



Innovationspolitik, Informationsgesellschaft, Telekommunikation

# Impulse für Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen

**Redaktion**

Bundesministerium für Wirtschaft  
und Technologie (BMWi)

Bundesverband für Materialwirtschaft,  
Einkauf und Logistik e. V. (BME);  
Frankfurt/Main

**Gestaltung und Produktion**

PRpetuum GmbH, München

**Bildnachweis**

fahma/Michels

**Herausgeber**

Bundesministerium für  
Wirtschaft und Technologie (BMWi)  
Öffentlichkeitsarbeit  
10115 Berlin  
[www.bmwi.de](http://www.bmwi.de)

**Stand**

Januar 2010



Das Bundesministerium für Wirtschaft und  
Technologie ist mit dem audit berufundfamilie®  
für seine familienfreundliche Personalpolitik  
ausgezeichnet worden. Das Zertifikat wird von  
der berufundfamilie gGmbH, einer Initiative der  
Gemeinnützigen Hertie-Stiftung, verliehen.



Bundesministerium  
für Wirtschaft  
und Technologie



Innovationspolitik, Informationsgesellschaft, Telekommunikation

# **Impulse für Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen**

# Inhalt

<b>Grußwort</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Innovation und Beschaffung</b> .....	<b>6</b>
1.1 Bedeutung von Innovationen im Beschaffungswesen .....	6
1.2 Innovationsorientierte Beschaffung .....	9
1.3 Rechtsrahmen .....	11
1.4 Nationale und Europäische Aktivitäten .....	16
<b>2. So gelingt eine innovationsorientierte Beschaffung</b> .....	<b>21</b>
2.1 Zusammenwirken der Akteure .....	21
2.2 Elektronischer Beschaffungsvorgang .....	26
2.3 Hemmnisanalyse .....	30
2.4 Ganzheitliches Projektmanagement .....	33
2.5 Zielvorgabe und frühzeitige Markterkundung .....	36
2.6 Wirtschaftlichkeit beurteilen .....	37
2.7 Technische Risiken beurteilen .....	40
2.8 Motivation, Weiterbildung, Erfahrungsaustausch .....	41
2.9 Evaluation der Vergabestellen .....	44
<b>3. Weiterführende Informationen</b> .....	<b>47</b>

## Grußwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

Innovation sichert Zukunft. Neue Produkte, Dienstleistungen und Verfahren stärken die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen auf den globalen Märkten und schaffen neue zukunftsfähige Arbeitsplätze.

Daher ist eine zukunftsorientierte Innovationspolitik zentrales Element der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung. Sie wird die innovationsrelevanten Rahmenbedingungen für die Wirtschaft weiter verbessern und die innovationsorientierten Förderprogramme auf hohem Niveau stabilisieren und fortführen.

Der Staat kann Innovationen nicht nur im Rahmen der Förderprogramme stimulieren, sondern auch durch Steigerung seiner Nachfrage nach innovativen Produkten, Verfahren und Dienstleistungen. Innovative Lösungen können öffentliche Dienstleistungen moderner und bürgerfreundlicher gestalten und die Kosten öffentlicher Leistungen reduzieren. Mit seiner Nachfrage kann der Staat gleichzeitig innovativen Unternehmen neue Marktchancen bieten. Die Erstauflage dieser Broschüre gab Anregungen, wie das öffentliche Beschaffungswesen innovativer gestaltet werden kann. Vieles davon ist auch heute noch aktuell und kann den Akteuren des Beschaffungsprozesses als Richtschnur dienen, die Abläufe in der eigenen Beschaffungsstelle zu optimieren. Die Überarbeitung zeigt, wie das Beschaffungswesen innovativer gestaltet wurde und welche neuen Wege gegangen werden. Dies wird anhand einer Reihe von Beispielen illustriert, die zur Nachahmung anregen sollen.

Ich wünsche dieser Neuauflage viele Leser!

Ihr



Rainer Brüderle  
Bundesminister für Wirtschaft und Technologie



# 1. Innovation und Beschaffung

## 1.1. Bedeutung von Innovationen im Beschaffungswesen

Innovationen sind neue Produkte, Verfahren und Dienstleistungen, die erstmalig auf einem Markt, in einem Unternehmen oder in einer öffentlichen Institution eingeführt werden. Innovationen sind für eine moderne Industrienation wie Deutschland unverzichtbar. Neue Produkte, Verfahren und Dienstleistungen stärken die Wettbewerbsfähigkeit auf globalen Märkten und sichern so zukünftige Arbeitsplätze. Innovationen können sowohl nicht-technischer als auch technischer Natur und dadurch auch mit der Einführung neuer Technologien verbunden sein. Die rasche Einführung von neuen Technologien auf den heimischen Märkten, in unseren Unternehmen und nicht zuletzt den Behörden entscheidet darüber, ob wir mit den zunehmend kürzeren Innovations- und Produktzyklen Schritt halten können und damit unsere Wettbewerbsfähigkeit sichern.

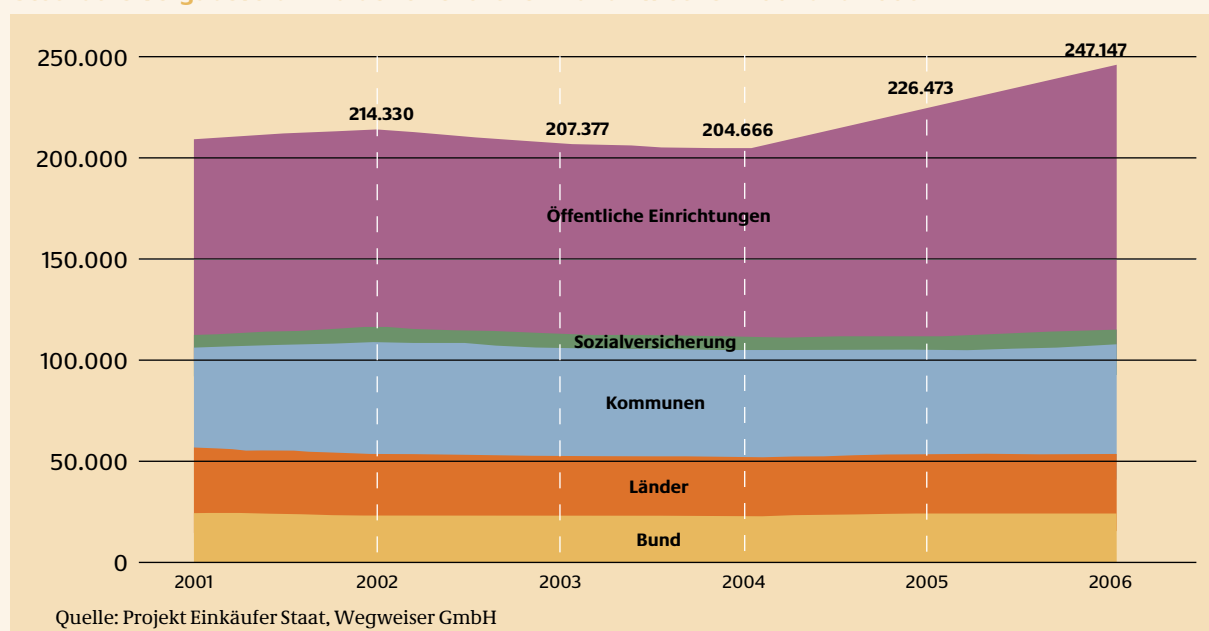
Dabei ist eine zukunftsorientierte Innovationspolitik nicht nur ein zentrales Element der Wirtschaftspolitik, sondern auch – und in immer stärkerem Maße – ein wesentlicher Bestandteil der Umweltpolitik. Energieeffizienz und Ressourcenschonung sind Begriffe, die untrennbar mit Innovationen verbunden sind.

Erhalt und Ausbau der Innovationskraft in Deutschland sind jedoch keine Selbstverständlichkeit. Alle Akteure – Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Verwaltung – müssen in diesem vielschichtigen, dynamischen Prozess zusammenwirken. Dabei kommt dem Staat auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene eine wesentliche Rolle als Innovationsfaktor zu:

- ▶ Der Staat schafft innovationsfreundliche Rahmenbedingungen.
- ▶ Der Staat fördert Forschung, deren Ergebnisse zu Innovationen führen.
- ▶ Der Staat kauft innovative Produkte und Leistungen.

In den letzten Jahren hat sich die Innovationspolitik verstärkt mit der Frage beschäftigt, wie die staatliche Nachfrage mehr Impulse für Innovationen setzen kann. Das jährliche Volumen der öffentlichen Auftragsvergabe für Produkte und Dienstleistungen von Bund, Ländern und Kommunen bewegt sich seit mehreren Jahren ungefähr in der gleichen Größenordnung. Es beträgt insgesamt etwa 250 Mrd. €. Der Großteil der Beschaffungen entfällt auf die Kommunen, ein kleiner Teil auf den Bund und die Bundesländer. In dieser Nachfrage liegt ein erhebliches Potenzial für neue Technologien und Innovationen.

### Geschätzte Vergabevolumina der öffentlichen Hand zwischen 2001 und 2006





Die Nachfrage des Staates zur Stimulierung von Innovationen erfährt gerade in Zeiten knapper Budgets eine steigende Bedeutung. Öffentliche Einrichtungen, die innovative Produkte, Verfahren und Dienstleistungen beschaffen, können ihre Aufgaben effizienter und effektiver erbringen. Dabei darf auch der Beschaffungsprozess in staatlichen Stellen nicht außer acht gelassen werden, auch dieser lässt sich, etwa mit Hilfe innovativer Verfahren, effizienter und effektiver gestalten. Es werden Kosten gesenkt, Bürokratie abgebaut und vielfach auch Signale in Richtung Ressourcen- und Klimaschutz gesetzt. Beispiele reichen von Produkten mit geringen Energiekosten, dem Einsatz neuer Technologien zur Energieeinsparung bis hin zu nutzerfreundlichen und ökologischen Lösungen bei öffentlichen Verkehrsmitteln.

Wenn der Staat verstärkt Innovationen nachfragt, kann er nicht nur Kosten und Energie sparen. Er bietet auch innovativen Unternehmen neue Marktchancen, denn die staatliche Nachfrage nach Inno-

novationen bewirkt auch Anreize für Unternehmen, verstärkt innovative Lösungen anzubieten. Damit werden innovative Prozesse in der Wirtschaft selbst ausgelöst. Es entstehen Referenzprojekte, die potenzielle Kunden besichtigen können. Wenn der Staat neue Technologien erfolgreich einführt, entscheiden sich andere Interessenten leichter hierfür. Damit erhöhen sich die Chancen für die Hersteller, die Technologien auch auf anderen Märkten zu verkaufen. Denn wie gut und wie schnell sich Innovationen verbreiten – d.h. wieviel Zeit vergeht zwischen Entwicklung und Erfolg auf den Weltmärkten – wird entscheidend durch das Anwenderverhalten bestimmt.

So kann der Staat als Anwender neuen Technologien unmittelbar zum Durchbruch verhelfen. Ein Beispiel, wie die Beschaffung von Innovationen nicht nur zu Kosteneinsparungen führt, sondern einer neuen Technologie durch erstmalige Anwendung zum Markterfolg verhelfen kann, ist die Taunusbahn.

### Beschaffung von Triebfahrzeugen mit Partikelfiltern für die Taunusbahn



Quelle: Fahrzeugmanagement Region Frankfurt RheinMain GmbH

#### Ausgangslage

Die Fahrzeugmanagement Region Frankfurt RheinMain GmbH (Fahma), eine 100%ige Tochter des Rhein-Main-Verkehrsverbundes, benötigte für die Taunusbahn neue Dieseltriebfahrzeuge, die den steigenden Fahrgastzahlen gerecht werden sollten. Darüber hinaus sollte eine Technologie gefunden werden, um die Feinstaubemissionen zu reduzieren. Diese Vorgabe sollte durch den Einbau von Rußpartikelfiltern erfüllt werden. Jedoch war zu diesem Zeitpunkt unklar, ob dies technisch realisierbar ist, da es weltweit noch keine Dieseltriebfahrzeuge mit einem solchen Filter gab. ▶

### Beschaffung von Triebfahrzeugen mit Partikelfiltern für die Taunusbahn

#### Vorgenommene Veränderung

Die Ausschreibung wurde im Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb durchgeführt, d. h. es wurde zunächst europaweit eine Ankündigung veröffentlicht, dass die Fahma beabsichtigt, neue Fahrzeuge zu beschaffen. Die Fahma bat im Wege einer funktionalen Leistungsbeschreibung um ein Gesamtkonzept und suchte aus den Angeboten vier Bieter aus, mit denen in einer zweiten Stufe die Unterlagen (Leistungsbeschreibung etc.) weiter ausgearbeitet wurden. Dadurch hatten die Unternehmen die Möglichkeit, die technischen Details im Vorfeld zu diskutieren. Eine optionale Vorgabe war, dass die Triebfahrzeuge mit Rußpartikelfiltern ausgestattet werden sollten. Abschließend wurde aus drei Angeboten das wirtschaftlichste Angebot ausgewählt. Dabei wurden im Sinne einer Lebenszykluskosten-Betrachtung neben dem Kraftstoffverbrauch auch die Wartungsintervalle, die Wartungsdauer sowie die Teileaustauschzeiten berücksichtigt.

#### Vorgenommene Veränderung

Schlüssel zum Erfolg waren das gewählte Vergabeverfahren, ein schlagkräftiges Vergabeteam und die politische Rückendeckung. Durch das Verhandlungsverfahren konnten gemeinsam mit dem Fahrzeughersteller die besten technischen Lösungsmöglichkeiten entwickelt werden. Ein kleines Vergabeteam – unterstützt durch externe Gutachter, die das technische Know-how gewährleisteten – sowie die Unterstützung durch die politisch Verantwortlichen trugen maßgeblich zum Erfolg der Fahrzeugbeschaffung bei.

#### Ergebnis

Als erstes Verkehrsunternehmen weltweit setzte die Taunusbahn Dieseltriebfahrzeuge mit Rußpartikelfilter ein und hat dank der neuen Partikelfilter die umweltfreundlichsten Dieseltrieb-fahrzeuge in Europa. Die EU-Abgasnorm IIIa wurde um zwei Jahre früher als gesetzlich vorgeschrieben erfüllt. Im Bereich Partikel ausstoß wird bereits die Stufe IIb der EU-Abgasnorm erfüllt, die erst am 1. Januar 2012 in Kraft tritt.

Durch die öffentliche Nachfrage wurde die Entwicklung dieser Technologie zumindest beschleunigt. Der Fahrzeughersteller hat die Technologie mittlerweile bei zwei weiteren Fahrzeugprojekten (Dieselnetz Nürnberg und in Niedersachsen) zum Einsatz gebracht.

Quelle: Fahrzeugmanagement Region Frankfurt RheinMain GmbH (Fahma)

Das Beispiel zeigt, dass die volkswirtschaftlichen Effekte nicht nur in der Modernisierung öffentlicher Dienstleistungen selbst zu suchen sind, sondern auch in dem Fördereffekt für die beteiligten Unternehmen und deren Arbeitsplätze.

Die Nachfrage des Staates nach innovativen Produkten und Leistungen modernisiert nicht nur die öffentliche Verwaltung und deren Dienstleistungen, sondern erleichtert generell die Entwicklung neuer Technologien.

Die Nachfrage des Staates nach innovativen Produkten und Leistungen modernisiert nicht nur die öffentliche Verwaltung und deren Dienstleistungen, sondern erleichtert generell die Entwicklung neuer Technologien.





## 1.2. Innovationsorientierte Beschaffung

Innovation bedeutet neue Produkte, Verfahren und Dienstleistungen einschließlich ihrer marktwirtschaftlichen Umsetzung und Verwertung zu erproben und einzusetzen. Innovation kann mit dem Einsatz einer neuartigen Technologie verbunden sein

(nicht marktgängige Innovation). Das muss aber nicht so sein. In den meisten Fällen ist Innovation der Einsatz von bereits bewährten Produkten und Techniken in anderen Regionen, in anderen Branchen oder in anderen Einsatzfeldern (marktgängige Innovation). Innovationen können im Beschaffungsverfahren eine wichtige Rolle einnehmen.

*Klaus-Peter Tiedtke,  
Direktor des Beschaffungsamts des  
Bundesministeriums des Innern*



### Steuerungswirkung der Innovation – Chancen und Risiken im Beschaffungsverfahren –

Innovationen stärken die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft im internationalen Wettbewerb, schaffen Arbeitsplätze und leisten einen wichtigen Beitrag zur Energieeffizienz und Ressourcenschonung. Erfolge zeigen sich beispielhaft in der Fahrzeugentwicklung, der Gebäudetechnik, vor allem in der IT mit den Schwerpunkten „Sicherheit“ und „Netze“, bis hin in Spezialbereichen wie bei Textilien.

Innovationsdruck kommt nicht nur von Seiten der Politik, sondern vor allem aus der Wirtschaft selbst. Man beobachtet die Konkurrenz und will bei der Modernisierung nicht den Anschluss verlieren. Damit verbundene Risiken werden leicht übersehen und Chancen verkannt. Viele schauen nur vordergründig auf den schnellen Erfolg ihrer Innovationsbemühung. Besser wäre es, sich am Ergebnis zu orientieren, die Wirkungen der Innovation zu prognostizieren, Komplikationsmöglichkeiten zu erkennen und diese kreativ und präventiv zu berücksichtigen.

Die Wissenschaft lässt auf diesem Feld nur wenig Hilfe erkennen. Auch in der Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung wird die Komplexität von Modernisierung und Innovation viel zu wenig beachtet: Die einen orientieren sich an Umsatz und Gewinn, die anderen an Legislaturperioden und Haushalten. Oft nur noch befristet eingestelltes Personal hat gar keine Chance, die meist komplizierten Zusammenhänge zu durchschauen.

Spätestens im Beschaffungsverfahren können wir Chancen besser nutzen und Risiken wirksam entgegenzutreten, wenn

- ▶ Bedarfsträger den Beschaffungsauftrag mit weitem zeitlichen Vorlauf erteilen, damit überhaupt Raum bleibt, Innovationen an ihrer Wirkung zu orientieren,
- ▶ Vergabestellen ein ganzheitliches Projektmanagement organisieren,
- ▶ Vergabestellen Ausschreibungstexte, insbesondere Leistungsbeschreibungen nicht so starr an bisherigen Standards ausrichten, dafür aber Innovationsziele beschreiben
- ▶ und so alle Beteiligten mehr Innovationswettbewerb fördern.

Bei innovationsorientierter Beschaffung sind zu unterscheiden:

► **1. Beschaffung von Innovationen:**

Das bedeutet Nachfrage von innovativen Produkten und Dienstleistungen als Ergebnis des Beschaffungsvorgangs.

► **2. Innovatives Beschaffungswesen:**

Das bedeutet innovative Gestaltung der Beschaffungsprozesse und -organisation selbst.

Die Beschaffung von Innovationen, sei es von innovativen Produkten oder Leistungen, ist aber nicht primäres Ziel des Beschaffungswesens. Die Beschaffung dient der wirtschaftlichen Bedarfsdeckung der öffentlichen Institutionen. Öffentliche Einkäufer orientieren sich am Bedarf der Nutzer, an der Wirtschaftlichkeit der einzukaufenden Leistungen und an dem vorhandenen Budget. In den meisten Fällen werden Leistungen bezogen, die sich bereits vielfach bewährt haben, die bei den Nutzern bekannt sind und die kostengünstig erworben werden können. Dies ist richtig und sollte sich in der Zukunft auch nicht ändern. Es kann nicht darum gehen, innovative Leistungen nachzufragen, auch wenn diese teurer sind, nur um die innovative Wirtschaft zu fördern. Innovation zu fördern ist grundsätzlich eine Aufgabe der Wirtschaftsförderung und nicht Aufgabe der öffentlichen Beschaffung.

Es gibt aber Beschaffungsvorgänge, bei denen innovative Produkte und Technologien nicht zum Einsatz kommen, obwohl sie kostengünstiger und nutzerfreundlicher sind. Gründe hierfür können sein:

- zu wenig Kenntnisse über neue Produkte und Techniken,
- grundsätzliche Bedenken gegenüber Neuerungen, keine langfristige Wirtschaftlichkeitsrechnung,
- zu wenig Kenntnisse über vergaberechtliche Möglichkeiten,
- zu spezifische Leistungsbeschreibungen, die dem Anbieter zu wenig Freiraum lassen, auch neuartige Produkte anzubieten.

Diese Faktoren sind Hemmnisse im Beschaffungswesen selbst, die verhindern, dass innovative Leistungen nachgefragt werden, auch wenn diese durchaus wirtschaftlich sind. Es muss also schwerpunktmäßig darum gehen, das Beschaffungswesen selbst zu optimieren. Dies ist eine Aufgabe für alle Akteure, die am Beschaffungsprozess beteiligt sind. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Verbesserungen bzw. Innovationen in diesem Bereich dazu führen, dass mehr innovative Produkte und Technologien nachgefragt werden und damit indirekt die innovative Wirtschaft gefördert wird und zukunftsorientierte Arbeitsplätze geschaffen und gesichert werden.

Die Beschaffungsprozesse sind in den vergangenen Jahren immer innovativer geworden. Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien haben Einzug erhalten. Die Möglichkeiten der elektronischen Vergabe werden verstärkt genutzt. Standards wurden eingeführt und somit Transparenz, Qualität und Geschwindigkeit erhöht.

Die Broschüre möchte Hinweise geben, wie sich jede einzelne Beschaffungsstelle noch stärker innovationsorientiert ausrichten kann und illustriert dies anhand einer Reihe von Beispielen.

Zu unterscheiden ist die Beschaffung von innovativen Leistungen als Ergebnis des Beschaffungsvorganges von der innovativen Gestaltung des Beschaffungswesens selbst.

Reformen im Beschaffungswesen können von allen am Beschaffungsprozess beteiligten Akteuren ausgehen und zielen darauf, das Beschaffungswesen selbst innovationsorientiert zu gestalten, um Effizienzgewinne zu erwirtschaften. Damit verbessern sich auch die Chancen, innovative Produkte und Technologien nachzufragen.



## 1.3. Rechtsrahmen

### Grundprinzipien

Das oberste Ziel der Regeln des öffentlichen Auftragswesens ist die Verpflichtung der Auftraggeber, beim Einkauf von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen nach dem **Prinzip der Wirtschaftlichkeit** zu handeln. Das wirtschaftlichste Angebot ist aber nicht zwingend das billigste. Wichtig ist, den Nutzwert und die gesamten Lebenszeitkosten einer zu beschaffenden Leistung in diese Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit einzubeziehen. Hierzu können innovative Leistungen einen entscheidenden Anteil liefern.

Der Staat beschafft im (internationalen) Wettbewerb in transparenten Vergabeverfahren und nicht bei „Hoflieferanten“. Dieses **Wettbewerbs- und Transparenzprinzip** dient insbesondere dazu, das beste Preis-/Leistungsverhältnis zu erreichen sowie Korruption und einen unredlichen Umgang mit dem Geld der Steuerzahler zu verhindern. **Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung** sind in diesem Zusammenhang weitere wesentliche Prinzipien, um die Chancengleichheit der Bewerber und Bieter sicherzustellen. Anbieter innovativer Leistungen haben unter diesen Voraussetzungen optimale Möglichkeiten, öffentliche Auftraggeber als Käufer zu gewinnen. Der Staat ist frei zu entscheiden, welche Leistung er einkaufen möchte, um damit seinen (öffentlichen) Bedarf wirtschaftlich zu decken. Hierzu können konventionelle, aber auch innovative Lösungen herangezogen werden.

### Vergaberechtliche Grundlagen und Verfahren

Das deutsche Vergaberecht ist zweigeteilt. Ab bestimmten Schwellenwerten gelten die Bestimmungen des 4. Teils des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), die ihre Quelle in den europäischen Richtlinien zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Liefer-, Dienst- und Bauaufträge haben. Unterhalb dieser sog. EU-Schwellenwerte gilt traditionell deutsches Haushaltsrecht (Haushaltsgrundsatzgesetz, Bundeshaushaltsordnung, Landes- und Kommunalhaushaltsordnungen). Inhaltliche Regelungen zum Vergaberecht sind für staatliche Auftraggeber in drei Vergabe- und Vertragsordnungen geregelt. Es handelt sich hierbei um die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen

(VOL), Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) und die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB). Auf diese Regelungen wird unterhalb der EU-Schwellenwerte durch Haushaltsrecht und ab den EU-Schwellenwerten durch GWB und Vergabeverordnung verwiesen. Darüber hinaus gibt es die Sektorenverordnung. Diese regelt die Aufträge ab den EU-Schwellenwerten (Sektorenauftraggeber) für Vergaben von Auftraggebern in den Sektoren des Verkehrs, der Trinkwasser- und der Energieversorgung.

Das Vergaberecht wurde in den Jahren 2009/2010 reformiert durch

- ▶ das „Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts“ (BGBl. Teil 1 Nr. 20 vom 23. April 2009, Seite 790 ff.),
- ▶ den Erlass einer neuen Sektorenverordnung (BGBl. Teil 1 Nr. 62 vom 28. September 2009, Seite 3110 ff.) sowie
- ▶ durch die Novellierung der Vergabe- und Vertragsordnungen in den zuständigen Ausschüssen. Bei den Ausschüssen handelt es sich um den Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen (DVA) für die VOB (Bundesanzeiger vom 15. Oktober 2009 (Nr. 155, Seite 3349) und den Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Lieferungen und Leistungen (DVAL) für die VOL und die VOF.

Im Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts wurde erstmals in **§ 97 Abs. 4 Satz 2 GWB** klargestellt, dass für die Auftragsausführung zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden können, die u.a. auch innovative Aspekte betreffen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass diese innovativen Aspekte im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben. Durch diese Auftragsbezogenheit soll die Berücksichtigung vergabefremder innovativer Aspekte ausgeschlossen werden. So wäre es unzulässig, den Erhalt eines öffentlichen Auftrags über die Lieferung von brennstoffzellenbetriebenen Personenkraftwagen von der allgemeinen ökologischen Geschäftspolitik des Auftragnehmers (z. B. von dem Vorhandensein einer solarbetriebenen Heizungsanlage im Unternehmen des Auftragnehmers) abhängig zu machen.

### Das Vergaberecht kennt vier Verfahren:

#### a) Öffentliche Ausschreibung/offenes Verfahren

Im Wege des offenen Verfahrens wird eine unbestimmte Anzahl von Unternehmen durch öffentliche Bekanntmachung zur Abgabe eines Angebots aufgefordert.

#### b) Beschränkte Ausschreibung/nicht offenes Verfahren

Im Wege der Beschränkten Ausschreibung und des nicht offenen Verfahrens werden nach regelmäßigen öffentlichen Teilnahmewettbewerben geeignete Unternehmen ausgewählt und aufgefordert, ihr Angebot abzugeben. Ab den EU-Schwellenwerten ist im nicht offenen Verfahren der vorgeschaltete öffentliche Teilnahmewettbewerb obligatorisch.

#### c) Freihändige Vergabe

Im Wege der freihändigen Vergabe wendet sich der Auftraggeber mit oder ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb grundsätzlich an mehrere ausgewählte Unternehmen, um mit einem oder mehreren über die Auftragsbedingungen zu verhandeln.

#### d) Verhandlungsverfahren mit und ohne vorherige Bekanntmachung

Auch beim Verhandlungsverfahren wendet sich der Auftraggeber direkt an die Unternehmen, um mit ihnen die Auftragsbedingungen zu verhandeln. Der öffentliche Teilnahmewettbewerb ist im Verhandlungsverfahren unter bestimmten Voraussetzungen entweder obligatorisch oder fakultativ.

Der Auftraggeber kann die Vergabeart **nicht frei wählen**. Vorrang hat die öffentliche Ausschreibung bzw. das offene Verfahren. Die anderen Vergabearten kommen nur bei Vorliegen bestimmter in den Vergabe- und Vertragsordnungen genannter Voraussetzungen in Betracht. Man spricht hier auch von Vergabehierarchie.

### Verhandlungsverfahren und freihändige Vergabe

Auf den ersten Blick bietet sich das Verhandlungsverfahren bzw. die freihändige Vergabe als das geeignete Verfahren für die Beschaffung von innovativen Leistungen an. Hierbei ist bei Vergaben ab den EU-Schwellenwerten insbesondere an Dienstleistungen zu denken,

die geistig-schöpferische Ansätze beinhalten, so dass die vertraglichen Spezifikationen nicht hinreichend genau festgelegt werden können, um den Auftrag im offenen und nicht offenen Verfahren zu vergeben (§ 3 EG Abs. 3 Buchst. c VOL/A). Denkbar sind auch die Fälle, in denen es sich um die Lieferung von Waren handelt, die nur zum Zwecke von Forschungen, Versuchen, Untersuchungen, Entwicklungen oder Verbesserungen außerhalb jeder Serienfertigung hergestellt werden (§ 3 EG Abs. 4 Buchstabe b VOL/A). Eine analoge Regelung für Bauleistungen enthält § 3 a Nr. 4 Buchst. b VOB/A.

Auch unterhalb der EU-Schwellenwerte gibt es ähnliche Ausnahmetatbestände. Freihändige Vergaben sind z. B. zulässig für Leistungen, die besondere schöpferische Fähigkeiten verlangen und von daher freihändig vergeben werden können (§ 3 Abs. 5 Buchst. h VOL/A) oder wenn es sich um die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zur Erfüllung wissenschaftlich-technischer Fachaufgaben auf dem Gebiet von Forschung, Entwicklung und Untersuchung handelt, die nicht der Aufrechterhaltung des allgemeinen Dienstbetriebs und der Infrastruktur des Auftraggebers dienen.

### Wettbewerblicher Dialog

Eine Weiterentwicklung des Verhandlungsverfahrens auf europäischer Ebene stellt der in den neuen EU-Vergaberichtlinien für staatliche Auftraggeber von 2004 geregelte „wettbewerbliche Dialog“ dar, der in § 3 EG Abs. 7 VOL/A und § 3a Abs. 4 VOB/A in deutsches Recht umgesetzt ist. Hierbei handelt es sich um ein zweigeteiltes Verhandlungsverfahren zur Vergabe besonders komplexer Aufträge, das nur dann durchgeführt werden darf, sofern der Auftraggeber objektiv nicht in der Lage ist, die technischen Anforderungen oder die rechtlichen und finanziellen Konditionen eines Vorhabens anzugeben. Beispiele sind die Durchführung bedeutender integrierter Verkehrsinfrastrukturprojekte oder großer Computernetzwerke. Gerade bei solchen Vorhaben geht es oft um technische Neuerungen – Lösungswege und mögliche Varianten können daher innovativer Art sein. Auftraggeber und potenzielle Auftragnehmer entwickeln gemeinsam im Dialog Lösungen für den Bedarf des Auftraggebers. Hier besteht viel Raum für kreative und innovative Ideen der Bieter.

Es ist jedoch zu bedenken, dass das Hauptproblem des wettbewerblichen Dialogs in der Gefahr der unzulässigen Übertragung von „Know-how“ liegen dürfte. Der Auftraggeber muss somit darauf achten, Schutzrechte der Bieter nicht zu verletzen. Verlangt der Auftraggeber, dass die am wettbewerblichen Dialog teilnehmenden Unternehmen zur Erarbeitung innovativer Lösungsansätze Entwürfe, Pläne, Zeichnungen, Berechnungen oder andere Unterlagen vorlegen müssen, hat der Auftraggeber diesen Unternehmen eine angemessene Kostenerstattung zu gewähren.

#### Ablauf des wettbewerblichen Dialogs:

- ▶ Bekanntmachung der Bedürfnisse und Anforderungen mit Festlegung des Ablaufs (Dialogphasen, Vergabekriterien),
- ▶ Auswahl der Bewerber anhand der vorher bekannt gemachten Kriterien,
- ▶ Eröffnung des Dialogs (Ziel: Mittel zur Bedarfsdeckung zu finden) und Fortführung, bis der Auftraggeber die Lösung(en) kennt,
- ▶ Beendigung der Dialogphase und Aufforderung an Bewerber, auf der Grundlage der in der Dialogphase ausgeführten Lösungen ihre Angebote anzugeben,
- ▶ Beurteilung der Angebote anhand der festgelegten Vergabekriterien und Zuschlag,
- ▶ Oberster Grundsatz: Gleichbehandlung, ohne Vertraulichkeit zu verletzen.

#### Funktionale Leistungsbeschreibung

Auftraggeber haben aber auch bei anderen Vergabearten die Möglichkeit, innovative Lösungen zu berücksichtigen. Dreh- und Angelpunkt, um innovative Leistungen zu beschaffen, ist letztlich die Leistungsbeschreibung (§ 7 VOL/A, § 6 VOF, § 7 VOB/A), d. h. der Teil der Verdingungsunterlagen, in denen der Auftraggeber bestimmt, was er will (z. B. Bau und Betreuung eines Kohle-, Wasser- oder Solarkraftwerks für die erforderliche Stromerzeugung). Es steht dem Auftraggeber frei, die von ihm gewollte Leistung zu beschreiben. Die Leistungsbeschreibung darf jedoch

nicht diskriminierend sein; sie darf auch bei Vergaben ab der EU-Schwellenwerte keine bestimmte Marke oder Anforderungen vorgeben, die letztlich nur auf ein bestimmtes (Firmen-) Produkt zutreffen. Bei Vergaben nach VOL/A unterhalb der EU-Schwellenwerte darf unter sehr restriktiven Voraussetzungen von dieser Produktneutralität abgewichen werden (§ 7 Abs. 4 Satz 2).

Wesentlicher Grundsatz der Leistungsbeschreibung ist, dass die Leistung eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben ist, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und die Angebote miteinander verglichen werden können (§ 7 Abs. 1 VOL/A, § 8 EG Abs. 1 VOL/A, § 7 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A, § 6 VOF). Soweit die Leistung durch verkehrsübliche Bezeichnungen nach Art, Beschaffenheit und Umfang nicht hinreichend genau beschreibbar ist, kann sie sowohl funktional als auch konstruktiv beschrieben werden (§ 7 Abs. 2 VOL/A). Ähnliches wird in § 8 EG Abs. 2 VOL/A mit Blick auf die grundsätzliche Vorgabe europäischer Spezifikationen (z. B. in innerstaatliche Normen übernommene europäische Normen) für die Beschreibung der Leistung und hiervon zulässiger Ausnahmen geregelt. Dies gilt z. B. im Falle fehlender technischer Möglichkeiten, die Übereinstimmung eines Erzeugnisses mit diesen Normen in zufrieden stellender Weise festzustellen. Da die Einhaltung der Norm somit nicht obligatorisch ist, sondern nur eine Beweisvermutung für die Einhaltung der grundlegenden technischen Anforderungen nach sich zieht, besteht ein Spielraum für innovative Lösungen. Die funktionale Leistungsbeschreibung kommt für die Beschaffung innovativer Leistungen, z. B. im Bereich der Informationstechnik, aber auch bei Forschungs- und Entwicklungsleistungen in Betracht, bei denen der Forschungs- oder Entwicklungsgegenstand noch nicht in seinen konstruktiven Einzelheiten, sondern zunächst nur als Ziel beschrieben werden kann. Die funktionale Leistungsbeschreibung bezeichnet die Leistung durch eine Darstellung ihres Zwecks, ihrer Funktion sowie der an sie gestellten Anforderungen. Beschrieben werden nicht die Details des Produktes oder der Dienstleistung, sondern die gewünschte Funktionalität – also das Ergebnis (z. B. Schwimmbadbeheizung). Die funktionale Leistungsbeschreibung hat den Vorteil, dass die Zahl der angebotenen Alternativen in preislicher und qualitativer Hinsicht zunimmt und damit die Möglichkeit einer

besonderen wirtschaftlichen und gleichzeitig innovativen Beschaffung wächst. Sie bietet sich insbesondere dort an, wo der Auftraggeber den Markt nicht kennt oder evtl. gar nicht weiß, welche innovativen Möglichkeiten es gibt. Technische Entwicklungen und sich daraus ergebende Neuerungen können auf diese Weise berücksichtigt werden.

Die funktionale Leistungsbeschreibung ist seit langem Bestandteil des nationalen Vergaberechts und wurde 2004 auch in die EU-Vergaberichtlinien aufgenommen.

### Nebenangebote

Eine weitere Möglichkeit, innovative Leistungen bei der Beschaffung stärker zu berücksichtigen, eröffnet sich in den Regelungen über Nebenangebote. Der Begriff „Nebenangebote“ umfasst jede Abweichung vom geforderten Angebot (Hauptangebot) und somit auch Änderungsvorschläge. Um die Möglichkeiten der Bedarfsdeckung durch innovative Lösungsansätze zu nutzen, sollten Nebenangebote insbesondere in den Fällen zugelassen werden, in denen im Rahmen des Hauptangebotes prinzipiell konventionelle Leistungen nachgefragt werden, die insbesondere ganz oder in Teilen konstruktiv und nicht funktional beschrieben sind. Wenn der Auftraggeber Nebenangebote und Änderungsvorschläge wünscht, muss er sie ausdrücklich zulassen. Er muss dies bei der Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen in der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen angeben. Fehlt eine entsprechende Angabe, sind keine Nebenangebote zugelassen (§ 8 Abs. 4, § 9 EG Abs. 5 sowie Erläuterungen zur VOL/A). Im Bereich oberhalb der Schwellenwerte sind zusätzlich die Mindestanforderungen an zugelassene Nebenangebote anzulegen.

Die Regelungen zu Nebenangeboten stellen eine **Abkehr von der bisherigen Regelung** des § 25 Nr. 4 Satz 2 VOL/A 2006 für die Vergabe von öffentlichen Liefer- und Dienstleistungsaufträgen im Bereich unterhalb der Schwellenwerte dar, wonach auch dann Nebenangebote berücksichtigt werden können, wenn diese nicht ausdrücklich vom öffentlichen Auftraggeber erwünscht oder zugelassen wurden. Nach der neuen Regelung müssen sich öffentliche Auftraggeber klar und deutlich bekennen, wenn sie Nebenangebote wollen. Diese Regelung galt bisher schon für

die Auftragsvergabe im Oberschwellenbereich und wurde aus Vereinfachungsgründen im Rahmen der Vergaberechtsnovellierung 2009 auf die Vergaben im Unterschwellenbereich übertragen. Die Änderung wurde insbesondere im Kontext zur innovationsorientierten Beschaffung kritisiert, da die bisherige Regelung Bietern mit innovativen Lösungsansätzen die Möglichkeit eröffnete, ihre Produkte ungefragt als Nebenangebot unterbreiten zu können. Dabei lag es allerdings im Ermessen des öffentlichen Auftraggebers, diese im Rahmen der Angebotswertung zu berücksichtigen.

Es stellte sich jedoch die Frage, ob dieser Ansatz tatsächlich in der Praxis zur verstärkten Beschaffung innovativer Leistungen geführt hat oder lediglich eine theoretische Möglichkeit darstellte. Eher dürfte davon ausgegangen werden, dass ungefragte Nebenangebote – insbesondere aufgrund der schwierigen Vergleichbarkeit mit Hauptangeboten – unberücksichtigt geblieben sind. Unter diesen Umständen erschien es dem DVAL sinnvoller, Nebenangebote als bewusste Option für den öffentlichen Auftraggeber durch eine klare Ansage in den Vergabeunterlagen bzw. in der Bekanntmachung vorzusehen, als deren Berücksichtigung dem Zufall zu überlassen. Nach Abgabe der Angebote müssen Nebenangebote, die der Auftraggeber bei der Ausschreibung ausdrücklich zugelassen hat, ebenso gewertet werden wie die Hauptangebote.

Bei der Vergabe von Bauleistungen nach VOB muss der Auftraggeber in den Vergabeunterlagen oder der Bekanntmachung angeben, ob er Nebenangebote nicht zulässt oder ob er Nebenangebote ausnahmsweise nur in Verbindung mit einem Hauptangebot zulässt (§ 8 Abs. 2 Nr. 3 VOB/A). Hier ist es also bei der bisherigen Regelung geblieben, dass der Auftraggeber Nebenangebote zu werten hat, es sei denn, er hat sie in der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen ausdrücklich nicht zugelassen (§ 16 Abs. 8 VOB/A).

### Wertung der Angebote

Bei der Entscheidung über den Zuschlag haben die Auftraggeber verschiedene durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigte Kriterien zu berücksichtigen (§ 16 Abs. 8 VOL/A, § 19 EG Abs. 9 VOL/A). Eine ähnliche



Regelung findet sich in der VOB (§ 16 Abs. 6 Nr. 3 VOB/A). Im Folgenden werden in beiden Regelwerken beispielhaft verschiedene Kriterien aufgeführt. In der VOL/A wurde im Rahmen der Novellierung das Kriterium der „Lebenszykluskosten“ neu aufgenommen. Der Zusatz soll als Hinweis verstanden werden, im Interesse einer u.a. verstärkten Innovationsorientierung der öffentlichen Beschaffung nicht nur den Einstandspreis, sondern die Kosten eines Produktes über die gesamte Lebensdauer zu betrachten. Damit ist sichergestellt, dass ein innovatives Angebot auch das wirtschaftlichste Angebot im Sinne des § 97 Abs. 5 GWB sein kann.



Die bestehenden vergaberechtlichen Regeln ermöglichen die Berücksichtigung innovativer Leistungen im Rahmen der Bedarfsdeckung der öffentlichen Hand.

Der Auftraggeber kann auftragsbezogene innovative Aspekte für die Ausführung des Auftrags berücksichtigen. Er kann in der Leistungsbeschreibung den innovativen Gehalt einer Leistung definieren. Er hat die Möglichkeit, die Leistung auch funktional zu beschreiben, um den Bietern die Ausgestaltung der Leistung selbst zu überlassen.

Der Auftraggeber kann unter bestimmten Voraussetzungen mit den Bietern über innovative Lösungen einen Dialog führen und verhandeln. Er kann über Nebenangebote und Änderungsvorschläge neben der konventionellen Leistung auch innovative Leistungen bei der Vergabeentscheidung berücksichtigen.

## 1.4. Nationale und Europäische Aktivitäten

Die **Bundesregierung** setzt weiterhin verstärkt Impulse für Innovationen im Beschaffungswesen. Am 16. Oktober 2007 beschlossen sechs Bundesressorts (des Innern, für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung,

für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, für Bildung und Forschung, der Verteidigung und für Wirtschaft und Technologie), die Beschaffung in den Ministerien und den jeweiligen Geschäftsbereichen verstärkt innovativ auszurichten. Der Maßnahmenkatalog hatte folgenden Wortlaut:

- ▶ Die beteiligten Bundesministerien werden künftig verstärkt Bereiche identifizieren, in denen innovative Produkte und Leistungen wirtschaftlich erworben werden können (z. B.: verbrauchs- und emissionsarme Fahrzeuge, Photovoltaikanlagen, Sicherheitstechnologien). Sie schätzen in geeigneten Fällen ihren langfristigen Bedarf an innovativen Produkten und Leistungen vorausschauend ein und geben ihre Bedarfsprognose bekannt (z. B. durch ein Internetportal).

Die beteiligten Bundesministerien und ihre Beschaffungsstellen verstärken den strategischen Dialog über die Möglichkeiten des Einsatzes innovativer Produkte und Leistungen zwischen Beschaffungsverantwortlichen, Produkt- und Leistungsanbietern sowie Nutzern in der öffentlichen Verwaltung. Darüber hinaus soll der Erfahrungsaustausch untereinander, mit den Ländern und den Kommunen sowie mit internationalen Partnern intensiviert werden.

- ▶ Die Beschaffungsverantwortlichen der beteiligten Bundesministerien berücksichtigen bei der Bewertung der Angebote die Lebenszykluskosten, um durch die langfristige Kosten-Nutzenanalyse oder ein anderes gleichwertiges Verfahren zu einer fundierten Entscheidung über den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot zu kommen. Zudem werden technische Risiken verstärkt systematisch behandelt (z. B. Einsatz von Risikomanagement-Systemen für größere Vorhaben).
- ▶ Die Beschaffungsverantwortlichen der beteiligten Bundesministerien wenden in geeigneten Fällen die vergaberechtlichen Möglichkeiten wie die „funktionale Leistungsbeschreibung“, die „Zulassung von Nebenangeboten“ und den „wettbewerblichen Dialog“ verstärkt an, um mehr Raum für innovative Lösungen zu geben.
- ▶ Die Beschaffungsverantwortlichen der beteiligten Bundesministerien sondieren in geeigneten Fällen unabhängig von bevorstehenden Einkaufsentscheidungen den Markt und die Technikentwicklung, um die neuesten Problemlösungsmöglichkeiten frühzeitig zu erfahren.
- ▶ Die beteiligten Bundesministerien wirken auf geeignete Institutionen (z. B. BAKöV, zentrale Beschaffungsstellen) ein, damit in der Weiterbildung die vergaberechtlichen Möglichkeiten für die Beschaffung innovativer Produkte und Leistungen sowie betriebswirtschaftliche und technische Lehrinhalte mehr Gewicht erhalten. Damit soll mehr Aufgeschlossenheit und Kompetenz für Innovationen erreicht werden.
- ▶ Die beteiligten Bundesministerien verstärken die Öffentlichkeitsarbeit über innovative Produkte und Leistungen, die die öffentliche Verwaltung beschafft (z. B. Broschüren, Artikel, Veranstaltungen und Wettbewerbe wie etwa Innovationspreis „Innovation schafft Vorsprung“).

Am 22. September 2009 wurde der „Bericht zur Innovationsorientierung öffentlicher Beschaffung – Fortschritte seit Oktober 2007“ veröffentlicht. Er zeigt auf, welche Initiativen gestartet und welche dieser Ziele erreicht wurden, aber auch, welche Hemmnisse noch zu überwinden sind. Insbesondere die langfristige Betrachtung von Kosten und Nutzen von Käufen der öffentlichen Hand durch die Kalkulation der Lebenszykluskosten hat sich noch nicht ausreichend durchgesetzt. Auch die vergaberechtlichen Optionen wie die funktionale Leistungsbeschreibung, der wettbewerbliche Dialog oder die Zulassung von Nebenangeboten können viel häufiger als bisher zur Anwendung kommen. Es gibt zahlreiche Informationsangebote zur Kalkulation von Lebenszykluskosten, zu Umweltaspekten und zum Umgang mit Risiken bei innovationsorientierter Beschaffung bis hin zu Beschaffernetzwerken für öffentliche Auftraggeber – auch hier wäre eine stärkere Inanspruchnahme wünschenswert.

Zur Beschaffung von energieeffizienten Produkten und Dienstleistungen hat das Bundeskabinett am 17. Januar 2008 (Bundesanzeiger Nr. 12 vom 23. Januar 2008, S. 198) im Zusammenhang mit den Maßnahmen zum Klimaschutz „**Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen**“ und dazugehörige „Leitlinien“ verabschiedet, die für alle Bundesressorts verbindlich sind.

Auch das **Konjunkturprogramm** förderte Innovationen im Beschaffungswesen. Im Rahmen des Konjunkturpakets II vom Januar 2009 sollten u. a. öffentliche Investitionen beschleunigt werden. Daher wurden die Vergabeverfahren des Bundes für die Jahre 2009 und 2010 vereinfacht. Bei Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte gilt die vereinfachte Möglichkeit zur Durchführung beschränkter Ausschreibungen und freihändiger Vergaben. Dies erleichtert den Beschaffern, unbürokratisch neue Produkte und Dienstleistungen zu erwerben. Die angehobenen Schwellenwerte lassen mehr freihändige Verfahren zu. Dadurch bekommen die Einkäufer mehr Flexibilität und können schneller reagieren – ohne den Grundsatz der Transparenz zu vernachlässigen. Die so genannte Ex-Post-Bekanntmachung wurde neu eingeführt, d. h. diese Vergabeverfahren müssen nachträglich auf [www.bund.de](http://www.bund.de) veröffentlicht werden. Die erhöhten Schwellen-

werte werden – das sieht der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP ausdrücklich vor – evaluiert und ggf. fortgeführt.

Mit dem am 24. April 2009 in Kraft getretenen **Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts** wurde in § 97 Abs. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zusätzlich zu den Anforderungen an die Unternehmen erstmals eine weitere Kategorie aufgenommen. Hierzu gehören umwelt- und sozialpolitische Belange sowie innovative Aspekte. Eine solche zusätzliche Anforderung an den Auftragnehmer für die Ausführung des Auftrags stellt – sofern ein sachlicher Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand besteht – eine Leistungsanforderung dar und wird daher Gegenstand der Leistungsbeschreibung.

Das BMWi will Vergabestellen weiter anregen, „Best-Practice-Beispielen“ anderer Einrichtungen zu folgen. Daher vergibt das BMWi anlässlich des jährlich stattfindenden „**Tages der öffentlichen Auftraggeber**“ in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V. (BME) einen Innovationspreis für eine besonders innovative Lösung im Beschaffungswesen. Bei dieser Konferenz für Fach- und Führungskräfte aus dem Bereich der öffentlichen Beschaffung werden die Gewinner des gemeinsamen Preises von BME und BMWi „Innovation schafft Vorsprung“ vorgestellt. Prämiert – und zur Nachahmung empfohlen – werden beispielhafte Leistungen öffentlicher Auftraggeber bei der modernen Gestaltung von Beschaffungsprozessen und von Beschaffungen besonders innovativer Produkte oder Dienstleistungen. Referenten aus Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen sowie öffentlich-rechtliche Unternehmen zeigen, wie innovative Potenziale in der öffentlichen Verwaltung besser ausgeschöpft werden können.

Die bereits seit 2002 vom Bund unter der Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie betriebene **e-Vergabe-Plattform** wird weiter entwickelt. Schrittweise soll die elektronische Angebotsabgabe verpflichtend werden.

### Stufenplan zur elektronischen Angebotsabgabe

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat in Zusammenarbeit mit dem Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, dem BDI, DIHK und ZDH im Juni 2007 eine Empfehlung für einen Stufenplan entwickelt. Darin wird die branchenweise Umstellung auf ausschließlich elektronische Angebote bis 2010 geregelt.

Am 1. September 2007 erfolgte in der ersten Stufe die Umstellung auf die ausschließlich elektronische Angebotsabgabe für die IT- und TK-Industrie.

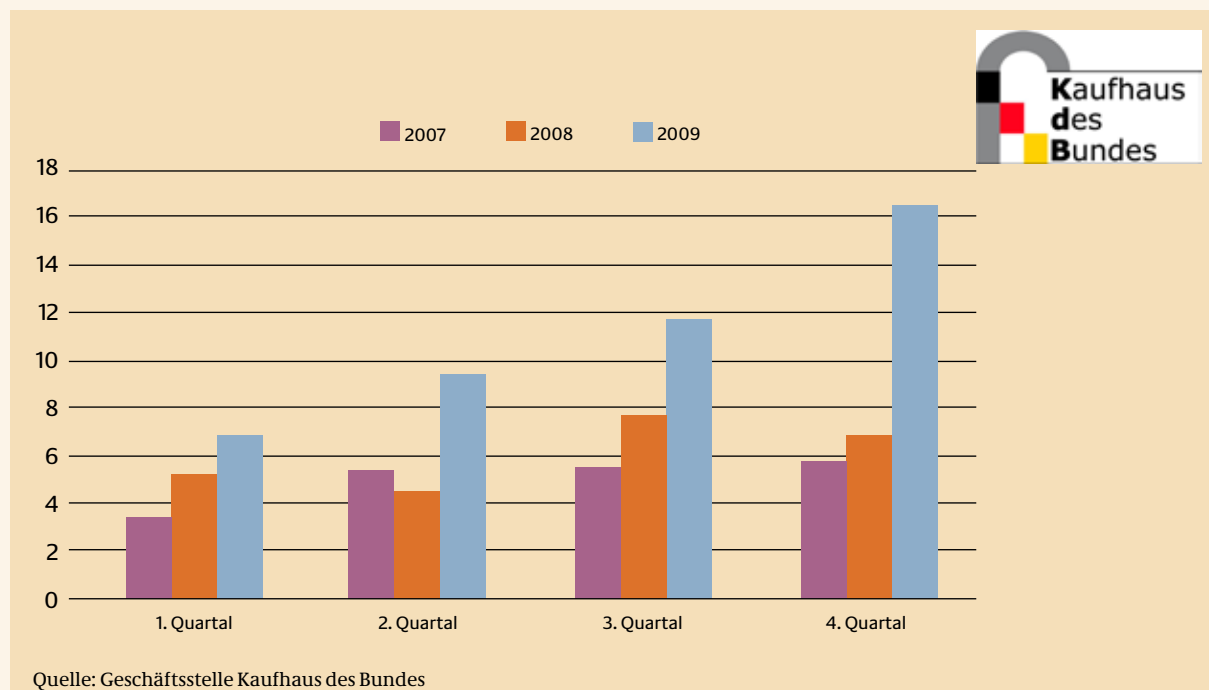
Am 1. Juli 2009 wurde die zweite Stufe in Kraft gesetzt. Vergabeverfahren der Kfz-Hersteller werden ab diesem Stichtag vollelektronisch durchgeführt. Für Angebote der Kfz-Ausrüster und Kfz-Ausbauer gilt dies erst ab dem 01.01.2010.

Die letzte Stufe wurde zum 01.01.2010 umgesetzt. Seitdem werden auch die Angebote aller anderen Branchen über die Vergabepattform des Bundes ausschließlich elektronisch abgegeben.

Quelle: Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern

Ein weiterer Aspekt sind elektronische Bestellungen aus Rahmenvereinbarungen, die bereits seit Dezember 2003 über das **Kaufhaus des Bundes** getätigt werden können. Die damit verbundenen Vorteile werden von immer mehr Einrichtungen genutzt, jedoch besteht noch ein erhebliches Steigerungspotenzial.

### Kaufhaus des Bundes – Elektronisches Abrufvolumen pro Quartal (in Mio.Euro)



Auch die **Bundesländer** und **Kommunen** haben ihre Beschaffungsprozesse innovativer gestaltet. Entsprechend der bundesrechtlichen Regelung wurden öffentliche Investitionen auch auf Landesebene beschleunigt, alle Bundesländer sind der Aufforderung des Konjunkturpakets II gefolgt und haben die Schwellenwerte entsprechend erhöht. Elektronische

Vergabeverfahren setzen sich auch in den Ländern und Kommunen immer mehr durch. Gerade kleinere Beschaffungsstellen senken so Kosten und steigern ihre Effizienz. Einige Kommunen arbeiten in neu gegründeten Netzwerken für öffentliche Auftraggeber mit und betreiben so eine aktive Professionalisierung.



Fotograf: Markus Niethammer

## Einführung de Vergabe in der Stadt Reutlingen

### Ausgangslage

Die Stadt Reutlingen hat eine zentrale Vergabestelle für das gesamte Baudezernats der Stadt Reutlingen. Diese führt sämtliche Vergabeverfahren für die technischen Ämter und die Eigenbetriebe der Stadt Reutlingen durch. Das Vergabevolumen liegt bei rd. 57 Mio. € jährlich. Im Zusammenhang mit der Optimierung der Arbeitsprozesse wurde schon frühzeitig die e-Vergabe eingeführt.

### Vorgenommene Veränderung

Die Stadt hat mit einem Betreiber eines Vergabeportals einen Rahmenvertrag abgeschlossen. Dieser legt viel Wert darauf, die Unternehmen als potenzielle Bieter bei der Nutzung des Vergabeportals zu unterstützen. Erfolgsfaktoren sind hier Schulungen der Bieter und eine kompetente Telefonhotline.

Mit der entsprechenden Software, in der das Kommunale Vergabehandbuch mit den entsprechenden Formularen integriert ist, können Freihändige Vergaben, Beschränkte-, Öffentliche - und Europaweite Vergaben digital durchgeführt werden.

### Ergebnis


Die e-Vergabe hat sich sehr gut bewährt, die Bieter haben die Öffnung des Verfahrens durch das Portal gut angenommen. Zum einen führt die e-Vergabe zu mehr Transparenz und Verfahrenssicherheit bei der öffentlichen Auftragsvergabe, zum anderen gibt sie dem Wettbewerb neue Impulse und eröffnet günstigere Geschäftsprozesse sowohl in den Unternehmen als auch in der öffentlichen Verwaltung.

Auch auf **europäischer Ebene** steht das Thema innovationsorientierte Beschaffung weiter auf der Tagesordnung. In dem für 2010 geplanten „Innovation Act“ sind Ausführungen hierzu geplant. Diskutiert wird derzeit, ob in das europäische Vergaberecht auch innovative Aspekte aufgenommen werden sollen.

Bereits 2006 hat die Europäische Kommission in der **Mitteilung „Kenntnisse in die Praxis umsetzen: Eine breit angelegte Innovationsstrategie für die EU“** auf die Rolle des öffentlichen Auftragswesens bei der Förderung von Innovationen hingewiesen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten waren aufgefordert, die innovativen Potenziale beim Einkauf von Produkten, Verfahren und Dienstleistungen verstärkt zu nutzen, z. B. durch funktionale Beschreibung der Leistungsanforderungen ohne Vorgabe einer vorher festgelegten technischen Spezifizierung.

Mit der **Leitmarktinitiative „Lead Market Initiative (LMI)“** verfolgte die EU-Kommission das Ziel, auf bestimmten Leitmärkten, auf denen die öffentliche Hand über besondere Marktmacht verfügt, Innovation voranzutreiben. Dies sind E-Health, nachhaltiges Bauen, biobasierte Produkte, Recycling, erneuerbare Energien sowie Schutztextilien. Dazu sollen europäische Netzwerke genutzt werden, die es sowohl Vergabestellen als auch Wirtschaftsakteuren ermöglichen, besser miteinander in Kontakt zu treten.

**STEPPIN (STandards in European Public Procurement lead to Innovation)** ist ein Projekt der EU-Kommission mit 14 Europäischen Partnern. Mit der verstärkten Verwendung von Standards soll der öffentliche Einkauf innovativer gestaltet werden. Im Ergebnis wurde ein Handbuch für die Beschaffer veröffentlicht. Darin werden die Instrumente des neuen Vergaberechts erläutert und praktische Hinweise für den Einkauf innovativer und forschungsintensiver Produkte und Dienstleistungen gegeben. Gute innovative Lösungen sollen über nationale Grenzen hinweg transparenter gemacht und die internationale Zusammenarbeit der öffentlichen Beschaffer gefördert werden.



Die Bundesregierung, die Länder und die Kommunen sowie die EU-Kommission treiben die Modernisierung der öffentlichen Beschaffung weiter voran. Mit den vorgenommenen und geplanten Aktivitäten werden nicht nur das öffentliche Beschaffungswesen modernisiert und Einsparmöglichkeiten genutzt, sondern es wird auch die Beschaffung von innovativen Produkten, Dienstleistungen und Verfahren erleichtert. Denn in der Vergangenheit hat sich immer wieder gezeigt, dass innovative Beschaffungsprozesse auch die Beschaffung von innovativen Produkten und Dienstleistungen erleichtern.



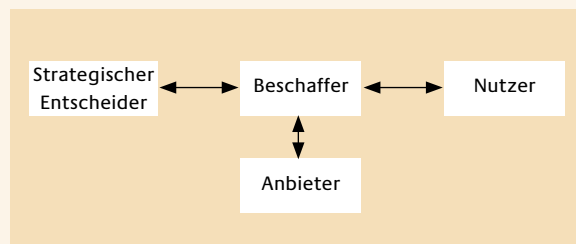
## 2. So gelingt eine innovationsorientierte Beschaffung

### 2.1. Zusammenwirken der Akteure

An der Beschaffung von öffentlichen Leistungen wirkt eine Reihe von Akteuren mit, die sich in vier Kategorien einteilen lassen:

1. Strategische Entscheider und Bedarfsträger, die die Beschaffungsprozesse gestalten und den Bedarf einzukaufender Leistungen festlegen,
2. Beschaffer, die den Einkauf durchführen,
3. Nutzer, die die erworbenen Leistungen gebrauchen, und
4. Anbieter, die die Leistungen anbieten.

#### Zusammenwirken der Akteure



Alle Personengruppen im Beschaffungswesen haben eine wichtige Funktion und können durch ihr aufgeschlossenes Verhalten viel zur innovationsfreundlichen Gestaltung des Beschaffungswesens beitragen.

Die strategischen Entscheider in der Politik, wie Bürgermeister, Stadtdirektoren, Landräte, Minister, Staatssekretäre, Abteilungsleiter bis zu den Referatsleitern in den Bundes- und Landesministerien legen maßgeblich die wesentlichen Richtlinien der Einkaufspolitik fest und gestalten die Beschaffungsprozesse. Sie definieren u. a. den Bedarf und die Rahmenbedingungen für die zu beschaffenden Leistungen. Auch die leitenden Personen von nachgeordneten Behörden, z. B. in den Beschaffungsämtern, können strategische Entscheider sein, wenn sie mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet sind.

Ein besonders nachahmenswertes Beispiel für eine Innovation im Beschaffungsprozess, die vom Leiter der Beschaffungsstelle konzipiert wurde, liefert das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR).

### Beispiel: Intelligentes Anreizsystem bei der Beschaffung

#### Ausgangslage

Das DLR wollte das Innovationspotenzial der Auftragnehmer bei der Beschaffung von Maschinen, Anlagen sowie im Baubereich nicht nur fördern, sondern auch herausfordern.

#### Vorgenommene Veränderung

Hierzu hat das DLR – auf Initiative des Leiters der Beschaffungsstelle – ein Bonus-System eingeführt. Es setzt einen Anreiz für den Anbieter, besser zu sein als gefordert: Bestimmte Leistungsdaten werden definiert, und wenn der Auftragnehmer bessere Leistungsdaten erreichen kann, wird die Ersparnis zwischen Anbieter und Beschaffer geteilt. Durch diesen zu erzielenden Bonus wird der „Ehrgeiz“ der Konstrukteure, Ingenieure und Entwickler mobilisiert. Der gesamte Lebenszyklus des zu beschaffenden Objekts wird zu Grunde gelegt: Nicht nur die wirtschaftliche Erstellung der Anlage, der Maschine oder des Gebäudes, sondern gerade auch die Betriebskosten werden einbezogen.

#### Ergebnis

Das DLR hat auf diese Weise sein Beschaffungswesen noch weiter optimiert und kann innovativere Produkte beschaffen, die wiederum effizienter und kostengünstiger sind. 2009 hat das DLR für dieses System den Preis „Innovation schafft Vorsprung“ erhalten.



Strategische Entscheider tragen eine besondere Verantwortung, denn sie können durch die Gestaltung der Beschaffungsprozesse und ihre Rahmenvorgaben für den staatlichen Einkauf gezielt die Beschaffung innovativer Leistungen ermöglichen. Sie können den Beschaffungsstellen bewusst vorgeben, den Erwerb einer neuen Technologie zu prüfen und möglichst auch zu realisieren, sofern dies vergaberechtlich und wirtschaftlich vertretbar ist. Hier werden entscheidende Weichen gestellt, auch Neues und Unkonventionelles zu fördern. Strategische Entscheider können

geeignete Maßnahmen treffen, um bei ihren Beschaffern eine generelle Aufgeschlossenheit gegenüber Innovationen und neuen Technologien zu bewirken. Sie können Innovationshemmnisse beseitigen, ihre Mitarbeiter schulen und für ein effizientes Beschaffungsmanagement sorgen. Wichtig ist ein stärkeres Bewusstsein für die Bedeutung von Innovationen; Impulse und Anregungen kann der systematische Austausch mit Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft sowie mit den operativen Beschaffern, Anbietern und Nutzern geben.

### Beispiel für eine gute Zusammenarbeit mit der Wirtschaft: Rahmenvertrag zwischen Umweltbundesamt und Beschaffungsamt des BMI

#### Ausgangslage

In der Beschaffung von Informations- und Telekommunikationstechnologie (ITK) ist es eine Herausforderung, die Ausschreibungsunterlagen zu formulieren. Das liegt an der technischen Komplexität der Materie, der raschen Abfolge der Produktzyklen und vor allem an der Schwierigkeit, die gewünschte Leistungsfähigkeit eines Systems punktgenau zu beschreiben und dabei alle technischen Anforderungen einzubeziehen. Um dem entgegenzuwirken, sollte das spezifische Fachwissen der ITK-Branche einbezogen werden.

#### Vorgenommene Veränderung

Das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern und das Umweltbundesamt haben einen Rahmenvertrag zur Beschaffung von ITK geschlossen. Dieser ermöglicht, Ausschreibungen zur Beschaffung von ITK

- ▶ **produktneutral**, d.h. ohne Verwendung geschützter Markennamen oder Nennung eines bestimmten Herstellers,
- ▶ unter Beachtung aller **zwingenden gesetzlichen Produkthanforderungen**
- ▶ und unter Gesichtspunkten einer **nachhaltigen Beschaffung**

zu formulieren.

Die Besonderheit dieses Rahmenvertrages liegt darin, dass Expertinnen und Experten aus der ITK-Branche intensiv daran mitgearbeitet haben.

#### Ergebnis

Auf der Grundlage dieses Rahmenvertrages kann die Beschaffung von ITK nun einfach, rechtssicher und kostengünstig erfolgen.

Quelle: Beschaffungsamt des Bundesministeriums des BMI und Umweltbundesamt

Die **operativen Beschaffer** in den Beschaffungsstellen führen den Einkauf von Leistungen durch; sie sorgen für eine effiziente Ausführung der strategischen Vorgaben. Sie haben zweifellos einen geringeren Spielraum als die strategischen Entscheider, sie können aber durch ihre Fachkenntnisse und ihr Handeln das Beschaffungswesen in ihren Möglichkeiten innovativ gestalten, z. B. durch ihr Interesse an neuen Techniken und Nutzung der vergaberechtlichen Möglichkeiten. Sie sind die Instanz, die in ihrer Stellvertreterfunktion für den Bund, die Länder oder die Kommunen letztlich die Entscheidungen über den Kauf eines bestimmten Produktes innerhalb der vorgegebenen Rahmenbedingungen trifft.

Die Beschaffer haben ständigen Umgang mit den Anbietern und Lieferanten. Hierdurch und durch ihre Marktkenntnis können sie eher erkennen als die strategische Ebene, welche neuen technologischen Möglichkeiten am Markt existieren. Sie können mit potenziellen Anbietern in einen intensiven Dialog eintreten und neue, interessante Informationen an die strategische Ebene weiterleiten. Das Wissen der operativen Einkäufer ist eine wichtige Voraussetzung für den Erwerb von Innovationen.

Eine wichtige Aufgabe der operativen Beschaffer ist auch die **Zusammenarbeit mit anderen Vergabestellen**. In Deutschland gibt es ca. 30.000 öffentliche Vergabestellen des Bundes, der Länder und der Kommunen, die Produkte und Leistungen für den öffentlichen Bedarf einkaufen. Die Größe der Beschaffungsstellen ist sehr unterschiedlich: Vielfach sind sie pro Stelle nur mit einer Person oder einer Halbtagskraft ausgestattet. Daneben gibt es einige große Vergabestellen, wie z.B. auf Bundesebene das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, die Beschaffungsämter des Bundesministeriums der Verteidigung und das Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung. Die großen Vergabestellen beschäftigen eine hohe Anzahl von Mitarbeitern und verfügen über technisches und vergaberechtliches Spezialwissen, das zum Erwerb komplexer und auch innovativer Produkte und Technologien notwendig ist.

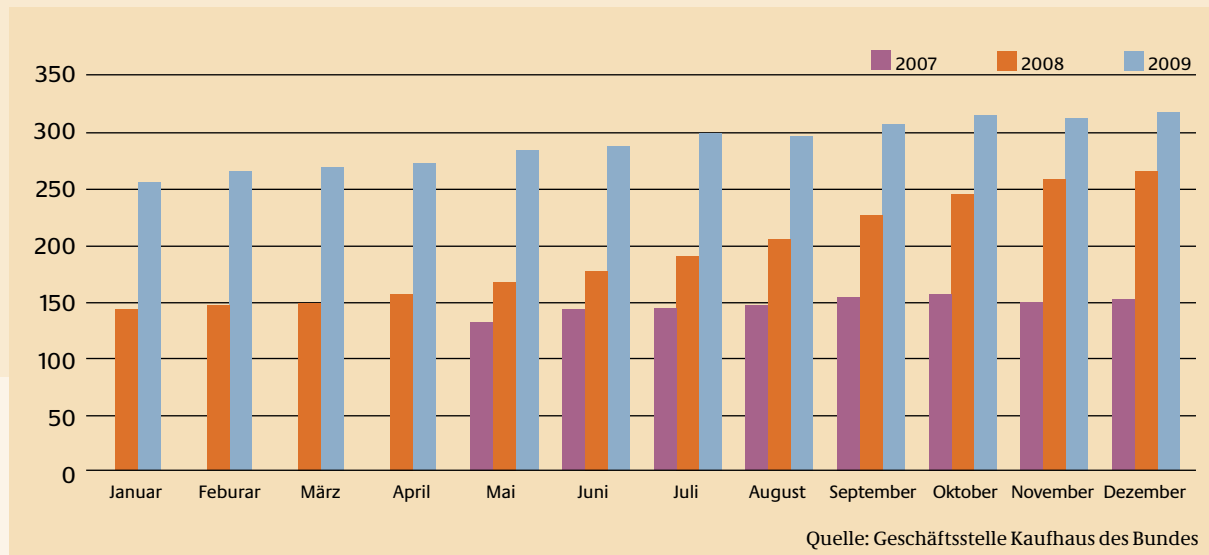
Auf allen staatlichen Ebenen gibt es Bemühungen, die Zusammenarbeit der Vergabestellen zu stärken. Die Vorteile liegen auf der Hand:

- ▶ Die Zusammenarbeit ermöglicht die Bündelung größerer Stückzahlen und damit die Erwirtschaftung von Preisvorteilen und besseren Konditionen. Rahmenverträge, die eine Vergabestelle für eine Vielzahl von Bedarfsträgern mit einem oder mehreren Lieferanten abschließen, ermöglichen den Erwerb kleiner Mengen für einen Bedarfsträger, aber zu den Konditionen, die für alle an den Rahmenvertrag angeschlossenen Bedarfsträger gelten.
- ▶ Die Zusammenarbeit ermöglicht einen intensiven Erfahrungsaustausch. Spezialwissen kann einer größeren Anzahl von Vergabestellen verfügbar gemacht werden.
- ▶ Die Zusammenarbeit ermöglicht die Ausarbeitung standardisierter Verdingungsunterlagen, die zu Kosteneinsparungen sowohl für die öffentliche Hand als auch für die privaten Anbieter führen.

Diese Vorteile führten dazu, dass viele Bundesländer zentrale Beschaffungsstellen eingerichtet haben (z. B. Landesbetrieb Logistikzentrum Baden-Württemberg, im Land Brandenburg die Zentralstelle und Serviceeinrichtung für das Beschaffungswesen) bzw. bestehende Verwaltungseinheiten die Beschaffung zentral durchführen (z.B. in Hamburg die Finanzbehörde).

Auf Bundesebene gibt es vier Zentrale Beschaffungsstellen: Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, Bundesfinanzdirektion Südwest, Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung, Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung. Sie übernehmen den **Einkauf von Liefer- und Dienstleistungen**, die auf der elektronischen Bestellplattform „Kaufhaus des Bundes“ den Behörden und Einrichtungen des Bundes angeboten werden. Im Rahmen einer festgelegten Zuständigkeit schreibt jede Vergabestelle ein bestimmtes Produktsortiment aus, für das sie fachlich besonders qualifiziert ist. So schließt z. B. die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) die Rahmenverträge für standardisierte Produkte aus dem Sortiment Labormaterialien ab. Insbesondere hinsichtlich der Laufzeiten der einzelnen Rahmenverträge gibt es erhebliche Unterschiede, da der Wettbewerb aufrechterhalten werden soll und Innovationszyklen sowie Markteinflüsse zu berücksichtigen sind.

### Jedes Jahr werden immer mehr Rahmenverträge abgeschlossen Kaufhaus des Bundes – Anzahl der Rahmenvereinbarungen



Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung hat für seine Bündelungsrahmenverträge eine besondere Art der **Bedarfsprognosen** entwickelt. Dabei wird nicht der aktuelle Bedarf abgefragt, sondern es wird aus den Verbräuchen der Vergangenheit der zukünftig erwartete Bedarf an den jeweiligen Artikeln extrapoliert. Dabei werden auch zukünftige absehbare Entwicklungen und Verbrauchsänderungen berücksichtigt. Diese Bedarfsprognosen bilden den Kern der daraufhin folgenden Ausschreibungen zum Abschluss der erstmalig zu schließenden Bündelungsrahmenverträge und damit auch die Angebotsgrundlage. Über die Vertragslaufzeit der Bündelungsrahmenverträge hinweg werden Controllingdaten bezüglich der Nutzung der Verträge erhoben. Werden die Bündelungsrahmenverträge nach Ende der Vertragsdauer neu aufgelegt, ist eine erneute Bedarfsprognose nicht mehr erforderlich, da die erneute Vergabe des Sortimentes auf der Grundlage der dann zur Verfügung stehenden Controllingdaten abgeschlossen werden kann.

Eine weitere wichtige – und oft unterschätzte – Rolle spielen die **Nutzer**. Sie setzen die erworbenen Leistungen und Produkte ein. Sie können die Vorzüge und Nachteile neuer Produkte am besten beurteilen. Aus ihrer täglichen beruflichen Praxis und dem intensiven Erfahrungsaustausch untereinander können sie

wertvolle Anregungen geben für die Einführung von Neuerungen im öffentlichen Dienst. Sie sollten der strategischen Ebene bzw. den operativen Einkäufern daher interessante Informationen mitteilen. Umgekehrt müssen die strategischen Entscheidungs- und Bedarfsträger und operativen Beschaffer von sich aus verstärkt mit den Nutzern kommunizieren. Somit haben auch die Nutzer eine nicht zu unterschätzende Funktion dabei, neue Ideen für öffentliche Beschaffungen zu stimulieren.

Die **Anbieter** bieten ihre Produkte den öffentlichen Institutionen an. Sie sind naturgemäß daran interessiert, dass ihre Produkte zu einem möglichst hohen Preis gekauft werden. Sie werden sich daher an dem Bedarf ausrichten; sie können diesen Bedarf aber auch beeinflussen, indem Sie z. B. auf neue technische Möglichkeiten hinweisen. Sie kennen die Vorteile ihrer Produkte (z. B. Energieeinsparung, niedrigere Kosten, Nutzerfreundlichkeit); es muss ihnen daher darum gehen, die Einkäufer in einem intensiven Dialog über ihre Neuerungen zu informieren und auch einem breiteren Kreis von potenziellen Nutzern vorzustellen.

Wichtig ist ein **intensiver Austausch zwischen den strategischen Entscheidern, den Beschaffern, den Anbietern und Nutzern** zum Zwecke des Einkaufes der wirtschaftlichsten und nutzerfreundlich-

sten Lösungen im rechtlich zulässigen Rahmen. Solch ein Austauschprozess muss systematisch organisiert und gefördert werden, wie z. B. durch Präsentationen, Messen und Fachkonferenzen.



Akteure im Beschaffungsprozess sind die strategischen Entscheider in Politik und Verwaltung, die operativen Beschaffer, die Nutzer und Anbieter von innovativen Leistungen.

Sie alle können und sollten durch ihr verstärktes Engagement für Innovationen zur innovationsorientierten Gestaltung des Beschaffungswesens beitragen.

Wichtig ist ein intensiver Dialog zwischen den strategischen Entscheidern, Beschaffern, Nutzern und Anbietern. Die Zusammenarbeit zwischen den Vergabestellen wurde erheblich verstärkt. Durch den Abschluss von Rahmenverträgen entstanden Kostenvorteile.

## 2.2. Elektronischer Beschaffungsvorgang

Moderne Beschaffung basiert auf einem elektronischen Beschaffungsvorgang. Er spart allen Beteiligten Zeit und Kosten und ermöglicht eine unkomplizierte und schnelle Kommunikation.

Die elektronische Beschaffung durch den Bund erfolgt über die **e-Vergabe-Plattform** des Bundes. Sie ist eine Bekanntmachungs- und Kommunikationsplattform, auf der nicht nur Investitionsvorhaben zur Veröffentlichung kommen, sondern auch das gesamte Vergabeverfahren elektronisch durchgeführt wird.

### e-Vergabe: Die zentrale Ausschreibungsplattform des Bundes

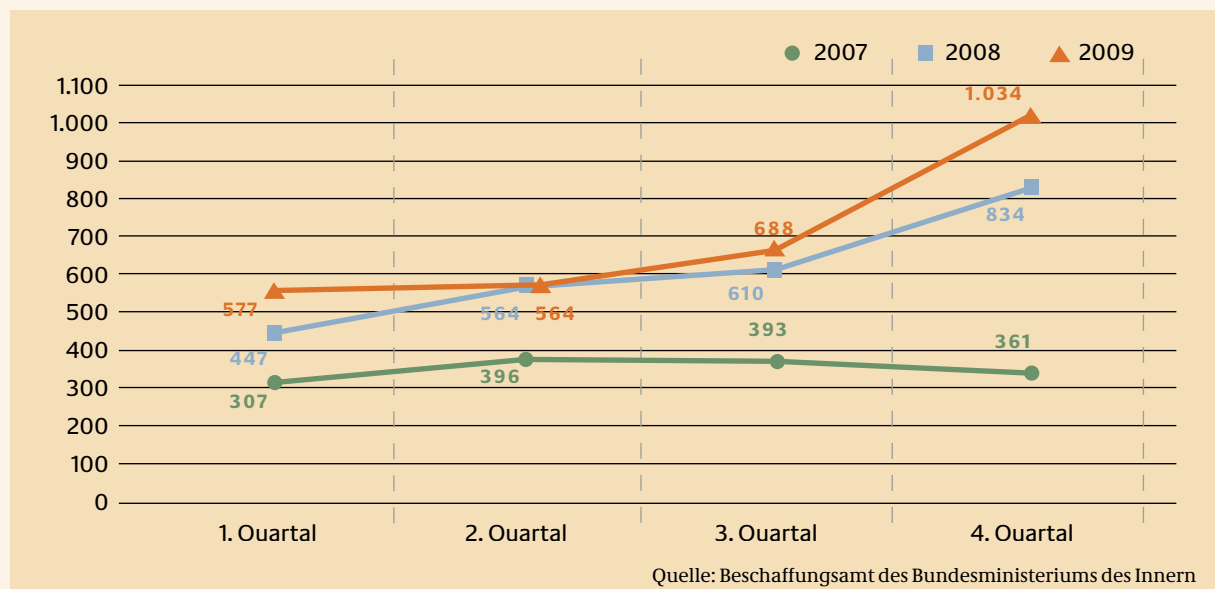
Unter [www.evergabe-online.de](http://www.evergabe-online.de) können sich Unternehmen schnell und mühelos über Investitionsvorhaben des Bundes informieren, Bekanntmachungen herunterladen und ihre Angebote elektronisch abgeben. Die e-Vergabe deckt alle Formen der nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren ab – vom Offenen Verfahren bis zum Verhandlungsverfahren. Firmen aus ganz Europa können sich über das Internet kostenfrei an allen Ausschreibungen beteiligen, auch das belebt den Wettbewerb.

Um elektronisch an Vergabeverfahren teilnehmen zu können, registriert sich ein Wirtschaftsakteur als Anbieter einmalig auf der Vergabeplattform. Dazu benötigt er eine qualifizierte Signatur oder eine **softwarebasierte fortgeschrittene Signatur**. Bei Anmeldung an der e-Vergabeplattform wird die Person über diese Signatur identifiziert und kann anschließend mit den Vergabestellen elektronisch kommunizieren und Verdingungsunterlagen anfordern. Zur Abgabe von Teilnahmeanträgen und Angeboten wird die Signatur ebenfalls benötigt.

Die Kommunikation bleibt vertraulich. Alle Dokumente, darunter die Angebote, Zuschlagserteilungen und Auftragsbestätigungen sowie die Verträge, werden sicher übermittelt und können von Dritten nicht eingesehen werden. Das System kontrolliert alle Zugangsberechtigungen. Angebote können erst nach Ablauf der Angebotsfrist unter Anwendung des Vier-Augen-Prinzips geöffnet und entschlüsselt werden. Dazu sind die Angebotsöffner der Vergabestellen mit einer qualifizierten Signatur ausgestattet. Für alle Phasen des Vergabeverfahrens gilt: Unternehmen und Behörden kommunizieren ausschließlich über die Vergabeplattform und damit über das Internet miteinander.

Quelle: Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern

### Kaufhaus des Bundes elektronisches Abrufvolumen pro Quartal





Die Ausschreibungen der Europäischen Institutionen können über das **EU-Informationssystem SIMAP** (Système d'information sur les marchés publics européens, <http://www.simap.europa.eu>) abgerufen werden.

Die nationalen und europäischen Vergabestellen nutzen vermehrt die modernen Informations- und Kommunikationsmittel, so dass die Unternehmen nicht mehr eine Vielzahl von Amtsblättern durchgehen müssen, um sich an Ausschreibungen der öffentlichen Verwaltung zu beteiligen. Davon profitieren vor allem die kleinen und mittelständischen Unternehmen. Der intensivierte Wettbewerb führt in der Tendenz zu niedrigeren Preisen - davon profitieren die Vergabestellen und damit letztlich die Steuerzahler.

Nicht nur die Einkaufskosten, sondern auch die Prozesskosten in den Vergabestellen können durch einen elektronischen Beschaffungsvorgang erheblich

gesenkt werden. Die elektronische Akte, das Workflow-System, die elektronische Veröffentlichung der Bekanntmachungen und der elektronische Dokumentenaustausch unterstützen die Arbeit der Beschaffer, steigern die Effizienz und verkürzen die Laufzeiten.

Um diese Erkenntnisse in den Vergabestellen in die Praxis umzusetzen, müssen vor allem auch die technischen Voraussetzungen geschaffen werden. Problematisch ist, dass derzeit keine einheitlichen Lösungen für elektronische Beschaffungsprozesse und keine einheitlichen Anforderungen an prozessunterstützende elektronische Systeme existieren. Grund sind erhebliche Unterschiede in den Organisations- und Bedarfsstrukturen der öffentlichen Hand der verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) sowie dezentrale Verantwortlichkeiten für die zugrunde liegenden Verwaltungsprozesse. An diesem Punkt setzt das **Projekt REPROC – References Procurement an**.

## BME-Verbundprojekt

### REPROC – References Procurement

Der BME e.V. hat im Juli 2008 mit Verbundpartnern der öffentlichen Hand aus Bund, Ländern, Kommunen und öffentlichen-rechtlichen Körperschaften das Projekt REPROC mit Fokus auf die Optimierung der öffentlichen Beschaffung gestartet. Es zielt darauf, die Voraussetzungen zur Umstellung der öffentlichen Beschaffung auf durchgängige elektronische Prozessketten zu schaffen. Das Vorhaben wird vom BMWi gefördert.

### BME-Verbundprojekt: Die Verbundpartner

Beschaffungsamt des Bundesministerium des Innern, Bundesfinanzdirektion Südwest, Freie und Hansestadt Hamburg, Freistaat Bayern, Land Hessen, Land Nordrhein-Westfalen, Stadt Mainz, Stadt Trossingen, Stadt Wiesbaden, Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Rentenversicherung Bund, Ständige Konferenz der Auftragsberatungsstellen, ZDF.

### Projektbeschreibung

Ziel von REPROC ist es, die öffentliche Hand bei der Umstellung der Beschaffung auf medienbruchfreie elektronische Prozesse zu unterstützen. Dadurch sollen Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen erreicht werden. Denn derzeit existieren keine einheitlichen Anforderungen als Voraussetzung für die Entwicklung geeigneter Standardsoftware-Systeme für die elektronische Beschaffung (eProcurement) und deren Integration in ein IT-Gesamtkonzept für die öffentliche Hand (eGovernment). Diese Lücke soll durch das Projekt REPROC geschlossen werden. ▶

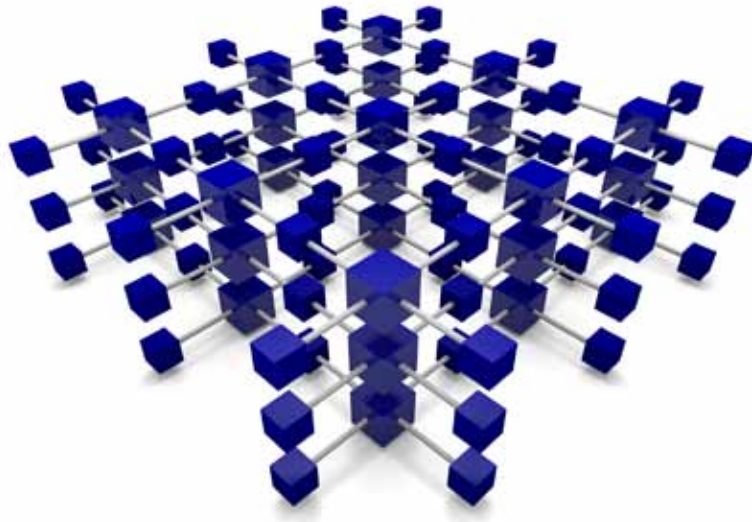
**REPROC**  
REFERENCES PROCUREMENT

Zu diesem Zweck wurde in der ersten Projektstufe ein universelles Referenzmodell der Beschaffungsprozesse öffentlicher Auftraggeber erarbeitet. Dazu wurde in Form eines Best-Practice-Ansatzes der größte gemeinsame Nenner der unterschiedlichen Prozess-Ausprägungen entwickelt. Durch weitgehende Modularisierung und Differenzierung wurde dabei ein Höchstmaß an Flexibilität und Adaptierbarkeit erreicht.

Das Ergebnis ist ein einheitliches und durchgängiges Basis-Prozessmodell, das sich, ggf. durch punktuelle Anpassungen/Erweiterungen, an jede individuelle Aufbauorganisation anpassen lässt.

### Flexibilität durch Modularisierung

#### Individuelle modulare Prozessketten, Integration des eProcurement in das eGovernment



In der zweiten Projektstufe (Abschluss 30.6.2010) wird auf Grundlage des Prozessmodells ein übergreifendes fachliches Daten- und Schnittstellen-Modell entwickelt. Darauf aufbauend erfolgt in der dritten Stufe (Abschluss 30.06.2011) die Definition der Anforderungen an Software-Lösungen zur Realisierung eines mit dem Prozessmodell konformen elektronischen Workflow.

#### Projektbegleitende Pilotierung

Der Praxiseinsatz des gewählten Ansatzes wird im Rahmen einer projektbegleitenden Pilotierung ab Januar 2010 in einem Zeitraum von ca. 6 Monaten validiert. Der Aufwand für die Einführung und, soweit erforderlich, die Individualisierung des Referenz-Prozessmodells werden beispielhaft ermittelt.

Zudem erfolgt mit einem Verbundpartner des Projekts und seinen Beschaffungsreferaten ein Abgleich der implementierten Arbeitsabläufe des Referenz-Prozessmodells in Form einer Delta-Analyse.

Die Pilotierung wird durch Experten für Anforderungsanalyse und Geschäftsprozess-Modellierung des BME e.V. unterstützt. Die Ergebnisse der Pilotierung fließen unmittelbar in die kontinuierliche Weiterentwicklung des REPROC-Prozessmodells ein.

#### Bedeutung und Mehrwert von REPROC

Durch die Unterstützung von REPROC wird der Beschaffungsprozess für die öffentliche Hand deutlich vereinfacht. Denn REPROC bietet abgeschlossene Teilprozesse, in denen die verschiedenen Arbeitsschritte einer ►

Beschaffung zu in sich abgeschlossenen Modulen zusammengefasst werden. Zudem wird der eigentliche Beschaffungsprozess mit anderen elektronischen Prozessen (Buchhaltung, Controlling, etc.) verzahnt. Alle laufenden und abgeschlossenen Beschaffungsprojekte und Maßnahmen werden im Monitoring bei den Bedarfsträgern und Vergabestellen dokumentiert, so dass jeder am Beschaffungsprozess Beteiligte die für ihn relevanten Informationen einsehen und darauf reagieren kann. Darüber hinaus schafft ein durchgängiges Monitoring Rechtssicherheit und Transparenz über den gesamten Beschaffungsprozess hinweg.

**Information zum Projekt und zum Referenz-Prozessmodell:**

[www.reproc.de](http://www.reproc.de)

Projektleitung REPROC: RA Martina Jungclaus und Dipl.-Ing. Andreas Jörn

Quelle: Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V. (BME)

Ein weiterer Baustein für einen elektronischen Beschaffungsvorgang – von der Bestellung bis zur Abrechnung – sind Produktkataloge, die in einem einheitlichen Format ausgetauscht werden. Wenn der Lieferant seine Produkte den Beschaffern nicht mehr in gedruckter, sondern in elektronischer Form anbieten will, muss er sicherstellen, dass die Katalogdatei in das System des Einkäufers integriert werden kann. Zu diesem Zweck wurde der BMEcat entwickelt. Dieses Format für elektronische Produktkataloge wurde bereits vor 10 Jahren entwickelt und ist im deutschsprachigen Raum sehr weit verbreitet. Es vereinheitlicht den Austausch der Kataloge zwischen Lieferanten und Beschaffungsstellen und vereinfacht somit die elektronische, medienbruchfreie Bestellung.

Elektronische Vergabeverfahren halten verstärkt Einzug ins öffentliche Beschaffungswesen. Solche Verfahren führen nicht nur zu Effizienzgewinnen in den Beschaffungsstellen. Sie senken auch die Angebotskosten für die Unternehmen und erhöhen durch Bekanntmachung im Internet die Markttransparenz und Wettbewerbsintensität. Mit sinkenden Angebotskosten und höherer Wettbewerbsintensität steigen auch die Marktchancen für innovative Produkte und technologisch neue Lösungen.



### 2.3. Hemmnisanalyse

Um das Beschaffungswesen auch „in den Köpfen“ der Akteure innovationsorientiert auszugestalten, sollten Hemmnisse, die bei einem oder mehreren Beteiligten vorliegen, identifiziert und beseitigt werden.

**Wichtige Hemmnisse**, die in den Grundeinstellungen der agierenden Personen ihre Ursache haben, können sein:

- ▶ **Beschaffer**, die eher altbewährte Techniken bevorzugen, weil sie das Risiko des Einkaufs neuer Techniken scheuen,
- ▶ **Nutzer**, die an herkömmliche Verfahren gewohnt sind und Angst vor ihrer Meinung nach zu schwierig zu bedienender Technik haben,
- ▶ **Anbieter**, die sich mit konservativen Problemlösungsvorschlägen an den öffentlichen Beschaffer wenden, weil sie sich mit einer herkömmlichen Lösung eher einen Zuschlag versprechen,
- ▶ **Strategische Entscheider**, die den Beschaffern keine klaren Vorgaben für eine innovationsorientierte Beschaffung machen und zu wenig Rückendeckung beim Umgang mit unvorhergesehenen Risiken geben.

Wird z.B. ein neues EDV-Ablagesystem eingeführt, müssen die Betroffenen generell bereit sein, sich mit der neuen Softwaretechnik zu beschäftigen und das bisherige, gewohnte und vielleicht subjektiv als vollkommen ausreichend beurteilte System aufzugeben. Durch die zwangsläufig einsetzende, oftmals „von oben“ initiierte Veränderung, die von Einzelnen nicht gewünscht war, müssen neue Schulungen belegt werden, die dem Nutzer den Umgang mit der neuen Software zeigen.

Um Innovationswiderstände und -barrieren reibungsfreier zu überwinden, können spezielle Schulungen konzipiert werden. Auch kann eine **individuelle Selbstevaluation der Beschaffungsstelle** Hilfestellung geben. Ein Beispiel ist die von der TU Dresden entwickelte Hemmnisanalyse zur umweltorientierten Beschaffung, die analog für die innovationsorientierte Beschaffung angewendet werden kann. Dieses Instrument kann Verwaltungen helfen, ihre Position im Hinblick auf neue Einstellungen – im Beispiel eine „umweltfreundliche“ Beschaffung – zu bestimmen und zukünftige Verbesserung anzustoßen.

### Beispiel: Umweltorientierte Beschaffung

Gegenstand der Hemmnisanalyse sind die wahrgenommenen Hemmnisse, unabhängig davon, ob sie tatsächlich existieren oder nicht, da diese letztlich auch Entscheidungen beeinflussen können. Im Rahmen von Forschungsprojekten wurden Hemmnisse in der öffentlichen Beschaffung identifiziert, die eine umweltfreundliche Beschaffung behindern. Darauf aufbauend wurde ein standardisierter Fragebogen zu Hemmnissen umweltfreundlicher Beschaffung entwickelt, welcher sich an verschiedene Entscheidungsträger in Verwaltungen richtet. Ein wichtiges Ergebnis der bisherigen Hemmnisanalysen war die Erkenntnis, dass die Hemmnisse in verschiedenen Verwaltungen unterschiedlich wahrgenommen werden. Eine Verallgemeinerung über „die“ Hemmnisse der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung erscheint nicht möglich und sinnvoll. Daraus kann abgeleitet werden, dass diese auch nur vor Ort zu überwinden sind. Hierfür wurde ein „Selbstevaluations-Tool“ entwickelt, das auf der Methode der Hemmnisanalyse basiert. Insgesamt hat der Online-Fragebogen sechs Fragen zur umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung, wobei die sechste Frage verschiedene Statements hinsichtlich der umweltfreundlichen Beschaffung beinhaltet. Das Selbstevaluations-Tool können alle öffentlichen Einrichtungen nutzen, um selbst eine Hemmnisanalyse durchzuführen. Das Selbstevaluations-Tool gliedert sich in drei Schritte – die Befragung, die Auswertung und die Interpretation.

#### Schritt 1: Die Befragung: Teilnehmerauswahl und Durchführung der Befragung

Identifikation von Personen, die Einfluss auf den Beschaffungsprozess haben (Schlüsselpersonen). Darauf aufbauende Festlegung, wer in die Befragung einbezogen werden soll: Direkt mit der Beschaffung Betraute, Einflussnehmer auf das Ergebnis einer Beschaffungsentscheidung etc.. Bedingung: Mindestanzahl von fünf Teilnehmern nicht unterschreiten. Beantwortung des „Online“-Fragebogens durch die ausgewählten Personen.

#### Schritt 2: Die Auswertung: Identifikation und Bewertung der Hemmnisse umweltfreundlicher Beschaffung

Auswertung der Fragebögen und Bewertung der wahrgenommenen Hemmnisse mit Hilfe einfacher Bewertungsmethoden, um Trends zu visualisieren und die Hemmnisse nach ihrer Relevanz zu ordnen. So soll die Verwaltung bei ihrer Entscheidung unterstützt werden, mit welchen Hemmnissen begonnen werden könnte und sollte. Diese Fokussierung auf relevante Hemmnisse entspricht dem Grundsatz der Wesentlichkeit und soll bei der Entscheidungsfindung unterstützen.

#### Schritt 3: Die Interpretation: Interpretation der Ergebnisse und Ableitung von Strategien zum Umgang mit den Hemmnissen

Zur Interpretation der Ergebnisse werden Workshops empfohlen, die alle am Beschaffungsprozess Beteiligten zusammenbringen. In diesen Workshops werden die Befragungsergebnisse, mögliche Gründe dafür und Lösungen diskutiert sowie Strategien zum künftigen Umgang mit Hemmnissen umweltfreundlicher Beschaffung entwickelt. So soll die Entscheidungsfindung, wie hinsichtlich der als relevant identifizierten Hemmnisse vorgegangen werden soll, unterstützt werden.

#### Anwendungsbeispiel im Beschaffungsamt

2008 wurde eine solche Hemmnisanalyse im Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern durchgeführt. Als auffälligstes **Ergebnis** ist festzuhalten, dass alle Hemmnisse von den befragten Personen sehr unterschiedlich wahrgenommen werden. Die Mitarbeiter des Beschaffungsamtes gaben an, dass die umweltfreundliche öffentliche Beschaffung vorrangig durch zu hohe (Anschaffungs-) Kosten gehemmt wird.

#### Lösungsansätze

Im Rahmen von Workshops im Beschaffungsamt wurde gemeinsam mit den Betroffenen nach Lösungen gesucht, wie die bestehenden Hindernisse überwunden werden können: ►

- ▶ Die umweltfreundliche Beschaffung sollte in grundlegenden Dokumenten der Behörde wie dem Leitbild, Dienstanweisungen oder dem Beschaffungsleitfaden als Organisationsziel definiert werden.
- ▶ Für den Ausbau der Fachkenntnisse sollte mit Schulungen sowie regelmäßiger Kommunikation mit Umweltbehörden gesorgt werden. Prüfsiegel und Audits könnten helfen, umweltfreundliche Produkte zu identifizieren. Kenntnisse über entsprechende Datenbanken und Software-Tools wären nötig, um Lebenszykluskosten kalkulieren zu können.

Grundlegende Voraussetzung für eine umweltfreundliche Beschaffung bleiben aber der politische Wille und die entsprechende Umsetzung durch den Gesetzgeber. Eine **kontinuierliche Hemmnisanalyse** wird zeigen, inwieweit Hemmnisse im Beschaffungswesen abgebaut bzw. vermindert werden könnten.

Zugang zum Kontaktformular zur Hemmnisanalyse: <http://fak.wwilq.wiwi.tu-dresden.de/hurdles/>

Eine Informations- und Motivationsbroschüre für eine umweltfreundliche Beschaffung wurde zusammen mit dem sächsischen Umweltministerium erarbeitet:

[http://www.tu-dresden.de/wwbwlbu/forschung/download/dateien/smul\\_broschuere\\_beschaff.pdf](http://www.tu-dresden.de/wwbwlbu/forschung/download/dateien/smul_broschuere_beschaff.pdf)

Ein Schulungsskript sowie ein dazugehöriger Foliensatz sind zudem auf den Internetseiten des Umweltbundesamtes zu erhalten:

<http://www.umweltbundesamt.de/produkte/beschaffung/index.php>

(Die Prüfung aller Deep Links erfolgte am 10.02.2010)

Die Hemmnisanalyse erkennt die Schwachstellen im Beschaffungswesen, die in anschließenden Workshops mit den betroffenen Personen besprochen werden können. Es können Ziele vereinbart werden, wie die innovationshemmenden Einstellungen, z. B. mit gezielten Gesprächen und Informationsveranstaltungen, vermindert werden können.

Innovationshemmende Grundeinstellungen der im Beschaffungswesen beteiligten Akteure können mit Hilfe einer Hemmnisanalyse identifiziert und in eingehenden Gesprächen und Informationsveranstaltungen vermindert werden.





## 2.4. Ganzheitliches Projektmanagement

Die Beschaffung der meisten neuen Produkte und Leistungen ist ein Routinevorgang, für den es Standardverfahren gibt, die insbesondere für ständig wiederkehrende einfache Leistungen durchaus sinnvoll sind. Hierbei ist das Management relativ einfach und erfolgt nach vorgegebenen Standards.

Allerdings gibt es immer wieder größere Beschaffungsaktionen, z. B. neue elektronische Systeme, technologisch anspruchsvolle Bauvorhaben, die eine strategische Herangehensweise erfordern, die den gesamten Beschaffungsprozess von der Bedarfsentstehung, über die Markterkundung, die Vergabe, bis hin zum Controlling der Einführung erfordert. Voraussetzung solch komplexer, technologisch an-

spruchsvoller Beschaffungsvorgänge ist ein **innovationsorientiertes Beschaffungsmanagement**. Die strategischen Entscheider müssen dies überprüfen bzw. gewährleisten. Hierzu ist es hilfreich zu prüfen, ob z. B. Kriterien erfüllt werden, die in nachfolgender Checkliste gefragt werden:

Komplexe Beschaffungen erfordern den Aufbau eines **ganzheitlichen Projektmanagements**. Ausgangspunkt ist eine klare politische, zielorientierte Vorgabe. Darauf aufbauend muss ein Gesamtplan frühzeitig konzipiert werden, der sämtliche Phasen des Beschaffungsprozesses, alle betroffenen Bereiche und alle Akteure – strategische Entscheider, Beschaffer, Nutzer und Anbieter - mit einbezieht. Zugleich ist den vorherrschenden Beschaffungsbedingungen gerecht zu werden bzw. sind diese, wo möglich, innovationsfreundlicher auszugestalten.

### Checkliste: Innovationsorientiertes Beschaffungsmanagement

- Ist das Klima in den Beschaffungsstellen und bei den strategischen Entscheidern als innovationsfreundlich zu bezeichnen? Sollte eine systematische Innovationshemmnisanalyse durchgeführt werden?
- Besteht ausreichender Dialog mit Nutzern und Anbietern von Innovationen? Werden Lieferanten und Nutzer gezielt auf Neuerungen angesprochen?
- Werden Schlüsseltechnologien identifiziert, akzeptiert und gefördert?
- Besteht ausreichende Marktkenntnis?
- Besteht bei den operativen Beschaffern ausreichendes Wissen über geplante Beschaffungsvorhaben? Haben die Einkäufer die Möglichkeit, die strategische Ebene zu beraten?
- Sind die Mitarbeiter optimal geschult? Nicht nur über vergaberechtliche, sondern auch über technische und betriebswirtschaftliche Inhalte?
- Sind die operativen Beschaffer berechtigt und motiviert, möglichst eigenständig im Dialog mit Nutzern und Anbietern zu entscheiden? Verfügen sie über Verhandlungserfahrungen?
- Sind die Beschaffungsprozesse in allen Phasen transparent und nachvollziehbar?
- Gibt es ein ausreichendes Controlling der Beschaffungsprozesse?
- Werden elektronische Vergabeverfahren angewandt?
- Wird das Beschaffungsmanagement durch externe Fachleute geprüft und laufend verbessert?

Dabei müssen z. B. folgende **Fragen** beantwortet werden:

- ▶ Welche Ziele werden mit der Beschaffung verfolgt?
- ▶ Welche Budgets stehen zur Verfügung?
- ▶ Welche Bedürfnisse haben die Anwender?
- ▶ Welche technischen oder betrieblichen Anforderungen werden vom Bedarfsträger gestellt?
- ▶ Welche funktionellen Anforderungen werden an das Produkt gestellt? Welche technischen Entwicklungen/Innovationen sind erforderlich?
- ▶ Welche technologischen Möglichkeiten bietet der Markt?
- ▶ Welche Anbieter kommen infrage?
- ▶ Welche vergaberechtlichen Möglichkeiten bestehen?

- ▶ Werden neue Ideen der operativen Einkäufer, der potenziellen Nutzer und der Anbieter ausreichend berücksichtigt?
- ▶ Wie sieht die Kosten- Nutzenrechnung über den gesamten Lebenszyklus aus?
- ▶ Welche Effekte auf die regionale Entwicklung, auf die Umwelt sind zu berücksichtigen?
- ▶ Wie reagiert die Öffentlichkeit? Industrie? Anwender? In welcher Form soll die Öffentlichkeit beteiligt werden?

Im Folgenden wird vorgestellt, wie komplexe Beschaffungsvorgänge des Beschaffungsamtes des BMI strukturiert werden:

### Beispiel: Strukturierung komplexer Beschaffungen

#### Vorbereitungsphase:

- ▶ Kleine Kern-Projektorganisation bilden
- ▶ Ggf. erste Lösungsansätze/-richtungen suchen
  - ▶ Brainstorming
  - ▶ Prüfung, ob es in anderen Bereichen bereits Lösungsansätze gibt
- ▶ Bedarf in groben Umrissen strukturiert beschreiben
- ▶ Markt erkunden, Lösungssuche erweitern/formalisieren; Instrument z. B.: Interessenbekundungsverfahren

#### Zwischenergebnis:

- ▶ Möglichkeiten der Bedarfsdeckung klarer beschreibbar („wie könnte es gehen?“)
- ▶ Wirtschaftlichkeit, finanzieller Rahmen erkennbar („wie teuer wäre es?“)
- ▶ Aufwand abschätzbar („wie lange dauert es?“)
- ▶ Projektorganisation anpassen („wen brauchen wir dafür?“)

#### Konkretisierungsphase

- ▶ Projektorganisation etablieren
- ▶ Personal (intern) gewinnen
- ▶ Groben Projekt(struktur)plan aufstellen
- ▶ Controlling/Risikomanagement etablieren
- ▶ Soweit notwendig: externen Beratungsbedarf klären/beschreiben
- ▶ Ggf. Vergabeverfahren für externe Beratung durchführen (z. B. Bereiche Technik, Recht, BWL, externes Controlling usw.)
- ▶ Bedarf konkretisieren
- ▶ Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen abschließen
- ▶ Haushaltsmittel absichern
- ▶ Vergabestelle verstärkt einbinden, zusammen mit dieser:
  1. Allgemeine Vergabeverfahrensfragen klären (z. B. Neben- /Alternativangebote möglich?)
  2. Leistungsbeschreibung bezogen auf Bedarf formulieren, möglichst funktional
  3. Klärung, was von den Angeboten erwartet wird (z. B. wie werden die Funktionalitäten erzielt?)
  4. Rechtliche Rahmenbedingungen der Leistungserbringung erarbeiten

- ▶ Struktur der Vergabeunterlagen festlegen, z. B.:
  1. Allgemeine Ausschreibungsbedingungen
  2. Leistungsbeschreibung
  3. Anforderungen an die Angebote
  4. Vertragsentwurf
- ▶ Bewertungskatalog incl. der Gewichtung der einzelnen Themen formulieren und abstimmen
- ▶ Projektplan konkretisieren, u. a.:
  1. Zeitplan für Vergabeverfahren fixieren
  2. Ressourcen klären
  3. Abstimmungsbedarf berücksichtigen
- ▶ Verdingungsunterlagen abschließend formulieren und qualitativ sichern

#### Vergabephase

- ▶ Beteiligte neben der Vergabestelle
  - ▶ Bedarfsträger
  - ▶ Externe Berater
- ▶ Bekanntmachung/Durchführung des Vergabeverfahrens
  - ▶ Beantwortung von Firmen-/Bieterfragen
  - ▶ Auswertung von Teilnahmeanträgen bzw. Angeboten
  - ▶ Ggf. Teststellungen
  - ▶ Je nach Verfahren ggf. Verhandlungen über Angebot(e)
- ▶ Zuschlag

#### Vertragsdurchführung/Vertragsmanagement

- ▶ Güte-/Qualitätssicherung
- ▶ Abnahmen
- ▶ Zahlungen
- ▶ Nachverhandlungen
- ▶ Vertragsänderungen

Quelle: Beschaffungsamt des BMI

Diese Struktur kann als Muster für einen individuellen Beschaffungsplan betrachtet werden, der je nach der individuellen Beschaffungssituation weniger, andere oder mehr Kriterien enthalten kann und mit einer ungefähren zeitlichen Planung versehen werden sollte. Ein solcher Plan systematisiert den Ablauf und hilft, Fehler zu vermeiden. Er muss sorgfältig vorbereitet werden und erfordert erhebliche organisatorische Vorüberlegungen und Veränderungen sowie Flexibilität für sich ändernde Rahmenbedingungen. Hierzu können auch auf den Einzelfall abgestimmte Checklisten erarbeitet werden. Die Durchführung des Planes sollte vom Entscheidungsträger in regelmäßigen Abständen überwacht werden.

Beschaffungen von komplexen Leistungen, die mit der Anwendung neuer Technologien verbunden sein können, erfordern ein ganzheitliches Beschaffungsmanagement, von der Zielvorgabe, der Beschreibung des Bedarfs, der Marktrecherche und Vergabe bis zum Controlling der Durchführung.



## 2.5. Zielvorgabe und frühzeitige Markterkundung

Die strategischen Entscheider und Bedarfsträger geben in der Regel den Anstoß für die Beschaffung von komplexen Leistungen. Hierzu ziehen sie vielleicht den Rat von Experten oder Anregungen aus dem Kreise der Nutzer und potenzieller Anbieter heran. Die Bedarfsträger formulieren den Bedarf, sie geben gemeinsam mit den Einkäufern das Beschaffungsziel vor; dabei kann auch eine innovative Lösung anvisiert werden, sofern diese wirtschaftlich und vergaberechtlich vertretbar ist. Wünschenswert ist, dass auch operative Einkäufer Hinweise auf innovative Lösungen geben.

Um ein geeignetes Innovationsklima anzuregen, ist es auf strategischer Ebene wichtig, **stärker das Ziel bzw. die Zielvorgabe als bereits detaillierte Angaben zur Technologie** zu formulieren. Dadurch kann Offenheit für neue innovative Lösungen geschaffen und gleichzeitig können die operativen Beschaffer motiviert werden, da man ihnen mehr Entscheidungsspielraum gibt. Der Einkäufer kann dann selbst entscheiden, welche konkrete Lösung er wählt, um ein vorgegebenes Ziel zu erreichen. Potenzielle Firmen werden ermutigt, auch neue, unkonventionelle Lösungen vorzuschlagen.

Dem Beschaffungsvorgang geht eine **frühzeitige Kommunikation dieser Absicht nach außen, hin zum Markt**, voraus. Möglichst sollte durch Veröffentlichung in einschlägigen Medien der gesamte Markt informiert werden. Potenzielle Anbieter sollten frühzeitig hinzugezogen werden, um deren Ideen Anregungen und Impulse für anstehende Projekte aufgreifen zu können. Hierzu muss aktives Beschaffungsmarketing in Form von Ankündigungsabsichten und Vorabinformationen über bevorstehende Ausschreibungen betrieben werden. Für die Markterkundung sollte eine ausreichende Zeit eingeräumt werden, um sich den Anliegen, Vorschlägen, Anregungen und Informationen, die von außen an die Beschaffer herangetragen werden, zu widmen. Die Gespräche sollten nicht nur mit einem möglichen Anbieter geführt werden, sondern mit möglichst vielen Anbietern, um verschiedene technologische Lösungen zu betrachten und um unvoreingenommen und neutral in das Wettbewerbsverfahren einzutreten. Solche Gesprä-

che müssen bereits vor der endgültigen Bereitstellung der Budgets für eine Beschaffung stattfinden. Denn wenn die Finanzmittel einmal bereitstehen, reicht meist die zur Verfügung stehende Zeit nicht mehr aus, um umfangreiche Gespräche und Recherchen zu führen.

Zur Vorbereitungsphase gehört auch der **Dialog mit den potenziellen Nutzern**, die aus der täglichen Praxis wichtige Anregungen geben können. Der **Austausch mit anderen Beschaffungsstellen**, auch in anderen Ländern, kann hilfreich sein, insbesondere wenn ähnliche Zielvorgaben bereits im Ausland verwirklicht wurden. So können zum Beispiel Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob sich eine neuartige Technik bereits bewährt hat und mit welchen Schwierigkeiten bei der Einführung zu rechnen ist.

Schließlich sollten umfassende Internetrecherchen und das Studium der einschlägigen Fachliteratur selbstverständlich sein.

Bei komplexen Beschaffungen sollten die Bedarfsträger die Ziele möglichst so vorgeben, dass die Einkäufer genügend Entscheidungsspielraum haben und die Anbieter auch mit unkonventionellen Lösungen zum Zuge kommen können.

Es ist eine umfassende Marktrecherche erforderlich. Dabei ist der frühzeitige Dialog mit potenziellen Anbietern besonders wichtig.



## 2.6. Wirtschaftlichkeit beurteilen

### Lebenszykluskosten berücksichtigen

Vielfach existiert in der öffentlichen Verwaltung die Vorstellung, Innovationen seien nicht wirtschaftlich und erfordern zu hohe Investitionskosten. Dabei wird außer Acht gelassen, dass das Vergaberecht fordert, dass die Wirtschaftlichkeitsrechnung den gesamten Lebenszyklus einer Investition umfassen muss. Alle verfügbaren Kosten müssen einbezogen werden. Je länger der Lebenszyklus ist, desto schwieriger sind jedoch alle kostenrelevanten Faktoren mit hinreichender Genauigkeit zu ermitteln.

Innovationen sind vielfach mit relativ hohen Investitionskosten, aber mit längerfristig geringeren Betriebskosten verbunden. Die Wirtschaftlichkeitsrechnung, die den gesamten Lebenszyklus umfasst, also auch die langfristig niedrigen Betriebskosten mit einbezieht, kann daher ganz anders aussehen als eine kurzfristige Betrachtung, in der die Investitionskosten ein zu starkes Gewicht haben. So können Innovationsgehalt und Wirtschaftlichkeit gleichermaßen für eine neue Technologie oder eine innovative Lösung sprechen.

Dem Kompetenz- und Aufgabenbereich des strategischen Entscheiders obliegt die verantwortungsvolle Aufgabe, in Zusammenarbeit mit den operativen Beschaffern alle auftretenden wirtschaftlichen Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Dabei darf nicht der Fehler einer einseitigen, zu kurz greifenden Perspektive gemacht werden, auch wenn eine längerfristige Kosten-Nutzen-Analyse nicht einfach und mit größeren Unwägbarkeiten verbunden ist. Innovative Lösungen können langfristig weitaus wirtschaftlicher als „traditionelle“ Lieferleistungen sein.

Um die Lebenszykluskosten bestmöglich zu ermitteln, stehen den betroffenen Akteuren Checklisten und andere Hilfen im Internet zur Verfügung: [www.industrie-energieeffizienz.de/ml](http://www.industrie-energieeffizienz.de/ml), [www.beschaffung-info.de](http://www.beschaffung-info.de), [www.procuraplus.org](http://www.procuraplus.org). Weitere Hilfen zur Berechnung von Lebenszykluskosten enthält die Broschüre der Deutsche Energie-Agentur GmbH (Dena) zur professionellen Beschaffung von Bürogeräten sowie der Ratgeber „Umweltfreundliche Beschaffung – Ökologische & Wirtschaftliche Potenziale rechtlich zulässig nutzen“ des Umweltbundesamtes.

### Beispiele für den Einsatz der Lebenszykluskostenberechnung

Bei der Beschaffung von Patrouillenbooten sowie Kontroll- und Streifenbooten für die Bundespolizei wurden bei der Angebotsbewertung die Lebenszykluskosten (Treibstoffkosten, Kosten für routinemäßige Wartungen) berücksichtigt.

Bei der Beschaffung von Kraftfahrzeugen werden - soweit dies auf Grund der Art der Fahrzeugnutzung sinnvoll ist - regelmäßig Treibstoffverbrauch, Wartungskosten und Wiederverkaufswert in die Bewertung von Angeboten einbezogen.

Beim Rahmenvertrag für Drucker des Beschaffungsamtes wurde der Energieverbrauch während der geplanten Betriebsdauer bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung der Angebote berücksichtigt.

Quelle: Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern

Die Wirtschaftlichkeit von Leistungen kann mit Hilfe des „Total Cost of Ownership“ Ansatzes berechnet werden. Dieser Ansatz systematisiert alle mit der Anschaffung einer Leistung verbundenen Aufwendungen. Die Kosten werden nach Phasen aufgeteilt, d. h. nach ihrem Auftreten in der Reihenfolge vor, während und nach dem Beschaffungsvorgang. In

einem zweiten Schritt werden die einzelnen Phasen weiter aufgeschlüsselt. Die Kosten werden also nicht nach Kostenstellen – wie bereits gewohnt – aufgeschlüsselt, sondern nach Prozessen. In einer weiteren Verfeinerung sollten die zukünftigen Kosten auf den Gegenwartszeitpunkt abdiskontiert werden.

### „Total Cost of Ownership“ (TCO)

Der „Total Cost of Ownership“-Ansatz wurde 1987 von Bill Kirwin, Vizepräsident und Direktor der Forschungsabteilung der Gartner Inc. in Stamford/USA vorgestellt und bezog sich in seiner ursprünglichen Fassung auf IT-Systeme. Kerngedanke ist die Aufdeckung von Kostenbestandteilen außerhalb der Anschaffung selbst. Dafür wird der Beschaffungs- bzw. Kaufvorgang als Transaktion interpretiert und in Phasen zerlegt. So kann aus prozessualer Sicht zwischen den Kosten vor, während und nach einer Vergabe (sogenannte Prä-Transaktions-, Transaktions- und Post-Transaktionskosten) unterschieden werden.

Die sog. **Prä-Transaktionskomponenten** umfassen alle kostenverursachenden Maßnahmen, die vor dem eigentlichen Beschaffungsakt ergriffen werden. Dies umfasst in der Regel die Bedarfsfeststellung und gegebenenfalls Maßnahmen zur Bedarfsoptimierung (Standardisierung, Plattformbildung, Bündelung), die Analyse des Beschaffungsmarktes, die Eruiierung, Bewertung und Gewinnung von Lieferanten, Vertrags- und Konditionenverhandlungen, Anpassungsmaßnahmen zur spezifischen Zusammenarbeit sowie alle operativen Maßnahmen (EDV-Einpflge etc.) zur Vorbereitung des Kaufes bzw. der Kaufabwicklung. Bei der Vergabe umfasst dies die Erstellung der kompletten Vergabeunterlagen, die Vorbereitung der Durchführung des Vergabeverfahrens, seine Abwicklung und Durchführung bis zum Zuschlag.

Die **Transaktionskomponenten** sind neben dem eigentlichen Kaufpreis alle Bestell- und Transportkosten im Rahmen des Beschaffungsaktes.

Zu den **Post-Transaktionskomponenten** gehören alle güterspezifischen (Zusatz-) Kosten, die bei der Nutzung der beschafften Leistung anfallen. Dies sind neben den regulären Wartungskosten insbesondere außerplanmäßige Kosten für Reparaturen, Leistungsunterbrechungen, Garantien sowie Kosten aus Vertrauens- bzw. Reputationsverlust bei Ausfall oder Fehlfunktion des Gutes. Dies könnten bspw. die Betriebskosten eines Fahrzeugs während seiner Nutzung sein (Benzin, Reparaturen etc.).

#### Vorteile einer solchen Vorgehensweise:

An die Stelle der Realisierung eines möglichst niedrigen Einstandspreises tritt eine **Gesamtkostenbetrachtung** („Prinzip der langfristigen Wirtschaftlichkeit“), die höhere Einstandspreise mit mittelfristig niedrigeren Garantie- oder Nacharbeitskosten rechtfertigt. Dazu werden in der Regel alle (zukünftigen) Kostenkomponenten möglichst quantitativ ermittelt und mit Hilfe eines risikobewerteten Zinssatzes auf den Entscheidungszeitpunkt abdiskontiert. So können die langfristigen Wirkungen innovativer Leistungen/Produkte (z. B. sinkende Umweltbelastungskosten, niedrigere Betriebskosten) mit berücksichtigt werden. Lieferanten, die aufgrund innovativer Produkte Rationalisierungseffekte in der Nutzung umsetzen, können so trotzdem den Zuschlag erhalten gegenüber den bei den Einstandspreisen preisgünstigeren Zulieferern.

Hinzu kommt, dass diese Vorgehensweise in hohem Maße zu den von der **Bundesfinanzverwaltung in der Arbeitsanleitung zu § 7 BHO vorgelegten Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsberechnung** kompatibel ist. Die dort genannten Analyseverfahren greifen wesentliche Aspekte von TCO auf. Und die Verfahren der Wirtschaftlichkeitsberechnung sind laut Bundesfinanzverwaltung gerade auch bei Beschaffungen anzuwenden. ►

Die **Kostenvergleichsrechnung** stellt die Kosten alternativer Lieferantenangebote bzw. Lösungsvorschläge nebeneinander und bestimmt die kostengünstigste Option. In die Berechnung fließen alle laufenden jährlichen Kosten sowie die in laufende jährliche Kosten umzurechnenden Einmalkosten ein, somit zumindest alle Transaktions- und Post-Transaktionskomponenten.

Die **Kapitalwertmethode** berücksichtigt darüber hinaus noch die unterschiedlichen Zeitpunkte der Ein- und Auszahlung der Optionen. Alle künftigen Ein- und Auszahlungen werden auf den gleichen Zeitpunkt hin abgezinst. Damit werden die Transaktions- und Post-Transaktionskomponenten weiter dynamisiert und zudem auf Zahlungsströme verdichtet.

Bei der **Kosten-Nutzen-Analyse** findet eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung statt, d. h. alle positiven wie negativen Wirkungen der Maßnahme sind anzusetzen, unabhängig davon, wo und bei wem sie anfallen. Dadurch ist es möglich, auch nicht monetarisierbare Nutzelemente aufzunehmen.

Die Nutzwertanalyse ist ein Verfahren zur Bewertung von Handlungsmöglichkeiten, die auch an solchen Kriterien gemessen werden, die nicht quantitativ messbar sind, beispielsweise technische, psychische oder ökologische Tatbestände.

Wie in jedem der vorgestellten Verfahren soll die Kosten- bzw. Ausgabenseite möglichst vollständig erfasst werden. TCO leistet dazu einen systematischen Beitrag..

Quelle: Forschungszentrum für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (FoRMöB) der Universität der Bundeswehr München

### Nachfrage bündeln

Zusätzliche Einsparungen ergeben sich, wenn die Nachfrage nach neuen Produkten und Leistungen für verschiedene Verwaltungseinheiten gebündelt werden kann. Hierdurch können erhebliche Kosten gespart werden, sowohl logistischer Art als auch durch die Verbesserung der Verhandlungsposition gegenüber den Anbietern.

Wird Nachfrage gebündelt, kann dies auch dazu führen, dass neue Anbieter in den Markt eintreten, nämlich solche, für die sich ein Angebot erst bei einer hohen Stückzahl lohnt. Andererseits kann eine zu große Bündelung auch zur Folge haben, dass der Wettbewerb eingeschränkt wird, insbesondere dort, wo der Staat als alleiniger oder fast alleiniger Nachfrager auftritt und über seinen gebündelten Einkauf Nachfragemacht ausübt. Unabhängig davon kann es aber auch zur Benachteiligung kleinerer Anbieter kommen, wenn diese nicht mehr in der Lage sind, die geforderten großen Stückzahlen zu liefern. Zusammenschlüsse auf der Anbieterseite könnten die Folge sein. Dies kann den Wettbewerb behindern und die Vielfalt des Angebotes innovativer Leistungen einschränken.

Ob eine Beschaffung wirtschaftlich ist, muss über den ganzen Lebenszyklus betrachtet werden. Dies verschafft den innovativen Leistungen vielfach Vorteile gegenüber den herkömmlichen Leistungen.

Zusätzliche Kostenvorteile ergeben sich, wenn die Nachfrage gebündelt wird. Dies kann dazu führen, dass mehr Anbieter in den Markt eintreten. Andererseits kann dies auch wettbewerbs- und damit innovationsmindernd wirken, wenn infolge der Bündelung nur ein oder sehr wenige Anbieter die Nachfrage decken können.





## 2.7. Technische Risiken beurteilen

Innovative Leistungen können, wenn sie neue Technologien einführen, mit technischen Risiken verbunden sein, z. B. Ausfall von Anlagen, Wartungsanfälligkeit etc. Die Risiken sind nicht einfach abzuschätzen. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass risikoreichere Lösungen von vornherein ausbleiben. So gehen Ideen von Anbietern verloren oder bleiben ungenutzt außen vor. Beschaffungen, die mit technischen Risiken verbunden sind, benötigen ein Risikomanagement, das frühzeitig Risiken und Chancen gegenüberstellt.

Die **Kalkulation der technischen Risiken**, die mit einer Innovation verbunden sind, ist jedoch durchaus problematisch. Anbieter von neuen komplexen Systemen tendieren naturgemäß dazu, die technischen Risiken zu unterschätzen. Die Startschwierigkeiten von „Toll-Collect“ sind hierfür ein bekanntes Beispiel. Vor jeder Neuanschaffung können Experten gefragt werden. Es können Machbarkeitsstudien in Auftrag gegeben werden und ähnliche Projekte, auch in anderen Ländern, analysiert werden. Dabei ist davon auszugehen, dass ein Unternehmen, das mit einer Innovation als Anbieter auftritt, bereits Aussagen über zu erwartenden Nutzwert und Potenzial abgeben kann.

### Beispiel: Beurteilung der technischen Risiken bei der Bundeswehr

Bei der Bundeswehr sehen die Verfahrensbestimmungen für die Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung in der Bundeswehr, dem **Customer Product Management (CPM)**, eine laufende **Risikoanalyse** vor. Diese Analyse hat der Projektleiter unter Berücksichtigung wahrscheinlicher Störgrößen, unterstützt durch ein **projektbezogenes Risikomanagement**, durchzuführen. Die Risikoanalyse ist stetig fortzuschreiben. Wenn für ein neues Produkt keine verfügbare Komponente vorliegt, muss die neue Technologie nachweislich beherrschbar sein, um kostenträchtige und risikobehaftete Entwicklungen zu vermeiden. Dazu ist im Anschluss an die Analysephase grundsätzlich eine **Projektierungsphase** durchzuführen, in der alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen sind, um bestehende Risiken in Bezug auf Leistung, Zeit und Kosten zu reduzieren. In dieser Phase wird nachgewiesen, dass die Produkte, die die funktionalen Forderungen erfüllen, herstellbar sind. Die an einem Lieferauftrag (in der Einführungsphase) interessierten Unternehmen müssen nachweisen, dass die **funktionalen Forderungen unter realen Bedingungen erbracht werden können**. Um das Risiko zu mindern, ist die Leistungsfähigkeit der vorgeschlagenen Lösungen zu demonstrieren. Hierzu dienen u.a. der Bau und Test von Demonstratoren sowie entsprechende Prüfungen.

Quelle: Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung

Innovative Leistungen können mit erheblichen technischen Risiken verbunden sein, deren Beurteilung nicht immer leicht ist. Eine umfangreiche Markt- und Technikanalyse kann jedoch die Risiken einschränken. Auch können Risiken systematisiert und damit besser eingeschätzt werden.



## 2.8. Motivation, Weiterbildung, Erfahrungsaustausch

Eine der wichtigsten Aufgaben des Beschaffungsmanagements ist, für motivierte und gut ausgebildete Mitarbeiter in den Beschaffungsstellen zu sorgen. Es müssen **geeignete Anreiz- und Belohnungssysteme** eingeführt bzw. ausgebaut werden. Beispielsweise können Leistungsprämien an leistungsstarke Mitarbeiter gezahlt werden; dieses Instrument existiert im öffentlichen Dienstrecht. Es müsste stärker angewendet werden.

Die **Weiterbildungsmöglichkeiten** sollten verstärkt genutzt werden. Allein die Schulung über die vergaberechtlichen Grundlagen reicht in der heutigen

Zeit nicht aus, einer Zeit, in der die zu beschaffenden Produkte und Leistungen immer komplexer und die Abwägung der wirtschaftlichen Vor- und Nachteile sowie die Einschätzung der technischen Risiken immer komplizierter werden.

Bestand Einkauf in der Vergangenheit oftmals weitestgehend in der Koordination und Administration von Bestellungen, so stehen heute deutlich komplexere Aufgaben im Mittelpunkt. Die Schwerpunkte haben sich dabei wesentlich verschoben, die Koordination und Administration mit Hilfe von IT-Systemen wird heute als selbstverständlich angenommen.

Wichtig sind wertschöpfende Tätigkeiten durch den Einkäufer.



Einkauf heißt heute Schnittstellen managen, und zwar in großer Anzahl und mit unterschiedlichsten Bedürfnissen. Lagen früher die Kompetenzschwerpunkte vor allem in der Fachkompetenz, so haben heute Sozial-, Methoden- und persönliche Kompetenz deutlich an Bedeutung gewonnen.

- ▶ Daher sind Schulungen über betriebswirtschaftliche und technische Sachverhalte ebenso wichtig. Auch Verhandlungsführung und Teamarbeit müssen erlernt werden:
- ▶ Die Vielzahl der Aufgaben erfordert Organisationsvermögen und Kreativität für innovative Lösungen.
- ▶ Das Verhandeln mit den unterschiedlichsten Personen erfordert ein hohes Maß an Konflikt- und Kooperationsfähigkeit sowie Team- und Netzwerkfähigkeit.
- ▶ Globale Beschaffungsmärkte erfordern ein hohes Maß an Fremdsprachenkenntnissen, interkulturelle Fähigkeiten und Kenntnisse zum internationalen Vertragsrecht.
- ▶ Der professionelle Umgang mit Warenwirtschaftssystemen und der Umgang mit modernen Kommunikationsmedien wird vorausgesetzt.
- ▶ Neue Einkaufsprozesse setzen „e-Procurement“ Kenntnisse voraus.
- ▶ Die deutlich gestiegene Breite der einzukaufenden Produkte und Leistungen erfordert auch eine tiefere Kenntnis der internen Prozesse und Funktionen.

Der Qualifikationsbedarf im Einkauf steigt mit seiner Bedeutung stetig an. Die Zahl der Ausbildungsgänge, Qualifizierungen, Zertifizierungen sowie Fort- und Weiterbildungen wächst ständig: **Möglichkeiten und Angebote zur Qualifizierung und Entwicklung** sind dabei sehr vielfältig und gehen in verschiedenste Richtungen:

- ▶ Studium von Fachliteratur und Zeitschriften,
- ▶ externe fachorientierte Schulungen (z. B. zu Vergaberecht, Wirtschaftlichkeitsrechnungen, Marktanalyse, Lieferantenauswahl, Fremdsprachen),
- ▶ externe teamorientierte Schulungen (z. B. Verhandlungs- und Gesprächsführung, Teambildung, Konfliktmanagement),
- ▶ interne Schulungen (z. B. „e-learning“ Module).

Der Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V. ist mit seiner **BME Akademie GmbH** einer der führenden und gleichzeitig der traditionsreichste Dienstleister für Aus- und Weiterbildung im Bereich Einkauf und Logistik im deutschsprachigen Raum. Als Ansprechpartner für die Qualifizierung von Fach- und Führungskräften ist das Angebot der BME Akademie GmbH gekennzeichnet durch Aktualität durch das gebündelte Know-how des BME-Netzwerkes, erfahrene Praxisreferenten, umfangreiches Themenportfolio für Einsteiger und Experten, Networking und Benchmarking. Die BME Akademie bietet über 400 bundesweit platzierte Seminare zu allen Bereichen aus Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik sowie Führungs- und Soft-Skill-Themen: vom Basiswissen bis zum Expertenwissen. Die Schwerpunkte der BME Akademie GmbH ergeben sich aus den dynamischen Veränderungen in den Wirtschaftsbereichen Einkauf und Logistik; der Fokus ist dabei auf die fachliche Qualifikation im gesamten Arbeitsprozess gerichtet.

Gemeinsam mit dem Forschungszentrum für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (FoRMöB) an der Universität der Bundeswehr München bietet der BME gezielte Weiterbildungsveranstaltungen für öffentliche Einkäufer an. Diese reichen von Einzelveranstaltungen über den Zertifikatslehrgang öffentliche Beschaffung (Certified Public Procurement Expert) bis zum berufsbegleitenden MBA-Studiengang mit Vertiefung Public Procurement, der sich derzeit in der Entwicklung befindet.

Außerdem werden **Schulungen der Bundesakademie der öffentlichen Verwaltung (BAköV)** angeboten. In den Grundlagenseminaren zum Öffentlichen Auftragswesen wird u. a. auf die Berücksichtigung von Innovation, Umweltbelangen oder sozialen


Aspekten in einer Ausschreibung eingegangen. Spezielle Vergabeseminare, die sich an IT-Beschaffer richten, berücksichtigen auch den Aspekt der innovationsorientierten Beschaffung.

Zusätzlich zu den Veranstaltungen der BAKöV werden im **Beschaffungssamt** besondere **beschaffungsrelevante betriebswirtschaftliche Themen** durch eigene Fachkräfte vermittelt. Die hausinternen Dozenten greifen auf umfangreiche Kenntnisse zurück und bieten Themen wie z. B. „Kaufmännisches Denken“ und „Kaufmännisches Verhandeln“ unter Berücksichtigung des öffentlichen Vergaberechts an. Lehrinhalte sind Preiskalkulation, Marktprozesse, Preis-Leistungsanalyse, Produkt-Lebenszyklus, interne Kostenkalkulation, Preisgestaltung, Gesamterlösbeurteilung und Vertrieb.

Daneben bieten Internetplattformen eine zeit- und kostensparende Möglichkeit, sich fortzubilden. Die Seiten [www.beschaffung-info.de](http://www.beschaffung-info.de), [www.itk-beschaffung.de](http://www.itk-beschaffung.de) und [www.beschaffer-netzwerk.de](http://www.beschaffer-netzwerk.de) bieten vielfältige Informationen für Beschaffer und Möglichkeiten zum Informationsaustausch.

Neben den Schulungen ist der **praktische Erfahrungsaustausch** zwischen den Beschaffern besonders wichtig, um von guten Beispielen zu lernen und das eigene Wissen ständig zu erweitern. Ein solcher Erfahrungsaustausch zwischen den Beschaffungsstellen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene ist z. B. der jährlich stattfindende „Tag des öffentlichen Auftraggebers“. Dieser Erfahrungsaustausch sollte weiter intensiviert werden. Die Europäische Kommission will im Rahmen der Innovationspolitik auch den internationalen Austausch von Experten des Beschaffungswesens fördern. Hierzu werden Gesprächsrunden organisiert, an denen strategische Entscheider und operative Einkäufer der öffentlichen Verwaltungen aus verschiedenen Ländern teilnehmen, um über ihre Erfahrungen zu berichten.

Auch könnten gezielte **Informationsaufenthalte** von Beschaffern in anderen Beschaffungsstellen organisiert werden, nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene. Hierzu ist die Initiative der Leiter der Beschaffungsämter gefragt.



Motivation und Qualifikation der Mitarbeiter sind zentrale Elemente in einem modernen Beschaffungsmanagement. Hierzu gehören Anreizsysteme für leistungsstarke Mitarbeiter und umfassende Schulungsangebote zur Erhöhung der Fach- und Sozialkompetenz.

Ein guter Einkäufer weiß heute, was morgen gebraucht wird; er hat fundierte Fach- und Marktkenntnisse und eine hohe Sozialkompetenz. Dabei ist er gegenüber Innovationen und technischen Neuerungen aufgeschlossen.

## 2.9. Evaluation der Vergabestellen

Um die Beschaffungsprozesse weiter zu optimieren ist es wichtig, die Vergabestellen regelmäßig zu evaluieren. Evaluation konzentriert sich anders als eine Prüfung der Bundes- und Landesrechnungshöfe nicht auf den rechts- und ordnungsmäßigen Einsatz der Finanzmittel in einer Verwaltung, sondern bewertet die Effizienz der Organisation und Arbeitsabläufe und zeigt Optimierungsmöglichkeiten auf. Eine Evaluation erfolgt in einem objektivierten Verfahren nach explizit auf den Sachverhalt bezogenen und begründeten Kriterien. Sie sollte in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden, um die Verbesserung der Arbeitsabläufe und der Organisation verlässlich zu

messen und für alle Beteiligten erkennbar zu machen. Gegenstand einer Evaluation von Vergabestellen ist in erster Linie die **Wirtschaftlichkeit der Beschaffungsprozesse**. Dazu gehören jedoch auch innovationsorientierte Fragestellungen, z. B. ob elektronische Vergabeverfahren eingeführt wurden, ob die Mitarbeiter motiviert und gut geschult sind, um die auf dem Markt erhältlichen technischen Neuerungen zu kennen und hierüber einen Dialog mit potenziellen Anbietern zu pflegen. Daher wird eine systematische Evaluation aller Vergabestellen nicht nur zu Einsparwirkungen führen, sondern auch positive Rückwirkungen auf die Beschaffung von innovativen Produkten und Leistungen haben.

### Beispiele: Evaluation der administrativen und technischen Infrastruktur beim DLR

#### Ausgangslage

##### Prozessorientierte Ausrichtung der Verwaltung

Die Forschungsaktivitäten des DLR werden durch die Verwaltungsprozesse unterstützt, zu denen auch der Prozess Einkaufen gehört. Um den Anforderungen der Zukunft gerecht zu werden, sollen Aufgaben, die bisher auf mehrere Organisationseinheiten verteilt sind, zu einem Gesamtprozess vereinigt werden. Diese umfangreiche Umstrukturierung wird durch regelmäßige externe Evaluationen im 5-Jahres-Zyklus begleitet.



#### Ergebnisse

Auf Grundlage der Evaluation 2004, die sich schwerpunktmäßig mit der Prozessorganisation befasste, wurden verschiedene **Neuerungen im Prozess Einkaufen** eingeführt, u. a.:

- ▶ **Reorganisation der Struktur** durch Einbindung der Lieferantenbuchhaltung in den Prozess Einkaufen,
- ▶ Implementierung eines modernen **Lieferantenmanagements**,
- ▶ **Verzahnung des Prozesses Einkaufen** mit den Prozessen der Institute und Einrichtungen des DLR,
- ▶ **Bündelung der Bedarfsmengen** im DLR-Kaufhaus; hierzu wurde auch das Katalogsystem der Helmholtz Gesellschaft Deutscher Forschungsgemeinschaften integriert,
- ▶ Erweiterung des **Weiterbildungsangebotes**.

#### Evaluation der Administrativen und Technischen Infrastruktur 2009

Die externe Evaluierung der Unterstützungsprozesse der Administrativen Infrastruktur im Jahre 2009, zu denen auch der Prozess Einkaufen gehört, wurde von Vertretern aus Industrie, Wirtschaft und Wissenschaft und zwei Forschungsinstitutsdirektoren des DLR als „Kunden“ der Verwaltung durchgeführt. Die Gutachter analysierten auch in diesem Jahr die Verwaltungsprozesse wie schon in den Jahren 1995, 1999, 2004. Begutachtet wurde u. a., inwieweit die Ergebnisse der Umorganisation im letzten Evaluationszyklus seit 2004 zufriedenstellend verlaufen sind. Dem Prozess Einkaufen wurde attestiert, dass eine **deutliche Weiterentwicklung** erkennbar ist. Die Gutachter empfahlen, das auf Grundlage der vorhergehenden Evaluation eingeführte Lieferantenmanagement weiter auszubauen. Insgesamt bestätigten die Gutachter dem Prozess Einkaufen, dass die durchgeführten Veränderungen zu den erwarteten Effizienzgewinnen und Kostensenkungen geführt haben.

Während bei den öffentlichen Forschungseinrichtungen externe Evaluationen bereits praktiziert werden und allgemeiner Standard geworden sind, ist eine systematische Evaluation der Vergabestellen des Bundes, der Länder und der Kommunen noch wenig verbreitet. Um die Beschaffung im Rahmen der vergaberechtlichen Regelungen wirtschaftlicher,

nutzerfreundlicher und innovativer zu gestalten, ist aber eine „Eigenkontrolle“ unerlässlich. In diesem Sinne geht auch das Projekt **REPROC Excellence** vor. Es untersucht, wie effizient die Vergabestellen arbeiten und an welchen Stellen Verbesserungsbedarf besteht. Vergabestellen können sich dabei anonym anhand festgelegter Indikatoren miteinander vergleichen.

## REPROC-Excellence: Kennzahlen in der öffentlichen Beschaffung

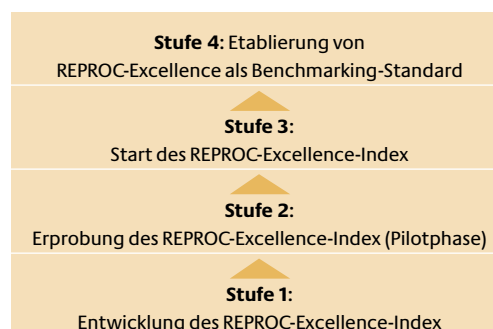
### Ausgangslage

Im Rahmen von REPROC-Excellence sollen ein Leistungs-Benchmark sowie ein Public-Procurement-Index für die öffentliche Beschaffung entwickelt werden, um so Optimierungspotenziale zu erkennen. Das Projekt wird als Begleitvorhaben von REPROC vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gefördert. Federführend bei der Durchführung sind der BME und das Forschungszentrum für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (FoRMöB) der Universität der Bundeswehr München.

### Projektbeschreibung

In der ersten Projektstufe von REPROC-Excellence erarbeiten BME und FoRMöB gemeinsam mit öffentlichen Auftraggebern leistungsspezifische Kriterien (Performance-Felder), um die öffentliche Beschaffung messen zu können – z.B. wie wirtschaftlich sind die Prozesse oder die Leistung, gibt es eine Beschaffungsstrategie, wie ist die Organisation. Diese Kriterien werden mittels festgelegter Indikatoren gemessen. In der anschließenden Pilotphase werden die unterschiedlichen Beschaffungsstellen unter Berücksichtigung ihrer Struktur in Klassen unterteilt und anhand der Mess-Indikatoren miteinander verglichen. Nach Abschluss der Pilotierung können sich alle interessierten Beschaffungsstellen am REPROC-Excellence-Index messen lassen.

Das Ergebnis der Auswertung ist ein Wert, der in Bezug zum Durchschnitt aller Beteiligten bzw. in Relation zur eigenen Klasse gesetzt wird. Außerdem ist eine separate Bewertung nach einzelnen Kriterien möglich.



### Ergebnis

REPROC-Excellence wird im 1. Halbjahr 2011 ein Analysetool für öffentliche Beschaffungsstellen liefern, das in der Lage ist, konkrete Aussagen über den Stand der jeweiligen Einkaufsfunktion im anonymisierten Vergleich zu machen. Die am Benchmark teilnehmenden Beschaffungsstellen erhalten dadurch erstmals die Möglichkeit, ihre Beschaffungsprozesse objektiv und anonym miteinander zu vergleichen.

### Information zum Projekt

[www.reproc.de](http://www.reproc.de)

Projektleitung REPROC-Excellence: Prof. Dr. Michael Eßig, Forschungszentrum für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (FoRMöB), Universität der Bundeswehr München, RA Martina Jungclaus, BME e.V.



In der öffentlichen Verwaltung wird zunehmend die Wirtschaftlichkeit der Organisationseinheiten durch externe Gutachter bewertet. Auch die öffentlichen Vergabestellen sollten sich verstärkt einer „Eigenkontrolle“ unterziehen, sei es durch eine klassische Evaluation oder indem sie das Analysetool des REPROC-Excellence-Projekts anwenden. So können die Vergabestellen besser den zukünftigen Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit und Nutzerfreundlichkeit und damit Innovationsorientierung gerecht zu werden.



### 3. Weiterführende Informationen

#### Das ist der BME

Der **Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME)**, 1954 gegründet, ist Dienstleister für 7.000 Einzel- und Firmenmitglieder, darunter Mittelständler sowie die Top-200-Unternehmen Deutschlands. Als Netzwerkgestalter fördert der BME den Erfahrungsaustausch für Unternehmen und Wissenschaft, für die Beschaffungs- und für die Anbieterseite. Der Verband ist offen für alle Branchen (Industrie, Handel, öffentliche Auftraggeber, Banken/Versicherungen etc.) und Unternehmensformen. 41 regionale Gliederungen organisieren bundesweit jährlich 400 informative Veranstaltungen (Fachvorträge, Lieferantentage, Firmenbesuche) rund um Einkauf und Logistik.

Im Bereich **Aus- und Weiterbildung** bietet die BME Akademie GmbH – eine 100 %ige Tochtergesellschaft des BME – ein breites Spektrum von Seminaren, Managementforen, Inhouse-Trainings und Zertifizierungslehrgängen rund um Einkauf und Logistik an.

Im Bereich **E-Business-Dienstleistungen** berät und unterstützt die BMEnet GmbH – ebenfalls eine 100 %ige Tochtergesellschaft des BME – beim Einsatz elektronischer Produktkataloge. Sie schafft Markttransparenz und Investitionssicherheit bei der Auswahl von elektronischen Beschaffungssystemen, z. B. durch die BMEnet-Marktübersicht „Elektronische Beschaffung“ und BMEnet-Gütesiegel.

Mit seiner **Sektion für „Öffentliche Auftraggeber“** bietet der BME eine neutrale Plattform für den Erfahrungsaustausch und die Gestaltung zukünftiger Trends und Entwicklungen im öffentlichen Beschaffungswesen sowie für die Schaffung von Synergien mit der Privatwirtschaft.

#### Schwerpunkte:

Aktive Verstärkung des Stellenwerts des öffentlichen Beschaffungswesens

- ▶ Bündelung der Interessen und Bedürfnisse öffentlicher Auftraggeber
- ▶ Nutzung der Interessenvertretung für Beschaffung gegenüber der Öffentlichkeit
- ▶ Deckung des Informationsbedarfs durch bundesweite Veranstaltungen mit praxisrelevanten Themenschwerpunkten für öffentliche Auftraggeber
- ▶ Fort- und Weiterbildungsangebote für öffentliche Auftraggeber

### Ergänzende Informationen/Broschüren/ Fachliteratur

(Die Prüfung aller Deep Links erfolgte am 10.02.2010)

- ▶ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen vom 17. Januar 2008, Bundesanzeiger Nr. 12 vom 23. Januar 2008, S. 198, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/aav-zur-beschaffung-energieeffizienter-produkte,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>
  
- ▶ Aschhoff, Birgit; Sofka, Wolfgang, Innovation on demand – can public procurement drive market success of innovations, Discussion paper N° 08-052, Mannheim (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW), 2008  
<ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp08052.pdf>
  
- ▶ BMWi (Hrsg.), Öffentliches Beschaffungswesen, Gutachten 2/2007 des Wissenschaftlichen Beirats des BMWi, Berlin 2007
  
- ▶ Bundesministerien für Wirtschaft und Technologie, des Innern, für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, für Bildung und Forschung und der Verteidigung, „Bericht zur Innovationsorientierung öffentlicher Beschaffung - Fortschritte seit Oktober 2007“, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/bericht-innovationsorientierung-oeffentlicher-beschaffung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>
  
- ▶ Deutsche Energie Agentur, Effiziente Bürogeräte: So senken Sie die Kosten, [http://www.dena.de/fileadmin/user\\_upload/Download/Dokumente/Projekte/strom/Energieeffiziente\\_Buerogaeraete.pdf](http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Download/Dokumente/Projekte/strom/Energieeffiziente_Buerogaeraete.pdf)
  
- ▶ Dross, Miriam u.a., Öko-Institut e.V., TU Dresden, Prof. Versteyl Rechtsanwälte: Nationale Umsetzung der neuen EU-Beschaffungs-Richtlinien – Endbericht, Juli 2008; [http://www.umweltbundesamt.de/produkte/beschaffung/doks/umweltfreundliche\\_beschaffung\\_ufo-plan\\_2006.zip](http://www.umweltbundesamt.de/produkte/beschaffung/doks/umweltfreundliche_beschaffung_ufo-plan_2006.zip)
  
- ▶ Hartmann, David, Umweltbundesamt, Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, 2009, <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3821.pdf>
  
- ▶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Guide on dealing with innovative solutions in public procurement – 10 elements of good practice, Commission staff working document SEC (2007) 280, Luxembourg, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st06/st06920.en07.pdf>
  
- ▶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung vom 21. Dezember 2007 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine Leitmarktinitiative für Europa, KOM(2007) 860 endgültig, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0860:FIN:de:PDF>
  
- ▶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung vom 13. September 2006 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Kenntnisse in die Praxis umsetzen: Eine breit angelegte Innovationsstrategie für die EU, KOM(2006) 502 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0502:FIN:en:PDF>
  
- ▶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Vorkommerzielle Auftragsvergabe: Innovationsförderung zur Sicherung tragfähiger und hochwertiger öffentlicher Dienste in Europa“, KOM (2007) 799, endg., EU-ABl. vom 30. April 2009, C 100/02, S. 6, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2009:100:SOM:de:HTML>
  
- ▶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, STEPPIN (STandards in European Public Procurement lead to Innovation), Handbuch, <http://www.steppin.eu/handbook/website.html>

- ▶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Exploring Public Technology Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument“ (OMC-PTP), <http://www.omc-ptp.eu>.
- ▶ McKinsey&Company, Potentiale der öffentlichen Beschaffung für ökologische Industriepolitik und Klimaschutz, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, November 2008
- ▶ Möller, Martin, Öko-Institut e.V., Anpassung innovativer Lösungen an den Nutzerbedarf, Mai 2009

▶ Möller, Martin, Öko-Institut e.V., Umweltfreundliche Beschaffung – Schulungsskript 5, Einführung in die Berechnung von Lebenszykluskosten und deren Nutzung im Beschaffungsprozess, Öko-Institut e.V., TU Dresden, Juli 2009

▶ OECD, Principles for Integrity in Public Procurement, Paris 2009

▶ Quack, Dietlinde, Öko-Institut e.V., Umweltfreundliche Beschaffung – Schulungsskript 4, Strategische Marktbeobachtung und -analyse, ENTWURF von Juli 2009

▶ Umweltbundesamt, „Umweltfreundliche Beschaffung – Ökologische & Wirtschaftliche Potenziale rechtlich zulässig nutzen“, 2008, <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-1/3687.pdf>

#### Adressenverzeichnis (alphabetisch gegliedert)

- ▶ Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern,  
Sankt Augustiner Str. 86, 53225 Bonn  
Tel.: +49 228 610-0  
Internet: [www.bescha.bund.de](http://www.bescha.bund.de)
- ▶ Geschäftsstelle Kaufhaus des Bundes beim Beschaffungsamt des BMI  
St. Augustiner Str. 86, 53225 Bonn  
Tel.: +49 22899 610-2280  
Internet: [www.kdb.bund.de](http://www.kdb.bund.de)
- ▶ Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern  
Willy-Brandt-Straße 1, 50321 Brühl  
Tel.: +49 228 99 629-0  
Internet: [www.bakoev.bund.de](http://www.bakoev.bund.de)
- ▶ Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung  
Postfach 30 10 65, 56057 Koblenz  
Tel.: +49 261 400-0  
Internet: [www.bwb.org](http://www.bwb.org)
- ▶ Bundesministerium des Innern  
Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin  
Tel.: +49 30 18/681-0  
Internet: [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)
- ▶ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie  
Scharnhorststraße 34 – 37, 10115 Berlin  
Tel.: +49 30 18 615 -0  
Internet: [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de)
- ▶ Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V. (BME),  
BME Akademie GmbH, BMenet GmbH  
Bolongarostraße 82, 65929 Frankfurt/Main  
Tel.: +49 69 30838-100  
Internet: [www.bme.de](http://www.bme.de)
- ▶ Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt  
Linder Höhe, 51147 Köln  
Tel.: +49 2203 601-0  
Internet: [www.dlr.de](http://www.dlr.de)

- ▶ Fahrzeugmanagement Region Frankfurt  
RheinMain GmbH  
Alte Bleiche 5, 65719 Hofheim am Taunus  
Tel.: +49 6192/294-0  
Internet: [www.fahma-rheinmain.de](http://www.fahma-rheinmain.de)
  
- ▶ Forschungszentrum für Recht und Management  
öffentlicher Beschaffung der Universität der Bundes-  
wehr München  
85577 Neubiberg, Gebäude 36  
Tel.: +49 89 6004-4221  
Internet: [www.unibw.de/oeffentliche-beschaffung/](http://www.unibw.de/oeffentliche-beschaffung/)
  
- ▶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften  
Rue de la Loi/Wetstraat 200  
1049 Brüssel, Belgien  
Tel.: +32 2 29 91111  
Internet: <http://ec.europa.eu>
  
- ▶ Stadt Reutlingen  
Bürgerbüro Bauen  
Marktplatz 22, 72764 Reutlingen  
Tel. : +49 7121 303-0  
Internet: [www.reutlingen.de](http://www.reutlingen.de)
  
- ▶ Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1, 06844 Dessau  
Tel. : +49 340 2103-0  
Internet: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)



Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie herausgegeben. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.