

Innovationsorientierte öffentliche Beschaffung

B 5-2

Innovationsförderung durch staatliche Nachfragepolitik

Nachfrageseitige Innovationspolitik hat in den letzten Jahrzehnten in vielen Ländern an Bedeutung gewonnen.²⁹⁰ Zu Maßnahmen der nachfrageseitigen Innovationspolitik werden Regulierung (z.B. die Vorgabe von technischen Mindeststandards für Produkte), die Förderung der privaten Nachfrage nach innovativen Gütern (z.B. Kaufprämien) und die öffentliche Beschaffung von innovativen Gütern und Dienstleistungen gezählt. Die letztgenannte Maßnahme wird hier als innovationsorientierte Beschaffung bezeichnet.²⁹¹

Ein wichtiges Anwendungsgebiet für innovationsorientierte Beschaffung kann der Aufbau eines umfassenden und nutzerfreundlichen E-Governments sein (vgl. Kapitel B 6-2). Der Aufbau einer leistungsfähigen E-Government-Struktur kann wiederum dabei helfen, innovationsorientierte Beschaffung transparent und effizient durchzuführen.

Ziele einer innovationsorientierten Beschaffung

Innovationsorientierte Beschaffung kann von staatlichen Akteuren zur Korrektur von Marktversagen und als Instrument einer strategischen F&I-Politik genutzt werden. Darüber hinaus müssen staatliche Akteure sicherstellen, dass ihre Leistungen qualitativ angemessen und kostengünstig erbracht werden. Um diesem Anspruch zu genügen, muss die öffentliche Hand selbst ausreichend innovative Vorprodukte und Dienstleistungen einsetzen.²⁹² Aus Sicht der Expertenkommission ist dies in Deutschland nicht ausreichend der Fall. Staatliche Beschaffung greift zu häufig auf etablierte oder wenig innovative Lösungen zurück und lässt damit Potenziale für die Entwicklung innovativer Produkte und Dienstleistungen ungenutzt.²⁹³

Hohes Beschaffungsvolumen der öffentlichen Hand

Das Potenzial von innovationsorientierter öffentlicher Beschaffung ergibt sich aus dem beträchtlichen Umfang der öffentlichen Nachfrage. In Deutschland macht das gesamte öffentliche Beschaffungsvolumen rund 15 Prozent des BIP aus (vgl. Abbildung 5-2-1); für das Jahr 2015 waren das etwa 456 Milliarden Euro.²⁹⁴

Das potenzielle Beschaffungsvolumen für innovative Produkte und Dienstleistungen wird dabei auf mindestens 10 Prozent des öffentlichen Beschaffungsvolumens geschätzt.²⁹⁵

Während es zum Umfang des gesamten öffentlichen Beschaffungswesens der OECD-Mitgliedsstaaten einheitlich erhobene und international vergleichbare Daten gibt, ist eine Quantifizierung der innovationsorientierten Beschaffung schwierig. Weder in Deutschland noch auf internationaler Ebene werden hierzu systematisch Daten erhoben.²⁹⁶ Erschwert wird die Datenerhebung in Deutschland dadurch, dass das Beschaffungswesen mit geschätzten 30.000 Vergabestellen stark fragmentiert ist.²⁹⁷

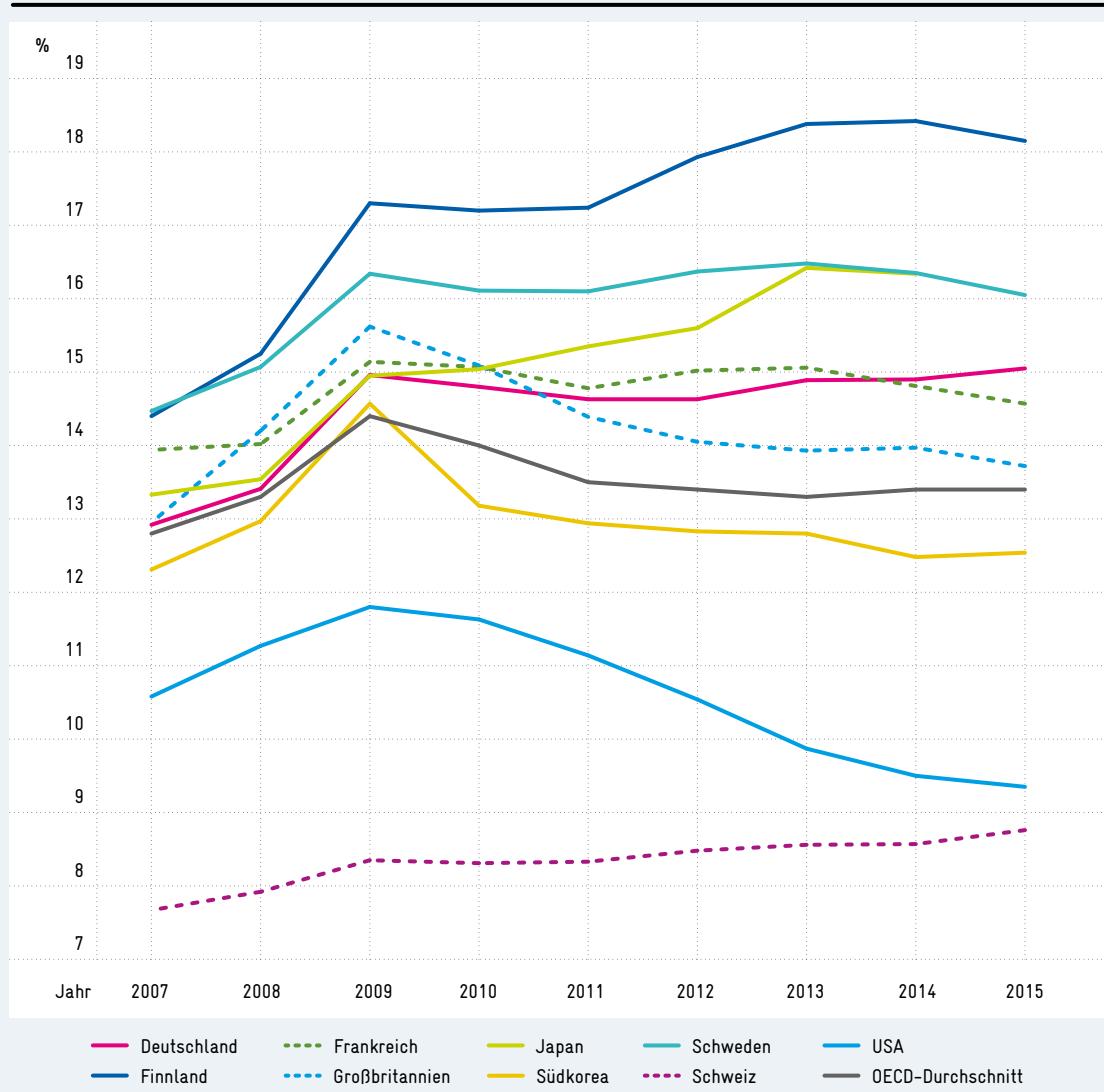
Innovationsorientierte Beschaffung in der Praxis

Die Sensibilisierung des öffentlichen Sektors für das Potenzial innovativer Beschaffung ist sowohl auf EU-Ebene als auch in Deutschland ein explizites politisches Ziel. In den vergangenen Jahren hat die Europäische Kommission Regeln entwickelt, die eine Berücksichtigung des Innovationsaspekts bei der öffentlichen Beschaffung ausdrücklich unterstützen und fördern.²⁹⁸

Abb B 5-2-1

Download
Daten

Öffentliche Beschaffung als Anteil am BIP von 2007 bis 2015 in Prozent



Quelle: OECD National Accounts Statistics (database).

Damit verbunden ist die sukzessive Neuausrichtung des Vergaberechts. So wurden in Deutschland mit dem Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts im Jahr 2009 erstmals strategische Beschaffungsziele wie umwelt-, sozialpolitische und innovationsförderliche Aspekte als Vergabekriterien zugelassen.²⁹⁹ Mit sogenannten Verhandlungsverfahren und wettbewerblichem Dialog wurden Verfahren für Vergabeprozesse eingeführt, die größere Flexibilität und Handlungsspielräume bei der öffentlichen Beschaffung bieten. Ferner wurden zwei Instrumente geschaffen, die konkret eine stärkere Ausrichtung auf innovative Beschaffung erlauben: die vorkommerzielle Auftragsvergabe (PCP, Pre-Commercial Procurement)

und die öffentliche Beschaffung von Innovationen (PPI, Public Procurement of Innovation).³⁰⁰

Um Anreize für eine stärkere Innovationsorientierung der Beschaffungsverantwortlichen zu setzen, zeichnet das BMWi in Kooperation mit dem Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) seit 2006 Spitzenleistungen öffentlicher Auftraggeber bei der Beschaffung von Innovationen und bei innovativen Beschaffungsprozessen mit dem Preis „Innovation schafft Vorsprung“ aus.³⁰¹

Als zentrale politische Initiative wurde in Deutschland im März 2013 das Kompetenzzentrum innova-

tive Beschaffung eingerichtet (KOINNO). Dieses Zentrum hat die Aufgabe, Beschaffungsverantwortliche auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene zu beraten und zu vernetzen. Ferner soll KOINNO zur Verbreitung erfolgreicher Praxisbeispiele beitragen³⁰² und betreut vor diesem Hintergrund auch seitens des BMWi die Vergabe des Preises „Innovation schafft Vorsprung“.³⁰³

Über die Einrichtung des Kompetenzzentrums für innovative Beschaffung hinaus hat die Bundesregierung bislang allerdings keine größeren Initiativen zur Förderung der innovationsorientierten Beschaffung gestartet. Damit bleibt die innovationsorientierte Beschaffung ein wenig genutztes Instrument der Innovationspolitik. Dies stellt aus Sicht der Expertenkommission ein Versäumnis dar.

Die US-Regierung z.B. hat bereits vor drei Jahrzehnten begonnen, die Beschaffung innovativer Güter staatlich zu fördern. Mit dem 1982 eingerichteten Small Business Innovation Research Program (SBIR) werden kleine und mittlere Unternehmen (KMU) über eine innovationsorientierte öffentliche Beschaffung unterstützt. Das SBIR-Programm sieht vor, dass alle Bundeseinrichtungen mit einem FuE-Budget von mindestens 100 Millionen US-Dollar einen gewissen Prozentsatz dieses Budgets im Rahmen eines wettbewerbsbasierten Verfahrens an innovative KMU auszahlen. Dazu identifizieren die Bundeseinrichtungen gesellschaftliche Innovationsbedarfe u.a. in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umwelt und Energie. KMU sind dann aufgefordert, in diesen Bedarfsfeldern Machbarkeitsstudien für innovative Projekte zu erstellen, die durch das SBIR-Programm finanziert werden.³⁰⁴ In einem zweiten Schritt kann dann die Förderung der FuE-Tätigkeit zur Umsetzung eines Projektvorschlags, z.B. in Form eines Prototyps, erfolgen.³⁰⁵ Die Markteinführung des auf diese Weise neu entwickelten Produktes erfolgt allerdings außerhalb des SBIR-Programms.³⁰⁶

Mehrere Länder, u.a. Japan, Großbritannien und die Niederlande, haben ähnliche Förderprogramme aufgesetzt.³⁰⁷ Die Expertenkommission hält es für sinnvoll, Kosten und Nutzen des US-amerikanischen Programms SBIR sowie ähnlich gelagerter Programme in den genannten Ländern im Hinblick auf Innovationswirkungen sorgfältig zu prüfen.