

## **Mehr Zusammenarbeit mit externen Innovator\*innen/ Startups wagen**

Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Verwaltung & externe  
Innovator\*innen/ Startups im Vorsitzjahr 2021

Erstellt von

Arbeitsgruppe Verwaltung & externe Innovator\*innen/ Startups unter Beteiligung der Bundesländer BB, BW, BY, HE, HH, MV, NRW, SH, ST, TH, dem BMI, der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) und dem Kompetenzzentrum innovative Vergabe (KOINNO)

## **Inhaltsverzeichnis**

1. Einleitung .....	3
2. Relevanz der Zusammenarbeit .....	3
3. Ausgewählte Initiativen der Arbeitsgruppen-Mitglieder .....	5
4. Hindernisse für die Zusammenarbeit .....	6
5. Fördermöglichkeiten zur Verbesserung der Zusammenarbeit .....	8
6. Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe .....	11

## 1. Einleitung

Die digitale Transformation verändert die Rahmenbedingungen und Arbeitsweisen der öffentlichen Verwaltung. Erkennbar ist, dass hier Innovationen auf technologischer wie auch arbeitskultureller Ebene für die öffentliche Hand fehlen. Externe Innovator\*innen, z.B. Startups, können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten und zur Befähigung der öffentlichen Verwaltung an diesen Schwachstellen beitragen.

Aus dieser Überlegung heraus, wurden im Rahmen des diesjährigen Schwerpunktthemas **Verwaltung & externe Innovator\*innen/ Startups** in einer Arbeitsgruppe Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen für den IT-PLR erarbeitet. An der Arbeitsgruppe waren unter dem Vorsitz von Hamburg insgesamt zehn Bundesländer (BB, BW, BY, HE, HH, MV, NRW, SH, ST, TH), sowie das Bundesministerium des Inneren, die Föderale IT-Kooperation (FITKO) und das vom Bundeswirtschaftsministerium getragene Kompetenzzentrum innovative Vergabe (KOINNO) beteiligt.

Ziel der Arbeitsgruppe war die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern und externen Innovator\*innen. Hierzu wurde in einem ersten Schritt mittels Experteninterviews Chancen und Herausforderungen in der Zusammenarbeit sowie gute Beispiele laufender Kooperationen bzw. Geschäftsbeziehungen identifiziert. Die Arbeitsgruppe erarbeitete in einem zweiten Schritt Handlungsvorschläge zur Förderung der Zusammenarbeit.

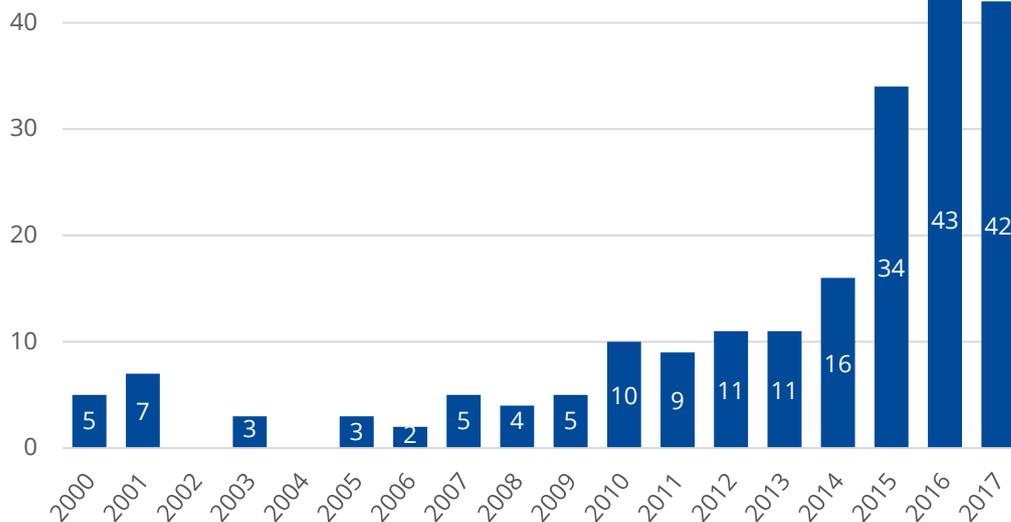
## 2. Relevanz der Zusammenarbeit

Fokus der Arbeitsgruppe des IT-PLR waren externe Innovatoren aus dem Bereich Government Technology (GovTech). Darunter werden innovative Unternehmen, Wissenschaft und Ehrenamt verstanden mit denen öffentliche Auftraggeber nicht bereits regelmäßig im Austausch sind und die digitale Produkte und Dienstleistungen für Staat und Verwaltung erbringen, verstanden.

Während die Arbeitsgruppe festgestellt hat, dass die Zusammenarbeit mit allen genannten externen Innovatoren Mehrwerte für öffentliche Auftraggeber bietet, wurde der Arbeitsfokus auf die Zusammenarbeit mit Startups aus dem Bereich GovTech gelegt.

In den letzten Jahren ist der europäische GovTech Markt von einem stetigen Anbieterwachstum geprägt. Der Datendienst GovMind zählt aktuell über 1.000 GovTech Startups in Europa und ca. 300 in Deutschland. Mit Blick auf die Gründungsjahre der 300 betrachteten GovTech-Startups lässt sich seit 2000 allgemein eine stetige Aufwärtsdynamik feststellen. Während sich zu Beginn der 2000er-Jahre die Anzahl der Startup-Gründungen im GovTech-Bereich noch auf einem niedrigen Niveau bewegte, nahm sie ab 2009 kontinuierlich an Fahrt auf.

**Abbildung 1: Anzahl der GovTech-Gründungen pro Jahr.**



Quelle: Report „GovTech in Deutschland“ von GovMind.

Das **explizite Ziel** von mehr Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern und externen Innovator\*innen ist kein Selbstzweck, sondern eine Möglichkeit dringend benötigte Innovationen und Expertisen für die öffentliche Hand zu erschließen und selbst anschlussfähig zu bleiben.

Der enorme Umfang der digitalen Transformation der öffentlichen Hand, wie explizit die OZG-Umsetzung bedarf der Einbindung eines möglichst breiten Ökosystems von Anbietern. Gleichzeitig stellt die hohe Geschwindigkeit der Innovationsentwicklung öffentliche Auftraggeber immer wieder vor die Herausforderung anschlussfähig zu bleiben. Im digitalen Zeitalter kommen viele dieser neuen Produkte und Dienstleistungen von externen Innovator\*innen, zu denen bisher keine etablierten Beziehungen bestehen. Der Bezug von Innovation und die Zusammenarbeit mit externen Innovator\*innen ist für den Staat damit Grundlage, um im digitalen Zeitalter handlungsfähig zu bleiben.

Die Zusammenarbeit mit Startups als externe Innovator\*innen ist besonders spannend, da in Startups drei knappe Ressourcen zusammenkommen: Sie verbinden Talent, Lösungsidee und externes Kapital (Wagniskapital). Startups werden gegründet mit dem Ansatz mindestens einen Aspekt eines Produkts oder Dienstleistung zu optimieren im Vergleich zu bestehenden am Markt. Startups haben einen hohen Lösungsfokus, sie konzentrieren sich zumeist darauf genau ein Problem wirksam und effizient zu lösen.

Erstrebenswert ist eine Zusammenarbeit für öffentliche Auftraggeber, da Startups nicht nur eine weitere Ressource in der Umsetzung, sondern häufig besonders effizient und schnell in der

Lösungsentwicklung sind. Dabei bringen sie neue Sichtweisen auf bestehende Herausforderungen mit und suchen unvoreingenommen nach guten Lösungen. Schließlich sind Startups Vorreiter für agile Arbeitsmethoden und die nutzerorientierte Lösungsentwicklung. Die Zusammenarbeit mit Startups kann daher die Bekanntheit und Attraktivität öffentlicher Auftraggeber als Arbeitgeber gerade bei innovationsorientierten Personen steigern.

Die Zusammenarbeit mit externen Innovator\*innen/ Startups stärkt auch übergreifend den Technologie- und Wirtschaftsstandort Deutschland und kann dem Staat dabei helfen unabhängiger von einzelnen großen privatwirtschaftlichen Anbietern zu werden. Damit bildet die Leistungsfähigkeit staatlicher Beschaffung von (externer) Innovation die Grundlage für den Erhalt von staatlicher Souveränität gerade in der Digitalen Transformation.

Auch für die Privatwirtschaft setzen staatliche Investitionen in Innovationen Impulse für Fortschritt. Startups können bei einer Zusammenarbeit mit der Verwaltung durch die Gewinnung von Aufträgen durch faire und sichere/ seriöse Auftraggeber profitieren. Öffentlichen Auftraggebern bieten externe Innovator\*innen zudem wertvolle Referenzen, um weitere Kunden und Investoren von der Solidität ihrer Produkte und Geschäftsmodelle zu überzeugen.

### **3. Ausgewählte Initiativen der Arbeitsgruppen-Mitglieder**

Die Situationsbetrachtung der Arbeitsgruppe hat gezeigt, dass es auf unterschiedlichsten Ebenen bereits einige gute Beispiele für Zusammenarbeit von öffentlichen Auftraggebern mit Startups gibt.

#### **Beispiel 1: Hamburg**

Mit dem Ziel Social Impact Initiativen zu unterstützen, hat die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) in diesem Jahr erstmals 500.000 EUR zur Verfügung gestellt, mit denen ausgewählten innovativen Lösungsansätzen für gesellschaftliche Herausforderungen mit je maximal 50.000 Euro gefördert werden können. Der Förderaufruf ist Bestandteil des neuen Förderprogramms PROFI Impuls, mit dessen Einführung die Behörde für Wirtschaft und Innovation gemeinsam mit der IFB Hamburg einen wichtigen Meilenstein auf dem Weg zu einer mutigen, offenen Innovationskultur in der FHH umsetzt. Die Förderbescheide wurden im September 2021 an insgesamt 11 Initiativen erteilt.

Darüber hinaus schafft die FHH mit der im September 2021 startenden, internen Veranstaltungsreihe „Verwaltung trifft Startup“ einen Ort der Begegnung und des fachlichen Austauschs zwischen Verwaltungsangestellten und Startups.

#### **Beispiel 2: Gemeindetag Baden-Württemberg**

Auf Impuls des Bundesverband Deutsche Startups hat der Gemeindetag Baden-Württemberg bereits mehrfach seine 1.064 Mitgliedsgemeinden mit GovTech Startups verknüpft. Seit 2018 hat

der Gemeindetag zwei größere Vernetzungsveranstaltungen mit mehreren Startups und rund 14 themenspezifische Vertiefungsworkshops mit jeweils einem Startup und rund 25 Vertretern aus Kommunen (Bürgermeister\*innen, Amtsleiter\*innen, Sachbearbeiter\*innen, etc.) organisiert. Das Feedback der Gemeinden ist, dass ihnen die Vermittlung des Gemeindetags hilft vertrauenswürdige und für die kommunale Aufgabenerfüllung potentialträchtige Startups zu identifizieren und die Startups konnten bereits diverse Gemeinden als Kunden gewinnen (mittlerweile existieren in BW weit über 50 konkrete Kommunen-Startup-Projekte aus den Bereichen digitale Straßenerhaltung mit künstlicher Intelligenz, datenbasierte Steuerung, Digitalisierung von Familienangeboten in Kommunen, digitale Bauplatzvergabe. Dabei handelt es sich auch oftmals um interkommunale Projektkonsortien).

#### 4. Hindernisse für die Zusammenarbeit

Jährlich vergibt die öffentliche Hand einen dreistelligen Milliardenbetrag an private Unternehmen. Der Staat ist der größte IT-Einkäufer in Deutschland, jedoch bleibt externen Innovator\*innen/ Startups der Zugang oftmals versperrt. Welche Hindernisse der Zusammenarbeit im Wege stehen hat die Arbeitsgruppe in qualitativen Interviews mit Expert\*innen und Startups herausgearbeitet. Die Hindernisse lassen sich in fünf Problemfeldern zusammenfassen:

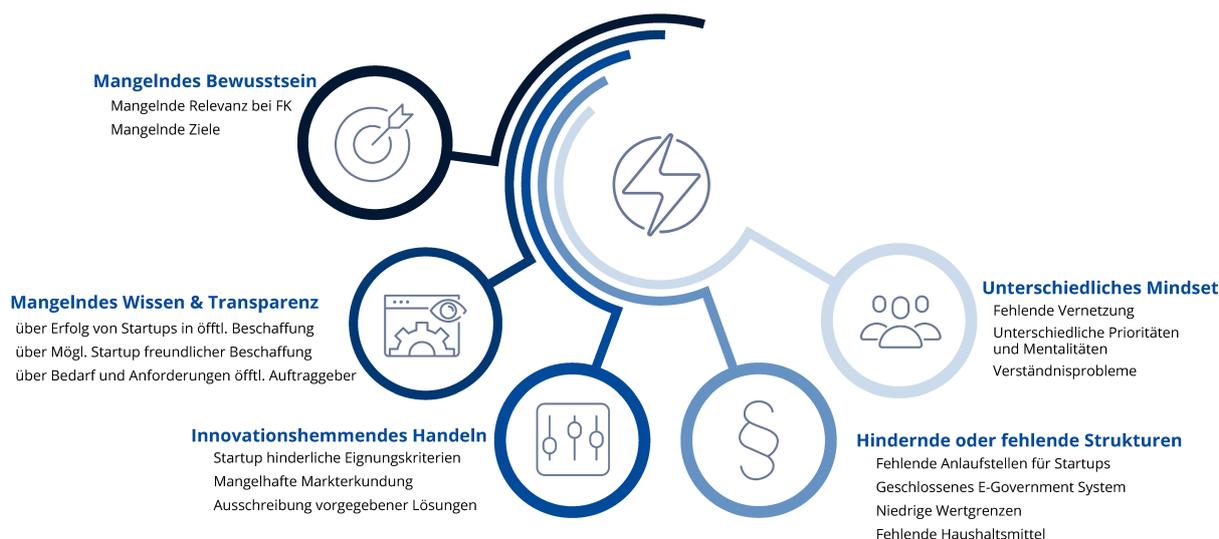
- 1) Mangelndes Bewusstsein
- 2) Mangelndes Wissen und Transparenz
- 3) Innovationshemmendes Handeln
- 4) Behindernde oder fehlende Strukturen
- 5) Unterschiedliche Vorgehens- und Denkweisen (Mindset)

Elementarste Hindernisse für eine stärkere Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern und externen Innovator\*innen/ Startups sind demnach **mangelndes Bewusstsein** öffentlicher Auftraggeber über die Chancen und Möglichkeiten hierfür. Ohne dem bewussten Benennen der Zusammenarbeit mit externen Innovator\*innen/ Startups als Ziel, bleibt diese jedoch häufig hinter den bestehenden Möglichkeiten zurück, da es keinen Veränderungsdruck gibt.

**Fehlendes Wissen und mangelnde Transparenz** sind insgesamt eines der häufigsten Hindernisse für die Zusammenarbeit. Grundlegend fehlt es an Transparenz darüber, wie häufig Startups in öffentlichen Beschaffungsprozessen erfolgreich sind. Bei öffentlichen Auftraggebern mangelt es an Wissen über die Möglichkeiten „Startup-freundlicher“ Beschaffung, z.B. lösungsoffene Leistungsbeschreibungen. Bei den Startups fehlt es häufig an Wissen über die Bedarfe und Anforderungen öffentlicher Auftraggeber, sowie den Ablauf öffentlicher Beschaffungsprozesse.

Wie die Befragung von Expert\*innen und Startups gezeigt hat, wäre auch unter den bestehenden Rahmenbedingungen mehr Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern und externen Innovator\*innen/ Startups möglich, häufig werden diese jedoch **innovationshemmend angewendet**. Im Beschaffungsprozess werden häufig Startup-spezifische Besonderheiten außer Acht lassen. In Ausschreibungen werden kulturell gewachsene Eignungskriterien zur Teilnahme gefordert, wie Mindestumsätze in der Vergangenheit oder Referenzen im öffentlichen Dienst, die nicht unbedingt wirksam zur Auswahl geeigneter Auftragnehmer sind, Startups aber systematisch benachteiligen. Dadurch, dass der wirtschaftlichen Stabilität eines Unternehmens gegenüber dem Innovationsgrad eines Produktes ein höherer Stellenwert zugeschrieben wird, vergeben öffentliche Auftraggeber die Möglichkeit, gezielt Innovationen zu fördern und für sich selbst zu nutzen. Insgesamt werden die Möglichkeiten umfassender Markterkundungen zur Identifizierung innovativer Anbieter weiterhin nicht ausreichend genutzt.

**Abbildung 2: Hindernisse der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern und Startups**



Schließlich behindern auch **bestehende und fehlende Strukturen** die Zusammenarbeit. Für externe Innovator\*innen/ Startup fehlen fast durchgängig Anlaufstellen, bzw. Zugänge in Fragen der Digitalisierung bei öffentlichen Auftraggebern. Des Weiteren behindern neben der Transparenz über technische Anforderungen öffentlicher Auftraggeber geschlossene Systeme den Anschluss externer Innovator\*innen. Proprietäre Software, fehlende Schnittstellen, Daten, Standards und Dokumentation machen die Zusammenarbeit schwierig und unattraktiv für Startups. Von öffentlichen Auftraggebern werden die im europäischen Vergleich niedrigen Wertgrenzen für Direktaufträge und Verhandlungsvergaben als hinderlich für Pilotprojekte genannt. Andere europäische Länder wie Frankreich erleichtern hingegen bewusst den testweisen Einsatz von

digitalen Innovationen. Schließlich stehen begrenzte Haushaltsmittel der Vergabe an Innovator\*innen im Weg, bei denen das Risiko im Vorfeld schwieriger abzuschätzen ist.

Ein weiteres Grundhindernis in der Zusammenarbeit sind die unterschiedlichen **Vorgehens- und Denkweisen (Mindset)** und Prioritäten von öffentlichen Auftraggebern und Startups. Im Aufeinanderprallen der unterschiedlichen Arbeitskulturen fehlt häufig das gegenseitige Verständnis für die jeweiligen Bedürfnisse. Eine weitere Hürde ist, dass es an gegenseitiger Vernetzung und Wissen fehlt.

## 5. Fördermöglichkeiten zur Verbesserung der Zusammenarbeit

Gemeinsam mit den befragten Expert\*innen und Startups hat die Arbeitsgruppe Fördermöglichkeiten für die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern und externen Innovator\*innen identifiziert. Die Fördermöglichkeiten lassen sich in sechs Handlungsfelder zusammenfassen:

- 1) Herstellen von Bewusstsein und Benennen von Zielen
- 2) Befähigung durch Wissen
- 3) Stärkung von Transparenz
- 4) Bewusste Nutzung bestehender Möglichkeiten zur Zusammenarbeit
- 5) Überprüfung der Strukturen
- 6) Stärkung der Vernetzung.

Wichtigster Erfolgsfaktor zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern und externen Innovator\*innen ist das **Schaffen von Bewusstsein** für die Relevanz dieser. Da die Grundlage zur Förderung von Bewusstsein Kommunikation und Aufklärung sind, hat sich die Arbeitsgruppe mit Expert\*innen und Startups vernetzt und erarbeitet, welche Mehrwerte eine Zusammenarbeit bieten kann und positive Beispiele laufender Zusammenarbeit identifiziert.

Zweites Handlungsfeld ist die **Befähigung der Mitarbeitenden der öffentlichen Auftraggeber und Startups** durch das verstärkte Bereitstellen von niedrigschwelligen Wissens- und Weiterbildungsangeboten. Dies dient auch dazu für gegenseitige Bedürfnisse zu sensibilisieren. Konkrete Maßnahmen können der Aufbau von Wissens- und Informationsangeboten sowie Weiterbildungsangeboten für Mitarbeitende öffentlicher Auftraggeber zu vergaberechtlichen Entwicklungen und Best Practices sein. Die Arbeitsgruppe begrüßt daher, dass das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) neben Weiterbildungsangeboten auch das Wissens- und Informationsangebot zur Zusammenarbeit von öffentlichen Auftraggebern mit Startups ausbauen wird. Die sich im Aufbau befindende KOINNO Toolbox bietet praktische

Hilfestellungen zur „Startup-freundlichen“ Gestaltung von öffentlichen Beschaffungen. Zur Unterstützung des Aufbaus wird die Arbeitsgruppe ihr Arbeitsergebnis insbesondere zu den Hindernissen und Fördermöglichkeiten der Zusammenarbeit zur weiteren Nutzung und Veröffentlichung an das KOINNO übergeben.

Als drittes Handlungsfeld kann die **Stärkung von Transparenz** die Zusammenarbeit fördern. Zur Messung des Erfolgs von Fördermöglichkeiten zur Zusammenarbeit bedarf es einer Auswertung und kontinuierlichen Messung der Chancen von Startups im öffentlichen Beschaffungsprozess. Die Arbeitsgruppe begrüßt es daher, dass das KOINNO einen solchen Beschaffungsindex aufbauen wird. Des Weiteren wünschen sich die befragten Startups eine höhere Transparenz zu den Bedarfen und Anforderungen öffentlicher Auftraggeber.

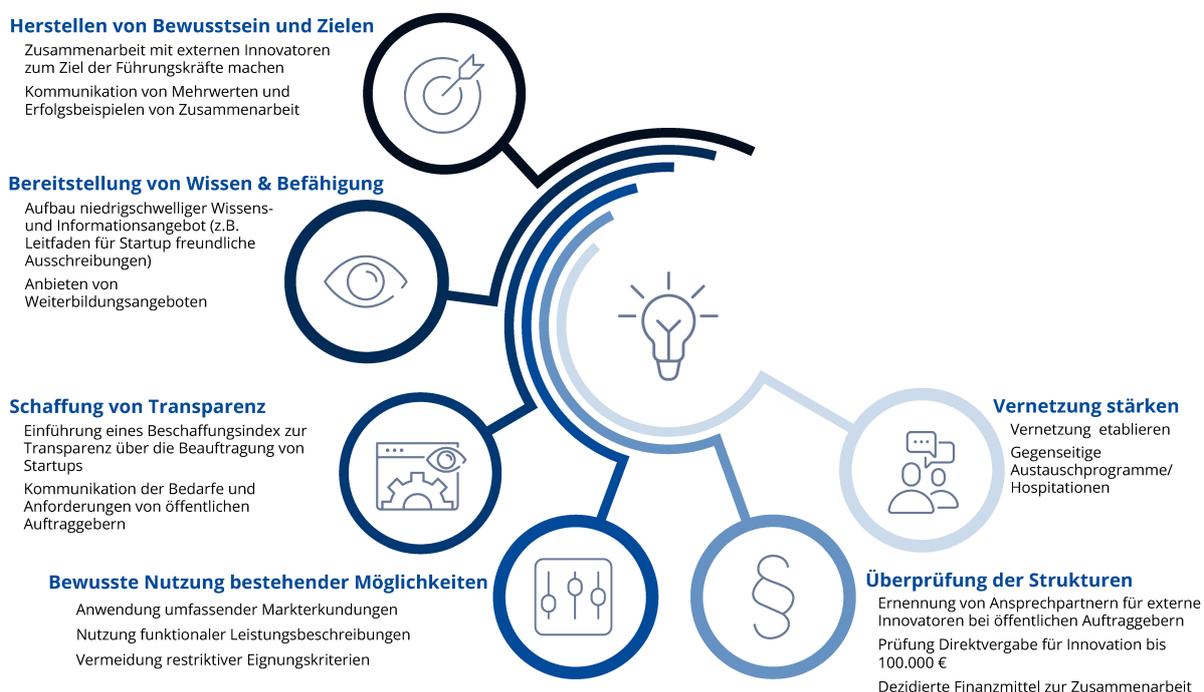
Viertes Handlungsfeld ist die **bewusste Nutzung der bestehenden Möglichkeiten zur Zusammenarbeit** unter den aktuellen Rahmenbedingungen. Bereits ohne Anpassung der Strukturen, kann kurzfristig und ohne rechtlichen Anpassungsbedarf „Startup-freundliches“ Handeln bei öffentlichen Auftraggebern befördert werden. Maßnahmen, die sofort ergriffen werden können, sind die Anwendung umfassender Markterkundungen vor der eigentlichen Ausschreibung, die Nutzung funktionaler Leistungsbeschreibungen, die Aufteilung großer Aufträge in kleinere KMU-freundliche Fachlosen, die Vermeidung von zu restriktiven Eignungskriterien sowie das Zulassen von Nebenangeboten.

Fünftes Handlungsfeld ist die regelmäßige **Überprüfung der Strukturen** darauf, inwieweit sie die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern und externen Innovator\*innen/ Startups befördern oder Strukturen fehlen. In der Analyse positiver Beispiele der Zusammenarbeit hat die Arbeitsgruppe identifiziert, dass diese grundsätzlichen zentralen Anlaufstellen für externe Innovator\*innen/ Startups benannt haben. Des Weiteren wird eine Partizipation von externen Innovator\*innen/ Startups langfristig nur durch ein offenes E-Government Ökosystem ermöglicht. Der Einsatz von Open Source, Open API, Open Data, Open Standards und Open Documentation, sowie Transparenz über diese, befördert die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern und externen Innovator\*innen.

Zur stärkeren Zusammenarbeit mit Startups benötigen öffentliche Auftraggeber häufig dezidierte Finanzmittel. Zusammen mit dem BMI hat die Arbeitsgruppe daher ein Grobkonzept für einen GovTech Fördervehikel entworfen. Kurzfristig war das Aufsetzen eines solchen Vehikels nicht möglich. Die Arbeitsgruppe empfiehlt diesen Strang weiterzuverfolgen und dessen Umsetzung in der Legislaturperiode 2022-2025.

Zur Erleichterung von Pilotprojekten und gezielten Kooperationen hat die Arbeitsgruppe gemeinsam mit Expert:innen nach Lösungswegen gesucht. Als eine mögliche Maßnahme hat die Arbeitsgruppe hierzu mit dem Bundeswirtschaftsministerium die Übernahme einer französischen Regelung zur Ausschreibungserleichterung für Innovationen diskutiert. Auf Grundlage des Dekret 2018-1225<sup>1</sup> wird in Frankreich seit 2019 über drei Jahre eine Direktvergabe für innovative Produkte und Dienstleistungen getestet. Eine solche Regelung für den Bereich Digitalisierung wäre durch eine Änderung der Unterschwellenvergabeordnung grundsätzlich auch in Deutschland möglich.

**Abbildung 3: Fördermöglichkeiten zur Verbesserung der Zusammenarbeit**



Schließlich ist als sechstes Handlungsfeld insgesamt **mehr Vernetzung zwischen öffentlichen Auftraggebern und externen Innovator\*innen/ Startups** erforderlich, um das gegenseitige Verständnis zu fördern und Innovationspotential öffentlicher Vergabe zu heben. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben hierzu eine regelmäßige Vernetzung zwischen den relevanten und interessierten Stakeholdern aufgebaut und planen die Fortführung der Vernetzung über die auslaufende Arbeitsgruppe hinaus. Als mögliche Orte zur weiteren Vernetzung zum Thema GovTech wurden insbesondere identifiziert, der GovTech Campus Deutschland e.V., das NEXT Netzwerk und Staat-up e.V.

<sup>1</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037852355> (Stand 09.09.2021)

## 6. Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe

Vor dem Hintergrund der identifizierten Fördermöglichkeiten zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern und externen Innovator\*innen/ Startups hat die Arbeitsgruppe konkrete Handlungsempfehlungen erarbeitet.

- 1) **Zusammenarbeit mit externen Innovator\*innen/ Startups zum Ziel der Führungskräfte machen und verantwortliche Ansprechpersonen benennen.**
- 2) **Prüfung der Aufhebung der Ausschreibungspflicht bis 100.000 €. für innovative Produkte und Dienstleistungen im Bereich Digitalisierung:** Zur Erleichterung von Pilotprojekten und gezielten Kooperationen hat die Arbeitsgruppe gemeinsam mit Expert\*innen nach Lösungswegen gesucht. Als eine mögliche Maßnahme hat die Arbeitsgruppe hierzu mit dem Bundeswirtschaftsministerium die Übernahme einer französischen Regelung zur Ausschreibungserleichterung für Innovationen diskutiert. Auf Grundlage des Dekrets 2018-1225<sup>2</sup> wird in Frankreich seit 2019 über drei Jahre eine Direktvergabe für innovative Produkte und Dienstleistungen getestet. Eine solche Regelung für den Bereich Digitalisierung wäre durch eine Änderung der Unterschwellenvergabeordnung grundsätzlich auch in Deutschland möglich, zuständig hierfür auf Bundesebene ist das BMWi.
- 3) Prüfung der Bereitstellung dezidierter Finanzmittel zur Förderung der Zusammenarbeit mit externen Innovator\*innen/ Startups, z.B. durch Aufbau eines GovTech Fördervehikels
- 4) Befähigung der Mitarbeitenden von Verwaltung zum Umgang mit ext. Innovator\*innen durch Hinweis auf die Wissens- und Weiterbildungsangebote beim KOINNO.
- 5) Bewusste Nutzung bestehender Möglichkeiten zur Zusammenarbeit durch
  - Anwendung umfassender Markterkundungen vor Beginn der Ausschreibung
  - Nutzung funktionaler Leistungsbeschreibungen
  - Aufteilung großer Aufträge in kleinere KMU-freundliche Fachlose
  - Vermeidung restriktiver („Startup-feindlicher“) Eignungskriterien
  - Zulassen von Nebenangeboten bei Ausschreibungen

---

<sup>2</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037852355> (Stand 09.09.2021)