

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.

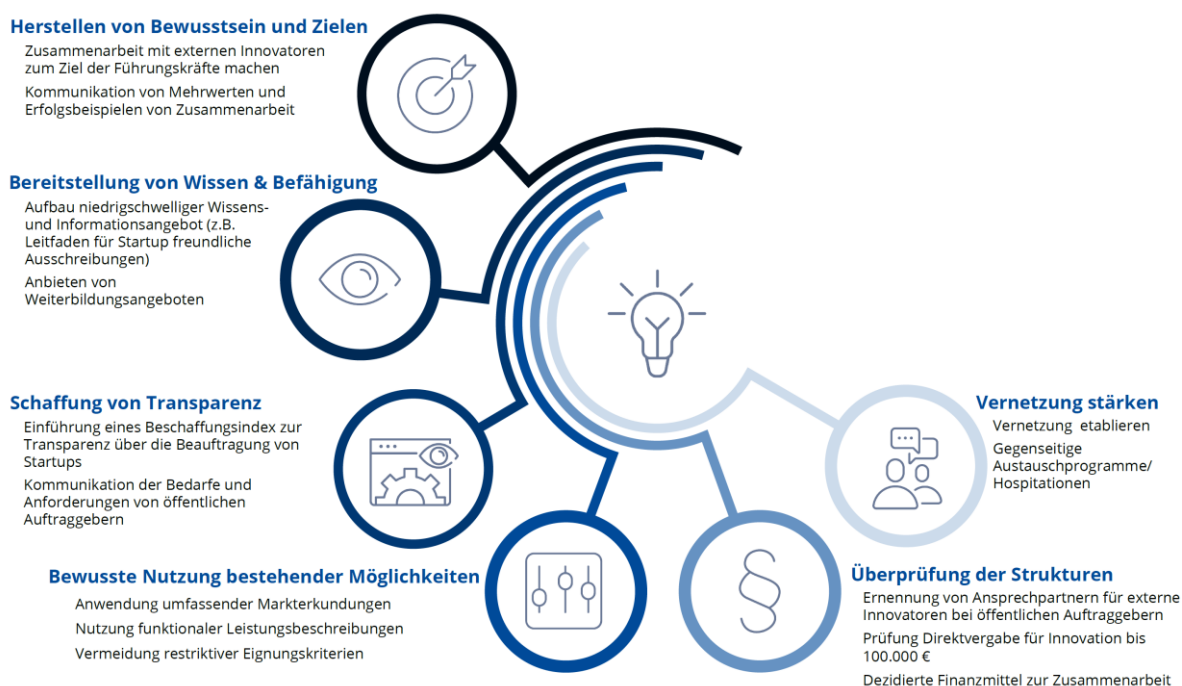
Viertes Handlungsfeld ist die **bewusste Nutzung der bestehenden Möglichkeiten zur Zusammenarbeit** unter den aktuellen Rahmenbedingungen. Bereits ohne Anpassung der Strukturen, kann kurzfristig und ohne rechtlichen Anpassungsbedarf „Startup-freundliches“ Handeln bei öffentlichen Auftraggebern befördert 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 2018-1225¹ 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.

¹ <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 2018-1225² 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

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