

# Leitfaden Wettbewerblicher Dialog

## Ablauf, Erfolgsfaktoren und Herausforderungen



## Vorwort

Vorliegender Leitfaden zum wettbewerblichen Dialog richtet sich gleichermaßen an alle Akteure, die zentrale Rollen im Beschaffungsprozess einnehmen. Bedarfsträger und Fachabteilungen, die maßgeblich in die Planung und Durchführung von Bedarfsmanagement, Markterkundung und Dialogphasen involviert sind, werden ebenso angesprochen wie die Beschaffungsabteilungen und Vergabestellen, die die Umsetzung von Beschaffungen in regulierten Umgebungen verantworten. Ziel dieses Leitfadens ist es, allen beteiligten Akteuren die notwendigen Informationen zu vermitteln, um fundierte Entscheidungen im Prozess des wettbewerblichen Dialogs zu treffen und sich dabei an den Anforderungen und Entwicklungen der Beschaffungsmärkte zu orientieren.

Der Inhalt dieses Leitfadens basiert auf einer Reihe umfassender Experteninterviews mit öffentlichen Auftraggebern sowie externen Beratern, die bereits erfolgreich mehrere wettbewerbliche Dialoge realisiert haben. Die entwickelten Lösungen umfassen eine Vielzahl von Produkten und Dienstleistungen. Detaillierte Interview-Protokolle sind im Anhang beigefügt.



Der wettbewerbliche Dialog ist ein Vergabeverfahren für besonders komplexe Aufträge oberhalb der Schwellenwerte der Richtlinie 2014/24/EU. Anders als im Verhandlungsverfahren wird der Beschaffungsgegenstand erst während des Dialogs „erarbeitet“. Der Auftraggeber kann in der Bekanntmachung zunächst nur seinen Beschaffungsbedarf darlegen, was eine größere Flexibilität bei der Entwicklung innovativer Lösungen bietet. Solche Lösungen sind weniger durch anfängliche Vorgaben eingeschränkt, da der Auftraggeber keine bestehende (technische) Lösung spezifizieren kann oder auf innovative Ansätze angewiesen ist.

Das Verfahren eignet sich insbesondere, wenn der Auftraggeber nicht (abschließend) beurteilen kann, welche Mittel seinen Bedürfnissen gerecht werden oder welche Lösungen der Markt bietet. Diese objektive Unmöglichkeit, technische, rechtliche oder finanzielle Bedingungen eindeutig festzulegen, rechtfertigt den Einsatz des wettbewerblichen Dialogs. Vorab muss jedoch geprüft werden, ob eine funktionale Leistungsbeschreibung möglich ist, da dies den Anwendungsbereich des Verfahrens einschränken kann.

Das Vergaberecht regelt den wettbewerblichen Dialog explizit (§ 119 Abs. 6 GWB, § 18 VgV sowie § 17 SektVO, § 13 VSVgV, § 3 a Abs. 4 EU VOB/A, und § 3 b VS Abs. 3 VOB/A) und gibt dabei eine Struktur vor, die Auftraggeber bei der Anwendung unterstützt:

„Der wettbewerbliche Dialog ist ein Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge mit dem Ziel der Ermittlung und Festlegung der Mittel, mit denen die Bedürfnisse des öffentlichen Auftraggebers am besten erfüllt werden können. Nach einem Teilnahmewettbewerb eröffnet der

öffentliche Auftraggeber mit den ausgewählten Unternehmen einen Dialog zur Erörterung aller Aspekte der Auftragsvergabe.“ - § 119 Abs. 6 GWB

Dennoch bleibt das Verfahren für viele öffentliche Auftraggeber eine Herausforderung, da es von den Beteiligten ein hohes Maß an Flexibilität, Planung und Kommunikation erfordert. Vorliegendes Dokument soll die Grundlagen des wettbewerblichen Dialogs erläutern und Unsicherheiten im Umgang mit diesem Verfahren reduzieren. Im Fokus stehen dabei folgende zentrale Fragestellungen:

- Was ist ein wettbewerblicher Dialog und wann ist er sinnvoll?
- Wie läuft der wettbewerbliche Dialog ab?

## Was ist ein wettbewerblicher Dialog und wann ist er sinnvoll?

Der wettbewerbliche Dialog eignet sich besonders, wenn komplexe Anforderungen vorliegen, die (teilweise) bereits durch am Markt verfügbare Lösungen abgedeckt werden können, jedoch **keine vollständige Leistungsbeschreibung** erstellt werden kann. Beispiele hierfür sind neue Technologien, Prototypen oder IT-Lösungen, die (in gewissem Umfang) am Beschaffungsmarkt verfügbar sind. Dabei ist die Lösung auf Anbieterseite (teilweise) bekannt, während das Problem bzw. der Bedarf auf Nachfragerseite bisher nicht vollständig definiert ist (siehe Abbildung 1). Beim wettbewerblichen Dialog ist die Verfügbarkeit der Lösung vergaberechtlich nicht ausdrücklich geregelt, aber es wird davon ausgegangen, dass bestehende Ansätze, Technologien oder Lösungen bereits am Markt existieren (wenn auch nicht in der final passenden Form). Bei der Innovationspartnerschaft wird hingegen explizit festgelegt, dass die Lösung nicht marktreif und daher eine Entwicklung erforderlich ist (in der nachfolgenden Abbildung wäre die Innovationspartnerschaft somit ganz oben rechts einzuordnen).

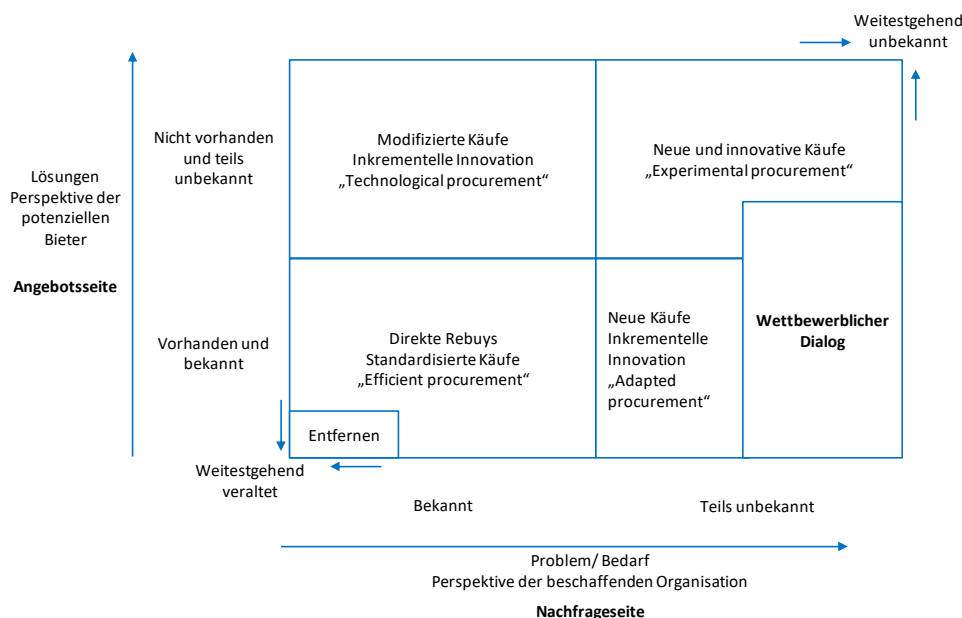


Abbildung 1: Einordnung des wettbewerblichen Dialogs in verschiedene Beschaffungssituationen

Um zu prüfen, ob neben dem wettbewerblichen Dialog auch andere Vergabeverfahren in Betracht gezogen werden sollten, kann das folgende Diagramm als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden:

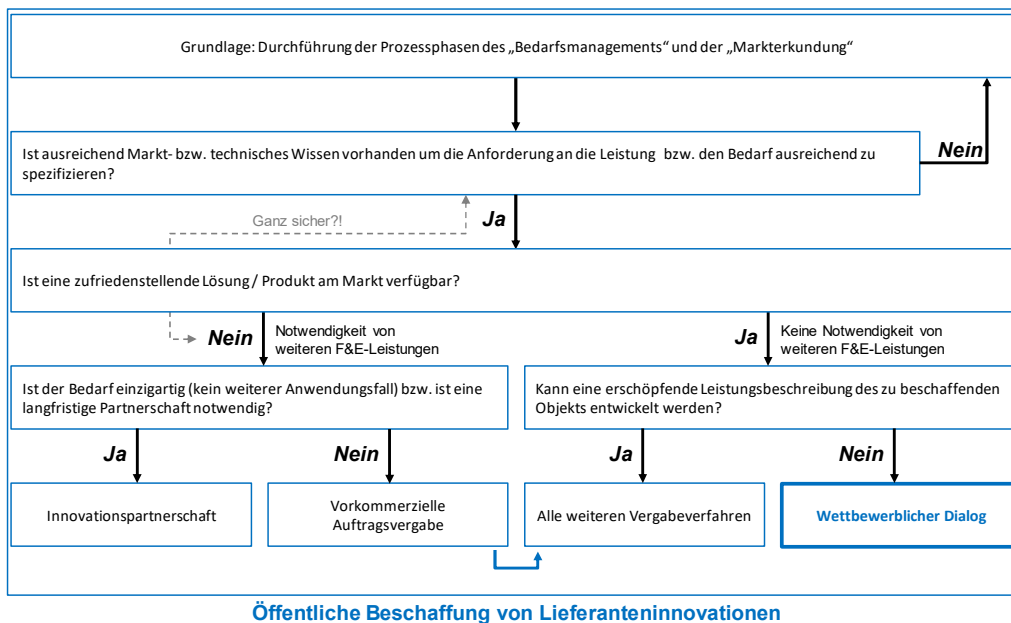


Abbildung 2: Entscheidungspfad Vergabeverfahren

Der wettbewerbliche Dialog ist ein spezialisiertes Vergabeverfahren, das öffentlichen Auftraggebern die Umsetzung komplexer Beschaffungsvorhaben ermöglicht, bei denen zu Beginn keine vollständige Leistungsbeschreibung vorliegt. Ziel dieses Verfahrens ist es, innovative Lösungen zu identifizieren und anzupassen, indem ein intensiver Austausch zwischen Auftraggeber und potenziellen Auftragnehmern über „alle Aspekte des Auftrags“ (§ 18 VgV) stattfinden kann. Anders als bei klassischen Vergabeverfahren wird die Lösung im wettbewerblichen Dialog in der Regel iterativ und in mehreren Phasen entwickelt. Dabei definiert der Auftraggeber seinen Bedarf und die Problemstellung, während die Bieter Lösungsvorschläge einbringen und diese schrittweise *weiterentwickeln*, bis eine optimale Lösung gefunden ist. Das Verfahren ist ausdrücklich darauf ausgelegt, bestehende Ansätze oder Technologien gemeinsam mit den Bietern zu verfeinern oder an die spezifischen Anforderungen des Auftraggebers anzupassen. Umfangreiche Forschungs- und Entwicklungsleistungen, die über diesen Rahmen hinausgehen, wären jedoch nicht geeignet und sprechen eher für den Einsatz einer Innovationspartnerschaft (Abbildung 2).

→ Der wettbewerbliche Dialog eignet sich besonders für Beschaffungsprojekte, die:

- komplexe Anforderungen haben, die durch eine Direkt-Beschaffung bzw. einen standardisierten Kauf nicht erfüllt werden können,
- erweiterte Technologien, Prototypen oder spezialisierte Anpassungen erfordern,
- eine enge Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer erfordern.

## Wie läuft der wettbewerbliche Dialog ab?

Der Ablauf des wettbewerblichen Dialogs ist in § 18 VgV klar strukturiert und gibt einen deutlichen roten Faden vor. Ein Interviewpartner beschreibt es jedoch wie folgt: „Der wettbewerbliche Dialog ist nicht das klassische Vergabeverfahren mit starren Vorgaben, sondern bietet durch seine Agilität und Innovationsfreude auch Raum für individuelle Gestaltungsmöglichkeiten.“

Dieser Leitfaden orientiert sich daher sowohl an den vergaberechtlichen Vorgaben (siehe Abbildung 3) und wird durch praktische Erfahrungen und Empfehlungen aus den Interviews ergänzt, die wertvolle Hinweise für die Umsetzung in der Praxis liefern.

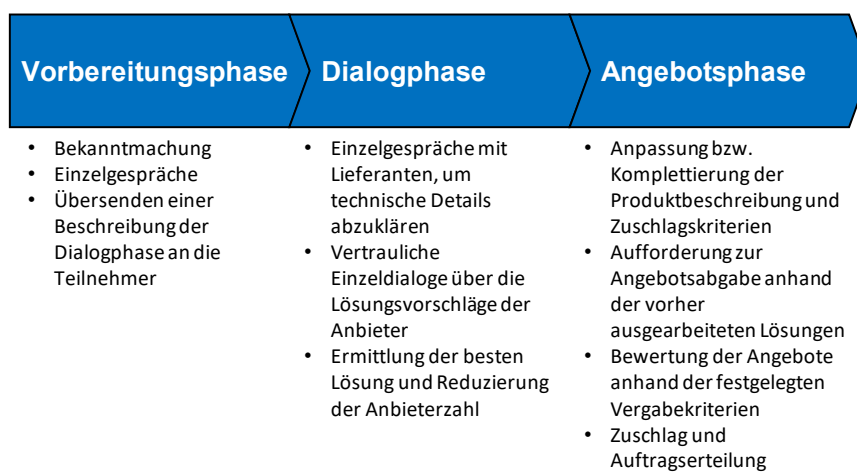


Abbildung 3: Prozess des wettbewerblichen Dialogs

### 1. Vorbereitungsphase

#### **Vergaberechtlich beschrieben (§ 18 VgV):**

- **Bedarfsbeschreibung:** Der öffentliche Auftraggeber muss in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen seine Bedürfnisse und Anforderungen an die zu beschaffende Leistung definieren. Dies bildet die Grundlage für den weiteren Dialog mit den potenziellen Auftragnehmern.
- **Festlegung der Zuschlagskriterien:** Gleichzeitig sind die Kriterien, nach denen die Angebote bewertet werden, zu benennen und zu erläutern. Diese Zuschlagskriterien geben den Bietern Orientierung, welche Aspekte für die Auftragsvergabe entscheidend sind.
- **Zeitplanung:** Es ist ein vorläufiger Zeitrahmen für den Dialog festzulegen, der den Ablauf und die Dauer des Verfahrens skizziert. Dies ermöglicht den Beteiligten, ihre Ressourcen entsprechend zu planen.
- **Teilnahmewettbewerb:** Der Auftraggeber fordert öffentlich eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen zur Abgabe von Teilnahmeanträgen auf. Interessierte Unternehmen können ihre Anträge einreichen und müssen dabei die geforderten Informationen zur Prüfung ihrer Eignung bereitstellen. Der Teilnahmewettbewerb endet mit der Eignungsprüfung, auf deren Grundlage geeignete Teilnehmer ausgewählt werden. Anschließend beginnt die Dialogphase, in der gemeinsam mit den ausgewählten Unternehmen Lösungen erarbeitet werden.

- **Fristsetzung:** Für die Einreichung der Teilnahmeanträge ist eine Frist von mindestens 30 Tagen ab dem Tag nach der Absendung der Auftragsbekanntmachung einzuhalten. Dies gibt den Unternehmen ausreichend Zeit, um ihre Unterlagen vorzubereiten.
- **Auswahl geeigneter Teilnehmer:** Nach Prüfung der eingegangenen Teilnahmeanträge entscheidet der Auftraggeber, welche Unternehmen zur Teilnahme am Dialog aufgefordert werden. Gegebenenfalls kann die Zahl der geeigneten Bewerber gemäß § 51 VgV begrenzt werden.

### Zusätzliche Hinweise aus den Interviews:

→ **Ziel:** In dieser Phase wird auf Basis der Bedarfsanalyse und der Markterkundung auch festgestellt, ob ein wettbewerblicher Dialog das geeignete Verfahren ist.


Die Bedarfsanalyse ist der erste und entscheidende Schritt, um die Grundlage für einen erfolgreichen wettbewerblichen Dialog zu legen. Dieser Prozess dient dazu, die Ausgangslage präzise zu erfassen, die Anforderungen an das Projekt zu definieren und die Zielsetzungen (inkl. Zuschlagskriterien) zu formulieren. Bei Projekten, die für den wettbewerblichen Dialog geeignet sind, zeichnen sich die Bedarfe häufig durch unklare Anforderungen oder mehrere mögliche Lösungsansätze aus. Diese Unsicherheiten erfordern eine sorgfältige Vorbereitung, um sicherzustellen, dass das Verfahren erfolgreich durchgeführt werden kann.

Gleich zu Beginn des wettbewerblichen Dialogs „lauert“ daher ein erster **Fallstrick:** Häufig sind Zielsetzungen und Bedarfe in dieser Phase noch unklar und unzureichend definiert.

INFO

**Hinweis:** Die genaue Beschreibung der Problemstellung stellt häufig eine wesentliche Herausforderung dar. Die Frage, worin das Problem genau besteht und wie es gelöst werden kann, hat entscheidende Auswirkungen auf den gesamten Beschaffungsprozess.

Dies betrifft beispielsweise Make-or-Buy-Entscheidungen sowie den Umfang und die Ausrichtung der Markterkundung. Eine sorgfältige Analyse und Definition der Problemstellung ist daher von großer Bedeutung, da sie die nachfolgenden Schritte im Prozess maßgeblich beeinflusst. Daher sollte diesem Aspekt besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.



Hierbei besteht allerdings eine **zentrale Herausforderung** - öffentliche Auftraggeber die sich für den wettbewerblichen Dialog entscheiden, haben häufig *gerade keine klaren Vorstellungen davon, wie eine optimale Lösung für ihre Anforderungen aussehen könnte*. Dies gilt insbesondere für technisch anspruchsvolle Projekte, wie die Entwicklung von IT-Systemen oder Bauvorhaben (siehe Interviews).

### → Die **Balance im wettbewerblichen Dialog**

#### **Problemdefinition (Ausgangsproblem):**

Auftraggeber müssen allerdings wissen, welche Bedarfe oder Herausforderungen grundsätzlich bestehen, um den Dialog sinnvoll zu gestalten. Eine klare Problemdefinition ist auch wichtig, um sicherzustellen, dass das Verfahren auf die richtigen Lösungsansätze abzielt.

Interview-Beispiel: „Stand heute können wir uns nichts anderes vorstellen. Wir präferieren dies, sind aber bereit, andere Lösungen zuzulassen.“

### **Leistungsbeschreibung (Lösung):**

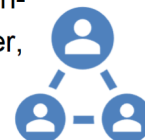
Eine detaillierte (technische) Leistungsbeschreibung darf nicht vorab vorliegen, da dies die Flexibilität des Dialogs einschränken würde. Stattdessen sollten funktionale Anforderungen oder ein Rahmen beschrieben werden, um den Bietern Orientierung zu geben, ohne die Lösung vorzudefinieren.

„Wir haben das dann nicht Leistungsbeschreibung genannt, sondern Beschreibung unserer funktionalen und nicht funktionalen Anforderungen und Bedürfnisse, sodass es eben immer noch kein LV (Leistungsverzeichnis; der Verf.), sondern der aufgespannte Rahmen ist.“

Die Gefahr, dass Auftraggeber zu detaillierte Anforderungen in der Problemdefinition vorgeben und damit den Dialog unnötig einschränken, wird in den Interviews hervorgehoben. Es wurde gewarnt, strikte Mindestkriterien zu setzen, da diese während des Dialogs nicht verändert werden können: „Wenn ich mal Mindestkriterien definiert habe, dann kann ich die halt nicht mehr einfach so umstoßen. Deswegen rate ich dazu, vorsichtig zu sein, oder gut zu überlegen, was ich wirklich als feste Rahmenbedingungen direkt von Anfang an vorgebe.“

Gleichzeitig kann eine zu vage Problemdefinition dazu führen, dass das Verfahren unstrukturiert wird und die Bieter sehr unterschiedliche Lösungsansätze verfolgen. Dies erschwert am Ende die Vergleichbarkeit der Angebote: „Ich muss eine Leistungsbeschreibung am Ende kriegen, die immer noch Wettbewerb zulässt [...] und dennoch Vergleichbarkeit herstellt.“

**KOINNO-Empfehlung:** Um diese Balance zu erreichen, ist die frühzeitige Einbindung relevanter Stakeholder ein weiterer zentraler Erfolgsfaktor. Bedarfsträger, strategische Beschaffungsstellen und Endnutzer sollten bereits in der Phase der Bedarfsanalyse eingebunden werden, um sicherzustellen, dass die Anforderungen der Problemdefinition praxisnah und realistisch sind. Dabei können interdisziplinäre Teams, bestehend aus technischen, rechtlichen und strategischen Experten, wesentlich zur Strukturierung der Bedarfsermittlung beitragen. Externe Berater spielen ebenfalls eine (optionale) Rolle, insbesondere in rechtlichen und technischen Fragestellungen, um Unsicherheiten frühzeitig zu adressieren und die Vergabestrategie zu optimieren. Der Prozess erfordert dadurch jedoch auch mehr Zeit und Ressourcen als konventionelle Vergabeverfahren.



#### **INFO**

**Hinweis:** Das Ziel der internen Bedarfsermittlung in der öffentlichen Beschaffung besteht darin, den genauen Bedarf der Organisation zu erkennen, zu analysieren, zu bewerten und abschließend festzulegen.

Dabei geht es darum, sicherzustellen, dass die geplanten Beschaffungen den tatsächlichen Anforderungen entsprechen und die Organisation optimal unterstützen. Dies umfasst die frühzeitige Identifizierung des Bedarfs sowie die Prüfung, ob dieser gerechtfertigt ist und mit den verfügbaren Ressourcen bewältigt werden kann.



**Parallel zur Bedarfsanalyse sollte unbedingt eine intensive Markterkundung durchgeführt werden**, um die Problemdefinition überhaupt konkretisieren zu können und die Realisierbarkeit des Projekts zu bewerten. Die Markterkundung dient dazu, die aktuelle Marktlage zu analysieren, potenzielle Anbieter zu identifizieren und innovative Ansätze zu erkennen, die sonst übersehen werden könnten. In strukturschwächeren Regionen kann sie laut einem Interview-Partner je Warengruppe sogar entscheidend sein, um überhaupt ausreichend Interesse am Projekt zu generieren.

In komplexen Projekten wie der Beschaffung von IT-Systemen zeigte sich in den Interviews, dass der Markt häufig keine fertigen Lösungen bietet. Hier wurde die Markterkundung genutzt, um die Anforderungen zu strukturieren und die Eignung des wettbewerblichen Dialogs zu rechtfertigen.

Ein Experte betonte: „Man könnte jetzt ja vielleicht sagen, na ja, den [Markterkundungsprozess] kann ich mir ja gerade sparen, weil ich über den wettbewerblichen Dialog ja eigentlich die Markterkundung quasi im Verfahren machen kann, aber ich glaube, dass das nicht der clevere Weg ist, so blind reinzugehen, weil man den Prozess gut strukturieren muss und zumindest eine gewisse Vorstellung davon haben sollte, mit welchen Lösungsanbietern man es zu tun bekommen könnte und welche Lösungen möglicherweise angeboten werden. Sicherlich bleiben dabei Dinge offen, und man kann nicht alles im Voraus bedenken. Dennoch ist es wichtig, ein grundlegendes Verständnis dafür zu haben, wie der Markt strukturiert ist – ob es beispielsweise schon Lösungen ‚von der Stange‘ gibt oder ob alle sagen, dass es noch gar keine Lösung gibt. In so einem Fall wäre das vielleicht gar kein wettbewerblicher Dialog, sondern eher eine Innovationspartnerschaft oder vielleicht auch ein pre-commercial procurement (vorkommerzielle Auftragsvergabe; der Verf.). Aus meiner Sicht muss ich mir über diese Aspekte ein Bild verschaffen, bevor ich loslege.“

➔ Der wettbewerbliche Dialog weist zwar in Teilen Ähnlichkeiten mit einer Markterkundung auf, setzt jedoch (idealerweise) aufgrund der vorab definierten Problemstellung und der gezielten Ansprache potenzieller Teilnehmer eine vorgelagerte Markterkundung voraus, die parallel zum Bedarfsmanagement erfolgt.

**KOINNO-Empfehlung:** Eine effektive Markterkundung umfasst dabei sowohl die Analyse bestehender Lösungen als auch Gespräche mit potenziellen Anbietern (vgl. Vorbereitungsphase, Abbildung 3).

**INFO**

Der KOINNO-Leitfaden zur Markterkundung zeigt praxisnah, wie Sie durch strukturierte Analysen und den frühzeitigen Austausch mit dem Markt bessere Ergebnisse erzielen können. Sie erfahren, wie Markterkundungen nicht nur für komplexe Projekte, sondern auch für alltägliche Beschaffungen wertvolle Erkenntnisse liefern – und das alles unter Berücksichtigung der vergaberechtlichen Rahmenbedingungen.

➔ [Zum Leitfaden Markterkundung](#)

Ziel ist es, eine realistische Grundlage für die Ausschreibung und ein Verständnis der Lösung zu schaffen. **Die frühzeitige interaktive Einbindung von Stakeholdern** – wie Lieferanten, zukünftigen Nutzern, Betreibern oder anderen relevanten Akteuren – ist hierbei von zentraler Bedeutung. Ihre Perspektiven helfen, die Anforderungen praxisnah und vollständig zu definieren. Gleichzeitig wird so der Beschaffungsmarkt frühzeitig informiert, um möglichst einen qualitativen Wettbewerb anzuregen.

Zu den häufigsten **Fallstricken** in dieser Phase zählen mangelnde Markttransparenz und unrealistische Anforderungen an den Markt. Gleichzeitig können sehr heterogene Problemlösungen am Beschaffungsmarkt vorliegen: „Die technischen Anforderungen waren am Ende zu komplex, um selber eine Leistungsbeschreibung abschließend aufzustellen, weshalb man sich auch für den Dialog entschieden hat.“ Hier können Plattformen für Marktrecherchen oder die Zusammenarbeit mit Innovationsintermediären hilfreich sein. Beispielsweise ermöglicht der KOINNOvationsplatz öffentlichen Auftraggebern das Veröffentlichen ihrer Beschaffungsanforderungen und Innovationsbedarfe. Hierbei befasst man sich aktiv mit potenziell innovativen Lieferanten, die möglicherweise zuvor unentdeckt geblieben wären und gegebenenfalls auch nicht an geplanten Vergaben teilgenommen hätten. Lieferanten haben die Möglichkeit, über die Plattform innovative Lösungen vorzuschlagen:

→ [Zum KOINNOvationsplatz](#)

Markterkundungen und damit zusammenhängende Lieferantendialoge können trotz späterer Dialogrunden auch zusätzlich in der Vorbereitungsphase vor dem wettbewerblichen Dialog durchgeführt werden (siehe zusätzliche Hinweise in der nachfolgenden Info-Box).

### **Schritt 1: Verfahrenstransparenz zu anstehenden Vergabeverfahren**

Bieter können sich über anstehende Verfahren vorab informieren (insbesondere zum geplanten Leistungsgegenstand, zum Ablauf inkl. geplanter Bekanntmachung, geplanter Zuschlagserteilung, dem geplanten Leistungsbeginn und zur geplanten Größenordnung des Auftrages).

Verfahrenstransparenz soll Bietern die Gelegenheit geben, sich „mittel- bis langfristig“ auf die anstehenden Vergaben vorbereiten zu können.

Die Verfahrenstransparenz generiert bereits eine gewisse Aufmerksamkeit (Awareness, Attention) zu den anstehenden Aufträgen und potenziell möglichen Markterkundungstätigkeiten.

### **Schritt 2: Veröffentlichung des Lieferantendialogs zu einem geplanten Verfahren**

Veröffentlichung des geplanten Lieferantendialogs über unterschiedliche Medien (z.B. eigene Homepage, Pressemitteilung und/oder e-Vergabe-Portal).

Veröffentlichung enthält u.a. Datum der Veranstaltung, Angaben zur Durchführung inkl. Agenda, Angaben zum Gegenstand des Dialoges, Angaben zum Ziel und Zweck des Dialoges, Angaben zu den Teilnahmebedingungen und Angaben zur Anmeldung zur Teilnahme.

Hinweis: Nicht alle Interessenten müssen zwingend am Lieferantendialog teilnehmen dürfen (Absagegründe sollten transparent dargelegt werden und Hinweise zur Ergebnisdokumentation sollten enthalten sein).

### **Schritt 3: Durchführung des Lieferantendialogs**

### **Schritt 4: Veröffentlichung des Ergebnisses des Lieferantendialogs zu einem geplanten Verfahren**

Bspw. über „prior information notice“ – TED oder über „Landing-Page“ auf der eigenen Webseite.

## **2. Dialogphase**

### **Vergaberechtlich beschrieben (§ 18 VgV):**

- Mit den ausgewählten Unternehmen wird ein Dialog eröffnet, um zu ermitteln und festzulegen, wie die Bedürfnisse und Anforderungen des Auftraggebers am besten erfüllt werden können. Dabei können alle Aspekte des Auftrags erörtert werden.
- Der Auftraggeber sorgt für Gleichbehandlung aller Teilnehmer und gibt Lösungsvorschläge oder vertrauliche Informationen eines Unternehmens nicht ohne dessen Zustimmung an andere weiter.
- Es kann vorgesehen werden, den Dialog in aufeinanderfolgenden Phasen zu führen und die Zahl der zu erörternden Lösungen anhand der Zuschlagskriterien zu verringern. In der Schlussphase müssen noch so viele Lösungen vorliegen, dass der Wettbewerb gewährleistet ist.

### **Zusätzliche Hinweise aus den Interviews:**



Die Interviews heben hervor, dass die **Moderation der Dialogphase** eine Schlüsselrolle spielt. Ein qualifizierter Moderator kann sicherstellen, dass die Gespräche zielgerichtet verlaufen und die Anforderungen iterativ weiterentwickelt werden. Dabei ist es entscheidend, dass der Dialog strukturiert und in aufeinanderfolgenden Phasen durchgeführt wird, um die Lösungsansätze

schrittweise zu konkretisieren: „Das ist ganz wichtig, dass da jemand sitzt, der sich (...) durchsetzen kann und das Verfahren tatsächlich lenkt.“

**KOINNO-Empfehlung:** Um Verzögerungen im wettbewerblichen Dialog zu vermeiden, wird empfohlen, bereits in der Vorbereitungsphase einen detaillierten Zeitplan mit klaren Meilensteinen zu erstellen. Dieser sollte realistische Pufferzeiten enthalten und durch regelmäßige Fortschrittskontrollen überprüft werden.

Ein weiteres zentrales Element ist die Dokumentation der Dialoggespräche. Dies dient nicht nur der Transparenz und Gleichbehandlung aller Teilnehmer, sondern auch der Nachverfolgbarkeit der erzielten Fortschritte. In einem der Interviews wurde betont: „Wir führen Protokolle über Mindmapping, um Sackgassen und erfolgreiche Ansätze im Gespräch sichtbar zu machen.“ Es wird empfohlen, Vertraulichkeitserklärungen zu gewährleisten, um Bedenken der Anbieter hinsichtlich Schutzrechten und Know-how-Weitergabe auszuräumen.

Die iterative Anpassung der Anforderungen während der Dialogphase ist ein klarer Vorteil dieses Vergabeverfahrens. Dies ermöglicht es, auf neue Erkenntnisse aus den Gesprächen mit den Bietern einzugehen und so eine Leistungsbeschreibung zu entwickeln, die die Bedürfnisse des Auftraggebers bestmöglich erfüllt. Dabei sind funktionale Leistungsbeschreibungen, die den Bietern Raum für kreative Ansätze lassen, besonders hilfreich: „Wenn ich funktional weich beschreibe (...) ist (...) die Kunst, die passenden Zuschlagskriterien zu finden, um die verbleibenden Unterschiede abzubilden.“

Die Interviews geben Hinweise darauf, dass Bezahlungen für Bieter in den Dialogphasen, insbesondere bei aufwendigen Verfahren, als sinnvoll erachtet werden, um eine breite Teilnahme sicherzustellen und den zusätzlichen Aufwand der Anbieter zu honorieren. Ein zentrales Argument für Bezahlungen ist die hohe Arbeitsbelastung, die für Bieter mit der Teilnahme an einem wettbewerblichen Dialog verbunden ist. Dies gilt insbesondere für Projekte mit komplexen Anforderungen, die intensive Vorbereitungen und oft auch den Einsatz von Experten erfordern. In einem Interview wurde dies wie folgt beschrieben: „Die Firmen lieben das, auch wenn sie sagen, das bedeutet extra Aufwand.“ Die zusätzliche Belastung durch die iterative Natur des Dialogs wird von den Bietern zwar akzeptiert, doch eine finanzielle Kompensation kann helfen, auch kleinere oder spezialisierte Anbieter zur Teilnahme zu motivieren. Gemäß § 18 Abs. 10 VgV kann der öffentliche Auftraggeber Prämien oder Zahlungen an die Teilnehmer des Dialogs vorsehen. Die Entscheidung über die Gewährung solcher Prämien oder Zahlungen liegt im Ermessen des Auftraggebers und sollte in den Vergabeunterlagen klar kommuniziert werden.

### 3. Angebotsphase

#### **Vergaberechtlich beschrieben (§ 18 VgV):**

- Abschluss des Dialogs: Der öffentliche Auftraggeber beendet den Dialog, sobald er die Lösungen ermittelt hat, die seine Bedürfnisse und Anforderungen erfüllen. Die verbleibenden Teilnehmer werden über das Ende des Dialogs informiert.

- Aufforderung zur Angebotsabgabe: Nach Abschluss des Dialogs fordert der Auftraggeber die verbleibenden Unternehmen auf, auf Basis der im Dialog entwickelten Lösungen ihre endgültigen Angebote einzureichen. Diese Angebote müssen alle Details enthalten, die für die Projektausführung erforderlich sind.
- Klarstellungen und Ergänzungen: Der Auftraggeber kann von den Bietern Klarstellungen oder Ergänzungen zu ihren Angeboten verlangen. Diese dürfen jedoch nicht dazu führen, dass wesentliche Bestandteile des Angebots oder des Auftrags grundlegend geändert werden, da dies den Wettbewerb verzerren oder andere Teilnehmer diskriminieren könnte.
- Bewertung der Angebote: Die eingereichten Angebote werden anhand der in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen festgelegten Zuschlagskriterien bewertet.
- Verhandlungen mit dem wirtschaftlichsten Bieter: Der Auftraggeber kann mit dem Bieter, dessen Angebot als das wirtschaftlichste bewertet wurde, Verhandlungen führen, um finanzielle Zusagen oder andere Bedingungen zu bestätigen und die Auftragsbedingungen abschließend festzulegen. Auch hier gilt, dass keine grundlegenden Änderungen vorgenommen werden dürfen, die den Wettbewerb verzerren oder andere Teilnehmer diskriminieren könnten.

#### **Zusätzliche Hinweise aus den Interviews:**

Die Interviews verdeutlichen, dass die Angebotsphase im wettbewerblichen Dialog eine sorgfältige Vorbereitung und klare Kommunikation erfordert, um die Ergebnisse aus der Dialogphase erfolgreich in die Angebotsbewertung zu überführen. Zunächst ist es essenziell, dass die Aufforderung zur Angebotsabgabe transparent gestaltet wird. Anbieter müssen genau wissen, welche Anforderungen ihre Angebote erfüllen sollen und wie die im Dialog erarbeiteten Lösungen in die endgültigen Angebote einfließen. Dabei wurde betont, dass eine detaillierte Beschreibung der Erwartungen sowie der Bewertungsmaßstäbe den Vergleich der Angebote erleichtert. Gleichzeitig ist es wichtig, dass die Anbieter ausreichend Zeit und Ressourcen erhalten, um die erarbeiteten Konzepte in vollständige Angebote zu überführen.







Ein weiterer zentraler Punkt ist die Flexibilität in der Bewertung der eingereichten Angebote. Dynamische Kriterienkataloge, die während des Dialogprozesses entwickelt oder verfeinert wurden, halfen dabei, die Vielfalt der Lösungsansätze fair zu bewerten. Um die Praxistauglichkeit und Qualität der Angebote sicherzustellen, wurden in einigen Fällen Teststellungen oder Simulationen eingesetzt, deren Ergebnisse direkt in die Bewertung einfließen. Zusätzlich spielen Klarstellungen und Präzisierungen nach der Angebotsabgabe eine wichtige Rolle, um offene Fragen zu klären, ohne jedoch den Wettbewerb zu verzerren oder grundlegende Änderungen an den Angeboten zuzulassen.

1. Für jede Phase des Dialogs sollten präzise Ziele festgelegt und transparente Feedback-Schleifen eingerichtet werden. Dies gibt den Bietern die Möglichkeit, gezielt Verbesserungen an ihren Lösungen vorzunehmen. Die Integration von Teststellungen in die Dialogphase kann die Leistungsfähigkeit der vorgeschlagenen Lösungen simulieren und realistisch prüfen. Die Kombination aus Konzeptbewertung, Prototypentests und persönlichen Präsentationen bietet eine fundierte Grundlage, um letztlich die geeignetste Lösung auszuwählen. Eine der größten Herausforderungen in dieser Phase ist die Wahrung der Gleichbehandlung aller Bieter. Änderungen oder zusätzliche Informationen sollten daher stets transparent und gleichzeitig an alle Teilnehmer kommuniziert werden.

2. Die Nutzung eines zentralen Kommunikationsprotokolls ist essenziell, um alle Änderungen, Rückfragen und Antworten zu dokumentieren und in standardisierter Form an die Bieter weiterzuleiten. Ein zentraler Erfolgsfaktor, der aus den Interviews hervorgeht, ist die iterative Verbesserung der Angebote während des Dialogs. Dabei sollten die Bieter klare und spezifische Rückmeldungen erhalten, damit sie ihre Konzepte zielgerichtet weiterentwickeln können.

3. Nach jeder Dialogrunde sollten die Bieter Feedback erhalten, das sich konkret auf ihre Verbesserungsmöglichkeiten bezieht. Dieses Feedback sollte so gestaltet sein, dass es den Bietern hilft, die Anforderungen des Auftraggebers besser zu verstehen und ihre Vorschläge inhaltlich und technisch zu optimieren.

## Fazit

-  Klare Bedarfsanalyse: Eine transparente und funktionale Bedarfsermittlung schafft die Grundlage für innovative und praxisnahe Lösungen im wettbewerblichen Dialog.
-  Strukturierte Markterkundung helfen, realistische Anforderungen zu definieren und die geeigneten Anbieter anzusprechen.
-  Iterative Dialogphase: Durch strukturierte Einzelgespräche und die Möglichkeit zur Anpassung der Anforderungen können maßgeschneiderte Lösungen entwickelt werden.
-  Transparenz und Gleichbehandlung: Alle Änderungen, Anforderungen und Feedbacks müssen zeitgleich und transparent an alle Bieter kommuniziert werden.
-  Teststellungen und Prototypen: Praktische Tests und Simulationen ermöglichen die Überprüfung der Leistungsfähigkeit der vorgeschlagenen Lösungen und verbessern die Vergleichbarkeit.
-  Gezieltes Feedback: Klare Rückmeldungen nach jeder Phase unterstützen die Anbieter dabei, ihre Vorschläge weiterzuentwickeln und passgenau einzureichen.

## Über die Universität der Bundeswehr München – Arbeitsgebiet Beschaffung



Beschaffung ist eine zentrale Teildisziplin der Betriebswirtschaftslehre. Sie beschäftigt sich mit der Frage, wie man „gut“ einkauft. Die Wertschöpfung von Unternehmen wie von Institutionen des öffentlichen Sektors wird heute zu großen Teilen von Zulieferern erbracht.

In der Industrie liegt der Fremdbezugsanteil bei weit über 50 % des Umsatzvolumens. Bund, Länder, Kommunen und sonstige öffentliche Auftraggeber verantworten ein Volumen von rund 350 Mrd. Euro, was über 15 % des deutschen Bruttoinlandsproduktes entspricht. Das Einkaufsvolumen der Bundeswehr liegt bei ca. 11 Milliarden Euro jährlich.

Mehr als genug Gründe, sich der strategischen Bedeutung der Beschaffung bewusst zu sein und Lehre wie Forschung an der Optimierung von Beschaffungsprozessen, -strukturen und -instrumenten auszurichten.

Das Arbeitsgebiet Beschaffung an der Universität der Bundeswehr München gliedert sich entsprechend in die Felder industrielle Beschaffung, öffentliche Beschaffung und Verteidigungsbeschaffung und bietet mit seinen Einrichtungen (zwei Professuren und drei Forschungsgruppen) einen deutschlandweit einmaligen Forschungsschwerpunkt im Bereich des Beschaffungsmanagements.

Dieser Verbund stellt heute und zukünftig sicher, dass auch die Bundeswehr und ihr Rüstungsmanagement aktuell und modern wissenschaftlich in Beschaffungsfragen unterstützt wird.

### → Kontakt



**Hendrik H. Bangert**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Arbeitsgebiet Beschaffung  
Lehrstuhl für Beschaffung und Supply Management  
Universität der Bundeswehr München

hendrik.bangert@unibw.de  
+49 (0)89 6004 4288  
[www.unibw.de/beschaffung](http://www.unibw.de/beschaffung)



**Jun.-Prof. Dr. Christian von Deimling**

Ehem. Mitglied der Leitung im Arbeitsgebiet Beschaffung  
Lehrstuhl für Beschaffung und Supply Management  
Universität der Bundeswehr München

c.von.deimling@unibw.de  
+49 (0)89 6004 4246  
[www.unibw.de/beschaffung](http://www.unibw.de/beschaffung)



**Univ.-Prof. Dr. Michael Eßig**

Leiter Arbeitsgebiet Beschaffung  
Lehrstuhl für Beschaffung und Supply Management  
Universität der Bundeswehr München

michael.essig@unibw.de  
+49 (0)89 6004 4221  
[www.unibw.de/beschaffung](http://www.unibw.de/beschaffung)

## Über das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung



Das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) wird im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) vom Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) durchgeführt.

Ziel des Kompetenzzentrums ist es, die Innovationsorientierung der öffentlichen Beschaffung in Deutschland dauerhaft zu stärken und den Anteil der Beschaffung von Innovationen am Gesamtvolumen des öffentlichen Einkaufs in Deutschland zu erhöhen.

Mit seinen kostenfreien Angeboten und Services sollen Beschaffungsstellen sollen zum einen bei der organisatorischen Umstrukturierung (z.B. hin zu einem zentralen und strategischen Einkauf) beraten sowie zum anderen beim Erwerb von neuen Produkten, Dienstleistungen und Systemlösungen unterstützt werden.

Ein Fokus liegt dabei auf der Vermittlung von Kompetenzen im Vergaberecht und von modernen und innovativen Vergabeverfahren. Auch die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern und Startups bzw. kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) ist dabei ein Schwerpunkt.

Webseite: [www.koinno-bmwk.de](http://www.koinno-bmwk.de)



## Interviewleitfaden für die semi-strukturierten Interviews

Einführung:

- Kurze Einführung des Interviewers und Zweck des Interviews (Standardisierungsvorhaben)
- Erläuterung des Vorgehens zum Interview - wettbewerblicher Dialog und Innovationspartnerschaft – wir starten mit dem wettbewerblichen Dialog und wiederholen dann die Fragen für die Innovationspartnerschaft.
- Information über die Vertraulichkeit der Antworten und die freiwillige Teilnahme.

Herleitung:

*Die Untersuchung stützt sich auf die organizational buying behaviour theory (OBB). Die OBB hat ihren Ursprung in der Marketingforschung und wird definiert als der Entscheidungsprozess, durch den formale Organisationen den Bedarf an gekauften Produkten und Dienstleistungen feststellen sowie alternative Marken und Lieferanten identifizieren, bewerten und auswählen (Robinson et al. 1967; Sheth 1973; Webster und Wind 1972a, 1972b). Das Konzept des organisationalen Beschaffungsverhaltens geht auf die 1960er und 1970er Jahre zurück. In dieser Zeit entwickelten Forscher strukturelle Modelle, die darauf abzielten, das Konzept des organisationalen Kaufverhaltens unter Berücksichtigung der verschiedenen Einflussfaktoren auf den Beschaffungsprozess zu erklären. In ihrem Beitrag "Key Aspects of Organizational Buying: Conceptualization and Measurement" stellt Bunn (1994) vier Konstrukte inklusive deren Operationalisierung innerhalb einer Umfrage vor. In Anlehnung an diese Konstrukte wurde der folgende Interviewleitfaden erstellt.*

Einstiegsfrage: Welche Produkte/ Dienstleistungen haben Sie bereits über wettbewerbliche Dialoge beschafft? Welche Produkte/ Dienstleistungen haben Sie bereits über Innovationspartnerschaften beschafft?

Teil 1: Informationssuche (vor dem Vergabeprozess)

- Inwieweit haben Sie Markterkundungen vor der Vergabe durchgeführt?
- Wie haben Sie die gesammelten Informationen über Lieferanten und Märkte in Ihrer Organisation ausgewertet um Entscheidungen zu treffen? Was hat Sie letztlich zur Entscheidung für diese Vergabeart geführt?

Teil 2: Proaktive Fokussierung

- Welche Bedeutung spielten die beschafften Lösungen, Produkte oder Dienstleistungen für das zukünftige Leistungsangebot der Organisation?
- Welche Risiken haben Sie während der Beschaffungsvorhaben entdeckt und wie haben Sie darauf reagiert bzw. sich vorbereitet?

Teil 3: Prozedurale Kontrolle

- Gab es ein System, nach dem rechtlich geprüft wurde, dass es eine Neuentwicklung benötigt wird?

- Welche Abteilungen waren in den Vergaben involviert und wie klar war die Verantwortung für die Durchführung definiert (bspw. Bedarfsträger, strategische Beschaffung, Endnutzer)?
- (Welchen Herausforderungen sind Sie begegnet?)

#### Teil 4: Nutzung von Analysetechniken

- Wie intensiv wurden Preis- und Kostenanalysen in diesem Kaufprozess verwendet?
- Wie signalisieren die beteiligten Lieferanten ihre Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit (1. Eignungskriterien/ 2. Übergang F&E zur Beschaffung - bspw. Referenzprojekte, Prototypen, Meilensteine, Zertifikate, ...)?
- Wie werden Fortschritte gemessen und bewertet?

#### Teil 5 (Exkurs):

- Haben Sie externe Unterstützung für die Durchführung der Vergaben in Anspruch genommen?
- Welche Unterstützung hätten Sie sich gewünscht – bspw. durch Innovationsintermediäre (bspw. KOINNO)?
- Wie könnte KOINNO jetzt noch weiterhelfen (trotz der bereits gesammelten Erfahrung)?

#### Abschluss

- Dank an den Teilnehmer für die Zeit und die Beiträge.
- Möglichkeit für den Teilnehmer, weitere Kommentare zu geben oder Fragen zu stellen.
- Information über die weiteren Schritte nach dem Interview.