

Vorkommerzielle Auftragsvergabe (PCP) oder Innovationspartnerschaft?

In der Praxis fällt die Abgrenzung zwischen Innovationspartnerschaft und Vorkommerzieller Auftragsvergabe oder PCP (Pre-Commercial Procurement) häufig schwer. Das liegt sicher auch daran, dass es bisher noch wenige Anwendungsbeispiele und damit wenig Erfahrungswerte bei den öffentlichen Auftraggebern gibt.

Rechtliche Grundlagen

Die Innovationspartnerschaft ist ein förmliches Vergabeverfahren und im deutschen Vergaberecht in § 119 GWB geregelt. Entsprechende Bestimmungen sind im § 19 VgV zu finden. Da ein solches Verfahren oft auf EU-weiter Ebene stattfindet, gibt es deshalb auch EU-Vergaberichtlinien. Der Artikel 32 der Richtlinie 2014/24/EU enthält ebenfalls Vorschriften zu diesem Verfahren.

Die Vorkommerzielle Auftragsvergabe ist von der EU im Jahr 2007 eingeführt worden und findet in der Präambel 47 der europäischen Vergaberechtsrichtlinie 2014/24/EU Erwähnung, ist aber kein Vergabeverfahren im engeren Sinne und unterliegt nicht dem GPA (Government Procurement Agreement, Abkommen zwischen WTO-Mitgliedern über gegenseitigen Marktzugang, Vergabekriterien und Auswahlverfahren).

Ziel: Innovationsförderung

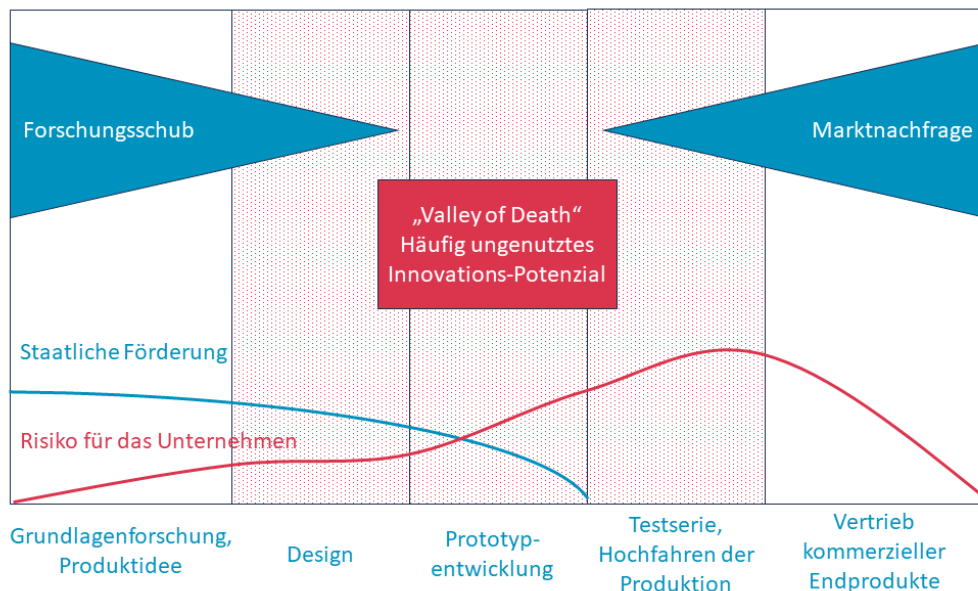


Abbildung 1: Finanzierungslücke zwischen Grundlagenforschung und Kommerzialisierung¹

¹ Vgl. Schaupp/EBig: Vorkommerzielle Auftragsvergabe vs. Innovationspartnerschaft: Abgrenzung zweier Instrumente der innovativen öffentlichen Beschaffung (2017)

Beide Ansätze dienen der Beschaffung von Lösungen, die noch F&E (Forschungs- und Entwicklungsleistungen) benötigen und sollen damit das Problem der Finanzierungslücke zwischen Grundlagenforschung und Marktgängigkeit adressieren: Die Unternehmen warten auf eine breite Marktnachfrage, bevor sie die in der Grundlagenforschung entwickelten Ansätze zum praxistauglichen Produkt weiterentwickeln. Gleichzeitig warten die möglichen Nachfrager mit Investitionen ab, bis Anwendungsbeispiele und fertige Produkte verfügbar sind.

Vorkommerzielle Auftragsvergabe, Innovationspartnerschaft oder andere Verfahren?

Der Anwendungsfall und Ablauf ist bei Innovationspartnerschaft und Vorkommerzieller Auftragsvergabe (PCP) verschieden. Die folgende Infografik hilft bei der Entscheidung für das passende Verfahren.

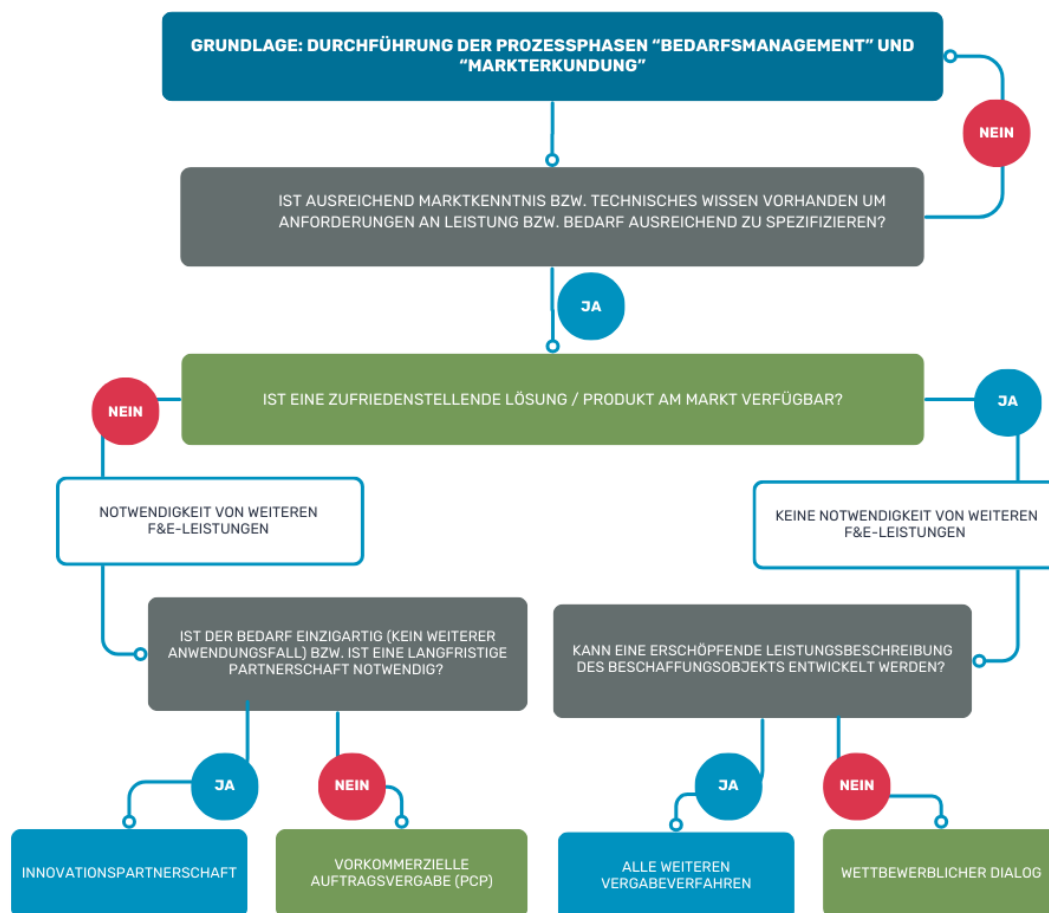


Abbildung 2: Entscheidungshilfe Vorkommerzielle Auftragsvergabe (PCP) oder Innovationspartnerschaft?²

² Abbildung bearbeitet nach Schaupp/Eßig: Vorkommerzielle Auftragsvergabe vs. Innovationspartnerschaft: Abgrenzung zweier Instrumente der innovativen öffentlichen Beschaffung (2017), basiert auf: Procurement of Innovation Platform (2016); Müngersdorff A. (2015); Europäische Kommission (2012)



Anwendungsfall Vorkommerzielle Auftragsvergabe (PCP)

Die Vorkommerzielle Auftragsvergabe oder PCP ist ein Instrument zur Beschaffung von nicht marktgängigen Lösungen bzw. vorhandener Lösungen, die noch Unzulänglichkeiten aufweisen.

Wann kann die Vorkommerzielle Auftragsvergabe eingesetzt werden?

- Die öffentliche Hand bzw. die Gesellschaft hat ein gegenwärtiges Problem
- Die Regierung will einen Wandel einläuten
- Es ist keine fertige Lösung am Markt verfügbar
- Die Entwicklung einer neuen Technologie, neuer Produkte oder Dienstleistungen soll beschleunigt werden
- Es gibt ein größeres Marktpotenzial, mehrere Anwendungsfälle im öffentlichen Sektor oder auch in der Privatwirtschaft für die Lösung

Ablauf Vorkommerzielle Auftragsvergabe (PCP)

Im Vorfeld der Vorkommerziellen Auftragsvergabe führt der Auftraggeber das Bedarfsmanagement, die Markterkundung und die Vorbereitung des Verfahrens durch. In dem Verfahren selbst bearbeiten mehrere teilnehmende Unternehmen die Problemstellung in 3 Phasen: Lösungserkundung, Lösungsentwicklung und Lösungserprobung der Prototypen. Von Phase zu Phase kann die Anzahl der teilnehmenden Unternehmen reduziert werden, um die besten Ansätze weiterzuverfolgen. Im Idealfall bleiben in der Endphase der Lösungserprobung mindestens zwei Unternehmen übrig, um einen Wettbewerb herzustellen.

Die vertragliche Basis zwischen Auftraggeber und den jeweiligen Unternehmen bilden F&E-Dienstleistungsaufträge. Mit der Entwicklung der Prototypen ist der Vertrag beidseitig abgeschlossen.

Im Anschluss an eine Vorkommerzielle Auftragsvergabe kann das entwickelte und inzwischen marktgängige Produkt durch das bzw. die Unternehmen kommerziell vermarktet werden, denn in der Regel wird bei einem PCP-Verfahren eine vertragliche Regelung getroffen, die vorsieht, dass die Eigentums- und Schutzrechte bei dem Unternehmen verbleiben und nicht auf den Auftraggeber übergehen.

Der Auftraggeber kann nach Beendigung der F&E-Dienstleistungsverträge entscheiden, ob er den Bedarf jetzt kommerziell in einem förmlichen Vergabeverfahren ausschreibt oder nicht. Im Rahmen dieser öffentlichen Beschaffung von Innovationen (PPI – public procurement of innovation) können verschiedenste Unternehmen als Bieter auftreten. Sowohl diejenigen, welche sich am PCP beteiligt haben, als auch neue Unternehmen.

Das PCP-Verfahren dient dem Auftraggeber im Wesentlichen dazu, den bestehenden Bedarf auf Basis der Lösungserprobungen noch besser (funktional) beschreiben zu können und die verschiedenen Produkteigenschaften einfließen zu lassen. Diese Erkenntnisse sind für die Ausgestaltung der Leistungsbeschreibung im Rahmen einer kommerziellen Ausschreibung sehr hilfreich und unterstützen die Innovationsbeschaffung.

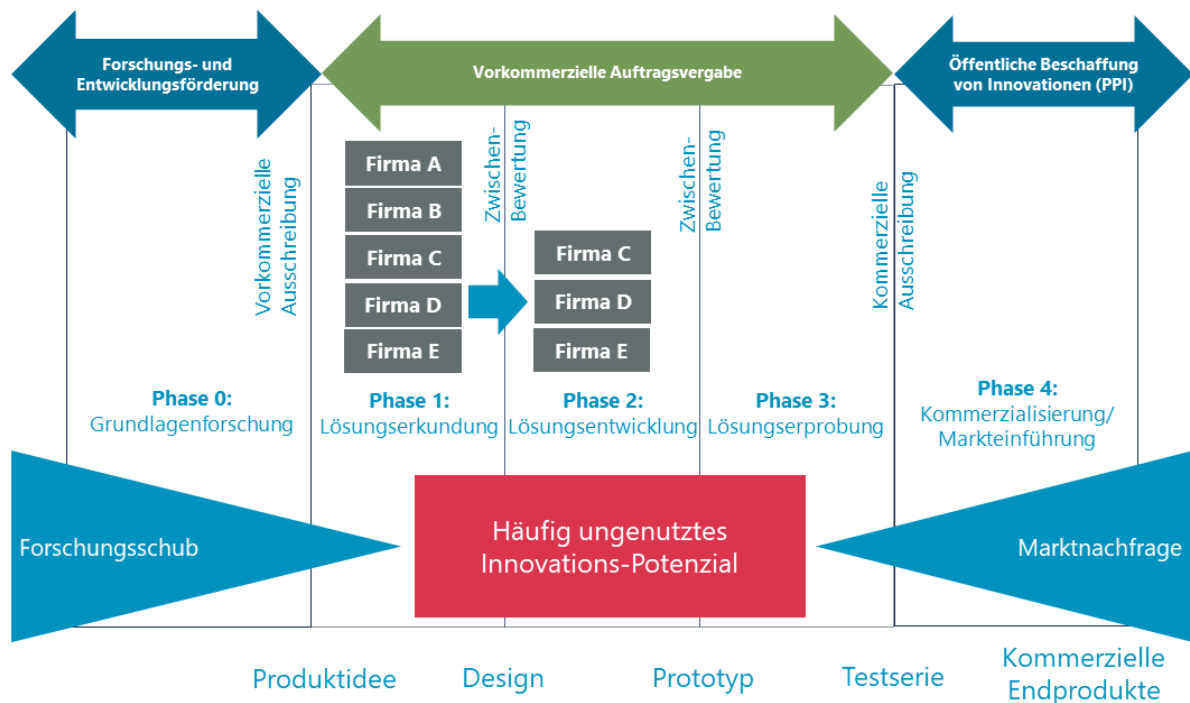


Abbildung 3: Ablauf Vorkommerzielle Auftragsvergabe³

Jede Phase der Vorkommerziellen Auftragsvergabe hat ihre vorher festgelegten Aufgabenpakete, Meilensteine, Liefertermine und Vergütungen der beteiligten Unternehmen auf Basis der F&E-Dienstleistungsverträge. Durch diese Aufteilung sollen die Risiken der Entwicklung zwischen Auftraggeber und Unternehmen geteilt werden. Das bedeutet, dass auch der Auftraggeber einen Teil der Entwicklungskosten trägt. Die Höhe und Aufteilung der Kosten ist Verhandlungssache der Geschäftspartner.

Anwendungsfall Innovationspartnerschaft

Die Innovationspartnerschaft soll ebenfalls die Entwicklung von noch nicht am Markt verfügbaren innovativen Lösungen fördern, die noch weitere Forschungs- und Entwicklungsleistungen benötigen. Gleichzeitig sollen hierbei aber die Vorteile einer langfristigen Kooperation ausgeschöpft werden. Im Unterschied zur Vorkommerziellen Auftragsvergabe ist die Beschaffung der entwickelten und marktgängigen Lösung Teil des Verfahrens. Das bedeutet, der Vertrag mit dem Unternehmen (auch mehrere Unternehmen sind möglich) im Rahmen einer Innovationspartnerschaft beinhaltet alle Phasen: Erkundung, Entwicklung und Erprobung der Lösung sowie die eigentliche Beschaffung des Produktes bzw. der Dienstleistung. In der Re-

³ Abbildung bearbeitet nach Schaupp/Eßig: Vorkommerzielle Auftragsvergabe vs. Innovationspartnerschaft: Abgrenzung zweier Instrumente der innovativen öffentlichen Beschaffung (2017), basiert auf: Europäische Kommission (2006): Pre-Commercial Procurement of innovation. A missing link in the european innovation cycle

gel, jedoch nicht grundsätzlich, gehen die Eigentums- und Schutzrechte der Lösung vertraglich auf den Auftraggeber über. Hierbei kommt es auf den Anwendungsfall bzw. die Verwertungsabsichten an und ist Verhandlungssache.

Wann kann die Innovationpartnerschaft eingesetzt werden?

- Ein hochspezialisiertes bzw. einzigartiges Produkt oder Lösung wird benötigt
- Der öffentliche Auftraggeber ist höchstwahrscheinlich der einzige Kunde für die Lösung (kleines Marktvolumen)
- Potenzielle Anbieter würden ohne das Verfahren nicht in Forschung und Entwicklung zu dieser Lösung investieren (Anreiz)
- Nur wenige Unternehmen könnten eine solche Lösung entwickeln/das Vertragsvolumen bearbeiten. Die beschaffende Stelle sollte zu 100% sicher sein, dass der entsprechende Bedarf so einzigartig ist, dass es wirklich nur sehr wenige mögliche bzw. interessierte Anbieter gibt.
- Sollte während des Verfahrens ein neuer möglicher Anbieter auf dem Markt in Erscheinung treten (weltweit), sollte das Verfahren gestoppt werden, um den Wettbewerb nicht zu verhindern.

Ablauf Innovationspartnerschaft

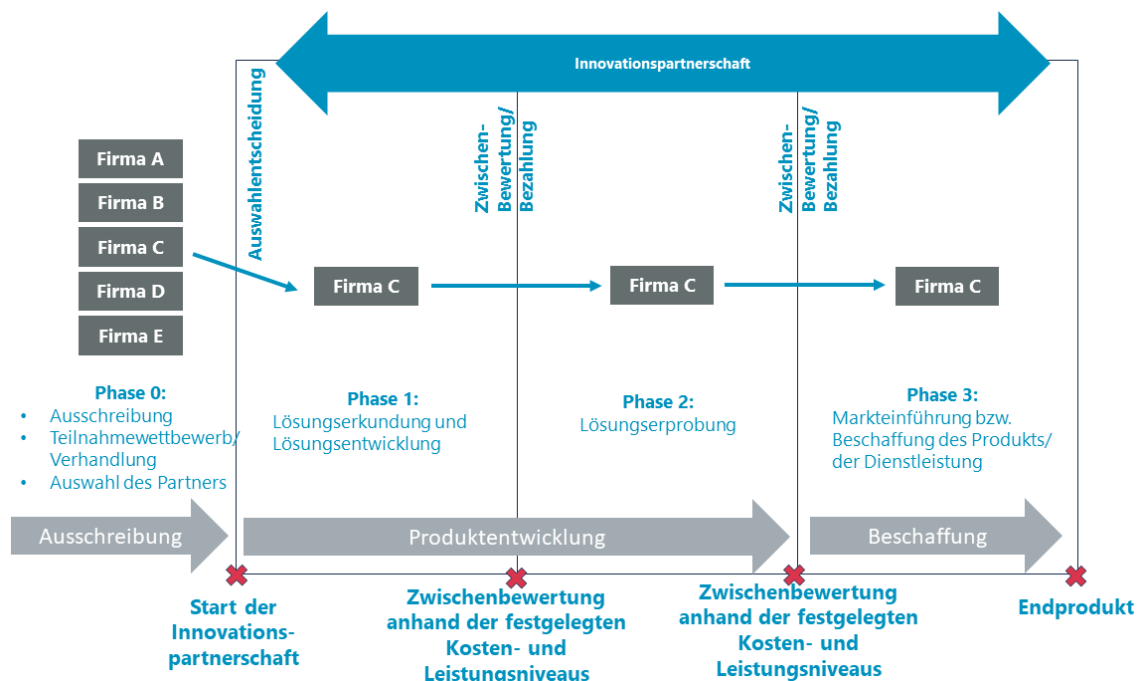


Abbildung 4: Ablauf Innovationspartnerschaft⁴

⁴ Abbildung bearbeitet nach Schaupp/Eßig: Vorkommerzielle Auftragsvergabe vs. Innovationspartnerschaft: Abgrenzung zweier Instrumente der innovativen öffentlichen Beschaffung (2017), basiert auf: Procurement of Innovation Platform (2016); Gomes, P. C. (2014)



Die Innovationspartnerschaft verläuft nach der Ausschreibung und Entscheidung für einen oder mehrere Partner in zwei Phasen: Der Forschungs- und Entwicklungsphase bis hin zur Erstellung eines Prototyps und Erprobung der Lösung und der anschließenden Leistungsphase, in der die entwickelte Leistung erbracht, also die Beschaffung durchgeführt wird. Für die Phasen werden Zwischenziele und Vergütungen festgelegt, die von der Zielerreichung abhängig sein können. Anhand der Zwischenziele entscheidet der öffentliche Auftraggeber, ob die Partnerschaft weitergeführt wird.

Vergleich Vorkommerzielle Auftragsvergabe und Innovationspartnerschaft

Vorkommerzielle Auftragsvergabe (PCP)	Innovationspartnerschaft (IP)
<ul style="list-style-type: none"> Kein Vergabeverfahren Festlegung z.B. des Entwicklungsortes möglich, sodass die eigene Wirtschaft gestärkt werden kann 	<ul style="list-style-type: none"> Vergabeverfahren nach §19 und §3 Abs. 5 VgV Bei Zuschlag an ein ausländisches Unternehmen möglicherweise Nachteil für die eigene Wirtschaft
<ul style="list-style-type: none"> Großes Marktvolumen mehrere Anwendungsfälle (öffentlicher Sektor oder Privatwirtschaft) 	<ul style="list-style-type: none"> Kleines Marktvolumen hochspezialisierte Lösung/ein einziger Anwendungsfall nur ein potenzieller Anbieter
Beschaffung ist nicht Teil der Vorkommerziellen Auftragsvergabe und kann im Anschluss erfolgen (eigene Ausschreibung nötig)	Beschaffung/Leistungserbringung ist Teil des Verfahrens
<ul style="list-style-type: none"> Wettbewerb durch potenzielles Marktvolumen und unterschiedliche Lösungsentwicklungen Mehrere mögliche Anbieter (kein Lock-in-Effekt) Anreiz zur wirtschaftlichen Weiterentwicklung der Lösung/Verbesserung des Kosten-Leistungs-Verhältnisses 	<ul style="list-style-type: none"> Einschränkung auf einen Anbieter (Lock-in-Effekt) Kein Wettbewerbsdruck Möglicherweise wenig Motivation zur Verbesserung der Lösung
<ul style="list-style-type: none"> Beschaffungsentscheidung unabhängig von PCP Leistungsanforderungen können mit den Erfahrungen aus der PCP neu festgelegt Vergleich mit anderen, zwischenzeitlich neu entwickelten Lösungen vor der Beschaffung möglich 	<ul style="list-style-type: none"> Bindung an einen Anbieter Geringe Flexibilität bei Leistungsanforderungen nach Beginn der IP Zwischenzeitliche Neuentwicklungen am Markt/radikal neue Lösungsansätze außerhalb der IP stehen nicht im Fokus
<ul style="list-style-type: none"> Attraktivität für Anbieter durch hohes Marktpotenzial Unsicherheit, ob im Anschluss ein Auftrag erteilt wird 	<ul style="list-style-type: none"> Geringe Attraktivität für Anbieter durch überschaubares/geringes Marktpotenzial Gesicherte Abnahme der Lösung nach Entwicklungsleistung



Geistige Eigentumsrechte bei Anbieter	Geistige Eigentumsrechte bei beschaffender Stelle
Vertragsvolumen steigt mit den Entwicklungsphasen an: Chance für KMU	Hohes Vertragsvolumen aufgrund kombinierter Entwicklung und Beschaffung: Möglicherweise für KMU schwierig zu stemmen

Weitere Informationen

BME-Fachgruppe „Öffentliche Beschaffung“

KOINNO – Kompetenzzentrum innovative Beschaffung

www.koinno-bmwk.de

Tel +49 6196/58 28-350

Fax +49 6196/58 28-351

[info\(at\)koinno-bmwk.de](mailto:info(at)koinno-bmwk.de)

Eine ausführliche Darstellung finden Sie in der Publikation [„Vorkommerzielle Auftragsvergabe vs. Innovationspartnerschaft: Abgrenzung zweier Instrumente der innovativen öffentlichen Beschaffung“](#).

Stand: Mai 2024

Impressum

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

Frankfurter Straße 27
65760 Eschborn

www.bme.de

Bildnachweis: © leonid/fotolia.com

Ansprechpartner und Kontakt

Susanne Kurz

Leiterin Sektion Öffentliche Auftraggeber

☎ +49 (0)6196 / 5828-127

📞 +49 (0)172 / 398 72 43

✉ susanne.kurz@bme.de

🌐 www.bme.de/netzwerk/fachgruppen

#BMEFachgruppe|n

#GemeinsamImpulseSetzen

#WirWissenWas