

Brüssel, den 15.5.2018
C(2018) 3051 final

Mitteilung der Kommission

Leitfaden für eine innovationsfördernde öffentliche Auftragsvergabe

Leitfaden für eine innovationsfördernde öffentliche Auftragsvergabe

Haftungsausschluss:

Diese Mitteilung versteht sich als praktischer Leitfaden für eine innovationsfördernde öffentliche Auftragsvergabe. Sie ist nicht rechtsverbindlich. Teilweise werden Bestimmungen aus EU-Rechtsvorschriften paraphrasiert. Es ist jedoch nicht beabsichtigt, die Rechte und Pflichten nach diesen Rechtsvorschriften zu erweitern oder einzuschränken. Um Missverständnissen vorzubeugen, wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass für eine verbindliche Auslegung des EU-Rechts ausschließlich der Gerichtshof der Europäischen Union zuständig ist.

Bei den in dieser Mitteilung angeführten Beispielen wurde nicht geprüft, ob die maßgeblichen Rechtsvorschriften der EU erfüllt wurden. Um den weiteren Erfahrungsaustausch zu fördern, sollte im e-Kompetenzzentrum eine elektronische Bibliothek bewährter Beispiele eingerichtet werden.

Inhalt

ZUSAMMENFASSUNG	3
1 GRUNDLAGEN EINER INNOVATIONSFÖRDERNDEN AUFTRAGSVERGABE	4
1.1 Warum wird eine innovationsfördernde Auftragsvergabe angestrebt?	4
1.1.1 Hochwertigere öffentliche Dienstleistungen zum bestmöglichen Preis-Leistungs-Verhältnis	4
1.1.2 Reaktion auf einen steigenden Bedarf.....	5
1.1.3 Modernisierung öffentlicher Dienstleistungen	6
1.1.4 Unterstützung des Markteintritts und der Expansion von Start-ups und innovativen KMU	8
1.1.5 Fördern der Innovationsbereitschaft von Märkten	9
1.2 Was ist innovationsfördernde Auftragsvergabe?	9
1.3 Warum ein Leitfaden zur innovationsfördernden Auftragsvergabe?	10
2 SCHAFFUNG EINES POLITISCHEN RAHMENS FÜR EINE INNOVATIONSFÖRDERNDE AUFTRAGSVERGABE	12
2.1 Eindeutiges politisches Mandat	12
2.2 Innovation als Mittel zur Verwirklichung verschiedener politischer Ziele	15
2.3 Festlegung des Anspruchsniveaus	16
2.4 Umsetzung von Zielvorgaben in Maßnahmen und Verpflichtungen	18
2.5 Kapazitätsaufbau	19
2.5.1 Schulungen und Hilfestellung	20
2.5.2 Erwägungen zur kooperativen Auftragsvergabe	21
2.6 Überwindung risikoaversen Verhaltens durch Schaffung von Innovationsanreizen	24
3 GEWINNUNG VON INNOVATOREN	26
3.1 Zugang zur öffentlichen Auftragsvergabe auch für kleinere Innovatoren ermöglichen	27
3.1.1 Verringerung des Verwaltungsaufwands	27

3.1.2	Anpassung der Auswahlkriterien	28
3.1.3	Nutzung von Losen	29
3.1.4	Nutzung von Standards, offenen Daten, offenen Schnittstellen und Open-Source-Software	30
3.1.5	Entwicklung KMU-freundlicher Zahlungssysteme	31
3.2	Mobilisierung von Innovationsmaklern	32
4	GESTALTUNG ATTRAKTIVER BEDINGUNGEN FÜR INNOVATOREN	34
4.1	Innovationsfreundliche Instrumente für alle Verfahrenstypen	34
4.1.1	Bedarfsermittlung	35
4.1.2	Vorherige Marktkonsultation	36
4.1.3	Technische Spezifikationen	38
4.1.3.1	Beschreibende Spezifikationen	38
4.1.3.2	Funktionelle Anforderungen	39
4.1.4	Varianten	40
4.1.5	Vergabekriterien	41
4.1.5.1	Preis	41
4.1.5.2	Kosten	42
4.1.5.3	Qualität	43
4.1.6	Schutz von Rechten des geistigen Eigentums	44
4.1.7	Auftragsausführung	45
4.2	Spezifische innovationsfreundliche Vergabeverfahren	47
4.2.1	Verhandlungen über die Anpassung einsatzbereiter Innovationen	47
4.2.1.1	Verhandlungsverfahren	47
4.2.1.2	Wettbewerblicher Dialog	48
4.2.2	Wettbewerbe	48
4.2.3	Anstoßen von Innovationen durch Aufträge im Bereich Forschung und Entwicklung	49
4.2.3.1	Vergabe von Aufträgen über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen und Zuweisung von Rechten des geistigen Eigentums	50
4.2.3.2	Vorkommerzielle Auftragsvergabe	51
4.2.3.3	Aufträge über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen	52
4.2.3.4	Innovationspartnerschaften	53

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser am 16. Mai 2018 in Sofia vor dem Hintergrund der Mitteilung „Eine erneuerte Europäische Agenda für Forschung und Innovation – Europas Chance, seine Zukunft zu gestalten“ angenommene Leitfaden behandelt in knapper Form die wesentlichen Aspekte einer innovationsfördernden Auftragsvergabe: **Warum** ist innovationsfördernde Forschung wichtig, **wer** ist daran interessiert, und **wie** kann sich innovationsfördernde Forschung gestalten?

Im Zuge des Legislativpakets für die Vergabe öffentlicher Aufträge vom Oktober 2017¹ wurde eine Konsultation von Interessenträgern zum Leitfaden durchgeführt. Dieses Dokument beruht auf den zahlreichen Rückmeldungen im Laufe der Konsultation. Der Detaillierungsgrad wurde so gewählt, dass in der mit gewerblicher Auftragsvergabe befassten Öffentlichkeit (Einkäufer, politische Entscheidungsträger und Anbieter) möglichst viele Personen angesprochen werden und dass Interesse auch bei denen geweckt wird, die sich bisher nie mit diesem Thema beschäftigt oder sich nie betroffen gefühlt haben oder die noch zögerten, sich damit auseinanderzusetzen. Auch die versiertesten Leser werden noch hilfreiche Anregungen aus den jüngsten Initiativen und Beispielen beziehen.

Mit den modernisierten Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe von 2014² wurde der Rahmen für die öffentliche Auftragsvergabe an die Bedürfnisse von öffentlichen Auftraggebern und von Wirtschaftsteilnehmern angepasst, die aus technologischen Entwicklungen, wirtschaftlichen Trends und der stärkeren Gewichtung der Nachhaltigkeit öffentlicher Ausgaben in der öffentlichen Wahrnehmung resultierten.

Gegenstand der Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge ist nicht mehr nur die Frage „**wie etwas zu beschaffen ist**“. Vielmehr belassen die Vorschriften nun auch Spielraum für Anreize dafür, „**was zu beschaffen ist**“, ohne dies jedoch im Einzelnen festzulegen. Für das Ziel **einer verantwortlichen Verwendung des Geldes der Steuerzahler** ergeben sich neue Aspekte, die über die bloße Erfüllung der primären Anforderungen öffentlicher Stellen hinausgehen. Bei jeder öffentlichen Auftragsvergabe hat die Öffentlichkeit ein berechtigtes Interesse zu erfahren, ob die gewählte Lösung nicht nur die förmlichen Anforderungen erfüllt, sondern auch mit dem **größtmöglichen Mehrwert im Hinblick auf die Qualität und die Kostenwirksamkeit sowie die ökologischen und sozialen Auswirkungen** einhergeht und ob sie **Chancen für den Anbietermarkt** bietet.

Eine innovationsfördernde Auftragsvergabe berücksichtigt alle oben genannten Aspekte. Sie ermöglicht **höherwertige und effizientere Lösungen mit ökologischem und gesellschaftlichem Nutzen** und größerer **Kostenwirksamkeit** und eröffnet **Unternehmen neue Geschäftsmöglichkeiten**.

Dieser Leitfaden wurde daher wie folgt gegliedert:

In **Kapitel 1** werden der **Begriff der innovationsfördernden Auftragsvergabe** sowie die übergreifenden Aspekte und der mit einer innovationsfördernden Auftragsvergabe verbundene Mehrwert erläutert.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3543_de.htm

² Die Begriffe „modernisierte Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe“ oder „modernisierte EU-Rechtsvorschriften“ in diesem Dokument beziehen sich auf die Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU. Wenn auf einzelne Artikel verwiesen wird, sind die Bestimmungen der Richtlinie 2014/24/EU gemeint. Die meisten genannten Grundsätze gelten aber auch nach den Richtlinien 2014/23/EU und 2014/25/EU.

Kapitel 2 beschreibt den für eine strategische innovationsfördernde Auftragsvergabe erforderlichen **politischen Rahmen**.

In **Kapitel 3** wird erklärt, wie **Innovatoren** (u. a. Start-ups und innovative KMU) **Zugang zur öffentlichen Auftragsvergabe ermöglicht werden kann**.

Kapitel 4 gibt darüber Aufschluss, wie **Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe** durchgeführt werden können, um zum einen öffentliche Dienste durch innovative Lösungen zu modernisieren und zum anderen Wachstum zu generieren und Arbeitsplätze zu schaffen.

Dieser Leitfaden versteht sich als Anregung für alle Akteure im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe:

- mit der Vergabe öffentlicher Aufträge befasste Beamte,
- diejenigen, die letztlich die beschafften Lösungen anwenden,
- politische und sonstige Entscheidungsträger, die maßgeblich zur Schaffung eines günstigen Umfelds beitragen,
- und Anbieter, die sich mithilfe des Leitfadens im Wettbewerb um öffentliche Aufträge besser positionieren können.

1 GRUNDLAGEN EINER INNOVATIONSFÖRDERNDEN AUFTRAGSVERGABE

1.1 Warum wird eine innovationsfördernde Auftragsvergabe angestrebt?

1.1.1 Hochwertigere öffentliche Dienstleistungen zum bestmöglichen Preis-Leistungs-Verhältnis

Innovative Lösungen werden selten allein aufgrund ihres Innovationscharakters ausgewählt. Für öffentliche Auftraggeber werden innovative Lösungen gewöhnlich dann interessant, wenn sie bei optimierten Kosten vergleichbare oder sogar bessere Ergebnisse ermöglichen.

BEISPIEL INNOVATIONEN TRAGEN DAZU BEI, DASS PATIENTEN TROTZ KOSTENOPTIMIERUNG BESSER VERSORGT WERDEN:
Innovativer Ansatz bei der Beschaffung implantierbarer Defibrillatoren

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Führende Krankenhäuser aus Spanien, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Italien suchten eine Möglichkeit zum Management der mit implantierbaren Kardioverter-Defibrillatoren (ICD) verbundenen Kosten. ICD sind komplexe Geräte für Patienten, bei denen das Risiko eines plötzlichen Herzversagens besteht. Bei unverändertem Budget musste eine steigende Nachfrage befriedigt werden.

Was wurde anders gemacht?

Das übergeordnete Ziel des Auftraggebers bestand in der Optimierung der Versorgungskosten, indem durch telemedizinische Kontrollen die Anzahl der Krankenhausbesuche begrenzt werden sollte. Dazu wurde erstens eine Umstellung von einer gerätebezogenen auf eine versorgungsbezogene Beschaffung vollzogen. Zweitens übernahmen die Krankenhäuser und der Lieferant die Risiken gemeinsam. Und drittens wurde ein Teil der Zahlungen (3 % des Gesamtbetrags) erfolgsabhängig geleistet.

Was wurde damit erreicht?

Der neue Ansatz führte zu einem Rückgang der Krankenhausbesuche um 9,8 %. Außerdem sank die Quote unangemessener ICD-Schocks mit erhöhtem Mortalitätsrisiko um 29 %, und die Erfolgsquote der Implantationen erhöhte sich von 90 % (beim alten Konzept) auf 98,12 %.

Nähere Informationen:

<http://stopandgoproject.eu>

(kofinanziert über das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP))

BEISPIEL INNOVATIONEN ZUR SENKUNG DER KOSTEN ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN FÜR STEUERZAHLER UND ZUR REDUZIERUNG VON UMWELTAUSWIRKUNGEN:

Beleuchtung der Londoner U-Bahn

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Transport for London (TfL) musste über einen Zeitraum von fünf Jahren seine Kosten um 2,5 Mrd. GBP senken und gleichzeitig zu der von der Stadt London angestrebten Reduzierung der Kohlendioxidemissionen um 60 % gegenüber 1990 beitragen. Angesichts dieser Anforderungen untersuchte TfL die Installations-, Unterhaltungs- und Energiekosten der Leuchtstoffröhren in der Londoner U-Bahn.

Was wurde anders gemacht?

In einer Business-Case-Analyse untersuchte TfL die Lebenszykluskosten und den Nutzen einer LED-Beleuchtung, um festzustellen ob, und – wenn ja – in welchem Zeitraum sich die Investition in diese neuere Technologie amortisieren würde. Die Analyse ergab, dass die kurzfristigen Kosten des Einbaus der LED-Beleuchtung höher wären. Der mittel- bis längerfristige Nutzen, insbesondere im Hinblick auf die Einsparung von Arbeits- und Energiekosten, würde die Anschaffungskosten aber deutlich übersteigen.

Außerdem half die Analyse TfL, das mit der Anfangsinvestition verbundene Risiko zu mindern: Die LED-Beleuchtung wurde zunächst nur über Rolltreppen sowie in den nachts zugänglichen Bereichen eingebaut, in denen die herkömmliche Beleuchtung die höchsten Kosten verursachte (und daher das größte Einsparpotenzial bestand). Die erzielten ersten Einsparungen konnten dann für den Einbau der LED-Beleuchtung in anderen Teilen des Londoner U-Bahn-Netzes genutzt werden.

Was wurde damit erreicht?

Während der Dauer des 8-jährigen Rahmenvertrags über 8 Mio. GBP werden infolge der Einführung der LED-Beleuchtung Einsparungen von 50 % (insgesamt in Höhe von einigen Millionen GBP) erzielt. Nach der Ermittlung des langfristigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses wurden Produkte ausgewählt, die – aufgrund des fünf- bis sechsmal geringeren Energieverbrauchs – tatsächlich umweltfreundlicher sind.

Nähere Informationen:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue64_Case_Study_128_London.pdf

(kofinanziert aus der Infrastrukturfazilität Connecting Europe)

1.1.2 Reaktion auf einen steigenden Bedarf

Manchmal ist eine innovationsfördernde Auftragsvergabe erforderlich, um einem erhöhten Bedarf oder neuen Erwartungen Rechnung zu tragen, die mit den auf dem Markt vorhandenen Lösungen nicht erfüllt werden.

BEISPIEL INNOVATION ALS REAKTION AUF DEN SOZIALEN WANDEL:

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Heute interessieren sich viele Kinder mehr für Computer-Spiele als für Mathematik oder für Naturwissenschaften. Die Abbrecherquoten in Schulen und Universitäten steigen, und die Begeisterung für diese „schwierigen“ Fächer nimmt ab. Dadurch werden in einem zunehmend wissensorientierten wirtschaftlichen Umfeld die Chancen der nächsten Generation europäischer Bürger auf dem Arbeitsmarkt beeinträchtigt.

Was wurde anders gemacht?

Schulen aus Halmstad (Schweden), Viladecans (Spanien), Magdeburg (Deutschland) und Konnevesi (Finnland) entschieden sich für eine gemeinsame Auftragsvergabe zur Bewältigung dieser Herausforderung. Sie gaben Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen bei sieben innovativen Anbietern in Auftrag. Anschließend prüften und verglichen sie die Lösungen dieser Anbieter. Von den sieben Anbietern gelangten vier bis in das Prototyp-Stadium, und zwei begannen mit der Entwicklung innovativer Tools, die in den Schulen eingeführt wurden. Die Tools ermöglichen eine stärker personalisierte, an Spielen orientierte Lernerfahrung für Kinder im Primar- und im Sekundarschulbereich, wobei mithilfe künstlicher Intelligenz kontinuierlich Verhaltensmuster analysiert werden.

Was wurde damit erreicht?

Tests mit mehr als 600 Schülern und 45 Lehrkräften in den vier Ländern zeigen, dass die neuen Lösungen die Schüler um 55-75 % stärker motivieren, zu größeren Lernerfolgen in den Fächern Mathematik, Technologie, Physik und Chemie führen und die Wahrscheinlichkeit einer einschlägigen Berufswahl erhöhen. Die innovativen Lösungen tragen auch dazu bei, den Zeitaufwand der Lehrkräfte für Planungen und Bewertungen um 30-40 % zu reduzieren und für die Schulen Einsparungen bei den Aufwendungen für Lernmittel zu erzielen.

Nähere Informationen:

www.imaile.eu

(kofinanziert im Rahmen von Horizont 2020)

1.1.3 Modernisierung öffentlicher Dienstleistungen

Eine innovationsfördernde Auftragsvergabe kann darauf ausgerichtet sein, öffentliche Dienstleistungen so zu erbringen bzw. erbringen zu lassen, dass zum einen die Erwartungen zunehmend technikaffiner, umweltbewusster und sozial eingestellter Bürger erfüllt werden und zum anderen die Wahrnehmung öffentlicher Dienstleistungen verbessert wird.

BEISPIEL INNOVATION REDUZIERT DIE NUTZUNG VON FAHRZEUGEN DURCH ÖFFENTLICHE STELLEN:

Die gemeinsame Plattform zum Management der Fahrzeugflotte des portugiesischen Gesundheitsministeriums

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Das portugiesische Gesundheitsministerium hatte sich zum Ziel gesetzt, das Streckenmanagement zu optimieren, die Umweltauswirkungen zu reduzieren und die Gesamtkosten der Fahrzeuge zu senken, die von den dem Ministerium unterstellten Diensten und von den Einrichtungen des staatlichen portugiesischen Gesundheitswesens genutzt wurden.

Was wurde anders gemacht?

Statt einfach neue Fahrzeuge zu kaufen, machte sich das Gesundheitsministerium Gedanken darüber, wie die Fahrzeugflotte eingesetzt werden könnte. Das Ministerium strebte die

Einrichtung einer elektronischen Plattform an, auf der alle Informationen zur Nutzung der Fahrzeugflotte zentral gesammelt werden sollten. Im Jahr 2017 übergab ein externer Auftragnehmer die Gemeinsame Plattform des Gesundheitsministeriums zum Management der Fahrzeugflotte (*Shared Management of the Car Fleet Platform of the Ministry of Health (GPFMS)*). Der Auftragnehmer war in einem öffentlichen Vergabeverfahren ausgewählt worden, in dem die funktionellen Anforderungen spezifiziert worden waren.

Was wurde damit erreicht?

Die Plattform wird den Nutzern ermöglichen, Informationen über alle verfügbaren Ressourcen (Fahrzeuge und Strecken) zu teilen. Dadurch werden der Fahrzeugbestand verkleinert und die damit verbundenen Kosten (Versicherungen, Kraftstoff, Wartung usw.) und Umweltauswirkungen verringert werden. Über die Plattform werden in Echtzeit Berichte über die Auslastung der Ressourcen mit Indikatoren ausgegeben, die zu einer effizienten, transparenten und bewussten Planung, Verwaltung, Nutzung und Steuerung der Fahrzeugflotte beitragen werden.

Nähere Informationen:

<http://spms.min-saude.pt/2016/05/spms-desenvolve-gestao-partilhada-frota-do-ministerio-da-saude>

BEISPIEL INNOVATION INFOLGE ÖKOLOGISCHER ERWÄGUNGEN

Schutz der Wasserversorgung

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

In Österreich enthielt das bei der Herstellung von Münzen anfallende Wasser Chemikalien in Konzentrationen oberhalb der rechtlich zulässigen Grenzwerte.

Was wurde anders gemacht?

Die österreichische nationale Beschaffungsbehörde (Bundesbeschaffung GmbH) führte ein in drei Schritte gegliedertes öffentliches Ausschreibungsverfahren durch, um eine innovative Lösung für die österreichische Münzprägestätte (Münze Österreich) zu finden. Potenzielle Anbieter wurden aufgefordert, Informationen über ihre bisherigen Innovationsleistungen vorzulegen. In den Vertragsbedingungen wurden genaue Ziele für die Wasserbehandlung beschrieben.

Was wurde damit erreicht?

Der ausgewählte einbaufreundliche Mechanismus zur Vakuumverdampfung trennt ein breites Spektrum an Partikeln ab (u. a. Metalle sowie sonstige Rückstände und Verunreinigungen aus Galvanisierungs-, Foto- und Druckverfahren und aus pharmazeutischen und lebensmitteltechnischen Prozessen). Außerdem konnte der Frischwasserverbrauch der Münze Österreich um 97 % bzw. 4 Mio. l Wasser jährlich reduziert werden.

Nähere Informationen:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue58_Case_Study117_BBG_Austria.pdf

1.1.4 Unterstützung des Markteintritts und der Expansion von Start-ups und innovativen KMU

EU-weit beläuft sich die Kaufkraft öffentlicher Auftraggeber etwa auf 14 % des BIP,³ und in vielen Teilen Europas entfällt ein erheblicher Anteil der lokalen Volkswirtschaften auf

³ http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_de

öffentliche Auftraggeber. Daher können öffentliche Auftraggeber zum einen Innovationen bei etablierten Marktteilnehmern unterstützen, zum anderen aber auch KMU und neuen innovativen Unternehmen wesentliche Chancen eröffnen, die zwar vielleicht über Lösungen für einen bisher noch nicht gedeckten Bedarf verfügen, aber noch Schwierigkeiten haben, ihre Lösungen auf den Markt zu bringen.

Als Lead Customer (trendführender Kunde) können öffentliche Auftraggeber innovativen Unternehmen eine Möglichkeit eröffnen, ihre neuen Lösungen unter Praxisbedingungen zu prüfen. Indem sie Kunden dieser Unternehmen werden und die Umsätze dieser Unternehmen erhöhen, können öffentliche Auftraggeber außerdem andere (öffentliche und private) Geldgeber zu Investitionen in die betreffenden Geschäftstätigkeiten ermutigen,

ERGEBNISSE DER ERHEBUNG ÜBER VON DER EU FINANZIERT VORKOMMERZIELLE AUFTRAGSVERGABE⁴

DAS GESAMTBILD

Bei der Hälfte aller Lösungen, die auf eine durch die EU finanzierte vorkommerzielle Auftragsvergabe zurückzuführen waren, erstreckte sich die Entwicklung über ein Jahr:

- Erschließen eines Marktzugangs für Start-ups und innovative KMU (71 % aller Aufträge wurden an KMU/Start-ups vergeben);
- Förderung der grenzüberschreitenden Expansion (34,6 % aller Aufträge wurden grenzüberschreitend vergeben); und
- Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit (97,5 % aller Auftragnehmer führen ihre FuE-Tätigkeit zu 100 % in Europa durch).

Nähere Informationen:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/results-eu-funded-pre-commercial-procurements>

INDIVIDUELLE ERFAHRUNG

Start-ups betrachten eine Teilnahme an Maßnahmen zur vorkommerziellen Auftragsvergabe aus verschiedenen Gründen als vorteilhaft: Verkürzung der Zeit bis zur Marktreife, rascherer Zugang zu den ersten Kunden, die auf dem umfassenderen Markt als „Botschafter“ für die innovativen Lösungen dieser Unternehmen fungieren, internationale Wachstumschancen und bis zu viermal raschere Geschäftsentwicklung.

Hier werden die Erfahrungen der Unternehmen (und der öffentlichen Auftraggeber) beschrieben:

<http://eafip.eu/resources/videos>

die jährliche Studie zur öffentlichen Auftragsvergabe kann über die folgende Seite abgerufen werden:

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_de.

4

Die vorkommerzielle Auftragsvergabe im Sinne der Begriffsbestimmung im folgenden Abschnitt 4.2.3.2 ist ein Ansatz, bei dem nach Artikel 14 der Richtlinie bei der Vergabe von Aufträgen über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen von verschiedenen Wirtschaftsteilnehmern eine Ausnahme von den Vorschriften der Richtlinie zur Anwendung kommt. Diese Ausnahme greift dann, wenn nicht der gesamte Nutzen aufgrund des Vertrags über die Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen ausschließlich dem öffentlichen Auftraggeber zugutekommt. Risiken und Nutzen müssen unter allen Wirtschaftsteilnehmern zu marktüblichen Bedingungen sowie nach Maßgabe der Beihilfenvorschriften (insbesondere Abschnitt 2.3 des „Unionsrahmens für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation“ (FuEuI-Unionsrahmen) geteilt werden; siehe C(2014) 3282, „Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation“,

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/rdi_framework_en.pdf.

1.1.5 Fördern der Innovationsbereitschaft von Märkten

Wenn ein Produkt auf dem Markt nicht ohne Weiteres verfügbar ist oder wenn nur minderwertige Produkte angeboten werden, kann die Kaufkraft öffentlicher Auftraggeber auf dem Markt als Triebfeder für Innovationen wirken.

BEISPIEL INNOVATION ALS REAKTION AUF BEDENKEN DER ÖFFENTLICHKEIT:
Besserer Gesundheitsschutz bei Untersuchungen im Krankenhaus

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Die schwedische Stadt Örebro wollte Katheter beschaffen, die keine gesundheitsschädlichen PVC-Verbindungen enthielten. Auf dem Markt waren entsprechende Produkte nicht in größerem Umfang verfügbar. Daher beschloss die Stadt, in jedem Fall eine Ausschreibung durchzuführen. Im Ausschreibungsverfahren meldete sich damals nur ein einziger Bieter.

Was wurde anders gemacht?

Ungeachtet der rechtlichen Schwierigkeiten gelang der Stadt die Beschaffung der gewünschten Katheter.

Was wurde damit erreicht?

Acht Jahre später boten alle Lieferanten ein PVC-freies Produkt an.

1.2 Was ist innovationsfördernde Auftragsvergabe?

Innovation kann unterschiedlich definiert werden.⁵ Dieser Leitfaden geht von einem umfassenden Begriff aus: Der Begriff „innovationsfördernde Auftragsvergabe“ bezieht sich auf alle Auftragsvergaben, bei denen mindestens eines der beiden folgenden Kriterien erfüllt ist:

- Gegenstand der Auftragsvergabe ist ein Innovationsprozess – Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen – mit (partiellen) Ergebnissen;
- Gegenstand der Auftragsvergabe sind die Ergebnisse von Innovationen, die von Dritten entwickelt wurden.

Im ersten Fall sind die Dienstleistungen im Bereich der Forschung und Entwicklung von Produkten bzw. noch nicht vorhandene Dienstleistungen oder Prozesse Gegenstand der öffentlichen Auftragsvergabe. Der öffentliche Auftraggeber beschreibt seinen Bedarf und fordert Unternehmen und Forscher zur Entwicklung innovativer Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse auf, mit denen dieser Bedarf gedeckt werden soll.

Im zweiten Fall kauft der öffentliche Auftraggeber kein Standardprodukt und nimmt keine Standard-Dienstleistung in Anspruch, sondern beschafft als Early Adopter (frühzeitiger

⁵ Beispiele für Begriffsbestimmungen:

- In Richtlinie 2014/24/EU wird „Innovation“ definiert als „die Realisierung von neuen oder deutlich verbesserten Waren, Dienstleistungen oder Verfahren, einschließlich – aber nicht beschränkt auf – Produktions-, Bau- oder Konstruktionsverfahren, eine neue Vermarktungsmethode oder ein neues Organisationsverfahren in Bezug auf Geschäftspraxis, Abläufe am Arbeitsplatz oder externe Beziehungen, u. a. mit dem Ziel, zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen beizutragen oder die Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu unterstützen“, und
- im Oslo-Handbuch der OECD wird Innovation verstanden als die Einführung eines neuen oder deutlich verbesserten Produkts (einer Ware oder Dienstleistung) oder Verfahrens, einer neuen Vermarktungsmethode oder eines neuen Organisationsverfahrens in Bezug auf eine Geschäftspraxis, Abläufe am Arbeitsplatz oder externe Beziehungen.

Anwender) Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse, die auf dem Markt noch neu sind und die wesentliche neue Merkmale beinhalten.⁶

Diese Innovationen sind mit Leistungsverbesserungen und mit einem Mehrwert für mehrere Interessenträger verbunden, fügen sich manchmal in bestehende Gegebenheiten ein (**inkrementelle Innovation**), greifen häufig aber auch in ein bestehendes System ein, indem neue Akteure, Ströme und Werte eingeführt werden (**disruptive Innovation**), oder erfordern sogar eine umfassendere Transformation, da sie zuvor noch nicht berücksichtigte Bedürfnisse erfüllen und strukturelle oder organisatorische Reformen voraussetzen (**transformative Innovation**). In diesem Leitfaden wird der Nutzen verschiedener Formen von Innovation beschrieben und erläutert, wie diese Formen von Innovation im Prozess der öffentlichen Auftragsvergabe zu behandeln sind.

1.3 Warum ein Leitfaden zur innovationsfördernden Auftragsvergabe?

Die öffentliche Kontrolle und der auf den öffentlichen Finanzen lastende Druck beeinträchtigen verständlicherweise die Risikobereitschaft öffentlicher Auftraggeber. Deren wesentliches Ziel besteht darin, bei der Auftragsvergabe zu möglichst stabilen und zuverlässigen Ergebnissen zu gelangen. Gewöhnlich reduzieren sie Risiken durch folgende Maßnahmen:

- i. Ermitteln etablierter Wirtschaftsteilnehmer mit guter Reputation, nachweislicher steuerlicher Unbedenklichkeit und erheblichen Umsätzen und
- ii. Ausschreibung bewährter Standardlösungen.

Unter diesen Bedingungen kann es schwierig sein, mit innovativen Produkten und Dienstleistungen zu überzeugen, die mit einem erhöhten Risiko verbunden sind. Vor allem muss die Entscheidung über eine innovationsfördernde Auftragsvergabe mit einem klaren Nutzen für den öffentlichen Auftraggeber verbunden sein. Dieser Nutzen (Einsparungen, Lösungen für neue Bedürfnisse oder bessere Lösungen für bereits bestehende Bedürfnisse) muss klar ermittelt, detailliert und transparent beschrieben, als Ziel definiert und objektiv gemessen werden. Rechtliche und finanzielle Risiken sowie Reputationsrisiken sollten im Vorfeld erkannt und abgeschwächt werden. Dieser Leitfaden soll den ersten Anstoß bieten und Ideen für Entscheidungsträger im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe vermitteln, damit sie sich dieser Herausforderung stellen.

Im Allgemeinen verwenden öffentliche Stellen staatliche Mittel zur Beschaffung von Produkten oder Dienstleistungen. Vor allen Dingen ist zu prüfen, ob ein an einer Auftragsvergabe beteiligtes Unternehmen einen Vorteil erlangt, der die Marktbedingungen übertreffen würde.⁷ Daher werden

⁶ Als „Early Adopters“ werden die ersten 20 % der Kunden auf dem Markt bezeichnet, die neue oder erheblich verbesserte Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse beziehen. Dies gilt auch für die Beschaffung von Produkten, Dienstleistungen oder Prozessen, die in kleinem Maßstab bereits erprobt wurden und möglicherweise bald in Verkehr gebracht werden bzw. in kleinen Mengen bereits auf den Markt gebracht wurden, sich aber noch nicht allgemein durchgesetzt haben. Außerdem gilt dies für bestehende Lösungen, die auf neue und innovative Weise genutzt werden sollen.

Die Bedeutung von Early-Adopter-Kunden für die Verbreitung von Innovationen ist allgemein anerkannt, auch im öffentlichen Sektor (Rogers Everett (2003), „[Diffusion of Innovations](#)“, 5th Edition, Simon & Schuster, [ISBN 978-0-7432-5823-4](#); OECD (2014), „Intelligent Demand: Policy Rationale, Design and Potential Benefits“).

⁷ Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

in diesem Leitfaden bestimmte Kriterien genannt, die bei der Vergabe öffentlicher Aufträge über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen erfüllt sein sollten, um eine staatliche Beihilfe für die Auftragnehmer ausschließen zu können.⁸ In der Regel ist die Kommission der Auffassung, dass Unternehmen, die die betreffenden Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen erbringen, dann keine staatliche Beihilfe gewährt wurde, wenn die Auftragsvergabe im Wege eines offenen Ausschreibungsverfahrens erfolgt, das nach Maßgabe der geltenden Richtlinien durchgeführt wird.

Gemeinsam mit verschiedenen Partnern hat die Europäische Kommission bereits mehrere Leitliniendokumente zu diesem Thema herausgegeben, die auch weiterhin zu berücksichtigen sind.⁹ Angesichts der bisherigen Erfahrungen sowie nach wiederholten Ersuchen seitens unterschiedlicher Interessenträger wird in diesem Leitfaden nun näher auf politische Aspekte eingegangen. Der Leitfaden konzentriert sich auf bestimmte noch nicht untersuchte Aspekte der mit den modernisierten Rechtsvorschriften der EU vorgeschlagenen Instrumente und ordnet diese Aspekte in einen umfassenderen Kontext ein (einschließlich der EU-weiten Unterstützung für Start-ups- und für innovative KMU).

Daher soll dieser Leitfaden:

- Argumente für die Entwicklung eines Business Case für innovationsfördernde Auftragsvergabe vermitteln,
- politische Maßnahmen vorschlagen, mit denen die erforderliche politische und organisatorische Unterstützung für innovative Vorhaben gewährleistet werden kann, und
- zur Überwindung von Unsicherheiten beitragen, indem der EU-Rechtsrahmen für die öffentliche Auftragsvergabe im Zusammenhang mit innovationsfördernden Verfahren beschrieben und anhand praktischer Beispiele erläutert wird.

Die in diesem Leitfaden beschriebenen Beispiele belegen, dass die erläuterten Ansätze auf alle Mitgliedstaaten übertragbar sein dürften, da die zentralen Regeln für die öffentliche Auftragsvergabe alle auf denselben Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge beruhen. Damit die Beispiele möglichst gut als Anregungen und als Referenz berücksichtigt werden

⁸ Diese Bedingungen werden in Abschnitt 2.3 des FuEuI-Unionsrahmens wie folgt spezifiziert: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/rdi_framework_en.pdf.

⁹ Die Leitlinien auf EU-Ebene zur innovationsfördernden Auftragsvergabe beruhen vor allem auf den folgenden Quellen:

- Toolkit European Assistance For Innovation Procurement (EAFIP) (2018):
<http://eafip.eu/toolkit>
- Öffentliches Auftragswesen als Triebkraft für Innovation bei KMU und beim öffentlichen Dienst (2015): <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/f5fd4d90-a7ac-11e5-b528-01aa75ed71a1>
- Public Procurement of Innovation Guidance (aktualisierte Ausgabe 2014):
<http://www.innovation-procurement.org/about-ppi/guidance/>
- https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/public-procurement_de
- http://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/cross-cutting-issues/innovation-procurement_en.htm

Die Innovationsförderung ist ein zentrales Element auch der Kohäsionspolitik der EU. Daher werden in den Leitliniendokumenten zur öffentlichen Auftragsvergabe mit praktischen Hinweisen zur Vermeidung der häufigsten Fehler bei aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds finanzierten Vorhaben Möglichkeiten zur Berücksichtigung ökologischer, sozialer und innovationspolitischer Ziele bei der öffentlichen Auftragsvergabe erläutert: http://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/how/improving-investment/public-procurement/guide/.

können, werden sie auf der Website der Europäischen Kommission im **e-Kompetenzzentrum**¹⁰ für öffentliche Auftragsvergabe jeweils in eigenen Dokumenten eingehender beschrieben. Die Liste der Beispiele wird regelmäßig erweitert. Soweit verfügbar, wird auf Auftragsbekanntmachungen, technische Spezifikationen, Aufträge oder nachvertragliche Unterlagen verwiesen, damit die betreffenden Informationen leicht zugänglich sind und zum Nachschlagen oder als ausführliche Anregungen herangezogen werden können.

2 SCHAFFUNG EINES POLITISCHEN RAHMENS FÜR EINE INNOVATIONSFÖRDERNDE AUFTRAGSVERGABE

Eine innovationsfördernde Auftragsvergabe beinhaltet Chancen für öffentliche Auftraggeber, Bürger und Unternehmen. Ein umfassender politischer Rahmen, der eine Vision, eine Strategie und geeignete Mittel beinhaltet, ist von wesentlicher Bedeutung dafür, dass diese Chancen auch genutzt werden können. In den folgenden Absätzen werden die wichtigsten Bestandteile eines politischen Rahmens für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe beschrieben.

2.1 Eindeutiges politisches Mandat

Eine klare politische Vision auf politischer Ebene für die an einer strategischen Auftragsvergabe beteiligten Einrichtungen und Fachkräfte ist insoweit entscheidend, als diese Vision den erforderlichen Auftrag für ihr Handeln begründet. Eine klare Informationskampagne und langfristige Mittelzuweisungen erhöhen die Erfolgsaussichten.

BEISPIEL DER SCHWEDISCHE NATIONALE INNOVATIONS RAT

Im schwedischen Nationalen Innovationsrat (National Innovation Council) setzen sich die Minister der schwedischen Regierung mit innovationsbezogenen Portfolios auseinander und werden mit einschlägigen Fachleuten zusammengebracht. Den Vorsitz des Rates hat der Ministerpräsident. Dieses Forum ermöglicht Gespräche über Innovation auf der höchsten Ebene und fördert damit die Konsolidierung des staatlichen Ansatzes. Der Nationale Innovationsrat hat unter anderem dazu beigetragen, Klarheit über die Zugrundelegung funktioneller Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu schaffen.

Nähere Informationen:

<http://www.government.se/government-policy/national-innovation-council>

Das strategische Potenzial einer innovationsfördernden Auftragsvergabe ist von unschätzbbarer Bedeutung, insbesondere im Hinblick auf die Unterstützung der technologischen Entwicklung innerhalb des öffentlichen Sektors und durch den öffentlichen Sektor. Durch die öffentliche Nachfrage können Wirtschaftszweige, die auf Umsätze im öffentlichen Sektor angewiesen sind, zu Innovationen und zur Einführung neuer Technologien bewegt werden. Der Sozialsektor (etwa mit den Bereichen Gesundheitsversorgung, Wasseraufbereitung, Fernwärme und Straßen- und Schienennetze) hängt nahezu vollständig davon ab, dass der öffentliche Bedarf deutlich gemacht wird. In diesen Fällen ist die öffentliche Auftragsvergabe ein Instrument, mit dem dieser Bedarf eindeutig zum Ausdruck gebracht und der technologische Fortschritt vorangetrieben werden kann.

BEISPIEL INNOVATION TRÄGT ZUR ERREICHUNG VON UMWELTZIELEN AUF KOMMUNALER EBENE BEI:

Innovative Technologien zur Erfüllung der Umweltziele von Kopenhagen

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_de

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Angesichts des ambitionierten Ziels der CO₂-Neutralität bis 2025 vollzieht Kopenhagen gegenwärtig eine Transformation des Energiemanagements. Eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung dieses Ziels ist eine erhebliche Senkung des Energieverbrauchs durch die Straßenbeleuchtung. Aus diesem Grund mussten fast 20 000 Straßenlaternen ersetzt werden.

Die Stadtverwaltung von Kopenhagen definierte ihre Beleuchtungsanforderungen wie folgt:

- Ersetzen der Natriumdampf-Hochdrucklampen in den Kopenhagener Wohngebieten sowie auf größeren Straßen und auf Schnellstraßen bzw. Autobahnen durch effiziente speziell gefertigte LED-Lampen;
- Erzielung erheblicher Einsparungen an Energie und an CO₂, um die Stadt bei der Erreichung ihres Ziels der CO₂-Neutralität bis 2025 zu unterstützen;
- Modernisierung der Straßenbeleuchtung, um das Sicherheitsgefühl zu erhöhen und für eine angenehme Ausleuchtung zu sorgen.
- Verknüpfung der Beleuchtungssteuerung mit den Daten zur Verkehrsdichte, um die Beleuchtung künftig an die Auslastung der Straßen anpassen zu können;
- Einrichtung eines zentralen Systems für ein wirksames Management und eine wirksame Steuerung der Straßenbeleuchtung.

Was wurde anders gemacht?

Der öffentliche Auftraggeber entschied sich für ein Verfahren des wettbewerblichen Dialogs. Dabei wurden ausgewogene Bewertungskriterien angenommen: Preis 25 %, Ausführung und Organisation 25 %, Beleuchtungslösung 20 %, Energieversorgung und Umweltnutzen 30 %. Die Verfahrensdauer bis zur Auftragsunterzeichnung betrug 16 Monate.

Was wurde damit erreicht?

Durch die Umstellung auf die LED-Lampen wurde der Energieverbrauch um 57 % verringert. Gleichzeitig wurden die CO₂-Bilanz verbessert und die Wartungskosten gesenkt (1,6 Mio. EUR p. a. bei Investitionskosten von 26 Mio. EUR).

Nähere Informationen:

<http://spice-project.eu>

http://spice-project.eu/wp-content/uploads/sites/14/2017/08/Copenhagen_Street_Light.pdf

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass eine innovationsfördernde Auftragsvergabe ungeachtet der zahlreichen Vorteile auch mit Risiken und Kosten verbunden ist. Voraussetzung ist eine kulturelle Verlagerung nicht nur bei den öffentlichen Auftraggebern selbst, sondern auch im gesamten Umfeld: in der Politik, bei Überprüfungsstellen und sogar in der Presse. In diesem Zusammenhang muss in einer eindeutigen politischen Erklärung auf die Gefahr einer Risikoaversion und die Kostensteigerungen eingegangen werden, die sich aufgrund des Ausschlusses von Innovationen ergeben können.

BEISPIEL EINBEZIEHUNG GEWÄHLTER BEDIENSTETER:

PARIS – BEIRAT FÜR ÖFFENTLICHE AUFTRAGSVERGABE

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Die Stadt Paris wollte ihren strategischen Ansatz für die öffentliche Auftragsvergabe stärken und effizienter umsetzen. Außerdem sollten die (gewählten) Mitglieder des zuständigen Beirats stärker einbezogen werden.

Was wurde anders gemacht?

Im Jahr 2016 setzte der Pariser Gemeinderat den Beirat für öffentliche Auftragsvergabe (*Commission d'anticipation des achats*) ein. Der Beirat hat zehn Mitglieder, die alle politischen

Gruppierungen des Pariser Gemeinderats vertreten.

Im Beirat werden anstehende Vorhaben im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe sowie Wege zur Umsetzung des strategischen Ansatzes bei bestimmten Verfahren erörtert. Dabei erhalten die gewählten Vertreter Informationen, tauschen sich aus und können gegebenenfalls bereits frühzeitig (noch deutlich vor Einleitung der betreffenden Verfahren) eingreifen.

Was wurde damit erreicht?

Die stärkere und frühzeitige Einbeziehung aller politischen Gruppierungen hat dazu beigetragen, die Legitimität des strategischen Ansatzes für die öffentliche Auftragsvergabe zu erhöhen. Aufgrund des intensiven Austauschs in den Sitzungen des Beirats wird dieser Ansatz kontinuierlich optimiert. In spezifischen Verfahren zur öffentlichen Auftragsvergabe werden strategische Erwägungen stärker berücksichtigt.

Dieser inklusive Ansatz und die stärkere Einbeziehung der Politiker haben zudem zu einer Verkürzung der Verfahren zur öffentlichen Auftragsvergabe (um einen bis drei Monate) geführt.

Durch die Beschreibung von Zielen, d. h. durch die Festlegung des Prozentanteils der öffentlichen Auftragsvergabe, der zur Innovationsförderung dienen soll, kann ein starkes politisches Mandat wirkungsvoll zum Ausdruck gebracht werden. Wenngleich dieser Ansatz vielleicht nicht unter allen Bedingungen funktioniert und mit einigen Schwierigkeiten behaftet ist, insbesondere im Hinblick auf die Beschreibung von Zielen, die Messung von Ergebnissen und die Rechenschaftslegung, kann er doch ausgeprägte institutionelle Anreize zur Überwindung schwerfälliger Prozesse in der Verwaltung und zur Bekämpfung risikoaverser Haltungen darstellen.

ZIELSETZUNGEN AUF WELTWEITER UND AUF EUROPÄISCHER EBENE

Weltweit haben Behörden Ziele festgelegt, um einen bestimmten Prozentanteil ihrer Mittel für öffentliche Aufträge in den Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation zu lenken. Die Vereinigten Staaten beispielsweise sind bestrebt, mindestens 50 Mio. USD (~2,5 % des BIP) auf FuE-Aufträge zu verwenden. Südkorea hat einen Anteil von 5 % seiner Mittel für die öffentliche Auftragsvergabe für Entwicklungsvorhaben und 20 % für die Einführung innovativer Lösungen vorgesehen.

In Europa bestehen nationale und regionale Ziele. In der Regel sind 2-5 % der Mittel für die öffentliche Auftragsvergabe für Innovationen vorgesehen. Auf lokaler Ebene haben einige Behörden höhere Anteile festgelegt. Die Stadt Gent beispielsweise hat 10 % ihrer Mittel für die öffentliche Auftragsvergabe im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie für Forschung, Entwicklung und Innovation reserviert. Das „Scale-up Europe Manifesto“ empfiehlt einen Mindestanteil von 3 % für vorkommerzielle Auftragsvergabe und von 20 % für die öffentliche Beschaffung innovativer Lösungen.

Ziel der Stadt Gent:

https://www.digipolis.be/sites/default/files/20140929_DO_charter%20pdf.pdf

Nationale/regionale Ziele in der EU:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/innovation-procurement-initiatives-around-europe>

„Scale-up Europe Manifesto“:

<http://scaleupeuropemanifesto.eu>

Stellungnahme des Ausschusses für den Europäischen Raum für Forschung und Innovation (ERAC):

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1209-2015-INIT/en/pdf>

Untersuchung zum Benchmarking nationaler politischer Rahmen und Aufwendungen für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-benchmarking-strategic-use-public-procurement-stimulating-innovation-digital-economy>

2.2 Innovation als Mittel zur Verwirklichung verschiedener politischer Ziele

Das Mandat für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe muss deutlich machen, dass Innovation sowohl eine wesentliche Triebfeder für nachhaltiges Wachstum (zu dem die öffentliche Kaufkraft erheblich beitragen kann) als auch ein wichtiges Mittel zur Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses öffentlicher Dienste ist (die der Verantwortung des Staates unterliegen).

BEISPIEL INNOVATION HILFT, NACHHALTIGKEITSZIELE ZU ERREICHEN:

Die schottischen Rechtsvorschriften zur öffentlichen Auftragsvergabe

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Schottland hat seit 2008 eine Politik der Einbeziehung von Sozialklauseln bei der öffentlichen Auftragsvergabe betrieben. Mit dem schottischen Gesetz zur Reform der Auftragsvergabe aus dem Jahr 2014 (Procurement Reform (Scotland) Act 2014) wurde eine „Verpflichtung zur nachhaltigen Beschaffung“ eingeführt, um im Rechtsrahmen für die Auftragsvergabe Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass Entscheidungen mit sozialem und ökologischem Mehrwert getroffen werden.

Was wurde anders gemacht?

Die „Verpflichtung zur nachhaltigen Beschaffung“:

- gilt für Waren, Dienstleistungen und Bauvorhaben,
- beinhaltet die Verpflichtung, den Zugang unterschiedlicher Unternehmenstypen (KMU, dritter Sektor und geförderte Unternehmen) zu öffentlichen Aufträgen zu erleichtern,
- beinhaltet die Verpflichtung zur Berücksichtigung von Innovationsmöglichkeiten und
- wird in einem transparenten Rahmen geregelt.

Nach dem Gesetz sind öffentliche Stellen mit erheblichen Ausgaben im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe beispielsweise verpflichtet, organisatorische Vergabestrategien zu entwickeln und zu veröffentlichen und jährlich darüber zu berichten. Dadurch wird die Wahrnehmung des Vergabeverhaltens dieser Stellen erhöht, und die öffentlichen Stellen können die Kosten-Nutzen-Relation und die Bedeutung ihrer Vergabetätigkeit für die umfassenderen Zielsetzungen belegen.

Im öffentlichen Sektor in Schottland wurden vielfältige Schulungen und Leitlinien angeboten, um die politischen Prioritäten und Gestaltungsräume aufgrund der neuen Rechtsvorschriften verständlich zu machen.

Was wurde damit erreicht?

Über 140 öffentliche Stellen haben ihre ersten Vergabestrategien nach Maßgabe des Gesetzes veröffentlicht. Die ersten Jahresberichte über die Auftragsvergabe dieser Stellen sollen nach dem kommenden Finanzjahr 2017/2018 vorliegen. Aufgrund der Informationen in diesen Jahresberichten dürfte Ende März 2019 der erste Bericht der schottischen Minister vorgelegt werden.

Das schottische Gesetz über die Reform der Auftragsvergabe von 2014 im Volltext:

<http://www.legislation.gov.uk/asp/2014/12/contents>

<http://www.gov.scot/procurementreform>

Die gesetzlichen Regeln:

<http://www.gov.scot/publications/2016/03/8410>

Tools zur nachhaltigen Auftragsvergabe:

<http://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/policy/corporate-responsibility/Sustainability/ScottishProcess>

<http://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/policy/corporate-responsibility/Sustainability/ScottishProcess/SustainableProcurementTools>

Außerdem muss die politische Vision den Zusammenhang zwischen anderen politischen Zielen und einer innovationsfördernden Auftragsvergabe klar beschreiben (z. B. Reduzierung des Umweltfußabdrucks (EF = Environmental Footprint), Erhöhung der Energieeffizienz, Bewältigung des Klimawandels, nachhaltige Gesundheitsversorgung für die alternde Bevölkerung, Erleichterung des Marktzugangs für Start-ups und KMU, Senkung der Lebenszykluskosten und Modernisierung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen).

BEISPIEL INNOVATION UNTERSTÜTZT DIE UMSETZUNG DER UMWELT- UND GESUNDHEITSPOLITIK:

Ein neuer Ansatz für die Kühlung eines polnischen Krankenhauses

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Infolge des Klimawandels kommt es auch in Polen häufiger zu Hitzewellen. Das Krankenhaus in Sucha Beskidzka war eines von vielen polnischen Krankenhäusern, in denen die hohen Temperaturen in den Krankenzimmern das Wohlbefinden des Personals und der Patienten und die Funktionsfähigkeit der medizinischen Geräte zunehmend beeinträchtigten. Das Ministerium für öffentliche Gesundheit verpflichtete alle Anbieter von Gesundheitsfürsorgeleistungen, alle übermäßig exponierten Krankenzimmer mit „Einrichtungen zum Schutz vor Sonneneinstrahlung“ auszustatten. Der Betrieb von Klimaanlageanlagen in allen Krankenzimmern während der Sommermonate hätte jedoch eine erhebliche finanzielle Belastung für das Krankenhaus in Sucha Beskidzka dargestellt.

Was wurde anders gemacht?

Statt immer mehr Mittel für die Beschaffung weiterer herkömmlicher Anlagen zu verwenden, forderte das Krankenhaus in einem technischen Dialog die Marktteilnehmer zur Empfehlung alternativer Lösungen auf. Dank der Vorgabe von Funktionskriterien (Temperatursenkung um 2 °C) statt der Spezifizierung einer bestimmten Lösung in einem offenen Verfahren, gelangte das Krankenhaus zu einer gesundheitsverträglicheren und nachhaltigeren Lösung: Die Fassade des Gebäudes wurde mit Solarpaneelen versehen, die eine Verschattung bewirken, ohne die Räume abzdunkeln. Die Zugrundelegung eines Kostenmodells auf Lebenszyklusbasis war entscheidend für ein Ergebnis des Vergabeverfahrens, das für die Patienten, das Personal und die Leitung des Krankenhauses gleichermaßen von Vorteil war.

Was wurde damit erreicht?

Die Temperatur im Krankenhaus ging um 10 % zurück, selbst bei einem Anstieg der Außentemperaturen um 20 %. Die Solarpaneele decken zudem 5 % des Strombedarfs des Krankenhauses. Dadurch amortisieren sich die Investitionskosten.

Nähere Informationen:

<http://www.ecoquip.eu/procurement-projects/cost-effective-and-low-carbon-solutions-to-maintain-the-thermal-comfort-of-patients.html>

http://eafip.eu/wp-content/uploads/2016/11/2_M.Kautsch.pdf

2.3 Festlegung des Anspruchsniveaus

„Klein anfangen und rasch wachsen“ ist der Leitspruch einer innovationsfördernden Auftragsvergabe. Dieser Anspruch kann eine Herausforderung darstellen und ist am besten in einem schrittweisen Lernprozess zu verwirklichen. Mit anderen Worten: Die mit einer innovationsfördernden Auftragsvergabe verbundenen zahlreichen Änderungen – sowohl in kultureller als auch in verfahrensbezogener Hinsicht – müssen nicht alle gleichzeitig vollzogen

werden. Ein erfolgreiches Vorhaben zur Innovationsförderung könnte sogar mit einem Bottom-up-Ansatz entwickelt werden, bei dem zunächst von einfachen, praktischen Problemen ausgegangen wird.

Politische Entscheidungsträger und öffentliche Auftraggeber können zunächst eine Reihe von Inhalten festlegen (z. B. Umweltschutz/Klimawandel oder Gesundheit), die im Vordergrund stehen sollten und bei denen ein innovativer Ansatz zum Tragen kommen sollte. Im Mittelpunkt könnten zunächst die Sektoren und Vorhaben stehen, bei denen Innovationen leichter umzusetzen und die deutlichsten Wirkungen zu erzielen sind. Indem in kleinem Maßstab begonnen wird, kann Vertrauen hergestellt und Zuversicht entwickelt werden, um so die Grundlage für umfangreichere Vorhaben zu schaffen.

Die modernisierten Rechtsvorschriften der EU bieten öffentlichen Auftraggebern ein Instrumentarium, das allen denkbaren Anspruchsniveaus gerecht wird. Dieses Instrumentarium wird in Kapitel 4 vorgestellt.

BEISPIEL LÖSUNGEN FÜR ALLE ANSPRUCHSNIVEAUS:

Modellkriterien der schwedischen Behörde für öffentliche Auftragsvergabe zur Förderung des Umweltschutzes

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Viele öffentliche Auftraggeber wissen Leitlinien, Modellkriterien und Musterdokumente zu schätzen. Allerdings gibt es keinen einheitlichen Ansatz für alle Aufgabenstellungen.

Was wurde anders gemacht?

Die schwedische Behörde für öffentliche Auftragsvergabe hat innovationsbezogene Umweltkriterien für Verfahren zur öffentlichen Auftragsvergabe auf drei Ebenen festgelegt: Basis, fortgeschritten und Speerspitze (Kraftfahrzeuge mit Wasserstoffantrieb beispielsweise werden zurzeit der Kategorie Speerspitze zugerechnet). Diese Kriterien und Ebenen werden in mehreren Sitzungen unter Einbeziehung aller maßgeblichen Interessenträger vereinbart: öffentliche Auftraggeber auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, Hersteller, Kraftfahrzeughändler, Taxiunternehmen und Kurierdienste usw. Unter Berücksichtigung der technologischen Fortschritte in den einzelnen Bereichen werden die Vereinbarungen regelmäßig aktualisiert. Wenn eine Vereinbarung über ein Kriterium erzielt wurde, entwickelt die Behörde einen entsprechenden gerichtsverwertbaren Rechtstext, den die verschiedenen öffentlichen Auftraggeber bei Vergabeverfahren kopieren und in ihre Unterlagen übernehmen können. Die Kriterien werden auf freiwilliger Basis übernommen und können kostenlos verwendet werden.

Was wurde damit erreicht?

Mit diesem Ansatz wurden die Einführung und die Verbreitung innovativer Lösungen in energieintensiven Sektoren auf dem Markt initiiert (u. a. bei Weißwaren, im öffentlichen Verkehr oder im Heizungssektor). Außerdem wurde die Abhängigkeit Schwedens von der Kernenergie um 15 % reduziert.

Nähere Informationen:

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/sustainable-public-procurement/sustainable-procurement-criteria>

Eine Fallstudie kann über den folgenden Link heruntergeladen werden:

<http://www.ecomotion.us/results/pdfs/108es.pdf>

2.4 Umsetzung von Zielvorgaben in Maßnahmen und Verpflichtungen

Um sicherzustellen, dass Zielvorgaben auch tatsächlich zu konkreten Maßnahmen führen, müssen ein strategischer politischer Rahmen und ein Aktionsplan für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe geschaffen werden. Der politische Rahmen beschreibt gewöhnlich die politischen Ziele und Schwerpunkte und enthält Begriffsbestimmungen und Indikatoren sowie Beschreibungen der jeweiligen Funktionen und Zuständigkeiten. In einem Aktionsplan werden klar definierte Maßnahmen sowie Akteure, Instrumente, Ressourcen, Mittel, erwartete Ergebnisse und Zeitpläne für die Umsetzung beschrieben. Die Einbeziehung von Interessenträgern ist ein wesentlicher Aspekt, wenn ein Aktionsplan entwickelt werden soll, dem sich alle beteiligten Parteien verpflichtet fühlen.

BEISPIEL PRAKTISCHE UMSETZUNG EINER VISION:

Die Strategie der österreichischen Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Seit 2011 war eine „innovationsfördernde öffentliche Beschaffung“ ein Schwerpunkt der Strategie der österreichischen Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation.

Was wurde anders gemacht?

Um die Strategie in die Praxis umzusetzen und Synergien mit anderen Politikbereichen zu stärken, wurde ein Aktionsplan angenommen. Die österreichische nationale Beschaffungsbehörde (Bundesbeschaffung GmbH) fungiert als zentrales [österreichisches Kompetenzzentrum für innovationsfördernde öffentliche Beschaffung](#), das öffentlichen Auftraggebern in Österreich Schulungen, Dokumentation, Unterstützung und kleine [Zuschüsse](#) für die Entwicklung einer vorkommerziellen Auftragsvergabe oder für die öffentliche Beschaffung innovativer Lösungen anbietet. Für KMU kann eine finanzielle Garantie übernommen werden, die den Zugang zu Vergabeverfahren erleichtert. Im Jahr 2014 wurde ein Überwachungssystem eingerichtet, um die jährlichen Ausgaben für innovationsfördernde Beschaffungen in Österreich zu erfassen.

Nähere Informationen:

<http://www.ioeb.at>

<https://era.gv.at/object/document/2177>

Eine innovationsfördernde Auftragsvergabe erfolgt nicht isoliert von anderen Politikbereichen. Sie kann erfolgreicher umgesetzt werden, wenn sie von anderen sektorbezogenen und horizontalen politischen Maßnahmen flankiert wird, die Innovationen begünstigen. In politischen Rahmen und in Aktionsplänen können spezifische Maßnahmen zur innovationsfördernden Auftragsvergabe für bestimmte Wirtschaftszweige (Sicherheit, Gesundheit, Klimawandel usw.) und zur horizontalen Unterstützung in anderen Politikbereichen (z. B. Forschung und Innovation oder Steuern) vorgesehen werden. In diesem Zusammenhang soll der neue EU-Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer¹¹ den Mitgliedstaaten eine Senkung ihrer Mehrwertsteuersätze ermöglichen. Die Mitgliedstaaten könnten sogar vollständig auf die Mehrwertsteuer verzichten, beispielsweise bei der öffentlichen Beschaffung von Dienstleistungen im Bereich Forschung und Entwicklung, die Wachstum und Arbeitsplätze in Europa schaffen.¹²

¹¹ Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat_de.

¹² Bei einem Mehrwertsteuersatz von 0 % für Dienstleistungen im Bereich Forschung und Entwicklung wurden die betreffenden Dienstleistungen in Malta um 18 % und in Ungarn um 27 %

2.5 Kapazitätsaufbau

Eine innovationsfördernde Auftragsvergabe erfordert einige spezifische Maßnahmen, die nicht einfach improvisiert werden können. Unabhängig vom Anspruchsniveau werden für diese Maßnahmen Zeit, Geld und Erfahrung benötigt. Spezielle Schulungen (2.5.1), eine kooperative Auftragsvergabe (2.5.2) und die Förderung einer allgemeinen Unternehmenskultur können dazu beitragen, die erforderliche Kapazität für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe zu vertretbaren Kosten aufzubauen.

Mehrere Mitgliedstaaten haben nationale Kompetenzzentren für innovationsfördernde Auftragsvergabe eingerichtet, die als zentrale Anlaufstellen sensibilisieren, Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau koordinieren und öffentliche Auftraggeber bei der Durchführung von Verfahren zur innovationsfördernden Auftragsvergabe unterstützen.¹³

KOMPETENZZENTREN

Die Europäische Kommission finanziert Maßnahmen zur Vernetzung nationaler Kompetenzzentren über das europäische Netz nationaler Kompetenzzentren für innovationsfördernde Auftragsvergabe – Procure2Innovate project.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-funded-projects>

<https://www.innovation-procurement.org/projects/others/procure2innovate>

https://cordis.europa.eu/project/rcn/213117_de.html

Berufs- oder Handelsverbände können ähnliche Unterstützung durch Handbücher, Leitfäden, Musterdokumente, Entwürfe für Bewertungskriterien oder Bewertungsmethoden leisten. Angesichts ihrer umfassenden Marktkenntnis würde eine Weitergabe ihrer Erfahrungen an öffentliche Auftraggeber Letzteren ermöglichen, den bestehenden Bedarf zu ermitteln und die technischen Spezifikationen entsprechend dem Stand der Technik zu beschreiben.¹⁴

billiger für öffentliche Auftraggeber. Dies könnte einen echten Schub für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe in Europa bewirken.

¹³ Beispiele für Kompetenzzentren in ganz Europa:

- <https://www.pianoo.nl/pianoo-in-english>
- <http://www.procurementcompetence.fi/>
- <https://www.koinno-bmwi.de>
- <https://www.vinnova.se/en/>
- <http://www.ioeb.at/>

¹⁴ Beispiele für sektorbezogene Leitliniendokumente (ohne Unterstützung durch die Europäische Kommission):

- Gemeinschaftsverpflegung: <http://www.contract-catering-guide.org/de/index.html>
- Sicherheitsdienste: http://www.securebestvalue.org/wp-content/uploads/2014/11/Best_Value_Manual_DE.pdf
- Gesundheitsversorgung (konzeptioneller Rahmen):
- http://www.medtecheurope.org/sites/default/files/resource_items/files/ECONOMIC%20VALUE%20AS%20A%20GUIDE%20FOR%20INVESTING%20IN%20HEALTH%20AND%20CAR%20E%20Concept%20Framework_3.pdf
- Gesundheitsversorgung (politischer Rahmen):
- http://www.medtecheurope.org/sites/default/files/resource_items/files/ECONOMIC%20VALUE%20AS%20A%20GUIDE%20FOR%20INVESTING%20IN%20HEALTH%20AND%20CAR%20E%20Policy%20Framework_3.pdf
- Wertorientierte Auftragsvergabe im Gesundheitssektor in Kanada: <http://www.conferenceboard.ca/e-library/abstract.aspx?did=7480>

2.5.1 Schulungen und Hilfestellung

Um ein günstiges Preis-Leistungs-Verhältnis zu erzielen, benötigen die an einer innovationsfördernden Auftragsvergabe beteiligten Personen eine ausgeprägte Motivation und umfassende Kenntnisse. Die einschlägige Professionalisierung ist einer der entscheidenden Erfolgsfaktoren. Bei einigen der erfolgreichsten Beispiele für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe (etwa in Barcelona, in der Lombardei, in Österreich oder in Schweden) wurde mit hoch motivierten fachlich qualifizierten Mitarbeitern ein klares politisches Mandat umgesetzt, das die Innovationsförderung ins Zentrum der lokalen Wirtschaftspolitik rückt.

Für eine erfolgreiche innovationsfördernde Auftragsvergabe sollten sich öffentliche Auftraggeber Kenntnisse und Kompetenzen in verschiedenen Bereichen zunutze machen:

- Kenntnisse:
 - Einbeziehung des Marktes und Beteiligung von Interessenträgern,
 - relevante Produkte oder Dienstleistungen,
- Grundkompetenzen:
 - relevanter Rechtsrahmen,
 - Verhandlungen,
 - Vertragsverwaltung,
- innovationsspezifische Kompetenzen:
 - Risikobewertung,
 - Management von Rechten des geistigen Eigentums,
 - Policy Entrepreneurship.

Diese Kenntnisse und Kompetenzen können durch interne Schulungen, die gezielte Einstellung qualifizierten Personals, Hinzuziehung externer Fachleute und Berater oder Bündelung von Erfahrungen mit anderen öffentlichen Auftraggebern aufgebaut werden. Auch bei geringeren Anspruchsniveaus sind eine gute Marktkennntnis und die Fähigkeit zur Nutzung der grundlegenden Instrumente, die die modernisierten EU-Rechtsvorschriften bereitstellen (beispielsweise das Kriterium des wirtschaftlich vorteilhaftesten Angebots), oder funktionelle Anforderungen hilfreich.

Dieser Lernprozess ist jedoch nicht nur von den öffentlichen Auftraggebern zu leisten. Unternehmen, insbesondere Start-ups und innovative KMU, müssen sich ebenfalls schrittweise mit innovationsbezogenen Geschäftsprozessen im öffentlichen Sektor auseinandersetzen und sich mit spezifischen Verwaltungsverfahren vertraut machen.

BEISPIEL PROFESSIONALISIERUNG DER ÖFFENTLICHEN AUFTRAGSVERGABE

Schulung der Mitarbeiter des Gemeinderats von Barcelona

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Innovationsfördernde Auftragsvergabe erfordert Kompetenzen und Kenntnisse.

Was wird anders gemacht?

In Zusammenarbeit mit dem Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung (EIPA) organisiert der Gemeinderat von Barcelona ein Schulungsprogramm zur innovationsfördernden Auftragsvergabe für City Manager, Beamte, Beratungsgesellschaften, Unternehmen und Rechtsberater. Dieses Programm „Öffentliche Auftragsvergabe für Innovation und vorkommerzielle Auftragsvergabe in Städten“ vermittelt praktische Informationen dazu, wie Städte einen Spitzenplatz bei der wirksamen Förderung von Innovationen über die Nachfrage erreichen.

Nähere Informationen:

<http://seminars.eipa.eu/en/activities09/show/&tid=6141>

<http://formacio.eapc.gencat.cat/infoactivitats/AppJava/DetalleActividad.do?codi=10251&ambit=1&edicio=1&any=2017>

BEISPIEL INTERNATIONALER ERFAHRUNGSUSTAUSCH

Die Europäische Kommission hat die Einrichtung einer Online-Plattform zur Weitergabe von Erfahrungen im Bereich der innovationsfördernden Auftragsvergabe kofinanziert. Die Plattform wird von ICLEI betrieben. Mit einem Vergabeforum und einem Ressourcenzentrum hilft die Plattform öffentlichen Auftraggebern, politischen Entscheidungsträgern, Forschern und anderen Interessenträgern, sich die Möglichkeiten einer innovationsfördernden Auftragsvergabe zunutze zu machen.

Nähere Informationen:

www.innovation-procurement.org

2.5.2 Erwägungen zur kooperativen Auftragsvergabe

Der Begriff der kooperativen Auftragsvergabe beinhaltet unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern.

Kooperationen werden am wirkungsvollsten durch die Schaffung oder die Beauftragung spezieller Einrichtungen (beispielsweise zentrale Beschaffungsstellen, Zusammenschlüsse von Städten, das Konsortium für eine europäische Forschungsinfrastruktur (ERIC)¹⁵ oder Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)¹⁶) für eine regelmäßige kooperative Auftragsvergabe unterstützt. Zentrale Beschaffungsstellen sind Einrichtungen zur Verwaltung öffentlicher Vergabeverfahren für andere öffentliche Auftraggeber. Sie können auf nationaler Ebene von Zentralregierungen und auf lokaler Ebene von lokalen Behörden eingerichtet werden. Außerdem können sie von öffentlichen Auftraggebern innerhalb von bestimmten Wirtschaftszweigen eingerichtet werden.

ZENTRALE BESCHAFFUNGSSTELLEN

Zentrale Beschaffungsstellen entwickeln sich zu einem Schlüsselement bei der Organisation der öffentlichen Auftragsvergabe in den EU-Mitgliedstaaten. In ganz Europa wurden zahlreiche zentrale Beschaffungsstellen auf unterschiedlichen Ebenen (zentral,¹⁷ regional¹⁸ und

ERIC sind Rechtssubjekte, die nach dem Rechtsrahmen der EU eingerichtet wurden, um neue oder bereits bestehende Forschungs- und Innovationsinfrastrukturen von europäischem Interesse zu schaffen und zu betreiben. Sie sind nicht mehrwertsteuerpflichtig und können eigene Vergabeverfahren einrichten, sofern die Grundsätze des AEUV beachtet werden. ERIC betreiben beispielsweise Infrastrukturen über mehrere Mitgliedstaaten in den Bereichen Gesundheit, Altern, Kohlenstoffabscheidung, Big Data, Meerespolitik und Klimawandel. Nähere Informationen: <https://ec.europa.eu/research/infrastructures/index.cfm?pg=eric>.

¹⁶ EVTZ sind ein Rechtsinstrument der europäischen Regionalpolitik zur Erleichterung und Förderung einer grenzüberschreitenden interregionalen Zusammenarbeit. Ein EVTZ ermöglicht öffentliche Stellen verschiedene Möglichkeiten, sich zusammenzuschließen und Dienstleistungen gemeinsam zu erbringen, ohne zuvor von nationalen Parlamenten eine internationale Vereinbarung unterzeichnen und ratifizieren lassen zu müssen. Für die Auftragsvergabe gilt das Recht des Mitgliedstaats, in dem sich der offizielle Sitz des EVTZ befindet. Nähere Informationen: http://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/cooperation/european-territorial/eqtc/.

¹⁷ Beispiele: <http://ogp.gov.ie/>; <http://www.consip.it/>; <https://www.bbg.gv.at/ueber-uns/unternehmen/>; <https://www.ugap.fr/>; <https://www.espap.pt/Paginas/home.aspx>;

sektorbezogen¹⁹⁾ eingerichtet. Etwa 50 zentrale Beschaffungsstellen vergeben jährlich mehr als 15 Aufträge, und 200 zentrale Beschaffungsstellen vergeben zwischen 5 und 15 Aufträgen jährlich.

Weitere Informationen finden Sie unter:

https://ec.europa.eu/growth/content/public-buyers-save-money-cooperative-procurement-0_de.

Bei der kooperativen Beschaffung im Allgemeinen und insbesondere bei der Nutzung permanenter Strukturen für eine kooperative Beschaffung sind verschiedene Merkmale zu beachten, die eine innovationsfördernde Auftragsvergabe erleichtern:

- Sie vereinfachen die Gewinnung fachlich qualifizierter Mitarbeiter, die über die nötige Erfahrung zur Beschreibung spezieller und komplexer Anforderungen, zur strukturierten Kommunikation mit dem Markt und zur Entwicklung innovationsfördernder Verfahren verfügen.
- Sie ermöglichen Größenvorteile, die benötigt werden, um für innovative Produkte und Dienstleistungen die ersten Märkte erschließen.
- Sie können dazu beitragen, dass sich innovative Lösungen stärker auswirken, da jede einzelne Lösung von mehreren öffentlichen Auftraggebern eingeführt werden kann.

Wichtig ist allerdings sicherzustellen, dass eine kooperative Beschaffung als solche nicht durch übermäßige Standardisierung zu einer Abschottung des Marktes für die öffentliche Auftragsvergabe gegenüber individuellen oder kundenspezifischen Produkten führt.

Eine kooperative Beschaffung kann auch in weniger strukturierten Formen erfolgen, beispielsweise über Netze und Vereinigungen öffentlicher Auftraggeber, die ihre Möglichkeiten von Fall zu Fall bündeln, um bestimmte innovationsfördernde Aufträge gemeinsam zu vergeben, sich über bewährte Verfahren auszutauschen und voneinander zu lernen.

BEISPIEL BÜNDELUNG VON KRÄFTEN IN EINER AD HOC GEBILDETEN GRUPPE ZUR INNOVATIONSFÖRDERNDEN AUFTRAGSVERGABE:

Öffentliche Auftragsvergabe für Hochleistungsrechneranwendungen

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Hochleistungsrechnerprozesse (HPC = High Performance Computing) werden im öffentlichen Sektor in verschiedenen Bereichen genutzt (Cybersicherheit, Energieversorgung, Abschwächung des Klimawandels, Gesundheitsversorgung usw.), da mit diesen Prozessen besonders komplexe Anwendungen entwickelt, geprüft und umgesetzt werden können.

Was wurde anders gemacht?

Im Jahr 2017 schlossen sich führende Hochleistungsrechenzentren in Frankreich, Italien, Spanien und Deutschland zu einer Ad-hoc-Gruppe von Auftraggebern zur Durchführung eines gemeinsamen Verfahrens zur innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung innovativer Lösungen zusammen. Die öffentlichen Auftraggeber stimmten ihre Zeitplanungen für die Bereitstellung von Hochleistungsrechenkapazitäten in ganz Europa untereinander ab.

Was soll erreicht werden?

<https://www.avropa.se/topplankar/In-English/>;

<https://contratacioncentralizada.gob.es/en/quehacemos>.

¹⁸ Beispiele: <https://bric.brussels/en/our-solutions/purchasing-group>; <https://www.estar.toscana.it>.

¹⁹ Beispiele: <http://www.resah.fr/>; <http://www.amgros.dk/en>; <https://www.gdekk.de>.

Für diese erste gemeinsame Beschaffung innovativer HPC-Lösungen wurde ein Gesamthaushalt von 73 Mio. EUR veranschlagt. Mit dieser Maßnahme soll die HPC-Infrastruktur ab dem Jahr 2019 erheblich verbessert und der Weg für weitere gemeinsame Investitionen im Umfang von 1 Mrd. EUR in Europa über das Gemeinschaftsunternehmen EUROHPC bereitet werden. Das Gemeinschaftsunternehmen wurde im Januar 2018 von der EU und den Mitgliedstaaten gegründet.

Nähere Informationen:

<http://www.prace-ri.eu/pcp>

<https://www.ppi4hpc.eu>

<http://eurohpc.eu>

Zudem können die Vorteile einer kooperativen Beschaffung auch einzelnen öffentlichen Auftraggebern mit hinreichender Kaufkraft zugutekommen (beispielsweise größeren Städten oder großen Energieversorgern). Diese öffentlichen Auftraggeber sind typische Kandidaten für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe, da sie über die nötige Kapazität zur Ermittlung und Erprobung innovativer Waren und Dienstleistungen verfügen, bevor diese auf dem breiten Markt angeboten werden.

BEISPIEL BÜNDELUNG VON KRÄFTEN FÜR EINE STRUKTURIERTE INNOVATIONSBEZOGENE MASSNAHME:

Das norwegische staatliche Programm zur Lieferantenförderung

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Mit vielen Prozessen einzelner öffentlicher Auftraggeber zur innovationsfördernden öffentlichen Auftragsvergabe werden gute Lösungen erzielt. Nach der Pilot- oder Prototypphase kommen die betreffenden Entwicklungen aber zum Erliegen, weil von einem einzelnen Auftraggeber keine hinreichende Nachfrage ausgeht.

Was wurde anders gemacht?

Das norwegische staatliche Programm zur Lieferantenförderung arbeitet systematisch darauf hin, öffentliche Auftraggeber mit ähnlichen Interessen (z. B. die Erreichung eines bestimmten politischen Ziels im Bereich Klimaschutz oder Gesundheitsversorgung) und mit ähnlichen Anforderungen zu bewegen, sich von Anfang an zusammenzuschließen und gemeinsam auf den Markt zuzugehen, um eine Lösung zur Verwirklichung ihres gemeinsamen Ziels zu finden. Die gemeinsamen Vorhaben haben für potenzielle Auftragnehmer den Vorteil der Berechenbarkeit, der Klarheit und – vor allen Dingen – des erforderlichen Umfangs für eine Kommerzialisierung ihrer Lösung und für die Serienfertigung ihrer Produkte.

Was wurde damit erreicht?

Bei einem gemeinsamen Vorhaben wurde im Rahmen des Entwicklungsprogramms mit den größten öffentlichen Auftraggebern des Landes zusammengearbeitet, die Bauvorhaben initiieren und beaufsichtigen (u. a. neue Schulen, Kindergärten, Universitäten, Krankenhäuser und Verwaltungsgebäude). Die gemeinsame Herausforderung bestand darin, nachhaltigere Bauprozesse zu entwickeln und damit zur Erfüllung der Verpflichtungen Norwegens nach dem Pariser Klimaschutzabkommen beizutragen. Mit Unterstützung durch das Entwicklungsprogramm führten sie ein gemeinsames Verfahren durch, in dem auf den Baustellen der Einsatz emissionsfreier Maschinen gefordert wurde. Sie legten ihren gemeinsamen Haushalt für Bauvorhaben für die nächsten fünf Jahre offen, um potenziellen Auftragnehmern einen Eindruck vom potenziellen Umfang des Marktes zu vermitteln. Inzwischen wird eine technologische Entwicklung betrieben, die ohne dieses Marktvolumen nicht möglich gewesen wäre.

Nähere Informationen:

<http://innovativeanskaffelser.no/about>

2.6 Überwindung risikoaversen Verhaltens durch Schaffung von Innovationsanreizen

Wichtig ist die Erkenntnis, dass eine innovationsfördernde Auftragsvergabe mit Risiken einhergeht (beispielsweise dass ein Produkt oder eine Dienstleistung überhaupt nicht oder nur mit Mängeln geliefert bzw. erbracht wird, oder dass die gelieferte Lösung die Erwartungen nicht erfüllt). Öffentliche Auftraggeber sind hinsichtlich des zusätzlichen Risikos ihrer Vergabeverfahren häufig skeptisch, weil sie für öffentliche Gelder verantwortlich sind. Zudem ist das mit der Beschaffung innovativer Lösungen verbundene Risiko für öffentliche Auftraggeber, die als Wirtschaftsteilnehmer nicht dem Druck des Marktes ausgesetzt sind, schwieriger zu rechtfertigen. Daher sollten die betreffenden Bedenken bei der Gestaltung innovationsfördernder Vergabevorhaben angemessen berücksichtigt werden.

Die Überwindung eines risikoaversen Verhaltens erfordert eine Änderung der Motivation öffentlicher Auftraggeber mit finanziellen und nicht finanziellen Anreizen.

Nicht finanzielle, verhaltensbezogene Anreize sind beispielsweise Auszeichnungen bewährter Verfahren (etwa mit nationalen Preisen für innovationsfördernde Auftragsvergabe), die Festlegung einer innovationsfördernden Auftragsvergabe als Ziel in den Jahreszielen für die Laufbahnentwicklung von Bediensteten oder Führungskräften mit Zuständigkeit für die Auftragsvergabe (z. B. durch die Vorgabe wichtiger Leistungsindikatoren) oder die Verbesserung der Beförderungsmöglichkeiten für öffentliche Auftraggeber, die innovationsfördernde Aufträge zur rascheren Modernisierung öffentlicher Dienste erfolgreich durchgeführt haben. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, sich auf die Wirkung einer innovationsfördernden Auftragsvergabe in den jeweiligen Wahlkreisen zu konzentrieren.

PREISE FÜR EINE INNOVATIONSFÖRDERNDE AUFTRAGSVERGABE

KOINNO (das deutsche Kompetenzzentrum innovative Beschaffung) prämiert beispielhafte Beschaffungsvorhaben deutscher öffentlicher Auftraggeber mit dem Preis „Innovation schafft Vorsprung“. Dieser Preis wird unter der Schirmherrschaft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie verliehen.

Auch das Procura+ European Sustainable Procurement Network vergibt jährlich Preise für nachhaltige und innovationsfördernde Auftragsvergabe. Eine Kurzbeschreibung aller prämierten Vorhaben mit Erläuterungen der wichtigsten Merkmale des innovativen Ansatzes ist auf der Website des Netzes verfügbar.

Nähere Informationen:

<https://www.koinno-bmwi.de/koinno/innovationspreis>

<http://www.procuraplus.org/awards>

Die Finanzierung ist häufig ein wesentlicher Aspekt bei der Entscheidung über die Einleitung einer innovationsfördernden Auftragsvergabe, insbesondere dann, wenn an die betreffenden Innovationen hohe Erwartungen gestellt werden. Um die Entscheidung über die Verwendung von Mitteln im Bereich der öffentlichen Beschaffung für Innovationen rechtfertigen zu können, müssen öffentliche Auftraggeber einen überzeugenden Business Case darstellen, in dem eindeutig nachgewiesen wird, dass der erwartete Nutzen der innovativen Lösungen (z. B. Qualitäts- oder Effizienzsteigerungen oder Kosteneinsparungen im Lebenszyklus) die erforderlichen Investitionskosten übertrifft. Beim Beschreiben der Business Cases als Grundlage für Investitionsentscheidungen sind Belege für den potenziellen Nutzen neuer Technologien also wichtig für öffentliche Auftraggeber. Die Zertifizierung innovativer Lösungen trägt dazu bei, öffentlichen Auftraggebern die Sicherheit zu vermitteln, dass die mit neuen Technologien verbundenen Versprechen auch eingelöst werden.

Einige Finanzierungsquellen bieten finanzielle Anreize, um öffentliche Auftraggeber zur innovationsfördernden Auftragsvergabe zu bewegen. Mit spezifischen Finanzmitteln können viele der zusätzlichen Kosten gedeckt werden, die mit einer innovationsfördernden Auftragsvergabe einhergehen (beispielsweise die Kosten der Vorbereitung und der Verwaltung der Vergabeverfahren, vorherige Marktkonsultationen, Verhandlungen, Forschung und Entwicklung (z. B. Herstellen von Prototypen und Durchführung von Tests sowie Zertifizierungen) oder die Kosten der Einholung spezifischer technischer oder rechtlicher Beratung oder der Anpassung von Verwaltungsverfahren). Außerdem können diese Finanzmittel zur Deckung der immateriellen Kosten eines kulturellen Wandels oder der Änderung von Gewohnheiten verwendet werden.

NATIONALE UND REGIONALE PROGRAMME ZUR UNTERSTÜTZUNG EINER INNOVATIONSFÖRDERNDEN AUFTRAGSVERGABE

Einige EU-Länder haben nationale oder regionale Programme zur Unterstützung einer innovationsfördernden Auftragsvergabe eingerichtet. In der Regel werden öffentlichen Auftraggebern im Rahmen dieser Programme in gewissem Umfang Finanzmittel für die Vorbereitung und/oder Durchführung von Verfahren zur innovationsfördernden Auftragsvergabe als Ausgleich für einige der mit innovativen Lösungen verbundenen Risiken bereitgestellt. Aus dem finnischen Programm zur Unterstützung einer innovationsfördernden Auftragsvergabe beispielsweise wurden bereits über 70 innovationsfördernde Vorhaben finanziert. In der Lombardei (Italien) wurden die vorkommerzielle Auftragsvergabe und die öffentliche Beschaffung innovativer Lösungen im regionalen Recht als politisches Ziel verankert und Finanzmittel zur Durchführung regelmäßiger Aufrufe zur Erfassung des Innovationsbedarfs öffentlicher Auftraggeber in der Region bereitgestellt, für die anschließend neue Vergabeverfahren eingeleitet wurden.

Nähere Informationen:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/innovation-procurement-initiatives-around-europe>

<http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/impresa-ricerca-e-innovazione-per-le-impresa/appalti-pre-commerciali>

FÖRDERPROGRAMME AUF EU-EBENE

Die EU unterstützt eine innovationsfördernde Auftragsvergabe mit verschiedenen Förderprogrammen.

Im Rahmen des wichtigsten Programms der EU im Bereich Forschung und Innovation (Horizont 2020) werden regelmäßig Aufrufe zu Koordinierungs- und Fördermaßnahmen (über die Koordinierungs- und Vernetzungsmaßnahmen zur Vorbereitung künftiger Verfahren für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe finanziert werden) sowie Aufrufe für eine vorkommerzielle Auftragsvergabe (bei denen auch Maßnahmen im Bereich Forschung, Entwicklung und Prüfung innovativer Lösungen kofinanziert werden) und Aufrufe für die öffentliche Beschaffung von Innovationslösungen unterstützt (mit denen auch die Kosten der Beschaffung und der Einführung innovativer Lösungen kofinanziert werden).

Über die folgende Seite kann eine Übersicht über alle bislang finanzierten Maßnahmen zur innovationsfördernden Auftragsvergabe abgerufen werden:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-funded-projects>.

Weitere Informationen zur Förderung einer innovationsfördernden Auftragsvergabe durch Horizont 2020 sind hier verfügbar:

http://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/cross-cutting-issues/innovation-procurement_en.htm.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/innovation-procurement>

Über COSME, das EU-Programm zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) (<https://ec.europa.eu/easme/en/cosme>), werden innovative Vorhaben unter Beteiligung von KMU gefördert.

Die EU-Mitgliedstaaten und ihre Regionen können eine innovationsfördernde Auftragsvergabe (einschließlich der vorkommerziellen Auftragsvergabe) durch Kofinanzierungen im Zusammenhang mit ihren Strategien für eine intelligente Spezialisierung aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) unterstützen. Dazu ist der gesonderte Leitfaden zu beachten, in dem erläutert wird, wie eine innovationsfördernde Auftragsvergabe im Rahmen der ESI-Fonds auch unter Nutzung von Synergieeffekten mit Finanzierungen über Horizont 2020 genutzt werden kann:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/synergy/synergies_de.pdf.

Auf der folgenden Seite wurden Beispiele für Maßnahmen zur innovationsfördernden Auftragsvergabe zusammengestellt, die aus den ESI-Fonds unterstützt wurden: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_30.pdf.

BEISPIEL: LITAUEN – AUS ESI-FONDS GEFÖRDERTES PROGRAMM ZUR UNTERSTÜTZUNG EINER INNOVATIONSFÖRDERNDEN AUFTRAGSVERGABE

Nach dem ersten Aufruf 2016 im Rahmen des litauischen Programms zur Förderung der vorkommerziellen Auftragsvergabe wurden in Litauen im Jahr 2017 15 Verfahren zur vorkommerziellen Auftragsvergabe eingeleitet. Das Förderprogramm wird aus ESI-Fonds kofinanziert. Im Jahr 2017 wurden litauische öffentliche Auftraggeber in einem zweiten Aufruf zur Einreichung neuer Vorschläge für weitere Vorhaben zur vorkommerziellen Auftragsvergabe aufgefordert.

Nähere Informationen:

<https://www.interregeurope.eu/ecoris3/news/news-article/1607/the-start-of-pre-commercial-procurement-in-lithuania>

Künftig könnten Mechanismen zum Risikomanagement (Versicherungen, Bürgschaftsregelungen usw.) untersucht werden.

3 GEWINNUNG VON INNOVATOREN

Die Gewinnung von Innovatoren, insbesondere von Start-ups im Hightech-Bereich und von innovativen KMU, zählt zu den größten Herausforderungen einer innovationsfördernden Auftragsvergabe. In einigen Wirtschaftszweigen sind diese Unternehmen im Hinblick auf die Einführung ihrer innovativen Lösungen in erheblichem Umfang von öffentlichen Auftraggebern abhängig;²⁰ andererseits sind die öffentlichen Auftraggeber im Bemühen um öffentliche Dienstleistungsangebote nach dem Stand der Technik vielleicht aber auch auf das Innovationspotenzial dieser Unternehmen angewiesen. Start-ups und KMU verfügen häufig nicht über die robusten Kapazitäten und können nicht die Erfolgsbilanz vorweisen, die von öffentlichen Auftraggebern gewöhnlich verlangt wird.

Für öffentliche Auftraggeber kommen zwei Möglichkeiten in Betracht: die Durchführung des Vergabeverfahrens zur Beauftragung dieser Innovatoren (3.1) und die Mobilisierung von Innovationsmaklern (3.2).

²⁰ Die private Nachfrage ist in einigen Sektoren (Straßen, Verkehrsmanagement, Abfallwirtschaft usw.) sehr gering. Die öffentlichen Auftraggeber sind für Lösungen in diesen Sektoren häufig die einzigen oder zumindest die wichtigsten Kunden.

3.1 Zugang zur öffentlichen Auftragsvergabe auch für kleinere Innovatoren ermöglichen

Nach den Grundsätzen des AEUV müssen sämtliche Verfahren zur innovationsfördernden Auftragsvergabe über bzw. unter den Schwellenwerten für die öffentliche Auftragsvergabe allen Wirtschaftsteilnehmern unabhängig von der Größe des jeweiligen Unternehmens offen stehen. Für kleine, innovative Unternehmen sind Verfahren zur innovationsfördernden Auftragsvergabe allerdings attraktiver als Standardverfahren zur Beschaffung von Standardprodukten. Die EU-Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge aus dem Jahr 2014 haben öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit zur Entwicklung von Verfahren eröffnet, die nicht nur auf große Unternehmen, sondern auch auf kleinere innovative Anbieter ausgerichtet sind.

3.1.1 Verringerung des Verwaltungsaufwands

KMU und Start-ups lassen sich häufig durch bürokratische Hürden von einer Beteiligung an Verfahren zur öffentlichen Auftragsvergabe abhalten. Je nach Mitgliedstaat und öffentlichem Auftraggeber müssen sie zusammen mit ihrem Angebot Nachweise für ihre rechtliche Stellung und ihre wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit vorlegen, damit eine Bewertung anhand der Ausschluss- und Auswahlkriterien vorgenommen werden kann.

Mit den neuen EU-Vorschriften wurden diese Anforderungen vereinfacht. Inzwischen können die Bieter in einer Eigenerklärung angeben, ob sie sämtliche verwaltungstechnischen Anforderungen erfüllen. Nachweise zur Bestätigung ihrer Eigenerklärungen müssen sie nur dann vorlegen, wenn sie für einen Zuschlag in Betracht kommen. Bescheinigungen erst unmittelbar vor Auftragsunterzeichnung vorzulegen, ist wirtschaftlich sinnvoller als die Vorlage bereits zu Beginn eines Verfahrens.

Mit der elektronischen Fassung dieser Eigenerklärung – d. h. mit der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung (EEE)²¹ – wird dieser Prozess nochmals vereinfacht. Die Einheitliche Europäische Eigenerklärung ermöglicht die Wiederverwendung von Daten, um die Bearbeitung der Angebotsunterlagen für die Bieter zu beschleunigen. Dadurch wird das Verfahren sowohl für die öffentlichen Auftraggeber als auch für die Bieter erheblich erleichtert.

Dieser neue Ansatz wird für öffentliche Auftraggeber nochmals vereinfacht, wenn die Mitgliedstaaten die Einheitliche Europäische Eigenerklärung²² in ihre Rechtsrahmen aufnehmen und in interoperable Plattformen zur elektronischen Auftragsvergabe integrieren. Inzwischen (Stand 2018) bestehen EEE-Dienste bereits in mehreren Mitgliedstaaten, und weitere Dienste sollen eingerichtet werden. Die EEE ist eine benutzerfreundliche Liste möglicher Elemente der Eigenerklärung, über die in Verfahren zur Teilnahme an Verfahren zur öffentlichen Auftragsvergabe Auskünfte verlangt werden können. Bei jedem Verfahren legen die öffentlichen Auftraggeber fest, auf welche Fragen die Bieter antworten müssen.

Bei stärker integrierten Systemen zur elektronischen Auftragsvergabe und zur elektronischen Verwaltung²³ sollte dem Grundsatz der einmaligen Erfassung durch elektronische Verbindungen zwischen der EEE und den staatlichen elektronischen Registern, die die erforderlichen Bescheinigungen ausstellen, Rechnung getragen werden. Nach diesem Grundsatz können öffentliche Auftraggeber unmittelbar auf die benötigten Nachweise zugreifen. Dadurch kann den Bietern die manuelle Vorlage von Informationen erspart werden, die in den Systemen der Mitgliedstaaten ohnehin bereits erfasst sind. Die grenzüberschreitende Berücksichtigung wird in

²¹ <https://ec.europa.eu/tools/espd>

²² Artikel 59 der Richtlinie 2014/24/EU.

²³ Verpflichtung zur elektronischen Vergabe (e-Vergabe) ab Oktober 2018.

Verbindung mit dem Dienst eCertis²⁴ zur Erfassung von Nachweisen aus allen europäischen Ländern ermöglicht.

DIE EEE-DIENSTE

Finnland macht das bestehende Vereinfachungspotenzial deutlich

EEE-Dienste wurden inzwischen in ganz Europa eingerichtet. Einige bieten Grundfunktionen wie etwa Nachweise des Nichtvorliegens von Ausschlusskriterien (Bestätigungen der Entrichtung von Steuern und Sozialabgaben usw.) an. Zunehmend werden aber auch Mehrwertdienste wie beispielsweise Angebote zur Verzahnung von EEE-Diensten mit nationalen Datenbanken entwickelt. In diesen Diensten können beispielsweise Unternehmensprofile gespeichert werden, um den Verwaltungsaufwand für Behörden und Bieter zu reduzieren.

In Finnland wurde der zentrale Dienst zur elektronischen Vergabe bei der Einrichtung des EEE-Dienstes mit acht nationalen Datenbanken verbunden. Die Behörden haben nun unmittelbaren Zugang zu Informationen, die von Bietern bereitgestellt wurden und zur leichteren Wiederverwendung in Unternehmensprofilen gespeichert werden. Außerdem kann ein federführender Bieter gestatten, dass Mitglieder eines Konsortiums und Unterauftragnehmer ihre EEE über die Plattform zur elektronischen Vergabe selbst erstellen. Dadurch wird die Beteiligung von KMU an Verfahren zur Vergabe umfangreicherer öffentlicher Aufträge erheblich vereinfacht.

Nähere Informationen:

<https://ec.europa.eu/tools/espd>

www.hanki-palvelu.fi

3.1.2 Anpassung der Auswahlkriterien

Von Wirtschaftsteilnehmern werden häufig überhöhte Bankgarantien als Nachweis ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit gefordert. Manchmal überschreitet der geforderte Umsatz den Auftragswert um ein Vielfaches. Allerdings gewährleistet die geforderte Garantie nicht zwangsläufig auch eine gute Auftragserfüllung. Außerdem werden alle potenziellen Bieter mit geringeren Umsätzen ausgeschlossen, die vielleicht über die erforderliche Kapazität verfügen würden und – vor allen Dingen – eine bessere Lösung anbieten könnten.

Nach den neuen Vorschriften können öffentliche Auftraggeber Umsätze höchstens in Höhe des doppelten geschätzten Auftragswerts verlangen, wenn nicht besondere Umstände gegeben sind.²⁵ Diese Vorschrift erleichtert die Beteiligung von Start-ups und von innovativen KMU, die häufig noch nicht sehr lange bestehen und noch verhältnismäßig geringe Umsätze erzielen.

BEISPIEL SCHAFFUNG VON MÖGLICHKEITEN FÜR KMU:

Drohnen und persönliche Schutzausrüstungen zur Bekämpfung von Waldbränden in Bulgarien und in Serbien

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Die Städte Kula (Bulgarien) und Boljevac (Serbien) wollten Spezialfahrzeuge sowie Aufklärungsdrohnen und persönliche Schutzausrüstungen zur Bekämpfung von Waldbränden beschaffen. Da KMU in diesem Bereich hochwertige Lösungen anbieten können, wollten die öffentlichen Auftraggeber sicherstellen, dass die Vergabeverfahren auch KMU offen stehen.

²⁴ <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/ecertis>

²⁵ Artikel 58 Absatz 3 zweiter Unterabsatz der Richtlinie 2014/24/EU.

Was wurde anders gemacht?

Beide Städte veröffentlichten ähnliche Ausschreibungen. Der vorgeschriebene Mindestumsatz nach dem Kriterium der finanziellen Leistungsfähigkeit wurde auf die Höhe des Auftragswerts begrenzt. Allerdings musste der durchschnittliche Jahresumsatz der Bieter in den letzten drei Jahren, für die Jahresabschlüsse vorlagen, den Wert ihres Gebotes überschreiten.

Da die Auftraggeber den Auftrag zudem in drei Lose aufgeteilt hatten (und sich der Gesamtwert ebenfalls auf drei Lose (Fahrzeuge, Drohnen und Schutzausrüstungen) verteilte), konnten auch KMU die geforderte Kapazität nachweisen.

Was wurde damit erreicht?

Dank dieses Ansatzes erhielten KMU Zuschläge für die Lieferung innovativer Ausrüstungen.

Nähere Informationen:

<http://obshtina-kula.com/bg/?p=1915>

<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:222939-2017:TEXT:DE:HTML&src=0> (Kula)

<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:433112-2017:TEXT:DE:HTML&src=0&ticket=ST-28215527->

[OcEvhl2HhcqUNWcpu88X7fxW924VOOHEzNzxKwtt9AEmKozNQ9Ffi8e7wyLKl0NjYuXOTNYe uacOZtTzn5lzVzXG-PHslUMVSYXC6iO06UxAkYy-4J10I8LIWSzTszVd8YtfzXCoSHCMGZ8cHeoDwhWfIqLC](http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:99979-2018:TEXT:DE:HTML&src=0)

<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:99979-2018:TEXT:DE:HTML&src=0> (Boljevac)

(kofinanziert über das grenzübergreifende Interreg-Programm (Interreg-IPA) Bulgarien-Serbien)

3.1.3 Nutzung von Losen

Die Aufteilung öffentlicher Aufträge in Lose ist eine weitere Möglichkeit, Verfahren attraktiver für Innovatoren zu gestalten. Der Umfang der einzelnen Lose kann auf die operativen Kapazitäten von Start-ups und von innovativen KMU abgestimmt sein. Außerdem kann durch die Aufteilung in Lose die Bindung an eine bestimmte Technik reduziert werden, selbst in Fällen, in denen Aufträge überwiegend an große Anbieter vergeben werden. In diesen Fällen kann der öffentliche Auftraggeber interoperable Lösungen und/oder offene Standards vorschreiben, um unterschiedliche Blöcke eines Systems miteinander verbinden zu können, die jeweils in getrennten Losen geliefert werden. Daher sollte der mit einem Lieferanten geschlossene Vertrag Regeln für die künftige Nutzung sämtlicher neuer Rechte des geistigen Eigentums vorsehen, die in Verbindung mit dem betreffenden Vorhaben begründet werden könnten.

Nach den neuen EU-Vorschriften sollen öffentliche Auftraggeber bei allen öffentlichen Aufträgen die Möglichkeit einer Aufteilung in Lose berücksichtigen.²⁶ In der Praxis müssen sie dabei die richtige Balance zwischen zwei Aspekten finden: Einerseits begünstigt eine Aufteilung in Lose die Beteiligung kleinerer innovativer Anbieter und fördert die Verlagerung hin zu offeneren, interoperableren Lösungen; andererseits minimiert eine Vergabe an einen einzigen Auftragnehmer, der sämtliche Aufgaben übernimmt, jedoch den Verwaltungsaufwand.

BEISPIEL CHANCEN FÜR KMU BEI UMFANGREICHEREN VORHABEN:

Zukunftssichere Verkehrsmanagementzentren in England und in den Niederlanden

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Die niederländische und die britische Straßenverkehrsbehörde (Rijkswaterstaat und Highways England) wollten für Verkehrsmanagementzentren der nächsten Generation eine Plattform mit einer offenen modularen Software einrichten. Ziel war, sich aus der Bindung an eine bestimmte

²⁶ Artikel 46 der Richtlinie 2014/24/EU.

Technik zu befreien, und dafür zu sorgen, dass kleinere innovative Unternehmen neue innovative Dienste anbieten konnten.

Was wurde anders gemacht?

Um ihr Ziel zu erreichen, führten die öffentlichen Auftraggeber zwei Vergabeverfahren nicht parallel, sondern gemeinsam durch:

- 1) eine öffentliche Auftragsvergabe, um die jeweils vorhandene kundenspezifische Software-Plattform durch eine neue Plattform mit offenen Schnittstellen zu ersetzen, und
- 2) eine vorkommerzielle Auftragsvergabe, um neue innovative Verkehrsmanagementmodule zu entwickeln, die auf der neuen offenen Plattform betrieben werden sollten. Um einen hinreichenden Bieterwettbewerb und die nötige Interoperabilität der einzelnen Module sicherzustellen, teilten die öffentlichen Auftraggeber das Verfahren zur vorkommerziellen Auftragsvergabe entsprechend den benötigten Modulen in Einzellote auf.

Was wurde damit erreicht?

Beim ersten Vergabeverfahren wurde ein gesunder Wettbewerb zwischen etablierten größeren Anbietern zur Öffnung der zugrunde liegenden Software-Plattform hergestellt. Beim zweiten Verfahren (für den Bereich Forschung und Entwicklung) wurde weiteren KMU ein Marktzugang ermöglicht, darunter auch KMU, die sich zuvor noch nicht mit dem Bereich Verkehrsmanagement befasst hatten.

Aus den Verfahren gingen hervorragende neue Module i) für ein leistungsfähiges verteiltes Netzmanagement zur Reduzierung von Verkehrsstaus und zur Senkung von CO₂-Emissionen, ii) für die Prognose und Vermeidung von Verkehrsunfällen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und iii) für kooperative intelligente Verkehrssysteme hervor, die die Einführung intelligenter Fahrzeuge und anderer technischer Innovationen begünstigen.

Außerdem ergaben Benchmark-Bewertungen, dass mit dem auf dieser offenen modularen Architektur beruhenden Ansatz Kosteneinsparungen um 20 % erzielt werden konnten.

Nähere Informationen:

<http://charmprogramme.com>

3.1.4 Nutzung von Standards, offenen Daten, offenen Schnittstellen und Open-Source-Software

Standards, offene Daten, offene Schnittstellen und Open-Source-Software sind eine weitere Möglichkeit zur Öffnung von Ökosystemen. Sie können dafür sorgen, dass kleinere Innovatoren auch bei umfangreicheren Vorhaben eine Rolle spielen, sich als eigenständige Bieter durchsetzen und als Unternehmen wachsen können. In den Aufträgen sollte jedoch der Zugang zu bereits vorhandenen Rechten des geistigen Eigentums, die zum Abschluss des Innovationsprozesses benötigt werden, und zu den neuen Rechten des geistigen Eigentums geregelt werden, die erst im Laufe des Innovationsprozesses begründet werden.

BEISPIEL VERGABE EINES AUFTRAGS FÜR EINEN OFFENEN INNOVATIONSPROZESS

Ein intelligentes Netz für die „Stadt des Lichts“

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Eindhoven in den Niederlanden wollte die Lebensqualität in der Stadt verbessern und seinen Ruf als „Stadt des Lichts“ unterstreichen.

Was wurde anders gemacht?

Statt ein spezifisches Produkt oder eine spezifische Lösung zu beschaffen, vergab die Gemeinde einen Auftrag für einen offenen Innovationsprozess. Dieser neue Ansatz beruhte auf einem „Fahrplan“, in dem die Ziele der Stadt bis 2030 beschrieben wurden. Der Ansatz ergab sich aus der ständigen Zusammenarbeit zwischen einem Dienstleister, den Bürgern,

Forschungseinrichtungen und der Gemeinde. Dabei ging es vor allem darum, die Nutzer in ein „lebendes Labor“ einzubeziehen, um Änderungen zu erfassen und auf Änderungen reagieren zu können, die die Auftraggeber anfangs nicht berücksichtigen konnten.

Der Vergabeprozess umfasste eine Marktkonsultation, einen wettbewerblichen Dialog (in drei aufeinander folgenden Runden mit drei zuvor ausgewählten Konsortien), eine Ausschreibungsphase und eine der Vergabe vorgeschaltete Phase zur Validierung des erfolgreichen Gebots. Auswahlkriterien waren u. a. die „Innovationskraft“ einschließlich Standpunkten, Strategien und Erfahrungen mit der Umsetzung offener Innovationen. Maßgeblich für das Auswahlverfahren war das beste Preis-Leistungs-Verhältnis.

Was wurde damit erreicht?

Die Stadt ging eine Innovationspartnerschaft ein. Der ausgewählte Auftragnehmer entwickelte ein intelligentes „offenes“ Netz von Beleuchtungssystemen im öffentlichen Raum. Dieses Netz wird von verschiedenen weiteren innovativen Anbietern, darunter Start-ups und innovative KMU zur kontinuierlichen innovativen Weiterentwicklung genutzt (bzw. kann genutzt werden).

Nähere Informationen:

<https://www.jouwlichttop040.nl>

BEISPIEL START-UPS WACHSTUMSMÖGLICHKEITEN ERÖFFNEN:

Bewahrung von kulturellem Erbe in innovativen digitalen Open-Source-Archiven

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Nationale kulturelle Einrichtungen, audiovisuelle Archive, öffentliche Bibliotheken und lokale Einrichtungen zur Bewahrung des kulturellen Erbes aus Schweden, Belgien, Irland, den Niederlanden, Deutschland, Spanien, Estland und Griechenland sahen sich alle mit derselben Herausforderung konfrontiert: Verbesserung der Qualität von Dateien zur Bewahrung kultureller Inhalte für eine längerfristige Zukunft, um zu vermeiden, dass die Qualität des gespeicherten Materials im Laufe der Zeit beeinträchtigt würde.

Was wurde anders gemacht?

Gemeinsam wurden bei mehreren Unternehmen Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen zur Entwicklung neuer standardisierter Open-Source-Tools in Auftrag gegeben, mit denen die Archive sichergehen konnten, dass alle Dateien die Anforderungen an eine langfristige Konservierung erfüllten.

Was wurde damit erreicht?

Die Aufträge wurden an kleine innovative Unternehmen, meist KMU, vergeben. Von den sechs Unternehmen, die sich an dem Vergabeverfahren beteiligt hatten, entwickelten drei erfolgreich innovative Tools, die sich durch folgende Vorteile auszeichnen: i) geringere Kosten und ii) größere Genauigkeit und insgesamt höhere Qualität der Digitalisierung und der langfristigen Konservierung der kulturellen Inhalte.

Inzwischen werden einige besonders leistungsfähige Lösungen, die von den erfolgreichen Start-ups entwickelt wurden, auch von Einrichtungen zur Bewahrung des kulturellen Erbes in anderen Teilen der Welt (u. a. in den USA) genutzt.

Nähere Informationen:

<http://www.preforma-project.eu>

3.1.5 Entwicklung KMU-freundlicher Zahlungssysteme

Start-ups und innovative KMU sind auf frühzeitige und regelmäßige Zahlungen angewiesen, da ihnen der finanzielle Puffer fehlt, über den größere Unternehmen verfügen. Je nachdem, ob ein KMU unmittelbarer Auftragnehmer oder Unterauftragnehmer ist, können öffentliche Auftraggeber unterschiedliche Zahlungsmodalitäten vorsehen.

Bei unmittelbaren Auftragnehmern könnten Vorauszahlungen entscheidend für die Beteiligung von KMU an Vergabeverfahren sein.

Bei Unterauftragnehmern hingegen könnten die Mitgliedstaaten vorschreiben, dass öffentliche Auftraggeber Zahlungen unmittelbar an die Unterauftragnehmer leisten. Bei einer derart verkürzten Zahlungskette werden Unterauftragnehmer (beispielsweise Start-ups und innovative KMU) früher bezahlt. Außerdem besteht ein geringeres Risiko verspäteter Zahlungen infolge eines Verzugs des Hauptauftragnehmers.

Wenn unmittelbare Zahlungen nicht unbedingt die beste Regelung darstellen, können Unterauftragnehmer auch auf andere Weise unterstützt werden, beispielsweise, indem den Hauptauftragnehmern Anreize zur Verkürzung der Zahlungsfristen geboten werden.

UNTERSTÜTZUNG VON START-UPS DURCH FRÜHZEITIGE UND PÜNKTLICHE ZAHLUNGEN

Leisten von Vorauszahlungen

Die Stadt Paris stellte fest, dass die gewöhnlichen Zahlungsmodalitäten mit geringen Zwischenzahlungen und einer großen Schlusszahlung am Ende der Dauer eines Auftrags eine Hürde für die Beteiligung von KMU darstellten. Um Start-ups und innovativen KMU eine Beteiligung an öffentlichen Vergabeverfahren zu ermöglichen, erhöhte Paris 2017 den Umfang von Vorauszahlungen von 5 auf 20 %.

Nähere Informationen:

https://www.paris.fr/professionnels/l-entreprise-au-quotidien/achats-et-marches-publics-3526#la-politique-fournisseur_1

Zahlungsverzug unattraktiv machen

Nach dem spanischen Gesetz über öffentliche Aufträge können die öffentlichen Auftraggeber als eines der Kriterien für die Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit auch die durchschnittliche Frist für die Bezahlung von Unterauftragnehmern annehmen. Im Jahr 2016 sah die Stadt Madrid im Auftrag zur Sammlung von Abfällen ein Bußgeld für den Fall vor, dass Unterauftragnehmer nicht bezahlt wurden. Dieses Bußgeld konnte sich auf bis zu 50 % des geschuldeten Rechnungsbetrags belaufen.

Nähere Informationen:

https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=031_Codigo_de_Contratos_del_Sector_Publico&modo=1

3.2 Mobilisierung von Innovationsmaklern

Kontakte zwischen Start-ups mit innovativen Lösungen und innovativen KMU einerseits und öffentlichen Auftraggebern andererseits sind häufig nur lose und ergeben sich nicht von selbst. Innovationsmakler können dazu beitragen, Kontakte herzustellen und zu festigen.

Als Innovationsmakler können alle Einrichtungen fungieren, die über die nötige Kapazität verfügen und denen daran gelegen ist, zwischen im Entstehen begriffenen Innovationen und einem Bedarf auf der Nachfrageseite zu vermitteln. Die Makler können Bestandteil des übergreifenden Lebenszyklus von Innovationen und eine Triebkraft für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe sein. Sie können aktiv an der Kanalisierung von Ideen potenzieller Anbieter von Innovationen hin zu Netzen potenzieller öffentlicher Auftraggeber mit Interesse an Innovationen (Städte, Krankenhäuser, Katastrophenschutzbehörden und sonstige einschlägige öffentliche Auftraggeber) mitwirken. Und in umgekehrter Richtung können sie die betreffenden Wirtschaftszweige über die Bedürfnisse der öffentlichen Auftraggeber unterrichten. Innovationsmakler können zudem die Entwicklung innovativer Ideen für konkrete öffentliche Vergabeverfahren vorbereiten.

Unter anderem können sie:

- öffentliche Auftraggeber dazu beraten, wie diese durch eine geeignete Beschreibung ihrer Anforderungen dafür sorgen können, dass eine innovationsfördernde Auftragsvergabe zur Erfüllung ihrer Anforderungen führen kann,
- dazu beitragen, dass sich öffentliche Auftraggeber, die an einer innovationsfördernden Auftragsvergabe interessiert sind, zu Netzen zusammenschließen, in denen sie Wissen und bewährte Erfahrungen untereinander sowie auf dem Markt verbreiten (z. B. durch Marktkonsultationen oder die gemeinsame Verpflichtung zur künftigen innovationsfördernden Auftragsvergabe), und
- aussichtsreiche innovative Lösungen ermitteln, mit denen die Anforderungen der öffentlichen Auftraggeber erfüllt werden können. In der Regel können die Lösungen kommerzialisiert und skaliert werden, bei denen Innovationen nicht schrittweise, sondern eher grundlegend erfolgen.

Je nach Geschäftsmodell können Innovationsmakler zudem den Zugang zu Finanzierungen erleichtern und bei der Verwaltung von Rechten des geistigen Eigentums behilflich sein.

Innovationsmakler sollten bei den öffentlichen Auftraggebern nicht als Verkäufer nicht verlangter Angebote auftreten und auch nicht anstelle öffentlicher Auftraggeber handeln. Öffentliche Auftraggeber bleiben verantwortlich dafür, dass das gesamte Verfahren – von der Kontaktaufnahme mit dem Markt im Vorfeld einer Auftragsvergabe bis zur Erteilung des eigentlichen Auftrags²⁷ – offen, transparent und diskriminierungsfrei erfolgt.

TÄTIGKEIT VON INNOVATIONSMAKLERN IN EUROPA

TekesMatch in Finnland

TekesMatch, eine kürzlich vorgestellte finnische Innovation, ist eine Software zur Ausgabe semantischer Matches, die Geldgeber und Innovatoren innerhalb von Minuten zusammenbringt. Vor Einsatz dieser Software dauerte dies in der Regel drei Wochen. TekesMatch ging aus einem Entwickler-Wettbewerb und einem „Hackathon“ hervor. Die leichtere Finanzierung mithilfe derartiger Software eröffnet Start-ups beträchtliche Wachstumschancen.

Nähere Informationen:

<http://www.aalto.fi/en/current/news/2017-03-06/>

<https://www.twobirds.com/en/news/press-releases/2017/finland/tekematch>

Die österreichische Plattform „Innovationspartnerschaft“

Die IÖB-Servicestelle als Kompetenzzentrum für innovationsfördernde Beschaffung in Österreich sieht das Herstellen von Verbindungen zwischen öffentlichen Auftraggebern und Auftragnehmern als ihre Aufgabe. Um diese Aufgabe zu erleichtern, hat die IÖB-Servicestelle eine digitale Plattform eingerichtet, die im Rahmen der regelmäßigen Marktforschung und -beobachtung zunehmend von öffentlichen Auftraggebern genutzt wird.

Auf der Plattform werden Informationen einschließlich der Kontaktdaten für zahlreiche innovative Produkte und Dienstleistungen angeboten, die von unabhängigen Fachleuten bewertet und vom öffentlichen Sektor unmittelbar übernommen werden können. Außerdem bietet die

²⁷ Selbst dann, wenn das Verfahren teilweise von einem Innovationsmakler in ihrem Namen durchgeführt wird.

Plattform öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit, ihre neuesten Anforderungen zu veröffentlichen, um Marktkonsultationen über neue Ideen und Vorstellungen durchzuführen.

Im laufenden Jahr 2018 werden über 100 innovative Lösungen in verschiedenen Produktkategorien (IT, Energie, Mobilität, Gebäude- und Anlagen-Management, Gesundheit usw.) online präsentiert, um potenzielle Anbieter mit öffentlichen Auftraggebern zusammenzubringen. Bislang haben über zwölf öffentliche Auftraggeber Berichte über zu bewältigende konkrete Aufgabenstellungen u. a. in den Bereichen Automatisierung, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit, Sensortechnologie und Gebäude- und Anlagen-Management veröffentlicht. Nach der Veröffentlichung ihrer Anforderungen sind über 230 Vorschläge aus dem Markt eingegangen.

Nähere Informationen:

www.innovationspartnerschaft.at

Pilotprojekt Europäische Innovationsmakler

Im Jahr 2017 initiierte die Europäische Kommission ein Pilotprojekt, in dem ein Makler für innovationsfördernde Auftragsvergabe eine nachhaltige Methode zur Unterstützung einer innovationsfördernden öffentlichen Auftragsvergabe entwickeln und einführen sollte. Dabei sollte insbesondere ein breites Spektrum an Inhalten in den Bereichen ökologische Nachhaltigkeit und Energieeffizienz im Binnenmarkt abgedeckt werden.

Das allgemeine Ziel dieser Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen besteht in der Einsetzung eines Maklers für innovationsfördernde Auftragsvergabe, der geschäftliche Verbindungen zwischen öffentlichen Auftraggebern, Innovationsanbietern (mit besonderem Schwerpunkt KMU und Start-ups), Geldgebern und Forschern herstellen soll.

Nähere Informationen:

<https://ec.europa.eu/easme/en/cos-linkpp-2017-2-02-innovation-procurement-broker-creating-links-facilitation-public-procurement>

4 GESTALTUNG ATTRAKTIVER BEDINGUNGEN FÜR INNOVATOREN

Nachdem die Tür für eine Beteiligung potenzieller Innovatoren grundsätzlich geöffnet wurde, können öffentliche Auftraggeber sich darauf konzentrieren, im Rahmen sämtlicher öffentlicher Vergabeverfahren Anbieter von Innovationen als Bieter zu gewinnen.

Viele Instrumente können in alle öffentlichen Vergabeverfahren einbezogen werden (u. a. in die allgemein verbreiteten offenen und beschränkten Verfahren – siehe 4.1). Alternativ können Innovationen in öffentlichen Vergabeverfahren auch ausdrücklich verlangt werden, beispielsweise im Rahmen von Verhandlungsverfahren mit Aufruf zum Wettbewerb, im wettbewerblichen Dialog, in Wettbewerben, durch Innovationspartnerschaften oder durch eine vorkommerzielle Auftragsvergabe (4.2).

Die Auswahl der Verfahren und die Festlegung der technischen Spezifikationen obliegen den öffentlichen Auftraggebern. Letztlich beruhen erfolgreiche Innovationen auf den Entscheidungen öffentlicher Auftraggeber. Daher kann es keinen einheitlichen Ansatz für alle Aufgabenstellungen geben. Benötigt wird vielmehr ein flexibles Instrumentarium, das im Rahmen der modernisierten EU-Vorschriften Raum für neue Ansätze lässt.

4.1 Innovationsfreundliche Instrumente für alle Verfahrenstypen

In diesem Abschnitt wird beschrieben, welche Möglichkeiten bei allen öffentlichen Vergabeverfahren in Betracht kommen. Verhältnismäßig geringe Investitionen für die

Vorbereitung und Organisation innovationsfreundlicher Vergabeverfahren sind bereits hinreichend, um Vorteile für öffentliche Auftraggeber und für potenzielle Auftragnehmer gleichermaßen zu bewirken.

4.1.1 Bedarfsermittlung

Bevor sie mit der Abfassung technischer Spezifikationen beginnen, sollten öffentliche Auftraggeber eine umfassende Bedarfsermittlung vornehmen, um die jeweilige Problemstellung festzulegen. Dieser Schritt könnte unnötig erscheinen, da der Zweck eines öffentlichen Vergabeverfahrens doch in der Regel auf der Hand liegt. Allerdings kann dieser Schritt entscheidend dafür sein, ob Innovationen überhaupt eine Chance haben. Statt einfach eine veraltete Ausrüstung durch die bloße Neubeschaffung der gleichen Ausrüstung zu ersetzen oder ausgelaufene Dienstleistungsverträge einfach zu verlängern, unterzieht der öffentliche Auftraggeber den Bedarf der jeweiligen Organisation und ihrer Partner/Nutzer einer Funktionsanalyse und ermittelt mögliche Probleme oder Bereiche, in denen Verbesserungen vorgenommen werden könnten. Aus dieser Analyse ergibt sich, ob die bislang verwendeten Ausrüstungen und die bisher in Anspruch genommenen Dienstleistungen (weiterhin) die beste Lösung darstellen.

BEISPIEL DENJENIGEN ZUHÖREN, DIE ÖFFENTLICHE DIENSTLEISTUNGEN IN ANSPRUCH NEHMEN:

Der intelligente Hafen in Tallinn

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Um den zunehmenden Verkehr zu bewältigen, wollte die Hafenbehörde in Tallinn (Estland) ein neues elektronisches Abfertigungssystem für Personen- und für Frachtschiffe beschaffen.

Was wurde anders gemacht?

Um den Bedarf zu ermitteln, befragte der öffentliche Auftraggeber Fahrgäste (40), Fahrer (6), Vertreter von Fährschiffbetreibern (4), Anbieter von Stauerdienstleistungen (2) und Hafenbedienstete (4).

Was wurde damit erreicht?

Aufgrund der Ermittlung des Bedarfs der Nutzer konnte der öffentliche Auftraggeber eine innovative Lösung beschaffen, die den gesamten Prozess der Beförderung von Personenkraftfahrzeugen und Lastwagen von der Online-Vorregistrierung bis zur Abfertigung und zum voll automatisierten Verkehrsmanagement zur Lenkung der Fahrzeuge auf die Schiffe abdeckt.

Nähere Informationen:

<http://www.portotallinn.com/smart-port>

BEISPIEL ERMITTLUNG DES TATSÄCHLICHEN BEDARFS ANSTELLE DER FORTSETZUNG DES BISHERIGEN BESCHAFFUNGSVERHALTENS

Malta – Umstellung auf Cloud-Computing

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Zum Ende des Lebenszyklus von Datenspeichergeräten schreiben öffentliche Auftraggeber in der Regel einen weiteren öffentlichen Lieferauftrag für vergleichbare Datenserver aus. Dies ist unter Umständen aber nicht das beste Verfahren zur Deckung des tatsächlichen Bedarfs, der sich vom früheren Bedarf unterscheiden kann.

Was wurde anders gemacht?

Die maltesische Regierung betreibt die Umstellung auf eine cloudbasierte Infrastruktur zur Optimierung der Datenspeicherung in der staatlichen Verwaltung. Öffentliche Auftraggeber

bewerten ihren Speicherbedarf im Hinblick auf Kapazität, Sicherheit, Zugänglichkeit für verschiedene Nutzerkategorien (In-House-Mitarbeiter, Telearbeiter usw.), Mobilität usw. Dabei können auch alternative Lösungen wie etwa ein gemeinsames Datenzentrum mit anderen Verwaltungen oder Cloud-Lösungen in Betracht gezogen werden. Zu den Vorteilen einer cloudbasierten Datenspeicherung zählen neben den Einsparungen bei Hardware- und Unterhaltungskosten auch eine bessere Portabilität der Daten und damit auch der Mobilität der Arbeitskräfte.

Nähere Informationen über die maltesische Strategie:

<https://procurement.mita.gov.mt/open-calls/t04717-on-premise-private-cloud-enabling-infrastructure-and-software>

(kofinanziert aus den Europäischen Strukturfonds)

Die Beschreibung des Bedarfs mit größtmöglicher Neutralität setzt einen hinreichenden Abstand von der gegenwärtigen Lösung voraus. Wichtig ist die nötige Offenheit gegenüber Änderungen oder einer vollständigen Ersetzung der bestehenden Lösungen. Manchmal ist möglicherweise eine umfassende strukturelle Änderung erforderlich, insbesondere bei automatisierten Abläufen. In der Praxis kann die Bedarfsermittlung dazu führen, dass die Beauftragung eines anderen Anbieters als des marktbeherrschenden Unternehmens in Betracht gezogen werden muss und dass statt eines Lieferauftrags vielleicht ein Dienstleistungsauftrag oder ein gemischter (Liefer- und Dienstleistungs-)Auftrag den neuen Technologien oder Prozessen eher angemessen ist.

Damit neue Trends berücksichtigt werden können und eine objektivere Betrachtung ermöglicht wird, kann die Bedarfsermittlung auf der Grundlage eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags mit spezialisierten externen Einrichtungen oder Unternehmen oder mit potenziellen Erfahrungen erfolgen, die über die nötige Erfahrung verfügen. Um eine Vorzugsbehandlung zu vermeiden, sollten alle ausgetauschten Informationen veröffentlicht bzw. anderen potenziellen Bietern mitgeteilt werden.²⁸ Die Kostenoptimierung und die höhere Effizienz der öffentlichen Dienstleistung sollten die Kosten der beschriebenen Dienstleistung aufwiegen.

4.1.2 Vorherige Marktkonsultation

Nachdem der Bedarf ermittelt wurde, können öffentliche Auftraggeber prüfen, welche Lösungen auf dem Markt verfügbar sind. Vielleicht sind geeignete innovative Lösungen bereits vorhanden oder könnten durch Anpassung oder Kombination der bestehenden Lösungen erreicht werden. Außerdem ist der Markt vielleicht in der Lage, rechtzeitig eine innovative Lösung zu entwickeln, wenn Gelegenheit dazu eingeräumt wird. Der Hauptzweck der vorherigen Marktkonsultation²⁹ besteht somit darin, sich einen Überblick über den Stand der Technik zu verschaffen.

Durch die Aufnahme eines eigenen Artikels über vorherige Marktkonsultationen wurde in Richtlinie 2014/24/EU der frühere „technische Dialog“ aus Erwägungsgrund 8 der Richtlinie 2004/18/EG institutionalisiert, um bei Marktkonsultationen vor der Erstellung technischer Spezifikationen die Rechtssicherheit öffentlicher Auftraggeber zu erhöhen.

Diese Marktkonsultation kann in unterschiedlichen Formen erfolgen (beispielsweise vor Ort oder in Online-Sitzungen oder mit Fragebogen). Die Vorlage und die Prüfung von Mustern, die den Endnutzern eine Überprüfung der Eignung der vorgeschlagenen Lösungen unter praktischen Bedingungen ermöglichen, können diese Sitzungen ergänzen. Weniger konventionelle Methoden wie beispielsweise Wettbewerbe, „Hackathons“, Ideenbörsen oder kategoriebezogene Innovationsfahrpläne können ebenfalls in Betracht gezogen werden.

²⁸ Artikel 41 der Richtlinie 2014/24/EU.

²⁹ Artikel 40 der Richtlinie 2014/24/EU.

BEISPIEL	WEBBASIERTE	VORHERIGE	MARKTKONSULTATIONEN	ÜBER
MEDIZINISCHE AUSRÜSTUNGEN: <i>Ostslowakisches Institut für kardiovaskuläre Erkrankungen (VÚSCH)</i>				
Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen? Als medizinisches Fachzentrum benötigte das VÚSCH eine Möglichkeit der Kommunikation mit Lieferanten über seine speziellen Anforderungen an medizinische Ausrüstungen. Im Jahr 2015 entwickelte das VÚSCH eine eigene Website zur Durchführung vorheriger Marktkonsultationen mit Lieferanten medizinischer Ausrüstungen. Das wesentliche Ziel bestand in der Straffung der Vorbereitungsphase der Auftragsvergabe und in einer Verbesserung der Effizienz.				
Was wurde anders gemacht? Das elektronische Tool gewährleistet der breiten Öffentlichkeit Zugang zum gesamten Konsultationsprozess und sorgt damit für die nötige Transparenz und Teilhabe. Interessierte Teilnehmer können Fragen oder Stellungnahmen zu laufenden Konsultationen auf einfache Weise elektronisch übermitteln. Vor allen Dingen verkürzt das Online-Tool die Dauer der vorherigen Marktkonsultationen erheblich (von 180 Tagen auf ca. 90 Tage).				
Was wurde damit erreicht? Dank der effizienten Kommunikation ermöglicht das webbasierte Tool dem medizinischen Zentrum die Ermittlung geeigneter Parameter und die Vermeidung der Festlegung diskriminierender Kriterien und gewährleistet eine weit reichende Beteiligung und ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis bei erheblichen Kosteneinsparungen in den durchgeführten Vergabeverfahren. Außerdem erhöht das Tool die Transparenz und fördert das Interesse potenzieller Bieter an dem Vergabeverfahren.				
Nähere Informationen: http://www.vusch.sk/pripravne-trhove-konzultacie http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_22.pdf				

Unter allen Umständen muss die Konsultation transparent und diskriminierungsfrei erfolgen, d. h. ohne ein Produkt, eine Technologie oder einen Prozess zu bevorzugen. In der heutigen digitalen Zeit dürften elektronische Plattformen mit EU-weiter oder nationaler Verbreitung von Bekanntmachungen am besten geeignet sein, auf eine anstehende vorherige Marktkonsultation aufmerksam zu machen und wesentliche diesbezügliche Informationen und Schlussfolgerungen zu verbreiten.

Da innovative Lösungen zwangsläufig einige Unwägbarkeiten und möglicherweise auch nicht vorhergesehene Ansätze mit sich bringen, sollte der Konsultationsprozess möglichst früh beginnen. Bei wiederkehrenden Vergabemaßnahmen kann es sich lohnen, vorherige Marktkonsultationen als kontinuierlichen Prozess durchzuführen.

BEISPIEL	EIN PROAKTIVER ANSATZ FÜR DIE AUFTRAGSVERGABE
<i>Lebensrettende Telemedizin in den Intensivstationen europäischer Krankenhäuser</i>	
Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen? Krankenhäuser in den Niederlanden, Spanien, Belgien und Finnland wollten eine in hohem Maße interoperable Telemedizin-Plattform für die telemedizinische Untersuchung und Versorgung von Patienten auf Intensivstationen mit erhöhtem Sepsis-Risiko zu entwickeln.	
Was wurde anders gemacht? Die Krankenhäuser kündigten über eine Bekanntmachung auf dem Veröffentlichungsportal TED (Tenders Electronic Daily) eine vorherige Marktkonsultation an (deren Ergebnis später ebenfalls online veröffentlicht wurde). Die Marktkonsultation bestand aus einigen Treffen und einem	

ergänzend beantworteten Online-Fragebogen. Dieser Ansatz ermöglichte den öffentlichen Auftraggebern einen umfassenden Überblick über den Stand der Technik. Dabei stellte sich heraus, dass die für den Auftrag vorgesehenen Mittel angemessen waren. Außerdem verschafften die Auftraggeber sich Klarheit über zu bewältigende zusätzliche Herausforderungen.

Was wurde damit erreicht?

Aufgrund der anschließenden vorkommerziellen Auftragsvergabe wurden erfolgreich ein neuer Algorithmus sowie Lösungen zur besseren Risikoerkennung entwickelt. Diese Lösungen ermöglichen eine frühere Diagnose und erhöhen die Effizienz der Versorgung auf den Intensivstationen beträchtlich. Dadurch konnte die sepsisbedingte Mortalität um 25 % verringert werden. Außerdem wurde die Verweildauer im Krankenhaus um 20-50 % verkürzt.

Die Krankenhäuser haben die Gruppe der Auftraggeber für eine anschließende Beschaffungsmaßnahme erweitert, um für eine stärkere Verbreitung dieser innovativen Lösungen in ganz Europa zu sorgen. Für diese Beschaffungsmaßnahme leiteten sie eine weitere offene Marktkonsultation ein, um über die neuesten Entwicklungen nach dem Stand der Technik auf dem Laufenden zu bleiben.

Nähere Informationen:

<http://www.thalea-pcp.eu/market-consultation>

<http://www.thalea-pcp.eu/thalea-2-ppi-overview>

<http://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:69348-2018:TEXT:DE:HTML>

4.1.3 Technische Spezifikationen

Eine geeignete Marktkonsultation ermöglicht öffentlichen Auftraggebern ein besseres Verständnis der verfügbaren Lösungen (ihrer Parameter, besonderer Merkmale und messbarer Indikatoren). Dies kann ihnen helfen, technische Spezifikationen besser zu beschreiben. Außerdem können die effizientesten und innovativsten Lösungen (einschließlich neuer Lösungen) miteinander in Wettbewerb treten, um für die öffentlichen Auftraggeber den größtmöglichen Nutzen zu erzielen. Öffentliche Auftraggeber können technische Spezifikationen beschreibend oder funktionsbezogen entwickeln. Beide Methoden haben ihre Vorteile. Funktionelle Anforderungen führen aber weitaus häufiger zu innovativen Lösungen.

4.1.3.1 Beschreibende Spezifikationen

Dass beschreibende technische Spezifikationen den Markt zur Entwicklung innovativer Lösungen bewegen, ist verhältnismäßig unwahrscheinlich. Die Anbieter werden – bestenfalls – die bereits auf dem Markt verfügbaren Lösungen berücksichtigen. Wenn beschreibende technische Spezifikationen weit über das hinausgehen, was zum betreffenden Zeitpunkt auf dem Markt verfügbar ist, laufen die öffentlichen Auftraggeber Gefahr, keine Angebote zu erhalten.

Beschreibende technische Spezifikationen sind unter Umständen nicht weit genug gefasst, um einen fairen Wettbewerb zwischen Lösungen zu ermöglichen, die auf unterschiedlichen Technologien, Prozessen oder Anwendungen beruhen. Daher besteht ein hohes Risiko der Begünstigung einer bestimmten Lösung. Dies könnte dazu führen, dass öffentliche Vergabeverfahren anschließend angefochten werden. Insoweit haben öffentliche Auftraggeber ein zusätzliches Interesse daran, sich mithilfe einer geeigneten vorherigen Marktkonsultation über den Stand der Technik zu informieren, bevor sie Spezifikationen formulieren.

Mit beschreibenden technischen Spezifikationen gibt der öffentliche Auftragnehmer eine detaillierte Lösung vor und übernimmt die volle Verantwortung für die Qualität und die Leistungsfähigkeit dieser Lösung. Manche Wirtschaftsteilnehmer schreiben vielleicht eine Lösung aus, die erheblich über die Mindestanforderungen hinausgeht, die mit beschreibenden technischen Spezifikationen festgelegt würden. Dass eine weniger innovative kostengünstigere Lösung die Mindestanforderungen erfüllt und sich im Verfahren durchsetzen kann, ist jedoch

eher unwahrscheinlich. Bei wettbewerbsbezogenen Verfahren, bei denen nach dem Preis-Leistungs-Verhältnis entschieden wird, bleibt daher nur wenig Spielraum für Innovationen.

Beschreibende technische Spezifikationen sollten daher am besten in den Fällen verwendet werden, in denen der öffentliche Auftraggeber das Marktpotenzial genau abschätzen kann. Selbst in solchen Fällen kann es jedoch zum gewünschten Erfolg führen, wenn zumindest für einen Teil der geforderten Leistungsmerkmale Möglichkeiten für innovative Ansätze vorgesehen werden.

BEISPIEL ERFOLGREICHE VERWENDUNG BESCHREIBENDER SPEZIFIKATIONEN:

Bau des Guggenheim-Museums in Bilbao

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Das Guggenheim-Museum in Bilbao zählt zu den außerordentlichsten Gebäuden in ganz Europa. In den detaillierten technischen Spezifikationen des Architekten Frank Gehry wurden Form, Umfang und zu verwendende Materialien genau beschrieben. Der anspruchsvollste Teil des Bauvorhabens war das geschwungene Titandach, dessen Form und farbliche Gestaltung auf die Belastung durch Sonne und Wind abgestimmt werden musste.

Was wurde anders gemacht?

Um diese architektonische Herausforderung zu bewältigen und im Rahmen der vorgegebenen Spezifikationen, des Zeitrahmens und der Einschränkungen umsetzen zu können, setzten die Auftraggeber im Produktionsprozess und in der Bauphase innovative Verfahren ein. Sie nutzten eine für die Luftfahrt entwickelte leistungsfähige Software zur Berechnung der Abmessungen sowie zum Schneiden und Abkanten der Titanbleche.

Was wurde damit erreicht?

Die Digitalisierung der Konstruktions-, Produktions- und Bauprozesse und die Verwendung besonders dünner Titanbleche waren eine Revolution für die Bautechnik. Dieses Vorhaben verhalf dem Unternehmen, das den Zuschnitt und die Lieferung des Titandachs übernommen hatte, zu weltweiter Anerkennung und weltweitem Erfolg.

Nähere Informationen:

<https://www.guggenheim-bilbao.eus/en/the-building/the-construction>

http://www.gastdoz.arch.ethz.ch/pmeyer/Infos/Pollalis/case_Guggenheim.pdf

4.1.3.2 Funktionelle Anforderungen

Mit technischen Spezifikationen in Form funktioneller Anforderungen wird die Verantwortung für die Erzielung besserer Ergebnisse auf den Markt verlagert. Der öffentliche Auftraggeber beschreibt die Mindestanforderungen, um Angebote mit missbräuchlich schwacher Leistung auszuschließen, ist aber zurückhaltend bei der Festlegung der Mittel zur Erreichung eines gewünschten Ziels. Den Wirtschaftsteilnehmern bleibt größere Freiheit und Flexibilität bei der Auswahl der bestmöglichen Lösung.

Die Beschreibung der richtigen funktionellen Anforderungen und der betreffenden Bewertungskriterien stellt jedoch eine Herausforderung dar. Eine gute Kenntnis des Marktpotenzials und der am besten geeigneten Technologien kann helfen, diese Herausforderung zu bewältigen. Diese Kenntnis ist eine entscheidende Voraussetzung für die Festlegung ambitionierter, aber realistischer Anforderungen und kann im Wege vorheriger Marktkonsultationen erworben werden.

Empfehlenswert ist die Einrichtung einer Plattform, auf der öffentliche Auftraggeber und andere Wirtschaftsteilnehmer ihre Erfahrungen, Stellungnahmen und Bewertungen mit den funktionellen technischen Spezifikationen und mit Vergabekriterien weitergeben, kommentieren und bewerten

können.³⁰ Wenngleich die Datenbank keine „rechtssicheren“ Informationen enthalten wird, haben doch viele Nutzer bereits Interesse an Anregungen über eine solche Plattform zum Ausdruck gebracht.

BEISPIEL VERLAGERUNG DES SCHWERPUNKTS DER AUFTRAGSVERGABE:

Der funktionsbezogene Ansatz der italienischen nationalen Beschaffungsbehörde

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Das Ziel bestand darin, die Erfolgsaussichten bei der Vorgabe von Auftragspezifikationen zu erhöhen, bei denen statt des Mittels das eigentliche Ziel im Vordergrund stand.

Was wurde anders gemacht?

Die italienische nationale Beschaffungsbehörde (CONSIP) bemüht sich mit einem funktionsbezogenen Ansatz um die Entwicklung von Innovationen. Statt einfach Aufträge für die Beschaffung von Heiz- oder Kühlsystemen zu vergeben, wird die Aufrechterhaltung einer bestimmten Temperatur für die Kunden der Behörde ausgeschrieben. In den Vergabeunterlagen werden die Bieter verpflichtet, eine zuvor festgelegte „Komfortsituation“ sowie Energieeinsparungen und CO₂-Einsparungen zu gewährleisten. In den Spezifikationen werden u. a. die Raumtemperatur für die betreffenden Gebäude, der Einbau elektronischer Messgeräte für eine konstante Überwachung der Raumtemperatur, die Bewertung des optimalen Verbrauchs für Heiz- und Energieleistungen und energetische Prüfungen für die einzelnen Gebäude vorgeschrieben. Der Auftrag enthält eine Erfüllungsklausel, nach der eine bestimmte Mindesteinsparung an Energie erzielt werden muss.

Was wurde damit erreicht?

Nach dem Rahmenvertrag wird das 16-Fache der mindestens vorgeschriebenen Energieeinsparung erzielt.

Nähere Informationen:

http://www.sppregions.eu/fileadmin/user_upload/Resources/POBS_Best_Practice_Report.pdf
<http://www.consip.it/media/news-e-comunicati/consip-vince-il-premio-european-energy-service-award>

4.1.4 Varianten

Öffentliche Auftraggeber können „Varianten“ zulassen. Als „Varianten“ werden eine oder mehrere Alternativlösungen bezeichnet, die gewöhnlich auf alternativen Technologien oder Prozessen beruhen und einem Angebot beigelegt sein können, das die technischen Spezifikationen genau erfüllt. Neben einer traditionellen „bewährten“ Lösung können die Bieter auch eine innovativere Lösung vorschlagen. Diese Lösung kann Interesse bei öffentlichen Auftraggebern wecken, weil damit in Bezug auf Kosten, Qualität oder Flexibilität möglicherweise bessere Ergebnisse erzielt werden. Öffentliche Auftraggeber können sogar die Übermittlung ausschließlich von Varianten verlangen (die allerdings die Mindestanforderungen erfüllen müssen). Dies kann die Beteiligung von Start-ups und von innovativen KMU begünstigen, die nur eine innovative Lösung anbieten.

Wenn die öffentlichen Auftraggeber Varianten zulassen oder vorschreiben, müssen in den Vergabeunterlagen die Mindestanforderungen beschrieben werden, die die Varianten erfüllen müssen (u. a. im Hinblick auf ihre Präsentation). Dabei muss deutlich gemacht werden, ob ein Bieter Varianten als solche oder nur als Ergänzung zu einem Angebot nach den geforderten Kriterien (das eben keine Variante darstellt) anbieten kann.

³⁰ Kriterien für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen wurden bereits auf der folgenden Website zusammengestellt:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.

Die Verwendung von Varianten ist eine der einfachsten und sichersten Möglichkeiten, Innovationen bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu fördern. Öffentliche Auftraggeber müssen die Übermittlung von Varianten nur zulassen. Wenn die innovativeren Varianten nicht funktionieren, haben die Wirtschaftsteilnehmer mit dem besten „konventionellen“ Angebot die Chance auf einen Zuschlag.

Die Zulassung von Varianten ist besonders effizient, wenn sie mit funktionellen Varianten und mit Vergabekriterien kombiniert wird, die einen Vergleich verschiedener Lösungen in Bezug auf Leistungsfähigkeit, Effizienz, Kostenwirksamkeit, Vielseitigkeit oder Haltbarkeit ermöglichen. Ohne diese Parameter sind Varianten schwer zu vergleichen.

BEISPIEL RISIKOMINDERUNG DURCH VARIANTEN

Schrittweise Umstellung auf erneuerbare Energiequellen in Frankreich

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Im Bemühen um einen anderen Energieversorger wollten die Behörden der Stadt Bourg-en-Bresse Innovationen zulassen, ohne jedoch zusätzliche Kosten zu verursachen oder größere Risiken einzugehen.

Was wurde anders gemacht?

Nach den Spezifikationen des Vergabeverfahrens konnten die Bieter Varianten zum herkömmlichen Angebot fossiler Brennstoffe anbieten. Allerdings konnten sie auch Angebote ausschließlich mit fossilen Brennstoffen übermitteln.

Was wurde damit erreicht?

Dank der Zulassung von Varianten legte ein Bieter ein Angebot vor, das einen Biogasanteil von 3 % mit Herkunftsgarantie bei annähernd gleichen Kosten vorsah.

Nähere Informationen:

http://primes-eu.net/media/12194495/1-case-study-bba-natural-gaz-1_vulc-4.pdf

4.1.5 Vergabekriterien

Das Kriterium des wirtschaftlich vorteilhaftesten Angebots ist das einzige Vergabekriterium, das in der modernisierten Richtlinie genannt wird. Eine intelligente Beschreibung des Kriteriums des wirtschaftlich vorteilhaftesten Angebots (sowohl in qualitativer als auch in preislicher Hinsicht) beinhaltet erhebliche Möglichkeiten für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe.

Das Kriterium des wirtschaftlich vorteilhaftesten Angebots umfasst folgende Parameter:

4.1.5.1 Preis

Öffentliche Auftraggeber können beschließen, ausschließlich den Preis als Kriterium anzunehmen, wenn dies nach dem jeweiligen nationalen Recht zulässig ist. (Die Mitgliedstaaten können bei der Umsetzung auch andere Kriterien verbindlich vorschreiben. Besondere Kriterien gelten beispielsweise auch in Schottland.)³¹ In diesem Fall bezieht sich der Preis ausschließlich auf den Beschaffungswert der Lieferungen, Leistungen oder Bauarbeiten (unabhängig von den Zahlungsmodalitäten). Er beinhaltet keine weiteren Kosten (im Zusammenhang beispielsweise

³¹ Die Artikel 67 und 68 der Richtlinie 2014/24/EU enthalten Hinweise dazu, wie das Kriterium des wirtschaftlich vorteilhaftesten Angebots in der Praxis angewendet werden kann. Artikel 67 Absatz 2 letzter Gedankenstrich: „Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die öffentlichen Auftraggeber nicht den Preis oder die Kosten allein als einziges Zuschlagskriterium verwenden dürfen, oder sie können deren Verwendung auf bestimmte Kategorien von öffentlichen Auftraggebern oder bestimmte Arten von Aufträgen beschränken.“

mit Nutzung, Unterhaltung, Recycling oder Entsorgung). Im Gegensatz zu Fällen, in denen der Preis nur ein Zuschlagskriterium neben funktionellen Anforderungen und/oder der Beschreibung von Varianten ist, bestehen dann, wenn der Preis das einzige Vergabekriterium ist, nur sehr geringe Chancen für eine Innovationsförderung.

4.1.5.2 Kosten

Neben dem Kriterium des Preises können öffentliche Auftraggeber auch die Kosten berücksichtigen. Die Kosten beziehen sich gewöhnlich auf den Geldwert der Herstellung, des Erwerbs, der Nutzung, des Verbrauchs, der Unterhaltung oder Wartung, der Anbindung, des Recyclings und/oder der Entsorgung des Gegenstands des öffentlichen Auftrags. Bei der Berechnung der Kosten sollten die öffentlichen Auftraggeber von verfügbaren und objektiven Methoden zur Ermittlung der Lebenszykluskosten ausgehen.

Eine geeignete Methode zur Kostenermittlung führt zu aussagekräftigen Zahlen entsprechend den berechtigten Interessen des öffentlichen Auftraggebers (beispielsweise die Verbrauchs- oder Wartungskosten eines Fuhrparks). Welcher Wert den einzelnen Kostenpositionen zugeschrieben wird, hängt von der Art des öffentlichen Auftraggebers und von seinem spezifischen Bedarf ab. Bei Postfahrzeugen im innerstädtischen Verkehr beispielsweise werden andere Bewertungskriterien zugrunde gelegt als bei Fahrzeugen für Langstrecken auf Autobahnen und über Land, wo weniger Standorte zum Betanken und zur Durchführung von Wartungsarbeiten verfügbar sind.

Die Kombination des Preiskriteriums mit dem Kostenkriterium kann innovationsfördernd wirken. Ein innovatives Fahrzeug bietet vielleicht bessere Ergebnisse im Hinblick auf das Verbrauchsverhalten, die Nutzung umweltfreundlicher Energiequellen oder eine Verlängerung der Wartungsintervalle, selbst wenn der Beschaffungspreis den Preis eines Standardprodukts überschreitet. Gleichzeitig werden jedoch die Lebenszykluskosten des öffentlichen Auftraggebers reduziert: Möglicherweise amortisiert sich bei der innovativen Lösung nicht nur der Anschaffungspreis. Vielleicht sind auch die Gesamtkosten im Laufe des Lebenszyklus geringer. Dank der günstigeren Kostenbilanz ihrer Produkte können Wirtschaftsteilnehmer inzwischen innovative Produkte verkaufen, die sich ansonsten nicht auf dem Markt behaupten würden.

BEISPIEL GEWÄHRLEISTUNG BESSERER ERGEBNISSE AUFGRUND DER BEWERTUNG DER LEBENSZYKLUSKOSTEN

Umweltfreundlichere Fahrzeuge für öffentliche Dienste in Slowenien

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Die Behörde für öffentliche Auftragsvergabe in Slowenien beschafft Fahrzeuge für 130 öffentliche Stellen. Nach dem nationalen Aktionsplan für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen ist sie verpflichtet, umweltfreundliche Produkte zu beschaffen.

Was wurde anders gemacht?

Beim Kauf der Fahrzeuge ermittelt die Behörde die Lebenszykluskosten von Fahrzeugen nach der vorgeschriebenen gemeinsamen Methode zur Berechnung der über die gesamte Lebensdauer anfallenden Kosten für CO₂-Emissionen nach der EU-Richtlinie zur Förderung sauberer Fahrzeuge.

Beispiel: Kosten in Verbindung mit den CO₂-Emissionen eines Personenkraftwagens mit einem CO₂-Ausstoß von 155g/km im Laufe der Lebensdauer des Fahrzeugs: 200 000 km x 0,155 kg/km x 0,04 EUR/kg = **31 000,04 EUR** anzunehmende Kosten für CO₂-Emissionen im Laufe der Lebenszeit.

Dieser Wert kann dann zum Beschaffungspreis und zu allen sonstigen Betriebskosten hinzugerechnet werden. Das Fahrzeug, für das sich der beste Gesamtwert aller Parameter (Preis,

Kosten und gesellschaftlicher Wert aufgrund der Einsparungen an CO₂-Emissionen), erhält den Zuschlag.

Was wurde damit erreicht? Aufgrund der Zugrundelegung der Lebenszykluskosten als eines der Vergabekriterien und durch die Festlegung von Anforderungen für den maximalen CO₂-Ausstoß erhält die slowenische Beschaffungsbehörde Angebote für Fahrzeuge mit geringeren CO₂-Emissionen. Dadurch konnten die Emissionen um 3-45 g pro Kilometer und Fahrzeug verringert werden.

Nähere Informationen:

https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/vehicles/directive_de

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue17_Case_Study40_Slovenia_vehicles.pdf

4.1.5.3 Qualität

In den modernisierten EU-Vorschriften definiert der Begriff des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses die Relation zwischen dem Preis des Gegenstandes eines öffentlichen Auftrags und allen Kriterien, die für einen öffentlichen Auftraggeber von besonderem Interesse sind. Zu den Qualitätskriterien können qualitative, ökologische, soziale oder innovationsbezogene Aspekte von Produkten, Leistungen oder Bauarbeiten zählen. Öffentliche Auftraggeber haben einen breiten Ermessensraum bei der Festlegung dieser Kriterien und bei der Gewichtung nach ihren Erfordernissen.

BEISPIEL BESTEHEN AUF QUALITÄT IM AUSWAHLPROZESS:

Mehr umwelt- und benutzerfreundliche Drucker für die Europäische Kommission

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Die Europäische Kommission möchte die Auswirkungen ihrer Verwaltungstätigkeit auf die Umwelt reduzieren und für ihre Bediensteten (einschließlich Mitarbeitern mit besonderen Bedürfnissen) ein günstigeres Arbeitsumfeld schaffen.

Was wurde anders gemacht?

Es werden ausschließlich die Bürodrukker in Betracht gezogen, die die Anforderungen des Programms Energy Star 2.0 sowie die Vorschriften der RoHS-Richtlinie (Richtlinie zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten) erfüllen. Außerdem müssen die Drucker zur Verwendung von 100 % Recyclingpapier geeignet sein.

Die Lebenszykluskosten werden bei der Bewertung der Umweltfreundlichkeit zugrunde gelegt und führen zur Minimierung des Energieverbrauchs im gesamten Lebenszyklus bis zur Entsorgung der Geräte.

Bieter können Zusatzpunkte erwerben, wenn ihre Geräte sich durch zusätzliche Merkmale wie etwa einen reduzierten Schallpegel, die Möglichkeit der Verwendung aufbereiteter Kartuschen oder eine rollstuhlgeeignete ergonomische Gestaltung auszeichnen.

Nähere Informationen:

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:287253-2016:TEXT:DE:HTML&tabId=1>

Sorgfältig festgelegte Anforderungen zur Gewährleistung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses können die Bevorzugung bestimmter Produkte, Leistungen oder Prozesse objektiv rechtfertigen, die den ethischen Vorgaben und sonstigen Anforderungen der öffentlichen Auftraggeber dank innovativer Merkmale besser gerecht werden.

BEISPIEL	UMSETZUNG	EINES	GANZHEITLICHEN	ANSATZES	IM
BESCHAFFUNGSPROZESS					
<i>Beschaffung von Inkontinenzeinlagen in Dänemark</i>					

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

Der öffentliche Auftraggeber beschloss, ein Vergabeverfahren mit einem ganzheitlichen Ansatz durchzuführen, weil außer Frage stand, dass die größte Kostenposition bei der Versorgung von Inkontinenzpatienten nicht die eigentlichen Einlagen (also der Preis des Produktes), sondern vielmehr all die Zusatzkosten waren, die mit der Versorgung der Patienten einhergingen, die Einlagen benötigten (beispielsweise der Zeitaufwand der Pfleger für den Wechsel der Einlagen und alle die damit verbundenen Kosten, etwa wenn versehentlich die falschen Einlagen verwendet werden).

Was wurde anders gemacht?

Folgende Vergabekriterien wurden zugrunde gelegt:

- Wirtschaftlichkeit 40 %
 - Produktpreis 30 %
 - Gesamtkosten 70 %
- Qualität 25 %
- Einweisung/Beratung 20 %
- wirtschaftliche Folgekosten 15 %

Nähere Informationen:

<http://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:069650-2015:TEXT:DA:HTML>

4.1.6 Schutz von Rechten des geistigen Eigentums

Bei allen mit Innovationen verbundenen öffentlichen Aufträgen muss sichergestellt werden, dass die öffentlichen Auftraggeber bereits im Vorfeld in den Vergabeunterlagen die Aufteilung von Rechten des geistigen Eigentums in Verbindung mit den öffentlichen Aufträgen klar regeln.³² Die Richtlinien der EU für die öffentliche Auftragsvergabe und die Beihilfavorschriften sehen zwei Möglichkeiten vor: Rechte des geistigen Eigentums können entweder dem öffentlichen Auftraggeber zufallen oder auf die beteiligten Wirtschaftsteilnehmer übertragen werden.³³

Über diese beiden wesentlichen Optionen hinaus sind allerdings abweichende Regelungen möglich. Die erste Option besteht darin, dass der öffentliche Auftraggeber sämtliche aus einem Vorhaben erwachsenden neuen Rechte des geistigen Eigentums erlangt. Bei der zweiten Option erhält der Auftragnehmer sämtliche aus einem Vorhaben hervorgehenden neuen Rechte des geistigen Eigentums. Die erste Option ist die klassische Regelung. Da der Auftraggeber zu 100 % für die anfallenden Kosten aufkommt, hat er auch Anspruch auf alle Ergebnisse. Unternehmen beklagen sich jedoch darüber, dass nur in Europa die öffentlichen Auftraggeber Innovationen beeinträchtigen, indem sie sich ohne ernsthaften Grund die Rechte des geistigen Eigentums vorbehalten.³⁴ Dadurch werde unter Umständen verhindert, dass Auftragnehmer die gelieferten Produkte oder die erbrachten Leistungen in anderem Zusammenhang oder für einen anderen Kunden erneut verwenden oder auch nur anpassen oder weiterentwickeln könnten.

Insbesondere in Fällen, in denen kein überwiegendes öffentliches Interesse daran besteht, dass der öffentliche Auftraggeber alle oder manche Rechte des geistigen Eigentums behält, können diese Rechte den Auftragnehmern überlassen werden. Manchmal sind die Auftragnehmer

³² Nummer 33 Buchstabe b des Dokuments C(2014) 3282, „Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation“, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/rdi_framework_en.pdf.

³³ Artikel 42 der Richtlinie 2014/24/EU und Artikel 60 der Richtlinie 2014/25/EU.

³⁴ Öffentliche Konsultation über Rechte des geistigen Eigentums und über Geschäftsgeheimnisse bei der öffentlichen Auftragsvergabe in Europa 2016, http://ec.europa.eu/growth/content/consultation-respect-intellectual-property-public-procurement-procedures_en.

vielleicht besser als öffentliche Auftraggeber in der Lage, die aus einem öffentlichen Auftrag resultierenden Innovationen zu kommerzialisieren, einen angemessenen Schutz der Rechte des geistigen Eigentums sicherzustellen und Rechte des geistigen Eigentums in Gerichtsverfahren zu verteidigen. In diesen Fällen benötigen öffentliche Auftraggeber allerdings möglicherweise (unentgeltliche) Rechte an der Nutzung der jeweiligen innovativen Lösungen. Außerdem müssen öffentliche Auftraggeber die Auftragnehmer vielleicht verpflichten, ihnen zu fairen und angemessenen marktüblichen Bedingungen Lizenzen für die Rechte gegenüber Dritten zu erteilen. Diese Regelungen sind möglicherweise erforderlich, wenn Vorhaben verlängert oder übernommen werden sollen, um die Bindung an eine bestimmte Technik zu vermeiden.

NATIONALE REGELUNGEN ZUM SCHUTZ VON RECHTEN DES GEISTIGEN EIGENTUMS BEI DER ÖFFENTLICHEN AUFTRAGSVERGABE

Die wichtigsten europäischen Handelspartner gestehen die Rechte des geistigen Eigentums in Verbindung mit öffentlichen Aufträgen regelmäßig den beteiligten Wirtschaftsteilnehmern zu, wenn nicht ein außergewöhnliches überwiegendes öffentliches Interesse gegeben ist. Nur in wenigen europäischen Ländern, darunter Belgien, Finnland, Frankreich, Schweden und die Schweiz, werden die Rechte des geistigen Eigentums im Regelfall den Unternehmen belassen. In den meisten EU-Mitgliedstaaten sieht der Rechtsrahmen für die öffentliche Auftragsvergabe hingegen gewöhnlich nicht vor, dass die Rechte des geistigen Eigentums bei den Unternehmen verbleiben.

Nähere Informationen:

http://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection.cfm?item_id=56812

Wenn die Rechte des geistigen Eigentums den Auftragnehmern überlassen werden, können die industrielle Kommerzialisierung innovativer Lösungen gefördert und die Beschaffungskosten für den öffentlichen Sektor reduziert werden. Daher könnten die Mitgliedstaaten in Erwägung ziehen, Rechte des geistigen Eigentums regelmäßig den beteiligten Auftragnehmern zu überlassen. Dabei müssen allerdings die oben genannten Bedingungen eingehalten werden; außerdem ist sicherzustellen, dass die Anreize zur Entwicklung von Innovationen für die Unternehmen nicht beeinträchtigt werden und dass es nicht zu einer Abschottung von Märkten kommt.

4.1.7 Auftragsausführung

Die oben beschriebenen Instrumente funktionieren jedoch alle nur dann, wenn die relevanten – innovationsfreundlichen – Aspekte auch in den Auftragsbedingungen zum Ausdruck kommen. Wenn ein öffentlicher Auftrag aufgrund von Qualitäts- oder Leistungskriterien vergeben wird, die Erfüllung dieser Kriterien aber nicht durch Vertragsstrafen wie beispielsweise Preisindizierungen oder vorzeitige Vertragskündigungen durchgesetzt werden kann, vergeben die öffentlichen Auftraggeber vielleicht die Möglichkeit, zu einer innovativen Lösung zu gelangen. Außerdem können durch geeignete Gestaltung der Aufträge Möglichkeiten zur Inanspruchnahme verschiedener Mittel des Rechtsschutzes begründet werden.

Vertragserfüllungsklauseln sollten daher mindestens die folgenden Punkte abdecken:

- Kriterien für die Auftragsausführung, messbare Vorgaben für Qualitäts- und Leistungsindikatoren,³⁵

³⁵ Ein Beispiel für einen umfassenden Ansatz bei der Entwicklung von Vergabeunterlagen mit wesentlichen Leistungsindikatoren (KPI = Key Performance Indicators) in der Phase der

- Ausstiegsklauseln bei unzureichender Erfüllung oder (mit fairen Ausstiegsbedingungen für den Auftragnehmer) für den Fall, dass der Markt noch besser geeignete Lösungen hervorbringt als die gerade in Entwicklung befindliche Lösung,
- Änderungsklauseln angesichts der Volatilität und der hohen Wahrscheinlichkeit weiterer Innovationen im Laufe der Auftragsausführung.

Vertragserfüllungsklauseln können auch sogenannte Value-Engineering-Klauseln enthalten.³⁶ Letztere sollen die Anbieter bewegen, mit ihren Lösungen nicht nur die vorgegebenen Leistungsanforderungen zu erfüllen, sondern vielmehr auch noch während der Ausführungsphase die Qualität und die Kosten der gelieferten Lösung zu optimieren. Die betreffenden Bestimmungen können für qualitative Verbesserungen der jeweiligen Lösungen Bonuszahlungen an die Auftragnehmer vorsehen; außerdem kann vereinbart werden, dass die bei der Erfüllung des Auftrags erzielten zusätzlichen Kosteneinsparungen für den öffentlichen Auftraggeber mit den Auftragnehmern geteilt werden. Weitere Informationen zum „Value-Engineering“ sind Modul 3 des Toolkits European Assistance for Innovation Procurement (<http://eafip.eu/toolkit>) zu entnehmen.

BEISPIEL BESTEHEN AUF QUALITÄT BEI DER AUFTRAGSAUSFÜHRUNG:

Kontinuierliche Verbesserung der Wasserqualität in der Provinz Limburg

Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?

In der niederländischen Provinz Limburg suchte das Wasserversorgungsunternehmen ein kostengünstigeres und zuverlässigeres IT-System zur Verwaltung der Wasserverteilung im Netz des Unternehmens.

Was wurde anders gemacht?

Da Software kontinuierlich weiterentwickelt wird (auch nach Unterzeichnung eines Auftrags), nahm der öffentliche Auftraggeber Value-Engineering-Klauseln auf, um die Anbieter zu motivieren, auch noch während der Phase der Auftragsausführung die Qualität der gelieferten Lösungen zu erhöhen und die Kosten zu senken.

Was wurde damit erreicht?

Dieser Ansatz führte zu einem hochwertigeren und trotzdem kostengünstigeren System: Die Anzahl der Server wurde von 50 auf 4 reduziert; entsprechend gingen die Wartungskosten zurück. Außerdem verringerten sich die Ausfallzeiten auf eine Quote von 0,005 %.

Nähere Informationen:

<http://eafip.eu/wp-content/uploads/2015/06/ParijsLV7.pdf>

<https://www.croonwolterendros.nl/nl/industrie/actueel/revolutie-procesautomatisering-waterketen-helder-proces-voor-schoon-water>

ergebnisorientierten Auftragsausführung ist etwa dem Europäischen Spezifikationsformblatt (European Specifications Template) des Projekts STOPandGO zu entnehmen:

- http://stopandgoproject.eu/wp-content/uploads/2017/04/WP2_STOPandGO_D2.2_Update_European_Specification_Template_v1.2.pdf

³⁶ Zu ergebnisbezogenen Zahlungsmodalitäten und zum Value-Engineering siehe folgende Beispiele mit den jeweiligen Literaturangaben:

- www.senat.fr/rap/r16-668/r16-6685.html
- <http://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=47450>
- <https://innovation.cms.gov/initiatives/cjr>

4.2 Spezifische innovationsfreundliche Vergabeverfahren

4.2.1 Verhandlungen über die Anpassung einsatzbereiter Innovationen

Eine der Neuerungen der modernisierten EU-Rechtsvorschriften ist die Möglichkeit, bei öffentlichen Aufträgen für besonders komplexe einsatzbereite Lösungen (einschließlich Planungen und innovativen Lösungen) sowie für Lösungen, bei denen technische Spezifikationen nicht mit hinreichender Genauigkeit festgelegt werden können, in einem Verhandlungsverfahren geeignete Anpassungen zu vereinbaren.³⁷ In diesen Fällen haben die öffentlichen Auftraggeber nach den modernisierten EU-Rechtsvorschriften die Wahl zwischen zwei Verfahren: Anwendung des Verhandlungsverfahrens³⁸ (competitive procedure with negotiation) oder des wettbewerblichen Dialogs³⁹.

Der Hauptunterschied zwischen dem Verhandlungsverfahren und dem wettbewerblichen Dialog besteht in der Ausarbeitung der Informationen, die dem öffentlichen Auftraggeber über das Vorhaben vorliegen. Beim Verhandlungsverfahren hat der öffentliche Auftraggeber eine genauere Vorstellung von Art und Gegenstand des öffentlichen Auftrags. Beim wettbewerblichen Dialog müssen noch mehr vorgelagerte Entscheidungen getroffen werden.

DAS VERHANDLUNGSVERFAHREN IM VERGLEICH ZUM WETTBEWERBLICHEN DIALOG

Das Verhandlungsverfahren kommt beispielsweise dann eher in Betracht, wenn ein öffentlicher Auftraggeber weiß, dass im Rahmen eines öffentlichen Bauauftrags unter einem Flussbett ein in zwei Richtungen befahrbarer Tunnel gebaut werden muss, den der öffentliche Auftraggeber mit eigenen Mitteln finanziert. Die Verhandlungen werden sich in diesem Fall auf die technischen Aspekte der Arbeiten einschließlich Preis- und Qualitätsaspekten beschränken.

In einem wettbewerblichen Dialog könnte der öffentliche Auftraggeber hingegen klären, ob eine Brücke oder ein (in eine oder in beide Richtungen befahrbarer) Tunnel (über oder unter dem Flussbett) im Rahmen eines öffentlichen Bauauftrags oder nach Maßgabe einer Baukonzession gebaut werden sollte und ob der Tunnel mit eigenen Mitteln oder auch unter Nutzung externer Quellen finanziert werden sollte.

4.2.1.1 Verhandlungsverfahren

Das Verhandlungsverfahren lässt öffentlichen Auftraggebern mehr Flexibilität bei der Auftragsvergabe, wenn auf dem Markt Standardlösungen verfügbar sind. Außerdem kommt dieses Verfahren in Betracht, wenn öffentliche Auftraggeber in verhältnismäßig einfachen, transparenten und gut dokumentierten Verhandlungen Änderungen bereits geregelter Bestandteile oder Bedingungen vereinbaren können, damit eine innovative Lösung entwickelt werden kann, die die in den technischen Spezifikationen beschriebenen Anforderungen erfüllt.

Mit diesem Verfahren sollten die öffentlichen Auftraggeber und die Wirtschaft einander nähergebracht werden. Mit dem Verfahren wird ein unmittelbarer Dialog über bestimmte Merkmale der zu entwickelnden Lösung eingeleitet.

Funktionelle Anforderungen oder Leistungsanforderungen und geeignete Vergabekriterien zur Beschreibung der Qualität oder anderer messbarer Indikatoren einschließlich einer Prototypphase können erforderliche Voraussetzungen für die Beschaffung erfolgreicher Innovationen in diesem Verfahren sein.

³⁷ Artikel 26 Absatz 4 der Richtlinie 2014/24/EU.

³⁸ Früher waren Verhandlungsverfahren bei Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung nur in bestimmten klar geregelten Fällen und nach der erfolglosen Durchführung anderer Verfahren zulässig.

³⁹ Der wettbewerbliche Dialog wurde mit den modernisierten Richtlinien erheblich vereinfacht.

Da das Verhandlungsverfahren aufgrund der Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe aus dem Jahr 2014, die in den meisten Mitgliedstaaten erst 2016 in nationales Recht umgesetzt wurden, erst vor Kurzem eingeführt wurde, waren beim Abfassen dieses Dokuments Anfang 2018 noch keine einschlägigen Erfahrungen verfügbar. Künftig können Beispiele jedoch in die elektronische Bibliothek des e-Kompetenzzentrums⁴⁰ aufgenommen werden.

4.2.1.2 Wettbewerblicher Dialog

Der wettbewerbliche Dialog ist ein Verfahren, das zwei Runden umfasst und bei dem der öffentliche Auftraggeber seine Anforderungen in einem beschreibenden Dokument oder in einer Auftragsbekanntmachung erläutert, seine Mindestanforderungen an Bieter festlegt und die Vergabekriterien nach dem Grundsatz des besten Preis-Leistungs-Verhältnis spezifiziert.

Nach der Überprüfung der Kriterien zur Auswahl der Bieter leitet der Auftraggeber den wettbewerblichen Dialog mit den Teilnehmern ein, die die Mindestanforderungen erfüllen. Die Verhandlungen werden mit jedem Bieter einzeln geführt. Dadurch ist die vertrauliche Behandlung der einzelnen Lösungen gewährleistet. Die Verhandlungen setzen ein hohes Maß an Erfahrung und Kenntnissen seitens der Mitarbeiter des Auftraggebers und einen ausreichenden Zeitrahmen voraus. Die Festlegung von Meilensteinen erleichtert die Bewertung von Verhandlungsfortschritten und schließlich die Erstellung einer Liste der Bieter, die in die engere Wahl kommen.

Das Innovationspotenzial dieses Verfahrens besteht in der Vielfalt der Lösungen, die die Bieter vorschlagen können. Bei dieser eingehenden und gründlichen Verhandlung sollte den Bietern ausreichend Zeit eingeräumt werden, um alle relevanten Informationen für eine auftragspezifische innovative Lösung zu erhalten. Der innovative Charakter kann in technischen, finanziellen oder administrativen Aspekten oder in einer vollständigen Umgestaltung des operativen Prozesses des öffentlichen Auftraggebers bestehen.

Wenn der öffentliche Auftraggeber der Auffassung ist, dass der wettbewerbliche Dialog in der bestmöglichen Phase angelangt ist, werden die übrigen Bieter aufgefordert, ihre endgültigen Angebote zu übermitteln. Der Auftrag wird schließlich aufgrund des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses vergeben. Bei der ursprünglichen Aufforderung zur Abgabe von Angeboten werden die Qualitätskriterien sorgfältig so definiert, dass sie objektiv gemessen und verglichen werden können.

Beispiele für einen wettbewerblichen Dialog:

- Beispiel Kopenhagen (2.2) und
- Beispiel Eindhoven (3.1.4).

4.2.2 Wettbewerbe

Wettbewerbe sind üblich bei Entwicklungsleistungen in den Bereichen Stadtplanung, Architektur, Ingenieurwesen und Datenverarbeitung. Nach den Rechtsvorschriften der EU kommen Wettbewerbe aber auch bei anderen Arten von Vorhaben in Betracht, beispielsweise bei der Entwicklung von Finanzierungsinstrumenten. Die Wettbewerbssieger können (Geld-)Preise oder –nach einem anschließenden Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung – den Zuschlag für einen Auftrag erhalten.

Bei Wettbewerben belässt der öffentliche Auftraggeber den Teilnehmern erheblichen Raum für die Entwicklung einer Lösung, die die in der Wettbewerbsbekanntmachung beschriebenen

⁴⁰

https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_de

Anforderungen am besten erfüllt. Dieser Raum ermöglicht Innovationen. Eine unabhängige Jury, deren Mitglieder keine Verbindungen zu den Wettbewerbsteilnehmern haben, bewertet die eingereichten Vorschläge. Mindestens ein Drittel der Jurymitglieder sollte über die auch von allen Teilnehmern geforderte Qualifikation verfügen. Die Jury kann die Teilnehmer auffordern, Fragen zu beantworten, und nimmt ihre Bewertung anhand der in der Wettbewerbsbekanntmachung beschriebenen Kriterien vor.

Wettbewerbe haben einen besonderen Vorteil insoweit, als die Jury eine fachlich qualifizierte und unabhängige Bewertung von Kriterien wie beispielsweise Benutzerfreundlichkeit, Zwecktauglichkeit und Ergonomie sowie des künstlerischen, imagefördernden oder innovativen Charakters eines Angebots vornehmen kann. All diese Aspekte sind bei anderen Arten von Verfahren unter Umständen schwieriger zu messen, zu vergleichen und zu bewerten, bei denen möglicherweise nur schwer objektive und messbare Indikatoren ermittelt und beurteilt werden können.

Die Herausforderung bei diesem Verfahren besteht darin, eine möglichst objektive und transparente Form der Bewertung zu gewährleisten. Dazu können Kriterien wie beispielsweise die objektiv messbaren Beschaffungs- und Betriebskosten, die Effizienz und Qualitätskriterien empfehlenswert sein, die in verhältnismäßiger und nachvollziehbarer Weise kombiniert werden.

Das Beispiel TekesMatch in Abschnitt 3.2 (Innovationsmakler) etwa beruht auf einem Wettbewerb zur Beschaffung innovativer Ideen.

4.2.3 Anstoßen von Innovationen durch Aufträge im Bereich Forschung und Entwicklung

Zur Entwicklung einer individuellen innovativen Lösung müssen öffentliche Auftraggeber vielleicht Aufträge im Bereich Forschung und Entwicklung vergeben. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn auf dem Markt keine befriedigende Lösung verfügbar ist oder wenn nicht davon auszugehen ist, dass die gegebenen Anforderungen unter Anpassung bestehender Lösungen erfüllt werden können. Je nach Verfahren wird das Ergebnis des FuE-Prozesses die Beschreibung technischer Spezifikationen für den nächsten Schritt (d. h. die Beschaffung der praktischen Umsetzung der gewünschten innovativen Lösung) unterstützen.

Die Vergabe von Aufträgen über Lieferungen oder Leistungen im Bereich Forschung und Entwicklung ist eine besondere Aufgabe für Einrichtungen mit einschlägiger Erfahrung. Sie ist jedoch auch eine Möglichkeit für öffentliche Auftraggeber im Allgemeinen. Ausschreibungen im Bereich Forschung und Entwicklung können dazu beitragen, wegweisende Innovationen zu vermarkten oder innovative Lösungen aus anderen Bereichen für eigene Zwecke nutzbar zu machen. Die Vergabe von Aufträgen über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen erfordert natürlich bestimmte fachliche und finanzielle Kapazitäten sowie Erfahrung und die Bereitschaft zur Übernahme der mit derartigen innovativen Vorhaben verbundenen Risiken.

Bei sorgfältiger und erfolgreicher Vorbereitung können diese Schwierigkeiten jedoch bewältigt und die zusätzlichen Entwicklungskosten durch eine günstigere Kosten-Nutzen-Relation, bessere Qualität oder einen gesellschaftlichen Nutzen der innovativen Lösungen für öffentliche Auftraggeber aufgewogen werden. Dies kann etwa bei Maßnahmen zur Gewährleistung von Zugangsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen der Fall sein. Ein Erstkunde als Abnehmer von aus FuE-Maßnahmen hervorgegangenen innovativen Lösungen kann für den gesamten Markt von Vorteil sein. Infolge des ersten Auftrags können sich weitere Anwendungen ergeben und Geschäftsmöglichkeiten eröffnen.

Um die Einhaltung der Beihilfevorschriften sicherzustellen, sollten öffentliche Auftraggeber insbesondere Nummer 33 des Unionsrahmens für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation beachten. Diese Bestimmung gilt für sämtliche Fälle, in

denen kein offenes Ausschreibungsverfahren nach den Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge durchgeführt wurde.

In den folgenden Abschnitten werden die wesentlichen Merkmale der spezifischen öffentlichen Vergabeverfahren im Zusammenhang mit Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen beschrieben. Häufig sind auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene eigene Mittel zur Finanzierung der FuE-Phase vorgesehen. Dieser Aspekt wird in diesem Leitfaden aber nicht behandelt.

4.2.3.1 Vergabe von Aufträgen über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen und Zuweisung von Rechten des geistigen Eigentums

Eine Möglichkeit zur Vergabe von Aufträgen über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen besteht ebenso wie bei anderen Dienstleistungen in der Anwendung eines in den EU-Richtlinien genannten Verfahrens (z. B. eines offenen oder beschränkten Verfahrens). Wenn ein offenes und transparentes Ausschreibungsverfahren nach Maßgabe der Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge durchgeführt wird, geht die Kommission im Allgemeinen davon aus, dass den Auftragnehmern keine staatliche Beihilfe gewährt wurde. Entsprechendes gilt für beschränkte Verfahren, sofern keine interessierten Bieter ohne triftige Gründe aus den Verfahren ausgeschlossen werden.

Nach den modernisierten Rechtsvorschriften der EU⁴¹ unterliegen Aufträge über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen den Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge, wenn der öffentliche Auftraggeber sich sämtliche Vorteile der FuE-Tätigkeiten (einschließlich aller Rechte des geistigen Eigentums) vorbehält. Ansonsten sind die Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge auf die betreffenden Aufträge nicht anwendbar.⁴² Ein wesentlicher Bestandteil der technischen Spezifikationen und der anschließenden Aufträge sollte daher die Zuweisung der Rechte des geistigen Eigentums sein, die aus den FuE-Maßnahmen erwachsen.

Wenn die Rechte des geistigen Eigentums beim öffentlichen Auftraggeber verbleiben, kann er beschließen, die auf der Forschungstätigkeit beruhende innovative Lösung in die Praxis umzusetzen. In diesem Fall können die technischen Spezifikationen aller anschließenden öffentlichen Vergabeverfahren auf dem Ergebnis des betreffenden Auftrags über FuE-Maßnahmen beruhen. Der öffentliche Auftraggeber kann allerdings auch allen interessierten Parteien eine gebührenfreie Lizenz für die Nutzung der neuen Rechte des geistigen Eigentums erteilen, um weitere Innovationen zu fördern. In den Lizenzbedingungen kann vorgesehen werden, dass alle weiteren auf diesen Rechten des geistigen Eigentums beruhenden Innovationen anderen interessierten Parteien unentgeltlich zugänglich gemacht werden.

Wenn der öffentliche Auftraggeber die auf dem Auftrag über die Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten beruhenden neuen Rechte des geistigen Eigentums dem Auftragnehmer überlässt, muss die Überlassung unter Bedingungen erfolgen, mit denen gewährleistet ist, dass es nicht zu einer Wettbewerbsverfälschung durch staatliche Beihilfe kommt. Insbesondere muss der Auftragnehmer eine marktübliche Vergütung zahlen. Der tatsächliche Marktwert der Rechte des geistigen Eigentums aufgrund des Angebotsverfahrens kann nachträglich ermittelt werden.

Der öffentliche Auftragnehmer kann außerdem Bedingungen vorgeben, nach denen er beispielsweise zur Nutzung dieser Rechte zum Zweck der Anwendung der jeweiligen Lösung befugt ist, und/oder er kann den Auftragnehmer verpflichten, Dritten in bestimmten Fällen zu

⁴¹ Artikel 25 der Richtlinie 2014/23/EU, Artikel 14 der Richtlinie 2014/24/EU Artikel 32 der Richtlinie 2014/25/EU.

⁴² Siehe folgender Abschnitt 4.2.3.2. über die vorkommerzielle Auftragsvergabe.

fairen (offenen, transparenten und diskriminierungsfreien) und angemessenen Marktbedingungen eine Lizenz für die Nutzung der betreffenden Rechte des geistigen Eigentums zu erteilen.

4.2.3.2 Vorkommerzielle Auftragsvergabe

Die vorkommerzielle Auftragsvergabe besteht in der Vergabe von Aufträgen für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen zu vorteilhaften Bedingungen an mehrere Wirtschaftsteilnehmer.

Die Möglichkeit zur vorkommerziellen Auftragsvergabe besteht seit 2007.⁴³ Durch die vorkommerzielle Auftragsvergabe wird eine Ausnahme von der Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in einem bestimmten Sonderfall in die Praxis umgesetzt,⁴⁴ nämlich dann, wenn der öffentliche Auftraggeber sich nicht sämtliche Vorteile des Auftrags über die Erbringung von Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen selbst vorbehält, sondern die Vorteile zu marktüblichen Bedingungen mit den Wirtschaftsteilnehmern teilt.⁴⁵

Nach dieser Regelung über die Aufteilung des Nutzens überlässt der öffentliche Auftragnehmer die aus dem Auftrag resultierenden neuen Rechte des geistigen Eigentums den beteiligten Wirtschaftsteilnehmern, behält jedoch i) das Recht zur Nutzung der Ergebnisse der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit und ii) das Recht (zur Verpflichtung der Wirtschaftsteilnehmer) zur Erteilung von Lizenzen an Dritte zu fairen und angemessenen Marktbedingungen. Diese Lösung kann für alle Beteiligten von Vorteil sein. Wirtschaftsteilnehmer können die Lösung bei anderen öffentlichen Auftraggebern oder auf anderen Märkten kommerziell verwerten. Und die öffentlichen Auftraggeber erlangen nicht nur das Recht zur Nutzung und zur Erteilung von Lizenzen für die betreffende Lösung in anschließenden öffentlichen Aufträgen zur praktischen Anwendung der Lösungen, sondern ersparen sich auch den kostspieligen Prozess der Eintragung und/oder Pflege der Rechte, die ihnen als Inhabern der Rechte des geistigen Eigentums zustehen würden.

Der Gegenstand einer vorkommerziellen Auftragsvergabe ist mindestens einer Kategorie von Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten zuzurechnen (Grundlagenforschung, industrielle Forschung oder experimentelle Entwicklung). Die Aufträge müssen von begrenzter Laufzeit sein und können die Entwicklung von Prototypen oder in begrenztem Umfang erste Produkte oder Dienstleistungen in Form einer Testreihe beinhalten. Der in kommerziellem Umfang erfolgende Erwerb von Produkten oder Dienstleistungen darf nicht Gegenstand desselben Vertrags sein.⁴⁵ Allerdings kann der Auftrag in begrenztem Umfang die Beschaffung der Prototypen und/oder die Abnahme der in der vorkommerziellen Phase entwickelten Endprodukte oder Dienstleistungen beinhalten, wenn der Wert der Dienstleistungen nicht den Wert der Produkte überschreitet, auf die sich der Auftrag bezieht.

Nach dieser Definition werden Aufträge über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in den Bereichen vergeben, in denen auf dem Markt verfügbare Lösungen nicht geeignet sind, die Anforderungen eines öffentlichen Auftraggebers zu erfüllen.

Für die öffentlichen Auftraggeber hat dies mehrere Vorteile. Die öffentlichen Auftraggeber erhalten Informationen, die bei künftigen öffentlichen Aufträgen berücksichtigt werden können; die vorkommerzielle Auftragsvergabe bewirkt, dass mehr Wirtschaftsteilnehmer miteinander konkurrieren, die nach der Bewertung ihrer Leistung nach vordefinierten Meilensteinen und nach

⁴³ http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/com_2007_799.pdf

⁴⁴ Artikel 14 der Richtlinie 2014/24/EU.

⁴⁵ Die vorkommerzielle Auftragsvergabe geht mit einer Teilung von Risiken und Nutzen einher. Daher würde die Zuweisung der Rechte des geistigen Eigentums zum Auftragnehmer grundsätzlich keine staatliche Beihilfe darstellen.

ihren Angeboten für die nächste Phase schrittweise ausgewählt werden. Und schließlich können die öffentlichen Auftraggeber die Verfahren jederzeit beenden, wenn die Ergebnisse ihre Erwartungen nicht erfüllen.

Aber auch für Wirtschaftsteilnehmer kann dieses Verfahren attraktiv sein. Mit diesem Verfahren können Lösungen für eine Anforderung entwickelt werden, die zum betreffenden Zeitpunkt auf dem Markt noch nicht befriedigend erfüllt wird. Erfolgreichen Bietern kann sich ein interessanter Markt bei ähnlichen öffentlichen Auftraggebern eröffnen, für die auf dem Markt ebenfalls noch keine unmittelbar zu verwendenden Lösungen verfügbar sind.

Die öffentlichen Auftraggeber können ihre Erfahrungen aus der vorkommerziellen Auftragsvergabe in den Unterlagen eines anschließenden Ausschreibungsverfahrens berücksichtigen. Die Verfahren müssen immer diskriminierungsfrei sein, damit alle Wirtschaftsteilnehmer sich an der Ausschreibung beteiligen können. Der öffentliche Auftraggeber darf jedoch keine Einzelheiten offenlegen, die i) der Anwendung geltenden Rechts entgegenstehen würden, ii) dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen würden, iii) die legitimen Geschäftsinteressen von an der vorkommerziellen Auftragsvergabe beteiligten Anbietern beeinträchtigen würden⁴⁶ oder iv) zu einer Verfälschung des fairen Wettbewerbs zwischen den beteiligten Anbietern der Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen oder anderer Akteure auf dem Markt führen könnten.

Durch die vorkommerzielle Auftragsvergabe kann auch die Zeit bis zur Marktreife verkürzt werden. Unter den spezifischen Umständen des Vergabeverfahrens können die Wirtschaftsteilnehmer innovative Lösungen in einem bestimmten Zeitraum entwickeln und testen. Dies hat für Auftraggeber und Auftragnehmer gleichermaßen Vorteile: Auftraggeber kommen enger in Kontakt mit den Wirtschaftsteilnehmern, und die Auftragnehmer erhalten frühere und auf praktische Erfahrungen gestützte Rückmeldungen der Kunden über ihr Innovationspotenzial.

Dies ist besonders für innovative Start-ups, für Scale-ups und für KMU von Bedeutung, die an möglichen ersten Kundenreferenzen interessiert sind. Zudem wurde der Zugang zu diesem Verfahren vereinfacht. Da bei diesem Verfahren innovative Lösungen nicht in kommerziellem Umfang beschafft werden, brauchen die Bieter die Anforderungen an die fachliche Qualifikation und die finanzielle Leistungsfähigkeit nur in Bezug auf Forschung und Entwicklung, nicht aber für kommerzielle Lieferungen zu erfüllen.

Beispiele für Vorhaben mit vorkommerzieller Auftragsvergabe siehe:

- Chancen für KMU bei umfangreicheren Vorhaben (3.1.3) und
- das Vorhaben Thalea (4.1.2).

4.2.3.3 Aufträge über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen

Aufträge über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen beinhalten die Beschaffung von Prototypen bzw. der ersten vollständigen Produkte oder Dienstleistungen, die aufgrund von Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten entwickelt wurden, sowie Tests und Bewertungen der Prototypen, Produkte oder Dienstleistungen, um vor dem endgültigen Auftrag in größerem Umfang die bestmögliche Option auswählen zu können. Dazu können öffentliche Vergabeverfahren durchgeführt werden.

⁴⁶ Beispielsweise im Hinblick auf durch Rechte des geistigen Eigentums geschützte besondere Merkmale der jeweiligen individuellen Lösungsansätze.

Eine Ausnahme ermöglicht die Nutzung eines Verhandlungsverfahrens ohne Bekanntmachung des Auftrags über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen. Die Produkte oder Dienstleistungen, auf die sich der Auftrag bezieht, müssen ausschließlich zu Forschungs-, Versuchs-, Untersuchungs- oder Entwicklungszwecken geliefert bzw. erbracht werden, und der Auftrag darf keine Serienfertigungen zum Nachweis der Marktfähigkeit eines Produkts oder zur Deckung von Forschungs- und Entwicklungskosten umfassen. Dieses Verhandlungsverfahren ohne Bekanntmachung kann zur Anwendung kommen, wenn Lieferungen oder Leistungen in begrenztem Umfang im Verfahren der vorkommerziellen Auftragsvergabe entwickelt wurden.

4.2.3.4 Innovationspartnerschaften

Innovationspartnerschaften⁴⁷ sind eine neue Form öffentlicher Vergabeverfahren nach Richtlinie 2014/24/EU, das nur dann zur Anwendung kommen kann, wenn auf dem Markt keine sonstigen Lösungen verfügbar sind, die die Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers erfüllen würden. In diesen Fällen sind Innovationspartnerschaften eine der in der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeiten zur Beschaffung und Anwendung von Innovationen.

Das wesentliche Merkmal von Innovationspartnerschaften besteht darin, dass die Innovation erst bei der Ausführung des Auftrags erfolgt. Bei den meisten anderen Verfahren⁴⁸ weiß der öffentliche Auftraggeber bereits, welche Lösung er erhalten wird: Die Innovation erfolgt vor dem Vertragsschluss und wird gewöhnlich mit dem Vertragsschluss fertiggestellt, wenn die genauen Merkmale der Lösung vereinbart werden.⁴⁹

Bei einer Innovationspartnerschaft schließt der öffentliche Auftraggeber einen Vertrag mit den besten potenziellen Anbietern innovativer Lösungen. Von den Auftragnehmern wird erwartet, dass sie die innovativen Lösungen entwickeln und die Umsetzung der Lösung unter Praxisbedingungen für den öffentlichen Auftraggeber sicherstellen. Die Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers sollten hinreichend genau beschrieben werden, damit potenzielle Bieter Art und Umfang der Aufgabenstellung verstehen und über ausreichende Informationen für die Entscheidung über eine Beteiligung an dem Verfahren verfügen.

Innovationspartnerschaften verlaufen in drei Phasen:

- Am Anfang des Verfahrens steht die **Auswahlphase**. In dieser Phase wird nach den vorhandenen Kompetenzen und Fähigkeiten mindestens einer der am besten geeigneten Partner ausgewählt. Anschließend werden die Verträge über die Begründung der Innovationspartnerschaft mit den Bietern mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis geschlossen. Diese Phase ist einem beschränkten Verfahren vergleichbar.
- In der nächsten Phase entwickeln der bzw. die Partner die neue Lösung in Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Auftraggeber. Diese **Forschungs- und Entwicklungsphase** kann nochmals in mehrere Schritte für die Bewertung von Vorschlägen, die Entwicklung von Prototypen und/oder Leistungsprüfungen unterteilt werden. In jeder einzelnen Phase kann die Anzahl der Partner nach zuvor festgelegten Kriterien weiter reduziert werden.
- In der **kommerziellen Phase** legen die Partner die Endergebnisse vor.

⁴⁷ Artikel 31 der Richtlinie 2014/24/EU.

⁴⁸ Außer bei Aufträgen über Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen einschließlich der vorkommerziellen Auftragsvergabe.

⁴⁹ Wie bereits in Abschnitt 4.1.7 erläutert, können diese Merkmale auf der Grundlage von Verträgen mit Value-Engineering-Klauseln erweitert werden; die wesentlichen Bestandteile der innovativen Lösungen werden davon gewöhnlich jedoch nicht berührt.

Dabei sind zwei Aspekte zu beachten:

- die Kriterien für die Auswahl des Partners, der am besten zur Durchführung der betreffenden Forschungs- und Entwicklungstätigkeit und zur Umsetzung der innovativen Lösungen unter Praxisbedingungen in der Lage ist (frühere Leistung, Referenzen, Zusammensetzung des Teams, Ausstattung, Qualitätssicherungssysteme usw.), und
- die Vertragserfüllungsklauseln, die dem öffentlichen Auftraggeber Folgendes ermöglichen:
 - Überwachung der Qualität der Leistung anhand von Indikatoren, mit denen die Erfüllung der gestellten Anforderungen gemessen werden kann;
 - Kündigung des Vertrags, wenn technische, operative oder wirtschaftliche Zielvorgaben nicht erreicht werden;
 - Kündigung des Vertrags, wenn auf dem Markt eine alternative Lösung verfügbar ist, und die Innovationspartnerschaft daher redundant wird (wobei die Kündigung unter für den Auftragnehmer fairen Bedingungen erfolgen muss);
 - Gewährleistung, dass die Gestaltung der Rechte des geistigen Eigentums dem Interesse des öffentlichen Auftraggebers an der Erlangung dieser Rechte angemessen Rechnung trägt; dabei ist die künftige Notwendigkeit einer Anpassung, Änderung oder Übertragung der Nutzung der innovativen Lösung für bzw. auf einen anderen öffentlichen Auftraggeber zu berücksichtigen;
 - Gewährleistung, dass die Struktur der Innovationspartnerschaft (insbesondere ihre Dauer und der Wert der Partnerschaft) den Grad der Innovation durch die angebotene Lösung angemessen widerspiegelt;
 - Gewährleistung des Gleichgewichts zwischen dem Wert der Lieferungen und Leistungen und der erforderlichen Investition für deren Entwicklung, um eine missbräuchliche Ausnutzung dieses Verfahrens auszuschließen.

Und schließlich ist festzuhalten, dass das Verfahren ungeachtet der Bezeichnung als „Partnerschaft“ und der Bezeichnung der Teilnehmer als „Partner“ doch ein Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge ist, das den einschlägigen Rechtsvorschriften der EU und der WTO (insbesondere dem im AEUV verankerten Grundprinzip der Diskriminierungsfreiheit) unterliegt.

Da ein gesondertes Vergabeverfahren für die Beschaffung von Endprodukten oder Enddienstleistungen in kommerziellem Umfang nicht vorgesehen ist, sind die Grundsätze des EU-Beihilferechts besonders sorgfältig zu beachten. Dies gilt insbesondere für den Grundsatz, dass Beihilfen u. a. nur dann vermieden werden können, wenn „*[b]ei der Auftragsvergabe ... den beteiligten Anbietern bei der in kommerziellem Umfang erfolgenden Bereitstellung der Endprodukte oder der Enddienstleistungen für einen öffentlichen Auftraggeber in dem jeweiligen EFTA-Staat keine Vorzugsbehandlung zuteil [wird]*“.⁵⁰ Diese Bestimmung ist umso mehr dann zu beachten, wenn die vom öffentlichen Auftraggeber gewünschte Innovation einen Bruch mit herkömmlichen Ansätzen bedeutet, da in diesem Fall ein hohes Risiko der Beseitigung des Wettbewerbs auf Technologiemarkten und des Ausschlusses anderweitiger FuE-Investitionen besteht.

Um dieses Risiko zu minimieren, kommt die Vermutung, dass keine staatliche Beihilfe vorliegt, nur dann zum Tragen, wenn ein öffentlicher Auftraggeber einen Auftrag über die Lieferung von Produkten bzw. die Erbringung von Dienstleistungen vergibt, die so einzigartig oder besonders

⁵⁰ Nummer 33 Buchstabe c des FuEuI-Unionsrahmens.

sind, dass der öffentliche Auftraggeber der einzige potenzielle Auftraggeber ist und auf dem Markt außerhalb der Innovationspartnerschaft keine sonstigen potenziellen Anbieter benachteiligt werden können.

Um staatliche Beihilfen zu vermeiden, muss der öffentliche Auftraggeber in der Lage sein, bereits im Vorfeld des Verfahrens alle Wirtschaftsteilnehmer zu ermitteln, die die Endprodukte oder -dienstleistungen sowohl entwickeln als auch liefern bzw. erbringen können.⁵¹ Informationen zur Verfügbarkeit der gewünschten Lösung oder zu potenziell interessierten Anbietern könnten etwa im Wege einer vorherigen Marktkonsultation eingeholt werden, die vor Einleitung des Vergabeverfahrens veröffentlicht wird.

Da die Möglichkeit der Begründung von Innovationspartnerschaften aufgrund der Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe aus dem Jahr 2014, die in den meisten Mitgliedstaaten erst 2016 in nationales Recht umgesetzt wurden, erst seit Kurzem besteht, sind noch nicht viele Praxisbeispiele für Innovationspartnerschaften verfügbar. In Zukunft sollen Beispiele in die elektronische Bibliothek des e-Kompetenzzentrums aufgenommen werden.⁵²

⁵¹ In Fußnote 29 unter Nummer 33 Buchstabe c des FuEuI-Unionsrahmens wird erläutert, dass das Fehlen einer Vorzugsbehandlung „[u]nbeschadet etwaiger Verfahren [anzunehmen ist], die sowohl die Entwicklung als auch den anschließenden Erwerb von einmaligen oder spezialisierten Produkten oder Dienstleistungen abdecken“; http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/rdi_framework_en.pdf.

⁵² https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_de