



Brüssel, den 18.6.2021  
C(2021) 4320 final

## **MITTEILUNG DER KOMMISSION**

**Leitfaden für eine innovationsfördernde öffentliche Auftragsvergabe**

# MITTEILUNG DER KOMMISSION

## 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.*

*Obwohl die Informationen in diesem Leitfaden sorgfältig geprüft wurden, übernimmt die Europäische Kommission keine Haftung für die in diesem Leitfaden erwähnten Fälle.*

## Inhalt

<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>3</b>
<b>1 GRUNDLAGEN EINER INNOVATIONSFÖRDERNDEN AUFTRAGSVERGABE</b> .....	<b>5</b>
1.1 Was ist innovationsfördernde Auftragsvergabe? .....	5
1.2 Warum wird eine innovationsfördernde Auftragsvergabe angestrebt? .....	6
1.2.1 Stärkung der wirtschaftlichen Erholung, der grünen und digitalen Wende und der Resilienz der EU .....	6
1.2.2 Hochwertigere öffentliche Dienstleistungen zum bestmöglichen Preis-Leistungs-Verhältnis .....	7
1.2.3 Reaktion auf einen steigenden Bedarf .....	8
1.2.4 Modernisierung öffentlicher Dienstleistungen .....	9
1.2.5 Unterstützung des Markteintritts und der Expansion von Start-ups und innovativen KMU .....	10
1.2.6 Fördern der Innovationsbereitschaft von Märkten .....	11
1.3 Warum ein Leitfaden zur innovationsfördernden Auftragsvergabe? .....	11
<b>2 SCHAFFUNG EINES POLITISCHEN RAHMENS FÜR EINE INNOVATIONSFÖRDERNDE AUFTRAGSVERGABE</b> .....	<b>12</b>
2.1 Eindeutiges politisches Mandat .....	13
2.2 Innovation als Mittel zur Verwirklichung verschiedener politischer Ziele .....	16
2.3 Festlegung des Anspruchsniveaus .....	17
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 .....	22
2.6 Überwindung risikoaversen Verhaltens durch Schaffung von Innovationsanreizen .....	26
<b>3 GEWINNUNG VON INNOVATOREN</b> .....	<b>30</b>
3.1 Zugang zur öffentlichen Auftragsvergabe auch für kleinere Innovatoren ermöglichen .....	30
3.1.1 Kommunikation mit dem Markt .....	30
3.1.2 Verringerung des Verwaltungsaufwands .....	32
3.1.3 Anpassung der Auswahlkriterien .....	33
3.1.4 Nutzung von Losen .....	35

3.1.5	Nutzung von Standards, offenen Daten, offenen Schnittstellen und Open-Source-Software .....	36
3.1.6	Entwicklung KMU-freundlicher Zahlungssysteme.....	37
3.2	Entwicklung eines Ökosystem-Ansatzes für Innovationen.....	38
3.3	Mobilisierung von Innovationsmaklern .....	39
<b>4</b>	<b>GESTALTUNG ATTRAKTIVER BEDINGUNGEN FÜR INNOVATOREN.....</b>	<b>42</b>
4.1	Innovationsfreundliche Instrumente für alle Verfahrenstypen.....	42
4.1.1	Bedarfsermittlung.....	42
4.1.2	Vorherige Marktkonsultation .....	44
4.1.3	Fakultative Felder in den Standardformularen .....	48
4.1.4	Technische Spezifikationen .....	49
4.1.4.1	Beschreibende Spezifikationen .....	49
4.1.4.2	Funktionelle Anforderungen .....	50
4.1.5	Varianten.....	51
4.1.6	Zuschlagskriterien.....	52
4.1.6.1	Preis .....	52
4.1.6.2	Kosten .....	53
4.1.6.3	Qualität.....	54
4.1.7	Management von Rechten des geistigen Eigentums .....	55
4.1.8	Auftragsausführung.....	60
4.2	Spezifische innovationsfreundliche Vergabeverfahren.....	62
4.2.1	Verhandlungen über die Anpassung einsatzbereiter Innovationen .....	62
4.2.1.1	Verhandlungsverfahren.....	62
4.2.1.2	Wettbewerblicher Dialog .....	63
4.2.2	Wettbewerbe .....	63
4.2.3	Anstoßen von Innovationen durch Aufträge im FuE-Bereich.....	64
4.2.3.1	Vergabe von Aufträgen über FuE-Dienstleistungen und Zuweisung von Rechten des geistigen Eigentums.....	65
4.2.3.2	Vorkommerzielle Auftragsvergabe.....	65
4.2.3.3	Aufträge über FuE-Dienstleistungen.....	68
4.2.3.4	Innovationspartnerschaften .....	69
<b>5</b>	<b>STAATLICHE BEIHILFEN .....</b>	<b>74</b>
	<b>ANHANG I: RECHTE DES GEISTIGEN EIGENTUMS.....</b>	<b>77</b>
	Teil I – Allgemeine Aspekte in Bezug auf die Rechte des geistigen Eigentums .....	77
	Teil II – Arten von Leistungen und Zusammenhang mit Rechten des geistigen Eigentums .....	79
	<b>ANHANG II: VORLAGEN FÜR EINLADUNGEN AN ANBIETER.....</b>	<b>87</b>
	<b>ANHANG III: MUSTERFRAGEBOGEN FÜR TREFFEN MIT ANBIETERN .....</b>	<b>89</b>

## ZUSAMMENFASSUNG

Die innovationsfördernde öffentliche Auftragsvergabe kann die wirtschaftliche Erholung der EU nach der COVID-19-Krise durch bessere öffentliche Investitionen beschleunigen. Sie ist ein wichtiges Instrument für den Übergang zu einer grünen und digitalen Wirtschaft. Dieser Leitfaden wurde 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“ und der Gespräche im Rahmen des informellen Abendessens der Staats- und Regierungschefs angenommen und nach der Annahme der europäischen KMU- und Industriestrategien<sup>1</sup> und der Aufbau- und Resilienzfazilität<sup>2</sup> überarbeitet. Mit diesem Leitfaden wird darauf abgezielt, öffentliche Auftraggeber zu unterstützen, damit sie einen besseren Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung, zur grünen und digitalen Wende und zur Resilienz der EU leisten können.

In diesem Leitfaden werden in knapper Form die wesentlichen Aspekte einer innovationsfördernden Auftragsvergabe behandelt: **Warum** ist sie wichtig, **wer** ist daran interessiert, und **wie** kann innovationsfördernde Auftragsvergabe gestaltet werden?

Das vorliegende Dokument spiegelt die Antworten wider, die im Rahmen einer vorherigen öffentlichen Konsultation eingegangen sind. 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, sich damit auseinanderzusetzen. Auch die versiertesten Leser werden noch hilfreiche Anregungen aus den jüngsten Initiativen und Beispielen beziehen.

Mit den Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe von 2014 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.

Die innovationsfördernde Auftragsvergabe bietet ungenutzte Möglichkeiten für Start-ups und die Entwicklung innovativer Lösungen, wie die Kommission in ihrer kürzlich angenommenen KMU-Strategie und ihrem Aktionsplan für geistige Eigentumsrechte betont.<sup>3</sup>

Gegenstand der Vorschriften zur öffentlichen Auftragsvergabe 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

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission. Eine neue Industriestrategie für Europa, COM(2020) 102 final vom 10.3.2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_de.pdf). Mitteilung der Kommission. Eine KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa, COM(2020) 103 final vom 10.3.2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-sme-strategy-march-2020\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-sme-strategy-march-2020_de.pdf).

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_de](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_de)

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission. Das Innovationspotenzial der EU optimal nutzen – Aktionsplan für geistiges Eigentum zur Förderung von Erholung und Resilienz der EU, COM(2020) 760 final vom 25.11.2020, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/43845>.

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**. Darüber hinaus sollte dieser Leitfaden in Verbindung mit den Leitlinien der Kommission zur Teilnahme von Bietern und Waren aus Drittländern am EU-Beschaffungsmarkt<sup>4</sup> aus dem Jahr 2019 gelesen werden, worin auch die strategische und innovationsfördernde Auftragsvergabe behandelt werden und praktische Ratschläge für öffentliche Auftraggeber für die Teilnahme von Drittländern an ihren öffentlichen Ausschreibungen enthalten sind.

Dieser Leitfaden wurde daher wie folgt gegliedert:

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

In **Kapitel 2** wird der für eine strategische innovationsfördernde Auftragsvergabe erforderliche **politische Rahmen** beschrieben.

In **Kapitel 3** wird erklärt, wie **Innovatoren** (u. a. Start-ups und innovativen kleinen und mittleren Unternehmen (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, insbesondere im Hinblick auf das Management von Rechten des geistigen Eigentums.

In **Kapitel 5** wird auf bestimmte Kriterien hingewiesen, die die innovationsfördernde Auftragsvergabe erfüllen sollte, um die Gewährung **staatlicher Beihilfen** an Anbieter zu verhindern.

**Anhänge** In den Anhängen sollen Auftraggebern praktische Informationen über die innovationsfördernde Auftragsvergabe sowie Werkzeuge, die Auftraggebern bei der Organisation von Treffen mit Anbietern helfen, gegeben werden.

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.

---

<sup>4</sup> C(2019) 5494, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/36601>.

# 1 GRUNDLAGEN EINER INNOVATIONSFÖRDERNDEN AUFTRAGSVERGABE

## 1.1 Was ist innovationsfördernde Auftragsvergabe?

Innovation kann unterschiedlich definiert werden.<sup>5</sup> 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 – Dienstleistungen im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) – mit (partiellen) Ergebnissen;
- Gegenstand der Auftragsvergabe sind die Ergebnisse von Innovationsprozessen.

Der öffentliche Auftraggeber beschreibt seinen Bedarf und fordert Unternehmen und Forscher zur Entwicklung innovativer Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse auf, die noch nicht auf dem Markt vorhanden sind und 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 Anwender) Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse, die auf dem Markt noch neu sind und die wesentliche neue Merkmale beinhalten.<sup>6</sup>

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

---

<sup>5</sup> Beispiele für Begriffsbestimmungen:

- In Artikel 2 Absatz 22 der 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“*.
- Im Oslo-Handbuch der OECD aus dem Jahr 2018 wird Innovation definiert als *„ein neues oder deutlich verbessertes Produkt oder Verfahren (oder eine Kombination aus beiden), das sich erheblich von den bisherigen Produkten oder Verfahren einer Einrichtung unterscheidet und das potenziellen Nutzern zur Verfügung gestellt (Produkt) oder von der Einrichtung eingeführt wurde (Verfahren)“*.

<sup>6</sup> 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“ – „Intelligente Nachfrage: Politische Grundlage, Gestaltung und möglicher Nutzen“).

erläutert, wie diese Formen von Innovation im Prozess der öffentlichen Auftragsvergabe zu behandeln sind.

## **1.2 Warum wird eine innovationsfördernde Auftragsvergabe angestrebt?**

### **1.2.1 Stärkung der wirtschaftlichen Erholung, der grünen und digitalen Wende und der Resilienz der EU**

Öffentliche Investitionen und Innovationen können wesentlich dazu beitragen, den Herausforderungen im Zusammenhang mit der Erholung, der grünen und digitalen Wende und einer stärkeren Resilienz der Wirtschaft in der EU zu begegnen. Die neue Aufbau- und Resilienzfazilität<sup>7</sup> wird die öffentlichen Investitionen nach der COVID-19-Krise vorantreiben, und ein großer Teil dieser Investitionen wird über öffentliche Auftragsvergabe abgewickelt werden. Mittels Benchmarking in der EU wurde nachgewiesen, dass in Europa nur die Hälfte des Potenzials der innovationsfördernden Auftragsvergabe genutzt wird, um die wirtschaftliche Erholung voranzutreiben, und dass insbesondere bei der Auftragsvergabe im Bereich digitale Lösungen und FuE (die beide für die Stärkung der strategischen Unabhängigkeit und der Wettbewerbsfähigkeit der EU von zentraler Bedeutung sind) erhebliche Unterinvestitionen zu verzeichnen sind.<sup>8</sup> Öffentliche Auftraggeber müssen die innovationsfördernde Auftragsvergabe ankurbeln und Unternehmen bei der Entwicklung innovativer Lösungen in wichtigen industriellen Ökosystemen und dabei insbesondere in Bereichen unterstützen, in denen öffentliche Auftraggeber entscheidende Investoren sind. Außerdem müssen öffentliche Auftraggeber auch die Resilienz der europäischen Wirtschaft stärken, indem sie die Bezugsquellen für wesentliche Rohstoffe (z. B. für pharmazeutische Wirkstoffe, wie die COVID-19-Pandemie gezeigt hat) diversifizieren und neue Lösungen fördern.

Die Nutzung der innovationsfördernden Auftragsvergabe in Bezug auf weltraumgestützte EU-Anwendungen durch Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene kann einen umfassenden Beitrag zur Umsetzung des grünen Deals und zur Digitalisierung der Interaktion zwischen Unternehmen/Bürgerinnen und Bürgern und öffentlichen Behörden leisten. Sie birgt auch erhebliches Potenzial für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Es gibt viele Anwendungsbereiche für weltraumgestützte Daten und Dienste, die durch das EU-Weltraumprogramm bereitgestellt werden, in denen die Beschaffung innovativer Lösungen der wirksamste Ansatz zur Förderung des digitalen und grünen Übergangs ist, da die Marktkräfte allein nicht ausreichen.

#### **BEISPIEL WELTRAUMDIENSTE**

##### **Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?**

Öffentliche Verwaltungen sind ein wichtiger Nutzer weltraumgestützter Technologien, insbesondere in Bereichen wie:

<sup>7</sup> Die Kommission schlug die Aufbau- und Resilienzfazilität am 27. Mai 2020 als Herzstück von NextGenerationEU vor. Dabei handelt es sich um ein befristetes Aufbauinstrument, das es der Kommission ermöglicht, Mittel für die Behebung der unmittelbaren durch die COVID-19-Pandemie verursachten wirtschaftlichen und sozialen Schäden aufzubringen. Siehe [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de).

<sup>8</sup> *Benchmarking of R&D procurement and innovation procurement investments across Europe* („Benchmarking der Investitionen in die Auftragsvergabe und die innovationsfördernde Auftragsvergabe im FuE-Bereich in Europa“), Europäische Kommission, Oktober 2020: [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=69920](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69920).

- öffentlicher Sicherheit (Notdienste und Katastrophenhilfe, Suche und Rettung, Brandbekämpfung, Grenzmanagement);
- Schutz kritischer Infrastrukturen;
- öffentlichen Verkehrsmitteln (Verwaltung des öffentlichen Verkehrs, Verkehrsmittel, selbstfahrende Pendelfahrzeuge, intelligente Städte);
- öffentlich betriebener oder beaufsichtigter See-, Luft- oder Schienenverkehr.

**Was wurde anders gemacht?**

Die innovationsfördernde Auftragsvergabe kann daher ein vielversprechendes Instrument sein, um die Nutzung fortschrittlicher weltraumgestützter Technologien und Dienstleistungen zu fördern, indem sie den öffentlichen Behörden Anreize bietet, innovative Unternehmen als „Erstkunden“ zu engagieren. Im Oktober 2019 startete die Europäische Kommission die H2020-SPACE-EGNSS-2020-Pilotausschreibung „Vorkommerzielle Auftragsvergabe von EGNSS (EGNOS & Galileo)-Anwendungen für Behörden“ mit dem Ziel, innovative Lösungen unter Verwendung der globalen Satellitennavigationssystem-Technologie der EU zu entwickeln, um Aspekte von öffentlichem Interesse anzugehen, deren Angebot am Markt unzureichend ist (typisches Marktversagen aufgrund von ausgeprägter Technologie-/Marktrisikowahrnehmung und Nachfragemonopol/begrenzter Nachfrage).

**Was wurde damit erreicht?**

Das ausgewählte Projekt „BROADGNSS“ wird die einzigartigen und modernen Eigenschaften der EGNOS- und Galileo-Signale in nachgelagerten Anwendungen für die öffentliche Sicherheit nutzen, um die Dienste der Organisationen für öffentliche Sicherheit und Katastrophenhilfe für die Bürgerinnen und Bürger Europas zu verbessern.

**Nähere Informationen:**

<https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/space-egnss-5-2020>

**1.2.2 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 GRÜNERE UND GÜNSTIGERE ENERGIE FÜR BÜRGERINNEN UND BÜRGER DURCH INNOVATION:**  
*Kraft-Wärme-Kopplungsanlage in Vilnius*

**Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?**

Gaseinfuhren führten für die Bürgerinnen und Bürger von Vilnius zu hohen Heizkosten. Darüber hinaus wirkten sich die vom hohen Gasverbrauch der Stadt verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen negativ auf die Umwelt aus.

**Was wurde anders gemacht?**

Im Jahr 2018 beschloss die Stadt, in eine innovative einheimische Anlage zur Erzeugung von grüner Energie zu investieren und ihre Abhängigkeit von Gaseinfuhren und ihren CO<sub>2</sub>-Fußabdruck zu reduzieren. Das gesamte Vergabevorhaben wurde innerhalb eines Jahres abgeschlossen. Die Kraft-Wärme-Kopplungsanlage besteht aus einer Abfallverbrennungs- und

zwei Biobrennstoffeinrichtungen. Der größte Teil der Investition wurde aus den Strukturfonds der EU und durch ein Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) finanziert.

### **Was wurde damit erreicht?**

Fast 40 % der Bürgerinnen und Bürger können nun ihren Energiebedarf mit niedrigeren CO<sub>2</sub>-Emissionen decken. Wenn die Anlage Mitte 2020 mit voller Kapazität arbeitet, werden die Preise für die Bürgerinnen und Bürger voraussichtlich um 20 % sinken. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen können um ca. 436 000 Tonnen pro Jahr deutlich reduziert werden. Die Innovation trägt dank der reibungslosen Umwandlung von Abfall in Energie zur Kreislaufwirtschaft bei.

### **Nähere Informationen:**

<https://renewablesnow.com/news/lietuvos-energija-breaks-ground-on-vilnius-chp-scheme-601749>

<https://www.euroheat.org/news/vilnius-chp-project-gets-green-light-ec/>

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/projects/major/lithuania/new-power-plant-boosts-renewable-energy-use-in-vilnius-lithuania](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/major/lithuania/new-power-plant-boosts-renewable-energy-use-in-vilnius-lithuania)

<https://www.eib.org/attachments/registers/74370788.pdf>

## **1.2.3 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 angemessen erfüllt werden.

### **BEISPIEL INNOVATION ALS REAKTION AUF DEN SOZIALEN WANDEL:**

*Erhöhen der Lernbereitschaft von Schülerinnen und Schülern durch technische Hilfsmittel*

### **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 Bürgerinnen und 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?**

Mehr als 600 Schülerinnen und Schülern und 45 Lehrkräfte in den vier Ländern zeigten, dass die neuen Lösungen die Schülerinnen und 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 Lösungen wurden inzwischen an mehrere Schulen verkauft. Die Schule „Kuulammen koulu“ in Finnland zum Beispiel bestätigte, dass die innovativen Lösungen auch dazu beitragen, 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. (Der Preis für eine Lizenz beträgt ein Zehntel der Kosten für Schulbücher für die gesamte Schule). Das Unternehmen, das die Lösung in Finnland bereitgestellt hat und in das inzwischen auch Risikokapital investiert wurde, hat sein Geschäft auch auf andere Marktsegmente ausgeweitet (für die Schulung von Mitarbeitern in Unternehmen).

**Nähere Informationen:**

<http://www.imaile.eu>

(kofinanziert aus dem Siebten Forschungsrahmenprogramm)

### 1.2.4 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 Bürgerinnen und 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 Nutzerinnen und 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. Dies steht im Einklang mit den Zielen der digitalen und grünen Wende der Kommission.

**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), was ihn für den Einsatz in einer Vielzahl von Branchen geeignet macht. 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](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue58_Case_Study117_BBG_Austria.pdf)

**1.2.5 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<sup>9</sup>, und in vielen Teilen Europas entfällt ein erheblicher Anteil der lokalen Volkswirtschaften auf 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

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_de](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_de)

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

zu Investitionen in die betreffenden Geschäftstätigkeiten ermutigen. Schließlich können öffentliche Auftraggeber durch die breite Nutzung digitaler Plattformen Wirtschaftsteilnehmern (KMU, Start-ups) mehr Möglichkeiten geben, innovative Lösungen zu entwickeln oder vorzuschlagen, und den grenzüberschreitenden Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten erleichtern.<sup>10</sup>

### 1.2.6 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.

<p><b>BEISPIEL</b>      <b>INNOVATION ALS REAKTION AUF BEDENKEN DER ÖFFENTLICHKEIT:</b> <i>Besserer Gesundheitsschutz bei Untersuchungen im Krankenhaus</i></p> <p><b>Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?</b></p> <p>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.</p> <p><b>Was wurde anders gemacht?</b></p> <p>Ungeachtet der Schwierigkeiten gelang der Stadt die Beschaffung der gewünschten Katheter.</p> <p><b>Was wurde damit erreicht?</b></p> <p>Acht Jahre später boten alle Lieferanten ein PVC-freies Produkt an.</p>
---

### 1.3 Warum ein Leitfaden zur innovationsfördernden Auftragsvergabe?

Das wesentliche Ziel der öffentlichen Auftraggeber 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;
- 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, obwohl die Entscheidung für eine Innovation öffentlichen Auftraggebern klare Vorteile bringt. 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 Anregungen für Entscheidungsträger im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe vermitteln, damit sie diese Herausforderung annehmen.

Gemeinsam mit verschiedenen Partnern hat die Europäische Kommission bereits mehrere Leitliniendokumente zu diesem Thema herausgegeben, die auch weiterhin zu berücksichtigen

<sup>10</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-sme-strategy-march-2020\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-sme-strategy-march-2020_de.pdf)

sind.<sup>11</sup> Angesichts der bisherigen Erfahrungen sowie nach wiederholten Ersuchen seitens unterschiedlicher Interessenträger wird in diesem Leitfaden nun näher auf praktische Aspekte eingegangen. Der Leitfaden konzentriert sich auf bestimmte noch nicht untersuchte Aspekte der mit den 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;
- Maßnahmen vorschlagen, mit denen die erforderliche Unterstützung für innovative Vorhaben gewährleistet werden kann;
- 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.

## **2 SCHAFFUNG EINES POLITISCHEN RAHMENS FÜR EINE INNOVATIONSFÖRDERNDE AUFTRAGSVERGABE**

Eine innovationsfördernde Auftragsvergabe beinhaltet Chancen für öffentliche Auftraggeber, Bürgerinnen und 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

---

<sup>11</sup> Die Leitlinien auf EU-Ebene zur innovationsfördernden Auftragsvergabe beruhen vor allem auf den folgenden Quellen:

- *European Assistance For Innovation Procurement (EAFIP) Toolkit* (Toolkit „Europäische Unterstützung bei der innovationsfördernden Auftragsvergabe“) (2018),  
<http://eafip.eu/toolkit/>.
- Öffentliches Auftragswesen als Triebkraft für Innovation bei KMU und beim öffentlichen Dienst (2015): <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/f5fd4d90-a7ac-11e5-b528-01aa75ed71a1>.
- [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/innovative\\_de](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/innovative_de)
- [http://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/cross-cutting-issues/innovation-procurement\\_en.htm](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/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/guide/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/guide/).

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 unschätzbare 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 ERFÜLLUNG VON UMWELTZIELEN AUF KOMMUNALER EBENE BEI:**

*Innovative Technologien zur Erfüllung der Umweltziele von Kopenhagen*

#### **Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?**

Kopenhagen strebt bis 2025 CO<sub>2</sub>-Neutralität an und gestaltet angesichts dieses ambitionierten Ziels gegenwärtig sein Energiemanagement um. Eine wesentliche Voraussetzung, um dieses Ziels zu erreichen, 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 CO<sub>2</sub>, um die Stadt dabei zu unterstützen, wie angestrebt bis 2025 CO<sub>2</sub>-neutral zu werden;
- 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 CO<sub>2</sub>-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](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: unter den Wirtschaftsteilnehmern, politischen Behörden, Überprüfungsstellen und sogar der Wissenschaft. 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 500 Mio. USD (ca. 2,5 % des BIP) für Aufträge im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) 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. Im „Scale-up Europe Manifesto“ wird ein Mindestanteil von 3 % für vorkommerzielle Auftragsvergabe und von 20 % für die öffentliche Beschaffung innovativer Lösungen empfohlen.

### **Ziel der Stadt Gent:**

[https://www.digipolis.be/sites/default/files/20140929\\_DO\\_charter\\_pdf.pdf](https://www.digipolis.be/sites/default/files/20140929_DO_charter_pdf.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>

### **Studie zum Benchmarking der nationalen politischen Rahmenbedingungen und Aufwendungen für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe (mit Überblick über die Ziele in Europa):**

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

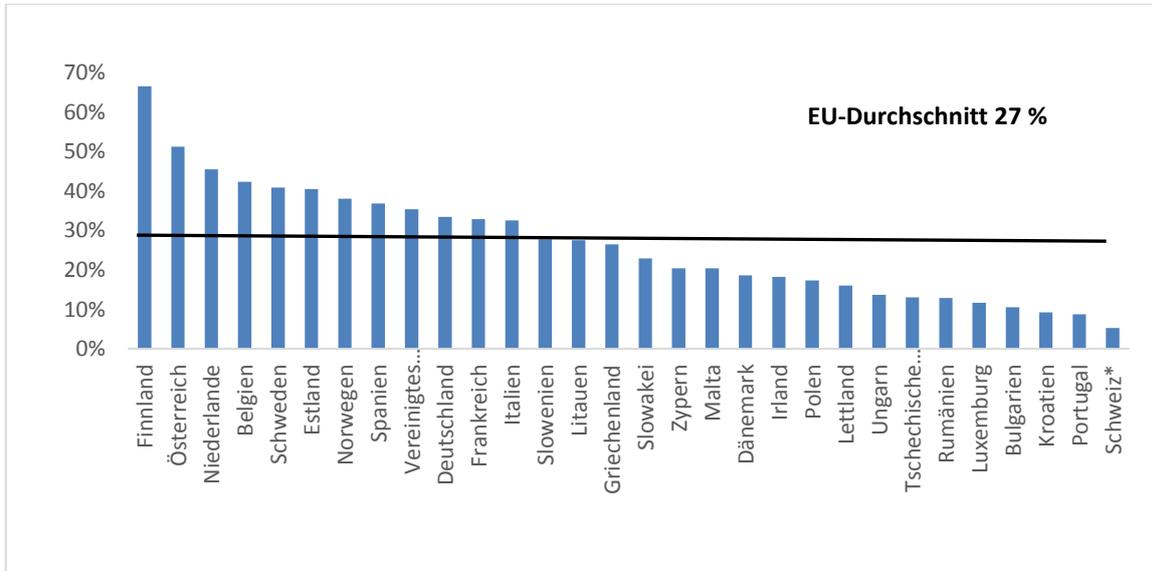
## **INNOVATIONSFREUNDLICHKEIT IN NATIONALEN POLITISCHEN RAHMEN – STUDIE**

Benchmarking-Ergebnisse zeigen, wie weit Europa bei der Ausarbeitung nationaler politischer Rahmenbedingungen für die innovationsfördernde Auftragsvergabe bereits fortgeschritten ist. Der gesamte innovationspolitische Rahmen in Europa operiert lediglich mit etwas mehr als einem Viertel seiner potenziellen Leistung.

Weltweit ist zu beobachten, dass die innovationsfördernde Auftragsvergabe in vielen Ländern noch keine strategische Priorität darstellt. Anreize und Strukturen zum Aufbau von Kapazitäten reichen ebenfalls nicht aus, um öffentliche Auftraggeber bei der Durchführung der innovationsfördernden Auftragsvergabe zu unterstützen.

Es wurde jedoch festgestellt, dass die Mitgliedstaaten, die im Bereich Innovationen im Allgemeinen führend sind, auch einen politischen Rahmen für die innovationsfördernde Auftragsvergabe eingeführt haben. Daher könnten verstärkte Investitionen in die Entwicklung eines strategischeren politischen Rahmens für die innovationsfördernde Auftragsvergabe in Europa dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu erhöhen.

Abbildung 1: Europaweites Benchmarking der nationalen Rahmenbedingungen für die innovationsfördernde Auftragsvergabe



Quelle: Untersuchung zum Benchmarking nationaler politischer Rahmen und Aufwendungen für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe (siehe Textfeld)

## 2.2 Innovation als Mittel zur Verwirklichung verschiedener politischer Ziele

Innovation ist sowohl eine wesentliche Triebfeder für nachhaltiges Wachstum, Erholung und Resilienz (zu dem die öffentliche Kaufkraft erheblich beitragen kann) als auch ein wichtiges Mittel zur Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses öffentlicher Dienste, die der Verantwortung des Staates unterliegen.

Außerdem muss die politische Vision den Zusammenhang zwischen anderen politischen Zielen und einer innovationsfördernden Auftragsvergabe klar beschreiben (z. B. Stärkung der Resilienz der Wirtschaft, Reduzierung des Umweltfußabdrucks, 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 Patientinnen und 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 Klimaanlage 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 abzudunkeln. Die Zugrundelegung eines Kostenmodells auf Lebenszyklusbasis war entscheidend für ein Ergebnis des Vergabeverfahrens, das für die Patientinnen und 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. Dieses Beispiel zeigt die bedeutende Rolle, die öffentliche Auftragsvergabe und Innovation bei der Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Erholung und dem grünen Übergang spielen können.

#### **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](http://eafip.eu/wp-content/uploads/2016/11/2_M.Kautsch.pdf)

### **2.3 Festlegung des Anspruchsniveaus**

„Klein anfangen und rasch wachsen“ ist das Motto 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.

Ein Ausgangspunkt könnte die Festlegung einer Reihe von Themen sein (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 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?**

In Schweden wird die innovationsfördernde Auftragsvergabe im Rahmen der nationalen Politiken im Bereich Umwelt, Energie und Verkehr als strategische Priorität anerkannt. Die praktische Umsetzung dieser politischen Bestrebungen erfordert jedoch spezifische Anleitungen, Modellkriterien und Vorlagedokumente. 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 ist über den folgenden Link abrufbar:**

<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.

In Europa haben, wie aus der oben erwähnten Benchmarking-Studie hervorgeht, vier Mitgliedstaaten (Österreich, Belgien, Finnland und die Niederlande) einen eigenen Aktionsplan für innovationsfördernde Auftragsvergabe angenommen, und fünf weitere (Dänemark, Estland, Griechenland, Frankreich und Schweden) haben spezifische Ziele und konkrete Maßnahmen zur innovationsfördernden Auftragsvergabe in umfassendere nationale Strategien oder Programme aufgenommen, häufig mit eigenem Budget und mit deutlichem Engagement aufseiten der Hauptakteure.

## **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 Auftragsvergabe 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 Auftragsvergabe 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.

## **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 (Abschnitt 2.5.1), eine kooperative Auftragsvergabe (Abschnitt 2.5.2) und die Förderung einer allgemeinen Unternehmerkultur können dazu beitragen, die erforderliche Kapazität für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe zu vertretbaren Kosten aufzubauen.

Zwölf 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.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Beispiele für Kompetenzzentren in ganz Europa (für nähere Informationen siehe <https://procure2innovate.eu>):

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

## KOMPETENZZENTREN

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

<https://procure2innovate.eu>

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

Berufs- und Handelsverbände können ähnliche Unterstützung durch Handbücher, Leitliniendokumente, Musterdokumente, Entwürfe für Bewertungskriterien oder Bewertungsmethoden leisten. Angesichts ihrer umfassenden Marktkenntnis ermöglicht eine Weitergabe ihrer Erfahrungen an öffentliche Auftraggeber Letzteren, den bestehenden Bedarf zu ermitteln und die technischen Spezifikationen entsprechend dem Stand der Technik zu beschreiben.<sup>13</sup>

### 2.5.1 Schulungen und Hilfestellung

Die einschlägige Professionalisierung<sup>14</sup> 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;

- 
- <http://www.ioeb.at/>

<sup>13</sup> Beispiele für sektorspezifische Leitliniendokumente:

- Verpflegung: <https://contract-catering-guide.org/de-guide/>
- Sicherheitsdienste: [http://www.securebestvalue.org/wp-content/uploads/2014/11/Best\\_Value\\_Manual\\_DE.pdf](http://www.securebestvalue.org/wp-content/uploads/2014/11/Best_Value_Manual_DE.pdf)
- Gesundheitsversorgung (konzeptioneller Rahmen):
  - [https://www.medtecheurope.org/wp-content/uploads/2016/08/ECONOMIC-VALUE-AS-A-GUIDE-FOR-INVESTING-IN-HEALTH-AND-CARE-Concept-Framework\\_3.pdf](https://www.medtecheurope.org/wp-content/uploads/2016/08/ECONOMIC-VALUE-AS-A-GUIDE-FOR-INVESTING-IN-HEALTH-AND-CARE-Concept-Framework_3.pdf)
- Gesundheitsversorgung (politischer Rahmen):
  - [https://www.medtecheurope.org/wp-content/uploads/2016/08/ECONOMIC-VALUE-AS-A-GUIDE-FOR-INVESTING-IN-HEALTH-AND-CARE-Policy-Framework\\_3.pdf](https://www.medtecheurope.org/wp-content/uploads/2016/08/ECONOMIC-VALUE-AS-A-GUIDE-FOR-INVESTING-IN-HEALTH-AND-CARE-Policy-Framework_3.pdf)
- Wertorientierte Auftragsvergabe im Gesundheitssektor in Kanada:
  - <http://www.conferenceboard.ca/e-library/abstract.aspx?did=7480>

<sup>14</sup> Die Kommission hat zu diesem Thema kürzlich eine Empfehlung angenommen – Empfehlung (EU) 2017/1805 der Kommission vom 3. Oktober 2017 zur Professionalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe (ABl. L 259 vom 7.10.2017), verfügbar unter:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN>.

- innovationsspezifische Kompetenzen:
  - Risikobewertung;
  - Management von Rechten des geistigen Eigentums;
  - politisches Unternehmertum.

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 Marktkenntnis und die Fähigkeit zur Nutzung der grundlegenden Instrumente, die im Rahmen der EU-Rechtsvorschriften bereitgestellt werden (beispielsweise das Kriterium des wirtschaftlich günstigsten Angebots), oder funktionelle Anforderungen hilfreich.

Dieser Lernprozess betrifft jedoch nicht nur die öffentlichen Auftraggeber. 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 – Lokale Gebietskörperschaften für Nachhaltigkeit 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:**  
<http://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 zentraler Beschaffungsstellen, Zusammenschlüsse von Städten, Konsortien für eine europäische Forschungsinfrastruktur (ERIC)<sup>15</sup>, gemeinsamer Unternehmen<sup>16</sup> oder Europäischer Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)<sup>17</sup>) 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<sup>18</sup>, regional<sup>19</sup> und sektorbezogen<sup>20</sup>) eingerichtet. Etwa 50 zentrale Beschaffungsstellen vergeben jährlich mehr als 15 Aufträge, und 200 zentrale Beschaffungsstellen vergeben zwischen 5 und 15 Aufträge jährlich.

#### **Weitere Informationen finden Sie unter:**

[https://ec.europa.eu/growth/content/public-buyers-save-money-cooperative-procurement-0\\_de](https://ec.europa.eu/growth/content/public-buyers-save-money-cooperative-procurement-0_de)

Bei der kooperativen Auftragsvergabe im Allgemeinen und insbesondere bei der Nutzung permanenter Strukturen für eine kooperative Auftragsvergabe 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

<sup>15</sup> 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. ERIC sind innerhalb der Grenzen und unter den Bedingungen, die in den internationalen Übereinkommen zur Gründung solcher Konsortien oder in Sitzabkommen festgelegt sind, von der Mehrwertsteuer befreit und können unter Beachtung der Grundsätze des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ihre eigenen Vergabeverfahren festlegen. ERIC betreiben beispielsweise Infrastrukturen über mehrere Mitgliedstaaten in den Bereichen Gesundheit, Altern, CO<sub>2</sub>-Abscheidung, Big Data, Meerespolitik und Klimawandel, usw. Nähere Informationen: [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation\\_de](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation_de).

<sup>16</sup> Gemeinsame Unternehmen können gemäß Artikel 187 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) von der EU und anderen Partnern gegründet werden: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/joint\\_undertaking.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/joint_undertaking.html).

<sup>17</sup> EVTZ sind ein Rechtsinstrument der europäischen Regionalpolitik zur Erleichterung und Förderung einer grenzüberschreitenden interregionalen Zusammenarbeit. Ein EVTZ ermöglicht öffentlichen Stellen verschiedene Möglichkeiten, sich zusammenzuschließen und Dienstleistungen gemeinsam zu erbringen, ohne zuvor von nationalen Parlamenten eine internationale Vereinbarung unterzeichnen und ratifizieren lassen zu müssen. Nähere Informationen: Siehe Artikel 39 Absatz 5 der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/policy/cooperation/european-territorial/egtc/](http://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/cooperation/european-territorial/egtc/)

<sup>18</sup> Beispiele: <http://ogp.gov.ie/>; <http://www.consip.it/>; <https://www.bbg.gv.at/unternehmen/infos-zum-unternehmen>; <https://www.ugap.fr/>; <https://www.espap.pt/Paginas/home.aspx>; <https://www.avropa.se/topplankar/In-English/>; <https://contratacioncentralizada.gob.es/en/quehacemos>.

<sup>19</sup> Beispiele: <https://bric.brussels/en/our-solutions/purchasing-group>; <https://www.estar.toscana.it>.

<sup>20</sup> Beispiele: <http://www.resah.fr/>; <http://www.amgros.dk/en>; <https://www.gdekk.de>.

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 zu 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 Auftragsvergabe als solche nicht durch übermäßige Standardisierung zu einer Abschottung des Marktes für die öffentliche Auftragsvergabe gegenüber individuellen oder kundenspezifischen Produkten führt.

Eine kooperative Auftragsvergabe 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 BEI DER AUFTRAGSVERGABE FÜR HOCHLEISTUNGSRECHNERANWENDUNGEN:**

*Von einer Ad-hoc-Gruppe von Auftraggebern zur spezialisierten Beschaffungsstelle*

**Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?**

Hochleistungsrechnerprozesse (*High Performance Computing*, HPC) 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 Auftragsvergabe innovativer Lösungen zusammen. Die öffentlichen Auftraggeber stimmten ihre Fahrpläne für die Bereitstellung von energieeffizienteren HPC-Kapazitäten in ganz Europa untereinander ab.

**Was soll erreicht werden?**

Für diese erste gemeinsame Beschaffung innovativer HPC-Lösungen wurde ein Gesamthaushalt von 73 Mio. EUR veranschlagt. Die ersten Anwendungen dieser Lösungen haben zu einer deutlichen Verbesserung der HPC-Infrastruktur geführt. Die gute Zusammenarbeit ebnete den Weg für weitere gemeinsame Investitionen in Höhe von 1 Mrd. EUR in Europa über das Gemeinschaftsunternehmen EUROHPC, eine spezielle Beschaffungsstelle, die von der EU und den Mitgliedstaaten im Januar 2018 gegründet wurde, um die Auftragsvergabe für HPC in Zukunft europaweit koordiniert durchzuführen.

**Nähere Informationen:**

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-procurement-cooperation-delivers-more-powerful-and-energy-efficient-supercomputers>

<https://www.ppi4hpc.eu>

<https://eurohpc-ju.europa.eu/>

**BEISPIEL DIE „BIG-BUYERS-INITIATIVE“:**

*Öffentliche Auftragsvergabe von innovativen Waren und Dienstleistungen in bestimmten Bereichen*

*Den Bedürfnissen großer Auftraggeber gerecht werden*

**Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?**

Das Hauptziel dieser Pilotinitiative war es, die innovationsfördernde Auftragsvergabe in Europa durch Partnerschaften mit öffentlichen Auftraggebern zu fördern. ICLEI führte die Pilotinitiative zusammen mit EUROCITIES im Auftrag der Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GD GROW) der Europäischen Kommission durch, da diese das Sekretariat des Projekts leitete. Im Pilotprojekt wurden von großen öffentlichen Auftraggebern (*Big Buyers*, hauptsächlich Großstädte, aber auch Versorgungsunternehmen oder zentrale Beschaffungsstellen) drei Schwerpunktbereiche ermittelt: emissionsfreie Baustellen, schwere Elektro-Nutzfahrzeuge und kreislauforientierte Baumaterialien.

**Was wurde anders gemacht?**

Als Beispiel haben die Teilnehmer im Bereich schwerer Elektro-Nutzfahrzeuge (Amsterdam, Budapest, Helsinki, Lissabon, Malmö, Oslo, Paris, Porto, Rotterdam, die belgische Post und Stavanger): i) ihre Kräfte gebündelt, um ihre Zusammenarbeit mit Anbietern gemeinsam vorzubereiten und ii) Informationen für die Vorbereitung der Ausschreibung ausgetauscht

(Planung, Ausschreibungsunterlagen, Zuschlagskriterien, Ergebnisse von Pilotinitiativen bezüglich emissionsfreier Fahrzeuge usw.).

### **Was soll erreicht werden?**

Ziel ist es, den Bedarf gemeinsam auszuführen und sich auf eine Reihe von Fragen und technischen/rechtlichen Kriterien für die öffentliche Ausschreibung zu einigen. Diese Ausschreibung bezieht sich auf die Entwicklung von schweren Elektro-Nutzfahrzeugen (Müll-, Straßenreinigungs- und schwere Lieferfahrzeuge), die derzeit nicht auf dem Markt erhältlich sind. Es wird erwartet, dass die Zusammenarbeit zwischen großen öffentlichen Auftraggebern dazu beitragen wird, die Nachfrage nach innovativen Produkten auf dem Markt anzukurbeln. Ein ähnlicher Ansatz wird in den anderen Schwerpunktbereichen verfolgt.

### **Nähere Informationen:**

<http://www.bigbuyers.eu/>

Zudem können die Vorteile einer kooperativen Auftragsvergabe 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 EUROPEAN HEALTH PUBLIC PROCUREMENT ALLIANCE (EHPPA, EUROPÄISCHER VERBAND FÜR DIE ÖFFENTLICHE AUFTRAGSVERGABE IM GESUNDHEITSWESEN)**

#### **Was ist EHPPA?**

EHPPA ist ein Verband von nicht gewinnorientierten Beschaffungsorganisationen. Ziel des Verbandes ist es, Fachwissen zu bündeln, die Leistung zu verbessern und seinen Mitgliedern eine strategische Position auf dem europäischen Beschaffungsmarkt im Gesundheitswesen zu verschaffen. EHPPA wurde 2012 gegründet und ist ein eingetragener Verein nach französischem Recht mit Sitz in Paris.

#### **Was hat EHPPA unternommen, um die Innovationsbeschaffung zu beschleunigen?**

Am 28. und 29. September 2017 veranstalteten CCI France International und EHPPA in Paris die ersten „EHPPA Days“, ein europäisches Forum für die Beschaffung von Innovationen im Gesundheitswesen.

**Ziel dieser Veranstaltung war es**, öffentliche Auftraggeber des Gesundheitswesens (z. B. zentrale Beschaffungsstellen, Krankenhäuser usw.) mit innovativen französischen und europäischen Anbietern in Kontakt zu bringen und Informationen über die unterschiedlichen Beschaffungsverfahren in den einzelnen europäischen Ländern zu erhalten.

#### **Wer nahm teil?**

An der Veranstaltung nahmen Start-ups, KMU, mittelständische Unternehmen sowie französische und europäische Anbieter teil, die innovative Lösungen in allen Branchen des Gesundheitssektors bereitstellen. Zu diesen Branchen gehörten: Pharmazie, Pathologie, Biomedizintechnik, Patientenmanagement, medizinische Geräte, Biotechnologie, elektronische Gesundheitsdienste und digitale Unterstützung, Unterbringung, Infrastruktur und technische Dienstleistungen, Energie und nachhaltige Entwicklung sowie Telekommunikation und IT-Dienstleistungen.

**Für den Bericht über die „EHPPA Days“ 2017 siehe:**

<http://www.ehppa.com/Ressources/FCK/files/EHPPA%20Days%202017%20-%20Web%20REPORT.pdf>

**Ähnliche Initiativen:**

<https://beneluxa.org/>

<https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/southern-eu-states-present-unified-front-in-drug-talks/>

**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 Übereinkommen von Paris 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 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 Vergabevorhaben 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 Auftragsvergabe 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**

14 EU-Länder haben nationale oder regionale Programme zur Unterstützung einer innovationsfördernden Auftragsvergabe eingerichtet. Um einige der mit innovativen Lösungen verbundenen Risiken auszugleichen, werden öffentlichen Auftraggebern im Rahmen dieser Programme in der Regel gewisse Finanzmittel für die Vorbereitung und/oder Durchführung von Verfahren zur innovationsfördernden Auftragsvergabe 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 Auftragsvergabe innovativer Lösungen im regionalen Recht als politisches Ziel verankert und Finanzmittel zur Durchführung regelmäßiger Aufrufe für die 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 Auftragsvergabe von Innovationslösungen unterstützt (mit denen auch die Kosten der Vergabe 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](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 für die Unterstützung von 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:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/synergy/synergies\\_de.pdf](https://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](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_30.pdf)

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

In Litauen wurden bereits 21 vorkommerzielle Vergabeverfahren eingeleitet, während im Jahr 2020 – nach regelmäßigen Ausschreibungen im Rahmen des 2016 ins Leben gerufenen staatlichen Förderprogramms für die vorkommerzielle Auftragsvergabe – 13 Vergabeverfahren beginnen. Das Förderprogramm wird aus den ESI-Fonds kofinanziert. Im Rahmen regelmäßiger Aufrufe werden litauische öffentliche Auftraggeber aufgefordert, neue Vorschläge für weitere Vorhaben zur vorkommerziellen Auftragsvergabe einzureichen.

#### **Nähere Informationen:**

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

Künftig könnten auch Mechanismen zum Risikomanagement (Darlehen, Versicherungen, Bürgschaftsregelungen usw.) untersucht werden. In der Tat wurden bereits Versicherungs- oder Garantiemechanismen zum Ausgleich innovationsbedingter Risiken für öffentliche Auftraggeber erprobt, insbesondere zur Deckung potenzieller Schäden bei der fehlgeschlagenen Umsetzung der Lösung. Dieses System trägt dazu bei, das vom Auftraggeber zu tragende Risiko zu verringern, wodurch ein Klima des Vertrauens zwischen den Beteiligten geschaffen wird.

#### **EINSATZ VON FINANZIERUNGSMITTELN ZUR RISIKOMINDERUNG**

Die Europäische Investitionsbank (EIB) und der Europäische Investitionsfonds (EIF) stellen mit Unterstützung aus dem Arbeitsprogramm „*Access to Risk Finance*“ (Zugang zu Risikofinanzierung) von **Horizont 2020** zwei Finanzierungsinstrumente bereit, um das Risiko der innovationsfördernden Auftragsvergabe sowohl für öffentliche Auftraggeber als auch für Unternehmen (insbesondere auch für Start-ups und KMU) zu reduzieren.

Im Rahmen von **Innovfin – Großprojekte/Wissenschaft** stellt die EIB Darlehen für einzelne oder Gruppen von öffentlichen Auftraggebern zur Verfügung, um vorkommerzielle Vergabeverfahren und öffentliche Vergabeverfahren für innovative Lösungen zu starten. Dies ermöglicht es Auftraggebern, die finanzielle Hürde bei Investitionen in Vorhaben, die sich erst später amortisieren, zu überwinden.

Die Rückzahlungsdauer des Darlehens kann so festgelegt werden, dass der öffentliche Auftraggeber erst mit der Rückzahlung des Darlehens beginnen muss, wenn die Innovation tatsächliche Qualitäts- und Kostenverbesserungen für den Käufer bringt. Mit dem Darlehen können auch Schwierigkeiten bei der Synchronisierung von für kooperative Beschaffungsvorhaben bereitgestellten finanziellen Ressourcen gelöst werden, da hiermit allen Mitgliedern der Gruppe ermöglicht werden kann, sofort gemeinsam mit der Auftragsvergabe zu beginnen, während jeder von ihnen seinen Anteil nach jeweils unterschiedlichen individuellen Zeitplänen zurückzahlen kann.

Vor dem Hintergrund von **Innovfin – EU-Mittel für Innovationen** können die EIB und der EIF Unternehmen, die an vorkommerziellen Vergabeverfahren und öffentlichen Vergabeverfahren

für innovative Lösungen beteiligt sind, dabei unterstützen, einfacheren Zugang zu Darlehen, Garantien, Rückgarantien, Hybrid-, Mezzanine- und Eigenkapitalfinanzierungen zu erhalten, um ihr Unternehmen während einer innovationsfördernden Auftragsvergabe im Hinblick auf eine breitere Vermarktung der Lösungen auszubauen.

**Nähere Informationen:**

Innovfin – Großprojekte/Wissenschaft:

<https://www.eib.org/de/products/mandates-partnerships/innovfin/products/science.htm>

Innovfin – EU-Mittel für Innovationen: <https://www.eib.org/de/products/mandates-partnerships/innovfin/index.htm>

### 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<sup>21</sup> in erheblichem Umfang von öffentlichen Auftraggebern abhängig; 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 (Abschnitt 3.1) und die Mobilisierung von Innovationsmaklern (Abschnitt 3.3).

#### 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 offenstehen. Für kleine, innovative Unternehmen sind Verfahren zur innovationsfördernden Auftragsvergabe allerdings attraktiver als Standardverfahren zur Beschaffung von Standardprodukten. Die EU-Vorschriften zur öffentlichen Auftragsvergabe 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 Kommunikation mit dem Markt

Der erste Schritt, um ein Angebot eines Innovators zu erhalten, ist einfach und besteht in der Kontaktaufnahme. Dieser verblüffend einfache Ansatz birgt zwei Probleme: ein mangelndes Bewusstsein der Unternehmen für öffentliche Aufträge und ein Mangel an Vertrauen. Die direkte Kontaktaufnahme mit einem Wirtschaftsteilnehmer kann beide Probleme lösen. Wie bei einem Verkaufsgespräch kann die direkte Kontaktaufnahme sogar ein ansonsten skeptisches Unternehmen davon überzeugen, eine Geschäftsbeziehung mit öffentlichen Auftraggebern aufzunehmen.

---

<sup>21</sup> 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.

Die Kontaktaufnahme könnte per E-Mail oder Telefon bei vorab ausgewählten Unternehmen oder durch Networking und das Verteilen von Informationen auf Messen erfolgen. Die Kommunikation kann minimalistisch und mit geringem Aufwand (z. B. Versenden eines Weblinks zu einer Auftragsbekanntmachung an Unternehmen oder Branchenverbände) oder aufwendig sein (z. B. Präsentation der Vergabeunterlagen auf einer Messe, Webinar oder Social-Media-Kampagne). In Ländern mit geringem Vertrauen in die öffentliche Auftragsvergabe spielen solche Kontakte auch eine wichtige Rolle, um einem Verfahren ein menschliches Gesicht zu geben und Unternehmen davon zu überzeugen, dass der Auftrag auf der Grundlage eines fairen Wettbewerbs vergeben wird.

Um Diskriminierung und Ungleichbehandlung zu vermeiden, unterliegen öffentliche Auftraggeber jedoch auch Beschränkungen hinsichtlich der Mittel, über die sie Informationen mit Anbietern austauschen. Um einen offenen und wirksamen Wettbewerb zu gewährleisten, darf keinem potenziellen Anbieter ein ausschließlicher oder bevorzugter Zugang zu Unterlagen oder Informationen gewährt werden. Öffentliche Auftraggeber müssen auch jede mündliche Kommunikation mit Unternehmen ausreichend dokumentieren.<sup>22</sup>

**BEISPIEL EIN PROAKTIVER ANSATZ FÜR DIE AUFTRAGSVERGABE:**

*Lebensrettende Telemedizin in den Intensivstationen europäischer Krankenhäuser*

**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 Patientinnen und Patienten auf Intensivstationen mit erhöhtem Sepsis-Risiko zu entwickeln.

**Was wurde anders gemacht?**

Die Krankenhäuser begannen so früh wie möglich mit der Werbung für die bevorstehende Auftragsvergabe, indem sie eine Vorabinformation (*prior information notice*, PIN) auf dem Veröffentlichungsportal TED (*Tenders Electronic Daily*) veröffentlichten und Informationen von potenziellen Bietern durch eine vorherige Marktkonsultation erhoben, die in Form einer Reihe von Präsenzsitzungen in Verbindung mit einem Online-Fragebogen durchgeführt wurde. 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.

Die Werbung für die Auftragsvergabe begann über die THALEA-Website<sup>23</sup> und über Beiträge auf anderen Websites, Foren und Newslettern zur Auftragsvergabe im Bereich Gesundheit, IT und Innovation. Die Auftraggeber bewarben die PIN und die Auftragsbekanntmachung auch auf Messen im Gesundheits- und IT-Sektor. Durch gezielte Rundschreiben wurden Industrieverbände, Handelskammern, nationale Kontaktstellen für Horizont 2020 für den Gesundheits- und IT-Sektor sowie Unternehmen informiert, die bekanntermaßen in diesem Bereich tätig sind. Die Werbung wurde über soziale Medien verstärkt, um insbesondere auch KMU zu erreichen, z. B. über die Plattform „Start-up Europe Partnership“, das KMU-Instrument der EU, den digitalen Binnenmarkt der EU und die EU-Twitter-Accounts im Bereich Gesundheit.

<sup>22</sup> Nähere Informationen unter Abschnitt 4.1.2 über vorherige Marktkonsultationen.

<sup>23</sup> Die englische Abkürzung THALEA steht für Telemedizin-System zur Erfüllung von Anforderungen von Krankenhäusern in Bezug auf Frühwarnungen, unterstützt durch innovative Informations- und Kommunikationstechnologien zur Rettung komorbider Patienten in Europa als Teil eines personalisierten Patientenversorgungsprogramms. THALEA wurde im Rahmen des Siebten Rahmenprogramms für Forschung von der Europäischen Union gefördert (FP7-ICT-611855).

### **Was wurde damit erreicht?**

Die vorkommerzielle Auftragsvergabe zog nicht nur Angebote von großen Unternehmen, sondern auch von kleineren Innovatoren, einschließlich Start-ups, an. Im Rahmen dieses Auftrags entwickelten zwei Start-ups und ein großes Unternehmen erfolgreich neue Algorithmen sowie Lösungen zur besseren Risikoerkennung. Durch diese Lösungen wird eine frühere Diagnose ermöglicht und die Effizienz auf den Intensivstationen beträchtlich erhöht. 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 im Anschluss durchgeführte Vergabemaßnahme erweitert, um für eine stärkere Verbreitung dieser innovativen Lösungen in ganz Europa zu sorgen. Für diese Vergabemaßnahme leiteten sie eine weitere offene Marktkonsultation ein, um die geplante neue Ausschreibung bei Innovatoren zu bewerben und über die nach dem Stand der Technik neuesten Entwicklungen auf dem Laufenden zu bleiben.

#### **Nähere Informationen:**

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

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

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

### **3.1.2 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 aktualisierten EU-Vorschriften wurden diese Anforderungen vereinfacht. Inzwischen können die Bieter in einer Eigenerklärung angeben, ob sie sämtliche verwaltungstechnische 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)<sup>24</sup> – wird dieser Prozess nochmals vereinfacht. Die EEE 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.

In den meisten Mitgliedstaaten gibt es EEE-Dienste.<sup>25</sup> Die EEE ist eine benutzerfreundliche Liste möglicher Elemente der Eigenerklärung, die zur Teilnahme an Verfahren zur öffentlichen Auftragsvergabe verlangt werden können. Bei jedem Verfahren legen die öffentlichen Auftraggeber fest, auf welche Fragen die Bieter antworten müssen.

Bei stärker integrierten Systemen für die elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge und die elektronische Verwaltung<sup>26</sup> sollte dem Grundsatz der einmaligen Erfassung durch elektronische Verknüpfungen zwischen der EEE und den staatlichen elektronischen Registern, die die

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/espd\\_de](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/espd_de)

<sup>25</sup> Eine Liste der EEE-Anbieter ist verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38181>.

<sup>26</sup> Nach den Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe ist die elektronische Einreichung des Angebots seit Oktober 2018 Pflicht.

erforderlichen Bescheinigungen ausstellen, Rechnung getragen werden. Nach diesem Grundsatz können öffentliche Auftraggeber unmittelbar auf die benötigten Nachweise zugreifen. Dadurch kann den Bietern die Vorlage von Informationen erspart werden, die in den Systemen der Mitgliedstaaten ohnehin bereits erfasst sind. Die grenzüberschreitende Berücksichtigung wird in Verbindung mit dem Dienst eCertis<sup>27</sup> 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/growth/single-market/public-procurement/digital/espd\\_de](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/espd_de)

<https://www.hanki-palvelu.fi/en/>

### **3.1.3 Anpassung der Auswahlkriterien**

Wirtschaftsteilnehmer werden häufig von den öffentlichen Auftraggebern verpflichtet, einen Nachweis ihrer finanziellen und/oder wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erbringen, um einen Auftrag auszuführen. Dies ist in der Regel Teil der Sorgfaltsprüfung, um das Risiko zu mindern, dass ein Auftragnehmer während der Vertragslaufzeit abgewickelt wird und Leistungen für den öffentlichen Dienst beeinträchtigt werden. Üblicherweise verlangen öffentliche Auftraggeber zu diesem Zweck Informationen über Jahresabschlüsse und Umsätze.

Zeitweise wurden hohe finanzielle Anforderungen an Wirtschaftsteilnehmer gestellt, um diese Fähigkeit nachzuweisen. Beispielsweise überschreitet das geforderte Mindestumsatzniveau den Auftragswert häufig 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 keinen Umsatz mehr verlangen, der das Zweifache des geschätzten Auftragswerts übersteigt, außer in hinreichend begründeten Fällen.<sup>28</sup> 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.

<sup>27</sup> <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/#/homePage>

<sup>28</sup> Artikel 58 Absatz 3 zweiter Unterabsatz der Richtlinie 2014/24/EU.

**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 offenstehen.

**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>

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

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

<OcEvhL2HhcgUNWcpu88X7fxW924VOOHEzNzxKwtt9AEmKozNO9Ffi8e7wyLKl0NjYuXOTNYe uacOZtTzn5lzVzXG-PHslUMVSXYC6iO06UxAKYy->

<4J10I8LIWSzTszVd8YtfzXCoSHCMGZ8cHeoDwhWflqLC>

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

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

Um ihre technischen Fähigkeiten zur Ausführung des betreffenden öffentlichen Auftrags nachzuweisen, müssen die Wirtschaftsteilnehmer häufig eine Liste der in der Vergangenheit ausgeführten Arbeiten, gelieferten Waren oder erbrachten Dienstleistungen vorlegen. Dieser Liste müssen oft Bescheinigungen über die zufriedenstellende Ausführung oder andere Belege beigefügt werden. Diese Anforderung stellt eine Herausforderung für Start-ups dar, die gerade erst gegründet wurden und noch keine Möglichkeit hatten, Referenzen anzusammeln. Dieser Ansatz könnte sie daher von der Teilnahme an einigen öffentlichen Ausschreibungen ausschließen, obwohl diese Start-ups durchaus über die notwendigen Fähigkeiten verfügen könnten, um den Auftrag auszuführen – vielleicht sogar mit einer innovativeren technischen Lösung.

Öffentliche Auftraggeber haben die Möglichkeit, von den Unternehmen weitere Belege als Nachweis zu verlangen.<sup>29</sup> Je nach Auftrag kann der Wirtschaftsteilnehmer die Ausbildungs- und Berufsqualifikationen des Dienstleisters oder Auftragnehmers oder die der Führungskräfte des Unternehmens oder Angaben zu den Systemen für Lieferkettenmanagement und Rückverfolgung, die der Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung des Auftrags verwenden kann, vorlegen.

<sup>29</sup> Siehe Anhang XII Teil II der Richtlinie 2014/24/EU.

Nachweisverfahren, die nicht voraussetzen, dass ein Bieter bereits seit vielen Jahren im Geschäft ist, ermöglichen auch Start-ups die Teilnahme an Ausschreibungen.

### 3.1.4 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 Anbieter 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.<sup>30</sup> 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 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 Einzellose 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 FuE-Bereich) wurde weiteren KMU ein Marktzugang ermöglicht, darunter auch KMU, die sich zuvor noch nicht mit dem Bereich Verkehrsmanagement befasst hatten.

<sup>30</sup> Artikel 46 der Richtlinie 2014/24/EU.

Aus den Verfahren gingen hervorragende neue Module i) für ein leistungsfähiges verteiltes Netzmanagement zur Reduzierung von Verkehrsstaus und zur Senkung von CO<sub>2</sub>-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>

### **3.1.5 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 Märkten. 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 Bürgerinnen und 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 aufeinanderfolgenden 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?**

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.jouwlichtop040.nl>

**BEISPIEL START-UPS WACHSTUMSMÖGLICHKEITEN ERÖFFNEN:**

**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 digitalen 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>

**3.1.6 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>

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

### **3.2 Entwicklung eines Ökosystem-Ansatzes für Innovationen**

#### ***Was ist ein Innovationsökosystem?***

Ein Innovationsökosystem besteht aus Unternehmen, Start-ups, Hochschulen, technischen und unterstützenden Dienstleistungen und Personen, die Innovationen vorantreiben. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Wertschöpfung im größeren Ökosystem, indem neue Ideen durch den Zugang zu finanziellen Investitionen in die Realität umgesetzt werden. Innovationsökosysteme schaffen einen aktiven Austausch von Informationen und Ressourcen, damit Ideen verwirklicht werden können. Durch diese Ökosysteme entwickeln und führen Innovatoren und Unternehmer Lösungen ein, um reale Probleme schneller zu lösen. Dieser Prozess schafft Know-how in neuen Bereichen, trägt zur Diversifizierung der Wirtschaft bei und ermöglicht es Unternehmen, sich an die Anforderungen ihrer Kunden anzupassen.

#### ***Was ist ein Ökosystemansatz in der Innovation?***

Das Ziel hinter dem Ökosystemansatz besteht darin, die wichtigsten Innovatoren – Start-ups, Innovatoren und Wissenschaftler – zu identifizieren und zu vernetzen, um den Ausbau von Innovationskapazitäten zu unterstützen.

#### ***Was bedeutet das für öffentliche Auftraggeber?***

Innovationsökosysteme verschaffen öffentlichen Auftraggebern eine bessere Sicht auf verschiedene Fragen: Woher stammt die nächste Generation von Ideen und Konzepten? Wie interessant sind die innovativen Entwicklungen? In welchem Stadium der Innovationsentwicklung ist eine Beteiligung wesentlich? Welchen Mehrwert könnte eine innovative Lösung gegenüber bestehenden Lösungen mit sich bringen? Wer sind die aufstrebenden Akteure im Ökosystem, auf die man auf dem Anbietermarkt achten sollte?

Der öffentliche Auftraggeber sollte Verbindungen zu Innovationsökosystemen aufbauen – Clustern, Inkubatoren, Innovationsagenturen oder Living Labs (auf lokaler, regionaler, nationaler oder sogar europäischer Ebene) – und lernen, mit ihnen zu arbeiten. Ein weiteres bewährtes

Mittel, um die Akteure in einem bestimmten Ökosystem kennenzulernen, kann ein Hackathon<sup>31</sup> sein.

Durch diese Aktivitäten ist der öffentliche Auftraggeber in der Lage, Innovatoren schneller zu entdecken und eine wertvolle Zusammenarbeit mit gemeinsamer Kreation zu initiieren, die Marktreife eines neuen Produkts zu bewerten und die Kosten für die Anwendung der innovativen Technologien zu ermitteln.

**BEISPIEL VOM FRANZÖSISCHEN VERKEHRSMINISTERIUM AUSGERICHTETER WORKSHOP MIT ÖFFENTLICHEN AUFTRAGGEBERN UND AKTEUREN AUS DEM INNOVATIONSÖKOSystem DES MOBILITÄTSSEKTORS (JANUAR 2020)**

Das französische Verkehrsministerium richtete einen Workshop in einem Living Lab aus, an dem mehrere lokale Behörden unterschiedlicher Größe (von Städten mit mehr als 2 Millionen Einwohnern bis zu mehr als 30 000 Einwohnern), große Unternehmen, die Mobilitätsinfrastrukturen (z. B. den öffentlichen Nahverkehr) verwalten, Start-ups und Experten für Verkehrstechnik teilnahmen. Die Ausrichtung dieses Workshops in einem Living Lab ermöglichte es den Auftraggebern, mit Akteuren der Innovation im Mobilitätssektor in Kontakt zu treten.

Ziel der Veranstaltung war es, eine Zusammenarbeit zwischen allen Teilnehmern zu initiieren, um zunächst die technischen Spezifikationen für die Beschaffung einer Fahrgemeinschaftsanwendung zu überarbeiten, und anschließend innovative technische Spezifikationen zu erstellen, die es innovativen Unternehmen ermöglichen, ein Angebot abzugeben.

Dieser Workshop war sowohl für die Unternehmen lehrreich, die ein besseres Verständnis des rechtlichen Rahmens für die öffentliche Auftragsvergabe erlangten, als auch für die öffentlichen Auftraggeber, die sich damit auseinandersetzen konnten, wie ein Projekt innovationsfreundlicher gestaltet werden kann. Die Auftraggeber erstellten beispielsweise ein Dashboard zur Ermittlung der Ergebnisse, die von einer innovativen Lösung erwartet werden. Ferner schlugen die Auftraggeber vor, eine Videozusammenfassung in die Spezifikationen aufzunehmen, in der die wichtigsten Punkte des Auftrags vorgestellt werden.

**Nähere Informationen:**

<https://www.francemobilites.fr/>

<https://www.liberte.paris/>

### 3.3 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.

---

<sup>31</sup> Das Wort Hackathon setzt sich aus den Wörtern „Hack“ und „Marathon“ zusammen, wobei „Hack“ für experimentelles, kreatives Problemlösen mit einem spielerischen Ansatz und „Marathon“ für die Dauer der Veranstaltung steht. Der Hackathon hat seinen Ursprung in der Soft- und Hardwaretechnik, aber das Konzept wird mittlerweile auch in anderen Branchen erfolgreich zur Entwicklung innovativer Lösungen eingesetzt. Ein Hackathon dauert zwischen 24 und 48 Stunden und dreht sich um ein bestimmtes Thema oder eine Herausforderung. Die Teilnehmer arbeiten in kleinen Gruppen in einer einzigartigen Umgebung, die das kreative Denken fördert und zu überraschend innovativen neuen Konzepten, Ideen und Prototypen führt. Das Ergebnis eines Hackathons ist ein fertiger Prototyp für ein innovatives Produkt, eine Dienstleistung oder ein Geschäftsmodell.

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 beim Management 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 Auftrags<sup>32</sup> – offen, transparent und diskriminierungsfrei erfolgt.

#### **BEISPIEL      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:**

<sup>32</sup> Selbst dann, wenn das Verfahren teilweise von einem Innovationsmakler in ihrem Namen durchgeführt wird.

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

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

#### *Die österreichische Plattform „Innovationspartnerschaft“*

Die IÖB-Serviceestelle als Kompetenzzentrum für innovationsfördernde Beschaffung in Österreich hat zur Aufgabe, „Brücken zwischen öffentlichen Auftraggebern und Anbietern zu schlagen“. Um diese Aufgabe zu erleichtern, hat die IÖB-Serviceestelle 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 der Anbieter von zahlreichen innovativen Produkten und Dienstleistungen angeboten, die von unabhängigen Fachleuten bewertet und vom öffentlichen Sektor unmittelbar übernommen werden können. Außerdem bietet die Plattform öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit, ihre neuesten Anforderungen zu veröffentlichen, um Marktkonsultationen über neue Ideen und Vorstellungen durchzuführen.

Im Jahr 2018 wurden über 100 innovative Lösungen in verschiedenen Produktkategorien (IT, Energie, Mobilität, Gebäude- und Anlagenmanagement, Gesundheit usw.) auf der Plattform aufgeführt, um Anbieter mit öffentlichen Auftraggebern zusammenzubringen. Seither haben über zwölf öffentliche Auftraggeber Berichte über zu bewältigende konkrete Aufgabenstellungen u. a. in den Bereichen Automatisierung, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit, Sensortechnologie und Gebäude- und Anlagenmanagement veröffentlicht. Über diese Plattform sind bei den öffentlichen Auftraggebern mehr als 230 verschiedene Anregungen aus dem Markt eingegangen.

#### **Nähere Informationen:**

<http://www.innovationspartnerschaft.at>

#### *Pilotprojekt Europäische Innovationsmakler<sup>33</sup>*

Mit dem Projekt soll das Modell eines Maklers für innovationsfördernde Auftragsvergabe eingeführt werden, der geschäftliche Verbindungen zwischen öffentlichen Auftraggebern, Innovationsanbietern (mit Schwerpunkt KMU und Start-ups), Investoren und Forschern herstellen soll, um die Beschaffung innovativer Waren und Dienstleistungen zu fördern.

Um die Einführung eines Maklers für innovationsfördernde Auftragsvergabe auszuloten, wurde 2018 eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht. Dabei wurde ein Konsortium aus sieben verschiedenen Einrichtungen (zwei Innovationsagenturen, ein Netzwerk, ein Unternehmen für Beschaffungsberatung und ein öffentlicher Auftraggeber) gebildet. Daraufhin wurden fünf Innovationsmakler-Netzwerke in fünf verschiedenen Mitgliedstaaten (Spanien, Dänemark, Irland, Deutschland und Österreich) getestet. Dies sollte dazu beitragen, die optimale Organisation und Methode für ein Innovationsmakler-Programm zu ermitteln.

Das zweijährige Projekt endete im August 2020 mit folgenden Ergebnissen: Entwicklung und Umsetzung eines Innovationsmakler-Geschäftsmodells, aber auch Schaffung von Geschäftsmöglichkeiten für KMU mit öffentlichen Auftraggebern in den betreffenden

---

<sup>33</sup> Liste vorhandener Makler:

- <https://www.agid.gov.it/>;
- <https://www.gate21.dk/>;
- <http://procurementtransformationinstitute.com/>

Mitgliedstaaten. Insgesamt werden acht innovative Vergabevorhaben in die Wege geleitet, die hauptsächlich nachhaltige Innovationen betreffen.

**Nähere Informationen:**

<https://innovation-procurement.org/innobrokers/>

## **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 allen öffentlichen Vergabeverfahren einbezogen werden (u. a. in die allgemein verbreiteten offenen und beschränkten Verfahren – siehe Abschnitt 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 (Abschnitt 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 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 Hafenedienstleister (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.portofallinn.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 (z. B. In-House-Mitarbeiter und Telearbeiter), 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:**

<https://procurement.mta.gov.mt/open-calls/t04717-on-premise-private-cloud-enabling-infrastructure-and-software/> (kofinanziert aus den ESI-Fonds)

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 ein anderer Auftragsstyp als der bestehende 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.

Um auf neue Trends zu reagieren oder technologische Vorteile auszunutzen, die öffentlichen Auftraggebern noch nicht bekannt sind, kann ein Marktscreening vorgenommen werden.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Siehe Abschnitt 4.1.2 über vorherige Marktconsultationen.

Öffentliche Auftraggeber könnten neue, innovative Lösungen entdecken, um öffentliche Dienstleistungen zu erbringen, das Leistungsniveau zu erhöhen oder zusätzliche Funktionen durch den Einsatz neuer Technologien hinzuzufügen. So können öffentliche Auftraggeber ihre Bedürfnisse auf der Grundlage eines gründlichen Verständnisses des Marktes anpassen, was ihnen auch ermöglicht, innovative Lösungen in das Vergabeverfahren einzubeziehen.

Damit eine objektivere Betrachtung ermöglicht wird, kann die Bedarfsermittlung auf der Grundlage eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags mit spezialisierten externen Einrichtungen oder potenziellen Anbietern erfolgen, die über die nötige Erfahrung verfügen. Um eine Vorzugsbehandlung zu vermeiden, sollten alle ausgetauschten Informationen veröffentlicht bzw. anderen potenziellen Bietern mitgeteilt werden.<sup>35</sup> Die Kostenoptimierung und die höhere Effizienz der öffentlichen Dienstleistung sollten die Kosten der beschriebenen Dienstleistung aufwiegen.

#### **4.1.2 Vorherige Marktkonsultation**

Der Hauptzweck der vorherigen Marktkonsultation besteht darin, den Stand der Dinge zu prüfen, bevor ein Vergabeverfahren eingeleitet wird. Die Beschaffung von Innovationen erfordert eine gute Vorbereitung seitens des öffentlichen Auftraggebers. Um einen besseren Einblick in den einschlägigen Markt zu erhalten, können öffentliche Auftraggeber mit potenziellen Anbietern im Wege von vorherigen Marktkonsultationen in Kontakt treten. Sie können diese nutzen, um Informationen einzuholen, insbesondere über die Preisstruktur und Marktfähigkeit. Vielleicht sind geeignete innovative Lösungen bereits vorhanden oder könnten durch Anpassung oder Kombination bestehender Lösungen erreicht werden. Der Markt kann auch in der Lage sein, rechtzeitig eine innovative Lösung zu entwickeln, sofern hierfür die Möglichkeiten gegeben sind.

Eine ordnungsgemäße vorherige Marktkonsultation kann dazu beitragen, ein immer wiederkehrendes Problem in der Auftragsvergabe, nämlich die fehlende oder unzureichende vorherige Marktforschung, die zu nicht realistischen oder veralteten Spezifikationen führt, zu überwinden.

Die vorherige Marktkonsultation kann verschiedene Formen annehmen. In einigen Fällen haben öffentliche Auftraggeber vielleicht bereits ein gutes Verständnis und einen guten Überblick über den Markt und benötigen daher nur einige kleinere Erläuterungen oder Neuinformationen, während in anderen Fällen umfangreiche Recherchen erforderlich sein können, um das notwendige Wissen für die Einleitung eines Vergabeverfahrens zu erlangen. Daher gibt es keinen allgemeingültigen Ansatz für vorherige Marktkonsultationen.

Gemäß Artikel 40 der Richtlinie 2014/24/EU dürfen Auftraggeber Ratschläge von unabhängigen Sachverständigen, Behörden oder Marktteilnehmern einholen, sofern dieser Rat nicht wettbewerbsverzerrend ist und nicht zu einem Verstoß gegen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Transparenz führt.

Es muss sichergestellt werden, dass alle Informationen, die während der Marktkonsultation zur Verfügung gestellt werden, auch anderen Marktteilnehmern zugänglich gemacht werden, und dass eine angemessene Zeit für die Einreichung von Angeboten vorgesehen wird. Öffentliche Auftraggeber sind dafür verantwortlich, dass alle Bieter in Vergabeverfahren gleich behandelt werden, daher sollte die Marktkonsultation nicht zu einem unfairen Vorteil oder Nachteil für einen Bieter führen.

Die vorherige Marktkonsultation ermöglicht es dem öffentlichen Auftraggeber:

- kreative Ideen auf dem Markt zu finden;

---

<sup>35</sup> Artikel 41 der Richtlinie 2014/24/EU und Artikel 59 der Richtlinie 2014/25/EU.

- die Bedingungen für die Lösung eines bestimmten Problems zu definieren;
- Möglichkeiten für die Marktteilnehmer zu schaffen, miteinander und mit öffentlichen Auftraggebern zusammenzuarbeiten;
- die Fähigkeit der Organisation zu messen, das mit der Innovation verbundene Risiko zu tragen.

Eine erfolgreich durchgeführte Marktkonsultation ermöglicht dem öffentlichen Auftraggeber, Rückmeldungen vom Markt zu einem vorgeschlagenen Vorhaben zu erhalten, einschließlich der Prüfung der damit verbundenen potenziellen Chancen, Risiken und Lösungen. Dies sollte letztendlich zur Definition der besten Vertragsbedingungen führen.

Um eine Marktkonsultation erfolgreich durchzuführen, ist es notwendig, folgende Schritte zu befolgen:

Schritt 1: Durchführung einer Recherche mit Blick auf die Erstellung einer Rahmennotiz für die Konsultation, die Folgendes umfasst:

- die Ziele, die mit der Marktkonsultation verfolgt werden;
- die voraussichtlich relevanten Faktoren im Rahmen der Konsultation, z. B. die Waren-/Dienstleistungskategorie, Offenheit für innovative Lösungen, Potenzial für eine grenzüberschreitende gemeinsame Auftragsvergabe;
- Informationen über den aktuellen Stand des verfügbaren Markts, einschließlich Marktführern, neuer Marktteilnehmer, Alternativen usw.;
- Informationen darüber, wie andere Auftraggeber auf diesem Markt agieren (sowohl öffentliche als auch private);
- die verschiedenen Sachzwänge des Vergabevorhabens (Zeitplan, vorhandene Ausrüstung, interne Prozesse und Kosten, Budgetbeschränkungen usw.);
- wer die wichtigsten internen Interessenträger für das Vergabevorhaben sind (öffentliche Beschaffer, technische Experten, Endnutzer usw.).

Die Rahmennotiz ermöglicht es dem öffentlichen Auftraggeber, die beste Art der vorherigen Marktkonsultation und in groben Zügen die Hauptthemen zu bestimmen, die im Rahmen zukünftiger Befragungen/Treffen diskutiert werden sollen. Der Auftraggeber entscheidet, welche Art der Marktkonsultation sinnvoll ist, z. B. Online-Fragebogen, „Meet-the-Buyer“-Veranstaltungen (Treffen mit Gruppen- oder Einzelteilnehmern), Online-/Präsenztreffen, Hackathons, Challenges usw.

Schritt 2: Vorbereitung der Marktkonsultation

- Der Auftraggeber kann Anbieter um Beiträge ersuchen, indem er auf Plattformen für die elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge, den Webauftritt des Auftraggebers oder spezialisierten Websites Informationsersuchen veröffentlicht oder mit potenziellen Anbietern über spezielle Foren Kontakt aufnimmt. All diese Initiativen können helfen, die Gruppe von Akteuren zu vergrößern, die die Möglichkeit erhalten, ihre innovativen Ideen und/oder Lösungen vor Ausarbeitung der technischen Spezifikationen vorzustellen. Die PIN ist ein nützliches Instrument, mit der Konsultationen formell angekündigt werden können.

Schritt 3: Vorbereitung und Durchführung von Befragungen/Treffen

- Die Vorbereitung der Befragung bzw. des Treffens ist ein entscheidender Schritt und einer der Schlüssel zum Erfolg: Der Auftraggeber muss so viele Informationen wie möglich sammeln, um den Bedarf zu definieren und das Projekt auf die Beine zu stellen.

Die Vorbereitung kann mittels eines Fragebogens erfolgen, der es ermöglicht, den Austausch zu überwachen und die Antworten der Anbieter zu vergleichen (siehe Anhang III für die Vorlage des Fragebogens). Der Fragebogen kann den Anbietern vor dem Treffen zugesandt werden.

- Die Anbieter können per E-Mail, über einen Online-Fragebogen, per Telefon oder in einem persönlichen Gespräch zur Beantwortung von Fragen aufgefordert werden (siehe Anhang II für die Vorlage für die Anbietereinladung). Der Auftraggeber stellt sicher, dass alle Anbieter die gleichen Informationen erhalten.
- Bei persönlichen Treffen sollte der Auftraggeber sicherstellen, dass mindestens zwei Personen anwesend sind und ein ausführliches Protokoll geführt wird.

#### Schritt 4: Die Ergebnisse nutzen

- Es ist ratsam, ein genaues Protokoll über die Marktkonsultation zu führen. Während des Treffens sollte sich der Auftraggeber zu allen wichtigen Punkten, Lösungen und – vor allem – den Informationen Notizen machen, die der Auftraggeber dem Anbieter zur Verfügung stellt. Das Verfassen eines Berichts über alle Einzelgespräche ermöglicht dem Auftraggeber nach dem Treffen, den Austausch so effizient wie möglich nachzuvollziehen.
- Am Ende der Marktkonsultation sollte eine Zusammenfassung mit Klarstellung der sachdienlichsten Informationen erstellt werden, die dazu beiträgt, die endgültige Strategie für die Auftragsvergabe zu formalisieren (Wahl des Vergabeverfahrens und der Auswahlkriterien, Leistungsaspekte der gesuchten Lösung usw.).
- Der Auftraggeber muss bei der Ausschreibung nicht zuletzt alle notwendigen und geeigneten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass der Wettbewerb nicht durch die Teilnahme der Wirtschaftsteilnehmer verzerrt wird, die an den vorherigen Marktkonsultationen beteiligt waren.

#### **BEISPIEL      ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN STADT UND MARKT FÜR EMISSIONSFREIE BAUSTELLEN:**

*Ein innovativer Ansatz für die Beschaffung mobiler Maschinen in Kopenhagen*

##### **Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?**

Im Einklang mit den ehrgeizigen Klimazielen von Kopenhagen wollte die Stadt die durch den Bausektor verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen minimieren. Baustellen sind in städtischen Zentren aufgrund von Lärm-, Staub- und Abgasemissionen, die auf die schweren Maschinen vor Ort zurückzuführen sind, bekanntermaßen störend.

##### **Was wurde anders gemacht?**

Kopenhagen führte Sondierungsgespräche durch, um die Marktreife in Bezug auf fossilfreie und emissionsfreie Maschinen auszuloten. Die Rückmeldungen aus dem Markt beeinflussten die strategischen Auftragsvergabe- und Pilotpläne der Stadt für den Übergang zu nachhaltigeren Baumaschinen. Kopenhagen bildete ein Kooperationsforum für emissionsfreie Baustellen mit Interessenträgern aus der gesamten Wertschöpfungskette und erprobte den Einsatz mehrerer kleiner Elektromaschinen durch Mindestanforderungen in Ausschreibungen.

##### **Was wurde damit erreicht?**

Kopenhagen bewegt sich durch Erprobung und Verfeinerung seines Vergabeansatzes schrittweise in Richtung emissionsfreier Baustellen. Die Stadt hat längerfristige „Vertrauenspartnerschaften“ mit Anbietern aufgebaut, um deren Erstinvestitionen in innovative Maschinen auszugleichen.

Ferner arbeitet Kopenhagen im Rahmen der von der Europäischen Kommission finanzierten Arbeitsgruppe „Big-Buyers-Initiative“ mit anderen ambitionierten Städten zum Thema Beschaffung emissionsfreier Baustellen zusammen.

**BEISPIEL** **ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN STADT UND MARKT FÜR EMISSIONSFREIE PRODUKTE UND DIENSTLEISTUNGEN:**

*Neue Optionen für die Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen in Oslo*

**Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?**

Die Stadt Oslo hat sich zum Ziel gesetzt, die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2030 um 95 % zu verringern. Studien haben gezeigt, dass ein erheblicher Teil des städtischen Verkehrsaufkommens und der Abgasemissionen von Fahrzeugen stammt, die entweder Produkte oder Dienstleistungen (z. B. Klempnerarbeiten, Fensterreinigung, Wartung und Abfallentsorgung) für die Stadtverwaltung liefern.

**Was wurde anders gemacht?**

Die Stadtverwaltung führte in den Jahren 2018 und 2019 mit Dienstleistern in der Stadt ein Programm mit Aktivitäten zur Einbeziehung des Marktes durch. Dazu gehörten Einzelbefragungen mit bestehenden Anbietern, ein Anbieterfragebogen und eine Dialogveranstaltung, die darauf abzielten, mögliche Optionen für eine kurz- und mittelfristige emissionsfreie Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen auszuloten. Die Reaktionen waren sehr positiv, wobei der Markt deutlich Signale aussendete, dass die Anbieter interessiert und auch dazu in der Lage wären, künftig emissionsfrei zu arbeiten, sofern dies von Kunden wie der Stadtverwaltung klar und konsequent gefordert wird.

Auf der Grundlage der eingegangenen Antworten wurde eine Reihe von Pilotvergabeverfahren durchgeführt, wobei in der Auswertungsphase der Einsatz emissionsfreier Fahrzeuge bei der Leistungserbringung bevorzugt wurde. Die Ergebnisse übertrafen sogar die Erwartungen.

**Was wurde damit erreicht?**

Oslo hat Leitlinien für die Vergabe emissionsfreier Leistungen veröffentlicht, die bei allen Aufträgen der Stadt heranzuziehen sind. Die Richtlinien beinhalten Mindestanforderungen für die verwendeten Fahrzeuge sowie Zuschlagskriterien für den Einsatz emissionsfreier Fahrzeuge mit der Option, diese während der Vertragslaufzeit in die Leistungserbringung zu überführen. Diese Leitlinien werden regelmäßig aktualisiert.

Im Jahr 2020 wurden in Kopenhagen, Helsinki und Trondheim vollständig fossilfreie Baustellen eingerichtet. Amsterdam, Brüssel, Budapest und Wien sind dabei, geeignete Pilotstandorte für ihre ersten fossil- und/oder emissionsfreien Baustellen zu ermitteln. Durch die Ausweitung auf all diese Städte hat diese Initiative das Potenzial, Wirtschaftsteilnehmer bei der Entwicklung innovativer Lösungen in einem wichtigen industriellen Ökosystem (Bauwesen), in dem öffentlichen Auftraggebern eine zentrale Bedeutung als Investoren zukommt, zu unterstützen.

**Nähere Informationen:**

[http://www.buyzet.eu/wp-content/uploads/2019/05/POLIS\\_BUYZET-Handbook\\_EN\\_web.pdf](http://www.buyzet.eu/wp-content/uploads/2019/05/POLIS_BUYZET-Handbook_EN_web.pdf)

**BEISPIEL** **BAU EINER NACHHALTIGEN VORSCHULE:**

*Zusammenarbeit mit dem Markt zur Erfüllung der Umweltzeichen-Kriterien*

**Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?**

Die finnische Gemeinde Hyvinkää wollte die in ihrer kommunalen Strategie dargelegten Umweltziele kombinieren und dabei den Schwerpunkt auf die Gewährleistung einer gesunden und sicheren Lernumgebung für Kinder im Rahmen des nationalen Gesetzes zur frühkindlichen

Bildung und Betreuung legen. In diesem Zusammenhang beschloss die Gemeinde, sich um eine neue Vorschule zu bemühen, die als erste ein Umweltzeichen erhalten sollte.

#### **Was wurde anders gemacht?**

Die Stadtverwaltung erkannte den innovativen Charakter der gestellten Anforderungen und beschloss, frühzeitig mit dem Markt in Kontakt zu treten, um die vorhandenen Optionen auszuloten. Auf dem nationalen finnischen Portal für öffentliche Auftragsvergabe wurde ein Informationssuchen gepostet, zuvor wurde ein detaillierterer Fragebogen veröffentlicht; zudem wurden Einzelgespräche mit den Anbietern geführt, die den Fragebogen beantwortet hatten.

#### **Was wurde damit erreicht?**

Der Austausch mit dem Markt zeigte, dass Anbieter in der Lage sind, eine mit dem Umweltzeichen ausgezeichnete Vorschule zu errichten. Außerdem erhielten Marktteilnehmer so genügend Zeit für die Ausarbeitung hochwertiger Angebote. Die Anforderungen in Bezug auf das Umweltzeichen wurden in den Spezifikationen des Vergabeverfahrens festgelegt. Schließlich gingen fünf geeignete Angebote ein, in denen die Kosten wesentlich niedriger als erwartet veranschlagt wurden. Daraufhin wurde die Gemeinde im Jahr 2017 mit dem Procura+-Preis für nachhaltige Beschaffung ausgezeichnet.

#### **Nähere Informationen:**

[https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue75\\_Case\\_Study\\_150\\_Hyvinkaa.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue75_Case_Study_150_Hyvinkaa.pdf)

<https://procuraplus.org/dev/awards/awards-2017/>

#### **BEISPIEL Vom EIC organisierte ePitching-Veranstaltung mit Auftraggebern im Zusammenhang mit COVID-19:**

*Zusammen gemeinsame Lösungen finden (Auftragsvergabe im europäischen Innovationsökosystem)*

In einer vollständig online durchgeführten Veranstaltung brachte der Europäische Innovationsrat (EIC) bei der ersten ePitching-Veranstaltung mit Auftraggebern, die sich mit Lösungen in Zusammenhang mit COVID-19 befasste, mehr als 50 öffentliche und private Auftraggeber, fünf europäische Unternehmen und mehr als 20 vom EIC unterstützte KMU zusammen.

Sowohl die öffentlichen und privaten Auftraggeber als auch die KMU hatten die Möglichkeit, ihre Bedürfnisse und die jeweiligen Lösungen vorzustellen und in Einzelgesprächen am Nachmittag stärker ins Detail zu gehen.

Es wurden zwei getrennte Runden organisiert, bei denen die KMU ihre Lösungen auf dem Gebiet der Medizinprodukte und neuer innovativer biotechnologischer Anwendungen präsentierten. Am Ende jeder Runde hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, die beste Präsentation auszuwählen.

Im Rahmen der Veranstaltung wurde deutlich, wie wichtig es ist, für Synergien zwischen KMU und Auftraggebern zu sorgen.

<https://ec.europa.eu/easme/en/news/eic-epitching-procurers-covid19-finding-common-solutions-together>

### **4.1.3 Fakultative Felder in den Standardformularen**

Ab dem 25. Oktober 2023 müssen öffentliche Auftraggeber neue und aktualisierte Standardformulare<sup>36</sup> ausfüllen, mit denen sie Informationen über die Nutzung der

<sup>36</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2019/1780 der Kommission vom 23. September 2019 zur Einführung von Standardformularen für die Veröffentlichung von Bekanntmachungen für öffentliche Aufträge und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1986 (elektronische Formulare — eForms).

innovationsfördernden Auftragsvergabe bereitstellen können. Die aktualisierten Standardformulare werden ein fakultatives Feld enthalten, in dem öffentliche Auftraggeber angeben können, dass sie im Rahmen des Vergabeverfahrens innovative Waren, Arbeiten oder Dienstleistungen erwerben. Durch die Nutzung dieser Option tragen öffentliche Auftraggeber zu einer genaueren Datenerfassung und einer Analyse der Nutzung von innovationsfördernder Auftragsvergabe in ihrem Land und in der gesamten EU bei.

Die ordnungsgemäße Umsetzung von eForms ist einer Investition gleichzusetzen. Wenngleich hierfür ausreichende Zeitfenster und Ressourcen erforderlich sind, ergeben sich für alle Implementierer und Nutzer erhebliche Zeiteinsparungen. Im Gegensatz zu früheren Standardformularen sollen eForms weitestgehend automatisch von Systemen für die elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge statt von den Nutzern ausgefüllt werden, sodass der Verwaltungsaufwand beträchtlich reduziert wird.

eForms können an nationale Bedürfnisse angepasst werden. Für ein besseres Verständnis des Verfahrens und der Optionen siehe den Leitfaden für die politische Umsetzung von eForms.<sup>37</sup>

#### **4.1.4 Technische Spezifikationen**

Eine geeignete Marktkonsultation ermöglicht öffentlichen Auftraggebern ein besseres Verständnis der verfügbaren Lösungen (und ihrer Parameter, besonderen Merkmale und messbaren 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.

##### **4.1.4.1 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 Auftraggeber 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.

---

<sup>37</sup> Siehe [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/eforms\\_de](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/eforms_de).

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 Auftragnehmer 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](http://www.gastdoz.arch.ethz.ch/pmeyer/Infos/Pollalis/case_Guggenheim.pdf)

#### **4.1.4.2 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 Marktconsultationen erworben werden.

Empfehlenswert ist die Einrichtung einer Plattform, auf der öffentliche Auftraggeber und andere Wirtschaftsteilnehmer ihre Erfahrungen mit den funktionellen technischen Spezifikationen und mit Zuschlagskriterien weitergeben, kommentieren und bewerten können.<sup>38</sup> Wenngleich die

<sup>38</sup> Kriterien für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen wurden bereits auf der folgenden Website zusammengestellt:

[https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm).

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 Spezifikationen des Vergabeverfahrens werden die Bieter verpflichtet, eine zuvor festgelegte „Komfortsituation“ sowie Energieeinsparungen und CO<sub>2</sub>-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.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>

#### 4.1.5 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.

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 Anforderungen und mit Zuschlagskriterien 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?**

Bei der Suche nach einem anderen Energieversorger wollten die Behörden der Stadt Bourg-en-Bresse Innovationen zulassen, ohne jedoch dabei zusätzliche Kosten oder größere Risiken auf sich zu nehmen.

**Was wurde anders gemacht?**

Nach den Spezifikationen des Vergabeverfahrens konnten die Bieter Varianten zur herkömmlichen Auswahl fossiler Brennstoffe vorschlagen. Traditionelle Angebote mit fossilen Brennstoffen waren nach wie vor erwünscht.

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

#### **4.1.6 Zuschlagskriterien**

Das Kriterium des wirtschaftlich günstigsten Angebots ist das einzige Zuschlagskriterium, das in der Richtlinie genannt wird. Eine intelligente Beschreibung des Kriteriums des wirtschaftlich günstigsten 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:

##### **4.1.6.1 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.)<sup>39</sup> 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 mit Nutzung, Unterhaltung, Recycling oder Entsorgung). Im Gegensatz zu Fällen, in denen der Preis nur ein Zuschlagskriterium neben funktionellen

<sup>39</sup> Die Artikel 67 und 68 der Richtlinie 2014/24/EU enthalten Hinweise dazu, wie das Kriterium des wirtschaftlich günstigsten Angebots in der Praxis angewendet werden kann. Artikel 67 Absatz 2 letzter Unterabsatz: „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.“

Anforderungen und/oder der Beschreibung von Varianten ist, bestehen dann, wenn der Preis das einzige Zuschlagskriterium ist, nur sehr geringe Chancen für eine Innovationsförderung.

#### **4.1.6.2 Kosten**

Öffentliche Auftraggeber können 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 Verwendung von Kosten als Zuschlagskriterium kann Innovationen anregen. 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 CO<sub>2</sub>-Emissionen gemäß der EU-Richtlinie zur Förderung sauberer Fahrzeuge.

Beispiel: Kosten in Verbindung mit den CO<sub>2</sub>-Emissionen eines Personenkraftwagens mit einem CO<sub>2</sub>-Ausstoß von 155 g/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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Emissionen) ergibt, erhält den Zuschlag.

**Was wurde damit erreicht?** Aufgrund der Zugrundelegung der Lebenszykluskosten als eines der Zuschlagskriterien und durch die Festlegung von Anforderungen für den maximalen CO<sub>2</sub>-Ausstoß erhält die slowenische Behörde für öffentliche Auftragsvergabe Angebote für Fahrzeuge mit geringeren CO<sub>2</sub>-Emissionen. Dadurch konnten die Emissionen um 3-45 g/km pro Fahrzeug verringert werden.

**Nähere Informationen:**

[https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/clean-vehicles-directive\\_de](https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/clean-vehicles-directive_de)  
[http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue17\\_Case\\_Study40\\_Slovenia\\_vehicles.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue17_Case_Study40_Slovenia_vehicles.pdf)

#### 4.1.6.3 Qualität

In den EU-Vorschriften wird mit dem 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, definiert. 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 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit besonderen Bedürfnissen) ein günstigeres Arbeitsumfeld schaffen.

**Was wurde anders gemacht?**

Es werden ausschließlich die Bürodrucker in Betracht gezogen, die die Anforderungen des Programms Energy Star 2.0 sowie die Vorschriften der 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/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:287253-2016:TEXT:DE:HTML>

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.

<b>BEISPIEL</b>	<b>UMSETZUNG</b>	<b>EINES</b>	<b>GANZHEITLICHEN</b>	<b>ANSATZES</b>	<b>IM</b>
<b>BESCHAFFUNGSPROZESS:</b>					

### 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 Inkontinenzpatientinnen und -patienten nicht die eigentlichen Einlagen (also der Preis des Produktes), sondern vielmehr all die Zusatzkosten waren, die mit der Versorgung von Patientinnen und Patienten mit Einlagen einhergingen (beispielsweise der Zeitaufwand der Pflegerinnen und Pfleger für den Wechsel der Einlagen und alle damit verbundenen Kosten, etwa wenn versehentlich die falschen Einlagen verwendet werden).

### Was wurde anders gemacht?

Folgende Zuschlagskriterien wurden zugrunde gelegt:

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

### Nähere Informationen:

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

## 4.1.7 Management von Rechten des geistigen Eigentums

Mitgliedstaaten und öffentliche Auftraggeber werden ermutigt, bei der öffentlichen Beschaffung einen strategischen Ansatz für den Umgang mit Rechten des geistigen Eigentums zu wählen.

Die öffentliche Beschaffung von innovativen Waren oder Dienstleistungen, insbesondere bei der Beschaffung von FuE-Dienstleistungen, Studien oder Software, kann zur Entstehung neuer Rechte des geistigen Eigentums (z. B. Patente oder Urheberrechte, Designrechte, Marken) führen. Bei der wettbewerblichen Auftragsvergabe, die nicht speziell auf den Kauf innovativer Produkte oder Dienstleistungen ausgerichtet ist, kann ein Auftragnehmer auch während der Vertragsdurchführung eine Innovation vorschlagen. Die Definition klarer Klauseln für die Rechte des geistigen Eigentums in den Ausschreibungsunterlagen ist daher für alle öffentlichen Vergabeverfahren wichtig.<sup>40</sup>

Öffentliche Auftraggeber müssen sicherstellen, dass die Zuweisung von Rechten des geistigen Eigentums bei der Auftragsvergabe dem geltenden Rechtsrahmen für Rechte des geistigen Eigentums auf europäischer<sup>41</sup> und auf nationaler Ebene<sup>42</sup> entspricht, z. B. den Bestimmungen

<sup>40</sup> Nützliche Hinweise zu den Rechten des geistigen Eigentums in Bezug auf die Beschaffung von IKT-basierten Innovationen sowie Vorlagen für Bestimmungen für geistiges Eigentum finden Sie in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Guide for the procurement of standards-based ICT - Elements of Good Practice“ („Leitfaden für die Beschaffung standardisierter IKT-Lösungen – Elemente der guten Praxis“), SWD(2013) 224 final.

<sup>41</sup> Siehe insbesondere die EU-Rechtsvorschriften im Bereich Urheberrecht. Diese umfassen 13 Richtlinien und zwei Verordnungen, die wesentliche Rechte für Urheber, ausübende Künstler, Produzenten und Rundfunkveranstalter harmonisieren <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-copyright-legislation>.

<sup>42</sup> Siehe Indikator 10, Teilindikator „IPR Regime“ in der Studie SMART 2016/0040 „Benchmarking of national innovation procurement policy frameworks across Europe“ (Benchmarking der nationalen Rechtsrahmen für die innovationsfördernde Auftragsvergabe in Europa): <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/benchmarking-national-innovation-procurement-policy-frameworks-across-europe>.

über die Mindestnutzungsrechte der rechtmäßigen Nutzer von Software, von Datenbanken usw. Unbeschadet dieses Rechtsrahmens für Rechte des geistigen Eigentums lassen die EU-Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe und die Beihilfavorschriften der EU die Möglichkeit offen, in den Ausschreibungsunterlagen eine Übertragung der Rechte des geistigen Eigentums vom teilnehmenden Wirtschaftsteilnehmer auf den öffentlichen Auftraggeber zu verlangen.<sup>43</sup> Bei der Zuweisung von Rechten des geistigen Eigentums, die aus Vorhaben erwachsen, gibt es für öffentliche Auftraggeber zwei grundlegende Optionen, wobei abweichende Regelungen möglich sind:

- der öffentliche Auftraggeber verlangt die Übertragung der neuen Rechte des geistigen Eigentums oder
- der öffentliche Auftraggeber verlangt eine solche Übertragung nicht, und die Rechte verbleiben beim Auftragnehmer.

Da diese Rechte wertvolle Güter darstellen und sich auf die Attraktivität der öffentlichen Auftragsvergabe für Innovatoren auswirken können, ist es wichtig, dass öffentliche Auftraggeber im Vorfeld in den Vergabeunterlagen die Aufteilung von Rechten des geistigen Eigentums im Zusammenhang mit dem öffentlichen Auftrag klar regeln und dabei die verschiedenen Interessen berücksichtigen, die auf dem Spiel stehen, insbesondere das öffentliche Interesse und politische Ziele.<sup>44</sup>

Da der Auftraggeber zu 100 % für die anfallenden Kosten aufkommt, geht er häufig davon aus, dass er Anspruch auf alle Ergebnisse hat. Die Übertragung der Rechte des geistigen Eigentums, die mit diesen Ergebnissen verbunden sind, an die öffentlichen Auftraggeber kann jedoch die Innovation beeinträchtigen. Die Auftragnehmer können daran gehindert werden, die Innovation in einem anderen Zusammenhang oder für einen anderen Kunden erneut zu verwenden oder sogar anzupassen/weiterzuentwickeln, was auch zu Qualitätseinbußen und höheren Kosten für den öffentlichen Auftraggeber führen kann. Häufig sind die Auftragnehmer 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. Unternehmen beklagen sich folglich darüber, dass nur in Europa die öffentlichen Auftraggeber Innovationen beeinträchtigen, indem sie sich ohne ernsthaften Grund die Rechte des geistigen Eigentums vorbehalten.<sup>45</sup>

#### **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. In den meisten EU-Mitgliedstaaten enthält der Rechtsrahmen für die öffentliche Auftragsvergabe keine

<sup>43</sup> In Artikel 42 der Richtlinie 2014/24/EU und Artikel 60 der Richtlinie 2014/25/EU heißt es: „In den technischen Spezifikationen kann ferner angegeben werden, ob Rechte des geistigen Eigentums übertragen werden müssen.“

<sup>44</sup> Nummer 33 Buchstabe b der Mitteilung der Kommission „Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation“, COM(2014) 3282, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=DE).

<sup>45</sup> Öffentliche Konsultation über Rechte des geistigen Eigentums und über Geschäftsgeheimnisse bei der öffentlichen Auftragsvergabe in Europa 2016, [https://ec.europa.eu/growth/content/consultation-respect-intellectual-property-public-procurement-procedures\\_de](https://ec.europa.eu/growth/content/consultation-respect-intellectual-property-public-procurement-procedures_de).

Bestimmungen über die Zuweisung von Rechten des geistigen Eigentums, und es wird dem öffentlichen Auftraggeber überlassen, die Zuweisung dieser Rechte in seinen Ausschreibungsunterlagen zu definieren. Da dies für einzelne Auftraggeber nicht immer eine einfache Aufgabe darstellt, haben elf europäische Länder nationale Vorschriften über die Zuweisung von Rechten des geistigen Eigentums bei der öffentlichen Auftragsvergabe verabschiedet, wonach diese Rechte grundsätzlich den Auftragnehmern überlassen werden: vor allem Belgien und Spanien (im Rahmen der Rechtsvorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe), Finnland, Frankreich und die Schweiz (im Rahmen der allgemeinen Bedingungen für öffentliche Aufträge) sowie Estland, Irland, Luxemburg, Ungarn und Slowenien (im Rahmen amtlicher Leitlinien).

**Nähere Informationen:**

Zuweisung von Rechten des geistigen Eigentums an Unternehmen in der öffentlichen Auftragsvergabe – Praktiken auf der ganzen Welt:

[http://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection.cfm?item\\_id=56812](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection.cfm?item_id=56812)

Weitere Informationen über die Zuweisung von Rechten des geistigen Eigentums an Unternehmen im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe in verschiedenen Ländern Europas:

[\*Siehe Indikator 10 in den Länderprofilen der Studie SMART 2016/0040\*](#)

Öffentliche Auftraggeber sollten daher in Erwägung ziehen, die Rechte des geistigen Eigentums bei den Anbietern zu belassen, wenn nicht ein überwiegendes öffentliches Interesse gegeben ist. Dies könnte der Fall sein, wenn der Anbieter die Ergebnisse des öffentlichen Auftrags nicht verwenden darf (z. B. aus Sicherheits- oder Vertraulichkeitsgründen), wenn er die Ergebnisse des Auftrags nicht verwenden kann (z. B. Gestaltung von Marketingkampagnen oder Logos speziell für öffentliche Auftraggeber), oder wenn der Auftraggeber alle Ergebnisse öffentlich zugänglich machen muss (z. B. bestimmte politische Berichte/Studien, Open-Data-Ziele). Der Ansatz, die Rechte des geistigen Eigentums bei den Anbietern zu belassen, wann immer dies angemessen ist, kann die öffentliche Auftragsvergabe für Innovatoren attraktiver machen.

In Fällen, in denen die Rechte des geistigen Eigentums den Auftragnehmern überlassen werden, können und sollten die öffentlichen Auftraggeber dennoch ihre berechtigten Interessen sowie das öffentliche Interesse schützen. Folglich kann es für öffentliche Auftraggeber notwendig sein, die folgenden Rechte zu behalten und diese im Vertrag kenntlich zu machen:<sup>46</sup>

- ausreichende Nutzungs- und Anpassungsrechte: lizenzfreie Rechte zur Nutzung und Anpassung der innovativen Lösungen. Um die Nutzung und Anpassung zu ermöglichen, müssen öffentliche Auftraggeber Zugriff auf die Unterlagen haben und benötigen möglicherweise auch das Recht, diese mit (einer begrenzten Anzahl von) „Peers“ (z. B. anderen Behörden, die mit der Lösung des Auftraggebers verbunden werden müssen) zu teilen.
- bedingtes Recht zur Auslizenzierung: Öffentliche Auftraggeber sollten vom Auftragnehmer verlangen können, bestimmten Dritten Lizenzen für den Betrieb/die Änderung der Lösung für den Auftraggeber zu fairen und angemessenen Marktbedingungen zu erteilen. Weigert sich der Auftragnehmer, sollte der öffentliche Auftraggeber das Recht haben, solche Lizenzen selbst an Dritte zu vergeben, um öffentliche Interessen zu schützen.
- angemessene Veröffentlichungsrechte: Obwohl die Zuweisung der Rechte des geistigen Eigentums an den öffentlichen Auftraggeber ratsam ist, wenn alle Ergebnisse öffentlich

---

<sup>46</sup> Für nähere Informationen siehe Anhang I über Rechte des geistigen Eigentums.

zugänglich gemacht werden müssen (z. B. Urheberrecht für bestimmte politische Berichte/Studien), sollten in anderen Fällen, in denen die Rechte beim Auftragnehmer verbleiben, die Zugangs- und Veröffentlichungsrechte für abgeleitete Daten gesichert werden (z. B. bestimmte öffentliche Daten, die für die allgemeine Bevölkerung von Interesse sind oder die der öffentliche Auftraggeber möglicherweise freiwillig veröffentlichen möchte, um die Wiederverwendung durch Dritte zu ermöglichen, z. B. zur Entwicklung anderer innovativer Lösungen).

Kurz gesagt: Wenn die Rechte des geistigen Eigentums den Auftragnehmern überlassen werden, können die industrielle Kommerzialisierung innovativer Lösungen gefördert, die berechtigten Interessen der Auftraggeber geschützt, und die Beschaffungskosten für den öffentlichen Sektor reduziert werden. Daher könnten die Mitgliedstaaten in Erwägung ziehen, Rechte des geistigen Eigentums den 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.

Weitere Informationen zu den Rechten des geistigen Eigentums, einschließlich allgemeiner Aspekte und der Art der zu beschaffenden Leistung, finden Sie in Anhang I. Informationen über das Zusammenspiel zwischen Rechten des geistigen Eigentums und staatlichen Beihilfen finden Sie in Kapitel 5.

**BEISPIEL: PROJEKT DES STADTRATS VON DUBLIN ZUR VORKOMMERZIELLEN AUFTRAGSVERGABE:**  
*Hochwassermanagement durch Überwachung des Straßenablaufs*

**Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?**

In den letzten Jahren haben Regenfälle in Dublin das bestehende Ableitungssystem oft überfordert. Ursache waren extreme Wetterereignisse, deren Auswirkungen durch die Verstopfung von Abflüssen und Straßenabläufen verschlimmert wurden. Dies hat zur Überflutung von Straßen und Grundstücken im Stadtgebiet von Dublin geführt. Das aktuelle System für Hochwassermanagement stützte sich auf lokales und historisches Wissen. Der Stadtrat erkannte jedoch den potenziellen Vorteil von Echtzeitinformationen, um Situationen einzuschätzen und vorausschauend bewältigen zu können. Solche Informationen könnten ferner bei der längerfristigen Planung des Hochwassermanagements für das Gebiet nützlich sein.

Im Rahmen einer Marktanalyse wurde ermittelt, dass es zwar eine kleine Anzahl möglicher technologischer Lösungen gab, diese aber weder mit geringen Kosten noch einer Skalierbarkeit und damit zwei Schlüsselzielen des Stadtrats von Dublin einhergingen.

**Was wurde anders gemacht?**

Enterprise Ireland ist die Regierungsorganisation, die für die Entwicklung und das Wachstum irischer Unternehmen auf den Weltmärkten verantwortlich ist. Die Organisation wurde mit der Förderung der vorkommerziellen Auftragsvergabe durch ihr Programm „*Small Business Innovation Research*“<sup>47</sup> (Innovationsforschung für kleine Unternehmen) beauftragt. Der Stadtrat von Dublin führte über dieses Programm einen innovationsfördernden Vergabewettbewerb für eine Lösung zur Überwachung des Straßenablaufs durch und bot einer Reihe von Unternehmen

<sup>47</sup> Trotz des Namens ist das irische vorkommerzielle Auftragsvergabeprogramm „*Small Business Innovation Research*“ nicht nur auf kleine Unternehmen beschränkt. Unternehmen jeder Größenordnung können teilnehmen.

eine Finanzierung für die Entwicklung eines kostengünstigen, skalierbaren und tragfähigen Ergebnisses. Um den Unternehmen zu helfen, sich über das Vergabeverfahren hinaus weiterzuentwickeln, wurden ihnen die Rechte des geistigen Eigentums überlassen, jedoch mit bestimmten Nutzungsrechten, die beim Stadtrat von Dublin verbleiben, und einer zusätzlichen Klausel, gemäß deren die Rechte auf Anfrage an den Stadtrat zurückfallen, wenn diese von den Unternehmen innerhalb von 3 Jahren für keine kommerzielle Nutzung verwendet werden.

#### **Was wurde damit erreicht?**

Während des Wettbewerbs finanzierte der Stadtrat Machbarkeitsstudien, den Bau von Prototypen und das Testen von Lösungen in einer realen Umgebung. Der Stadtrat begann eine Zusammenarbeit mit sechs Unternehmen, um Lösungen zu erproben. Durch Ausscheidung in einem weiteren Auswahlverfahren arbeitet er inzwischen mit zwei Unternehmen zusammen, um energiesparende und kostengünstige Geräte zu entwickeln, die Warnungen aus Einlaufschächten aus versenden können.

Der Stadtrat prüft derzeit die Ergebnisse von 50 aktiven Standorten und hofft, bis zum Ende des Prozesses eine skalierbare und kostengünstige Lösung zu beschaffen. Eines der Unternehmen verkauft nun seine Lösung und Varianten davon an andere Städte.

#### **Nähere Informationen:**

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:158589-2017:TEXT:DE:HTML>

(Auftragsbekanntmachung)

<https://smartcitiesireland.org/projects/gully-monitoring/>

### **BEISPIEL VORKOMMERZIELLE AUFTRAGSVERGABE FÜR EINE EU-BLOCKCHAIN-TECHNOLOGIE:**

*Neue grenzüberschreitende Dienstleistungen für EU-Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und öffentliche Verwaltungen*

#### **Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?**

Die Europäische Kommission arbeitet gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten, Norwegen und Liechtenstein an der Europäischen Blockchain-Dienste-Infrastruktur (*European Blockchain Service Infrastructure, EBSI*). Neue Blockchain-Innovationen werden benötigt, um EU-weit grenzüberschreitende öffentliche Dienstleistungen mit hohem Durchsatz und höchsten Sicherheits- und Datenschutzstandards zu erbringen und gleichzeitig die Umweltbelastung zu reduzieren.

#### **Was wurde anders gemacht?**

Die Europäische Kommission hat die vorkommerzielle Auftragsvergabe für eine EU-Blockchain-Technologie gestartet, um neue innovative Lösungen entwickeln und testen zu lassen. Da mit EBSI auch das Ziel verfolgt wird, neue Geschäftsmöglichkeiten zu schaffen und neue Führungsbereiche für europäische Unternehmen zu etablieren, wurden spezifische Klauseln für die Auftragsvergabe ausgearbeitet, die einen stärkeren Schutz des geistigen Eigentums von Unternehmen und eine wirksamere Kommerzialisierung ihrer Lösungen in Europa ermöglichen, während sie auch die Autonomie, Resilienz und Sicherheitsinteressen der EU-Strategie stärken.

#### **Was wurde damit erreicht?**

Die oben genannten Empfehlungen aus diesem Leitfaden wurden in die Praxis umgesetzt: Den Auftragnehmern wird gestattet, die Rechte des geistigen Eigentums zu erwerben, wobei für die Länder der Europäischen Gemeinschaft und die EBSI-Länder ausreichende Nutzungs- und Anpassungsrechte, das bedingte Recht zur Auslizenzierung und angemessene

Veröffentlichungsrechte gesichert werden. Der Auftraggeber ermutigt die Auftragnehmer, zur Standardisierung und Veröffentlichung der Ergebnisse beizutragen. Die EU hat das Recht, aus Gründen der strategischen Autonomie und der Sicherheit der EU, Einwände gegen die Übertragung oder Lizenzierung von Rechten des geistigen Eigentums an Drittländer zu erheben. Die Teilnahme an der Ausschreibung ist auf Wirtschaftsteilnehmer beschränkt, die in Ländern der Europäischen Wirtschaftsraums ansässig sind und von dort aus kontrolliert werden. Mit Hilfe der Bedingungen für den Erfüllungsort wird sichergestellt, dass 70 % der Arbeiten für den Auftrag und 100 % der Arbeiten an den Sicherheitskomponenten in Europa ausgeführt werden. Die EU hat das Recht, die Übertragung der während der Auftragsvergabe entstandenen Rechte des geistigen Eigentums vom Auftragnehmer auf den Auftraggeber anzufordern, wenn der Auftragnehmer die Ergebnisse nicht innerhalb von vier Jahren nach der Auftragsvergabe im Einklang mit den strategischen Autonomie- und Sicherheitsinteressen der EU weitgehend in Europa vermarktet oder wenn der Auftragnehmer die Anforderungen an den Erfüllungsort und die Kontrolle nicht erfüllt oder wenn die Übernahme oder Fusion des Auftragnehmers den Zugang zu oder die Vermarktung von Ergebnissen im Einklang mit den strategischen Autonomie- und Sicherheitsinteressen der EU negativ beeinflussen würde. Um die Resilienz und Wettbewerbsfähigkeit in der Lieferkette zu erhöhen, kommt im Rahmen der Beschaffung „Multiple Sourcing“-Ansatz zum Einsatz: Es wird ein Budget für den parallelen Einkauf von FuE bei sieben Anbietern in der ersten Planungsphase, vier Anbietern in der Prototyp-Phase und drei Anbietern in der Produktentwicklungs- und Testphase bereitgestellt.

Der Markt zeigte großes Interesse an dem im Rahmen des Auftrags gewählten Ansatz. Über 500 Personen nahmen an den verschiedenen Phasen der vorherigen Marktkonsultation teil, und 268 Teilnehmer hinterließen ihre Kontaktdaten im Online-Networking-Bereich für die vorkommerzielle Auftragsvergabe in Bezug auf die EU-Blockchain-Technologie und bekundeten damit, dass sie an einer Zusammenarbeit mit anderen Interessenträgern im Rahmen dieser Auftragsvergabe interessiert sind.

**Nähere Informationen:**

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-blockchain-pre-commercial-procurement>

#### **4.1.8 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 Indikatoren für Qualitäts- und Leistungsziele<sup>48</sup>;

---

<sup>48</sup> Ein Beispiel für einen ganzheitlichen Ansatz bei der Entwicklung von Vergabeunterlagen mit wesentlichen Leistungsindikatoren (*Key Performance Indicators*, KPI) in der Phase der ergebnisorientierten Auftragsausführung ist etwa dem Europäischen Spezifikationsformblatt (*European Specifications Template*) des Projekts STOPandGO zu entnehmen:

- Ausstiegsklauseln bei unzureichender Erfüllung oder (mit fairen Ausstiegsbedingungen für den Auftragnehmer) für den Fall, dass der Markt noch bessere Lösungen hervorbringt als die gerade in Entwicklung befindliche Lösung;
- Änderungsklauseln angesichts der Volatilität und der hohen Wahrscheinlichkeit weiterer Innovationen im Laufe der Auftragsausführung.<sup>49</sup>

Vertragserfüllungsklauseln können auch sogenannte Value-Engineering-Klauseln enthalten.<sup>50</sup> Letztere sollen die Auftragnehmer 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 Ausführung 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* (europäische Unterstützung für innovationsfördernde Auftragsvergabe, <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/en/industrie/actueel/revolutie-procesautomatisering-waterketen-helder-proces-voor-schoon-water>

- [http://stopandgoproject.eu/wp-content/uploads/2017/04/WP2\\_STOPandGO\\_D2.2\\_Update\\_European\\_Specification\\_Template\\_v1.2.pdf](http://stopandgoproject.eu/wp-content/uploads/2017/04/WP2_STOPandGO_D2.2_Update_European_Specification_Template_v1.2.pdf).

<sup>49</sup> Artikel 72 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2014/24/EU und Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2014/25/EU.

<sup>50</sup> Zu ergebnisbezogenen Zahlungsmodalitäten und zum Value-Engineering siehe folgende Beispiele mit den jeweiligen Literaturangaben:

- <http://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 EU-Rechtsvorschriften ist die Möglichkeit, bei öffentlichen Aufträgen für besonders komplexe einsatzbereite Lösungen (einschließlich Planungen und innovativer Lösungen) sowie für Lösungen, bei denen technische Spezifikationen nicht mit hinreichender Genauigkeit festgelegt werden können, in einem Verhandlungsverfahren geeignete Anpassungen zu vereinbaren.<sup>51</sup> In diesen Fällen haben die öffentlichen Auftraggeber nach den EU-Rechtsvorschriften die Wahl zwischen zwei Verfahren: Anwendung des Verhandlungsverfahrens<sup>52</sup> oder des wettbewerblichen Dialogs<sup>53</sup>.

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 Standardlösungen auf dem Markt nicht 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 Zuschlagskriterien zur Beschreibung der Qualität oder anderer messbarer Indikatoren einschließlich einer Prototypphase können erforderliche Voraussetzungen für die Beschaffung erfolgreicher Innovationen in diesem Verfahren sein.

<sup>51</sup> Artikel 26 Absatz 4 Buchstabe a der Richtlinie 2014/24/EU.

<sup>52</sup> Früher waren Verhandlungsverfahren bei Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung nur in bestimmten klar geregelten Fällen und nach der erfolglosen Durchführung anderer Verfahren zulässig.

<sup>53</sup> Der wettbewerbliche Dialog wurde mit den Richtlinien erheblich vereinfacht.

#### 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 Zuschlagskriterien nach dem Grundsatz des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses 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 Mitarbeiterinnen und 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 Ausschreibung werden die Qualitätskriterien sorgfältig so definiert, dass sie objektiv gemessen und verglichen werden können.

Beispiele für einen wettbewerblichen Dialog:

- Beispiel Kopenhagen (Abschnitt 2.1) und
- Beispiel Eindhoven (Abschnitt 3.1.5).

#### 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 anschließend durchgeführten 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 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, da in deren Rahmen 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 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 FuE-Bereich**

Zur Entwicklung einer individuellen innovativen Lösung müssen öffentliche Auftraggeber vielleicht Aufträge im FuE-Bereich 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 FuE-Bereich ist eine besondere Aufgabe für Einrichtungen mit einschlägiger Erfahrung. Sie ist jedoch auch eine Möglichkeit für öffentliche Auftraggeber im Allgemeinen. Ausschreibungen im FuE-Bereich können dazu beitragen, wegweisende Innovationen zu vermarkten oder innovative Lösungen aus anderen Bereichen für eigene Zwecke nutzbar zu machen. Die Vergabe von Aufträgen über FuE-Dienstleistungen 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 der Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen der Fall sein (die, außer in hinreichend begründeten Fällen, für technische Spezifikationen bei Beschaffungen, die für die Nutzung durch natürliche Personen bestimmt sind, obligatorisch sind). 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 Beihilfenvorschriften sicherzustellen, sollten öffentliche Auftraggeber insbesondere Abschnitt 5 dieses Leitfadens beachten, in dem u. a. die Bedingungen beschrieben sind, unter denen die Kommission davon ausgeht, dass die öffentliche Auftragsvergabe für FuE-Dienstleistungen keine staatliche Beihilfe beinhaltet.

In den folgenden Abschnitten werden die wesentlichen Merkmale der spezifischen öffentlichen Vergabeverfahren im Zusammenhang mit FuE-Dienstleistungen 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 FuE-Dienstleistungen und Zuweisung von Rechten des geistigen Eigentums**

Nach den EU-Rechtsvorschriften<sup>54</sup> unterliegen Aufträge über FuE-Dienstleistungen 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.<sup>55</sup> 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 unentgeltliche 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 beschließt, die neuen, aus dem FuE-Auftrag erwachsenden Rechte des geistigen Eigentums dem Auftragnehmer zu überlassen, sollten die technischen Spezifikationen eine solche Zuweisung dieser Rechte und insbesondere den Marktwert der dem Auftragnehmer überlassenen Rechte widerspiegeln, um mögliche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Der öffentliche Auftragnehmer kann beispielsweise die Nutzung dieser Rechte zum Zweck der Anwendung der jeweiligen Lösung vorsehen, und/oder er kann den Auftragnehmer verpflichten, Dritten in bestimmten Fällen zu 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 FuE-Dienstleistungen zu vorteilhaften Bedingungen an mehrere Wirtschaftsteilnehmer.

Die Möglichkeit zur vorkommerziellen Auftragsvergabe besteht seit 2007. Damit wird die Ausnahme von den Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge über FuE-Dienstleistungen in einem bestimmten Sonderfall in die Praxis umgesetzt<sup>56</sup>, nämlich dann, wenn der öffentliche Auftraggeber sich nicht sämtliche Vorteile des Auftrags über die Erbringung von

---

<sup>54</sup> Artikel 25 der Richtlinie 2014/23/EU, Artikel 14 der Richtlinie 2014/24/EU und Artikel 32 der Richtlinie 2014/25/EU.

<sup>55</sup> Siehe Abschnitt 4.2.3.2 über die vorkommerzielle Auftragsvergabe, [KOM\(2007\) 799 endg.](#) und [SEK\(2007\) 1668](#).

<sup>56</sup> Artikel 25 der Richtlinie 2014/23/EU, Artikel 14 der Richtlinie 2014/24/EU, Artikel 32 der Richtlinie 2014/25/EU und Artikel 13 Buchstaben f und j der Richtlinie 2009/81/EG.

FuE-Dienstleistungen selbst vorbehält, sondern die Vorteile zu marktüblichen Bedingungen mit den Wirtschaftsteilnehmern teilt.<sup>57</sup>

Bei diesem Ansatz überlässt der öffentliche Auftraggeber die aus dem Auftrag resultierenden neuen Rechte des geistigen Eigentums den beteiligten Wirtschaftsteilnehmern, behält jedoch das Recht:

- i) zur Nutzung der FuE-Ergebnisse für seinen eigenen Bedarf 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. Belege aus vorkommerziellen Vergabeverfahren haben gezeigt, dass der Preis im Durchschnitt 50 % niedriger war und bis zu viermal mehr Angebote mit höherer Qualität eingingen.<sup>58</sup>

Der Gegenstand einer vorkommerziellen Auftragsvergabe ist mindestens einer Kategorie von FuE-Tätigkeiten 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 Auftrags sein. 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 den Wert der Produkte überschreitet, auf die sich der Auftrag bezieht.<sup>59</sup>

Nach dieser Definition werden Aufträge über FuE-Dienstleistungen 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

---

<sup>57</sup> Die vorkommerzielle Auftragsvergabe ist ein spezifischer Ansatz für die Beschaffung von FuE-Dienstleistungen (wettbewerbsfähige Entwicklung in Phasen), bei dem der öffentliche Auftraggeber die FuE-Ergebnisse nicht ausschließlich sich selbst vorbehält, sondern die Risiken und den Nutzen der FuE mit den Dienstleistern teilt. Die Organisation der Risiko-Nutzen-Aufteilung und des gesamten Vergabeverfahrens in einer Weise, die maximalen Wettbewerb, Gleichbehandlung und Transparenz gewährleistet, ermöglicht es dem öffentlichen Auftraggeber, die bestmöglichen Lösungen zu ermitteln, die der Markt bieten kann, und unter bestimmten Bedingungen staatliche Beihilfen zu vermeiden. Siehe Abschnitt 2.3 der Mitteilung der Kommission „Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation“, COM(2014) 3282, (FEI-Rahmen) [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/rdi\\_framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/rdi_framework_en.pdf).

<sup>58</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/impacts-eu-funded-pre-commercial-procurements>

<sup>59</sup> Diese Möglichkeit wurde z. B. bei dem THALEA-Projekt in Abschnitt 3.1.1 genutzt, das im Rahmen der vorkommerziellen Auftragsvergabe die Nutzung der entwickelten Lösungen für vier Jahre nach dem Projekt erwarb.

konkurrieren, die nach der Bewertung ihrer Leistung nach vordefinierten Meilensteinen und nach 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 würden<sup>60</sup> oder iv) zu einer Verfälschung des fairen Wettbewerbs zwischen den beteiligten Anbietern der FuE-Dienstleistungen 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 FuE, nicht aber für kommerzielle Lieferungen zu erfüllen.

Die internationalen Verpflichtungen der EU auf bilateraler oder multilateraler Ebene erstrecken sich im Allgemeinen nicht auf diese Dienstleistungen. Wenn FuE-Dienstleistungen separat erworben werden und die aus der FuE erwachsenden Rechte des geistigen Eigentums den Anbietern überlassen werden – wie dies bei der vorkommerziellen Auftragsvergabe der Fall ist –, ist Wirtschaftsteilnehmern aus Drittländern der Zugang zu diesen Verfahren nicht garantiert. Die entsprechenden Verträge können Bedingungen für den Ort der Leistungserbringung enthalten.<sup>61</sup>

**ERGEBNISSE DER ERHEBUNG ÜBER VON DER EU FINANZIERT VORKOMMERZIELLE AUFTRAGSVERGABE**

*DAS GESAMTBILD*

<sup>60</sup> Zum Beispiel hinsichtlich der Besonderheiten ihrer individuellen Lösungsansätze, die dem Geschäftsgeheimnis unterliegen oder durch Rechte des geistigen Eigentums geschützt sind.

<sup>61</sup> Mitteilung der Kommission: Leitlinien zur Teilnahme von Bietern und Waren aus Drittländern am EU-Beschaffungsmarkt: [https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market\\_de](https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market_de).

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 (73,5 % aller Aufträge wurden an KMU/Start-ups vergeben);
- Förderung der grenzüberschreitenden Expansion (33,1 % aller Aufträge wurden grenzüberschreitend vergeben);
- Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit (99,5 % aller Auftragnehmer führen ihre FuE-Tätigkeit zu 100 % in Europa durch);
- Verdopplung der Erfolgsrate in Bezug auf die Kommerzialisierung der teilnehmenden Unternehmen (innerhalb eines Jahres: 50 % generierten Umsatz, 24 % zogen Kapitalbeteiligungen an, 18 % gingen Partnerschaften mit großen Unternehmen ein, 12 % machten eine Fusion oder Übernahme durch, 3 % führten bereits einen Börsengang 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>

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/pre-commercial-procurement-showcases>

Für Beispiele für von der EU geförderten Vorhaben mit vorkommerzieller Auftragsvergabe siehe:

- Chancen für KMU bei umfangreicheren Vorhaben (Abschnitt 3.1.4) und
- Imale, THALEA und die HPC-Vorhaben unter Abschnitt 2.5.2 und 3.1.1.

#### **4.2.3.3 Aufträge über FuE-Dienstleistungen**

Aufträge über FuE-Dienstleistungen beinhalten die Beschaffung von Prototypen bzw. der ersten vollständigen Produkte oder Dienstleistungen, die aufgrund von FuE-Tätigkeiten 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.

Eine Ausnahme<sup>62</sup> ermöglicht die Nutzung eines Verhandlungsverfahrens ohne Bekanntmachung des Auftrags über FuE-Dienstleistungen. 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

<sup>62</sup> Artikel 32 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie 2014/24/EU.

Bekanntmachung kann zur Anwendung kommen, wenn Lieferungen oder Leistungen in begrenztem Umfang im Verfahren der vorkommerziellen Auftragsvergabe entwickelt wurden.

**BEISPIEL**      **AUFTRAGSVERGABE AN VORDERSTER FRONT DER TECHNOLOGIE:**  
*Auftragnehmerbeziehungen in großen wissenschaftlichen Projekten am CERN*

**Warum wurde eine innovative Lösung in Betracht gezogen?**

Der Erfolg bei großen wissenschaftlichen Projekten hängt von der Kompetenz der Anbieter und der Auftragnehmer ab. Die Erfahrungen der Europäischen Organisation für Kernforschung (CERN) sind in dieser Hinsicht aufschlussreich.

**Was wurde anders gemacht?**

Ein wesentliches Merkmal der Auftragsvergabe durch CERN ist, dass jedes neue Upgrade seiner Beschleuniger mit anspruchsvolleren Anforderungen und Leistungen einhergeht, die die Anbieter an ihre Grenzen bringen. Darüber hinaus ist der Markt in einigen Fällen zu klein, um in die Produktion von kleinen Mengen von hochentwickelten und zukunftsweisenden Lieferungen zu investieren. Dies führt dazu, dass das CERN seine eigenen Prototypen entwickelt und eng mit seinen Lieferanten zusammenarbeitet.

**Was wurde damit erreicht?**

Das Ergebnis einer solchen Zusammenarbeit hat auch einen wichtigen kommerziellen Nutzen für die Lieferanten. Eine Studie über die Beschaffung für den Large Hadron Collider (LHC) und die Vergabe diesbezüglicher Aufträge verdeutlichte den klaren Nutzen für die CERN-Lieferanten: Etwa 38 % von ihnen hatten neue Produkte entwickelt, 44 % hatten ihre technologischen Kenntnisse verbessert, und 60 % konnten dank der Verträge mit dem CERN neue Kunden gewinnen.

Eine weitere Studie, in deren Rahmen eine Kosten-Nutzen-Analyse des LHC und seines Upgrades erstellt wird, wird an der Universität Mailand durchgeführt. Die vorläufigen Ergebnisse zeigen bereits einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen der LHC-Auftragsvergabe und Verbesserungen bei den FuE-Bemühungen, der Innovationskapazität und der wirtschaftlichen Leistung der Lieferanten.

**Nähere Informationen:**

<https://home.cern/fr/resources>

#### **4.2.3.4 Innovationspartnerschaften**

Die Innovationspartnerschaft<sup>63</sup> ist eine relativ neue Art der öffentlichen Auftragsvergabe, die in der Richtlinie 2014/24/EU<sup>64</sup> verankert ist. Sie kann nur in Fällen angewendet werden, in denen auf dem Markt keine Lösung zur Deckung des Bedarfs eines öffentlichen Auftraggebers verfügbar ist.

<sup>63</sup> Artikel 31 der Richtlinie 2014/24/EU.

<sup>64</sup> Siehe auch Artikel 49 der Richtlinie 2014/25/EU.

Das wesentliche Merkmal von Innovationspartnerschaften besteht darin, dass die Innovation erst bei der Ausführung des Auftrags erfolgt. Bei den meisten anderen Verfahren<sup>65</sup> 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.<sup>66</sup>

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**. Nach einem Aufruf zum Wettbewerb wird in dieser Phase auf der Grundlage der 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 mit einem beschränkten Verfahren mit einem vorherigen Aufruf zum Wettbewerb vergleichbar.
- In der nächsten Phase entwickeln der bzw. die Partner die neue Lösung in Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Auftraggeber. Diese **FuE-Phase** 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. Das geschieht nur, wenn sie den zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem Partner bzw. den Partnern vereinbarten Leistungsstufen und Höchstkosten entsprechen.

**Obwohl das Verfahren als „Partnerschaft“ und die Teilnehmer als „Partner“ bezeichnet werden, handelt es sich um ein Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, das den einschlägigen Rechtsvorschriften der EU und der WTO, d. h. insbesondere den Grundprinzipien des Wettbewerbs, der Transparenz und der Diskriminierungsfreiheit bei der Auftragsvergabe unterliegt.**

Die Innovationspartnerschaft wurde speziell entwickelt, um öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit zu geben, eine Partnerschaft zu gründen, um eine neue, innovative Lösung zu entwickeln und anschließend zu erwerben. Daher ist es wichtig, dass die Innovationspartnerschaft so strukturiert ist, dass sie die erforderliche Marktnachfrage („Market Pull“) bewirken kann, die die Entwicklung einer innovativen Lösung anstößt, ohne jedoch zu einer Marktabschottung zu führen.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Außer bei Aufträgen über FuE-Dienstleistungen einschließlich der vorkommerziellen Auftragsvergabe.

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> Siehe Erwägungsgrund 49 der Richtlinie 2014/24/EU.

In dieser Hinsicht ist aufgrund des Wegfalls eines separaten Vergabeverfahrens für die Beschaffung von Endprodukten oder Dienstleistungen in kommerziellem Umfang auch besonderes Augenmerk auf die Grundsätze der Beihilfenvorschriften der EU zu legen (siehe Abschnitt 5 über staatliche Beihilfen). Um sicherzustellen, dass öffentliche Auftraggeber Innovationspartnerschaften nicht in einer Weise nutzen, die den Wettbewerb behindert, einschränkt oder verfälscht<sup>68</sup>, werden in Richtlinie 2014/24/EU (insbesondere Artikel 31 zur Innovationspartnerschaft) Bestimmungen festgelegt, mit denen die Offenheit, Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Wettbewerbsfähigkeit der Innovationspartnerschaft gewährleistet wird.

Bei der Durchführung einer Innovationspartnerschaft gilt es daher auf die folgenden Aspekte zu achten:

- Einblicke in den relevanten Markt: Öffentliche Auftraggeber müssen
  - als Voraussetzung für eine Innovationspartnerschaft einen Bedarf an einer innovativen Lösung feststellen, die noch nicht auf dem Markt angeboten wird, und
  - ermitteln, dass es ernstzunehmende Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Deckung ihres Bedarfs realistisch ist, ohne dass sie in ihrem Streben, selbst nach innovativen Lösungen zu suchen, eingeschränkt werden.

Öffentliche Auftraggeber können hilfreiche und relevante Informationen, die in der Marktforschung bei Marktkonsultationen gewonnen wurden, sowie Erfahrungen aus erfolglosen Vergabewettbewerben und Informationen von Konferenzen und Messen oder Überprüfungen von Unternehmensstandards nutzen.

- Auftragsbekanntmachung: Die obligatorische Auftragsbekanntmachung muss detaillierte Informationen über die gesuchte Innovation enthalten. Dadurch wird sichergestellt, dass alle Wirtschaftsteilnehmer, die die Lösung sowohl entwickeln als auch anschließend liefern können, die Teilnahme an der Innovationspartnerschaft beantragen können.
- Die Kriterien für die Auswahl des Partners bzw. der Partner, der/die am besten zur Durchführung der betreffenden FuE-Tätigkeit und zur Umsetzung der innovativen Lösungen unter Praxisbedingungen in der Lage ist/sind (frühere Leistung, Referenzen, Zusammensetzung des Teams, Ausstattung, Qualitätssicherungssysteme usw.).
- Anzahl der Partner: Die Einrichtung von Innovationspartnerschaften mit mehreren Partnern kann den Wettbewerb erleichtern und ermöglicht das Ausloten verschiedener Lösungen.<sup>69</sup>
- Die daraus resultierende Innovation muss den Leistungsniveaus und Höchstkosten entsprechen, die zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Partnern im Voraus vereinbart wurden.
- Das Gleichgewicht zwischen dem Wert der Lieferungen und den für ihre Entwicklung erforderlichen Investitionen verhindert eine missbräuchliche Nutzung dieses Verfahrens. Die Dauer eines eventuellen anschließenden Lieferungszeitraums der Lösung darf nicht in einem Missverhältnis dazu stehen.
- Erfüllungsklauseln: Vertragserfüllungsklauseln, die dem öffentlichen Auftraggeber Folgendes ermöglichen:
  - Überwachung der Qualität der Leistung durch Indikatoren, die es ermöglichen, den Grad der Einhaltung zu messen;

---

<sup>68</sup> Siehe Erwägungsgrund 49 der Richtlinie 2014/24/EU.

<sup>69</sup> Siehe Erwägungsgrund 49 der Richtlinie 2014/24/EU.

- 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;
- 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 (siehe Abschnitt 4.1.7 und Anhang I);
- Gewährleistung, dass die Struktur der Innovationspartnerschaft (insbesondere ihre Dauer und der Wert der Partnerschaft) den Grad der Innovation durch die angebotene Lösung angemessen widerspiegelt.

## **INNOVATIONSPARTNERSCHAFTEN IN DER PRAXIS**

Seit der Einführung der Innovationspartnerschaft gemäß der Richtlinie 2014/24/EU wurden EU-weit Dutzende von Projekten ausgeschrieben. Verschiedene Arten von öffentlichen Einrichtungen – von Ministerien und öffentlichen Agenturen bis hin zu lokalen Behörden – haben dieses Verfahren genutzt. Damit werden vielfältige Bedürfnisse in ganz unterschiedlichen Sektoren und Branchen abgedeckt. Wie die von den Auftraggebern durchgeführte Marktforschung in allen Fällen gezeigt hatte, war keine der bisherigen Lösungen bedarfsgerecht.

### **BEISPIELE**

#### **1. BESTUHLUNG DES OLYMPIASTADIONS IN HELSINKI**

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:98072-2018:TEXT:DE:HTML&tabId=0>

#### Zweck des Projekts

Das Olympiastadion und die umliegenden Strukturen stehen in Finnland unter Denkmalschutz. Das Zentralamt für Denkmalpflege hatte dargelegt, dass die alten Holzbänke ein wichtiger Teil der Architektur des Stadions sind und dass die neuen Entwürfe die ästhetischen Anforderungen des Denkmalschutzes erfüllen müssen.

Wie aus der Marktstudie hervorging, gab es keine Lösungen, die den Anforderungen des Renovierungsprojekts für das Olympiastadion entsprachen:

- Die Sitze sollten ein integraler Bestandteil der Architektur des Stadions sein und im Falle einer Renovierung sorgfältig rekonstruiert werden, um der alten Form zu entsprechen;
- basierend auf dem funktionalen Design sollten einige Sitze die Materialanforderungen für den Brandschutz erfüllen;
- das Projekt sollte keine hohen Instandhaltungskosten für Anstrich, Brandschutz oder Reparaturen an Holzstichen verursachen;
- es sollte möglich sein, Befestigungen für alte Holzbänke zu verwenden (innovatives Design).

#### Verfahren

Das Verfahren wurde mit zwei verbindlichen Mindestanforderungen eingeleitet:

- ⇒ Sitze mit einem Drehmechanismus;
- ⇒ Sitze und Rückenlehnen, die separat abmontiert werden können.

Eine Auftragsbekanntmachung wurde im Juni 2017 zusammen mit einer vorläufigen Einladung

auf der Grundlage der Pläne des Architekten veröffentlicht. Im Anschluss fand die Teilnahmephase statt, die mit der Auswahl der Bieter endete. An die ausgewählten Bewerber wurde dann eine Einladung zur Verhandlung versandt. Diese Phase endete mit der Vergabe der Partnerschaft an drei Unternehmen, die auf der Grundlage der folgenden Kriterien ausgewählt wurden: Prototyp eines Sitzes, Entwicklungsplan und Kostenvoranschlag. Die Innovationspartnerschaft begann Anfang Dezember 2017 und umfasste zwei Entwicklungsphasen und ein Zwischenziel. Die Bewertungskriterien für jede Entwicklungsphase waren: Bewertung der Sitze, Materialien/Lebenszyklus/Wartung und Preis. Der Vertrag wurde im Dezember 2018 unterzeichnet.

## **2. BESCHAFFUNG INNOVATIVER HOCHGESCHWINDIGKEITSZÜGE UND ZUGEHÖRIGER UNTERSTÜTZUNGSELEMENTE**

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:234086-2015:TEXT:DE:HTML&tabId=0>

### Zweck des Projekts

Ziel des von der französischen Eisenbahngesellschaft SNCF gestarteten Projekts war die Entwicklung, Produktion und Lieferung von Triebzügen, die in der Lage sind, hauptsächlich in Frankreich und anderen europäischen Ländern mit einer Geschwindigkeit von 320 km/h oder mehr unter optimalen Kosten- und Umweltbedingungen zu fahren.

Das Projekt ist in drei Phasen gegliedert:

- i. FuE-Phase zur Erstellung einer detaillierten Spezifikation für innovative Hochgeschwindigkeitszüge zu einem festgelegten Anschaffungspreis;
- ii. Design- und Industrialisierungsphase für innovative Hochgeschwindigkeitszüge;
- iii. Produktionsphase und Lieferung einer prognostizierten Anzahl von Zügen (zwischen 50 und 200) sowie der zugehörigen Unterstützungselemente für den Betrieb und die Wartung der Züge.

### Verfahren

Anhand einer Marktstudie wurde nachgewiesen, dass der Bedarf nicht durch eine auf dem Markt bestehende Lösung gedeckt werden konnte. Dieses globale Benchmarking des verfügbaren Bestands an Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen führte zu der Feststellung, dass der geplante Zug nicht bereits auf dem Markt verfügbar war und ein echter Bedarf für einen innovativen Zug bestand.

In einem nächsten Schritt wurden die Leistungs- und Kostenobergrenzen festgelegt. Die Beschaffungsphase konnte nur durchgeführt werden, wenn das Ergebnis der FuE-Phase den zwischen der SNCF und dem Partner vereinbarten Leistungs- und Kostenobergrenzen entsprach. Diese Kosten- und Leistungsziele wurden in der Ausschreibung dargelegt.

Um den Gewinner der Partnerschaft zu bestimmen, wurden Verhandlungen mit den ausgewählten Kandidaten geführt. Die Gespräche konzentrierten sich auf Anpassungen des Angebots im Hinblick auf den Konzeptions-, Entwicklungs- und Produktionsbedarf sowie auf die mit jeder Phase des Projekts verbundenen Rechte des geistigen Eigentums.

## **3. GEMEINSAME AUFTRAGSVERGABE LOKALER BEHÖRDEN IN DÄNEMARK (ERHVERVSSTYRELSEN, ALBERTSLUND KOMMUNE, ESBJERG KOMMUNE, FREDERIKSSUND KOMMUNE)**

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:209875-2016:TEXT:DE:HTML&tabId=0>

### Zweck des Projekts

Die Innovationspartnerschaft zielte darauf ab, neue innovative Lösungen zu entwickeln, um Dehydrierung bei Menschen über 65 Jahren zu verhindern oder abzumildern. Ziel war es, vermeidbare Krankenhauseinweisungen für Menschen über 65 zu reduzieren, die zumeist durch

Dehydrierung verursacht werden.

### Verfahren

Zu Beginn des Verfahrens führte die dänische Wirtschaftsbehörde einen gründlichen Marktdialog in Form von zwei Workshops mit Unternehmen, Experten und Nutzern in den beteiligten Kommunen durch.

Bei der Vorbereitungsphase für die Innovationspartnerschaft lag der Schwerpunkt auf der Ermittlung des Beschaffungs- und Marktpotenzials, um innovative Unternehmen anzuziehen. Fachliche Unterstützung war hierbei notwendig.

In Rahmen der Verhandlungsphase konnten verschiedene Modelle zur Entwicklung von IT-Lösungen bewertet und auch Eckpunkte für die Innovationspartnerschaft diskutiert werden: Quellcodes, personenbezogene Daten usw.

Es wurden zwei Innovationspartnerschaften vergeben. Während der Entwicklungsphase (nach der Vergabe) konnte einer der beiden Partner keinen Prototyp liefern, der die im Vertrag festgelegten Leistungsniveaus erfüllte. Es wurde daher beschlossen, die Partnerschaft mit diesem Konsortium zu beenden.



### **Die wichtigsten Erfolgsfaktoren für eine Innovationspartnerschaft sind im Allgemeinen:**

- eine ordnungsgemäß durchgeführte Bewertungsphase, um festzustellen, ob eine FuE-Phase wirklich erforderlich ist, sowie ein strategischer Ansatz für Rechte des geistigen Eigentums;
- die Vorwegnahme der allgemeinen Planung und der verschiedenen Phasen des Auftrags;
- die Aufstellung eines multidisziplinären Projektteams mit einschlägigen Experten und die Einrichtung einer echten und langfristigen Steuerung/Überwachung des Auftrags. Dadurch kann der öffentliche Auftraggeber die Zwischenergebnisse der Partner bewerten;
- die Einführung einer auf Zusammenarbeit ausgerichteten und agilen Arbeitsmethode für den Austausch und die gemeinsame Konzeption mit Partnern und
- die Achtung der Gleichbehandlung der Partner und die Wahrung des Geschäftsgeheimnisses während der Durchführungsphase der Partnerschaft.

## **5 STAATLICHE BEIHILFEN**

Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen werden öffentliche Mittel verwendet, um Wirtschaftsteilnehmer für den Erwerb von Waren, Dienstleistungen oder Bauleistungen zu bezahlen. Die Behörden müssen daher sicherstellen, dass sie bei der Durchführung dieser Transaktionen (unabhängig von dem verwendeten Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge) keine staatlichen Beihilfen in einer Weise gewähren, die gegen die Beihilfenvorschriften der EU verstoßen würde. Zu prüfen ist insbesondere, ob die Zahlungen an ein Unternehmen, das einen Auftrag im Rahmen eines öffentlichen Vergabeverfahrens übernimmt, den Betrag überschreiten, den es zu Marktbedingungen erhalten würde. Aus diesem Grund wird in diesem Leitfaden auf bestimmte Kriterien hingewiesen, denen die innovationsfördernde Auftragsvergabe genügen sollte, damit verhindert wird, dass Anbieter staatliche Beihilfen erhalten.

In der Regel verschaffen wirtschaftliche Transaktionen von öffentlichen Stellen der Gegenseite keinen Vorteil und stellen somit keine Beihilfe dar, sofern sie zu normalen Marktbedingungen<sup>70</sup> vorgenommen werden. Gemäß der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe<sup>71</sup> ist dies grundsätzlich der Fall, wenn das Ausschreibungsverfahren wettbewerbsorientiert, transparent, diskriminierungsfrei und bedingungsfrei ist und im Einklang mit den einschlägigen EU-Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe steht. Die Ausschreibung sollte ermöglichen, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot dem Marktwert entspricht.

In der Bekanntmachung der Kommission wird jedoch auf einige besondere Umstände hingewiesen, unter denen die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge die Ermittlung eines Marktpreises nicht zulassen, zum Beispiel:

- Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung einer Bekanntmachung, wenn die besonderen Umstände die Ermittlung des Marktpreises nicht zulassen;
- in besonderen Fällen, in denen nur ein Angebot abgegeben wird, sollte der öffentliche Auftraggeber nachweisen können, dass das Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens den Marktpreis widerspiegelt, indem<sup>72</sup>:
  - entweder die Objektivität der Spezifikationen des Vergabeverfahrens nachgewiesen wird, die keinen bestimmten Wirtschaftsteilnehmer begünstigen,
  - oder durch zusätzliche Maßnahmen überprüft wird, dass das Ergebnis dem Marktpreis entspricht.

Was die Beschaffung von FuE-Dienstleistungen (einschließlich der vorkommerziellen Auftragsvergabe) betrifft, so sind im Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation der Kommission die folgenden kumulativen spezifischen Bedingungen festgelegt, die die Behörden beachten müssen, um das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe zu vermeiden<sup>73</sup>:

- Das Auswahlverfahren ist wettbewerbsfähig, transparent und diskriminierungsfrei und stützt sich auf vorab festgelegte objektive Auswahl- und Zuschlagskriterien.
- Die geplanten vertraglichen Vereinbarungen, in denen alle Rechte und Pflichten der Vertragspartner – u. a. hinsichtlich der Rechte des geistigen Eigentums – festgelegt sind, werden allen interessierten Bietern vor Beginn des Ausschreibungsverfahrens zur Verfügung gestellt.

---

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> Siehe Absatz 89 ff. der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C.2016.262.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2016%3A262%3ATOC#>.

<sup>72</sup> Diese Bedingungen sind nicht kumulativ (siehe Randnummer 93 der vorgenannten Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe).

<sup>73</sup> Diese Kriterien sind unter Abschnitt 2.3 des Unionsrahmens für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation näher ausgeführt, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:C:2014:198:TOC>.

- Bei der Auftragsvergabe wird den beteiligten Anbietern bei der in kommerziellem Umfang erfolgenden Bereitstellung der Endprodukte oder der Enddienstleistungen keine Vorzugsbehandlung zuteil,<sup>74</sup>
- und eine der folgenden Bedingungen ist erfüllt:
  - Alle Ergebnisse, für die keine Rechte des geistigen Eigentums begründet werden, können weit verbreitet werden (zum Beispiel durch Veröffentlichung, Lehre oder Beitrag zu den Normungsgremien in einer Weise, die andere Unternehmen in die Lage versetzt, sie zu reproduzieren),

und alle Rechte des geistigen Eigentums werden dem öffentlichen Auftraggeber in vollem Umfang zugeordnet.

- Dienstleistungserbringer, denen die Ergebnisse, die Rechte des geistigen Eigentums begründen, zugewiesen werden, sind verpflichtet, dem öffentlichen Auftraggeber kostenlos unbegrenzten Zugang zu diesen Ergebnissen zu gewähren und Dritten, z. B. durch nichtexklusive Lizenzen, Zugang zu Marktbedingungen zu gewähren.

Sind die oben genannten Voraussetzungen nicht erfüllt, können die Behörden die Bedingungen des Vertrags zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem Unternehmen einer Einzelprüfung unterziehen, oder in Zweifelsfällen die Kommission über die Maßnahme in Kenntnis setzen.

Für Situationen, die staatliche Beihilfen umfassen, gelten die üblichen Beihilfevorschriften, d. h. die Beihilfe kann als mit dem AEUV vereinbar angesehen werden, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllt.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Unbeschadet etwaiger Verfahren, die sowohl die Entwicklung als auch den anschließenden Erwerb von einmaligen oder spezialisierten Waren oder Dienstleistungen abdecken.

<sup>75</sup> Die Bedingungen, unter denen staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation als mit dem AEUV vereinbar angesehen werden können, sind im Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation sowie in der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, geändert durch die Verordnung (EU) 2017/1084, festgelegt, siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02014R0651-20170710>.

Die Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission enthält Bedingungen, gemäß welchen die Beihilfe als De-minimis-Beihilfen eingestuft und von der Meldepflicht ausgenommen werden kann, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32013R1408>.

## ANHANG I: RECHTE DES GEISTIGEN EIGENTUMS

In diesem Anhang werden Fragen zu den Rechten des geistigen Eigentums erläutert, die in der Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe auftreten können, wenn in Erwägung gezogen wird, diese Rechte dem Auftragnehmer zu überlassen, weil die betreffende Vergabe als „innovationsfördernde Auftragsvergabe“ eingestuft wird und/oder weil angenommen wird, dass eine solche rechtliche Konstruktion zur Förderung von Innovationen beitragen könnte.

Es werden zusätzliche Hinweise zu folgenden Fragen gegeben:

- Wann es für den Auftraggeber angemessen sein kann, die Rechte des geistigen Eigentums, die sich aus den Leistungen des Vergabeverfahrens ergeben, dem Auftragnehmer zu überlassen und
- wie dies in solchen Fällen in geeignete vertragliche Mechanismen umgesetzt werden sollte.

Teil I enthält genauere Informationen zu allgemeinen Aspekten in Bezug auf die Rechte des geistigen Eigentums, während in Teil II verschiedene Arten von Leistungen und ihr Zusammenhang mit Rechten des geistigen Eigentums untersucht werden.

### **Teil I – Allgemeine Aspekte in Bezug auf die Rechte des geistigen Eigentums**

Beim Entwurf oder der Diskussion der vertraglichen Klauseln zum Schutz des geistigen Eigentums sollte die öffentliche Verwaltung ihre politischen Ziele und ihre Interessen im Auge behalten, die in der Regel folgende sind: Die für ihren Bedarf notwendigen Rechte zu einem angemessenen Preis zu erwerben und gleichzeitig eine zukünftige Bindung (an den Auftragnehmer) oder Rechtsansprüche (von Dritten oder dem Auftragnehmer) zu vermeiden.

Der Leitsatz sollte lauten: *„Erwerben Sie alles, was Sie brauchen, aber nur alles, was Sie brauchen – auch in der Zukunft.“*

#### ***Sollte ein öffentlicher Auftraggeber die Rechte des geistigen Eigentums besitzen?***

Die Entscheidung, die Rechte des geistigen Eigentums nicht zu erwerben, ermöglicht es dem öffentlichen Auftraggeber immer noch, alle erforderlichen Rechte zu erhalten, um seine eigene Handlungsfreiheit zu sichern, während er die Verantwortung und die Kosten für den Schutz und die Aufrechterhaltung der Schutzrechte sowie für den Umgang mit möglichen Rechtsansprüchen beim Auftragnehmer belässt. Es ist jedoch möglicherweise nicht der am besten geeignete Ansatz, wenn das Ziel darin besteht, die Ergebnisse des Auftrags einer breiteren Öffentlichkeit kostenlos zur Verfügung zu stellen (sofern der öffentliche Auftraggeber keine offene Lizenz erwirbt).

Erwirbt der öffentliche Auftraggeber die Rechte des geistigen Eigentums nicht, sollte in den Ausschreibungsunterlagen immer klar beschrieben werden, welche Rechte der Auftraggeber trotzdem besitzen möchte, neben ihrem Umfang, ihrem Geltungsgebiet, ihrer Dauer und ihrem/ihren Begünstigten:

- Hinsichtlich des **Umfangs** sollte darauf geachtet werden, dass die Rechte umfassend genug sind (zur Nutzung, zur Änderung usw.), auch für den vorhersehbaren zukünftigen Bedarf. Nach dem Vertragsrecht vieler Rechtsordnungen würde die Lizenz bei Zweifeln über den genauen Umfang wahrscheinlich eher zugunsten des Lizenzgebers als zugunsten des Lizenznehmers ausgelegt werden;
- hinsichtlich des **Gebiets** sollte nach Möglichkeit vorgesehen werden, dass der Auftragnehmer dem öffentlichen Auftraggeber diese Rechte weltweit einräumt;

- hinsichtlich der **Laufzeit** sollte der öffentliche Auftraggeber überlegen, ob eine begrenzte Laufzeit ausreicht oder ob die Laufzeit den betreffenden Rechten des geistigen Eigentums entsprechen sollte. Letzteres bedeutet in der Praxis, dass die Lizenz unwiderruflich ist (solange sich die Behörde an ihre Bedingungen hält);
- hinsichtlich der **Begünstigten** muss die Lizenz unter Umständen die Möglichkeit beinhalten, die Ergebnisse vorab in einer Liste verzeichneten sonstigen Institutionen oder Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, z. B. sonstigen Behörden, die mit dem Auftraggeber in Verbindung stehen müssen (obwohl dies in der Praxis darauf hinausläuft, einen Teil des zukünftigen Marktes des neuen Produkts oder der neuen Dienstleistung „herauszulösen“).

### ***Beeinflussen Entscheidungen über Rechte des geistigen Eigentums den Preis?***

Wenn die Rechte dem Auftragnehmer überlassen werden, führt dies in der Regel zu einem niedrigeren Preis und kann mehr Bieter zur Angebotsabgabe bewegen.

Ob dies der Fall ist, ist möglicherweise nicht immer ohne Weiteres nachprüfbar. Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, die Bieter um zwei Preise zu ersuchen – einen „tatsächlichen Preis“ für eine Lizenz und einen „virtuellen Preis“– für die Übertragung des Eigentums. Alternativ kann im Vertrag festgelegt werden, dass für die kommerzielle Nutzung des Produkts oder der Dienstleistung auf dem Markt Lizenzgebühren an die öffentliche Behörde zu entrichten sind. Dabei sind verschiedene Zahlungsmodalitäten möglich (pauschal, anteilig, einmalig, wiederkehrend, usw.); Wenn solche Lizenzgebühren vorgesehen sind, sollten auch Prüfmechanismen Teil des Vertrages sein.

### ***Wie kann der öffentliche Auftraggeber geschützt werden, wenn er nicht Eigentümer der Rechte ist?***

Es kann sinnvoll sein, zusätzliche Rechte für den öffentlichen Auftraggeber vorzusehen, die eine Bindung an eine bestimmte Technik verhindern und den künftigen Zugang zu einer genügend wettbewerbsfähigen Lieferkette sicherstellen.<sup>76</sup> Eine Liste solcher Rechte ist unten aufgeführt.

– Der öffentliche Auftraggeber kann sich das Recht vorbehalten, vom Auftragnehmer zu verlangen, dass er Dritten Lizenzen zur Nutzung der Ergebnisse für den Auftraggeber (d. h. zur Erbringung der innovativen Dienstleistung oder zur Herstellung des innovativen Produkts für den Auftraggeber) zu fairen, transparenten, angemessenen, verhältnismäßigen und/oder diskriminierungsfreien Bedingungen erteilt (oder, falls der Auftragnehmer dies nicht tut, diese selbst erteilt);

– wenn der Auftragnehmer die Ergebnisse entgegen dem öffentlichen Interesse verwendet oder es versäumt, die Ergebnisse innerhalb einer angemessenen, im Voraus vereinbarten Frist nach Vertragsende wirtschaftlich zu nutzen, kann der Auftraggeber – nach Anhörung des Auftragnehmers zu den Gründen für die Nichtnutzung – das Recht behalten, vom Auftragnehmer zu verlangen, dass er das Eigentum an den Ergebnissen (einschließlich der Rechte des geistigen Eigentums), die aus dem Vertrag resultieren, auf den Auftraggeber überträgt (sogenannte Rückübertragungsklausel);

<sup>76</sup> Diese zusätzlichen Rechte sind standardmäßig in EU-finanzierten vorkommerziellen Auftragsvergabeverfahren enthalten. Weitere Informationen: [http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/other/gm/h2020-guide-pcp-procurement-docs\\_en.docx](http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/other/gm/h2020-guide-pcp-procurement-docs_en.docx)

– sofern eine umfassendere Nutzung der Ergebnisse über die im Vertrag festgelegten Begünstigten hinaus gewünscht wird oder Interoperabilität oder Anschlussfähigkeit mit anderen Systemen auf dem Markt wichtig ist, kann der Vertrag das Recht für den öffentlichen Auftraggeber und/oder die Verpflichtung für den Auftragnehmer vorsehen, zur Normung beizutragen (während und/oder nach der Laufzeit des Vertrags) und/oder Zusammenfassungen der Ergebnisse zu veröffentlichen (stets in Absprache mit dem Auftragnehmer, um einen angemessenen Schutz des geistigen Eigentums sicherzustellen).

### ***Wie sollten bereits bestehende Rechte des geistigen Eigentums gehandhabt werden?***

Im Vertrag muss klar zwischen den Bestimmungen für geistiges Eigentum, die für bereits bestehende Materialien gelten (manchmal als „Background-Eigentumsrechte“ bezeichnet), und Bestimmungen, die für die Materialien, die im Rahmen des Auftrags neu geschaffen werden („Foreground-Eigentumsrechte“), unterschieden werden. Wenn die sowohl die neuen als auch die bestehenden Rechte des geistigen Eigentums dem Auftragnehmer überlassen werden, kann dieser die Gesamtheit der neuen und bestehenden Rechte optimal verwalten und dem öffentlichen Auftraggeber ein besseres Paketangebot für die Nutzungsrechte anbieten. Um die Bindung an eine bestimmte Technik zu verhindern, kann es auch entscheidend sein, dass der öffentliche Auftraggeber von den Bietern verlangt, bereits bestehende Rechte vor der Auftragsvergabe festzuschreiben und auf Anfrage weiterführende Informationen zu liefern.

### ***Wie sieht es mit der Übertragung des Vertrags aus?***

Wenn die Identität des Auftragnehmers wichtig ist (Intuitu-personae-Vereinbarung) oder wenn Bedenken hinsichtlich der Sicherheit oder der strategischen Autonomie bestehen, könnte der Vertrag die Möglichkeiten des Auftragnehmers einschränken, die Rechte des geistigen Eigentums weiter zu übertragen oder ausschließlich an einen Dritten zu lizenzieren (z. B. einen Dritten außerhalb der EU). Diese Beschränkungen könnten die Verpflichtung, die Absicht der Übertragung oder der ausschließlichen Lizenzierung zuerst mitzuteilen, ein Vetorecht des öffentlichen Auftraggebers oder Mechanismen wie Change-of-Control-Klauseln umfassen.

Schließlich sollten die Vorschriften des Wettbewerbsrechts (insbesondere zu staatlichen Beihilfen, siehe Kapitel 5) berücksichtigt werden, um die Rechtsgültigkeit der geplanten Mechanismen für das geistige Eigentum zu beurteilen.

## **Teil II – Arten von Leistungen und Zusammenhang mit Rechten des geistigen Eigentums**

Es gibt verschiedene Arten von Leistungen, die ein öffentlicher Auftraggeber beschaffen kann, und die Art kann sich auf den Umgang mit Rechten des geistigen Eigentums auswirken.

### **Technische Erfindungen**

Technische Erfindungen können durch verschiedene Arten von Rechten des geistigen Eigentums geschützt werden: eingetragene Eigentumsrechte wie Patente und Gebrauchsmuster und nicht eingetragene Eigentumsrechte wie Geschäftsgeheimnisse.

Wenn die Leistung einer Ausschreibung eine technische Erfindung darstellen könnte, stellt sich auch die Frage, ob es besser ist, dass der öffentliche Auftraggeber die Rechte des geistigen Eigentums erwirbt (und die Erfindung schützt, verteidigt und nutzt), oder die Rechte (und der mögliche Schutz, Rechtsstreitigkeiten und die Nutzung/das technische Know-how) besser dem Auftragnehmer überlassen werden.

Die Antwort hängt u. a. von Erwägungen des öffentlichen Interesses und von Sicherheitsinteressen ab. Ferner hängt es davon ab, ob der öffentliche Auftraggeber beabsichtigt, nur ein Anwender der künftigen Technologie zu sein, oder ob er deren Nutzung auf dem Markt durch Technologietransfer-Vereinbarungen aktiv vorantreiben will (z. B. als künftiger

technischer Standard). Im ersten Fall muss er unter Umständen nicht der Besitzer der Erfindung sein. Eine weitere wichtige Überlegung ist, ob der öffentliche Auftraggeber über den Auftrag, das Know-how, die finanziellen und rechtlichen Ressourcen verfügt, um Rechte des geistigen Eigentums im Zusammenhang mit technischen Erfindungen zu schützen und zu verteidigen. Häufig sind die Auftragnehmer vielleicht besser als öffentliche Auftraggeber in der Lage, die aus einem öffentlichen Auftrag resultierenden Erfindungen zu kommerzialisieren, einen angemessenen Schutz der gewerblichen Schutzrechte sicherzustellen, und Rechte des geistigen Eigentums in Gerichtsverfahren zu verteidigen.

Wenn entschieden wird, die Rechte des geistigen Eigentums dem Auftragnehmer zu überlassen, sollten im Vertrag zusätzlich zu den in Teil I genannten Punkten die folgenden Elemente gebührend berücksichtigt werden:

- Es sollte klar zwischen den eingetragenen Eigentumsrechten, z. B. Patenten und Gebrauchsmustern, und nicht eingetragenen Eigentumsrechten, z. B. Geschäftsgeheimnissen, unterschieden werden. Bei technischen Erfindungen sollte der Auftragnehmer vertraglich verpflichtet werden, den öffentlichen Auftraggeber bei neuen Erfindungen zu benachrichtigen, wenn der Auftragnehmer sich entscheidet, diese mit eingetragenen Eigentumsrechten zu schützen. Gegebenenfalls sind auch die Rechtsordnungen, in denen dieser Schutz gilt, anzugeben. Auf diese Weise kennt der öffentliche Auftraggeber stets die vom Auftragnehmer veranlasste Abdeckung der Eigentumsrechte; sollte diese nicht ausreichen, kann der öffentliche Auftraggeber immer noch zusätzlichen Schutz für Erfindungen beantragen, die der Auftragnehmer nicht schützen will.
- Dass die öffentliche Behörde, Informationen über das neue Produkt oder die neue Dienstleistung offenlegen muss, ist mit den Interessen des Auftragnehmers an der Geheimhaltung gewisser Informationen (technisches Know-how, Geschäftsgeheimnisse) abzustimmen, insbesondere bevor etwaige Patentanmeldungen eingereicht werden.
- Es könnte die Notwendigkeit bestehen, zumindest anfangs technische Unterstützung durch den Auftragnehmer vorzusehen.
- Im Vertrag sollte geklärt werden, ob die öffentliche Behörde zu künftigen Verbesserungen der Erfindung berechtigt ist, und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen.
- Wie bei den anderen Vermögenswerten des geistigen Eigentums sollte die Lizenz für die öffentliche Behörde umfassend genug sein, um aktuelle und künftige Bedürfnisse der Behörde abzudecken, z. B. das Recht, die Erfindung zu ändern, das Recht, einige andere öffentliche Behörden zur Nutzung der Erfindung zu ermächtigen, und das Recht auf Erlangung technischer Informationen.

## **Software**

Mündet eine Ausschreibung in die Entwicklung einer Software, die speziell für den Auftraggeber entwickelt wird (unter der Annahme, dass eine solche Software noch nicht auf dem Markt verfügbar ist), sollte geprüft werden, ob der Auftraggeber die Rechte des geistigen Eigentums oder nur eine Lizenz benötigt. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die EU-Richtlinie über den Rechtsschutz von Computerprogrammen<sup>77</sup> den rechtmäßigen Nutzern eine Reihe von Mindestrechten gewährt, auf die vertraglich nicht verzichtet werden kann. Der

---

<sup>77</sup> Richtlinie 2009/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über den Rechtsschutz von Computerprogrammen (kodifizierte Fassung).

öffentliche Auftraggeber kommt somit in den Genuss dieser Rechte, die jedoch in den meisten Fällen nicht ausreichen, um seinen Bedarf zu decken.

Die Open-Data-Richtlinie<sup>78</sup> gilt nicht für Software. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, Software als Open-Source-Software zur Verfügung zu stellen, selbst wenn sie die Eigentumsrechte besitzen. Gemäß der Open-Data-Richtlinie können die Mitgliedstaaten jedoch entscheiden, Software in den Anwendungsbereich ihrer nationalen Durchführungsvorschriften aufzunehmen.<sup>79</sup>

Die Forderung nach der Übertragung der Rechte des geistigen Eigentums kann u. a. aus folgenden Gründen gerechtfertigt sein:

- Wenn der Zweck darin besteht, die Software als Open-Source-Software, also für jedermann zugänglich zu machen (einschließlich der Quellcodes), muss in der Praxis vorgesehen sein, dass der Auftragnehmer die Eigentumsrechte an der neu geschaffenen Software auf den Auftraggeber überträgt. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn der Auftraggeber die Transparenz der Software sicherstellen oder Beiträge der Community fördern möchte. Im Prinzip könnte eine Alternative darin bestehen, dem Auftragnehmer die Eigentumsrechte zu überlassen, ihn aber zu verpflichten, die Software als Open-Source-Software zu lizenzieren (was ihn jedoch der Möglichkeit beraubt, Einnahmen aus der Lizenzierung zu erzielen).
- Wenn es aus Sicherheits- oder anderen Gründen notwendig ist, dass die Software anderen potenziellen Anwendern überhaupt nicht zur Verfügung gestellt wird, sondern vertraulich bleibt, müssen auch die betreffenden Rechte des geistigen Eigentums erworben werden. Alternativ könnte der Auftragnehmer vertraglich zur Geheimhaltung der Software verpflichtet werden, was jedoch schwieriger durchzusetzen sein könnte.

Eine logische Folge des Erwerbs der Rechte des geistigen Eigentums für die Software besteht darin, dass der Auftraggeber die Quellcodes (und alle nützlichen technischen Unterlagen) erhalten muss, um seine Eigentumsrechte wirksam ausüben zu können.

In vielen anderen Fällen kann es jedoch interessanter sein, die Rechte des geistigen Eigentums dem Softwareentwickler zu überlassen und damit dem Auftragnehmer auch die Möglichkeit zu lassen, die neue Software an andere Kunden zu lizenzieren:

- Das finanzielle Angebot des Bieters ist im Normalfall für den Auftraggeber vorteilhafter.
- Wenn der Auftragnehmer daraufhin in der Lage ist, die Software an andere Kunden zu lizenzieren, ist es wahrscheinlich, dass der Auftragnehmer die Software weiter verbessert und Updates und Upgrades zur Verfügung stellt, wobei auch der Auftraggeber eingeschlossen ist und hieraus einen Nutzen zieht (gegebenenfalls unter der Voraussetzung, dass ein Wartungsvertrag abgeschlossen wird).

Überlässt der öffentliche Auftraggeber die Rechte des geistigen Eigentums dem Auftragnehmer, sollte im Vertrag besonders auf die folgenden Punkte geachtet werden:

- Die Lizenz, die die Rechte der Behörde zur Nutzung der Software enthält, sollte das Recht beinhalten:

---

<sup>78</sup> Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.

<sup>79</sup> Zum Beispiel wendet Frankreich die Bestimmungen der Open-Data-Richtlinie für Software an. <https://www.data.gouv.fr/fr/>.

- die notwendigen Kopien für die interne Verteilung, Archivierung, Datensicherung, Tests usw. zu erstellen;
  - die Software künftig anzupassen (auch mit Blick auf Wartung und Fehlerkorrektur) und diese Anpassung und Wartung gegebenenfalls an einen Dritten auszulagern;
  - die gesamte technische Dokumentation und die Quellcodes zu erhalten, um die Software wirksam anpassen zu können (und nicht vom Fortbestand des Unternehmens des Auftragnehmers abhängig zu sein);
  - die Software ihren Auftragnehmern und Unterauftragnehmern (z. B. bei Outsourcing) zur Verfügung zu stellen, um diesen die Erfüllung ihres Auftrags für die auftraggebende Behörde zu ermöglichen;
  - gegebenenfalls das Recht des Auftraggebers, die Software auch anderen öffentlichen Einrichtungen zur Verfügung zu stellen.
- Gemäß der Lizenz sollte es jedoch nicht erlaubt sein, die Software für kommerzielle Zwecke zu nutzen oder unbefugten Nutzern zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus sollte es der öffentlichen Behörde untersagt sein, die Software unter einer Open-Source-Lizenz zur Verfügung zu stellen.
  - Im Vertrag muss die Laufzeit der Lizenz (z. B. die gesamte Laufzeit des Urheberrechtsschutzes) und der geografische Geltungsbereich (z. B. die ganze Welt) genannt werden. Die Lizenz darf logischerweise nichtausschließlich sein (da der Auftragnehmer die Software sonst nicht vermarkten und an andere Kunden lizenzieren könnte).
  - Möglicherweise müssen zusätzliche Mechanismen eingeführt werden, um eine Bindung an eine bestimmte Technik zu vermeiden und es dem Auftraggeber zu ermöglichen, am Ende des Entwicklungsprojekts völlig unabhängig vom Entwickler zu sein und das Projekt vollständig intern übernehmen oder mit einem anderen Auftragnehmer fortfahren zu können („Reversibilitätsfrage“). Dies kann die Bereitstellung der gesamten technischen Dokumentation zur Software, die Schulung von internem Personal und den Besitz von umfangreichen Informationen über bestehende Materialien von Drittanbietern usw. einschließen.
  - Neben der Lizenz kann auch ein Wartungsvertrag mit dem Anbieter sinnvoll sein; dabei sollte mindestens das Recht, Verbesserungen an der Software durch den Auftragnehmer nutzen zu dürfen, berücksichtigt werden.
  - Die Verwendung von bereits vorhandener Software in oder in Verbindung mit der Leistung sollte im Vertrag klar geregelt werden, um Klarheit über die Nutzungsrechte (einschließlich finanzieller Bedingungen) des Auftraggebers an solchen bereits vorhandenen Softwareelementen (die dem Auftragnehmer oder Dritten gehören können) zu schaffen.

## **Daten und Datenbanken**

Wenn es sich bei den Leistungen einer Ausschreibung um Daten, Datensätze oder Datenbanken handelt, sollte die öffentliche Einrichtung besonders darauf achten, wie sie in der Ausschreibung mit den Bestimmungen des geistigen Eigentums umgeht.

In vielen Fällen sind die Datensätze bereits bei einem bestehenden Datenanbieter (oder Data Publisher) verfügbar. In solchen Fällen ist das Standardmodell eine Lizenzvereinbarung mit dem Datenanbieter; die Open-Data-Richtlinie findet hierbei keine Anwendung. Die öffentliche Einrichtung sollte dennoch versuchen, innerhalb der Grenzen, die die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe vorgeben, zu verhandeln und sicherzustellen, dass die üblicherweise

durch die Lizenz auferlegten Beschränkungen mit ihren Zielen vereinbar sind (insbesondere im Hinblick auf die gemeinsame Nutzung der Daten mit einigen anderen öffentlichen Einrichtungen, mit denen der öffentliche Auftraggeber zusammenarbeiten muss, oder mit anderen Auftragnehmern, die für den öffentlichen Auftraggeber in laufenden oder künftigen Aufträgen tätig sind).

Wenn die Daten als solche nicht auf dem Markt verfügbar sind, sind die Leistungen des Auftrags Daten, die erst erhoben werden müssen und/oder eine neue Datenbank, die erstellt werden muss. Es stellt sich dann die Frage, ob die öffentliche Einrichtung die Rechte des geistigen Eigentums an den Datensätzen erwerben oder sie dem Auftragnehmer überlassen soll.

In diesem Leitfaden wird bei entsprechender Rechtfertigung empfohlen, die Rechte des geistigen Eigentums dem Auftragnehmer zu überlassen. Jedoch sollte das in Abschnitt 4.1.7 erwähnte Argument, die Rechte des geistigen Eigentums dem Auftragnehmer zu überlassen, mit besonderer Vorsicht betrachtet werden, wenn es sich bei den Leistungen um Daten handelt; Während es sich bei Software in der Regel um „Einzweck“-*Werkzeuge* handelt, können Daten als *Informationen* für „mehrere Zwecke“ angesehen werden, und Überlegungen zu Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie die Grundsätze und die Bestimmungen der Open-Data-Richtlinie (auch in Bezug auf sogenannte „hochwertige Datensätze“, siehe Artikel 14 der Open-Data-Richtlinie) sollten bei der Entscheidung über die Zuweisung der Rechte des geistigen Eigentums ebenfalls eine Rolle spielen und können dazu führen, dass verlangt wird, dass das Eigentum an den Daten (Eigentumsrechte oder andere Kontrollmechanismen) dem öffentlichen Auftraggeber gewährt wird.<sup>80</sup>

Jeder öffentliche Auftraggeber muss sorgfältig abwägen, ob er die Daten als „offene Daten“ zur Verfügung stellen möchte. Es kann verschiedene Gründe geben, warum die öffentliche Einrichtung dies beabsichtigt. Ein paar Beispiele sind:

– Die Datenerhebung findet im Rahmen einer politischen Initiative statt, und diese Daten müssen aus Gründen der Transparenz und Rechenschaftspflicht „offen“ sein;

– Der öffentliche Auftraggeber möchte die Daten zur freien Nutzung durch private Unternehmen, z. B. Start-ups, freigeben, um die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen zu fördern.

Es sollte demnach geprüft werden, ob der Erwerb der Eigentumsrechte für den Auftraggeber notwendig ist. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die EU-Datenbankrichtlinie<sup>81</sup> den rechtmäßigen Nutzern von Datenbanken eine bestimmte Anzahl von Mindestrechten einräumt und dass vertragliche Bestimmungen, die diesen Mindestrechten zuwiderlaufen, nichtig sind.<sup>82</sup> Der öffentliche Auftraggeber kommt somit in den Genuss dieser Rechte, die jedoch in den meisten Fällen nicht ausreichen werden, um seinen Bedarf zu decken.

Wenn die Entscheidung der öffentlichen Auftraggeber darin besteht, die Rechte des geistigen Eigentums dem Auftragnehmer zu überlassen, sollten folgende Punkte beachtet werden:

- Es könnte in einigen Fällen dazu führen, dass ein privater Auftragnehmer eine Art Monopol auf die Datensätze erhält, und es kann Situationen geben, in denen dies nicht wünschenswert wäre. Selbst wenn der Preis des Angebots des Auftragnehmers

---

<sup>80</sup> Verweise in diesem Dokument auf das „Eigentum an den Daten“ sollten nicht im strengen Sinne von „rechtlichem Eigentum“ verstanden werden, sondern eher als die Gesamtheit der Vorrechte, die es erlauben, die Nutzung und Verwendung der Daten zu kontrollieren.

<sup>81</sup> Richtlinie 96/9/EG über den rechtlichen Schutz von Datenbanken (EU-Datenbankrichtlinie).

<sup>82</sup> Siehe die EU-Datenbankrichtlinie: Artikel 15 (Verbindlichkeit bestimmter Vorschriften).

infolgedessen niedriger sein sollte (als bei einer Übertragung der Eigentumsrechte an die Behörde), sollte die Behörde prüfen, ob dieser finanzielle Vorteil unter diesen besonderen Umständen ein ausreichender Grund ist, um die Rechte des geistigen Eigentums dem Auftragnehmer zu überlassen.

- In bestimmten Fällen werden die Daten über Sensoren erhoben, die im öffentlichen Raum oder an öffentlichen Infrastrukturen (Straßen, Bahnlinien usw.) angebracht werden dürfen, oder die Daten können nur auf der Grundlage einer von einer Behörde erteilten Genehmigung erfasst werden (z. B. öffentlich-private Partnerschaften, öffentliche Unternehmen oder Konzessionen im Versorgungssektor). In all diesen Fällen ist es häufig vorzuziehen, diese Daten als offene Daten bereitzustellen. Dies könnte entweder auf Initiative der öffentlichen Behörde geschehen oder dem Auftragnehmer als Verpflichtung auferlegt werden.
- Die Daten können bisweilen als von öffentlichem Interesse angesehen werden. In solchen Fällen kann sich ein höherer Preis lohnen, um neue und innovative Anwendungen und Dienste zu fördern, selbst wenn die Behörde für den Erhalt der vollen Kontrolle über die Daten einen höheren Preis an den Auftragnehmer zahlen muss. Andernfalls könnte die Behörde schlussendlich gezwungen sein, das Recht auf Zugang zu den Daten, die sich im Besitz des Privatunternehmens befinden, neu auszuhandeln, obwohl dies durch den Erwerb des Eigentums an den Daten von vornherein hätte vermieden werden können.

Ebenso können Umstände gegeben sein, in denen es bei der Ausschreibung nicht in erster Linie um Daten, sondern um neue Geräte oder neue Dienste geht. In solchen Fällen können Daten als Ergebnis oder Nebenprodukt der Einführung des neuen Dienstes oder der Nutzung der neuen Geräte erzeugt/abgeleitet werden. Auch in diesem Fall muss Eigentum und Lizenz sorgfältig gegeneinander abgewogen werden, und die oben aufgeführten Überlegungen sollten ebenfalls berücksichtigt werden.

### **Studien und Unterlagen**

Mündet eine Ausschreibung in eine Studie, die im Kontext einer zukünftigen **politischen Initiative oder eines Programms** verwendet werden oder die Auswirkungen einer bestehenden Politik oder eines Programms bewerten soll, handelt es sich beim geistigen Eigentum, das auf diese Studie anwendbar ist, typischerweise um das Urheberrecht. Wird das Urheberrecht dem Auftragnehmer überlassen, könnte dieser u. a. entscheiden, wann, wie und unter welchen Bedingungen die Studie veröffentlicht werden darf.

Es ist daher in der Regel nicht empfehlenswert, das Eigentum an geistigem Eigentum in diesen Fällen dem Auftragnehmer zu überlassen. Die Ursachen hierfür sind vielschichtig:

- Es liegt somit im alleinigen Ermessen des öffentlichen Auftraggebers, das Dokument zu veröffentlichen und seine Wiederverwendung zuzulassen, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten, während gleichzeitig die Interessen und Rechte des Auftragnehmers, im Dokument als Autor genannt zu werden (im Sinne seines Rufs und Ansehens) gewahrt werden.
- Der typische Auftragnehmer ist häufig eine Universität, eine Beratungsfirma, eine Anwaltskanzlei oder ein Forschungszentrum. Ihr Hauptinteresse bestehen grundsätzlich darin, als Autoren der Studie genannt zu werden (aufgrund von Ruf und Ansehen); Ein solcher Auftragnehmer wäre bisweilen nicht in der Lage, die Veröffentlichung der Studie zu veranlassen, und würde häufig keine umfassenden direkten finanziellen

Einnahmen aus der Veröffentlichung der Studie erwarten – solche Einnahmen wären normalerweise ohnehin nicht sehr hoch.

- Solche Dokumente weisen oft einen gewissen Grad an „Allgemeinheit“ auf, was bedeutet, dass sie als solche keine detaillierten und neuen technologischen Informationen enthalten, die an sich zur Entwicklung neuer Produkte oder Dienstleistungen führen könnten (z. B. Dokumente, die im Rahmen von Verträgen zur Durchführung von wirtschaftlichen, rechtlichen oder politischen Studien erstellt werden).

Während der Auftraggeber folglich sicherstellen sollte, dass er das Urheberrecht an der Studie erhält, sollte der Vertrag die Möglichkeit des Auftragnehmers, die bei der Durchführung der Studie erworbenen Erfahrungen, Kenntnisse oder das Know-how zu nutzen, nicht unangemessen einschränken (vorausgesetzt, dass dies nicht die Offenlegung vertraulicher Informationen des Auftraggebers nach sich zieht). Denn genau in diesem Zusammenhang kann gegebenenfalls ein innovationsbedingter Nutzen eintreten.

Die oben beschriebene Argumentation könnte für eher **fachliche Dokumente**, die im Rahmen von vertraglichen Aufgaben entstehen, anders sein, z. B. ein Bericht über die Ergebnisse einer Machbarkeitsstudie für ein neues technisches Projekt oder die technische Spezifikation für die Entwicklung eines Prototyps. Hier kommen im Gegensatz zu Dokumenten mit allgemeinem/politikorientiertem Charakter nicht nur Urheberrechte, sondern vor allem auch gewerbliche Schutzrechte (z. B. Patente, Musterrechte, Geschäftsgeheimnisse usw.) zum Tragen. In diesem Fall sollte der öffentliche Auftraggeber die Überlegungen in den obigen Abschnitten berücksichtigen, die die Überlassung des geistigen Eigentums an potenziellen Innovationen, die im Dokument beschrieben sind, betreffen (z. B. Patente für Erfindungen und Urheberrechte für Software oder Datenbanken, die im Dokument beschrieben sind). Wenn eine Kommerzialisierung der im Dokument beschriebenen Ergebnisse angestrebt wird, sollte der öffentliche Auftraggeber dem Auftragnehmer die Möglichkeit überlassen, gegebenenfalls die Eigentumsrechte zu schützen (z. B. eine Patentanmeldung einzureichen), und der öffentliche Auftraggeber sollte überlegen, ob der Teil des Dokuments, der nicht dem Urheberrecht oder einem Geschäftsgeheimnis unterliegt, veröffentlicht werden kann.

Der Auftraggeber sollte prüfen, ob er neben der Studie auch die zugrunde liegenden Rohdaten erhalten muss, die möglicherweise als Ergebnis der Studie erfasst oder produziert wurden, und ob er das geistige Eigentum an solchen Daten oder Datensätzen erwerben muss bzw. ob er es dem Auftragnehmer überlassen kann (und lediglich ein Recht zur Nutzung für interne Zwecke erhält).

### **Design, Logos, kreative Aufträge, Kommunikationsmaterialien**

Vertragsleistungen, bei denen es sich um Designs, Logos, Markenzeichen oder ähnliche unterscheidungskräftige Zeichen und Kommunikationsmaterialien wie Audio-/Video-/Social-Media-Material handelt, und die das Ergebnis der kreativen Arbeit des Auftragnehmers sind, sind ebenfalls urheberrechtlich geschützt.

Wenn es sich bei den Leistungen einer Ausschreibung um Logos, Markenzeichen oder ähnliche unterscheidungskräftige Zeichen oder Kommunikationsmaterialien handelt, sprechen keine stichhaltigen Argumente dafür, dass der Auftragnehmer die Rechte des geistigen Eigentums behalten sollte:

- Die öffentliche Behörde muss normalerweise in der Lage sein, die Verwendung dieser Logos, Markenzeichen usw. zu kontrollieren (genau darum geht es bei einer Markenregistrierung), was erfordert, dass sie Eigentümerin dieser Güter wird.

- Zudem können diese Leistungen zwar äußerst kreativ sein, werden aber in der Regel nicht als Beitrag zu „Innovation“ angesehen, sodass die Zuweisung des Eigentumsrechts an den Auftragnehmer nicht die Vorteile mit sich bringt, die normalerweise von Innovationen in Bezug auf gesellschaftliche Auswirkungen, die Schaffung von Arbeitsplätzen usw. erwartet werden.

## **ANHANG II: VORLAGEN FÜR EINLADUNGEN AN ANBIETER**

Mit diesen Vorlagen können Anbieter darüber informiert werden, dass ein Auftraggeber sie zu einem Treffen von Marktteilnehmern einladen möchte. Es werden Vorlagen bereitgestellt für:

- A. ein Gruppentreffen – bei dem mehrere Anbieter zu einem gemeinsamen Treffen eingeladen werden;
- B. ein Einzeltreffen – wenn ein öffentlicher Auftraggeber sich mit einzelnen Anbietern trifft.

Es ist wichtig, dass die Einladung alle relevanten Informationen über das Verfahren und darüber enthält, wie es sich in das gesamte öffentliche Vergabeverfahren einfügt.

### **A. Gruppentreffen – Vorlage für eine Einladung**

*Sehr geehrte Damen und Herren,*

*[Name des Auftraggebers] bereitet einen öffentlichen Vergabewettbewerb für [exemplarischer Gegenstand des Marktes/geografischer Geltungsbereich, zum Beispiel: Auftrag für die Beschaffung von Bussen für die Stadt Bukarest].*

*In diesem Zusammenhang möchten wir uns mit Vertretern der Anbieter vor Ort treffen, um die Einzelheiten des Verfahrens zu festzulegen und die Anliegen und das Potenzial dieses speziellen Marktes zu verstehen.*

*Wir beabsichtigen, ein Gruppentreffen mit mehreren Anbietern abzuhalten, und möchten Sie einladen, am [Datum und Uhrzeit einfügen] in [Adresse einfügen] teilzunehmen.*

*Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie uns im Vorfeld des Treffens Folgendes zur Verfügung stellen könnten: i) die Kontaktdaten der Vertreter, die teilnehmen werden (maximal zwei Personen), und ii) eine ausgefüllte Kopie des Fragebogens, der dieser Mail beigefügt ist, und zwar bis [Datum und Uhrzeit für den Eingang der Informationen einfügen].*

*Die ausgefüllten Fragebögen und alle anderen von Ihnen vorab zur Verfügung gestellten Informationen werden in der Behörde aufbewahrt und vertraulich behandelt. Der Auftraggeber wird während der gesamten Sitzung schriftliche Aufzeichnungen führen. Jegliche Kommentare oder Rückmeldungen werden im Interesse der Vertraulichkeit und sofern nicht anders gewünscht keiner bestimmten Person zugeordnet.*

*Wir danken Ihnen im Voraus für Ihre Teilnahme an dieser Marktforschungsmaßnahme.*

*Sollten Sie Fragen haben, dann wenden Sie sich an [einschlägige Kontaktdaten einfügen].*

*Mit freundlichen Grüßen*

...

## **B. Einzeltreffen – Vorlage für eine Einladung**

*Sehr geehrte Damen und Herren,*

*[Name des Auftraggebers] bereitet einen öffentlichen Vergabewettbewerb für [exemplarischer Gegenstand des Marktes/geografischer Geltungsbereich, zum Beispiel: Auftrag für die Beschaffung von Bussen für die Stadt Bukarest].*

*In diesem Zusammenhang möchten wir uns mit Vertretern der Anbieter vor Ort treffen, um die Einzelheiten des Verfahrens zu festzulegen und die Anliegen und das Potenzial dieses speziellen Marktes zu verstehen.*

*Wir möchten Sie zu einem Treffen einladen, um Ihre Meinungen, Erfahrungen und Kenntnisse am [Datum und Uhrzeit einfügen] in [Adresse einfügen] ausführlicher zu diskutieren.*

*Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie uns im Vorfeld des Treffens Folgendes zur Verfügung stellen könnten: i) die Kontaktdaten der Vertreter, die teilnehmen werden (maximal zwei Personen), und ii) eine ausgefüllte Kopie des Fragebogens, der dieser Mail beigelegt ist bis [Datum und Uhrzeit für den Eingang der Informationen einfügen].*

*Die ausgefüllten Fragebögen und alle anderen von Ihnen vorab zur Verfügung gestellten Informationen werden in der Behörde aufbewahrt und vertraulich behandelt.*

*Wir danken Ihnen im Voraus für Ihre Teilnahme an dieser Marktforschungsmaßnahme.*

*Sollten Sie Fragen haben, dann wenden Sie sich an [einschlägige Kontaktdaten einfügen].*

*Mit freundlichen Grüßen*

...

### ANHANG III: MUSTERFRAGEBOGEN FÜR TREFFEN MIT ANBIETERN<sup>83</sup>

Dieser Musterfragebogen soll Auftraggebern dabei helfen, Informationen über innovative Anbieter einzuholen, gegebenenfalls im Vorfeld eines Treffens, z. B. bei Start-ups oder innovativen KMU.

Während der Befragung kann der Austausch in drei Themen aufgeteilt werden:

- Thema 1: Ermittlung der Zielkategorie: KMU oder mittelständische Unternehmen, Großunternehmen, usw.  
In diesem Abschnitt sollen die wichtigsten Daten des/der Wirtschaftsteilnehmer(s) korrekt erfasst werden.
- Thema 2: Bewertung der Integration des Anbieters in das Innovationsökosystem.  
In diesem Abschnitt soll der Grad der Integration des Anbieters in das Innovationsökosystem bewertet werden.
- Thema 3: Bestimmung des Reifegrads der vorgeschlagenen innovativen Lösung.  
In diesem Abschnitt sollen die Hauptmerkmale der vom Anbieter vorgeschlagenen innovativen Lösung ermittelt werden.
- Thema 4: Beschreibung der innovativen Lösung.  
Dieser Abschnitt ermöglicht es dem Auftraggeber, den betreffenden Innovationsbereich zu identifizieren.

<b>Name des Unternehmens:</b>	
<b>Website des Unternehmens:</b>	
<b>Art der Innovation:</b>	
<b>Befragung des Anbieters</b> – Datum der Befragung: – Name des Auftraggebers: – Name der Kontaktperson des Unternehmens:	

I – Unternehmenskategorie	Eckdaten	Anmerkungen
<b>Gründungsjahr</b> <b>Zahl der Arbeitnehmer insgesamt</b> davon Ingenieure und FuE-Personal davon kaufmännische Angestellte		

<sup>83</sup> Dieser Fragebogen basiert auf der Vorlage, die von der französischen Beschaffungsbehörde *Direction des Achats de l'Etat* (DAE) entwickelt wurde, und im Leitfaden zur operativen Beschaffung vom März 2019 enthalten ist.  
[https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/dae/doc/Guide\\_sourcing.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Guide_sourcing.pdf)

<b>Jahresumsatz</b> • N-3 • N-2 • N-1 <b>Rechtsform</b> – Start-up – Kleinstunternehmen – KMU – mittleres Unternehmen – großes Unternehmen		
<b>Kennziffer des Unternehmens</b>		
<b>Anschrift des Hauptsitzes</b>		
<b>Kontaktperson (Name und E-Mail)</b> Führungskraft Beauftragter für Geschäftsbeziehungen (falls vorhanden)		
<b>Vorhandene Referenzen</b> Privater Sektor Öffentlicher Sektor		
<b>Einkaufszentrale (falls vorhanden)</b>		
<b>Führen Sie derzeit aus nach:</b> Europa Afrika Asien Nordamerika Südamerika Ozeanien		

II – Innovationsökosystem	Eckdaten	Feststellungen
<b>Integrierung im Netzwerk (mehrere Antworten zulässig)</b> Sind Sie ein Mitglied von (bitte Name angeben): – einem Wettbewerbscluster – einem Inkubator – einem Cluster – einem FabLab/Living Lab – einem Coworking-Bereich – einer Hochschulausgründung – einem Berufs- oder Arbeitnehmerverband – einem multidisziplinären		

<p>Innovationsprogramm</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sonstiges</li> <li>– Privatbanken</li> </ul> <p>Kommen Sie in den Genuss von:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Steuergutschriften (Innovation)</li> <li>– Zuschüssen (Abteilungen, Regionen)</li> <li>– Privatinvestitionen</li> <li>– Crowdfunding</li> </ul>		
<p><b>Forschungspartnerschaften</b></p> <p><i>Falls zutreffend, bitte Namen angeben</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• – Labor</li> <li>• – Hochschule</li> <li>• – Sonstige</li> </ul>		
<p><b>Aufwendungen im Bereich FuE im Verhältnis zu den Gesamtausgaben</b></p> <p><i>(Durchschnitt der letzten drei Geschäftsjahre)</i></p>		
<p><b>Vorhandensein einer internen Forschungsstelle/-abteilung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja (bitte Anzahl der Mitarbeiter angeben)</li> <li>• Nein</li> </ul>		
<p><b>Erworbene Gütezeichen/Auszeichnungen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja (bitte Anzahl der Mitarbeiter angeben)</li> <li>• Nein</li> </ul> <p><b>Patentanmeldungen (national, international)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja (bitte Anzahl der Mitarbeiter angeben)</li> </ul> <p><b>Ausschließliche Rechte</b> (marktbeherrschende Stellung in Bezug auf den Wettbewerb)</p>		

III – Innovationsmerkmale	Eckdaten	Feststellungen
<p><b>Innovationstyp</b><sup>84</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <u>geringfügig</u></li> <li>– <u>inkrementell</u></li> <li>– <u>disruptiv</u></li> </ul>		

<sup>84</sup> Für nähere Informationen siehe S. 6 dieses Leitfadens.

<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Technologie</li> <li>⇒ Produkt</li> <li>⇒ Dienstleistungen</li> <li>⇒ herkömmlich</li> <li>⇒ Prozess oder Organisation</li> <li>⇒ Vermarktung</li> <li>⇒ Geschäftsmodell</li> <li>⇒ soziale Innovation</li> </ul>		
<p><b>Marktreife der Innovation</b></p> <p><u>Intern entwickelt</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ erfolgreicher Prototyp</li> <li>⇒ Industrialisierung</li> <li>⇒ Vermarktung für mindestens zwei Jahre</li> <li>⇒ Vertrieb</li> <li>⇒ Kundendienst</li> </ul> <p><u>Im Rahmen einer externen Partnerschaft entwickelt</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ erfolgreicher Prototyp</li> <li>⇒ Industrialisierung</li> <li>⇒ Vermarktung für mindestens zwei Jahre</li> <li>⇒ Vertrieb</li> <li>⇒ Kundendienst</li> </ul>		
<p><b>Industrialisierungsmethoden</b></p> <p>Industriepartnerschaften</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ja (bitte Anzahl der Mitarbeiter angeben)</li> <li>– Nein</li> </ul> <p>Geplante Entwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ erste Produktserie</li> <li>⇒ Fristen</li> <li>⇒ Menge</li> </ul>		

IV – Beschreibung der innovativen Lösung	
<p>Durch das Unternehmen bereitgestellte Informationen</p>	

V – Analyse und Synthese (vom Auftraggeber auszufüllen)	Feststellungen
<p><b>Potenzial der Einrichtung</b></p> <p>Integrierung in das Innovationsökosystem?</p>	

<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein FuE-Intensität (mehr als 15 %) Erste Referenz  <b>Potenzial des vorgeschlagenen Produkts/der vorgeschlagenen Dienstleistung</b> Innovativer Charakter der Lösung? Nutzungspotenzial? Wettbewerbsfähigkeit Relevanter Nutzen	
<b>Durch das Unternehmen bereitgestellte Informationen</b>	
Referenzen Broschüren, Produktbeschreibungen Kontakte	

Nicht erschöpfende Liste von Bereichen und innovativen Beschaffungen	
<b>Unternehmen im IT- und Telekommunikationsbereich</b> Massendatenverarbeitung (Big Data) Digitale Aspekte Neue Technologien Cloud Computing IT-Sicherheit Sicherheit von elektronischen Bauelementen Radiofrequenz-Identifikation (RFID) und nachhaltige Entwicklung Drahtlostechnologie Internet der Dinge	
<b>Geistig-schöpferische Dienstleistungen, Aus- und Weiterbildung und Kommunikation</b> digitales Lernspiel auf Zusammenarbeit ausgerichtete Werkzeuge Management dematerialisierter Dokumente Wissensmanagement Content Management Verbreitung digitaler Inhalte Online-Mediendienstleistungen Media 2.0 Video	
<b>Technologie und Ausrüstung</b> Beleuchtung und ähnliche Technologien Infrarot- und Terahertz-Bildgebung energiesparender Warmwasseraufbereiter	

<p>Industrierausrüstung der nächsten Generation  Textil- und landwirtschaftliche Ressourcen  optische Fasern  Inertisierung von Asbest  Anhalten nichtkooperativer Fahrzeuge  (<i>Uncooperative vehicle stop</i>)  assistive Technologien</p>	
<p><b>Bauwesen und Infrastruktur</b>  Zugänglichkeit für Personen mit Behinderungen  HEQ (<i>High Environmental Quality</i>)  energiesparende Materialien  Digital Mock-Up  Robotik</p>	
<p><b>Energie und Umwelt</b>  Agrarwissenschaft, Agrartechnologie  umweltfreundliche Technologie  CO<sub>2</sub>-arme Technologie</p>	
<p><b>Gesundheit und Ernährung</b>  Arzneimittel  medizinische Geräte für Krankenhäuser,  Hospize, usw.  stationäre Patientenversorgung  häusliche Pflege  Ernährungsberatung</p>	
<p><b>Umweltmesstechnik</b>  Energiemanagement und Luftreinigungsausrüstung  in Gebäuden  Trinkwasserqualität  Kontrolle des Energie- und Flüssigkeitsverbrauchs  Abfallentsorgung</p>	
<p><b>Transport und Logistik</b>  Warteschlangenverwaltung  Büromöbel  energiesparende Beleuchtungsgeräte  Instandhaltungsprodukte  Frankierung  Sicherheit</p>	
<p><b>Sozial innovative Prozesse, Produkte und Dienstleistungen</b>  Tagarbeit für Reinigungsdienste  soziale Einbindungsdienste in großen Organisationen  Prozesse, Produkte und Dienstleistungen für ältere  Menschen und Menschen mit Behinderungen  Prozesse, Produkte und Dienstleistungen, die Dienste  für Nutzer verbessern</p>	

<p>Kommunikationsprozesse, Produkte und Dienstleistungen im Bereich Networking</p> <p>Prozesse, Produkte und Dienstleistungen für Wohlbefinden am Arbeitsplatz</p> <p>Prozesse, Produkte und Dienstleistungen im Bereich Sozial- und Solidarwirtschaft</p>	
<p><b>Anpassung von Arbeitsplätzen</b></p> <p>Ausrüstung am Arbeitsplatz</p> <p>Ausrüstung am Arbeitsplatz für Mitarbeiter mit Behinderungen</p> <p>Telearbeit-Ausrüstung</p> <p>Ausrüstung für „nomadische“ Arbeitsplätze</p>	