

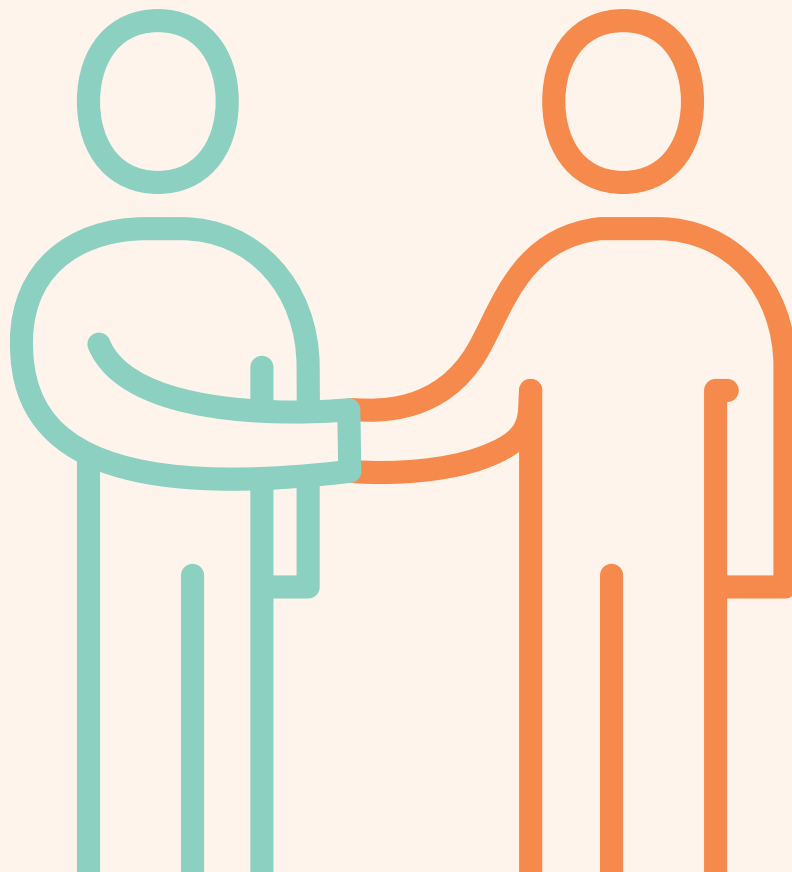
# VERFAHREN ZUR VERGABE ÖFFENTLICHER AUFTRÄGE UND INSTRUMENTE ZUR FÖRDERUNG DER INNOVATION

#Euinnoation

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union, 2021  
© Europäische Union, 2021  
Bilder © Adobe Stock

DE BOOK  
ET-06-21-028-DE-C  
ISBN 978-92-76-46478-5  
DOI 10.2873/46

DE PDF  
ET-06-21-028-DE-N  
ISBN 978-92-76-40609-9  
DOI 10.2873/245828



# 1. WAS IST INNOVATIONSFÖRDERNDE ÖFFENTLICHE AUFTRAGSVERGABE?

Bei der innovationsfördernden öffentlichen Auftragsvergabe handelt es sich um den Erwerb **neuer** oder im Vergleich zu den bereits auf dem Markt verfügbaren Lösungen **deutlich verbesserter** Produkte, Dienstleistungen oder Bauleistungen durch einen (öffentlichen) Auftraggeber.

Eine Innovation kann Forschungs- und Entwicklungsleistungen (FuE) umfassen, muss dies aber nicht. **FuEDienstleistungen sind nur ein Beispiel für die große Bandbreite von Tätigkeiten, aus denen Innovationen hervorgehen können.**<sup>1</sup> Auch andere Tätigkeiten, von denen einige eng mit FuE verbunden sein können, ohne jedoch alle FuE-Kriterien<sup>2</sup> zu erfüllen, können Innovationen begünstigen, z. B. Softwareentwicklung, Ingenieurleistungen, Entwurfsarbeiten usw.

FuE-Tätigkeiten können zwar innovationsfördernd sein, stellen jedoch an sich noch keine Innovation dar. Die Ergebnisse von FuE-Tätigkeiten müssen die Vermarktungsphase erreichen, damit sie als Innovationen gelten.<sup>3</sup> Ein Prototyp beispielsweise ist keine Innovation.

Die innovationsfördernde öffentliche Auftragsvergabe darf nicht mit der Vergabe öffentlicher Aufträge im FuEBereich verwechselt werden: FuE-Tätigkeiten können bei der innovationsfördernden Auftragsvergabe zwar involviert sein, etwa im Fall einer Innovationspartnerschaft, doch besteht das endgültige Ziel darin, innovative Produkte, Dienstleistungen oder Bauleistungen zu erwerben, die bereit zur Vermarktung sind.

1 Oslo Manual 2018, OECD, Abschnitt 2.14, <https://www.oecd.org/science/oslo-manual-2018-9789264304604-en.htm>.

2 Frascati-Handbuch 2015, OECD, Kapitel 2.4, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/45975>.

3 FuE-Leistungen umfassen beispielsweise Tätigkeiten, die zur Neuentwicklung einer begrenzten Anzahl erster Produkte oder Dienstleistungen in Form einer Erprobungsreihe führen. FuE-Leistungen umfassen keine kommerziellen Entwicklungstätigkeiten wie Serienfertigung, Absatz zum Nachweis der Marktfähigkeit oder zur Deckung von Forschungs- und Entwicklungskosten, Produktintegration, individuelle oder inkrementelle Anpassungen und Verbesserungen bestehender Produkte oder Prozesse. Weitere Einzelheiten finden Sie in der Mitteilung der Kommission „Vorkommerzielle Auftragsvergabe: Innovationsförderung zur Sicherung tragfähiger und hochwertiger öffentlicher Dienste in Europa“, KOM(2007) 799 endg.

## 2. WARUM SOLLTEN ÖFFENTLICHE AUFTRAGGEBER INNOVATIONEN KAUFEN?

Öffentliche Auftraggeber kaufen in erster Linie, um ihren eigenen Bedarf zu decken und um öffentliche Dienstleistungen erbringen zu können. Wenn sie sich dabei für innovative Lösungen entscheiden, führt dies zu einer moderneren Verwaltung und hochwertigeren öffentlichen Dienstleistungen.

Zum Zweiten kann eine innovationsfördernde öffentliche Auftragsvergabe dazu beitragen, gesellschaftliche Herausforderungen besser zu bewältigen. Innovation ist beispielsweise für den ökologischen und digitalen Wandel in der EU von entscheidender Bedeutung, fördert nachhaltige Gesundheitssysteme und verringert den Druck auf die öffentlichen Haushalte (da innovative Lösungen langfristig kostengünstiger sind). Gleichzeitig wird durch Innovationsförderung bei Unternehmen die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie verbessert, und es wird wirtschaftliches Wachstum generiert.

Weitere Informationen über die Vorteile des Erwerbs von innovativen Lösungen mit konkreten Beispielen finden Sie in dem überarbeiteten Leitfaden der Kommission für eine innovationsfördernde öffentliche Auftragsvergabe<sup>4</sup>.

## 3. WELCHES VERFAHREN SOLLTE ANGEWANDT UND ANHAND WELCHER KRITERIEN SOLLTE ES AUSGEWÄHLT WERDEN?

Es gibt eine Vielzahl von Verfahren und Instrumenten für die innovationsfördernde Auftragsvergabe, sowohl innerhalb als auch außerhalb des Anwendungsbereichs der EU-Vergaberichtlinien<sup>5</sup>. Die Tabelle in **Anhang 1** enthält einen Überblick über diese Verfahren und Instrumente, einschließlich der jeweils für sie geltenden Rechtsvorschriften und gegebenenfalls der Gründe für ihre Wahl.

Dieser Abschnitt enthält Orientierungshilfen für die Auswahl des am besten geeigneten Verfahrens der innovationsfördernden Auftragsvergabe. Die grafische Darstellung in **Anhang 2** bietet eine Synthese dieses Abschnitts in Form eines Entscheidungsbaums.

4 Mitteilung der Kommission „Leitfaden für eine innovationsfördernde öffentliche Auftragsvergabe“, C(2021) 4320, veröffentlicht unter <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/45975?locale=de>.

5 Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe und Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste.

## 3.1 ENTSCHEIDUNG, OB DIE AUFTRAGSVERGABE FuE-DIENSTLEISTUNGEN UMFASST ODER NICHT

Eines der ersten Kriterien für die Auswahl des Vergabeverfahrens ist die Frage, **ob der betreffende Auftrag FuE-Dienstleistungen mit sich bringt oder nicht.**

Ist die Antwort

- **NEIN**, muss **eines der in den Richtlinien vorgesehenen Verfahren, die Verhandlungen umfassen**<sup>6</sup>, oder gegebenenfalls ein Wettbewerb gemäß der Beschreibung in Abschnitt **3.1.1** gewählt werden.

Grundsätzlich kann auch ein offenes oder nichtoffenes Verfahren in Verbindung mit Varianten und/oder Funktions- bzw. Leistungsspezifikationen<sup>7</sup> gewählt werden, um Innovationen **zu fördern** (indem Bieter ermutigt werden, eigene Lösungen vorzuschlagen, um eine bestimmte Funktionalität oder ein bestimmtes Endergebnis zu erreichen). Da es den (öffentlichen) Auftraggebern jedoch im Rahmen dieser Verfahren nicht möglich ist, zu verhandeln<sup>8</sup>, können sie die eingereichten Lösungen nicht an ihre spezifischen Bedürfnisse anpassen.
- **JA**, kann der (öffentliche) Auftraggeber **wählen** zwischen
  1. einem **zweistufigen** Vergabeansatz, d. h. er vergibt **als erstes einen FuE-Auftrag** (je nach Situation entweder innerhalb oder außerhalb des Anwendungsbereichs der EU-Vergaberichtlinien<sup>9</sup>) und leitet nach Erbringung der FuE-Dienstleistungen ein **zweites Vergabeverfahren für den Erwerb innovativer Lieferungen, Dienstleistungen oder Bauleistungen** ein, oder
  2. einem **einstufigen** Vergabeansatz, dem Verfahren der **Innovationspartnerschaft**.

6 Sofern die Auftragsvergabe nicht wegen einer oder mehrerer der in den Richtlinien vorgesehenen Ausnahmen (gemäß Abschnitt 3 der Richtlinie 2014/24/EU und Abschnitt 2 der Richtlinie 2014/25/EU sowie bei Aufträgen unterhalb der Schwellenwerte der Richtlinien) vom Anwendungsbereich der Richtlinien ausgenommen ist.

7 Siehe Anhang 1.

8 SAG ELV Slovensko u. a., Rechtssache C-599/10, Rn. 36.

9 Artikel 14 der Richtlinie 2014/24/EU und Artikel 32 der Richtlinie 2014/25/EU.

### 3.1.1 Verfahren ohne FuE

Stellt der (öffentliche) Auftraggeber fest, dass die Lösung keine FuE-Leistungen erfordert, kann er eines der in den Richtlinien vorgesehenen Vergabeverfahren anwenden, die Verhandlungen umfassen:

- **Richtlinie 2014/24/EU:** der **wettbewerbliche Dialog**, das **Verhandlungsverfahren**, die **Innovationspartnerschaft** oder – in sehr wenigen Fällen, die in der Richtlinie aufgeführt sind<sup>10</sup> – das **Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung** (ausführlichere Informationen: siehe Verfahren Nr. 1, Nr. 2, Nr. 4 und Nr. 5 in Anhang 1).
- **Richtlinie 2014/25/EU:** der **wettbewerbliche Dialog**, das **Verhandlungsverfahren mit vorherigem Aufruf zum Wettbewerb**, die **Innovationspartnerschaft** oder das **Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung** (ausführlichere Informationen: siehe Verfahren Nr. 1, Nr. 3, Nr. 4 und Nr. 5 in Anhang 1).

**Wettbewerbe** sind ebenfalls möglich (in beiden Richtlinien vorgesehen), wenn zunächst ein Plan oder eine Planung beschafft werden muss (z. B. in Bereichen wie Raumplanung, Architektur, Bauwesen, Datenverarbeitung usw.). Ein (öffentlicher) Auftraggeber muss anschließend allerdings ein weiteres Vergabeverfahren einleiten, um die erfolgreiche Lösung umzusetzen.

Im Falle von Wettbewerben sehen die Richtlinien nur dann die Möglichkeit vor<sup>11</sup>, anschließend auf der Basis eines Verhandlungsverfahrens einen Auftrag an den Gewinner des Wettbewerbs zu vergeben, wenn es sich um einen **Dienstleistungsauftrag** handelt (d. h. der öffentliche Auftraggeber kann diesen Auftrag nutzen, um die entsprechende Planung fertigzustellen, indem er sie an seine spezifischen Bedürfnisse anpasst). Er kann dieses Verfahren jedoch nicht anwenden, um eine Lösung umzusetzen, die in Lieferungen oder Bauleistungen besteht, da diese Möglichkeit nur für Dienstleistungsaufträge verfügbar ist.

<sup>10</sup> Siehe Verfahren Nr. 5 in Anhang 1.

<sup>11</sup> Artikel 32 Absatz 4, Artikel 78 Buchstabe a und Erwägungsgrund 120 der Richtlinie 2014/24/EU sowie Artikel 50 Buchstabe j, Artikel 95 Absatz 1 und Erwägungsgrund 126 der Richtlinie 2014/25/EU.

## Welches dieser Verfahren bzw. Instrumente sollte angewandt werden?

Eine entscheidende Frage ist, ob der Innovationsprozess im Rahmen des Vergabeverfahrens stattfinden kann, d. h. ob die wesentlichen Anforderungen des Auftrags schon in der Vergabephase mit hinreichender Genauigkeit festgelegt werden können.

- Lautet die Antwort **JA**, kann je nach den Umständen des Falls zwischen einem **wettbewerblichen Dialog**, einem **Verhandlungsverfahren** bzw. einem **Verhandlungsverfahren mit vorherigem Aufruf zum Wettbewerb** oder – in Ausnahmefällen – einem **Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung** (d. h. Verfahren Nr. 1, Nr. 2 bzw. 3 oder Nr. 5 in Anhang 1) oder alternativ einem **Wettbewerb** gewählt werden (siehe nächster Abschnitt). In diesen Fällen würde die innovative Lösung während bzw. innerhalb des Vergabeverfahrens entwickelt, während der vergebene Auftrag den Erwerb der daraus resultierenden innovativen Lieferungen, Bauleistungen oder Dienstleistungen abdeckt.
- Ist die Antwort **NEIN**, wäre die **Innovationspartnerschaft** (Verfahren Nr. 4 in Anhang 1) das Verfahren der Wahl, da sie das einzige in der Richtlinie vorgesehene Verfahren ist, bei dem die Realisierung des Innovationsprozesses während der Auftragsausführung ausdrücklich zulässig ist. Wie später zu erläutern sein wird, sieht dieser Ansatz bei der Entwicklung der innovativen Lösung eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Beschaffer und dem Lieferanten vor und dürfte von Letzterem im Hinblick auf die vertrauliche Behandlung der Lösung als sicherer empfunden werden.

## Wahl zwischen einem wettbewerblichen Dialog, einem Verhandlungsverfahren bzw. einem Verhandlungsverfahren mit vorherigem Aufruf zum Wettbewerb und einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung



### RICHTLINIE 2014/24/EU

Wie aus Anhang 1 hervorgeht, kann das Verfahren des **wettbewerblichen Dialogs** gemäß der Richtlinie 2014/24/EU auf derselben Grundlage angewandt werden wie das **Verhandlungsverfahren**. Ein öffentlicher Auftraggeber kann zwischen den beiden Verfahren wählen, je nachdem, welches davon am besten für seinen Verhandlungsbedarf geeignet ist. Beide Verfahren ermöglichen umfassende Verhandlungen im Rahmen eines (in aufeinanderfolgende Phasen) strukturierten Dialogs bzw. strukturierter Verhandlungen.

Die **wichtigsten Unterschiede** zwischen den beiden Verfahren:

#### MINDESTANFORDERUNGEN:

- Beim **Verhandlungsverfahren** muss der öffentliche Auftraggeber Mindestanforderungen festlegen, die von allen Bietern eingehalten werden müssen und nicht Gegenstand von Verhandlungen sein können.
- Beim **wettbewerblichen Dialog** kann der öffentliche Auftraggeber alle Aspekte der Auftragsvergabe mit den Bietern erörtern (Folgen: mehr Verhandlungsspielraum und weniger Verfahrensrisiken wegen der Nichteinhaltung von Mindestanforderungen).

#### MÖGLICHKEIT, ERSTANGEBOTE OHNE WEITERE VERHANDLUNGEN ANZUNEHMEN

(sofern dieser Ermessensspielraum im Voraus in der Auftragsbekanntmachung bzw. Aufforderung zur Interessensbestätigung angekündigt wird) nur beim **Verhandlungsverfahren**. Ein öffentlicher Auftraggeber kann sich daher für dieses Verfahren entscheiden, wenn er nicht unbedingt die Absicht hat, Verhandlungen zu führen, sich aber das Recht vorbehalten möchte, dies gegebenenfalls zu tun.

#### ZUSCHLAGSKRITERIEN:

- Beim **Verhandlungsverfahren** kann ein öffentlicher Auftraggeber als Zuschlagskriterium entweder das beste Preis-Leistungs-Verhältnis oder den besten Preis (Kosten) heranziehen.
- Beim **wettbewerblichen Dialog** kann ein öffentlicher Auftraggeber nur das beste Preis-Leistungs-Verhältnis als Zuschlagskriterium heranziehen.



## DIE MÖGLICHKEIT, ENDGÜLTIGE ANGEBOTE KLARZUSTELLEN:

- Beim **Verhandlungsverfahren** sieht die Richtlinie keine Möglichkeit vor, endgültige Angebote klarzustellen (der öffentliche Auftraggeber vergewissert sich lediglich, „dass die endgültigen Angebote den Mindestanforderungen entsprechen“<sup>12</sup>).
- Beim **wettbewerblichen Dialog** ermöglicht die Richtlinie, dass die endgültigen Angebote „auf Verlangen des öffentlichen Auftraggebers klargestellt, konkretisiert und verbessert werden“<sup>13</sup>.

Das **Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung** kann nur in den laut der Richtlinie zulässigen sehr spezifischen Fällen angewandt werden (Einzelheiten siehe Anhang 1).



**Richtlinie 2014/25/EU** (für den Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste)

Die Richtlinie 2014/25/EU gibt keine spezifischen Gründe für die Anwendung des **wettbewerblichen Dialogs** oder des **Verhandlungsverfahrens** vor, und Auftraggeber können frei zwischen den beiden Verfahren wählen.

Das **Verhandlungsverfahren mit vorherigem Aufruf zum Wettbewerb** ist weniger stark reguliert als das **Verhandlungsverfahren** (d. h. das entsprechende Verfahren nach der Richtlinie 2014/24/EU). Die Richtlinie 2014/25/EU räumt den Auftraggebern im Rahmen dieses Verfahrens einen erheblichen Verhandlungsspielraum ein.

Das **Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung** kann nur in den laut der Richtlinie zulässigen sehr spezifischen Fällen angewandt werden (Einzelheiten siehe Anhang 1).

<sup>12</sup> Artikel 29 Absatz 7 der Richtlinie 2014/24/EU.

<sup>13</sup> Artikel 30 Absatz 6 der Richtlinie 2014/24/EU.

## 3.1.2 Verfahren mit FuE

Stellt der (öffentliche) Auftraggeber fest, dass sein Auftrag FuE-Dienstleistungen mit sich bringt, muss er zwischen einem **zweistufigen Vergabeansatz** und einer **Innovationspartnerschaft** wählen.

Beide Ansätze bieten Vorteile, sind aber auch mit bestimmten Einschränkungen verbunden:

### A. DER ZWEISTUFIGE ANSATZ

Beim zweistufigen Ansatz muss auf die Vergabe von Aufträgen über FuE-Dienstleistungen (die entweder innerhalb oder außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinien ausgeführt werden, siehe unten) eine zweite Auftragsvergabe (innerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinien) folgen, um die daraus resultierende Innovation zu erwerben.

Die Vergabe von Aufträgen über FuE-Dienstleistungen ist vom Anwendungsbereich der Richtlinien ausgenommen, wenn „die Ergebnisse nicht ausschließlich Eigentum des (öffentlichen) Auftraggebers für seinen Gebrauch bei der Ausübung seiner eigenen Tätigkeit“ sind **oder** „die erbrachte Dienstleistung nicht vollständig durch den öffentlichen Auftraggeber vergütet“ wird.<sup>14</sup> Ist keine dieser beiden Bedingungen erfüllt, fällt die Auftragsvergabe für FuE-Dienstleistungen in den Anwendungsbereich der Richtlinien.

Bei der Auftragsvergabe für FuE-Dienstleistungen innerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinien können die

öffentlichen Auftraggeber den wettbewerblichen Dialog, das Verhandlungsverfahren bzw.

das Verhandlungsverfahren mit vorherigem Aufruf zum Wettbewerb oder das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung (d. h. Verfahren Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 oder Nr. 5 in Anhang 1) anwenden.

Fällt die Vergabe von FuE-Aufträgen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinien, haben die (öffentlichen) Auftraggeber bei der Durchführung große Flexibilität, sofern die in den Verträgen verankerten Grundsätze der Transparenz, der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung eingehalten werden.

Die vorkommerzielle Auftragsvergabe<sup>15</sup> ist ein spezielles, **optionales** Modell für die öffentliche Auftragsvergabe über FuE-Dienstleistungen, das vom Anwendungsbereich der Richtlinien ausgenommen ist und bei dem die Risiken und der Nutzen des Auftrags zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Dienstleistern zu Marktbedingungen aufgeteilt werden.

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

<sup>15</sup> Einzelheiten enthält die Mitteilung der Kommission – Vorkommerzielle Auftragsvergabe: Innovationsförderung zur Sicherung tragfähiger und hochwertiger öffentlicher Dienste in Europa (KOM(2007) 799 endg.) und Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SEC(2007) 1668).

Durch die Entkopplung des kommerziellen Erwerbs von der FuE-Phase ermöglicht der zweistufige Vergabeansatz mehr Flexibilität während der Vergabe von FuE-Aufträgen, wenn diese nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinien fällt, und ermöglicht es Beschaffern, technologische Risiken herauszufiltern, bevor sie sich zu einem groß angelegten kommerziellen Erwerb verpflichten. Auch wird mehr Wettbewerb ermöglicht, wenn die zweite Auftragsvergabe eingeleitet wird (indem mehr konkurrierende Lösungen zugelassen werden – auch solche, die möglicherweise außerhalb des Umfangs des FuE-Auftrags entwickelt wurden). Gleichzeitig müssen die öffentlichen Auftraggeber bei der Planung der Auftragsvergabe für FuE-Dienstleistungen besonders aufmerksam sein, um Verfahrensrisiken in der Phase des zweiten Ausschreibungsverfahrens vorzubeugen (z. B. Kundenbindung, Interessenkonflikte usw.).

## B. DIE INNOVATIONSPARTNERSCHAFT

Die **Innovationspartnerschaft** bietet die Möglichkeit, FuE-Dienstleistungen und die daraus resultierende Innovation innerhalb eines einzigen Ausschreibungsverfahrens zu erwerben. Durch den kombinierten Erwerb von FuE-Dienstleistungen und der daraus resultierenden Innovation in einem einzigen Vergabeverfahren ist zu erwarten, dass die Innovationspartnerschaft zu geringeren Verwaltungskosten führt und potenzielle Verfahrensrisiken vermeiden hilft, die sich in der zweiten Etappe des zweistufigen Vergabeansatzes ergeben können.

Das Verfahren kann auch ein Anreiz für die Wirtschaftsteilnehmer sein, sich an der Ausschreibung zu beteiligen, da ein Auftrag für die daraus resultierende Innovation in Aussicht gestellt wird, ohne dass ein zweiter Wettbewerb gemäß der Richtlinie durchlaufen werden muss. Dies kann insbesondere in Sektoren von Bedeutung sein, die durch eine überwiegend öffentliche Nachfrage gekennzeichnet sind (z. B. Verkehr, Gesundheitswesen usw.) und in denen der Lieferant vom Vorhandensein einer öffentlichen Nachfrage abhängig ist. Gleichzeitig kann dies zu kostenwirksameren Innovationen führen, da für den Lieferanten ein Anreiz besteht, geringere Produktionskosten bei seinen FuE-Tätigkeiten anzustreben.

Die Innovationspartnerschaft bietet die Möglichkeit einer engeren und entspannteren Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und den Lieferanten, die sich auch hinsichtlich der vertraulichen Behandlung ihrer Lösungen besser geschützt fühlen dürften.

### Welcher der beiden Ansätze ist vorzuziehen?

Der EU-Rechtsrahmen schreibt keinen der beiden Ansätze verbindlich vor. Den (öffentlichen) Auftraggebern steht es frei, den am besten geeigneten Ansatz zu wählen – je nach den Gegebenheiten des jeweiligen Falls und unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile beider Ansätze, wie zuvor beschrieben.

Ein Faktor bei dieser Entscheidung kann beispielsweise die aktuelle Phase des FuE-Prozesses sein, denn je näher dieser an der Marktreife ist (z. B. höhere TRL<sup>16</sup>), desto sinnvoller kann es sein, die Innovationspartnerschaft zu wählen, und umgekehrt. Die Notwendigkeit, einen Markt für die resultierende Innovation zu schaffen bzw. zu schützen, kann ebenfalls einen entscheidenden Faktor für die Wahl des Verfahrens der Innovationspartnerschaft darstellen.

<sup>16</sup> Der TRL (Technology Readiness Level – Technologie-Reifegrad) gibt den Reifegrad einer bestimmten Technologie an. Die TRL-Skala bietet ein allgemeines Bezugssystem für den Entwicklungsstand neuer Technologien und betrifft die gesamte Innovationskette. Es gibt neun Technologie-Reifegrade, wobei TRL 1 der niedrigste und TRL 9 der höchste ist; [https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014\\_2015/annexes/h2020-wp1415-annex-g-trl\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/annexes/h2020-wp1415-annex-g-trl_en.pdf).

## Kommunikation mit dem Markt

Bei der innovationsfördernden Auftragsvergabe liefern Marktkonsultationen (öffentlichen) Auftraggebern wichtige Erkenntnisse darüber, was der Markt innerhalb der verfügbaren Budgets und Zeitrahmen bereits bieten kann, um ihre Bedürfnisse zu erfüllen, und versetzen sie damit in die Lage, geeignete Spezifikationen abzufassen.

Wenn Beschaffer besser über den Stand der Technik informiert sind, können sie ihren Verhandlungsbedarf auch besser einschätzen und somit beurteilen, welcher Vergabeansatz und welches Vergabeverfahren am besten geeignet sind.

Obwohl eine vorherige Marktkonsultation nach den Richtlinien nicht verpflichtend ist, ist sie für die Vergabe von Aufträgen für innovative Lösungen in jedem Fall von zentraler Bedeutung.

# ANHANG 1

## VERFAHREN INNERHALB DES ANWENDUNGSBEREICHS DER EU-VERGABERICHTLINIEN

### VERFAHREN / INSTRUMENTE

### MERKMALE

### RECHTSGRUNDLAGE

### WANN?

#### 1. Wettbewerbl- licher Dialog

**Dialogphase:** Ermittlung und Festlegung der Mittel, mit denen die Bedürfnisse des (öffentlichen) Auftraggebers am besten erfüllt werden können

**Erheblicher Verhandlungsspielraum:** Der (öffentliche) Auftraggeber kann „[b]ei diesem Dialog [...] mit den ausgewählten Teilnehmern alle Aspekte der Auftragsvergabe erörtern“

**Erhebliche Flexibilität bei der Gestaltung des Dialogs**

***Potenzial sowohl für INKREMENTELLE<sup>17</sup> als auch für RADIKALE<sup>18</sup> INNOVATIONEN***

**Richtlinie 2014/24/  
EU:** Artikel 26 Absatz 4  
Buchstabe a Ziffern i und ii  
und Artikel 30

**Richtlinie 2014/25/EU:**  
Artikel 44 Absatz 3 und  
Artikel 48

i. Die Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsaufträge „umfassen konzeptionelle oder innovative Lösungen“<sup>19</sup>

ii. „Die Bedürfnisse des (öffentlichen) Auftraggebers können nicht ohne die Anpassung bereits verfügbarer Lösungen erfüllt werden“<sup>20</sup>

Unbeschränkte Nutzung (die Richtlinie schreibt **keine** besonderen Anwendungsgründe vor)

<sup>17</sup> Marktnahe Innovation.

<sup>18</sup> Marktferne Innovation.

<sup>19</sup> Artikel 26 Absatz 4 Buchstabe a Ziffer ii der Richtlinie 2014/24/EU.

<sup>20</sup> Artikel 26 Absatz 4 Buchstabe a Ziffer i der Richtlinie 2014/24/EU.

## VERFAHREN INNERHALB DES ANWENDUNGSBEREICHS DER EU-VERGABERICHTLINIEN

### VERFAHREN / INSTRUMENTE

### MERKMALE

### RECHTSGRUNDLAGE

### WANN?

**2. Verhandlungsverfahren**

**Erheblicher Verhandlungsspielraum**  
*Potenzial sowohl für INKREMENTELLE als auch für RADIKALE INNOVATIONEN*

**Richtlinie 2014/24/EU:**  
Artikel 26 Absatz 4  
Buchstabe a Ziffern i und ii  
und Artikel 29

- i. Die Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsaufträge „umfassen konzeptionelle oder innovative Lösungen“<sup>21</sup>
- ii. „Die Bedürfnisse des (öffentlichen) Auftraggebers können nicht ohne die Anpassung bereits verfügbarer Lösungen erfüllt werden“<sup>22</sup>

**3. Verhandlungsverfahren mit vorherigem Aufruf zum Wettbewerb**

**Erheblicher Verhandlungsspielraum**  
(im Gegensatz zum Verhandlungsverfahren gemäß Richtlinie 2014/24/EU keine verpflichtenden und „nicht verhandelbaren“ Mindestanforderungen)  
*Potenzial sowohl für INKREMENTELLE als auch für RADIKALE INNOVATIONEN*

**Richtlinie 2014/25/EU:**  
Artikel 44 Absatz 3 und Artikel 47

Unbeschränkte Nutzung (die Richtlinie schreibt **keine** besonderen Anwendungsgründe vor)

<sup>21</sup> Artikel 26 Absatz 4 Buchstabe a Ziffer ii der Richtlinie 2014/24/EU.

<sup>22</sup> Artikel 26 Absatz 4 Buchstabe a Ziffer i der Richtlinie 2014/24/EU.

## VERFAHREN INNERHALB DES ANWENDUNGSBEREICHS DER EU-VERGABERICHTLINIEN

### VERFAHREN / INSTRUMENTE

### MERKMALE

### RECHTSGRUNDLAGE

### WANN?

#### 4. Innovationspartnerschaft

Kann für den Erwerb von **FuE-basierten UND nicht FuE-basierten Innovationen** genutzt werden

Kombiniert den Erwerb von FuE-Dienstleistungen mit dem Innovationsprozess und den daraus resultierenden innovativen Produkten, Dienstleistungen oder Bauleistungen **in einem einzigen Verfahren**

Der Forschungs- und Innovationsprozess erfolgt **während der Auftragsausführung** in einer Partnerschaft mit dem öffentlichen Auftraggeber

**Eignet sich vor allem für RADIKALE INNOVATIONEN (auch wenn inkrementelle Innovationen nicht ausgeschlossen sind)**

– Artikel 26 Absatz 3 und Artikel 31 der Richtlinie 2014/24/EU

– Artikel 44 Absatz 3 und Artikel 49 der Richtlinie 2014/25/EU

Wenn „die Nachfrage nach einem innovativen Produkt beziehungsweise innovativen Dienstleistungen oder Bauleistungen [...] nicht durch den Erwerb von bereits auf dem Markt verfügbaren Produkten, Dienstleistungen oder Bauleistungen befriedigt werden kann“<sup>23</sup>

„Ziel der Innovationspartnerschaft muss die Entwicklung eines innovativen Produkts beziehungsweise einer innovativen Dienstleistung oder Bauleistung und der anschließende Erwerb der daraus hervorgehenden Lieferungen, Dienstleistungen oder Bauleistungen sein [...]“<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Artikel 31 Absatz 1 der Richtlinie 2014/24/EU und Artikel 49 Absatz 1 der Richtlinie 2014/25/EU.

<sup>24</sup> Artikel 31 Absatz 2 der Richtlinie 2014/24/EU und Artikel 49 Absatz 2 der Richtlinie 2014/25/EU.



## VERFAHREN INNERHALB DES ANWENDUNGSBEREICHS DER EU-VERGABERICHTLINIEN

### VERFAHREN / INSTRUMENTE

### MERKMALE

#### 5. Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung<sup>25</sup>

Sehr flexibel, erheblicher Verhandlungsspielraum

**Potenzial sowohl für INKREMENTELLE als auch für RADIKALE INNOVATIONEN (d. h. FuE)**

Theoretisch kann zwar die Möglichkeit des Erwerbs einer innovativen Lösung aus den in Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie 2014/24/EU und Artikel 50 Buchstabe c Ziffern ii und iii genannten Gründen nicht ausgeschlossen werden, doch sind die Anwendungsgründe eng auszulegen (z. B. dass nur ein Unternehmen den Auftrag ausführen kann und es auf dem Markt keine Alternativlösung gibt, um die Spezifikationen des (öffentlichen) Auftraggebers zu erfüllen). Eine eingeschränkte Marktkonsultation kann nicht als Rechtfertigung für dieses Verfahren herangezogen werden

### RECHTSGRUNDLAGE

Richtlinie 2014/24/EU:

- Artikel 32 Absatz 3 Buchstabe a (d. h. Produkte zu FuE-Zwecken)
- Artikel 32 Absatz 4 (d. h. im Anschluss an einen Wettbewerb)
- Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe b Ziffern ii und iii (nicht vorhandener Wettbewerb aus technischen Gründen und Schutz von ausschließlichen Rechten)

Richtlinie 2014/25/EU:

- Artikel 50 Buchstabe b (d. h. FuE-Aufträge)
- Artikel 50 Buchstabe j (d. h. im Anschluss an einen Wettbewerb)
- Artikel 50 Buchstabe c Ziffern ii und iii (nicht vorhandener Wettbewerb aus technischen Gründen und Schutz von ausschließlichen Rechten)

### WANN?

Grundsätzlich kann das Verfahren der innovationsfördernden Auftragsvergabe dienen

1. Bei FuE-Aufträgen:
  - Gemäß der Richtlinie 2014/24/EU nur für **Lieferaufträge im Bereich FuE** (d. h. Produkte, die ausschließlich für die Zwecke von Forschung, Experimenten, Studien oder Entwicklung hergestellt werden)
  - Gemäß der Richtlinie 2014/25/EU **für alle FuE-Aufträge**
2. Im Anschluss an einen Wettbewerb nur, um die erfolgreiche Planung an die Bedürfnisse des Beschaffers anzupassen (kann nicht genutzt werden, um eine erfolgreiche Lösung umzusetzen, die in Lieferungen oder Bauleistungen besteht)
3. Unter den in der Richtlinie aufgelisteten **sehr außergewöhnlichen Umständen**, die darüber hinaus **eng auszulegen** sind

## ANDERE INSTRUMENTE INNERHALB DES ANWENDUNGSBEREICHS DER RICHTLINIEN

VERFAHREN / INSTRUMENTE	MERKMALE	RECHTSGRUNDLAGE	WANN?
Wettbewerbe	Auswahl der besten Planung durch ein <b>Preisgericht</b> . Wettbewerbe können <b>Preisgelder bzw. Zahlungen</b> an die Teilnehmer beinhalten oder im Rahmen eines Verfahrens zur <b>Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags</b> durchgeführt werden.	Kapitel II der Richtlinie 2014/24/EU Kapitel II der Richtlinie 2014/25/EU	Erwerb von <b>Plänen</b> und <b>Planungen</b> in Bereichen wie Raumplanung, Architektur, Bauwesen und Datenverarbeitung
Funktions- bzw. Leistungsspezifikationen	Die Verwendung von Funktions- bzw. Leistungsspezifikationen geht Hand in Hand mit der innovationsfördernden Auftragsvergabe (dadurch wird den Bietern ermöglicht, eigene Lösungen vorzuschlagen, die die spezifischen Anforderungen des Beschaffers erfüllen)	Artikel 42 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie 2014/24/EU Artikel 60 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie 2014/25/EU	
Varianten	Es wird zugelassen bzw. vorgeschrieben, dass der Bieter eine <b>Alternativlösung</b> zu der vom Beschaffer in den Auftragsunterlagen spezifizierten Lösung vorschlägt. Um berücksichtigt werden zu können, müssen die Varianten die in den Auftragsunterlagen festgelegten <b>Mindestanforderungen</b> erfüllen.	Artikel 45 der Richtlinie 2014/24/EU Artikel 64 der Richtlinie 2014/25/EU	Wann immer der (öffentliche) Auftraggeber bei seiner Auftragsvergabe aktiv oder passiv Innovationen fördern möchte

## AUSSERHALB DES ANWENDUNGSBEREICHS DER EU-VERGABERICHTLINIEN

### VERFAHREN / INSTRUMENTE

**Auftragsvergabe für FuE-Dienstleistungen außerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinie, einschließlich vorkommerzielle Auftragsvergabe**<sup>26</sup>

### MERKMALE

FuE-Tätigkeiten gehören zu der großen Bandbreite von Tätigkeiten, aus denen ***Innovationen hervorgehen können***, sie stellen jedoch an sich noch keine Innovation dar. Damit sie zu Innovationen werden, müsste ein zweites Vergabeverfahren für den Erwerb der resultierenden innovativen Lieferungen, Dienstleistungen oder Bauleistungen durchgeführt werden. Auch wenn die Auftragsvergabe für FuE-Dienstleistungen außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinien erfolgt, gelten dafür die in den Verträgen verankerten Grundsätze von ***Transparenz, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung***.

Die **vorkommerzielle Auftragsvergabe** ist ein optionaler Ansatz für die Vergabe von Aufträgen über FuE-Lösungen außerhalb des Anwendungsbereichs der EU-Vergaberichtlinien. Sie ist gekennzeichnet durch eine Risiko-Nutzen-Teilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und eine wettbewerbsorientierte Auftragsvergabe (die staatliche Beihilfen ausschließen soll).

**Potenzial für RADIKALE INNOVATIONEN**

### RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 14 der Richtlinie 2014/24/EU

Artikel 32 der Richtlinie 2014/25/EU

### WANN?

Für die Vergabe von Aufträgen über *FuE-Dienstleistungen* (Grundlagenforschung, angewandte Forschung, experimentelle Entwicklung),

- „deren Ergebnisse nicht ausschließlich Eigentum des öffentlichen Auftraggebers für seinen Gebrauch bei der Ausübung seiner eigenen Tätigkeit sind“,

### ODER

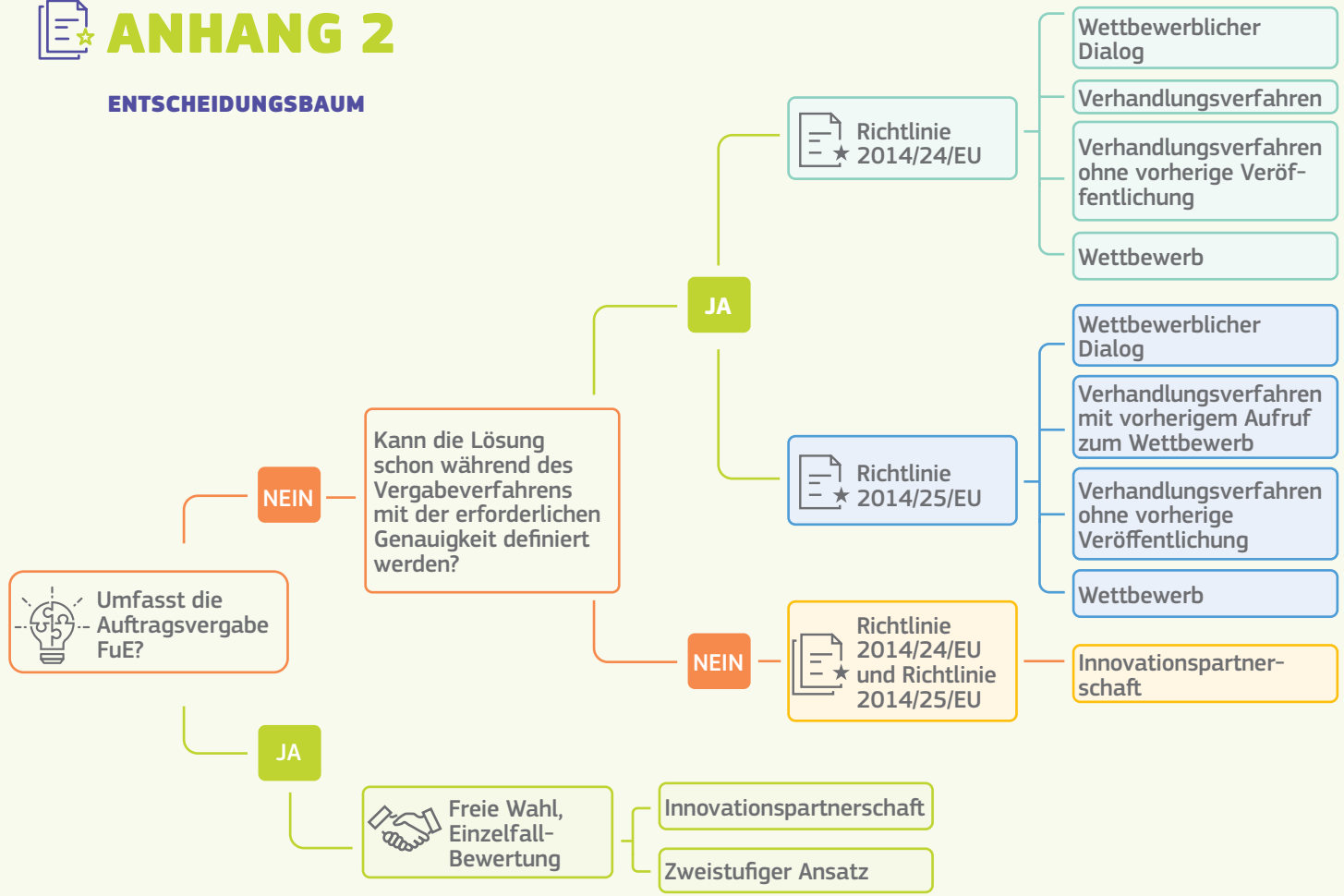
- „wenn die Dienstleistungen nicht vollständig durch den öffentlichen Auftraggeber vergütet werden“

<sup>26</sup> Mitteilung der Kommission siehe Fußnote 3.



# ANHANG 2

## ENTSCHEIDUNGSBAUM



## DIE EU KONTAKTIEREN

### PERSÖNLICH

In der Europäischen Union gibt es Hunderte von Europe Direct-Informationsbüros. Über diesen Link finden Sie ein Informationsbüro in Ihrer Nähe:

[https://europa.eu/european-union/contact\\_de](https://europa.eu/european-union/contact_de)

### PER TELEFON ODER E-MAIL

Europe Direct beantwortet Ihre Fragen zur Europäischen Union. Sie erreichen diesen Dienst

- über die gebührenfreie Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (manche Mobilfunkanbieter berechnen allerdings Gebühren)
- über die Standardrufnummer +32 22999696
- per E-Mail über [https://europa.eu/european-union/contact\\_de](https://europa.eu/european-union/contact_de)

### INFORMATIONEN ÜBER DIE EU

Im Internet

Informationen über die Europäische Union in allen Amtssprachen der EU sind abrufbar auf der Europa-Website unter: [https://europa.eu/european-union/index\\_de](https://europa.eu/european-union/index_de).

### EU-Veröffentlichungen

Auf folgender Website können Sie – zum Teil kostenlos – EU-Veröffentlichungen herunterladen oder bestellen: <https://publications.europa.eu/en/publications>. Mehrere Exemplare kostenloser Veröffentlichungen erhalten Sie bei Europe Direct oder bei Ihrem Informationsbüro vor Ort (siehe [https://europa.eu/european-union/contact\\_de](https://europa.eu/european-union/contact_de)).

### Informationen zum EU-Recht

Informationen zum EU-Recht, darunter alle EU-Rechtsvorschriften seit 1952 in sämtlichen Amtssprachen, finden Sie in EUR-Lex unter <https://eur-lex.europa.eu>.

### Offene Daten der EU

Das offene Datenportal der EU (<https://data.europa.eu/data/datasets?locale=de>) bietet Zugang zu Datensätzen aus der EU. Die Daten können heruntergeladen und kostenlos wiederverwendet werden,

sowohl zu kommerziellen als auch zu nichtkommerziellen Zwecken.

