



# MODUL D

Strategische Aspekte  
im Innovationseinkauf

## **Kontakt**

**IÖB-Serviceline: +43 1 245 70-817**

Montag bis Donnerstag von 09:00 – 15:30 Uhr

Freitag von 09:00 – 13:30 Uhr

IÖB-Servicestelle

Lassallestraße 9B

1020 Wien

[ioeb@ioeb.at](mailto:ioeb@ioeb.at)

[www.ioeb.at](http://www.ioeb.at)

[www.ioeb-innovationsplattform.at](http://www.ioeb-innovationsplattform.at)

# Strategische Aspekte im Innovationseinkauf

Die Durchführung der Beschaffung orientiert sich an den **Beschaffungszielen der Organisation**. Sie baut auf der intern abgestimmten Beschreibung des konkreten Bedarfs auf. Nach der erfolgten Markterkundung (mehr dazu in Modul B dieses Leitfadens) bestehen beim öffentlichen Auftraggeber zudem **Kenntnisse zu relevanten Technologien**,

**Produkten, einzelnen Unternehmen und der Marktsituation**. Diese Informationen sind die Basis für die taktischen Überlegungen während der Planung der Ausschreibung, Vergabe und Vertragsgestaltung.

**Folgende Fragestellungen** sollten in diesem Prozess geklärt werden:

▶ **Was ist der sinnvolle Leistungsgegenstand?** Kauft man ein Produkt oder die Dienstleistung oder ein Produkt mit Zusatzservices (wie Wartung)? Wie lange soll die Vertragslaufzeit sein?

▶ Wie kann die **Leistungsbeschreibung** funktional gestaltet werden und dennoch **ausreichend Klarheit für Bieter** und Vergleichbarkeit der Angebote bestehen?

▶ Welches **Vergabeverfahren** ist das richtige?

▶ Reichen die **internen Ressourcen** für die Ausschreibung oder braucht es externe Dienstleister zur Unterstützung?

▶ Ist eine **Aufteilung** in technische Lose sinnvoll?

▶ **Welchen Markt** soll die Beschaffung ansprechen?

▶ **Welche Eigenschaften** sollen Unternehmen haben, die Produkte oder Dienstleistungen liefern?

▶ **Will ich kleineren Unternehmen/Startups die Möglichkeit zur Beteiligung ermöglichen**. Wie kann ich es diesen Unternehmen erleichtern daran teilzunehmen? Welche Hürden müssen dafür möglicherweise entfernt werden?

▶ **Nach welchen Kriterien** sind Angebote zu bewerten, um das Bestbieter-Prinzip optimal anzuwenden?

▶ Welche **Chancen und Gefahren** bestehen und wie können diese Risiken in der Beschaffung adressiert werden?

## Ausschreibungsunterlagen erstellen

Bedenken Sie bei der Formulierung Ihrer **Leistungsbeschreibung, Eignungskriterien, Zuschlagskriterien oder Vertragsbedingungen**, dass diese eine Auswirkung auf die Beteiligung von KMUs, Startups bzw. Konsortien haben können.

Die Festlegung von Leistungs- und Funktionsanforderungen kann Möglichkeiten für neue Zugänge bieten: Technische Neuerungen, Ihnen unbekanntes Produkte bzw. Weiterentwicklungen eines Produkts können angeboten werden.

Auch bei der Erstellung von **Zuschlagskriterien** können Sie auf innovative Unternehmen Rücksicht nehmen. Berücksichtigen Sie z.B. den Innovationsgrad oder den Aspekt der Nachhaltigkeit. Über eine langfristige Betrachtungsweise der Kosten (z.B.: „Total Cost of Ownership“) geben Sie auch innovativen Lösungen eine Chance.

Diese sind zwar manchmal anfangs mit höheren Investitionen verbunden, rechnen sich jedoch über die Laufzeit der Leistungserbringung. Berufen Sie sich hierbei auch auf Ihre Ziele aus der Beschaffungsstrategie.

**Eignungsanforderungen für Bieterorganisationen helfen Ihnen bei der Lieferantenauswahl.** Berücksichtigen Sie jedoch, dass diese eine Hürde für kleinere Unternehmen darstellen können. Wie sie das verhindern?



### Tipp

Im **IÖB-Rechtsleitfaden** finden Sie Informationen zur Auswahl des richtigen Vergabeverfahrens und was Sie dabei beachten müssen.

Hinweise für alternative Kriterien, die im Falle einer Ausschreibung auch KMUs bzw. Startups erleichtern, ein Angebot zu legen, finden Sie sowohl im IÖB-Rechtsleitfaden, als auch im Infoblatt der Kanzlei Schönherr in Kooperation mit der IÖB-Servicestelle mit dem Titel **„Ausschreibungen KMU- und Startup-freundlich gestalten“**.

Mehr Informationen dazu erhalten sie auf der Website der Kanzlei Schönherr:

[www.schoenherr.eu](http://www.schoenherr.eu)

## Umgang mit Risiko und dem BVergG beim Einkauf

**Im Einkauf von Innovationen liegen Chancen:** Kosteneinsparung, Arbeitserleichterung, verbessertes Image, positivere Umweltbilanz, Zeitgewinne, Mitarbeitergesundheit etc. Um sie zu realisieren, müssen im Rahmen der Strategie für ein Beschaffungsvorhaben förderliche Bedingungen für Innovation geschaffen werden. Wie? Wählen Sie dialogbasierte Verfahren, fördern Sie kreative und junge Unternehmen, geben Sie inhaltlichen Spielraum und wählen Sie qualitätsbasierte Kriterien.

**Ein innovationsfördernder Zugang birgt auch Gefahren:** Keine ausreichende Deckung des Bedarfs; Nutzerinnen und Nutzer und Kundinnen und Kunden nehmen das neue Produkt nicht sofort an; Über-

schreitung der Kostengrenzen; mangelndes Know-how der Nutzer; lange Entwicklungszeiten oder Anpassungsschwierigkeiten, Lieferschwierigkeiten.

Ein gewisses Maß an Risiko muss der öffentliche Sektor aber bereit sein einzugehen, um von Innovationen profitieren zu können. **Ein bewusstes Risikomanagement ist hier essentiell** und kann zu einer qualitativ hochwertigen, effizienten und zeitgerechten Umsetzung eines Beschaffungsverfahrens beitragen.

Risiken können unterschiedlicher Natur, aber durchaus eine Chance sein, denn sie können sowohl positive als auch negative Auswirkungen haben.

Eine Risikotabelle sollte zu gewissen Zeitpunkten im Beschaffungsprozess neu betrachtete werden. Beispiele für Risiken im Rahmen einer Beschaffung sind:

**Marktrisiko & technologische Risiken** 

- ▶ **Anzahl Teilnehmerinnen/Teilnehmer** bzw. Bieter für Ausschreibungen (zu wenige/zu viele)
- ▶ **Innovative Lösungen** (möglich/vorhanden/passend/nicht möglich/nicht vorhanden/nicht passend)
- ▶ **Langfristige Wartung bzw. Serviceleistungen** (Werden diese weiterhin zur Verfügung stehen? Kann ein anderer Anbieter diese ersetzen?)

**Finanzielle Risiken** 

- ▶ **Budget** (gesichert/fraglich)
- ▶ **Kosten** (Einsparung/Mehrkosten)

**Gesellschaftliche Risiken** 

- ▶ **Außenwirkung** (Imagegewinn/Beschwerden)
- ▶ **Gesellschaftliche Auswirkungen** (z.B.: Nachhaltigkeit)

**Unerwartete Turbulenzen** 

- ▶ **Blinde Flecken/Unerwartetes** (z.B.: neuer Anbieter auf dem Markt, neue oder veränderte Förderungsbedingungen für mein Vorhaben, unvorhersehbare Veränderungen der Wirtschaft)

**Organisationale Risiken** 

- ▶ **Akteure mit Einfluss** (Potential zu beflügeln/aufzuhalten)
- ▶ **Akzeptanz der Nutzerinnen und Nutzer** (Sehnsucht/Skepsis oder Unwissen)
- ▶ **Zeit und Timing**

## Risikomanagement deckt auch Chancen auf.

Eine Auflistung und Bewertung möglicher Risiken innerhalb der Erstellung einer Beschaffungsstrategie ist wesentlich, um Maßnahmen zur Vorbeugung, bzw. Bewältigung oder Beseitigung bei Eintritt festzuhalten.

**Die FMEA<sup>1</sup>** (Fehlermöglichkeits- und -einflussanalyse), bietet sowohl die Möglichkeit für Risiken- als auch Chancenmanagement. In periodischen Ab-

ständen oder/und zu wichtigen Zeitpunkten im Beschaffungsprojekt sollte **die erstellte Risikotabelle erneut herangezogen** und bewertet werden.

Stehen neue Informationen zur Verfügung? Konnten die Risikowahrscheinlichkeiten reduziert werden? Haben sich neue Ereignisse ergeben? Eine vereinfachte Darstellung einer Risikoanalyse sehen Sie auf der nächsten Seite.

<sup>1</sup> Warmuth und Steffl (IÖB-Leitfaden für erneuerbare Energietechnologien und Gebäude)

Vereinfacht dargestellt, kann eine beispielhafte Risikoanalyse auch so aussehen:

Risikofaktor	Gefahr/Chance	Eintrittswahrscheinlichkeit	Maßnahme
Akteure mit Einfluss	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gefahr: Potential Projekt aufzuhalten</li> <li>▶ Chance: Potential Projekt zu beflügeln</li> </ul>	▶ 20%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frühe Miteinbindung</li> <li>▶ aller wichtiger Stakeholder</li> </ul>
Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer/ Bieterinnen und Bieter für Ausschreibung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gefahr: zu wenige Bieter</li> </ul>	▶ 15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frühe Miteinbindung</li> <li>▶ aller wichtiger Stakeholder</li> </ul>
Innovative Lösungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gefahr: nicht passend (erfüllt nicht unsere Anforderungen), Umsetzung nicht möglich</li> </ul>	▶ 15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Technologie-</li> <li>▶ expertinnen und -experten hinzuziehen</li> </ul>

## Teststellungen zur Risikominimierung

Bevor Sie sich privat für ein Produkt entscheiden, probieren Sie es im Geschäft aus. Damit verringern Sie das Risiko, unpassende oder schlechte Ware zu kaufen. Auch der öffentliche Auftraggeber hat die Möglichkeit **zu testen und so das negative Risiko bei einem Kauf zu verringern**. Teststellungen geben, in einem Rahmen mit begrenzten Auswirkungen, Aufschluss über die Tauglichkeit. Das Vergaberecht räumt mehrere Möglichkeiten für Teststellungen ein. Im Wesentlichen gibt

es vier unterschiedliche Ansätze, wie Teststellungen im öffentlichen Vergabewesen berücksichtigt werden:

**1. Im Zuge der Markterkundung.** Markterkundungen sind gemäß § 24<sup>2</sup> Bundesvergabegesetz 2018 (BVerG 2018) zulässig, sofern der Wettbewerb dadurch nicht eingeschränkt wird. Vorteil dieser Variante ist, dass die Auftraggeberin/der Auftraggeber **vor Start des offiziellen Verfahrens relativ frei und informell testen kann**.

<sup>2</sup> § 197 für Sektorenauftraggeber

Allerdings bieten diese Teststellungen nur die Basis für die spätere Festlegung der technischen Anforderungen – es ist nicht gesichert, dass eines der getesteten Produkte angeboten bzw. zugeschlagen wird. Hier ist vor allem darauf zu achten, dass die Anforderungen nicht auf die getesteten Produkte zugeschnitten werden dürfen, sondern nur allgemeingültige Erkenntnisse berücksichtigt werden können.

Zu beachten ist, dass Teststellungen nicht vom Vergaberecht ausgenommen sind. Werden also Produkte zum Zweck der Testung erworben, **so ist zu prüfen, ob dieser Erwerb ausschreibungspflichtig ist**. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass gemäß § 13 Abs 1 BVergG 2018 getrennte Vergaben zur Bestimmung des Auftragswertes zusammen zu rechnen sind, wenn sie Teil des gleichen Vorhabens sind.

Teststellungen können, als Vorbereitungshandlung, unter Umständen als Teil des geplanten (Haupt-) Beschaffungsvorhabens gewertet werden. **Umgekehrt können aber kleine Teile eines Vorhabens unter bestimmten Voraussetzungen ohne Ausschreibung vergeben werden** („Kleinlosregelung“ – siehe § 15 Abs 4 BVergG 2018).

In der Regel sind daher Teststellungen zur Markterkundung im Rahmen von Direktvergaben möglich, **sofern der Wert der getesteten Produkte entsprechend gering ist**.

**2. Während des formellen Vergabeverfahrens.** In Anhang XI Abs 1 Z 4 BVergG 2018 ist ausdrücklich angeführt, dass „Muster, Beschreibungen und Fotografien der zu liefernden Waren“ als **Eignungsnachweis** (technische Leistungsfähigkeit) verlangt werden dürfen. **Eignungskriterien** sind auf das Unternehmen bezogen, das heißt formal geht es nicht darum, ob die Produkte den Anforderungen entsprechen, sondern ob das Unternehmen in der Lage ist, entsprechende Produkte zu liefern. Theoretisch wäre daher sogar eine **Mängelbehebung denkbar** – sofern das Angebot dadurch nicht abgeändert wird. In der Praxis ist dieser Unterschied aber von geringer Bedeutung.

**3. Definition von Mustern als Bestandteil des Angebotes.** In diesem Fall ist das vorgelegte Muster Ver-

tragsbestandteil und Maßstab für die in Folge gelieferten Produkte. Das ist bei der Vertragsabwicklung oft schwierig und ein mangelhaftes Angebot ist in diesem Fall kaum mehr zu sanieren (da eine Nachreichung oder ein Tausch des Musters das Angebot abändern würde). Dafür ist in dieser Variante eine Bewertung der Muster nach den Zuschlagskriterien möglich.

**4. Lieferung von Mustern im Rahmen der Vertragsausführung** (Testserie bzw. Ausfallmuster). Der Auftraggeber ist in der Gestaltung entsprechender Vertragsbedingungen weitgehend frei. Allerdings wirkt sich diese Teststellung nicht mehr auf die Kaufentscheidung aus, sondern soll nur die korrekte Ausführung der Lieferung sicherstellen. **Den stärksten Einfluss auf die Kaufentscheidung hat eine Teststellung daher, wenn man sie im Rahmen des Vergabeverfahrens durchführt** (Varianten 2 und 3). Allerdings unterliegt sie in dem Fall auch den **strengsten Regelungen**.

**Bitte berücksichtigen:** Aus Gründen der Gleichbehandlung und zum Schutz des Wettbewerbs sind die vorzulegenden Muster, der Ablauf der Teststellung sowie die für die Prüfung bzw. Entscheidung berücksichtigten Kriterien bereits vorab ausreichend klar zu definieren.

Außerdem können Muster als „**besondere Ausarbeitungen**“ gelten, die über den üblichen Aufwand einer Angebotserstellung hinausgehen. Insbesondere, wenn die Muster nach der Teststellung nicht – oder zumindest nicht ohne Wertverlust – rückgestellt werden können. In diesem Fall wäre die Teststellung gemäß § 130 Abs 2 BVergG 2018 dem Bieter zu vergüten.

Aufwand und Kosten sollen nicht abschrecken. Wie lange und intensiv eine Teststellung sein darf und wie die Kosten genau aufzuteilen sind, ist nicht festgelegt. Rechtlich ist der Einzelfall zu prüfen. Allerdings ist strategisch zu berücksichtigen, dass **Aufwand und Kosten auf potentielle Bieter abschreckend wirken können**. Teststellungen sollten daher auf ein sinnvolles Maß beschränkt werden.



## **Wir bauen Brücken.**

Zwischen öffentlichen  
Auftraggebern und innovativen  
Unternehmen.

Eine Initiative von

 Bundesministerium  
Digitalisierung und  
Wirtschaftsstandort

 Bundesministerium  
Klimaschutz, Umwelt,  
Energie, Mobilität,  
Innovation und Technologie

In Kooperation mit

 **BBG** BUNDES  
BESCHAFFUNG