

## **Bericht zum GSV-Forum „Innovationspartnerschaft – Chance für Beschaffer und Lieferanten“**

Mit der Novelle des Bundesvergabegesetzes soll das neue Vergabeverfahren ‚Innovationspartnerschaft‘ die Beschaffung aktuell nicht am Markt verfügbarer innovativer Lösungen erleichtern. Ziel ist die Entwicklung und der anschließende Erwerb einer innovativen Leistung in einem Beschaffungsvorgang. In dem GSV-Forum<sup>1</sup> „Das neue Vergabeverfahren ‚Innovationspartnerschaft‘ – Chance für Beschaffer und Lieferanten“ in Kooperation mit der IÖB-Servicestelle<sup>2</sup> am 9. Oktober 2017 wurde diese Verschmelzung der Forschungs- und Entwicklungsphase mit dem Erwerb – die derzeit in dieser Form nicht möglich ist – sowohl seitens der öffentlichen Beschaffer ASFINAG, ÖBB und BBG als auch seitens des potentiellen Bieters Swarco Traffic ausdrücklich begrüßt. Beide Seiten sehen die Chance, dass damit Innovationen weiteren Auftrieb erhalten.

Innovation sei schließlich die treibende Kraft für die österreichische Wirtschaft, betont Ulrike Rabmer-Koller, Vizepräsidentin der Wirtschaftskammer Österreich, im Rahmen Ihrer Begrüßungsworte. Instrumente wie die Innovationspartnerschaft seien daher eine Win-Win Situation für österreichische Unternehmen. Gerade die öffentliche Hand, die einen wesentlichen Auftraggeber für die österreichische Wirtschaft darstellt, birgt bei einem Ausschreibungsvolumen von 40 bis 60 Milliarden Euro pro Jahr hohes Potential für innovative Beschaffungen.

### **Was war die Motivation für eine Novellierung des Bundesvergabegesetzes?**

Indikatoren der Europäischen Kommission belegen, dass die Teilnahmequote (Anzahl der Angebote) pro Vergabeverfahren ständig abnimmt. Dabei hat die öffentliche Hand essentielles Interesse daran, dass viele private Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen teilnehmen, berichtet Michael Fruhmann, Vergaberechtsexperte des BKA. Denn je weniger Marktteilnehmer sich beteiligen, desto weniger Output ist aus den Vergabeverfahren zu erwarten. Wobei nicht nur rechtliche Rahmenbedingungen die Teilnahmequote bestimmen, wesentlich ist auch das Verhalten der Auftraggeber. Fruhmann: „Viele Auftraggeber ‚schießen‘ bei der Anwendung der Vergabeverfahren weit über das Ziel hinaus und machen sich und den Unternehmern das Leben schwerer, als es eigentlich notwendig wäre.“ Es gebe zwar auf der Auftraggeberseite zahlreiche best practice Beispiele, der Austausch der Auftraggeber sei jedoch mangelhaft und wenn überhaupt bestenfalls auf nationaler Ebene der Fall. Weitere Auswertungen der Kommission zeigen auch, dass das 2007 eingeführte Vorgängerverfahren ‚vorkommerzielle Beschaffung‘ (PCP) als zu mühsam seitens der Auftraggeber und mit zu viel Unsicherheiten seitens der Bieter eingestuft wird. Mit der Innovationspartnerschaft soll dieses Problem gelöst und somit innovative Vergabe wieder stärker gefördert werden.

Das funktioniere derzeit erst eingeschränkt: Europaweit gibt es derzeit noch wenig Erfahrung mit der Innovationspartnerschaft. Bis Oktober 2017 wurden lediglich 17 Innovationspartnerschaften bei der Kommission gemeldet. Öffentliche Auftraggeber sind also noch zurückhaltend und vorsichtig. Fruhmann führt das auf den in vielen Aspekten unklaren Rechtsrahmen der zugrundeliegenden EU-Richtlinie zurück.

---

<sup>1</sup> Dieses Forum wurde vom BMVIT gefördert.

<sup>2</sup> IÖB - Innovationsfördernde Öffentliche Beschaffung, eine Initiative des BMVIT und des BMVFW, die GSV fungiert als IÖB-Kompetenzstelle für den Bereich Mobilität

Um das Thema zu beleben soll nun u.a. ein Leitfaden für eine innovationsfördernde Auftragsvergabe entstehen, für dessen Entwurf die Kommission im Oktober 2017 eine Konsultation gestartet hat, die für alle offen und frei zugänglich ist. Fruhmann ist vom derzeitigen Stand dieses Leitfadens nicht begeistert, dieser weise zur Innovationspartnerschaft gerade einmal eine halbe Seite auf: „Die Europäische Kommission muss der Innovationspartnerschaft mehr Aufmerksamkeit schenken, wenn es ein brauchbarer Leitfaden werden soll.“

### **Wie schätzt Fruhmann dieses neue Verfahren ein?**

„Dieses neue Instrument bedeutet eindeutig einen Fortschritt, ist aber nicht als Allheilmittel für sämtliche Innovationen zu sehen. Für bestimmte Situationen werden andere – weniger zeitintensive – Vergabeverfahren geeigneter sein.“ Man müsse im Vorfeld genau evaluieren, ob es sich um das passende Vergabeinstrument handelt.

### **Wie wird die Innovationspartnerschaft in Österreich realisiert? Welche Punkte der Richtlinie sind problematisch?**

In Österreich solle laut Regierungsvorlage die maximal mögliche Flexibilität des Rechtsrahmens genutzt werden und entsprechend in das Bundesvergabegesetz einfließen, berichtet Fruhmann.

In der Praxis herausfordernd wird die Tatsache sein, dass laut Richtlinie die erforschte Leistung nur dann zulässig erwerbbar ist, wenn der Kostenrahmen eingehalten wird. Im Vorfeld weiß man bei einer noch nicht am Markt existierenden Lösung jedoch nicht, wie hoch die Kosten exakt sein werden. Die Taktik, einen möglichst großen Kostenrahmen vorzusehen, kann die öffentliche Hand jedoch nicht verfolgen, da diese Mittel letztendlich budgetär bedeckt sein müssen.

Weiters müssen F&E Phase und Erwerb zueinander verhältnismäßig sein: So könne die F&E Phase beispielsweise nicht 80% der Produktkosten betragen und umgekehrt. Laut Fruhmann bestehe hier Nachschärfungsbedarf.

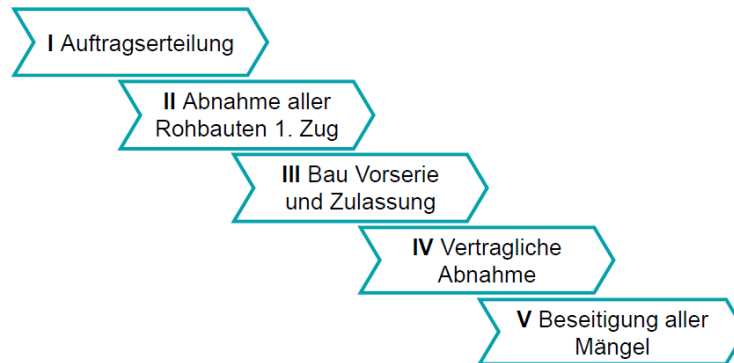
Ein Risiko für die Bieterseite ist die Tatsache, dass der Auftraggeber die Innovationspartnerschaft beenden kann, sofern gewisse F&E Zwischenziele nicht erreicht werden. Im Falle eines Abbruchs müsse zwar eine angemessene Abgeltung für die F&E Phase geleistet werden, doch was ist angemessen?

### **Welche Praxiserfahrungen gibt es?**

In Deutschland konnte man bereits erste Erfahrungen zur Innovationspartnerschaft sammeln: Esther van Engelshoven vom Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein berichtet über die Bemühungen ihres Landes, eine umweltfreundliche Alternative für Dieselzüge auf nicht elektrifizierten Strecken zu finden. Schleswig-Holstein hat Handlungsbedarf: Der Anteil der Dieselstrecken ist mit 70% noch sehr hoch und eine durchgehende Elektrifizierung nicht finanzierbar bzw. nur zum Teil wirtschaftlich. Aktuell gibt es keine Alternative zu Dieselfahrzeugen auf nicht elektrifizierten Strecken und der Markt für Dieselfahrzeuge wird in Deutschland von einem Hersteller dominiert. Daher bot es sich an, mithilfe der Innovationspartnerschaft technologieoffen nach einem alternativ angetriebenen Triebzug zu suchen, der emissionsärmer ist und mittels elektrischen Energiespeichern Bremsenergie rückgewinnen kann. Engelshoven: „Für das Produkt, das wir suchen, ist die Innovationspartnerschaft aus unserer Sicht das beste Verfahren. Der Wettbewerb soll entscheiden, welche Lösung sich für uns als die beste herausstellt.“

## Näheres zum Vergabeverfahren in Deutschland

Der Hersteller ist in diesem Verfahren für Entwicklung, Bau, Auslieferung und Instandhaltung verantwortlich. Die Herausforderung ist dabei, dass diese Innovation zu den nächsten Betriebsaufnahmen im Dezember 2022 bzw. 2023 einsatzbereit sein muss. Dafür wurden Zwischenziele vereinbart (siehe Abbildung), bei deren Erreichung der entsprechende Teil vergütet wird.



Zwischenziele bei der Innovationspartnerschaft in Schleswig-Holstein

Die bereits erwähnte Option, bei Nichterreichen der Zwischenziele die Innovationspartnerschaft zu beenden, ist aktuell im Vertragswerk nicht angelegt. Die NAH.SH hat sich jedoch diese Möglichkeit noch vorbehalten. Hintergrund ist, dass es in der Fahrzeugindustrie in der Vergangenheit teilweise zu Spätlieferungen kam. In solchen Situationen ist es sehr schwer kurzfristig Ersatzfahrzeuge zu organisieren. Sofern man in einem frühen Stadium erkennen kann, dass die Innovation nicht umgesetzt werden bzw. keine Zulassung erzielt werden kann, hätte eine vorzeitige Kündigung den Vorteil früh gegenzusteuern und ggf. noch Ersatzfahrzeuge beschaffen zu können.

Von der Möglichkeit, mehrere Bieter parallel mit der Entwicklung zu beauftragen, habe man Abstand genommen. Engelshoven: „Wir haben ein umfangreiches Paket geschnürt, um die Beteiligung mehrerer Hersteller an dem Verfahren zu attraktiveren. Aus Rückmeldungen der Bieter wissen wir, dass das der richtige Weg war.“

Im August 2016 wurde die Ausschreibung gestartet. Mit ausgewählten Bewerbern wurden mittlerweile drei Verhandlungsrunden geführt und die Vergabeunterlagen konkretisiert. Auf Basis dieser aktualisierten Vergabeunterlagen wurden im Juli 2017 zur Abgabe der ersten unverbindlichen Angebote aufgerufen. Diese indikativen Angebote sind im Oktober 2017 eingetroffen. Jetzt müsse evaluiert werden, welche Angebote wirtschaftlich machbar und umsetzungsfähig sind. Im Laufe des kommenden Jahres soll dann der Zuschlag erfolgen. Der Preis alleine ist bei einer Innovationspartnerschaft nicht ausschlaggebend, es muss weitere Kriterien geben: Die NAH.SH verfolgt das Ziel das beste Fahrzeugkonzept auszuwählen. Beim innovativen Triebzug misst sich das nicht allein an dem Kaufpreis der Fahrzeuge, sondern auch an den Betriebskosten der nächsten 30 Jahre. Zudem bewertet die NAH.SH Emissionen mit einem Wertungsmalus und gibt Boni für bestimmte Qualitätsmerkmale (Ausstattung, Beschleunigung).

Auch wenn die finalen Angebote erst eintreffen werden, begegnete Engelshoven bereits einigen Herausforderungen wie dem hohen Verfahrensaufwand auf beiden Seiten. Eine Gratwanderung ist es zum einen das Geheimhaltungsbedürfnis der Bieter zu wahren und zeitgleich die Vorgaben des

Auftraggebers zu konkretisieren, die man mit Blick auf die tatsächlich angebotenen Fahrzeugkonzepte und der Möglichkeiten der Bieter beschreiben muss. Eine weitere Schwierigkeit ist die Konzipierung eines Wertungssystems, welches die unterschiedlichen Fahrzeugkonzepte (mit unterschiedlichen Technologien und unterschiedlichen Energieträgern) diskriminierungsfrei und anhand gleicher Maßstäbe bewertet. Engelshoven hält aber fest, dass grundsätzlich reges Interesse und großer Beteiligungswille seitens mehrerer Hersteller bestehe.

### **Umfangreiche Innovationspartnerschaft in den Niederlanden**

Eine deutlich umfassendere Innovationspartnerschaft haben die Niederländer mit der „Talking Traffic Partnership“ gestartet, berichtet Michael van Scheijndel vom niederländischen Infrastruktur- und Umweltministerium. Bis Ende 2020 soll mit 12 Partnern, aufgeteilt in drei fachlichen Clustern, ein Verkehrs-Ökosystem im Bereich des vernetzten und kooperativen Fahrens geschaffen werden. U.a. sollen Ampeln intelligent werden, aktuelle Verkehrsinformationen ins Auto geliefert und damit der Verkehrsfluss verbessert werden. Die gewünschten C-ITS Anwendungen sind derzeit jedoch noch nicht am Markt verfügbar, weshalb man sich für die Innovationspartnerschaft entschieden hat. 55 Millionen Euro an öffentlichen Mitteln haben die Niederländer dafür vorgesehen, mit den privaten Partnern fließen insgesamt 90 Millionen Euro in dieses Projekt. Auch Scheijndel bestätigt, dass es viele Verhandlungsrunden und Dialog brauche, um zu guten Verträgen zu kommen. Als Ergebnis erwartet man sich bessere Zugänglichkeit, höhere Verkehrssicherheit und Lebensqualität.

### **Wie schätzen öffentliche Beschaffer und private Anbieter die Innovationspartnerschaft nun ein?**

„Als öffentlicher Auftraggeber freut man sich über jedes weitere Instrument, welches innovative Beschaffung ermöglicht“, betont Andrea Schneider, ASFINAG. Auch die große Gestaltungsfreiheit sei begrüßenswert, jedoch müsse man verantwortungsvoll mit so viel Freiheit umgehen und sich dem Verfahren respektvoll nähern. Die Vertragsgestaltung werde jedenfalls eine Herausforderung darstellen.

Mit der Regierungsvorlage habe sich die ASFINAG bereits auseinandergesetzt: Im Jänner startet man gemeinsam mit der IÖB-Serviceestelle einen Innovationsworkshop über alle ASFINAG Tochtergesellschaften hinweg, um Projekte innovativer Beschaffung zu konkretisieren und mögliche Anwendungsbereiche dieses Verfahrens gemeinsam zu erarbeiten.

Auch die ÖBB sucht derzeit in Workshops Anwendungsbeispiele für die Innovationspartnerschaft, berichtet Ferdinand Zinsmeister, ÖBB. Schließlich müsse es etwas sein, das es noch nicht am Markt gibt. Gerade im sicherheitsrelevanten Bereich sei das schwierig, da vieles erwiesen und erprobt sein müsse. Außerdem sieht die ÖBB selbst bei gut quantifizierbaren Kriterien für Innovationen noch einige vergaberechtliche Herausforderungen.

Andreas Nemeč, Geschäftsführer der Bundesbeschaffung GmbH (BBG), ergänzt, dass es nicht nur darum gehe, mit der Innovationspartnerschaft etwas völlig Neues zu erfinden, sondern auch aus bestehenden Technologien Neues zu entwickeln. In solchen Fällen, das Beispiel der NAH.SH sei ein solches, könne auch der Ausgang der Entwicklung besser eingeschätzt und Verträge entsprechend gestaltet werden. Der Begriff „Neues“ müsse diesbezüglich noch präzisiert bzw. in seinen Facetten verstanden werden.

Wolfgang Mair, SWARCO TRAFFIC AG, begrüßt ebenfalls, dass es nun ein Verfahren von der F&E bis zum fertigen Produkt gibt. Damit könne das Problem, dass man viel Zeit und Geld in der F&E Phase investiert hat und dann womöglich bei der Vergabe nicht zum Zug gekommen ist, gelöst werden. Generell erwartet Swarco Traffic, dass von der Innovationspartnerschaft deutliche Impulse für die Wirtschaft ausgehen werden. Gerade in den Bereichen Smart City oder Elektromobilität sieht SWARCO hohes Potential für eine Innovationspartnerschaft.

### **Verwertung, Risikoteilung und Kostenschätzung**

- Wer hat die Verwertungsrechte? Diese Frage stellt ein wesentliches Problem im PCP-Verfahren dar“, berichtet Karlheinz Moick, Forschungsförderungsgesellschaft (FFG). Das PCP-Verfahren erfordert nämlich, dass sowohl Auftraggeber als auch Auftragnehmer die Verwertungsrechte haben (geteilte Rechte). Das führte dazu, dass sich einige Unternehmen zum Schutz ihres Know-Hows nicht mehr an PCP-Verfahren beteiligt haben. Moick: „Die Innovationspartnerschaft lässt hier mehr Freiraum, den wir auch nützen möchten. Möglich sind zwar auch hier wieder geteilte Rechte, jedoch soll der Auftraggeber die Rechte nur in einem Ausmaß verwenden dürfen, welches der Markt auch mitträgt.“
- Was passiert, wenn die Entwicklung nicht praxistauglich wird? Allgemeiner Tenor am Podium ist, dass eine Partnerschaft ausgewogen sein müsse. Der Ansatz, dass eine Seite den Gewinn lukriert und die andere das Risiko trägt, werde nicht funktionieren. Andreas Nemeč, BBG, stimmt zu und ergänzt, dass die öffentliche Hand das Entwicklungsrisiko wohl nicht alleine tragen werde. Die Risikoübernahme müsse jedenfalls vorher geregelt werden. Im Praxisbeispiel aus Deutschland ist es so geregelt, dass der Hersteller bis zu einer Obergrenze haftet und darüber hinaus die öffentliche Hand.
- Wie gelangt man zu einem realistischen Kostenrahmen? Aus der Sicht von Moick und Fruhmann sei eine Zahl, z.B. 10 Millionen Euro, im Vertrag nicht ausreichend. Man brauche ein System, um zu realistischen Kosten zu kommen. Über kostenmäßige Bewertung von möglichen Ereignissen im Verlauf der Projektabwicklung kann der Kostenrahmen fallen oder steigen. Im Praxisbeispiel Schleswig-Holstein hat man einen Erwartungswert angesetzt, mit welchem Aufschlag im Vergleich zu konventionellen Fahrzeugen man rechnen müsse, der im Verfahren entsprechend weiterentwickelt wird, berichtet Engelshoven.

### **Welche Hilfestellungen können staatliche Stellen wie die FFG oder die IÖB-Servicestelle bieten?**

Die FFG, deren Kerngeschäft die Förderung von Forschung und Entwicklung ist, entwickelt derzeit ein spezielles Instrument: Die FFG-Innovationspartnerschaft. Dabei führt die FFG gemeinsam mit dem öffentlichen Auftraggeber das Vergabeverfahren zur Findung der Innovationspartner durch und unterstützt diesen auch in der F&E-Phase der Innovationspartnerschaft.

Bereits im Vorfeld unterstützt die FFG interessierte öffentliche Auftraggeber in unverbindlichen und kostenlosen Gesprächen darüber, ob eine Innovationspartnerschaft geeignet erscheint.

Die Ausschreibung der Innovationspartnerschaft erfolgt durch die FFG in enger Zusammenarbeit mit den öffentlichen Auftraggebern zweistufig in einem Verhandlungsverfahren. Nach der Präqualifikationsphase müssen die erhaltenen Angebote ausgewählt und bewertet werden. Sowohl bei der Formulierung von Eignungs-, Auswahl- und Zuschlagskriterien als auch bei der Bewertung der

Angebote und bei der Definition der Leistungsanforderungen kann die FFG ihre Expertise einbringen. Ein weiterer Nutzen ist, dass die Angebote der Bieter zugleich auch Anträge für Förderungen sein können. Die Förderanträge werden somit mitbewertet, wobei ein Bestbieter nicht zwingend gefördert sein muss. Sofern das Vorhaben förderbar ist, kann Grundlagenforschung bis zu 100% der Entwicklungskosten und F&E in einem späteren Stadium mit 50 bis 80% der Entwicklungskosten abgedeckt werden. Das Risiko für fehlgeschlagene Entwicklungen wird damit deutlich geringer.

Während der F&E-Phase ist die FFG insbesondere für die Projektabwicklung zuständig aber auch für weitere finanzielle Unterstützungen im Rahmen der Einbeziehung weiterer Förderungsinstrumente je nach Stadium der Entwicklung.

Weitere Unterstützung stellt die IÖB-Servicestelle zur Verfügung, die öffentliche Institutionen bereits seit einigen Jahren bei innovativer Beschaffung begleitet, berichtet deren Leiterin Jasmin Berghammer. Entscheidend sei die Phase vor der Innovationspartnerschaft, in der die richtungsweisenden Entscheidungen stattfinden und mit passenden Elementen – z.B. IÖB-Challenges – die Marktrecherche wichtige Erkenntnisse bringen kann. Die IÖB-Servicestelle vernetzt mit anderen öffentlichen Institutionen und privaten Partnern, die auch an dem Thema arbeiten, berät und informiert u.a. mit einschlägigen Veranstaltungen. Sie hilft öffentlichen Auftraggebern dabei, mit dem richtigen Instrument, zur passenden Innovation zu gelangen.

### **Österreich mit der Umsetzung im Verzug**

Trotz der angebotenen Hilfestellungen kommt das neue Instrument noch nicht zum Tragen: Bereits mit 18. April 2016 ist die Frist zur Umsetzung der zugrundeliegenden EU-Richtlinien abgelaufen. Die Novelle des Bundesvergabegesetzes war aber bis zum Zeitpunkt der Veranstaltung noch nicht in Kraft, bildet aber die Voraussetzung für die Anwendung der Innovationspartnerschaft. Der Generalsekretär der GSV, Mario Rohrer, erwartet deshalb von der neuen Bundesregierung eine zügige Umsetzung der Novelle, damit das neue Vergabeinstrument „Innovationspartnerschaft“ auch in Österreich rasch seine Wirkung entfalten kann.

20.10.2017, WEINER