



## Bericht zum GSV-Forum „Update Innovationspartnerschaft“

Beim Anteil innovativer Beschaffungen der öffentlichen Hand gibt es nach wie vor viel Luft nach oben. Oft hat die öffentliche Hand auch Bedarf, für den es am Markt noch keine adäquaten Lösungen gibt. In der Vergangenheit konnte der öffentliche Auftraggeber zwar etwas vergabefrei entwickeln lassen, die fertige Lösung jedoch in der Regel nicht vom Projektentwickler erwerben. Sobald die Entwicklung nämlich marktreif ist, fällt der Erwerb in den Anwendungsbereich des Vergaberechts und muss ausgeschrieben werden. Das änderte sich mit den sogenannten Innovationspartnerschaften, bei denen innovative Produkte in einem Beschaffungsvorgang gemeinsam entwickelt und anschließend erworben werden können.

Das relativ neue Vergabeverfahren, welches in Österreich mit dem Bundesvergabegesetz 2018 eingeführt wurde, findet bereits Anklang – wobei mit mehr als 100 Innovationspartnerschaften seit 2016 EU-weit durchaus noch Ausbaupotential vorhanden ist. Die vermehrte Inanspruchnahme des Verfahrens war Anlass für die GSV, im März 2021 ein Forum zum Thema „Update Innovationspartnerschaft“ in Kooperation mit der IÖB-Serviceestelle (*IÖB = Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung, eine Initiative des BMDW und des BMK in Kooperation mit der BBG*) und der FFG zu organisieren.

Konzipiert wurde die Veranstaltung auch in Fortführung des GSV-Forums „Das neue Vergabeverfahren ‚Innovationspartnerschaft‘ – Chance für Beschaffer und Lieferanten“ vom Oktober 2017, welches ebenfalls in Kooperation mit der IÖB-Serviceestelle durchgeführt wurde. Zu diesem Zeitpunkt musste man in Österreich noch auf das neue Vergabeverfahren warten, während im Ausland bereits die ersten Innovationspartnerschaften gestartet wurden.

Für das Update zur Innovationspartnerschaft im März 2021 konnte die GSV gemeinsam mit ihren Kooperationspartnern mehrere Experten gewinnen, die das neue Vergabeinstrument aus der eigenen Praxis bereits gut einschätzen konnten. Inhaltlich wurde im Rahmen der Veranstaltung ein Spektrum von Best-Practice Beispielen, rechtlichen Aspekten, Unterstützungsleistungen für österreichische Innovationspartnerschaften bis hin zu umfangreichen Erfahrungen aus der Praxis geboten. Fazit der Teilnehmer: Es lohnt sich, das neue Instrument auszuprobieren, der Aufwand ist allerdings vor allem bei erstmaliger Durchführung nicht zu unterschätzen – externe Beratung ist dringend angeraten und auch verfügbar.

### **EU: gerade KMU profitieren von Innovationspartnerschaften**

Die Keynote der Veranstaltung wurde der Schöpferin der Innovationspartnerschaft, der EU-Kommission, zuteil. **Samira Boussetta**, Policy Officer in der **Europäischen Kommission**, betont, wie wichtig für die EU-Kommission Veranstaltungen wie das gegenständliche GSV-Forum sind, um das neue Vergabeinstrument zu bewerben und innovative Beschaffung weiter voranzutreiben.

Da das Instrument seit 2016 eingesetzt werden konnte, habe man auf europäischer Ebene im Dezember 2019 bereits eine erste Evaluierung durchgeführt: Rund 100 Innovationspartnerschaftsverträge wurden bis 2019 identifiziert. Boussetta: „Wir waren von der relativ großen Anzahl überrascht, schließlich haben wir das Verfahren kaum promotet und nur sehr wenig mitfinanziert.“ Die Innovationspartnerschaften wurden gemäß der Evaluierung breit eingesetzt: Nahezu in jedem Sektor und in kleineren und größeren komplexen Projekten. Besonders profitieren dürften kleine und mittlere Unternehmen (KMU): Immerhin wurden 61% aller Aufträge und zwei

Drittel des Werts aller Aufträge an KMU vergeben, die meisten an Unternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern.

Aufgrund der Rückmeldungen empfiehlt Bousetta den öffentlichen Auftraggebern folgendes:

- **Nehmen Sie sich Zeit für eine Marktberatung:** Das erlaubt festzustellen, ob die gewünschte Lösung noch nicht am Markt existiert und das Verfahren genutzt werden kann. Außerdem bringt diese auch einen Überblick über den aktuellen technischen Stand.
- **Entwickeln Sie eine Projektmanagementkultur:** Der Aufwand ist nicht zu unterschätzen, lohnt sich aber.
- **Verhandeln Sie, um eine Partnerschaft aufzubauen und beobachten Sie deren Umsetzung genau**

### **ASFINAG fördert innovative und nachhaltige Projekte**

**Thomas Greiner**, Strategy Owner Innovation in der staatseigenen **ASFINAG**, gibt im Rahmen der zweiten Keynote einen Überblick über den hohen Stellenwert von Innovationen in der ASFINAG. Innovation ist eine der neun Kernstrategien des Unternehmens. Für Greiner heißt innovativ sein, den Blickwinkel zu ändern bzw. Problemstellungen neu zu betrachten. Dazu stellt die ASFINAG Mitarbeitern und Kunden entsprechende Tools wie das Online-Format „Meine ASFINAG Idee in 2 Minuten“ zur Verfügung. Auch das neue Vergabeinstrument Innovationspartnerschaft probiere man aus und habe bisher gute Erfahrungen gemacht.

### **Rechtliche Aspekte**

**Karlheinz Moick**, Partner bei **FSM Rechtsanwälte**, hat bereits mehrfach Innovationspartnerschaften begleitet und stellt das Verfahren aus rechtlicher Sicht näher vor: Öffentliche Auftraggeber bzw. Sektorenauftraggeber, die dem Bundesvergabegesetz 2018 unterliegen, können das neue Verfahren nützen. Moick: „Aus meiner Sicht sollen sie das auch - die Innovationspartnerschaft ist ein tolles Instrument, welches viel mehr ausprobiert werden sollte. Schließlich geht es auf ein Verhandlungsverfahren zurück, mit welchem viele öffentliche Auftraggeber bereits Erfahrung haben. Zwar kennen meiner Wahrnehmung nach bereits einige öffentliche Auftraggeber das neue Instrument, aber erst wenige haben es eingesetzt. Natürlich ist der erhöhte Verfahrensaufwand nicht zu unterschätzen, dafür macht man sich früher Gedanken zu Themen, die später ohnehin auftauchen.“

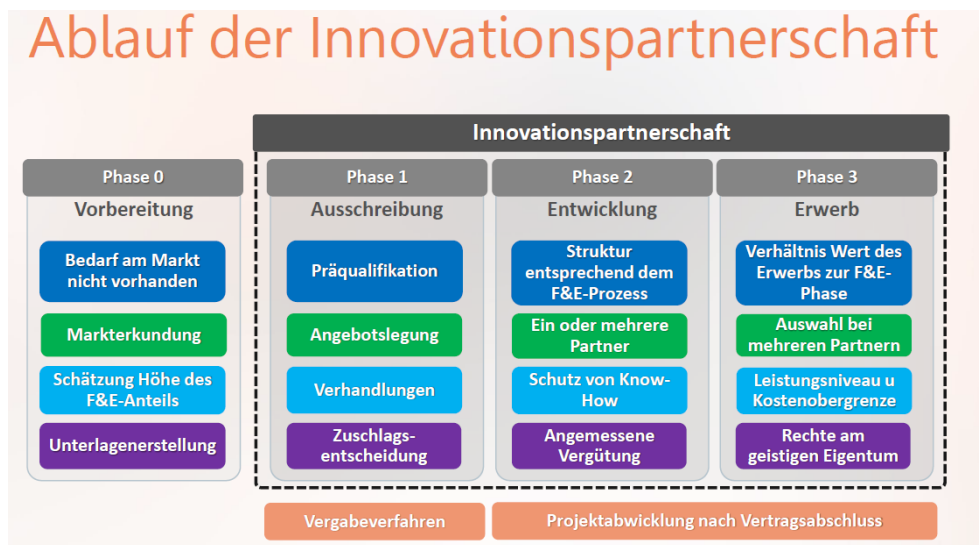
Ein Vorteil sei unumstritten die gemeinsame Entwicklung und der anschließende Erwerb. Denn bei anderen Varianten wie z.B. kleinen Direktvergaben oder Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen muss nach Fertigstellung der Entwicklung die Beschaffung neu ausgeschrieben werden - mit einer weiteren Problematik, wie Moick betont: „Das Know-how des Entwicklungspartners wird dann in ein öffentliches transparentes Vergabeverfahren hineingezogen, was in der Regel nicht im Interesse des Entwicklers liegt.“

Prinzipiell kann die Innovationspartnerschaft in vier Phasen eingeteilt werden (*siehe auch Abbildung*). Eine Besonderheit dabei ist, dass das Bundesvergabegesetz auch Vorgaben für die Projektabwicklung nach Vertragsabschluss vorsieht:

**Phase 0 Vorbereitung:** In der Vorbereitungsphase ist eine Markterkundung durchzuführen, um sicher zu gehen, dass das gewünschte Produkt noch nicht am Markt verfügbar ist. Gleichzeitig gilt es den Forschungs- und Entwicklungs-Anteil einzuschätzen, dieser darf laut Moick nicht vernachlässigbar gering im Verhältnis zum Erwerb sein.

**Phase 1 Ausschreibung:** Die Ausschreibung ist eigentlich ein zweistufiges Verhandlungsverfahren, bei dem selbstverständlich auch das Bestbieterverfahren anzuwenden ist. Diese Phase endet mit dem Vertragsabschluss.

**Phase 2 Entwicklung:** In dieser Phase sind Strukturen gemäß dem Forschungs- und Entwicklungsprozess einzufügen. Das Gesetz gibt nicht vor, wie diese auszusehen haben. Gleichzeitig muss auch festgelegt werden, ob eine oder mehrere Partner die Partnerschaft durchführen. Auch dem Schutz von Know-how muss man sich widmen. Entweder liegt das geistige Eigentum beim Auftraggeber (Auftragsforschung), beim Bieter oder es muss laut Gesetz eine andere Lösung gefunden werden. Letzteres ist aus der Sicht von Moick eine der größten Herausforderungen in der Innovationspartnerschaft. Man muss sich auch Gedanken über eine angemessene Vergütung des Auftragnehmers machen, sollte die Innovationspartnerschaft scheitern (anhand zu definierender Meilensteine).



### Unterstützungsleistungen vor und während der Innovationspartnerschaft

Vor und während der Durchführung einer Innovationspartnerschaft wird der öffentliche Auftraggeber nicht im Stich gelassen, betonen **Stefan Maier**, Leiter der **IÖB-Servicestelle**, und **Felicitas Zacherl**, Juristin in der **Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft FFG**.

Vor Beginn bzw. vor der Ausschreibung einer Innovationspartnerschaft unterstützt die IÖB in der Markterkundung, informiert Maier: „Wir geben einen Überblick zum aktuellen Technologiestand sowie darüber, was die Marktteilnehmer heute und in näherer Zukunft anbieten können. Mit all diesen Informationen verfügt die öffentliche Hand über die notwendige Basis, um zu entscheiden, ob eine Innovationspartnerschaft überhaupt sinnvoll ist bzw. in Frage kommt.“

Mit IÖB-Instrumenten wie dem Marktplatz Innovation, wo über 300 innovative Lösungen von österreichischen Unternehmen gelistet sind und den von der öffentlichen Hand angestoßenen Open Innovation Challenges, in denen für ungelöste Herausforderungen potentielle Anbieter gesucht werden, bekommt man in der Phase der Markterkundung einen guten Überblick, ist Maier überzeugt.

Als Beispiel nennt Maier eine ASFINAG-Challenge zum Thema „Welche Maschinen mähen Grünstreifen an Straßen jetzt oder in Zukunft autonom und zuverlässig?“. 11 Unternehmen haben sich beworben, vier wurden zum Dialog eingeladen. Letztendlich gab es keine zufriedenstellende vorhandene Lösung, weshalb die ASFINAG eine entsprechende Innovationspartnerschaft gestartet hat.

Sobald die Entscheidung für eine Innovationspartnerschaft gefallen ist, kommen die Unterstützungsleistungen der FFG ins Spiel, berichtet Zacherl. Konkret wurde die sogenannte Forschungs- und Entwicklungs (F&E)-Innovationspartnerschaft entwickelt. Mit diesem Werkzeug stehen dem Auftraggeber vier Unterstützungsleistungen zur Verfügung:

- Verflechtung von Förderantragsprozess und Verhandlungsverfahren. Das Letztangebot kann auf Basis bestehender Förderinstrumente als Förderantrag herangezogen werden. Im besten Fall ist das Ergebnis ein Vertrag über die Innovationspartnerschaft mit dem Auftraggeber und ein Fördervertrag mit der FFG.
- Förderung des Innovationspartners aus einem eigens für die F&E Innovationspartnerschaft zur Verfügung gestellten Budget, ohne zusätzlichen administrativen Aufwand. Minimierung des Risikos frustrierter Kosten auf Seiten des Auftraggebers.
- Beratung und Unterstützung durch die FFG in der Ausschreibungs- und F&E- Phase
- Projektmonitoring in der F&E Phase durch die FFG

Einige Voraussetzung für die F&E Innovationspartnerschaft ist ein hoher förderbarer F&E Anteil.

### **Erfahrungen aus der Praxis**

Anschließend werden drei Best Practice Beispiele näher vorgestellt:

- **Nahverkehrszüge mit Alternativantrieb:** Ruth Niehaus zuständig für Verkehrsverträge & Qualität im **Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein** berichtet über die Innovationspartnerschaft „Nahverkehrszüge mit Alternativantrieb“.

**MOTIVATION:** Aufgrund des hohen Anteils nicht elektrifizierter Strecken in Schleswig-Holstein war man auf der Suche nach möglichst energieeffizienten, emissionsarmen und auf Basis der Lebenszykluskosten wirtschaftlichen Zügen. Das Angebot war in den Jahren 2015 und 2016 noch äußerst überschaubar, weshalb im August 2016 eine entsprechende Innovationspartnerschaft gestartet wurde.

**ABLAUF:** Nach Bekanntmachung des Verfahrens fand ein Teilnehmerwettbewerb statt. Mit allen Beteiligten ist man anschließend in Verhandlungen gegangen, wo die Vorgaben für das Fahrzeug konkretisiert worden sind. Niehaus: „Im Oktober 2017 wurden indikative Angebote eingeholt, wir prüften anschließend die Umsetzbarkeit bzw. die Wirtschaftlichkeit.“ Mitte 2018 erfolgte der Aufruf zu den finalen Angeboten. Der Zuschlag für 55 Züge erfolgte im Juli 2019 an die angebotenen Akku-Züge der Firma Stadler. Aktuell wird die Vorserie (5 von 55 Fahrzeugen) montiert, die ersten Fahrzeuge sollen voraussichtlich Ende 2022 und die Hauptserie geplant ab Sommer 2023 ausgeliefert werden. Durch die Vorserie sollen mögliche Probleme im Betrieb erkannt und beseitigt werden.

**ERFAHRUNGEN:** Niehaus bestätigt den deutlich höheren Verfahrensaufwand im Vergleich zu einem herkömmlichen Verhandlungsverfahren. Auch das Geheimhaltungsbedürfnis des Bieters gegenüber der Konkretisierung der Vorgaben und die Entwicklung eines technologieoffenen Wertungssystems für verschiedene Ansätze war herausfordernd. Dennoch betont Niehaus, dass man mit dem Ergebnis sehr zufrieden ist.

- **Hagelsensor und Eisdetektor:**

**Cathrin Colloseus** und **Thomas Schuhmacher** vom **Deutschen Wetterdienst** berichten über eine Innovationspartnerschaft bezüglich der Entwicklung eines Hagelsensors und Eisdetektors für den Einsatz im Messnetz des Deutschen Wetterdienstes.

**MOTIVATION:** Der Deutsche Wetterdienst hat im Rahmen einer Markterkundung festgestellt, dass es zwar genügend Hagelsensoren am Markt gibt, diese jedoch nicht seine Anforderungen erfüllen. Schuhmacher: „Die vorhandenen Produkte waren einerseits zu teuer und andererseits zu mächtig. Wir haben uns für eine Innovationspartnerschaft entschieden, weil das Verhandlungsverfahren bzw. der wettbewerbliche Dialog nicht ausgereicht haben. Die angestrebte Lösung gab es noch nicht am Markt und der F&E Anteil war hoch, womit das Verfahren gewählt werden konnte. Ziel war auch die gemeinsame Nutzung der Expertise von Auftragnehmer und Auftraggeber im Rahmen der Entwicklung, was ebenfalls für das Verfahren sprach.“

**ABLAUF:** Zu Beginn der Ausschreibung des Eisdetektors fand ein Workshop statt, an dem viele Anbieter teilgenommen haben. Letztendlich habe man sich bei beiden Sensoren für die Entwicklung und die Herstellung für mittelständische Unternehmen entschieden, die auf Eigenentwicklungen spezialisiert sind und ein internationales Netzwerk besitzen. Beim ersten Test konnte der Hagelsensor nicht abgenommen werden, da keine Hagelereignisse auftraten, 2019/2020 hat der Sensor dann den Test bestanden. Es gab Nachverhandlungen bei den Entwicklungskosten, weil Abänderungswünsche durch den Deutschen Wetterdienst notwendig waren. 2020 wurden schließlich die Seriengeräte bestellt, im April 2021 wird die erste Lieferung erwartet. Eine Besonderheit war die Regelung des geistigen Eigentums: Beim Hagelsensor bestand viel Know-how und das Patent beim deutschen Wetterdienst, beim Eisdetektor war es umgekehrt. Nach Eintragung aller Patente (USA liegt bereits vor) kann der Lizenzvertrag finalisiert und die Geräte am Markt von den Anbietern vertrieben werden.

**ERFAHRUNGEN:** Auch der Deutsche Wetterdienst macht auf die komplexe und intensive Vorbereitung aufmerksam. Vor allem die Markterkundung und mehrere Verträge, die ineinandergreifen müssen, sind herausfordernd. Gleichzeitig besteht hoher Abstimmungsbedarf. Colloseus: „Die Innovationspartnerschaft ist eigentlich wie ein Großprojekt, das Projektmanagement ist ganz entscheidend. Wenn man gut vorbereitet ist, sollte die Partnerschaft jedoch nicht scheitern.“

- **Zentrales Überwachungssystem von Hochspannungskomponenten:**

**Brigitte Bernhardt** und **Georg Achleitner**, **Austrian Power Grid APG**, Betreiber des österreichischen Übertragungsnetzes, berichten über die Innovationspartnerschaft für ein zentrales Überwachungssystem von Hochspannungskomponenten.

**MOTIVATION:** Ein zentrales Überwachungssystem war am Markt nicht verfügbar, es gab lediglich dezentrale Lösungen, wo jede Komponente einzeln überwacht wird. Da auch alle Umspannwerke ferngesteuert werden, wollte man von der Idee der zentralen Überwachung nicht abweichen und hat daher eine Innovationspartnerschaft zu diesem Thema gestartet. Eine Besonderheit ist, dass die APG selbst gemeinsam mit der TU Graz ein Patent zum Thema Überwachung von Schaltgeräten eingereicht hat, welches in der künftigen Lösung verwendet werden soll. Ziel ist ein Produkt, das

in Europa angeboten werden kann und nicht nur für die APG entwickelt wird. Der Sieger erhält eine Lizenz, für die er der APG (*außer für die APG-Beschaffung*) Lizenzgebühren bezahlen muss.

**ABLAUF:** Auf die EU-weite Ausschreibung im Mai 2019 haben sich 18 Interessenten gemeldet, von denen drei für die erste Phase, die Machbarkeitsstudie, ausgewählt wurden. Aktuell befindet sich die Innovationspartnerschaft in der Prototypenphase und die APG hofft, im Mai 2021 die Prototypentests durchführen zu können, um sich im Sommer 2021 für den finalen Partner entscheiden zu können. Zwei österreichische Unternehmen mit unterschiedlichen Ansätzen sind derzeit (März 2021) noch im Rennen.

**ERFAHRUNGEN:** Die Ausschreibungserstellung war auch bei der APG herausfordernd, dank externer Unterstützung jedoch machbar. U.a. waren die Abschätzung der Kosten für die F&E Phase, die Festlegung der Eignungs- und Auswahlkriterien, die Beschreibung des gesamten Projektablaufs und die Vertragsentwürfe für die Phasen nach Ende des eigentlichen Vergabeverfahrens herausfordernd. Bernhardt: „Generell ist die Innovationspartnerschaft für alle Beteiligten sehr zeitaufwendig. Dennoch würde ich gerne wieder eine Innovationspartnerschaft begleiten. Spannend finde ich die Tatsache, dass der Sieger erst bei endgültigem Vertragsabschluss bekannt gegeben werden darf – obwohl das Vergabeverfahren an sich bereits abgeschlossen ist.“ Und Achleitner ergänzt: „Ein potentiell Unternehmen hätten wir ohne die Innovationspartnerschaft nicht gefunden.“

#### **Erfahrungen eines Duos Auftragnehmer und Auftraggeber**

Im Rahmen der Diskussion schildern **Bernd Schweiger**, Asset Management und Strategische Planung bei der **ÖBB-Infrastruktur AG** und **Mario Lange**, Geschäftsbereichsleiter ITS bei **EBE Solutions** ihre Erfahrungen im Rahmen der **Innovationspartnerschaft Park-and-Ride**, die die ÖBB gemeinsam mit dem Land NÖ ausgeschrieben hat und EBE Solutions gewonnen hat. Ziel der Innovationspartnerschaft war es, Park and Ride-Anlagen mit Zusatzservices wie Echtzeitinformation für Kunden über die aktuelle Stellplatzbelegung, Buchungsmöglichkeiten von Stellplätzen und Überprüfungsmöglichkeiten, ob ein gültiges Ticket für den öffentlichen Verkehr vorhanden ist, auszurüsten. Das geistige Eigentum ist in diesem Fall zwischen EBE Solutions, Land NÖ und ÖBB aufgeteilt, wobei EBE Solutions es für den Weiterverkauf verwenden kann.

Schweiger zieht insgesamt eine positive Bilanz: „Wie in jeder Partnerschaft gibt es natürlich Höhen und Tiefen, gleichzeitig ist der Zeitaufwand und das Projektmanagement nicht zu unterschätzen.“

Auch Lange sieht die Innovationspartnerschaft als Chance: „Das Projekt ist eine hervorragende Möglichkeit, uns als Unternehmen gemeinsam mit dem Partner in diesem Bereich groß zu etablieren und zu zeigen, was wir können und im Sortiment haben. Wir haben schon erste Anfragen, das System weiterzuverkaufen und auch woanders einzusetzen. Reizvoll ist es auch, partnerschaftlich an einer innovativen Lösung zu arbeiten. Die größte Herausforderung für uns ist, dass die Ausschreibung einen gewissen Leistungsspielraum zulässt. Schließlich ist nur die Funktion und nicht die Leistung bis ins letzte Detail ausgeschrieben. Gleichzeitig sind die Budgetmittel begrenzt. Alles in allem würden wir aber eine Innovationspartnerschaft jedenfalls wieder durchführen.“

23.4.2021, Bernhard Weiner, GSV