KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 14.12.2007
KOM(2007) 799 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Vorkommerzielle Auftragsvergabe: Innovationsförderung zur Sicherung tragfähiger und hochwertiger öffentlicher Dienste in Europa

{SEK(2007) 1668}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Vorkommerzielle Auftragsvergabe: Innovationsförderung zur Sicherung tragfähiger und hochwertiger öffentlicher Dienste in Europa

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

In der Mitteilung über „eine breit angelegte Innovationsstrategie für die EU“[1] wurde die große Bedeutung hervorgehoben, die der Vergabe öffentlicher Aufträge bei der Stärkung der Innovationsfähigkeit der Europäischen Union und der Verbesserung der Qualität und Effizienz öffentlicher Dienstleistungen zukommt. Ferner wurde darin auf die bisher ungenutzten Chancen der vorkommerziellen Auftragsvergabe hingewiesen. In seinen Schlussfolgerungen[2] zu dieser Mitteilung forderte der Rat die Kommission auf, Orientierungen zu der Frage zu geben, wie die EU-Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen am besten zur Innovationsförderung eingesetzt werden können. In seiner Entschließung vom Juni 2007 zur Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen[3] befürwortete das Europäische Parlament eine breitere Anwendung der vorkommerziellen Auftragsvergabe in der EU.

Die kürzlich veröffentlichten Orientierungen[4] für die Übernahme innovativer kommerzieller Produkte, Arbeiten und Dienstleistungen im öffentlichen Sektor enthalten zehn Elemente der guten Praxis in Bezug auf die Nutzung des öffentlichen Beschaffungswesens zur Innovationsförderung.

In dieser Mitteilung geht es um den Begriff der „vorkommerziellen Auftragsvergabe“, der sich auf die Forschungs- und Entwicklungsphase vor der Markteinführung bezieht. Für die Zwecke dieser Mitteilung bezeichnet der Begriff „vorkommerzielle Auftragsvergabe“ einen Ansatz für die Vergabe öffentlicher Aufträge für „Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen, deren Ergebnisse nicht ausschließlich Eigentum des öffentlichen Auftraggebers für seinen Gebrauch bei der Ausübung seiner eigenen Tätigkeit sind, sofern die Dienstleistung vollständig durch den öffentlichen Auftraggeber vergütet wird“[5,6], und die keine staatliche Beihilfe darstellen. **Vorkommerzielle Auftragsvergabe** bedeutet insbesondere:

---

1 KOM(2006) 502 endg.

2 Schlussfolgerungen der 2769. Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) der EU, 4.12.2006.

3 EP 2006/2084(INI).

4 SEK(2007) 280.

5 In diesem Fall finden die Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge keine Anwendung (siehe Artikel 16 Buchstabe f der Richtlinie 2004/18/EG und Artikel 24 Buchstabe e der Richtlinie 2004/17/EG). Diese Ausnahmen gelten nur für öffentliche Aufträge für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen, jedoch nicht für Lieferverträge oder Bauarbeiten im Zusammenhang mit der Forschung und Entwicklung.

6 Aufträge, die mehr als nur Dienstleistungen umfassen, gelten dennoch als öffentliche Dienstleistungsaufträge, wenn der Wert der Dienstleistungen den Wert der Produkte übersteigt.

1. **Es handelt sich nur um FuE-Dienstleistungen:** Mögliche FuE-Tätigkeiten sind beispielsweise die Lösungserkundung und der Lösungsentwurf sowie die Prototypentwicklung bis hin zur begrenzten Neuentwicklung erster Produkte oder Dienstleistungen in Form einer Erprobungsserie (siehe Abbildung 1). „Die Neuentwicklung einer Erstanfertigung oder -dienstleistung kann eine begrenzte Produktion oder Lieferung einschließen, um die Erprobungsergebnisse zu verarbeiten und zu zeigen, dass sich das Produkt für eine Produktion oder Lieferung in größeren Mengen bei annehmbaren Qualitätsnormen eignet.“[7] Die FuE umfasst keine kommerziellen Entwicklungstätigkeiten wie Serienfertigung, Absatz zum Nachweis der Marktfähigkeit oder zur Deckung der Forschungs- und Entwicklungskosten, Produktintegration, individuelle oder inkrementelle Anpassungen und Verbesserungen bestehender Produkte oder Prozesse.

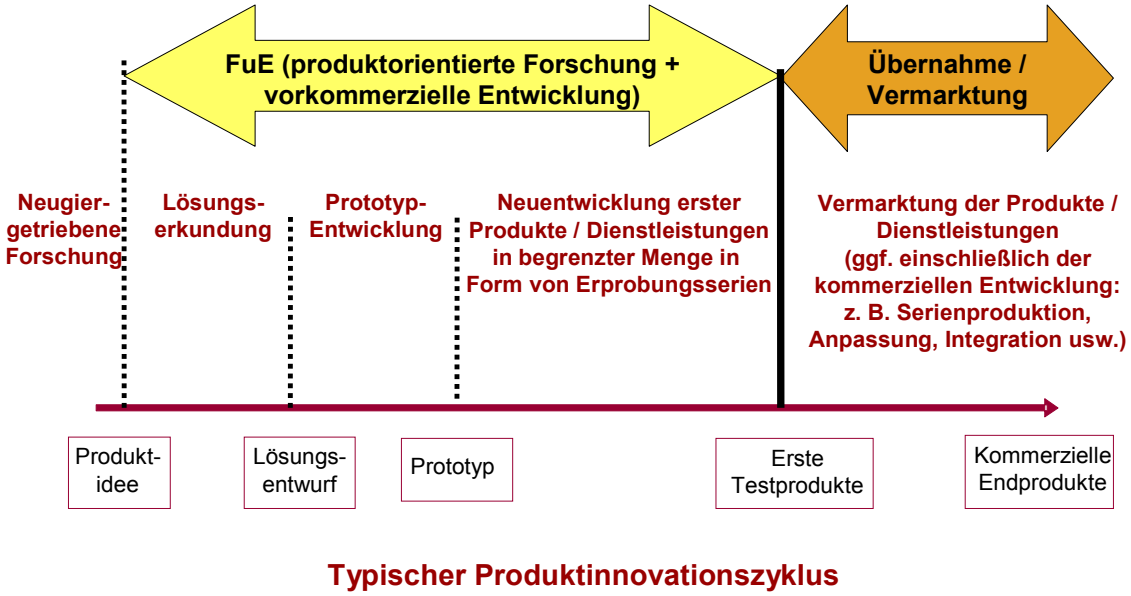

Abbildung 1: Abgrenzung der FuE-Phase von der Vermarktungsphase

2. **Teilung von Risiken und Nutzen:** Bei der vorkommerziellen Auftragsvergabe behält sich der öffentliche Auftraggeber nicht die exklusive Nutzung der FuE-Ergebnisse zum Eigengebrauch vor. Behörden und Unternehmen teilten sich die Risiken und den Nutzen der notwendigen Forschung und Entwicklung, um zu neuen innovativen Lösungen zu kommen, die alles übertreffen, was bislang im Markt erhältlich ist.

3. **Eine wettbewerbsorientierte Auftragsvergabe ohne staatliche Beihilfe:** Gestaltet der öffentliche Auftraggeber die Risiko-Nutzen-Verteilung und das gesamte Vergabeverfahren so, dass Wettbewerb, Transparenz, Offenheit, Fairness und marktorientierte Preisgestaltung optimal gewährleistet bleiben, ist er auch in der Lage, die besten Lösungen zu finden, die der Markt zu bieten hat.

---

[7] WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, Artikel XV.

Diese Mitteilung soll die Mitgliedstaaten auf die zwar bestehenden, bisher aber wenig genutzten Chancen der vorkommerziellen Auftragsvergabe aufmerksam machen. Der Anhang[8] enthält die beispielhafte Darstellung einer Anwendungsmöglichkeit[9], die dem bestehenden Rechtsrahmen entspricht. Angesichts der noch geringen einschlägigen Erfahrung in der EU möchte die Kommission herausfinden, in welchem Maße die vorkommerzielle Auftragsvergabe tatsächlich zur Steigerung der Forschung und Entwicklung sowie der Innovation in der EU beitragen und damit einen spürbaren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzen erbringen könnte. Mit dieser Mitteilung wie auch mit den Orientierungen[4] geht die Kommission – wie vom Rat verlangt – auf die im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Möglichkeiten ein, mit Hilfe des öffentlichen Beschaffungswesens die Innovation sowohl in der FuE-Phase als auch in der Vermarktungsphase zu fördern.

Maßnahmen, die im Rahmen der vorkommerziellen Auftragsvergabe getroffen werden, verhindern keineswegs den Wettbewerb in der Vermarktungsphase, für die sowohl die Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge als auch die Grundsätze des EG-Vertrags in vollem Umfang gelten.

2. BEWÄLTIGUNG DER GESELLSCHAFTLICHEN HERAUSFORDERUNGEN EUROPAS DURCH VORKOMMERZIELLE AUFTRAGSVERGABE

Wie auch in anderen Teilen der Welt steht der öffentliche Sektor in der EU vor großen gesellschaftlichen Herausforderungen. Er muss eine hochwertige und erschwingliche Gesundheitsversorgung für eine immer älter werdende Bevölkerung garantieren, den Kampf gegen die Klimaänderung führen, die Energieeffizienz erhöhen, für eine höhere Lebensqualität und einen besseren Zugang zur Bildung sorgen, aber auch Sicherheitsbedrohungen wirksam begegnen.

Zur Bewältigung solcher Herausforderungen werden möglicherweise auch neue und bessere Lösungen benötigt. Es werden neue Geräte gebraucht, um Durchbrüche in der medizinischen Forschung zu erzielen, die Führerkennung von Krankheiten zu ermöglichen und neue Behandlungsmethoden zu finden, den Energieverbrauch in Gebäuden und im öffentlichen Personenverkehr zu verringern, und um die Bürger vor Sicherheitsbedrohungen zu schützen, ohne ihre Privatsphäre zu verletzen. Einige der notwendigen Verbesserungen sind technisch derart anspruchsvoll, dass es entweder noch keine kommerziell tragfähige Lösung auf den Markt gibt oder die vorhandenen Lösungen noch Unzulänglichkeiten aufweisen, die weitere FuE notwendig machen. Durch die Aufstellung vorausschauender Beschaffungsstrategien, die auch die Vergabe von FuE-Aufträge für die Entwicklung neuer Lösungen zur Bewältigung dieser Herausforderungen einschließen, kann der öffentliche Sektor[10] mittel- und langfristig einen ganz erheblichen Einfluss auf die Effizienz und Effektivität öffentlicher Dienste wie auch die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft ausüben.

---

8 SEK(2007) …

9 Durch die Nennung eines Beispiels werden andere mögliche Lösungen nicht ausgeschlossen.

10 Öffentliche Aufträge (17 % des BIP in der EU-25) machen 35 % der öffentlichen Ausgaben in der EU-25 aus.

Europa muss seine Innovationskraft auch im Vergleich zu seinen Hauptkonkurrenten noch erheblich steigern[11]. Ziel der Lissabonner Strategie für Wachstum und Beschäftigung ist es, nicht nur Lösungen für das andauernde FuE-Investitionsdefizit zu finden, sondern auch die Fähigkeit Europas zu verbessern, aus neuen Erfindungen schließlich auch neue Produkte und Arbeitsplätze entstehen zu lassen. Die relativ langsame Einführung von Innovationen im öffentlichen Sektor in Europa und die Zersplitterung der öffentlichen Nachfrage werden von der Wirtschaft als wichtige Probleme genannt, die gelöst werden müssen, um die Markteinführungszeiten zu verkürzen und Europa für Investitionen in die Forschung und Innovation attraktiver zu machen.

FuE-Aufträge werden im Allgemeinen von Unternehmen benutzt, um sich als Vorreiter einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Sie könnten im öffentlichen Sektor in Europa noch viel mehr benutzt werden, um die Effizienz und Qualität der Dienstleistungen zu verbessern. Dazu muss der öffentliche Sektor Beschaffungsstrategien entwickeln, die nicht auf den Einkauf kommerziell verfügbarer Produkte und Dienstleistungen beschränkt sind, sondern auch FuE-Aufträge für neue Lösungen einschließen, die alles übertreffen, was bislang im Markt erhältlich ist. In dieser Mitteilung wird ein Konzept für die Vergabe von Aufträgen für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen vorgestellt und erläutert.

3. EUROPA KANN MEHR: MIT STRATEGISCHEN FUE-AUFTRÄGEN DIE FÜHRUNG BEHAUPTEN

Der öffentliche Bedarf ist schon immer eine wichtige Triebkraft für die Innovation in vielen Bereichen, z. B. Telekommunikation, Energie, Gesundheit, Verkehr, Sicherheit und Verteidigung. Angesichts eines globalen Wettbewerbs muss die Rolle des öffentlichen Sektors, der von Innovationen profitiert und diese gleichzeitig weiter vorantreibt, neu überdacht werden. Die wichtigsten Handelspartner der EU – wie die USA und Japan – haben dies bereits weitgehend getan. Sie setzen FuE-Aufträge gezielt ein, um den öffentlichen Bedarf zu decken, wenn der Markt noch keine Lösung bietet, und nutzen die Auftragsvergabe somit als ein wichtiges Instrument der Innovationsförderung.

Zu den Innovationen, die aus FuE-Aufträgen hervorgegangen sind und unser Leben verändert haben, gehören beispielsweise das Internet-Protokoll, das weltweite Ortungssystem GPS, das Hochleistungsrechnen und entscheidende Durchbrüche in der Halbleitertechnik. In jüngster Zeit konnten die Behörden in den USA im Zusammenhang mit konkreten gesellschaftlichen Herausforderungen – wie Bodensanierung oder auch Alzheimerdiagnostik – durch öffentliche FuE-Aufträge neue Märkte für Anwendungen der Biotechnologie und Nanotechnologie schaffen[15].

Auf den Gebieten Energie und Umwelt haben öffentliche Einrichtungen in den USA und Japan[12] durch FuE-Aufträge beträchtlich zur Senkung der Kosten von Brennstoffzellstationen beigetragen. Dadurch sind mit Brennstoffzellen betriebene Busse zu einer realistischen und energieeffizienten Alternative für den öffentlichen Nahverkehr geworden. China hat im letzten Jahr in seine langfristige nationale Wissenschafts- und Technologieplanung offiziell

---

11 KOM(2006) 589 endg.

12 *„Commercialising University Research“* (Vermarktung der universitären Forschung), Unterlage für das *ESRC Sustainable Technologies Programme*, Chris Hendry.

die Vergabe öffentlicher Technologieaufträge als Mittel der Innovationsförderung eingeführt[13].

In den USA belaufen sich die jährlichen Ausgaben des öffentlichen Sektors für FuE-Aufträge auf 50 Mrd. US-Dollar[14], einen Betrag, der zwanzigmal höher als in Europa ist und ungefähr die Hälfte der zwischen den USA und Europa bestehenden Differenz der FuE-Gesamtinvestitionen ausmacht. Häufig spielten diese Aufträge eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen und der Entstehung weltweit wettbewerbsfähiger Unternehmen[15].

Die Differenz der Ausgaben für FuE-Aufträge zwischen den USA und Europa beruht vor allem auf großen Unterschieden in den Verteidigungs- und Raumfahrthaushalten. Dennoch sind die öffentlichen FuE-Ausgaben selbst auf Gebieten, die nicht zur Verteidigung oder Raumfahrt gehören – wie im Gesundheitswesen, Energie, Bildung, Verkehr und Umwelt – in den USA immer noch viermal höher. In absoluten Zahlen beläuft sich diese Differenz auf 3,4 Mrd. US-Dollar[16]. Experten[12,17] verweisen auf bisher ungenutzte Innovationschancen in diesen zivilen Bereichen, in denen Europa die Führung übernehmen könnte.

Die Rahmenbedingungen für das öffentliche Beschaffungswesen in der EU und anderen Ländern unterscheiden sich in rechtlicher und politischer Hinsicht ganz erheblich. Deshalb sollten die oben angeführten Erfahrungen näher untersucht werden, um herauszufinden, wie gewonnene Erfahrungen auf die Bedingungen in Europa übertragen werden könnten.

4. EXKLUSIVENTWICKLUNG

Exklusiventwicklung bedeutet, dass sich der öffentliche Auftraggeber sämtliche Ergebnisse und allen Nutzen der Entwicklung (einschließlich der Rechte am geistigen Eigentum) allein für den Eigengebrauch vorbehält. Die Unternehmen, die das Produkt oder den Dienst entwickelt haben, dürfen diese nicht für andere potenzielle Kunden weiternutzen. In der Regel wird das zu einem höheren Preis führen.

Es gibt durchaus Fälle, in denen eine Exklusiventwicklung gerechtfertigt ist, weil der öffentliche Auftraggeber unbedingt ausschließliche Rechte an den Projektergebnissen benötigt (z. B. auf verteidigungs- oder sicherheitsbezogenen Gebieten, wo die Ergebnisse geheim zu halten sind) oder weil er tatsächlich der einzige Interessent ist (z. B. bei der Entwicklung ganz besonderer kundenspezifischer Ausrüstungen).

---

13 Artikel 22–26 der Ergänzungsstrategie in Verbindung mit den Planungsleitlinien für die mittel- und langfristige nationale Wissenschafts- und Technologieentwicklung, Xinhua Politics, 2006.

14 Diese Angaben beziehen sich auf das Gesamtvolumen öffentlicher FuE-Aufträge, nicht nur auf die vorkommerzielle Auftragsvergabe.

15 „*US defence R&D spending: an analysis of the impacts*“ (FuE-bezogene US-Verteidigungsausgaben: eine Analyse der Auswirkungen), EURAB Report , PREST, 2004.

16 Angaben aus *„Pre-commercial Procurement: a missing link in the European Innovation cycle“* (Vorkommerzielle Auftragsvergabe: das fehlende Glied im europäischen Innovationszyklus), Bericht unabhängiger Sachverständiger, März 2006. Im Jahr 2004 wurden 15 % der Beschaffungsmittel des US-Bundeshaushalts für FuE-Aufträge ausgegeben: 90,6 % von Verteidigungs-/Raumfahrtbehörden, 9,4 % von anderen Behörden. Im Jahr 2004 wurden weniger 1,5 % der EU-weit ausgeschriebenen Beschaffungsmittel (2,5 Mrd. €) für FuE-Aufträge ausgegeben: 49 % davon mit Bezug zur Verteidigung/Raumfahrt.

17 *„Public Procurement for research and innovation“* (Öffentliche Aufträge für Forschung und Innovation), unabhängige Wilkinson-Expertengruppe, 2005.

Nach Expertenangaben[17] bevorzugen öffentliche Auftraggeber in Europa die Exklusiventwicklung. In den meisten Fällen ist die „Exklusivität“ der Projektergebnisse für den öffentlichen Auftraggeber[17] aber verzichtbar, weil dieser nur einer von vielen möglichen Anwendern der entwickelten Lösung ist. Zudem übersehen öffentliche Auftraggeber häufig die Zusatzkosten und den Mehraufwand[18], die mit der Nutzung der Ergebnisse verbunden sind. Sofern die öffentlichen Auftraggeber nicht einen Auftrag und konkrete Pläne zur gewerblichen Nutzung der Forschungsergebnisse haben, gibt es häufig keinen Grund, warum sie die hohen Kosten und Risiken der Exklusiventwicklung tragen sollten.

In solchen Fällen können Exklusiventwicklungen die Innovation sogar behindern. Ausschließliche Rechte des öffentlichen Auftraggebers nehmen den Unternehmen jeglichen Anreiz, in eine weitere Vermarktung zu investieren. Auch für den öffentlichen Auftraggeber verringert der hohe Preis, der für das ausschließliche Eigentum an den Projektergebnissen gezahlt wird, den Anreiz, die Projektergebnisse mit anderen möglicherweise interessierten öffentlichen Auftraggebern zu teilen. Dies kann Folgendes bewirken:

1. **Marktfragmentierung**: Entwickeln verschiedene öffentliche Auftraggeber im gleichen Sektor ihre eigenen Lösungen für ähnliche Probleme, ohne dabei Informationen auszutauschen, entsteht eine Vielzahl von Lösungen, die sich kaum für globale Märkte eignen dürften.

2. **Finanzielle Schranken durch konkurrierende Entwicklungen:** Könnten mehrere Technologien oder Entwurfsalternativen eine Lösung bieten, machen die hohen Kosten der Exklusiventwicklung eine Beschaffung konkurrierender Entwicklungen von mehreren Unternehmen unerschwinglich. Dadurch kann es zur Bindung des öffentlichen Auftraggebers an einen einzigen Anbieter kommen.

3. **Verpasste Chancen für noch innovativere Lösungen**: Bei der Exklusiventwicklung hat der öffentliche Auftraggeber nicht nur den gesamten Nutzen der FuE, sondern trägt auch die gesamten FuE-Risiken. Folglich neigen öffentliche Aufraggeber zur Bevorzugung marktnaher Entwicklungen und verpassen dadurch Chancen aus der Entwicklung innovativerer Lösungen, die dem öffentlichen Sektor ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis bieten könnten.

5. VORKOMMERZIELLE AUFTRAGSVERGABE: FUE-DIENSTLEISTUNGSAUFTRÄGE MIT MARKTGERECHTER RISIKOTEILUNG

Der öffentliche Auftraggeber behält sich bei der vorkommerziellen Auftragsvergabe bewusst nicht die exklusive Nutzung der FuE-Ergebnisse zum Eigengebrauch vor[5]. Wie in Abschnitt 1 dargelegt, ist die vorkommerzielle Auftragsvergabe ein Ansatz für die Vergabe von Aufträgen für FuE-Dienstleistungen, bei dem die Risiken und der Nutzen so aufgeteilt werden[5], dass es sich nicht um eine staatliche Beihilfe[19] handelt. Konkret beruht dieser Ansatz auf folgenden Voraussetzungen:

---

18 Beispielsweise Kosten und Haftungsfragen im Zusammenhang mit der Sicherung und Wahrung der Rechte am geistigen Eigentum (Anmeldung, Aufrechterhaltung, Haftung des Rechteinhabers vor Gericht und Streitigkeiten mit Zulieferern).

19 Weitere Einzelheiten zur Anwendung finden Sie in Form von Beispielen im Anhang (siehe Fußnote 8).

- Risiko-Nutzen-Teilung zu Markbedingungen,
- Wettbewerbsorientierte Entwicklung in Phasen,
- Trennung der FuE-Phase von der kommerziellen Serieneinführung des Endprodukts.

Ziel ist dabei die Erleichterung einer kostengünstigen Entwicklung innovativer Lösungen für öffentliche Dienstleistungen mit breiterer, globalerer Perspektive.

5.1 Risiko-Nutzen-Teilung zu Markbedingungen

Bei diesem Ansatz teilt der öffentliche Auftraggeber die FuE-Ergebnisse mit anderen öffentlichen Stellen und mit der Branche durch Veröffentlichung und Normung, aber auch durch deren Vermarktung.

Damit dies sowohl für den öffentlichen Auftraggeber als auch für die am vorkommerziellen Auftrag beteiligten Unternehmen sinnvoll ist, werden das Risiko und der Nutzen der FuE zwischen ihnen so aufgeteilt, dass beide Seiten ein Interesse an der breiten Vermarktung und Übernahme der neuen Lösungen haben.

Werden dabei auch die Rechte am geistigen Eigentum aufgeteilt, so ist dafür zu sorgen, dass solche Rechte den am vorkommerziellen Auftrag beteiligten Unternehmen in einer Weise zugewiesen werden, die ihnen keinen unfairen Vorteil bei künftigen Aufträgen verschafft und die es dem öffentlichen Auftraggeber ermöglicht, auf eine hinreichend lange und wettbewerbsgeprägte Lieferkette zurückzugreifen. So kann der öffentliche Auftraggeber bezüglich der Rechte am geistigen Eigentum beispielsweise die beteiligten Unternehmen verpflichten, anderen Unternehmen Lizenzen zu fairen und angemessenen Marktbedingungen einzuräumen. Der öffentliche Auftraggeber kann auch eine kostenlose Lizenz zur internen Nutzung der FuE-Ergebnisse verlangen.

Zur Gewährleistung der Chancengleichheit aller potenziellen Bieter muss u. a. das Vergabeverfahren – einschließlich der Rechte am geistigen Eigentum – so geregelt werden, dass mögliche Zulieferer und insbesondere KMU nicht diskriminiert werden.

Erfolgt die Risiko-Nutzen-Teilung nicht zu Marktbedingungen und übersteigt der für die erbrachten Dienstleistungen gezahlte Preis den Marktpreis, so handelt es sich in der Regel um eine staatliche Beihilfe, die gemeldet und von der Kommission gemäß Artikel 87–88 EG-Vertrag und dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation[20] geprüft werden muss.

Um sicherzustellen, dass die Risiko-Kosten-Aufteilung zu Marktbedingungen erfolgt, sollte für jegliche Vorteile aus der FuE, die der öffentliche Auftraggeber mit einem an dem vorkommerziellen Auftrag beteiligten Unternehmen teilt, von dem Unternehmen zu Marktpreisen ein Ausgleich an den öffentlichen Auftraggeber gezahlt werden. Geschehen kann dies beispielsweise in Form einer Preisreduzierung gegenüber den Kosten einer Exklusiventwicklung, bei der sowohl der Marktwert der jeweiligen Vorteile als auch die vom Unternehmen eingegangenen Risiken berücksichtigt werden[21].

---

20 ABl. C 323 vom 30.12.2006.

21 Weitere Informationen finden Sie in Abschnitt 4.3 des Anhangs (siehe Fußnote 8).

In dem obigen Beispiel für die Risiko-Nutzen-Teilung profitieren sowohl die Unternehmen als auch die öffentlichen Auftraggeber von einer breiten Vermarktung und Übernahme der neuen Lösungen. Dadurch besteht für beide Seiten ein Anreiz, die Normung und Veröffentlichung der FuE-Ergebnisse anzustreben, was wiederum einer Fragmentierung der öffentlichen Nachfrage entgegenwirkt. Der finanzielle Ausgleich, den der öffentliche Auftraggeber dafür erhält, dass er auf ausschließliche Rechte an den FuE-Ergebnissen für den Eigengebrauch verzichtet, erleichtert es ihm im Vergleich zur Exklusiventwicklung, bei mehreren im Wettbewerb stehenden Unternehmen eine Reihe von Entwicklungen in Auftrag zu geben und sich bereits in früheren FuE-Phasen zu engagieren.

Engagiert sich der öffentliche Auftraggeber aber bereits in frühen Phasen der FuE, dürfte er ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielen. Dafür gibt es folgende Gründe:

- Durch die Beurteilung der Leistung funktionierender Prototypen und Testprodukte unter den realen Betriebsbedingungen des Anwenders ist der öffentliche Auftraggeber in der Lage, die Produktentwicklung an dessen Prioritäten anzupassen, und zwar zu einem Zeitpunkt der Entwicklung, zu dem es noch möglich ist, Einfluss auf die industrielle Planung und entstehende Normen zu nehmen. Eine bessere vorherige Abschätzung des bestehenden Bedarfs an neuen Lösungen verkürzt die Markteinführungszeiten für die Zulieferer und hilft dadurch den öffentlichen Auftraggebern, neue Lösungen schneller einzuführen.

- Dank ihrer frühzeitigen Mitwirkung im Innovationsprozess ist die Behörde in der Lage, etwaige politische oder rechtliche Probleme, die gelöst werden müssen, damit die neuen Lösungen in öffentlichen Diensten oder auf anderen Märkten rechtzeitig eingeführt werden können, frühzeitig zu erkennen.

- Eine frühere Prüfung, wie zweckmäßig die in den Unternehmen geleistete FuE im Hinblick auf den konkreten Beschaffungsbedarf tatsächlich ist, maximiert die Effektivität des FuE-Prozesses und optimiert die FuE-Ausgaben.

5.2 Wettbewerbsorientierte Entwicklung in Phasen

Ein weiteres Element zur Verringerung der mit der FuE verbundenen Risiken und Kosten ist die zeitliche Streckung der FuE-Aufträge und die Ausnutzung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen, um mehrere Alternativen zu erhalten (Abbildung 2).

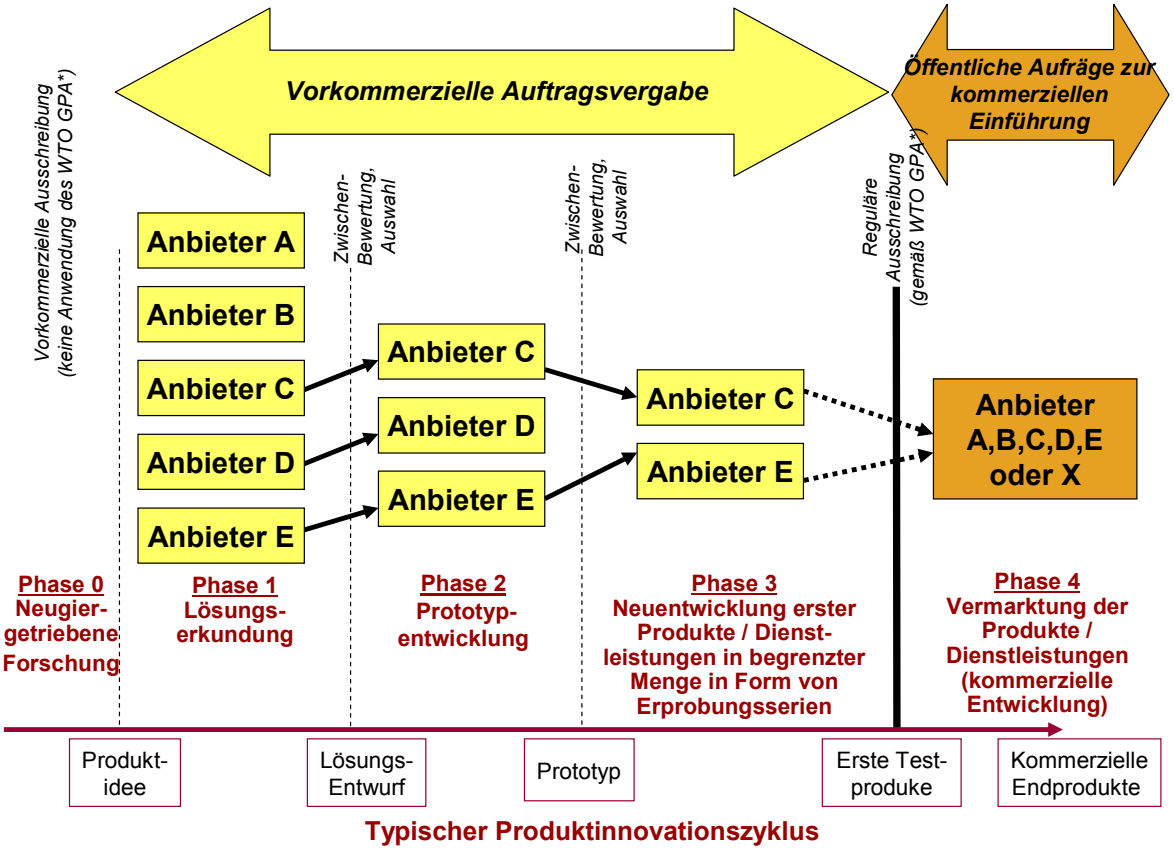

Abbildung 2: Beispiel für eine schrittweise gestaltete vorkommerzielle Auftragsvergabe

Dabei wird von folgenden Grundsätzen ausgegangen:

- Herausforderung des Marktes in offener und transparenter Weise und Aufforderung mehrerer Unternehmen, im Wettbewerb die bestmöglichen Lösungen für das gestellte Problem zu entwickeln.

- Untersuchung und Vergleich aller Vor- und Nachteile der Lösungsalternativen. Dieser Prozess des gegenseitigen Lernens hilft öffentlichen Auftraggebern wie Unternehmen, sich Klarheit sowohl über den funktionellen Bedarf und die Leistungsanforderungen auf der Nachfrageseite als auch die Fähigkeiten und Grenzen neuer technologischer Entwicklungen auf der Angebotsseite zu verschaffen.

- Gestaltung der Auftragsvergabe in mehreren Etappen mit Bewertung nach jeder FuE-Phase, damit fortschreitend die jeweils besten Lösungen ausgewählt werden können. Dadurch können die öffentlichen Auftraggeber die Entwicklung über den gesamten Prozess hinweg lenken, damit den Bedürfnissen des öffentlichen Sektors bestmöglich Rechnung getragen wird.

- Nach jeder FuE-Phase wird versucht, die Interoperabilität und Austauschbarkeit der Produkte zwischen den in Entwicklung befindlichen alternativen Lösungen herzustellen. Dadurch soll der Weg für offene Standards geebnet und die Gefahr vermindert werden, dass Anwender, die sich frühzeitig für eine innovative Lösung entscheiden, hinterher dadurch bestraft werden, dass sie ihre Lösung aufwändig an später verabschiedete Normen anpassen müssen.

- Zusammenarbeit mit mindestens zwei beteiligten Unternehmen bis in die letzte Phase, damit künftig ein wettbewerbsbestimmter Markt entsteht. Durch die Aufrechterhaltung eines positiven Wettbewerbsdrucks erhält der öffentliche Auftraggeber die besten Lösungen, die der Markt zu bieten hat, und vermeidet die Bindung an einen einzigen Anbieter.

Ein Unternehmen, das sich in der wettbewerbsgeprägten Entwicklung bewähren musste, ist auch besser darauf vorbereitet, sich auf globalen Märkten zu behaupten und zur Nutzung künftiger Marktschancen externe Investitionsmittel zu mobilisieren, z. B. Risikokapital. Gerade für KMU ist dies besonders wichtig.

Kurzfristig ist ein wettbewerbsbestimmter Entwicklungsprozess möglicherweise mit höheren Investitionen verbunden als der Erwerb einer beschränken FuE-Testlösung von einem einzigen Anbieter. Langfristig dürfte dadurch aber ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis zu erzielen sein und die Erfolgsrate des Entwicklungsprozesses steigen. Werden anstelle von Produkten mit lokalem Zuschnitt global akzeptierte Lösungen angestrebt, sind dank Normung und Veröffentlichung der FuE-Ergebnisse schließlich auch geringere Kosten bei den kommerziellen Lösungen zu erwarten. Die mit der FuE verbundenen Kosten und Risiken können weiter verringert werden, wenn mehrere öffentliche Auftraggeber ihre Nachfrage bündeln und wenn ihnen dafür innovationspolitische Finanzanreize gewährt werden. Diese könnten sich auf die Finanzierung oder auf Regelungen zur Risikoverteilung beziehen (siehe Anhang[8]).

5.3 Trennung der FuE-Phase von der kommerziellen Serieneinführung des Endprodukts

Angesichts des stets bei der FuE bestehenden Misserfolgsrisikos kann es auch vorkommen, dass der technologische Erfolg ausbleibt. Schließlich verfügt der öffentliche Auftraggeber erst zum Abschluss des vorkommerziellen Auftrags über vergleichbare Erprobungsergebnisse, die beweisen, ob die entwickelten Lösungen wirklich besser als andere gleichzeitig auf dem Markt erhältliche Lösungen sind oder nicht. Die Tatsache dass ein Unternehmen die FuE geleistet und eine funktionierende Testserie entwickelt hat, kann allein noch keine Garantie für einen Folgeauftrag zur Serienproduktion sein.

Vorkommerzielle Aufträge dienen als eine Vorbereitung, durch die öffentliche Auftraggeber in die Lage versetzt werden, die technologischen FuE-Risiken potenzieller alternativer Lösungen auszufiltern, bevor sie sich für eine groß angelegte kommerzielle Einführung entscheiden.

Durch die Trennung von der öffentlichen Auftragsvergabe zur kommerziellen Einführung können sich vorkommerzielle Aufträge auf den Erwerb der Kenntnisse konzentrieren, die erforderlich sind, um die „besten“ Lösungen zu ermitteln, die der Markt zum Zeitpunkt der kommerziellen Einführung zu bieten hat, ohne dass dies zu einer einseitigen staatlichen Beihilfe für die Industrie führt.

Die Trennung vorkommerzieller Aufträge von öffentlichen Aufträgen zur kommerziellen Einführung steht auch im Einklang mit den Bestimmungen des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen und den einschlägigen bilateralen Abkommen. Mit Ausnahme der EWR-Abkommen und der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den Partnerländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik kennt die EU keine

Inländerbehandlung[22] und kein Diskriminierungsverbot gegenüber anderen Teilen der Welt in Bezug auf die Vergabe öffentlicher Aufträge für FuE-Dienstleistungen[6], wohl aber in Bezug auf Warenlieferungen[23].

Da die vorkommerzielle Auftragsvergabe auf FuE-Dienstleistungen anwendbar ist, können öffentliche Auftraggeber im Einzelfall über eine weltweite Öffnung und die jeweiligen Bedingungen entscheiden, müssen dabei aber das Potenzial des europäischen Forschungsraums[24] vollständig berücksichtigen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In dieser Mitteilung wird auf den Innovationsbedarf im öffentlichen Sektor eingegangen und ein Ansatz für die Vergabe öffentlicher Aufträge für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen (vorkommerzielle Auftragsvergabe) dargelegt. Die Mitteilung dient der Einleitung einer Diskussion darüber, welche Gebiete sich für den vorgestellten Ansatz der vorkommerziellen Auftragsvergabe eignen. Diese Diskussion ist im breiteren Kontext der politischen Debatte über die von Angebot und Nachfrage bestimmte Innovation und über Pilotmärkte[25] zu sehen. Vorkommerzielle Aufträge unterscheiden sich von anderen Instrumenten der Innovationsförderung wie Zuschüssen, Steueranreizen, Finanzierungszugang, gemeinsamen Technologieinitiativen usw. und ergänzen diese. Sie könnten die Markteinführungszeit verkürzen und die Marktakzeptanz neuer Technologien verbessern, wenn sie als Teil koordinierter politischer Rahmenbedingungen verstanden werden, die auch die Normung, Regulierung und Auftragsvergabe für andere innovative Waren und Dienstleistungen umfassen.

Da öffentliche Ausgaben häufig in engeren Zeithorizonten betrachtet werden als die technologische Innovation, könnte zunächst der konkrete mittel- bis langfristige öffentliche Bedarf, der die Entwicklung neuer technologischer Lösungen erfordert, in den Mittelpunkt der Debatte gestellt werden. Dann könnten die jeweiligen Behörden und die Kommission besser einschätzen, welche Rolle etwaige Strategien zur vorkommerziellen Auftragsvergabe bei der Erfüllung der angestrebten politischen Ziele spielen könnten.

Auf der Grundlage dieser Debatte wird die Kommission in der zweiten Jahreshälfte 2008 ausgehend von entsprechenden Folgenabschätzungen eine Reihe von Maßnahmen in Bezug auf die vorkommerzielle Auftragsvergabe in politisch vorrangigen Bereichen vorschlagen. Dabei wird sie insbesondere den möglichen Bedarf an neuen Plattformen der Zusammenarbeit bei der vorkommerziellen Auftragsvergabe prüfen.

---

22 Der Grundsatz der Inländerbehandlung bedeutet, dass die Mitgliedstaaten keine diskriminierenden Maßnahmen treffen, durch die einheimische Dienstleistungen oder Dienstleister gegenüber Ausländern begünstigt werden.

23 Diese Verpflichtung gilt nicht nur für kommerzielle Endprodukte, sondern auch für FuE-Lieferverträge.

24 KOM(2007) 161, Grünbuch der Kommission über den Europäischen Forschungsraum.

25 KOM(2007) …, Eine Pilotmärkte-Initiative für Europa.

Als einen Schritt in diese Richtung könnte die Kommission auch eine diesbezügliche Vernetzung der öffentlichen Auftraggeber auf europäischer Ebene fördern. Ferner könnte sie dafür mögliche Bereiche von öffentlichem Interesse wie Energieeffizienz, Umweltschutz[26], Gesundheitsdienste, Sicherheit usw. festlegen[27]. Diese könnten dann als Beispiele für vorkommerzielle Aufträge in solchen Anwendungsgebieten dienen, um die Aufmerksamkeit auf diesen Ansatz zu lenken und den Erfahrungsaustausch zwischen allen Beteiligten anzustoßen.

---

26 Informationen über eine umweltfreundliche Auftragsvergabe: http://ec.europa.eu/environment/etap/index_en.htm

27 So beteiligen sich bereits Ministerien und staatliche Stellen in zehn Mitgliedstaaten an einer europäischen Koordinierungsmaßnahme zum Erfahrungsaustausch darüber, wie Aufträge in Bezug auf die Entwicklung technologisch anspruchsvoller Lösungen für den öffentlichen Bedarf am besten vergeben werden könnten (www.omc-ptp.eu). Ein weiteres Beispiel ist die Initiative Dänemarks und Schwedens zur Erkundung der Möglichkeit einer gemeinsamen Vergabe von FuE-Aufträgen für elektronische Gesundheitsdienste (http://www.si-oresund.org/in_english.6).