

Leitkonzept

für eine innovationsfördernde
öffentliche Beschaffung (IÖB) in Österreich



Ein Projekt von



Bundesministerium für
Wirtschaft, Familie und Jugend



Bundesministerium
für Verkehr,
Innovation und Technologie

Mit Unterstützung von



BUNDESBESCHAFFUNG



Leitkonzept

für eine innovationsfördernde
öffentliche Beschaffung (IÖB) in Österreich

Ein Projekt von



Bundesministerium für
Wirtschaft, Familie und Jugend



Bundesministerium
für Verkehr,
Innovation und Technologie

Mit Unterstützung von



BUNDESBESCHAFFUNG



Vorwort

Österreich hat in den vergangenen beiden Jahrzehnten technologisch stark aufgeholt und sich mit seiner Innovationsentwicklung in das oberste Mittelfeld der Europäischen Union vorgearbeitet. Österreichische Unternehmen produzieren innovative Produkte und erbringen innovative Dienstleistungen von höchster Qualität und erreichen damit vielfach auch die Weltmarktführerschaft.

Haben wir bislang den Schwerpunkt der innovationsunterstützenden Maßnahmen auf Förderprogramme gelegt, so wollen wir komplementär dazu die nachfrageseitigen Instrumente der Innovationspolitik zum Einsatz bringen. Eines der wichtigsten Instrumente dafür ist die öffentliche Beschaffung. Ihr Potential ist nämlich erheblich: In Österreich werden von öffentlicher Seite wie dem Bund, den Bundesländern, den Gemeinden und öffentlichen Unternehmen jedes Jahr Güter und Dienstleistungen in Höhe von rund 40 Mrd. Euro eingekauft.

Mit der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung (IÖB) wollen wir einerseits zusätzliche Innovationen in den Unternehmen auslösen – hier soll die öffentliche Hand als Referenzmarkt für die Wirtschaft fungieren – und andererseits den öffentlichen Sektor selbst durch Innovationen moderner und effizienter machen. Insgesamt geht es darum, einen stärkeren Beitrag zur Lösung zentraler technologischer und gesellschaftlicher Herausforderungen unserer Zeit leisten zu können. Gerade angesichts der notwendigen Budgetkonsolidierung ist es wichtig, dass jeder Euro besonders überlegt eingesetzt und eine hohe Hebelwirkung erzeugt wird: Forschungsintensive und innovative Unternehmen sichern Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wertschöpfung. Ein stärkerer Einsatz öffentlicher Mittel für Innovation bedeutet zusätzliche Nachfrage nach Innovation im privaten Sektor und baut somit die Absatzmöglichkeiten für forschungsintensive Unternehmen aus. Die damit angeschafften Innovationen führen wiederum zu Effizienzsteigerungen in der Verwaltung und der öffentlichen Infrastruktur.

Deshalb ist es uns ein Anliegen, dass innovative Produkte auch in der öffentlichen Verwaltung und in öffentlichen Unternehmen in Österreich verstärkt zum Einsatz kommen. Die Einsatzbereiche dafür sind vielfältig: Öffentliche Gebäude wie Schulen, Krankenhäuser oder Bahnhofshallen können als Niedrigstenergiegebäude mit Innovationen wie zum Beispiel höheren Dämmstärken, Passivhausfenstern und aktiven Energiefassaden mit Solar- und Photovoltaikanlagen gebaut werden. Wenn neue Fahrzeuge benötigt werden, können alternativ angetriebene Fahrzeuge gekauft werden. All diese Maßnahmen reduzieren Energiekosten und Umweltbelastungen. Auch Verwaltungsabläufe können durch intelligent eingesetzte Informations- und Kommunikationstechnologien wie zum Beispiel E-Government, E-Procurement und Online-Services beschleunigt und dadurch für die Bürger und Bürgerinnen kostengünstiger und kundenfreundlicher werden.

Von daher lag es nahe, nach Vorlage der Strategie für Forschung, Technologie und Innovation im März 2011 auch ein Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung zu erarbeiten. An dieser Stelle sei den zahlreichen Experten und Expertinnen, die an dem vorliegenden Leitkonzept mitgearbeitet haben, für ihr Engagement und ihre Beiträge herzlich gedankt.

Das neue Leitkonzept beschreibt nicht nur eine Reihe von Vorzeigebispielen für den erfolgreichen Einsatz der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung in Österreich, sondern sieht auch eine Reihe von Maßnahmen vor, wie das öffentliche Beschaffungswesen innovationsfördernder gemacht werden kann. Von gesetzlichen Änderungen, über Kommunikationsplattformen und Servicestellen bis hin zu Awareness-Maßnahmen reichen die Empfehlungen, die auf einem umfangreichen Erfahrungs- und Meinungsaustausch von WissenschaftlerInnen, UnternehmerInnen und BeschafferInnen basieren. Einige der Empfehlungen wurden bereits umgesetzt: So startete das BMVIT Ende 2011 eine Ausschreibung zur vorkommerziellen Beschaffung von F&E-Leistungen, bei der Infrastrukturbetreiber gemeinsam mit innovativen Unternehmen neue Lösungen für das Verkehrssystem (Straße, Schiene) entwickeln. Das BMWFJ unterstützt aktiv die Teilnahme von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bei öffentlichen Aufträgen, um deren Innovationspotential stärker nützen zu können, und startet ein Pilotvorhaben für den Bereich Kühlung in historischen Gebäuden.

Unsere beiden Ressorts unterstützen die Maßnahmen zur Forcierung eines innovationsfördernden öffentlichen Beschaffungswesens, weil wir davon überzeugt sind, dass damit eine Win-Win-Situation für alle Beteiligten erreicht wird: für die Beschaffer, die anbietenden Unternehmen und die BürgerInnen gleichermaßen.



Doris Bures,
Bundesministerin für Verkehr,
Innovation und Technologie



Dr. Reinhold Mitterlehner,
Bundesminister für Wirtschaft,
Familie und Jugend

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung / Executive Summary

7 / 11

1	Einleitung	15
1.1	Bedeutung und Sinn innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung (IÖB)	16
1.2	Zentrale Begriffe und Konzepte	18
1.2.1	Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB)	18
1.2.2	IÖB-Stakeholder	19
1.2.3	Vorkommerzielle und kommerzielle öffentliche Beschaffung	19
2	Situation der IÖB in Österreich	21
2.1	Ministerrat beschloss Erstellung eines Leitkonzeptes	25
2.2	Entwicklung des Leitkonzeptes	26
2.3	Ergebnisse, die bereits im laufenden Prozess erzielt wurden	27
3	Dreh- und Angelpunkte	29
3.1	Strategische Aspekte	30
3.1.1	Politisches Bekenntnis zu IÖB: Strategische IÖB-Pläne und wirkungsorientierte Steuerung	30
3.1.2	Schrittweise Umsetzung von IÖB und klarer Nutzen für Bedarfsträger und Endnutzer	32
3.1.3	Verankerung von Innovation als sekundäres Beschaffungsziel zur Komplementierung primärer Beschaffungsziele	33
3.1.4	Berücksichtigung branchenspezifischer Charakteristika	33
3.1.5	Berücksichtigung von Klein- und Mittelunternehmen (KMU)	34
3.1.6	Policy-Mix: Synergien von IÖB mit anderen Politikmaßnahmen	34
3.2	Operative Aspekte	36
3.2.1	Professionelle Umsetzung	36
3.2.2	Qualifizierung der Bedarfsträger und Beschaffer	36
3.2.3	Institutionelle Verankerung und Festlegung klarer Verantwortlichkeiten	36
3.2.4	Reduktion der Risikoaversion von Bedarfsträgern und Beschaffern durch Risiko-/Nutzenteilung	37
3.2.5	Etablierung eines Dialogs zwischen Bedarfsträgern und Bedarfsdeckern	37
3.2.6	Anschubfinanzierung von IÖB	38
3.2.7	Self-learning organization (Lernen an Good-Practice-Projekten)	38
3.2.8	Bewusstseinsbildung hinsichtlich TCO- bzw. LCC-Ansatz	40
3.2.9	Kontrolle und Evaluierung von IÖB	41

3.3	Vergaberechtliche Aspekte	42
3.3.1	Umwelt & Soziales & KMU als explizite sekundäre Beschaffungsziele im Bundesvergabegesetz	42
3.3.2	Innovation als implizites sekundäres Beschaffungsziel im Bundesvergabegesetz	42
3.3.3	Innovation als explizites sekundäres Beschaffungsziel im Bundesvergabegesetz	44
3.3.4	IÖB-bezogene Prüfungsgrundsätze	44
3.4	Monitoring & Benchmarking	45
3.4.1	Entwicklung einer IÖB-Metrik, um Monitoring/Benchmarking zu gewährleisten	45
3.4.2	Anbindung an die „wirkungsorientierte Steuerung“	46
3.4.3	Nutzung und Kombination existierender Datenquellen	47
4	Maßnahmen	51
4.1	Strategisch	53
4.1.1	Politischer Rückhalt	53
4.1.2	Erstellung von strategischen IÖB-Plänen und Erweiterung bestehender Mandate	53
4.1.3	Berücksichtigung von IÖB bei Förderprogrammen	54
4.1.4	Empfehlung zur auftraggeberinternen Bereitstellung von Budgetmitteln für IÖB-Maßnahmen und Start von Pilotprojekten	55
4.2	Operativ	57
4.2.1	Einrichtung einer IÖB-Servicestelle – „IÖB-Servicestelle @ BBG“	57
4.2.2	Nominierung von IÖB-Kompetenzstellen – „IÖB-Kompetenzstelle Verkehr, Energie etc.“	59
4.2.3	Festlegung von klaren Bewertungskriterien für Innovationen	60
4.2.4	Nutzung von Garantie- und Haftungsprogrammen für Klein- und Mittelunternehmen (KMU)	60
4.2.5	Etablierung eines Dialogs zwischen Bedarfsträgern und Bedarfsdeckern	60
4.3	Vergaberechtlich	62
4.4	Monitoring & Benchmarking	63
5	Anhang	67
	Anhang I: Maßnahmenkatalog	68
	Anhang II: Projektbeispiele als Dokumentation ausgewählter innovationsfördernder öffentlicher Beschaffungen	72
	Anhang III: Ministerratsvortrag 2011 (von der Bundesregierung am 12.04.2011 verabschiedet)	77
	Abkürzungsverzeichnis	80

Hinweis: Alle personenbezogenen Bezeichnungen und Formulierungen verstehen sich, soweit dies möglich ist, sowohl in ihrer weiblichen als auch in ihrer männlichen Form.

Erneuerbare Energieträger sollen kombiniert
und in intelligenten Netzen angeboten werden.

(Symbolbild) © Fotolia

Executive Summary



Zusammenfassung

Nachfrageseitige Instrumente der Innovationspolitik und hierbei insbesondere die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung haben in den letzten Jahren als Ergänzung zur „herkömmlichen“ angebotsorientierten Forschungsförderungspolitik international zunehmend Beachtung gefunden.

Im Zuge dieser Entwicklung hat die Österreichische Bundesregierung wenige Wochen nach Veröffentlichung ihrer Strategie für Forschung, Technologie und Innovation (FTI) im März 2011 unter Federführung von BMWFJ und BMVIT die Ausarbeitung eines Leitkonzeptes für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungswesen (IÖB) beschlossen. Dieses Leitkonzept, das auf zahlreiche Vorstudien und Arbeitsgruppen aufbauen kann und an dem sämtliche Stakeholder und Experten mitgearbeitet haben, liegt mit dem vorliegenden Dokument vor.

Ziel der Politik der Bundesregierung ist es, gemeinsam mit allen anderen Gebietskörperschaften (Länder, Gemeinden) und allen thematisch betroffenen Akteuren die großen budgetären Volumina, die jährlich von Seiten der öffentlichen Hand investiert werden (ca. 40 Mrd. Euro pro Jahr in Österreich), vermehrt (indirekt) für die Förderung der Herstellung von innovativen Produkten und Dienstleistungen einzusetzen und gleichzeitig öffentliche Stellen und die Bürger mit moderneren, (öko-)effizienteren und wettbewerbsfähigeren Produkten und Dienstleistungen zu versorgen. Es sei festgehalten, dass bereits heute in Österreich öffentliche und staatsnahe Akteure teilweise innovationsfördernd beschaffen (dieses Leitkonzept schildert einige dieser Best-Practice-Beispiele) und das Ziel darin besteht, diese innovationsfördernden Beschaffungen auszudehnen und zu verbreitern.

Um die Innovationsimpulse des öffentlichen Beschaffungswesens in Österreich zu erhöhen, wurde im Zuge des Strategieprozesses eine Reihe von Herausforderungen identifiziert und ein Katalog von zu ergreifenden Maßnahmen (Kapitel 4) erarbeitet. Von diesen sind folgende Herausforderungen und Maßnahmen als besonders prioritär zu nennen, die im Zuge eines abgestimmten Policy-Mix umgesetzt werden sollen:

- **Politik und Strategie:** Voraussetzung für eine erfolgreiche nachfrageseitige Innovationspolitik bzw. eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB) ist ein breites politisches Bekenntnis zu IÖB bzw. die Bereitschaft der auf den verschiedensten Ebenen angesiedelten Akteure eine Reihe von Maßnahmen zu setzen, um das Beschaffungswesen innovationsfördernder zu gestalten. Diese Maßnahmen beginnen bei der (Selbst-)Verpflichtung, IÖB in allen neuen Strategieplänen (z. B. Energie-, Verkehrs-, Gesundheitsstrategie) zu berücksichtigen sowie organisationsbezogene Beschaffungspläne mit Innovationsfokus zu erstellen. Öffentliche Akteure könnten darüber hinaus in Zukunft einen bestimmten Prozentsatz ihrer Budgets für Innovationen reservieren. Die statistische Erfassung von innovationsfördernden Beschaffungen soll wesentlich verbessert werden. Mit dem IÖB-Ministerratsbeschluss vom April 2011, der Durchführung des IÖB-Strategieprozesses und der Vorlage dieses Leitkonzeptes wurden von Seiten BMWFJ und BMVIT und aller involvierten Akteure erste wichtige Meilensteine gesetzt.
- **Informationsaustausch:** Wichtig ist, dass der Informationsaustausch zwischen Beschaffern, Bedarfsträgern und Anbieterseite (Unternehmen, v. a. KMU) verbessert wird, etwa durch die Etablierung von Themenplattformen oder Online-Foren. Dabei sollen die Bedarfsträger (z. B. Ministerien, Bundesländer, staatsnahe Betriebe) die Unternehmen darüber informieren, welche Lösungen sie in nächster Zukunft brauchen und die Unternehmen sollen darüber informieren, welche innovativen Produkte/Dienstleistungen sie entwickelt haben und welchen Mehrwert diese für die Bedarfsträger und die Gesellschaft haben könnten. Um das gegenseitige „Voneinander-Lernen“ zu beschleunigen, wird vorgeschlagen – aufbauend auf den Erfahrungen der bisherigen sehr erfolgreichen Aktivitäten zur Herausbildung einer „IÖB-Community“ (z. B. Task-Force – IÖB-Meetings, FFG-Workshop 2011 in Alpbach, IÖB-Workshop bei der Messe der Bundesbeschaffungsgesellschaft (BBG) 2012) – diese Koordinations- und Informationsaktivitäten fortzusetzen und zu systematisieren.

- ▶ **IÖB-Servicestelle und IÖB-Kompetenzstellen:** Als zentrale Anlaufstelle für IÖB-Fragen und -Unterstützungen soll in der BBG eine IÖB-Servicestelle etabliert werden, deren Aufgaben u. a. die Organisation eines systematischen Informationsaustausches, die Bereitstellung von Hilfsinstrumenten (z. B. Leitfäden) für innovative Beschaffungen und Beschaffungsprozesse sowie das Anbieten von Weiterbildungsangeboten für Beschaffer ist. Dazu ergänzend und kooperierend könnten thematische IÖB-Kompetenzstellen, z. B. in den Bereichen Verkehr (AustriaTech) oder Energie (Austrian Energy Agency) eingerichtet werden.
- ▶ **Pilotprojekte:** Um die Überleitung von innovativen Ideen in marktfähige Produkte zu beschleunigen, erscheint es auf Seiten der öffentlichen Hand sinnvoll, einen gewissen Fokus auf IÖB-Instrumente wie im Besonderen vorwettbewerbliche Beschaffung zu legen, bei denen eine Hebelwirkung zur Erarbeitung von neuartigen Lösungen in gesellschaftlich wichtigen Bereichen (z. B. Verkehr, Energie, Informations- und Kommunikationstechnologie, Sicherheit, Gesundheit) zu erwarten ist und noch keine adäquate Lösung am Markt existiert. Dabei ist eine enge Einbindung der Bedarfsträger vorzunehmen. Aber auch kommerzielle innovationsfördernde Beschaffungen sollen etwa in Pilotversuchen gefördert und gewonnene Erfahrungen dabei systematisch ausgetauscht werden.
- ▶ **BVergG-Novelle:** Das Bundesvergabegesetz soll noch stärker als bisher die Beschaffung von Innovationen fördern, etwa dadurch, dass „Innovation“ als ein weiteres sekundäres Beschaffungskriterium in das Bundesvergabegesetz aufgenommen wird.

Es ist zu erwarten, dass durch die Durchführung dieser Vielzahl an Maßnahmen positive Wechselwirkungen und Verstärkereffekte eintreten, die es ermöglichen werden, das Beschaffungswesen nachhaltig innovationsfördernd und zukunftsorientiert weiterzuentwickeln.

Ziel	Erhöhung des Anteils des öffentlichen Beschaffungsvolumens, der für Innovationen eingesetzt wird			
Leitideen	Nachfrageseitige Innovationspolitik	Breiter Mix von Instrumenten (Policy-Mix)	Anreiz für höhere F&E-Ausgaben von Unternehmen	
	Öffentliche Hand als „intelligenter“ Kunde	Bessere Services für Bürger	Schaffung von Referenzmärkten	
Dreh- und Angelpunkte	Strategische Aspekte	Operative Aspekte	Vergaberechtliche Aspekte	Monitoring und Benchmarking
	• Politisches Bekenntnis • Beschaffungsstrategien • Ziel- & Prioritätensetzung • Dialog • Nutzenvermittlung • Branchenspezifische Charakteristika • KMU	• Qualifizierung / Weiterbildung • Institutionelle Verankerung • Risikoaversion von Beschaffern • Finanzierung • Bewusstseinsbildung • Kontrolle und Evaluierung	Innovation als explizites und implizites sekundäres Beschaffungsziel	Wirkungsorientierung
Maßnahmen	IÖB-Pläne	ÖB-Servicestelle und IÖB-Kompetenzstellen	Vergaberechtliche Berücksichtigung	Etablierung eines Monitoringsystems
	Politischer Rückhalt	IÖB-Anreizprogramm und IÖB-Pilotprojekte		
Synergien	FTI-Strategie	naBe-Aktionsplan	Leitmarktinitiative	Europa 2020 und Innovationsunion

Abbildung 1: Das IÖB-Leitkonzept im Überblick

Austrian Action Plan

Public procurement promoting innovation (PPPI)

Summary

Demand-side innovation policy instruments in general as well as public procurement promoting innovation (PPPI) in particular are increasingly receiving attention on national and international/European levels. They serve as a complement to the well established supply-side instruments.

As part of these developments, the Austrian government started a „PPPI strategy process“ right after the publication of the „Austrian Strategy for Research, Technology and Innovation“ in March 2011. It was decided that the Ministry of Economy, Family and Youth (BMWFJ) and the Ministry of Transport, Innovation and Technology (BMVIT) should cooperatively lead this strategy process and take responsibility for the formulation of an „Austrian Action Plan on Public Procurement Promoting Innovation“. This PPPI action plan, which benefits from several preceding studies and working groups and extensive stakeholder participation, is presented within this policy document in its finalized version.

The aim of the Austrian government, together with the other territorial authorities (provinces, municipalities) and all parties concerned, in exploiting the large procurement volumes (about 40 billion Euro p. a. in Austria) is twofold: to encourage industry to deliver innovative goods/services on the one hand, and to supply public bodies and citizens with advanced and (eco-)efficient goods/services on the other. Although there exists already some experience with the promotion of innovation through public procurement in Austria (the Austrian action plan illustrates respective good practices), it is the aim to broaden these experiences.

To intensify the promotion of innovation through public procurement, the Austrian PPPI action plan includes a number of individual measures (chapter 4) as a result of the stakeholder process in 2011/12. The most important – which will be implemented in form of a concerted policy mix – are the following:

- **Politics and strategy:** Political commitment and the willingness of public bodies at all levels to take respective measures are the preconditions of a successful demand-side innovation policy and public procurement promoting innovation. The list of measures starts with (self-)commitments of the stakeholders to integrate innovation explicitly in national strategies (e. g. energy-, transport-, and health-strategy) as well as in organizational strategies of public procurers. Beyond that it could be an option for public bodies to dedicate a certain percentage of their budget for innovation related procurement. Finally, the statistical coverage of public procurement promoting innovation requires improvement. The first milestones along this way have already been achieved with the PPPI-governmental decision of April 2011, the successful execution of the PPPI-strategy/stakeholder process 2011/12 and the formulation of the „PPPI action plan“ 2012.
- **Exchange of information:** It is important to improve the exchange of information between procurers¹/ public utility providers on the one hand and suppliers (companies, especially SMEs) on the other hand; e. g. on basis of the establishment of thematic platforms or online fora. Hereby public utility providers (e. g. federal ministries, regional governments, public enterprises) and suppliers should inform each other about their future needs (public utility providers) and their innovations (suppliers) and highlight the added value for utility providers as well as for citizens. Related to this, community building and reciprocal learning

¹ i. e. procurement department of a public utility provider, or procurement agency working on behalf of a public utility provider

that has already been undertaken successfully (e. g. PPPI-strategy/stakeholder process 2011/12, FFG²-workshop Alpbach 2011, PPPI-workshop BBG³ trade fair 2012) should be continued and accelerated.

- ▶ **PPPI service point and PPPI centers of competence:** A PPPI service point should be established as part of the Federal Procurement Agency (BBG). Its tasks should be the organization of systematic information exchange between the relevant stakeholders, the provision of PPPI tools (e. g. guidelines), and PPPI training. Beyond that, thematic/sectoral PPPI competence centers could be established as part of already existing agencies – e. g. a competence center in the field of transportation (AustriaTech) and energy (Austrian Energy Agency).
- ▶ **Pilot projects:** To bridge the gap between R&D and market introduction, pre-commercial procurement (PCP) should be used as a component of the Austrian PPPI policy mix. This is especially true when societal issues such as transport, energy, information/communication technologies, safety/security, or health are concerned and no adequate market solution exists. PCP pilots should follow the principle of a strong commitment/involvement of public utility providers. Furthermore, the support of pilots of commercial procurement of innovation should be a component of the Austrian PPPI policy mix too, including the requirement of systematic exchange/distribution of experiences.
- ▶ **Procurement legislation:** The Austrian procurement law should promote PPPI explicitly by addressing innovation as a secondary procurement objective (in analogy to ecological-, social- and SME issues as secondary procurement objectives that are already included).

It is important that the implementation of all the measures mentioned above unfolds as a concerted policy mix that yields positive feed-backs. This provides the basis for a sustainable, innovative and future-oriented development of public procurement.

² Austrian Research Promotion Agency (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft)

³ Federal Procurement Agency (Bundesbeschaffung GmbH)

Objective	Increasing the share of innovation related public procurement in Austria			
Principles	Demand-side innovation policy	Combination of policy instruments (policy mix)	Incentives to increase industrial R&D	
	Public procurers as “intelligent customers”	Better services for citizens	Establishment of reference markets	
Pivotal elements	Strategic aspects	Operational aspects	Legislative aspects	Monitoring & benchmarking
	• Political commitment • Procurement strategies • Setting objectives & priorities • Dialogue • Communication of benefits • Sectoral characteristics • SME	• Qualification & training • Institutional setting • Risk aversion of procurers • Budgets & spending • Awareness • Controlling & evaluation	Innovation as explicit as well as implicit objective of procurement	Outcome orientation
Measures	innovation related procurement plans	PPPI-Service-Point and PPPI-Competence-Centers	Amending procurement law	Establishment of monitoring system
	Political support	PPPI stimulation programs & PPPI pilots		
Synergies	RTI-Strategy	naBe action plan	Lead Market Initiative	Europe 2020 and Innovation Union

Figure 1: Austrian action plan – PPPI policy mix

Einleitung



1 Einleitung

1.1 BEDEUTUNG UND SINN INNOVATIONSFÖRDERNDER ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG (IÖB)

Nachfrageseitige Innovationspolitik ist zusätzlich zu Förderungen und anderen angebotsseitigen Ansätzen in vielen Ländern sowie auf OECD- und EU-Ebene bereits fixer Bestandteil ihrer FTI-Strategien geworden bzw. rückt zunehmend in den Blickpunkt der innovationspolitischen Anstrengungen. Ein besonderer Fokus wird dabei auf die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB) gelegt. Als wichtige Anhaltspunkte für eine stärkere und bessere Nutzung der öffentlichen Beschaffung für Forschung, Technologie und Innovation dienen die beachtlichen Beschaffungsvolumina der öffentlichen Hand sowie die durch die krisenbedingten Budgetkonsolidierungen hervorgerufenen realen Verknappungen der (angebotsorientierten) Unterstützungsmittel.

Wie eine seitens des BMWFJ durchgeführte Untersuchung zeigt, kann in Österreich von einem kommerziellen öffentlichen Beschaffungsvolumen von 40 Mrd. Euro oder etwa 14 % des BIP ausgegangen werden⁴. Damit wird direkt und indirekt eine Wertschöpfung im Ausmaß von 54 Mrd. Euro und über 700.000 Beschäftigten induziert. Im Vergleich dazu betrugen die Ausgaben der öffentlichen Hand für F&E im Jahr 2012 rund 3,6⁵ Mrd. Euro (Globalschätzung). Wenn daher nur ein Teil des Beschaffungsvolumens verstärkt für Innovation eingesetzt würde, könnten die Ausgaben für FTI in Österreich deutlich angehoben werden. Ambitionierte internationale Proportionen bewegen sich bei etwa zwei bis fünf Prozent, was einem Betrag von 0,8 bis 2 Mrd. Euro entsprechen würde.

Vorliegende Expertenschätzungen gehen weiters davon aus, dass ca. 5 bis 10 % des Volumens der durchgeführten Beschaffungsvorgänge für IÖB geeignet sind. Durch die ausgeführten Punkte sollte die IÖB auch einen gewichtigen Beitrag zur Erreichung des Kernziels des FTI-Teils des nationalen Reformprogrammes, d. h. 3,76 % F&E-Quote des BIP bis 2020, leisten.

Aber nicht nur das Volumen und der krisenbedingte Druck auf die öffentlichen Haushalte sind es wert, innovationsfördernde Beschaffung verstärkt einzusetzen. Eine Auseinandersetzung mit IÖB ist hinsichtlich mehrerer Aspekte lohnend:

Gesellschaftspolitische Aspekte

- ▶ Innovationen sollen stimuliert werden, damit sie einen Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen spielen können (z. B. betreffend Klimawandel, Ressourcenknappheit, demographischer Wandel).
- ▶ Durch IÖB können innovativere und ökoeffizientere Produkte und Dienstleistungen im öffentlichen Bereich implementiert werden und die öffentliche Hand dadurch Umweltbelastungen reduzieren und langfristig Kosten senken, z. B. durch besser isolierte Gebäude, abgasfreie oder -arme Kraftfahrzeuge (E-Mobilität), PV-Anlagen, IKT-Lösungen.

Mehr Bürgerorientierung der öffentlichen Hand

- ▶ Es ist eine Aufgabe der öffentlichen Hand, den Staatsbürgern verbesserte (=innovative) Dienstleistungen und Infrastrukturen anzubieten.
- ▶ So kann sich die öffentliche Hand Zugang zu neuen Ideen sichern und in der Folge eine gewisse Steuerungsfunktion übernehmen (wie etwa mit dem Instrument der vorwettbewerblichen Beschaffung).
- ▶ Weiters soll die öffentliche Hand als „intelligenter“ Kunde eine Vorreiterrolle für Innovationen haben bzw. IÖB als Hebel nutzen.

⁴ Clement, W./ Walter, E. (2010), „Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich“ Foresee Studie. (im Auftrag des BMWFJ). Wien, s.: www.bmwfj.gv.at/ForschungUndInnovation/InnovationsUndTechnologiepolitik/Documents/Studie%20IÖB%20in%20Österreich.pdf

⁵ Berechnungen lt. Angaben „Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2012“, Seite 176

Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

- ▶ Durch IÖB sollen Unternehmen zu mehr F&E-Ausgaben motiviert werden, was zu einem höheren Wirtschaftswachstum, mehr Arbeitsplätzen und einer höheren Wertschöpfung führt.
- ▶ Durch die öffentliche Hand als „intelligenter“ Kunde kann sie einen Referenzmarkt für neue Produkte, Verfahren und Dienstleistungen, vor allem für KMU und in der Frühphase, aufbauen.
- ▶ Durch IÖB werden gegebenenfalls auch Referenzträger für die internationale Vermarktung innovativer österreichischer Lösungen „Made in Austria“ geschaffen, wenn es sich bei den erfolgreichen Bietern um exportierende österreichische Unternehmen handelt. Dadurch könnte Österreich seine Exportchancen, v. a. in technologisch hochwertigen Segmenten erhöhen und damit auch seine Handelsbilanz weiter verbessern.
- ▶ Mittels IÖB kann die öffentliche Hand angebotsseitige FTI-Maßnahmen um nachfrageseitige Instrumente mit hoher Hebelwirkung ergänzen und dadurch die Effektivität seiner FTI-Investitionen erhöhen.
- ▶ Mit anderen innovationspolitischen Instrumenten (Normen, Standards, Regulierung etc.) können darüber hinaus Märkte strukturiert und mehr Innovation gefördert werden.

Allerdings soll nicht übersehen werden, dass IÖB auch Grenzen gesetzt sind und die öffentliche Beschaffung eine von mehreren Maßnahmen aus dem Set von Instrumenten zur Förderung von Innovation darstellt. Darüber hinaus ist anzumerken, dass vielfach noch wenig konkrete Erfahrungen vorhanden sind, um nachfrageseitige Instrumente gezielt einzusetzen.

Aus der Sicht eines öffentlichen Beschaffers sind Innovationen wichtig, um die Weiterentwicklung der eigenen Organisation bzw. des Bedarfsträgers voranzutreiben. Dem gegenüber steht die Anbieterseite, welche ihre neuen Produkte/Innovationen verkaufen will (vgl. Abschnitt 3.1.1). Dabei bleibt natürlich jedem öffentlichen Auftraggeber vorbehalten, das zu beschaffende Produkt bzw. die zu beschaffende Dienstleistung je nach Bedarf selbst zu bestimmen und so weit wie möglich zu beschreiben.



*Die öffentliche Hand legt Wert auf innovative Produkte wie aus der Fabrik der Zukunft.
(Symbolbild) © Eybl International AG*

1.2 ZENTRALE BEGRIFFE UND KONZEPTE

1.2.1 INNOVATIONSFÖRDERNDE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG (IÖB)

Die Definition innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung basiert auf der Definition von „Innovation“ der OECD (im „Oslo Manual“):

„An innovation is the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organizational method in business practices, workplace organisation or external relations.“⁶

Darauf aufbauend, und unter Bezugnahme auf die „wirkungsorientierte Steuerung“, wird bei innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung der Einsatz von neuen Herangehensweisen im Beschaffungsprozess und/oder die Beschaffung von neuen, besseren und effizienteren bzw. effektiveren Lösungen („Innovationen“) im Verhältnis zu den bisher eingesetzten Lösungen verstanden. Dabei will die öffentliche Hand einerseits Innovationen beschleunigen und Folgeinnovationen ermöglichen, um eine effizientere öffentliche Verwaltung und bessere Dienstleistungen für die Bürger zu forcieren (Innovation im öffentlichen Bereich selbst) sowie andererseits zu einer stärkeren Marktdurchdringung von innovativen Produkten und Dienstleistungen (=Diffusion) beitragen.

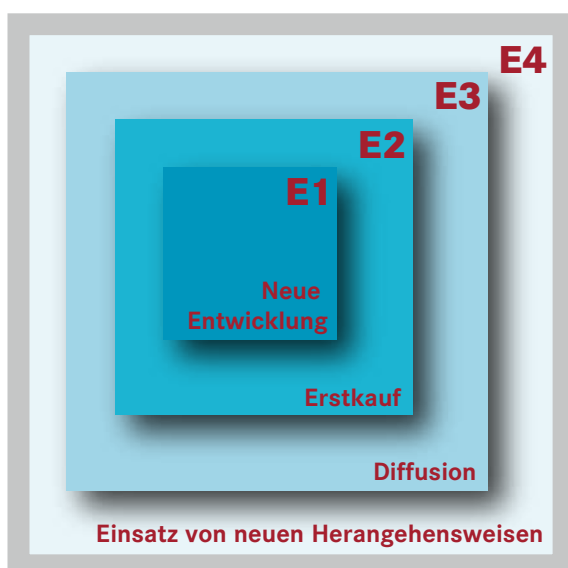


Abbildung 2: Schematische Darstellung „Definition von IÖB“

Wie in Abbildung 2 dargestellt, ergeben sich durch die vorgestellte Definition mehrere Ebenen von IÖB (siehe E1 bis E4). Diese reichen vom Einkauf einer neuen Entwicklung bis hin zum Einsatz von neuen Herangehensweisen im Beschaffungsvorgang.

Das kann beispielsweise dadurch bewerkstelligt werden, dass Produkte (z. B. Sachgüter, Dienstleistungen, Verfahren) angeschafft werden, welche zum Zeitpunkt des Einkaufs soeben auf den Markt gelangt oder marktnahe sind (z. B. Prototyp) und durch den öffentlichen Sektor zum ersten Mal eingekauft werden (Rolle des öffentlichen Sektors als Referenzmarkt) oder dass Produkte beschafft werden (z. B. Sachgüter, Dienstleistungen, Verfahren), welche zum Zeitpunkt des Einkaufs noch nicht auf dem Markt verfügbar sind, aber innerhalb eines angemessenen Zeitrau-

⁶ OECD/Eurostat (2005). OSLO Manual: Proposed guidelines for the collecting and interpreting technological innovation data; 3rd Edition. Paris/Luxembourg, Organisation for Economic Co-operation and Development / Statistical Office of the European Communities (p. 46)

mes entwickelt werden können. Dieser Zeitraum ist kontextabhängig vom jeweiligen Industriezweig und erfordert unterschiedliche Herangehensweisen. Dabei kann unter Berücksichtigung zukünftiger Bedürfnisse F&E und Innovation, die dazu notwendig ist, im Rahmen des Beschaffungsprozesses durchgeführt werden.

Generell gibt es noch wenige Erfahrungen mit der Bewertung von Innovationen bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen. Sinnvoll wäre die Operationalisierung von Bewertungskriterien, die den beschaffenden Stellen den Beschaffungsvorgang für innovative Produkte bzw. Dienstleistungen vereinfacht (vgl. Abschnitt 4.2.3).

1.2.2 IÖB-STAKEHOLDER

In innovationspolitischer und funktionaler Hinsicht sind zumindest fünf Gruppen von IÖB-Stakeholdern zu unterscheiden:

- ▶ **Endnutzer:** Bürger, die öffentliche Services in Anspruch nehmen
- ▶ **Bedarfsträger** auf verschiedensten Ebenen (öffentliche Auftraggeber lt. BVergG): Angebot von öffentlichen Services für die Bürger und daraus sowie aus den betrieblichen Anforderungen Formulierung des Bedarfes
- ▶ **Beschaffer** in verschiedenen Formen: Eigene professionelle Beschaffungsagenturen oder interne Beschaffungsstellen der Bedarfsträger, welche die erforderliche Marktkennntnis aufweisen
- ▶ **Bieter:** Unternehmen, die Innovationen (wie z. B. innovative Produkte) generieren
- ▶ **Intermediäre:** Organisationen, die IÖB-Unterstützung anbieten und/oder IÖB-Abwicklungs-/Koordinationsfunktion haben

1.2.3 VORKOMMERZIELLE UND KOMMERZIELLE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG

Bei der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung (IÖB) sind zwei Arten von Instrumenten zu unterscheiden:

- ▶ Einerseits geht es um die vorkommerzielle Beschaffung von Forschungs- und Entwicklungsleistungen durch die öffentliche Hand [engl.: pre-commercial procurement, PCP]
- ▶ und andererseits, um die kommerzielle Beschaffung von Innovation (im Rahmen der üblichen Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand) [engl.: public procurement of innovative solutions, PPI]

Die vorkommerzielle Beschaffung bezieht sich auf die Forschungs- und Entwicklungsphase vor der Markteinführung eines Endproduktes. Dabei bewerben sich mehrere Unternehmen – ähnlich wie in einem Ideenwettbewerb – und entwickeln neue, auf die Beschaffer zugeschnittene Lösungen. Die vorkommerzielle Beschaffung ist aus dem Geltungsbereich des Bundesvergabegesetzes ausgenommen (F&E-Ausnahmetatbestand).

Im Gegensatz dazu bezieht sich die kommerzielle Beschaffung von Innovation auf Güter und Dienstleistungen, die bereits marktfähig oder marktnahe sind. Sie kann mittels der im Bundesvergabegesetz vorgesehenen Möglichkeiten erfolgen, etwa durch „funktionale Leistungsbeschreibung“ (im Gegensatz zur „konstruktiven Leistungsbeschreibung“), „Verhandlungsverfahren“ oder „wettbewerblichen Dialog“.

Beide Maßnahmen haben einen wichtigen und erwünschten Nebeneffekt der mittel- oder unmittelbaren Förderung von innovationsorientierten Unternehmen, insbesondere von KMU.

Situation der IÖB in Österreich



2 Situation der IÖB in Österreich

Mit den Überlegungen, die öffentliche Beschaffung stärker für Innovation zu nutzen, steht Österreich im Einklang mit Maßnahmen der OECD und auf EU-Ebene, wo insbesondere seit Mitte des letzten Jahrzehnts die öffentliche Beschaffung als wichtiges und effektives Instrument der nachfrageseitigen Innovationspolitik angesehen wird (wie z. B. Lead-Market-Initiative der Europäischen Kommission).

In Österreich wurde auch bereits eine Reihe von konkreten Maßnahmen gesetzt. Zunächst wurde im Jahr 2007 vom BMWA ein Leitfaden „procure_inno“⁷ herausgegeben und an alle Gebietskörperschaften und Beschaffer verteilt. Dieser Leitfaden, der die Instrumente des Vergaberechts auf ihre „Innovationsaffinität“ überprüfte, sieht folgende Elemente als wichtig für die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung an: Strategie, Know-how, Ressourcen, Kommunikation, Risikoverhalten und Innovationskultur.

In seinen Empfehlungen hält er unter anderem fest:

- ▶ Festlegung von innovationsfördernder Beschaffung als strategisches Ziel der Bundesregierung, was in der FTI-Strategie verwirklicht wurde
- ▶ Entwicklung von Innovations- und Vergabestrategien in der Politik und auf Auftragsebene (konkrete Bedarfsbestimmung, Wissen über Markt/Innovation etc.)
- ▶ Nutzen des Wirkungspotentials von Normen, Standards, rechtlichen Regeln etc.
- ▶ Gestaltung der Ausschreibung (vor allem Vorbereitung der Beschaffung nach Innovationsgesichtspunkt) und Auswahl des (geeignetsten) Verfahrens (z. B. stärkerer Gebrauch der funktionalen Leistungsbeschreibung)
- ▶ Verwendung von Life-Cycle-Costs als Zuschlagskriterium
- ▶ Bedarfsbündelung
- ▶ Awareness und kulturelles Umfeld schaffen: Marketing, Anreizsysteme, Verbesserung des Reportings und der Datenerfassung



Die funktionalen Ausschreibungen der Asfinag bedeuten Innovation, Effizienzgewinn sowie den wirtschaftlichen Vorteil durch optimierte Risikoverteilung.

© ASFINAG

⁷ BMWA (2007), „procure_inno: Praxisorientierter Leitfaden für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungs- und Vergabewesen“. Wien, s.: www.bmwfj.gv.at/ForschungUndInnovation/Foerderungen/Documents/procure_inno%20Leitfaden.pdf

Des Weiteren wurden in Österreich in den letzten Jahren mehrere detaillierte Untersuchungen durchgeführt und zahlreiche Workshops, Arbeitsgruppen und Erfahrungsaustausche zum Thema IÖB veranstaltet.

Das AIT identifizierte im Auftrag des BMVIT Good Practices innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung⁸. Vor dem Hintergrund der Analyse ausgewählter internationaler und nationaler Beispiele wurden folgende IÖB-Prinzipien formuliert, die gegeben sein sollten:

- ▶ **Basis:** Klare politische Willensbekundung zu IÖB
- ▶ **Prinzip 1:** Klarer Nutzen für die Beschaffer (Integration, aber nicht Dominanz gesellschaftspolitischer Zielsetzung in der Beschaffung)
- ▶ **Prinzip 2:** Maßvoller Anspruch und professionelle Abwicklung von Unterstützungsprogrammen und -aktivitäten (etwa stufenweises Vorgehen)
- ▶ **Prinzip 3:** Schaffung der Voraussetzung von Risk-Benefit-Sharing (u. a. Verringerung des Innovationsrisikos durch vorkommerzielle Beschaffung)
- ▶ **Prinzip 4:** Einbeziehung der relevanten Akteure (z. B. Etablierung von Plattformen, Dialogforen etc.)
- ▶ **Prinzip 5:** Langfristig und facettenreich angelegter Policy-Mix

Die Behandlung der Reichweite der innovationspolitischen Optionen für öffentliche Beschaffung war Inhalt einer weiteren AIT-Studie im Auftrag des BMVIT⁹. Ausgehend von der Vergabegesetzgebung auf internationaler (WTO-GPA), europäischer (Procurement Directives) und nationaler Ebene (BVerG) wurden drei Handlungsbereiche vorgeschlagen, die in einem IÖB-Policy-Mix zu kombinieren wären:

- ▶ Nutzung der Handlungsspielräume für vorkommerzielle Beschaffung, die sich aus dem F&E-Ausnahmetatbestand ergeben (z. B. Instrument PCP)
- ▶ Setzung von Aktivitäten zur Stimulierung/Absicherung von kommerzieller Beschaffung von Innovation (z. B. Forcierung funktionaler Ausschreibungen, Annäherung an Leitmärkte, Abfederung des IÖB-Mehraufwandes)
- ▶ Ausbau der Möglichkeiten, Beihilfen für beschafferbezogene experimentelle Entwicklung zu gewähren

⁸ Buchinger, E./ Steindl, C. (2009) Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung: Ein neues Instrument der Innovationspolitik? AIT-F&PD-Report Vol. 09/12 [rev]. (im Auftrag des BMVIT), s.: www.ait.ac.at/fileadmin/mc/foresight_policy/projekte/IOEB/REPORT_IOEB_Neues_Instrument_der_Innovationspolitik_FProj_BMVIT_REV_FINAL_2009-12.pdf

⁹ Buchinger, E. (2009), „Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung: Innovationspolitische Optionen“. AIT-F&PD-Report Vol. 09/11. (im Auftrag des BMVIT)

Foresee lieferte in der Studie „Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich“ im Auftrag des BMWFJ Beiträge für ein Leitkonzept eines IÖB-Aktionsprogramms¹⁰. Unter Heranziehung auch von internationalen Beispielen werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- ▶ Reporting von Volumina der öffentlichen Beschaffung
- ▶ Aufstellen von Zielen für IÖB und/oder Leitmärkten (LMI)
- ▶ Verbindung von inputseitiger FTI-Politik mit vorwettbewerblicher öffentlicher Beschaffung durch ein neues „Schnittstelleninstrument“, sinnvollerweise bei der Austria Wirtschaftsservice GmbH, inspiriert durch ähnliche Maßnahmen in Finnland bzw. Südkorea
- ▶ Programm zur Förderung von Good Practices und moderner, flexibler Vergabeformen
- ▶ Politische Erklärungen zu „Targeted Procurement“
- ▶ Analoge Maßnahmenbündel gemäß Mustern von Sektoren der IÖB
- ▶ Gesetzesnovelle des BVergG für IÖB
- ▶ Einführung einer IÖB-relevanten Scorecard
- ▶ Internet-Kommunikationsplattform
- ▶ Monitoring, Evaluierung und Feedback
- ▶ Roadmap zur Umsetzung in einem IÖB Aktionsplan.

Komplementär zu den Studien über Handlungsspielräume/Politikmaßnahmen wurden Initiativen zu IÖB-Piloten gestartet. Dies betrifft einerseits den vorkommerziellen Bereich: im Oktober 2011 wurde der PCP-Pilot „Verkehrsinfrastrukturforschung“ ausgeschrieben, der in der Zwischenzeit auf großes Interesse gestoßen ist. Diese Initiative wird gemeinsam von BMVIT & ASFINAG & ÖBB Infrastruktur (Auftraggeber und gleichberechtigte Partner) und FFG (Abwicklung) getragen.¹¹ Weiters gibt es Bestrebungen seitens BMWFJ gemeinsam mit der Burghauptmannschaft Österreich ein Pilotprojekt im Bereich Kälte/Wärme in historischen Gebäuden durchzuführen. Darüber hinaus lotet die BBG die IÖB-Möglichkeiten im Bereich der kommerziellen Beschaffung aus.

¹⁰ Clement, W./ Walter, E. (2010), „Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich“ Foresee Studie. (im Auftrag des BMWFJ). Wien., s.: www.bmwfj.gv.at/ForschungUndInnovation/InnovationsUndTechnologiepolitik/Documents/Studie%20IÖB%20in%20Österreich.pdf

¹¹ Vgl.: Buchinger, E./Pfliegl, R. (2011), „Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung: Handlungsoptionen für vorkommerzielle Beschaffung im Themenfeld Mobilität und Verkehrstechnologien“. AIT/AustriaTech-Report (im Auftrag des BMVIT); FFG (2011), „Pre-Commercial Procurement of Innovation Austria; Konzept für eine PCPI-Initiative in Österreich“

2.1 MINISTERRAT BESCHLOSS ERSTELLUNG EINES LEITKONZEPTE

Den Empfehlungen des Leitfadens „procure_inno“, den Studienergebnissen und internationalen Entwicklungen Rechnung tragend, hat die Bundesregierung die nachfrageseitige Stimulierung von Innovation, besonders durch die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung, in ihrer im März 2011 veröffentlichten FTI-Strategie („Der Weg zum Innovation Leader“)¹² verankert.

Im Kontext mit der Umsetzung dieser FTI-Strategie wurde am 12. April 2011 die Erstellung eines Leitkonzeptes für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung vom Ministerrat beschlossen (vgl. Anhang III Ministerratsvortrag 2011).

Diesem Beschluss lagen folgende Zielsetzungen zugrunde, die mit IÖB angestrebt werden:

- ▶ Stimulierung von Innovation als Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs
- ▶ Modernisierung der öffentlichen Infrastrukturen (Verkehrs- und Netzwerkinfrastrukturen) unter Berücksichtigung zukünftiger Bedürfnisse
- ▶ Forcierung von Innovation im öffentlichen Sektor, um den Bürgern ein nachhaltiges, effizientes und effektives Leistungsangebot machen zu können
- ▶ Schaffung von Referenzmärkten, damit sich Innovationen rascher am Markt durchsetzen und Stimulierung der Nachfrage nach innovativen Gütern und Dienstleistungen
- ▶ Entwicklung von innovationsstimulierenden Beschaffungspraktiken und Etablierung effektiver Strukturen, wobei insbesondere Parallelstrukturen zu vermeiden und Synergien auszuschöpfen sind



Erzeugungs-, Last- und Netzmanagement sind Bestandteile für Smart Grids.
© illwerke VKW

¹² BKA, et al. (2011) „Der Weg zum Innovation Leader“, Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation. März 2011. Wien. (S. 24 ff.), s.: www.bmvit.gv.at/service/publikationen/innovation/forschungspolitik/fti_strategie.html

2.2 ENTWICKLUNG DES LEITKONZEPTE

Unter der gemeinsamen Federführung (politische Koordinierung, Steuerung des Prozesses) des BMWFJ und des BMVIT und in Kooperation mit der BBG und dem AIT wurde das vorliegende Leitkonzept für eine IÖB erarbeitet.

Dazu wurde eine interministerielle Task-Force eingerichtet, die sich aus den relevanten Stakeholdern zusammensetzte und das strategische Gremium für die Erarbeitung des Leitkonzepts bildete. Eingebunden waren insbesondere:

- ▶ Weitere Ressorts sowie die Bundesbeschaffung GmbH und das Austrian Institute of Technology
- ▶ Bundesländer und Gemeinden
- ▶ Weitere Stakeholder im Sinne des Bundesvergabegesetzes (öffentliche/private Sektorenauftraggeber und weitere staatsnahe Unternehmen)
- ▶ Anbieterseite (innovationsorientierte Unternehmen, insbesondere KMU)
- ▶ Interessensvertreter und Experten

Zur vertiefenden Behandlung von relevanten Themen wie dem Zusammenspiel von Politikinstrumenten, Beschaffungsprozessen, Innovationsbedingungen und Benchmarkingerfordernissen sowie zur Formulierung sich daraus ergebender Handlungsoptionen und Maßnahmen wurden Arbeitsgruppen eingerichtet. Insgesamt waren rund 90 Personen aus 43 Institutionen in den Prozess zur Erarbeitung des Leitkonzeptes involviert.

Als Ergebnis dokumentiert das Leitkonzept bestehende Aktivitäten und schlägt einen detaillierten Maßnahmenkatalog vor. Dabei wird darauf Bedacht genommen, dass die Bedeckung des zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen erforderlichen Aufwandes innerhalb der den Ressorts zur Verfügung stehenden Mittel zu erfolgen hat.

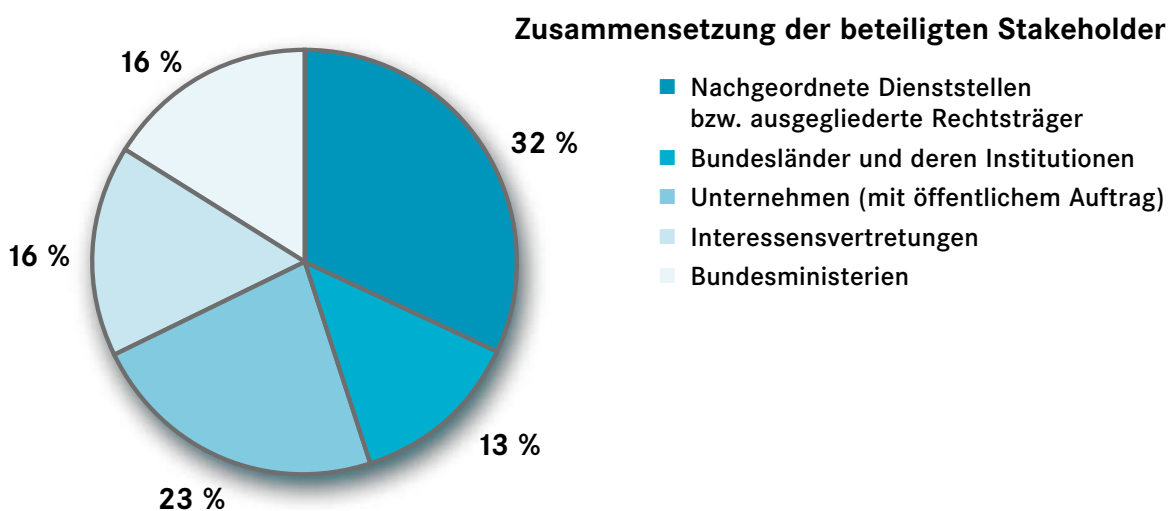


Abbildung 3: Stakeholder im Prozess der Erstellung des IÖB-Leitkonzeptes

2.3 ERGEBNISSE, DIE BEREITS IM LAUFENDEN PROZESS ERZIELT WURDEN

Schon im Verlauf des Erarbeitungsprozesses des IÖB-Leitkonzeptes konnten mehrere Zwischenergebnisse erzielt werden. Durch die Zusammenarbeit des BMVIT und BMWFJ konnten Ressourcen gebündelt, Parallelarbeiten vermieden, die Awareness für die Thematik erhöht und eine breite politische Unterstützung für IÖB gesichert werden. Weiters wurden im breit angelegten Prozess auch weitere Ressorts und verschiedene Stakeholder laufend eingebunden, wodurch einerseits eine interessierte und engagierte IÖB-Community entstanden ist, die als Multiplikator für das Thema IÖB wirkt und den Kommunikationsfluss wesentlich erleichtert. Innerhalb dieser IÖB-Community fand ein gegenseitiges Lernen statt. Andererseits war im Laufe des Prozesses klar erkennbar, dass sich der Bewusstseinsstand und das Verständnis der verfolgten Ziele erhöht hat.

Darüber hinaus haben die verantwortlichen Ressorts und deren Projektpartner und Agenturen bei verschiedenen internationalen Konferenzen teilgenommen – oftmals auch als Vortragende – um Lernerfahrungen von anderen EU-Mitgliedstaaten in den österreichischen Prozess einfließen zu lassen. Im Laufe des Prozessfortschrittes wurden auch Good-Practice-Beispiele sowie der laufende Fortschritt von IÖB in Österreich auf internationalen Fachtagungen präsentiert und diskutiert. Auf das etablierte internationale Netzwerk konnte auch bei einer Projekteinreichung für eine Ausschreibung der Europäischen Kommission – DG Unternehmen und Industrie zugegriffen werden.

Letztlich haben die federführenden Ressorts BMWFJ und BMVIT bereits erste Schritte in Richtung Umsetzung gestartet (vgl. PCP-Pilot „Verkehrsinfrastrukturforschung“, BHÖ-Pilotprojekt).



Das Amtsgebäude in Bruck an der Mur ist eines der Demonstrationsgebäude der BIG zu energieeffizienten Sanierung, das aus Mitteln des Programms „Haus der Zukunft plus“ saniert wurde (u. a. mit einer Solarwabenfassade).

© BIG, Architekten Pittino & Ortner

Das LKW-Maut-System ist unter anderem
auf der A1 bei St. Valentin zu finden.

Dreh- und Angelpunkte



3 Dreh- und Angelpunkte

3.1 STRATEGISCHE ASPEKTE

3.1.1 POLITISCHES BEKENNTNIS ZU IÖB: STRATEGISCHE IÖB-PLÄNE UND WIRKUNGSORIENTIERTE STEUERUNG

Mit dem Ministerratsvortrag zu IÖB 2011¹³ ist in Österreich das grundlegende politische Bekenntnis zu innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung dokumentiert worden. Das vorliegende „IÖB-Leitkonzept“ ist als übergeordnetes Strategiedokument für Österreich gedacht. Es wird allerdings erst dann als relevanter Orientierungsrahmen für die strategischen IÖB-Pläne der einzelnen Stakeholder dienen, wenn das politische Bekenntnis der Regierung von allen Ressorts (und auf allen Ebenen: Bund/Länder/Gemeinden) mitgetragen wird.

Box 1: Strategische Verankerung von Innovation & Beschaffung – Beispiel IVS-Aktionsplan

Im vorkommerziellen Bereich können auch derzeit noch neuere Instrumente, wie beispielsweise die vorkommerzielle Beschaffung, eingesetzt werden. Auch Instrumente wie klassische, kommerzielle Beschaffung werden zur Anwendung kommen können, aber auch zum Beispiel die Berücksichtigung von Anforderungen und Mindeststandards im Zuge von Leistungsvereinbarungen durch die öffentliche Hand.

Quelle: BMVIT (2011) IVS-Aktionsplan: Strategien zur Umsetzung eines intelligenten Verkehrssystems in Österreich. Wien, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (S. 53)

In diesem Zusammenhang begannen und beginnen sich öffentliche Auftraggeber in Österreich Schritt für Schritt mit der Formulierung und Implementierung von innovationsbezogenen Beschaffungsstrategien/-plänen auseinanderzusetzen (vgl. Box 1, 2 und 3). Dieser Auseinandersetzungsprozess könnte aber österreichweit deutlich beschleunigt und nachhaltig unterstützt werden, wenn wichtige Grundlagen (wie etwa die politische Verankerung einer Verpflichtung, solche Pläne zu erstellen oder die explizite Verankerung von Innovation im BVergG) geschaffen werden. Darüber hinaus ist die Abstimmung zwischen den Akteuren bislang zu gering, was u. a. an der hohen Anzahl und funktionalen Vielfalt der zu berücksichtigenden Stakeholder¹⁴ liegt (innerhalb und zwischen Politikebenen Bund-Länder-Gemeinden, zwischen Politik und Wirtschaft usw.).

Box 2: Strategische Verankerung von Innovation & Beschaffung – Beispiel ASFINAG

Die ASFINAG verfügt über eine eigene Kundenzufriedenheitsstrategie (Servicestrategie). Ziel ist die „Erhöhung der Kundenzufriedenheit durch das Zurverfügungstellen eines bedarfsgerechten und verkehrssicheren, verkehrsträgerübergreifenden Netzes, effizientes Managen von Störungen am Netz und intensive Information der Autofahrer“. Diese Strategie beinhaltet das Ziel, 60 % der abgeschlossenen F&E-Projekte binnen 2 Jahren in die operative Tätigkeit bzw. in Regelwerke überzuführen. Dies ist eingebettet in das Bekenntnis „Forschung & Entwicklung (F&E) bereits frühzeitig an die Bedürfnisse der späteren Nutzer auszurichten, um sowohl technisch innovative als auch wirtschaftlich vertretbare Lösungen zu erzielen“.

Quellen: ASFINAG (2011) F&E Schriftenreihe der ASFINAG Nr. 4. Wien, Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft; Mitteilung ASFINAG, zit. in Buchinger, E./R. Pflügl (2011) Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung: Handlungsoptionen im vorkommerziellen Bereich im Themenfeld Verkehr. Wien, Austrian Institute of Technology (Studie im Auftrag BMVIT)

¹³ Vgl. Anhang III, als eine der konkreten Umsetzungsmaßnahmen der FTI-Strategie des Bundes (BKA et al. (2011). Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation, Bundeskanzleramt; Bundesministerium für Finanzen; Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur; Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie; Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend; Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung)

¹⁴ Es ist funktional zwischen Endnutzern, Bedarfsträgern auf verschiedensten Ebenen (öffentliche Auftraggeber lt. BVergG), Beschaffern (professionelle Beschaffungsgesellschaften oder interne Beschaffungsstellen der Bedarfsträger), Bietern und Intermediären zu unterscheiden (vgl. dazu Abschnitt 1.2.2)

Die „politische Rückendeckung“ für die strategische und operative Umsetzung einer innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung stellt daher einen zentralen Erfolgsfaktor dar. Ein breiter Konsens für eine IÖB über alle zu berücksichtigenden Akteure ist sicherzustellen, indem das politische Bekenntnis zu IÖB weiter ausformuliert (Ministerratsvortrag 2012, BVergG-Novelle, Verankerung in nationalen thematischen Strategien/Aktionsplänen) und an die Stakeholder kommuniziert wird. Die Bedarfsträger sollen in der Ausarbeitung ihrer individuellen strategischen Beschaffungspläne darauf Bezug nehmen (vgl. zu „*Innovation Procurement Plans*“, das englische Vorbild¹⁵). Dabei sind sowohl die betriebswirtschaftlichen Aspekte als auch die Anbindung an die gesellschaftspolitischen Zielsetzungen – „*Services for Citizens*“, sekundäre Beschaffungsziele wie Innovation, Umwelt, Soziales, KMU und weitere gesellschaftspolitische Zielsetzungen wie Gesundheit, Sicherheit, Mobilität, Inklusion – zu beachten.

Bei alledem gilt selbstverständlich, dass Innovationen nicht Selbstzweck sind: Beschaffungen (i) sind an die Prinzipien „Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ gebunden¹⁶, (ii) haben bedarfsgerecht nach dem Haushaltsrecht zu erfolgen¹⁷, und (iii) müssen bei den Zuschlagskriterien auf das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot oder den niedrigsten Preis achten¹⁸. Darüber hinaus sind laut Bundesministerium für Finanzen jegliche (Mehr-)Aufwendungen, die einem Ressort aus IÖB-Aktivitäten erwachsen, innerhalb der Ausgabenobergrenzen der jeweiligen Bundesfinanzrahmengesetze zu bedecken.

Nicht zuletzt sind ab 1. Jänner 2013 bei der Haushaltsführung die Grundsätze der Wirkungsorientierung zu berücksichtigen¹⁹. Dabei sind zu unterscheiden²⁰:

- Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung mit dem Ziel einer effektiven und effizienten öffentlichen Verwaltung²¹
- Wirkungsorientierte Folgenabschätzung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben sowie deren interne Evaluierung mit dem Ziel einer besseren Rechtssetzung/Vorhabensplanung

Im Sinne der oben angesprochenen übergreifenden Implementierung von IÖB, kann dem ressortübergreifendem Wirkungscontrolling²² und in Zukunft auch einem ebenen-übergreifendem Wirkungscontrolling (Bund, Länder, Gemeinden) eine wichtige Rolle zukommen.

¹⁵ Vgl. UK-DIUS (2008) *Procuring for innovations, innovation for procurement*. London, UK Department for Innovation, Universities and Skills

¹⁶ „Die Überprüfung des Rechnungshofes hat sich auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erstrecken.“ (Artikel 126b Abs. 5 Bundesverfassungsgesetz B-VG)

¹⁷ „Die Haushaltsführung hat der Erfüllung der Aufgaben des Bundes durch die Ermittlung und Bereitstellung der hierfür benötigten Geldmittel unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu dienen, wobei die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes sowie die Verbundenheit der Finanzwirtschaft des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen sind.“ (§ 2 Abs. 1 Bundeshaushaltsgesetz BHG) „Sachen dürfen für den Bund nur in dem Ausmaß entgeltlich erworben werden, als sie zur Erfüllung seiner Aufgaben ohne unnötige Vorratshaltung benötigt werden. Wenn damit Ausgaben von erheblicher finanzieller Bedeutung verbunden sind, ist nach Maßgabe des Abs. 4 mit dem Bundesminister für Finanzen das Einvernehmen herzustellen.“ (§ 55 Abs. 2 BHG)

¹⁸ „Zuschlagskriterien bzw. Zuschlagskriterium (aa) sind bei der Wahl des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebotes die vom Auftraggeber im Verhältnis oder ausnahmsweise in der Reihenfolge ihrer Bedeutung festgelegten, nicht diskriminierenden und mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängenden Kriterien, nach welchen das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot ermittelt wird, wie zB Qualität, Preis, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, Betriebskosten, Rentabilität, Kundendienst und technische Hilfe, Lieferzeitpunkt und Lieferungs- bzw. Ausführungsfrist, oder (bb) ist bei der Wahl des Angebotes mit dem niedrigsten Preis der Preis.“ (§ 2 Z 20d Bundesvergabegesetz BVergG)

¹⁹ „Dieses Bundesgesetz regelt die Haushaltsführung des Bundes und gilt, sofern im Folgenden nichts anderes bestimmt ist, für alle Organe des Bundes, die an der Führung des Bundeshaushaltes beteiligt sind. Ausgenommen vom Geltungsbereich dieses Bundesgesetzes sind Einrichtungen des Bundes, soweit sie auf Grund von Bundesgesetzen im Rahmen ihrer Rechtspersönlichkeit tätig werden (teilrechtsfähige Einrichtungen).“ (§ 1 Abs. 1-2 BHG 2013) „Die Haushaltsführung gemäß § 3 hat der Erfüllung der Aufgaben des Bundes durch die Ermittlung und Bereitstellung der hierfür benötigten finanziellen und personellen Ressourcen unter Beachtung der Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu dienen. Dabei hat der Bund die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und nachhaltig geordnete Haushalte insbesondere unter Berücksichtigung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften anzustreben.“ (§ 2 Abs. 1 BHG 2013)

²⁰ Vgl. dazu BKA (2011) *Handbuch: Wirkungsorientierte Steuerung*. Wien, Bundeskanzleramt

²¹ Effektivität bedeutet die „richtigen Dinge tun“ und gibt Auskunft über den Grad der Zielerreichung. Effizienz bedeutet „die Dinge richtig tun“ und beschreibt das Verhältnis von Output zu Input (vorgegebene Wirkung wird mit kleinstem Ressourceneinsatz erreicht). BKA (2011, S. 10)

²² „Zur Erreichung des Ziels der Wirkungsorientierung (Wirkungsziele und Maßnahmen) hat jedes haushaltsleitende Organ ein internes Wirkungscontrolling einzurichten. Bei der Einrichtung und Durchführung werden die haushaltsleitenden Organe von der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler unterstützt (ressortübergreifendes Wirkungscontrolling). Diese Unterstützung wird durch eine methodische und prozesshafte Begleitung sowie durch Qualitätssicherung geleistet.“ (§68 Abs. 1 BHG 2013)

Begleitend und unterstützend dazu sind für öffentliche Auftraggeber (öAG) entsprechende institutionelle und organisatorische Maßnahmen zu treffen (Etablierung einer Anlaufstelle in Beschaffungsfragen im Zusammenhang mit Innovation und mit breitem Mandat wie beispielsweise einer „IÖB-Servicestelle“ und/oder von sektoralen IÖB-Kompetenzstellen (vgl. Abschnitt 3.2.3)).

Box 3: Strategische Verankerung von Innovation & Beschaffung – Beispiel Post AG

Die Post AG hat eine eigens ausgewiesene Strategie für „Kundenorientierung und Innovation“ (Servicestrategie). Das Unternehmen setzt dabei „auf gezielte Innovation im Leistungsangebot sowie auf eine umfassende Serviceoffensive [...] mit der der Komfort bei klassischen Postdienstleistungen erhöht wird und neue digitale Produkte“ angeboten werden. Dazu gehört unter anderem auch eine höhere Öko-Effizienz bei der Zustellung mittels Beschaffung von Fahrzeugen mit Alternativantrieben. Im ersten Schritt wurde ein Vorstandsantrag über die Beschaffung von 100 E-Bikes, 80 E-Mopeds sowie 20 E-Autos für den Zustellbetrieb eingebracht.

Quellen: Post (2011) Geschäftsbericht 2010. Wien, Österreichische Post AG; Mitteilung Post (vgl. Anhang II Projektbeispiele)

3.1.2 SCHRITTWEISE UMSETZUNG VON IÖB UND KLARER NUTZEN FÜR BEDARFSTRÄGER UND ENDNUTZER

Da IÖB ein relativ neues Konzept im Rahmen einer nachfrageseitigen Innovationspolitik ist und damit wenig Erfahrung bei der Umsetzung von IÖB vorliegt, ist es für alle Stakeholder (Bedarfsträger, Beschaffer, Bieter) schwierig einzuschätzen, wie IÖB operativ funktioniert und welche Wirkungen man sich in Bezug auf die Innovationsleistung Österreichs erwarten kann. Es kristallisiert sich eben erst heraus – und dieses Leitkonzept leistet dazu einen wichtigen Beitrag –, welche Bereiche IÖB umfasst bzw. umfassen soll und welche Maßnahmen und Schritte gesetzt werden müssen, um die öffentliche Beschaffung innovationsfördernd zu gestalten. Ein schrittweises Vorgehen ist daher sinnvoll und naheliegend.

Der erste Schritt der öAG ist die Formulierung einer Servicestrategie und einer Innovationsstrategie als Teil der Organisations-/Unternehmensstrategie und die sinnvolle Verknüpfung dieser beiden in Bezug auf zukünftige Beschaffungen. Dabei ist es wichtig, sowohl nachprüfbar als auch realistische Ziele festzuschreiben. Erst wenn erste Erfahrungen gesammelt (und „verarbeitet“) wurden, ist es sinnvoll ambitionierte Ziele anzustreben.

Unbeschadet aller angestrebten positiven gesamtgesellschaftlichen Effekte (sekundäre Beschaffungsziele) muss der Nutzen von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung klar und deutlich für die Bedarfsträger gegeben sein. Dies betrifft primär die betriebswirtschaftlichen Kennzahlen und die Widerspiegelung des Bedarfsträgersnutzens in seinem Serviceangebot für die Endnutzer („Services for Citizens“) (vgl. Abschnitt 3.1.1). Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung muss sich also für den Bedarfsträger lohnen und für die beschaffende Stelle (interne Beschaffungsstelle, professionelle Beschaffungsagentur) ein ausreichend rationales Kalkül aufweisen.

Box 4: Nutzen von IÖB für Bedarfsträger – Beispiel BBG

Die Bundesbeschaffung GmbH hat mittels der Beschaffung des elektronischen Katalogeinkaufssystems „e-Shop“ einen Mehrwert mit hoher Akzeptanz des e-Shops auf Kunden- sowie Lieferantenseite geschaffen. Damit wurden die Ablaufprozesse vereinfacht, nicht zuletzt aufgrund der höheren Transparenz durch Mehrwertfunktionen wie Produktvergleiche, die Funktion von Warenkorbvorlagen, das Statustracking sowie Favoriten. Weiters konnten durch den Einsatz von „e-Reisen“ – einem Online-Bookingtool für Dienstreisen – höhere Einsparungen als erwartet lukriert werden, da es durch die Buchung über das Tool zu einem wesentlich höheren Kostenbewusstsein im Vergleich zu einer telefonischen Buchung beim Reisepartner kommt und dadurch sehr oft zum möglichst billigen Tarif gebucht wurde.

Quelle: Mitteilung BBG (vgl. Anhang II Projektbeispiele)

3.1.3 VERANKERUNG VON INNOVATION ALS SEKUNDÄRES BESCHAFFUNGSZIEL ZUR KOMPLEMENTIERUNG PRIMÄRER BESCHAFFUNGSZIELE

Um den im Ministerratsbeschluss vom 12. April 2011 angestrebten Zielsetzungen der IÖB stärker Nachdruck verleihen zu können, soll Innovation – neben den im Vergaberecht bereits verankerten Zielen (z. B. Umwelt, ökologische Aspekte) – als weiteres sekundäres Beschaffungsziel verankert werden.

Deutschland ist diesen Weg folgendermaßen gegangen:

*„Aufträge werden an fachkundige, leistungsfähige sowie gesetzestreue und zuverlässige Unternehmen vergeben. Für die Auftragsausführung können zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben“.*²³

Wie oben bereits detailliert ausgeführt wurde (vgl. Abschnitt 3.1.1), sind diese sekundären Ziele aber nicht Selbstzweck, sondern an den primären Beschaffungszielen auszurichten. Es bleibt daher das oberste Prinzip, dass die sekundären Beschaffungsziele nach Möglichkeit in die primären Beschaffungsziele zu integrieren sind.

Sie sollen aber dazu beitragen (können), – politisch gewünschte (siehe Ministerratsvortrag) – Aspekte bei der Realisierung von primären Beschaffungszielen stärker zu berücksichtigen, im konkreten Fall den Innovationsgesichtspunkt. Damit ist zum Beispiel gemeint, dass ein innovativer Lösungsansatz im Vergleich einer „State of the Art“-Beschaffung unter Berücksichtigung der gesamten Lebenszykluskosten eines Produkts betriebswirtschaftlich vorteilhafter ist. Weiters können die sekundären Beschaffungsziele als einander ergänzend verstanden werden, wie dies zum Beispiel häufig bei Umwelt und Innovation (= Ökoinnovationen) der Fall ist.

3.1.4 BERÜCKSICHTIGUNG BRANCHENSPEZIFISCHER CHARAKTERISTIKA

Jede Branche hat unterschiedliche Strukturen und folgt unterschiedlichen Dynamiken und Regeln. Daher scheinen allgemeingültige „Patentlösungen“ zur Überwindung branchenspezifischer Barrieren in der Umsetzung von IÖB wenig zielführend. Dass nur eine branchenspezifische Herangehensweise an IÖB erfolgreich sein kann, wird in einschlägigen Untersuchungen – wie etwa der OECD und der EU²⁴ – hervorgehoben und im österreichischen Stakeholderprozess bestätigt. So sind etwa die Vorausbedingungen für IÖB in den Bereichen Bau, Gesundheit/Pharma, Verkehr und Energie teilweise recht unterschiedlich. Im folgenden (Box 5) werden dazu einige Beispiele angeführt.

²³ Vgl. § 97 Absatz 4 des Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts vom 20. April 2009

²⁴ Vgl. OECD (2011) Demand side policies. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.; EC (2011) Green paper on the modernisation of EU public procurement policy: Towards a more efficient European Procurement Market. Brussels, European Commission

Box 5: IÖB und branchenspezifische Charakteristika

Baubereich/Energie: Durch die EU-Gebäuderichtlinie wird der öffentliche Sektor verpflichtet, spätestens ab 2018 neue öffentliche Gebäude als Niedrigstenergiegebäude zu errichten. Gesamthafte Planungen und der Einsatz entsprechender innovativer Gebäudetechnologien tragen wesentlich zur Umsetzung dieser Vorgabe bei. Wie der IÖB-Workshop im Rahmen der BBG-Messe am 29. März 2012 gezeigt hat, kann beispielsweise durch Gebäudesanierung am Beispiel eines Amtsgebäudes in Bruck an der Mur eine signifikante Reduktion des Energiebedarfs und der Emissionen erreicht werden (minus 85 % Heizwärmebedarf, minus 75 % CO₂-Emissionen²⁵).

Maßnahmenbeispiel: Erneuerung von Heizungssystemen in öffentlichen Bundes- und Landesgebäuden

Die Erneuerung von Heizungssystemen in öffentlichen Bundes- und Landesgebäuden könnte durch den Umstieg auf erneuerbare Energie (Solarwärme) forciert werden.

Gesundheit/Pharma: Prinzipiell ist eine medizinische Behandlung nach dem letzten Stand der Technik vorgesehen bzw. wesentlicher Teil der spitzenmedizinischen Leistungserbringung in den Krankenhäusern. Dennoch haben Pilotbeispiele in der Europäischen Union aufgezeigt, dass noch erhebliche Potentiale zu heben sind. Stichworte sind u. a. Patentschutz, Entwicklungskosten, Generikapreisregelung.

Telekommunikation, Rundfunkübertragungstechnologien und Verkehrstelematik: Barrieren in diesem Bereich stellen oft Referenzanforderungen dar, die KMU/Start-ups etc. benachteiligen.

Quelle: IÖB-Stakeholderprozess

3.1.5 BERÜCKSICHTIGUNG VON KLEIN- UND MITTELUNTERNEHMEN (KMU)

Neben dem Ressourcenbedarf liegt in den – zum Teil durch die öffentlichen Auftraggeber sehr streng angelegten, unverhältnismäßigen – Präqualifikationserfordernissen eine Herausforderung, vorwiegend für kleinere und mittlere Unternehmen.

Klein- und Mittelunternehmen haben teilweise mit höheren Hürden zu kämpfen, da sie vielfach Anforderungen schwerer oder gar nicht erfüllen können. Beispielsweise können neu gegründete Unternehmen keine langjährigen erfolgreichen Referenzen beibringen. Darüber hinaus haben KMU oftmals Probleme mit umfangreichen Losgrößen, wenn beispielsweise zu große Gebiete geografisch abgedeckt werden müssen und kleinere Firmen diese Kapazitäten nicht aufweisen. Daher sind öffentliche Auftraggeber aufgerufen, KMU-orientierte Vergabestrategien zu erstellen, um Maßnahmen zu entwickeln, die Klein- und Mittelunternehmen zumindest die Teilnahme am Wettbewerb ermöglichen bzw. erleichtern.

3.1.6 POLICY-MIX: SYNERGIEN VON IÖB MIT ANDEREN POLITIKMASSNAHMEN

Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung ist eine Querschnittsmaterie. Daher ist darauf zu achten, dass einerseits die positiven Wechselwirkungen (Synergien) mit anderen Politikmaßnahmen erkannt und genutzt und andererseits die negativen Wechselwirkungen (Antagonismen, Doppelgleisigkeiten) vermieden werden.

- Das betrifft zunächst die Wechselwirkungen mit Maßnahmen im Zusammenhang mit den anderen sekundären Beschaffungszielen – Umwelt (naBe), Soziales und KMU. Im Zuge des IÖB-Strategieprozesses hat sich gezeigt, dass IÖB vor allem bei technologisch anspruchsvollen, weniger häufig auftretenden, dafür aber budgetintensiveren Beschaffungen besonders interessant ist (vgl. Anhang II Projektbeispiele) und nachhaltige öffentliche Beschaffung besonders bei einer ganzen Reihe von Konsumgütern interessant ist, die häufig aber mit u. U. geringeren Budgets (z. B. Papier, Reinigung, Büromöbel, IT, Materialien) zu beschaffen sind. Zwischen beiden kann es gewisse Überschneidungen (z. B. E-Fahrzeuge, Photovoltaikanla-

²⁵ Präsentation von Mag. Dirk Jäger, Bundesimmobiliengesellschaft, im Rahmen des IÖB-Praxisworkshops am 29.03.2012

gen, Passivhäuser) geben, weshalb das BMWFJ und das BMVIT einerseits und das BMLFUW andererseits vereinbart haben, etwa durch gemeinsame Konferenzen oder Workshops in diesem Bereich unter Einbindung der Beschaffungs- und Anbieterseite Klarstellungen und Synergieeffekte in der praktischen Umsetzung herauszuarbeiten. So ist etwa im 2. Halbjahr 2012 eine gemeinsame Konferenz dieser drei Ressorts zu „innovationsfördernder und nachhaltiger öffentlicher Beschaffung“ geplant. Der IÖB-Strategieprozess zeigte aber, dass es keine Anhaltspunkte für Zielkonflikte zwischen Innovation, Nachhaltigkeit, KMU und Soziales gibt. Das betrifft weiters die Wechselwirkungen mit anderen Politikinstrumenten/-feldern. IÖB ist Teil einer umfassenden Innovationspolitik und muss sowohl mit anderen nachfrageseitigen Instrumenten (Regulierung, Standards etc.) als auch mit angebotsseitigen Instrumenten (direkte und indirekte Förderungen) sinnvoll kombiniert werden. Dabei sind auch politikfelderübergreifende Aspekte zu berücksichtigen, denn IÖB kann bei allen missionsorientierten Politiken (potentiell) eine förderliche Rolle spielen (z. B. bei Verkehr, Energie, Gesundheit, Sicherheit in Ergänzung zu den oben genannten Umwelt/Soziales/KMU).

Vorhandene Koordinierungsmechanismen sind daher zu verbessern bzw. zu ergänzen. Es ist dabei aber wichtig, die Transaktionskosten in Vergabeverfahren selbst nicht unverhältnismäßig hoch werden zu lassen.

Normen und Standards stellen wichtige Rahmenbedingungen für den erfolgreichen Einsatz von IÖB dar. Allerdings muss – unter Einbindung der Beschaffungs- und Anbieterseite – sichergestellt werden, dass durch Normen anzustrebende Standards erreicht werden und dass vermieden wird, dass sie nicht mehr den Stand der Technik widerspiegeln. Box 6 beschreibt einige der möglichen positiven Wirkungen von Normen.

Box 6: Policy-Mix – Synergie am Beispiel IÖB & Normen

Normierung bzw. Standardisierung kann Innovationsförderung – unter günstigen Bedingungen – erheblich unterstützen. Einerseits helfen Normen den öffentlichen Beschaffern bei der Kostenreduktion, andererseits gewährt die Verwendung von Normen Rechtssicherheit und eine einfachere Vertragsgestaltung. Damit geht eine Beschleunigung der Abwicklung im Beschaffungsprozess einher. Darüber hinaus gewährleisten Normen und Standards auch die Kompatibilität zu bereits existierenden, aber auch in der Zukunft zu beschaffenden Komponenten und Systemen. Das sichert auch den Anbietern eine höhere Transparenz im Vergabeprozess.

Normen stellen auch die Interoperabilität mit der bestehenden öffentlichen Infrastruktur sicher. Schließlich können Normen die Wettbewerbsintensität zwischen den Anbietern grundsätzlich erhöhen und gerade neue, anspruchsvolle Normen können als Ausgangsbasis weitere Innovationsprozesse bei den bietenden Unternehmen auslösen. Damit wird nicht nur die Anzahl der Anbieter, sondern auch die Qualität ihrer Produkte gesteigert.

Quelle: Deutsches Institut für Normung e.V., „Innovation mit Normen und Standards“, s.: www.ins.din.de



*Forschung und Entwicklung sind wichtige Elemente für die Planungen der öffentlichen Beschaffung.
(Symbolbild) © Fotolia*

3.2 OPERATIVE ASPEKTE

3.2.1 PROFESSIONELLE UMSETZUNG

Da die Konzeption und Formulierung von strategischen IÖB-Plänen erst am Beginn steht, gibt es in der Regel auch noch keine entsprechenden Erfahrungswerte bei der Umsetzung. Damit sind Zeitpläne, Budgetverteilung, Einsatz des „passenden“ Vergabeinstruments, Kommunikation mit der Angebotsseite, Ressourcen- und Qualifikationsaspekte etc. gemeint. Bestehende Beschaffungspläne – sofern es solche gibt – behandeln Innovation meistens implizit. In Zukunft sollten Beschaffungspläne und Beschaffungsprozesse Innovationsaspekte explizit behandeln (gegebenenfalls auch die Argumentation, warum IÖB keine Relevanz für einen bestimmten Bedarfsträger hat).

Dabei ist das Timing von nachfrageseitigen innovationspolitischen Maßnahmen – wie das auch die OECD²⁶ festhält – ein ganz zentraler Punkt einer erfolgreichen Intervention durch die öffentliche Hand. Bei mehreren der in Diskussion stehenden Maßnahmen werden voraussichtlich Intermediäre die Abwicklung übernehmen (müssen). Diese benötigen einen klaren Auftrag, ein entsprechendes Budget sowie Planungssicherheit (Mittelfristigkeit). Zur professionellen Abwicklung gehören ebenso vorbereitende Analysen wie die Installierung eines fähigen und adäquat ausgestatteten Maßnahmenmanagements. Auch für die Intermediäre soll es Anreize für ihren erfolgreichen Beitrag zur Stimulierung/Unterstützung/Begleitung innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung geben.

Vor allem für die erste Phase der Umsetzung sind ausreichend Zeit und Ressourcen einzuplanen. Diese werden beispielsweise für die Exploration des rechtlichen Umfelds, die Rahmenbedingungen des Auftrages, die Leistungsdefinition sowie für die Verhandlungen gebraucht.

3.2.2 QUALIFIZIERUNG DER BEDARFSTRÄGER UND BESCHAFFER

In Hinblick auf die Tatsache, dass die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung und die damit verbundenen Maßnahmen in Österreich (noch) als eine neue politische Materie anzusehen ist, haben die (betroffenen) Akteure derzeit oftmals noch wenig Erfahrung und Know-how in der praktischen Gestaltung und Umsetzung. Bedarfsträger und Beschaffer haben in vielen Fällen eine unzureichende Kenntnis über das aktuelle Angebot von Innovationen am Markt bzw. die Verfügbarkeit von technischen Lösungen.

Um eine professionelle Umsetzung zu gewährleisten, sind substantielle Investitionen in die Qualifikation und Kompetenz der öffentlichen Verwaltungen und der Beschaffer vorzunehmen. Dazu zählen neben flankierenden Maßnahmen wie die Erarbeitung von Leitfäden und Entscheidungshilfen insbesondere die Erweiterung des vergaberechtlichen Know-hows, um die Ausschöpfung der verschiedenen Möglichkeiten, die der IÖB im Rahmen des Bundesvergabegesetzes zur Verfügung stehen, zu erleichtern.

3.2.3 INSTITUTIONELLE VERANKERUNG UND FESTLEGUNG KLARER VERANTWORTLICHKEITEN

Eine erfolgreiche IÖB kann nur dann gelingen, wenn für diesen Politikansatz in den tangierten Stellen (vor allem Bedarfsträger, aber auch Beschaffungsstellen) klare Verantwortungen festgelegt werden und ein geeigneter institutioneller Rahmen geschaffen wird. In diesem Zusammenhang sollte auch auf jeder politischen Ebene eine federführende (Koordinierungs-)Stelle eingerichtet werden, die die Entwicklung der Strategien der Bedarfsträger in Hinblick auf Innovation koordiniert.

Auf der institutionellen Ebene sollte es eine Anlaufstelle für Bedarfsträger, Beschaffer und die Angebotsseite geben. Eine solche „IÖB-Servicestelle“ soll vor allem die Unterstützung der operativen Umsetzung gewährleisten (vgl. PIA-NOo in den Niederlanden).

²⁶ OECD (2011), „Demand-side Innovation Policies“, OECD Publishing

3.2.4 REDUKTION DER RISIKOAVERSION VON BEDARFSTRÄGERN UND BESCHAFFERN DURCH RISIKO-/NUTZENTEILUNG

Wie im Abschnitt 3.1.1 ausgeführt, sind öffentliche Beschaffungen an haushaltsrechtliche Vorschriften gebunden. Diese werden durch die Kontrollinstanzen auch überprüft.

Einzelne Aspekte der haushaltsrechtlichen Vorschriften sind per se nicht innovationsorientiert, da noch nicht erprobte Güter/Dienstleistungen/Systeme in Bezug auf ihre Rentabilität, Zuverlässigkeit usw. schlecht einzuschätzen sind. Um Angebote vergleichend bewerten zu können und um sich vor allfälligen juristischen Einsprüchen zu schützen, werden die Ausschreibungen oftmals sehr detailliert (inkl. technischer Spezifikationen) verfasst. Daraus ergibt sich einerseits eine Tendenz auf Bewährtes zurückzugreifen (eingefahrene Routine und „Strukturkonservierung“) und andererseits die Notwendigkeit, Risiko-/Haftungsfragen im Zweifelsfall so zu regeln, dass der Nachweis der Sorgfalt im Umgang mit öffentlichen Geldern gewährleistet ist (vgl. Abschnitt 3.2.8).

Risiko und Nutzen von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung soll zwischen Bedarfsträgern, Anbietern und gegebenenfalls öffentlichen Förderern („öffentliches Gut“) geteilt werden. Das ist insofern eine diffizile Anforderung, da sowohl Risiko- als auch Nutzenkalkulationen mit Unsicherheiten verbunden sind und die beteiligten Akteure aufgrund ihrer unterschiedlichen Interessen und Wissensstände jeweils unterschiedliche Einschätzungen haben werden. Möglichkeiten zur Risikoteilung/-reduktion, die der Schwierigkeit der Abschätzung zumindest teilweise Rechnung tragen, sind zum Beispiel vorkommerzielle Beschaffungen (PCP), Leistungsvereinbarungen mit Risikoanteilen oder Haftungen.

3.2.5 ETABLIERUNG EINES DIALOGS ZWISCHEN BEDARFSTRÄGERN UND BEDARFSDECKERN

Die Wirtschaft bzw. die Industrie (insbesondere KMU) weiß oftmals nicht exakt über den Bedarf der öffentlichen Hand Bescheid und kann somit auch keine Lösungen anbieten bzw. entwickeln. Auf der anderen Seite wissen die Bedarfsträger (öffentliche Auftraggeber) oft nicht über das derzeitige Angebot an Innovationen auf dem Markt genügend Bescheid. Es besteht somit eine Informationsasymmetrie zwischen Bedarfsträgern (Nachfrageseite) und Bedarfsdeckern (Angebotsseite).

Daher ist die nichtdiskriminierende, transparente Kommunikation mit dem Markt vor der Beschaffung ein wichtiger Eckpunkt. Dies betrifft einerseits die Notwendigkeit, politische Strategien langfristig bekannt zu geben, andererseits die Formulierung und Bekanntmachung von konkreten, mehrjährigen Innovationsstrategien der Auftraggeber bzw. der beschaffenden Stellen (z. B. durch einen IÖB-Beschaffungsplan). Weiters erfordert dies einen intensiven Austausch und Dialog über die Verfügbarkeit von technischen Lösungen und deren zukünftige Entwicklungen. Darauf aufbauend sollten verbindliche Ziele für die Beschaffung von innovativen Lösungen festgelegt und auch bekannt gemacht werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer gewährleistet wird. Letztlich beinhaltet dieser Punkt auch den strukturierten Informationsfluss über die Ergebnisse von Förderprogrammen (z. B. Neuentwicklungen) zwischen öffentlichen Förderstellen und öffentlichen Beschaffern.

Hier kann auf verschiedene Vorarbeiten zurückgegriffen werden. Beispielsweise wurde im EU Projekt „Smart SPP“ eine Ablaufsystematik entwickelt und ein klares Projektmanagement mehrfach erprobt.

3.2.6 ANSCHUBFINANZIERUNG VON IÖB

Gerade in einer Anfangsphase der Umsetzung einer IÖB muss mit bestimmten Kosten gerechnet werden. Diese können sich aus den Vorarbeiten für ein innovationsförderndes Beschaffungsprojekt ergeben, in der Durchführung neuer Ansätze (wie PCP) oder auch in höheren Anschaffungspreisen liegen. Da davon auszugehen ist, dass die Kosten aus den beschlossenen Budgets zu bestreiten sind, sind solche „Zusatzkosten“ nur durch Umschichtungen bestehender Budgets für IÖB-Maßnahmen zu finanzieren. In diesem Zusammenhang sind bei vielen Beschaffungsvorgängen die Budgets in Hinblick auf die mögliche Amortisationsphase zu gering, d. h. es greift nur das Billigstbieterprinzip. Beispielsweise hat sich bei den Versuchen, Pilotaktionen zur möglichen Anwendung von vorwettbewerblicher Beschaffung durchzuführen, gezeigt, dass weder die Bedarfsträger noch die beschaffenden Stellen Budgets für diese Art von Lösungsfindung zur Verfügung hatten. Die Budgets waren wegen der Nichtberücksichtigung von IÖB-Ansätzen für „normale“ Beschaffungen gebunden. Dies bedeutet jedenfalls, dass die Bedarfsträger (z. B. Ressorts) IÖB-Pläne erstellen und abgeben sollen.

Neben klaren Anreizsystemen ist auch die eigene Motivation von beschaffenden Stellen, innovativ zu sein, ausschlaggebend für die Umsetzung von IÖB-Projekten. Dies ist eine der wesentlichen Lernerfahrungen bei der Anschaffung einer Smart-Metering-Lösung durch die Verbund AG (siehe Anhang II Projektbeispiele).

3.2.7 SELF-LEARNING ORGANIZATION (LERNEN AN GOOD-PRACTICE-PROJEKTEN)

Die fehlende Erfahrung der Bedarfsträger und beschaffenden Stellen mit der Beschaffung von innovativen Produkten, Dienstleistungen und Systemen – über neuartige Verfahren wie die vorkommerzielle Beschaffung bzw. engl. „PCP“ – verursacht ein Hemmnis, Innovationen zu beschaffen, und verhindert somit ein Lernen, wie die Abwicklung und konkrete Umsetzung eines solchen Beschaffungsvorganges bzw. -prozesses von staten geht. Das Lernen anhand der Durchführung von Pilotprojekten ist wichtig, um mögliche Probleme im Laufe des Beschaffungsprozesses zu identifizieren und in weiterer Folge beseitigen zu können.

Box 7: Das Konzept PCP

Pre-Commercial Procurement (PCP; vorkommerzielle Auftragsvergabe) ist eines von mehreren aussichtsreichen Instrumenten der nachfrageorientierten Innovationspolitik, da es unbürokratisch und flexibel gehandhabt werden kann. Es kann von wettbewerbsfähigen Unternehmen genutzt werden, um innovative Ideen und Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen zu entwickeln.

Alpbacher Technologiegespräche 2011

Am 26. August 2011 fand im Rahmen der Alpbacher Technologiegespräche 2011 ein Workshop zum Thema PCP statt, wo – basierend auf praktischen Erfahrungen aus dem In- und Ausland – die Problemfelder sowie die Dreh- und Angelpunkte bei der Anwendung von PCP identifiziert wurden. Die Ergebnisse dieses Workshops sind nachstehend kurz zusammengefasst. Es handelt sich dabei um jene Aspekte, die – auch nach internationaler Einschätzung – für die Anwendung von PCP zentral sind. Beispielsweise ist PCP in ein breites Portfolio an angebots- und nachfrageseitigen Instrumenten der Innovationspolitik einzubetten. PCP benötigt eine ausreichende Bereitstellung budgetärer Mittel und erfordert entsprechendes Risikomanagement.

Politik-/Strategieebene

- ▶ Politische Rückendeckung notwendig und zwar nachhaltig
- ▶ Entwicklung eines „PCP-problemorientierten Denkens“ der öffentlichen Hand
- ▶ Bereitschaft der öffentlichen Hand, Risiko zu übernehmen, Anreizsysteme für Risikotragung
- ▶ Bereitstellung budgetärer Mittel
- ▶ Auf schnellen Erfolg hinwirken: Rasche Durchführung von Pilotaktionen
- ▶ In der sehr entscheidenden Kommerzialisierungsphase Verbindung zu anderen Fördermaßnahmen sicherstellen
- ▶ Einrichtung eines begleitenden Monitorings

(Infra-)Strukturebene

- ▶ Konsolidierung auf Ebene der Agenturen (Kompetenz, Know-how, Erfahrung etc.) – Single Portal (z. B. FFG oder BBG) versus „themenspezifische“ Beschaffungsagenturen (BHÖ, BIG, ASFINAG, ÖBB etc.)
- ▶ Aufbau von ausreichender Expertise bei den Bedarfsträgern und Beschaffungsstellen auf Verfahrens- und Durchführungsebene
- ▶ KMU-freundliche Vorgehensweise
- ▶ Flexible Handhabung
- ▶ Einfache und schnelle Verfahren (v. a. für KMU wichtig)
- ▶ Klare und verständliche Formulierung der Ausschreibungskriterien (der Bedarfsträger/Beschaffer muss der Angebotsseite konkret mitteilen, was er will)
- ▶ Die Beschaffer sind von Beginn an zu involvieren
- ▶ Leichter Zugang zu den Informationen (damit verbunden eine breite Information)
- ▶ Sicherung eines ausreichenden Wettbewerbs (aber auch gegebenenfalls auf Champions setzen)
- ▶ Breite Spanne von möglichen Anbietern ansprechen
- ▶ Festlegen von Meilensteinen
- ▶ Messung des ökonomischen Impacts (die kommerzielle innovationsfördernde Beschaffung könnte als ein „approval“ angesehen werden)
- ▶ Klärung der „Intellectual Property Rights“ (IPR)
- ▶ Transparente Kriterien für die Vorschlagsauswahl inkl. Nachricht an Bieter, warum Projekt erfolgreich oder nicht erfolgreich ist

Um dieses Lernen zu erleichtern, beteiligte sich die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) an einem EU-Projekt und entwickelte basierend auf den Erfahrungen aus diesem EU-Projekt einen ersten konkreten Vorschlag für eine PCP-Initiative in Österreich²⁷. Dieses Konzept wurde Ende März 2011 vor Experten des BMVIT, BMWFJ und öffentlichen Beschaffern präsentiert. Bei den Alpbacher Technologiegesprächen im August 2011 wurden in einem eigenen Arbeitskreis die Möglichkeiten von PCP mit Experten aus Ländern mit langjähriger „PCP-Erfahrung“ (z. B. USA, UK) diskutiert.

Am 17. Oktober 2011 wurde vom BMVIT gemeinsam mit ASFINAG und ÖBB im Rahmen der Ausschreibung „Verkehrsinfrastrukturforschung“ der erste österreichische PCP-Pilot mit einem Volumen von 2 Mio. Euro gestartet. Zum Einreichschluss am 26. Jänner 2012 wurden insgesamt 67 Projekte eingereicht und davon 20 Projekte zum PCP-Piloten. Dieses Ergebnis ist dahingehend ein Erfolg, da es zeigt, dass die einreichenden Unternehmen das neue PCP-Instrument gut annehmen und dadurch auch ein ausreichendes Potential für einen Wettbewerb der besten Ideen sichergestellt ist. Aus den eingereichten 20 PCP-Projekten wurden durch eine Fachjury die besten Projekte (jeweils 5 pro Thema, d. h. insgesamt 10) ermittelt und im Mai 2012 mit Phase 1 (Machbarkeitsstudie) beauftragt.

Darüber hinaus unterstützt und fördert die Europäische Kommission die Diskussion und Durchführung von PCP-Pilotprojekten, damit die Mitgliedstaaten Erfahrung mit der Anwendung von PCP sammeln können. An dieser EU-weiten Diskussion beteiligen sich auch österreichische Akteure, wie etwa die ASFINAG oder die Austria Tech.

3.2.8 BEWUSSTSEINSBILDUNG HINSICHTLICH TCO- BZW. LCC-ANSATZ

Um die Einhaltung der Prinzipien „Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ (lt. Art. 126b B-VG), zu gewährleisten, kommt es im öffentlichen Sektor immer wieder zu Interessenskonflikten in der Betrachtung zwischen Anschaffungs- und Betriebskosten (vgl. Abschnitt 3.1.1). Oftmals kommt es zu einer Betrachtung der kurzfristigen Anschaffungskosten für Beschaffungsprojekte anstatt einer Lebenszyklus-Betrachtung über die gesamte Nutzungsdauer.

Die „Life-Cycle-Costs“ (LCC) bzw. „Total Costs of Ownership“ (TCO) werden in einigen Bereichen der öffentlichen Beschaffung, die zum Teil von noch nicht professionalisierten Stellen durchgeführt wird, noch nicht ausreichend berücksichtigt. Dabei ist auch die Unterscheidung der beiden Begriffe notwendig. Vereinfacht gesagt werden die LCC vorwiegend bei Investitionsgütern verwendet.

Dabei sind die Transaktionskosten von untergeordneter Bedeutung, da die Betriebs- und Anschaffungskosten um ein vielfaches höher sind. TCO hingegen wird beispielsweise bei kleineren Anschaffungen und Verbrauchsgegenständen verwendet, bei welchen die Transaktionskosten nicht vernachlässigbar sind.

Weiters müssten allfällige höhere [betriebswirtschaftliche] Kosten in diesem Zusammenhang in der – letztendlich volkswirtschaftlichen – „Kalkulation“ berücksichtigt werden können, weil damit beispielsweise eine neue Technologie schneller auf den Markt kommt (Referenzfunktion der öffentlichen Hand), die zu volkswirtschaftlichen „Gewinnen“ führt (z. B. substantielle Reduzierung von CO₂, was wiederum die öffentlichen Kosten für den Ankauf von CO₂-Zertifikaten reduziert).

Um neben den Kosten auch die verschiedenen Nutzenaspekte – u. a. den volkswirtschaftlichen Nutzen – in die Beschaffungsentscheidungen verstärkt einfließen lassen zu können, braucht es sogenannte „Multikriterien-Analysen“. Mithilfe dieser Multikriterien-Analysen ist es möglich, die verschiedenen Nutzenaspekte zu bewerten. Diese Tools sollten u. a. von den einzurichtenden Service- und Kompetenzstellen aktiv an die Beschaffer herangetragen und in die zu entwickelnden Kriterienkataloge aufgenommen werden, um einen Einkauf nach diesen Kriterien zu erhöhen.

²⁷ Vgl. FFG (2011): *Pre-Commercial Procurement of Innovation Austria; Konzept für eine PCPI-Initiative in Österreich*

Neben der notwendigen Bewusstseinsbildung bei Auftraggebern, offen für Innovationen zu sein, gilt es ebenso, dieses Bewusstsein bei Prüfinstitutionen wie beispielsweise Revision oder Rechnungshof zu etablieren. Es sollte eine Evaluierungskultur erreicht werden, wo die Bereitschaft, kalkulierte Risiken einzugehen, akzeptiert wird. Dazu zählt auch die Ablösung der reinen Betrachtung der Anschaffungspreise hin zur Beachtung des „Total Cost of Ownership“-Prinzips bzw. des LCC-Prinzips im Rahmen der Beschaffung.

Box 8: Life Cycle Costs in der Beschaffung – Beispiel ÖBB Postbus

Die erfolgreiche Nutzung des LCC-Ansatzes kann am Beispiel der ÖBB Postbus gezeigt werden. Im Jahr 2006 wurden etwa 1000 Busse zur Beschaffung ausgeschrieben. Die Bieter hatten in ihren Offerten exakte Wartungs- und Instandhaltungskosten nach km-Leistungen und darüber hinausgehende Kostengarantien abzugeben.

Quelle: Mitteilung ÖBB Postbus, zit. in Buchinger, E./R. Pfliegl (2011) Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung: Handlungsoptionen im vorkommerziellen Bereich im Themenfeld Verkehr. Wien, Austrian Institute of Technology (Studie im Auftrag BMVIT), (vgl. auch Anhang II Projektbeispiele)

3.2.9 KONTROLLE UND EVALUIERUNG VON IÖB

Derzeit gibt es noch keinen zuverlässigen Nachweis über die Auswirkungen einer innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung, weshalb nachfrageseitigen Maßnahmen der Innovationspolitik in Österreich immer noch geringe Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Um den Anteil der IÖB an der öffentlichen Beschaffung festzustellen und die Wirkungen der IÖB-Maßnahmen zu erfassen, sollte ein laufendes Monitoringsystem implementiert werden. Darüber hinaus ist eine Gesamtevaluierung hinsichtlich der intendierten Wirkung vorgesehen (siehe dazu Ausführungen Kapitel 3.4 und Kapitel 4.4).



*Eine Energieregion der Zukunft ist beispielsweise die Stadtgemeinde Weiz mit verschiedenen Photovoltaikanlagen.
© Stadtgemeinde Weiz*

3.3 VERGABERECHTLICHE ASPEKTE

3.3.1 UMWELT & SOZIALES & KMU ALS EXPLIZITE SEKUNDÄRE BESCHAFFUNGSZIELE IM BUNDESVERGABEGESETZ

Spätestens seit 2004/2006 (EU-Richtlinie, BVergG) ist öffentliche Beschaffung mit Beschaffungszielen konfrontiert, die über die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit hinausgehen. Es handelt sich um „sekundäre Beschaffungsziele“, die gesellschafts- oder wirtschaftspolitischen Zielsetzungen entsprechen. Gegenwärtig sind drei sekundäre Beschaffungsziele im BVergG explizit verankert: Umwelt, Soziales und KMU (vgl. Box 9). Innovation ist dem gegenüber nicht explizit verankert und die implizite Verankerung hat bislang nur in geringem Ausmaß zu innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung stimuliert.

Box 9: Umwelt & Soziales & KMU als explizite sekundäre Beschaffungsziele im Bundesvergabegesetz

Im Vergabeverfahren ist auf die Umweltgerechtigkeit der Leistung Bedacht zu nehmen. (§ 19 Abs. 5 BVergG)

Im Vergabeverfahren kann auf die Beschäftigung von Frauen, von Personen im Ausbildungsverhältnis, von Langzeitarbeitslosen, von Menschen mit Behinderung und älteren Arbeitnehmern sowie auf Maßnahmen zur Umsetzung sonstiger sozialpolitischer Belange Bedacht genommen werden. (§ 19 Abs. 6 BVergG)

Nach Möglichkeit sind „kleine und mittlere Unternehmer“ am Vergabeverfahren (rsp. am Verfahren zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung) zu beteiligen. (§ 102 Abs. 2; § 151 Abs. 1; § 250 Abs. 2 BVergG)

Dass das BVergG ein Dreh- und Angelpunkt für IÖB ist, wurde im Stakeholder-Prozess durchgängig bestätigt. Gesetzen/Verordnungen als Instrument zur Stimulierung von IÖB wird eine hohe Hebelwirkung zugesprochen. Dabei geht es sowohl um das verbesserte Verständnis der impliziten IÖB-Möglichkeiten im BVergG, als auch die explizite Verankerung von Innovation im BVergG. Ein eindeutiger rechtlicher Rahmen ist aus Sicht der IÖB-Stakeholder die verlässlichste Risikoabsicherung und damit zentral für die Öffnung gegenüber IÖB. Im Folgenden werden die Möglichkeiten und Grenzen der impliziten und expliziten Verankerung von Innovation im BVergG diskutiert.

3.3.2 INNOVATION ALS IMPLIZITES SEKUNDÄRES BESCHAFFUNGSZIEL IM BUNDESVERGABEGESETZ

Innovation als zulässiges sekundäres Beschaffungsziel ist insofern implizit im BVergG verankert, als Verfahren, Leistungsbeschreibungen und Ausnahmetatbestände vorgesehen sind, die die Beschaffung von Innovation oder die Beschaffung von F&E (vorkommerzielle Beschaffung) ermöglichen (Box 10).

Box 10: Innovation als implizites sekundäres Beschaffungsziel im Bundesvergabegesetz

Aufträge können im Verhandlungsverfahren vergeben werden, wenn sie „ihrer Natur nach oder wegen der mit der Leistungserbringung verbundenen Risiken eine vorherige globale Preisgestaltung nicht zulassen. (§ 28 Abs. 1 Z 3; § 29 Abs. 1 Z 2; § 30 Abs. 1 Z 2 BVergG)

Aufträge können im Wege des wettbewerblichen Dialoges vergeben werden, wenn 1. es sich um besonders komplexe Aufträge handelt und 2. die Vergabe im Wege eines offenen oder nicht offenen Verfahrens nach Ansicht des Auftraggebers nicht möglich ist. (§ 34 Abs. 1 BVergG)

[...] bei Aufträgen, die nach dem Kriterium des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebotes vergeben werden, kann der Auftraggeber Alternativangebote zulassen. (§ 81 Abs. 1 BVergG)

Die Beschreibung der Leistung kann wahlweise konstruktiv oder funktional erfolgen. (§ 95 Abs. 1 BVergG)

Dieses Bundesgesetz gilt nicht [...] für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen, außer deren Ergebnisse sind ausschließlich Eigentum des Auftraggebers für seinen Gebrauch bei der Ausübung der eigenen Tätigkeit und die Dienstleistungen werden vollständig durch den Auftraggeber vergütet. (§ 10 Z 13 BVergG)

Wie der IÖB-Stakeholder-Prozess gezeigt hat, werden in Österreich beim Einkauf von jenen Gütern/Dienstleistungen, die eine Routinebeschaffung überschreiten, hauptsächlich **Verhandlungsverfahren** eingesetzt. Zwei- oder mehrstufige Verhandlungsverfahren sind zweifellos für IÖB geeignet, zur besseren Entfaltung ihrer Wirkung sollte auch der Einsatz funktionaler Leistungsbeschreibungen geprüft werden. Die anderen impliziten Verankerungen von IÖB im BVergG werden nur fallweise genutzt, weil:

- ▶ Durch die aufwändige Vorgehensweise hat der **wettbewerbliche Dialog** in Österreich wie auch in anderen EU-Ländern nur geringe Bedeutung²⁸. Derzeit findet jedoch bereits eine Diskussion über eine praxisnähere Abänderung des Verfahrens und die Einführung eines neuen Verfahrens (Innovationspartnerschaften) auf EU-Ebene statt. Sobald diese praxisnähere Abänderung erreicht ist, soll der wettbewerbliche Dialog auf Basis eines klaren politischen Bekenntnisses zu IÖB und mittels unterstützender Maßnahmen für IÖB (Bewusstseinsbildung, Plattformen, Schulungen, Brokerage; vgl. Abschnitt 4.2.1) gefördert werden.
- ▶ Wegen der Notwendigkeit der Festlegung der „Mindestanforderungen“ (EuGH Rs C-421/01, Traunfellner) bereits in den Ausschreibungsunterlagen sind öAG zurückhaltend bei der Zulassung von **Alternativangeboten**. Dies hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass mangels Festlegung von Mindestanforderungen die überwiegende Zahl an Ausschreibungen rechtswidrig bzw. ein Zuschlag auf Alternativangebote nicht möglich war. Diesen schlechten Erfahrungen (entstanden durch das Weglassen von Kriterien oder die Verwendung falscher/unzutreffender Kriterien) soll durch ein Schulungsangebot für die beschaffenden Stellen und Austausch von Good Practices entgegengewirkt werden.
- ▶ Die **funktionale Leistungsbeschreibung** geht mit erheblichem Aufwand (Vergleichbarkeit, ausreichende Präzisierung etc.) und Unsicherheit einher. Eine Beschaffung außerhalb der vertrauten Routinen ist immer einem rechtlichen und ergebnisbezogenen Risiko ausgesetzt und steht daher der inhärent risikoaversen Natur von (öffentlicher) Beschaffung entgegen. Daher wird die funktionale Leistungsbeschreibung bislang nur fallweise eingesetzt (wobei es aber durchaus Good-Practice-Beispiele gibt, vgl. etwa die Beschaffung des elektronischen LKW-Mautsystem durch die ASFINAG, Anhang II Projektbeispiele). Die vermehrte Nutzung der funktionalen Leistungsbeschreibung kann und soll auf Basis eines klaren politischen Bekenntnisses zu IÖB (vgl. Abschnitt 3.1.1) und mittels unterstützender Maßnahmen für IÖB (s. o.) unterstützt werden.
- ▶ Der **Ausnahmetatbestand „F&E-Dienstleistung“** wird u. a. aufgrund der Fragen der geistigen Eigentumsrechte als schwierig handhabbar wahrgenommen. Um Abhilfe zu schaffen, hat die EU-Kommission die europäische Adaption des amerikanischen SBIR-Programms in Form von PCP ins Spiel gebracht²⁹. Unter PCP (Pre-Commercial Procurement) wird dabei ein mehrstufiges Verfahren mit sukzessiver Verringerung des Teilnehmerkreises verstanden, das bislang in Form von Pilotversuchen durchgeführt wird. Auch in Österreich läuft ein Pilotversuch und weitere sind in Vorbereitung (vgl. Kapitel 2). PCP gilt jedoch als noch nicht ausjudiziert. Eine rasche Abklärung des juristischen Sachverhalts durch die Europäische Kommission zu PCP ist demnach wünschenswert. Auf dieser Basis sollen dann auf nationaler Ebene gegebenenfalls vergaberechtliche Maßnahmen gesetzt werden. Die Lernerfahrungen aus den internationalen und österreichischen PCP-Piloten sollen dabei sowohl in die vergaberechtliche Behandlung einfließen als auch in einem Good-Practice-Leitfaden kondensiert und mittels unterstützender Maßnahmen (s. o.) promoted werden.

²⁸ Ausnahmen sind England (das den wettbewerblichen Dialog als eine Art Verhandlungsverfahren einsetzt, was nicht unproblematisch ist) und Frankreich

²⁹ Vgl. u.a. EC (2007) Pre-Commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe., s.: http://ec.europa.eu/information_society/tl/research/priv_invest/pcp/documents/pcp_brochure_en.pdf

3.3.3 INNOVATION ALS EXPLIZITES SEKUNDÄRES BESCHAFFUNGSZIEL IM BUNDESVERGABE-GESETZ

Innovation als sekundäres Beschaffungsziel sollte nunmehr auch explizit im BVergG verankert werden. In Anlehnung an die Formulierungen der sekundären Beschaffungsziele Umwelt, Soziales und KMU wurden im Rahmen des Stakeholder-Prozesses mehrere Ein- und Anfügungen diskutiert und schließlich der Formulierungsvorschlag in Box 11 als am Besten geeignet befunden, um der zunehmenden Bedeutung von Innovation im BVergG gerecht zu werden.

Box 11: Innovation als explizites sekundäres Beschaffungsziel im Bundesvergabegesetz*

Im Vergabeverfahren kann auf Innovation Bedacht genommen werden. Dies kann insbesondere durch die Berücksichtigung innovativer Aspekte bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen oder durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien erfolgen. (§ 19 Abs. 7 BVergG) Analoge Änderungen sind für den Sektorenbereich in § 187 Abs. 7 BVergG vorzunehmen.

* Diese Passage ist in der gegenwärtigen Fassung des BVergG (noch) nicht enthalten.

Auch von der EU-Kommission kommt ein Vorschlag zur expliziten Verankerung von IÖB in der EU-Vergabe-Richtlinie. Sogenannte „Innovationspartnerschaften“ sollen als Verfahrensform (Standardverfahren oder vorbehaltlich bestimmter Bedingungen) eingeführt werden. Dabei handelt es sich um ein neues Verfahren für die Entwicklung und den anschließenden Erwerb neuer, innovativer Produkte, Bau- und Dienstleistungen. Der Auftrag ist dann gemäß den Regeln eines Verhandlungsverfahrens mit vorherigem Aufruf zum Wettbewerb zu vergeben und der Zuschlag hat dem Kriterium des wirtschaftlich günstigsten Angebots zu folgen. Das Ziel ist, damit u. a. das Verfahren des wettbewerblichen Dialogs zu optimieren und zu vereinfachen und eine grenzüberschreitende gemeinsame Beschaffung zu erleichtern³⁰. Nach eigenen Aussagen der Kommission soll dieses Verfahren aber nur für große Auftragsvolumina mit einem besonders großen F&E-Volumen verfügbar sein. Daher bleibt abzuwarten, ob diese Instrument erstens überhaupt verankert wird, und zweitens, ob es auf breiter Basis zur Innovationsförderung eingesetzt werden kann.

3.3.4 IÖB-BEZOGENE PRÜFUNGSGRUNDSÄTZE

Prüfende Stellen wie etwa der Rechnungshof oder die internen Revisionsstellen sollten bei ihren Prüfungen von Beschaffungen berücksichtigen, dass unter Umständen bei der Beschaffung von besonders innovativen Produkten ein höheres (Fehler-)Risiko gegeben ist.

³⁰ Vgl. EC (2011) Proposal Directive „Procurement“. COM(2011)895. (p. 11 and p. 69f, Article 43)

3.4 MONITORING & BENCHMARKING

3.4.1 ENTWICKLUNG EINER IÖB-METRIK, UM MONITORING/BENCHMARKING ZU GEWÄHRLEISTEN

Leitkonzepte und Strategien bedürfen eines statistischen und rechnerischen Gerüsts; dies auch und gerade, da öffentliche Mittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit eingesetzt werden müssen (vgl. Kapitel 3.1). Somit sollte parallel mit der thematischen Entwicklung der IÖB-Strategie Vorsorge für deren quantifizierende Begleitung getroffen werden, also ein Konzept für „IÖB-Metrik“ aufgebaut werden. Entsprechende institutionelle Vorkehrungen sind hierzu noch nicht getroffen. Dies gilt nicht nur für Österreich. Eine begleitende internationale Befragung zum IÖB-Strategieprozess hat ergeben, dass derzeit noch in keinem Land entsprechende Datengebäude existieren. Finnland und Schweden scheinen erst auf dem guten Weg dorthin zu sein.

Die Erstellung einer IÖB-Metrik (Abb. 4) ist nicht nur eine Aufgabe der Statistik. Sie würde die Beschaffungsprozesse selbst deutlich rationaler gestalten und damit verändern. Die hohe Transparenz von öffentlicher Beschaffung (ÖB) in den USA³¹ ist Beleg dafür. Notwendig erscheint auch die Verbindung mit Normen und Standards. Deren Entwicklung hin zum Einsatz für IÖB, insbesondere bei den Eignungskriterien, Leistungsbeschreibungen und Zuschlagskriterien wird immer wichtiger. Damit würden auch die „Potentiale für Investitionen in Zukunftsmärkte“³² klarer erkennbar.

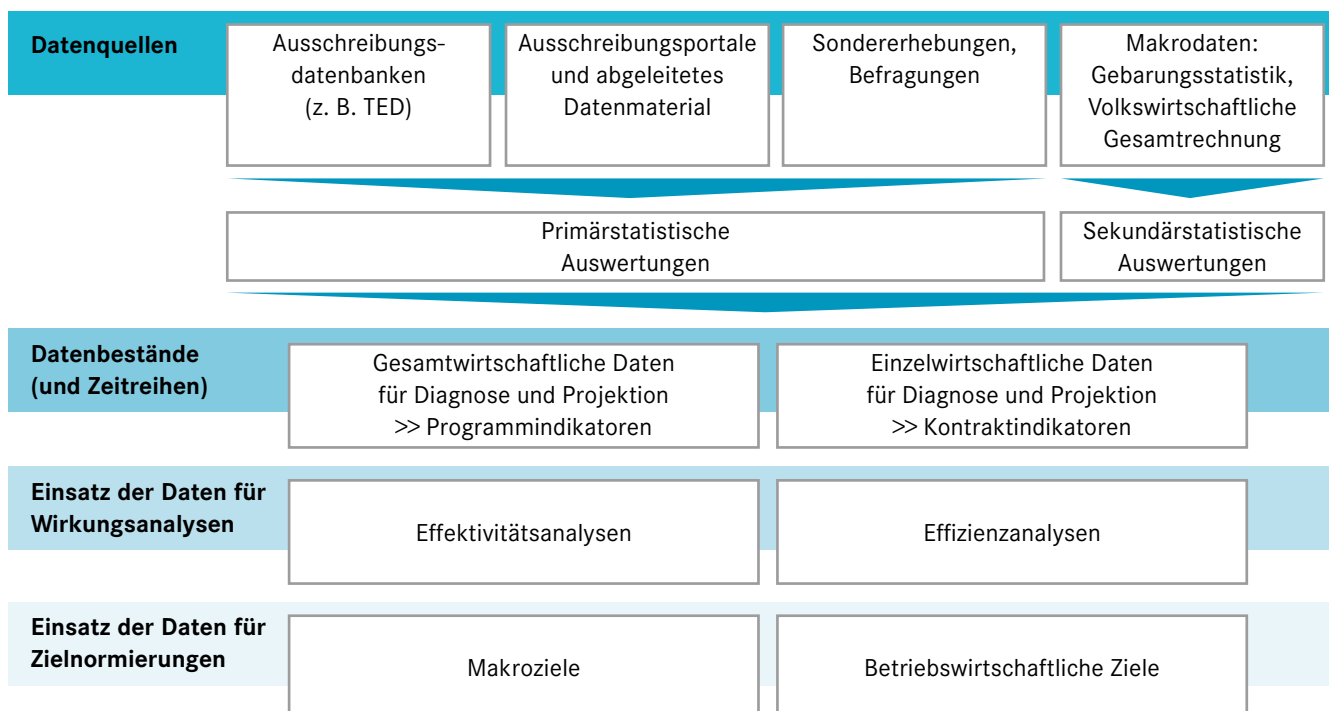


Abbildung 4: Bereiche für eine IÖB-Metrik³³

31 Vgl. Federal Procurement Data System www.fpds.gov/fpdsng_cms/

32 Vgl. Wegweiser GmbH Berlin (2009) „Einkäufer Staat“ als Innovationstreiber- Entwicklungspotenziale und Handlungsnotwendigkeiten für eine innovativere Beschaffung im öffentlichen Auftragswesen Deutschlands, Technische Universität Berlin und Orrich Hölter & Elsing (S. 198), www.wegweiser.de/de/public-management/studie/einkaeufer-staat

33 Quelle: Clement, W. (2012) Ansätze für eine IÖB-Metrik. Wien, Foresee (Studie im Auftrag des BMWFJ) (S. 7)

Eine zu komplexe IÖB-Metrik läuft Gefahr in der Umsetzung zu scheitern. Als Ausweg scheinen Indikatoren geeignet zu sein. Sie versprechen hochstilisiert auf wenigen Kenngrößen diese umfassenden Sachverhalte widerzuspiegeln. Vor solcher „*terrible simplification*“ sei gewarnt – wenn auch die hier vorgestellte IÖB-Metrik nicht ohne Indikatoren auskommt (aber sich nicht allein darauf beschränkt). Indikatoren sind letztlich nur im komplexen Zusammenhang zu interpretieren, die Indikatorwerte werden oftmals stark von den zugrunde liegenden Begriffsdefinitionen und subjektiven Einschätzungen beeinflusst und vereinfachen die Realitäten erheblich. Im Wissen um diese Einschränkungen haben sich Quantifizierungen und Indikatoren von IÖB u. a. mit folgenden Fragen zu befassen:

- ▶ Von welchem Volumen der öffentlichen Beschaffung insgesamt kann überhaupt ausgegangen werden?
- ▶ Wie gliedert sich dieses Gesamtvolumen auf Beschaffungsbereiche der einzelnen öffentlichen Auftraggeber und Sektoren?
- ▶ Mit welchen operationalisierbaren Ansätzen kann aus dem Gesamtvolumen die Innovationskomponente herausgefiltert werden?
- ▶ In welcher Form kann die haushaltsrechtliche Wirkungsorientierung konkret auf IÖB angewendet werden?
- ▶ Wie könnten Effektivitäts- und Effizienzziele in einem IÖB-Prozess berechnet und sodann als Zielgrößen formuliert werden?
- ▶ Wie kann ein integriertes Gesamtkonzept einer angebots- und nachfrageseitigen FTI-Politik aussehen, wobei Quantifizierungen der finanziellen und realen Ströme eine wesentliche strategische Grundlage darstellen?

3.4.2 ANBINDUNG AN DIE „WIRKUNGSORIENTIERTE STEUERUNG“

Die in der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung angestrebten Ziele Effizienz und Effektivität (vgl. Abschnitt 3.1.1) sollen sich auch im Monitoring und Benchmarking von IÖB widerspiegeln. Laut Bundeskanzleramt sind diese beiden Dimensionen so zu unterscheiden³⁴:

- ▶ Effektivität bedeutet, die „richtigen Dinge tun“ und gibt Auskunft über den Grad der Zielerreichung.
- ▶ Effizienz bedeutet, „die Dinge richtig tun“ und beschreibt das Verhältnis von Output zu Input (vorgegebene Wirkung wird mit kleinstem Ressourceneinsatz erreicht).

Zur Integration des Effektivitätsgesichtspunktes in die IÖB-Metrik soll es eine Verknüpfung mit dem *Innovation Union Scoreboard* (IUS) der EU geben. Der Effizienzgesichtspunkt ist auf Projektbasis (also auf Basis der einzelnen Ausschreibungen) zu ermitteln, wobei auf bereits vorhandene Checklisten und Good Practices zurückgegriffen werden kann.

³⁴ BKA (2011) *Handbuch: Wirkungsorientierte Steuerung*. Wien, Bundeskanzleramt. (S. 10)., s.: www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=42634

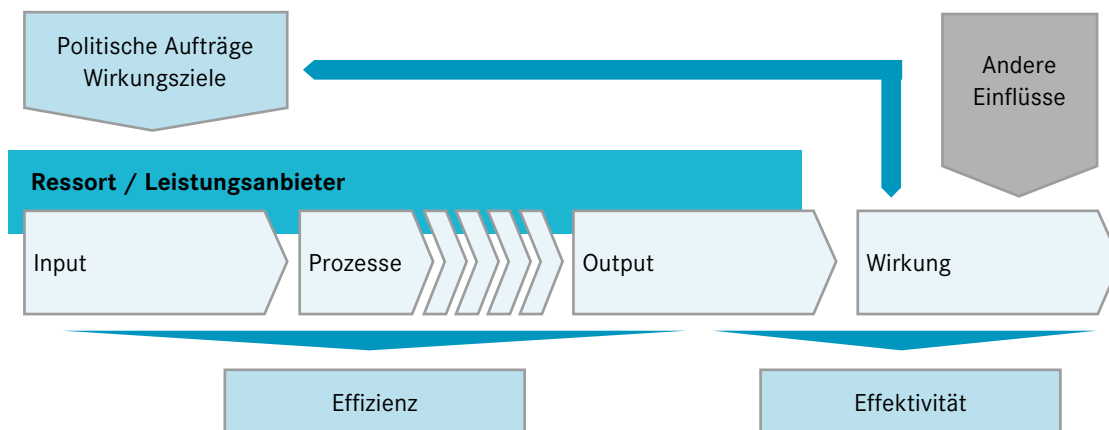


Abbildung 5: Effektivität und Effizienz im Wirkungsmodell des BKA³⁵

3.4.3 NUTZUNG UND KOMBINATION EXISTIERENDER DATENQUELLEN

Es mag zwar Akteuren sinnvoll erscheinen, ad-hoc-Aussendungen von Fragebögen und Erhebungen durchzuführen, wie z. B. auch zu *Green Public Procurement* (GPP), dauerhafte Transparenz und Vergleichbarkeit ist damit nicht gegeben³⁶. An Stelle von solchen ad-hoc-Erhebungen sollen nachfolgend die einzelnen Bereiche einer Erfassung von ÖB und IÖB dargestellt werden, mit dem Ziel daraus Indikatoren zu generieren, welche sowohl standardisierbar, als auch für Leistungsvergleiche und zu erstellende Zielgrößen einsetzbar sind. Folgende Datenquellen kommen für die Erfassung von ÖB prinzipiell in Frage:

- ▶ Nationale (inklusive regionale) Datenerfassung/Datenbanken in Konnex mit der juristischen Erfassung von öffentlichen Aufträgen und die damit verbundene Berichtspflicht gegenüber der EU und der WTO
- ▶ Servicestellen („Portale“) für das öffentliche Auftragswesen
- ▶ Internationale Datenbanken für die Erfassung von öffentlichen Aufträgen
- ▶ Spezifische Sondererhebungen, entweder von statistischen Ämtern oder in Form von spezifischen Fragebogenerhebungen
- ▶ Auswertungen von Statistiken der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (obwohl dort der Terminus „öffentliche Aufträge“ oder öffentliche Beschaffung nicht vorkommt)

³⁵ Quelle: BKA (2011) *Wirkungsorientierte Steuerung: Handbuch Ziele und Indikatoren*. Wien, Bundeskanzleramt., s.: www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=42635

³⁶ Vgl die Studie von Price Waterhouse Coopers, *Collection of statistical information on Green Public procurement in the EU*, s.: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_information.pdf

Da öffentliche Ausschreibungen öffentlich kund zu machen sind, kann prinzipiell als Referenz das Amtsblatt in der „Wiener Zeitung“³⁷ herangezogen werden. Als umfassende Servicestelle fungiert der Auftragnehmerkataster Österreich (ANKÖ)³⁸, welcher über eine reichhaltige Datenbank verfügt. Die rechtliche Grundlage für die Erfassung von Daten über öffentliche Aufträge und deren Berichtspflicht an die EU-Kommission finden sich im Bundesvergabegesetz (vgl. Box 12). In praxi wird durch diese Verpflichtung die Datenkompilation aber weitgehend an die EU-Stellen delegiert. Auf EU-Ebene sind zwei Stellen, das TED und das „Official Journal“ anzusprechen³⁹.

Box 12: Übermittlung von Unterlagen über öffentliche Beschaffung an die Europäische Kommission

(1) Auftraggeber haben bis zum 31. August jedes Jahres – bei Auftraggebern, die in den Vollziehungsbereich eines Landes fallen, im Wege der jeweiligen Landesregierung – dem Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend zur Weiterleitung an die Kommission statistische Aufstellungen über die im vorangegangenen Jahr vergebenen Aufträge zu übermitteln.

(2) Die statistischen Aufstellungen gemäß Abs. 1 haben jedenfalls die nachfolgenden Angaben zu enthalten:

1. die Anzahl und den Wert der vergebenen Aufträge im Oberschwellenbereich aufgeschlüsselt nach den Warenbereichen, nach den Bauarbeiten bzw. nach den Dienstleistungen gemäß den entsprechenden Codes der CPV-Nomenklatur,
2. Anzahl und Wert der Vergabeverfahren, die ohne vorherige Bekanntmachung durchgeführt wurden, sowie
3. die Anzahl und den Gesamtwert jener Aufträge im Oberschwellenbereich, die auf Grund von Ausnahmeregelungen zum Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, ABl. Nr. L 336 vom 23. Dezember 1994, S 273, vergeben wurden.

(3) Soweit die Kommission im dafür vorgesehenen Verfahren festlegt, dass die statistischen Aufstellungen weitere, gegebenenfalls auch den Unterschwellenbereich betreffende Angaben zu enthalten haben, hat die Bundesregierung durch Verordnung nähere Bestimmungen über diese, nach den Festlegungen der Kommission erforderlichen, weiteren Angaben zu erlassen. (BVergG § 44)

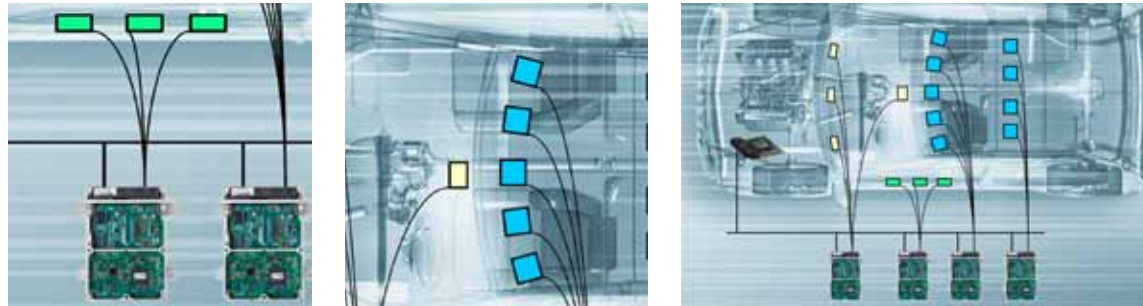
³⁷ www.lieferanzeiger.at

³⁸ www.ankoe.at

³⁹ <http://ted.eur-op.eu.int>

Ohne die genannten Vorkehrungen ist auch ein (von der EU-Kommission vehement gefordertes) Reporting, institutionell durchgeführt in einer einheitlichen Organisation, nicht vorstellbar. IÖB-Metrik würde dabei zu einem integralen Bestandteil eines jährlichen nationalen Berichtswesens, welches ebenso durch die neue EU-Richtlinie gefordert wird.

Das „IÖB-Leitkonzept“ der Bundesregierung ist die Ausgangsbasis für die geplante Umsetzung einer konkreten IÖB-Strategie. IÖB-Metrik steckt dabei den quantitativen Rahmen ab und liefert die statistischen Deskriptoren.



*Im Projekt VIBE-LESS aus dem Forschungsprogramm „FIT-IT“ (Koordination PROFACTOR Produktionsforschungs-GmbH) werden elektronische Sensoren im Fahrzeugbau verwendet, durch die Geräusche und Schwingungen im Fahrzeug sowie das Fahrzeuggewicht reduziert werden sollen und damit auch der Kraftstoffverbrauch und der CO₂-Ausstoss.
© BMVIT*

Das Leitprojekt „Mobile – Übergreifendes Verkehrsmanagement“ hat sich das Ziel gesetzt, innovative Lösungen im österreichischen Verkehrssystem umzusetzen.

Maßnahmen



4 Maßnahmen

Nach der Identifizierung der entscheidenden Dreh- und Angelpunkte (Kapitel 3) und unter Berücksichtigung der Funktion der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit der innovationsfördernden Beschaffung (Einleitung) sowie des Status-quo in Österreich ergibt sich ein weitreichender Maßnahmenkatalog (Policy-Mix), der auf folgenden Ebenen umgesetzt werden soll:

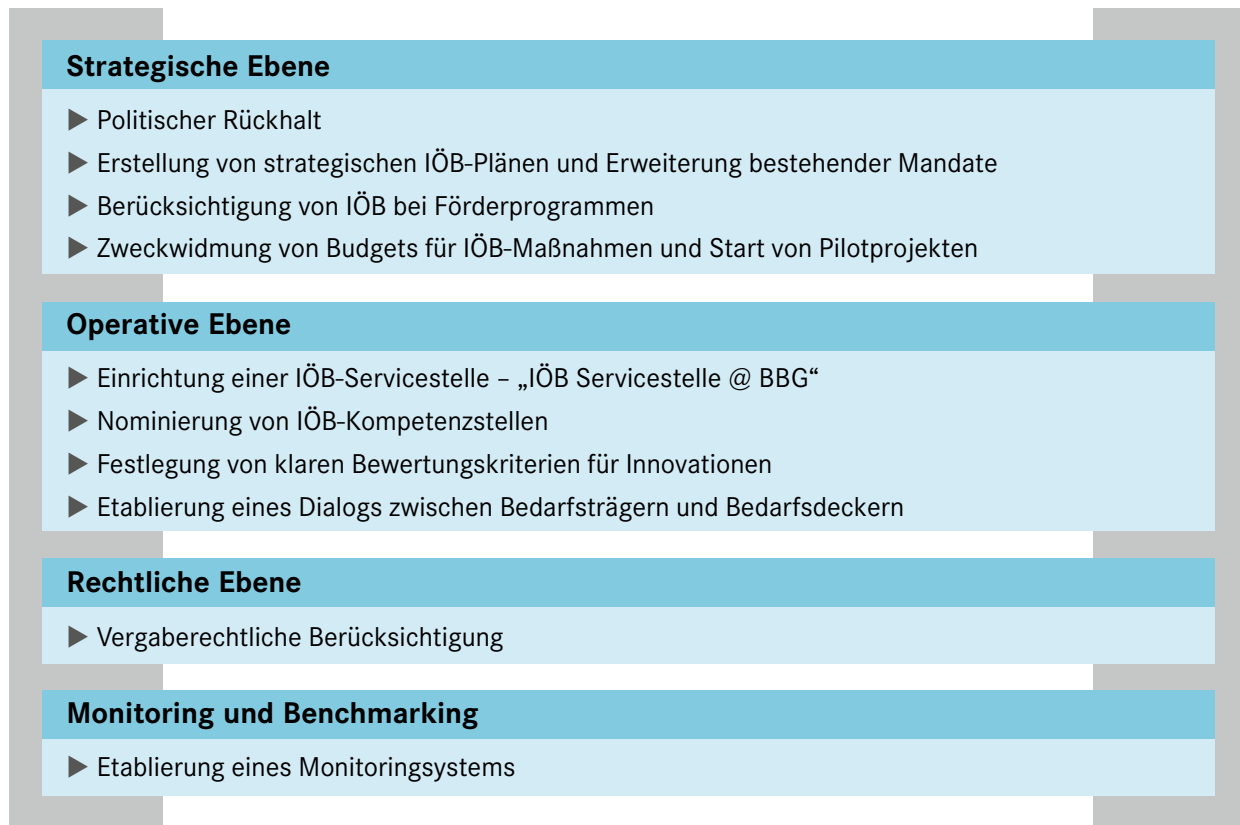


Abbildung 6: IÖB-Policy-Mix (für Details siehe Anhang I Maßnahmenkatalog)

4.1 STRATEGISCH

Die einzelnen Maßnahmenvorschläge aus dem strategischen Bereich werden im folgenden Abschnitt jeweils kurz skizziert.

4.1.1 POLITISCHER RÜCKHALT

Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der in diesem Leitkonzept als notwendig erachteten Maßnahmen ist, dass ein explizites politisches Bekenntnis („politischer Wille“, etwa in Form eines Ministerratsvortrages) vorangestellt wird. Dieses Bekenntnis impliziert in einem vertretbaren Ausmaß auch die Risiko-Teilung und die Gewährung einer (risikobedingten) Rückendeckung für die Beschaffungsebene. Damit soll auch die Entwicklung eines stärker „IÖB-problemorientierten“ Denkens der öffentlichen Hand erreicht werden (sowohl für die Möglichkeiten der vorwettbewerblichen als auch der wettbewerblichen Beschaffung).

4.1.2 ERSTELLUNG VON STRATEGISCHEN IÖB-PLÄNEN UND ERWEITERUNG BESTEHENDER MANDATE

Im Zentrum steht bei jenen öffentlichen Auftraggebern, wo innovationsfördernde öffentliche Beschaffung eine Rolle spielen kann, die Erstellung von Beschaffungsplänen und deren Umsetzung basierend auf einem klar zu umschreibenden Bedarf und unter Berücksichtigung anderer Beschaffungsprinzipien (wie Nachhaltigkeit, ökologische und soziale Dimension). In den IÖB-Plänen ist eine Abklärung des Beschaffungspotentials in Hinblick auf Möglichkeiten von – im Vergleich zu traditionellen/bisherigen – neuen und innovativen Lösungen zu treffen. Dabei sollen die Ziele und Prioritäten realistisch im Sinne von Umsetzbarkeit gesteckt werden (die Innovationsseite und die Beschaffer sind frühzeitig einzubeziehen).

Darüber hinaus ist auch eine Benennung von Verantwortlichen in den Ressorts vorzunehmen (dies sollten zweckmäßigerweise die derzeitigen Beschaffungskoordinatoren sein), die die Planungs- und Umsetzungsprozessverantwortung übernehmen und mit der Regierungskoordination die Beschaffungspläne abstimmen. Für den Fall, dass in einem Ressort IÖB nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen kann, soll diese verantwortliche Person zumindest als Ansprechperson für IÖB-Agenden zur Verfügung stehen.

Dazu kommt, dass in allen (neuen) Strategien/Aktionsplänen IÖB als Thema behandelt werden soll (z. B. Energie-, Verkehrs-, Sicherheits-, Gesundheitsstrategie). Die Art der Behandlung kann je nach Strategie unterschiedlich ausfallen und obliegt dem jeweiligen Ressort (im Rahmen des für die IÖB relevanten Zuständigkeitsbereichs).

Um eine akkordierte Vorgehensweise bei der Erstellung von IÖB-Plänen zu erreichen, soll in einer Anfangsphase in den für das Leitkonzept zuständigen Ressorts je eine IÖB-Stelle mit entsprechender organisatorischer und personeller Ausstattung eingerichtet werden. Diese Stellen bedienen sich der bestehenden IÖB-Steuerungsgruppe. Darüber hinaus soll die IÖB-Servicestelle ein Mandat für die Unterstützung bei der Erstellung von IÖB-Plänen erhalten und die Umsetzung in Kooperation mit dem federführenden Ressort begleiten (vgl. Abschnitt 4.2.1).

4.1.3 BERÜCKSICHTIGUNG VON IÖB BEI FÖRDERPROGRAMMEN

Eine IÖB erfordert die Einbettung in eine systemisch aufgestellte nachfrageseitige Innovationspolitik. Dies bedeutet, dass seitens der Politik dahingehend Vorkehrungen getroffen werden müssen, dass sowohl das Zusammenwirken der nachfrageseitigen Instrumente wie Regulierung, Normen, Standards etc. als auch die „strategische“ Abstimmung mit angebotsseitigen Instrumenten wie FTI-Förderungen sichergestellt wird. So sollte beim Design von Förderprogrammen das Instrument der öffentlichen Beschaffung mitbedacht werden. Beispielsweise ist bereits jetzt im vom BMVIT finanzierten österreichischen Sicherheitsforschungsprogramm „KIRAS“ die Einbindung von Beschaffern in die F&E-Projekte in jedem Projekt verpflichtend. Dadurch kann bereits in der F&E-Phase sichergestellt werden, dass die zu entwickelnden Produkte auch in der jeweiligen Form benötigt werden. Ebenso geht das BMVIT z. B. im Programm „benefit“ vor, wo die Einbindung der Enduser und der Beschaffer – dort wo dies sinnvoll ist – verpflichtend ist (dabei handelt es sich um „Smart Homes“ für ältere Menschen, die es diesen ermöglichen sollen möglichst lange selbstbestimmt in der eigenen Wohnung/im eigenen Haus leben zu können).

Bei bereits bestehenden Förderprogrammen ist das Zusammenspiel mit IÖB zu berücksichtigen. Dazu zählen beispielsweise Förderprogramme der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) und der Austria Wirtschaftsservice (aws). Unter anderen kommen derzeit folgende aws-Programme zum Tragen:

- ▶ Markt- & Technologierecherche – Tecnet
- ▶ Stärkung der Innovationsleistung durch F&E-Kooperationen – proTrans
- ▶ Vorgründungsfinanzierung für High-Tech-Unternehmen – preseed
- ▶ Gründungsfinanzierung für High-Tech-Unternehmen – Seedfinancing
- ▶ IPR-Förderungen – aws-Innovationsschutz

Das Zusammenspiel mit der aws könnte in der Weise funktionieren, dass – unter Berücksichtigung und Sicherung des Wettbewerbs – bei Ideen bzw. Vorhaben aus den Programmen (Projekte, Gründungen etc.), die vielversprechende Ansätze für Lösungen von Bedarfen und Herausforderungen der öffentlichen Hand darstellen, diese in den Leistungsbeschreibungen der Beschaffungsvorhaben einfließen. Es können aber auch umgekehrt die genannten Instrumente eingesetzt werden, wenn es um die Unterstützung von Unternehmen geht, die etwa Projekte aus PCP-Verfahren breiter umsetzen (wollen).

Aber auch das gesamte Spektrum des FTI-Förderportfolios der FFG im Bereich der Basis-, Struktur- und thematischen Programme, insbesondere die thematischen Schwerpunktprogramme, eignen sich für die Berücksichtigung im Rahmen von IÖB wie z. B.:

- ▶ IV2Splus bzw. Nachfolgeprogramm in der Verkehrsforschung
- ▶ ASAP
- ▶ Haus der Zukunft
- ▶ Neue Energien 2020
- ▶ Take Off
- ▶ benefit

Neben den Förderprogrammen von aws oder FFG können und sollten in einem späteren Schritt auch die Programme anderer Abwicklungsstellen, insbesondere auch der Abwicklungsstellen des Klima- und Energiefonds, z. B. die Schieneninfrastrukturgesellschaft (SCHIG) und die Kommunalkredit Public Consulting GmbH (KPC), auf deren Eignung zur Einbindung im Rahmen von IÖB überprüft werden, um so eine möglichst breite Verankerung von IÖB in der österreichischen Instrumentenlandschaft zu ermöglichen.

Generell soll bei neuen F&E&I-Förderprogrammen IÖB von Beginn an mitberücksichtigt werden. Die für IÖB zuständigen Abteilungen des BMWFJ und des BMVIT werden in regelmäßigen Abständen überprüfen, wie sich die Einbindung der Beschaffer in neue und bestehende FTI-Förderprogramme entwickelt.

Letztlich soll ein Förderprogramm zur Ankurbelung des Technologieexports aufgesetzt werden, mit dem Pilotstudien österreichischer Exporteure gefördert werden sollen.

4.1.4 EMPFEHLUNG ZUR AUFTRAGGEBERINTERNEN BEREITSTELLUNG VON BUDGETMITTELN FÜR IÖB-MASSNAHMEN UND START VON PILOTPROJEKTEN

In den IÖB-Plänen soll festgelegt werden, welche Projekte zu welchen Themen, in welcher Form (PCP oder PPI), in welchem Umfang und gegebenenfalls mit welchen anderen Auftraggebern konzipiert und durchgeführt werden. Beispielsweise sollte je Ressort ein solches Pilotprojekt umgesetzt werden. Wenn ein solches Pilotprojekt durchgeführt werden sollte, müsste das jeweilige Ressort dafür sorgen, dass es mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln auskommt. Pilotprojekte sollen eine fixe Laufzeit aufweisen und zu den passenden Zeitpunkten evaluiert werden. In der Pilotphase sollte auch eine Auseinandersetzung mit den ökonomischen Auswirkungen der Umsetzung der geplanten Maßnahmen durchgeführt werden.

Nach einer allfälligen Pilotphase könnte eine Maßnahme eine (freiwillige) Zweckwidmung (keine Zweckbindung im haushaltsrechtlichen Sinne) von Teilen des Beschaffungsbudgets sein – sofern ein konkreter Bedarf vorliegt. Der Bund könnte hierbei in seinem Bereich entsprechende Selbstverpflichtungen eingehen und die Länder und Gemeinden einladen, ebensolches in Erwägung zu ziehen. Die beiden federführenden Ministerien (BMWFJ und BMVIT) könnten in diesem Punkt eine Vorreiterrolle einnehmen und beginnend mit 2013 bestimmte Budgets des ressorteigenen Beschaffungsvolumens für innovationsfördernde öffentliche Beschaffungsprojekte widmen – sofern ein konkreter Bedarfsfall vorliegt. In den oben erwähnten IÖB-Plänen würden die Ressorts dann berichten, welche innovationsfördernden Anschaffungen (inkl. eingesetztem Budget) getätigt und welche Erfahrungen damit gemacht wurden.

Zum Ausdruck des politischen Willens können diese (freiwilligen) Zweckwidmungen für hoheitliche öffentliche Auftraggeber (Bund/Länder/Gemeinden) und IÖB-Vereinbarungen zwischen politisch Verantwortlichen (Bund/Länder/Gemeinden) und privatrechtlichen öffentlichen Auftraggebern (anteilsverwaltet und/oder beaufsichtigt von Bund/Länder/Gemeinden) gehören. Vorstellbar wären hier zum Beispiel folgende Arten von Zweckwidmungen und Vereinbarungen:

- Empfehlung für eine Bund/Länder/Gemeinden-Zweckwidmung, einen bestimmten Prozentsatz des hauseigenen Beschaffungsvolumens für neue/verbesserte Güter, Bau- und Dienstleistungen zu reservieren (z. B. 3 % des BMF-, BMWFJ-, BMVIT-, BMLFUW-Beschaffungsvolumens in einem Durchrechnungszeitraum von drei Jahren). Voraussetzung dafür wären eine konkrete Bedarfslage sowie eine Beschaffungsstrategie (ex ante) und ein Beschaffungsbericht (ex post), die mit der hauseigenen Innovationsstrategie gekoppelt sind.

- ▶ Vereinbarung – via Ausübung der Anteilsrechte – zwischen Politik und privatrechtlichen öffentlichen Auftraggebern, einen bestimmten Prozentsatz ihres eigenen Beschaffungsvolumens für neue/verbesserte Güter, Bau- und Dienstleistungen zu reservieren (z. B. 1 % des Verbund-, ÖBB-, ASFINAG-Beschaffungsvolumens). Voraussetzung dafür sind eine Beschaffungsstrategie (ex ante) und ein Beschaffungsbericht (ex post), die mit der hauseigenen Innovationsstrategie gekoppelt sind.
- ▶ Vereinbarungen im Sinne „gemeinwirtschaftlicher Leistungen“, die von der Politik finanziert werden, weil ihre Erbringung im öffentlichen Interesse liegt. IÖB, um den „grand societal challenges“ besser begegnen und um bessere „services for citizens“ anbieten zu können.
- ▶ Vereinbarung – via Absichtserklärung/Kooperationsvertrag – zwischen Politik und privatrechtlichen öffentlichen Auftraggebern – F&E-Aufträge als Vorlauf zukünftiger Beschaffungen gemeinsam zu finanzieren (z. B. das Programm Verkehrsinfrastrukturforschung, das gemeinsam von BMVIT, ASFINAG und ÖBB finanziert und von der FFG abgewickelt wird).

Selbst wenn mit dieser Maßnahme – aufgrund der gegenwärtigen Budgetsituationen der oben genannten Auftraggeber – das eigentliche Ziel, nämlich einen größeren Budgetanteil in innovative Produkte zu investieren, nicht erreicht werden würde, würde das sekundäre Ziel auf jeden Fall erreicht werden, nämlich dass sich Beschaffer und Bedarfsträger aktiv mit dem Thema IÖB beschäftigen.



Akustische Messmethoden, die Be- und Auswertung von Videoaufzeichnungen und das dynamische Verhalten von Brücken bei der Belastung durch Fahrzeuge machen intelligente Verkehrssysteme aus.

© VCE-Vienna Consulting Engineers Holding GmbH

4.2 OPERATIV

Damit die Umsetzung einer IÖB erfolgreich verläuft, müssen auch auf der operativen Ebene notwendige institutionelle und organisatorische Vorkehrungen getroffen werden. Die einzelnen Maßnahmenvorschläge dazu werden im folgenden Abschnitt jeweils kurz skizziert.

4.2.1 EINRICHTUNG EINER IÖB-SERVICESTELLE – „IÖB-SERVICESTELLE @ BBG“

Im Zentrum steht die Einrichtung einer IÖB-Servicestelle mit dem Ziel, beschaffende Stellen bei IÖB-Vergaben zu unterstützen und mit dem Arbeitstitel „IÖB-Servicestelle @ BBG“. Um dies bewerkstelligen zu können, bedarf es eines Bindegliedes zwischen Bedarfsträger und Beschaffungseinrichtungen, Innovations-Intermediären und Wirtschaftsunternehmen. Dafür würde sich die Bundesbeschaffungsgesellschaft (BBG) am stärksten empfehlen; diese hat bereits ein Konzept zur Ausgestaltung einer IÖB-Servicestelle übermittelt.

Auf Basis der Analyse von ähnlich gelagerten Beispielen wie PIANOo (NL) und WIEN:Win (ZIT Wien) wurde von der BBG folgende Gestaltungsoption herausgearbeitet: Inhaltlich soll die IÖB-Servicestelle vor allem eine operative Katalysatorfunktion durch die Entwicklung von Pilotprojekten sowie durch Unterstützungsleistungen zur Erstellung von IÖB-Plänen und der Begleitung von konkreten IÖB-Vergabeverfahren einnehmen. Darüber hinaus soll die Qualifizierung der Bedarfsträger und Beschaffungsstellen durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sichergestellt werden. Dabei kann auch auf Vorarbeiten wie z. B. einem Konzept für ein internes IÖB-Schulungsmodul der BBG zurückgegriffen werden. Aufgabe der IÖB-Servicestelle wäre es also z. B. dahin zu arbeiten, dass die implizit innovationsfördernden Vergabeverfahren, wie z. B. die funktionale Leistungsbeschreibung oder das Verhandlungsverfahren in Österreich öfter zur Anwendung kommen, da die Beschaffer bei der Anwendung dieser Verfahren aktiv unterstützt werden würden. Gleichzeitig soll die IÖB-Servicestelle den Beschaffern Instrumente näher bringen, die eine Beschaffung nach dem Lebenszyklusmodell (LCC) oder dem „Total Cost of Ownership“-Prinzip (TCO) ermöglichen. Diese Tools sollten über die Homepage der BBG bzw. der IÖB-Servicestelle den Beschaffern in Zukunft zur Verfügung gestellt werden.

Weiters ist die Optimierung des Kommunikationsflusses zwischen handelnden Akteuren unter Fokussierung auf innovationspolitische Ziele wesentlich. Dazu soll die IÖB-Servicestelle thematische Plattformen in Form von Veranstaltungen anbieten sowie eine interaktive Online-Plattform zum Austausch und/oder Informationstool (Brokerage) bereitstellen.

Darüber hinaus ist sie auch für die Sicherstellung eines strukturierten Informationsflusses zwischen Förderstellen und öffentlichen Beschaffern über deren Ergebnisse (z. B. Forschungs- und Technologieförderungen durch FFG, aws, Klimafonds etc.) und vice versa zuständig. Die genannten Maßnahmen sollen auch zur Schaffung eines stärkeren IÖB-Bewusstseins beitragen. Aufgabe dieser zentralen IÖB-Servicestelle würde es auch sein, die interministerielle Steuerungsgruppe IÖB zu unterstützen.

Die Notwendigkeit einer Einrichtung einer derartigen IÖB-Servicestelle in der BBG war nicht nur ein wesentliches Ergebnis des Strategieprozesses zur Erstellung des IÖB-Leitkonzepts, sondern es wird auch davon ausgegangen, dass diese IÖB-Servicestelle einen entsprechenden Mehrwert für die Bundesverwaltung bringen wird. Durch das Erbringen obiger Leistungen (Informationsbündelung, Anbieten von Schulungen für IÖB, Beschleunigung von Lernprozessen in Österreich etc.) wird die IÖB-Servicestelle einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass das Beschaffungswesen in Österreich innovationsfördernder wird. Dadurch wird u. a. die öffentliche Verwaltung effizienter und effektiver (in dem moderne Produkte und Services verwendet werden, z. B. e-Reisen, e-Shop, SIB-Telefonie, vgl. Anhang II Projektbeispiele). Gleiches gilt für (teil-)staatliche Unternehmen (z. B. ÖBB, ASFINAG, Verbund). Indem durch IÖB F&E und Innovation in Österreich gefördert wird, wird das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigung, die Wettbewerbsfähigkeit und die Wertschöpfung erhöht, was in Folge zu höheren Steuereinnahmen führt.

Finanzierungsbedarf für die IÖB-Servicestelle in der BBG

Ähnlich gestaltete Organisationen weisen derzeit ein Budget von rund 0,5 Mio. Euro pro Jahr auf. Auf dieser Basis wurde eine Kostendarstellung erstellt, welche Personalkosten, Infrastrukturkosten, Reisekosten, Veranstaltungen und IT-Projekte in einer vergleichbaren Höhe umfasst. Zusätzlich sollen 0,2 Mio. Euro pro Jahr für die Unterstützung von Pilotprojekten im Rahmen von Ausschreibungen bzw. Wettbewerben verwendet werden.

Dabei wird davon ausgegangen, dass der Vollausbaubetrieb während der mehrjährigen Pilotphase in einem Stufenplan sukzessive erreicht und anschließend eine Evaluierung durchgeführt wird.

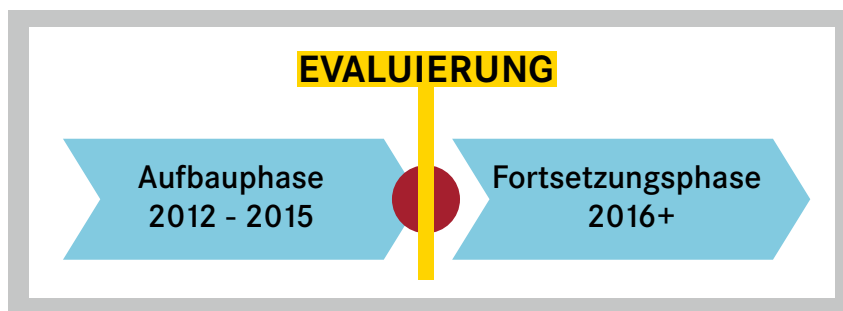


Abbildung 7: Zeitplan der IÖB-Servicestelle

Aufbauphase 2012 bis 2015

Nach der Gründung im Jahr 2012 könnte während des Aufbaus die Finanzierung durch das BMWFJ und das BMVIT gewährleistet werden. Diese Finanzierung könnte – nach Abklärung der vergaberechtlichen Zulässigkeit einer solchen Beauftragung durch BMWFJ und BMVIT und nach Maßgabe des BBG-Gesetzes – über einen Werkvertrag zwischen BMWFJ und BMVIT als Auftraggeber und der BBG als Auftragnehmer abgewickelt werden, wobei die BBG als Dienstleister auftreten und ein Auftragsentgelt verrechnen, aber kein neues Geschäftsfeld eröffnen würde.

Während dieser Phase ist eine Aufgabenergänzung auf Basis der bereits angeführten Eckpunkte sowie die Entwicklung von Wirkungsindikatoren durchzuführen.

Zur Halbzeit der skizzierten Aufbauphase soll eine Zwischenevaluierung hinsichtlich der Vollständigkeit und Zweckmäßigkeit des Aufgabenkatalogs sowie der Wirkungsindikatoren durchgeführt werden. Darüber hinaus soll während dieser Phase ein nachhaltiges Finanzierungsmodell erarbeitet werden. Auf jeden Fall soll die Servicestelle – nach Maßgabe der vergaberechtlichen Möglichkeiten – ihre Dienstleistungen auch an Dritte (ausgegliederte Dienststellen etc.) anbieten und direkt verrechnen können.

Evaluierung Ende 2015

Auf Basis der durchgeführten Evaluierung hinsichtlich mehrerer Wirkungsindikatoren wird die Entscheidung gefällt, den Ressourceneinsatz für die Bearbeitung des Themas IÖB (a) gleich zu belassen oder (b) zu verstärken oder (c) zurückzufahren.

Fortsetzungsphase 2016+

Für die längerfristige Fortsetzungsphase und die Gewährleistung eines stabilen Betriebes ist nach einer entsprechenden positiven Evaluierung eine entgeltliche Finanzierungsvariante zu finden.

4.2.2 NOMINIERUNG VON IÖB-KOMPETENZSTELLEN – „IÖB-KOMPETENZSTELLE VERKEHR, ENERGIE ETC.“

Ein weiteres wesentliches Standbein für Unterstützungsleistungen sind sektorale IÖB-Kompetenzstellen, welche als Partner der IÖB-Servicestelle nominiert werden. Dabei sollen vor allem bestehende Akteure und deren sektor-spezifisches Know-how genutzt werden. Beispielsweise bedarf es einer fokussierten Zusammenarbeit mit der FFG, um Informationen über die rund 4000 von der FFG geförderten Projekte und deren innovative Produkte gezielt an öffentliche Beschaffer weiterzuleiten. Dazu gehört auch, dass mittels verstärkten Awareness-Maßnahmen vermehrt Akteure aus Österreich bei EU-Ausschreibungen im Bereich PCP und PPI einreichen und diverse Vernetzungsmöglichkeiten u. a. im Technologietransfer nutzen.

Weiters könnte die AustriaTech als sektoral agierender Intermediär im Bereich Verkehr/Mobilität eine Begleitung der gesamten Prozess- bzw. Innovationskette durch unterschiedliche Serviceleistungen im IÖB-Prozess anbieten. Ein Entwurf für eine derartige „sektorale IÖB-Kompetenzstelle“ durch die AustriaTech liegt bereits vor.

Die Österreichische Energieagentur (Austrian Energy Agency, AEA) könnte im Sektor Energie als Kompetenzstelle fungieren und Leistungen in den Bereichen Heizung & Klimatisierung, Beleuchtung und Informationstechnologie anbieten (bspw. Energieeffizienz- und Qualitätskriterien von Geräte- und Anlagentechnologien).

Ein Zusammenspiel zwischen der IÖB-Servicestelle und den sektoralen IÖB-Kompetenzstellen sowie den öffentlichen Beschaffern und Anbietern könnte wie folgendermaßen dargestellt aussehen.

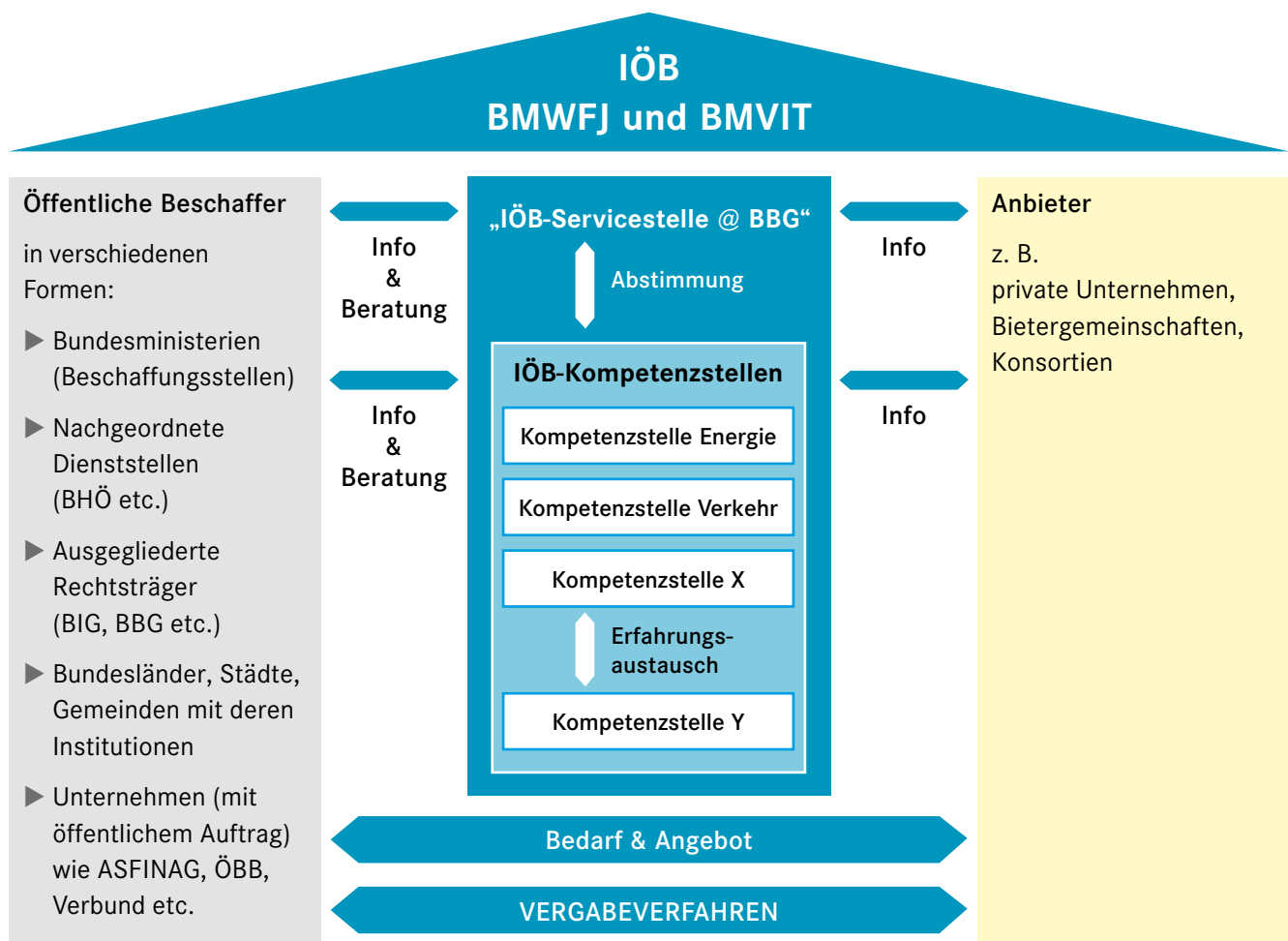


Abbildung 8: Zusammenspiel der IÖB-Servicestelle und der sektoralen Kompetenzstellen

4.2.3 FESTLEGUNG VON KLAREN BEWERTUNGSKRITERIEN FÜR INNOVATIONEN

Um die Vergleichbarkeit von innovativen Produkten bzw. Dienstleistungen zu gewährleisten, müssen die Kriterien zeitgerecht vor der Vergabe, z. B. bei Veröffentlichung einer Ausschreibung, bekannt gegeben werden. Ebenso muss die Nachvollziehbarkeit bei der Bewertung des Innovationsgehalts gegeben sein.

Förderagenturen können durch das Wissen über am Markt erhältliche oder gerade in Entwicklung befindliche Lösungen eine Katalysatorrolle übernehmen. Bei der Entwicklung eines Kriterienkatalogs, mit denen der Innovationsgehalt beurteilt wird, sollen Förderagenturen (z. B. FFG, aws) in der Umsetzungsphase des IÖB-Leitkonzepts unterstützend wirken.

Box 13: IÖB-Umsetzung – Mögliche Unterstützungsleistungen durch die aws

Eine Unterstützung während der Umsetzungsphase des IÖB-Leitkonzeptes ist beispielsweise durch die aws in folgenden Bereichen möglich:

- ▶ Entwicklung eines Kriterienkatalogs für innovative Produkte
- ▶ Einschätzungen zum Stand der Technik
- ▶ Identifizierung und Bewertung von potentiell für die IÖB in Frage kommenden Technologien
- ▶ Information von öffentlichen Beschaffern über potentielle Technologieanbieter
- ▶ Unterstützung bei spezifischen Fragestellungen zur IÖB (v. a. PCP) bezüglich Patentschutz und anderen IPR-Regelungen

4.2.4 NUTZUNG VON GARANTIE- UND HAFTUNGSPROGRAMMEN FÜR KLEIN- UND MITTELUNTERNEHMEN (KMU)

Für KMU ist die Finanzierung von innovativen Projekten ein kritischer Faktor für eine erfolgreiche Umsetzung auf dem Markt. Durch den Einsatz projektbezogener Haftungs- und Garantieinstrumente kann der Zugang für KMU bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen verbessert werden, weil damit die Realisierung des Vorhabens für das KMU im Sinne des in der Beschaffung zum Ausdruck gebrachten Bedarfs der öffentlichen Hand oft erst ermöglicht oder zumindest erleichtert werden kann. Dazu sollen die bestehenden Haftungsmöglichkeiten bzw. die Konzeption von möglichen ergänzenden Haftungsprogrammen für KMU – wie sie etwa die Austria Wirtschaftsservice (aws) anbietet – in die jeweiligen IÖB-Vorhaben mitgedacht werden.

4.2.5 ETABLIERUNG EINES DIALOGS ZWISCHEN BEDARFSTRÄGERN UND BEDARFSDECKERN

Es sollten thematische Plattformen mit Fokus auf Produktgruppen bzw. Technologiefelder als regelmäßiges Veranstaltungsangebot eingerichtet werden, z. B. von der „IÖB-Servicestelle @ BBG“, um ständige Markterkundung bzw. -beobachtung zu ermöglichen und Branchenspezifika berücksichtigen zu können. Vorbild könnte hierbei etwa das Projekt „WienWin“ des Zentrums für Innovation und Technologie (ZIT) sein, wo ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen öffentlichen Beschaffern der Stadt Wien und innovativen Unternehmen organisiert wird, um die Implementierung innovativer Produkte und Prozesse in öffentlichen Institutionen zu beschleunigen. Darüber hinaus soll ein strukturierter Informationsfluss zwischen Förderstellen und öffentlichen Beschaffern über deren Ergebnisse (z. B. Forschungs- und Technologieförderungen durch FFG, aws, Klimafonds) und vice versa sichergestellt werden.

Es ist auch eine Reihe von weiteren Maßnahmen vorstellbar, die den strukturierten Informationsfluss unterstützen, wie beispielsweise die Einrichtung von interaktiven Online-Plattformen u. ä. Dabei kann auf bestehende regionale und internationale Beispiele zurückgegriffen werden.

Folgende weitere Aspekte knüpfen sich an die Umsetzungsmaßnahmen:

- ▶ Institutionelle Verankerung der Servicestelle und der Kompetenzstellen in den IÖB-Prozessen
- ▶ Systematische (frühe) Einbindung in Auswahl/Planung/Design der Themen bzw. der Vorhaben und der Vorbereitung sowie Nachbehandlung (Weiterentwicklung) der Projekte
- ▶ Genauere Festlegung des Aufgabenkatalogs einer Anlaufstelle (Helpdesk, Ausschreibungsunterstützung, Organisation von Plattformen, Produktinformationen, Publikationen, Rechtsexpertise, Bücherei, Frageseiten, Broker, Checklisten etc.) und Darstellung im Internet: Produktgruppen/Projekt/Technologiefeld spezifisch, Häufigkeit, Anzahl der Teilnehmer etc.
- ▶ Angebot der Leistungen der Innovationsplattformen im Internet (open innovation, Zusammenbringen von Ideen/Problemen und Lösungsvorschlägen etc.)
- ▶ Bausteinsystem für IÖB-Leitfaden, Checkliste(n) Weiterbildungen/Seminare, Studienreise(n) für Beschaffer, Erarbeitung von Ablaufprozessen (z. B. transparente Kriterien für die Vorschlagsauswahl etc.)
- ▶ Es muss auch die – bereits im Grundsatz in den Beschaffungsplänen der Bedarfsträger festgelegte – Risiko- und Nutzenteilung konkretisiert werden (Budgetallokation, „politische“ Rückendeckung etc.).
- ▶ Qualifizierung der Bedarfsträger und Beschaffungsstellen durch Aus- und Weiterbildung (die Servicestelle bzw. die Kompetenzstellen wären die geeigneten Plattformen für diese Aus- und Weiterbildung), dabei spielt das Lernen aus konkreten Projekten eine ganz wichtige Rolle (Ziel: Self-learning organizations)
- ▶ In den Beschaffungsprozessen sind ausreichend Zeit und Ressourcen zur Klärung der Vorfragen einzukalkulieren (Dialog mit der Anbieterseite („Innovation“), Markterkundung, Abklärung anderer Instrumente, Auswahl des Verfahrens (PCP oder PPI))
- ▶ Nicht nur aus der Überlegung, KMU stärker durch die IÖB anzusprechen, ist es wichtig, dass auf der Verfahrens- und Durchführungsebene die Abläufe flexibel, einfach und schnell erfolgen und die Zugänge zu den relevanten Informationen leicht möglich sind. Das setzt – wie bereits erwähnt – neben einer guten Vorbereitung der jeweiligen Ausschreibung („Hereinholen“ der Innovation in die Beschaffung) eine klare und nachvollziehbare Formulierung der Ausschreibungskriterien („Vermittlung“ des Innovationsmoments an die Anbieterseite) voraus.



Durch Windkraft- und Photovoltaik-Anlagen soll die Energieeffizienz auf allen Stufen der Bereitstellung und Nutzung von Energie gesteigert werden.
© colourbox.com

4.3 VERGABERECHTLICH

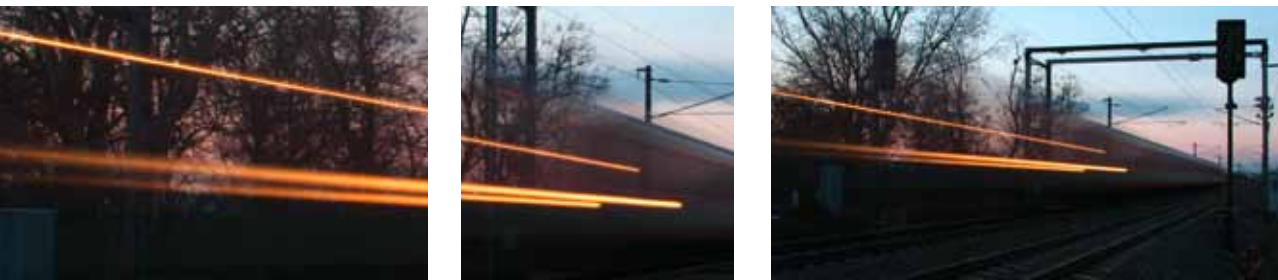
Wie bereits in Kapitel 3.3 ausgeführt, soll Innovation als explizites sekundäres Beschaffungsziel im BVergG verankert werden, insbesondere um eine wesentliche Grundlage für die Kontrolle durch Prüfbehörden (wie z. B. Rechnungshof) zu schaffen. Folgender Ergänzungsvorschlag wurde im Rahmen des IÖB-Prozesses erarbeitet und soll bei der nächsten Novellierung des BVergG berücksichtigt werden:

Im Vergabeverfahren kann auf Innovation Bedacht genommen werden. Dies kann insbesondere durch die Berücksichtigung innovativer Aspekte bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen oder durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien erfolgen.

(§ 19 Abs. 7 BVergG)

Analoge Änderungen sind für den Sektorenbereich in § 187 Abs. 7 BVergG vorzunehmen.

Die Umsetzung dieser Maßnahme obliegt dem Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt und den entsprechenden Gremien (lt. Art. 14b B-VG) inkl. Abstimmung mit dem geltenden EU-Recht unter Berücksichtigung dessen bevorstehender Novellierung.



Durch Telematikanwendungen auf der Schiene ist mehr Sicherheit bei Zugfahrten gegeben.

© Projekt Checkpoint, Roland Stadlbauer, www.thalesgroup.com

4.4 MONITORING & BENCHMARKING

Unter Berücksichtigung des bereits skizzierten Prozesses zur Entwicklung eines geeigneten Indikator- und Benchmarking-Systems wären folgende Maßnahmen – verstanden als Maximalvariante und je nach Möglichkeiten der finanzierenden Ressorts BMWFJ und BMVIT – durchzuführen:

- ▶ **Statistisches Reporting und Monitoring ÖB:** Beschluss zur regelmäßigen Erfassung des Volumens der öffentlichen Beschaffung in Österreich in Verfolgung mit ESVG 2010 – methodisches Prozedere und institutionelle Verantwortung
- ▶ **Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen** für die Ermittlung des Volumens der ÖB und des Monitorings von IÖB
- ▶ **Einführung eines einheitlichen, verpflichtenden Monitorings** von IÖB und Bestimmen einer Institution, die für die Aufgaben des Monitorings (und darüber hinaus, z. B. Beratung) verantwortlich ist
- ▶ **Beratende Begleitung der Umsetzung** des IÖB-Leitkonzepts durch eine wissenschaftliche Institution, um während der Umsetzung der Maßnahmen die Perspektive externer wissenschaftlicher Experten in die laufende Arbeit einfließen lassen zu können
- ▶ **Überleitung ÖB in IÖB:** Der „Innovations-Content“ der allgemeinen ÖB ist durch ein klares Prozedere vorzusehen. Dazu sind internationale Klassifikationen (Frascati-, Oslo-Manual) ebenso wie österreichische Erfahrungen aus der Forschungsstatistik zu berücksichtigen.
- ▶ **ANKÖ-Auswertung:** Erstellung eines Kataloges von IÖB-relevanten Fragestellungen/Projekten, mit welchen aus dem Fundus von ANKÖ Inputs für IÖB in Österreich generiert werden können. Spezifische Nutzbarmachung des ANKÖ-Vergabeportals für IÖB
- ▶ **Statistische Sonderauswertungen für IÖB:** Entwurf eines Konzepts auf der Basis der neuen Registerverordnung: Welche Sonderauswertungen und Verknüpfungen sind für IÖB nutzbringend, insbesondere Leistungs- und Strukturhebung, Konjunkturerhebung, Außenhandelsstatistik, Forschungsstatistik, Innovationserhebung
- ▶ **EU-Indicators Public Procurement:** Recherche, wie diese EU-Daten zustande kommen; inwieweit sind sie vergleichbar mit den österreichischen nationalen Daten, inwieweit ist ein internationaler (Leistungs-) Vergleich tragfähig
- ▶ **Institutionelle Konsequenzen für Monitoring von IÖB-Indikatoren:** Vorkehrungen sind in Österreich zu treffen, in welcher institutionellen Form relevante und international vergleichbare IÖB-Indikatoren erstellt und beobachtet werden sollen, welche Stellen zur Datenlieferung herangezogen werden können (Gebietskörperschaften, Statistik Austria, BVA, Rechnungshof, ANKÖ, BBG, Lieferanzeiger ...), welche Methodologie zur Evaluierung von IÖB entwickelt werden soll und wie die Rückkopplung an die Beschaffer vor sich geht.
- ▶ **Kohärenz mit (angebotsseitiger) FTI-Strategie:** Explizite Verbindung der FTI-Strategie des Bundes (einzelner Bundesländer, z. B. Oberösterreich), der Strategie des RFTE usw. mit IÖB-Indikatoren. Dabei sind insbesondere auch die Stärkefelder der österreichischen innovativen Wirtschaft, möglicherweise auch „Leitmärkte“ zu berücksichtigen. Auf diese Weise erhält „Targeted Procurement“ eine Legitimation.
- ▶ **Vorkehrungen für spätere Evaluierung der IÖB:** IÖB unterwirft sich den Kriterien der Evaluierungsforschung genauso wie die angebotsseitige FTI-Förderung. Bei allfälligen Evaluierungen von IÖB sollte versucht werden, ein möglichst kohärentes Bild der Wirkung der IÖB-Politik zu bekommen. Dies könnte etwa dadurch geschehen, indem Einzelevaluierungen gemeinsam ausgeschrieben und dann von einer Institution durchgeführt werden. Dies gilt etwa für eine (Zwischen-)Evaluierung der IÖB-Servicestelle oder für eine allfällige Evaluierung der Wirkungen des IÖB-Leitkonzeptes.

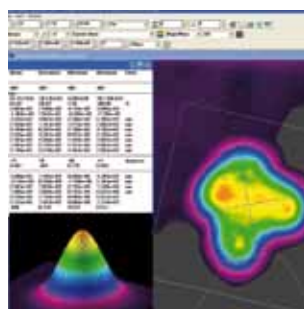
- Bei **Community-Building-Maßnahmen** wie etwa IÖB-Konferenzen und -Workshops sollte jedenfalls ein Feedback von den Teilnehmern eingeholt werden – etwa im Wege von Feedback-Fragebögen – und im Anschluss von den Veranstaltern diskutiert werden.
- **Feedback der Evaluierungsergebnisse** an die Rechtsformen der öffentlichen Beschaffung: Es ist zu berücksichtigen, dass Evaluierungen nur Sinn machen, wenn ihre Resultate die Prozesse der IÖB verbessern, z. B. in den Leistungsbeschreibungen. Dies ist daher zwingend vorzusehen.
- **Scorecards:** Für gelungene IÖB sollten Scorecards, Erfolgsberichte, „Vergabebarmometer“ entwickelt werden.
- **Set an IÖB-Zielindikatoren** (siehe Tabelle 1)

Bezeichnung	Quelle	Ist-Wert	Zielwert
Programm-(Effektivitäts)-Indikatoren (volkswirtschaftlich), global:			
Anteil von ÖB am BIP (VOLÖB/BIP)	VGR, COFOG, Registerverordnung	2008: 14,02 %	14 %, 15 %
Anteil von IÖB an ÖB (VOLIÖB/ÖB)	VGR, COFOG	2008 bei z. B. 5 % = 2 Mrd.	3 %, 5 %, 10 % Int. Vgl. EPSIS
Anteil von IÖB an F&E (VOLIÖB/F&E)	w. o. und F&E-Statistik	2008 bei z. B. 5 % = 26 %	20 %, 30 % Int. Vgl. EPSIS
Programm-(Effektivitäts)-Indikatoren, dissaggregiert:			
IÖB-Anteile von Bund, Ländern, Gemeinden, ausgegliederten Institutionen	VGR, Haushaltsstatistiken, Registerverordnung		Angleichung der IÖB-Tangenten
IÖB nach Investitionen (VOLIÖBinv) und Güter (VOLIÖBGüter)	VGR, COFOG, Bilanzen		Sensibilisierung für „Targeted Procurement“
IÖB nach KMU (Anteil VOLIÖBKMU/VOLIÖB)	w. o. und Sondererhebung		Verknüpfung mit IUS
Qualifizierung der IÖB-Firmen, IÖBHR	Sondererhebung		IÖB mit Human Resources verbinden

Tabelle 1: Synopsis – Set an IÖB-Zielindikatoren

Bezeichnung	Quelle	Ist-Wert	Zielwert
Programm-(Effektivitäts)-Indikatoren (volkswirtschaftlich), dissaggregiert:			
IÖB nach inländischen/ausländischen Komponenten		2008: rund 29 Mrd. oder 73 % im Inland	
IÖB nach Kompetenzfeldern, Leitmärkten	Sondererhebung		Verknüpfung mit FTI-Strategie
Beschäftigungseffekte im Inland	Input-/Output-Analyse	2008: direkter Effekt ÖB 296.000 Personen	Input für Evaluierung und Wirkungsorientierung
Kontrakt-(Effizienz)-Indikatoren (einzelwirtschaftlich):			
Indikatoren aus Kosten-Nutzen-Analysen	Sonderstudien		Leitgrößen zwecks Standardisierung
Quantifizierte Checklisten für Innovationsgehalt der Ausschreibung	Sondererhebung		Sensibilisierung für innovativ-orientierte Ausschreibung
Scorecards	Leistungsvergleiche für ausschreibende Stellen		Benchmarking
Qualifizierung der IÖB-Firmen, IÖBHR	Sondererhebung		IÖB mit Human Resources verbinden

Tabelle 1 (Fortsetzung): Synopsis – Set an IÖB-Zielindikatoren⁴⁰



Mittels Monitoring kann überprüft werden, ob Demonstrationsbauten den hohen Qualitätsansprüchen im Energiebereich, der Gebäudequalität und der Akzeptanz bei den Nutzern gerecht werden.

© ÖGUT

⁴⁰ Quelle: Clement, W. (2012). Ansätze für eine IÖB-Metrik. Wien, Foresee (Studie im Auftrag des BMWFI)

Für die Funktionalität der Smart Services im Großraum Linz ist es notwendig, dass die passive Struktur, wie z. B. Zählerfernablesungen, voll autonom funktioniert.

Anhang



ANHANG I:

Maßnahmenkatalog

Strategische Ebene

- ▶ Politischer Rückhalt
- ▶ Erstellung von strategischen IÖB-Plänen und Erweiterung bestehender Mandate
- ▶ Berücksichtigung von IÖB bei Förderprogrammen
- ▶ Zweckwidmung von Budgets für IÖB-Maßnahmen und Start von Pilotprojekten

Operative Ebene

- ▶ Einrichtung einer IÖB-Servicestelle – „IÖB Servicestelle @ BBG“
- ▶ Nominierung von IÖB-Kompetenzstellen
- ▶ Festlegung von klaren Bewertungskriterien für Innovationen
- ▶ Etablierung eines Dialogs zwischen Bedarfsträgern und Bedarfsdeckern

Rechtliche Ebene

- ▶ Vergaberechtliche Berücksichtigung

Monitoring und Benchmarking

- ▶ Etablierung eines Monitoringsystems

Maßnahmen im strategischen Bereich	Verantwortung	Zeitraumen
Politischer Rückhalt		
Klare Signale von Seiten der Politik (Bundesregierung, Landesregierungen etc.), dass IÖB ein übergeordnetes politisches Ziel ist, z. B. mittels Ministerratsvorträgen und dem Beschließen von IÖB-Plänen.	Bundesregierung, Landesregierungen	laufend
Erstellung von strategischen IÖB-Plänen und Erweiterung bestehender Mandate		
Erarbeitung von Innovationsstrategien und Beschaffungs- bzw. Umsetzungsplänen der Bedarfsträger in für IÖB geeigneten Fällen unter Einbindung der relevanten Stakeholder (wie Beschaffer, Angebotsseite, Normung, Regulierung etc.) zur Konkretisierung des politischen Bekenntnisses und zur klaren Nutzenvermittlung. Darüber hinaus ist die Benennung von Verantwortlichen in den Ressorts vorzunehmen (Nominierung der Beschaffungskoordinatoren) und die akkordierte Vorgehensweise durch die Vergabe der entsprechenden Mandate zu gewährleisten.	Bundesministerien	ab 2. HJ 2012
Berücksichtigung von IÖB bei Förderprogrammen		
Bei bereits bestehenden Förderprogrammen ist das Zusammenspiel mit IÖB zu berücksichtigen. Weiters soll bei neuen F&E&I-Förderprogrammen IÖB mitberücksichtigt werden.	Bundesministerien, Intermediäre wie FFG, aws etc.	ab 2. HJ 2012
Empfehlung zur auftraggeberinternen Bereitstellung von Budgetmitteln für IÖB-Maßnahmen und Start von Pilotprojekten		
Freiwillige, bedarfsabhängige Zweckwidmung von Teilen des Beschaffungsbudgets auf Bundesebene mit Empfehlung für Landes- und Gemeindeebene sowie IÖB-Vereinbarungen zwischen politisch Verantwortlichen (Bund/Länder/Gemeinden) und privatrechtlichen öffentlichen Auftraggebern (anteilsverwaltet und /oder beaufsichtigt von Bund/Ländern/Gemeinden).	Bundesministerien, ausgegliederte Rechtsträger	ab 1. HJ 2013
Die beiden federführenden Ministerien könnten in diesem Punkt eine Vorreiterrolle einnehmen und ab 2013 für die Durchführung von IÖB-Vorhaben Teile des ressorteigenen Beschaffungsvolumens widmen, sofern ein konkreter Bedarfsfall vorliegt.	BMWFJ, BMVIT	ab 1. HJ 2013

Maßnahmen im operativen Bereich	Verantwortung	Zeitraumen
Einrichtung einer IÖB-Servicestelle – „IÖB-Servicestelle @ BBG“		
Die Servicestelle wird – nach Abklärung der vergaberechtlichen Zulässigkeit durch BMWFJ und BMVIT und nach Maßgabe des BBG-Gesetzes – umfassende Supportleistungen für die handelnden Akteure anbieten. Dabei soll sie vor allem eine operative Katalysatorfunktion wahrnehmen und die Begleitung von konkreten IÖB-Vergabeverfahren durchführen. Darüber hinaus soll die Servicestelle die IÖB-spezifische Aus- und Weiterbildung der Bedarfsträger und Beschaffungsstellen forcieren. Weiters ist sie für die Optimierung des Kommunikationsflusses zwischen den handelnden Akteuren verantwortlich und soll diesen mittels thematischen Plattformen und der Einrichtung einer interaktiven Online-Plattform zum Austausch von Informationen (Brokerage) unterstützen. Letztlich soll dadurch die Bewusstseinsbildung für IÖB auf allen Ebenen der öffentlichen Hand fortwährend gestärkt werden.	BMWFJ, BMVIT BBG	1. HJ 2013
Nominierung von IÖB-Kompetenzstellen – IÖB-Kompetenzstelle Verkehr, Energie etc.		
Um vor allem bestehendes bzw. sektor-spezifisches Know-how optimal für IÖB zu nützen, sollen auch sektorale IÖB-Kompetenzstellen als Partner der IÖB-Servicestelle nominiert werden. Beispielsweise im Bereich Verkehr/Mobilität die AustriaTech bzw. im Bereich Energie die Austrian Energy Agency.	BMWFJ, BMVIT, AustriaTech, Austrian Energy Agency	1. HJ 2013
Festlegung von klaren Bewertungskriterien für Innovationen		
Um die Nachvollziehbarkeit bei der Bewertung des Innovationsgehalts zu gewährleisten, muss eine weitere Operationalisierung von Bewertungskriterien ermöglicht und ein Kriterienkatalog erstellt werden. Dabei sollen Förderagenturen, die bereits Erfahrungen in der Bewertung des Innovationsgrades aufweisen können (z. B. FFG, aws) und Institutionen, die im Bereich Multikriterien-Analysen Erfahrung haben (z. B. universitäre Einrichtungen), unterstützend wirken.	FFG, aws, universitäre Einrichtungen	ab 2. HJ 2012
Überprüfung der Option eines Haftungsprogramms für Klein- und Mittelunternehmen (KMU)		
Prüfung der bestehenden Haftungsmöglichkeiten bzw. Konzeption von möglichen ergänzenden Haftungsprogrammen für KMU und Darlehensprogrammen für Beschaffer.	aws	1. HJ 2013
Etablierung eines Dialogs zwischen Bedarfsträgern und Bedarfsdeckern		
Einrichtung von thematischen Plattformen mit Fokus auf Produktgruppen bzw. Technologiefelder als regelmäßiges Veranstaltungsangebot, um ständige Markterkundung bzw. -beobachtung zu ermöglichen und Branchenspezifika berücksichtigen zu können. Weitere Maßnahmen wie Einrichtung von interaktiven Online-Plattformen zum Austausch, Nutzung als Wettbewerbsveröffentlichung und/oder Informationstool, Etablierung von Learning Labs zur Förderung des gegenseitigen Austauschs, Durchführung von Workshops etc. Brokerage und Sicherstellung eines strukturierten Informationsflusses zwischen Förderstellen und öffentlichen Beschaffern über deren Ergebnisse (z. B. Forschungs- und Technologieförderungen durch FFG, aws, Klimafonds) und vice versa. Dieser Dialog soll vorwiegend durch die IÖB-Servicestelle und die IÖB-Kompetenzstellen koordiniert und von Bedarfsträgern und Bedarfsdeckern geführt werden.	IÖB-Servicestelle und -Kompetenz- stellen; BBG, AustriaTech, Austrian Energy Agency etc.	1. HJ 2013

Qualifizierung der Bedarfsträger und Beschaffungsstellen		
Um IÖB-Projekte professionell umsetzen zu können, sind ein zusätzliches Wissen über Innovation sowie weiterführende Marktkenntnisse notwendig. Dabei ist beispielsweise ein modulartiges IÖB-Qualifizierungsprogramm für öffentliche Beschaffer hilfreich. Qualifizierungsmaßnahmen sollen insbesondere bei öffentlichen Beschaffern durchgeführt sowie durch die IÖB-Servicestelle und die IÖB-Kompetenzstellen forciert und koordiniert werden. Darüber hinaus kann ein Studienförderprogramm zur Ankurbelung des Technologieexports geschaffen werden.	IÖB-Servicestelle @ BBG	laufend (ab Betrieb)
Erstellung einer IÖB-Risikomanagementvorgangsweise		
Die Schaffung von Risiko-Nutzen-Teilung im Sinne eines standardisierten Risikomanagements ist eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung von IÖB. Daher soll eine IÖB-Risikomanagementvorgangsweise von Agenturen, die bereits Erfahrungen in diesem Themenfeld aufweisen können, erarbeitet werden, um beschaffende Stellen in der praktischen Umsetzung zu unterstützen.	FFG, aws	1. HJ 2013
Berücksichtigung von KMU bei Pilotprojekten		
In den IÖB-Pilotprojekten sollen sich nach Möglichkeit besonders „kleine und mittlere Unternehmen“ beteiligen. Dies ist bei der Projektkonzeption zu berücksichtigen (z. B. Wahl der Losgrößen).	BMWfJ, BMVIT, Intermediäre	laufend

Maßnahme im rechtlichen Bereich	Verantwortung	Zeitraum
Vergaberechtliche Berücksichtigung von Innovation		
Um die Durchführung von IÖB-Projekten rechtlich abzusichern, soll Innovation als explizites sekundäres Beschaffungsziel im BVergG als §19 (7) eingefügt werden.	BKA	Nächste Novellierung BVergG

Maßnahme im Bereich Monitoring & Benchmarking	Verantwortung	Zeitraum
Kontrolle und Evaluierung von IÖB		
Etablierung eines Monitoringsystems zur Erfassung der Wirkung von IÖB-Maßnahmen	BMWfJ, BMVIT	ab 2. HJ 2013



Durch die Anpassung der Schule in Schwanenstadt an Passivhaus-Standards konnte der Energieverbrauch um 90 Prozent reduziert werden.
© PAUAT Architekten, 4600 Wels, Bernardingasse 14

ANHANG II:

Projektbeispiele als Dokumentation ausgewählter innovationsfördernder öffentlicher Beschaffungen

Das BMVIT und das BMWFJ haben mit Unterstützung von BBG und AIT am 29 März 2012 am Rande der BBG-Messe „Nutzen.Leben“ einen Workshop mit (weiteren) Best-Practice-Beispielen für IÖB durchgeführt. Diese und weitere IÖB-Projektbeispiele finden Sie im Internet unter www.bbg.gv.at/ioeb.

AUS DEM BEREICH VERWALTUNG:

1 DURCHFÜHRUNG DES PROJEKTS SERVICE IM BUND – TELEFONIE (SIB-TELEFONIE) DURCH DIE BBG

Ausgangslage beim Projektstart 2004 war, die Telefonvermittlungen eines großen Teils der Bundesministerien mittels einer speziellen – jedoch proprietären Software – zu vernetzen, um Einsparungen beim Vermittlungspersonal zu erzielen. Diese Lösung hätte aber zu einer Abhängigkeit von einem Hersteller geführt, nicht alle Ressorts erfasst und wesentliche Einsparungspotentiale vernachlässigt. Ausgehend von der Notwendigkeit des BMF und des BMVIT, die bestehenden Telefonanlagen (TK-Anlagen) zu ersetzen, wurde von der BBG ein komplett neues Telekommunikationskonzept für den Bund ausgearbeitet. Es wurde auf Basis der Bedarfe der genannten Ressorts eine „zentrale TK-Anlage“ ausgeschrieben und beschafft. Diese TK-Anlage ist so konzipiert, dass die Kunden Arbeitsplatzmodelle mit unterschiedlichen Funktionsumfängen kaufen („Portpreismodell“). Die TK-Anlage selbst wird zentral serviziert. Die Wartung erfolgt grundsätzlich durch den Lieferanten oder einen alternativen Serviceprovider. Das Konzept sieht vor, dass an dieser Anlage bis zu 100.000 Teilnehmer (Ports) angeschlossen werden können. Die Idee ist, sukzessive alle Ressorts an diese Anlage anzubinden. Zwischenzeitlich sind ca. 21.000 Arbeitsplatzmodelle (Teilnehmer) an ca. 180 Standorten an die TK-Anlage angebunden. Substantielle Einsparungspotentiale bei den Anschaffungskosten, den Service- und Wartungskosten aber auch beim Personal konnten gehoben werden. Abhängigkeiten von Lieferanten sind auf ein Minimum reduziert.

2 BESCHAFFUNG DES ONLINE-BOOKINGTOOLS FÜR DIENSTREISEN DURCH DIE BBG

Durch den Einsatz von E-Procurement-Lösungen in der öffentlichen Beschaffung wie beispielsweise durch „e-Reisen“, einem Online-Bookingtool für Dienstreisen, konnten höhere Einsparungen als erwartet lukriert werden, da es durch die Buchung über das Tool zu einer wesentlich höheren Preistransparenz und damit zu mehr Kostenbewusstsein im Vergleich zu einer telefonischen Buchung beim Reisepartner kommt und dadurch sehr oft zum möglichst billigsten Tarif gebucht wurde. Das Tool wurde bereits mehrfach ausgezeichnet. Ziel ist die Nutzung der bestmöglichen Preiskonditionen für Dienstreisen durch den Einsatz elektronischer Medien. Nach einer einjährigen Pilotphase, in der verschiedene Tools getestet wurden, wurde die Ausschreibung (zweistufiges Verfahren) im Februar 2006 veröffentlicht. Im Dezember 2006 wurde der Zuschlag dem Bestbieter TraviAustria GmbH&Co Nfg. KG, mit dem Subunternehmer Verkehrsbüro Business Travel GmbH, erteilt. Weiters enthielt die Aufgabenstellung auch den Aufbau einer Reportingstruktur, die unter dem Titel „Best Buy Report“ bekannt geworden ist und den Ministerien quartalsmäßig zur Verfügung gestellt wird. „e-Reisen“ wurden mehrfach ausgezeichnet, u. a. mit dem Travel Award 2008 „Kategorie beste Innovation Businesstravel“ und dem Austrian Supply Excellence Award 2009, 1. Platz Kategorie Lieferant.

3 BESCHAFFUNG DES ELEKTRONISCHEN KATALOGEINKAUFSYSTEMS „E-SHOP“ DURCH DIE BBG

Der Einsatz von E-Procurement-Lösungen in der öffentlichen Verwaltung mittels der Beschaffung des elektronischen Katalogeinkaufssystems „e-Shop“ hat einen Mehrwert mit hoher Akzeptanz des e-Shops auf Kunden- sowie Lieferantenseite geschaffen. Damit wurden die Ablaufprozesse vereinfacht, nicht zuletzt aufgrund der höheren Transparenz durch Mehrwertfunktionen wie Produktvergleiche, die Funktion von Warenkorbvorlagen, das Statustracking sowie Favoriten. Gegenstand des Vertrages (der Beschaffung) ist die schlüsselfertige Bereitstellung und Betriebsüberleitung eines web-basierenden elektronischen Katalogeinkaufssystems (Bestellsystems) für Kunden der BBG (ca. 15.000), das die einzelnen Geschäftsprozesse der öffentlichen Beschaffung elektronisch abbildet (E-Procurement). Bei der Umsetzung waren folgende Punkte besonders förderlich:

- ▶ Laufendes Projektcontrolling und -koordination
- ▶ Trotz großteils intuitiver und selbsterklärender Logik und Oberfläche das Anbieten von Schulungsmaßnahmen (E-Learning, Face-to-Face, Train-the-Trainer)
- ▶ Mitwirken von End-Usern an der Projektumsetzung als essentieller Erfolgsfaktor für das Projekt (Definition von Arbeitsgruppen, User-Acceptance-Tests und Mitarbeit an der weiteren Release-Planung)
- ▶ One-Stop-Shop; gleichbleibende, konsistente Prozesse für alle Benutzer mit einem gewissen Maß an Flexibilität (z. B. unterschiedliche Genehmigungsworkflows)
- ▶ Einbinden von KMU



Der e-Shop der BBG ist die elektronische Einkaufsplattform für die öffentliche Hand.
© BBG

AUS DEM BEREICH ENERGIE:

4 ANSCHAFFUNG EINER SMART-HOME-LÖSUNG DURCH DIE VERBUND AG

Die Verbund AG hat eine Smart-Home-Lösung mit verschiedenen Funktionen beschafft (z. B. Anzeige des Stromverbrauchs ausgewählter Verbraucher und Gegenüberstellung mit Gesamtstromverbrauch und Netzeinspeisung, Umlegung der kWh auf gefahrene km (CO₂-Ausstoss) sowie Schalten und Steuern ausgewählter elektrischer Verbraucher.

Wesentlich für den Erfolg dieses Projektes ist der Wille der Beschaffer, innovativ zu sein. Dies ist genauso essentiell wie zum Beispiel die Mitarbeitermotivation. Der Wille sollte von innen heraus kommen, also intrinsisch vorhanden sein. Den Input für die Lösung muss die Angebotsseite liefern und an die Beschaffer/Bedarfsträger klar kommunizieren. Das Abgleichen der vorab definierten Anforderungskriterien aus der Recherche und mit den potentiellen Anbietern war förderlich. Weiters war die Unterstützung durch das hauseigene „Kompetenzzentrum Innovation“ wichtig.

5 NEUBAU ÖKOLOGISCHES GEMEINDEZENTRUM LUDESCH

Das Gemeindezentrum Ludesch ist beispielgebendes Modell für die konsequente kostengünstige Ökologisierung von öffentlichen Ausschreibungen. Das Projekt zeigte, dass sich unter Zuhilfenahme vorhandener praxiserprobter Planungsinstrumente (z. B. Ökoleitfaden: Bau, IBO-Passivhaus-Bauteilkatalog, diverse Datenbanken u. a.) ein gesamtökologischer und nachhaltiger Ansatz auch im öffentlichen Bau ohne wesentliche Mehrkosten realisieren lässt. Errichtet wurde das neue Gemeindezentrum in Passivhausqualität in Holzbauweise unter Einsatz von regionalen Ressourcen (Weißtanne, Schafwolle, Zellulose). Wärmeversorgung und Kühlung erfolgen ausschließlich mittels erneuerbarer Energieträger (Solar, Grundwasser und Biomasse), überdacht wurde das Gemeindezentrum mit einer Photovoltaik-Anlage. Mit dem im Rahmen des Projektes entwickelten Gebäudekonzept konnte das Bauvorhaben mit Mehrkosten für die ökologische Materialwahl von nur ca. 1,9 % umgesetzt werden.⁴¹



Mit Smart Home können die Kunden des Verbund ihre gesamten Informationen zum Stromverbrauch abrufen und dadurch mit Strom ressourcenschonender umgehen.
© Verbund

AUS DEM BEREICH VERKEHR:

6 BESCHAFFUNG VON BUSSEN FÜR DEN ÖFFENTLICHEN VERKEHR DURCH DIE ÖBB

Im Jahr 2006 wurden von den ÖBB im Rahmen ihrer Fuhrparkerneuerung etwa 1000 Busse ausgeschrieben. Die Ausschreibung umfasste mehrere innovationsrelevante Aspekte. Neben einer Treibstoffgarantie und garantierten *Life-Cycle-Costs* wurde die Einbettung eines, von den ÖBB entwickelten, Fahrgastinformationssystems vorgegeben.

Good Practice ⇒ Innovationsanreiz durch den Beschaffer im Zuge der gesetzlich vorgegebenen Aufgabenerfüllung

7 ANSCHAFFUNG VON ELEKTRISCH BETRIEBENEN ZUSTELLFAHRZEUGEN DURCH DIE ÖSTERREICHISCHE POST AG

Die österreichische Post AG hat im Rahmen eines CSR-Projektes elektrisch betriebene Fahrräder, Mopeds und Zustellfahrzeuge beschafft. Das Ziel war es, die CO₂-Belastung durch die motorisierte Zustellung in einem merklichen Ausmaß zu reduzieren. Im ersten Schritt wurde ein Vorstandsantrag über die Beschaffung von 100 E-Bikes, 80 E-Mopeds sowie 20 E-Autos für den Zustellbetrieb eingebracht. Bei der Umsetzung führte vor allem eine intensive Lieferantensuche im Vorfeld zu einer längeren Vorlaufzeit, welche bei ähnlich gelagerten Projekten eingeplant werden sollte. Weiters stellte sich heraus, dass eine wissenschaftliche Begleitung eines solchen Projekts durch Universitätsinstitute und/oder Forschungseinrichtungen von Vorteil wäre.

8 ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG CO₂-ARMER FAHRZEUGE IN ENGLAND

Im Rahmen des „Energy White Paper“ hat die britische Regierung 2007 den Grundstein für ein Programm zur Beschaffung CO₂-armer Fahrzeuge im öffentlichen Bereich gelegt. Mit dem Programm, dessen Design auf einer vorausgehenden Schwachstellenanalyse beruht, wurde in der Laufzeit 2009-2011 die Markteinführung von CO₂-armen

⁴¹ Projektbeschreibung: www.nachhaltigwirtschaften.at/results.html/id3569

Fahrzeugen beschleunigt und damit eine kommerzielle Basis geschaffen. Die ersten Ausschreibungen sind erfolgt und haben eine zweistufige Förderung offeriert (Demonstrationsphase und darauf aufbauend Beschaffungsphase).

Good Practice ⇒ FTI-politisches *Framing* (Weißbuch, Politik-Programm), Adressierung einer nationalen Schwachstelle (Autoindustrie), partizipativer Charakter

9 ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG EINES STRASSEN-MAUTSYSTEMS IN DEUTSCHLAND

Im Jahr 2002 wurde in Deutschland das Autobahnmautgesetz verabschiedet, das eine flächendeckende LKW-Maut vorsieht. Es bezieht sich auf LKW >12t bei der Autobahnbenutzung. Dass das System nicht bereits 2003, sondern erst 2005 in Betrieb gehen konnte, lag vor allem an der Systemkomplexität und der avancierten GPS-Technologie. Heute funktioniert das deutsche Mautsystem laut Bundesamt für Güterverkehr ordnungsgemäß.

Das deutsche Mautsystem kann also sowohl als *Good Practice* im Hinblick auf die Innovationshöhe als auch als *Bad Practice* im Hinblick auf die erheblich verzögerte Inbetriebnahme gelten (Entgang von bereits verplanten Steuereinnahmen).

10 ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG EINES STRASSEN-MAUTSYSTEMS IN ÖSTERREICH DURCH DIE ASFINAG

Im Jahr 2002 wurde in Österreich das Bundesstraßen-Mautgesetz verabschiedet. Es legt fest, dass die Benützung von Mautstrecken mit mehrspurigen Kraftfahrzeugen, deren höchstzulässiges Gesamtgewicht mehr als 3,5 Tonnen beträgt, der fahrleistungsabhängigen Maut unterliegt. Mautstrecken sind Bundesstraßen A und S (Autobahnen und Schnellstraßen). Die ASFINAG hatte in der Folge ein elektronisches Mautsystem zu beschaffen, das 2004 zeitgerecht in Betrieb ging. Es wurde zugunsten eines Mikrowellensystems (DSRC, *Dedicated Short Range Communication*) entschieden.

Good Practice ⇒ Gesetzlich verankerter Auftrag, auf dessen Basis die Ausschreibung einer komplexen Systeminnovation und deren erfolgreichen Implementierung gelang

11 BESCHAFFUNG EINES WETTERFRÜHWARNSYSTEMS FÜR DEN ZUGVERKEHR DURCH DIE ÖBB

Die Beschaffung eines Wetterfrühwarnsystems durch die ÖBB resultierte in einem kooperativen Entwicklungsprojekt mit einem Wetterdienstanbieter. Gemeinsam mit der Firma Meteomedia wurde das Wetterinformationspaket „INFRA.wetter“ entwickelt. Es handelt sich dabei um ein ÖBB-internes Frühwarnsystem, das auch mit ÖBB-eigenen Wetterstationen arbeitet und die Informationen Online, über E-Mail und SMS kommuniziert. Neben allgemeinen Wetterinformationen werden Unwetterwarnungen, Schneefallprognosen und Hochwasserinformationen bereitgestellt.

Good Practice ⇒ Im Rahmen eines umfassenden Risiko-Managements wurde von den ÖBB eine auf dem Markt neue Dienstleistung für die eigenen Bedürfnisse adaptiert und weiterentwickelt.

Die Post setzt auf umweltfreundliches innovatives Flottenmanagement bei ihren Autos und Fahrrädern.

© Post AG



AUS DEM BEREICH NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG (MIT WECHSELWIRKUNGEN ZU IÖB):

12 ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG VON ÖKOSTROM IN ÖSTERREICH

Mit dem Inkrafttreten des Ökostromgesetzes im Jahr 2003 schaffte der Gesetzgeber eine Regelung für die Unterstützung von Ökostromanlagen, indem Einspeistarife festgelegt wurden. Sie betreffen Strom aus Photovoltaikanlagen, Windkraftanlagen, Geothermie und Biomasse und berücksichtigen neue oder revitalisierte Kleinwasserkraftanlagen. So wurden etwa im Zeitraum 2001 bis 2005 über 43.000 Biomasse-Kleinanlagen neu errichtet, mehr als in den vorangegangenen 20 Jahren insgesamt. Das ist primär ein Beispiel für nachhaltige öffentliche Beschaffung, aber auch für die indirekte Förderung von Innovationen, da hier jene Branchen gestärkt wurden, in denen man anstrebt, dass Innovationen besonders häufig hervorgebracht werden (nachhaltige Energieträger).

Good Practice ⇒ Stabiler rechtlicher Rahmen und dadurch Erwartungssicherheit in Bezug auf Abnahmepflicht und Einspeistarifen

13 NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG IN ÖSTERREICH

In Österreich gibt es seit Ende der 1990-er Jahre Initiativen zu einer Ökologisierung der öffentlichen Beschaffung. Im Bundesvergabegesetz 2006 ist der politische Wille dazu auch rechtlich verankert. Weiters hat der Ministerrat 2010 nach einem zweijährigen partizipativen Erarbeitungsprozess den Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung (naBe-Aktionsplan) zwecks Ökologisierung der öffentlichen Beschaffung beschlossen. Seit Herbst 2010 wird der naBe-Aktionsplan unter Federführung des BMLFUW in Kooperation mit dem Beschaffungsservice Austria, der Bundesbeschaffungsgesellschaft und anderen Stakeholdern in Ministerien, Ländern, Gemeinden und Städten die bereits bestehenden Umweltkriterien bei öffentlichen Ausschreibungen angewendet, weiter entwickelt und anschließend evaluiert. Die Evaluierung des naBe-Aktionsplans ist 2013 geplant. Die Infoplattform www.nachhaltige-beschaffung.at unterstützt die Umsetzung des naBe-Aktionsplans. Zwischen IÖB und nachhaltiger Beschaffung gibt es Synergieeffekte und Schnittmengen, weshalb hier auch nachhaltige Beschaffungsaktivitäten erwähnt werden.

14 NACHHALTIGE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG IN DEN NIEDERLANDEN

Seit 1999 gibt es in den Niederlanden unterschiedlichste (z. T. vereinzelte) Aktivitäten in Richtung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung. Das „Sustainable Procurement Programme“ wurde im Jahr 2003 gestartet und gibt ein klares und planungssicheres Innovationssignal in Richtung ökologisierte Produkte und Dienstleistungen. Die 2005 überarbeiteten Ziele des Programms sehen vor, dass bis zum Jahr 2010 100 % der zentralstaatlichen öffentlichen Beschaffungsvorgänge und 50 % der lokalen öffentlichen Beschaffung Nachhaltigkeit als eines der wichtigsten Kriterien beinhalten müssen.

Good Practice ⇒ FTI-politisches *Framing* (NAP, Politik-Programm), Multi-Level-Approach (national, regional), Programm-Management (Guides, Aus-/Weiterbildung etc.), partizipativer Ansatz



Bei Kindergärten ist die Planung und Umsetzung von Passivhaus-Standards besonders herausfordernd, wie z. B. beim Kindergarten in Ziersdorf (NÖ).
© AH3 ARCHITEKTEN ZT GMBH, Arch. DI Johannes Kislinger

Anhang III: Ministerratsvortrag 2011 (von der Bundesregierung am 12.04.2011 verabschiedet)

Betreff:

Entwicklung eines österreichischen Leitkonzeptes für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IöB)

VORTRAG AN DEN MINISTERRAT

Ausgangsposition

Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung ist ein Bündel an nachfrageorientierten innovationsunterstützenden Maßnahmen mit dem Ziel, neue Märkte für Innovationen zu schaffen und die Nachfrage nach neuen, gesellschafts-relevanten, innovativen Gütern und Dienstleistungen zu erhöhen. In den letzten Jahren ist diese Art von Maßnahmen – als Komplement zu Förderungen und anderen angebotsseitigen Ansätzen – zum fixen Bestandteil von FTI-Strategien und -Initiativen sowohl auf EU- als auch auf OECD-Ebene geworden.

Die Bundesregierung stellt in ihrer Strategie für Forschung, Technologie und Innovation ebenfalls stärker auf den Einsatz von nachfrageseitigen Instrumenten zur Steigerung der Innovationskraft der österreichischen Wirtschaft ab. Das Ziel ist, mit Instrumenten wie „der Beschaffung, der Regulierung oder der Standardisierung zur Stimulierung von Innovation“⁴² die FTI-Intensität der Wirtschaft und damit in Folge die Wertschöpfung im Inland zu steigern.

Bei der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung (IöB) handelt es sich im Wesentlichen um zwei Arten von Instrumenten:

- ▶ Einerseits, um vorkommerzielle Beschaffung von Forschungs- und Entwicklungsleistungen durch die öffentliche Hand
- ▶ und andererseits, um kommerzielle Beschaffung von Innovation (im Rahmen der üblichen Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand)

Während sich die vorkommerzielle Beschaffung auf die Forschungs- und Entwicklungsphase vor der Markteinführung eines Endproduktes bezieht und mehrere Unternehmen im Wettbewerb (ähnlich einem Ideenwettbewerb) einlädt, neue Lösungen für einen Bedarf zu entwickeln, konzentriert sich die kommerzielle Beschaffung von Innovation auf den Erwerb von bereits am Markt angebotenen Innovationen. Beide Maßnahmen haben einen wichtigen und erwünschten Nebeneffekt der mittel- oder unmittelbaren Förderung von innovationsorientierten Unternehmen, insbesondere von KMU.

Das Volumen und die volkswirtschaftlichen Effekte sprechen für eine bessere Nutzung der öffentlichen Beschaffung für Forschung, Technologie und Innovation. Eine seitens des BMWFJ durchgeführte Untersuchung zeigt, dass das kommerzielle Beschaffungsvolumen in Österreich hochgerechnet rund 40 Mrd. Euro (ca. 14 % des BIP) ausmacht und direkt und indirekt eine Wertschöpfung von 54 Mrd. Euro und über 700.000 Beschäftigte induziert. Auch wenn nur ein kleiner Teil des Gesamtvolumens für Innovationen aufgewendet wird – ambitionierte internationale Proportionen

⁴² Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation, Kapitel 4, S. 26

bewegen sich bei 2 bis 5 % – dann würde für Österreich ein Betrag von rund 0,8 bis 2 Mrd. Euro zusätzlich zu den 3,3 Mrd. Euro⁴³, die die öffentliche Hand pro Jahr in Österreich für F&E aufwendet, für Innovation mobilisiert werden. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Hand bzw. der öffentlichen Auftraggeber werden dabei selbstverständlich beachtet.

Mit dem Beschaffungsleitfaden „procure_inno“ des BMWFJ wurde 2007 eine erste Orientierung für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungswesen gegeben. Ergebnisse der vom BMVIT beauftragten Studie „Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung: Ein neues Instrument der Innovationspolitik?“, die internationale Good-Practice-Beispiele analysierte, legen der Politik einen breit angelegten Policy-Mix nahe.

Es hat sich gezeigt, dass für die konkrete Umsetzung und Anwendung einer innovationsfördernden Beschaffung ein umfassendes Leitkonzept zu entwickeln ist. Dieses Konzept muss auch vom Bewusstsein getragen sein, dass innovationsbezogene Beschaffungskriterien neben ökologischen Kriterien (vgl. Nationaler Aktionsplan für nachhaltige Beschaffung), sozialen Kriterien und KMU-Kriterien stehen. Es ist deshalb unumgänglich, ausgehend vom Bedarf des Auftraggebers die entsprechenden Synergie-Effekte zu berücksichtigen und zu nutzen.

Zielsetzungen, zu deren Erreichung eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung beitragen soll

- ▶ Stimulierung von Innovation als Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs
- ▶ Modernisierung der öffentlichen Infrastrukturen (Verkehrs- und Netzwerkinfrastrukturen) unter Berücksichtigung zukünftiger Bedürfnisse
- ▶ Forcierung von Innovation im öffentlichen Sektor, um den Bürgern ein nachhaltiges, effizientes und effektives Leistungsangebot machen zu können
- ▶ Schaffung von Referenzmärkten, damit sich Innovationen rascher am Markt durchsetzen und Stimulierung der Nachfrage nach innovativen Gütern und Dienstleistungen
- ▶ Entwicklung von innovationsstimulierenden Beschaffungspraktiken und Etablierung effektiver Strukturen, wobei insbesondere Parallelstrukturen zu vermeiden und Synergien auszuschöpfen sind

Entwicklung des Leitkonzeptes

Bis Anfang 2012 werden das BMWFJ und das BMVIT federführend (politische Koordinierung, Steuerung des Prozesses) ein Leitkonzept für IÖB erarbeiten. Dies wird in Zusammenarbeit mit den Stakeholdern geschehen, vor allem mit:

- ▶ Anderen Ressorts sowie der Bundesbeschaffung GmbH
- ▶ Bundesländern und Gemeinden
- ▶ Weiteren Stakeholdern im Sinne des Bundesvergabegesetzes (wie öffentlichen/privaten Sektorenauftraggebern)
- ▶ Anbieterseite (innovationsorientierten Unternehmen, insbesondere KMU)

⁴³ Quelle: Berechnungen lt. Angaben „Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2010“, S. 206

Dazu wird eine interministerielle Task-Force unter gemeinsamer Federführung des BMWFJ und BMVIT eingerichtet. Die Task-Force setzt sich aus den genannten Stakeholdern zusammen und bildet das strategische Gremium für die Erarbeitung des Leitkonzepts.

Zur vertiefenden Behandlung von relevanten Themen wie dem Zusammenspiel von Politikinstrumenten, Beschaffungsprozessen, Innovationsbedingungen und Benchmarkingerfordernissen sowie zur Formulierung sich daraus ergebender Handlungsoptionen und Maßnahmen werden Arbeitsgruppen eingerichtet.

Insgesamt wird das Leitkonzept bestehende Aktivitäten erfassen, einen Maßnahmenkatalog vorschlagen, Verantwortlichkeiten definieren sowie einen Zeitplan für die Umsetzung enthalten.

Die Bedeckung des zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen erforderlichen Aufwandes hat innerhalb der den Ressorts zur Verfügung stehenden Mittel zu erfolgen.

Wir stellen daher den

ANTRAG,

die Bundesregierung möge das vorgeschlagene Vorhaben zustimmend zur Kenntnis nehmen.

Wien, am 6. April 2011

Bundesminister

Dr. Reinhold Mitterlehner

Bundesministerin

Doris Bures

Abkürzungsverzeichnis

AEA	Austrian Energy Agency, dt.: Österreichische Energieagentur
AIT.....	Austrian Institute of Technology
ANKÖ	Auftragnehmerkataster Österreich
Art.....	Artikel
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
aws	Austria Wirtschaftsservice GmbH
BBG.....	Bundesbeschaffung GmbH
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHG.....	Bundeshaushaltsgesetz
BHÖ	Burghauptmannschaft Österreich
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft
BA	Bundeskanzleramt
BMF.....	Bundesministerium für Finanzen
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft
BMVIT.....	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFJ.....	Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend
BVA	Bundesvergabeamt
BVergG	Bundesvergabeengesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
F&E	Forschung und Entwicklung
F&E&I	Forschung, Entwicklung und Innovation
FFG	Forschungsförderungsgesellschaft mbH
FR	Frankreich
FTI.....	Forschung, Technologie und Innovation
GPA	Agreement on Government Procurement, dt.: Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen

IKT.....	Informations- und Kommunikationstechnologie
IÖB.....	Innovationsfördernde Öffentliche Beschaffung
IPR.....	Intellectual Property Rights, dt.: Recht an geistigem Eigentum
KMU.....	Kleine und mittlere Unternehmen
LCC.....	Life-Cycle-Costs, dt.: Lebenszykluskosten
LMI.....	Lead-Market-Initiative, dt.: Leitmarktinitiative
naBe.....	nachhaltige Beschaffung
NL.....	Niederlande
öAG.....	öffentliche Auftraggeber
ÖB.....	Öffentliche Beschaffung
ÖBB.....	Österreichische Bundesbahnen
OECD.....	Organisation for Economic Co-operation and Development, dt.: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PCP.....	Pre-commercial Procurement, dt.: vorkommerzielle Auftragsvergabe
PCPIA.....	Pre-commercial Procurement in Austria (siehe: PCP)
PPI.....	Public Procurement of Innovative Solutions, dt.: öffentliche Beschaffung von innovativen Lösungen
RFTE.....	Rat für Forschung und Technologieentwicklung
Rsp.....	Rechtsprechung
SIB.....	Service im Bund
SNA.....	System of National Accounts, dt.: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
SV.....	Sozialversicherung
TCO.....	Total Cost of Ownership, dt.: Gesamtbetriebskosten
TK.....	Telekomanlage
UK.....	United Kingdom, dt.: Vereinigtes Königreich
USA.....	United States of America, dt.: Vereinigte Staaten von Amerika
WBF.....	Wettbewerbsfähigkeit
WTO.....	World Trade Organisation, dt.: Welthandelsorganisation
ZIT.....	Zentrum für Innovation und Technologie

Danksagung

An dieser Stelle wollen die Verfasser dieses Leitkonzepts all jenen danken, die direkt oder indirekt an seinem Zustandekommen mitgewirkt haben und sich auf den verschiedensten Ebenen für ein innovationsförderndes Beschaffungswesen in Österreich einsetzen.

Hier seien vor allem die Leiter der vier Arbeitsgruppen des IÖB-Strategieprozesses genannt, auf deren Arbeit dieser Bericht aufbaut, sowie alle Teilnehmer an den Arbeitsgruppen und der Task-Force IÖB.

Darüber hinaus sei all jenen gedankt, die sich in den verschiedenen Ministerien, Ländern, Gemeinden, Agenturen, Sozialpartnern, Interessensvertretungen, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen sowie auf EU- und internationaler Ebene für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungswesen einsetzen. Dieses Beschaffungswesen soll die Entwicklung, Produktion und Verwendung von innovativen und ökoeffizienten Produkten für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, zukunftssträchtige Arbeitsplätze, Wettbewerbsfähigkeit, moderne Services für die Bürger und zur Schonung unserer Umwelt und unserer Ressourcen fördern.

Herausgeber:

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) und

Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFI)

Kontaktadressen für Fragen, Anregungen und für Bestellungen von Druckexemplaren:

Josef.Mandl@bmwfj.gv.at

Andreas.Zacharasiewicz@bmvit.gv.at

