

ENDBERICHT

**„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick,
Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“**

Mag. Daniela Murhammer-Sas

spe-consulting gmbH

Wien, am 31.07.2015



„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Impressum

spe-consulting gmbh
Mariahilferstraße 51/7/60 A
1060 Wien
www.strategy.at

Im Auftrag des Rates für Forschung und Technologieentwicklung

Kontakt

Mag. Daniela Murhammer-Sas
daniela.murhammer-sas@strategie.at

Wien, Juli 2015

Vorliegende adaptierte Fassung Dezember 2015

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	5
TABELLENVERZEICHNIS	6
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	7
EXECUTIVE SUMMARY	8
1. PROJEKTBESCHREIBUNG	11
1.1. PROJEKTHINTERGRUND UND ZIELSETZUNG.....	11
1.2. PROJEKTABLAUF.....	12
2. NACHFRAGESEITIGE INNOVATIONSPOLITIK – BEGRIFFSDEFINITION UND ÜBERBLICK	14
2.1. ALLGEMEINER ÜBERBLICK, LEGITIMATION UND NOTWENDIGKEIT DER INNOVATIONSFÖRDERNDEN ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG	14
2.2. FAZIT	22
3. NATIONALE AKTIVITÄTEN IM BEREICH INNOVATIONSFÖRDERNDER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG	23
3.1. RECHTLICHE GRUNDLAGEN	23
3.1.1. BUNDESVERGABEGESETZ	23
3.1.2. EU-VERGABERICHTLINIEN.....	25
3.1.3. WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO) ÜBEREINKOMMEN ÜBER DAS ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNGSWESEN.....	26
3.2. AKTEURE	26
3.3. ÜBERBLICK DER BISHERIGEN NATIONALEN ENTWICKLUNGEN	28
3.4. IÖB-LEITKONZEPT FÜR ÖSTERREICH	30
3.4.1. UMSETZUNGSSTAND DES IÖB-LEITKONZEPTS.....	32
3.5. WIENWIN	36
3.6. ÖSTERREICHISCHER AKTIONSPLAN ZUR NACHHALTIGEN ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG – NABE.....	38
3.7. PILOTPROJEKTE IM VORKOMMERZIELLEN BEREICH.....	40
3.8. FAZIT	41
4. INTERNATIONALE GOOD PRACTICE BEISPIELE UND DER VERGLEICH ZU ÖSTERREICH.....	42
4.1. INTERNATIONALE GOOD PRACTICE BEISPIELE	43
4.1.1. DÄNEMARK.....	43
4.1.2. GROßBRITANNIEN	44
4.1.3. USA	46
4.2. FAZIT UND VERGLEICH MIT ÖSTERREICH.....	48
5. INTERVIEWS.....	50
5.1. VORGANGSWEISE	50
5.2. ERGEBNISSE DER INTERVIEWS	51
6. HEMMNISSE BEI DER UMSETZUNG INNOVATIONSFÖRDERNDER ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG	55

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

6.1. BARRIEREN UND HEMMISSE BEI DER UMSETZUNG VON INNOVATIONSFÖRDERNDER ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG – LITERATUR	55
6.2. HEMMISSE BEI DER UMSETZUNG INNOVATIONSFÖRDERNDER ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG IN ÖSTERREICH	57
6.2.1. STRUKTURELLE HEMMISSE.....	58
6.2.1.1. POLITISCHER RÜCKHALT	58
6.2.1.2. ZUSTÄNDIGKEIT UND FRAGMENTIERUNG DER (INNOVATIONSFÖRDERNDEN) ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG.....	59
6.2.1.3. DATENLAGE ZUR (INNOVATIONSFÖRDERNDEN) ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG	60
6.2.1.4. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN.....	60
6.2.1.5. KORRUPTION ALS HEMMISSE FÜR INNOVATIONSFÖRDERNDE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG	62
6.2.2. OPERATIVE HEMMISSE.....	67
6.2.2.1. FINANZIELLE UND PERSONELLE RESSOURCEN	67
6.2.2.2. KNOW-HOW UND EXPERTISE DER OPERATIVEN BESCHAFFERINNEN.....	67
6.2.2.3. MOTIVATION UND INCENTIVES BEI INNOVATIONSFÖRDERNDER ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG.....	69
7. MÖGLICHE ZUKÜNTIGE HANDLUNGSFELDER.....	70
7.1. FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG	70
7.2. POLITISCHE STEUERUNG	71
7.3. AUSBILDUNG UND QUALIFIZIERUNG	71
7.4. DATENLAGE	72
7.5. ZUSTÄNDIGKEITEN UND FRAGMENTIERUNG DER INNOVATIONSFÖRDERNDEN ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG	72
8. CONCLUSIO.....	74
9. LITERATURVERZEICHNIS.....	75
ANHANG	79
A. GESPRÄCHSPARTNERINNEN	79
B. UMSETZUNGSSTAND DER MAßNAHMEN DES IÖB-LEITKONZEPTS	80

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1 Projektablauf.....	13
Abbildung 2 Unterscheidung nachfrageseitiger und angebotsseitiger Innovationspolitik.....	15
Abbildung 3 Unterscheidung PCP und PPI	16
Abbildung 4 Prozentsatz der öffentlichen Beschaffung am Bip.....	19
Abbildung 5 Eingesetzte Technologien bei der Entwicklung des iPhones	20
Abbildung 6 Beschaffungsprozess	27
Abbildung 7 Darstellung der bisherigen Entwicklungen	29
Abbildung 8 Darstellung des breiten Policy-Mix.....	30
Abbildung 9 Überblick über das IÖB-Leitkonzept	31
Abbildung 10 Maßnahmen des IÖB-Leitkonzepts.....	32
Abbildung 11 Darstellung der Initiative WienWin	36
Abbildung 12 Zukünftige Handlungsfelder WienWin	37
Abbildung 13 Darstellung des PCP-Modells in Österreich.....	41
Abbildung 14 Hauptbarrieren der innovativen öffentlichen Beschaffung.....	56
Abbildung 15 Herausforderungen bei öffentlicher Beschaffung.....	56
Abbildung 16 Einflusspotential für innovative Produkte/Leistungen	61
Abbildung 17 Häufigkeit der Korruption im öffentlichen Bereich	63
Abbildung 18 Möglichkeiten der Korruption im Vergabeprozess.....	64
Abbildung 19 Korruption und Innovation.....	65
Abbildung 20 Korruptionswahrnehmungsindex Österreich im Vergleich ... Fehler! Textmarke nicht definiert.	
Abbildung 21 Öffentliche Beschaffer/in als einheitliches Berufsbild.....	68

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1 Darstellung der Verfahrensarten nach Bverg 2006	23
Tabelle 2 Schwellenwerte der EU	25
Tabelle 3 Übersicht über die PCP Pilotprojekte	40
Tabelle 4 Übersicht des Ländervergleichs.....	48
Tabelle 5 Verteilung öffentlicher Aufträge	56
Tabelle 6 Bewertung von Verfahrensarten hinsichtlich ihrer Eignung für Innovative Beschaffung	61

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AWS	Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH
BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMLFUW	Bundesministerium für ein lebenswertes Österreich, Langform: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2000-2008)
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BVergG	Bundesvergabegesetz
F&E	Forschung und Entwicklung
FFG	Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft
IÖB	Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung, im Kontext zum österreichischen Leitkonzept verwendet
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
NaBe	Nachhaltige Beschaffung, verwendet im Kontext zum österreichischen Aktionsplan
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
PCP	pre-commercial procurement, vorkommerzielle Beschaffung von F&E
PPI	public procurement of innovation, kommerzielle Beschaffung von Innovation
RFTE	Österreichischer Rat für Forschung und Technologieentwicklung
WEF	World Economic Forum
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich
WTO	World Trade Organization

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

EXECUTIVE SUMMARY

In den letzten Jahren wurde auf europäischer und auch internationaler Ebene immer mehr Augenmerk auf nachfrageseitige innovationsunterstützende Maßnahmen gelegt, die zusätzlich zu Förderungen und anderen angebotsseitigen Instrumenten zur Steigerung von Innovation eingesetzt werden können. Ein Werkzeug der nachfrageseitigen Innovationspolitik ist dabei der Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung.

Betrachtet man das Volumen von rund 40 Mrd. Euro¹ pro Jahr, das in Österreich in den Bereich der öffentlichen Beschaffung fließt, erkennt man das hohe Potential, das in der systematischen Erhöhung der Nachfrage nach innovativen Produkten und Dienstleistungen liegt. Wenn es gelänge, einen relevanten Teil der öffentlichen Beschaffung im innovativen Bereich anzusiedeln, würde das eine enorme innovationsfördernde Wirkung haben.

Durch die Erhöhung der Nachfrage nach innovativen Produkten und Dienstleistungen, werden vor allem heimische kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gestärkt, die somit über bessere Chancen in den sonst hoch reglementierten und tendenziell risikoarmen Vergabeprozessen verfügen. Auf der anderen Seite wird durch eine vermehrt innovationsfördernde öffentliche Beschaffung diese selbst innovativer und kann dadurch der Bevölkerung verbesserte Produkte und Dienstleistungen anbieten.

Die positiven Seiten, die mit einer innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung verbunden sind, sind wohl unumstritten. Allerdings handelt es sich dabei um ein noch recht junges und teilweise unerforschtes Thema und die Umsetzung im Rahmen einer breiten nachfrageseitigen Innovationspolitik ist oft mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

Ziel des vorliegenden Projekts ist es, einen Überblick über nachfrageseitige Innovationspolitik mit dem klaren Fokus auf innovationsfördernde öffentliche Beschaffung zu geben und dabei die derzeitige Situation in Österreich zu beleuchten.

¹ Bei dieser Zahl handelt es sich um eine Schätzung. Das Thema der Datenerhebung ist im Detail in den Kapiteln 2 und 6.2.1.3 angeführt.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Die Hauptfragen, die dabei im Mittelpunkt stehen sind folgende:

- Welche positiven Effekte kann innovationsfördernde öffentliche Beschaffung auf die Innovationspolitik eines Landes haben?
- Welche Rolle soll dabei der Staat einnehmen?
- Wie sieht die Situation in Österreich im Allgemeinen aus?
- Welche Aktivitäten werden umgesetzt?
- Welche strukturellen Barrieren gibt es in Österreich, die eine bestmögliche Umsetzung der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung hemmen?
- Wie ist Österreich im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung im internationalen Vergleich positioniert?

Vor dem Hintergrund der Aktivitäten im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung in Österreich, die im Rahmen der vorliegenden Studie im Überblick dargestellt werden, wurden vor allem folgende Barrieren identifiziert (siehe Kapitel 6).

Strukturelle Hemmnisse:

- Politischer Rückhalt
- Zuständigkeiten und Fragmentierung der (innovationsfördernden) öffentlichen Beschaffung
- Rechtliche Rahmenbedingungen
- Korruption
- Datenlage zur (innovationsfördernden) öffentlichen Beschaffung

Operative Hemmnisse:

- Finanzielle und personelle Ressourcen
- Know-How und Expertise der operativen BeschafferInnen
- Motivation und Incentives bei innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Es konnte gezeigt werden, dass sich Österreich insgesamt auf einem guten Weg befindet. Das Thema ist in den Strategien der Bundesregierung verankert und in der konkreten Umsetzung konnten bereits einige Erfolge erzielt werden.

Es gibt aber durchaus noch Handlungsfelder für die Zukunft, die vor allem die verfügbaren Ressourcen, den breiten politischen Rückhalt und die Qualifizierung operativer BeschafferInnen betrifft. Darüber hinaus sollte die Fragmentierung der öffentlichen Beschaffung und die nur wenig zufriedenstellende Datenlage Kernpunkte zukünftiger Handlungsfelder darstellen.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

1. PROJEKTBESCHREIBUNG

1.1. PROJEKTHINTERGRUND UND ZIELSETZUNG

In den letzten Jahren wurde auf europäischer und auch internationaler Ebene immer mehr Augenmerk auf nachfrageseitige innovationsunterstützende Maßnahmen gelegt, die zusätzlich zu Förderungen und anderen angebotsseitigen Instrumenten zur Steigerung von Innovation eingesetzt werden können.

Betrachtet man das Volumen von ca. 40 Mrd.² Euro pro Jahr, das in Österreich in den Bereich der öffentlichen Beschaffung fließt, erkennt man das hohe Potential, das in der systematischen Erhöhung der Nachfrage an innovativen Produkten und Dienstleistungen liegt. Wenn es gelänge, einen relevanten Teil der öffentlichen Beschaffung im innovativen Bereich anzusiedeln, würde das eine enorme innovationsfördernde Wirkung haben.

Durch die Erhöhung der Nachfrage an innovativen Produkten und Dienstleistungen werden vor allem heimische KMU gestärkt, die somit über bessere Chancen in den sonst hoch reglementierten und tendenziell risikoarmen Vergabeprozessen verfügen. Auf der anderen Seite wird durch die vermehrte Innovationsorientierung der öffentlichen Beschaffung diese selbst innovativer und kann dadurch der Bevölkerung verbesserte Produkte und Dienstleistungen anbieten.

Ziel des vorliegenden Projekts ist es, einen Überblick über nachfrageseitige Innovationspolitik mit dem klaren Fokus auf innovationsfördernde öffentliche Beschaffung zu geben und dabei die derzeitige Situation in Österreich zu beleuchten.

² Bei dieser Zahl handelt es sich um eine Schätzung. Das Thema der Datenerhebung ist im Detail in den Kapiteln 2 und 6.2.1.3 angeführt.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Die Hauptfragen, die dabei im Mittelpunkt stehen sind folgende:

- Welche positiven Effekte kann innovationsfördernde öffentliche Beschaffung auf die Innovationspolitik eines Landes haben?
- Welche Rolle soll dabei der Staat einnehmen?
- Wie sieht die Situation in Österreich im Allgemeinen aus?
- Welche Aktivitäten werden umgesetzt?
- Welche strukturellen Barrieren gibt es in Österreich, die eine bestmögliche Umsetzung der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung hemmen?
- Wie ist Österreich im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung im internationalen Vergleich positioniert?

Neben dem IÖB-Leitkonzept werden auch weitere nationale und regionale Aktivitäten in Österreich dargestellt. Darüber hinaus werden internationale Good Practice Modelle im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung dargestellt, um weitere Handlungsmöglichkeiten für Österreich zu definieren. Ein wesentlicher Aspekt ist auch die Identifikation struktureller Hemmnisse, die eine breite Umsetzung einer nachfrageseitigen Innovationspolitik behindern.

1.2. PROJEKTABLAUF

In Abbildung 1 ist der Ablauf des Projektes skizziert, der im Wesentlichen fünf Teilschritte umfasst. In einem ersten Schritt wurden mit der Geschäftsführung des Rates für Forschung und Technologieentwicklung die spezifischen Zielsetzungen und die detaillierte Projektplanung abgestimmt. In einer zweiten Phase wurden alle vorhandenen Unterlagen und Dokumente zu nationalen Aktivitäten im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung analysiert und internationale Good Practice Modelle identifiziert. Im dritten Schritt wurde die Sichtweise wesentlicher Stakeholder erhoben. Zusätzlich fand eine Feedbackrunde mit den für die Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts verantwortlichen Akteuren des BMVIT und des BMWFW, der IÖB-Servicestelle der BBG und der wissenschaftlichen Begleitung (Mag. Eva Buchinger, Austrian Institute of Technology) statt. In einer finalen Auswertung wurden die Ergebnisse in den vorliegenden Statusbericht zusammengeführt, der eine Darstellung der oben genannten Inhalte umfasst und eine Entscheidungsgrundlage für weitere Nachfolgeaktivitäten des Rates für Forschung und Technologieentwicklung bieten soll.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

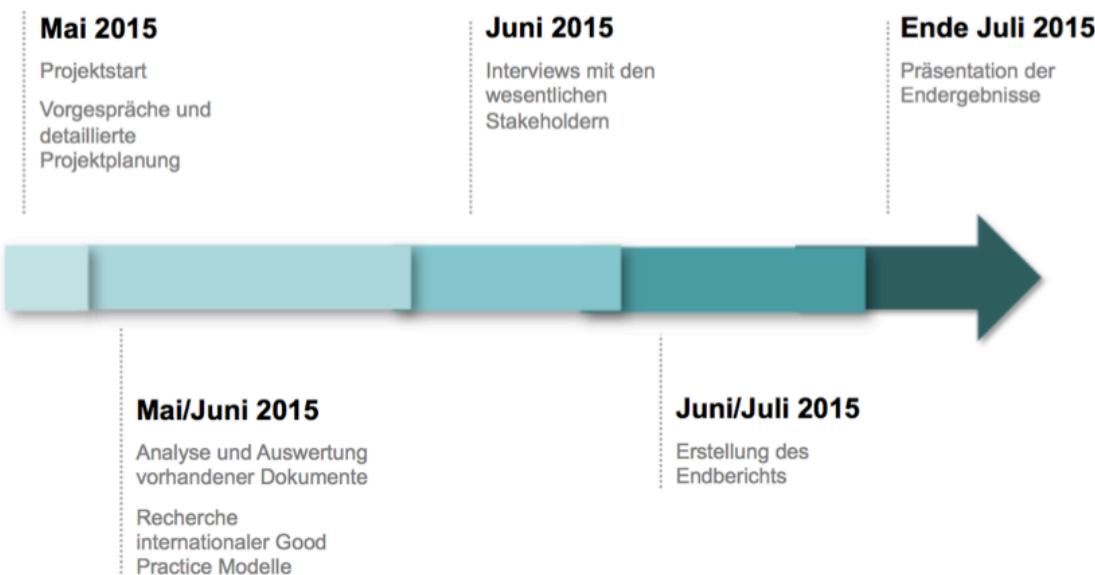


ABBILDUNG 1 PROJEKTABLAUF (EIGENE DARSTELLUNG)

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

2. NACHFRAGESEITIGE INNOVATIONSPOLITIK – BEGRIFFSDEFINITION UND ÜBERBLICK

2.1. ALLGEMEINER ÜBERBLICK, LEGITIMATION UND NOTWENDIGKEIT DER INNOVATIONSFÖRDERNDEN ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG

Die ersten Studien zum Konzept der nachfrageseitigen Innovationspolitik und deren Bedeutung als Innovationstreiber entstanden bereits in den 1970er Jahren (Mowery & Rosenberg, 1979; Rothwell, 1984). Es sollte dann aber noch bis in die frühen 2000er Jahre dauern, bis die Bedeutung nachfrageseitiger Innovationspolitik auch in Strategiedokumenten und Aktionsplänen auf europäischer und nationaler Ebene Eingang fand.

Vor allem die intensiven Bemühungen der Europäischen Union in den letzten 10-15 Jahren waren der wesentliche Auslöser für eine vertiefte Aufarbeitung der Thematik durch die Mitgliedsstaaten. Als Startpunkt für diese Entwicklung gilt die sogenannte Lissabon-Strategie (2000), in der Innovation als der wesentliche Motor für Wirtschaftswachstum in den Fokus gestellt wurde und deren erklärtes Ziel es ist, Europa in den nächsten 10 Jahren zu einem wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraum zu machen. Mittlerweile ist öffentliche Beschaffung als Innovationstreiber fest in den Strategien auf EU-Ebene verankert und ein wesentlicher Teil der Strategie für Europa 2020 (Europäische Kommission, 2010a) im Rahmen der Initiative „Innovation Union“ (Europäische Kommission, 2010b).

Es gibt keine einheitliche Definition von nachfrageseitiger Innovationspolitik, als Ausgangspunkt kann aber die Definition von Innovation der OECD (2005) dienen: „*Eine Innovation ist die Einführung eines neuen oder signifikant verbesserten Produktes, einer Dienstleistung, eines Prozesses, einer neuen Marketingmethode oder einer neuen Organisationsmethode in der Unternehmenspraxis, der Arbeitsorganisation oder externen Beziehungen.*“

Edler & Georghiou (2007) definieren nachfrageseitige Innovationspolitik wie folgt: „*Set of public measures to increase the demand for innovations, to improve the conditions for the uptake of innovations and/or to improve the articulation of demand in order to spur innovations and the diffusion of innovations.*“ Nach dieser Definition hat nachfrageseitige Innovationspolitik nicht nur das primäre Ziel, die Entwicklung neuer Innovationen zu unterstützen, sondern durch die Beschaffung bereits vorhandener Innovationen die Diffusion dieser zu fördern.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

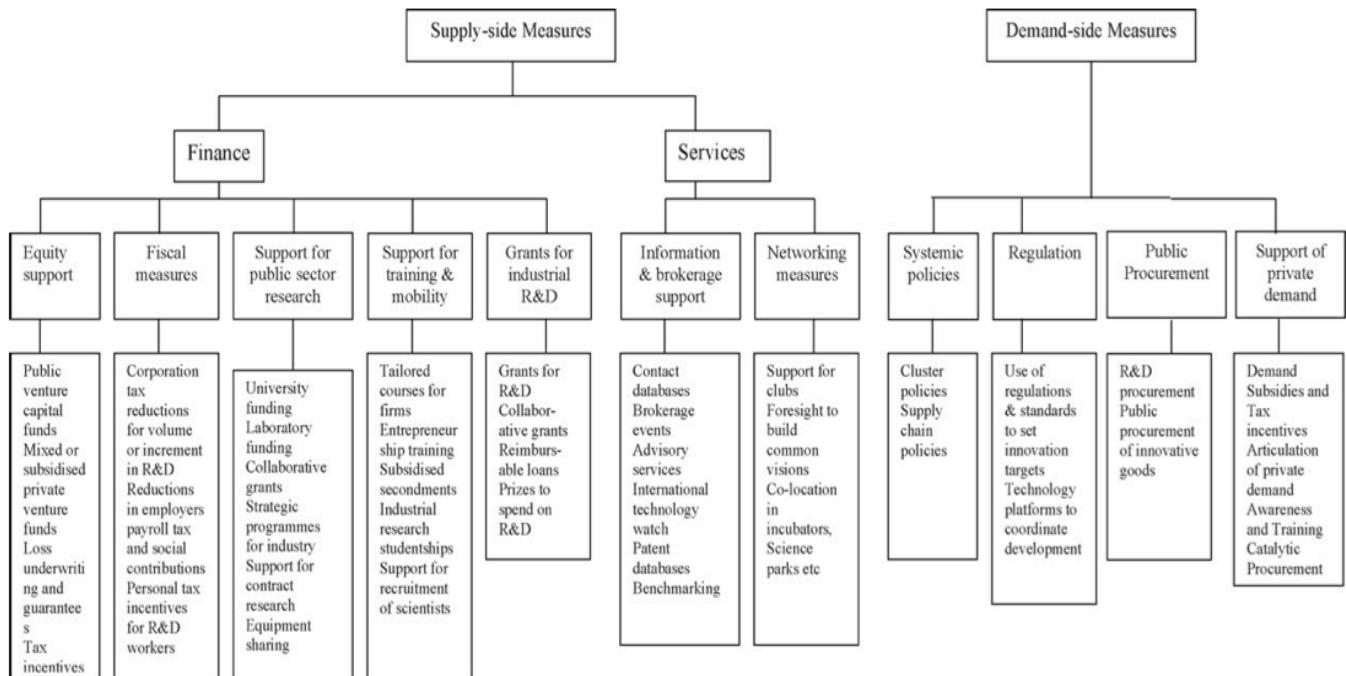


ABBILDUNG 2 UNTERSCHIEDUNG NACHFRAGESEITIGER UND ANGEBOTSSEITIGER INNOVATIONSPOLITIK (EDLER & GEORGHIOU, 2007)

Es besteht in der Zwischenzeit Einigkeit darüber, dass nachfrageseitige Innovationspolitik nicht isoliert eingesetzt werden kann und es als Werkzeug einer breiten und gut abgestimmten Innovationspolitik zu sehen ist. Insbesondere gibt es neben den nachfrageseitigen Maßnahmen angebotsorientierte Maßnahmen, die bisher weit mehr im Fokus standen und deren Wirksamkeit auch umfassender dokumentiert und wissenschaftlich bearbeitet ist. In Abbildung 2 (Edler & Georgiou, 2007) ist eine grobe Unterscheidung und Aufschlüsselung der Maßnahmen angeführt. Im Bereich der angebotsorientierten Innovationspolitik lassen sich auf oberster Ebene Finanzierung und Dienstleistungen unterscheiden. Als nachfrageseitige Maßnahmen können systemische Maßnahmen (Clusterpolitik, usw.), Regulierungen wie zum Beispiel definierte (Produkt-)Standards, Unterstützung der privaten Nachfrage (Anreizsysteme wie niedrigere Steuern) und öffentliche Beschaffung unterschieden werden. An dieser Stelle wird betont, dass sich die vorliegende Studie schwerpunktmäßig mit dem Thema der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung beschäftigt.

Innerhalb der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung ist die wesentlichste Unterscheidung die zwischen der kommerziellen Beschaffung von Innovationen (PPI – public procurement of innovation) und der vorkommerziellen Beschaffung von F&E (PCP – pre-commercial procurement).

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Kommerzielle Beschaffung von Innovationen (PPI)

Unter kommerzieller öffentlicher Beschaffung von Innovationen versteht man die Beschaffung von innovativen Produkten oder Dienstleistungen durch die öffentliche Hand. Die Produkte sind bereits am Markt und die Entwicklungsphase ist abgeschlossen. Es handelt sich um einen Testkauf oder um einen Erstkauf, bzw. um neuartige Produkte für die beschaffende Stelle. Die kommerzielle Beschaffung von Innovationen unterliegt dem Bundesvergabegesetz (Details siehe Kapitel 3.1.1).

Vorkommerzielle öffentliche Beschaffung von F&E (PCP)

Bei der vorkommerziellen öffentlichen Beschaffung von F&E handelt es sich meist um einen längeren gemeinsamen Prozess in dem BeschafferInnen und Innovationstreibende gemeinsam Bedarfe an innovativen Lösungen erheben und konkretisieren. Die Risiken, die dann die Entwicklung mit sich bringt, werden im besten Fall zwischen der beschaffenden Stelle und den Innovationstreibenden geteilt. Für PCP ist in jedem Fall ein gewisses Maß an F&E erforderlich, daher unterliegt es nicht dem Bundesvergabegesetz.

PPI ist sicherlich der Regelfall in der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung und ist auch in der Praxis leichter umzusetzen. PCP birgt viele Freiheiten und Möglichkeiten. Es können tatsächlich neue Produkte und Dienstleistungen maßgeschneidert an den Bedarfen der öffentlichen Hand entwickelt werden. Auf der anderen Seite benötigt dieser Prozess viele Ressourcen.

In Abbildung 3 lassen sich die unterschiedlichen Zuständigkeiten von PPI und PCP entlang der Wertschöpfungskette ableSEN.

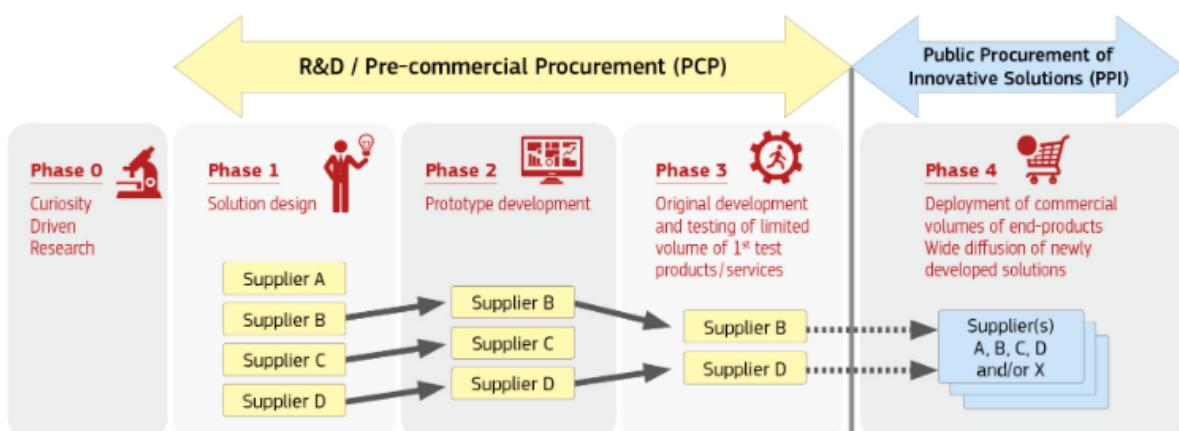


ABBILDUNG 3 UNTERSCHIEDUNG PCP UND PPI (ABB. EUROPEAN COMMISSION, 2014)

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

In Studien konnte gezeigt werden, dass mit innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung über längere Zeit hinweg größere positive Impulse auf die Innovation als mit herkömmlicher Förderung erreicht werden können (Zevgeld, 1981; Rothwell, 1984). In einer Umfrage der Europäischen Kommission, in der 1000 Firmen und 125 Organisationen über die Rolle der Nachfrage auf den Innovationsprozess befragt wurden, konnte sogar belegt werden, dass diese der bedeutendste unterstützende Faktor für neue Innovationen ist (BDL, 2013).

Als die wesentlichen positiven Aspekte der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung stellt Edler (2009) folgende vier Punkte in den Fokus:

1. Überwinden von Schwächen im System

Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung kann helfen strukturelle Nachteile auszugleichen. Oft fehlen den operativen BeschafferInnen Informationen über aktuelle Innovationen oder deren generelle technische Machbarkeit. Auf der anderen Seite haben die Innovationstreibenden oft nur ungenügende Kenntnis über aktuelle Bedarfe und Problemstellungen, um auf diese mit neuen Produkten (zeitgerecht) reagieren zu können.

2. Erreichen sozialer und politischer Ziele

Ein weiterer direkter positiver Effekt und oftmals der wesentliche Faktor für die beschaffende Stelle ist der Nutzen für die Gesellschaft. Durch die Beschaffung innovativer Produkte und Dienstleistungen sollen die Services für die Allgemeinheit verbessert werden. Darüber hinaus können dadurch politische oder auch soziale Ziele erreicht werden.

3. Modernisierung

Neben der tatsächlichen Entwicklung von Innovationen kann auch durch die Diffusion von Innovationen durch die öffentliche Hand eine enorme Wirkung erzielt werden. Studien haben gezeigt, dass auch durch Einkauf von ausländischen Innovationen eine positive Auswirkung auf den Standort und die Absorption neuartiger Technologien erreicht werden kann. Bihde (2006) konnte in einer Studie sogar nachweisen, dass Diffusion weitaus effektiver als reine Produktion von Innovationen für einen Standort sein kann.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

4. Schaffen eines Leitmarktes

Nicht zuletzt kann durch gezielte und abgestimmte öffentliche Nachfrage ein Leitmarkt kreiert werden.

Neben den zahlreichen positiven Aspekten nachfrageseitiger Innovationspolitik ist ein wichtiger Auslöser für das vermehrte Interesse der letzten Jahre sicherlich auch die aufgrund der Wirtschaftslage zunehmende Beschränkung von Fördermitteln und die Notwendigkeit der Budgetkonsolidierung. Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung wird in diesem Zusammenhang als ein durchaus attraktives Werkzeug dargestellt, um die F&E-Quote eines Landes auf budgetschonende Art und Weise zu erhöhen. Das ist auch für Österreich von großer Relevanz, wenn man sich das Ziel einer F&E-Quote von 3,76 % des BIP bis zum Jahr 2020 vor Augen hält, die aller Wahrscheinlichkeit nach in dieser Höhe nicht erreicht werden kann (RFTE, 2015). Was in diesem Kontext aber oft übersehen wird ist, dass innovationsfördernde öffentliche Beschaffung mit einem enormen Aufwand von Ressourcen und Koordination einhergeht und nicht ohne zusätzliche Budgetmittel erfolgreich umzusetzen ist.

Eine exakte Erhebung zum Ausmaß der innovationsfördernden Beschaffung oder des Volumens der öffentlichen Beschaffung im Allgemeinen ist derzeit in Österreich nicht vorhanden. Bestehende Angaben sind reine Schätzungen und beruhen auf keinem einheitlichen und flächendeckend erhobenen Datenmaterial. Auf EU Ebene geht man durchschnittlich von 18,6 % des BIP aus (European Commission, 2014), die in die öffentliche Beschaffung fließen. In Abbildung 4 zeigt die Daten von 2006 für 19 europäische OECD Länder (OECD, 2009). Österreich liegt mit seinen Ausgaben im Bereich der öffentlichen Beschaffung knapp unter dem Durchschnitt der 19 Mitgliedstaaten. Basierend auf einer Studie im Auftrag des damaligen BMWFJ (Clement & Walter, 2010) wurden die Ausgaben für öffentliche Beschaffung in Österreich auf 40 Mrd. € geschätzt.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

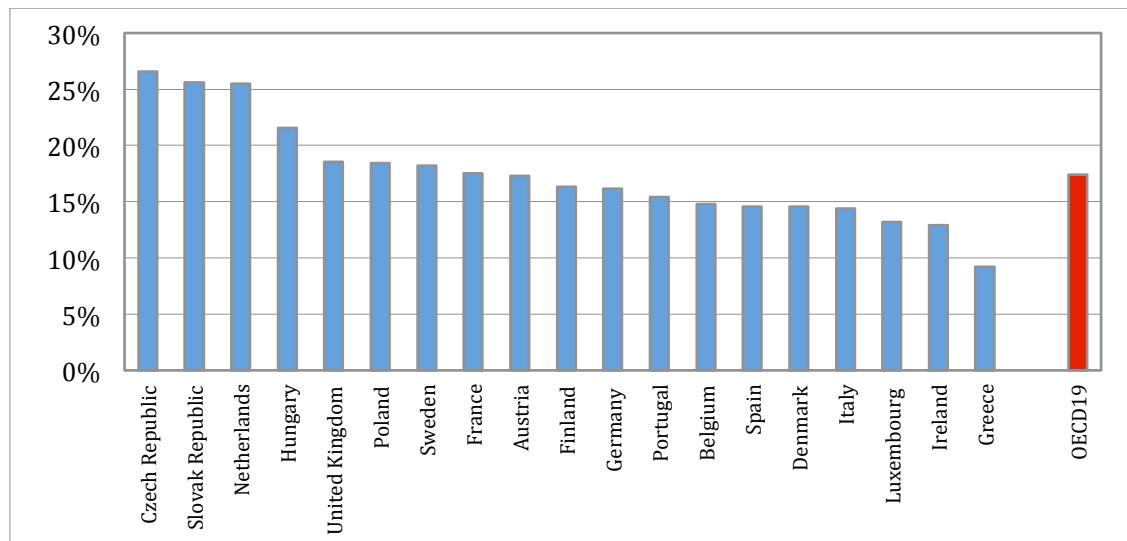


ABBILDUNG 4 PROZENTSATZ DER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG AM BIP (OECD, 2009)

Trotz der unklaren Datenlage, kann man davon ausgehen, dass jährlich eine beachtliche Summe in die öffentliche Beschaffung fließt. Wenn es also gelänge auch nur einen Teil davon für innovationsfördernde öffentlichen Beschaffung heranzuziehen (Schätzungen gehen von 2-5 % aus) birgt diese Maßnahme ein großes Potential für die Innovationskraft Österreichs.

Entgegen der landläufigen Meinung, dass der Staat im Innovationsprozess nur eine untergeordnete und generell eine rein administrative Rolle einnimmt, stellt Mazzucato (2014) eindrücklich dar, dass die Rolle des Staates sehr wohl gestalterisch und innovationsfördernd sein kann. Viele bahnbrechende Innovationen wie die Eisenbahn, das Internet oder Errungenschaften der Pharmaforschung gehen wesentlich auf Initiativen des Staates zurück. Die Entwicklung des iPhones wird zwar oft als ein Paradebeispiel des freien Marktes angeführt, Mazzucato gelingt es aber darzulegen, dass dabei keine einzige Technologie ohne staatliche Förderung zum Einsatz kam (siehe Abbildung 5).³

³ In Kapitel 4.1.3 wird im Detail auf den speziellen Fall der innovationsfördernden Beschaffungspolitik der USA eingegangen.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

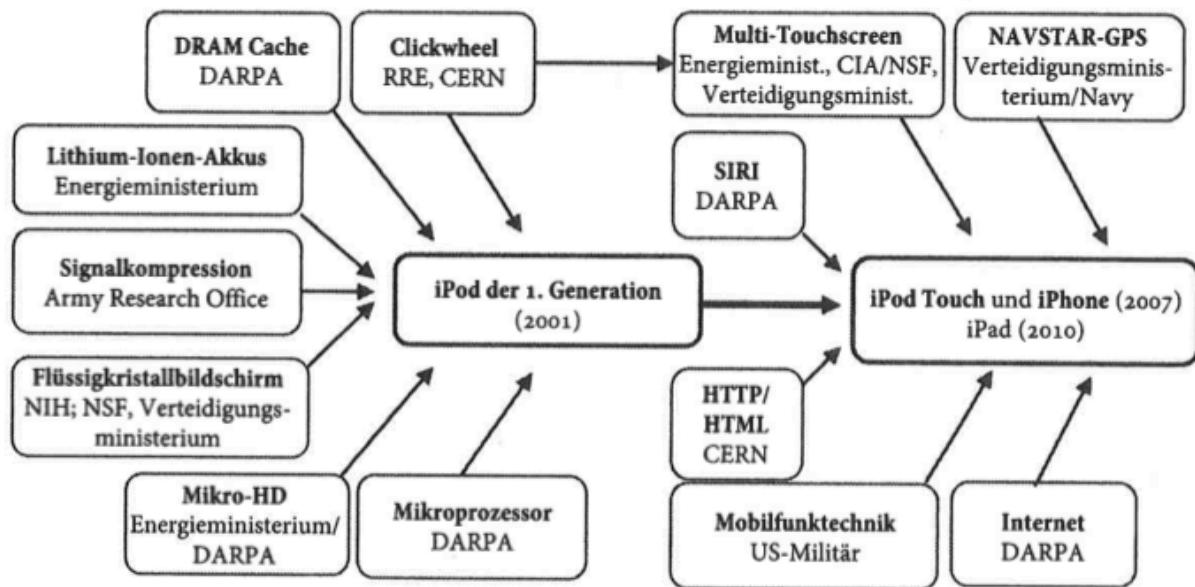


ABBILDUNG 5 EINGESETZTE TECHNOLOGIEN BEI DER ENTWICKLUNG DES IPHONES (MAZZUCATO, 2014)

Der Staat hat eine enorme Macht und auch Verantwortung, wirklich innovative Ideen, für die es oft aufgrund des hohen Risikos keine privaten Investoren gibt, zu fördern und voranzutreiben. Die EU empfiehlt dabei folgende konkrete Handlungsfelder für den Staat (European Commission, 2014):

1. Finanzielle Unterstützung

Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung soll hinreichend finanziell unterstützt und mit personellen Ressourcen versehen werden. Darüber hinaus sollen auch entsprechende Maßnahmen gesetzt werden, um das mit innovationsfördernder Beschaffung verbundene Risiko zu minimieren.

2. Politische Steuerung

Es braucht einen politischen Willen und eine Strategie, die breit abgestimmt ist und in die nationale FTI-Strategie eingebettet ist, um innovationsfördernde öffentliche Beschaffung zu implementieren.

3. Ausbildung und Qualifizierung

Die Umsetzung eines so umfassenden Vorhabens braucht kompetente und motivierte Personen die für die Umsetzung verantwortlich sind. Das erfordert umfassende Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen.

Bei all den positiven Aspekten die eine nachfrageseitige Innovationspolitik und im Speziellen die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung mit sich bringt, kommt es in der Praxis oft zu Schwierigkeiten

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

und Widerständen bei der Umsetzung. Öffentliche Beschaffung ist per se risikoavers und hat in erster Linie auf ökonomische Kriterien zu achten, um mit den öffentlichen Geldern möglichst wirtschaftlich umzugehen. Das heißt aber auch, dass das System Innovationen gegenüber grundsätzlich vermeidend gegenübersteht. Auf den ersten Blick sind innovative Güter und Dienstleistungen oft mit höheren Kosten verbunden und aufgrund der Neuheit und der fehlenden Erfahrungen mit dem Produkt ist es häufig nicht klar ersichtlich, welches Risiko mit der Anschaffung verbunden ist. Innovation kann also oftmals nur ein Nebenprodukt der öffentlichen Beschaffung sein und ist auch in den gesetzlichen Rahmenbedingungen als solches verankert (siehe Kapitel 3.1).

Viele der Schwierigkeiten bei innovativen Beschaffungsprozessen sind auf eine Vielzahl an involvierten Personen mit oft sehr unterschiedlichen Interessenslagen zurückzuführen. So nennen Edler et al. (2005) folgende Akteure die typischerweise bei Beschaffungsprozessen involviert sind:

- Leitungsebene einer Organisation
- Finanzabteilung
- Fachabteilung
- NutzerInnen der Technologien oder Dienstleistungen
- Rechtsabteilung
- Beschaffungsabteilung oder SpezialistInnen innerhalb oder außerhalb der Institution

Diese verschiedenen Interessensgruppen spielen auf kleiner Ebene, z.B. auf der Ebene einzelner Gemeinden, aber auch bei der Umsetzung großer Beschaffungsprojekte auf nationaler Ebene eine wesentliche Rolle. Die Interessen können dabei stark variieren. Während die (politische) Leitungsebene in der Regel komplexe politische Ziele, wie beispielsweise die Förderung von Innovation, mit öffentlicher Beschaffung erreichen möchte, werden die Finanzverantwortlichen vor allem die Wirtschaftlichkeit im Auge behalten, während die Rechtsabteilung vor allem die nationalen und gesetzlichen Rahmenbedingungen in den Fokus rücken werden.

Daher ist ein wesentlicher Aspekt in der erfolgreichen Umsetzung einer nationalen Strategie im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung das abgestimmte Vorgehen und die notwendige intensive Kooperation über Ressorts hinweg. Es muss ein mit allen Stakeholdern abgestimmter Prozess vollzogen werden, der einen hohen koordinativen Aufwand und natürlich auch Mehrkosten verursacht. Im Fokus sollte dabei auch ein Diskurs zwischen BeschafferInnen und AnbieterInnen stehen.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

2.2.FAZIT

Es ist unbestritten, dass die nachfrageseitige Innovationspolitik großes Potential birgt. Will Österreich weiterhin das gesetzte Ziel erreichen, im Jahr 2020 zu den Innovation Leader zu gehören, wird es unumgänglich sein, alle Hebel dafür in Bewegung zu setzen und dieses Ziel konsequent weiter zu verfolgen. Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung kann hier einen wichtigen Teil dazu beitragen Österreichs Ziele zu erreichen. Man muss sich jedoch bewusst machen, dass die Umsetzung mit einem hohen Aufwand verbunden ist und ernstzunehmende Herausforderungen mit sich bringt. Diese gilt es rechtzeitig zu identifizieren, um in geeigneter Form damit umgehen zu können.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

3. NATIONALE AKTIVITÄTEN IM BEREICH INNOVATIONSFÖRDERNDER ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG

Dieses Kapitel soll einen Überblick über die Aktivitäten im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung in Österreich geben. Dabei werden nicht so sehr einzelne Good Practice Beispiele auf Projektebene in den Fokus gestellt, sondern vielmehr strukturierte Initiativen.

Zu Beginn des Kapitels steht ein Überblick über die wesentlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Akteure im Bereich der (innovationsfördernden) öffentlichen Beschaffung.

3.1. RECHTLICHE GRUNDLAGEN

3.1.1. BUNDESVERGABEGESETZ

Als die wichtigste rechtliche Grundlage in Österreich dient das Bundesvergabegesetz (BVergG, 2006), das als eine umfassende Rechtsvorschrift die Vergabe von öffentlichen Aufträgen in 351 Paragraphen regelt.

Der Fokus liegt dabei vor allem auf folgende Bereiche:

- der Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten,
- dem Diskriminierungsverbot,
- dem Grundsatz des freien und lauteren Wettbewerbes,
- der Gleichbehandlung aller BewerberInnen und BieterInnen und
- der Verpflichtung zur Vergabe an befugte, leistungsfähige und zuverlässige UnternehmerInnen zu angemessenen Preisen.

Das Bundesvergabegesetz (2006) unterscheidet folgende Arten von Vergabeverfahren:

TABELLE 1 DARSTELLUNG DER VERFAHRENSARTEN NACH BVERG 2006

Verfahrensart	Erläuterung
Das offene Verfahren	Es wird eine unbeschränkte Anzahl an Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert.
Das nicht offene Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung	Nach der öffentlichen Aufforderung an UnternehmerInnen Teilnahmeanträge abzugeben, werden ausgewählte BewerberInnen (min. 5) zur Abgabe von Angeboten aufgefordert.
Das nicht offene Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	Es wird eine beschränkte Anzahl von Unternehmen aufgefordert Angebote abzugeben.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	Nach der öffentlichen Aufforderung an Unternehmen Teilnahmeanträge abzugeben, werden ausgewählte BewerberInnen (min. 3) zur Abgabe von Angeboten aufgefordert. Danach kann über den gesamten Auftragsinhalt verhandelt werden.
Das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	Einladung einer beschränkten Anzahl von BewerberInnen ein Angebot abzugeben. Danach kann über den Auftragsinhalt verhandelt werden.
Die Direktvergabe	Hier wird eine Leistung direkt bezogen. Es können davor formlos Angebote eingeholt werden oder unverbindliche Preisauskünfte erfragt werden.
Die Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung	Es wird die Ausschreibung einer unbeschränkten Anzahl von Unternehmen bekannt gemacht und dann nach Einholung von einem oder mehreren Angeboten der Auftrag formfrei vergeben.
Die Rahmenvereinbarung	Eine Vereinbarung ohne Abnahmeverpflichtung zwischen einem oder mehreren AuftraggeberInnen und einem oder mehreren Unternehmen, die die Bedingungen für die Aufträge festlegt. Auf Grund einer Rahmenvereinbarung wird nach Abgabe von Angeboten eine Leistung von einer Partei der Rahmenvereinbarung mit oder ohne erneuten Aufruf zum Wettbewerb in Anspruch genommen.
Das dynamische Beschaffungssystem	Ein vollelektronisches Verfahren für die Beschaffung von Leistungen, bei denen die allgemein auf dem Markt verfügbaren Merkmale den Anforderungen des Auftraggebers genügen. Bei einem dynamischen Beschaffungssystem wird eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen öffentlich zur Abgabe von unverbindlichen Erklärungen zur Leistungserbringung aufgefordert und alle geeigneten Unternehmen, werden zur Teilnahme am System zugelassen. Bei einem dynamischen Beschaffungssystem wird die Leistung nach einer gesonderten Aufforderung zur Angebotsabgabe von einem Teilnehmer am dynamischen Beschaffungssystem bezogen.
Der wettbewerbliche Dialog	Der Auftraggeber führt, nachdem eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen öffentlich zur Abgabe von Teilnahmeanträgen aufgefordert wurde, mit ausgewählten BewerberInnen einen Dialog über die Details des Auftrags. Ziel des Dialogs ist es, eine oder mehrere den Bedürfnissen und Anforderungen des Auftraggebers entsprechende Lösungen zu ermitteln, auf deren Grundlage dann die jeweiligen BewerberInnen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden.

Innovation ist in der Form eines sekundären Kriteriums im Bundesvergabegesetz berücksichtigt: „*Im Vergabeverfahren kann auf innovative Aspekte 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.*“ (BVerG § 19 (7)).

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Vor allem die Subschwellenwerte, die festschreiben, wann ein Verfahren öffentlich ausgeschrieben werden muss, sind von großer Relevanz im Vergaberecht und haben direkten Einfluss auf die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (siehe Kapitel 6.2.1.4). Die aktuellen Subschwellenwerte liegen bei 100.000 € bzw. bei 1.000.000 € bei Bauprojekten. Unter diesem Auftragsvolumen sind z.B. Direktvergaben möglich.

An dieser Stelle wird auch erwähnt, dass vorkommerzielle Beschaffung (PCP), also die Beschaffung von F&E-Dienstleistungen unter Anwendung des Ausnahmetatbestands § 10 Z 13 BVergG, nicht unter das Vergabegesetz fällt.

3.1.2. EU-VERGABERICHTLINIEN

Neben den österreichischen Normen und rechtlichen Rahmenbedingungen ist auch das EU-Recht von großer Bedeutung und verpflichtend in den Mitgliedsstaaten umzusetzen. Vor allem die definierten Schwellenbereiche (siehe Tabelle 2) sind dabei zu berücksichtigen. Übersteigt eine Ausschreibungssumme diese Grenzen, wird davon ausgegangen, dass sie von grenzüberschreitendem Interesse ist und eine Angebotslegung aus dem Ausland auf Grund der hohen Auftragssumme relevant ist. Die Ausschreibung muss daher öffentlich und auf EU-Ebene erfolgen.

TABELLE 2 SCHWELLENWERTE DER EU

Bauaufträge	€ 5.186.000
Liefer- und Dienstleistungsaufträge	€ 207.000
Sektorenaufträge sowie Aufträge im Bereich Verteidigung und Sicherheit für Lieferungen und Dienstleistungen	€ 414.000
Liefer- und Dienstleistungsaufträge der zentralen öffentlichen Auftraggeber (z.B. Ministerien)	€ 134.000

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Aufgrund der aktuellen Änderungen im EU-Vergaberecht⁴ müssen bis zum Frühjahr 2016 vor allem folgende Neuerungen im Bundesvergabegesetz umgesetzt werden:

- Schwerpunktsetzung auf Qualität, Umwelt- und Sozialaspekte und Innovationen,
- Vergabeverfahren für „Innovationspartnerschaften“,
- Vereinfachung der Eigenerklärung,
- Stärkung der Losvergabe,
- Präzisierung der In-House-Vergabe und
- Pflicht zur e-Vergabe.

Vor allem das neue Vergabeverfahren der „Innovationspartnerschaften“ bietet eine Unterstützung für die Umsetzung innovativer Lösungen bei öffentlichen Beschaffungsprojekten. So heißt es in der Presseaussendung⁵ zur Veröffentlichung der Neuerungen im EU-Vergabegesetz: „Die neue "Innovationspartnerschaft" wird es Behörden ermöglichen, mit einer Ausschreibung ein bestimmtes Problem anzugehen, ohne möglichen Lösungen vorzugreifen, und so dem Auftraggeber und dem Bieter Spielraum für die Entwicklung gemeinsamer Initiativen lassen.“

3.1.3. WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO) ÜBEREINKOMMEN ÜBER DAS ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNGWESEN

Das WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen stellt das wichtigste internationale Abkommen im Bereich öffentlicher Beschaffung dar. Im Rahmen des WTO-Übereinkommens ist Österreich unter anderem verpflichtet, Daten über die öffentliche Beschaffung zu berichten (siehe Kapitel 6.2.1.3). Die dafür zuständige Stelle ist das Bundeskanzleramt.

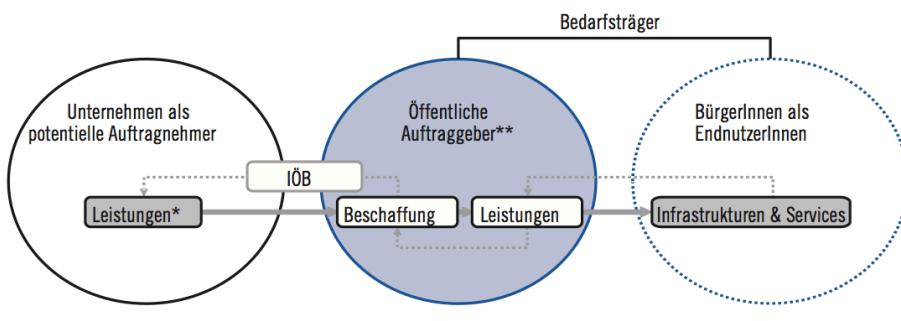
3.2. AKTEURE

Öffentliche Beschaffung ist ein komplexes Thema bei dem zahlreiche Akteure involviert sind. Wie in Abbildung 6 ersichtlich, fungiert die öffentliche Beschaffung als Bindeglied zwischen der Wirtschaft auf der einen und den BürgerInnen auf der anderen Seite, da die öffentliche Beschaffung naturgemäß in erster Linie die Verbesserung der Services und Dienstleistungen für die BürgerInnen zum Ziel hat.

⁴ Übersicht siehe http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules/current/index_de.htm

⁵ Details siehe <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20140110IPR32386/html/Öffentliche-Auftragsvergabe-Bessere-Qualität-und-mehr-Leistung-für-den-Preis>, veröffentlicht am 15.01.2014; Zugriff am 13.07.2015

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“



* Leistungen lt. Bundesvergabegesetz: Ausführung von Bauleistungen & Lieferung von Waren & Erbringung von Dienstleistungen

** ÖAG lt. Bundesvergabegesetz: Bund, Länder, Gemeinden & Einrichtungen im Allgemeininteresse & Sektorenauftraggeber

ABBILDUNG 6 BESCHAFFUNGSPROZESS (ABB. FTI-BERICHT, 2015 NACH BUCHINGER 2012)

Zu der Gruppe der öffentlichen Stellen gehören alle Gebietskörperschaften, also der Bund, die Länder und Gemeinden, alle nachgelagerten Behörden, die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sowie alle öffentlichen Unternehmen. Betrachtet man dieses Ausmaß an involvierten öffentlichen Stellen wird einem klar, welch enorme Anzahl an unterschiedlichen Institutionen betroffen ist und wie heterogen diese sind.

Zusätzlich zu dieser Fülle an unterschiedlichen Institutionen ist innerhalb jeder dieser Einrichtungen in jedem einzelnen Beschaffungsprozess eine Vielzahl an unterschiedlichen Personen (Leitungsebene, Finanzabteilung, Fachabteilung, Rechtsabteilung, Beschaffungsabteilung, NutzerIn) involviert. Wie in Kapitel 2.1 bereits dargestellt haben diese Personen im Regelfall unterschiedliche Interessen und ein unterschiedliches Verständnis von öffentlicher Beschaffung.

Öffentliche Beschaffung ist zum großen Teil eine Angelegenheit, die die jeweiligen Institutionen vorrangig intern lösen, allerdings gibt es zwei Einrichtungen die als zentrale Dienstleister in diesem Bereich tätig sind, die BBG und die BIG.

Die **Bundesbeschaffung GmbH (BBG)** ist der wesentliche Einkaufsdienstleister der öffentlichen Einrichtungen und gehört zu 100 % dem Bundesministerium für Finanzen. Derzeit verfügt die BBG über ca. 95 MitarbeiterInnen. Über abgeschlossene Verträge in 27 definierten Beschaffungsgruppen⁶ bietet die BBG ihren KundInnen der öffentlichen Einrichtungen über 270.000 Produkte und Dienstleistungen (z.B. im Werbebereich) an. Laut Tätigkeitsbericht der BBG (BBG, 2014) wurden im vergangenen Jahr insgesamt 1,182 Mio. € von den KundInnen abgerufen. Der Bund beschafft in definierten Kategorien Produkte über

⁶ siehe Details unter http://www.bbg.gv.at/fileadmin/daten/Downloads/vkc/VO_Beschaffungsgruppen_BBG.pdf

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

die BBG. Länder, Gemeinden und nachgelagerte Einrichtungen steht es frei dieses Angebot zu nutzen. Nach Angaben der BBG können über 18 % der Kosten im Vergleich zur Einzelbeschaffung eingespart werden.

Die **Bundesimmobiliengesellschaft (BIG)** besitzt und verwaltet die meisten öffentlichen Gebäude und versteht sich dabei vorrangig als Dienstleister für die Republik Österreich, deren Institutionen und ausgegliederte Gesellschaften. Die Liegenschaften werden von der BIG verwaltet, sie ist aber auch für Um- und Neubauten verantwortlich. Das breite Portfolio besteht aus über 320 Schulstandorten, 21 Universitäten und Spezialimmobilien (wie Kirchen oder Justizanstalten).

Die **IÖB-Servicestelle** wurde in der BBG angesiedelt und fungiert als zentrale Ansprechstelle für den Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung im Rahmen der Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts (Details siehe 3.4). Die IÖB-Servicestelle wird zu 100 % aus Mitteln der beiden projektverantwortlichen Ministerien BMVIT und BMWFW finanziert. Die Servicestelle besteht derzeit aus ca. vier Vollzeitäquivalenten.

3.3. ÜBERBLICK DER BISHERIGEN NATIONALEN ENTWICKLUNGEN

Bezugnehmend auf die europäischen und internationalen Entwicklungen im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung und einer immer größer werdenden Rolle als innovationspolitische Maßnahme wurden in den letzten Jahren auch in Österreich gezielte Aktivitäten in diesem Bereich gesetzt. Seit 2011 handeln die beiden Ministerien (BMVIT und BMWFW) weitgehend abgestimmt und erarbeiteten gemeinsam das Österreichische Leitkonzept zur IÖB (IÖB, 2012). Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die bisherigen Maßnahmen und Entwicklungen zur Förderung der innovativen öffentlichen Beschaffung gegeben.

In Abbildung 7 sind die Aktivitäten seit dem Jahr 2007 zusammengefasst dargestellt. Aufbauend auf mehrere beauftragten Studien (Buchinger, 2009a, 2009b; Buchinger & Steindl, 2009; Buchinger & Pfliegl, 2011; Clement & Walter, 2010), der Veröffentlichung des Leitfadens für innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (procure_inno, BMWA, 2007) und bezugnehmend auf die FTI-Strategie der Bundesregierung (2011), in der die Bedeutung innovationsfördernder öffentlichen Beschaffung betont wird, starteten die involvierten Ministerien 2011 einen gemeinsamen Prozess zur Erstellung eines österreichischen Leitkonzepts für die IÖB. Unter Einbeziehung aller wesentlichen Stakeholder wurde das Leitkonzept erarbeitet und im Ministerrat (2012) beschlossen.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Seit 2013 nimmt die von beiden Ministerien eingesetzte und finanzierte IÖB-Servicestelle (siehe Kapitel 3.2) eine wichtige Funktion in der Realisierung und Unterstützung des IÖB-Leitkonzeptes ein. Ein wichtiger Meilenstein auf politischer Ebene konnte 2013 durch die Aufnahme von „Innovation“ als ein weiteres sekundäres Beschaffungskriterium in das Bundesvergabegesetz (BVergG, § 19 (7)) erreicht werden.

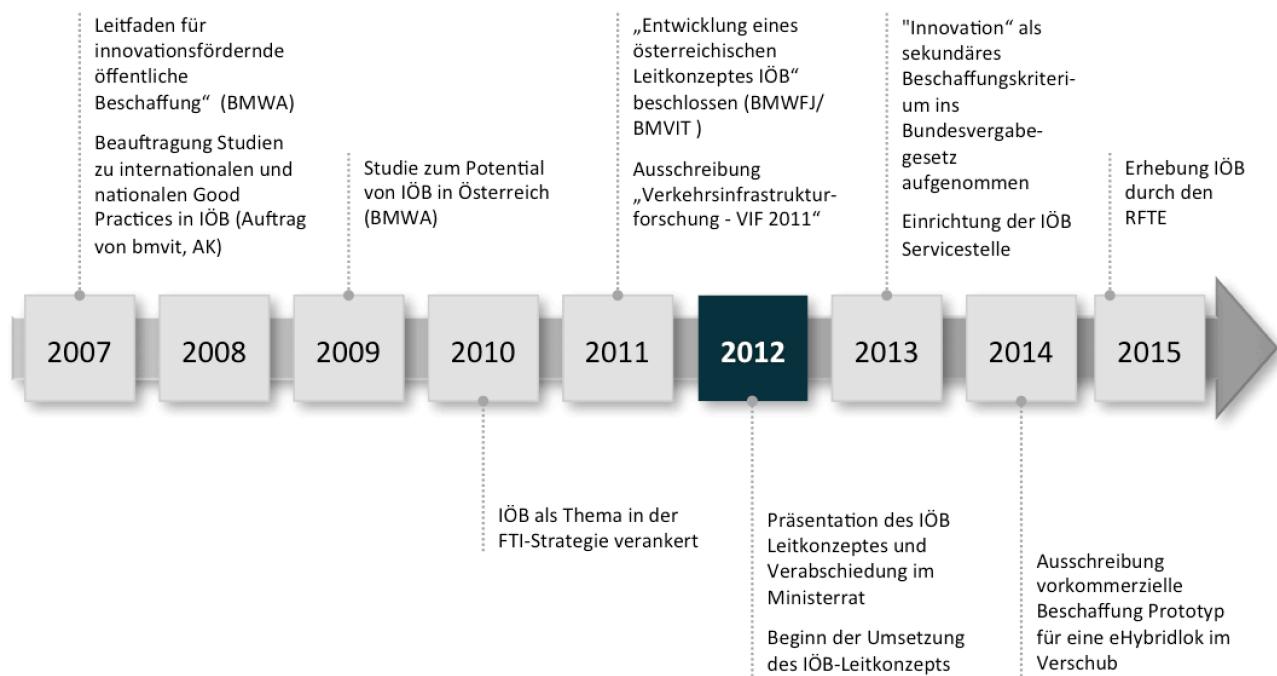
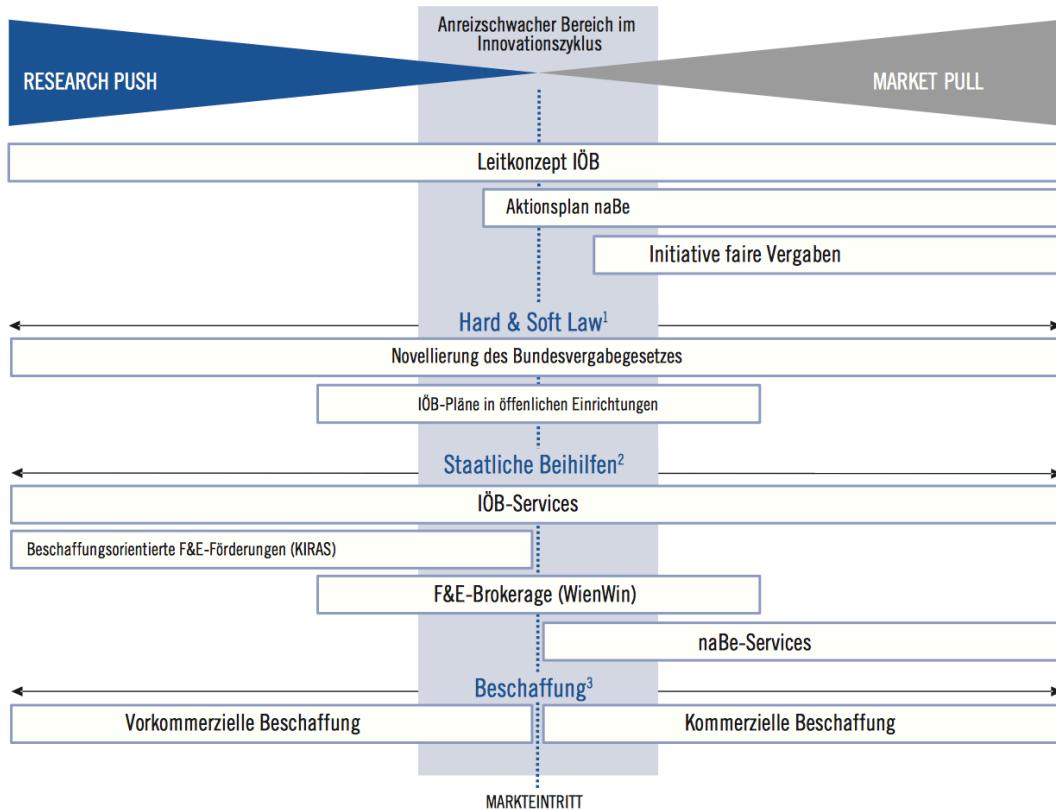


ABBILDUNG 7 DARSTELLUNG DER BISHERIGEN ENTWICKLUNGEN (EIGENE DARSTELLUNG)

Wie im Österreichischen Forschungs- und Technologiebericht der Bundesregierung (2015) dargestellt (siehe Abbildung 8), versteht die Regierung ihre Bemühungen in einem breiten Policy Mix, der mit unterschiedlichen Initiativen den ganzen Bereich des Innovationszyklus abdecken soll.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“



IÖB Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung: Nationales Leitkonzept

naBe Nachhaltige Beschaffung: Nationaler Aktionsplan

Faire Vergaben sichern Arbeitsplätze: Sozialpartner-Initiative

WienWin: Regionales F&E-Brokerage-Programm der Stadt Wien

KIRAS: Nationales Förderprogramm für Sicherheitsforschung

1) „Hard Law“ = Gesetze, „Soft Law“ = Strategien, Pläne, Abkommen etc.

2) Staatliche Beihilfen lt. EU „Framework of state aid for research & development & innovation“ (OJEU 2014/C/198)

3) Vorkommerzielle Beschaffung von F&E (pre-commercial procurement of R&D, PCP), kommerzielle Beschaffung von Innovation (commercial public procurement of innovative solutions, PPI) lt. den EU "Procurement Directives" (EU 2014/25, 2014/24) und deren Übertragung in das österreichische Bundesvergabegesetz (BVergG) (BGBl 2006/17)

ABBILDUNG 8 DARSTELLUNG DES BREITEN POLICY-MIX (ABB. FORSCHUNGS- UND TECHNOLOGIEBERICHT DER BUNDESREGIERUNG, 2015; NACH BUCHINGER, 2014)

3.4. IÖB-LEITKONZEPT FÜR ÖSTERREICH

Als die bedeutendste Initiative im Bereich der innovationsfördernder öffentlichen Beschaffung ist sicherlich das seit 2011 in Umsetzung befindliche IÖB-Leitkonzept (IÖB, 2012) zu nennen. Die Initiative wird gemeinsam von den beiden Ministerien (BMVIT und BMWFW) geleitet und wissenschaftlich durch das AIT (Mag. Eva Buchinger) begleitet. Bereits bei der Entwicklung des Leitkonzepts wurden insgesamt 90 Personen aus 45 Institutionen eingebunden. Als klares Ziel ist die „Erhöhung des Anteils des öffentlichen Beschaffungsvolumens, der für Innovationen eingesetzt wird“ definiert. Anhand der zuvor festgelegten

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Dreh- und Angelpunkte wurden entsprechend einem breiten „Policy Mix“ detaillierte Maßnahmen ausgearbeitet. In Abbildung 9 ist das IÖB-Leitkonzept im Überblick dargestellt.

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
	<ul style="list-style-type: none"> • Politisches Bekenntnis • Beschaffungsstrategien • Ziel- & Prioritätensetzung • Dialog • Nutzenvermittlung • Branchenspezifische Charakteristika • KMU 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifizierung / Weiterbildung • Institutionelle Verankerung • Risikoaversion von Beschaffern • Finanzierung • Bewusstseinsbildung • Kontrolle und Evaluierung 	<ul style="list-style-type: none"> Innovation als explizites und implizites sekundäres Beschaffungsziel
	Monitoring und Benchmarking		Wirkungsorientierung
Maßnahmen	IÖB-Pläne	ÖB-Servicestelle und IÖB-Kompetenzstellen	Vergaberechtliche Berücksichtigung
	Politischer Rückhalt	IÖB-Anreizprogramm und IÖB-Pilotprojekte	Etablierung eines Monitoringsystems
Synergien	FTI-Strategie	naBe-Aktionsplan	Leitmarktinitiative
			Europa 2020 und Innovationsunion

ABBILDUNG 9 ÜBERBLICK ÜBER DAS IÖB-LEITKONZEPT (IÖB, 2012)

Neben Maßnahmen auf strategischer Ebene wurden auch die operative und die rechtliche Ebene berücksichtigt. Darüber hinaus soll ein einheitliches Monitoring und Benchmarking etabliert werden. In Abbildung 10 sind die vier Ebenen des Maßnahmenkatalogs dargestellt (für eine detailliertere Darstellung siehe IÖB-Leitkonzept S. 69 ff).

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

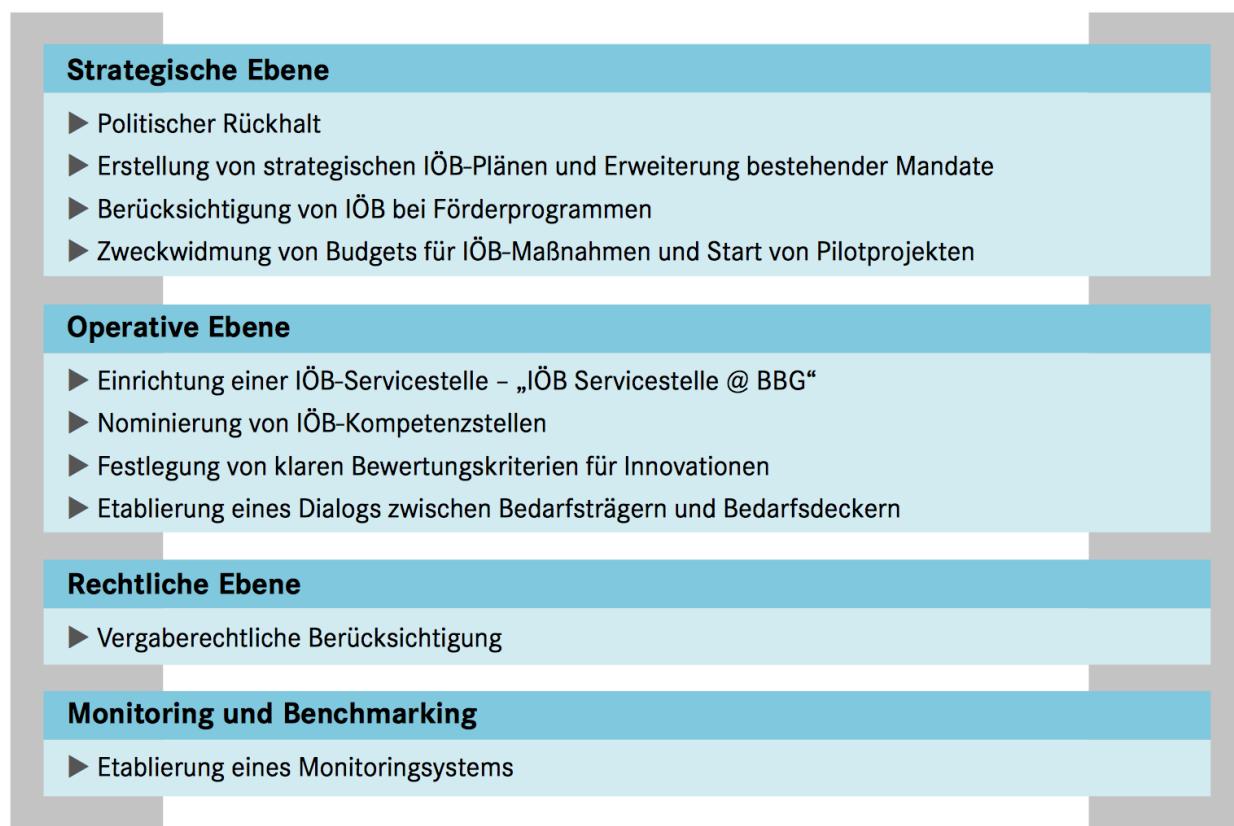


ABBILDUNG 10 MAßNAHMEN DES IÖB-LEITKONZEPTS (IÖB, 2012)

3.4.1. UMSETZUNGSSTAND DES IÖB-LEITKONZEPTS

Zum aktuellen Status der Maßnahmen wurden die verantwortlichen Stellen befragt. Nach Aussagen des IÖB-Leitungsteams ist eine umfangreiche Evaluierung des Leitkonzepts mit 2017 geplant, daher kann und soll an dieser Stelle der Umsetzungsstand nicht vollständig dargestellt und beurteilt werden. Die Ausführungen sind als ein erster Überblick und Anhaltspunkt zu sehen. Weiters wird auf den Österreichischen Forschungs- und Technologiebericht (2015) verwiesen, in dem ebenfalls der Status des IÖB-Leitkonzepts thematisiert wird. Eine detaillierte Übersicht des derzeitigen Umsetzungsstands, so weit beurteilbar, befindet sich im Anhang.

Strategische Ebene

Das Leitkonzept wurde im Ministerrat beschlossen und ist in der nationalen FTI-Strategie (2011) verankert. Die operative Abstimmung zwischen den beiden, für die Leitung und Umsetzung verantwortlichen, Ressorts, funktioniert aus Sicht des Studienteams gut.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Weiters wurde seitens der involvierten Ressorts auf strategischer Ebene die Umsetzung von Pilotprojekten festgeschrieben. Vor allem im Bereich der PCP gibt es einige größere Pilotprojekte, allen voran die von der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) durchgeführten Beschaffungsprojekte mit der ÖBB und der ASFINAG oder das Pilotprojekt des BMWFW in Kooperation mit der Burghauptmannschaft Österreich, das eine innovative Lösung bezüglich des Heizens und Kühlens historischer Gebäude zum Ziel hat.

Für eine detailliertere Darstellung der Pilotprojekte im vorkommerziellen Bereich siehe Kapitel 3.7.

Operative Ebene

Auf operativer Ebene werden die Maßnahmen ambitioniert umgesetzt. In der BBG wurde die IÖB-Servicestelle eingerichtet und diese ist seit 2012 mit zahlreichen Veranstaltungen präsent. In jedem Fall ist in der kurzen Zeit und mit den vorhandenen personellen Ressourcen ein vergleichbar hohes Maß an Awareness für das Thema innovationsfördernde öffentliche Beschaffung geschaffen worden. Dass Veranstaltungen zu konkreten Beschaffungen geführt hätten, war eher der Ausnahmefall, wie auch ein Assessment der Veranstaltungen zeigte (Buchinger & Kienegger, 2014). Die im Assessment empfohlenen konkreten Änderungsvorschläge, wie maßgeschneiderte Unterstützungsmaßnahmen für konkrete innovative Vorhaben und unterschiedliche Veranstaltungsformate (die inhaltliche Tiefe und TeilnehmerInnenanzahl betreffend) sollen in Zukunft auch vermehrt umgesetzt werden. So entsteht derzeit eine Online-Plattform, die die Vernetzung von BeschafferInnen und AnbieterInnen erleichtern soll. Zudem wurde auch ein IÖB-Projektwettbewerb ins Leben gerufen, bei dem die innovativsten Beschaffungsprojekte finanziell unterstützt werden. Hierfür stehen jährlich rund 80.000 € zur Verfügung, welche an die Siegerprojekte entsprechend der erreichten Punkteanzahl vergeben werden⁷.

Neben der Etablierung der IÖB-Servicestelle wurden Kompetenz- und Kontaktstellen bei der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG), der Österreichischen Gesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (GSV), der Austrian Energy Agency, der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft (FFG), der Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS), der Wirtschaftskammer Österreich und der Bundesländerplattform der Beschaffer definiert und eingerichtet. Die Kompetenz- und Kontaktstellen werden von der IÖB-Servicestelle und den Projektleitern bei Bedarf hinzugezogen, wenn es um die

⁷ Details siehe unter <http://www.ioeb.at/ueber-ioeb-und-die-servicestelle/news/news-detail/gewinner/>

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Themenauswahl für IÖB-Aktivitäten, das Design neuer Aktivitäten, der Auswahl der Preisträgerprojekte oder spezifische Fragestellungen, wie die Erstellung von Kriterien für die Auswahl von Projekten (FFG) geht. Darüber hinaus wirken die Kompetenz- und Kontaktstellen als Schnittstelle zu Innovationstreibenden.

Rechtliche Ebene

Im Leitkonzept wird die Aufnahme von Innovation als sekundäres Beschaffungskriterium gefordert. Die darin vorgeschlagene Formulierung, wurde 2013 im Gesetz wortgleich aufgenommen (BVergG, § 19 (7)).

Monitoring und Benchmarking

Die Statistik Austria wurde von den beiden verantwortlichen Ministerien beauftragt, eine Sondererhebung⁸ zur innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung durchzuführen. Die Erhebung wurde ab Ende 2013 insgesamt bei rund 800 öffentlichen Institutionen (Gemeinden, Sozialversicherungsträger, Bundes- und Landesinstitutionen,...) durchgeführt. Der versandte Fragebogen erklärt in Kürze, wann eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung vorliegt und umfasst folgende drei Fragen:

- *Wie hoch war die Summe der Ausgaben Ihrer Organisation für Beschaffung im Jahr 2013?*
- *Wie hoch schätzen Sie den Anteil der Ausgaben für innovationsfördernde Beschaffung (in Prozent) an den gesamten Ausgaben für Beschaffung Ihrer Organisation im Jahr 2013?*
- *Angabe über die Art der innovationsfördernden Beschaffung (Anteil in Prozent)?*
 - *Neuentwicklung*
 - *Erstkauf*
 - *Diffusion*

Nach Angaben der Projektleiter blieb der Rücklauf der Befragung stark hinter den Erwartungen zurück und die Aussagekraft der erhobenen Daten ist dementsprechend gering. Daher war zum Zeitpunkt der vorliegenden Erhebung noch nicht klar, ob die Ergebnisse veröffentlicht werden. Man möchte aber auch in der Zukunft Erhebungen durchführen und erwartet im Laufe der Zeit und durch eine verstärkte Etablierung des Konzepts der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung mehr Rücklauf.

⁸ Details siehe unter http://www.statistik.at/web_de/frageboegen/oeffentliche_einrichtungen/innovations_foerdernde_beschaffung/index.html

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Fazit

Das IÖB-Leitkonzept ist in seiner Konzeption und seinem Umfang durchaus anspruchsvoll und fundiert aufgesetzt. Besonders die Tatsache, dass zwei Ministerien gemeinsam und gut abgestimmt dieses Projekt initiiert haben und nun die Umsetzung durchführen, ist durchaus positiv zu bewerten. Die IÖB-Servicestelle als ein zentraler Ansprechpartner für BeschafferInnen sowie für Innovationstreibende ist als solches sehr zu begrüßen und hat zweifellos in der kurzen Zeit des Bestehens und angesichts relativ knapper Ressourcen ambitionierte Arbeit geleistet.

Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung ist aber ein komplexes Thema, das nicht in kurzer Zeit vollständig umgesetzt werden kann. Es gibt noch einiges Potential für die nächsten Jahre. Vor allen mit Blick auf die Datenlage zur innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung besteht noch Aufholbedarf. Es wurde zwar die Sondererhebung durch die Statistik Austria durchgeführt, der Rücklauf war allerdings gering und die Interpretation der Daten ist daher nur eingeschränkt möglich. Um eine fundierte Aussage über das Ausmaß der Zielerreichung des IÖB-Leitkonzepts tätigen zu können, ist eine gesicherte Datenlage unumgänglich. Das definierte Ziel „die Erhöhung des öffentlichen Beschaffungsvolumens, das für Innovation eingesetzt wird“, kann nur dann in der Umsetzung überprüft werden, wenn entsprechende Daten vorliegen.

Das Assessment der Veranstaltungen der IÖB-Servicestelle (Buchinger & Kienegger, 2014) hat gezeigt, dass ein relativ hohes Ausmaß an Awareness für das Thema geschaffen werden konnte, dadurch aber kaum tatsächliche Beschaffungen initiiert wurden.

Will man in Österreich nachfrageseitige Innovationpolitik ernsthaft und nachhaltig betreiben, braucht es breiteren politischen Rückhalt. Das Konzept ist in allen Strategiepapieren verankert, gleichzeitig gibt es aber nur sehr beschränkte finanzielle und personelle Ressourcen für die Umsetzung.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

3.5. WIENWIN

Die damalige ZIT GmbH als Technologieagentur der Stadt Wien und als Unternehmen der Wirtschaftsagentur Wien hat die Initiative WienWin⁹ ins Leben gerufen, um die Wiener Innovationstreibenden mit BeschafferInnen und ExpertInnen der Stadt Wien zusammenzubringen und so die Innovationskraft der regionalen Wirtschaft zu unterstützen. Neben spezifischen Veranstaltungsformaten und individueller Beratung stellt die Hauptaktivität eine Plattform dar, die innovative Dienstleistungen vorstellt und diese somit leichter für öffentliche BeschafferInnen zugänglich macht. Das Projekt gilt als internationales Best Practice Beispiel und wurde 2014 als erstes Projekt außerhalb Deutschlands mit dem Preis „Innovation schafft Vorsprung“ des deutschen Ministeriums für Wirtschaft und Energie ausgezeichnet. In Abbildung 11 sind die wesentlichen Eckpunkte der Initiative WienWin dargestellt.

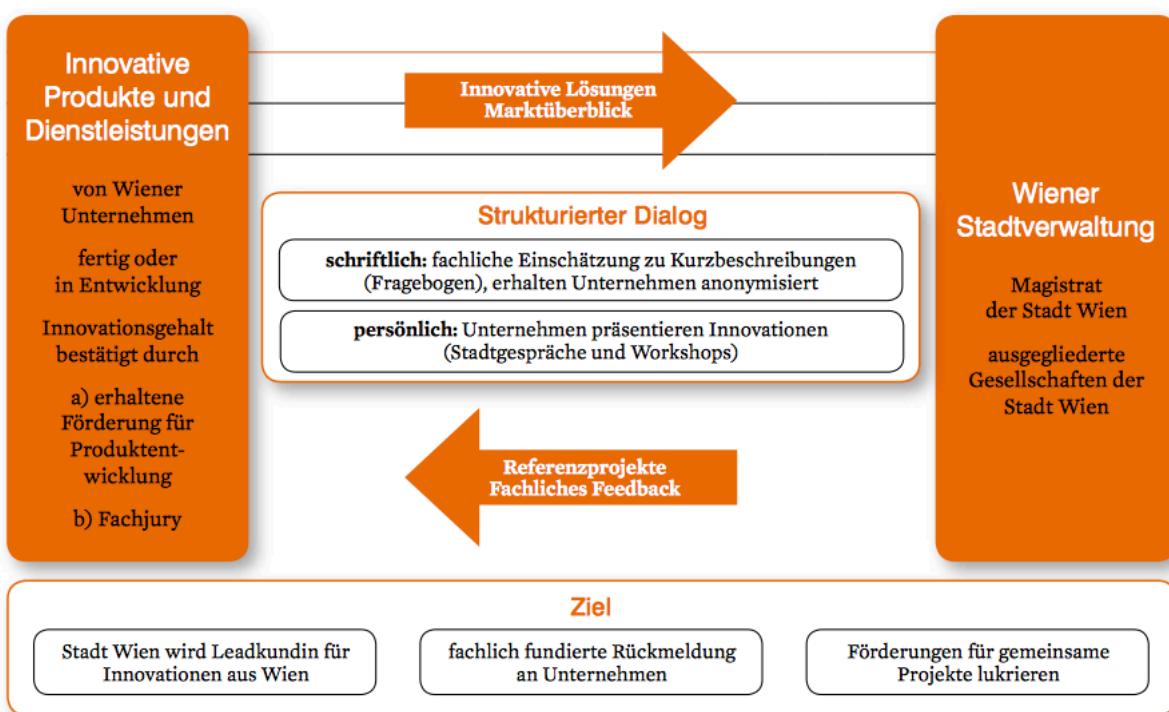


ABBILDUNG 11 DARSTELLUNG DER INITIATIVE WIENWIN (ZIT, 2013)

Wie eine qualitative Wirkungsanalyse bestätigte (Handler & Grasnick, 2014), schaffte man mit WienWin eine höhere Awareness und Präsenz des Themas innovationsfördernde öffentliche Beschaffung bei der

⁹ Details siehe <http://www.wienwin.at>, mittlerweile wird das Projekt durch die Wirtschaftsagentur Wien abgewickelt

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Stadt Wien. Konkrete Projekte blieben aber auch hier eher die Ausnahme. Um das Projekt auf die nächste Ebene zu heben, wurde 2013 gemeinsam mit einer Strategiegruppe an zukünftigen Handlungsfeldern (Buchinger et al., 2013) gearbeitet. Die Strategiegruppe definierte drei primäre Handlungsfelder mit insgesamt 16 detaillierten Handlungsoptionen (siehe Abbildung 12).

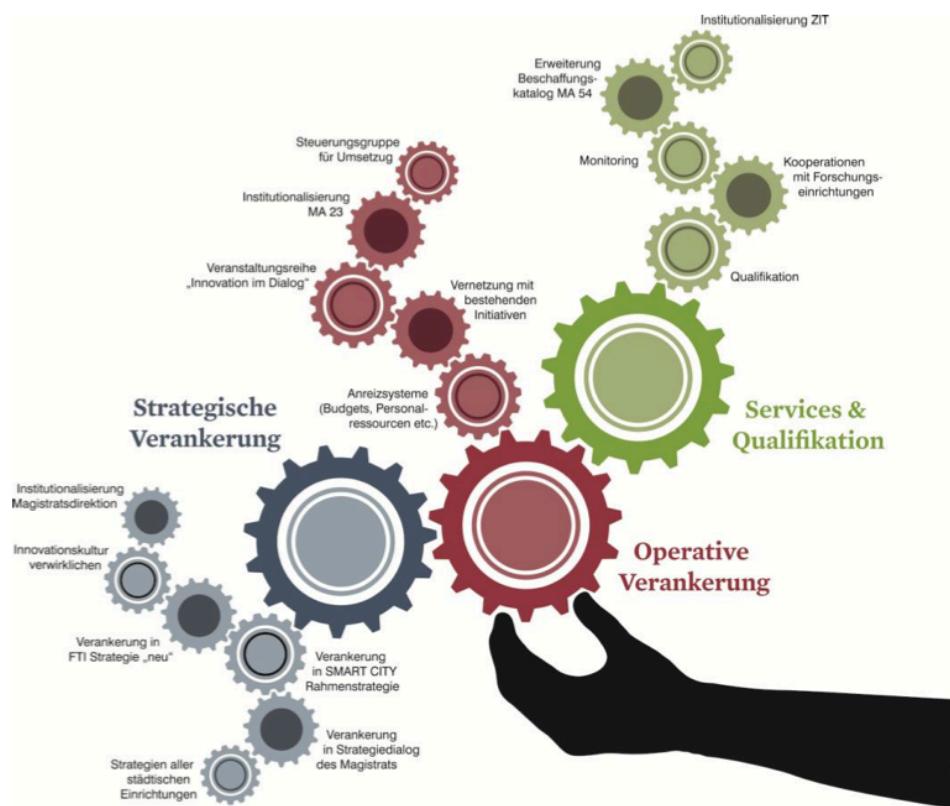


ABBILDUNG 12 ZUKÜNFIGE HANDLUNGSFELDER WIENWIN (BUCHINGER ET AL., 2013)

Neben einer verstärkten nachfrageseitigen Steuerung des Projekts war vor allem die zentrale Eingliederung in die Stadt Wien, vergleichbar mit „ÖkoKauf“¹⁰, eine zentrale Empfehlung. Das Konzept wurde der Stadt Wien vorgelegt, wobei bisher vor allem das Thema innovationfördernde öffentliche Beschaffung in allen Strategiedokumenten Eingang fand und auch politisch diskutiert wird. Die anderen Handlungsempfehlungen blieben bisher weitgehend ohne konkrete Umsetzung.

¹⁰ Details siehe <https://www.wien.gv.at/umweltschutz/oekokauf/>

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Die Wirtschaftsagentur selbst hat sich mittlerweile neu strukturiert. Das ehemalige WienWin-Team wurde aufgelöst und in die thematischen Teams eingegliedert. Man nimmt nun eine primär serviceorientierte Funktion und die ExpertInnenrolle ein. Im Fokus stehen dabei freie Austauschformate (z.B. Business Treffen), die auch von der Stadt Wien sehr gut angenommen werden.

Fazit

Die Initiative WienWin ist ein gutes Beispiel für ein sehr ambitioniertes Vorhaben, das von einzelnen hoch motivierten Personen getragen wird. Betrachtet man die Struktur und die Abhängigkeit genauer, wird klar warum es zu den auftretenden Problemen (wie etwa die ausbleibenden konkreten Beschaffungsprojekte) kommen musste. Das Projekt entstand in einer Zeit, in der das Thema innovationsfördernde öffentliche Beschaffung noch recht neu und unbekannt war. Auf einer strategischen Ebene wurde das Thema erst nach und nach in die nationalen und regionalen Dokumente aufgenommen und auf operativer Ebene war das Konzept noch lange nicht durchgedrungen. Das Team von WienWin baute also auf wenig Vorwissen auf und hatte somit viel an grundsätzlicher Informationsarbeit zu leisten. Man hatte auf Grund der Struktur der Initiative natürlich rein beratende und informative Funktion und keinen direkten Einfluss auf Beschaffungsprozesse oder deren Abwicklung und Organisation innerhalb der Stadt Wien. Der Vorschlag der Strategiegruppe, das Thema innerhalb der Stadt Wien zu verankern und zu institutionalisieren wird auch im Rahmen dieser Studie, als sinnvolle Möglichkeit für die Zukunft gesehen, um das Projekt nachfrageseitig zu verankern, wo es sicherlich am meisten Wirksamkeit entfalten könnte.

3.6. ÖSTERREICHISCHER AKTIONSPLAN ZUR NACHHALTIGEN ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG – NABE

Auch im Bereich der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung handelt es sich oft um Produkte oder Dienstleistungen, die auf Grund Ihrer Neuartigkeit als innovativ anzusehen sind, daher soll an dieser Stelle auch auf den österreichischen Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung¹¹ eingegangen werden (BMLFUW, 2010a, 2010b, 2010c).

Der Aktionsplan wurde 2010 im Ministerrat beschlossen (BMLFUW, 2010c) und wird seither unter der Federführung des Lebensministeriums (BMLFUW) und in Zusammenarbeit mit Delegierten der Bundesministerien, der Länder, des Städte- und Gemeindebundes, der BBG, der BIG und der Sozialpartner umgesetzt. Unter nachhaltiger Beschaffung versteht man dabei die Beschaffung umweltfreundlicher

¹¹ Details siehe <http://www.nachhaltigebeschaffung.at>

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Produkte und Dienstleistungen, die sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Beschaffung sowie die Beschaffung von Produkten und Leistungen bei deren Herstellung soziale Standards eingehalten werden.

Dabei verfolgt der Aktionsplan die Erreichung vier wesentlicher Ziele: 1. Verankerung der nachhaltigen Beschaffung in Österreich, 2. Sicherung der bestehenden Vorreiterrolle in Österreich, 3. Koordination aller nationalen Aktivitäten der NaBE und 4. Abbau der Hemmnisse in der Umsetzung nachhaltiger Beschaffung.

Als drei wesentliche Kriterien der nachhaltigen Beschaffung sind die ökologischen, ökonomischen und sozialen Kernkriterien definiert, die bisher unterschiedlich weit ausdifferenziert wurden. Es gibt detaillierte Handlungsempfehlungen für Produktgruppen als Hilfestellung für die operativen BeschafferInnen.

Fazit

Die Vernetzung zwischen dem IÖB-Leitkonzept und dem NaBe-Aktionsplan beruht bisher hauptsächlich auf der Durchführung von gemeinsamen Veranstaltungen¹² und gegenseitiger Unterstützung durch Bewerbung der Aktivitäten. Die bisherigen Kooperationsmaßnahmen sind zu begrüßen, die Abstimmung auf strategischer Ebene über die drei beteiligten Ministerien hinweg, ist aber derzeit nur im geringen Ausmaß gegeben. Beide Projekte richten sich an öffentliche BeschafferInnen und fordern eine neue Art des Beschaffens ein. Sinnvoll wäre ein gemeinsamer Masterplan für beide Initiativen. Unter anderem wäre der weitere Ausbau der gemeinsamen Aus- und Weiterbildung von operativen BeschafferInnen, die sich bisher auf ein jährliches Grundlagen- und Vertiefungsseminar an der Verwaltungskademie des Bundes beschränkt, anzuregen. (siehe Kapitel 6.2.2.2).

¹² Details siehe <http://www.ioeb.at/leistungen/vernetzung-und-veranstaltungen/news-detail/ecovation-3009-01102015/>

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

3.7. PILOTPROJEKTE IM VORKOMMERZIELLEN BEREICH

Laut dem Österreichischen Forschungs- und Technologiebericht der Bundesregierung (2015) gibt es derzeit vier Pilotprojekte im Bereich vorkommerzieller Beschaffung von F&E (pre-commercial procurement, PCP). Zwei Pilotprojekte (eines in Kooperation mit der ASFINAG und eines mit ÖBB INFRA) wurden bereits Ende 2014 abgeschlossen. Ein weiteres Pilotprojekt wird derzeit mit ÖBB PRODUKTION zum Thema eHybrid-Lok abgewickelt. Das vierte Pilotprojekt geht auf die Initiative des BMWFW zurück, das gemeinsam mit der Burghauptmannschaft Österreich eine innovative Lösung für das Heizen und Kühlen historischer Gebäude beschaffen möchte.

TABELLE 3 ÜBERSICHT ÜBER DIE PCP PILOTPROJEKTE (ÖSTERREICHISCHER FORSCHUNGS- UND TECHNOLOGIEBERICHT, 2015)

Beschaffer	Problem	Lösungen via PCP	Laufzeit
ASFINAG	Mobiles Verkehrsmanagementsystem für Baustellen & Großereignisse	MOVEBAG (mobile Sensorkomponenten, mit wenigen Handgriffen vor Ort montierbar) MOVE BEST (mobile, energieautarke, dynamisch steuerbare Komponenten und Anzeige)	05/2012 – 09/2014
ÖBB INFRA	Detektion von Naturgefahren	SART (Frühwarnung für initiale Hangbewegungen mit Impact Sentinel Sensoren) NATURGEFAHREN-RADAR (mittels Hochfrequenzradartechnik energieautarke Detektion von Massenbewegungen) RISKCAST (mobile, dezentrale Datenerfassung unter Einbeziehung meteorologischer Informationen)	05/2012 – 09/2014
ÖBB PRODUKTION	eHybrid-Lok mit und ohne Oberleitung		05/2014 – 12/2016
Burghauptmannschaft	Heizen & Kühlen historischer Gebäude		09/2014 -

Die Projekte zeichnen sich durch einen hohen Grad an Innovation und einen intensiven Austausch mit den möglichen AnbieterInnen hinsichtlich technischer Machbarkeit und innovativsten Lösung aus. Der detaillierte Ablauf ist in Abbildung 13 ersichtlich. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass Österreich im Vergleich zur EU einen anderen Weg beschreitet und den PCP-Prozess in zwei und nicht wie vorgeschlagen in drei Schritten abwickelt.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

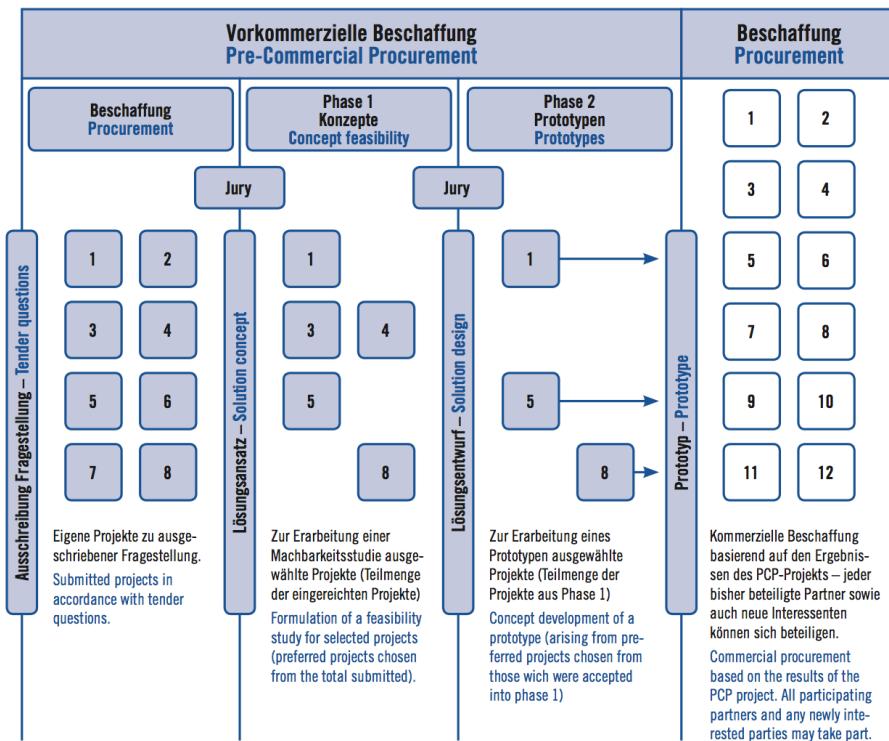


ABBILDUNG 13 DARSTELLUNG DES PCP-MODELLS IN ÖSTERREICH (ABB. FTI-BERICHT, 2015)

Zum Zeitpunkt der Erhebung war allerdings noch nicht klar, ob die Pilotprojekte auch wirklich mit einer tatsächlichen (umfangreichen) Beschaffung durch die öffentliche Hand einhergehen beziehungsweise ob Pläne dahingehend umgesetzt werden. Eine Evaluierung der PCP-Pilotprojekte als eines der kostenintensivsten Instrumente im Rahmen des IÖB-Leitkonzepts ist noch ausstehend, wäre aber durchaus ratsam.

3.8. FAZIT

Strukturierte nationale Bemühungen im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung sind noch nicht sehr verbreitet. Die bedeutendste Initiative in Österreich ist sicherlich das IÖB-Leitkonzept, das versucht als zentrales Projekt der Regierung die Umsetzung von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung voranzutreiben. Daneben gibt es vereinzelte Initiativen wie zum Beispiel WienWin oder NaBe, sowie einzelne Best Practice Beispiele bereits erfolgter innovativer Beschaffungen. Vergleicht man Österreich jedoch mit anderen europäischen Staaten sind die Aktivitäten nur mit geringen Ressourcen ausgestattet.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

4. INTERNATIONALE GOOD PRACTICE BEISPIELE UND DER VERGLEICH ZU ÖSTERREICH

Im folgenden Kapitel werden einige internationale Good Practice Beispiele im Detail dargestellt und ein Vergleich mit der Situation der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung in Österreich gezogen. Bei der Auswahl der Beispiele wurde vor allem auf die Verfügbarkeit von Daten und Evaluierungen so wie Sekundärliteratur geachtet, um einen möglichst guten Einblick in die jeweilige spezifische Situation des Landes zu erhalten. Es standen dabei nicht so sehr einzelne Good Practice Aktivitäten im Fokus, sondern vielmehr die allgemeine Strategie, die Governance und die operative Umsetzung auf nationaler Ebene.

Ausgangspunkt für die Auswahl war eine erste Sichtung der Literatur, in der bereits 2005 eine Fraunhoferstudie im Auftrag der Europäischen Kommission (Edler et al., 2005) die EU-15 Länder und ausgewählte Nicht-EU Länder hinsichtlich ihrer Aktivitäten im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung verglichen hat.

Damals kam man zu dem Schluss, dass nur wenige Länder das Thema systematisch auf einer politischen Ebene bearbeiten. Die großen Ausnahmen waren dabei die USA und Großbritannien. Den Beginn einer strukturierten Umsetzung zeigte damals bereits Dänemark. Dieses Bild bestätigt sich in einer Studie aus dem Jahr 2011 (Kincsö & Edler, 2011) zur nachfrageseitigen Innovationspolitik der EU Mitgliedsstaaten, die ebenfalls Großbritannien und Dänemark als besonders aktiv identifizierte.

Aus diesen Überlegungen und auf Grund einer vergleichsweise guten Datenlage wurden im Rahmen dieser Studie die drei folgenden Länder im Detail betrachtet: Dänemark, Großbritannien und die USA.

Darüber hinaus gibt es natürlich auch europäische und internationale einzelne Good Practice Beispiele.

Für einen weiterführenden Einblick in das Thema kann auf Lember, Kattel & Kalvet (2014) verwiesen werden, die elf Länder auf ihre Aktivitäten im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung umfassend analysiert haben und deren Darstellungen maßgeblich in das vorliegende Kapitel eingeflossen sind. Einen Überblick über alle EU-Mitgliedsstaaten sowie Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island bieten, wie schon erwähnt, Kincsö und Edler (2011).

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

4.1. INTERNATIONALE GOOD PRACTICE BEISPIELE

4.1.1. DÄNEMARK

Ausgangssituation

Dänemark führt nach Schweden die Gruppe der Innovation Leader an (Europäische Kommission, 2015) und weist wirtschaftlich eine sehr gute Performance auf. Betrachtet man das Wirtschaftswachstum der letzten Jahre, verzeichnet dieses jedoch einen immer langsameren Anstieg.

Erst in den 1990er Jahren begann Dänemark mit der Privatisierung großer Unternehmen und steht so zeitlich hinter der Entwicklung vieler EU Länder. Die Governance ist sehr föderalistisch geprägt und die einzelnen Regionen verfügen über sehr viel Autonomie, weswegen viele Prozesse auch zersplittert und wenig zentral gesteuert sind.

Die Ausgaben im Bereich der öffentlichen Beschaffung belaufen sich auf jährlich ca. 39 Mrd. € und betragen somit 16 % des BIP¹³.

Policy

Bis 2005 gab es noch keine relevante Policy zur innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung. Erstmals adressiert wurde das Thema 2004 vom dänischen Rat für Innovationen und 2009 vom Rat für Technologie. Bis dahin beschränkte sich die Beschäftigung mit öffentlicher Beschaffung vor allem auf ökonomische Aspekte. Mittlerweile ist Innovation im Kontext der öffentlichen Beschaffung in den nationalen Strategiepapieren prominent verankert (Dänemark, 2012).

Operative Durchführung

Obwohl Dänemark relativ föderal organisiert ist und die Beschaffung dadurch auch zersplittert abgewickelt wird, gibt es die National Procurement Organisation (SKI)¹⁴, die zentral für die öffentliche Beschaffung verantwortlich ist. Die SKI ist zu 55 % im Eigentum des Ministeriums für Finanzen und zu 45 % im Eigentum der Bundesländer. Bisher war die Hauptaufgabe vor allem auf ökonomische Belange fokussiert und Innovation spielte eher eine untergeordnete Rolle. Es wurden 50 Rahmenverträge mit 850 Anbietern abgeschlossen und zu den beschaffenden Stellen gehören um die 32.000 Organisationen.

¹³ <http://en.kfst.dk/~media/KFST/Publikationer/Engelsk/2012/Account%20of%20competition%20in%20publicly%20provided%20services%202012%2001012012.pdf>

¹⁴ Details siehe <http://www.ski.dk/viden/Sider/SKI-in-English.aspx>

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Konkrete Aktivitäten

Die bisherigen Aktivitäten im Bereich der öffentlichen Beschaffung von Innovation haben sich in Dänemark vor allem auf den sozialen Bereich in Form von Public-Private Innovation Partnerships (PPI) konzentriert. Die Initiativen sind eher informell zu sehen. Es werden in erster Linie Gelder für die Durchführung der Projekte zur Verfügung gestellt. Kritisiert wird (Lember, Kattel & Kalvet, 2014), dass die Nachfrageseite nicht klar im Fokus steht und es keinen strukturierten Austausch zwischen den beschaffenden Stellen und Innovationstreibenden gibt. Darüber hinaus enden die Kooperationen oft, bevor ein Produkt oder innovative Dienstleistung tatsächlich beschafft wird. Evaluationen der PPI Initiative sind eher rar, daher können nur eingeschränkte Einschätzungen abgegeben werden.

Resümee

Die beiden wesentlichen Treiber für die nachfrageseitige Innovationspolitik sind zum einen die wirtschaftliche Situation in Dänemark, (langsameres Wachstum der Wirtschaft in den letzten Jahren), die das Beschreiten neuer Wege unabdingbar macht, und zum anderen der Rückhalt auf politischer sowie strategischer Ebene.

In regionalen Studien wurden als wesentliche Hemmnisse für innovationsfördernde Beschaffung vor allem die fehlende Erfahrung, die hohe Risikowahrnehmung und insbesondere die Angst vor Fehlern identifiziert (Überblick siehe Lember, Kattel & Kalvet, 2014, S. 119).

Zentraler Kritikpunkt ist die Fokussierung auf einzelne PPI Projekte, die die Nachfrageseite nicht in den Mittelpunkt stellen und oftmals ohne konkrete Anschaffung bleiben.

4.1.2. GROßBRITANNIEN

Ausgangssituation

Großbritannien liegt im Mittelfeld der Innovation Follower, ist im Innovation Union Scoreboard (European Commission, 2015) aber klar vor Österreich positioniert. Generell steht die Wirtschaft solide da, auch wenn mit der Wirtschaftskrise 2008 ein Einbruch verbunden war.

Die Ausgaben im Bereich der öffentlichen Beschaffung belaufen sich auf jährlich ca. 238 Mrd. Pfund (entspricht ca. 342 Mrd. €) und betragen somit in etwa 16 % des BIP (HM Treasury, 2012).

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Policy

Großbritannien gehört im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung zur Gruppe der „First Mover“ und wird immer wieder als internationales Best Practice Beispiel genannt. In den letzten zehn Jahren wurden mehr als 20 offizielle Dokumente zum Thema innovationsfördernde öffentliche Beschaffung veröffentlicht und das Thema ist stark in den politischen Zielsetzungen verankert.

In den letzten Jahren, verbunden mit dem Wechsel der Regierung, wurden immer mehr Bemühungen sichtbar, die in Richtung einer vermehrten Effizienz und Kostensenkung in der öffentlichen Beschaffung gehen. Diese Entwicklungen werden durchaus kritisch gesehen, da sie einer vermehrten Innovationförderung durch öffentliche Beschaffung entgegenstehen könnten.

Operative Durchführung

Der britische Staat ist stark föderalistisch organisiert und somit gibt es auch zahlreiche Akteure im Rahmen der öffentlichen Beschaffung. Auf Bundes- und Landesebene befassen sich zahlreiche verschiedene Institutionen und Serviceeinrichtungen, die sich mit öffentlicher Beschaffung befassen. Eine der wichtigsten Einrichtungen in diesem Zusammenhang ist das „Office of Government Commerce“, das nach einigen Jahren beim Finanzministerium 2011 zentral im „Cabinet Office“ als Teil der „Efficiency and Reform Group“ angesiedelt wurde. Es erfüllt vor allem die Funktion der Strategieentwicklung und zeigt sich für große Pilotprojekte verantwortlich.

Konkrete Aktivitäten

Die meisten Aktivitäten werden in Form sehr spezifischer Projekte im Bereich der vorkommerziellen Beschaffung abgewickelt, die mitunter einen klaren thematischen Fokus haben.

Ein Beispiel ist die Initiative „Public-Private Procurement Compacts¹⁵“, die Unternehmen, darunter besonders kleinen und mittleren Unternehmen, ein klares Signal für eine bedeutende öffentliche und auch private Nachfrage nach neuen Technologien mit geringen oder keinen Kohlenstoffemissionen geben wollte. Die teilnehmenden öffentlichen und privaten Institutionen verpflichteten sich dabei, die entwickelten Innovationen zu einem gewissen Prozentsatz auch tatsächlich zu beschaffen.

¹⁵ <http://www.fuelcelltoday.com/news-archive/2012/may/uk-government-launches-trio-of-low-carbon-public-private-procurement-compacts>

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Ein weiteres Beispiel ist das Modell „Forward Commitment Procurement¹⁶“, das ursprünglich im Bereich von innovativen Umwelttechnologien entwickelt wurde und später auf Energieeffizienz mit dem Fokus auf Gesundheitswesen erweitert wurde.

Fazit

Großbritannien gilt nach wie vor als eines der Vorzeigeländer im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung, auch über die europäischen Grenzen hinaus. Es wird aber dennoch vielfach kritisiert (Lember, Kattel & Kalvet, 2014), dass sich die Bemühungen auf einzelne Projekte beschränken, die vergleichsmäßig wenig Volumen umfassen und oftmals nicht über die Phase eines Pilotprojekts hinausgehen. In diesem Kontext wird auch die extreme Zersplitterung der öffentlichen Beschaffung angeführt, die es oft verhindert oder zumindest erschwert, eine Diffusion der Innovationen auf andere Bereiche des öffentlichen Sektors zu ermöglichen. Die einzelnen Ministerien und übrigen öffentlichen Einrichtungen handeln weitestgehend unabgestimmt.

Die Etablierung einer zentralen verantwortlichen Stelle für nachfrageseitige Innovationspolitik und deren Ansiedelung an einer hierarchisch hohen Stelle wird aber besonders positiv bewertet.

4.1.3. USA

Ausgangssituation

Die Vereinigten Staaten sind eine wirtschaftliche Großmacht und die Ausgaben im Bereich der öffentlichen Beschaffung betragen jährlich rund 530 Mrd. US Dollar (entspricht rund 489 Mrd. €). Schätzungen gehen davon aus, dass die USA 20 Mal mehr Gelder im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung investiert als es die EU in ihrer Gesamtheit tut. Auch wenn man das große Budget des Militärsektors nicht in die Berechnung aufnimmt, kann man immer noch von einer vierfachen Summe ausgehen. Dieses hohe Volumen im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung und die Tatsache, dass die starke Innovationspolitik der USA besonders für die Europäische Union als Vorbild für eigene Initiativen herangezogen wird (Europäische Kommission, 2010a; 2010b), rechtfertigt die nähere Betrachtung in diesem Kontext.

¹⁶ <https://www.gov.uk/government/publications/forward-commitment-procurement-know-how-programme>

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Policy

In den USA hat innovationsfördernde öffentliche Beschaffung eine lange Tradition und ist untrennbar mit der Rüstungs- und Sicherheitsindustrie verbunden. Der militärische Nutzen steht sicherlich seit den Weltkriegen im Mittelpunkt, mittlerweile wird dieser aber stark durch einen zusätzlichen kommerziellen Nutzen ergänzt und viele weitere Ministerien maßgeblich miteinbezogen. Sehr häufig wird der Fokus auf einen dualen Nutzen gelegt, so soll eine neue Technologie nicht nur für den militärischen Sektor sondern auch für den kommerziellen Sektor einsetzbar sein. Dabei werden die Risiken vor allem im Bereich vorkommerzieller Projekte immer häufiger zwischen Staat und privatem Sektor aufgeteilt.

Operative Durchführung

Eine Vielzahl von regionalen Institutionen spielt im Bereich der öffentlichen Beschaffung eine wichtige Rolle. Hier findet sich der Verteidigungsbereich, aber auch der Sicherheits- und Raumfahrtbereich wieder. All diese Akteure verfügen über eine große Anzahl unterschiedlicher Instrumente im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung. Zum einen fungieren sie als großer Leitmarkt und beschaffen innovative Produkte und zum anderen entwickeln sie gemeinsam mit den Unternehmen innovative Lösungen für komplexe Probleme.

Konkrete Good Practice Beispiele

An dieser Stelle soll besonders auf das Programm SBIR¹⁷ eingegangen werden, das sich vor allem an KMU und Start ups richtet. Es handelt sich dabei um den weltweit größten „seed capital fund“. Das Programm besteht seit den frühen 1980er Jahren und hat bisher über 130.000 Projekte mit insgesamt 34 Mrd. US Dollar unterstützt. Das jährliche Ausmaß der Förderung beläuft sich auf rund 2,5 Mrd. US Dollar. Das Programm SBIR deckt 60 % der gesamten (auch privaten) Investitionen im Hochrisikobereich ab.

Resümee

Kein anderes Land investiert mehr in die Entwicklung wirklich bahnbrechender Innovationen mit einem extrem hohen Risikolevel, wie die USA es tun. Vor allem die Initiativen im Bereich der Förderung von KMU und Start Ups bleiben international ohne Vergleich. Die Geschichte der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung in den USA ist mit Blick auf die Rüstungsindustrie natürlich nicht ohne Einschränkungen auf die europäischen Länder umlegbar.

¹⁷ Details siehe unter <https://www.sbir.gov>

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

4.2. FAZIT UND VERGLEICH MIT ÖSTERREICH

Betrachtet man die verschiedenen Ansätze der nachfrageseitigen Innovationspolitik der skizzierten Länder drängen sich einige Punkte auf, die es gilt näher zu beleuchten und in den österreichischen Kontext zu stellen. In TABELLE 4 sind dabei noch einmal die Eckdaten zusammengefasst.

TABELLE 4 ÜBERSICHT DES LÄNDERVERGLEICHS

Land	Ausgaben öffentliche Beschaffung in Mrd. €/Jahr	Anteil am BIP	Zentrale Abwicklung
Österreich	40	17,3 %	Hoher Grad an Fragmentierung
Dänemark	39	16 %	Weitgehend zentralisiert
Großbritannien	342	16 %	Hoher Grad an Fragmentierung
USA	489	3,15 %	Hoher Grad an Fragmentierung

Großbritannien gilt nach wie vor als ein Vorzeigeland im Bereich der nachfrageseitigen Innovationspolitik und hat enormes geleistet. Blickt man aber auf die derzeitigen Entwicklungen, scheint es eine Rückentwicklung oder zumindest Stagnation zu geben. Auch Österreich hat in kurzer Zeit einiges erreicht und sollte den eingeschlagenen Weg weiterhin verfolgen.

Am Beispiel von Dänemark wird kritisiert, dass viele PPI Projekte ohne tatsächlichen Beschaffungsvorgängen enden. Großbritannien hält dieser Gefahr entgegen und die öffentlichen und privaten Einrichtungen verpflichten sich schon im Vorhinein, die Innovationen auch tatsächlich zu beschaffen. Auch der Ansatz das Risiko zwischen öffentlichem und privatem Sektor aufzuteilen, erscheint zielführend und sollte auch in Österreich vermehrt berücksichtigt werden.

Vor allem anhand des Beispiels Großbritannien wird immer wieder kritisiert, dass die Breite an Akteuren im öffentlichen Beschaffungsprozess und die Fragmentierung der Zuständigkeiten dazu führt, dass zum einen Strategien nur schwer auf breiter Ebene umgesetzt werden können und zum anderen, dass eine Diffusion erfolgreicher Beschaffungen von Innovationen nur schwer auf andere Ressorts möglich ist, da diese meist

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

nicht abgestimmt agieren. Diese Problematik besteht auch in Österreich und es sollten in diesem Bereich vermehrt Maßnahmen gesetzt werden.

Ein wichtiges Element ist eine zentrale Stelle die sich hauptverantwortlich für die Umsetzung einer flächendeckenden nachfrageseitigen Innovationspolitik in Form der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung zeigt. Diese sollte zentral und in der Hierarchie weit oben angesiedelt sein. In Österreich ist mit der IÖB-Servicestelle an der BBG eine zuständige Stelle geschaffen worden, was sehr zu begrüßen ist.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

5. INTERVIEWS

5.1. VORGANGSWEISE

Zwischen Juni und Juli 2015 wurden elf halbstandardisierte Interviews mit Stakeholdern und ExpertInnen im Bereich der österreichischen nachfrageseitigen Innovationspolitik durchgeführt. Neben den für das IÖB-Leitkonzept verantwortlichen Ressorts BMVIT und BMWFW, der IÖB-Servicestelle in der BBG, der BBG, VertreterInnen einzelner Kompetenz- und Kontaktstellen (definiert im Rahmen des IÖB-Leitkonzepts), wurden auch mit der Wiener Wirtschaftsagentur, der ASFINAG und der Transparency International Österreich Gespräche geführt.

Folgende Fragen wurden gestellt. Im Rahmen der Interviews war es auch möglich, Input über diese Fragen hinausgehend zu geben. Die spezifischen Fragen zum IÖB-Leitkonzept wurden in erster Linie den Projektverantwortlichen und den Kompetenzstellen gestellt.

Allgemeine Fragen zum Thema innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich:

- Welche Aktivitäten setzen Sie im Bereich der nachfrageseitig getriebenen Innovationsförderung?
- Welches allgemeine Bild haben Sie zur innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung in Österreich?
- Gibt es Ihrer Meinung nach Hemmnisse bei der Umsetzung innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung in Österreich?

Spezifische Fragen zum IÖB-Leitkonzept:

- Welche Bereiche deckt das IÖB-Leitkonzept Ihrer Meinung nach gut ab?
- Welche Bereiche deckt das IÖB-Leitkonzept eher weniger ab?
- Wie ist Ihre Schnittstelle zum IÖB-Leitkonzept?

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Um ein möglichst breites Bild über die Aktivitäten und die Sichtweise zur innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung auf Ebene der Bundesländer zu bekommen, wurde im Rahmen der Plattform FTI-Österreich Feedback zu folgenden Punkten erbeten:

- *Welche Aktivitäten im Bereich der innovativen öffentlichen Beschaffung werden in Ihrem Bundesland gesetzt?*
- *Welche strukturellen Hemmnisse für eine breit umgesetzte innovationsfördernde Beschaffung verorten Sie auf Bundes- und Landesebene?*
- *Welchen konkreten Handlungsbedarf zur Forcierung innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung in Österreich sehen Sie aktuell gegeben?*

5.2. ERGEBNISSE DER INTERVIEWS

Zusammenfassend wurden von Seiten der Interviewten vor allem folgende Punkte in den Vordergrund gestellt:

Die positiven Aspekte des IÖB-Leitkonzepts

Nimmt man alle Gespräche zusammen, erhält man durchwegs das Bild, dass im Rahmen der Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts in den vergangenen Jahren gute Arbeit geleistet wurde. In diesem Kontext wurde in den Gesprächen vor allem betont, dass es durch die Veranstaltungen der IÖB-Servicestelle gelungen ist, die Awareness für dieses Thema zu erhöhen. Weiters wurde oftmals auch betont, dass der bisher erreichte Umsetzungsstand des IÖB-Leitkonzepts vor dem Hintergrund der relativ geringen personellen Ressourcen der Servicestelle und der begrenzten Budgetmittel positiv zu bewerten ist.

Die Grenzen des IÖB-Leitkonzepts

Das IÖB-Leitkonzept befindet sich in der Umsetzungsphase, aber es gibt noch viel Potential an Aktivitäten für die Zukunft. In diesem Kontext wurde immer wieder angeführt, dass eines der Hauptprobleme darin liegt, die operativen BeschafferInnen durch die gesetzten Maßnahmen auch tatsächlich zu erreichen und zu innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung zu bewegen. Das gelinge nach Aussage der Interviewten

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“ zurzeit nur unzureichend. Angemerkt wurde auch der enorme Dokumentationsaufwand, den die IÖB-Servicestelle leistet. So wird beinahe jede größere Veranstaltung umfangreich dokumentiert.

Die Motivation operativer BeschafferInnen, innovative Beschaffungsvorgänge zu tätigen

In den Gesprächen wurde immer wieder betont, dass nur wenige Anreize für öffentliche BeschafferInnen bestehen, tatsächlich innovative Produkte und Dienstleistungen zu beschaffen. Als mögliche Gründe wurden genannt, dass innovative Beschaffungen oft mit höheren (Anschaffungs-)Kosten, einem erhöhten Risiko und enormem Recherchebedarf verbunden sind. Oftmals würden, so einige InterviewpartnerInnen, die operativ Verantwortlichen von den Vorgesetzten mit dem Risiko und der Entscheidung alleine gelassen.

Vor allem bei PCP-Projekten wurden in den Interviews der enorme Aufwand und das damit verbundene Risiko als Haupthindernisse genannt. Es sei mit einer langen Projektdauer und einem hohen Koordinationsaufwand zu rechnen. Als weiteres wesentliches Hemmnis wurde die oft langwierige Einigung auf Nutzungs- und Eigentumsrechte für die entwickelten Produkte angeführt.

Die Qualifikation der operativen BeschafferInnen

Die Interviewten betonten die sehr unterschiedliche Qualifikation und das teilweise nur geringe Know-How, das BeschafferInnen im Rahmen der IÖB-Veranstaltungen aufweisen. Während einige TeilnehmerInnen über Expertenwissen und langjährige Erfahrungen verfügen, kämen die meisten Personen mit nur geringem Vorwissen zu den Veranstaltungen.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen

Entgegen den Erwartungen bewerteten die Befragten die Möglichkeiten, die der rechtliche Rahmen für innovationsfördernde öffentliche Beschaffung bereithält, als durchaus ausreichend. Es bestand Einigkeit darüber, dass es nicht die Gesetze sind, die eine umfassende Umsetzung innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung einschränken, sondern vielmehr die Gesetzesauslegung. Viele der operativen BeschafferInnen würden sich im immer gleichen Schema bewegen und die bestehenden Möglichkeiten nicht nutzen. Als mögliche Gründe für dieses Verhalten wurden neben der Angst vor rechtlichen Folgen auch die fehlende Erfahrung und der vermeintliche Mehraufwand genannt. Weiters wurde argumentiert, dass man im öffentlichen Bereich auch von einer gewissen Versorgungspflicht sprechen kann und daher

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

unerprobte und somit langwierige Vergabeverfahren oder potentielle Rechtsstreitigkeiten in diesem Kontext abschrecken.

Die Fragmentierung der öffentlichen Beschaffung

Als ein wesentliches Hemmnis wird die Fragmentierung der öffentlichen Beschaffung genannt. Es gibt viele Ebenen und Interessensgruppen, die involviert sind, und die nur schwer zu koordinieren sind.

Korruption im Kontext der öffentlichen Beschaffung und die Auswirkung auf innovationsfördernde öffentliche Beschaffung

Im Laufe der Gespräche wurde Korruption vor allem mit Bestechungsgeldern assoziiert, von den Interviewten wurden diese in Österreich aber eher als Ausnahme gesehen. Im weiteren Verlauf der Gespräche betonten die Interviewten das mögliche Auftreten korrupter Verhaltensweisen im Rahmen von abgesprochenen Vergaben (wie zum Beispiel die Teilung der Aufträge, um eine Ausschreibung zu umgehen), Preisabsprachen und Scheinangebote.

Dass Korruption im Rahmen konkreter innovationfördernder Beschaffungsprojekte auftritt, wird als weniger wahrscheinlich gesehen. Denn es ist davon auszugehen, dass sich eine beschaffende öffentliche Stelle für eine Anschaffung von Innovationen - in welcher Form auch immer - klar entscheidet und eine möglichst optimale Lösung für ein bestehendes Problem finden möchte. Mit den meisten innovationsfördernden Beschaffungsvorhaben, vor allem im vorkommerziellen Bereich, ist auch ein erheblicher Aufwand verbunden, den man somit bewusst in Kauf nimmt. Korruption habe aber eher einen großen Einfluss darauf, ob innovative Beschaffung überhaupt zustande kommt. Sie erschwere den Zugang zu Innovationen, indem die beschaffenden Stellen immer mit denselben Firmen Kontakt haben und daher keine Kenntnisse innovativerer Lösungen am Markt haben würden. Korruption verhindere somit auch, dass neue, potentiell innovativere Unternehmen sich am Vergabeverfahren beteiligen würden, in der Annahme keine Erfolgsschancen zu haben.

Besonders von Seiten der BBG wurde betont, über umfangreiche Richtlinien zu verfügen um Korruption bei Beschaffungsprozessen zu vermeiden.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Breiter politischer Rückhalt

Von vielen Interviewten wurde ein breiter politischer Rückhalt, der sich nicht nur auf die Verankerung der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung auf strategischer Ebene beschränkt, sondern sich auch auf konkrete Handlungen niederschlägt, als sehr wichtig erachtet. Als Beispiele wurden in diesem Kontext die Umrüstung auf LED-Beleuchtung oder die Anschaffung von E-Fahrzeugen genannt. Beide Maßnahmen seien zwar auf strategischer Ebene etabliert, würden aber operativ auf Ebene der einzelnen Ministerien nicht oder nur sehr zögerlich umgesetzt. Hier wünscht man sich mehr konkreten Rückhalt und ein sichtbareres Zeichen auf Seiten des Bundes, der vermehrt als Vorreiter dienen könnte.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

6. HEMMNSSE BEI DER UMSETZUNG INNOVATIONSFÖRDERNDER ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG

Im folgenden Kapitel werden die wichtigsten Faktoren dargestellt, die eine rasche und flächendeckende Umsetzung der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung in Österreich hemmen. Es werden sowohl strukturelle Hemmnisse als auch operative Hemmnisse auf Seiten der tatsächlichen BeschafferInnen erläutert. Zu Beginn steht aber ein Überblick über die in der Literatur diskutierten Barrieren bei der Umsetzung von nachfrageseitiger Innovationspolitik.

6.1. BARRIEREN UND HEMMNSSE BEI DER UMSETZUNG VON INNOVATIONSFÖRDERNDER

ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG – LITERATUR

Ist man sich in der Literatur mittlerweile weitestgehend einig, dass nachfrageseitige Maßnahmen Bestandteil einer breiten Innovationspolitik sein sollten und misst man vor allem der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung dabei eine wichtige Rolle bei, werden die Barrieren bei der Umsetzung oft wenig beleuchtet.

In erster Linie gilt es, die Ebene der öffentlichen Institutionen als BeschafferInnen und die Ebene der Innovationstreibenden zu unterscheiden. BeschafferInnenseitig skizziert die Europäische Kommission (2014) folgende wesentliche Barrieren:

- Das **Fehlen von Wissen und Expertise** über den Nutzen der Innovation, Risikomanagement und technologische Entwicklungen.
- **Falsche Prioritäten**, die vor allem in der Berücksichtigung der reinen Anschaffungskosten bestehen und nicht der Langzeitkosten, die durch innovative Produkte und Dienstleistungen niedriger sein könnten.
- Verständnis von **öffentlicher Beschaffung als eine rein administrative Tätigkeit**, die in keinem Zusammenhang zu politischen Zielen steht.
- **Fehlende Ressourcen** in der öffentlichen Verwaltung, um innovative Lösungen zu finden.
- **Fragmentierung** der öffentlichen Beschaffung und Fehlen einer ausreichend großen kritischen Masse.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Auf der Seite der Innovationstreibenden gehören vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu jenen Firmen, die in der öffentlichen Beschaffung oft benachteiligt werden. Vor allem strikte Vorgaben und detaillierte Anforderungen bei Ausschreibungen gehören dabei zu den wesentlichen Barrieren. Laut Innobarometer (2014) erhalten nur 18 % der Firmen überhaupt öffentliche Aufträge, davon sind vor allem große Betriebe bei der Einwerbung von öffentlichen Aufträgen besonders erfolgreich (siehe Tabelle 5).

TABELLE 5 VERTEILUNG ÖFFENTLICHER AUFTRÄGE (INNOBAROMETER, 2014)

Anzahl der MitarbeiterInnen	Prozentsatz der Firmen, die seit 2011 mindestens einen öffentlichen Auftrag erhielten
1-9	15 %
10-49	27 %
50-249	34 %
250-499	35 %
über 500	40 %

Uyarra und Kollegen (2014, siehe Abbildung 14) haben in einer Studie 800 britische Unternehmen nach den Hauptbarrieren bei der öffentlichen Beschaffung von innovativen Produkten und Services befragt. Dabei konnten folgende Barrieren identifiziert werden:

- Fehlende Interaktion mit der beschaffenden Stelle
- Hoch spezifizierte Ausschreibungen
- Geringe Ressourcen der operativen BeschafferInnen
- Geringes Risikomanagement

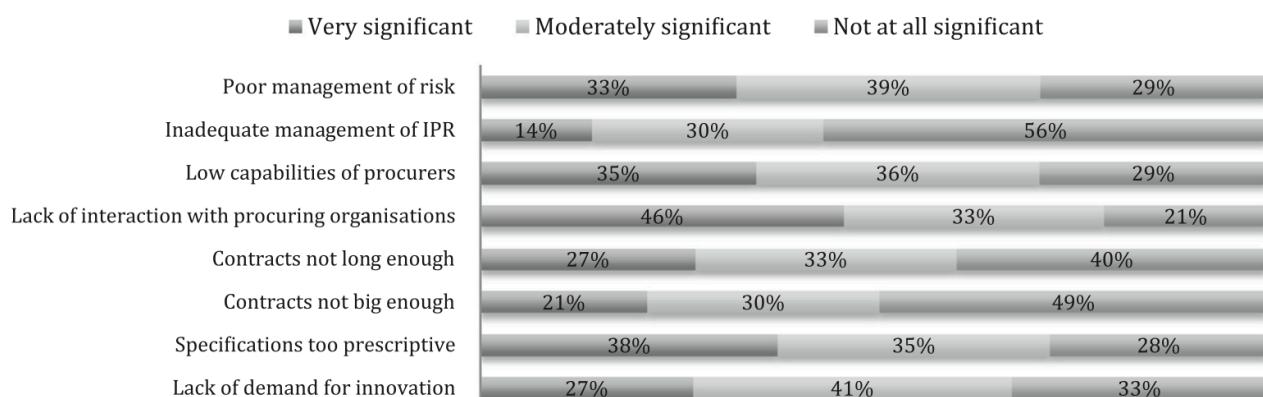


ABBILDUNG 14 HAUPTBARRIEREN DER INNOVATIVEN ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG (ABB. UYARRA ET AL.. 2014)

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

6.2. HEMMENISSE BEI DER UMSETZUNG INNOVATIONSFÖRDERNDER ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG IN ÖSTERREICH

Im folgenden Abschnitt werden die wesentlichen Barrieren bei der Umsetzung von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung auf ihre Ausprägung in Österreich hin beleuchtet. Daten auf nationaler Ebene gibt es kaum. Eine im Rahmen der Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts in Auftrag gegebene Online-Umfrage (icons, 2014), in der 396 öffentliche BeschafferInnen befragt wurden, konnte vor allem den finanziellen Rahmen, die Ressourcen und den politischen Willen als Herausforderungen bei der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung identifizieren (siehe Abbildung 15).

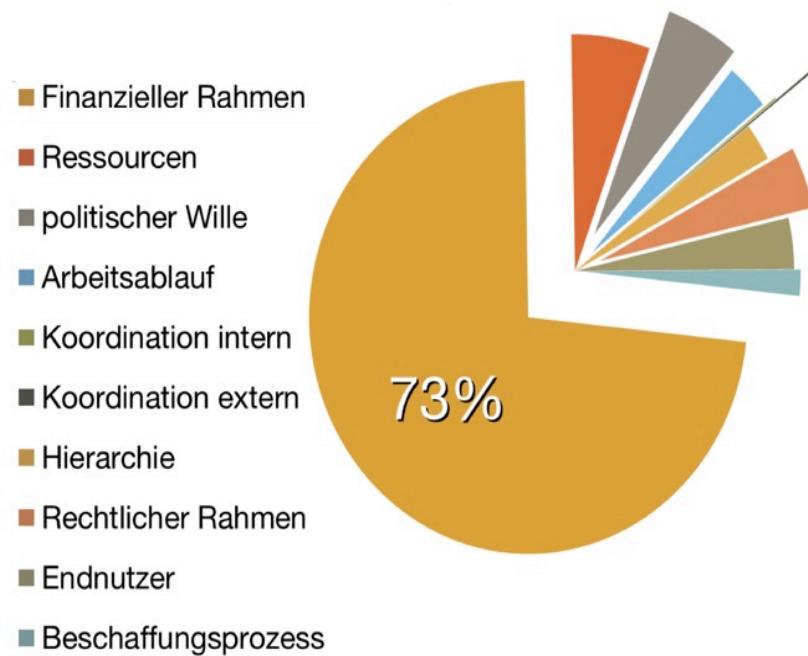


ABBILDUNG 15 HERAUSFORDERUNGEN BEI ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG (ABB. ICONS, 2014)

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Auf Basis der Literatur und der beschriebenen Ergebnisse der geführten Interviews wurden vor allem folgende Barrieren im Detail beleuchtet.

Strukturelle Hemmnisse:

- Politischer Rückhalt
- Zuständigkeiten und Fragmentierung der (innovationsfördernden) öffentlichen Beschaffung
- Rechtliche Rahmenbedingungen
- Korruption
- Datenlage zur (innovationsfördernden) öffentlichen Beschaffung

Operative Hemmnisse:

- Finanzielle und personelle Ressourcen
- Know-How und Expertise der operativen BeschafferInnen
- Motivation und Incentives bei innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung

6.2.1. STRUKTURELLE HEMMENISSE

6.2.1.1. POLITISCHER RÜCKHALT

Als wesentliches Hemmnis einer flächendeckenden und ambitionierten Umsetzung einer nationalen Strategie im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung wird in der Literatur und auch im Rahmen der geführten Interviews vor allem der politische Rückhalt genannt. In Österreich ist das Konzept der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung zwar in den meisten Strategiepapieren berücksichtigt, auf operativer Ebene werden aber nur zögerlich Maßnahmen gesetzt. So ist die Umsetzung einer innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung auf Bundesebene nur in einzelnen Teilbereichen sichtbar. Eine flächendeckende Umsetzung, wie zum Beispiel die im Leitkonzept vorgeschlagene Widmung von Budgetteilen für innovationsfördernde Beschaffungsvorhaben, wird derzeit nicht umgesetzt. Als konkrete Beispiele wurden in den Interviews die flächendeckende Umrüstung auf LED-Lampen und E-Mobility angesprochen, die zwar auf strategischer Ebene etabliert ist, aber operativ auf Ebene der einzelnen Ministerien nicht oder nur sehr zögerlich umgesetzt wird.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Darüber hinaus wurde in den Interviews mehrfach betont, dass die operativen BeschafferInnen vor allem bei risikobehafteten Beschaffungsprojekten oft von den eigenen Vorgesetzten und auch von der politischen Ebene kaum konkreten Rückhalt bekommen und das Risiko weitgehend alleine tragen müssen.

6.2.1.2. ZUSTÄNDIGKEIT UND FRAGMENTIERUNG DER (INNOVATIONSFÖRDERNDEN) ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG

In Kapitel 3.2 wurden die wesentlichen Akteure bei der Umsetzung einer nationalen innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung dargestellt, die alle unterschiedliche Rollen und Interessen haben. In den Interviews wird die oft fehlende Abstimmung zwischen den Institutionen betont und darauf hingewiesen, dass vor allem die Umsetzung auf Ebene der einzelnen Ministerien und Ressorts oft schwierig ist.

Kritisch kann gesehen werden, dass die IÖB-Servicestelle bei der BBG angesiedelt ist, die wiederum nur für einen Bruchteil der öffentlichen Beschaffung zuständig ist. So hat auch der Rechnungshofbericht (Rechnungshof, 2015b) gezeigt, dass die geprüften Ressorts (BMVIT und das Wirtschaftsressort des BMWFW) nur einen geringen Prozentsatz der Beschaffung über die BBG abwickeln. Das macht deutlich, dass die BBG mit einem jährlichen Beschaffungsvolumen von ca. 1,2 Mrd.¹⁸, nur einen geringen Prozentsatz der öffentlichen Beschaffung abdeckt. Das liegt vor allem daran, dass die Beschaffungsgruppen, die nicht durch das BBG-Gesetz geregelt werden (wie zum Beispiel Bauaufträge) sehr häufig hohe Volumina aufweisen. Es ist aber dennoch positiv zu bewerten, dass mit der IÖB-Servicestelle eine zuständige Stelle geschaffen wurde, die die Aktivitäten im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung bündelt.

Nachdem es aber keine gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung gibt (zum Beispiel in Form festgeschriebener Prozentsätze), kann die IÖB-Servicestelle in der BBG vor allem Empfehlungen abgeben und durch Pilotprojekte und Awarenessmaßnahmen zu innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung anregen.

Generell erschwert die starke Fragmentierung und fehlende Abstimmung zwischen den Akteuren der öffentlichen Hand, eine ausreichend große kritische Masse zu erreichen und die Diffusion bereits erfolgreich beschaffter Innovationen über die Ressortgrenzen hinweg.

¹⁸ Daten beziehen sich auf das Jahr 2014

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

6.2.1.3. DATENLAGE ZUR (INNOVATIONSFÖRDERNDEN) ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG

Derzeit gibt es in Österreich keine fundierte Datenlage - weder zum Umfang der öffentlichen Beschaffung im Allgemeinen noch zum Umfang der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung. Es wurde zwar im Auftrag des BMVIT und des BMWFW im Rahmen der Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts eine Erhebung durch die Statistik Austria durchgeführt (siehe Kapitel 3.4), nachdem diese aber auf Freiwilligkeit beruhte und der Rücklauf sehr gering ausfiel, sind diese Daten nur bedingt aussagekräftig. Hinzu kommt auch die Schwierigkeit, dass die Definition (innovationsfördernder) öffentlicher Beschaffung per se nicht hinreichend klar ist und somit die abgefragten Angaben für die BeschafferInnen oft nicht eindeutig (als innovationsfördernd) kategorisierbar sind.

Betrachtet man die Datenlage zur innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung, kommt man nicht umhin, die Erfassung der öffentlichen Beschaffung im Allgemeinen zu beleuchten. Tatsächlich ist es derzeit nicht möglich, eine fundierte Aussage über das Gesamtvolumen der öffentlichen Beschaffung in Österreich zu geben, da es keine zentrale Erhebung und auch keine einheitlichen Kriterien in der Erfassung gibt. Die bisher kolportierten Summen reichen von 35 Mrd. bis 50 Mrd. Euro (siehe Kapitel 2, S.14) und basieren auf Hochrechnungen und Schätzungen. Auch im IÖB-Leitkonzept wird als Voraussetzung für den Erfolg, das Bereitstellen einer dementsprechenden Datenlage betont. Denn nur durch den Zugang zu aussagekräftigen Daten im Bereich der öffentlichen Beschaffung im Allgemeinen und der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung im Speziellen ist es möglich, zielgerichtete Interventionen zu setzen. Trotz der Verpflichtung Österreichs, Daten zur öffentlichen Beschaffung an die WTO und die Europäische Kommission zu berichten, wurde bisher noch keine einheitliche und zentrale Erfassung eingerichtet. Der Rechnungshof hat in mehreren Berichten (Rechnungshof 2015a, 2015b) auf die dringende Notwendigkeit einer zentralen Erfassung hingewiesen und untermauert diese Empfehlung mit detaillierten Vorgaben hinsichtlich klarer Kriterien, um die Vergleichbarkeit und die zielgerichtete Analyse der Daten zu gewährleisten. Eine Gesetzesnovelle des BB-GmbH-Gesetzes, die das einheitliche Controlling der öffentlichen Beschaffung durch die BBG vorgesehen hätte, wurde nicht umgesetzt.

6.2.1.4. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

In Kapitel 3.1 wurden die wesentlichen Rechtsgrundlagen dargestellt. Betrachtet man die verschiedenen Möglichkeiten für Ausschreibungsverfahren nach dem Bundesvergabegesetz wird ersichtlich, dass das Vergabegesetz viele Freiheiten, gerade im Bereich der Beschaffung von innovativen Produkten und Services, bietet. Nicht alle Ausschreibungsverfahren sind gleichermaßen für die innovationsfördernde

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

öffentliche Beschaffung geeignet. Im Leitfaden für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungs- und Vergabewesen (BMWA, 2007) werden folgende Verfahren als besonders geeignet charakterisiert (siehe Tabelle 6, je höher der Wert desto ausgeprägter das Merkmal).

TABELLE 6 BEWERTUNG VON VERFAHRENSARTEN HINSICHTLICH IHRER EIGNUNG FÜR INNOVATIVE BESCHAFFUNG (BMWA, 2007)

Verfahrensart/Instrument	Komplexität	Risiko BeschafferIn	Risiko BieterIn	Häufigkeit i.d. Praxis	Mögl. der Innovationsförderun g
Verhandlungsverfahren mit/ohne vorheriger Bekanntmachung	5	1	7	9	10
Wettbewerblicher Dialog	10	3	7	1	10
Wettbewerb	4	4	3	7	9
Alternativangebot	7	7	3	2	6
Funktionale Leistungsbeschreibung	3	5	5	3	10

Ein besonders hohes Einflusspotential für innovative Produkte und Dienstleistungen sieht man dabei vor allem zu Beginn des Vergabeprozesses (BMWA, 2007; siehe Abbildung 16).



ABBILDUNG 16 EINFLUSSPOTENTIAL FÜR INNOVATIVE PRODUKTE/LEISTUNGEN (ABB. BMWA, 2007)

Im Zuge der Interviews wurde das Bild bestätigt, dass diese Freiheiten und Möglichkeiten, die das Vergaberecht bietet nur selten genutzt werden. Eine mögliche Erklärung ist die Angst vor rechtlichen Schritten. Eine weitere Erklärung ist der Mehraufwand von unüblichen Vergabeverfahren, da diese meist

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

nur wenig erprobt sind. Ein Aspekt, der bei öffentlicher Beschaffung hinzukommt, ist die Verantwortung, möglichst rasch Produkte zur Verfügung zu stellen. Dies kann dazu führen, dass unnötig lange, weil unerprobte oder angefochtene Beschaffungsvorgänge vermieden werden.

Das Bundesvergabegesetz bietet bereits viele Möglichkeiten innovativ zu beschaffen und Innovation wurde mittlerweile als sekundäres Beschaffungskriterium in dieses aufgenommen. Ein wesentlicher Vorstoß in Sachen Innovation wird aber aller Erwartung nach die nationale Umsetzung der Änderungen des EU-Vergaberechts darstellen. Es sieht die Aufnahme und Regelungen sogenannter „Innovationspartnerschaften“ zwischen den öffentlichen Einrichtungen und LieferantInnen vor, die vor allem die Entwicklung und Anschaffung hoch innovativer und maßgeschneiderter Lösungen erleichtern sollen.

Demzufolge ist es vermutlich nicht die Begrenztheit der rechtlichen Rahmenbedingungen, die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung einschränkt, sondern vielmehr der Wille oder der Mut, die bestehenden Möglichkeiten auszuschöpfen und neue Wege zu beschreiten.

6.2.1.5. KORRUPTION ALS HEMMNIS FÜR INNOVATIONSFÖRDERNDE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG

Wenn man die Hemmnisse im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung als einen speziellen Fall des öffentlichen Beschaffungswesens betrachtet, kommt man nicht umhin, auch das Thema Korruption besonders vor dem Hintergrund der Probleme geschlossener Systeme in kleinteiligen Ökonomien zu beleuchten. Denn wie eine Umfrage des WEF (World Economic Forum, 2006) zeigte, kommt

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Korruption im öffentlichen Bereich am häufigsten bei öffentlichen Vergaben vor (siehe Abbildung 17).

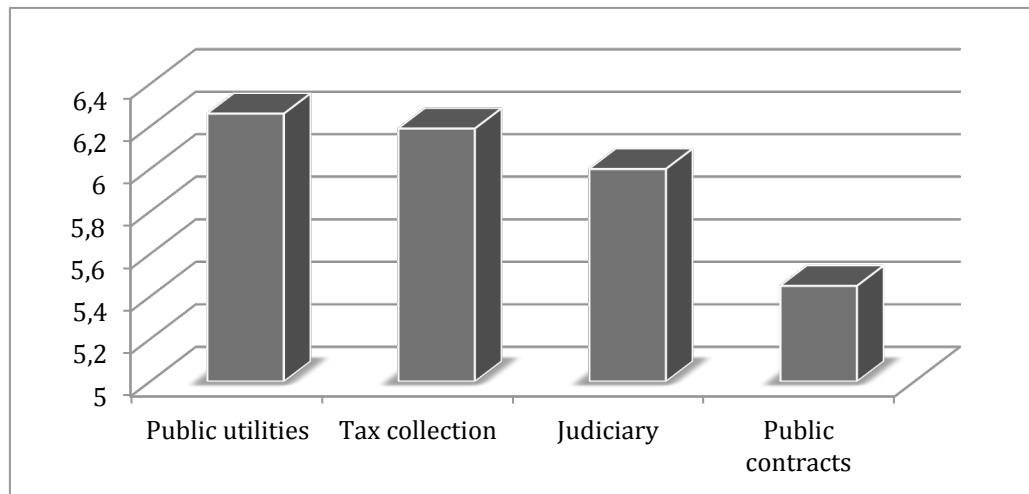


ABBILDUNG 17 HÄUFIGKEIT DER KORRUPTION IM ÖFFENTLICHEN BEREICH - JE NIEDRIGER DER WERT, DESTO HÖHER DAS AUSMAß DER KORRUPTION (WEF, 2006)

Vor allem aus folgenden drei Gründen ist es sinnvoll, sich auch im Zusammenhang mit innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung mit der Thematik Korruption zu beschäftigen.

1. Die hohen Kosten von Korruption
2. Die Auswirkungen von Korruption auf Innovation
3. Das im europäischen Vergleich hohe Ausmaß an wahrgenommener Korruption in Österreich

Korruption wird allgemein als der Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil definiert¹⁹. In einer Studie, die im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt wurde, wurden in den acht untersuchten EU-Mitgliedsstaaten folgende vier Hauptarten der Korruption extrahiert:

- Submissionsabsprachen
- Bestechungsgelder
- Interessenskonflikt
- Andere Misswirtschaft/Unwissenheit

Das heißt, Korruption kann in zahlreichen verschiedenen Formen auftreten.

¹⁹ siehe TRANSPARENCY INTERNATIONAL ÖSTERREICH <http://www.ti-austria.at/korruption/was-ist-korruption.html>

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

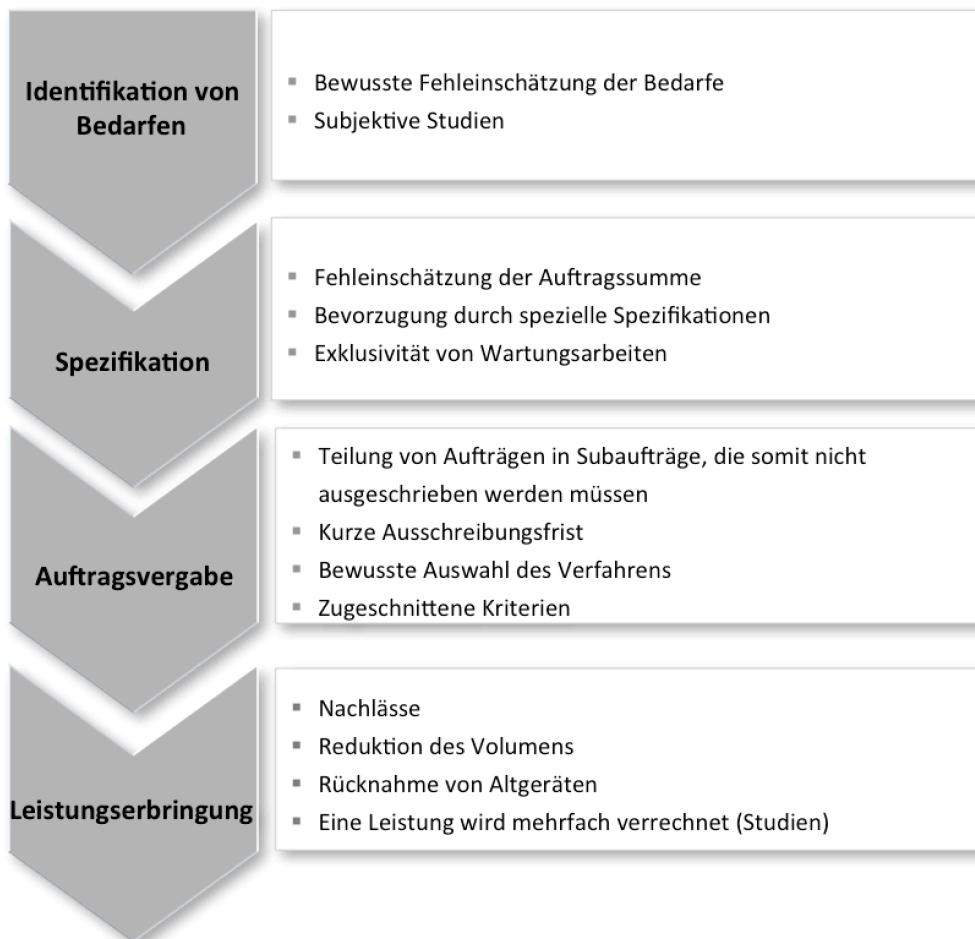


ABBILDUNG 18 MÖGLICHKEITEN DER KORRUPTION IM VERGABEPROZESS
(OECD, 2005; EIGENE ABB.)

Die OECD (2005) hat die verschiedenen Verfahrensschritte bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen beleuchtet und dabei wesentliche Ausprägungen der Korruption identifiziert, die in den verschiedenen Schritten zum Einsatz kommen können (siehe Abbildung 18). Betrachtet man die Vielfalt der Möglichkeiten, wird klar, welche Bandbreite an korruptem Handeln bei der öffentlichen Beschaffung auftreten kann.

Die Kosten der Korruption

In einer groß angelegten Studie (pwc, 2014) im Auftrag der Europäischen Kommission konnte das Ausmaß der direkten Kosten, die durch Korruption in der öffentlichen Beschaffung entstehen, im Detail aufgezeigt werden. In der Studie wurden in den acht untersuchten EU-Mitgliedsstaaten (Frankreich, Ungarn, Italien, Litauen, Niederlanden, Polen, Rumänien und Spanien) 96 korrupte Fälle identifiziert. Man geht alleine für

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

diese Fälle von Direktkosten von etwa 18 % der Auftragssumme aus. Der Studie zufolge sind diese Verluste vor allem das Ergebnis von Kostenüberschreitungen, Verzögerung bei der Umsetzung und/oder der Verlust an Wirksamkeit.

Die Auswirkungen von Korruption auf Innovation

Korruption hat zur Folge, dass bei öffentlichen Vergabeverfahren meist die gleichen AnbieterInnen die Aufträge bekommen und bereits bekannte Firmen bevorzugt werden. Darunter leidet auch das Maß an Innovation. Denn ahnt man bereits vor der Vergabe, wer den Auftrag bekommen wird, birgt dies die Gefahr, dass AnbieterInnen einen geringeren Anreiz haben, sich um innovative Lösungen zu bemühen. Gleichzeitig werden neue Unternehmen, die eine Bevorzugung einer anderen Firma vermuten, am Verfahren eher nicht teilnehmen.

So zeigen auch die Daten des Innobarometers (2014), dass seit 2011 nur 18 % der befragten Firmen zumindest einmal einen öffentlichen Auftrag erhalten haben, während 14 % zwar eingereicht haben aber nicht erfolgreich waren. 57 % der Unternehmen waren in diesem Zeitraum nie in ein öffentliches Vergabeverfahren involviert.

In Abbildung 19 lässt sich der Zusammenhang zwischen Innovation und Korruption ablesen. Je höher das Ausmaß der wahrgenommen Korruption, desto geringer ist die Innovationsleistung eines Landes.

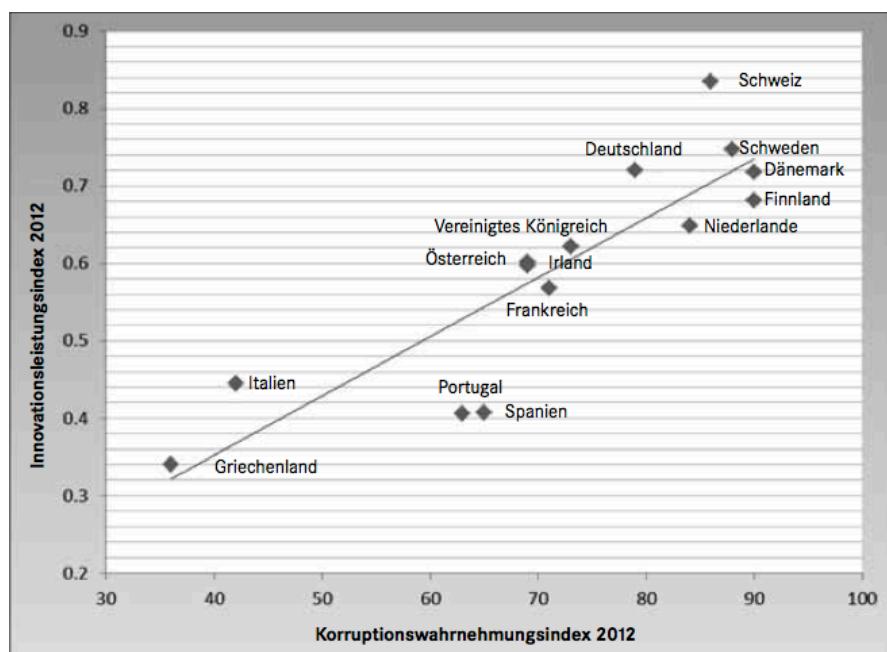


ABBILDUNG 19 KORRUPTION UND INNOVATION (ABB. RFTE, 2015)

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Ausmaß der Korruption in Österreich

Österreich erreichte 2014 den 23. Platz von insgesamt 174 erfassten Staaten im internationalen Korruptionswahrnehmungsindex²⁰.

Rang	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Island	Finnland	Dänemark	Dänemark	Neuseeland	Dänemark	Neuseeland	Dänemark	Dänemark	Dänemark
2	Finnland	Island	Finnland	Schweden	Dänemark	Neuseeland	Dänemark	Finnland	Neuseeland	Neuseeland
3	Neuseeland	Neuseeland	Neuseeland	Neuseeland	Schweden	Finnland	Finnland	Neuseeland	Finnland	Finnland
4	Dänemark	Dänemark	Schweden	Finnland	Schweiz	Schweden	Schweden	Schweden	Schweden	Schweden
5	Schweden	Schweden	Island	Schweiz	Finnland	Kanada	Norwegen	Schweiz	Norwegen	Schweiz
6	Schweiz	Schweiz	Niederlande	Island	Niederlande	Niederlande	Niederlande	Australien	Schweiz	Norwegen
7	Norwegen	Norwegen	Schweiz	Niederlande	Australien	Australien	Australien	Norwegen	Niederlande	Niederlande
8	Australien	Australien	Kanada	Australien	Kanada	Schweiz	Schweiz	Kanada	Australien	Luxemburg
9	Österreich	Niederlande	Norwegen	Kanada	Island	Norwegen	Kanada	Niederlande	Kanada	Kanada
10	Niederlande	Österreich	Australien	Luxemburg	Norwegen	Island	Luxemburg	Island	Luxemburg	Australien
11	Großbritannien	Luxemburg	Luxemburg	Österreich	Luxemburg	Luxemburg	Island	Luxemburg	Deutschland	Island
12	Luxemburg	Großbritannien	Großbritannien	Deutschland	Deutschland	Irland	Deutschland	Deutschland	Island	Deutschland
13	Kanada	Kanada	Österreich	Norwegen	Irland	Österreich	Japan	Belgien	Großbritannien	Großbritannien
14	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Irland	Österreich	Deutschland	Österreich	Japan	Belgien	Japan
15	USA	Japan	Irland	Großbritannien	Japan	Japan	Großbritannien	Großbritannien	Japan	Belgien
16	Frankreich	Frankreich	Japan	USA	Großbritannien	Großbritannien	Belgien	USA	USA	Irland
17	Belgien	Irland	Frankreich	Japan	USA	Belgien	Irland	Frankreich	Irland	USA
18	Irland	Belgien	USA	Belgien	Belgien	USA	USA	Österreich	Frankreich	Österreich
19	Japan	USA	Belgien	Frankreich	Frankreich	Frankreich	Frankreich	Irland	Österreich	Frankreich
20	Spanien	Portugal	Portugal							
21	Portugal	Spanien	Spanien							
22	Italien									
23	Griechenland									

ABBILDUNG 20 KORRUPTIONSWAHRNEHMUNGINDEX ÖSTERREICH IM VERGLEICH (TI-AUSTRIA²¹, 2014)

Auf den ersten Blick scheint dieser Platz durchaus akzeptabel, vergleicht man Österreich aber innerhalb der EU und hier vor allem mit ökonomisch und kulturell ähnlichen Staaten, findet sich Österreich im Mittelfeld wieder. Vergleicht man Österreich mit der Gruppe der Innovation Leader (Schweden, Dänemark, Finnland und Deutschland) ist Österreich sogar weit abgeschlagen. Bedenklich ist auch die kontinuierliche Verschlechterung des Wertes, befand sich Österreich 2005 doch noch an 9. Stelle. In Abbildung 20 ist die Positionierung innerhalb vergleichbarer Industrie- und Rechtsstaaten angeführt.

Basierend auf den geführten Interviews soll an dieser Stelle vor allem ein Aspekt hervorgehoben werden der, betrachtet man die spezielle Situation in Österreich, in diesem Kontext eine große Rolle spielt. Österreich ist ein verhältnismäßig kleines Land mit einer dementsprechend überschaubaren Anzahl involvierter Personen bei speziellen Beschaffungsprojekten. Die Community ist durch persönliche

²⁰ Details siehe <http://www.ti-austria.at/forschung-tools/corruption-perceptions-index.html>

²¹ siehe http://www.ti-austria.at/uploads/media/Tabelle_Oesterreich_2005-2014.pdf

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Naheverhältnisse geprägt wie sie geschlossene Systeme in kleinteiligen Ökonomien auszeichnen und die persönlichen Beziehungen sind es auch, die objektive Beschaffungsprozesse häufig erschweren.

Korruption ist ein Thema, das in Österreich auf breiter politischer Ebene kaum diskutiert wird. Betrachtet man aber die Bedeutung des Themas im Zusammenhang öffentlicher Beschaffung und dessen Auswirkungen auf Innovation, ist es unumgänglich, diesen Bereich aktiver zu bearbeiten und Maßnahmen zu setzen, die Korruption in der öffentlichen Beschaffung erschweren.

6.2.2. OPERATIVE HEMMNISSE

6.2.2.1. FINANZIELLE UND PERSONELLE RESSOURCEN

Das IÖB-Leitkonzept wurde 2012 im Ministerrat beschlossen, allerdings unter folgender Prämisse: „*Bei allen Maßnahmen ist darauf zu achten, dass die Ressorts mit den ihnen im Rahmen des Bundesfinanzierungsrahmengesetzes zur Verfügung stehenden Mitteln auskommen müssen.*“

Ein Auslöser für das vermehrte Interesse der letzten Jahre an innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung und generell an nachfragerseitiger Innovationspolitik ist die zunehmende Beschränkung von Fördermitteln aufgrund der notwendigen Budgetkonsolidierung. Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung wird oft als ein attraktives Werkzeug dargestellt, um die F&E-Quote eines Landes zu erhöhen, ohne die Budgets tatsächlich zu belasten.

Das ist aber ein Trugschluss, denn es handelt sich um ein durchaus bedeutendes Vorhaben, das einen beachtlichen Koordinationsaufwand benötigt und somit oftmals auch einen erhöhten Bedarf an personellen und finanziellen Ressourcen hat.

6.2.2.2. KNOW-HOW UND EXPERTISE DER OPERATIVEN BESCHAFFERINNEN

Operative BeschafferInnen stehen vermehrt neuen und komplexen Anforderungen gegenüber. Es sollen neben den ökonomischen Aspekten auch soziale, ökologische und auch innovative Kriterien bei der öffentlichen Beschaffung berücksichtigt werden. Für diese zusätzlichen Kriterien braucht es aber entsprechende personelle Ressourcen, die im notwendigen Ausmaß aber oft nicht vorhanden sind. Dazu kommt häufig fehlendes Know-How und Erfahrung der BeschafferInnen. Meist fehlt schlicht das Wissen über neue Technologien und Innovationen und oft auch die Kompetenz, diese zu beurteilen. Darüber hinaus ist die Prozessführerschaft bei innovativen Beschaffungsprojekten in vielen Organisationen in den

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Händen meist juristischer und administrativer Berufsgruppen und es werden nur selten BedarfsträgerInnen, NutzerInnen oder politische EntscheidungsträgerInnen ausreichend involviert.

In Österreich gibt es vereinzelt Schulungen und Lehrgänge im Bereich der Beschaffung im Allgemeinen. Spezielle Maßnahmen hinsichtlich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung werden in Form einzelner Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen der IÖB-Servicestelle gesetzt. Darüber hinaus gibt es in Kooperation zwischen der IÖB-Servicestelle und der Verwaltungskademie des Bundes ein regelmäßig angebotenes Grundlagen- und Vertiefungsseminar zum Thema IÖB und NaBe.

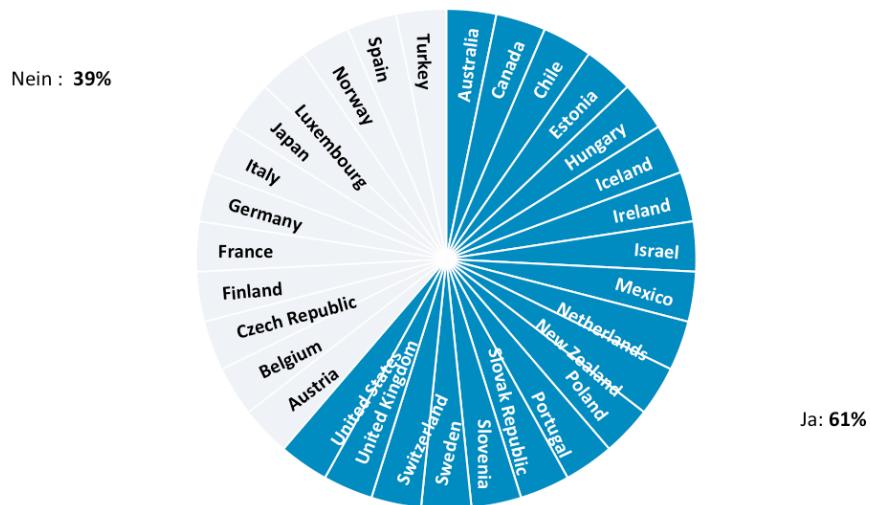


Abbildung 21 Öffentliche Beschaffer/in als einheitliches Berufsbild (OECD, 2013)

In Österreich gibt es aber keine spezifische Berufsbezeichnung für öffentliche BeschafferInnen und auch keine einheitliche Qualifizierung für diese Tätigkeit. Eine OECD-Studie (OECD, 2013) hat gezeigt, dass „Öffentliche BeschafferIn“ in 39 % der Mitgliedsstaaten noch kein eigenes Berufsbild ist (siehe Abbildung 21) und Beschaffung als rein administrative Tätigkeit behandelt wird. Insgesamt verfügen nur acht OECD-Länder über eine entsprechende Qualifizierung für BeschafferInnen.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

6.2.2.3. MOTIVATION UND INCENTIVES BEI INNOVATIONSFÖRDERNDER ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG

Wie bereits dargestellt, geht innovationsfördernde öffentliche Beschaffung weit über herkömmliche rein administrative Beschaffungsprozesse hinaus. Es braucht also gut ausgebildete und vor allem auch engagierte Personen. Die Interviews und auch die Literaturrecherche haben gezeigt, dass es viele einzelne Good Practice Beispiele gibt, deren Erfolg vor allem der Motivation von einzelnen Akteuren geschuldet ist.

Betrachtet man die Situation jedoch nüchtern, gibt es oft kaum objektive Gründe für BeschafferInnen innovative Produkte oder Services einzukaufen. Meistens sind die Kosten, zumindest in der Anschaffung, höher, die Erfahrungswerte mit den Produkten naturgemäß gering, aufwendige Vorabrecherchen nötig und vor allem im vorkommerziellen Bereich sind die konkreten Beschaffungsprojekte mit erheblichem zeitlichen Mehraufwand verbunden.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

7. MÖGLICHE ZUKÜNTIGE HANDLUNGSFELDER

Eine Leitfrage der vorliegenden Studie war es, ob Österreich seine Rolle im Rahmen der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung ausreichend wahrnimmt. Wie in Kapitel 2 dargestellt besteht die Hauptaufgabe des Staates im Rahmen der öffentlichen Beschaffung vor allem in den drei wesentlichen Punkten:

1. Finanzielle Unterstützung
2. Politische Steuerung
3. Ausbildung und Qualifizierung

Vor dem Hintergrund der Recherchen und Interviews wird der Schluss gezogen, dass in allen drei Bereichen Optimierungspotential besteht. Darüber hinaus wurden als zukünftige Handlungsfelder die Datenlage zur (innovationsfördernden) öffentlichen Beschaffung und die Fragmentierung der Zuständigkeiten identifiziert.

7.1. FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG

Wie bereits in Kapitel 6.2.2.1 dargestellt, braucht es für die ernsthafte und flächendeckende Umsetzung innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen. Es besteht ein erhöhter Bedarf an Koordination zwischen den beteiligten Akteuren und ein Mehrbedarf an Information und Qualifizierung der öffentlichen BeschafferInnen. Was aber vor allem benötigt wird, ist das Budget, um hochriskante Innovationen gemeinsam mit innovativen Unternehmen zu entwickeln, die Lösungen für komplexe Probleme liefern können. Kaum ein privater Investor wird in Österreich wirklich riskante Projekte umsetzen. Hier kommt dem Staat eine wichtige Rolle als Vorreiter zu.

Im Rahmen des Projekts „Innovation Union“ als Teil der Strategie „Europa 2020“ wird Folgendes von der Europäischen Kommission festgelegt: *„From 2011, Member States and regions should set aside dedicated budgets for pre-commercial procurements and public procurements of innovative products and services. This should create procurement markets across the EU starting from at least €10 billion a year for innovations that improve the efficiency and quality of public services, while addressing the major societal challenges. The aim should be to achieve innovative procurement markets equivalent to those in the US.“*

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Derzeit gibt es keine Budgetwidmung für innovationsfördernde öffentliche Beschaffung und auch das Leitkonzept sieht hier keine Quantifizierung vor. Eine entsprechende Budgetwidmung wird daher ausdrücklich befürwortet und das Studienteam schließt sich dem Österreichischen Forschungs- und Technologiebericht (2015) an, der die Festlegung eines quantitativen IÖB-Ziels empfiehlt.

7.2. POLITISCHE STEUERUNG

Bei allen dargestellten Handlungsfeldern ist aber eines von großer Bedeutung: der breite politische Rückhalt. Österreich hat sich das Ziel gesetzt 2020 zu den Innovation Leadern in Europa zu gehören. Österreich steht in der Gesamtsicht nicht schlecht da. Sieht man aber genauer hin und hat die Entwicklung der letzten Jahre im Blick, kann davon ausgegangen werden, dass ohne ambitionierte und konsequent umgesetzte Maßnahmen dieses Ziel nicht erreicht werden kann (RFTE, 2015).

Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung kann ein Werkzeug der Innovationspolitik sein, bedarf aber einer guten Einbettung in einen breiten Policy-Mix. Was es, neben der Verankerung in Strategiepapieren und Aktionsplänen, aber auch braucht, ist eine hohe politische Aufmerksamkeit, die einhergeht mit konkreten Ressourcen und unterstützenden Maßnahmen. Man darf nicht davon ausgehen, dass innovationsfördernde öffentliche Beschaffung, ohne zusätzliche Ressourcen flächendeckend und nachhaltig umgesetzt werden kann. Dabei soll auch die Unterstützung von konkreten Beschaffungsprojekten, vor allem im vorkommerziellen Bereich im Fokus stehen, die in der Regel mit einem höheren Risiko und enormen Einstiegskosten verbunden sind.

7.3. AUSBILDUNG UND QUALIFIZIERUNG

Wie in Kapitel 6.2.2.2 umrissen, gibt es in Österreich und vielen EU-Staaten noch kein explizites Berufsbild „Öffentliche/n Beschaffer/in“, das mit einer einheitlichen Arbeitsplatzbeschreibung und einer umfassenden Qualifizierung verbunden ist. In Anbetracht dessen, dass öffentliche Beschaffung vermehrt über eine bloße zweckmäßige und ökonomische Komponente hinausgeht und immer mehr politischen und/oder sozialen Zielen wie Nachhaltigkeit oder Innovation, entsprechen soll, ist es unumgänglich, die operativen BeschafferInnen, die diese Anforderungen in der Praxis umsetzen müssen, auch optimal dabei zu unterstützen.

Das Studienteam regt daher an, das Berufsbild des/der „Öffentliche/n Beschaffer/in“ zu etablieren und für eine einheitliche und hoch qualitative Aus- und Weiterbildung Sorge zu tragen. Diese Qualifizierungs- und Ausbildungsmaßnahmen sollten möglichst verpflichtend und flächendeckend sein. Besonders

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang eine Zusammenführung aller Aktivitäten im Bereich der öffentlichen Beschaffung (z.B. NaBe).

Darüber hinaus ist es von höchster Relevanz, bei innovativen Beschaffungsprozessen die betroffenen BedarfsträgerInnen, NutzerInnen und politischen EntscheidungsträgerInnen einzubeziehen.

7.4. DATENLAGE

Wie in Kapitel 6.2.1.3 dargestellt, ist die Datenlage in Österreich zum Thema öffentliche Beschaffung im Allgemeinen und damit auch die Datenlage der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung im Speziellen nicht zufriedenstellend. Tatsächlich ist es nicht möglich, eine Aussage darüber zu treffen, wie hoch das Volumen der öffentlichen Beschaffung insgesamt ist, oder wie hoch der Anteil an innovationsfördernder Beschaffung ist.

Um aber qualifizierte Aussagen zur Wirksamkeit von Maßnahmen im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung, vor allem hinsichtlich der Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts, machen zu können, ist es unumgänglich ein umfassendes Monitoring einzuführen. Im Rahmen der Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts sollten die bisherigen Aktivitäten weiter verfolgt werden. Um den geringen Rücklauf der Erhebungen zu vermeiden, wäre es ratsam, ein verpflichtendes Reporting der öffentlichen BeschafferInnen einzuführen. Als erste Voraussetzung müssen aber einheitliche Kriterien für innovationsfördernde öffentliche Beschaffung vorliegen und sichergestellt werden, dass die befragten Personen auch über ausreichendes Wissen verfügen, um eine Kategorisierung vornehmen zu können.

7.5. ZUSTÄNDIGKEITEN UND FRAGMENTIERUNG DER INNOVATIONSFÖRDERNDEN ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG

Es ist sehr positiv zu sehen, dass mit der IÖB-Servicestelle ein zuständiger Ansprechpartner für das Thema innovationsfördernde öffentliche Beschaffung eingerichtet wurde. Die Zuordnung zur BBG ist aber zu hinterfragen, da diese nur für einen Bruchteil der öffentlichen Beschaffung zuständig ist und es keine gesetzliche Regelungen für einen Anteil an innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung gibt.

In den letzten Kapiteln konnte gezeigt werden, dass eine zentrale Einrichtung möglichst an einer hierarchisch hohen Stelle angesiedelt sein sollte, vor allem um die Durchdringung der gesamten Ebene der öffentlichen Hand zu erreichen. Gerade auf Seiten der Ministerien kann so eine Koordination erleichtert werden und auch die Diffusion bereits beschaffter Innovationen besser erfolgen. In jedem Fall sollte dabei

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

aber der Austausch zwischen Bund und Ländern sowie der BIG²², als weiterer zentraler Dienstleister in der öffentlichen Beschaffung, weiter verfolgt werden.

²² soweit bekannt gibt es hierzu schon Gespräche die BIG als Kompetenz- oder Kontaktstelle einzubinden.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

8. CONCLUSIO

Im vorliegenden Bericht wurde das große Potential der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung als ein nachfrageseitiges Instrument eines breiten Policy Mix dargestellt. Daneben wurden aber auch mögliche strukturelle Hemmnisse, die eine erfolgreiche Umsetzung behindern können, beleuchtet. Im Mittelpunkt stand dabei die Rolle Österreichs als Innovationstreiber durch öffentliche Beschaffung.

Der Fokus der Studie liegt dabei klar auf der öffentlichen Beschaffung und lässt weitgehend andere nachfrageseitige Instrumente, wie Standards oder Normen außer Acht. Daher wird an dieser Stelle empfohlen, bei zukünftigen Studien die ganze Bandbreite der nachfrageseitigen Innovationspolitik zu berücksichtigen.

Einige Aspekte konnten in dem vorliegenden Bericht, aufgrund des vorgegebenen Umfangs, nur in einem geringen Maße berücksichtigt werden. Es wurde mit einer beschränkten Anzahl von Personen Interviews geführt, darum sind die daraus gewonnenen Erkenntnisse naturgemäß nur mit Einschränkungen interpretierbar. Vor allem die Sichtweise (einer breiten Bandbreite) beschaffender Stellen und operativer BeschafferInnen sollte in zukünftigen Studien tiefergehend analysiert werden. Darüber hinaus sollte eine tiefergehende Analyse der internationalen Positionierung Österreichs im Bereich der nachfrageseitigen Innovationspolitik erfolgen.

Es konnte gezeigt werden, dass sich Österreich insgesamt auf einem guten Weg befindet. Das Thema ist in den Strategien der Bundesregierung verankert und in der konkreten Umsetzung konnten bereits einige Erfolge erzielt werden. Vor allem wurde durch die zahlreichen Veranstaltungen der IÖB-Servicestelle eine erhöhte Awareness für die Thematik geschaffen.

Es gibt aber durchaus noch Handlungspotentiale für die Zukunft, die vor allem die verfügbaren Ressourcen, den breiten politischen Rückhalt und die Qualifizierung operativer BeschafferInnen betrifft. Darüber hinaus sollten die Fragmentierung der öffentlichen Beschaffung und die nur wenig zufriedenstellende Datenlage Kernpunkte zukünftiger Handlungsfelder darstellen.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

9. LITERATURVERZEICHNIS

BMLFUW, Bundesministerium für ein lebenswertes Österreich. (2010a). Österreichischer Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung Teil 1.

BMLFUW, Bundesministerium für ein lebenswertes Österreich. (2010b). Österreichischer Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung Teil 2.

BMLFUW, Bundesministerium für ein lebenswertes Österreich. (2010c). Vortrag an den Ministerrat Österreichischer Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.

BMWA, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. (2007). Procure_inno. Praxisorientierter Leitfaden für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungs- und Vergabewesen.

Buchinger, E. (2009a). Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung: Initiierung • Effekte • Lernen. AIT-F&PD-Report Vol. 09/10. (Im Auftrag der AK)

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

Buchinger, E., Czernohorszky, E., Käfer, R. & Lengauer, L. (2013). WienWin Strategiegruppe „Innovation findet Stadt“ – Handlungsoptionen zur Positionierung Wiens als Leitmarkt für innovative Lösungen.

Buchinger, E. & Kienegger, M. (2014). Assessment – IÖB-Veranstaltungen 2012/2013.

Buchinger, E. & Pfliegl, R. (2011). Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung: Handlungsoptionen im vorkommerziellen Bereich im Themenfeld Verkehr. AIT-F&PD-Report Vol. 48, Dezember 2011 (Im Auftrag des BMVIT)

Buchinger, E & Steindl, C. (2009). Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung: Ein neues Instrument der Innovationspolitik? AIT-F&PD-Report Vol. 09/12 [rev]. (Im Auftrag des BMWFJ)

Bundesbeschaffungsgesellschaft-BBG.(2014). BBG-Tätigkeitsbericht 2014.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

IÖB. (2012). Leitkonzept innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung. (Im Auftrag des BMVIT und des BWWFW mit Unterstützung von BBG und AIT)

Bundesvergabegesetz 2006 – BVergG. (2006). Zugriff am 22.07.2015:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004547>

Business Decisions Limited. (2003). The Power of Customers to Drive Innovation. A Report by Business Decisions Limited for the Enterprise Directorate General of the European Commission.

Clement, W. (2012). Ansätze für IÖB-Metrik. 4C-Foresee Study. (Im Auftrag des BMWFJ)

Clement, W. & Walter, E. (2010). Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich - Beiträge für ein Leitkonzept zum Aktionsprogramm . (Im Auftrag des BMWFJ)

Dänemark, Ministry of Science, Innovation and Higher Education. (2012). Denmark - A Nation of Solutions. Enhanced Cooperations and improved framework for innovation in enterprises

Edler, J., Rigby, J., Hommen, L. & Tsiropi, L. (2005). Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake. Study for the European Commission

Edler, J. (2009). Demand Policies for Innovation in EU CEE Countries. *Manchester Business School working paper, 579.*

Edler, J. & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side. *Research Policy, 36*, 949-963.

European Commission. (2010b). Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010).

European Commission. (2010b). Europe 2020 Flagship Initiative. Innovation Union. COM(2010). 546.

European Commission. (2015). Innovation Union Scoreboard 2015.

European Commission. (2014). Public Procurement as a Driver of Innovation in SMEs and Public Services. Belgien: European Union.

Handler, R. & Grasenick, K. (2014). Qualitative Wirkungsanalyse WienWin.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

Kincsö, I. & Edler, J. (2011). Trends and Challenges in Demand- Side Innovation Policies in Europe. Thematic Report 2011 under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012).

Lember, V., Kettel, R. & Kalvet, T. (2014). Public Procurement, Innovation and Policy. International Perspectives. Heidelberg: Springer.

Mazzucato, M. (2014). Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum. München: Verlag Antje Kunstmann.

Ministerrat. (2012). Vortrag an den Ministerrat - Umsetzung des österreichischen Leitkonzepts für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB).

Österreichische Bundesregierung. (2015). Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2015.

OECD. (2009). Government at a Glance 2009.

OECD. (2013). Government at a Glance - Public Procurement - Strategic Public Procurement.

OECD. (2005). Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data.

Rat für Forschung und Technologieentwicklung. (2015). Global Innovation Monitor.

Rechnungshof. (2015a). Bericht des Rechnungshofes. Internes Kontrollsyste m bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW.

Rechnungshof. (2015b). Stellungnahme: Novelle zum Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

Pricewaterhouse Coopers International Limited – pwc. (2014). Öffentliche Auftragsvergabe: Die Kosten der Korruption. Identifizierung und Eindämmung der Korruption im öffentlichen Auftragswesen in der EU. Im Auftrag der Europäischen Kommission.

Uyarra, E., Edler, J., Garcia-Eytevez, J., Georghiou, L. & Yeow, J. (2014). Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation* 34, 631–645.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

ZIT – Die Technologieagentur der Stadt Wien. (2013). Innovationsaktivitäten der Stadt Wien – Ergebnisse einer Erhebung.

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

ANHANG

A. GESPRÄCHSPARTNERINNEN

Mit VertreterInnen folgender Institutionen wurden im Zuge der Erhebung im Juni und Juli 2015 Gespräche geführt:

BMVIT – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technik
BMWFW – Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
AIT – Austrian Institute of Technology
BBG – Bundesbeschaffung GmbH
IÖB-Servicestelle in der BBG
aws – Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH
FFG – Österreichische Forschungsförderungsges.mbH
WKÖ – Wirtschaftskammer Österreich
Wiener Wirtschaftsagentur
International Transparency Austria
ASFINAG

„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“

B. UMSETZUNGSSTAND DER MAßNAHMEN DES IÖB-LEITKONZEPTS

Zielsetzung		Verantwortung	Zeitrahmen	Status
1. Strategische Ebene 1.1. Politischer Rückhalt	Explizites politisches Bekenntnis	Bundesregierung, Landesregierung	laufend	
1.2. Erstellung von strategischen IÖB-Plänen	Erstellen von Beschaffungsplänen	Bundesministerien	ab 2.HJ 2012	
	Benennung von Verantwortlichen in den Ressorts			
	Verankerung von IÖB in allen (neuen) Strategien			
1.3. Berücksichtigung von IÖB bei Förderprogrammen	Ressorts sowie aws, FFG	Bundesministerien, FFG, aws	ab 2.HJ 2012	
1.4. Zweckwidmung von Budgets für IÖB Maßnahmen und Start von Pilotprojekten	Bundesministerien, ausgegliederte Rechtsträger	Bundesministerien, ausgegl. Rechtstr.	ab 1. HJ 2013	
	Vorreiterrolle bmvit			
	Vorreiterrolle bmwfw			
2. Maßnahmen im operativen Bereich 2.1. Einrichtung einer IÖB-Stelle	Einrichtung einer IÖB Servicestelle Veranstaltungen, Online Plattform zum Austausch/Information, Sicherstellen des Informationsflusses zwischen Förderstellen und Beschaffern, Zwischenevaluierung nach Hälfte der Aufbauphase Evaluierung Ende 2015	bmwfw, bmvit, BBG	1. HJ 2013	
2.2. Nominierung von IÖB-Kompetenzstellen	Austria Tech, Austrian Energy	bmwfw, bmvit, Austria Tech, Austrian Energy Agency	1. HJ 2013	
2.3. Festlegung von klaren Bewertungskriterien für Innovationen	Förderagenturen sollen dafür Kriterienkatalog entwickeln			
2.4. Nutzung von Garantie- und Haftungsprogrammen für Klein- und Mittelunternehmen	Dadurch soll der Zugang von KMUs bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen verbessert werden	aws	1.HJ 2013	
2.5. Etablierung eines Dialogs zwischen Beschaffern und Bedarfsdeckern	Thematische Plattformen mit regelmäßigen Veranstaltungen	IÖB-Servicestelle, Kompetenzstellen	1. HJ 2013	
	Interaktive Plattform			
2.6. Qualifizierung der Bedarfsträger und Beschaffungsstellen	Etablierung eines Qualifizierungsprogramms	IÖB-Servicestelle	laufend	
2.7. Erstellung einer IÖB-Risikomanagementvorgangsweise	standardisiertes Risikomanagements	FFG, aws	1.HJ 2013	
2.8. Berücksichtigung von KMU bei Pilotprojekten	Berücksichtigung von KMUs bereits bei Projektkonzeption	bmwfw, bmvit	laufend	
3. Rechtliche Ebene 3.1. Vergaberechtliche Berücksichtigung	Verankerung der Innovation als sekundäres Beschaffungsziel im BVergG	BKA	nächste Novellierung	
4. Monitoring und Benchmarking 4.1. Etablierung eines Monitoringsystems	Etablierung eines Monitoringsystems zur Erfassung der Wirkung von IÖB-Maßnahmen:	bmwfw, bmvit	ab. 2. HJ 2013	