

Empfehlung zur innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung in Österreich

Der Rat empfiehlt

- **Politischer Rückhalt und konkrete flächendeckende Umsetzung**

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung empfiehlt den politischen Rückhalt für die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung weiter zu stärken.

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung empfiehlt zudem die flächendeckende Umsetzung innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung über Ressortgrenzen hinweg weiter zu forcieren und Innovations-Beschaffungspläne zu erstellen, die von einer zentralen Stelle koordiniert und überwacht werden

- **Verbesserung der Datenlage zur (innovationsfördernden) öffentlichen Beschaffung**

Der Rat empfiehlt, eine einheitliche, flächendeckende und verpflichtende Erfassung des Volumens der öffentlichen Beschaffung in Österreich im Allgemeinen und der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung im Speziellen einzuführen.

- **Bewusstseinsbildung und Qualifizierung aller im Beschaffungsprozess Beteiligten**

Der Rat empfiehlt, die Einführung eines einheitlichen Verwendungs- und Aufgabenprofils für öffentliche BeschafferInnen in Verbindung mit einer einheitlichen, umfangreichen Qualifizierung für diese Tätigkeit. Darüber hinaus ist die Bewusstseinsbildung und Qualifizierung aller Beteiligten, insb. der Entscheidungsträger, sicherzustellen und zu fördern.

- **Motivation und Risikoteilung**

Der Rat empfiehlt die Einbeziehung fachlich kompetenter Stellen im Beschaffungsprozess zur Unterstützung der operativen BeschafferInnen sowie die Ausgestaltung von Anreizsystemen, die die Übernahme von Risiken begünstigen und die Bereitschaft zur Teilnahme an Innovationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung erhöhen.

Hintergrund

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.

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 Mitgliedsstaaten¹.

Edler & Georghiou² 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.

Ein Werkzeug der nachfrageseitigen Innovationspolitik ist der Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung. Dabei 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). Darüber hinaus wird im Rahmen der nationalen Umsetzung der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe ein neues Vergabeverfahren namens „Innovationspartnerschaft“ eingeführt, wodurch öffentlichen Beschaffern ein weiteres Instrument zur Verfügung steht, um die öffentliche Beschaffung innovationsfördernder zu gestalten.

Kommerzielle Beschaffung von Innovationen (PPI)

Unter kommerzieller öffentlicher Beschaffung von Innovationen versteht man die Beschaffung von innovativen Produkten oder Dienstleistungen durch die öffentliche Hand. Es handelt sich dabei um einen Testkauf oder um einen Erstkauf bzw. um die Beschaffung neuartiger Produkte für die beschaffende Stelle.

¹ 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, 2010) im Rahmen der Initiative „Innovation Union“ (Europäische Kommission, 2010).

² Edler, J. & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side. *Research Policy*, 36, 949-963.

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.

Betrachtet man das Volumen von durchschnittlich 14 % des BIP³ pro Jahr, das innerhalb der EU 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.

Durch die Erhöhung der Nachfrage nach innovativen Produkten und Dienstleistungen werden vor allem heimische kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gestärkt, die so 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.

Nachfrageseitige Innovationspolitik in Österreich

Neben vereinzelten Best Practice Beispielen gibt es in Österreich mit dem IÖB-Leitkonzept seit 2011⁴ eine durchaus ambitionierte Initiative, die sich die Erhöhung des Anteils an innovativen und innovationsfördernden Beschaffungen an der Gesamtheit der öffentlichen Beschaffung zum Ziel gesetzt hat. Eine Studie im Auftrag des Rates für Forschung und Technologieentwicklung⁵ die sich vorrangig mit dem Thema der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung in Österreich im Hinblick auf den derzeitigen Umsetzungsstand beschäftigt hat, attestiert der Initiative einen positiven Befund. In der Gesamtheit betrachtet, muss erwähnt werden, dass Österreich auch im internationalen Ländervergleich gut positioniert ist⁶. Die Studie des Rates zeigt aber auch konkrete

³ European Commission. (2014). Public Procurement as a Driver of Innovation in SMEs and Public Services. Belgien: European Union.

⁴ IOB. (2012). Leitkonzept innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung. (Im Auftrag des BMVIT und des BWVFW mit Unterstützung von BBG und AIT)

⁵ „Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder“ Daniela Murhammer-Sas, spe-consulting gmbH, Wien, Juli 2015

⁶ Österreichische Bundesregierung. (2015). Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2015.

Handlungsfelder für die Zukunft auf, die die Kernpunkte der vorliegenden Ratsempfehlung darstellen.

Das IÖB-Leitkonzept adressiert im Wesentlichen zwei Stoßrichtungen. Zum einen soll die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in der Breite verbessert werden, um die generelle Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass beschaffende Stellen in Österreich vermehrt innovative Lösungen bevorzugen. Zum anderen wird die strategische Beschaffung, als Instrument der Politik eingesetzt, um ökonomische und politische Ziele zu erreichen. Beide Richtungen sollten beibehalten und in Zukunft noch konsequenter umgesetzt werden.

Politischer Rückhalt und konkrete flächendeckende Umsetzung

Bei allen dargestellten Handlungsfeldern ist aber eines von großer Bedeutung: der breite politische Rückhalt. Österreich hat sich das Ziel gesetzt, 2020 zu den Innovation Leaders in Europa zu gehören und steht in der Gesamtsicht nicht schlecht da. Bei genauerer Betrachtung der Entwicklung der letzten Jahre kann aber davon ausgegangen werden, dass ohne ambitionierte und konsequent umgesetzte Maßnahmen dieses Ziel nicht erreicht werden kann⁷.

Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung kann ein Werkzeug der Innovationspolitik sein, bedarf aber einer guten Einbettung in einen breiten Policy-Mix. Was es 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. Darüber hinaus gibt es keine gesetzlichen Regelungen für einen verpflichtenden Anteil an innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung.

Innovation in der öffentlichen Beschaffung soll seitens der Politik nicht nur durch Konzepte und Strategien unterstützt werden, sondern auch durch eine bindende Dimension, die Innovation aktiv fordert und einfordert. Unumgänglich sind in diesem Kontext Innovations-Beschaffungspläne öffentlicher Einrichtungen, die eine klare Aufstellung des künftigen eigenen Bedarfs darstellen. Diese Pläne sollten ressortübergreifend erstellt und diskutiert werden. Eine zentrale Stelle, die in einem mit Koordinationskompetenzen ausgestatteten Ressort angesiedelt sein sollte, könnte diese Pläne koordinieren und im Rahmen eines Monitorings anhand klarer Ziele überprüfen.

Durch die Festlegung von Innovations-Beschaffungsplänen und deren Monitoring durch eine zentrale Stelle, wäre die Durchdringung der gesamten Ebene der öffentlichen Hand leichter zu erreichen. Gerade auf

⁷ Rat für Forschung und Technologieentwicklung. (2015). Bericht zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs 2015.

Seiten der Ministerien kann die Koordination so erleichtert werden und auch die Diffusion bereits beschaffter Innovationen besser erfolgen, deren Durchdringung oftmals besonders langsam ist.

Der Rat begrüßt, dass mit der IÖB-Servicestelle sowie die Kompetenz- und Kontaktstellen 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. Anzustreben wäre eine noch breitere Nutzung der Servicestelle, die von der Unterstützung bei der Bedarfserhebung bis hin zur Erstellung von Business Cases und besonders der Durchführung des eigentlichen Prozesses reichen sollte. Langfristiges Ziel der Servicestelle sollte es u.a. sein, dass die einkaufenden Stellen ihre Prozesse und Strukturen hinsichtlich einer verstärkten Berücksichtigung von Innovation in der Beschaffung ändern.

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung empfiehlt den politischen Rückhalt für die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung weiter zu stärken.

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung empfiehlt zudem die flächendeckende Umsetzung innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung über Ressortgrenzen hinweg weiter zu forcieren und Innovations-Beschaffungspläne zu erstellen, die von einer zentralen Stelle koordiniert und überwacht werden (wie zum Beispiel im Bundeskanzleramt).

Datenlage

Schätzungen zufolge umfasst das Volumen der gesamten öffentlichen Beschaffung in Österreich rund 35-40 Mrd. Euro pro Jahr⁸. 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 Berichten⁹ 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. Auf Basis der derzeit vorliegenden Daten ist es aber nicht möglich, eine Aussage darüber zu machen, wie hoch der Anteil der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung oder der öffentlichen Beschaffung gesamt in Österreich ist. Zwar gab es im Rahmen des IÖB-Leitkonzeptes eine Erhebung durch die

⁸ Clement, W. & Walter, E. (2010). Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich - Beiträge für ein Leitkonzept zum Aktionsprogramm. (Im Auftrag des BMWFJ)

⁹ Rechnungshof. (2015a). Bericht des Rechnungshofes. Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFJ.

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

Statistik Austria¹⁰, nachdem diese aber auf Freiwilligkeit beruhte und der Rücklauf sehr gering ausfiel, sind diese Daten nur bedingt aussagekräftig.

Eine einheitliche Erfassung des Volumens könnte als Basis für eine daraus ableitbare Zielsetzung bezogen auf das Volumen und stufenweise Erhöhung der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung dienen und würde so zu einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben in Forschung, Technologie und Innovation führen.

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung empfiehlt eine einheitliche, flächendeckende und verpflichtende Erfassung des Volumens der öffentlichen Beschaffung in Österreich im Allgemeinen und der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung im Speziellen einzuführen.

Qualifizierung

Operative BeschafferInnen stehen vermehrt neuen und komplexen Anforderungen gegenüber. Es sollen neben den ökonomischen Aspekten auch soziale, ökologische und innovative Kriterien bei der öffentlichen Beschaffung berücksichtigt werden. Für die Erfüllung dieser Ansprüche braucht es aber entsprechende personelle Ressourcen, die häufig nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung stehen. Dazu kommt häufig fehlendes Know-How und Erfahrung der BeschafferInnen. Oftmals mangelt es schlicht am Wissen über neue Technologien und Innovationen und somit auch an der Kompetenz, diese zu beurteilen. Darüber hinaus ist die Prozessführerschaft bei innovativen Beschaffungsprojekten in vielen Organisationen in den Händen meist juristischer und administrativer Berufsgruppen und es werden nur selten BedarfsträgerInnen, NutzerInnen oder politische EntscheidungsträgerInnen ausreichend involviert.

In Österreich gibt es keine spezifische Berufsbezeichnung für öffentliche BeschafferInnen und auch keine einheitliche Qualifizierung für diese Tätigkeit. Es gibt zwar neben speziellen Informations- und Weiterbildungsmaßnahmen der IÖB-Servicestelle und in Kooperation zwischen der IÖB-Servicestelle und der Verwaltungsakademie des Bundes ein regelmäßig angebotenes Grundlagen- und Vertiefungsseminar zum Thema innovative und nachhaltige Beschaffung. Diese Maßnahmen sind eine gute Grundlage, stellen aber keine einheitliche Qualifizierung dar. Denkbar wäre zum Beispiel die Verankerung an der Verwaltungsakademie des BKA oder an einer Fachhochschule als eigener Lehrgang.

Im Mittelpunkt sollte dabei die Unterstützung und Entlastung der BeschafferInnen stehen. Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung muss aber auch klar als kollektiver Prozess gesehen werden, der bei der Leitungsebene beginnt und sich über alle Ebenen der Organisation zieht. Dabei sollten die strategischen Vorgaben seitens der Eigentümer und Politik besonders hinsichtlich Risikoverhalten Berücksichtigung finden. Unumgänglich ist eine hohe Kompetenz aller Beteiligten, nicht nur der

¹⁰ Details siehe unter http://www.statistik.at/web_de/frageboegen/oeffentliche_einrichtungen/innovations_foerdernde_beschaffung/index.html

operativen BeschafferInnen. Dies muss durch Qualifizierung und Bewusstseinsbildung aller Beteiligten gewährleistet werden.

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung empfiehlt, die Einführung eines einheitlichen Verwendungs- und Aufgabenprofils für öffentliche BeschafferInnen in Verbindung mit einer einheitlichen, umfangreichen Qualifizierung für diese Tätigkeit. Darüber hinaus ist die Bewusstseinsbildung und Qualifizierung aller Beteiligten, insb. der Entscheidungsträger, sicherzustellen und zu fördern.

Motivation und Risikoteilung

In Anbetracht der komplexen Anforderungen an BeschafferInnen gibt es oftmals kaum objektive Gründe, 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 die konkreten Beschaffungsprojekte mit erheblichem zeitlichen Mehraufwand verbunden. Hinzu kommen Ängste hinsichtlich der rechtlichen Anforderungen, so dass oftmals der bekannte, vielmals wenig innovative Weg bei öffentlichen Vergaben eingeschlagen wird. Mit dieser Vielzahl an Risiken werden die operativen BeschafferInnen in der Regel alleine gelassen und erhalten nur wenig konkreten Rückhalt, zum Beispiel durch die Übernahme der finanziellen Risiken.

Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung empfiehlt, die Einbeziehung fachlich kompetenter Stellen im Beschaffungsprozess zur Unterstützung der operativen BeschafferInnen sowie die Ausgestaltung von Anreizsystemen, die die Übernahme von Risiken begünstigen und die Bereitschaft zur Teilnahme an Innovationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung erhöhen.

Ausblick

Als nächste Schritte regt der Rat an, die weitere Umsetzung zu diskutieren und die Verbreiterung des Konzepts abzustimmen. Vor allem die verpflichtende Verankerung innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung in Beschaffungsplänen.

Besonderes Augenmerk sollte auf den Bereich der innovativen Klein- und Mittelbetriebe gelegt werden, denen es oftmals nicht gelingt, in Beschaffungsprojekten der öffentlichen Hand erfolgreich Aufträge zu erhalten. In diesem Bereich sollten die Bemühungen erhöht werden, die Barrieren für den Zugang innovativer KMU zu identifizieren und Lösungswege anzubieten.

Im Allgemeinen gilt es in Österreich, sich vermehrt neuen Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und Unternehmen zu öffnen und in diesem Bereich auch strukturell neue Wege zu gehen. Als Vorbild für diesen

Zugang könnten Initiativen aus dem skandinavischen Bereich wie Schweden oder Dänemark¹¹ dienen.

¹¹ Lember, V., Kettel, R. & Kalvet, T. (2014). Public Procurement, Innovation and Policy. International Perspectives. Heidelberg: Springer.