

Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung

Initiierung · Effekte · Lernen

Eva Buchinger

Innovationsfördernde
öffentliche Beschaffung

Initiierung · Effekte · Lernen

Eva Buchinger¹

Endbericht zum Projekt Nr. 1.S2.00023.0.0
im Auftrag der Arbeiterkammer Wien

AIT-F&PD-Report
Vol. 10, März 2009

¹ AIT Foresight and Policy Development
Regional & Infrastructure-Policy

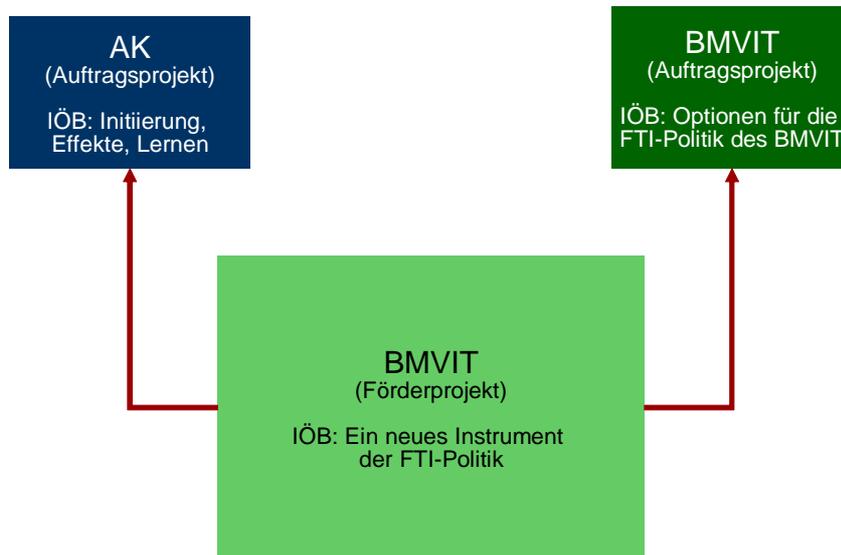
Table of Contents

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Vorwort | |
| 1 | Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung und der Nutzen für ArbeitnehmerInnen | 1 |
| | Projekthintergrund: Der Nutzen von Innovation für ArbeitnehmerInnen | 1 |
| | Projektziel | 2 |
| | Der rechtliche Rahmen: Europäisches und österreichisches Vergaberecht „neu“ | 2 |
| | Innovationspolitischer Ausgangspunkt: Öffentliche Beschaffung zwischen Risikovermeidung und Innovationsneigung | 3 |
| | Beschaffungsvolumina: Ein wesentliches Motiv für innovationspolitische Intervention | 4 |
| | Begriffsklärung: Innovationsfördernde versus innovative Beschaffung | 5 |
| 2 | Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung: <i>Good Practices</i> im Überblick | 6 |
| 3 | Initiierung | 8 |
| | Initiierung durch Missionen | 9 |
| | Initiierung durch Gesetze und freiwillige Standards | 9 |
| | Initiierung durch Politikprogramme | 11 |
| | Initiierung durch Ausschreibungen | 12 |
| 4 | Effekte | 14 |
| | Effekte bei den Beschaffern | 15 |
| | Effekte bei den Bietern & liefernden Unternehmen | 15 |
| | Gesamtgesellschaftliche Effekte | 16 |
| 5 | Lernen von <i>Good Practices</i> | 17 |
| | Referenzen | 18 |

Vorwort

Die Studie wurde im Auftrag der AK erstellt. Sie ist Teil eines Projektverbunds bestehend aus einem Förderprojekt des BMVIT und je einem Auftragsprojekt der AK und des BMVIT. Beide Auftragsprojekte bauen auf den Ergebnissen des Förderprojektes auf, in dem innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB) anhand acht ausgewählter *Good Practices* beschrieben und analysiert wird. Der hiermit vorgelegte Projektbericht dokumentiert auftragsgemäß die Analyse der *Good Practices* im Hinblick auf die drei Dimensionen „Initiierung“, „Effekte“ und „Lernen“.

Projektverbund „Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung“ (IÖB)



1 Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung und der Nutzen für ArbeitnehmerInnen

Projekthintergrund: Der Nutzen von Innovation für ArbeitnehmerInnen

Die Aussage, dass technisch-wissenschaftliche Innovationen zu den wichtigsten Triebkräften gesellschaftlicher Entwicklung gehören, ist weithin unbestritten. Technischer Fortschritt ist kein Selbstzweck, sondern soll direkt oder indirekt den übergeordneten Zielen „individuelle Lebensqualität“ und „gesellschaftliche Wohlfahrt“ dienen:

- Direkt, indem er über Güter, Dienstleistungen und Infrastruktur zur Erhöhung des Lebensstandards beiträgt (wobei ein positiver Zusammenhang zwischen Lebensstandard und Lebensqualität unterstellt wird).
- Indirekt, indem er (a) über die wirtschaftlichen Entwicklung neue Arbeitsplätze schafft, (b) über das Steueraufkommen der Betriebe und Beschäftigten öffentliche Infrastruktur und Sozialleistungen ermöglicht und (c) über die Produktivitätssteigerung die Wettbewerbsfähigkeit erhält/erhöht (was wiederum zu Arbeitsplatzsicherheit/Arbeitsplatzschaffung und Steueraufkommen beiträgt).

Im diesem Sinne ist es im Interesse der ArbeitnehmerInnen und ihrer Vertreter auf technologische Innovation zu setzen. Dabei hat das Augenmerk nicht nur den Vorteilen zu gelten, sondern es ist auch zu berücksichtigen, dass Nachteile verhindert oder zumindest gemindert werden (Arbeitsplatzverluste durch Rationalisierung, Verlust von Arbeitsrechten durch neue Technologien wie etwa bei unzureichendem Datenschutz, Benachteiligung durch mangelnden Zugang zu Bildung/Qualifizierung, geschlechtsspezifische Benachteiligung etc.). Die Arbeiterkammer (AK) hat diese Sichtweise zentral in ihre strategischen Überlegungen eingebaut:

„Nach Ansicht der Arbeiterkammer muss es Ziel der Wirtschaftspolitik sein, Rahmenbedingungen zu gestalten, um wachstumsstarke, innovative und umweltschonende Produkte und Dienstleistungen zu fördern und dadurch qualitativ hochwertige und fair entlohnte Arbeitsplätze mit entsprechendem Einkommen zu schaffen. Ein ausschließlicher Wettbewerb über den Preis schwächt mittelfristig die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Die Mehrzahl der Unternehmen in Österreich (und der EU) kann nicht über Kosten und Preise mit jenen aus Ländern des asiatischen oder osteuropäischen Wirtschaftsraumes konkurrieren. Es gilt daher, Innovationswettbewerb statt Preiswettbewerb anzustreben. Es ist die Aufgabe der Wirtschaftspolitik, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es ermöglichen, innovative Produkte zu entwickeln. Dafür gilt es in erster Linie in Bildung, Forschung und Infrastruktur zu investieren.“ (AK 2006)

Wie in den nachfolgenden Kapiteln anhand genereller Beschaffungsvolumina und spezifischer Fallbeispiele gezeigt werden wird, gibt es tatsächlich ein erhebliches Potential für innovationsfördernde öffentliche Beschaffung mit Wettbewerbs- und Arbeitsplatzsicherungspotential. Es muss aber betont werden, dass es sich dabei eben um ein Potential handelt, dessen Verwirklichung Anstrengungen bedarf.

Die Rolle der ArbeitnehmerInnen wie auch diejenige ihrer Interessensvertreterin AK ist dabei jeweils eine proaktive. ArbeitnehmerInnen können sowohl als Beschäftigte bei öffentlichen und staatsnahen Beschaffern als auch als Beschäftigte bei bietenden/liefernden Unternehmen innovationsfördernde Beschaffung je nachdem beschleunigen oder verzögern. Die AK kann neben der Unterstützung der ArbeitnehmerInnen in diesen Prozessen eine weitgehend unparteiische Beobachter-, Analytiker- und Partnerrolle vis-a-vis den öffentlichen Beschaffern und politisch Verantwortlichen einnehmen.

Projektziel

Das Ziel des Projektes ist eine überblicksmäßige Darstellung, wie öffentliche Beschaffung der Innovationsstimulierung dient. Dies geschieht anhand von Beispielen, die als *Good Practice* gelten können, wobei insbesondere drei Fragen nachgegangen wird:

- Wer hat bei den *Good Practice*-Beispielen die innovationsfördernde Beschaffung initiiert?
- Welcher Art sind die Effekte der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung bei den *Good Practice*-Beispielen?
- Welche Lehren können aus den *Good Practice*-Beispielen für Österreich gezogen werden?

Der Report gliedert sich dementsprechend in die drei Hauptabschnitte: Initiierung, Effekte, Lernen. In jedem der drei Abschnitte werden die jeweils relevanten *Good Practice*-Aspekte vorgestellt und diskutiert. Dabei wird auf die vorausgegangene Identifikation von *Good Practices*, die Recherche der jeweiligen Beschaffungsvorgänge/-kontexte und deren Analyse aufgebaut¹, die ihrerseits ausgehend von bereits vorhandenen wegweisende Darstellungen in der Literatur (BMWA 2007; Georghiou 2007; OGC 2007; Edler et al. 2005; Edquist et al. 2000) gemacht wurde.

Die Liste der hier vorgestellten *Good Practices* erhebt in keiner Weise Anspruch auf Vollständigkeit. Erstens sind in der vorhandenen Literatur eine Reihe weiterer Beispiele zu finden und zweitens hat sich der Kenntnisstand mit Fortschreiten des Projektes naturgemäß erweitert – es gäbe noch weitere interessante Fälle (wie z.B. den ELAG² im Bereich e-Government oder das Schifffahrtswegweisesystem DoRIS³, um hier nur zwei zu nennen). Die acht ausgewählten *Good Practices* sind erstens (nicht ausschließlich aber) tendenziell an den Agenden des BMVIT orientiert, betreffen zweitens unterschiedliche Arten innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung und berücksichtigen drittens unterschiedliche Arten politischer Willensbekundungen in Bezug auf innovationsfördernde öffentliche Beschaffung.

Der rechtliche Rahmen: Europäisches und österreichisches Vergaberecht „neu“

Mit 1. Februar 2006 trat das Bundesvergabegesetz (BGBl 2006/17) samt Anhängen in Kraft. Es wurde primär geschaffen, um fristgerecht die entsprechenden europäischen Vergaberichtlinien (Vergaberichtlinie plus Sektorenrichtlinie) umzusetzen (EU 2004/18, 2004/17).

Das österreichische Bundesvergabegesetz – zuletzt geändert 2007 (BGBl 2007/86) – gilt für „öffentliche Auftraggeber und sonstige zur Anwendung von Bestimmungen dieses Bundesgesetzes verpflichtete Auftraggeber“ (BGBl 2006/17: §3). Das sind die öffentlichen Auftraggeber Bund, Länder und Gemeinden und darüber hinaus staatsnahe Einrichtungen. Unter letzterem werden einerseits Einrichtungen verstanden, die für die Erfüllung von Aufgaben des Allgemeininteresses gegründet wurden und zumindest teilrechtsfähig sind und andererseits solche Einrichtungen, die überwiegend öffentlich finanziert werden oder bei denen die öffentliche Hand eine wesentliche Aufsichtsfunktion wahrnimmt. Regelungsgegenstand sind

- Bau-, Liefer-, und Dienstleistungsaufträge sowie Bau- und Dienstleistungskonzessionsverträge im Rahmen von

¹ Vgl. zum Verbund der Projekte – BMVIT und AK – das Vorwort.

² BKA, ARGE Elak : Elektronischer Akt.

³ Via Donau : Donau River Information Services.

- Vergabeverfahren durch öffentliche Auftraggeber, Baukonzessionäre und subventionierte Beschaffer und
- Vergabeverfahren durch Sektorenauftraggeber (Gas, Wärme, Elektrizität; Wasser; Verkehrsleistungen; Postdienste; Erdöl, Gas, Kohle; Häfen, Flughäfen; Sonstige).

Diese Unterscheidungen sind wichtig, weil je nach Auftragsvolumen zwischen dem Oberschwellenbereich und dem Unterschwellenbereich unterschieden wird – für die dann z.T. unterschiedlich strenge Regeln gelten – und weil für öffentliche und Sektorenauftraggeber z.T. unterschiedliche Schwellenwerte gelten. Der Oberschwellenbereich für die Liefer-/DL-Aufträge der Ministerien (ausgenommen Landesverteidigung) beginnt bei 154.000 Euro, bei allen anderen Liefer-/DL-Aufträgen bei 236.000 Euro und bei Bauaufträgen und Baukonzessionsverträgen bei 5.923.000 Euro (BGBl 2006/17: §5). Bei den Sektorenauftraggebern beginnt der Oberschwellenbereich bei Liefer-/DL-Aufträgen bei 473.000 Euro und bei Bauaufträgen bei 5.923.000 Euro (BGBl 2006/17: §180). Die Schwellenwerte können im Verlauf der Zeit angepasst werden (zuletzt 2007 mit einer EG-Verordnung⁴).

Neu und wichtig aus Sicht der FTI-Politik ist in den europäischen Vergaberichtlinien 2004 und dem Bundesvergabegesetz 2006 vor allem, dass mehrere Begrifflichkeiten explizit angeführt und in ihrem Nutzungsumfang beschrieben sind, die es ermöglichen, Ausschreibungen offener und innovationsorientierter zu gestalten. Es handelt sich dabei vor allem um

- die Wahl der Leistungsbeschreibung (konstruktiv oder funktional),
- die Möglichkeit eines Alternativangebots und
- die Wahl des Vergabeverfahrens (inkl. wettbewerblicher Dialog).

Während kurz nach den Inkrafttreten der Gesetze (EU, Österreich) vor allem der wettbewerbliche Dialog im Zentrum der Diskussion stand, ist es in der Zwischenzeit eher die Möglichkeit der funktionalen Ausschreibung in Kombination mit den diversen anderen möglichen Vergabeverfahren, die im Vordergrund steht.

Innovationspolitischer Ausgangspunkt: Öffentliche Beschaffung zwischen Risikovermeidung und Innovationsneigung

Öffentliche Beschaffung war und ist hoch reglementiert. Sowohl gesetzlich als auch im Rahmen der Corporate Governance der öffentlichen Beschaffer. Das Vergabegesetz (BGBl 2006/17: §2) legt fest, dass bei öffentlichen Beschaffungsprozessen der Zuschlag dem technisch-wirtschaftlich und/oder dem preislich günstigsten Angebot zu geben ist. Allein um die Angebote vergleichend bewerten zu können und um sich vor späteren allfälligen Klagen zu schützen, werden die Ausschreibungen zum Teil ausgesprochen detailliert verfasst und enthalten eine Vielzahl technischer Spezifikationen, die von den Beschaffererfahrungen ausgehen.

Es liegt also in der Natur öffentlicher Beschaffung, dass sie strukturkonservierend und risikoavers ist, denn es gehört zur genuinen Aufgabe der Beschaffer sich gegen Risiken unterschiedlichster Art abzusichern. Daraus resultiert einerseits eine Tendenz auf Bewährtes zurückzugreifen und andererseits die Notwendigkeit Risiko-/Haftungsfragen im Zweifelsfall so zu regeln, dass bei allfälligen Klagen, Bundesvergabeamtprüfungen, Rechnungshofprüfungen usw. der Nachweis der Sorgfalt im Umgang mit öffentlichen Geldern gewährleistet ist. So wurden etwa allein im Jahr 2007 229 Verfahren beim Bundesvergabeamt (BVA) anhängig gemacht (Tab. 1) von denen die Nachprüfungs- und

4 Vgl. zum jeweils aktuellsten Stand die entsprechende Information auf der Homepage des Bundesvergabeamtes.

Feststellungsverfahren insgesamt ein Auftragsvolumen von 1,2 bis 1,4 Milliarden Euro hatten (BVA 2008: 7).

Tab. 1: Aktivitäten des Bundesvergabebeamten auf Antrag eines Bieters/Bewerbers (2007)

| Art der Aktivität | Anzahl der Fälle | Statt-gebungen* | Ab-/Zurückweisungen* | Zurückziehungen* |
|-------------------------|------------------|-----------------|----------------------|------------------|
| Nachprüfungsverfahren | 119 | 11% | 40% | 32% |
| Provisionalverfahren** | 104 | 75% | 7% | 17% |
| Feststellungsverfahren | 6 | 17% | 33% | 17% |
| Verfahren Gesamt | 229 | | | |

* Die fehlenden Werte auf 100% beziehen sich auf offene/ausgesetzte Verfahren

** Anträge auf Erlassung einstweiliger Verfügungen

Quelle: (BVA 2008: 6f)

Unbeschadet dieser strukturkonservierenden/risikoaversen Natur gibt es innovationsfördernde öffentliche Beschaffung. Im Hauptteil dieses Textes werden dafür *Good Practice* Beispiele vorgestellt.

Beschaffungsvolumina: Ein wesentliches Motiv für innovationspolitische Intervention

Die Volumina für die öffentliche Beschaffung werden für die europäischen Mitgliedsstaaten auf etwa 16 % des Bruttoinlandsproduktes geschätzt (EC 2007a). Wenn man diese Zahl auf Österreich umlegt, dann ergibt sich ein nationales Volumen der öffentlichen Beschaffung von etwa 43 Mrd. Euro (Tab. 2). Dies entspricht größenordnungsmäßig den in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) angegebenen Werten der Konsumausgaben des Staates (Individual- + Kollektivverbrauch).

Tab. 2: Grundlagen der Abschätzung der Volumina der öffentlichen Beschaffung in Österreich

| | Mio. Euro |
|---|-----------|
| Bruttoinlandsprodukt 2007 | 270.837 |
| 16 % BIP | 43.334 |
| Konsumausgaben des Staates 2007 | 49.361 |
| Staatliche Ausgaben für Strasse und Verkehr (Budget 2008) | 7.084 |

Quellen: (SA 2009; BMF 2008)

Eine Abschätzung des Wirtschaftsministeriums ergibt, dass davon 3 bis 4 Mrd. Euro innovationsrelevant im engeren Sinn sind (BMWA 2007: 6). Dies ist zweifellos ein beachtliches Volumen, mit dem signifikante Innovationsanreize gesetzt werden können.

Begriffsklärung: Innovationsfördernde versus innovative Beschaffung

Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung ist von innovativer öffentlicher Beschaffung zu unterscheiden. Während letzteres auf die Beschaffungsvorgänge selbst abstellt, geht es bei ersterem um Innovationen in Bezug auf die zu beschaffenden Güter/Dienstleistungen.

Eine Kombination beider Formen ist nahe liegend, weil innovationsfördernde öffentliche Beschaffung häufig Innovationen in den entsprechenden Beschaffungsvorgängen erfordert (Abb. 1). Mit den neuen rechtlichen Möglichkeiten können Bieter/Lieferanten viel stärker als zuvor in den Beschaffungsprozess „hereingeholt“ werden (EC 2007b): So können vor dem eigentlichen Beschaffungsprozess technische Dialoge durchgeführt werden um herauszufinden was überhaupt an Innovationen möglich ist; wenn nicht die Lösungen ausgeschrieben werden, sondern die funktionalen Bedürfnisse der Beschaffer, dann wird der Spielraum für die Kreativität der Bieter/Lieferanten erheblich vergrößert; nicht zuletzt können in die Ausschreibungen Anreize für das Anbieten von weiteren/alternativen innovativen (kostengünstigeren, effektiveren, umweltfreundlicheren) Lösungen eingebaut werden.

Abb. 1: Innovative & innovationsfördernde öffentliche Beschaffung



Quelle: (BMWA 2007: 13)

2 Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung: *Good Practices* im Überblick

In diesem Abschnitt werden acht Beispiele von *Good Practice* der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung vorgestellt und kurz charakterisiert⁵. In den folgenden Abschnitten werden dann ihre jeweils relevanten *Good Practice*-Aspekte unter den Gesichtspunkten Initiierung, Effekte, Lernen im Einzelnen diskutiert.

Die hier behandelte Auswahl erhebt selbstverständlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie erfolgte vielmehr nach den Gesichtspunkten Vielfältigkeit und Fallstudieneignung. Das heißt, die Beispiele sollten unterschiedliche Arten von Beschaffungen, Technologien/Sektoren und politischen Willensbekundungen repräsentieren, nationale und internationale Fälle beinhalten und über Dokumentenanalysen und/oder Expertengespräche zugänglich gemacht werden können. Nicht zuletzt orientierte sich die Auswahl zumindest teilweise an den Agenden des BMVIT (Strasse, Schiene) und da es im Bereich Ökologie/Umwelt vergleichsweise viel Erfahrungen mit innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung gibt, ist dieser Bereich ebenfalls stark vertreten.

(1) Internationales Beispiel: Nachhaltige öffentliche Beschaffung in den Niederlanden

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

(2) Internationales Beispiel: Öffentliche Beschaffung CO₂-armer Fahrzeuge in England

Im Rahmen des „*Energy White Paper*“ hat die britische Regierung 2007 den Grundstein für ein Programm zur Beschaffung CO₂-armer Fahrzeuge im öffentlichen Bereich gelegt. Mit dem Programm, dessen Design auf einer vorausgehenden Schwachstellenanalyse beruht, soll in der Laufzeit 2009-2010/11 die Markteinführung von CO₂-armen Fahrzeugen beschleunigt und damit eine kommerzielle Basis geschaffen werden. Die ersten Ausschreiben sind kürzlich (Februar 2009) erfolgt und offerieren eine zweistufige Förderung – Demonstrationsphase und darauf aufbauend Beschaffungen. *Good Practice* ⇒ FTI-politisches Framing, Adressierung einer nationalen Schwachstelle, partizipativer Charakter.

(3) Internationales Beispiel: Öffentliche Beschaffung eines Strassen-Mautsystems in Deutschland

Im Jahr 2002 wurde in Deutschland das Autobahnmautgesetz verabschiedet, das eine flächendeckende LKW-Maut vorsieht. Es bezieht sich auf LKW >12t bei der Autobahnbenützung. Dass das System nicht bereits 2003, sondern erst 2005 in Betrieb gehen konnte, lag vor allem an der Systemkomplexität und der avancierten GPS-Technologie. Heute funktioniert das deutsche Mautsystem laut Bundesamt für Güterverkehr ordnungsgemäß. Das deutsche Mautsystem kann also sowohl als *Good Practice* im Hinblick auf die Innovationshöhe als auch als *Bad Practice* im Hinblick auf die erheblich verzögerte Inbetriebnahme gelten.

⁵ Eine detaillierte Darstellung der Fallbeispiele mit den entsprechenden Quellen enthält der Report „Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung: Ein neues Instrument der FTI-Politik“. Vgl. zum Projektverbund AK-BMVIT das Vorwort.

(4) Nationales Beispiel: Nachhaltige öffentliche Beschaffung

In Österreich gibt es seit Ende der 1990er Jahre Initiativen zu einer Ökologisierung der öffentlichen Beschaffung. Im Bundesvergabegesetz 2006 ist der politische Wille dazu auch rechtlich verankert. Weiters hat der Ministerrat 2007 die Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Ökologisierung der öffentlichen Beschaffung beschlossen. Derzeit werden in einem Pilotprojekt (2007-2010) mit den Beschaffungsservice Austria, der Bundesbeschaffungsgesellschaft und anderen Stakeholdern die bereits bestehenden Umweltkriterien bei öffentlichen Ausschreibungen weiter entwickelt und anschließend evaluiert. *Good Practice* ⇒ Multi-Level-Approach, partizipativ erarbeitete Standardisierungen, stabiler rechtlicher Rahmen

(5) Nationales Beispiel: Öffentliche Beschaffung von Ökostrom

Mit dem Inkrafttreten des Ökostromgesetzes im Jahr 2003 schaffte der Gesetzgeber eine Regelung für die Unterstützung von Ökostromanlagen, indem Einspeisetarife festgelegt wurden. Sie betreffen Strom aus Photovoltaikanlagen, Windkraftanlagen, Geothermie und Biomasse und berücksichtigen neue oder revitalisierte Kleinwasserkraftanlagen. So wurden etwa im Zeitraum 2001 bis 2005 über 43.000 Biomasse-Kleinanlagen neu errichtet, mehr als in den vorangegangenen 20 Jahren insgesamt. *Good Practice* ⇒ Erwartungssicherheit durch Abnahmepflicht und die Festsetzung von Einspeisetarifen, Kombination mit Umwelttechnikförderungen

(6) Nationales Beispiel: Beschaffung von Bussen für den öffentlichen Verkehr

Im Jahr 2006 wurden von den ÖBB im Rahmen ihrer Fuhrparkerneuerung etwa 1.000 Busse beschafft. Die Ausschreibung umfasste mehrere innovationsrelevante Aspekte. Neben einer Treibstoffgarantie und garantierten *life-cycle-costs* wurde die Einbettung eines, von den ÖBB entwickelten, Fahrgastinformationssystems vorgegeben. *Good Practice* ⇒ Innovationsanreiz durch den Beschaffer im Zuge der gesetzlich vorgegebenen Aufgabenerfüllung

(7) Nationales Beispiel: Beschaffung eines Wetterfrühwarnsystems für den Zugverkehr

Die Beschaffung eines Wetterfrühwarnsystems durch die ÖBB resultierte in einem kooperativen Entwicklungsprojekt mit einem Wetterdienstanbieter. Gemeinsam mit der Firma Meteomedia wurde das Wetterinformationspaket INFRA.wetter entwickelt. Es handelt sich dabei um ein ÖBB-internes Frühwarnsystem, das auch mit ÖBB-eigenen Wetterstationen arbeitet und die Informationen Online, über E-mail und SMS kommuniziert. Neben allgemeinen Wetterinformationen werden Unwetterwarnungen, Schneefallprognosen und Hochwasserinformationen bereitgestellt. *Good Practice* ⇒ Im Rahmen eines umfassenden Risiko-Managements wurde von den ÖBB eine auf dem Markt neue Dienstleistung für die eigenen Bedürfnisse adaptiert und weiterentwickelt.

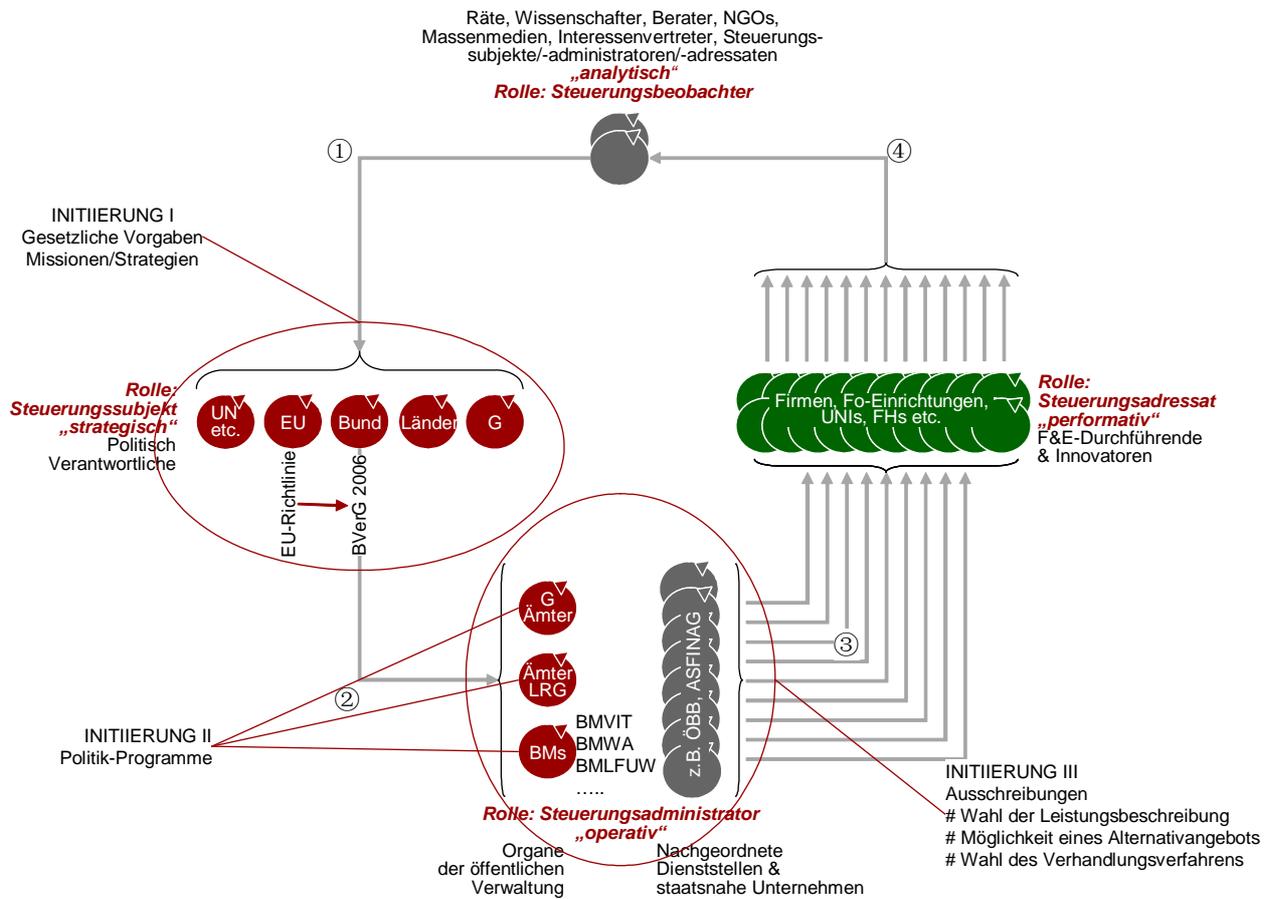
(8) Nationales Beispiel: Öffentliche Beschaffung eines Strassen-Mautsystems

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

3 Initiierung

Die konkrete Initiierung zu innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung geht zuletzt immer von den Beschaffern aus, da diese die Ausschreibungen formulieren und damit den Innovationsspielraum vorgeben. Wie die Fallbeispiele zeigen, spielt aber der politische Kontext häufig eine wesentliche Rolle für das Zustandekommen innovationsfördernder Ausschreibungen. Dies wird in Form von gesamtgesellschaftlichen Missionen (Strategien, Weißbücher, Masterpläne), sektorspezifischen Gesetzen und sektor-/themenspezifischen Politikprogrammen wirksam (Abb. 2).

Abb. 2: Einordnung der unterschiedlichen Initiierungen innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung im Steuerungszyklus



- G Gemeinden
- G Ämter Gemeindeämter
- Ä LRG Ämter der Landesregierungen
- BM Bundesministerien
- DL Dienstleistungen

- ① Steuerungslernen
- ② Steuerungsziele
- ③ Steuerungssignale
- ④ Steuerungseffekte

Quellen: Vgl. zum systemtheoretischen Hintergrund des idealtypischen Steuerungszyklus (Buchinger 2007, 2006) und zu dessen Anwendung auf Multi-Level-Governance (Buchinger 2008)

Initiierung durch Missionen

Die Initiierung innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung durch Missionen kann am besten am Beispiel des Umweltthemas gezeigt werden. Es hat zum Beispiel bereits in vielen europäischen Ländern seinen Niederschlag in der öffentlichen Beschaffung gefunden und wird in der Europäischen Union unter Schlagworten wie „*Sustainable Public Procurement*“ und „*Green Public Procurement*“ vorangetrieben (EC 2008, 2007c, 2004a). In Österreich ist die Ökologisierung der öffentlichen Beschaffung ein zentrales Thema der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung (BKA/BMLFUW 2007) und wird auch im Regierungsprogramm (BKA 2008) genannt. Aber auch gesetzliche Regelungen wie das Ökostromgesetz und (in geringerem Ausmaß) die Gesetze zur Mauteinhebung und Energie-/Verkehrspolitikprogramme haben ihren Hintergrund in den Kyotozielen und der Vermeidung des Klimawandels.

Weitere Missionsthemen die für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Frage kommen, aber in den Fallbeispielen nicht behandelt wurden, sind etwa „Gesundheit“, „Sicherheit“ und „Informationsgesellschaft für Alle“.

Initiierung durch Gesetze und freiwillige Standards

Der Vorteil der Initiierung innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung durch gesetzliche Vorgaben im Vergleich mit der Missionsorientierung liegt darin, dass sowohl für die öffentlichen Beschaffer als auch für die Bieter/Lieferanten ein konkreter und stabiler Orientierungsrahmen vorhanden ist. Nachfolgend wird dies anhand der beiden Fallbeispiele „Gesetz zur flächendeckenden Mauteinhebung“ und „Ökostromgesetz“ ausgeführt.

Ebenfalls einen gemeinsamen und weitgehend stabilen Rahmen bieten freiwillige Standards, die gemeinsam von staatlichen und privaten Akteuren erarbeitet und vereinbart werden (*soft law*). Dies wird anhand europäischer Umweltzeichen und Umweltmanagementsysteme erläutert.

Gesetze zur flächendeckenden Mauteinhebung

Gesetze zur Mauteinhebung haben in jedem Land primär Einnahmen für den Staatshaushalt und verkehrspolitische Lenkungswirkungen zum Ziel. Dass durch Mauteinhebung innovationsfördernde öffentliche Beschaffung initiiert wird liegt daran, dass es in den beiden Ländern Österreich und Deutschland, die hier als Fallbeispiele herangezogen werden, bis dahin keine flächendeckende Maut gab. In beiden Fällen war es notwendig alle Kraftfahrzeuge über einer bestimmten Tonnage im ganzen Bundesgebiet zu erfassen. Während das deutsche Gesetz allgemein von „technischen Einrichtungen zur Mauteinhebung“ spricht (DE-BGBl 2002/23), sieht das österreichische Mautgesetz konkret „Geräte zur elektronischen Entrichtung der Maut“ vor (BGBl 2002/109). Da es dem Stand der Technik entspricht⁶, sind in beiden Ländern ungeachtet dieses Unterschieds elektronische Mautsysteme beschafft und eingesetzt worden, jedoch mit unterschiedlichen technischen Lösungen.

Ökostromgesetz

Beim Beispiel des österreichischen Ökostromgesetzes geht es ebenfalls nicht primär um technische Lösungen und/oder Innovationsstimulierung, sondern um die Erhöhung des Anteils der Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Energieträgern. Der Hintergrund ist das Missionsthema Umwelt mit besonderer Berücksichtigung der Klimaproblematik. Nichts desto trotz sind im Ökostromgesetz tech-

6 Ein Alternative zur elektronischen Maut ist etwa die Maut mit personenbesetzten Mautstellen („Hüttlmaut“).

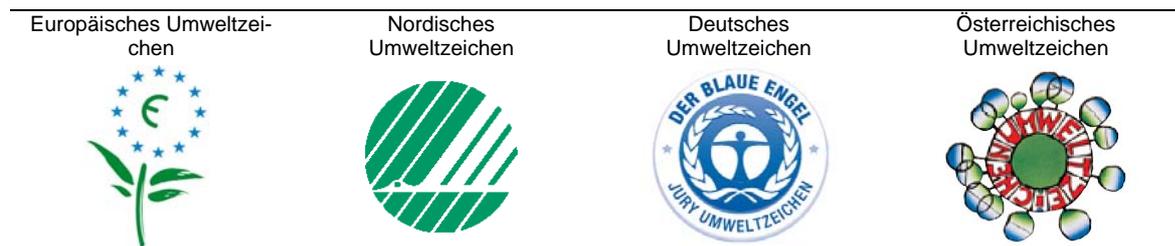
nologiepolitische Ansprüche formuliert, wie dem folgenden Auszug des Gesetzestextes zu entnehmen ist (BGBl 2002/149).

Obwohl die Beschaffer im Zusammenhang mit dem Ökostrom – die Energieversorger – aufgrund der Privatisierungen nicht mehr völlig im Staatseigentum sind, kann man hier von öffentlicher Beschaffung sprechen, denn sie unterliegen weitgehend der Anteilsverwaltung der öffentlichen Hand. Die Republik Österreich, die Bundesländer und die Städte/Gemeinden halten eine Vielzahl von unmittelbaren oder mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen bei den Energieversorgungsunternehmen (E-Control 2008a: 132f)⁷.

Freiwillige Standardisierungen

Da es wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der zu beschaffenden Güter/Dienstleistungen schwierig ist die Umweltfreundlichkeit über den ganzen Lebenszyklus hinweg zu beurteilen, kommt den Umweltzeichen in der ökologischen Beschaffung eine wesentliche Rolle zu (EC 2004a). Neben dem europäischen Umweltzeichen (Symbol: Blume)⁸ existieren mehrere nationale Umweltzeichen, von denen der deutsche „Blaue Engel“⁹ und der „Nordische Schwan“¹⁰ am bekanntesten sind. Auch in Österreich wird ein Umweltzeichen (Symbol: Hundertwasser-Enblem) vergeben¹¹. In einer vergleichenden Untersuchung der ökologischen öffentlichen Beschaffung in Europa (Bouwer et al. 2005) wurde eine Ländergruppe der „Green-7“ identifiziert. Österreich gehört genauso dazu wie Dänemark, Deutschland, Finnland, Niederlande, Schweden und England. Sechs der Green-7 verfügen über ein nationales Umweltzeichen welches bei der öffentlichen Beschaffung eine Rolle spielt.

Abb. 3: Europäisches und nationale Umweltzeichen



Quellen: <<http://www.eco-label.com/>>, <<http://www.svanen.nu/>>, <<http://www.blauer-engel.de/>>, <<http://www.umweltzeichen.at/>> [2008-11]

Über die Umweltzeichen hinaus spielen die Umweltmanagementsysteme der öffentlichen Beschaffer eine wichtige Rolle. In Europa sind zwei Schemas verbreitet, das *Eco-Management and Audit Scheme* (EMAS) und der *European/International Standard on Environmental Management Systems* (EN/ISO 14001). Es gibt etwa 13.500 ISO 14001 und etwa 4.000 EMAS zertifizierte Stellen (EC 2004a: 28). Die vergleichende Untersuchung der ökologischen Beschaffung zeigt, dass in den Green-7-Ländern ein Drittel der befragten Organisationen ein Umweltmanagementsystem haben das beschaffungsrelevant eingesetzt wird (Bouwer et al. 2005: 35).

- 7 Während zum Beispiel die TIWAG zu 100 Prozent dem Land Tirol gehört, ist die KELAG zu 63,85 Prozent im Besitz der Kärntner Energieholding Beteiligungs GmbH und zu 35,12 Prozent im Besitz der Verbund (Österreichische Elektrizitätswirtschafts-AG) (Rest Streubesitz), wobei die Kärntner Energieholding Beteiligungs- GmbH zu 51 Prozent dem Land Kärnten und die Verbund zu 51 Prozent der Republik Österreich gehört.
- 8 Das EU-Umweltzeichen wird vom Ausschuss für das Umweltzeichen der Europäischen Union (AUEU) verwaltet und von der Europäischen Kommission, sämtlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) unterstützt. Dem Ausschuss für das Umweltzeichen gehören Vertreter aus Industrie, Umweltschutzvereinigungen und Verbraucherverbänden an. Derzeit gibt es das EU Umweltzeichen für 23 verschiedene Produktgruppen mit über 250 Lizenzen für mehrere hundert Produkte. <<http://www.eco-label.com/> [2008-11]>
- 9 Gegenwärtig haben etwa 10.000 Produkte und Dienstleistungen in 80 Produktkategorien den Blauen Engel zuerkannt bekommen. <<http://www.blauer-engel.de/> [2008-11]>
- 10 Gültig in Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden. Gegenwärtig sind mehrere tausend Produkte in 66 Produktgruppen mit den Nordischen Schwan gekennzeichnet. <<http://www.svanen.nu/> [2008-11]>
- 11 Das Sortiment umfasst gegenwärtig etwa 380 Produkte. <<http://www.umweltzeichen.at/> [2008-11]>

Initiierung durch Politikprogramme

Die hier behandelten Politikprogramme haben als Hintergrund Umwelt-/Klimabezogene Strategiepläne. So wird etwa in der EU Umweltstrategie und im EU Aktionsplan Umwelttechnologien (ETAP *Environmental Technologies Action Plan*) (EC 2004b) der öffentlichen Beschaffung hohe Priorität eingeräumt, auf die Wichtigkeit der Erstellung nationaler Aktionspläne zur Ökologisierung der öffentlichen Beschaffung (EC 2003) verwiesen und nicht zuletzt die Notwendigkeit des zunehmenden Einsatzes von erneuerbaren Energieträgern betont.

Politikprogramme „Nachhaltige Beschaffung“

Die hier behandelten nationalen Aktionspläne öffentlicher nachhaltiger Beschaffung in Österreich und in den Niederlanden haben jeweils einen Multi-Level-Anspruch. Das heißt, sie involvieren die öffentlichen Stellen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bzw. es ist das erklärte Ziel alle Ebenen einzubinden.

Das niederländische „*Sustainable Procurement Programme*“ wurde im Jahr 2003 vom dortigen Umweltministerium ins Leben gerufen. Das Ziel der Niederländischen Regierung ist es „... *to be a leader in sustainable procurement in Europe*“ (VROM 2007: 1). Im Jahr 2004 wurde bei einer Untersuchung festgestellt, dass bei 23 % der öffentlichen Beschaffungsvorgänge umwelt- und/oder soziale Kriterien eine Rolle spielten. Aufgrund des *leadership*-Anspruchs wurden daraufhin im Jahr 2005 die nächsten Ziele sehr ambitioniert formuliert. Im Jahr 2010 sollen 100 % der zentralstaatlichen Beschaffungsvorgänge Nachhaltigkeit als eines der wichtigsten Kriterien beinhalten; bei den lokalen Beschaffungsvorgängen sollen es immerhin 50 % sein. Das Programm wurde offiziell 2006 gestartet und mit einem professionellen Projektmanagement ausgestattet. Dieses wird von SenterNovem (einer zentralen niederländischen Agentur) abgewickelt. Einige wichtige Charakteristika des Programms sind: (a) derzeit gibt es für 32 Produkte/Dienstleistungen eine Beschaffungs-Kriterienliste, die soziale und ökologische Aspekte berücksichtigt und jährlich erweitert wird; (b) ein spezieller Tender-Guide wurde entwickelt; (c) alle relevanten intermediären Akteure und Dachorganisationen sind in das Programm eingebunden; (d) SenterNovem bietet Workshops, Aus-/Weiterbildungskurse gemeinsam mit NEVI-public (niederländische Vereinigung der Beschaffungsverantwortlichen im öffentlichen Sektor) an; (e) ein zweijährliches Monitoring ist obligat.

In Österreich wurde im Jahr 2007 im Ministerrat die Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Ökologisierung der öffentlichen Beschaffung beschlossen (BKA 2007). In einem Pilotprojekt, das von 2007 bis 2010 geplant ist, sollen mit der Bundesbeschaffungsgesellschaft und den relevanten Stakeholdern die bereits bestehenden Umweltkriterien bei öffentlichen Ausschreibungen weiter entwickelt, erprobt und anschließend evaluiert werden (BKA/BMLFUW 2007: 9). Das seit Ende der 1990er Jahre vom Umweltministerium geförderte „Beschaffungsservice Austria“ nimmt dabei die erforderlichen Informations-, Beratungs- und Vernetzungsaufgaben wahr. Die Leitlinien für eine Ökologisierung der Bundesverwaltung beziehen sich in der Pilotphase auf fünf Beschaffungsgruppen, in denen zum Teil hohe Ökologisierungsquoten erreicht werden sollen: Fuhrparks (20%), Druck-/Kopierpapier (30%), Strom (80%), IKT-Geräte (95 %), Reinigung (95%) (Hiller 2008). Auf regionaler Ebene sind die Aktivitäten der Bundesländer Vorarlberg („Ökoleitfaden Vorarlberg“) und Wien („Ökokauf Wien“) hervorzuheben. Eine aktuelle Erhebung in Österreich zeigt, dass in mehr als 36 Prozent der öffentlichen Beschaffungsvorgänge ökologische Anforderungen vorkommen (Tisch 2008: 40).

Politikprogramme mit Nähe zu „Ökostrom“

Im Umfeld des österreichischen Ökostromgesetzes gibt es eine Reihe von Förderprogrammen, die direkt oder indirekt auf den Ausbau der Nutzung regenerativer Energien abzielen. Da der Ökostromausbau vor allem von 2003 bis 2007 – also seit Inkrafttreten des Ökostromgesetzes 2002 – durch einen intensiven Ausbau neuer Windkraft-, Biomasse-, Biogasanlagen und Photovoltaikanlagen ge-

prägt ist (E-Control 2008b: 38), kann das Zusammenwirken dieser beiden Politikinstrumente (Gesetz + Förderprogramme) als sehr positiv eingeschätzt werden. Im Folgenden sind einige der im engeren und weiteren Sinne relevanten Förderprogramme aufgelistet:

- „Technologiefördermittel nach Ökostromgesetz“¹²
- „Umweltförderungen nach Umweltfördergesetz“¹³
- „klima:aktiv“¹⁴
- „Energie der Zukunft“¹⁵
- „Energiesysteme der Zukunft“¹⁶
- „Neue Energien 2020“¹⁷

Politikprogramm „Emissionsarme Fahrzeuge“

Das englische Beschaffungsprogramm für emissionsarme Fahrzeuge ist missionsbasiert und Teil der nationalen Klimastrategie. Im „*Energy White Paper*“ Großbritanniens (UK-DTI 2007) wurde ein Fahrzeug-Beschaffungsprogramm vorgesehen, das bereits im Jahr 2008 in Angriff genommen wurde. Beim Programmdesign konnte auf eine Analyse des englischen Markts und der Situation der englischen Fahrzeugflotten-Beschaffer aufgebaut werden (UK-DfT 2007b). Die vorhandenen Kenntnisse und Erkenntnisse wurden in einem partizipativen Prozess (Fahrzeughersteller und Zulieferer, öffentliche Fahrzeugbeschaffer, Wissenschaftler) zum „*Low Carbon Vehicles Procurement Programme*“ kondensiert.

- Das Programm ist Teil eines umfangreichen Policy-Mix zur CO₂-Reduktion im Transportbereich. Er umfasst Förderungen unterschiedlichster Forschungsförderungseinrichtungen, des Verkehrsministeriums (DfT) und regionaler Fördereinrichtungen (UK-DfT 2007a).
- Mit dem Programmmanagement wurde CENEX (*Centre of Excellence for Low Carbon and Fuel Cell Technologies*) nach einer entsprechenden Ausschreibung beauftragt.

Die ersten beiden Projekte im „*Low Carbon Vehicle Procurement Programme*“ sind die Ausschreibungen für Niedrig-CO₂-Transportfahrzeuge und Elektro-Transportfahrzeuge. Es sind zwei Stufen vorgesehen. Zuerst gibt es jeweils eine Demonstrationsphase für unterschiedliche Modelle von Niedrig-CO₂ und Elektrofahrzeugen in den jeweiligen Flotten der beteiligten öffentlichen Einrichtungen. Sie wird mindestens ein Jahr dauern und soll Auskunft über Zuverlässigkeit, Einsparungen usw. geben. In der zweiten Phase sollen dann Beschaffungsvorgänge größeren Maßstabs stattfinden und auch öffentliche Beschaffer, die nicht in der ersten Phase involviert waren, mit einbeziehen.

Initiierung durch Ausschreibungen

Auch wenn Missionen, Gesetze oder Politikprogramme den Beschaffungskontext bestimmen, der letzte Schritt in der Initiierung innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung – die konkrete Ausschreibung – liegt immer beim Beschaffer selbst. Bei den elektronischen Mautsystemen war der

12 Ökostrom-Technologie Förderungen nach dem Ökostromgesetz aus der Ökostromfinanzierung an die Bundesländer.

13 Umweltförderungen des BMLFUW im Rahmen des Umweltförderungsgesetzes (erneuerbare Energieträger, Energie aus biogenen Abfällen, effiziente Energienutzung); im Rahmen des Klima- und Energiefonds (, und des EU-Programms EFRE. <http://umwelt.lebensministerium.at/>.

14 <http://www.klimaaktiv.at/> (BMLFUW, Energieagentur).

15 <http://www.energiesystemederzukunft.at/> (BMVIT, BMWA, FFG).

16 <http://www.energiesystemederzukunft.at/> (BMVIT, FFG, Energieagentur).

17 <http://www.klimafonds.gv.at/>.

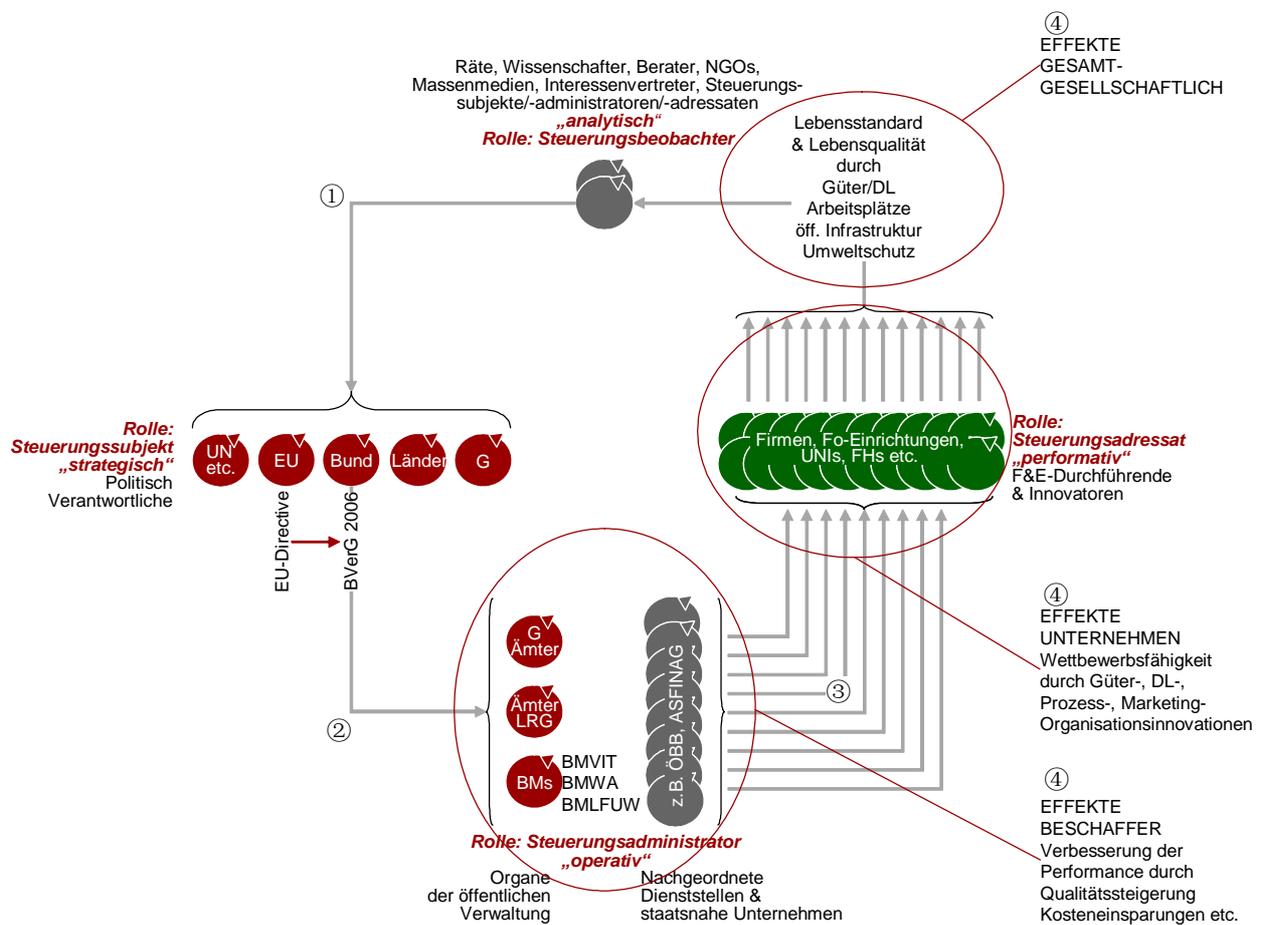
Beschaffer in Österreich die ASFINAG und in Deutschland das Bundesamt für Güterverkehr. Sie entschieden sich jeweils für eine funktionale Ausschreibung im Verhandlungsverfahren. Bei den nachhaltigen Beschaffungen sind es vor allem öffentliche Stellen wie Ministerien, Landesregierungen, Gemeinden und ihre nachgeordneten Dienststellen die die Ausschreibungstexte bestimmen. In Österreich spielt die 2001 vom Finanzministerium eingerichtete Bundesbeschaffungsgesellschaft (BBG) mit ihren Ökologisierungsanstrengungen (z.B. „Ökoflotte“) eine wichtige Rolle.

In der Liste der in diesem Projekt berücksichtigten *Good Practices* finden sich zwei Beispiele, die nicht in erster Linie durch ein Gesetz oder Politikprogramm initiiert wurden, sondern im Rahmen des Unternehmenszwecks (staatliche Aufgabe) des Beschaffers. Es handelt sich um die Beispiele „ÖBB-Busbeschaffung“ und „ÖBB-Beschaffung eines Wetterfrühwarnsystems“.

4 Effekte

Die Effekte innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung müssen in jedem Fall den Beschaffern selbst zugute kommen und zur Verbesserung ihrer Performance beitragen. Wie die Fallbeispiele zeigen, lassen sich darüber hinaus noch zumindest zwei weitere Gruppen von „Profiteuren“ ausmachen (Abb. 4). Erstens die bietenden/liefernden Unternehmen, denn sie machen Umsatz und erhalten/verbessern ihre Wettbewerbsfähigkeit. Zweitens die Endnutzer (gesamtgemeinschaftliche Effekte), denn sie profitieren (a) als KonsumentInnen von neuen/verbesserten Produkten und Dienstleistungen die von den Unternehmen am Markt angeboten werden, (b) als ArbeitnehmerInnen von den Arbeitsplätzen die erhalten/geschaffen werden, und (c) als BürgerInnen von neuen/verbesserten öffentlichen Infrastrukturen und einer intakten naturräumlichen Umwelt.

Abb. 4: Einordnung der unterschiedlichen Effekte innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung im Steuerungszyklus



- G Gemeinden
- G Ämter Gemeindeämter
- Ä LRG Ämter der Landesregierungen
- BM Bundesministerien
- DL Dienstleistungen

- ① Steuerungslernen
- ② Steuerungsziele
- ③ Steuerungssignale
- ④ Steuerungseffekte

Quellen: Vgl. zum systemtheoretischen Hintergrund des idealtypischen Steuerungszyklus (Buchinger 2007, 2006) und zu dessen Anwendung auf Multi-Level-Governance (Buchinger 2008).

Effekte bei den Beschaffern

Die Effekte bei den öffentlichen Beschaffern sind naturgemäß der Beitrag zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe. Innerhalb der Erfüllung ihres Organisationszwecks (Verwaltungs-, Behörden-, Unternehmenszweck etc.) gelten dann Kriterien wie Kundenfreundlichkeit, Qualität, Sicherheit etc. nach außen und Effektivität in der Bereitstellung von kundenfreundlichen/qualitativen/sicheren Gütern, Dienstleistungen und Infrastruktur nach innen.

- Bei der nachhaltigen Beschaffung liegt einer der Vorteile für die Beschaffer in der Reduktion der Lebenszykluskosten. Dabei handelt es sich um die Anschaffungskosten plus Nutzungskosten plus Entsorgungskosten. Zum Beispiel sind bei elektrischen/elektronischen Geräten zu den Anschaffungskosten die Stromkosten und die Entsorgungskosten dazuzurechnen.
- Bei der Beschaffung von CO₂-armen Fahrzeugen liegt der Vorteil für die Beschaffer wünschenswerter Weise in einer Reduktion der Treibstoffkosten; was aber nicht immer erzielbar sein wird. Auf jeden Fall liegt einer der Vorteile im Imagegewinn.
- Bei den beiden Beschaffungen „Busse“ und „Wetterfrühwarnsystem“ kommen die ÖBB ihrem staatlichen Auftrag nach und sorgen etwa für die Kundenfreundlichkeit (Fahrgastinformationssystem) oder die Sicherheit (Wetterfrühwarnsystem) ihrer Mobilitätsdienstleistung.
- Bei den Beschaffern der elektronischen Mautsysteme handelt es sich ebenfalls eindeutig um die Erfüllung ihres staatlichen Auftrags.

Effekte bei den Bietern & liefernden Unternehmen

Die Effekte bei den liefernden Unternehmen sind Referenzprojekte, Umsatz, Erhaltung/Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit usw. Dies soll im Folgenden am österreichischen Beispiel der Beschaffung des Mautsystems illustriert werden.

Die ASFINAG hatte als Ergebnis der Ausschreibung ein Bieterkonsortium um Autostrade – der zu den größten privaten Betreiber von Mautsystemen in Europa gehört – als Bestbieter für den zehnjährigen Betrieb der fahrleistungsabhängigen LKW-Maut ermittelt. Im Bieterkonsortium hatte die Kapsch TrafficCom AG (KTC) als *turn-key* Systemlieferant eine zentrale Rolle. Die KTC – die 2002 gegründet wurde und ihren Sitz in Wien hat – ist auf das für Österreich entwickelte Verfahren spezialisiert und hat es in der Zwischenzeit auch in anderen Ländern weltweit eingesetzt. Ende 2007 beschäftigte sie insgesamt 774 Mitarbeiter. Wie das nachfolgende Zitat zeigt, hat man nach eigener Auffassung die österreichischen Erfahrungen bestens in Wettbewerbsfähigkeit umgesetzt:

„Auf der Grundlage von mehr als 15 Jahren Erfahrung im Markt für „multi-lane free-flow“ elektronische Mautsysteme ist Kapsch TrafficCom der Auffassung, der Weltmarktführer für DSRC („dedicated short-range communication“) basierte „multi-lane free-flow“ elektronische Mautsysteme (gemessen an der Anzahl ausgestatteter Spuren) und mit mehr als 100 installierten elektronischen Mautsystemen in 26 Ländern in Europa, Australien, Lateinamerika, in Asien / dem Pazifischen Raum sowie Südafrika und einer Gesamtzahl von mehr als acht Millionen Transpondern und 11.000 ausgestatteten Spuren einer der weltweit führenden Anbieter von elektronischen Mautsystemen zu sein.“¹⁸

¹⁸ http://www.kapsch.net/TrafficCom/de/ueberuns_KTC.htm [2008-10]

Gesamtgesellschaftliche Effekte

Mit Hilfe der in diesem Text behandelten *Good Practices* kann gezeigt werden, dass mit innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung direkt und indirekt positive gesamtgesellschaftliche Effekte erzielt werden können.

- Direkt, indem die öffentlichen Beschaffer mit kundenfreundlichen, qualitätsvollen und sicheren Dienstleistungen, Gütern und Infrastrukturen im Verkehrsbereich, im Energiebereich usw. zu Lebensstandard/Lebensqualität der Bürger/innen beitragen.
- Indirekt, indem die öffentlichen Beschaffer (a) selbst Arbeitsplätze sichern/schaffen; (b) mittels Beschaffungsaufträgen Arbeitsplätze bei den liefernden Unternehmen sichern/schaffen; (c) somit zur Sicherung des Steueraufkommens beitragen (Umsatzsteuer, Lohnsteuer, Einkommen-/Körperschaftssteuer) und damit wiederum (weitere/andere) öffentliche Infrastruktur und Sozialleistungen ermöglichen; (d) zu einer intakten naturräumlichen Umwelt beitragen.

Da es sich bei der Erreichung der gesamtgesellschaftlich positiven Effekten von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung um ein komplexes Zusammenspiel unterschiedlichster Akteure mit unterschiedlichsten Interessen und Ressourcen handelt, kann man nicht davon ausgehen, dass sie sich automatisch einstellen. Es braucht die konstruktive Zusammenarbeit zumindest eines Teils der jeweils relevanten Akteure. Und es braucht „Langsicht“, weil Innovationen – auch bei verkürzten Innovationszyklen – Forschungs-, Entwicklungs-, Testvorläufe benötigen, die nur selten kurzfristig zu realisieren sind.

5 Lernen von *Good Practices*

Alle hier behandelten Fallbeispiele innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung wurden wegen ihrer je eigenen *Good Practice* Aspekte ausgewählt. Welche das sind, wurde bereits bei ihrer überblicksmäßigen Vorstellung in Kapitel 2 angeführt. Nachfolgend werden nun die unterschiedlichen Aspekte in fünf Punkten verallgemeinert.

(1) Klarer Nutzen für die Beschaffer

Unbeschadet aller möglichen positiven gesamtgesellschaftlichen Effekte muss der Nutzen innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung für die Beschaffer selbst eindeutig gegeben sein. Natürlich ist es möglich im Zuge der Wahrnehmung der Möglichkeiten einer Mehrheitsbeteiligung bei einem staatsnahen Unternehmen innovationsspezifische Beschaffungsvorgaben zu machen. Diese werden aber nur dann effektiv exekutiert werden, wenn sie sich erkennbar positiv in der Leistungsbilanz widerspiegeln.

(2) Maßvoller Anspruch und professionelle Abwicklung von Politikprogrammen

Mit der maßvollen Formulierung des Anspruchs eines Politikprogramms – Wünschbares versus Machbares – steigt die Erfolgswahrscheinlichkeit. Dies gilt grundsätzlich und es gilt insbesondere für innovationsbezogene Beschaffungsvorgänge, weil hier die Spannung zwischen Absicherung einerseits und Innovationsrisiko andererseits besonders deutlich hervortritt. Stufenweises Vorgehen, also das Aufsetzen von Programmen in Phasen, ist hier eine Möglichkeit mit der Spannung produktiv umzugehen. Zur professionellen Abwicklung gehören vorbereitende Analysen genauso wie die In-stallierung eines fähigen und adäquat ausgestatteten Projektmanagements.

(3) Schaffung der Voraussetzungen für *risk-benefit sharing*

Risiko und Nutzen von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung soll zwischen Beschaffern, Bietern/Lieferanten und gegebenenfalls öffentlichen Förderern geteilt werden. Das ist insofern eine diffizile Anforderung, als sowohl Risiko- als auch Nutzenkalkulationen mit Unsicherheiten verbunden sind und die beteiligten Akteure aufgrund ihrer unterschiedlichen Interessen und Wissenstände jeweils unterschiedliche Einschätzungen haben werden.

(4) Einbeziehung der relevanten Akteure

Um überhaupt Risiko und Nutzen innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung ausloten und sinnvolle Kalküle für das spätere *risk-benefit-sharing* entwickeln zu können, ist es unabdingbar die relevanten Akteure möglichst frühzeitig zu koordinieren und zu integrieren. Dazu können sich die vielfach vorhandenen Plattformen, Dialogforen etc. dann eignen, wenn sie einen hinreichend neutralen und kreativitätsfördernden Raum für interaktive Wissensgenerierung und -überprüfung bieten.

(5) Langfristig und facettenreich angelegter *Policy Mix*

Wiewohl letztendlich in den Ausschreibungen der Beschaffer der Spielraum für innovative Bieter/Lieferanten festgelegt wird, ist der innovationspolitische Kontext von wesentlicher Bedeutung. In einem gut abgestimmten *Policy-Mix* sollten – je nach Technologie/Problemstellung – vor allem (a) Missionen (Weißbücher, Strategien) und gesetzliche Regelungen über längere Zeiträume die Erwartungen der unterschiedlichen Akteure ausrichten und ihnen Planungssicherheit geben, (b) F&E-Förderprogramme den Boden für möglicherweise weit in der Zukunft liegende innovative Beschaffungen bereiten, (c) mittels Beschafferkoordination, staatlichen Investitionsprogrammen o.ä. große Beschaffungsvolumina (*lead markets*) erreicht werden, und (d) Infrastruktur und Förderungen für Pilotanwendungen, *large scale testbeds* und Demonstrationsprojekte bereitgestellt werden.

Referenzen

AK (2006)

Das BAK-Programm 2009. Wien: Bundesarbeiterkammer.

BGBI (2007/86)

Änderung des Bundesvergabegesetzes 2006. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. Wien.

BGBI (2006/17)

Bundesvergabegesetz 2006. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. Wien.

BGBL (2002/149)

Ökostromgesetz. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. Wien.

BGBI (2002/109)

Bundesgesetz über die Mauteinhebung auf Bundesstraßen (Bundesstraßen-Mautgesetz 2002 – BStMG). Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. Wien.

BAK (2008)

Regierungsprogramm 2008-2013: Gemeinsam für Österreich. Bundeskanzleramt. Wien.

BAK (2007)

Kommunique zur 21. Sitzung des Ministerrats Juli 2007. Bundeskanzleramt. Wien.

BAK/BMLFUW (2007)

Erster nationaler Bericht zur Umsetzung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung. Bundeskanzleramt/Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.

BMF (2008)

Budget 2008 auf einen Blick. Bundesministerium für Finanzen. Wien.

BMWA (2007)

provure_inno: Praxisorientierter Leitfaden für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungs- und Vergabewesen. Wien.

Bouwer, M., Jong, K. d., Jonk, M., Berman, T., et al. (2005)

Green Public Procurement in Europe 2005 - Status overview. Brussels: <http://europa.eu.int/comm/environment/gpp/media.htm#state> [2008-12].

Buchinger, E. (2008)

Multi-Level-Governance: Forschungsbezogene Koordination zwischen Bund und Ländern in Österreich. Austrian Research Centers GmbH. ARC--sys-0171.

Buchinger, E. (2007)

Applying Luhmann to conceptualize public governance of autopoietic organizations. *Cybernetics & Human Knowing*, 14(2-3), 173-187.

Buchinger, E. (2006)

Wie ist politische Innovationssteuerung möglich? Systemtheoretische Betrachtungen am Beispiel der F&E-Quote auf Europa, Österreich- und Wien-Ebene. In Buchinger, E. und Felt, U. (Eds.), *Technik- und Wissenschaftssoziologie in Österreich: Stand und Perspektiven*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 51-78.

BVA (2008)

Sechster Tätigkeitsbericht des Bundesvergabeamtes. Bundesvergabeamt. Wien.

DE-BGBI (2002/23)

Gesetz zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge - ABMG). Bundesgesetzblatt der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

E-Control (2008a)

Marktbericht 2008: Nationaler Bericht and die Europäische Kommission. Wien: Energie-Control GmbH.

E-Control (2008b)

Ökostrom: Bericht der Energie-Control GmbH gemäß § 25 Abs 1 Ökostromgesetz. Wien: Energie-Control GmbH.

EC (2008)

Public procurement for a better environment. European Commission. Brussels.

EC (2007a)

A lead market initiative for Europe. European Commission. Brussels.

EC (2007b)

Pre-commercial procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe. European Commission. Brussels.

EC (2007c)

Sustainable public procurement in EU member States. European Commission. Brussels.

EC (2004a)

Buying green: A handbook on environmental public procurement. European Commission. Brussels.

EC (2004b)

Stimulating technologies for sustainable development: An environmental technologies action plan for the European Union. European Commission. Brussels.

EC (2003)

Integrated product policy: Building on environmental life-cycle thinking. European Commission. Brussels.

Edler, J., Tsipouri, L., Hommen, L. und Rigby, J. (2005)

Innovation and public procurement: Review and issues at stake. ISI Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research. Karlsruhe.

Edquist, C., Hommen, L. und Tsipouri, L. (Eds.) (2000)

Public technology procurement and innovation. Vol. 16. Boston: Kluwer.

EU (2004/18)

Directive of the European Parliament and of the Council on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. Official Journal of the European Union. Brussels.

EU (2004/17)

Directive of the European Parliament and of the Council coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors. Official Journal of the European Union. Brussels.

Georghiou, L. (2007)

Demanding innovation: Lead markets, public procurement and innovation. NESTA National Endowment for Science, Technology and the Arts. London.

Hiller, K. (2008)

Die Pilotphase zur ökologischen öffentlichen Beschaffung: Aktueller Stand. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.

OGC (2007)

Finding and procuring innovative solutions: Evidence-based practical approaches. UK Office of Government Commerce. Norwich.

SA (2009)

Statistisches Jahrbuch 2009. Wien: Statistik Austria.

Tisch, A. (2008)

Stand der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Österreich. Graz: Interuniversitäres Forschungszentrum.

UK-DfT (2007a)

Low carbon transport innovation strategy. UK Department for Transport. London.

UK-DfT (2007b)

A review of the UK-innovation system for low carbon road transport technologies. UK Department for Transport. London.

UK-DTI (2007)

Meeting the energy challenge: A white paper on energy. UK Department of Trade and Industry. London. CM 71 24.

VROM (2007)

Dutch national action plan for sustainable public procurement. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. Den Haag.

Impressum

AIT-F&PD-Report
ISSN 2075-5694

Herausgeber, Verleger, Redaktion, Hersteller:
AIT Austrian Institute of Technology GmbH
Foresight & Policy Development Department
1220 Wien, Donau-City-Straße 1
T: +43(0)50550-4500, F: +43 (0)50550-4599
f&pd@ait.ac.at, http://www.ait.ac.at/foresight_and_policy_development

Alle Rechte vorbehalten.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder in einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Herausgebers reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.