

procure_inno

Praxisorientierter Leitfaden für ein innovationsförderndes
öffentliches Beschaffungs- und Vergabewesen

Der Leitfaden wurde unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit erstellt. In diesem Zusammenhang wird Mag. Peter Grundner, Carola Hagedorn, DI Robert Hörmann und DDr. Nikolaus Thaller für die redaktionelle Gestaltung gedankt. Weiterer Dank gilt den Leitern der Arbeitsgruppen sowie allen Personen, die Inputs eingebracht haben.

Dieser Leitfaden steht auch als pdf-Version unter www.bmwa.gv.at/procure_inno zum download bereit.

Herausgeber: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
Abteilung C1/11 - Innovation und Technologietransfer
E-Mail: post@C111.bmwa.gv.at
1011 Wien, Stubenring 1

Copyright: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Design und Layout: Claudia Goll (BMWA)

Bilder: © Mag. Peter Grundner

Druck: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Erscheinungsjahr: 2007

procure_inno

Praxisorientierter Leitfaden für ein
innovationsförderndes öffentliches
Beschaffungs- und Vergabewesen

INHALT



VORWORT	1
1 EINLEITUNG	3
1.1 Ziele des Leitfadens	3
1.2 Zielgruppen	4
1.3 Nutzung des Leitfadens	5
1.4 Innovation & Beschaffung	5
1.4.1 Lissabon-Ziel und der EU-Aktionsplan für Innovation	5
1.4.2 Umsetzung in Österreich	6
1.4.3 Entwicklungen in anderen europäischen Ländern	7
2 GRUNDLAGEN & DEFINITIONEN	9
2.1 Prozesse und Zusammenhänge	10
2.2 Funktionale und konstruktive Leistungsbeschreibung	11
2.3 Spannungsfeld Beschaffung von Innovationen und Förderungen/Beihilfen	11
2.4 Was ist Innovation im Beschaffungswesen?	12
2.4.1 Beschaffung innovativer Leistungen	12
2.4.2 Innovationen im Beschaffungsprozess	13
3 INNOVATIONSKULTUR & RAHMENBEDINGUNGEN	15
3.1 Neuerungen auf der Gesetzesseite schaffen erweiterte Möglichkeiten	15
3.1.1 Beschaffung innovativer Leistungen	16
3.1.2 Innovation im Beschaffungsprozess	16
3.2 Modelle der Beschaffung	17
3.3 Barrieren	18
3.4 Innovationsfördernde Rahmenbedingungen schaffen	20
3.5 Public Private Partnership – PPP, ein Sonderthema	21
3.6 Treiber für Innovationen in der öffentlichen Beschaffung	21
4 VORAUSSCHAUENDES BESCHAFFUNGSWESEN	23
4.1 Das Modell „innovativer Beschaffung“	23
4.1.1 Vergabestrategie	24
4.1.2 Know-how und Skills	25
4.1.3 Kommunikation und frühzeitige Marktvorbereitung	25
4.1.4 Risikoverhalten und –management	26
4.1.5 Ressourcen	28
4.1.6 Innovationskultur	28

5	POTENZIALE FÜR INNOVATION IM BUNDESVERGABEGESETZ	30
5.1	Innovationsfördernde Verfahren	30
5.1.1	Wettbewerbe	30
5.1.2	Wettbewerblicher Dialog	34
5.1.3	Verhandlungsverfahren	38
5.2	Instrumente im Vergaberecht	43
5.2.1	Alternativ- und Variantenangebote	43
5.2.2	Funktionale Leistungsbeschreibung	47
5.3	Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen	51
6	UMSETZUNGSMAßNAHMEN	54
6.1	Strategische Akteure	54
6.1.1	Innovation im Beschaffungswesen – ein strategisches Ziel der Bundesregierung	54
6.1.2	Vergabestrategien für alle beschaffenden Stellen entwickeln	55
6.1.3	Standards und Normierungen; „Innovationsniveaus“	55
6.1.4	Hilfsmittel entwickeln und bereitstellen	56
6.1.5	Awareness und kulturelles Umfeld für MitarbeiterInnen schaffen	57
6.1.6	Reporting	57
6.1.7	Marketing-Initiativen	58
6.1.8	Incentives setzen	58
6.2	Beschafferebene	59
6.2.1	Vorbereitung der Innovation	59
6.2.2	Auswahl des Verfahrens	60
6.2.3	Gestaltung der Ausschreibung	60
6.2.4	Bedarfsbündelung	61
6.2.5	Erfahrungsaustausch und Entwicklungsteams	62
6.2.6	Ausbildung und Training	62
7	LINKS UND LITERATUR	63



Bundesminister
Martin Bartenstein

Leitfaden soll öffentliche Beschaffung zu mehr Innovation anregen

Einem innovationssystemischen Ansatz folgend gilt das Augenmerk der Innovationspolitik sowohl der Angebots- als auch der Nachfrageseite. Die innovationspolitische Debatte in der EU angefangen vom Grünbuch für Innovation, den Aktionsplänen für Innovation bis hin zu den relevanten Leitlinien im Lissabonkontext hat von Beginn an einen breiten Innovationsbegriff zugrunde gelegt, der auch von den NutzerInnen und KäuferInnen von innovativen Produkten, Verfahren und Dienstleistungen – sprich von der Nachfrageseite – determiniert wird.

Die Nachfrageorientierung spielt aber – bis auf wenige Ausnahmen bzw. Ansätze – (noch) immer eine Nebenrolle in der Innovationspolitik der EU Mitgliedstaaten, obwohl viele Studien und Ansätze in der Praxis auf ein hohes Potenzial der Innovationsstimulierung hinweisen.

Österreich hat im Bereich öffentlicher Dienstleistungen und auch in der Beschaffung bereits einige wichtige Vorkehrungen getroffen. So liegt unser Land beim Angebot elektronischer Dienstleistungen (wie beispielsweise „e-Government“ oder „e-Shop“ der Bundesbeschaffungsgesellschaft) in der EU auf dem ersten Platz. Dennoch wird aber das Potenzial der öffentlichen Beschaffung und Vergabe für die Innovationsstimulierung noch zu wenig ausgeschöpft.

Nach einer eingehenden Debatte mit Stakeholdern im Zuge der Entwicklung der Innovationsleitlinie des österreichischen Reformprogramms zum Lissabon-Prozess, die einen wesentlichen Schwerpunkt des Programms darstellt, wurde Nachfrageorientierung der Innovationspolitik explizit herausgestrichen. Speziell soll die öffentliche Hand als „intelligenter Kunde“ bei der Vergabe von Aufträgen verstärkt als Motor für Innovationen fungieren. Insgesamt soll der Innovationsaspekt im öffentlichen Beschaffungsprozess konsequent berücksichtigt werden.

Dieser Zielsetzung Rechnung tragend wurde unter der Federführung des Wirtschaftsministeriums dieser praxisorientierte Leitfaden für ein innovationsförderndes Beschaffungswesen entwickelt. Bereits in einem Vorprojekt wurde herausgefunden, dass das neue Vergaberecht eine Vielzahl von Möglichkeiten für mehr Innovation einräumt.

Der Leitfaden soll den BeschafferInnen eine konkrete Handhabe geben, wie die Bestimmungen und die Instrumente des Vergaberechts für Innovation eingesetzt und genutzt werden können. So genannte „Good Practice“- Beispiele sollen zeigen, welche Anwendungen sich bereits bewährt haben.

Die Debatten im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Leitfadens haben aber auch klar gemacht, dass „Mut“ aller Beteiligten, vor allem der Politik auf den verschiedenen Ebenen, erforderlich ist, um den besten Nutzen aus dem Beschaffungswesen ziehen zu können. Auch diesbezüglich soll der Leitfaden Anhaltspunkte geben.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Martin Bartenstein'. The signature is stylized, with a large, looped 'M' and a distinct 'B'.

Bundesminister Dr. Martin Bartenstein

1 EINLEITUNG

Die Entwicklung von Innovationen und deren Umsetzung in der Praxis sind für eine moderne technologiebasierte Dienstleistungsgesellschaft wie Österreich unverzichtbar. Die Nachfrage des Staates – Bund, Länder und Kommunen – ist dabei von besonderer Bedeutung, denn im Einkauf von neuen Produkten, Verfahren und Dienstleistungen sowie im Beschaffungsprozess selbst liegt ein enormes Potenzial für neue Technologien und Innovationen. Die Beschaffung kann dazu beitragen, das Potenzial noch stärker als bisher zu erschließen.



Gerade innovative Produkte und Lösungen können auch zur Reduzierung öffentlicher Kosten – unter Betrachtung des Lebenszyklus – beitragen und gleichzeitig verschiedene andere Ziele wie z.B. der Einsparung von Energie, der Einführung umweltschonenderer, wie auch wirtschaftlicherer Verfahren und der Förderung neuer technologischer Entwicklungen erreichen helfen.

1.1 Ziele des Leitfadens

Der Leitfaden für ein innovationsförderndes Vergabe- und Beschaffungswesen zeigt erstmals in Österreich mögliche Wege zur Umsetzung einiger der bis dato ungenutzten Potenziale der Beschaffung auf.

Der Leitfaden soll einerseits dazu dienen die Fachöffentlichkeit über die europäischen und die nationalen Vorgaben zu informieren, andererseits den BeschafferInnen fachliche Hinweise zu innovationsfördernden Verfahren und Vorgangsweisen geben und schließlich auch Beiträge zur Entwicklung einer innovativen Beschaffungskultur leisten. Um dies zu erreichen war es erforderlich die Blickwinkel aller an Beschaffungsverfahren Beteiligten im Leitfaden zu berücksichtigen: Politik, Öffentliche BeschafferInnen/Vergabestellen, Wissenschaft, Einrichtungen und die Wirtschaft/AnbieterInnen.

Neben Informationen und Hinweisen für politisch Tätige und Leitungskräfte liegt der Schwerpunkt des Leitfadens jedoch vor allem auf konkreten Hilfestellungen, Maßnahmen und Instrumenten für den/die in der Beschaffung bzw. Vergabe von Aufträgen tätige/n AnwenderIn. Übersichtlich dargestellte Fallbeispiele, Tipps und Links geben zusätzliche aktuelle Hinweise zur Vertiefung von Themen und für die praktische Vorgangsweise bei der Umsetzung.

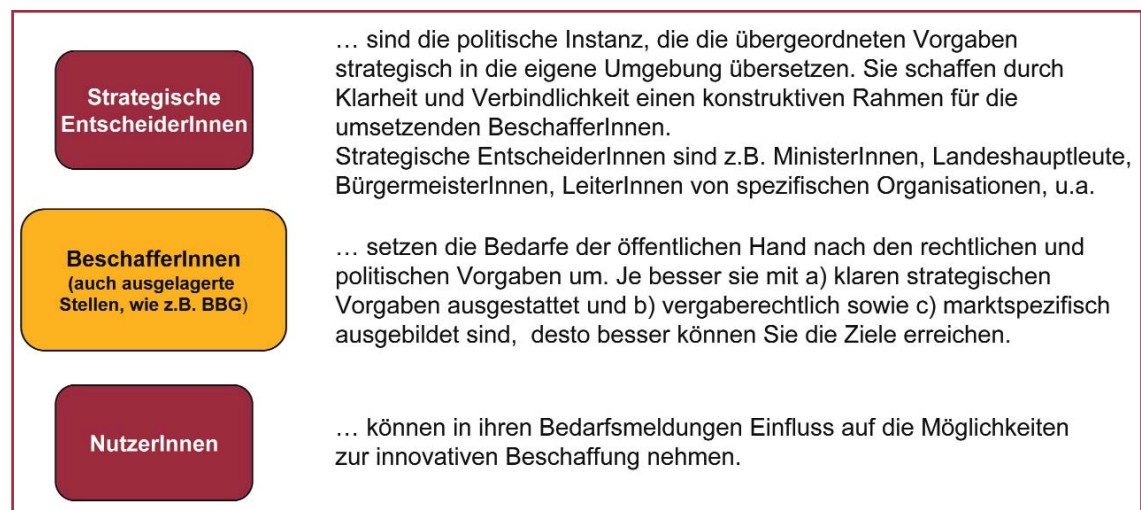
Das Ziel des Leitfadens ist aus der Sicht der AutorInnen dann erreicht, wenn es gelingt die umsetzenden Personen 1) auf allen Ebenen mit den Spielräumen der Beschaffung vertrauter zu machen, 2) die für eine gute Umsetzung notwendigen Zielbildungsprozesse zu verstehen und zu gestalten, 3) Wege für ein aktives Risikomanagement aufzuzeigen und 4) bestehende Hemmschwellen für ein innovationsförderndes Beschaffungs- und Vergabewesen zu überwinden.

FAZIT: Das innovative Beschaffungswesen erfordert nicht nur eine vertiefte Kenntnis des Instrumentariums der Beschaffung sondern macht auch neue Haltungen erforderlich um die dem Beschaffungsprozess vor- und nachgelagerten Prozesse zu verstehen und zu gestalten.

1.2 Zielgruppen

Der Leitfaden wendet sich zum einen an die verschiedenen Beschaffungsstellen in Österreich, das sind:

Bund | Länder | Gemeinden | öffentliche Einrichtungen | Körperschaften öffentlichen Rechts | und andere im Bundesvergabegesetz genannte öffentliche AuftraggeberInnen.



Innerhalb der Beschaffungsstellen betrifft der Gesamtbeschaffungsprozess verschiedene hierarchische/organisatorische Ebenen.

Zum anderen wendet sich der Leitfaden auch an die für Innovationspolitik Verantwortlichen. Er soll dazu beitragen die Beschaffung als eines der Instrumente der nachfrageorientierten Innovationspolitik zu verstehen und zu forcieren.

1.3 Nutzung des Leitfadens

Den NutzerInnen des Leitfadens stehen zusätzlich zu den Inhalten noch drei spezielle Informationsangebote zur Verfügung. Diese sind:

PRAXIS zeigt Fallbeispiele aus Österreich und der Europäischen Union

TIPPS geben Ideen/Anleitungen zur Umsetzung in der Vergabepaxis

LINKS weisen auf weiterführende Quellen hin

1.4 Innovation & Beschaffung

1.4.1 Lissabon-Ziel und der EU-Aktionsplan für Innovation

Mit dem **Lissabon-Ziel** (März 2000) hat die Europäische Union im Laufe der letzten Jahre verschiedene Initiativen zur Förderung der Innovationspolitik gesetzt:

- Mit dem neuen Ansatz des Lissabon-Prozesses wird 2003 erstmals das konkrete Ziel, „ein effizientes, offenes und wettbewerbsorientiertes öffentliches Beschaffungswesen kann bei der Förderung von Innovationen eine sehr wichtige Rolle spielen“ benannt.¹
- Mit der Reform des EU-Vergaberechts 2004 und deren österreichischer Umsetzung in der Novelle 2006 des Bundesvergabegesetzes werden neue Vergabeverfahren ermöglicht, wie z.B. der wettbewerbliche Dialog.²
- 2005 werden mit der Beschreibung von Maßnahmen zur „Nutzung des öffentlichen Auftragswesens zur Förderung von Forschung und Innovation“ die Vorgaben erstmals konkretisiert.³
- Im Oktober 2006 weist die EU auf die Wirkung der vorkommerziellen Innovationsförderung im Rahmen von Vergaben hin (Maßnahme 10) und präzisiert die Ankündigung einer Hilfestellung mittels eines Handbuchs.⁴

¹ KOM(2003) 112 vom 11.03.2003

² EU-RL 2004/18/EG und 2004/17/EG

³ KOM(2005) 488 vom 12.05.2005

⁴ KOM(2006) 502 vom 13.09.2006

Dieses EU-Handbuch, der „**Guide on dealing with innovative solutions in public procurement**“, ⁵ kann schon jetzt als Meilenstein für die Umsetzung der Ziele von Lissabon bezeichnet werden. Das Handbuch basiert auf den umfangreichen Erhebungen in Form von Studien und ExpertInnenrunden, der Initiative PRO INNO und internationalen Workshops.

Die 10 Empfehlungen des EU Handbuchs

1. Handeln Sie als intelligenter Kunde
2. Befragen Sie den Markt vor der Ausschreibung
3. Binden Sie die Kern-Stakeholder in den gesamten Prozess ein
4. Lassen Sie den Markt Lösungen vorschlagen
5. Generieren Sie die beste Wertschöpfung, nicht nur den niedrigsten Preis
6. Nützen Sie die Vorteile elektronischer Medien
7. Bestimmen Sie, wie Sie mit Risiken umgehen werden
8. Nützen Sie die Vertragsgestaltung, um zu innovativen Lösungen zu ermutigen
9. Entwickeln Sie einen Umsetzungsplan
10. Lernen Sie für die Zukunft

1.4.2 Umsetzung in Österreich

Die Aufträge der öffentlichen Hand haben in Österreich einen Marktanteil von geschätzten ca. 16 % des BIP, das sind jährlich rund EUR 40 Milliarden. Davon sind geschätzt ca. EUR 3-4 Mrd. innovationsrelevant im engeren Sinn. Selbst diese Summe ist ein beachtliches Volumen, mit dem durchaus beachtliche Impulse für Innovation am Markt gesetzt werden können, womit öffentliche Beschaffung einen substanziellen Beitrag zur Stimulierung von Innovation leisten kann.

Die österreichische Bundesregierung anerkennt die Zielsetzungen der EU, das Vergabewesen stärker zur Innovationsanregung zu nutzen und bezieht auch national Position. Die nationalen und regionalen Erfahrungen sollen in die EU-weite Diskussion eingebracht und eine wichtige Rolle im europäischen Kontext angestrebt werden.

⁵ SEC(2007) 280

Die öffentliche Hand in Österreich soll dabei ihrer Rolle als **intelligente/r Kunde/in** aufgreifen und akzentuieren und auf diesem Weg die F&E-Aktivitäten des privaten Sektors fördern.

Um dies zu erreichen wurden im Rahmen des **Österreichischen Nationalen Reformprogramms** erste weiterführende Aktivitäten zur Stimulierung von innovativen Leistungen im Bereich der öffentlichen Beschaffung ins Leben gerufen und die Erstellung eines praxisorientierten Leitfadens für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungswesen als konkrete Maßnahme festgelegt. Die damit verbundenen Arbeiten umfassten:

- Die Studie „Innovationsfördernde/hemmende Bestimmungen in der österreichischen Vergabegesetzgebung“ (DDr. Thaller im Auftrag BMWA, 06/2006) wurde erstellt.
- Arbeitsgruppen mit TeilnehmerInnen aller am Beschaffungsverfahren beteiligten Gruppen wurden berufen, um Grundlagen für den hier vorliegenden Leitfaden zu erarbeiten.
- Die erste Reflexion der Ergebnisse der Arbeitsgruppen im Rahmen eines Workshops mit Politikverantwortlichen und Stakeholdern (02/2007).

Die Ergebnisse dieser Arbeiten bilden die Basis für umsetzungsorientierte Maßnahmevorschläge zu allen Leistungsarten (Lieferungen, Bauleistungen, Dienstleistungen), die den regulativ und operativ verantwortlichen Stellen zur Umsetzung vorgeschlagen werden.

Zu berücksichtigen sind auch die Vorgaben des **Regierungsprogramms 2007**, die die bestmögliche Berücksichtigung der Interessen österreichischer KMU im Rahmen der Vergabepaxis und die Ökologisierung der öffentlichen Beschaffung zum Ziel haben. Als unterstützendes Element wird hier auch die Einrichtung eines Kompetenzzentrums für PPP-Projekte angeführt.

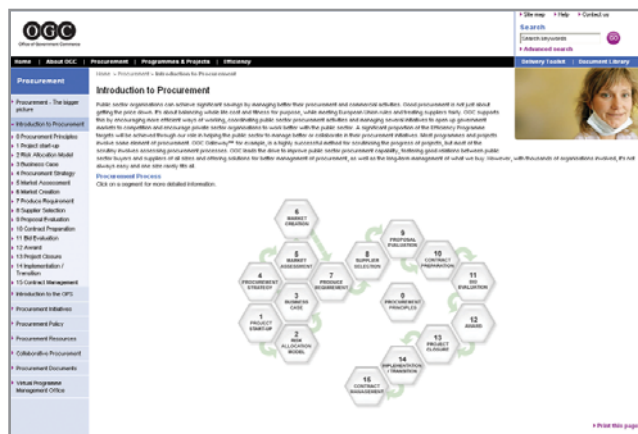
1.4.3 Entwicklungen in anderen europäischen Ländern

Deutschland In einer Anfang 2006 herausgegebenen Publikation⁶ des BMWi wird betont, dass Innovationen vorrangig im Beschaffungsprozess erfolgen sollen. Als Umsetzungsmaßnahme wird besonders die intensive Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Beschaffungsstellen gefördert. Als Hilfestellung für die abwickelnden Stellen werden verstärkt Standards (Prozesse, Unterlagen/Formulare, Projektmanagement, u. ä.) entwickelt, die zum Teil auch als EDV-gestützte Tools bereitgestellt werden.

⁶ „Impulse für Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen“, BMWi 02/2006

Eine besondere Maßnahme erfolgte zur Förderung von PPP's, indem ein „PPP-Beschleunigungsgesetz“ vom Bundestag beschlossen wurde.⁷

Großbritannien Die britische Regierung behandelt das Thema als Teil seiner übergreifenden Innovationspolitik. Im Fokus steht die Einbindung in die bestehenden Marktmechanismen. Weiters werden marktvorbereitende Maßnahmen als zielführend betrachtet und gefördert.



Zur Unterstützung der Beschaffer/Innen steht eine Internet-Plattform zur Verfügung, auf der umfassende Informationen und Hilfsmaterialien bereitgestellt werden. Bemerkenswert sind der modulare Aufbau und der Umfang des Informationsangebotes.

www.ogc.gov.uk

Niederlande Die Bedeutung des öffentlichen Beschaffungswesens für Innovationsförderung und Nachhaltigkeit wird in den Niederlanden derzeit stark thematisiert und insbesondere die Rolle des Staates als Erstkunde (gibt Anstoß zu Innovationen) hervorgehoben. Ziel der Niederländischen Regierung ist es im Jahr 2010 das führende Land in Europa in der Frage der nachhaltigen Beschaffung zu sein. Dabei sollen insbesondere ökologische und auch soziale Kriterien umfassend berücksichtigt und so ein großer Markt für nachhaltige Produkte und Dienstleistungen geschaffen werden. Ein umfangreiches nationales Aktionsprogramm wurde 2003⁸ beschlossen und wird unter anderem von der Agentur SenterNovem⁹ implementiert. Die Agentur arbeitet, wo das möglich ist, mit bereits bestehenden Einrichtungen zusammen und unterstützt deren Aktivitäten.

SenterNovem

Agentschap voor duurzaamheid en innovatie

⁷ Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften ... vom 1.9.2005

⁸ www.senternovem.nl/mmfiles/NAPengels_tcm24-217304.doc

⁹ www.senternovem.nl

2 GRUNDLAGEN & DEFINITIONEN

Unternehmen benötigen Innovation, um neue Märkte zu erobern oder sich im Wettbewerb zu behaupten. Damit erweist sich **der Innovationswettlauf als ebenso wichtig wie der Preiswettbewerb.**

Das **Oslo-Manual der OECD** definiert den Begriff Innovation wie folgt:



„An innovation is the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organisational method in business practices, workplace organisation or external relations.“¹⁰

Ursprünge der Innovationstheorie

Dem österreichischen Ökonom Joseph Schumpeter (1883-1950) zufolge kann Innovation als Erarbeitung und Durchsetzung neuer Kombinationen

- ▶ zur Herstellung eines Produkts
- ▶ zur Einführung eines neuen Verfahrens
- ▶ für neue Absatzmärkte
- ▶ für neue Quellen von Rohstoffen und Halbfabrikaten
- ▶ bei der Neuorganisation von Unternehmen



definiert werden.

Für die Praxis machen es aber die vielen unterschiedlichen Formen der Innovation schwer, den Prozess in seiner Gesamtheit zu erfassen. Zunächst wurde ein linearer, von der Forschung ausgehender Ansatz verfolgt. Es zeigte sich, dass eine systemische Herangehensweise unter Einschluss sämtlicher Beteiligten, die an der Innovation teilhaben, sich jedoch als geeigneter erwies. Für das Beschaffungswesen bedeutet das, dass nicht nur die technologische Innovation, sondern auch andere Formen der Innovation (z.B. soziale, ökologische) in das Beschaffungswesen integriert werden müssen.

¹⁰ Oslo Manual, Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, Third Edition, 2005

Wir verstehen im Folgenden Innovation als Prozess vom Erkennen eines Problems bzw. dem Finden einer Idee bis zur erfolgreichen Umsetzung der Lösung bzw. Neuerung auf dem Markt. Innovationen können sich daher auf Ziele, Produkte, Verfahren, Dienstleistungen, Prozesse und auch auf interne Strukturen beziehen.

2.1 Prozesse und Zusammenhänge

Das Potenzial für Innovationen in der Beschaffung geht weit über die Durchführung des reinen Ausschreibungsprozederes hinaus. Wie in der Grafik dargestellt, kann das Vergabeverfahren inklusive Bewertung und Zuschlagserteilung als Beschaffungsvorgang im engeren Sinn bezeichnet werden. Jede Vergabe ist jedoch auch in eine Reihe von vor- und nachgelagerten sowie parallelen Prozessen eingebettet. Diese können als Beschaffungsvorgang im weiteren Sinn verstanden werden.



In der Regel gilt, dass das Potenzial für die Umsetzung von Innovationen im Beschaffungsprozess umso höher ist, je früher im Verfahrensablauf angesetzt wird.

Die Faktoren die dabei zu berücksichtigen sind, betreffen etwa das politische Umfeld, strategische Entscheidungen, das pre-commercial procurement (d. h. die Beschaffung noch nicht marktreifer Produkte und Entwicklungen) sowie Marktanalysen. Wichtige Entscheidungsvariablen zu Beginn der Beschaffung von innovativen Leistungen stellen Bedarfsdefinition, Verfahrensauswahl, zeitliche Rahmenbedingungen, Festlegung der Eignungs- und Zuschlagskriterien, die Zulassung von Alternativangeboten, die Einrichtung des Projektmanagements und das Risikomanagement dar.

2.2 Funktionale und konstruktive Leistungsbeschreibung

Im Umfeld der innovationsfördernden Beschaffung kommt dem Begriff bzw. der Methode der funktionalen Leistungsbeschreibung besondere Bedeutung zu, weil diese, im Gegensatz zur konstruktiven Leistungsbeschreibung, nur die Ergebnisanforderungen festlegt, aber keine Lösungswege für die BieterInnen vorgibt, sodass im Ergebnis innovative Elemente leichter in den Lösungsvorschlag aufgenommen werden können.

2.3 Spannungsfeld Beschaffung von Innovationen und Förderungen/Beihilfen

Die österreichische Innovationspolitik setzt in der Frage der Finanzierung derzeit zu einem großen Teil auf das Instrument der Beihilfe. Beschaffungsverfahren für innovative Leistungen in der Form von Ausschreibungen werden deutlich seltener zu diesem Zweck eingesetzt.

Insgesamt haben öffentliche Beschaffungsvorgänge jedenfalls die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit zu erfüllen. Die Einhaltung dieser Grundsätze wird im Rahmen der Prüftätigkeit der österreichischen Rechnungshöfe regelmäßig bei ausgewählten Beschaffungsverfahren untersucht.

Die bekannten Vor- und Nachteile des Beihilfenverfahrens im Gegensatz zum Ausschreibungsverfahren verlieren in Bezug auf innovative Lösungen an Gewicht wenn Lifecycle Costs-Betrachtungen angestellt werden und der Beachtung von Nebenaufgaben (z.B. Umweltkriterien, Nachhaltigkeitsgrundsatz) mehr Raum gegeben wird.

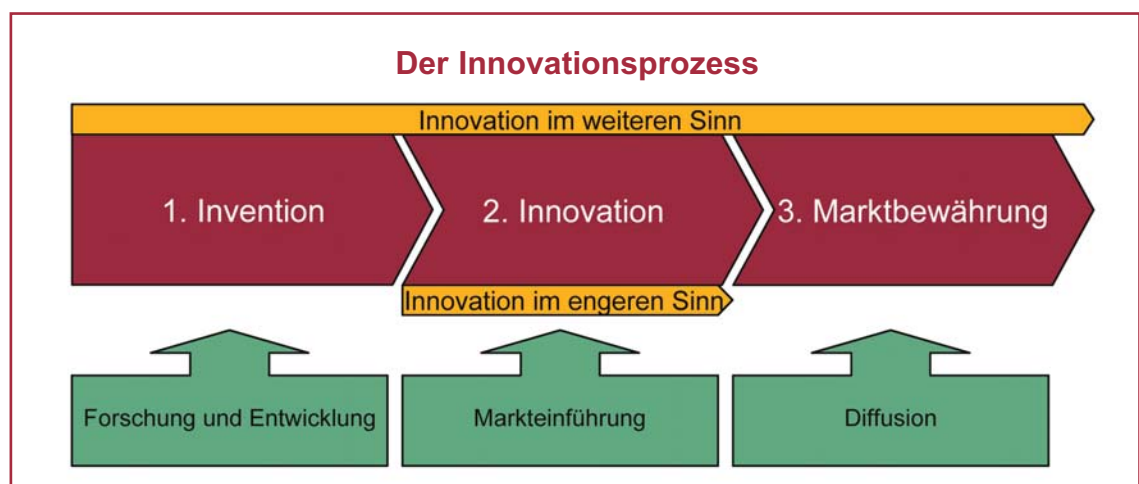
TIPP

Beihilfen können unter Umständen als erste Stufe für innovationsfördernde Beschaffungen eingesetzt werden. Es ist allerdings darauf zu achten, dass damit das generelle Beihilfenverbot des § 87 I EGV¹¹ nicht unterlaufen wird und es sich um eine legale Ausnahme handelt.

¹¹ EGV: Vertrag von Rom, zuletzt geändert durch den Vertrag von Nizza 2002-12-24

2.4 Was ist Innovation im Beschaffungswesen?

Der Innovationsprozess kann in drei Phasen **Invention** (diese Phase umfasst die Bildung neuer Ideen bis einschließlich Prototypenbau), **Innovation** und **Marktbewährung** eingeteilt werden, wobei die öffentliche Hand im Rahmen ihrer Beschaffungspolitik insbesondere im Bereich der „Innovation“ im engeren Sinn tätig werden kann, da die Phase der Invention meist noch durch Beihilfen und andere Förderungsinstrumente abgedeckt wird.



Die Innovationspolitik kann durch ein abgestimmtes Vorgehen zwischen Förderungs- und Beschaffungspolitik ihre Hebelwirkung deutlich verbessern.

In Bezug auf den Leitfaden können für die innovative Beschaffung zwei Ansätze abgeleitet werden.

2.4.1 Beschaffung innovativer Leistungen

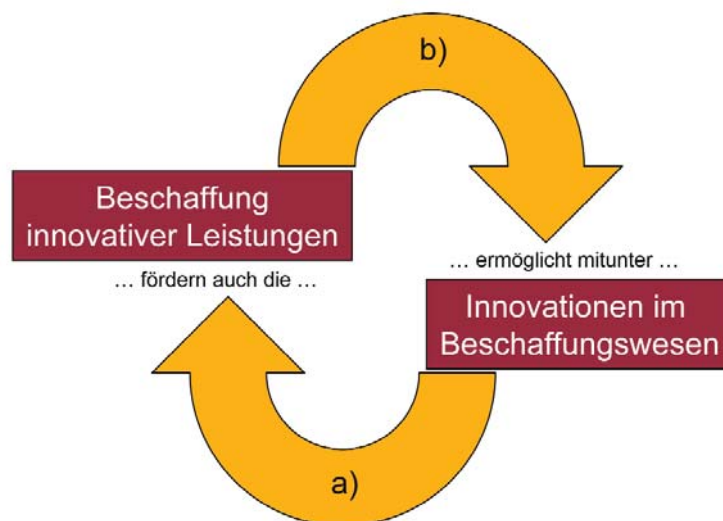
Das Hauptziel der Lissabon-Strategie zielt darauf ab, die Beschaffung innovativer Leistungen im Bereich der entgeltlichen Beschaffung von Baumaßnahmen, Lieferungen und Dienstleistungen zu verstärken.

2.4.2 Innovationen im Beschaffungsprozess

Es sollte jedoch nicht vergessen werden, dass auch in den Vergabeprozessen selbst Innovationspotenzial steckt. So konnten etwa im e-Shop der Bundesbeschaffung GmbH eine Reihe technologischer Neuerungen umgesetzt werden. Auch prozessuale und methodische Innovationen sind hier vorstellbar.

HINWEIS

- a) Innovation im Beschaffungsprozess kann auch der Beschaffung innovativer Leistungen dienen. Bessere Bestimmungsmöglichkeiten für Lifecycle Costs können helfen, die Wirtschaftlichkeit von innovativen Leistungen besser abzubilden.
- b) Innovative Leistungen können unter Umständen in innovativen Beschaffungsvorgängen Verwendung finden (z.B. neue Technologien).



Aus der internationalen PRAXIS

Öko-Innovationsbeschaffung in Schweden

Ziel(e) der Beschaffung

Energieeinsparungen im privaten Sektor durch öffentliche Beschaffung

Projektablauf

NUTEK – die schwedische Innovationsagentur – veranstaltete ein Preisausschreiben, bei dem Firmen Angebote über Innovationen bei Kühlschränken machen konnten, die in Bezug auf Kühlmittel- und Energieverbrauch geringer waren als die beste verfügbare Technologie (best available technology). Der Preis war eine Bestellung von 500 Stück.

Ergebnisse

Elektrolux bekam den Zuschlag und konnte binnen kurzem liefern. Andere Beispiele von Energieeinsparungen, die im Rahmen der NUTEK-Aktivitäten erreicht wurden sind hochfrequentes Licht (20 %), Wärmepumpen (30 %), Fenster (44 %) und kommunale Waschmaschinen/Trockner (50 %).

Tipps, lessons learned

Dieses Beispiel kann als Good Practice dafür gelten, den Marktmechanismus als Innovationsgenerator einzusetzen („let the market propose creative solutions“). Die Funktionsbeschreibung wurde vorgegeben – allerdings eine ausgesprochen allgemeine – und alles Andere weitgehend den BieterInnen/InnovatorInnen freigestellt.

Nutek, Agentur für wirtschaftliches und regionales Wachstum

www.nutek.se

3 INNOVATIONSKULTUR & RAHMENBEDINGUNGEN

Für eine verstärkte Ausrichtung der Beschaffung auf Innovationen ist nicht nur das direkte Beschaffungshandeln sondern auch das Umfeld in der Organisation von Bedeutung. Dieses Umfeld wird häufig mit Innovationskultur in Verbindung gebracht. Dabei werden in den einschlägigen Forschungen unterschiedliche Ansätze zu den Wirkungszusammenhängen vertreten. Zusammenfassend lässt sich jedoch sagen, dass folgende Kriterien dabei eine Rolle spielen:¹²



- Strategie und Leitbild
- Organisation und Struktur
- Umgang mit Fehlern
- Führung / Führungsstil
- Personal / MitarbeiterInnen / Qualifizierung
- Kooperation
- Kommunikation
- Kundenorientierung

Für die Entwicklung der Innovationskultur in der Verwaltung werden in den nächsten Jahren auch in Österreich im Rahmen der Verwaltungsreform weitere Anstrengungen unternommen werden müssen um die Innovationskultur zu stärken. Die deutsche Bundesregierung hat dazu ein eigenes Regierungsprogramm zur zukunftsorientierten Verwaltung durch Innovationen beschlossen.¹³

3.1 Neuerungen auf der Gesetzesseite schaffen erweiterte Möglichkeiten

Die entgeltlichen Beschaffungen der öffentlichen Hand, so sie keine der darin aufgeführten Ausnahmereiche betreffen, werden nach den Vorgaben des BVergG 2006 durchgeführt. Das BVergG stellt wiederum die nationale Umsetzung der EU-Vergaberechtsrichtlinien (2004/18/EG und 2004/17/EG) dar.

Generell werden seitens der Europäischen Union verschiedene Empfehlungen zur Förderung innovativer Leistungen durch die öffentliche Hand gegeben.¹⁴

¹² Quelle: www.innobau-verbund.de/infobox/glossar/glossar_kriterien_innovationskultur.htm

¹³ Quelle: www.staat-modern.de/Anlage/original_1070447/Programm-Zukunftsorientierte-Verwaltung.pdf

¹⁴ Quelle: Einen sehr guten Überblick gibt die Webseite der DG Enterprise and Industry http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/index_en.htm

Im Rahmen des Bundesvergabegesetzes sind insbesondere folgende Ansatzpunkte für Innovation gegeben:

3.1.1 Beschaffung innovativer Leistungen

- Über die in § 19 BVergG 2006 beschriebenen Grundsätze kann bestimmt werden, ob und in welcher Form („Muss“- oder „Kann“-Grundsätze) die Zielsetzung „Innovationsförderung“ seitens der beschaffenden Stellen (auf allen Ebenen) erfolgen soll.
- Die verschiedenen Vergabeverfahren sind unterschiedlich stark zur Förderung von innovativen Leistungen geeignet; Detailanalyse der einzelnen Möglichkeiten unter Punkt 5.

Einer der wichtigsten Ansatzpunkte zur Beschaffung von Innovationen ist die Möglichkeit zur funktionalen Leistungsbeschreibung, die die Auswahl innovativer Leistungen unterstützt; § 99 BVergG.

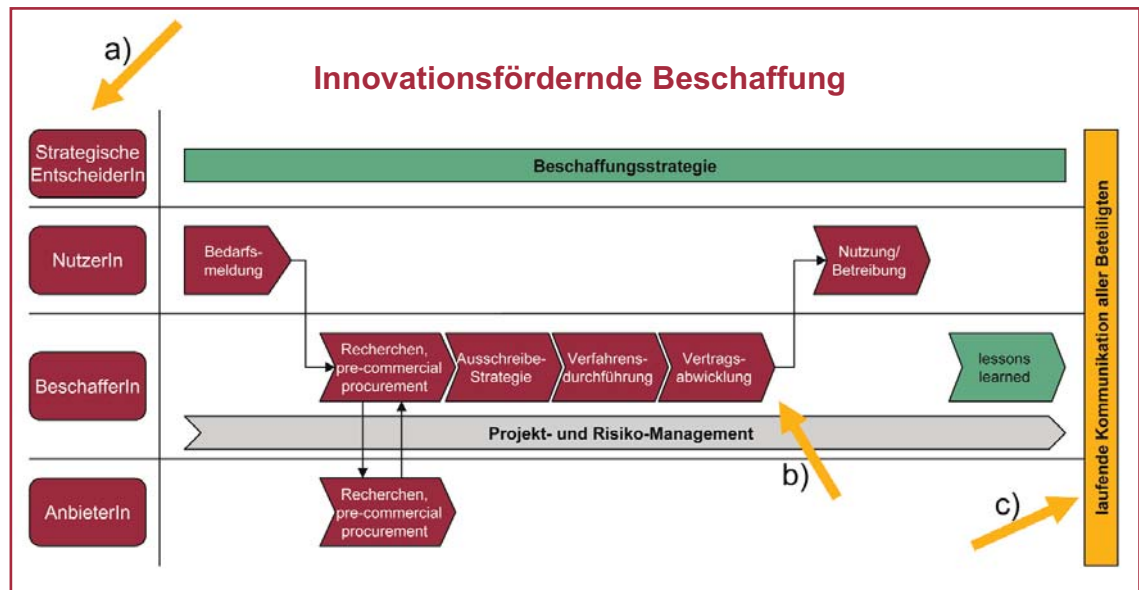
3.1.2 Innovation im Beschaffungsprozess

Die aktuellen gesetzlichen Vorgaben schaffen insbesondere die Basis zur Nutzung der neuen Medien, aber auch die Aspekte eines pre-commercial procurements werden z.B. durch das Instrument „wettbewerblicher Dialog“ unterstützt.

- Vergabeverfahren im engeren Sinne (Veröffentlichung der Ausschreibung bis zur Zuschlagserteilung) können heute schon komplett über Vergabepattformen auf elektronischem Weg abgewickelt werden. Derzeit werden meistens nur Standardprodukte auf diesem Weg beschafft. Für komplexe Leistungen müssen weitere technische Entwicklungsschritte noch vollzogen werden.¹⁵
- Im gesamten Vergabeprozess (von der Bedarfserfassung bis hin zur Nachbearbeitung/Evaluierung) können bereits jetzt zu großen Teilen technische Innovationen genutzt werden. Hier gibt es allerdings weiterhin großes Potenzial für Weiterentwicklungen; z.B. Schnittstellen, Software, Tools, usw.

Prozessuale Verbesserungen müssen jedenfalls in Einklang mit dem BVergG stehen.

¹⁵ siehe auch: Leitfaden e-Vergabe der prove Unternehmensberatung, 2007



3.3 Barrieren

Die heutige Beschaffungspraxis ist in Hinblick auf Innovationsförderung noch stark durch Unsicherheiten und eine Reihe anderer Barrieren geprägt:

- Konkrete Vorgaben in der nationalen Gesetzgebung bzw. eine präzisierende Judikatur fehlen noch. Das führt dazu, dass die strategischen EntscheiderInnen vielfach noch keine entsprechende Bindung eingehen.
- Die neuen innovationsaffinen Vergabeinstrumente sind in der Praxis noch wenig erprobt und tragen daher ein erhöhtes Risikopotenzial für den/die BeschafferIn. Das sind insbesondere:
 - Zeitdruck/Ressourcenknappheit/keine Hilfsmittel
 - Furcht der Nichtvergleichbarkeit von Angeboten
 - größeres Anfechtungsrisiko.
- Der Kulturwandel von VerfahrensspezialistInnen zu strategischen BeschafferInnen mit Ausrichtung auf Innovation ist noch nicht erfolgt. Erkennbar ist dies beispielsweise an folgenden Faktoren:
 - Bisher kein institutionalisierter Austausch zwischen den BeschafferInnen.
 - Bisher wenig Erfahrung mit pre-commercial procurement.
 - Teilweise Mangel an technisch-fachlicher Expertise (bezogen auf die Leistung).

- Notwendige Hilfsmittel sind noch nicht entwickelt. Beispielsweise:
 - Projekt- und Risikomanagementtools
 - Methoden zur umfassenden kaufmännischen Beurteilungen; Lifecycle Costs, Effizienz- und Nachhaltigkeitsbewertung.
- Öffentliche Beschaffung ist noch nicht, oder zu wenig, als innovationspolitisches Instrument erkannt und eingesetzt.
- Innovationsorientierung wird immer wieder, gerade im Bereich der Beschaffung von Umwelt- und Energietechnologien mit "teuer" in Verbindung gebracht. Das Beispiel des Neubaus Gemeindezentrums Ludesch zeigt, dass ökologische Baustoffe auch kostenmäßig ebenbürtig sein können.

Aus der PRAXIS

Neubau Gemeindezentrum Ludesch, Vorarlberg

Ziel(e) der Beschaffung

In der Gemeinde Ludesch/Vorarlberg stand ein Neubau des Gemeindezentrums an. Geplant und entstanden ist ein multifunktionelles Haus für die Gemeinde, das im Sinne ganzheitlichen Denkens als Musterbeispiel für engagiertes ökologisches Bauen realisiert wurde. Bei Planung und Bau wurde der Ökoleitfaden Bau (Hrsg. Umweltverband Vorarlberg, verfügbar unter www.umweltverband.at) in vollem Umfang in die Praxis umgesetzt. Ein Teilprojekt war die ökologische Ausführung der Fenster im Gemeindezentrum.

Projektablauf

Das Projekt wurde nach den üblichen vergaberechtlichen Bestimmungen (offenes Verfahren) mit entsprechenden Fristen ausgeschrieben. In die Leistungsbeschreibung wurden umfassende ökologische Kriterien zur Materialauswahl aufgenommen, die als Musskriterien von den BieterInnen einzuhalten waren. Der Auftrag wurde an den unter den vorgegebenen Bedingungen billigsten Bieter erteilt.

Das Gewerk Fenster soll hier näher beschrieben werden.

Im Rahmen der bauökologischen Optimierung erfolgte u.a. eine Prüfung der vom Architekten vorgeschlagenen Konstruktionen. Die ursprünglich im Ausschreibungsentwurf enthaltenen PU-geschäumten Fenster wurden durch schafwollgestopfte Fenster aufgrund der ökologischen Vorteile dieser Konstruktion ersetzt und letztlich ausgeschrieben. Im Leistungsverzeichnis erfolgte eine entsprechende Definition. Anfangs wurden seitens des Architekten dadurch erhebliche Mehrkosten erwartet.

Ergebnisse

Das Ausschreibungsergebnis zeigte, dass bei einem Bauvorhaben mit einem Volumen von EUR 5,6 Mio Mehrkosten für die Schafwolldämmung von nur EUR 800,-- (!) anfielen.

Zudem reagierte der Bestbieter nach anfänglicher Skepsis sehr positiv auf die für ihn neue Verarbeitungsmethode mit nachwachsenden Rohstoffen. Erstmals konnte der Fenstereinbau z.B. ohne Allergien für den Handwerker realisiert werden.

Tipps, lessons learned

Es konnte bei dieser Ausschreibung anschaulich belegt werden, dass ökologische Materialien sowohl bei Qualität und Preis konventionellen Produkten ebenbürtig sind. Das immer wieder propagierte Vorurteil, ökologische Produkte wären per se sehr viel teurer, konnte bei diesem Beispiel eindeutig widerlegt werden.

Als Folge dieses erfolgreichen Pilotversuchs wird künftig bei allen vom Umweltverband im Rahmen des Servicepaketes „Nachhaltig Bauen in der Gemeinde“ betreuten Fenstereinbauten bei Holzgebäuden die schafwollgestopfte Variante aus nachwachsendem Rohstoff standardmäßig ausgeschrieben.

3.4 Innovationsfördernde Rahmenbedingungen schaffen

Um die BeschafferInnen der öffentlichen Hand in ihrer Aufgabenstellung zu unterstützen, muss insbesondere seitens der Regierung und der strategischen EntscheiderInnen ein Klima geschaffen werden, in dem von allen Beteiligten die Chancen der innovativen Beschaffung erkannt werden und auch die Bereitschaft entwickelt wird, diesem Anspruch gerecht zu werden. Details dazu siehe Punkt 4.

3.5 Public Private Partnership – PPP, ein Sonderthema

PPP-Modelle unterliegen nach der jüngeren Rechtsprechung des EUGH immer stärker den Regelungen des BVergG. Sie sind durch ihr Zusammenspiel der verschiedenen TrägerInnen des Projektes (ErrichterIn, BetreiberIn, Financier) nicht nur komplex was die Errichtung betrifft, eignen sich aber zur Beschaffung innovativer Leistungen gut, wenn es gelingt zu einer sinnvollen Risikobewertung zu kommen.

Die öffentliche Hand möchte das Instrumentarium der PPP-Modelle verstärkt nutzen, um auch die Innovationskraft und Effizienz der Privatwirtschaft optimal mit den eigenen Zielen und Vorgangsweisen zu kombinieren. Hierzu wird die Bundesregierung ein Kompetenzzentrum für PPP-Projekte einrichten und zur Erleichterung der Anwendung dieser Modelle „entsprechende Anpassungen relevanter Bestimmungen für Ausschreibungen“¹⁶ durchführen.

Die Abwicklung von PPP-Beschaffungen erfolgt bislang im Weg von Verhandlungsverfahren. In Zukunft wird möglicherweise auch der „Wettbewerbliche Dialog“, also ein innovatives Vergabeverfahren, zur Anwendung gelangen. Hier kann die durch die EUGH Rechtsprechung nunmehr geforderte Auswahl des PPP-Partners durch die strukturierte Einstiegsphase vermutlich leichter bewältigt werden.

3.6 Treiber für Innovationen in der öffentlichen Beschaffung

In einigen Gebieten öffentlichen Interesses werden schon heute verstärkt Innovationen gefordert und auch durch auszuschreibende Leistungen in den Markt gebracht. Diesen Inhalten müssen auch die zugehörigen Beschaffungsverfahren gerecht werden. Derartige Treiberfunktion haben z.B.:

- Die Umwelt- und Energiepolitik → Umsetzung der Kyoto-Ziele, Klimaschutzstrategie der Bundesregierung, Energiefonds und Masterplan Umwelttechnologie.¹⁷
- Soziale Komponenten → Flexicurity und Productive Aging im Rahmen der Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Ziele (Ziel 2 Plan des Europäischen Sozialfonds).
- Die Bildungspolitik → Maßnahmen des Lebenslanges Lernens in der Bildungspolitik.

¹⁶ Regierungsprogramm aus 01/2007, S. 38 und 67

¹⁷ Maßnahme 8 betrifft die innovationsorientierte Beschaffung

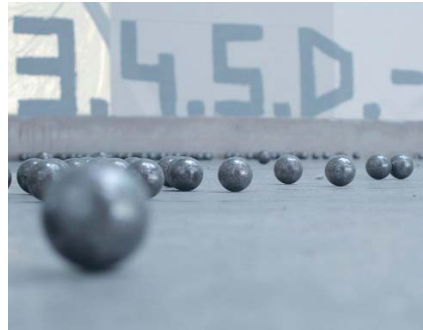
HINWEIS

Die Bundesbeschaffung GmbH diskutiert gegenwärtig mit Mobilitätsexperten/Innen Beschaffungsstrategien für alternative Antriebe und moderne Fuhrparklösungen. Dabei sind natürlich auch die Bedarfe der NutzerInnen relevant, die innovativen Lösungen im Bereich der Fuhrparklösungen teilweise noch skeptisch gegenüber stehen.¹⁸

¹⁸ Quelle: Ausgabe 1 „Beschaffung Austria“, erschienen am 26.03.2007, www.bbg.gv.at
www.esf.at/downloads/publikationen/ESF-OP_Februar-2007.pdf

4 VORAUSSCHAUENDES BESCHAFFUNGSWESEN

Vorausschauendes Beschaffungsmanagement ist immer Teil einer übergeordneten Innovationsstrategie. Um dies zu erreichen sind grundsätzliche Umstellungen im Umgang mit der Beschaffungsmaterie erforderlich. Wie die Grafik unter Punkt 3.2 des Leitfadens zeigt, wird das Beschaffungswesen vor neue Herausforderungen gestellt, da komplexe Prozesse zu bewältigen und eine Reihe zusätzlicher Aufgaben zu erfüllen sind. Neu ist dabei, dass auch projektübergeordnete und projektbegleitende Aufgaben anfallen.



4.1 Das Modell „innovativer Beschaffung“

Das Modell der **sechs Elemente innovativer Beschaffung** stellt dar, in welchen Themengebieten angesetzt werden muss, um das innovative Element in der Beschaffung erfolgreich einzuführen und im Alltag, vor allem durch die in der Beschaffung tätigen Personen umzusetzen.



4.1.1 Vergabestrategie

Angelehnt an die Vorgaben aus der europäischen Innovationsstrategie sind die strategischen EntscheiderInnen gefordert den umsetzenden Einheiten Vorgaben bereitzustellen die Zielorientierung und Sicherheit bei innovativen Beschaffungsverfahren zu geben.



Was umfasst eine Vergabestrategie?

Es gibt unseres Wissens in Österreich gegenwärtig keine öffentlichen AuftraggeberInnen, die dezidiert Vergabestrategien entwickeln, dokumentieren und auch veröffentlichen. Öffentliche AuftraggeberInnen in Großbritannien und Deutschland tun dies bereits regelmäßig.

In einer Beschaffungsstrategie sollten jedenfalls folgende Bereiche ausgearbeitet und abgebildet werden:

- Wirkungskreis, Anwendungsbereich
- Rechtliche Grundlagen und andere relevante Dokumente
- Ziele, Werte und Grundsätze
- Prozessbeschreibungen mit Kompetenzen und Limits

Aus der internationalen PRAXIS

In Großbritannien bestehen sowohl auf nationaler Ebene als auch auf lokaler Ebene Beschaffungsstrategien. So werden im Bereich der Stadt Oxford etwa die Verfahren der Vergabe, die Entscheidungsstrukturen, die Prinzipien der Beschaffung und vieles mehr zur Information der Lieferanten und der interessierten Öffentlichkeit dargestellt.

National Procurement Strategy for Local Government

www.communities.gov.uk/index.asp?id=1136697

Oxford City Council procurement Strategy

www.oxford.gov.uk/council/procurement-strategy.cfm



TIPP

Die Bildung von bereichsübergreifenden Arbeitszirkeln hat sich für derartige Entwicklungsarbeiten sehr bewährt. Eine externe Moderation hilft durch professionelle Methoden dem Arbeitsteam sich auf die fachlichen Inhalte zu konzentrieren.

- Reporting, Evaluation

4.1.2 Know-how und Skills



Der Qualifikationsanspruch an den/die BeschafferIn innovativer Leistungen ist hoch. Als intelligente/r Kunde/In sind umfassende Aufgaben zu erfüllen:

- Hohe (leistungsbezogene) fachliche Kompetenz aufbauen und erhalten. Dies beinhaltet heute auch ein Verständnis der leistungserbringenden Seite samt deren Innovations- und Produktionsprozessen.
- Bewältigung neuer vergaberechtlicher Entwicklungen: Fundamental neue Verfahrenswege verlangen Mut und Einsatz zur Erprobung und auch die IT-Kenntnisse müssen dem Stand der Technik gewachsen sein, z.B. im e-procurement.
- Wahrnehmen neuer Koordinationsaufgaben im Sinne des Projektmanagements erfordern in verstärktem Ausmaß Sozial-, Methoden- und Persönlichkeitskompetenzen. Verhandlungsführung und Teamarbeit sind heute unabdingbar, um die Zielsetzungen erreichen zu können.
- In internationalen Beschaffungsmärkten sind Fremdsprachenkenntnisse, interkulturelles Handeln und auch Fähigkeit sich in fremden Rechtssphären zu bewegen gefordert.

4.1.3 Kommunikation und frühzeitige Marktvorbereitung



Die Innovationstheorie besagt, dass der laufende Austausch zwischen NutzerIn und LieferantIn und das gegenseitige Lernen aus dieser Kommunikation zentrale Bestandteile des Innovationsprozesses sind.

Für die öffentliche Beschaffung bedeutet dies, dass der/die BeschafferIn seinen/ihren Bedarf möglichst offen und gezielt in den Markt bringt, um von potenziellen

LieferantInnen möglichst innovative Lösungsvorschläge zu bekommen. Andersherum sollten die LieferantInnen die potenziellen KundInnen über neue innovative Lösungen auf dem Laufenden halten.

Weiter gefasst steht dieser Punkt aber auch dafür, dass auch die Beteiligten innerhalb der Beschafferebene untereinander laufend strukturierte Diskurse führen sollten, um von- und miteinander zu lernen.

4.1.4 Risikoverhalten und –management

Das Risikoverständnis der öffentlichen Hand ist geschichtlich und organisatorisch bedingt in der Beschaffung noch wenig entwickelt und geht über die gelegentliche Prüfung von Details und einigen organisatorischen Vorsichtsregeln nicht hinaus.¹⁹

Selbst wenn ein übergeordnetes Risikomanagement im Sinne eines internen



Kontrollsystems noch nicht eingeführt ist, somit eigentlich das „Dach“ des Systems fehlt, sollte zumindest für große Beschaffungsprojekte – wie auch bei Hybridprojekten (z.B. PPP-Modelle oder Outsourcingprojekte) – ein Risikomanagementprozess verpflichtend vorgegeben werden, damit Projektrisiken (das sind Projektkosten, Folgekosten, Termin- und Leistungszieleinhaltung) und Governance-Risiken strukturiert gehandhabt werden.

Um den professionellen Umgang sicher zu stellen sind die BeschafferInnen entsprechend auszubilden

und mit Tools zu unterstützen. Der typische Risikomanagementprozess besteht aus einer Reihe von fünf Schritten, die schleifenförmig durchlaufen werden.

Risiko bezeichnet das Ausmaß, in dem die Erreichung von Zielen und die Umsetzung von Strategien durch Ereignisse oder Handlungen/Unterlassungen innerhalb und außerhalb einer Organisation gefährdet ist.

¹⁹ Im Rahmen von Strukturfondsprüfungen werden 5 % der nationalen Ausgaben stichprobenweise auf Grund einer vorangehenden Risikoanalyse geprüft.

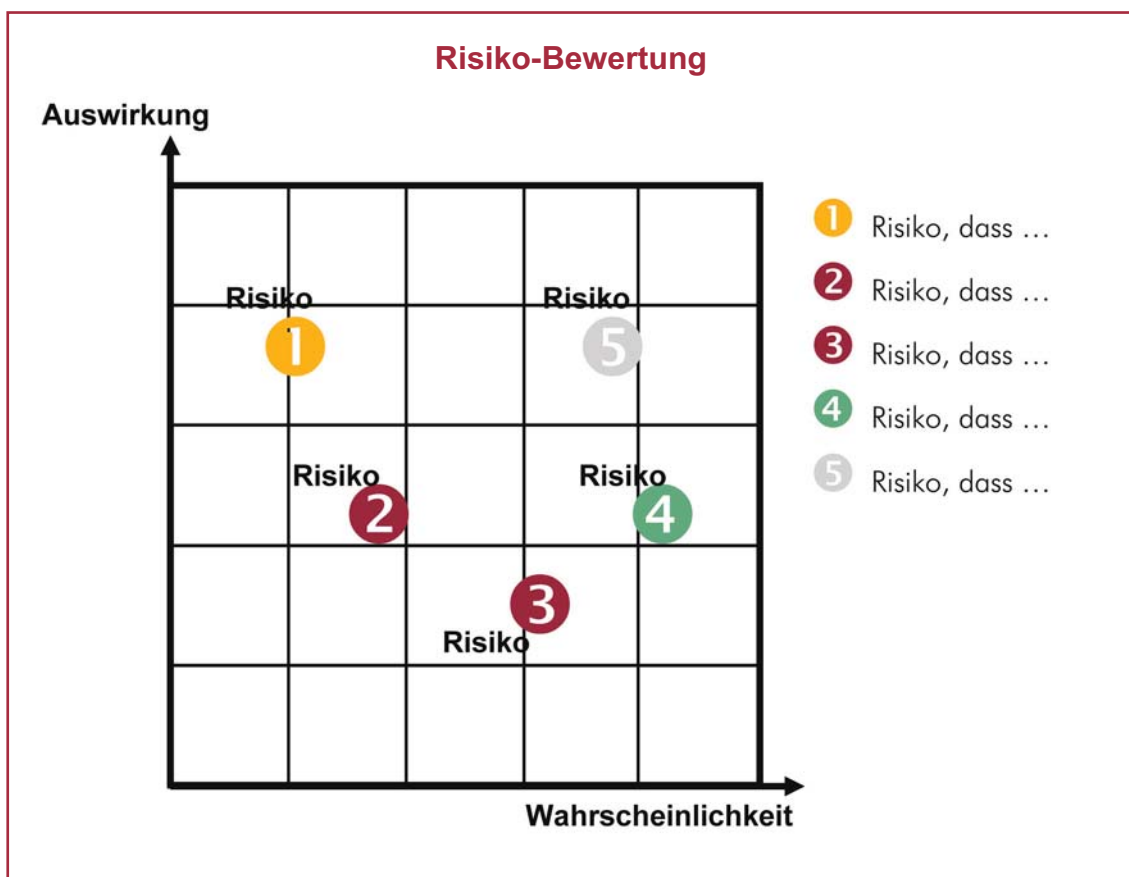
Unter **Risikomanagement** ist die systematische Vorgehensweise zu verstehen, um potenzielle Risiken zu identifizieren, zu bewerten, sowie hierauf aufbauend entsprechende Maßnahmen zur Risikosteuerung zu ergreifen.

Ziel des Risikomanagements ist dabei nicht die Vermeidung von Risiken, sondern vielmehr die bewusste Vorgabe, welches Risiko eingegangen werden soll.

Die wesentlichen Bestandteile eines **Risikomanagementsystems** sind

- risikopolitische Grundsätze und Ziele
- eine Risikomanagementorganisation (in der Aufbauorganisation)
- der Risikomanagementprozess
- die Risikokultur und die zugehörige Kommunikation.

Muster für ein Risikobewertungsschema



4.1.5 Ressourcen

Der Mangel an Personal und anderen technischen Ressourcen kann eine wichtige Barriere bei der Einführung von innovativen Beschaffungsprozessen sein. In der Anfangsphase einer Innovation, wie z.B. dem Einführen neuer Beschaffungsverfahren, braucht es weitaus mehr Personalressourcen als im Regelbetrieb. Die neuen Verfahren werden, weil sie weitaus komplexer sind, auch in der laufenden Praxis einen höheren Ressourcenbedarf haben. Diesem Umstand muss im täglichen Verwaltungsleben Rechnung getragen werden.



TIPP

Das BVergG unterstützt bei Bedarf die Zuziehung unbefangener Sachverständiger; § 79 (9), § 122, § 236 (5). Hier können insbesondere die BeschaffungsberaterInnen der Fachgruppe Unternehmensberatung und IT, bei Bauleistungen die PlanerInnen (ZiviltechnikerInnen etc.) und RechtsexpertInnen wertvolle Unterstützung anbieten.

4.1.6 Innovationskultur

Eine durchgängige Innovationskultur gewährleistet, dass neue Ideen rasch aufgegriffen und (strategiekonform!) in marktfähige Produkte und Dienstleistungen umgesetzt werden. Siehe dazu auch Kapitel 3.



Auf der Innovationskultur setzen alle weiteren Verhaltensweisen der handelnden Personen auf.

TIPPS zur Umsetzung einer innovativen Beschaffung

Jedes Beschaffungsprojekt beginnt mit dem Einsatz eines **Projektmanagements**.

Frühe Einbindung von **Stakeholdern** insbesondere bei höheren Projektrisiken.

Die Erstellung der funktionalen Leistungsbeschreibung geht Hand in Hand mit umfassenden **Vor- und Umfeldrecherchen**.

Das **Risikomanagement** ist frühzeitig einzurichten und zu verfolgen.

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eines Angebotes sind nach Möglichkeit die **Lifecycle Costs** heranzuziehen.

Bei der **Vertragsgestaltung** sollen Werte wie Intellectual Property Rights (IPR) oder Lizenzrechte **aktiv** als Verhandlungs- und damit Kostengröße gehandhabt werden.

Ein wichtiges Medium für innovationsfördernde Ausschreibungen ist die **funktionale Leistungsbeschreibung**. Hierin können, bzw. müssen, auch **indirekte Innovationstreiber**, wie Umwelt- und Energiepolitik, soziale Komponenten oder bildungspolitische Ansprüche untergebracht werden.

Die Entwicklung von **Checklisten** zur Prüfung der Beschaffung mit innovativen Anteilen ist zu empfehlen.

5 POTENZIALE FÜR INNOVATION IM BUNDEVERGABEGESETZ



Das österreichische Bundesvergabegesetz ist heute primär auf die Umsetzung der Grundsätze der Transparenz, der Gleichbehandlung und die Erreichung des Zieles der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet. Innovationsstimulierung ist gegenwärtig nur eine an wenigen Stellen explizit erwähnte Zielsetzung des Bundesvergabegesetzes. Dies gilt in ähnlicher Weise auch für soziale und ökologische Themenstellungen.

Nachfolgend wird dargestellt welche Bereiche, Verfahren und Regelungen des Bundesvergabegesetzes zur Beschaffung von innovativen Leistungen besonders geeignet erscheinen. Die Darstellungen sind ergänzt durch die Ergebnisse der Untersuchung „Innovationsfördernde/hemmende Bestimmungen in der österreichischen Vergabegesetzgebung“, von DDr. Nikolaus Thaller, die im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit 2006 erstellt wurde.

Vorweg sei noch darauf hingewiesen, dass nicht jede Beschaffung einer Innovation auch zwangsläufig in den Anwendungsbereich des Bundesvergabegesetzes fällt. Trotz des Beihilfenverbots des § 87 Abs 1 EGV sind Beihilfen für eine Reihe von Situationen zulässig. Die Überprüfung der Beihilfenfähigkeit des Vorhabens ist etwa im Bereich der Forschung und Entwicklung sinnvoll, da hier ein gesonderter Gemeinschaftsrahmen (siehe Amtsblatt 2006/C 323/01 Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation) besteht.²⁰

5.1 Innovationsfördernde Verfahren

5.1.1 Wettbewerbe

Beschreibung

Ideenwettbewerbe dienen der Beschaffung eines Plans bzw. einer Planung. Sie werden veranstaltet, wenn für eine Aufgabe (z.B. Bauvorhaben oder umfassende Werbemaßnahmen) der optimale Entwurf bzw. der optimale Lösungsansatz gefunden

²⁰ Für eine erste Positionsbestimmung kann der Leitfaden „Muss ich ausschreiben? Darf ich Fördern?“ der prove Unternehmensberatung dienen. Hier können in übersichtlichen Charts die relevanten Fragestellungen rasch überprüft werden (www.prove.at).

werden soll. In einem ein- oder mehrstufigen Auswahlverfahren werden verschiedene Lösungen in konzeptioneller und/oder gestalterischer, technischer oder wirtschaftlicher Hinsicht erhoben und von einer Jury bewertet.

Folgt dem Ideenwettbewerb ein Auswahlverfahren, in dem mit dem/der SiegerIn der Vorstufe ein Vertrag zur Umsetzung des Vorhabens geschlossen wird, spricht man von einem **Realisierungswettbewerb**.

Die wesentlichen Beteiligten in einem Wettbewerb sind:

- der/die AusloberIn
- der/die OrganisatorIn
- die Jury
- die TeilnehmerInnen

Wesentliche Gesetze und andere Regelungen

Die Vorgaben für Wettbewerbe sind in folgenden Rechtsgrundlagen zu finden:

- Bundesvergabegesetz – BVergG 2006 §§ 26, 35, 153-155
- Wettbewerbsordnung der Architektur – WOA 2000
- Wettbewerbsordnung für das Ingenieurwesen – WOI 1999

Eine gute Beschreibung des Verfahrens ist in der Publikation „Grundlagen für die Durchführung von Wettbewerben“ der Stadt Wien zu finden.²¹

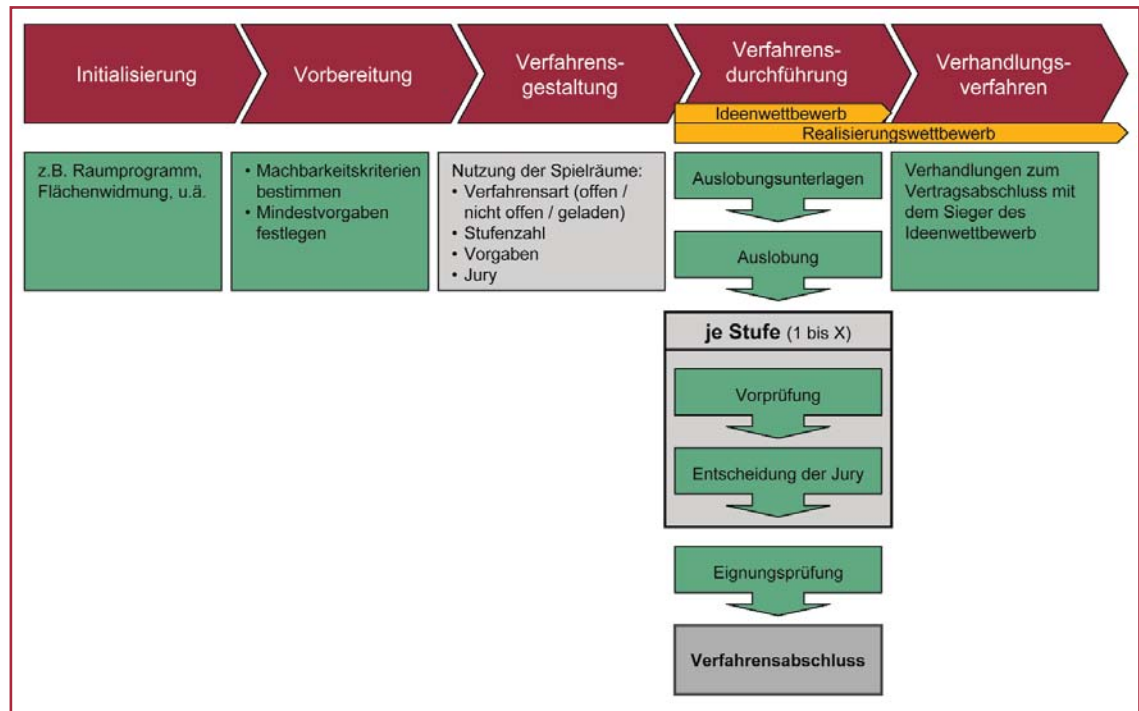
Wann kommen Wettbewerbe zum Einsatz?

Gesetz: Keine Begrenzung, aber Hinweis auf Raum-/Stadtplanung, Architektur und Bauwesen, Werbung, Datenverarbeitung (§ 26, 2 BVergG 2006)

Häufigste Praxis: Architektur, Werbung.

²¹ www.wien.gv.at/stadtentwicklung/wettbewerbe

Typischer Ablauf eines Wettbewerbs



Was spricht für Wettbewerbe als Innovationstreiber?

Ideenwettbewerbe sind traditionell das Verfahren, das innovative Lösungen bei BieterInnen initiiert, weil die Vielfalt der Lösungen hier auf verschiedenen Ebenen (technisch, kreativ, konzeptionell, wirtschaftlich, ökologisch, usw.) schon immer gewünscht war.

Der höchste Grad an Innovationsaffinität wird erreicht, wenn der Wettbewerb so offen wie möglich ausgestaltet, also als offenes Verfahren und mit geringen Vorgaben durchgeführt wird. Das offene Verfahren eignet sich deshalb so gut, weil es die größtmögliche Bandbreite an TeilnehmerInnen und damit die größtmögliche Innovationsvielfalt generiert. Hier können auch „junge“ Bieterunternehmen zum Zug kommen. Allerdings muss die wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit von Anfang an beachtet werden.

Durch das Steuerungsinstrument der mehrstufigen Abhandlung kann die Vergabe Stück für Stück verfeinert und präzisiert werden, was inhaltliche Vorteile bietet.

Kritische Aspekte

Die Teilnahme an einem Wettbewerb verursacht auf BieterInnenseite oft sehr hohe Kosten. Das Risiko zur Innovationsfindung wird also größtenteils auf die BieterInnen abgewälzt, was diese wiederum in der Ausarbeitung innovativer Vorschläge eher zurückhaltend agieren lässt.

Empfehlungen

Der Bereich der Wettbewerbe stellt - neben dem Thema „getrennte Vergabe von Planung und Ausführung“ - einen der wichtigsten potenziellen Hebel zur Förderung von Innovation dar. Aufgrund der diesem Leitfaden zugrunde liegenden Erhebungen und Gespräche in ExpertInnenrunden ergeben sich folgende Vorschläge zur Ankurbelung der Innovationsförderung auf der Seite der AusloberInnen, bzw. der Wettbewerbsorganisatoren:

- Innovationsfördernde Parameter sollten in die Beurteilungs- und/oder Auswahlkriterien einfließen.
- Wettbewerbe sollten nach Möglichkeit offen durchgeführt werden.
- Die TeilnehmerInnen sollten aufwandsgerechte Vergütungen erhalten.
- Bei geladenen Wettbewerben sollten auch nicht etablierte BieterInnen berücksichtigt werden.
- In Erweiterung der derzeitigen Praxis sollten Überlegungen angestellt werden, inwieweit Wettbewerbe auch außerhalb der Bau- und Werbebranche angewendet werden können.

Skala der Innovationsförderung

Kriterium	Punkte (0-10)
Komplexität des Verfahrens	■ ■ ■ ■ ■
Risiko für BeschafferInnen	■
Risiko für BieterInnen	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Anwendungshäufigkeit in der Praxis	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Möglichkeiten zur Innovationsförderung	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

5.1.2 Wettbewerblicher Dialog

Beschreibung

„Beim wettbewerblichen Dialog führt der/die AuftraggeberIn, nachdem eine unbeschränkte Anzahl von UnternehmerInnen öffentlich zur Abgabe von Teilnahmeanträgen aufgefordert wurde, mit ausgewählten BewerberInnen einen **Dialog über alle Aspekte des Auftrags**. Ziel des Dialogs ist es, eine oder mehrere den Bedürfnissen und Anforderungen des Auftraggebers/der Auftraggeberin entsprechende Lösungen zu ermitteln, oder deren Grundlagen die jeweiligen BewerberInnen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden.“²²

Dieses neue Vergabeinstrument, das quasi eine Weiterentwicklung des Verhandlungsverfahrens darstellt, wurde (in Österreich mit dem BVergG 2006) eingeführt. Die Absicht war, die oft als schwerfällig und formalistisch kritisierten herkömmlichen Verfahren um eine Variante zu bereichern, die komplexen Bedarfslagen gerecht wird und AuftraggeberInnen und BieterInnen gemeinsam im Dialog zur bestmöglichen Lösung für den Bedarf führt.

Wesentliche Gesetze und andere Regelungen

Die rechtlichen Vorgaben für den wettbewerblichen Dialog sind im BVergG 2006 §§ 2 (21), 25 (9), 34, 36, 57 (1), 159-162 zu finden.

Wann kann der wettbewerbliche Dialog zum Einsatz kommen?

Gesetz: Das Bundesvergabegesetz definiert den wettbewerblichen Dialog als **Ausnahmeverfahren**, das für **besonders komplexe Aufträge, die nicht im Wege eines offenen oder nicht offenen Verfahrens durchgeführt werden können**; § 34 (1,2) BVergG 2006. Als besonders komplex gelten Aufträge, bei denen der/die AuftraggeberIn a) die technische Spezifizierung der Leistung oder b) die rechtlichen oder finanziellen Konditionen des Vorhabens (diese zielen insbesondere auf PPP-Projekte) nicht angeben kann.

Aus den Erläuterungen zum BVergG 2006²³ ist abzuleiten, dass für einen „besonders komplexen Auftrag“ nur die **funktionale Leistungsbeschreibung** zur Anwendung kommen kann.

Der wettbewerbliche Dialog kann von Sektorenauftraggebern (das sind z.B. Wasser- und Energieversorger, Transport- und Postdienste) nicht angewendet werden.

²² § 25 (9) BVergG 2006

²³ Vgl. Erläuterungen BVergG 2006 (1171 der Beilagen XXII. GP – Regierungsvorlage - Materialien, S.48, 2005)

Praxis: In Österreich sind die ersten Beschaffungsprojekte im Wege des wettbewerblichen Dialogs im Oberschwellenbereich 2007 angelaufen, aber noch nicht abgeschlossen. Erfahrungswerte liegen somit aktuell noch nicht vor.

Eines der ersten eingeleiteten Verfahren betrifft die Umsetzung eines PPP-Modells im Bereich der Gesundheitsdienste.

Aus der PRAXIS

Wettbewerblicher Dialog PPP-Modell betreffend ein Krankenhaus im Bundesland Salzburg

Ziel(e) der Beschaffung

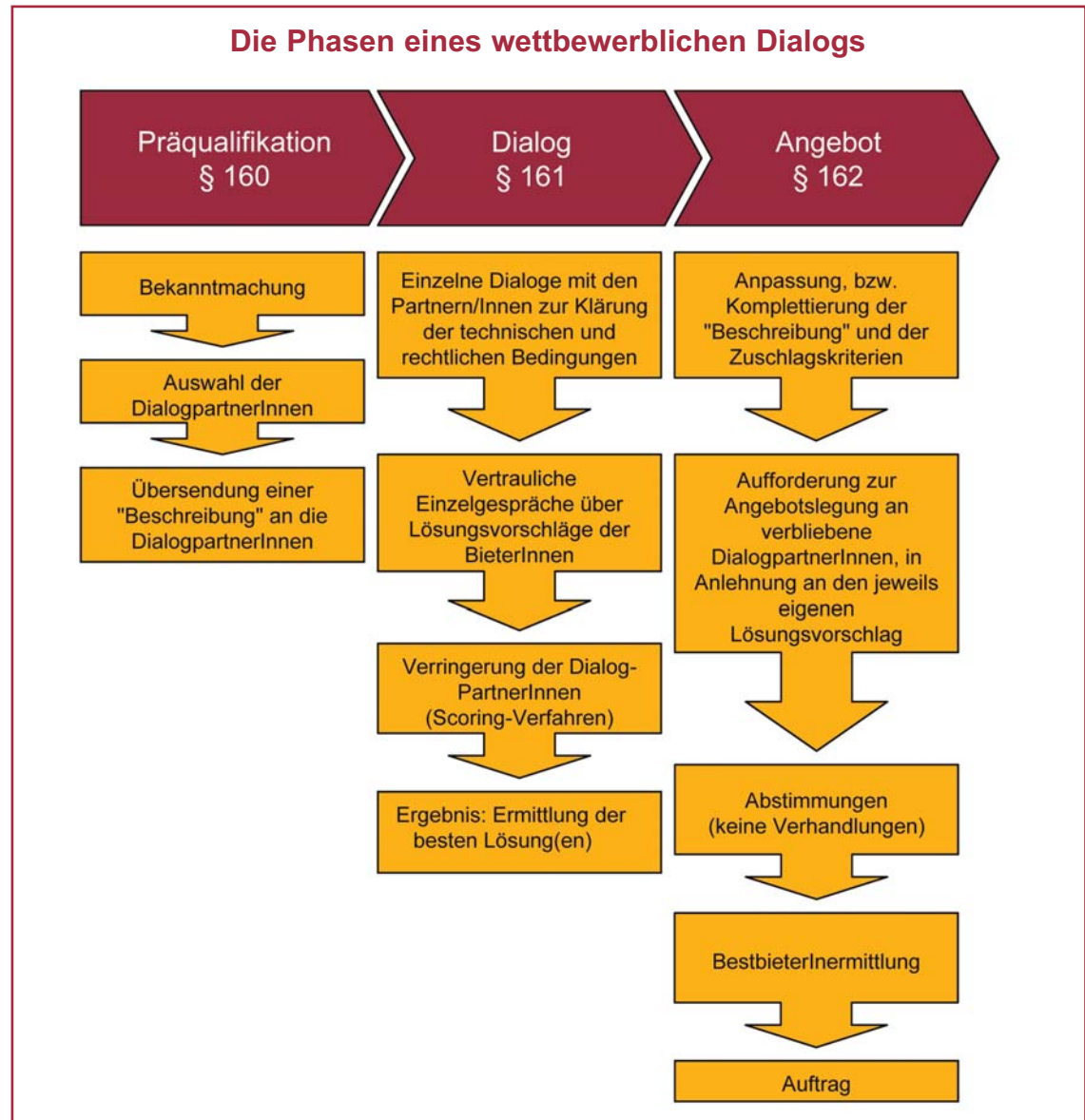
Die Auftraggeberin beabsichtigt nach den derzeitigen Vorstellungen, eine Auslagerung ihrer öffentlichen Krankenanstalt und damit der finanziellen Risiken des Betriebes des Krankenhauses auf ein im Zuge des gegenständlichen Dialoges zu erarbeitendes langfristiges PPP-Modell vorzunehmen. Die nähere rechtliche Ausgestaltung des PPP-Modelles soll im Zuge des wettbewerblichen Dialoges erarbeitet werden. Der Vertrag soll eine Laufzeit von mindestens 15 Jahren haben. Angestrebt wird eine Vertragsdauer von maximal 30 Jahren.

Geplante Zahl der Wirtschaftsteilnehmer: 3

Objektive Kriterien für die Auswahl der begrenzten Zahl von Bewerbern:

1. Eignung des Lösungsansatzes bzw. der Lösungsansätze zur Risikoentlastung der Stadtgemeinde Oberndorf (50 %)
2. Referenzen (25 %)
3. Umsatz (25 %).

Ablauf eines Wettbewerblichen Dialogs (Phasen)



Was spricht für den wettbewerblichen Dialog als Innovationstreiber?

Der wettbewerbliche Dialog wurde geschaffen, um sowohl den Vergabeprozess an sich für komplexe Leistungen näher an die Realität, als auch um verstärkt innovative Leistungen angeboten zu bekommen. Hier gibt es viel Raum für innovative Lösungen der BieterInnen.²⁴

²⁴ Der wettbewerbliche Dialog eröffnet einen verstärkten Zugang zum Thema des pre commercial procurement. Vergleiche auch „Pre-Commercial Procurement of Innovation, March 2006“ http://europa.eu.int/information_society/research/key_docs/documents/procurement.pdf

Kritische Aspekte

Aus heutiger Sicht gibt es kaum Erfahrungswerte mit dem wettbewerblichen Dialog. Allerdings wird von VergabeexpertInnen bereits jetzt befürchtet, dass das Verfahren auf beiden Seiten sehr zeit- und arbeitsintensiv sein wird.

Auf der Seite der BieterInnen werden besonders die Gefahr des Know-how-Verlustes und der Schutz des geistigen Eigentums kritisch betrachtet. Weiters wird das Verbot von Verhandlungen nach der Angebotsabgabe als unpraktisch angesehen. Die AuftraggeberInnenseite dagegen ist in Bezug auf die Vergleichbarkeit der Angebote und die Verpflichtung zur einheitlichen und angemessenen Erstattung der Kosten skeptisch.

Empfehlungen

Aus den Gesprächen der ExpertenInnenrunde heraus ergeben sich bereits jetzt die Empfehlungen:

- Die Ausschreibungsunterlagen so zu gestalten, dass die eingehenden Angebote vergleichbar gestellt werden können.
- Die BieterInnenleistungen angemessen zu vergüten.
- Besonders auf den Schutz des geistigen Eigentums zu achten.
- Mit der Anpassung der Zuschlagskriterien besonders sorgsam umzugehen, um Konflikte mit den Grundsätzen des Vergaberechts zu vermeiden.

Hinzu kommt die **Empfehlung** diesen neuen Weg konstruktiv zu beschreiten, um die Chancen des neuen Verfahrens auszuloten. Testverfahren sollten durch die Begleitung eines fachlichen BeraterInnenteams gefördert werden, um den BeschafferInnen mehr Sicherheit zu geben.

Internationale Erfahrungen

Aktuell wird das Instrument des wettbewerblichen Dialogs im europäischen Umfeld bereits häufig eingesetzt bzw. intensiv getestet. In den großen EU-Ländern wurden im ersten Quartal 2007 jeweils zwischen 20 - 40 Verfahren bekannt gemacht. Die zur Vergabe gelangenden Leistungen reichen von Software/Hardware, Müllbehandlung, Errichtung von Bürogebäuden, Straßenarbeiten bis hin zu Werbeberatung und Berufsausbildung.

Skala der Innovationsförderung

Kriterium	Punkte (0-10)
Komplexität des Verfahrens	■■■■■■■■■■
Risiko für BeschafferInnen	■■■
Risiko für BieterInnen	■■■■■■■
Anwendungshäufigkeit in der Praxis	■
Möglichkeiten zur Innovationsförderung	■■■■■■■■■■

5.1.3 Verhandlungsverfahren

Beschreibung

Im Vergleich zu den streng formalisierten Verfahren wie dem Offenen Verfahren bietet das Verhandlungsverfahren dem/der AuftraggeberIn mehr Freiraum. Ein wesentlicher Unterschied ist, dass mit den BieterInnen über den gesamten Auftragsinhalt mündlich oder schriftlich kommuniziert werden kann.

Grundsätzlich wird zwischen einem Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung sowie dem Verhandlungsverfahren ohne vorheriger Bekanntmachung unterschieden. Im ersten Falle wird eine unbeschränkte Anzahl von geeigneten UnternehmerInnen zur Abgabe von Teilnahmeanträgen aufgefordert. Aus den eingelangten Anträgen werden die besten BewerberInnen anhand von Auswahlkriterien ausgewählt. Im zweiten Fall lädt der/die AuftraggeberIn eine beschränkte Anzahl von Unternehmen direkt ein. Die Mindestanzahl an VerfahrensteilnehmerInnen muss jeweils drei betragen.

Der Ablauf des Verhandlungsverfahrens ist gesetzlich wenig formalisiert und soll dem/der AuftraggeberIn einen möglichst hohen Gestaltungsspielraum einräumen. Die Verhandlungen können in verschiedenen aufeinander folgenden Phasen durchgeführt werden. Nach jeder Phase ist eine Verringerung der Angebote anhand der Zuschlagskriterien möglich. Wenn es der/die AuftraggeberIn in den Ausschreibungsunterlagen als zulässig erklärt, können zu Beginn auch nicht vollständige Angebote von den BieterInnen gelegt werden.

Wesentliche Gesetze und andere Regelungen

Die Vorgaben für Verhandlungsverfahren sind im Bundesvergabegesetz – BVergG 2006, insbesondere in folgenden Paragraphen zu finden:

§§ 25, 26, 28 – 30, 36, 38, 102 – 103, 105, 192, 194 – 195, 226, 250, 252, 254

Wann kann das Verhandlungsverfahren zum Einsatz kommen?

Was sagt das Gesetz?

Das Verhandlungsverfahren gilt als Sonderverfahren. Der/die AuftraggeberIn hat das Vorliegen der Umstände, die die Inanspruchnahme rechtfertigen, darzulegen. Die Gründe dazu können sehr unterschiedlich sein, so z.B. falls eine globale Preisgestaltung bei der vorliegenden Leistung nicht möglich ist, die Leistungen ausschließlich zu Forschungs-, Versuchs- oder Entwicklungszwecken vergeben werden, technische oder künstlerische Gründe vorliegen etc.

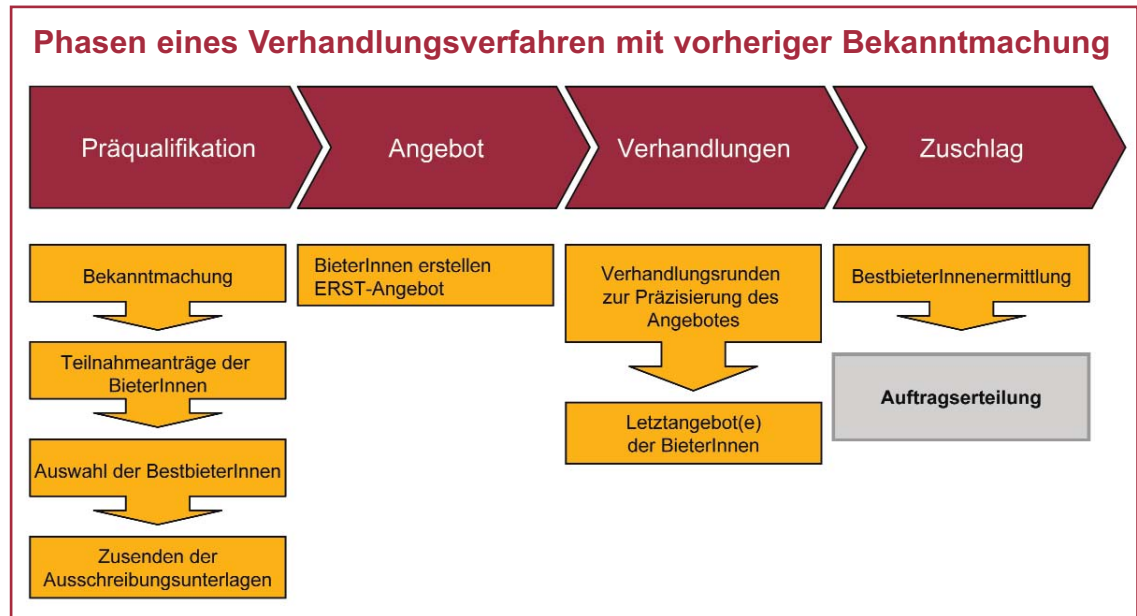
Wie läuft es in der Praxis?

Der wesentlichste praktische Anwendungsfall für das Verhandlungsverfahren ist die Vergabe geistiger Leistungen. Geistige Leistungen, wie Planungen, Werbeleistungen, Beratungen etc. zeichnen sich dadurch aus, dass unterschiedliche Wege zum Ziel führen können. Damit die Angebote auf die Bedürfnisse des Auftraggebers/der Auftraggeberin ausgerichtet und untereinander vergleichbar werden, sind Verhandlungen zu führen.

Sofern die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbs auf Grund der Kosten des Beschaffungsvorganges für den/die AuftraggeberIn wirtschaftlich nicht vertretbar ist und der geschätzte Auftragswert unter EUR 105.500 bzw. EUR 68.500²⁵ liegt, können Aufträge über geistige Leistungen auch in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachungen mit nur einem/r UnternehmerIn vergeben werden.

²⁵ 50vH des jeweiligen Schwellenwertes gemäß § 12 Abs. 1 Z 1 oder 2

Typischer Ablauf eines Verhandlungsverfahrens (Phasen)



Was spricht für Verhandlungsverfahren als Innovationstreiber?

Durch die Möglichkeit im Zuge des Verhandlungsprozesses den Leistungsgegenstand gemeinsam mit den BieterInnen (weiter) zu entwickeln, bietet das Verhandlungsverfahren eine sehr gute Grundlage für Innovationen. Die relative Freiheit in der Verhandlungsführung unterstützt die Entwicklung kreativer und innovativer Lösungen.

Kritische Aspekte

Die Durchführung von Verhandlungsverfahren ist im Vergleich zu einem offenen Verfahren aufwändiger und es bedarf höheren vergaberechtlichen Wissens. Da im Laufe eines Verfahrens mehr nach außen wirksame Entscheidungen zu treffen sind, ist das Risiko einer Anfechtung höher.

Aus der PRAXIS

Ausschreibung eines Bauprojektes nach Lebenszykluskosten

Ziel(e) der Beschaffung

- Reduzierung der Nutzungskosten aufgrund der langfristigen Ausrichtung des Projektes und der Berücksichtigung der Aspekte des Facility Managements in der Planung und Errichtung des Gebäudes.
- Funktionale und qualitative Umsetzung der AuftraggeberInnenforderung zu wirtschaftlichen Bedingungen über den gesamten Lebenszyklus.
- Konzentration einer lebenszyklusorientierten Planung und Errichtung sowie 25jähriger Betrieb, garantierte Energieoptimierung und Projektfinanzierung in einer Ausschreibung.

Projektablauf

Die gemeinsame Beschaffung von Planungs-, Errichtungs-, Betriebs- und Finanzierungsleistungen ist hochkomplex, bietet allerdings u.a. die Vorteile,

- die Schnittstellen zwischen den Einzelleistungen für den/die AuftraggeberIn zu reduzieren
- die für den/die NutzerIn ausschlaggebenden Betriebskosten bereits in der Planungs- und Errichtungsphase zu berücksichtigen, also in der Phase, in der sie noch maßgeblich beeinflusst werden können
- die Verantwortung für die Nachhaltigkeit der Planung und Errichtung beim/bei der zukünftigen BetriebsführerIn (=AuftragnehmerIn) anzusiedeln

Im Vorfeld der Ausschreibung stellten sich u.a. die Fragen,

- ob es sich um einen Bau- oder Dienstleistungsauftrag handelte
- welches Vergabeverfahren zur Beschaffung herangezogen werden sollte
- wie die Angebote fair bewertet werden könnten (Barwertmethode)
- welche Laufzeit des Vertrages sinnvoll ist (einschl. Kündigungsmöglichkeiten – Kalkulierbarkeit)
- welche Art der Finanzierung verlangt werden sollte (Miete / „Leasing-Modell“) unter Einbeziehung steuerlicher Aspekte
- wie weit das Restwert- und Nutzungsrisiko auf den/die AnbieterIn überwältzt werden kann (→ Kündigungsrecht des Mieters/der Mieterin)
- welches vertragliche Anreizsystem für das Facility Management herangezogen werden sollte.

Ergebnisse

Die Beschaffung wurde in einem Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung im Oberschwellenbereich gemäß BVergG durchgeführt. Konzept- und Entwurfsplanung erfolgten durch den/die AuftraggeberIn, Ausführungsplanung, Errichtung, Betrieb (25 Jahre) und Finanzierung hatten die BieterInnen anzubieten. Am Vergabeverfahren beteiligten sich vier BieterInnenkonsortien. Die Leistung wurde an eine Arbeitsgemeinschaft, bestehend aus einer Finanzierungsgruppe, einem Totalunternehmer Bau und einem Totalunternehmer (Technische Gebäudeausstattung und Facility Services) vergeben. Für die Ausführung wurde ein Special Purpose Company (SPC) gegründet.

Tipps, lessons learned

- Mit der Komplexität der Ausschreibung konnte jenes Konsortium am besten umgehen, bei dem das Unternehmen, das den Betrieb des Gebäudes übernimmt, ident war mit dem Unternehmen, das die zu betreibende Haustechnik geplant und errichtet hat.
- Betreiberrisiken können nicht unbeschränkt auf den/die BieterIn überwälzt werden, da sonst unkalkulierbar.
- Wichtig ist eine frühe Kommunikation der vorgesehenen Vertragsstruktur. Zuschlag an ARGE, Vertrag mit SPC mit solidarischer Haftung der ARGE-Partner, keine Beteiligung aller ARGE-Partner an der SPC notwendig.

Empfehlungen

- Einladung von innovativen Unternehmen zur Abgabe von Angeboten.
- Kombination des Verhandlungsverfahrens mit einer funktionalen Leistungsbeschreibung.
- Aktives Einfordern von innovativen Lösungsvorschlägen in der Ausschreibungsunterlage.
- Von den BieterInnen im Erstangebot noch keine vollständigen Detailausarbeitungen verlangen.

Skala der Innovationsförderung

Kriterium	Punkte (0-10)
Komplexität des Verfahrens	■ ■ ■ ■
Risiko für BeschafferInnen	■ ■ ■ ■
Risiko für BieterInnen	■ ■ ■
Anwendungshäufigkeit in der Praxis	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Möglichkeiten zur Innovationsförderung	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

5.2 Instrumente im Vergaberecht

5.2.1 Alternativ- und Variantenangebote

Beschreibung

Ein **Alternativangebot** weicht vom ausgeschriebenen Vertragsinhalt ab und ist ein Vorschlag eines Bieters/einer Bieterin über eine alternative Leistungserbringung.²⁶ Die Abweichung kann rechtlicher (z.B. geänderte Gewährleistungsfristen), wirtschaftlicher (z.B. geänderte Zahlungsmodalitäten) oder technischer (die inhaltliche Leistungserbringung betreffend) Natur sein.

Alternativen können sich auf die ausgeschriebene Gesamtleistung oder nur auf Teilleistungen beziehen. Grundsätzlich können BieterInnen auch mehrere Alternativen vorschlagen.²⁷

Ein **Variantenangebot** ist ein Angebot auf Grund einer Ausschreibungsvariante des Auftraggebers/der Auftraggeberin.

Wesentliche Gesetze und andere Regelungen

Die rechtlichen Vorgaben sind

- für Alternativangebote im BVergG 2006 §§ 2, 23, 81, 98, 106, 111, 127, 129 und
 - für Variantenangebote im BVergG 2006 §§ 2, 79
- zu finden.

²⁶ Vgl. Erläuterungen BVergG 2006 (1171 der Beilagen XXII. GP – Regierungsvorlage – Materialien, S.11, 2005)

²⁷ Untersuchung „Innovationsfördernde/-hemmende Bestimmungen ...“, DDr. Thaller

Wann kann das Verhandlungsverfahren zum Einsatz kommen?

Gesetz: **Alternativangebote** können vom/von der AuftraggeberIn nur bei Aufträgen zugelassen werden, die nach dem technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebotes (Bestbieterprinzip) vergeben werden. Werden Alternativangebote nicht ausdrücklich zugelassen, so sind sie ausgeschlossen.

Angebotsvarianten müssen vom/von der AuftraggeberIn vorgegeben werden; § 2 Absatz 38 BVergG 2006

Praxis: In der heutigen Vergabepraxis werden Alternativangebote und Angebotsvarianten von den AuftraggeberInnen zunehmend eingeschränkt bzw. nicht angeboten, weil der Anspruch bezüglich der Bestimmung von Mindestanforderungen und Gleichwertigkeitsvoraussetzung hoch und schwer umzusetzen ist. Auf der Bieter-Innenseite allerdings werden Alternativangebote gerne genutzt, auch um innovative Vorschläge einzubringen.

Was spricht für Alternativ- und Variantenangebote als Innovationstreiber?

BieterInnen sehen Alternativangebote oder Angebotsvarianten einreichen zu können als möglichen Weg ihr besonderes Know-how in die Ausschreibung einzubringen. Einige Branchen sehen Innovationsmöglichkeiten primär in der Planungsphase und streben eine hier verstärkte Zusammenarbeit zwischen PlanerInnen und Ausführenden an.

Kritische Aspekte

Die Zulassung von Alternativangeboten setzt eine besonders präzise und genau geplante Handhabung der zu bestimmenden Mindestanforderungen und der Gleichwertigkeitsvoraussetzung voraus. BeschafferInnen sehen sich hier oft überfordert bzw. fürchten, dass ein Einspruch eines Bieters/einer Bieterin im Fall eines Vergabekontrollverfahrens erfolgreich sein könnte.

Für Angebotsvarianten hingegen scheuen AuftraggeberInnen häufig den erhöhten Planungsaufwand.

Empfehlungen

- Die BeschafferInnen sollten durch Schulung und Anleitung mehr Sicherheit bekommen, um die hier behandelten Instrumente stärker zu nutzen.
- Die Prüfung des Gleichwertigkeitsnachweises sollte schematisiert werden.
- Alternativangebote in den Ausschreibungsunterlagen explizit zulassen um innovative Lösungen zu ermöglichen, weil sie sonst nicht statthaft sind.

Skala der Innovationsförderung

Kriterium	Punkte (0-10)
Komplexität des Verfahrens	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Risiko für BeschafferInnen	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Risiko für BieterInnen	■ ■ ■
Anwendungshäufigkeit in der Praxis *)	■ ■
Möglichkeiten zur Innovationsförderung	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

* seit BVergG 2006

Aus der PRAXIS

Alternativangebote mit Lifecycle Costs als Zuschlagskriterium

Ziel(e) der Beschaffung

Das mit Hilfe des Planers entwickelte **innovative Ausschreibungsprojekt** sah ein Stahlverbund-Brückentragwerk mit vorgedrückter Zugzone der einbetonierten Stahlträger vor. Diese Bauweise hat gegenüber einem herkömmlichen Stahlverbundtragwerk den Vorteil, dass die Stahlträger einbetoniert sind und somit während der gesamten Nutzungsdauer der Brücke der Schutzanstrich der Stahlträger nicht erneuert werden muss; die **Erhaltungskosten** sind somit **niedriger**.

Projektablauf

Um keine Alternativangebote zu erhalten, die eine einfachere Herstellung des Tragwerks zum Inhalt und die ausgeschriebene Innovation durch herkömmliche Angebote preislich unterboten hätten, die aber durch den – in gewissen Zeitabständen – zu erneuernden Schutzanstrich in der Erhaltung teurer kommen würden, wurden **Alternativangebote, die nur auf geringere Errichtungskosten abzielen, in der Ausschreibung ausgeschlossen**. Trotzdem wurden drei Alternativangebote mit bis zu 15 % niedrigeren Angebotspreisen gelegt. Eine erste Einschätzung ergab, dass sich eine Alternative bezüglich der Erhaltungskosten scheinbar ähnlich (gut) verhält wie das Ausschreibungsprojekt. Die – vergaberechtliche – Beurteilung qualifizierte daher die Ausschreibung als „**technische Übererfüllung**“, die Vergleichbarkeit mit den übrigen Angeboten war nicht mehr gegeben, die Ausschreibung wurde widerrufen und die Leistungen wurden neu ausgeschrieben, diesmal funktional. Schlussendlich wurde ein am wenigsten innovatives Angebot beauftragt.

Wären (in einem Vergabeverfahren, in dem Alternativangebote zulässig wären) die **Lifecycle Costs** nach dem von den ÖBB entwickelten Modell „**Berechnung der Lebenszykluskosten**“ bewertet worden, so hätte sich gezeigt, dass das ausge-

schriebene innovative System bei den Gesamtkosten am besten abschneiden würde. Beim ÖBB-Berechnungsmodell muss in der Ausschreibung folgendes bekannt gegeben werden:

- Die **theoretische Nutzungsdauer** der Bauwerksteile (eine Tabelle „Ablöserichtlinien der ÖBB“ mit einer Auflistung von **Erfahrungswerten** wurde ausgearbeitet, an denen sich der/die AusschreiberIn orientieren kann).
- Die jährlichen **Erhaltungskosten** in Prozent (auch hier gibt es Erfahrungswerte).
- Der **Kapitalisierungszinssatz** (ist vom/von der AusschreiberIn anzunehmen).
- Die jährliche **Steigerung der Baukosten** (ist vom/von der AusschreiberIn anzunehmen).
- Das **Berechnungsmodell** selbst.

Bei der Angebotsbeurteilung werden auch die Erhaltungskosten berücksichtigt. Die Angebote müssen die „reinen Baukosten“ beinhalten, auf deren Basis wird dann ein Zuschlag für die Erhaltungskosten errechnet.

Ergebnisse

Wesentliche Parameter für innovationsfördernde Vergabe unter Anwendung von Lifecycle Costs-Betrachtungen:

- Initiieren von Innovation(sförderung) kann auch von AuftraggeberInnenseite ausgehen.
- Dazu müssen AuftraggeberInnen fachlich gut besetzt sein oder PlanerInnen beauftragen.
- Zur Beurteilung der preislichen Auswirkungen der Lifecycle Costs-Betrachtung ist ein „normierter Rahmen“ erforderlich.
- Die Berücksichtigung der Lifecycle Costs stellt eine Möglichkeit dar, innovationsfördernde Alternativangebote zu forcieren.

Tipps, lessons learned

- Alternativangebote sollen vom/von der AuftraggeberIn zu Zwecken der Innovationsförderung zugelassen werden.
- Der/Die AusschreiberIn soll die Möglichkeit haben, Varianten zu erstellen.
- Für die Beurteilung der Lifecycle Costs sind möglichst einheitliche Berechnungsmodelle auszuarbeiten.
- Bezüglich der vom/von der AusschreiberIn anzugebenden Parameter (theoretische Nutzungsdauer, jährliche Erhaltungskosten in Prozent, Kapitalisierungszinssatz, jährliche Steigerung der Baukosten, etc.) sind die operativen MitarbeiterInnen mit **aktuellen Erfahrungswerten** zu versorgen.

5.2.2 Funktionale Leistungsbeschreibung

Beschreibung

Die funktionale Leistungsbeschreibung ist das Gegenstück zur konstruktiven Leistungsbeschreibung. Sie beschreibt das Leistungsziel, nicht den Weg dorthin. Damit wird es dem/der BieterIn überlassen, welche Techniken, Materialien und Werkzeuge er/sie zur Erfüllung der geforderten Leistung einsetzt und es geht auch ein guter Teil der Planungsleistung an ihn/sie über.

Für beide Arten der Leistungsbeschreibung gilt gleichermaßen, dass sie eindeutig, vollständig und neutral zu gestalten und zu verfassen ist. Die Leistung darf nicht so umschrieben werden, dass bestimmte BieterInnen von vornherein Wettbewerbsvorteile genießen.

Wesentliche Gesetze und andere Regelungen

Die rechtlichen Vorgaben für die funktionale Leistungsbeschreibung sind im BVergG 2006 §§ 79, 95-96, 98, 109 zu finden.

Wann kann die funktionale Leistungsbeschreibung zum Einsatz kommen?

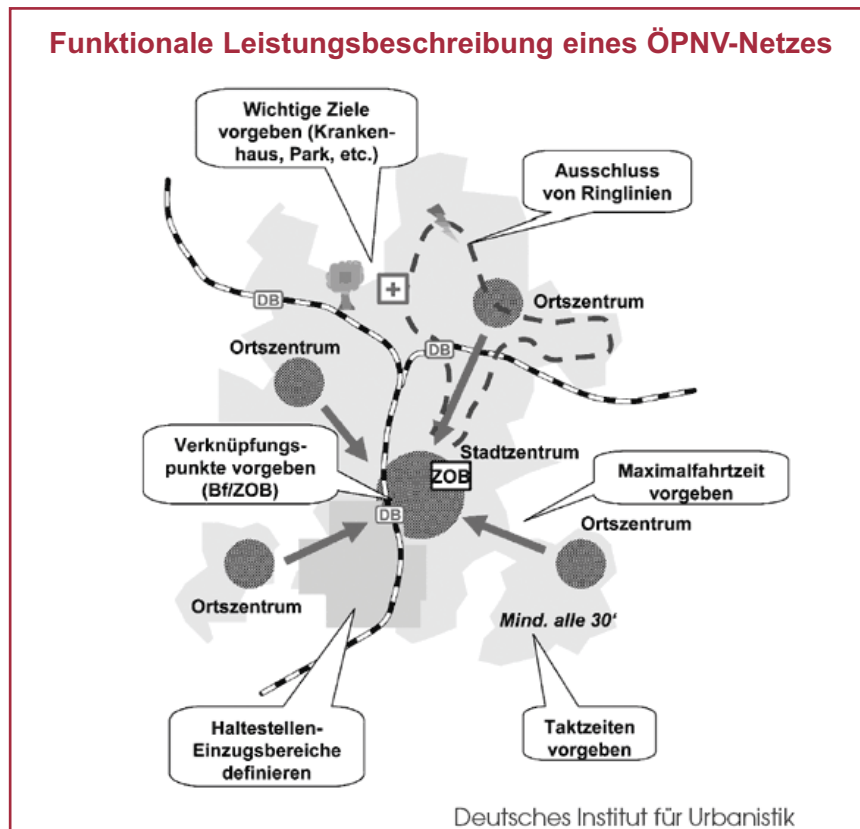
Gesetz: § 95 (1) BVergG erlaubt die freie Wahl zwischen der konstruktiven und funktionalen Leistungsbeschreibung.

Praxis: In der Praxis wird die funktionale Leistungsbeschreibung in Österreich vorrangig im Bauwesen und für Softwareentwicklungen eingesetzt.

Typische Inhalte einer funktionalen Leistungsbeschreibung

Im Bereich des Öffentlichen Personen Nahverkehrs²⁸ wurden erste funktionale Ausschreibungen eingesetzt. Dadurch soll unternehmerische Flexibilität und bewusste Zielsetzung und Steuerung durch das Dienstleistungsunternehmen verbunden werden. So wurde in Amersfoort/NL etwa die funktionale Anforderung an die BieterInnen gestellt, ein Netz mit maximal 400 m Fußweg zur nächsten Haltestelle für mindestens 95 % der EinwohnerInnen zu bedienen. Zusätzlich wurde eine Wunschliste bestimmter zu bedienender Ziele beigestellt.

²⁸ www.difu.de/publikationen/difu-berichte/1_06/03.phtml



Was spricht für die funktionale Leistungsbeschreibung als Innovationstreiber?

Die Leistungsbeschreibung ist in jeder Verfahrensart das Element, mit dem die zu beschaffende Leistung gestaltet werden kann. Indem die funktionale Leistungsbeschreibung die zu erbringende Leistung durch ihren Zweck, ihre Funktion und die an sie gestellten Anforderungen beschreibt, lässt sie den größtmöglichen Spielraum für verschiedenartige Lösungen und bildet damit das Fundament zur Erzielung innovativer Leistungen. Sie ist der zentrale Innovationssteuerungsbaustein in jeder Verfahrensart. Der Masterplan Umwelttechnologie des Lebensministeriums und des Landes Niederösterreich schlägt den Einsatz der funktionalen Leistungsbeschreibung insbesondere für den Bereich der Umwelt- und Energietechnologien vor, um die Innovationsorientierung der Beschaffung zu vergrößern.

Kritische Aspekte

Die funktionale Leistungsbeschreibung erlaubt die Findung und Ausgestaltung verschiedener Lösungswege durch den/die BieterIn. Somit entsteht eine Verschiebung des Planungsaufwandes und der zugehörigen Risiken hin zum/zur BieterIn. Auf der AuftraggeberInnenseite kann dies teilweise dazu führen, die eigenen Fachressourcen

zu reduzieren und dadurch die eigene, sehr wohl erforderliche, Fachkompetenz aufzugeben. Eine gemeinsame Optimierung des Weges zum Ziel benötigt, um erfolgreich zu sein, auf beiden Seiten inhaltlich zuständige ExpertInnen.

Die Nutzung der funktionalen Leistungsbeschreibung erfordert seitens der AuftraggeberInnen eine gute Planung und genaue Formulierung, um die eingehenden Angebote auch vergleichbar machen zu können.

Empfehlungen

Aus den mittlerweile verfügbaren Erfahrungen ergeben sich folgende Empfehlungen zur Handhabung der funktionalen Leistungsbeschreibung:

- Durch eine proaktive Informationspolitik könnten die BieterInnen frühzeitig über anstehende Vorhaben in Kenntnis gesetzt werden und deren Know-how besser genutzt werden.
- Keinesfalls sollten die fachlichen Experten und Expertinnen auf der Auftraggeber-Innenseite eingespart werden.
- Die funktionale Leistungsbeschreibung sollte nicht nur im Bau- und Softwarebereich eingesetzt werden.
- Die Zuschlagskriterien sollten mit der Zielsetzung innovative Lösungen zu forcieren erstellt werden.

Skala der Innovationsförderung

Kriterium	Punkte (0-10)
Komplexität des Verfahrens	■ ■ ■ ■ ■
Risiko für BeschafferInnen	■ ■ ■ ■ ■
Risiko für BieterInnen	■ ■ ■ ■ ■
Anwendungshäufigkeit in der Praxis	■ ■ ■
Möglichkeiten zur Innovationsförderung	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

Aus der PRAXIS

ÖROK ONLINE ATLAS

Ziel(e) der Beschaffung

Verschiedene Institutionen (öffentlich und privat) produzierten GeoDaten, großteils als Insellösungen.

Das Ziel der ÖROK (Österreichische RaumOrdnungskonferenz) war es, diese Daten den NutzerInnen unter einem Dach im „Österreich Atlas“ als Präsentations- und Analyseinstrument für raumbezogene Fragestellungen online bereitzustellen. Dazu bedurfte es der **Entwicklung einer hochwertigen kartographischen Lösung und deren Einbettung in die Plattform „Geodatenpolitik“ und den e-Government Masterplan.**

Projektablauf

Diese Beschaffung stellte in Bezug auf die technologischen wie inhaltlichen Fragestellungen Neuland dar.

Um die innovative Beschaffung rechtskonform durchführen zu können, wurden von der Auftraggeberin schon **im Vorfeld mehrere Fragestellungen zu den rechtlichen Grundlagen** gestellt. Die damit verbundenen Recherchen wurden an eine auf Beihilfen- und Vergaberecht spezialisierte Unternehmensberatung **ausgelagert**. Untersucht wurden folgende sechs Fragen:

- Kann für die zu beschaffende Leistung der **Ausnahmetatbestand** des Bundesvergabegesetzes für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in Anspruch genommen werden?
- In wie weit sind/sollen die **Ergebnisse ausschließliches Eigentum** des/der Auftraggeberin werden?
- Ist die zu beschaffende Leistung als **prioritäre oder nicht prioritäre Dienstleistung** im Sinne des BVergG einzustufen?
- Welche **sonstigen gesetzlichen Bestimmungen** (Forschungsorganisationsgesetz) sind einzuhalten?
- **Welches Vergabeverfahren** zur Beschaffung entspricht dem Leistungsbild am besten?
- Soll eine **funktionale oder konstruktive Leistungsbeschreibung** gewählt werden?

Ergebnisse

Die Beschaffung wurde in einem Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung im Unterschwellenbereich gemäß BVergG durchgeführt. Es wurde eine funktionale Leistungsbeschreibung gewählt, die erhebliche Vorarbeiten der Auftraggeberin erforderte. Am Vergabeverfahren nahmen drei BieterInnenkonsortien teil, davon eines aus Deutschland. Die Leistung wurde nach erfolgreichem Vergabeverfahren an eine interdisziplinäre Arbeitsgemeinschaft in Österreich vergeben.

Tipps, lessons learned

Die Klärung der Vorfragen war zeitlich umfangreich, jedoch für die weitere Entwicklung des Projekts richtungsweisend. Insbesondere das vorab erhobene Wissen zu den Verwertungsrechten und zur Gültigkeit des Forschungsorganisationsgesetzes erbrachte wichtige Aspekte, die die Ausschreibung grundlegend beeinflussten. Die Berücksichtigung von Informationen zu den Vorarbeiten und die Einbeziehung der Frage von Folgeaufträgen führte bei der Erstellung der Vergabeunterlagen zu weiteren Anpassungen.

5.3 Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen

Beschreibung

Als Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen können jene Dienstleistungen bezeichnet werden, die darauf gerichtet sind, neue Kenntnisse zu gewinnen. Zu unterscheiden sind Grundlagenforschung, industrielle Forschung und experimentelle Entwicklung.²⁹

Prinzipiell gelten sie als so genannte prioritäre Dienstleistung gemäß Anhang III des BVergG und unterliegen somit vollständig den Bestimmungen des Gesetzes. Dies gilt insbesondere für die Auftragsforschung, bei der die Ergebnisse ausschließlich Eigentum des Auftraggebers/der Auftraggeberin (für die Erfüllung „seiner/ihrer“ Tätigkeiten) sind, und die Dienstleistung vollständig vom/von der AuftraggeberIn vergütet wird.³⁰

²⁹ In Bezug auf die Definition von F&E-Dienstleistungen liefert das Frascati Manual der OECD aus dem Jahr 2002 wertvolle Hinweise Quelle: www.oecd.org

³⁰ Fruhmann in BVergG 2002; Schramm/Aicher/Fruhmann/Thienel, § 6 Rz 256

Sollte dies nicht der Fall sein, sind die F&E-Dienstleistungen von der Anwendung des Vergaberechts ausgenommen. So stellt die Finanzierung (im Wege der Vergabe von Aufträgen an Forschungseinrichtungen) von allgemein bedeutsamer Forschung zum Nutzen der Gesellschaft insgesamt, oder eines Teiles davon, keine Auftragsforschung dar. Mangels zweiseitig verpflichtenden Vertrages fallen auch einseitige Zuwendungen wie z.B. staatliche Beihilfen, Kapitalausstattungen, Haushaltstransfers, die es dem/der EmpfängerIn ermöglichen, bestimmte Tätigkeiten im öffentlichen Interesse zu entfalten, nicht in den Anwendungsbereich des BVergG.³¹

Wesentliche Gesetze und andere Regelungen

Vorgaben für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen finden sich im Bundesvergabegesetz – BVergG 2006, § 10 Z 13 sowie Anhang III.

Was spricht für die Anwendung der Ausnahmebestimmung

Treffen die oben besprochenen Bedingungen zu, kann die Ausnahmebestimmung angewendet werden. Damit kann im Einzelfall (z.B. Machbarkeitsstudien) eine entwicklungsfördernde Zusammenarbeit abseits der strengen Regeln des Vergaberechts zwischen AuftraggeberIn und den DienstleisterInnen bei komplexen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben entstehen. Es ist jedoch zu beachten, dass die Verwendung der vergaberechtlichen Ausnahmebestimmungen restriktiv zu handhaben ist.

Kritische Aspekte

Bei der Umsetzung von Forschungsvorhaben entsteht leicht eine Situation, in der die Ergebnisse eines geförderten Vorhabens (z.B. Förderung der ersten Schritte zur Entwicklung einer neuartigen IT-Technologie) aus patent- bzw. urheberrechtlichen Gründen vom AuftraggeberInnen in der nächsten Stufe im Rahmen einer Ausschreibung nicht ohne Abschlagszahlungen verwendet werden können. Daher wird empfohlen bereits zu Beginn eines F&E-Vorhabens die Verknüpfung der einzelnen Beschaffungsschritte zu planen.

³¹ Siehe auch: Fruhmnn in „BvergG 2002“ ; Schramm/Aicher/Fruhmnn/Thienel, § 6 Rz 272

Empfehlungen

- Prüfung im Vorfeld ob die F&E-Ausnahmebestimmung zur Anwendung gelangen kann bzw. ob beihilfenrechtliche Regelungen (z.B. de minimis Regelung) bzw. das Forschungsorganisationsgesetz 1981 (i. d. Fassung 2004) relevant für das geplante Vorhaben sind.
- Im ersten Schritt mittels Machbarkeitsstudien den Gegenstand der Beschaffung und das Umfeld näher untersuchen (hier kann u. U. noch eine Beihilfe gewährt werden) und erst im zweiten Schritt Einleitung eines formalen Beschaffungsverfahrens.

Skala der Innovationsförderung

Kriterium	Punkte (0-10)
Komplexität des Verfahrens	■ ■ ■
Risiko für BeschafferInnen	■ ■ ■ ■ ■
Risiko für BieterInnen	■ ■ ■
Anwendungshäufigkeit in der Praxis	■ ■ ■ ■ ■
Möglichkeiten zur Innovationsförderung	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

6 UMSETZUNGSMÄßNAHMEN

Die öffentlichen AuftraggeberInnen sind in den nächsten Jahren erheblich gefordert, um neben dem Aspekt der rechtlichen Konformität der Verfahren auch andere Themen wie Innovationsförderung, die Wirtschaftlichkeit der Verfahrensführung und die Berücksichtigung von ökologischen und sozialen Zielsetzungen ins Bewusstsein und in das praktische tägliche Handeln der Beschaffung zu integrieren.



Für das Thema der Innovationsförderung im Beschaffungswesen werden nachfolgend Maßnahmen in Bezug auf zwei Akteursgruppen unterschieden. Dies sind die strategischen Akteure und die BeschafferInnen selbst. Maßnahmen für die übrigen an Beschaffungsverfahren Beteiligten (LieferantInnen/ExpertInnen etc.) werden hier nicht weiter behandelt.

6.1 Strategische Akteure

Das zentrale Erfordernis für eine erfolgreiche Einführung des innovationsfördernden Beschaffungswesens stellt die Sensibilisierung der Ebene der obersten Verwaltungsebene bzw. der politischen Funktionsträger dar. Hier ist der Grundsatz zu vermitteln, dass im Rahmen der laufenden Strategiebildung Beschaffung einen wichtigen Teil der Innovationsstrategie darstellt und nicht nur die wirkungsneutrale Umsetzung von Beschaffungsentscheidungen. Dazu muss das Thema auf der Ebene der Entscheidungsträger ausreichend breit thematisiert, verankert und institutionalisiert (siehe 6.1.3) werden.

6.1.1 Innovation im Beschaffungswesen – ein strategisches Ziel der Bundesregierung

Im Österreichischen Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung und im Nationalen Aktionsplan Innovation 2005 - 2008 sind die strategischen Leitlinien und operativen Vorgaben zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Innovationskraft der österreichischen Wirtschaft detailliert beschrieben. Insbesondere die umweltfreundliche ökologische Beschaffung wird hier hervorgehoben. In den integrierten Leitlinien des Nationalen Aktionsprogramms ist die konsequente

Berücksichtigung des Innovationsaspekts im Prozess der öffentlichen Auftragsvergabe bereits vorgesehen.³² Der Leitfaden für ein innovationsförderndes Beschaffungs- und Vergabewesen ist hier ebenfalls vorgesehen.



Her Majesty's Treasury (entspricht etwa dem Ministerium für Finanzen) hat im Jänner 2007 eine neue Strategie „Transforming Government Procurement“ der Öffentlichkeit vorgestellt. Darin wird unter anderem festgelegt, dass alle Verwaltungsabteilungen Umsetzungsstrategien für die Beschaffung in Bezug auf fünf Ziele entwickeln sollen. Diese sind: Demografischer Wandel, Globalisierung, technologische Innovation, globale Unsicherheit, Klimawandel und natürliche Ressourcen.³³

6.1.2 Vergabestrategien für alle beschaffenden Stellen entwickeln

Internationale Erfahrungen unterstreichen die Bedeutung regelmäßiger Strategiearbeit und Beschaffungsplanung für die erfolgreiche Umsetzung inhaltlicher Ziele in den Beschaffungsstellen. Es wird daher vorgeschlagen, die beschaffenden Stellen dazu zu verpflichten solche Planungen vorzunehmen und hierbei auch explizit auf die Frage der Innovationsförderung Bezug zu nehmen. Die Planungen wären in ihren Grundsätzen und Vorgangsweisen auch zu veröffentlichen, um den Märkten und LieferantInnen entsprechende Möglichkeiten zu frühzeitiger Reaktion zu geben.

6.1.3 Standards und Normierungen; „Innovationsniveaus“

Das Wirkungspotenzial technischer Normen für Innovationen ist in der Praxis bei weitem noch nicht voll erschlossen. Neben der Kosteneinsparung sind Normen und Standards auch geeignet, Kompatibilität zu bereits existierenden, aber auch in der Zukunft zu beschaffenden Komponenten und Systemen zu gewährleisten.

³² www.austria.gv.at/site/4889/default.aspx

³³ Quelle: http://ec.europa.eu/information_society/research/key_docs/documents/procurement.pdf



Die Generaldirektion Unternehmen der Europäischen Kommission hat ein Projekt initiiert, in dem die Rolle der Normung für das öffentliche Beschaffungswesen untersucht, im Rahmen verschiedener Workshops diskutiert sowie mittels verschiedener Publikationen und weiterer Politikmaßnahmen gezielt gefördert werden soll.³⁴

Das sichert nicht nur dem/der AuftraggeberIn sondern auch den AnbieterInnen eine höhere Transparenz im Vergabeprozess. Die Etablierung und Nutzung von Normen und Standards fördert national wie international den Austausch von Produkten und Dienstleistungen. Normung trägt auch dazu bei, dass sich technisches Wissen und Innovationen schneller verbreiten. Besonders bedeutsam ist dies bei Querschnittstechnologien wie z.B. den Informations- und Kommunikationstechnologien.

TIPP

Informieren sie sich laufend über aktuelle Entwicklungen im Bereich von Standards und Normen.

6.1.4 Hilfsmittel entwickeln und bereitstellen

In Ergänzung zum Leitfaden und anderen innerorganisatorischen Anleitungen benötigen die BeschafferInnen eine Reihe von Hilfsmitteln (Checklisten für einzelne Verfahren bzw. Branchen, Musterausschreibungen, Vorschläge für geeignete Auswahl und Zuschlagskriterien, Rechtsexpertisen zu wichtigen rechtlichen Einzelfragen etc.), um die neuen Aufgaben zweckmäßig und effizient erfüllen zu können. Diese sollten von Arbeitsgruppen fachlich tätiger BeschafferInnen mit ExpertInnen entwickelt werden und von übergeordneten Einrichtungen (z.B. zentralen Beschaffungsstellen) zur Verfügung gestellt werden.

³⁴ Quelle: www.europe-innova.org

6.1.5 Awareness und kulturelles Umfeld für MitarbeiterInnen schaffen

Um das Klima für innovative Beschaffung zu verbessern, bedarf es neben den oben genannten Faktoren auch zusätzlicher Impulse, um die mit Beschaffung befassten MitarbeiterInnen zu motivieren. Geeignete Schritte sind:

- Förderung von Austausch und Weiterbildung.
- Bereitstellung von ausreichenden Personalressourcen.
- Schaffung eines offenen Entwicklungsumfeldes um Einstiegsängste zu verringern.
- Zeigen von positivem Interesse an Fortschritten bei der Umsetzung.
- Einbau der Beschaffungsaufgaben als Teil einer gesamtheitlichen Verwaltungssteuerung in ein Verwaltungsmanagementsystem.
- Bereitstellung von Evaluationstools für die BeschafferInnen um Barrieren abzubauen (in Deutschland hat z.B. die Technische Universität Dresden ein „Self-evaluationtool“ für die umweltorientierte Beschaffung entwickelt).

6.1.6 Reporting

Bislang erstellen nur ganz wenige öffentliche AuftraggeberInnen in Österreich regelmäßige Beschaffungsberichte, die über die von der EU geforderten Angaben hinausgehen. Um die Erfolge der Einführung des innovationsorientierten Beschaffungswesens besser verfolgen zu können, ist eine tiefer gehende Erfassung der Beschaffungsvorgänge und daran anknüpfend die regelmäßige Auswertung über alle Verfahren sinnvoll. Über entsprechende Kennzahlen können Entwicklungen zeitnah erkannt und beeinflusst werden, ein Benchmarking wird möglich.

Das durch den Sächsischen Landtag am 13. Juni 2002 beschlossene Sächsische Vergabegesetz schreibt die jährliche Erstellung eines Vergabeberichtes vor. Die Landeshauptstadt Dresden legt ihren 7. Vergabebericht vor. Dieser gibt einen Überblick über die Vergabe von Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen sowie über Ingenieur- und Architektenleistungen der Landeshauptstadt Dresden im Jahr 2005.³⁵

³⁵ Quelle: www.dresden.de/media/pdf/berichte/Vergabebericht_2005.pdf

6.1.7 Marketing-Initiativen

Das Bewusstsein über die Zielsetzungen und über aktuelle Entwicklungen muss auch verbreitet werden. Inserate/Anzeigen, Newsletter, Veranstaltungen usw. tragen wesentlich zum Meinungsbild der öffentlichen Beschaffung per se und damit zum Erfolg im Umstellungsprozess für ein innovationsorientiertes Beschaffungswesen bei.

6.1.8 Incentives setzen

Die Einrichtung eines Innovationspreises für Vergaben kann z.B. zum Ansporn unter allen BeschafferInnen werden. Andere Länder (etwa Deutschland) prämiieren diese Sparte bereits.

Innovation schafft Vorsprung - Preisverleihung 2007

Am 8.3.2007 haben die Parlamentarische Staatssekretärin beim Deutschen Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Dagmar Wöhrle, und Dr. Holger Hildebrandt, Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME), den gemeinsam initiierten Preis „Innovation schafft Vorsprung“ an die Hamburger Stadtentwicklungsbehörde und Bundesagentur für Arbeit verliehen.³⁶

³⁶ Quelle: www.innovations-report.de/html/berichte/preise_foerderungen/bericht-80429.html

6.2 Beschafferebene

BeschafferInnen haben häufig auch Einfluss darauf, ob ihre Arbeit innovationsfördernd ist. Natürlich sollten die Rahmenbedingungen dies auch zulassen bzw. fördern. BeschafferInnen können in folgenden Schritten Beiträge für Innovation leisten.

6.2.1 Vorbereitung der Innovation

Im Zentrum jeder Beschaffung steht die Aufgabe, den eigenen Bedarf genau zu bestimmen. Um dabei Innovationen zu fördern bedarf es jedenfalls einer sehr guten Kenntnis sowohl des Standes der technischen/methodischen Entwicklung der benötigten Leistung, als auch des Marktes. Welche Produkte/Leistungen gibt es? Was steht in welchem Umsetzungsstand (ist in Entwicklung bzw. hat Marktreife) zur Verfügung? Umfassende Erhebungen, Recherchen und Analysen bringen den/die BeschafferIn in laufenden Kontakt und Austausch mit den LieferantInnen. In diesem Rahmen können auch die LieferantInnen ihren Einfluss geltend machen.

Auch NutzerInnen und EntscheiderInnen sind zur Bestimmung ihrer gegenwärtigen und künftigen Anforderungen in die Erhebung und Formulierung der Leistungsbeschreibung einzubeziehen. Dies alles wirkt sich in aller Regel auf die formulierten Bedarfe aus und macht den Bedarf nach innovativen Elementen/Leistungen erst sichtbar. Die Berücksichtigung des Konzepts der Lifecycle Costs stellt eine andere Quelle der Innovation dar.

Ein anderer Weg innovative Entwicklungen zu fördern besteht darin, die Bedürfnisse des Kunden/der Kundin bereits vor einer konkreten Ausschreibung – natürlich über geeignete Medien, die allen LieferantInnen gleich zugänglich sind, z.B. auf einer hierfür geeigneten Internetplattform - in die Wirtschaft hinein zu kommunizieren und das Echo entgegenzunehmen.

Die Grenze für die Einbeziehung von LieferantInnen im Vorfeld eines Vergabeverfahrens bildet selbstverständlich das vergaberechtliche Verbot der Mitwirkung von BieterInnen an der Ausschreibungserstellung. Dies bedeutet aber eben nicht, dass es im Vorfeld auch keine Kontakte und keinen Informationstransfer zum Stand der Technik, neuen Produkten und Technologien geben kann und soll.

TIPPS

- Bestimmen Sie den Bedarf gemeinsam mit allen intern relevanten Stellen (NutzerInnen, fachliche/technische und finanzielle EntscheiderInnen)
- Recherchieren und kommunizieren Sie frühzeitig im/mit dem Markt

6.2.2 Auswahl des Verfahrens

In der Auswahl des Verfahrens ist der/die BeschafferIn grundsätzlich frei und bekanntlich führen meist mehrere Wege zum Ziel. Natürlich wird das Verfahren mit der Art der zu beschaffenden Leistungen abzustimmen sein. Ob nun neue, innovative Verfahren (elektronische Verfahren, elektronische Auktion, dynamische Beschaffung, ...) oder herkömmliche Verfahren die die Beschaffung innovativer Leistungen besonders unterstützen (z.B. das Verhandlungsverfahren) zum Einsatz kommen; erfordert die Beschaffung innovativer Leistungen besonders genaue Kenntnisse der rechtlichen Bedingungen. Hinweise auf Spielräume und Ansätze für innovative Leistungen gibt Kapitel 5 des Leitfadens.

TIPPS

- Der anfängliche Mehraufwand bei der Einführung eines neuen Verfahrenswegs bringt häufig bei darauf folgenden Durchläufen ein Mehr an Effizienz und Nachhaltigkeit. Die den „Gewinnen“ entgegenstehenden Risiken (z.B. für vergaberechtliche Einsprüche) sollten im Vorfeld mit den Leitungsorganen angesprochen und abgestimmt werden.
- Versuchen Sie neue Verfahren (z.B. Wettbewerblicher Dialog) zu nutzen

6.2.3 Gestaltung der Ausschreibung

- Die Gestaltung der Ausschreibung lässt an vielen Punkten Raum für die Berücksichtigung von Innovationen. Wesentliche Verfahren und Gestaltungselemente zur Förderung der innovationsorientierten Beschaffung sind in Kapitel 5 aufgelistet.
- Die Erfahrungen aus der Beratung von AuftraggeberInnen bei innovativen Vergaben zeigen, dass die Potenziale der Leistungsbeschreibung häufig nicht ausreichend genutzt werden. Sie ist aber ein wesentliches Lenkungsinstrument der Innovationsbeschaffung.

- Das zweite oft noch unterschätzte Steuerungselement, mit dem Innovationen im Rahmen der Ausschreibung forciert werden können, ist die Vertragsgestaltung. Die Freiheit zur Vertragsgestaltung ist, vergaberechtlich gesehen, relativ groß. Durch geschickte Bestimmung von Nutzungsrechten und der Verteilung des Risikos können bei den BieterInnen wesentliche innovative Impulse ausgelöst werden.
- Das kostengünstigste Angebot ist nicht immer das Beste! Lifecycle Costs sind die echte Basis zum Kostenvergleich und Kosten/Nutzenvergleiche können das Bild erheblich beeinflussen.

6.2.4 Bedarfsbündelung

Fallweise kann die Bündelung von Bedarfen auch einen Weg zu innovativem Beschaffen darstellen, weil durch größere Mengen auch neue innovativere Wege der Produktion bzw. der Leistungserbringung seitens der BieterInnen beschritten werden können.

Dieser Weg sollte aber nicht überstrapaziert werden, um die Individualität und Flexibilität in den Leistungen zu erhalten. Außerdem kann hier ein Konfliktpotenzial mit der Förderung von KMU in der öffentlichen Beschaffung entstehen.

TIPPS

- Verwenden Sie die Lifecycle Costs als Zuschlagskriterium und lassen Sie sie vom/von der BieterIn berechnen. Die Berechnung von z.B. Lifecycle Costs oder input/outcomerelations kann mit einer Anleitung der Berechnungsmethodik auch im Weg der Ausschreibung zum/zur AnbieterIn gelenkt werden, damit dieser dem/der AuftraggeberIn im Rahmen der Angebotserstellung zuarbeitet.
- Mit der funktionalen Leistungsbeschreibung besteht eine zeitsparende Möglichkeit innovatives Verhalten der BieterInnen zu fördern.

6.2.5 Erfahrungsaustausch und Entwicklungsteams

Erfahrungsaustausch kann dazu beitragen eigenen Entwicklungsaufwand zu verringern, gibt Sicherheit durch erprobte Methoden, und erweitert den Wissenshorizont.

Methoden des Austausches sind z.B.

- **Mentoring**

Hier werden BeschafferInnen besonders themenerfahrene Kollegen und Kolleginnen zur Seite gestellt, um diese anzuleiten.

- **Job-Rotation**

Vergleichbare Aufgaben werden in einem anderen Umfeld u. U. ganz anders gehandhabt. Dies eröffnet neue Blickwinkel.

- **Innovationszirkel**

Hier handelt es sich um Gruppen, die die Weiterentwicklung eines Themas betreiben sollen. Nebeneffekt ist, dass – je nach Zusammensetzung des Kreises – verschiedene Handhabungen ausgetauscht werden.

6.2.6 Ausbildung und Training

Ausbildung und Training sind ein zentrales Element zur Verbesserung der innovationsfördernden Beschaffungsansätze. Praxisorientierte Seminare und Lehrgänge müssen Theorie und Praxis auf den verschiedenen Bedarfsebenen vermitteln. Auch ein Blick auf die internationalen Entwicklungen ist hier sehr zu empfehlen.

Das heutige Angebot richtet sich an BeschafferInnen und an LieferantInnen und geht vom Tageskurs bis zum mehrjährigen Masterprogramm. Angebote zum Thema innovationsorientierte Beschaffung sind derzeit noch selten.

7 LINKS UND LITERATUR

Nützliche Links

Europäische Union

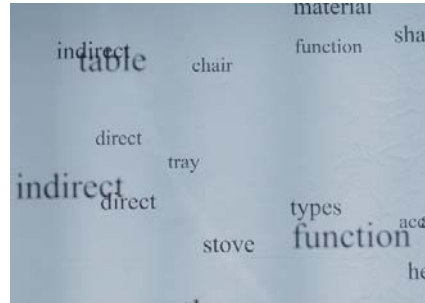
- www.proinno-europe.eu
PRO INNO, Handbuch der EU unter „Publications“
- www.ebn.din.de/sixcms/detail.php?id=44464
STEPPIN – STandards in European Public Procurement lead to INnovation
- www.cordis.europa.eu
CORDIS – Forschungs- und Entwicklungsinformationsdienst der EU
- www.ec.europa.eu/enterprise/innovation
Innovations-Handbuch der EU
- 94.78.229.48/Extranetpublic/ws_overview.cfm?ID=13
Trend Chart - Österreich
- www.ogc.gov.uk/procurement_the_bigger_picture.asp
Office of Government Commerce

Österreich, rechtliches

- www.bundestkanzleramt.at
Bundestkanzleramt, rechtliche Grundlagen
- www.bva.gv.at
Bundesvergabeamt, u.a. aktuelle Gesetzestexte zum Vergaberecht

Österreich, Information, Support, Beratung

- www.bbg.gv.at
Bundesbeschaffung Gesellschaft mbH (Zentrale Beschaffungsstelle)
- www.big.at
Bundes Immobilien Gesellschaft
- www.innovate-austria.at
Plattform für Innovationsmanagement
- www.wkw.at
Arbeitsgruppe öffentliche Beschaffung der Fachgruppe Unternehmensberatung bei der Wirtschaftskammer Wien



Ausbildung

- www.wifi.at
WIFI – Wirtschaftsförderungsinstitut der Wirtschaftskammer Österreich
- www.wko.at
Wirtschaftskammer Österreich

Fachzeitsungen

- www.verlagoesterreich.at
RPA - Recht und Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe
- www.manz.at
ZVB - Zeitschrift für Vergaberecht und Beschaffungspraxis

Weiterführende Literatur

- Innovationsfördernde/-hemmende Bestimmungen in der österreichischen Vergabegesetzgebung, DDr. Nikolaus Thaller, Wien 2006
- Innovation & Public Procurement: Fraunhofer Institut/Jakob Edler, 2005
- Capturing Innovation, Office of Government Commerce, London, 2004
- Innovation and Public Procurement, Trend Chart Policy Workshop Madrid, 2006
- Pre-Commercial Procurement of Innovation, IST Research Directors Forum, 2006
- Impulse für Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen, BMWi/D, 2006
- Public Procurement for Research and Innovation, expert group report, 2005
- Guide on Dealing with innovative Solutions in Public Procurement, SEC (2007) 280, 2007
- UK Government Sustainable Procurement Action Plan, HM Government, 2007
- Masterplan Umwelttechnologie, Lebensministerium, 2007
- Leitfaden „Was darf ich noch fördern? Was muss ich vergeben?“, prove Unternehmensberatung GmbH, 2007

Arbeitsgruppen

- AG1:** Alternativangebot, Abänderungsangebot, Variantenangebot
Leitung: DDr. Nikolaus Thaller
- AG2:** Gemeinsame/getrennte Vergabe von Planung und Ausführung;
geistige Dienstleistungen
Leitung: DI Christian Aulinger
- AG3:** Beschaffungsplanung, Beschaffungsstrategien, Beschaffungsprozess
Leitung: Mag. Peter Grundner
- AG4:** Rahmenbedingungen, Innovationskultur in der Vergabe
Leitung: MMag. Rudolf Lichtmannegger

Quellenverzeichnis

Fallbeispiele wurden bereitgestellt von

Mag. Eva Buchinger, Austria Research Centers GmbH

Mag. Michael Scherzer, Siemens AG Österreich

DDr. Nikolaus Thaller, ATP Achammer-Tritthart & Partner Wien PlanungsgmbH

DI Andreas Tschulik, Lebensministerium

Mag. Peter Grundner, prove Unternehmensberatung GmbH

procure_inno

Praxisorientierter Leitfaden für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungswesen

Die Entwicklung von Innovationen und deren Umsetzung in der Praxis sind für eine moderne technologiebasierte Dienstleistungsgesellschaft wie Österreich unverzichtbar und sind ein wichtiger Beitrag für das Erreichen des Lissabon-Ziels.

Gerade innovative Produkte und Lösungen können auch zur Reduzierung öffentlicher Kosten – unter Betrachtung des Lebenszyklus – beitragen und gleichzeitig verschiedene andere Ziele wie z.B. der Einsparung von Energie, der Einführung umweltschonenderer, wie auch wirtschaftlicherer Verfahren und der Förderung neuer technologischer Entwicklungen erreichen helfen.

Der neue BMWA-Leitfaden für ein innovationsförderndes Beschaffungswesen zeigt erstmals in Österreich mögliche Wege zur Umsetzung einiger der bis dato ungenutzten Potenziale der Beschaffung auf.

Ausgehend von strategischen Vorgaben, über praktische Hinweise für innovationsfördernde Vergabeverfahren und Regelungen werden auch Maßnahmen für die öffentlichen AuftraggeberInnen vorgeschlagen um Innovationsförderung im Beschaffungswesen zu verankern.

www.bmwa.gv.at/procure_inno