

4 x GOOD PRACTICE

ÖFFENTLICHE BESCHAFFER ALS INNOVATIONSTREIBER
ASFINAG – VERBUND – BIG – BBG

Dokumentation des Workshops „Innovativ.Öffentlich.Beschaffen“
im Rahmen der BBG-Messe „Nutzen.Leben²⁰¹²“

Ein Workshop veranstaltet von:



In Kooperation mit:



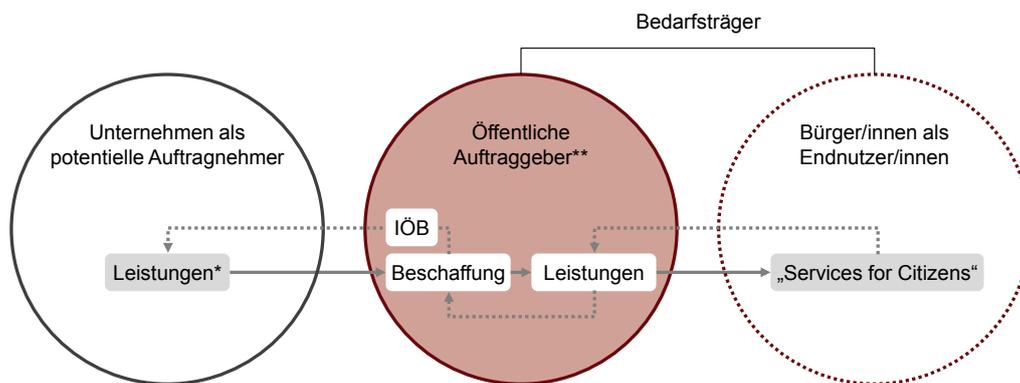
ÖFFENTLICHE BESCHAFFER ALS INNOVATIONSTREIBER: LERNEN VON GOOD PRACTICE

Eva Buchinger

Bund, Länder, Gemeinden und ihre jeweiligen Unternehmen¹ sind wichtige Auftraggeber für die österreichische Wirtschaft. Ihre Beschaffungen reichen von Büromaterial über Informations-/Kommunikationstechnologien und Fuhrparks bis zu Straßen-/Bahntunneln und machen pro Jahr in Österreich insgesamt etwa 40 Mrd. Euro aus. Öffentliche Beschaffer haben daher eine erhebliche Marktmacht und können als Innovationstreiber auftreten, wenn sie in Form von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung gezielt neue/verbesserte Güter und Bau-/Dienstleistungen ausschreiben. Im Rahmen der nachfrageseitigen Innovationspolitik wird IÖB nunmehr auf EU-Ebene² und auf nationaler Ebene³ als wichtiges Instrument gesehen. Ungeachtet des Interesses und der hohen Aufmerksamkeit der

Prinzipien „Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ gebunden, haben bedarfsgerecht nach dem Haushaltsrecht zu erfolgen und müssen bei den Zuschlagskriterien das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot oder den niedrigsten Preis beachten. Da noch nicht erprobte Güter/Leistungen in Bezug auf Rentabilität, Zuverlässigkeit usw. schlecht einzuschätzen sind, ist es rational, im Zweifelsfall auf Bewährtes zurückzugreifen. Dadurch können mögliche Probleme mit dem Nachweis der Sorgfalt im Umgang mit öffentlichen Geldern von vornherein vermieden werden. Dazu kommt, dass typischerweise die Anbieter als Innovationstreiber wahrgenommen werden, und ein Großteil der öffentlichen Beschaffung wächst auch auf diese Art und Weise mit dem fortschreitenden Stand der Technik mit.

Selbstverständlich ist die Nachfrage nach der besten verfügbaren Technologie (BAT best available technology), die bereits getestet und zertifiziert ist, bei vielen der öffentlichen Beschaffungsvorgänge die adäquate Vorgehensweise.



IÖB Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung

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

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

Abbildung 1: Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung im Kontext des Bedarfs der Endnutzer/innen

Innovationspolitik führt der engmaschige rechtliche Rahmen dazu, dass öffentliche Auftraggeber tendenziell strukturkonservierend und risikoavers handeln. Beschaffungen sind an die

1 Neben 1) Bund, Ländern und Gemeinden/Gemeindeverbänden (= hoheitliche öffentliche Auftraggeber) benennt das Bundesvergabegesetz auch 2) Einrichtungen des Allgemeininteresses als öffentliche Auftraggeber (überwiegend öffentlich finanziert/beaufsichtigt, = privatrechtliche öffentliche Auftraggeber) und 3) Verbände die aus einem oder mehreren Auftraggebern gemäß 1) oder 2) bestehen. Sektorentätigkeiten (Gas/Wärme/Elektrizität, Wasser, Verkehrsleistungen, Postdienste, Aufsuchen/Förderung von Erdöl/Gas/Kohle und Häfen/Flughäfen) obliegen lt. Bundesvergabegesetz öffentlichen Auftraggebern als Sektorenauftraggebern, öffentlichen Unternehmen als Sektorenauftraggebern und privaten Sektorenauftraggebern.

2 EC (2011) Green paper on the modernization of EU public procurement policy, Brussels; EC (2010) Europe 2020 flagship initiative „Innovation Union“, Brussels.

3 BMWFJ und BMVIT (2012) Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB) in Österreich, Wien; BKA et al. (2011) Strategie der Bundesregierung für Forschung, Technologie und Innovation, Wien.

Es gibt aber Fälle, wo der Markt für bestimmte Probleme keine oder nur unzureichende Lösungen anbietet. Genau dort ist innovationsfördernde öffentliche Beschaffung angebracht. Die in dieser Broschüre vorgestellten 4 Good Practice Beispiele sollen nun zeigen, dass es für öffentliche Beschaffer gute Gründe geben kann, als Innovationstreiber aufzutreten:

- ASFINAG „IÖB-Maßnahmenmix“ im Zusammenhang mit Straßeninfrastruktur und Verkehrsmanagement
- „VERBUND-Smarthome“ im Zusammenhang mit Energiemanagement in Haushalten
- BIG „BIGMODERN“ im Zusammenhang mit Gebäudeenergieeffizienz
- BBG „Photovoltaik“ im Zusammenhang mit dezentraler Energieerzeugung

NUTZEN

Die öffentliche Verwaltung steht im Dienste der Bürger/innen („Services for Citizens“, Abbildung 1) und innovationsfördernde öffentliche Beschaffung muss letztendlich den Bürger/innen als Endnutzer/innen in ihrer Lebenswelt nutzen. Dies ist mehrfach möglich:

- In Form der Verwirklichung einer effektiven öffentlichen Verwaltung und einer hochwertigen Infrastruktur,
- in Form des Angebots neuer/verbesserter Services und
- in Form der Erreichung von gesellschaftspolitischen Zielen (Missionsziele, „grand challenges“), die zur Lebensqualität beitragen.

Dazu kommt der wirtschaftliche Nutzen. Die anbietenden Unternehmen bekommen durch die Ausschreibung ein deutliches Marktsignal und die erfolgreichen Bieter machen Umsatz. Wenn Prototypen Bestandteil von IÖB sind, haben die Auftragnehmer die Gelegenheit, ihre Güter/Anlagen/Leistungen zu testen (was

normalerweise aufwendig und teuer ist und ihnen daher Kosten spart). Realisierte Projekte dienen darüber hinaus als Referenzen und unterstützen weitere Akquisitionen.

Diese lebensweltlichen und wirtschaftlichen Nutzenaspekte kommen in unterschiedlichen Kombinationen in den Good Practice Beispielen vor. Wenn zum Beispiel die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) im Rahmen des Projekts BIGMODERN als öffentlicher Auftraggeber die energetische Qualität eines Amtsgebäudes in Bruck an der Mur signifikant verbessert, dann gibt es einen Mehrfachnutzen: Erstens profitieren die Mieter (Bezirksgericht, Finanzamt, Bundesamt für Eich-/Vermessungswesen) von den niedrigeren Betriebskosten. Zweitens profitieren die Mitarbeiter/innen von der besseren Tageslichtausnutzung und den behaglicheren thermischen Bedingungen (kühler im Sommer und wärmer im Winter). Das Bezirksgericht wird sogar komplett mit vorkonditionierter, frischer Luft versorgt. Drittens profitieren die BIG und damit die öffentliche Hand von dem reduzierten Baukostenrisiko. Und nicht zuletzt wird durch Energieeinsparung usw. zur Erhaltung/Verbesserung unserer naturräumlichen Umwelt (und damit zur Missionszielerreichung) beigetragen.

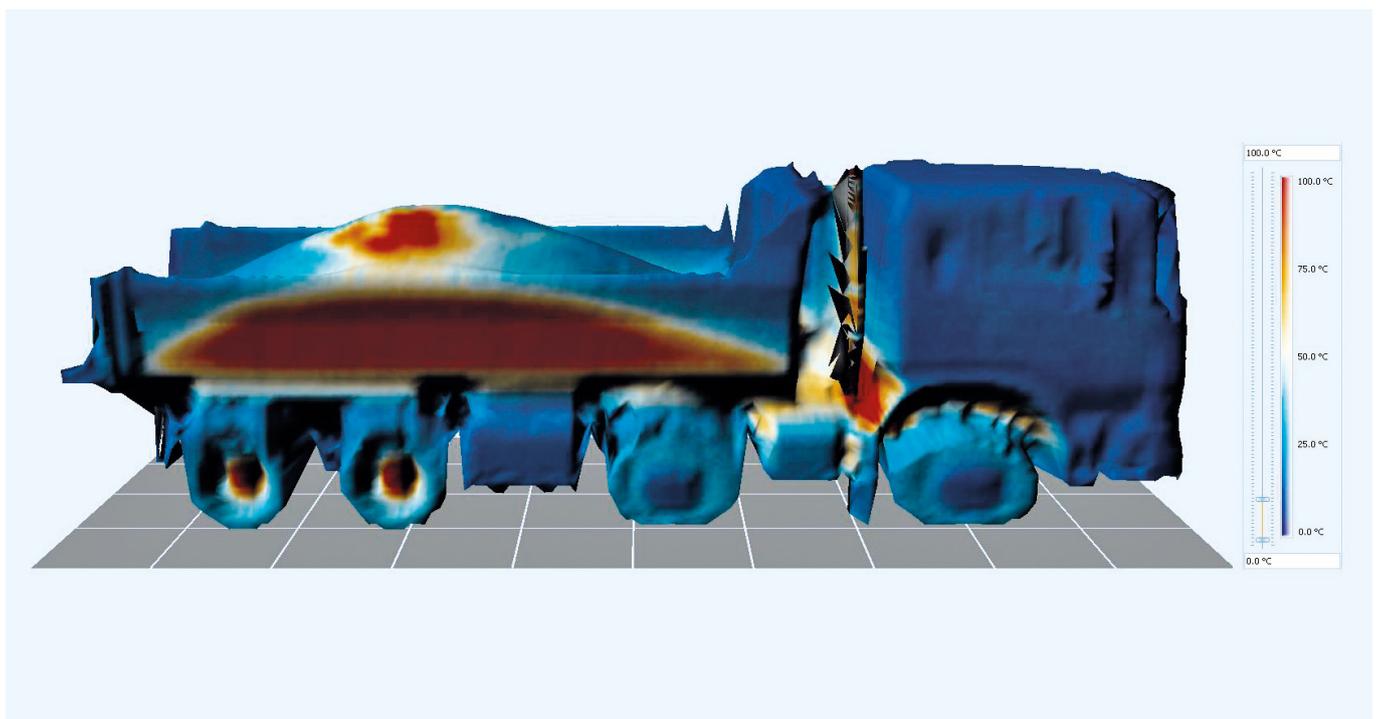


Abbildung 2: Unterschiedlich warme Bereiche eines Lkw – Laserscanner erfassen die Außenhülle und Infrarotkameras die Außentemperatur des Fahrzeugs. Bei der Überschreitung einer festgelegten Temperatur werden die Lkws an der Einfahrt in den Tunnel gehindert.

Quelle: ASFINAG

GOOD PRACTICE: ASFINAG „IÖB-MASSNAHMENMIX“

In der ASFINAG ist innovationsfördernde öffentliche Beschaffung seit 2011/12 integraler Bestandteil der Vision und damit auch der Unternehmensstrategie. Die Vision lautet: Die ASFINAG zählt 2015 im europäischen Vergleich zu den führenden Autobahnbetreibern insbesondere hinsichtlich Verfügbarkeit, Information und Sicherheit und vernetzt sich mit dem öffentlichen Verkehr. Zur Erfüllung dieser Mission hat die ASFINAG neun Strategien erarbeitet, in denen Finanz-, Kunden-, Prozess- und Mitarbeiterziele gleichwertig berücksichtigt werden. Das entsprechende Bekenntnis zu IÖB in der ASFINAG Unternehmensstrategie lautet:

„Die ASFINAG bekennt sich zu Forschung und Entwicklung mit dem Ziel, abgeschlossene Projekte in die operative Tätigkeit bzw. in Regelwerke überzuführen. Zielwert: 60 % aller abgeschlossenen Projekte eines Kalenderjahres sollen innerhalb der beiden Folgejahre in die operative Tätigkeit bzw. in Regelwerke übergeführt sein.“

Bei der Erreichung der IÖB-Zielsetzung wird folgender Maßnahmenmix eingesetzt:

- F&E-Strategie: F&E in der ASFINAG unterstützt die laufende Verbesserung der Kernaufgaben und die stetige Optimierung der Interaktion mit Gesellschaft und Umwelt. F&E ist daher niemals Selbstzweck, sondern stets Mittel zur Zielerreichung. Highlights sind zum Beispiel im Betrieb das technische Winterdienst-Unterstützungssystem, im Bau brandbeständige Tunnelwände und bei der Maut das Lkw-Stellplatzinformationssystem.
- PCP Pre-Commercial Procurement: Die ASFINAG beteiligt sich an der PCP-Pilotinitiative „Verkehrsinfrastrukturforschung (2011–2013)“ in Kooperation mit BMVIT, ÖBB Infrastruktur AG (Auftraggeber) und FFG (Abwicklung). Damit wird ein/e Problem/Fragestellung adressiert, wofür es am Markt noch keine (optimale) Lösung gibt. Das Ergebnis ist ein Prototyp bei gleichzeitiger Schaffung eines Marktes (Wettbewerb für nachfolgende Ausschreibung). Herausforderungen sind die offene, aber dennoch hinreichend genaue Formulierung des Problems/der Fragestellung und die operative Abwicklung der Pilotausschreibung.
- Funktionale Ausschreibung: Die ASFINAG nutzt das im BVergG vorgesehene Verfahren der funktionalen Ausschreibung. Ein Beispiel-Highlight ist die Ausschreibung des Projekts „A5 Nord Autobahn Abschnitt A“ (2012/13). Die funktionale Ausschreibung stimuliert dabei Innovationen bei den Bietern (Dispositionsfreiheit im Rahmen von RVS, ÖNorm und Vertragsbestimmungen), bietet einen Effizienzgewinn (gegenüber der konstruktiven Ausschreibung), bringt einen wirtschaftlichen Vorteil (durch optimierte Risikoverteilung) und berücksichtigt sowohl die betrieblichen Erfordernisse als auch die Kundenzufriedenheit (Verfügbarkeit).
- Innovative Produkte explizit nachfragen: Highlights bei den von der ASFINAG nachgefragten innovativen Produkten sind zum Beispiel LED-Beleuchtung (Tunnel, Baustellenbereiche, Rastplätze), alternativ betriebene Kfz (Bioethanol Kfz seit 2008, Erdgasfahrzeuge seit 2009, Elektrofahrzeuge und Blue Motion Technologie seit 2011; und in Kürze Hybrid als Poolcar). Zusätzlich wurden in der letzten Zeit als Beitrag zur weiteren Hebung der Tunnelsicherheit ein akustisches Tunnelmonitoring (AKUT) sowie ein Thermoscanner zur Detektion von überhitzten Lkws an Tunnelportalen zum Einsatz gebracht.

Die wichtigsten IÖB Good Practice Charakteristika sind dabei:

- Einsparungspotenziale: Durch den von der ASFINAG eingesetzten Maßnahmenmix kann für die jeweilige Innovation bzw. die erforderliche Problemlösung das beste Instrument angewendet werden. Die Einsparung ist jedoch sehr produktabhängig. Innovationen ausschließlich zur Kostensenkung umzusetzen, ist zu kurz gegriffen. Oftmals geht es um die Steigerung von Kundennutzen und die Erhöhung der Sicherheit.
- Innovation bei der Industrie: Beim Thermoscanner beispielsweise das Erarbeiten von Alarmschwellen für die automatische Ausleitung von überhitzten Lkws. Bei der funktionalen Ausschreibung der A5 ist die (Bau-)Industrie gefordert, die baulichen Anlagen der Straße so zu gestalten, dass diese optimal instandgehalten werden können.
- Innovation im Beschaffungsverfahren: Die Herausforderung bei innovativen Beschaffungsverfahren sind die geltenden gesetzlichen Regelungen, die der öffentliche Auftraggeber geschickt einsetzen und mit dem Blick auf Bietergleichbehandlung und deren Ermessensspielräume entsprechend ausreizen muss. Dazu bedarf es auch einer entsprechenden Fehlerkultur bei den Kontrollinstrumenten wie interne Revision oder Rechnungshof.
- Übertragbarkeit: Der Einsatz eines gezielten Maßnahmenmixes aus innovativen Beschaffungswegen wie etwa PCP oder funktionale Ausschreibung und ausdrücklicher Nachfrage nach innovativen Produkten kann auch von jedem anderen öffentlichen Auftraggeber gezielt umgesetzt werden. Im Kerngeschäft lohnt es sich, ebenfalls eine entsprechende F&E-Strategie zu erarbeiten und daraus Projekte zu realisieren.

Quelle: ASFINAG, Heinz-Christian Brünner, IÖB-Workshop im Rahmen der BBG-Messe „Nutzen.Leben²⁰¹²“

Ähnlich ist das Nutzenspektrum auch beim Rahmenvertrag der Bundesbeschaffung GbmH (BBG) für Photovoltaikanlagen. Der Rahmenvertrag nützt den Kund/innen der BBG, weil er ihnen die Entscheidung für diese Energiebeschaffung deutlich erleichtert: sowohl durch das (via Rahmenvertrag) optimierte Preis-Leistungs-Verhältnis als auch durch die Pilotanlage in der Gartenbauschule Schönbrunn (die als Demonstrationsobjekt für andere öffentliche Auftraggeber dient). Die BBG profitiert, denn sie hat damit einen weiteren Schritt in der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe gemacht. Weiters gibt es auch bei diesem Good Practice Beispiel aufgrund der Ökologierelevanz einen gesellschaftspolitischen Beitrag. Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass auch die Schüler/innen der Gartenbauschule von den Erfahrungen mit Alternativenergie am Standort im weiteren Sinne profitieren.

Die Good Practice Beispiele von VERBUND und ASFINAG richten sich im Gegensatz zu BIGMODERN und zum BBG-Photovoltaik-Rahmenvertrag direkt an die Bürger/innen. Der Nutzen von VERBUND-Smarthome für die Haushalte besteht darin, dass der Stromverbrauch via Smart Meters erfassbar („greifbar“) gemacht wird. Durch diese Datenaufbereitung werden den Verbraucher/innen ihre Handlungsspielräume sichtbarer gemacht und sie können ihr Verhalten gezielter ändern, wenn sie dies wollen

(Energiekostensenkung durch optimiertes Verbraucherverhalten usw.). Das ist ein wichtiger Schritt in Richtung der (weiteren) Öffnung des Energiesystems hin zum Prosumer (Kunde/Konsument und Einspeiser/Produzent sind ein und dieselbe Person bzw. ein und derselbe Haushalt). Darüber hinaus nutzt dieses Projekt dem Unternehmen VERBUND bei der Erfüllung des öffentlichen Auftrags und – so wie die anderen Good Practice Beispiele – der Erreichung von gesamtgesellschaftlichen/ökologischen Zielen.

Insbesondere am Beispiel der IÖB-Aktivitäten der ASFINAG wird der direkte Nutzen für die Bürger/innen klar. Praktisch jeder Mensch nutzt früher oder später einen Teil der von der ASFINAG betreuten 2.178 Straßenkilometer und/oder konsumiert Güter, die darauf transportiert worden sind. Die Verkehrssicherheit nimmt dabei einen wichtigen Platz ein und reicht von einem Thermoscanner zur Detektion von überhitzten Lkws über avancierte Verkehrsleitsysteme bis zur LED-Beleuchtung. Der Nutzen für die ASFINAG besteht in der Erfüllung des öffentlichen Auftrags und bei einigen innovationsfördernden Beschaffungen auch in betrieblichen Kosteneinsparungen. Mit Beschaffungen wie zum Beispiel alternativ betriebenen Kfz (Elektro, Erdgas, Bioethanol usw.) für den ASFINAG Fuhrpark werden auch bei diesem Good Practice Beispiel missionsorientierte Politikziele unterstützt.



Abbildung 3: Visualisierung des Stromverbrauchs beim Projekt „VERBUND-Smarthome“
Quelle: VERBUND

GOOD PRACTICE: „VERBUND-SMARTHOME“

VERBUND versteht sich als Schrittmacher bei Innovationen rund um das Thema Strom. In der Unternehmensstrategie heißt es: „Wir sind bei der Entwicklung neuer Stromanwendungen vorne mit dabei und fördern aktiv Forschung und Entwicklung.“ Dabei wird besonderer Wert auf den Dialog mit Kund/innen, Mitarbeiter/innen, Lieferanten, Aktionären, NGOs und Politik gelegt. Dieser Dialog ist orientiert an Servicequalität, Kompetenz, Qualifikation, fairem Wettbewerb und Partnerschaftlichkeit.

VERBUND-Smarthome ist ein Pilotprojekt, bei dem es genau um diesen Dialog geht. Ziel ist, den Konsument/innen einen deutlichen Mehrwert im Bereich Strom zu bieten und sie in die Gestaltung des Energiesystems einzubeziehen. Die Einbindung und aktive Teilnahme der Konsument/innen schafft mehr Verständnis für das Energiesystem. Im Speziellen geht es bei VERBUND-Smarthome um einen besseren Einblick in den Stromverbrauch im Haushalt und damit eine effiziente Stromnutzung. VERBUND-Smarthome verschafft den Kund/innen die Möglichkeiten des Schaltens und Steuerns. Dazu wird gemeinsam mit ca. 200 VERBUND-Konsument/innen getestet, wie durch den Einbau von Smart Metern – das sind intelligente Stromzähler – der Stromverbrauch in Haushalten sichtbar und verständlicher gemacht werden kann und welchen Effekt dies auf den Verbrauch hat. Zusätzlich wird den Kund/innen mit Hilfe intelligenter Steuerungsgeräte der Einstieg in den Smarthome -Bereich ermöglicht, um sie auf ihre künftige aktive Rolle im Energiesystem vorzubereiten. Die Darstellung des Stromverbrauchs sowie die Steuerungsfunktionen werden auf Geräten wie Smartphone, Tablet oder PC abgebildet. Das Ziel des Pilotprojekts ist, die Konsument/innen aktiv einzubeziehen und sie mit dem Wechselspiel von Energieerzeugung und Verbrauchssteuerung vertraut zu machen. Ein wesentlicher Gesichtspunkt ist die Visualisierung des Stromverbrauchs pro Gerät, des Gesamtverbrauchs im Haushalt und dessen Beeinflussung durch Schalten und Steuern ausgewählter Geräte.

VERBUND-Smarthome ist ein System aus Hardware und Software, das folgende Kennzeichen hat:

- Anzeige des Gesamtstromverbrauchs im Haushalt
- Anzeige des Stromverbrauchs ausgewählter Geräte
- Anzeige des historischen Stromverbrauchs
- Anzeige des Echtzeit-Stromverbrauchs
- Umlegung der kWh auf gefahrene Kilometer (CO²-Ausstoß)
- Anonymisiertes Ranking und Vergleich mit einem gleichwertigen österreichischen Haushalt
- Schalten und Steuern ausgewählter elektrischer Geräte
- Datenübertragung zum Meter Data Management

Die Lösung von VERBUND geht noch darüber hinaus. Teilnehmer/innen des Pilotprojekts mit eigener Photovoltaikanlage erhalten einen zusätzlichen Mehrwert durch die Visualisierung der eigenen Stromerzeugung. Auch eine Gegenüberstellung mit dem Gesamtstromverbrauch im Haushalt und die Darstellung der Netzeinspeisung bzw. des Netzbezugs sind über die Visualisierung möglich. Die Idee zu diesem Pilotprojekt wurde vom VERBUND-Kompetenzzentrum Innovation in enger Zusammenarbeit mit der VERBUND Sales GmbH entwickelt, um die Kundenbedürfnisse und -anforderungen zu berücksichtigen. Von Beginn an war auch die VERBUND-Beschaffung eingebunden. Diesem mehrmonatigen Entwicklungsprozess und einer detaillierten Marktanalyse und Marktpotenzialabschätzung folgten die Erstellung eines Grob- und Feinpflichtenhefts sowie Gespräche mit potenziellen Smartmetering-Anbietern. Vor Beginn des Pilotprojekts wurde das ausgewählte System (Hard- und Software) von VERBUND-Mitarbeiter/innen in deren Haushalten getestet und feinjustiert. Nach Ende des sechsmonatigen Pilotprojekts sollen seine Ergebnisse und die daraus gewonnenen Erfahrungen mit den Auswertungen der parallel laufenden Marktforschung zusammengeführt werden, um über nächste Schritte für eine mögliche Markteinführung zu entscheiden.

Die wichtigsten IÖB Good Practice Charakteristika sind dabei:

- Einsparungspotenziale: VERBUND hat die Möglichkeit, seinen Kund/innen das Thema Strom einfach und praktisch „greifbar“ zu machen und diese im Bereich der effizienten Nutzung von elektrischer Energie zu unterstützen. Durch die Option für den/die Kund/in, bewusst zu schalten und zu steuern, wird er/sie an eine aktive Rolle herangeführt, die er/sie zukünftig im Energiesystem einnehmen wird.
- Innovation bei der Industrie: Umsetzung der Anforderungen (s. o. Systemkennzeichen).
- Innovation im Beschaffungsverfahren: enge Zusammenarbeit der VERBUND-Beschaffung mit der VERBUND-Innovationsabteilung sowie der unbürokratische Vergabeprozess im Rahmen des Vergabegesetzes.
- Übertragbarkeit: frühzeitige Einbindung in den Beschaffungsprozess sämtlicher erforderlicher Personen sowie der Mut zu unkonventioneller Vorgangsweise.

Quelle: VERBUND, Michael Steiger, IÖB-Workshop im Rahmen der BBG-Messe „Nutzen.Leben²⁰¹²“

INNOVATIONEN

Mit innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung können unterschiedliche Neuheitsgrade der zu beschaffenden Leistungen realisiert werden.

Auf der Grundlage des Bundesvergabegesetzes sind zwei Formen zu unterscheiden:

- Kommerzielle Beschaffung von Innovation (PPI public procurement of innovation), wenn es sich um Leistungsanforderungen handelt, deren gegenwärtige Lösungsansätze bereits marktnahe oder marktfähig sind (z. B. Prototypen).
- Vorkommerzielle Beschaffung von F&E⁴ (PCP pre-commercial procurement), wenn es sich um Leistungsanforderungen handelt, deren gegenwärtige Lösungsansätze noch marktfern sind (z. B. Lösungsideen/-entwürfe).

Alle hier vorgestellten Good Practices beziehen sich auf kommerzielle Beschaffung. Das heißt, die bei den Bietern/Auftragnehmern induzierten Innovationen sind marktnahe. Das sind bei der ASFINAG zum Beispiel automatisierte Lösungen (Alarmschwellen für das automatische Ausleiten von überhitzten Lkws) oder Leistungen, die nicht nur die Lieferung/Installation einer

Problemlösung beinhalten, sondern auch die Instandhaltung (Ausschreibung von Baulosen). Beim Good Practice Beispiel VERBUND-Smarthome ist die Innovation eine Systemlösung bestehend aus Smart Meter und Konsumentgeräten (Smartphone, Tablet, PC) in Kombination mit einer Pilotanwendung (200 Konsument/innen). Beim Projekt BIGMODERN ist die Innovation eine Solarwabenfassade mit spezifischen Anforderungen (geschoss hohe Elemente, Brandschutz usw.).

Eines der hier vorgestellten Good Practices bezieht sich auch auf vorkommerzielle Beschaffung. Die ASFINAG hat gemeinsam mit der ÖBB und dem BMVIT (gemeinsame Finanzierung) im Jahr 2011 einen PCP-Piloten mit dem Thema „Verkehrsinfrastukturforschung“ gestartet (Abwicklung: FFG). Die Lösungen, die 2013 vorgelegt werden, beinhalten Machbarkeitsstudien (1. Stufe) und darauf aufbauend Prototypen (2. Stufe) für die Detektion von Naturgefahren (Bahn) sowie das mobile Verkehrsmanagement für Baustellen/Großereignisse (Straße).

Da IÖB häufig Innovationen in den Beschaffungsverfahren selbst erfordert, bieten die 4 Good Practice Beispiele auch hierfür Material. So werden etwa von BBG und ASFINAG Ausschreibungen mit funktionaler Leistungsbeschreibung benutzt.



Abbildung 4: Solarwabenfassade, Amtsgebäude Bruck an der Mur
Quelle: BIG

⁴ Laut Ausnahmetatbestand des Bundesvergabegesetzes handelt es sich bei vorkommerzieller Beschaffung um F&E-Leistungen, die nicht ausschließlich vom Auftraggeber finanziert, auch anderen zur Verfügung gestellt (Bundesvergabegesetz BGBl 2006/17, § 10/13) und typischerweise im mehrstufigen wettbewerblichen Selektionsverfahren durchgeführt werden.

Die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) ist als einer der größten Immobilieneigentümer und einer der bedeutendsten Baumanagementdienstleister Österreichs ein maßgeblicher Auftrag- und Impulsgeber für die Wirtschaft. Der Auftrag der BIG ist es, marktwirtschaftlich zu agieren, Kosten und Abläufe zu optimieren und vor allem bei den Nutzer/innen das Bewusstsein zu wecken, dass Raum Geld kostet. Zu den Zielen der BIG gehören die Erhaltung und Entwicklung der Bausubstanz im respektvollen Umgang mit natürlichen Ressourcen genauso wie Kundennähe, Professionalität, effiziente Bewirtschaftung der Flächen und eine zeitgemäße Architektur: „Dabei schaffen wir mit intelligenten Lösungen wirtschaftlich und gesellschaftlich nachhaltige Werte.“

Vor diesem Hintergrund wird als eines aus einer Reihe von innovativen Vorhaben das Projekt „Modernisierung von Bundesgebäuden der 50er- bis 80er-Jahre – BIGMODERN“ durchgeführt. Ein mehrfach genutztes Amtsgebäude in Bruck an der Mur dient als Demonstrationsprojekt dafür, dass ein großer Sprung in der Erhöhung der Energieeffizienz unter konsequenter Ausnutzung neuester Technologien wirtschaftlich möglich ist. Konkretes Ziel ist, im Rahmen realistisch darstellbarer Amortisationszeiten die Qualität des Gebäudeensembles so weit wie möglich zu verbessern. Dazu wird eine neue Hülle über Bestand, Aufstockung und Erweiterung gezogen, die den Gebäudekomplex als Einheit erscheinen lässt. Vehikel dafür ist eine Solarwabenfassade aus vorgefertigten Elementen. Eine zusätzliche Herausforderung des Projekts ist, dass drei Nutzer mit komplett unterschiedlichen Nutzerverhalten im Objekt eingemietet sind, die völlig unterschiedliche Erwartungen an die Modernisierung haben (Bezirksgericht BMJ, Finanzamt BMF, Bundesamt für Eich-/Vermessungswesen BEV).

Zur Ausschreibung kam ein zweistufiges Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung für die Vergabe von Generalplanungsleistungen für Zubau, Umbau und Sanierung des Bezirksgerichts.

1. Stufe – offen, elf Bewerber/innen: Kriterien waren vor allem die Qualifikation über Referenzen und die Erfahrung der Planer (u. a. Erfahrung mit energieeffizienten Gebäuden, Erfahrungen mit öffentlicher Hand).
2. Stufe – Planungswettbewerb mit fünf Teilnehmer/innen: Kriterien waren vor allem detaillierte Informationen zum Gebäude- und Energiekonzept (u. a. Gebäudehüllfläche, Bauteilqualitäten, Energie-/Tageslichtversorgung).

Das Besondere an diesem Verfahren war:

- Die Juroren wurden in der ersten Sitzung über die Einstufung hinsichtlich Energieeffizienz informiert.
- Zur Vorprüfung wurden folgende Werte durch den externen Fachplaner errechnet: HWB*, KB*.
- Die Reihung der Projekte erfolgte nach deren Energieeffizienz und Nachhaltigkeit.

Zusätzlich zu den standardisierten Leistungen des Generalplanervertrags der BIG wurden Leistungen gefordert wie die Berechnung des Primärenergieverbrauchs, Lebenszykluskostenanalysen, die dynamische Gebäudesimulation zur thermischen Qualität, eine Gebäudesimulation zur Tageslichtversorgung und eine Begleitung durch externe Fachplaner vom Beginn der Planung bis zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gebäudes (Planungscontrolling).

Die Erstellung des TQB-Gebäudezertifikats für eine Sanierung bei einem Amtsgebäude stellt ein Novum dar und hilft zur Orientierung und Sicherstellung von Nachhaltigkeitskriterien.

Die wichtigsten IÖB Good Practice Charakteristika sind dabei:

- Einsparungspotenziale: Reduziertes Baukostenrisiko, optimierte Betriebskosten, höhere thermische Qualität des Gebäudes, bessere Tageslichtausnutzung, ökologischere Materialien, geprüfte Qualitäten durch Zertifizierung.
- Innovation bei der Industrie: Solarwabenfassade mit geschosshohen Elementen, besondere Brandschutzanforderungen an die Fassade, die dynamisch reagierende Fassade lässt sich mit der OIB-Berechnungsmethode nicht darstellen.
- Innovation im Beschaffungsverfahren: Etablierung integraler Planung (ganzheitliche Planung durch Einforderung von Lebenszykluskostenbetrachtungen, Variantenprüfungen, Machbarkeitsanalysen usw.). Auf Bauherrseite ein zusätzliches Optimierungsteam (Grazer Energieagentur und e7), das auch das Planungscontrolling für die Einhaltung der Energieeffizienz- und Nachhaltigkeitskriterien durchgeführt hat.
- Übertragbarkeit: Ein zweistufiges Verfahren ist durchaus empfehlenswert, weil es zur Risikominimierung beiträgt (nur erfahrene Planer erhalten den Auftrag). Der Prozess (innovatives Beschaffungsverfahren), wie die hohen Zielkriterien tatsächlich auch erreicht werden können, lässt sich aus unserer Sicht auf andere Immobilienverwalter und Immobilienbewirtschafter übertragen.

Quelle: BIG, Dirk Jäger, IÖB-Workshop im Rahmen der BBG-Messe „Nutzen.Leben²⁰¹²“

Diese Form ist in Österreich (noch) nicht sehr verbreitet, weil sie mit erheblichem Aufwand (Vergleichbarkeit, ausreichende Präzisierung usw.) und Unsicherheit einhergeht, sollte aber im Sinne von IÖB vermehrt eingesetzt werden. Ein weiteres Beispiel ist der Rahmenvertrag der BBG für die Beschaffung von Photovoltaikanlagen, der als flexiblen Bestandteil die Möglichkeit eines Aufrufs zum erneuten Wettbewerb beinhaltet und den BBG-Kund/innen als Teil eines kompletten Ausschreibungspakets mit umfangreicher Betreuung zur Verfügung gestellt wird. Ein drittes Beispiel ist die Einforderung von Lebenszyklusbetrachtungen und des Planungscontrollings für die Einhaltung der Energieeffizienz- und Nachhaltigkeitskriterien im Projekt BIGMODERN. Ein letztes Beispiel ist die dem VERBUND-Pilotprojekt vorgeschaltete Explorationsphase (Marktanalyse, Prototypentest usw.).

VERANKERUNG IN DER STRATEGIE

Wiewohl Beschaffung ihrer Natur nach tendenziell strukturkonservierend und risikoavers ist (und damit IÖB von manchen als Widerspruch in sich wahrgenommen wird), konnte oben im Abschnitt Nutzen gezeigt werden, dass es mehrere gute Gründe gibt, innovationsfördernd zu beschaffen. Alle diese guten Gründe brauchen aber trotzdem eine „Rückendeckung“ in der Strategie des öffentlichen Auftraggebers und dies ist auch allen 4 Good Practice Beispielen gemeinsam: Sie haben Innovation in ihrer Strategie explizit verankert. Damit sind die internen Barrieren für IÖB geringer und die Beschaffungsverantwortlichen (bzw. die eingeschaltete Beschaffungsagentur) können sich darauf beziehen und gewinnen an Sicherheit.

LESSONS LEARNED

Die wichtigsten „lessons learned“ sind:

- Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung darf kein Selbstzweck sein, sondern muss einen eindeutigen Nutzen für die Bedarfsträger haben. Dies gilt sowohl für die öffentlichen Auftraggeber als Bedarfsträger als auch für die Bürger/innen als Bedarfsträger.
- IÖB bringt bei richtigem Einsatz einen Mehrfachnutzen. Unter anderem wurden bei den Beispielen (kleinere oder größere) Einsparungspotenziale realisiert. Das ist ein wichtiger Punkt, weil häufig davon ausgegangen wird, dass innovationsfördernde öffentliche Beschaffung zu hohe Kosten verursacht und daher den Prinzipien Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht entspricht.
- Die Neuheitsgrade der angeregten Innovationen bei den Bietern/Lieferanten einerseits und bei den Beschaffern (Verfahrensinnovationen) andererseits hängen in erster Linie davon ab, ob kommerzielle oder vorkommerzielle Beschaffung gewählt wird. Dabei braucht es sowohl einen ausreichenden Vorlauf zur Klärung der Frage, welche Form für eine bestimmte Problemlage angebracht ist, als auch eine entsprechende Rückendeckung durch die Verankerung von Innovation/IÖB in der Strategie.

Insgesamt können und sollen diese vier Good Practice Beispiele andere öffentliche Beschaffer dazu anregen, ihre Marktmacht zu nutzen und als Innovationstreiber aufzutreten.



Abbildung 5: Photovoltaikanlage Gartenbauschule Schönbrunn
Quelle: BBG

GOOD PRACTICE: BBG „PHOTOVOLTAIK“

Die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) ist der Einkaufsdienstleister der öffentlichen Hand. Über ihre Verträge stellt die BBG der Verwaltung rund 250.000 Produkte und Dienstleistungen zur Verfügung. Durch die Bündelung des Einkaufs können rund 18 % der Kosten eingespart werden. Zu den Kund/innen der BBG zählen nicht nur die Bundesdienststellen, sondern auch alle Bundesländer und jede dritte österreichische Gemeinde. Auch ein Großteil der ausgegliederten Unternehmen, Universitäten und Gesundheitseinrichtungen greift bereits auf die Angebote der BBG zurück. Im Jahr 2011 wurden Abrufe von über einer Milliarde Euro über die Verträge der BBG abgewickelt. Die Dienstleistungen der BBG orientieren sich an wirtschaftlicher Nachhaltigkeit durch Senkung der öffentlichen Ausgaben, ökologischer Nachhaltigkeit durch umweltorientierte Beschaffung und Zugangsvereinfachung für Klein- und Mittelunternehmen.

Das Thema Innovation hat bei Ausschreibungen und im Beschaffungs- sowie Strategieprozess eine wichtige Position inne. Die BBG sieht sich dabei als Innovationstreiber, um höhere Qualitäten und finanzielle Einsparungen zu erzielen. Dies schlägt sich sowohl in bewusstseinsbildenden Maßnahmen (wie z. B. dem IÖB-Workshop im Rahmen der BBG-Messe) als auch in konkreten Beschaffungen nieder. Ein Good Practice Beispiel ist die Ausschreibung von Photovoltaikanlagen (PV) und die Realisierung eines dazugehörigen Erstprojekts.

Das Ziel der BBG im Zusammenhang mit Photovoltaik war die Schaffung einer PV-Plattform, von der die Kund/innen der BBG einfach und unbürokratisch PV-Anlagen abrufen können. Der Start erfolgte 2009 mit der Klärung der Voraussetzungen. Eine besondere Herausforderung war es dabei, einen Erstkunden zu finden, denn ohne Auftrag kann die BBG nicht ausschreiben. Die Akquisition eines Projektpartners war erfolgreich – die Gartenbauschule (HBLFA) Schönbrunn beauftragte die BBG mit der Ausschreibung.

- Die Ausschreibung erfolgte Anfang 2011 im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens mit vorheriger Bekanntmachung. Die dadurch entstandene Rahmenvereinbarung ermöglicht einen sogenannten „Aufruf zum erneuten Wettbewerb“, wodurch unter den Lieferpartnern der Rahmenvereinbarung für die einzelnen Projekte jeweils ein rascher und unbürokratischer Wettbewerb stattfinden kann.
- Zentrale Kriterien für die Auftragsvergabe waren ein Modulwirkungsgrad von $\geq 14\%$ sowie Leistungsgarantien für die PV-Module von $\geq 90\%$ nach zehn Jahren und $\geq 80\%$ nach 25 Jahren. Zusätzlich ist der „Europäische Wirkungsgrad“ mit $\geq 93\%$ zu erfüllen.
- 18 Lieferanten nahmen an der Ausschreibung teil. Auf der Basis der Eignungs- und Auswahlkriterien wurde die Rahmenvereinbarung mit fünf Unternehmen abgeschlossen.
- 2011 wurde das erste Projekt umgesetzt. Den Zuschlag erhielt die Firma NIKKO Photovoltaik (KMU mit neun Mitarbeiter/innen). Bei diesem Erstprojekt handelt es sich um eine PV-Anlage (17 kWp) der Gartenbauschule Schönbrunn, die im Juli 2011 in Betrieb genommen wurde.
- Seit Beginn 2011 können somit alle BBG-Kund/innen diese Rahmenvereinbarung nutzen. Durch diese „PV-Einkaufsplattform“ ist es nunmehr möglich, bereits ab vier Monaten nach der Kontaktaufnahme mit der BBG über eine installierte PV-Anlage zu verfügen – die Einhaltung aller vergaberechtlichen Bestimmungen und Fristen vorausgesetzt. Die BBG positioniert sich hier klar als Innovationstreiber und bietet zusätzlich als Anreiz für interessierte Kund/innen die ersten fünf Aufrufe zum erneuten Wettbewerb für einen pauschalen Symbolwert von 500 Euro an. Für weitere Projekte ist die unbürokratische Abwicklung deutlich unter den Selbstkosten eines Ausschreibungsverfahrens möglich.

IÖB Good Practice Charakteristika sind dabei:

- Einsparungspotenziale: Durch den raschen Wettbewerb unter den fünf Lieferanten für das jeweilige spezifische Projekt auf der Basis der Rahmenvereinbarung konnte für die ersten Projekte ein Bestpreis und ein optimales Preis-Leistungs-Verhältnis erreicht werden.
- Innovation bei der Industrie: Die Industrie nutzt erstmalig eine zentrale Einkaufsorganisation, um die PV-Technologie mehr als 6.000 Kund/innen der öffentlichen Hand anzubieten. Die Bieter hatten die Möglichkeit, unterschiedliche (aus ihrer Sicht innovative) Lösungen anzubieten.
- Innovation im Beschaffungsverfahren: Hier finden sich neben dem Thema an sich die zentralen Innovationen. Neben einer flexiblen Rahmenvereinbarung mit der Möglichkeit eines Aufrufs zum erneuten Wettbewerb war die funktionale Leistungsbeschreibung in die Ausschreibung integriert. Durch das von der BBG gewählte Ausschreibungspaket wurde es möglich, die vergaberechtliche Beschaffungs- bzw. Projektzeit für die Kund/innen von drei Jahren auf vier Monate zu senken.
- Übertragbarkeit: Sämtliche erarbeitete Lösungen haben sich bewährt und sind auf weitere innovative Beschaffungen übertragbar.

Quelle: BBG, Jürgen Unger und Albert Schieg, IÖB-Workshop im Rahmen der BBG-Messe „Nutzen.Leben“²⁰¹²

IMPRESSUM

Publisher: AIT Austrian Institute of Technology GmbH/ Foresight & Policy Development

Autoren: Heinz-Christian Brünner, Eva Buchinger, Dirk Jäger, Albert Schieg, Michael Steiger, Jürgen Unger

Layout & Grafikdesign: Beatrice Rath

Fotos: ASFINAG, BBG, BIG, VERBUND, Tagxedo

Gedruckt im Oktober 2012 in Österreich

Kontakt: Eva Buchinger eva.buchinger@ait.ac.at