

Strategische öffentliche Beschaffung in Österreich: Eine Bestandsaufnahme

Eva Buchinger
Dezember 2017

Durchgeführt im Auftrag des Rates für Forschung und Technologieentwicklung

Summary

Das Thema ‚strategische öffentliche Beschaffung‘ gewinnt auf europäischer Ebene und in Österreich an Bedeutung. Am Rat FTE Workshop zu ‚Strategischer öffentlicher Beschaffung in Österreich‘ (13. September 2017) diskutierten 21 Vertreter/innen von Ministerien, Bundesländern, Sozialpartnern, Beschaffern, Agenturen, NGOs und des Rates FTE die Möglichkeiten und Grenzen von strategischen Beschaffungspolitiken und deren Synergien. Fazit: Ein gemeinsames strategisches Vorgehen ist sinnvoll und möglich, darf jedoch nicht Selbstzweck sein. Die zentralen Synergievorteile liegen darin, dass ein größeres politisches Gewicht, ein größerer ökonomischer und politischer Effekt und nicht zuletzt eine Vereinfachung der Arbeit der öffentlichen Auftraggeber erzielt werden können.

Strategic public procurement in Austria: State of the play

Strategic public procurement has been increasingly recognized on the European level as well as in Austria. Within the workshop ‘Strategic public procurement in Austria’ (September 13th, 2017), organized on behalf of the Austrian Council for Research and Technology Development, 21 participants representing ministries, provinces, associations, agencies, NGOs and council members discussed opportunities and barriers of strategic procurement policies and their synergies. Result: concerted strategic action is beneficial and possible, but may not be an end in itself. Main synergy benefits are the achievement of greater political significance, greater economic and political effects, and last but not least a simplification of public procurer’s work.

1 Einleitung

Das Thema ‚strategische öffentliche Beschaffung‘ gewinnt immer mehr an Bedeutung. Dies gilt für die Wirtschaft genauso wie für die Politik, da es sich potentiell um einen erheblichen finanziellen Hebel handelt. Dementsprechend erhalten die strategischen Beschaffungsziele des österreichischen Bundesvergabegesetzes (BVerG) – also ‚Innovation‘, ‚Ökologie‘, ‚Soziales‘ und ‚Erleichterung des Zugangs von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) zu öffentlichen Aufträgen‘ – zunehmend Aufmerksamkeit. Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung (Rat FTE) hat sich im Rahmen seiner ‚Empfehlung zur innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung in Österreich‘ (Rat-FTE 2016) bereits mit der Umsetzung des ‚Leitkonzepts für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB) in Österreich‘ (BMWfJ & BMVIT 2012a; b) auseinandergesetzt und insbesondere den KMU-Aspekt prominent aufgenommen.

Aus der Sicht der Innovationspolitik sollte nun auch den ökologischen und sozialen Aspekten öffentlicher Beschaffung – in Form von Ökoinnovationen und Sozialinnovationen – besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie es Österreich um das Synergiepotential zwischen allen im BVerG genannten Strategiedimensionen ‚Innovation & Ökologie & Soziales & KMU‘ steht.

Dazu veranstaltete der Rat FTE am 13. September 2017 einen Workshop zu ‚Strategischer öffentlicher Beschaffung in Österreich‘. 21 Vertreter/innen von Ministerien, Bundesländern, Sozialpartnern, Beschaffern, Agenturen, NGOs und des Rates FTE nahmen teil, um gemeinsam die Möglichkeiten und Grenzen von strategischen Beschaffungspolitiken und deren Synergien zu diskutieren. Wenn möglich, sollte dies zu einem Commitment über die zukünftige kooperative Nutzung des gesamten Synergiepotentials der strategischen öffentlichen Beschaffung in Österreich führen.

Im Folgenden wird zunächst die Motivation für öffentliche Beschaffung als Politikinstrument erläutert (Kapitel 2), danach werden die strategischen Beschaffungspolitiken in Österreich im Überblick dargestellt (Kapitel 3) und die Ergebnisse des Workshops zusammengefasst (Kapitel 4). Der Text schließt mit einem Ausblick auf mögliche zukünftige Schritte (Kapitel 5).

2 Öffentliche Beschaffung als strategisches Politikinstrument

Lange Zeit galt Beschaffung in öffentlichen Einrichtungen als administrative Unterstützungstätigkeit. Sie hatte vor allem den allgemeinen Grundsätzen wie ‚Wettbewerb‘, ‚Gleichbehandlung‘, ‚Transparenz‘ und

‚Wirtschaftlichkeit‘ zu folgen. Politisches Interesse und strategische Aufmerksamkeit waren die Ausnahme und bezogen sich überwiegend auf Infrastrukturtechnologien wie zum Beispiel Nuklearenergie, Mautsysteme, IKT/Breitband und Ökostrom. Dies hat sich im Zuge der Diskussion um die nachfrageseitigen Instrumente¹ geändert. Es gibt nun ein Interesse an einer breiten Mobilisierung öffentlicher Beschaffer dahingehend, die im Katalog der Grundsätze des Bundesvergabegesetzes (BVerG) angeführten Aspekte ‚Innovation & Ökologie & Soziales & KMU‘ (Box 1) zu berücksichtigen. Mit dem Ziel, zur Bewältigung der großen sozialen Herausforderungen (demografischer Wandel, Sicherheit, Inklusion, Dekarbonisierung, Digitalisierung etc.) beizutragen.

- Strategische Beschaffung ist in diesem Zusammenhang jene Beschaffung, die über die unmittelbare Funktionserfüllung² und die allgemeinen Grundsätze³ hinaus einen oder mehrere der Aspekte ‚Innovation & Ökologie & Soziales & KMU‘ explizit in die Ausschreibung aufnimmt.

Das Interesse der Politik an einer breiten Mobilisierung ist vor allem der potentiellen Hebelwirkung geschuldet. Öffentliche Beschaffung beträgt 12% bis 14% des BIP⁴ und hat damit in Österreich ein Volumen von über 40 Milliarden Euro⁵. Selbst wenn von diesen 40 Milliarden Beschaffungsvolumen nur ein einstelliger Prozentanteil für strategische Beschaffung wirksam wird, handelt es sich um einen beträchtlichen finanziellen Hebel. So bedeuten zum Beispiel 2,5% des Beschaffungsvolumens 1 Milliarde Euro. Zum Vergleich: 25% des Beschaffungsvolumens würden 10 Milliarden bedeuten, was den österreichischen Bruttoinlandsausgaben für F&E entspricht (SA 2017).

Neben dem finanziellen gibt es einen rechtlichen Hintergrund für das Politikinteresse. Spätestens seit der Verabschiedung der EU-Beschaffungsrichtlinie 2014 (OJEU 2014/L/94-24; 2014/L/94-25)⁶ und deren Umsetzung in nationales Recht werden strategische Überlegungen explizit in der Gesetzgebung genannt. Darüber hinaus enthält die EU-Beschaffungsrichtlinie eine Aufforderung zur Strategiebericht-

¹ Als nachfrageseitige Instrumente gelten neben der öffentlichen Beschaffung, Standardisierung und Regulierung (EC-Expert-Group-Kok 2004; EC-Expert-Group-Wilkinson 2005; EC-Expert-Group-Aho 2006; Edler &Georghiou 2007; EC 2007/C/860; Aschhoff &Sofka 2009; OECD 2011; 2014; Edler &Yeow 2016).

² Ausschreibung (Baufträge, Lieferaufträge, Dienstleistungsaufträge) und Auftragserteilung nach Ermittlung des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebotes nach dem Grundsatz der Präferenz des Bestangebotsprinzips (herkömmlich auch als „Bestbieterprinzip“ bezeichnet).

³ Wie etwa ‚Wettbewerb‘, ‚Gleichbehandlung‘, ‚Transparenz‘ und ‚Wirtschaftlichkeit‘.

⁴ (EC 2016; OECD 2017)

⁵ BIP 2015 in Österreich lt. Statistik Austria: 339,9 Milliarden Euro (SA 2017); 12% = 40,8 Milliarden; 14% = 47,6 Milliarden.

⁶ Mit vorausgehenden und begleitenden Initiativen wie etwa die Leitmarktinitiative für Europa wo öffentliche Beschaffung als eines der Hauptinstrumente genannt wird (EC 2007/C/860), die Aufnahme von öffentlicher Beschaffung in das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation ‚Horizon 2020‘ (EC 2011/C/808), die Einrichtung des ‚Procurement Forums‘ < <https://procurement-forum.eu/> > und jüngst die gemeinsame Konferenz von Europäischer Kommission und OECD zu ‚Strategic Public Procurement‘ (OECD &EC 2017).

erstattung: die Mitgliedsstaaten sollen im Abstand von etwa drei Jahren über die praktische Implementierung der nationalen strategischen Beschaffungspolitiken berichten (Art. 83, 2014/24/EU). Laut Direktive sollen dabei die Synergien zwischen den einzelnen Aspekten strategischer Beschaffung ‚Innovation & Ökologie & Soziales & KMU‘ unter Berücksichtigung der allgemeinen Vergabegrundsätze (Wettbewerb, Wirtschaftlichkeit etc.) genutzt werden; zum Beispiel in Form von Ökoinnovationen und Sozialinnovationen (vgl. Erläuterungen, Abschnitte 47 und 123, 2014/24/EU). Im österreichischen Bundesvergabegesetz (BVerG) 2017⁷ sind die strategischen EU-Grundsätze als qualitätsbezogene Aspekte in Form von ‚muss‘, ‚soll‘ und ‚kann‘ Bestimmungen festgehalten (Box 1).

Box 1: Strategische = qualitätsbezogene Grundsätze des Bundesvergabegesetzes (BVerG) § 20, § 193, §91(6) und § 262(5)

„§20(5) Im Vergabeverfahren ist auf die Umweltgerechtigkeit der Leistung Bedacht zu nehmen. Dies kann insbesondere durch die Berücksichtigung ökologischer Aspekte (wie etwa Endenergieeffizienz, Materialeffizienz, Abfall- und Emissionsvermeidung, Bodenschutz) bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen, durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien mit ökologischem Bezug oder durch die Festlegung von Bedingungen im Leistungsvertrag erfolgen.

(6) Im Vergabeverfahren kann auf die Beschäftigung von Frauen, von Personen im Auszubildungsverhältnis, von Langzeitarbeitslosen, von Menschen mit Behinderung und älteren Arbeitnehmern sowie auf Maßnahmen zur Umsetzung sonstiger sozialpolitischer Belange Bedacht genommen werden. Dies kann insbesondere durch die Berücksichtigung derartiger Aspekte bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen, durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien oder durch die Festlegung von Bedingungen im Leistungsvertrag erfolgen.

(7) Im Vergabeverfahren kann auf innovative Aspekte Bedacht genommen werden. Dies kann insbesondere durch deren Berücksichtigung bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen oder durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien erfolgen.

(8) Die Konzeption und Durchführung eines Vergabeverfahrens soll nach Möglichkeit so erfolgen, dass kleine und mittlere Unternehmen am Vergabeverfahren teilnehmen können.“

Note: Für Sektorenauftraggeber wird § 20 als § 193 noch einmal angeführt.

Bei der Vergabe bestimmter Leistungen wird dem Auftraggeber bzw. dem Sektorenauftraggeber vorgegeben, qualitätsbezogene Aspekte im Sinne des § 20 / § 193 bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen, der Eignungskriterien oder der Zuschlagskriterien oder bei der Festlegung der Bedingungen für die Ausführung des Auftrages festzulegen: §91(6) und § 262(5). Betroffen sind:

- Personenbezogene besondere Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialbereich
- Verkehrsdienste im öffentlichen Straßenpersonenverkehr
- Beschaffung von Lebensmitteln
- Wenn die Beschreibung der Leistung im Wesentlichen funktional erfolgt
- Bauaufträge, deren geschätzter Auftragswert mindestens 1 000 000 Euro beträgt
- Reinigungs- und Bewachungsdienstleistungen

Quelle: (BKA 2017)

⁷ Wird 2018 in Kraft treten; die Begutachtung des Entwurfs (BKA 2017) endete mit April 2017.

Synergien & Zielkonflikte & Hindernisse

Zunächst ist zu fragen, ob dem Synergiepotential der einzelnen Aspekte strategischer Beschaffung ‚Innovation & Ökologie & Soziales & KMU‘ nicht potentielle Konflikte gegenüberstehen. Einerseits bedeutet aus Sicht der öffentlichen Beschaffer die Berücksichtigung jedes strategischen Aspektes zunächst Mehraufwand. Wenn unterschiedliche Aspekte sich nicht genuin ineinanderfügen – zum Beispiel als Ökoinnovation, oder als Sozialinnovation - dann kann es zu einem Zielkonflikt kommen: ‚Brauchen wir Innovation?‘ ‚Oder setzen wir eher auf Ökologie oder Soziales?‘ Oder sollen wir insbesondere den KMUs eine Chance geben?‘. Andererseits gilt, die Aufnahme von mehreren strategischen/qualitätsbezogenen Aspekten – und deren Gewichtung entsprechend ihrer Bedeutung für eine spezifische Beschaffung – kann für den Auftraggeber und/oder gesamtgesellschaftlich so vorteilhaft sein, dass der Mehraufwand gerechtfertigt ist. Eine Koordination des Angebots der jeweils schon bestehenden Services (vgl. Kapitel 3) innerhalb eines (zu erarbeitenden) strategischen Rahmens könnte daher eine erhebliche Unterstützung für die Beschaffer darstellen.

Die weiteren hier angeführten Zielkonflikte und Hindernisse sind für alle vier strategischen/qualitätsbezogenen Aspekte relevant:

- Ein Zielkonflikt kann zwischen politischen und qualitätsorientierten Interessen entstehen. In bestimmten Situationen könnten regionale/nationale Entscheidungsträger ein Interesse daran haben, regionale/nationale Anbieter zu bevorzugen, um einen unmittelbaren regionalen/nationalen ökonomischen Effekt zu erzielen, während es für die beschaffende öffentliche Einrichtung und das gesamtgesellschaftliche Ergebnis besser sein kann eine ausländische Firma zu beauftragen (Qualitätsbestpreis bzw. effizienteste Innovation)⁸.
- Ein Zielkonflikt kann sich aus dem Unterschied von Politikstrategie und Organisationsstrategie (der öffentlichen Einrichtung) ergeben. Die Berücksichtigung von ‚Innovation & Ökologie & Sozialem & KMU‘ kann als zusätzliche Bürde und Überforderung wahrgenommen werden, etwa dann, wenn (i) die positiven Effekte nicht direkt der beschaffenden Einrichtung zugerechnet werden können, (ii) die Kosten-Nutzen-Bilanz erst in ferner Zukunft positiv wird (Fakturierungs-/Durchrechnungszyklen), oder (iii) die positiven gesamtgesellschaftlichen Wirkungen weder quantitative noch qualitativ gut darstellbar sind (mit den klassischen Monitoring-Systemen nicht erfasst werden und/oder in die Rechnungshofbeurteilungen nicht einfließen).

⁸ Vgl. dazu u.a. (Georghiou et al. 2014).

- Hindernisse können innerhalb der öffentlichen Einrichtung auftreten, wenn zum Beispiel (i) die strategische Beschaffung im Vergleich mit Routinebeschaffung mehr Aufwand erfordert – mehr Zeit, mehr Wissen (Vergabeverfahren, Qualitätskriterien, Vergleich der Angebote etc.), mehr internes und/oder externes Personal; (ii) die beschafften Güter/Dienstleistungen teurer sind, (iii) die Einkaufsabteilungen primär Kostenersparnis als Auftrag haben und deshalb den Mehraufwand und/oder die Mehrkosten nicht vertreten können/wollen; (iii) der langfristige Nutzen aufgrund der kurzfristigen Budgetzyklen nicht zählt; (iv) der indirekte (gesamtgesellschaftliche) Nutzen schwer darstellbar ist; (v) die Einbeziehung mehrere Abteilungen erforderlich und aufwändig; und (vi) die Zustimmung durch das Management erforderlich und schwierig ist.
- Hindernisse können zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern auftreten. Eine Erhebung bei Lieferanten der öffentlichen Hand in England (Georghiou et al. 2014: 9) zeigte etwa, dass aus deren Sicht der Preis bei der Vergabe immer noch im Vordergrund steht, die Interaktion zwischen Beschaffer und Lieferant suboptimal ist, die Risikobereitschaft und die Risikomanagementfähigkeiten der Beschaffer gering sind, die Vertragslänge/-größe problematisch sein kann und nicht zuletzt Innovation von den Beschaffern nicht besonders nachgefragt wird.

Trotz dieser möglichen Zielkonflikte und Hindernisse sei die oben angesprochene Chance – zur Bewältigung der großen sozialen Herausforderungen (demografischer Wandel, Sicherheit, Inklusion, Dekarbonisierung, Digitalisierung etc.) beizutragen – hier noch einmal angeführt. Aus einer übergeordneten Perspektive ist es naheliegend Synergiepotentiale zu finden und zu nutzen, die im Rahmen der öffentlichen Beschaffung in der Verbindung von Innovationspolitik, Umweltpolitik, Sozialpolitik und Industrie-/KMU-politik liegen und die geeignet sind die politischen und organisationalen Hindernisse zu reduzieren.

3 Strategische Beschaffungspolitiken in Österreich im Überblick

In Österreich existieren auf der Bundesebene je individuelle strategische Beschaffungspolitiken zu Innovation, Ökologie und Sozialem, die den KMU-Aspekt mitthematisieren.⁹

Innovation: Nach der Veröffentlichung des ‚procure_inno: Leitfaden für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungs- und Vergabewesen‘ (BMWA 2007) wurde die Umsetzung des ‚Leitkonzepts für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB) in Österreich‘ (BMWFJ & BMVIT 2012a) im

⁹ Darüber hinaus gibt es Bundesländer-Initiativen, die hier aus Ressourcengründen nicht berücksichtigt werden können, jedoch eine wichtige Rolle spielen und gegebenenfalls in weiteren Untersuchungen betrachtet werden.

Rahmen eines Ministerrats (BMWFI & BMVIT 2012b) beschlossen. Das IÖB-Leikonzept enthält als Ziel die Erhöhung des Anteils des öffentlichen Beschaffungsvolumens, der für Innovationen eingesetzt wird und einen umfangreichen Maßnahmenmix zur Erreichung dieses Ziels. Besonders hervorzuheben sind dabei die Novelle des Bundesvergabegesetzes 2013, in der Innovation zum ersten Mal explizit genannt wurde; die schrittweise Einrichtung eines umfassenden IÖB-Servicenetzwerkes (Abbildung 1); die Einrichtung einer Online-Plattform (‘Marktplatz’, ‘Challenges’)¹⁰; finanzielle Anreize (PCP-Schema, IÖB-Scheck auf Basis eines Projektwettbewerbs zum Beispiel für Beratungsleistungen) und der IÖB-Policy-Lab Ansatz (Assessments, Evaluierung)¹¹. Die politische Zuständigkeit wird in Kooperation von BMWFW und BMVIT wahrgenommen.

Abbildung 1: IÖB Governance und IÖB Servicenetzwerk



Quelle: (BMVIT & BMWFW 2017)

Ökologie: Nach der Veröffentlichung des ‚Check it! Kriterienkatalogs zur Berücksichtigung des Umweltschutzes im Beschaffungs- und Auftragswesen‘ (BMU 2001) kam es zu einer Pilotphase der ökologischen Beschaffung in Österreich (Tisch 2008). Auf dieser Basis wurde der ‚Österreichische Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung (naBe)‘ (BMLFUW & BMF 2010b) im Rahmen eines Minister-

¹⁰ <http://www.innovationspartnerschaft.at/>

¹¹ Vgl. für Details und Good Practice Beispiele (Brünner et al. 2012; BMVIT & BMWFW 2015; Buchinger 2016; BMVIT & BMWFW 2017; Buchinger 2017)

rats (BMLFUW & BMF 2010a) beschlossen. Der naBe-Aktionsplan enthält neben Zielen und Maßnahmen auch konkrete Umweltkriterien für Produkte aus 16 Beschaffungsgruppen. Als Umsetzungsmaßnahmen wurden unter anderem die naBe-Servicestelle mit einer Online-Plattform und einem Help Desk eingerichtet¹² und es wird ein naBe-Preis vergeben¹³ (BMLFUW 2016). Die politische Zuständigkeit liegt beim BMLFUW.

Abbildung 2: naBe-Kriterien & Hilfsmittel



REINIGUNG Ausschreibungen Direktvergabe	LEBENSMITTEL Ausschreibungen Direktvergabe	PAPIER Ausschreibungen Direktvergabe
BÜROARTIKEL Ausschreibungen Direktvergabe	IT-GERÄTE Ausschreibungen Direktvergabe	HAUSHALTSGERÄTE Ausschreibungen Direktvergabe
MÖBEL Ausschreibungen Direktvergabe	TEXTILIEN Ausschreibungen Direktvergabe	GARTENBAU Ausschreibungen Direktvergabe
STROM Ausschreibungen Direktvergabe	HOCHBAU Ausschreibungen Direktvergabe	TIEFBAU Ausschreibungen Direktvergabe
FAHRZEUGE Ausschreibungen Direktvergabe	EVENT Ausschreibungen Direktvergabe	

Quelle: <http://www.nachhaltigebeschaffung.at/nabe-kriterien-hilfsmittel>

Soziales: Auf dem Gebiet der sozialen Kriterien gibt es bislang keine dem IÖB-Leitkonzept und dem naBe-Aktionsplan vergleichbare Politikstrategie. Jedoch mehrere NGO-Initiativen¹⁴ und die weithin beachtete Sozialpartner-Initiative ‚Faire Vergaben‘¹⁵. Letztere gab den ‚Österreichkatalog Faire Vergaben sichern Arbeitsplätze‘ (Faire-Vergaben 2014) heraus, erwirkte eine Parlamentsenquete (11.11.2014

¹² <http://www.nachhaltigebeschaffung.at/>

¹³ Vgl. für Details und Good Practice Beispiele (Tisch 2008; BMLFUW 2014; 2017).

¹⁴ Vor allem zu fairem Handel die Initiativen SO:FAIR und FAIRTRADE.

¹⁵ <http://www.faire-vergaben.at/>

Nationalrat) und publizierte den ‚Bestbieterkriterien-Katalog Faire Vergaben sichern Arbeitsplätze‘ (Faire-Vergaben 2016). Das Ziel ist vor allem die Vermeidung von Lohn- und Sozialdumping. Die politische Verantwortung für diese Initiative liegt bei 3 Fachgewerkschaften, 11 Bundesinnungen und 2 Fachverbänden.

Abbildung 3: Initiative ‚Faire Vergaben‘ und ihre Träger

3 Fachgewerkschaften | Gewerkschaft BAU-HOLZ | Gewerkschaft PRO-GE | Gewerkschaft der Privatangestellten, Druck, Journalismus, Papier |
 11 Bundesinnungen | Bundesinnung Bau | Bundesinnung Bauhilfsgewerbe | Bundesinnung der Dachdecker, Glaser und Spengler |
 Bundesinnung der Elektro-, Gebäude-, Alarm- und Kommunikationstechniker | Bundesinnung d. Hafner, Platten- und Fliesenleger und Keramiker |
 Bundesinnung Holzbau | Bundesinnung d. Maler und Tapezierer | Bundesinnung der Metalltechniker | Bundesinnung der Kunststoffverarbeiter |
 Bundesinnung der Sanitär-, Heizungs- und Lüftungstechniker | Bundesinnung der Tischler und Holzgestalter |
 2 Fachverbände | Fachverband der Bauindustrie | Fachverband Steine-Keramik |
 sowie | Arbeitsgruppe Grenzlandkonflikte | e-Marke Austria | Güteschutzverband für Bewehrungsstahl | Heid Schliefer Rechtsanwälte |

... sichern Arbeitsplätze!

Faire Vergaben | Wer sind wir & Partner | Billigstanbieter vernichten Arbeitsplätze | Bestbieterkatalog

Quelle: <http://www.faire-vergaben.at>

Das Synergiepotential dieser drei strategischen Beschaffungsinitiativen ist den Verantwortlichen bewusst und wird, dort wo möglich, auch genutzt. Vor allem von Seiten Innovation und Ökologie, da es zu Sozialem bislang keine Ressortstrategie gibt. Als Beispiele für die Zusammenarbeit sind zunächst die gemeinsamen Veranstaltungen zu nennen. Etwa die großen Konferenzen ‚INNOaBe 2012‘ und ‚Ecovation 2015‘ (Abbildung 4) sowie die kooperativen Seminare und Trainings. Ein weiterer wichtiger Meilenstein ist das Projekt ECOInnovation, das den effektiven Wissenstransfer zwischen dem IÖB-ServiceNetzwerk und der naBe-ServiceStelle zum Ziel hat.

Abbildung 4: Ecovation – Konferenz für innovationsfördernde und nachhaltige Beschaffung – Graz September 2015

PROGRAMM
 ECOVATION

naBe
 Österreichischer Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

IÖB
 Innovationsfördernde Öffentliche Beschaffung

Quelle: <http://www.ioeb.at/leistungen/vernetzung-und-veranstaltungen/news-detail/voller-erfolg-der-konferenz-ecovation/>

Jedoch fehlt bislang ein umfassender Ansatz zu strategischer öffentlicher Beschaffung der (a) Innovation, Ökologie, Soziales und KMU umfasst und (b) alle Aspekte auf eine gemeinsame strategische Ebene bringt. Dass dies durchaus möglich und fruchtbar sein kann, sei am Beispiel Schweden erläutert. Hier gibt es eine nationale Beschaffungsstrategie (SE-GOV 2017), die alle vier Aspekte enthält: innovationsfördernde, umweltverantwortliche, sozialbewusste und KMU-orientierte öffentliche Beschaffung. Es

soll aber auch nicht verhehlt werden (i) dass die Umsetzung dieser umfassenden Strategie mit erheblichen finanziellen Mitteln und dem Rückhalt des schwedischen Finanzministeriums ausgestattet ist und (ii) dass letztendlich die öffentlichen Auftraggeber entscheiden ob und wie sie die nationale Beschaffungsstrategie umsetzen. "However, it is the actions taken by the contracting authorities and entities that will decide whether the Government's objectives for public procurement can be accomplished." (SE-GOV 2017: 8)

4 Ergebnisse Workshop 'Strategische öffentliche Beschaffung in Österreich'

Ziel des Workshops war, gemeinsam mit Stakeholdern aus Ministerien, Bundesländern, Sozialpartnern, Beschaffern, Agenturen, und NGOs die Schnittstellen zwischen den individuellen Beschaffungspolitiken zu identifizieren und das Synergiepotential auszuloten. Wenn möglich, sollte dies zu einem Commitment über die zukünftige kooperative Nutzung des gesamten Synergiepotentials der strategischen öffentlichen Beschaffung in Österreich führen.

Die zentralen Ergebnisse sind:

- Eine umfassende Strategie aus Sicht der zuständigen Ressorts ist „denkbar und sinnvoll“, wobei die Zuständigkeit im Sozialressort noch in Klärung ist. Die potentiellen Zielkonflikte sollen in einer allfälligen Strategie sichtbar gemacht und behandelt werden.
- In den österreichischen Initiativen innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB), nachhaltige Beschaffung (naBe) und 'Faire Vergaben' werden die jeweils anderen teilweise mitgedacht und dort wo möglich einbezogen.
- Die Erstellung und die Effektivität der Umsetzung einer umfassenden Strategie würde von der Unterstützung der Sozialpartner in hohem Ausmaß profitieren.
- Es ist die Frage zu klären, ob es sich um eine Strategie des Bundes oder um eine nationale Strategie (Einbeziehung der Bundesländer, Städte, Gemeinden) handeln würde. Man könnte jedoch auf der Bundesebene beginnen.
- Beschaffer müssen bei der Entwicklung und konsequenten Umsetzung von strategischer Beschaffung unterstützt werden. Jede (weitere) Verkomplizierung für die Beschaffer ist zu vermeiden bzw. durch geeignete Unterstützungsmaßnahmen abzufedern. „Ein Beschaffungsfall und 25 Broschüren ist für keinen Auftraggeber ein Anreiz.“ „Der Bogen darf nicht überspannt werden.“ Die Effektivitätssteigerung in der öffentlichen Beschaffung muss im Vordergrund stehen; dies gilt sowohl auf der Ebene der öffentlichen Einrichtungen als auch auf politischer Ebene.

- Der synergetische Nutzen kann weit über die beschaffenden Stellen hinausgehen. Deshalb sollen neben TCO (*Total Cost of Ownership*) und LCC (*Life Cycle Costing*) auch volkswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Nutzenüberlegungen explizit einbezogen werden. Segmentierungen (Phasen des Produktlebenszyklus, Zielgruppen etc.) können dabei dienlich sein.

Fazit: Ein gemeinsames strategisches Vorgehen ist grundsätzlich möglich, darf jedoch nicht Selbstzweck sein. Die zentralen Synergievorteile liegen darin, dass gemeinsam ein größeres politisches Gewicht, ein größerer ökonomischer und politischer Effekt und eine Vereinfachung der Arbeit der öffentlichen Auftraggeber erzielt werden können.

5 Ausblick

Obwohl (oder vielleicht gerade weil) das Thema ‚strategische öffentliche Beschaffung‘ an Bedeutung gewinnt, stellt es für öffentliche Einrichtungen wie für die Politik eine Herausforderung dar. Um potentielle Synergieeffekte von ‚Innovation & Ökologie & Sozialem & KMU‘ – wie größeres politisches Gewicht, größerer ökonomischer und politischer Effekt und Vereinfachung der Arbeit der öffentlichen Auftraggeber – zu realisieren, ist es wichtig, dass das Thema auf der Ressort- und der Regierungsebene im Sinne des Regierungsprogramms 2017-2022 vorangetrieben wird (Regierung 2017). Dort formulierte Maßnahmen reichen von „Optimierung und Nutzung von Synergieeffekten bei der Beschaffung“ (S. 52) über „Förderung der Regionalisierung im öffentlichen Bereich (Beschaffungswesen)“ und „nachhaltiges, innovationsfreundliches Beschaffungswesen im Bundesbereich fördern“ (S. 172) bis zu „Ausbau der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung (IÖB) auf Bundesebene auf 2% des Beschaffungsvolumens des jeweiligen zentralen öffentlichen Auftraggebers“ (S. 135). Da diese Maßnahmen Bestandteil einer langfristigen österreichischen Forschungs-/Technologiestrategie sind, wäre es empfehlenswert, dass der Rat FTE deren Implementierung im Rahmen seines Auftrags unterstützt und begleitet.

Referenzen

- Aschhoff, B. & W. Sofka (2009) Innovation on demand: Can public procurement drive market success of innovations? *Research Policy* 38, 1235-1247.
- BKA (2017) Entwurf Vergaberechtsreformgesetz 2017. Wien: Bundeskanzleramt.
- BMLFUW (2014) Evaluierungsbericht über die Umsetzung des nationalen Aktionsplans zur Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.
- BMLFUW (2016) Wettbewerb für nachhaltige öffentliche Beschaffung 2016: PreisträgerInnen und Nominierungen. Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.
- BMLFUW (2017) Nachhaltig einkaufen: Eine Orientierung für Städte Gemeinden. Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.
- BMLFUW & BMF (2010a) Ministerratsvortrag: Nationaler Aktionsplan zur Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft & Bundesministerium für Finanzen.
- BMLFUW & BMF (2010b) Österreichischer Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung (naBe) [Austrian action plan for sustainable public procurement]. Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft & Bundesministerium für Finanzen.
- BMU (Hg.) (2001) Check it! - Kriterienkatalog zur Berücksichtigung des Umweltschutzes im Beschaffungs- und Auftragswesen. Wien: Im Auftrag des Beschaffungsservice Austria und unterstützt vom EU Programm LIFE, der Magistratsabteilung 22, dem Bundesministerium für Umwelt, dem Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, sowie den Ländern Salzburg, Burgenland, Steiermark und Niederösterreich.
- BMVIT & BMWFW (2015) IÖB-Jahresbericht 2013/2014. Wien: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie & Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft.
- BMVIT & BMWFW (2017) IÖB-Jahresbericht 2015/2016. Wien: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie & Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft.
- BMWA (2007) procure_inno: Praxisorientierter Leitfaden für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungs- und Vergabewesen. Wien: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- BMWFJ & BMVIT (2012a) Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB) in Österreich. Wien: Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend & Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie.
- BMWFJ & BMVIT (2012b) Ministerratsvortrag: Umsetzung des österreichischen Leitkonzeptes für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB). Wien: Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend & Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie.
- Brünner, H.-C. et al. (2012) 4 x Good practice: Öffentliche Beschaffer als Innovationstreiber ASFINAG – VERBUND – BIG – BBG. Wien: AIT Austrian Institute of Technology.
- Buchinger, E. (2016) PPPI Policy Notes: Austria's innovation procurement performance in the EU and OECD context. Vienna: Austrian Institute of Technology.

- Buchinger, E. (2017) Innovation policy lab to design intervention in public procurement. In: Matthias Weber (Hg.) Innovation, complexity and policy. Frankfurt-New York: Lang, 155-171.
- EC-Expert-Group-Aho (2006) Creating an innovative Europe: Report of the independent expert group on R&D following the Hampton Court Summit [Expert Group: Aho E./chair, Georghiou L./rapporteur, Comu J., Subirá A.]. Luxembourg: European Commission.
- EC-Expert-Group-Kok (2004) Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment [High Level Group: Kok W./chair, Bausch R., FitzGerald N., Gutiérrez Vegara A., Hutton W./rapporteur, Idrac A.-M., Lundby-Wedin W., Mirow T., Moldan B., Paganetto L., Rosati D., Sundbäck V., Verzetnitsch F.]. Brussels: European Commission.
- EC-Expert-Group-Wilkinson (2005) Public procurement for research and innovation [Expert Group: Wilkinson R./chair, Georghiou L. and Cave J./rapporteurs, Bosch-Cantalops C., Caloghirou Y., Corvers S., Dalpé R., Edler J., Hornbanger K., Mabile M., Montejo M.-J., Nilsson H., O'Leary R., Piga G., Tronslin P., Ward E.]. Brussels: European Commission.
- EC (2007/C/860) A lead market initiative for Europe. Brussels: European Commission.
- EC (2011/C/808) Horizon 2020 - The Framework Programme for Research and Innovation. Brussels: European Commission.
- EC (2016) Single market scoreboard: Public procurement. Brussels: European Commission.
- Edler, J. & L. Georghiou (2007) Public procurement and innovation: Resurrecting the demand side. *Research Policy* 36, 949-963.
- Edler, J. & J. Yeow (2016) Connecting demand and supply: The role of intermediation in public procurement of innovation. *Research Policy* 45, 414-426.
- Faire-Vergaben (2014) Österreich Katalog: Faire Vergaben sichern Arbeitsplätze. Wien: Sozialpartner-Initiative "Faire Vergaben".
- Faire-Vergaben (2016) Bestbieterkriterien-Katalog: Faire Vergaben sichern Arbeitsplätze. Wien: Sozialpartner-Initiative "Faire Vergaben".
- Georghiou, L. et al. (2014) Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting & Social Change* 86, 1-12.
- OECD (2011) Demand-side innovation policies. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2014) Intelligent demand: Policy rationale, design and potential benefits. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2017) Public procurement for innovation: Good practices and strategies. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD & EC (2017) Conference on strategic public procurement: Highlights. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development & European Commission (Paris, 2 June 2017).
- OJEU (2014/L/94-24) Directive 2014/24/EU: Public procurement. Brussels: Official Journal of the European Union.
- OJEU (2014/L/94-25) Directive 2014/25/EU: Procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services. Brussels: Official Journal of the European Union.

Rat-FTE (2016) Empfehlung zur innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung in Österreich. Wien: Rat für Forschung und Technologieentwicklung.

Regierung (2017) Regierungsprogramm 2017-2022. Wien: Österreichische Bundesregierung.

SA (2017) Statistisches Jahrbuch 2017. Wien: Statistik Austria.

SE-GOV (2017) National public procurement strategy. Stockholm: Government Offices of Sweden - Ministry of Finance.

Tisch, A. (2008) Stand der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Österreich. Graz: Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur.