

Werner Clement, Evelyn Walter
„Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung
in Österreich“:

Beiträge für ein Leitkonzept zum Aktionsprogramm
Im Auftrag des BMWFJ

bmwf

Bundesministerium für
Wirtschaft, Familie und Jugend

4C - Foresee Studie



Wien

November 2010

Executive Summary

Auf der Basis von Literaturrecherchen, internationalen Erfahrungen, Interviews und eigenen Berechnungen soll diese Arbeit Beiträge zu einem Leitkonzept für „innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB)“ in Österreich liefern. Diese Beiträge folgen einer strikten Logik und können Bausteine für ein umfassendes Gesamtkonzept sein. Obwohl öffentliche Auftragsvergabe natürlich eine lange Historie aufweist, ergibt eine Untersuchung unter dem Blickwinkel der Innovationsförderung, dass die zahlreichen Themenfelder noch einer intensiven Bearbeitung bedürfen:

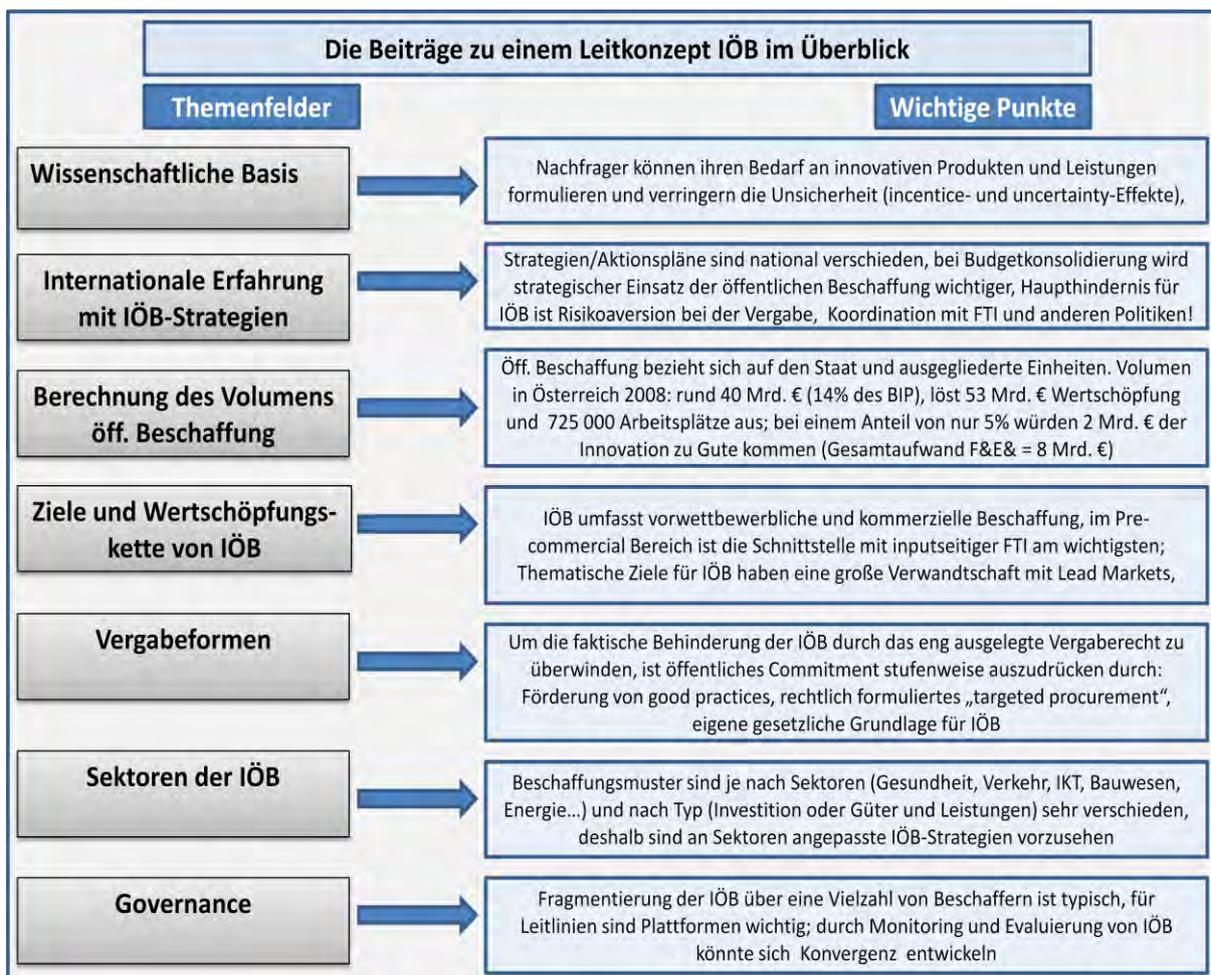
- Die Analyse von Innovation aus der Perspektive der Nachfrageseite ist im Vergleich zur angebotsseitigen FTI-Theorie noch eher neu. Die Wirkungsmechanismen sind empirisch noch wenig erhärtet. Alles deutet jedoch darauf hin, dass die Marktnachfrage im Allgemeinen und öffentliche Beschaffung im Besonderen zum einen die existierende Unsicherheit der Forschungs- und Innovationsanstrengungen verringern, zum anderen einen zusätzlichen Innovationsanreiz darstellen.
- Der Einsatz der öffentlichen Beschaffung zur Förderung von Innovation hat in den letzten Jahren, gerade auch unter der Randbedingung von Budgetkonsolidierungen, stark an Attraktivität gewonnen. In vielen Ländern wurden Strategien oder Aktionspläne entwickelt. Deren Disposition und Umsetzungsintensität ist gegenwärtig jedoch noch recht unterschiedlich. Als Haupthindernis für den Einsatz einer innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung (IÖB) erweist sich in allen Ländern die Risikoaversion sowohl bei den Vergabestellen als auch bei den Bewerbern. Auch die Eingriffsintensität variiert stark. Sie reicht von strategischen Überlegungen bis zu gesetzlichen Regelungen einer IÖB.
- Seit langem ist bekannt, dass öffentliche Beschaffung über große Ausgabenvolumina verfügt. Wie diese aber genau, und auch international vergleichbar zu erfassen sind, dazu gibt es keine verbindlichen Richtlinien. Ausschreibungsdatenbanken sind ungenau und folgen einem anderen Konzept als Ermittlungen entsprechend den Regeln der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die besondere Unschärfe rührt daher, dass ausgegliederte öffentliche Institutionen in nicht scharfer Zuordnung berücksichtigt werden. Für Österreich ergaben die Berechnungen ein Gesamtvolumen der öffentlichen Beschaffung für das Jahr 2008 von rund 40 Mrd. € oder gut 14% des BIP. Die Wirkungen dieses Beschaffungsvolumens führen zu einer dadurch generierten Wertschöpfung von über 50 Mrd. € und einer Gesamtbeschäftigung von über 700 000.
- Jenseits der Ermittlung des Volumens der öffentlichen Beschaffung und ihrer Wirkung bedarf auch die Abgrenzung und Reichweite von innovationsorientierter öffentlicher Beschaffung einer Klarstellung. Dabei ist festzuhalten, dass IÖB im Grunde ein Prozess entlang einer Wertschöpfungskette ist. Dies ist aus vergaberechtlichen und förderpolitischen Gründen wichtig. Das Segment vorwettbewerbliche Beschaffung (pre-commercial procurement) hängt am engsten mit inputseitiger Innovationsförderung zusammen, wird häufig auch mit thematischen Zielen, festgelegt in Leitmärkten, verknüpft und ist vergaberechtlich unbedenklich.
- Der Kernbereich von IÖB ist der Vergabeprozess selbst. Hier stellt sich als größte Hürde die existente Risikoaversion der Innovationsförderung in den Weg. Zur Überwindung ist es grundsätzlich erforderlich, dass IÖB als wichtige, politisch deklarierte Aufgabe positioniert

wird. Dies kann sodann in unterschiedlicher Intensität propagiert werden, vom Verfolgen guter Beispiele über Vorgabe von bestimmten Beschaffungszielen bis zu Gesetzesnovellen.

- Wenn von IÖB gesprochen wird, muss man sich bewusst werden, dass diese sehr verschiedene Spielarten aufweisen kann. Vergaberechtlich steht meist Effizienz der Beschaffung im Vordergrund. Schwierig wird aber die Deutung einer solch allgemeinen Formel, wenn es um langfristige Auftragserteilungen geht. Nach welchen Kriterien soll sich beispielsweise die „Beschaffung“ bei Kraftwerksbauten, bei Gesamtlösungen im Gesundheitswesen richten? Wie beziffert man Kosten? Wie hängen Beschaffungsinvestitionen mit beigeordnet beschafften Vormaterialien zusammen?
- Betrachtet man IÖB aus institutioneller Sichtweise, so fällt so gut wie überall die Vielfältigkeit, um nicht zu sagen Fragmentierung in Richtung Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung, Ausgliederungen und öffentlich beherrschte Unternehmen, öffentliche Rechtsträger usw. auf. Dies erschwert eine Steuerung von öffentlicher Beschaffung („Governance“) ungemein. Flexible Formen der Governance und des Monitoring stützen sich deshalb auf Task Forces, Plattformen, Arbeitskreise u. ä.

Die nachstehende Abbildung liefert einen Überblick über die erwähnten Punkte:

Abbildung 1: Überblick über die Hauptthemen der Arbeit



Qu.: eigene Darstellung

Aus dieser Skizze von Elementen für ein Leitkonzept können Maßnahmen zur Umsetzung vorgeschlagen werden. In extrem stilisierter Vereinfachung sollte sich folgende Maßnahmenkette ergeben:

- Reporting von Volumina der ÖB
- Aufstellen von Zielen für IÖB und/oder Leitmärkten (LMI)
- Verbindung von inputseitiger FTI-Politik mit vorwettbewerblicher ÖB durch ein neues „Schnittstelleninstrument“, sinnvollerweise bei der aws, inspiriert durch ähnliche Maßnahmen in Finnland bzw. Südkorea
- Programm zur Förderung von good practices und moderner, flexibler Vergabeformen
- Politische Erklärungen zu „targeted procurement“
- Analoge Maßnahmenbündel aber gemäß Mustern von Sektoren der IÖB
- Gesetzesnovelle des BVergG für IÖB
- Einführung einer IÖB-relevanten Scorecard
- Preise für Best practices bei IÖB
- Internet-Kommunikationsplattform
- Monitoring, Evaluierung und Feed-back
- Roadmap zur Umsetzung in einem IÖB Aktionsplan.

Inhalt

Executive Summary	2
Inhalt	5
Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis.....	8
Auftrag	9
1. Einleitung	10
2. Der theoretische Hintergrund.....	14
3. Die internationale Perspektive: Varianten der Aktionspläne	19
4. Volumen.....	26
4.1. Methodische Fragen.....	26
4.2. Ablauf der Quantifizierung für Österreich 2008.....	31
5. Orientierung für IÖB, die IÖB-Wertschöpfungskette und vorwettbewerbliche IÖB	39
6. Chancen und Hindernisse des Prozesses öffentlicher Beschaffung	47
7. Die sektorielle Perspektive der IÖB	56
7.1. Überblick	56
7.2. Bauwirtschaft	57
7.3. Gesundheitswesen.....	58
8. Governance	62
8. Schritte zur Umsetzung.....	66
9.1. Konzeptuelle Grundlagen eines Aktionsprogramms IÖB in Österreich	66
9.2. Überlegungen zu Maßnahmen	68
9.2.1. Bisherige Ansätze	68
9.2.2. Konzeption eines konkreten IÖB – Aktionsprogrammes für Österreich	69
9.2.3. Reporting zum Volumen der IÖB	71
9.2.4. Brückenschlag direkte FTI-Förderung, LMI und vorwettbewerbliche Beschaffung	72
9.2.5. Pilotversuche innovationsfördernder Vergabeformen und Stärkung der gesetzlichen Grundlage.....	74
9.2.6. Scorecards für ausschreibende Stellen	77
9.2.7. Preise für Exzellenz bei innovationsfördernder Vergabe.....	79
9.2.8. Kommunikationsplattformen und Governance	80
9.2.9. Follow up.....	80
Anhang	82

Anhang 1) Vorschlag für die Gliederung der Pläne Innovationsfördernder Beschaffung der Ministerien im UK	82
Anhang 2) INVENTORY of Demand-SIDE Policies and Programmes	83
Australia	83
Canada	83
China	83
Denmark.....	84
Finland.....	85
France.....	86
Germany.....	86
Italy	87
Japan	88
Korea	88
Netherlands.....	88
Public Innovation Procurement(PIP).....	89
Small Business Innovation Research Program (SBIR). (2004)	89
Norway.....	89
Spain.....	90
Sweden.....	91
United Kingdom	91
United States.....	93
European Commission	94
Quellenverzeichnis.....	96

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Überblick über die Hauptthemen der Arbeit.....	3
Abbildung 2: Grundlegende Zusammenhänge für eine IÖB	12
Abbildung 3: Die Wirkung innovationspolitischer Instrumente im Vergleich	15
Abbildung 4: Die Innovationswertschöpfungskette.....	16
Abbildung 5: Nachfrageseitige Instrumente der FTI-Politik	17
Abbildung 6: Die „Landkarte“ der Kernthemen von IÖB-Aktionsplänen.....	19
Abbildung 7: Öffentliche Beschaffung nach institutionellen Kriterien der VGR.....	29
Abbildung 8: Schema der Abschätzung des Volumens der öffentlichen Beschaffung in Österreich 2008 gemäß VGR-Prinzipien.....	33
Abbildung 9: Direkte, indirekte und induzierte Effekte öffentlicher Beschaffung in Österreich 2008	36
Abbildung 10: Prinzipielle Vorgangsweise zur Ermittlung des Innovationsgehalts öffentlicher Beschaffung	37
Abbildung 11: Umfassende IÖB-Wertschöpfungskette.....	39
Abbildung 12: Nachfrageseitige Innovationspolitik und gesellschaftliche Ziele in Finnland	40
Abbildung 13: Sektoren der EU LM-Initiative	41
Abbildung 14: Schwerpunktthemen und Zukunftsfelder in Österreich	41
Abbildung 15: Prozedur zur Identifizierung von Lead Markets	42
Abbildung 16: Etappen des Pre- Commercial Procurements.....	44
Abbildung 17: EU Unterstützungen/Calls für vorwettbewerbliche Beschaffung.....	46
Abbildung 18: Case: Strukturierung komplexer Beschaffungen in Deutschland	52
Abbildung 19: Öffentliche Beschaffung nach Leistungstypen und Sektoren	56
Abbildung 20: Gesundheitsausgaben in Österreich	59
Abbildung 21: Public Procurement im UK Department of Health	61
Abbildung 22: Aufgaben einer IÖB-Instanz am Beispiel OSEO Frankreich	63
Abbildung 23: Entwurf eines idealtypischen Steuerungszyklus für IÖB in Österreich.....	64
Abbildung 24: Finnland als Beispiel für nachfragegetriebene Innovationspolitik und IÖB.....	67
Abbildung 25: Tekes-Instrument zu Finanzierung und Risikoabsicherung von vorwettbewerblicher Beschaffung	73
Abbildung 26: Südkorea: New Technology Purchasing Assurance“	74
Abbildung 27: Checklist für innovationsfördernde Beschaffung in Deutschland	75
Abbildung 28: Prozess der „CompeteFor“ - Beschaffung im UK	76
Abbildung 29: SBA-Scorecards von US Behörden 2008	78
Abbildung 30: Award für beispielhafte Leistungen öffentlicher Beschaffer in Deutschland	79
Abbildung 31: Follow up: Entwicklung des Maßnahmenspektrums für IÖB	81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: EU- Berechnung der gesamten öffentlichen Beschaffung als Anteil am BIP 1995 – 2002, für EU 15.....	28
Tabelle 2: Öffentliche Beschaffung von ausgegliederten Unternehmen mit eigenem Rechtsstatus („ESVG-reklassifizierte Unternehmen) in Österreich 2008	32
Tabelle 3: Projektionen zur Ermittlung des Volumens von Lead Markets der EU.....	43

Auftrag

Das BMWFJ beauftragte am 30. April d.J. mit GZ. BMWFJ-98.179/0001-C1/11/2010 die 4C Foresee GmbH, Dr. Werner Clement, mit der Leistungserbringung zu: „Unterstützung der Entwicklung eines Leitkonzeptes für ein Aktionsprogramm zum verstärkten Einsatz nachfrageseitiger Innovationspolitik, im Besonderen zur stärkeren Nutzung der öffentlichen Beschaffung für die Stimulierung von Innovation.“

Der vorliegende Bericht soll die bisherigen Arbeiten wiedergeben und Input für Follow-up Arbeiten liefern. Er stützt sich auf folgende Grundlagen:

- Literatur zur nachfrageseitigen Innovationspolitik
- Auswertung von einzelnen Länderkonzepten zur innovationsorientierten öffentlichen Beschaffung
- Berücksichtigung von internationalen Dokumenten zum Thema (OECD, EU)
- Teilnahme an 2 Konferenzen zum Thema,
 - EU: EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL FOR INDUSTRY AND ENTREPRENEURSHIP “Promoting Innovation Through Public Procurement: Best Practice & Networking”, Brussels, 23-24 March 2010
 - OECD: DSTI/STP/TIP OECD WORKING Party ON INNOVATION AND TECHNOLOGY POLICY (TIP) Expert Meeting on Case Studies of Demand for Innovation, 22-23 April 2010/ OECD, Paris
- Besuch beim US SBA/SBIR: Ronald Cooper, PhD, Innovation Policy, U.S. Small Business Administration, 11. Mai 2010
- Zahlreiche Interviews bei einschlägigen Stellen in Österreich.

Es versteht sich, dass die Arbeit wegen der sehr umfangreichen zu behandelnden Themen nur explorativen Charakter tragen kann.

1. Einleitung

Über lange Zeit wurde Forschungs-, Technologie- und Innovations- (FTI-)Politik vornehmlich von der Input-Seite her betrachtet und betrieben. Inwieweit Innovation dann tatsächlich Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit generiert, schien keine Frage zu sein, nachdem makroökonomische Studien seit Jahrzehnten berechneten, dass Forschung und Technologie („der dritte Faktor“) zu einem hohen Anteil für diese Tendenzen zurechenbar seien („Erklärung der Varianz zu über 50%“). Der mikroökonomische oder gar betriebswirtschaftliche Mechanismus, wie sich FTI zu leistungsfähigen Produkten auf Märkten auswirkt, wurde weniger untersucht. Es bedurfte letztendlich der Krise, um der nachfrageseitigen Perspektive des Zusammenhanges zwischen FTI und Märkten stärkeres Gewicht zu verleihen. Aus diesem veränderten Blickwinkel entstanden seit einigen Jahren Untersuchungen und in der Folge Strategien und Aktionsprogramme, um der nachfrageseitigen Innovationsförderung größeren Stellenwert einzuräumen. Innerhalb dessen wiederum nimmt öffentliche Beschaffung einen besonderen Platz ein, nachdem öffentliche Instanzen prinzipiell in der Lage sein können, über die Gestaltung von Ausschreibungen Innovationen zu fördern.

Stellvertretend für diese vielfältigen Entwicklungen der öffentlichen Beschaffung ein größeres Gewicht in der Innovationspolitik zu geben, sei ein Zitat aus der „EU 2020 Flagship Initiative“ wiedergegeben¹:

„Öffentliche Aufträge machen etwa 17% des BIP der EU aus. Sie stellen einen wichtigen Markt dar – vor allem in Bereichen wie Gesundheitswesen, Verkehr und Energie. Also verfügt Europa über ein gewaltiges Potenzial zur Innovationsförderung durch öffentliche Aufträge, das bislang übersehen wird. Darüber hinaus sind öffentliche Aufträge über innovative Produkte und Dienstleistungen unerlässlich für die Verbesserung der Qualität und Effizienz öffentlicher Dienstleistungen in einer Zeit schwieriger Haushaltslagen. Dennoch ist derzeit, trotz der Möglichkeiten, die die EU Vergaberichtlinien bieten, nur ein kleiner Teil der öffentlichen Aufträge speziell für die Innovation vorgesehen. Dafür gibt es verschiedene Gründe: Anreize, die risikoarme Lösungen begünstigen, fehlende Kenntnisse und Fähigkeiten, was die erfolgreiche Beschaffung von neuen Technologien und von Innovationen betrifft, sowie ein Auseinanderklaffen zwischen der öffentlichen Beschaffung und politischen Zielen. „

Aus dieser Positionsbestimmung folgt dann eine recht deutliche Empfehlung²:

¹ http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovation-union-communication_de.pdf S. 18 f. Orig.: European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Europe 2020 Flagship Initiative, Innovation Union, SEC(2010) 1161, Brussels, 6.10.2010 COM(2010) 546 final

² A.a.O. S.20

Ab 2011 sollten die **Mitgliedstaaten und Regionen jedes Jahr Mittel für die vorkommerzielle Auftragsvergabe und für öffentliche Aufträge für innovative Produkte und Dienstleistungen vorsehen** (darunter auch die von den Innovationspartnerschaften festgelegten, siehe Abschnitt 5). Dadurch sollten **EU-weite Märkte für öffentliche Aufträge mit einem Volumen von zunächst mindestens 10 Mrd. EUR jährlich** für Innovationen geschaffen werden, die zur Verbesserung der Effizienz und Qualität öffentlicher Dienstleistungen beitragen und zugleich eine Lösung für wichtige gesellschaftliche Probleme bieten können. Das Ziel besteht darin, innovative Beschaffungsmärkte zu verwirklichen, die sich mit denen der USA vergleichen lassen. Die Kommission wird Anleitung geben, einen Mechanismus zur (finanziellen) Förderung einrichten und die Vergabebehörden beraten, wie sie solche Aufträge auf nichtdiskriminierende und offene Weise so durchführen können, dass die Nachfrage zusammengeführt und gemeinsame Spezifikationen abgefasst werden und der Zugang von KMU zu den Aufträgen gefördert wird.

Die Kommission wird außerdem Hinweise zur Durchführung **gemeinsamer Beschaffungsmaßnahmen von verschiedenen Vergabestellen** gemäß den geltenden Vergaberichtlinien geben und die laufende allgemeine Evaluierung der geltenden Richtlinien nutzen, um zu prüfen, ob gemeinsame grenzübergreifende Beschaffungen durch neue Vorschriften erleichtert werden können.

Qu.: EU 2020, Leitinitiative a.a. O. S. 20

So einsichtig diese grundsätzliche Plausibilität des Einsatzes öffentlicher Beschaffung für Zwecke der Innovationsförderung ist, so tun sich doch in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten auf. Dies sind natürlich zunächst die wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen. Darüber hinaus jedoch ergibt sich eine Fülle von Fragen, wie Beschaffung mit Innovation konkret, mit welchen Zielen und Instrumenten konzipiert werden soll.

Die rechtliche und wirtschaftliche Komplexität einer innovationsfördernden Nachfragepolitik im allgemeinen und einer öffentlichen Beschaffung im Besonderen hat in vielen Ländern dazu geführt, dass eigene Arbeitsgruppen zur Behandlung dieser Aufgaben eingesetzt wurden. Als Ergebnis wurde meist Aktionspläne entworfen und beschlossen.

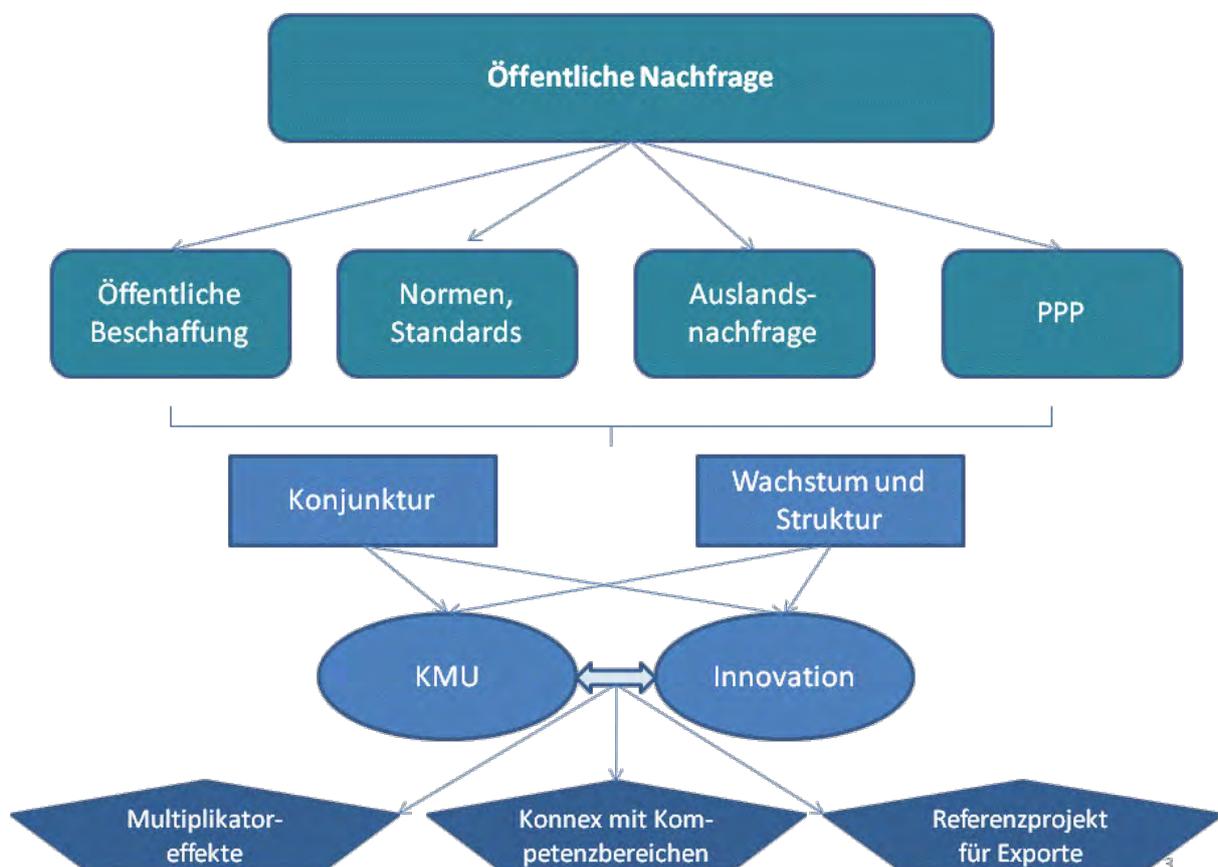
In Verfolgung dieser Vorgangsweise wurde auch in Österreich im Mai 2010 durch das BMWFJ, in seiner Zuständigkeit für das Bundesbeschaffungsgesetz (BGBl. 2006/17), eine „Task Force“ installiert. Sie konnte auf einem früheren Dokument des BMWA „procure_inno“³ aufbauen und in Kooperation mit den betroffenen Ressorts der Bundesregierung organisiert werden. Über die Aufgabe im eigentlichen Sinn sollte damit auch die Brücke zu der in Ausarbeitung befindlichen FTI-Strategie des Bundes geschlagen werden. In dieser kommenden FTI-Strategie wurde die Nachfrageseite der Innovationspolitik verankert, u.a. durch Beschleunigung von Innovationen durch nachfrageseitige FTI-Politik-Ansätze (öffentliche Beschaffung, Normen, Standards, Regulierung) sowie durch Sicherung eines innovationsfreundlichen Wettbewerbs. Organisatorisch sollte eine bessere Koordinierung z.B. durch Plattformen, Task Forces, Innovationen im öffentlichen Sektor als Impulsgeber für (private) Innovationen vorantreiben. Die ökonomischen Grundüberlegungen für

³ http://www.bmwfj.gv.at/ForschungUndInnovation/Foerderungen/Documents/procure_inno%20Leitfaden.pdf

eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB) liegen auf der Hand: In Zeiten der Budgetkonsolidierung wird der Spielraum für direkte öffentliche Innovationsförderung eng, im öffentlichen Beschaffungsbereich ist noch Innovationspotenzial vorhanden, durch IÖB sollte weiter auch die Schaffung von Referenzmärkten ermöglicht werden. Durch die Arbeiten der Task Force sollte auch geklärt werden, welches Volumen die IÖB überhaupt hat, welche Chancen und Hindernisse für eine IÖB existieren, welche guten Beispiele für IÖB bekannt gemacht werden sollten, welche konkreten Handlungsfelder für IÖB zu identifizieren sind und welche Rolle eine solche Task Force als Katalysator spielen kann. Nicht genug muss auch betont werden, dass die Typen von öffentlicher Beschaffung zu differenzieren sind. So macht es natürlich einen gewaltigen Unterschied, ob Standardprodukte (zum besten Preis) beschafft werden oder ob Investitionen in Verkehrswege, Kraftwerke oder ins Gesundheitswesen getätigt werden.

Die Zusammenhänge für eine IÖB-Strategie können wie folgt in einem Schema dargestellt werden:

Abbildung 2: Grundlegende Zusammenhänge für eine IÖB



Qu.: eigene Darstellung

Somit umschließt das zu erstellende österreichische Aktionsprogramm, ebenso wie internationale Vorbilder essentiell folgende Punkte:

- Abschätzung des relevanten IÖB-Volumens
- Struktur und Umsetzung von Pre-Commercial Procurement (Foresight, LMI, Risk sharing ...)

- Dialog mit den „Kunden“/“Usern“
- Schaffung eines durchgängigen Innovationsbewußtseins die den Vergabestellen
- Optimierung des konkreten Procurement-Prozesses, inspiriert auch durch nationale und internationale Good Practice Beispiele (Hemmnis-Analysen, Zulassung von Alternativangeboten, funktionale Ausschreibung, Life-cycle Costing, Qualifizierung der Beschaffer ...)
- Antizyklische Beschaffung zur Unterstützung der Konjunkturpolitik
- Suche nach vergaberechtlich haltbarer Einbindung von KMU (Zulieferung, Wertschöpfungsketten)
- Niederschlag in Standards/Normen
- Organisatorische/Legistische Konsequenzen (Rückkopplung mit angebotsseitiger FTI-Förderung, e-Procurement Plattform, Standing Committees...)
- Monitoring/Evaluierung.

2. Der theoretische Hintergrund

In der Theorie der Innovationsökonomie wurde die Nachfrageseite bis vor kurzem sehr stiefmütterlich behandelt. Allzu sehr dominiert die angebotsseitige, neoklassische Sicht. Aus einfachen oder auch entwickelteren Modellen des Wirtschaftswachstums geht regelmäßig hervor, dass Investitionen in F&E eine hohe Rendite aufweisen und mithin positive Wachstumsimpulse verleihen. Je nach Spezifikation der Modelle „erklären“ F&E-Investitionen bis rund 2/3 der Varianz des Wirtschaftswachstums. Offensichtlich steht so eine Art Say'sches Theorem dahinter, nach welchem das Angebot sich selbst die Nachfrage schafft.

In Perioden stetigen Wirtschaftswachstums mag eine solche Trendperspektive ausreichend funktionieren. Dies war wohl auch der Grund, warum seit den 1990er Jahren angebotsseitige Maßnahmen der FTI-Förderung das Feld beherrschten. Mit dem Einbruch der Wirtschaftskrise 2008 gingen aber Auftrags- und Umsatzrückgänge von oft bis zu 50% und darüber einher. Die Suche nach Umsätzen dominierte die Firmenstrategien. Damit mussten aus Liquiditätsgründen verständlicherweise vielfach auch die F&E-Ausgaben der Unternehmen zurückgefahren werden. Nachdem aber F&E-Ausgaben der Firmen rund zwei Drittel der F&E-Ausgaben insgesamt ausmachen, wird möglicherweise die ganze Forschungsbasis eines Landes beeinträchtigt. Die Sichtweise der Nachfrage nach innovativen Produkten und Leistungen tritt folgerichtig in den Vordergrund.

Dabei werden zunächst folgende, eher nur plausible als analytisch abgesicherte, Argumente für einen Einsatz einer innovationsorientierten öffentlichen Beschaffung angeführt:

- Öffentliche Nachfrage bringt unmittelbar Umsatz, zum Unterschied von inputseitiger Innovationsförderung.
- Öffentliche Nachfrager könnten längerfristig ihren Bedarf an potenzielle Anbieter signalisieren.
- Öffentliche Nachfrager seien mitunter bereit einen höheren als den Marktpreis zu bezahlen, da sie auch Innovationsstimulierung mit berücksichtigen.
- Öffentliche Nachfrager vermögen Losgrößen in Dimensionen auszuschreiben, die es den Anbietern ermöglichen kritische Größenordnungen zu erreichen.
- Öffentliche Nachfrager senden durch ihre Käufe Signale an andere Märkte (Exportmärkte), wodurch Vertrauen geschaffen wird (Referenzprojekte).

Solche Argumente müssen aber in concreto theoretisch und empirisch-analytisch noch abgesichert werden. In der nachfragebezogenen Innovationstheorie werden zwei Effekte betont, welche Innovationssteigerungen auslösen sollen: Zum einen ein „Incentive Effekt“, zum anderen ein „Uncertainty-Effekt“. Konkret erwartete Nachfrage erhöht den Anreiz zu innovieren und verringert die Unsicherheit neue Produkte am Markt abzusetzen. Durch abschätzbare Nachfrageimpulse können also nicht nur Innovationsinvestitionen leichter finanziert werden, es wird dadurch auch das Risiko von immer etwas unsicheren Forschungsausgaben reduziert. Nachfrage über öffentliche

Beschaffung sollte prinzipiell gut abschätzbar sein. Hinweise, welche Impulse von öffentlicher Beschaffung im Vergleich zu anderen Maßnahmen der Innovationsförderung ausgehen, liefern u.a. Aschoff und Sofka⁴. Dabei ist das Ergebnis der Untersuchung durchgeführt bei 1 100 deutschen Unternehmen interessant, nämlich dass öffentliche Beschaffung auf die Heterogenität von Firmen Rücksicht nehmen muss und vor allem bei kleineren Unternehmen und in bestimmten Regionen ihre besondere Wirkung entfaltet. Dieser Befund spricht für die Begrenzung von Losgrößen bei öffentlicher Beschaffung.

Wichtig ist, dass die Ankündigung öffentlicher Beschaffer nach bestimmten Produkten oder Dienstleistungen in die Entwicklung neuer Technologien übersetzt werden kann und damit die erwünschten Innovationsmaßnahmen bei den Firmen auslöst. Der entscheidende Punkt dabei ist, dass öffentliche Bedarfsträger glaubhaft und für eine ausreichend lange Frist ihre Wünsche nach neuen Technologien, Lösungen etc. artikulieren. Beim später stattfindenden Ausschreibungswettbewerb erhält naturgemäß nur ein Anbieter den Zuschlag. Mithin haben alle prinzipiell interessierten Unternehmen die Kosten und das Risiko einer Technologieentwicklung mit unsicherem Markterfolg abzuwägen. Der Anreiz- und Unsicherheitsreduktionseffekt ist somit zwar vorhanden, wird aber durch die Anzahl der Wettbewerber wieder verringert. Massnahmen hier Risiko- und Kostenreduzierende Vorkehrungen zu treffen, ohne dabei wettbewerbsrechtliche Bestimmungen zu verletzen, sind allerdings möglich. Unterschiedliche Effekte sind also zu gewichten: Eine Ankündigung eines öffentlichen Bedarfs kann für Technologieentwicklungen Risiko-reduzierend wirken, da es grundsätzlich einen öffentlichen Markt geben wird. Ist dieser ein „Lead-market“, wird er darüberhinaus vermutlich auch weitere private Märkte stimulieren. Ungewiß ist aber, welcher Marktanteil auf die einzelne Firma heran kommen wird. Schließlich kann es sein, dass der öffentliche Markt ganz spezifische Eigenschaften aufweist („idiosynkratischer Markt“), welche keine Markterweiterung versprechen oder erlauben. Auch eine Verdrängung privater Nachfrage durch die Ausgaben für eine öffentliche Beschaffung ist denkbar („Crowding out“). Aus einer umfassenderen technologiepolitischen Sicht kann der Einsatz verschiedener FTI-Instrumente wie folgt typisiert werden:

Abbildung 3: Die Wirkung innovationspolitischer Instrumente im Vergleich

Characteristics of the four policy instruments from a firm's perspective				
	Public procurement	Regulation	Research institutions & universities	Public R&D subsidies
Input	money	none	knowledge	money
Primary participation incentive for firms	sales	mandatory	access to knowledge	cost/risk sharing
Selection by	state	none	firm	state
Effect on success	market risk reduction	market risk reduction	technological opportunity	cost reduction
Inherent risk	idiosyncratic demand	“egalitarianism”	idiosyncratic knowledge	crowding out of private R&D investments

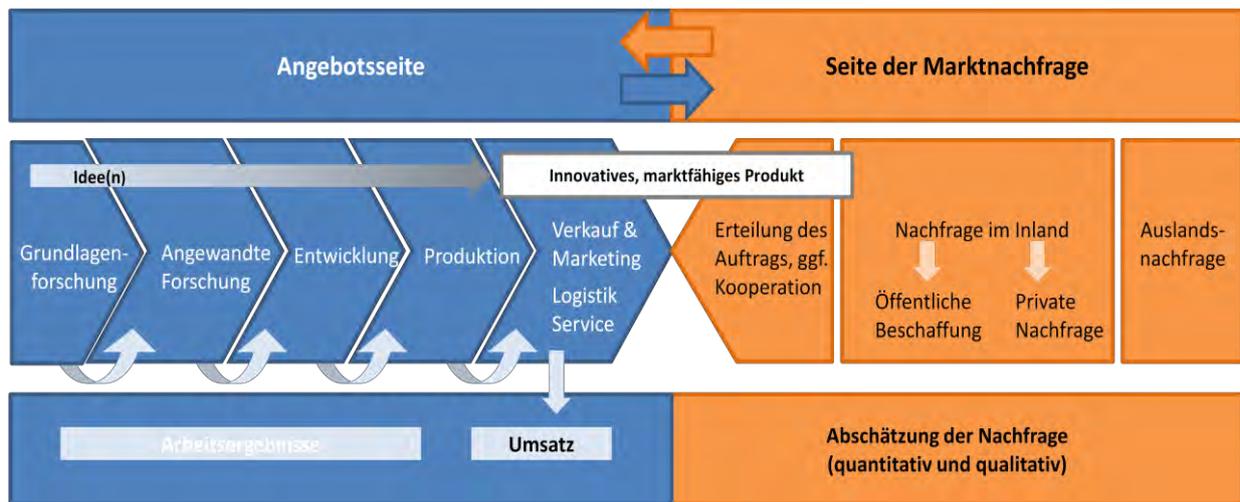
Qu.: Aschhoff und Sofka, a.a.O. S 6

⁴ Aschhoff, B. und Sofka, W., Innovation on Demand – Can Public Procurement Drive Market Success of Innovations, ZEW Discussion Paper 08-052, 2008, [ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp08052.pdf](http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp08052.pdf)

Die empirischen Ergebnisse der zitierten Studie zu diesen Wirkungsweisen sind insofern aufschlussreich, als nur universitäre Forschungs- und Technologiespillovers einen ähnlich starken Effekt aufweisen wie öffentliche Beschaffung.

Damit ist einmal mehr die Notwendigkeit einer umfassenden Sichtweise des gesamten Innovationsprozesses belegt. Das heißt, alle Segmente einer vollständigen „Innovationswertschöpfungskette“ sind zu betrachten:

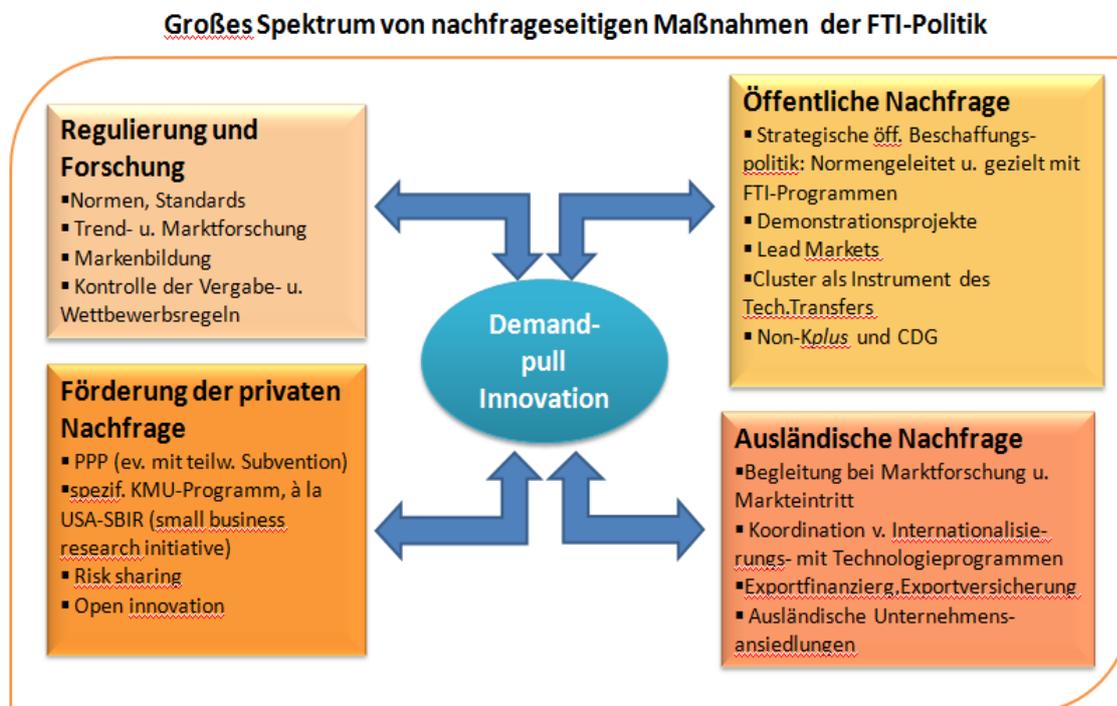
Abbildung 4: Die Innovationswertschöpfungskette



Qu.: eigene Darstellung aus: Clement, W., Innovationen auf den Markt bringen, Studie für den RFTE, Dezember 2009, http://www.rat-fte.at/tl_files/uploads/Studien/Enderbericht%2020_1_2010_KORR.pdf

So plausibel grundsätzlich öffentliche Beschaffung im Rahmen einer nachfrageseitigen Innovationspolitik ist, muss dennoch bei der tatsächlichen Umsetzung im wirtschaftspolitischen Raum mit den Schnittlinien einer ganzen Reihe unterschiedlicher Politiken umgegangen werden. Die wichtigsten, welche hier zusammen treffen, sind FTI-Politik im engeren Sinne, sodann Industriepolitik und Wettbewerbspolitik. Dies wird unmittelbar einsichtig, wenn man das Bündel nachfrageseitiger FTI-Maßnahmen betrachtet:

Abbildung 5: Nachfrageseitige Instrumente der FTI-Politik



Qu.: eigene Darstellung aus: Clement, W., a.a.O.

Die Einbettung dieses Instrumentenkastens in den nationalen, EU- sowie WTO-Rahmen der Wettbewerbspolitik stellt die konkrete IÖB vor schwierige Aufgaben. Risikoaversion der Beschaffer ist infolgedessen eine verständliche Reaktion. Einen Überblick über solche wichtigen Rahmenbedingungen liefert H. Handler⁵. Dabei zeigen sich u.a. folgende Problemkreise:

- In welchem Spannungsverhältnis steht die nationale öffentliche Beschaffung im Dienste der FTI-Politik mit der Forderung nach einer transparenten Auftragsvergabe im gemeinsamen EU-Markt? Wie sind dabei Schwellenwerte der Auftragsvergabe zu definieren, unter welchen rein nationale Auftragsvergabe statthaft ist?
- Welche Rolle spielt die öffentliche Beschaffung bei der multilateralen Handelsliberalisierung (GPA und GATS in der WTO, siehe Handler S 4 f.)?
- Wie agiert der Staat mit seiner Marktmacht als Monopsonist einerseits und als Hüter eines funktionsfähigen Wettbewerbs andererseits?
- In welchem Konflikt- oder Komplementärverhältnis steht die Ausübung öffentlicher Beschaffung als „Einkäufer“ zu den effizientesten und effektivsten Bedingungen einerseits mit anderen Zielen, z.B. der Standortsicherung, der KMU-Priorisierung, der Beschäftigung oder von Sektorzielen z.B. im Bereich, Energie, Verkehr, Gesundheitswesen usw., oder der Nachhaltigkeit etc. andererseits?

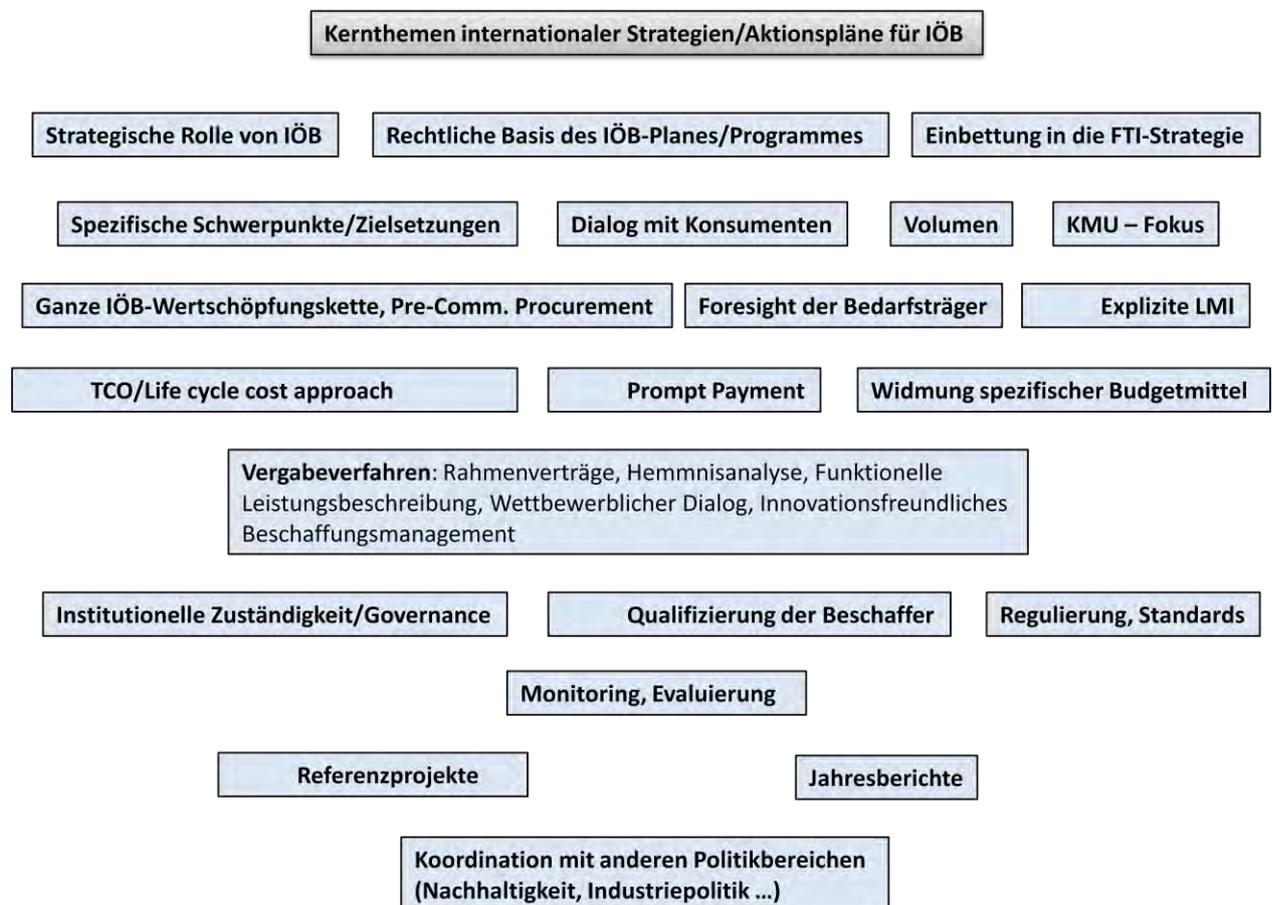
⁵ Handler, H., Das öffentliche Auftragswesen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, WIFO Working Paper 250/2005, Wien, April 2005

Es ist somit mehr als deutlich, dass eine Einbettung von Instrumenten der IÖB eine Fülle von Randbedingungen zu berücksichtigen hat. Die Abstimmung mit angebotsseitiger FTI-Politik – unter Berücksichtigung einer etwas einseitigen Basis der Innovationstheorie - ist nur eine davon; die Schnittmengen mit zahlreichen anderen Politikfeldern ist wahrscheinlich die wahre Herausforderung, ob und inwieweit IÖB-Strategien bzw. IÖB-Aktionspläne in der Praxis die erwarteten Erfolge bringen werden.

3. Die internationale Perspektive: Varianten der Aktionspläne

Aktionspläne für IÖB einzelner Staaten unterscheiden sich erheblich je nach Grad der Verbindlichkeit, Umfang, Einsatz von spezifischen Maßnahmen, speziell gewidmeten Budgetmitteln usw. Sie spiegeln auch die jeweils nationalen Gegebenheiten und Wirtschaftssysteme wider. Darüber hinaus sind die Umsetzungsetappen ständig im Fluss. Für die vorliegenden Aufgaben dürfte es zunächst am zweckentsprechendsten sein, wesentliche Charakteristika aus den Aktionsplänen heraus zu arbeiten und kurz zu zitieren bzw. kommentieren⁶. Details werden bei den einzelnen nachfolgenden Kapiteln behandelt.

Abbildung 6: Die „Landkarte“ der Kernthemen von IÖB-Aktionsplänen



Qu.: Eigene Darstellung

⁶ Ein Überblick mit Links findet sich im Anhang

Kernthemen von Strategien/Aktionsplänen:

- **Strategische Rolle von IÖB**

Die Einbettung und Eingriffsintensität von Strategien/Aktionsplänen für IÖB ist extrem mannigfaltig. Markante Varianten sind:

- UK: Umfassender Aktionsplan und „Commitment“ der Ressorts: Weißbuch 2008 und Vorlagen für Gliederungen der vorzulegenden „Innovation Procurement Plans“ der einzelnen Government Departments
- D: Staat soll die Rahmenbedingungen für Innovationen schaffen, dabei tritt er auf als Förderer, Käufer und Gestalter von Referenzprojekten
- Finnland: Im Parlament beschlossener Aktionsplan (Mai/August 2010) als neue „key policy area“ ...“expanding the scope of innovation policy“
- B/Vlandern: Eigener Aktionsplan (Flanders Action plan on Public Procurement of Innovation, Juli 2008)
- Schweden: Studie und Empfehlungen von VINNOVA 2007
- F: Rapport Stoléru (2007), viele spezifische Dokumente der verantwortlichen Organisationen
- IRL: Bying Innovation – The 10 Step Guide, im: SSTI 2006 – 2013, möglichst für alle Ministerien
- Dk: Danish Programme for User Driven Innovation (Danish Enterprise and Construction Authority)

- **Rechtliche Basis des IÖB-Planes/Programmes**

- D: Beschluss des Ministerrates
- FIN: Im Parlament beschlossener Aktionsplan
- F: Im LME (Loi de modernisation de l'économie (04-08-2008) enthalten

- **Volumen**

- UK: 220 Mrd. Pfund
- D: 250 Mrd. €
- FIN: 23 Mrd. €
- S: 360 (?) SEK
- F: 120 Mrd. €
- IRL : 15 Mrd.€

- NI: 60 Mrd. €
- **Regulierung**
 - UK: Learning from independent regulators – telecoms, water ...
 - D: Koordination mit STEPPIN der EU, verstärkter Einsatz von Standards zu EU-weitem innovativeren öffentlichem Einkauf mit dem Ziel eines EU-Handbuchs für die Beschaffer
 - FIN: Überprüfung der bestehenden und Entwicklung der Regulierungs- und Standardisierungsinstrumente
- **Einbettung in die FTI-Strategie**
 - Überall ein wichtiges, wenn auch neues Element; Ergänzung zu FTI-Förderung
- **Spezifische Schwerpunkte/Zielsetzungen**
 - UK: Serie von Strategy Reports für die neue aktive Industriepolitik (April 2009, Lord Mandelson): Digital Britain, Low Carbon Industrial Strategy, Life Sciences Blueprint, High Value Manufacturing Report – hierin Road Maps
 - FIN: Demand and User driven, auch stark demokratisch bottom-up
 - F: stark KMU orientiert (OSEO und Comité Richelieu)
 - Dk: User Driven Innovation
- **Institutionelle Zuständigkeit/Governance**
 - UK: Koordination durch BIS - Dept. for Business, Innovation and Skills; allerdings: Problem die Beschaffer überhaupt zu identifizieren (z.B.: "UK National Health Service has hundreds of independent trusts")
 - FIN: weitgehend Tekes
 - NI: "PIANOo" ("Around thousand contracting authorities put more than ten thousand tenders on the market yearly. Hundreds of thousands of companies are doing business with Dutch central and local authorities")
 - S: Vinnova
 - F: DGCIS des Wirtschaftsministeriums (minefe), OSEO, OEAP
 - Dk: Danish Enterprise and Construction Authority
- **Widmung spezifischer Budgetmittel**
 - UK: Vouchers für KMU, mit denen diese Forschungsk Kooperationen mit Universitäten erwerben können

- B/VI: Programm für IÖB mit eigenen Budget dotiert, Vergabe wettbewerblich an exzellente Cases für IÖB
 - Dk: Spezifisches Programm für User Driven Innovation, 13,5 Mio. € p.a, insgesamt 54 Mio. €
- **Foresight der Bedarfsträger**
 - UK: Durch jedes Govt. Department, Forward Commitment Procurement (FCP)
 - FIN: Early identification of trends – to be communicated to citizens, companies and the public administration
- **Ganze IÖB-Wertschöpfungskette, Pre-Comm. Procurement**
 - FIN: Comprehensive policy covering the entire trajectory of innovation from invention to commercialization
 - FIN: eigenes Tekes Instrument für Finanzierung und Risk sharing bei Projekten bis proof of functionality
- **Explizite LMI**
 - UK: Einsatz traditioneller direkter F&E-Förderung verknüpft aber mit Nachfrageseite und “targeted on future procurement”
 - D: Koordination mit LMI der EU
- **Streben nach Referenzprojekten**
 - D, S: Marktöffner durch staatliche Referenzprojekte
- **Vergabeverfahren**
 - **Rahmenverträge, Hemmnisanalyse, Funktionelle Leistungsbeschreibung, Wettbewerblicher Dialog, Innovationsfreundliches Beschaffungsmanagement**
 - UK: Organisational incentives – risk aversion prevents spread of new approaches
 - UK: Forcierung von “Competitive Dialogue”, Erfolgsgeschichten z.B. Beschaffung im Rahmen von Olympic Delivery Authority, Department of Health ...
 - UK: Guidance for Innovation friendly Procurement
 - D: Im Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts §97 Abs.4 Satz2 GWB klargestellt, dass für die Auftragsausführung zusätzliche Anforderungen an die Auftragsnehmer gestellt werden können, die u.a. auch innovative Aspekte betreffen. Voraussetzung: Innovative Aspekte stehen im sachlichen

Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand und ergeben sich aus der Leistungsbeschreibung. Funktionelle Beschreibung

- D: Produktneutrale Rahmenverträge als Ergebnis von Dialogen
- FIN: Learning from good practices, municipalities
- NI: PIANOo: “PIANOo offers a platform for all contracting authorities to share problems encountered and to discuss applied solutions. A team of around 20 employees with various backgrounds supports this knowledge network of about 3.000 professionals in public procurement”
- F: Ausnahme im Vergaberecht durch Artikel 26 des LME, Bevorzugung von innovierenden KMU
- IRL: Professionalisierung des Beschaffungsprozesses um die dominante Risikoaversion zu reduzieren
- **Qualifizierung der Beschaffer**
 - UK: “Changing the procurement manual doesn’t necessarily change what happens in practice – need to address the skills of people”
 - NI: PIANOo: “Procurement is more than applying rules. It's really a professional job, however complicated. PIANOo develops new manuals, tools and fact sheets and distributes news, best practices, recent developments and latest jurisprudence translated into practical guidelines. The aim of PIANOo is to enhance professional skills of purchasers e.g. around market, risks, innovative tendering and the interpretation of rules.”
 - D: wichtige Maßnahme
- **TCO/Life cycle cost approach**
 - FIN: Explizit!
- **Prompt Payment**
 - UK: Eigener Link zur entsprechenden Organisation (Prompt Payment Code)
- **KMU – Fokus**
 - In allen Programmen ein Schwerpunkt
- **Dialog mit Konsumenten**
 - FIN: gesamter Teil des Aktionsplans
 - Dk: User driven
- **Koordination mit anderen Politikbereichen (Nachhaltigkeit, Industriepolitik ...)**

- UK: Interlinkages mit Technology Strategy Board; Lord Mandelson's active industrial policy, Reform of National Health Service to improve health outcomes; Transport: low carbon cars; Public Housing: low carbon buildings
- **Jahresberichte**
 - D: Seit 2009 jährlicher „Bericht zur Innovationsorientierung der öffentlichen Beschaffung“
- **Monitoring, Evaluierung**
 - FIN: Monitoring with RTI-Indicators
 - S: Evaluierung des Impacts von IÖB , sollte auch ex post-Evaluierung der Tenders sein
 - F: eigenes „Observatoire“ - Jährliche Berichterstattung durch OEAP

Aus diesem Überblick ist deutlich zu erkennen, dass trotz intensiver Bemühungen und bei Anerkennung unterschiedlichen Fortschrittes sich in den einzelnen EU-Ländern die IÖB-Strategien – vielleicht mit Ausnahme vom UK – noch im Anfangsstadium befinden. Unbestritten ist zwar das große Potenzial, welches die öffentliche Beschaffung birgt, unbestritten ist aber auch, dass das Haupthindernis in der Risikoaversion der – häufig außerordentlich zahlreichen – Beschaffer liegt. So wichtig faire und transparente Vergaberegeln sind, so stellen sie doch eine Regelung der Beharrung dar, gegen welche Beschaffer im Dienste einer unklar definierten „Innovation“ nur ungern verstoßen⁷.

Etwas aufgeschlossener sind Beschaffungsvorgänge in den USA, Japan und Südkorea. Auf diese wird später im Text an entsprechenden Stellen eingegangen. Hervorzuheben ist hier schon das weltweit vorbildliche und häufig nachempfundene SBIR (Small Business Innovation Research)-Programm in den USA, das „New Technology Purchasing Assurance Program“ in Südkorea und die MITI Förderungskonzepte in Japan.

In diesem Sinne formuliert der VINNOVA-Bericht⁸:

⁷ Aus akademischer Sicht ist diese Debatte nicht neu. Es handelt sich um den Konflikt zweier Schulen der Wettbewerbstheorien: „Harvard“ mit dem Konzept einer eher stationären workable competition versus „Chicago“ mit dem Konzept einer evolutionären Sichtweise von Wettbewerb. Die herrschende juristische Praxis steht dem Harvard-Konzept nahe.

⁸ <http://www.vinnova.se/en/Publications/Products/Public-procurement-as-a-driver-for-innovation-and-change/> S. 26

The USA, Japan and South Korea are cited as good examples of innovation-promoting public procurement. Of these, the USA appears to be the world leader. In the USA, procurements of this type are conducted at both Federal and State level. At Federal level, the Department of Defense dominates, but the States also conduct major procurement of innovations. All States have a central procurement function and coordination between procurement agencies in the USA is generally high. On the policy side, all Federal authorities are subject to a system of regulation as to how procurement may be conducted: the *Federal Acquisition Regulation*. This stipulates, for example, that small and medium-sized enterprises are to be given special and favourable consideration. Enterprises owned by women and minority groups are also given scope for certain special treatment. Innovation in itself is not highlighted for its intrinsic value, but is encouraged as a means of achieving social objectives.

In Japan, the Ministry for Economics Trade and Industry (METI, formerly MITI) has developed an integrated and horizontal procurement strategy, under which several technology procurements have been conducted (for example, 3G, introduction of the Internet, introduction of fuel cells). In South Korea, the Ministry of Science and Technology has a similar function. All three countries use pre-commercial procurement of innovations as a strategic tool to create a strong domestic economy for domestic suppliers in areas of national strength.

Nachdem Innovation als ein zentrales Instrument zur Erreichung des Doppelzieles „Hilfe bei der Überwindung der Rezession“ und „Stärkung der längerfristigen Wettbewerbsfähigkeit“ positioniert wird, nimmt es nicht Wunder, dass sowohl die OECD als auch die EU⁹ die nachfragebezogene Innovation als ein Kernthema in ihre Innovationsstrategien eingegliedert haben. Dabei versuchen beide Organisationen das politische Commitment deutlich zu stärken, zentrale Themen für nachfrageorientierte Innovationspolitik in den sonst recht unterschiedlichen nationalen Innovationsplänen zu einem gemeinsamen Nenner zu führen, gute Beispiele hervor zu heben und zur Nachahmung zu empfehlen, die einsetzbaren Instrumente darzustellen und die Facetten von Governance und Evaluierung zu klären. Vermutlich die stärkste Ansage kommt vom Präsidenten der EU Kommission:

“It is time to harness the power of government procurement to promote innovation”
European Commission President, José Manuel Barroso, *The Economist*, December 2009

⁹ Die wichtigsten Links sind:

OECD:

<http://www.oecd.org/dataoecd/45/10/43579557.pdf>

OECD, Demand-led Innovation: Key Messages to the OECD Innovation Strategy, DSTI/IND/STP(2009)3, OECD, 04 Dec 2009

OECD, Demand-Side Innovation Policies: A Comparative Approach, DSTI/IND/STP (2010)1, Paris, 24-25 June 2010 (Draft)

EU:

cordis.europa.eu/innovation-policy/studies/full_study.pdf

www.inno-utilities.org/public/Documents/Inno-Utilities-Book.pdf

<http://www.proinno-europe.eu/page/procurement-innovation>

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/pp_conference_en.htm

4. Volumen

4.1. Methodische Fragen

Fast alle Texte zur öffentlichen Beschaffung im Allgemeinen und zur innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung im Besonderen gehen davon aus, dass das Volumen beträchtlich sei. Genauso einheitlich folgt dann darauf die Feststellung, dass eine genaue Bezifferung wegen verschiedener Ursachen Gründen nicht möglich sei. Aus Gründen der Einfachheit beziehen sich dann viele Länder auf den seit dem Jahr 2002 von der EU kolportierten Prozentsatz, der im Durchschnitt der Länder knapp 17% des BIP (sogar genau 16,3% des BIP) erreichen soll. Wie diese Prozentsätze genau errechnet wurden, wie der Durchschnitt (arithmetisch, gewichtet?) ermittelt wurde, ist aber unklar.

Die Schwierigkeit der Ermittlung wird deutlich, wenn man sich folgende Probleme vor Augen führt:

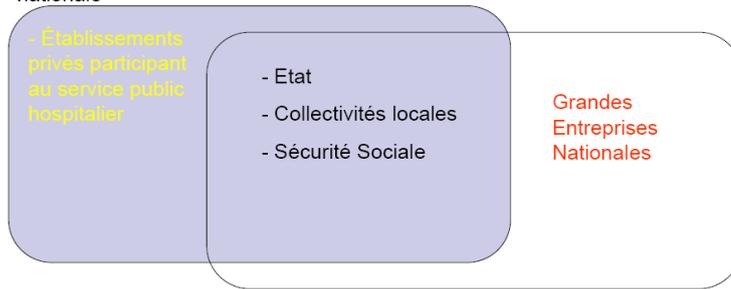
- „Öffentliche Beschaffung“ ist kein verbindlich definierter Terminus. Im EU-Kontext wird dabei im Allgemeinen auf die vergaberechtlichen Grundlagen eingegangen. Juristische Konzepte sind aber nicht einfach auf die ökonomische Erfassung zu übertragen.
- Somit stellt sich die Frage, welche Stelle(n) die Daten erhebt: Eigens eingerichtete Institutionen, Aufsichtsbehörden, bei welchen (teilweise) Meldepflicht über Ausschreibungen/Vergabe besteht, statistische Ämter...
- Selbst bei öffentlichen Ausschreibungen im Oberschwellenbereich gibt es keine vollständige Liste aller Vergabesummen. Die Meldungen sind unvollständig, im Unterschwellenbereich so gut wie gar nicht vorhanden. Mit ähnlichen Problemen ist die TED-Datenbank konfrontiert¹⁰.
- Es ist nicht scharf abgegrenzt, welche monetären Werte bei der öffentlichen Beschaffung anzugeben sind; Ausschreibungssummen bzw. Auftragswerte sind verschieden von Wertgrößen, wie sie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) verwendet werden. Dies aus institutionellen und inhaltlichen Gründen, wie dies u.a. auch die OEAP in Frankreich gemeinsam mit dem INSEE feststellt:

¹⁰ TED – Tenders Electronic Daily, Die Schwellenwerte für Aufträge, ab denen eine Ausschreibung EU-weit veröffentlicht werden muss, sind in EU-Richtlinien festgelegt. Die folgende Tabelle informiert über die Art eines Auftrags und den Auftragswert (Schwellenwert).

Art des Auftrags	Schwellenwert
Öffentliche Bauaufträge	4 845 000 EUR
Dienstleistungsaufträge	193 000 EUR
Lieferaufträge	193 000 EUR
Lieferungen in den Sektoren Wasser, Energie und Verkehr	387 000 EUR
Lieferungen im Sektor Telekommunikation	750 000 EUR
Aufträge, die unter die GATT-Bestimmungen fallen	125 000 EUR

I) Les champs institutionnels sont différents

Champ couvert par les
achats publics comptabilité
nationale



Champ couvert par les
marchés publics
comptabilité publique

Qu.: OEAP, France

- An sich wäre die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR), genauer das auf dem „System of National Accounts“ (SNA1993) beruhende „Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1995“ („ESVG 95-Verordnung“) der geeignete Rahmen für die Erfassung der ÖB im Rahmen des institutionellen Kontos „Staat“. Allerdings kennt das ESVG den Terminus „öffentliche Beschaffung“ nicht explizit. Immerhin kann aber öffentliche Beschaffung durch die Erfassung der öffentlichen Ausgaben zumindest für den „Sektor Staat“ klar ermittelt werden.
- Öffentliche Beschaffung wird aber auch über den Staat im engeren Sinne durch „staatsnahe“ bzw. ausgegliederte Institutionen durchgeführt. Solche Institutionen sind zahlreich und ohne klare Regel nicht taxativ zu erfassen. Listen, welche dieser Institutionen als öffentliche Beschaffer aufzunehmen sind, existieren nur ansatzhaft und nicht trennscharf. Unklar ist dabei vor allem, nach welchem Kriterium diese Einheiten (Gemäß ESVG-Terminologie „Nicht-finanzielle Kapitalgesellschaften“) als durch den Staat beeinflusst gewertet werden.
- Die Verbuchung und Bilanzierung dessen, was diese ausgegliederten Institutionen in ihrem Selbstverständnis als öffentliche Beschaffung interpretieren (Investitionen, Vorleistungen, welche Wirtschaftsgüter, inklusive oder exklusive Löhne und Gehälter von zugekauften Leistungen...?), ist sehr unterschiedlich.
- Die zeitliche Abgrenzung, Periodisierung auf ein Jahr kann ein Problem sein, da sich investive Beschaffungen über längere Zeiträume erstrecken. Weiter ist die zeitliche Relevanz für Buchhaltung bzw. Bilanzierung verschieden von der Relevanz für die VGR.
- Es wird so gut wie nie getrennt, welcher Teil der öffentlichen Beschaffung dem inländischen, welcher dem ausländischen Markt zu Gute kommt.

Die Klagen über standardisierte Erhebungen von öffentlicher Beschaffung sind also weit verbreitet¹¹. Dieser Hintergrund muss angeführt werden, damit die Schwierigkeiten von Abschätzungen des Volumens deutlich werden. Über all die Jahre werden Daten der EU Kommission zitiert, welche die magischen 16,3% des BIP referieren. Wie diese Daten genau berechnet wurden, wurde leider – trotz ihrer scheinbaren Präzision – nie angegeben. Die Basis stammt aus 2002 und wird seither nach wie vor als repräsentativ gehandelt. Nachstehend die Referenztabelle, wobei als Quelle leider nur „Internal Market Directorate General“ (TED database?)¹² angegeben wird:

Tabelle 1: EU- Berechnung der gesamten öffentlichen Beschaffung als Anteil am BIP 1995 – 2002, für EU 15

Table 1	Total Procurement as a Percentage of GDP							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgium	14,38	14,61	14,35	14,37	14,69	14,75	14,91	15,22
Denmark	16,27	16,26	16,51	16,94	17,26	17,39	18,40	18,76
Germany	17,98	17,99	17,45	17,19	17,15	16,99	17,01	17,03
Greece	13,62	12,92	12,69	13,00	12,71	13,55	12,98	12,62
Spain	13,84	12,81	12,76	12,97	12,94	12,73	12,75	13,02
France	17,26	17,32	17,26	16,49	16,35	16,52	16,35	16,62
Ireland	13,54	12,87	12,11	11,95	12,05	12,23	13,25	13,30
Italy	12,58	12,17	12,00	12,12	12,25	12,37	12,69	11,88
Luxembourg	15,49	16,01	14,89	14,43	14,38	13,11	14,25	15,48
Netherlands	20,84	20,51	20,27	20,12	20,21	20,12	20,68	21,46
Austria	18,36	18,15	17,70	17,69	17,77	17,05	16,22	16,46
Portugal	14,14	14,56	14,57	13,85	14,29	13,98	13,91	13,26
Finland	16,25	16,70	16,57	15,96	16,06	15,37	15,72	16,45
Sweden	22,14	20,97	19,99	20,48	20,27	19,40	20,01	20,49
UK	21,68	20,58	18,24	17,79	17,84	17,46	17,89	18,42
EU 15	17,26	16,89	16,33	16,10	16,13	16,02	16,18	16,30

Source: Internal Market Directorate General

Qu.: A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, (Brussels), 03/02/2004, S. 5

11 Besonders klar VINNOVA in Schweden:

Procurement in Sweden

Lack of statistics on public procurements

Despite the fact that public procurement involves very large sums of money and thus has major impact on both the business sector and the public sector, basic information about the scale of public procurement is largely lacking. For example, not even a list of the organisations subject to the legislation exists. Also lacking are reliable data on both what, and how much, is procured and what supplier enterprises are concerned.

According to Statistics Sweden's national accounts, the public sector bought goods and services at a cost of SEK 279 billion and invested SEK 80 billion in 2005. This represents a total of around SEK 359 billion, or 13.4 percent of GDP. However, the figure does not include purchases by public-service corporations and state-owned and municipal enterprises, although they fall within the scope of LOU. On the other hand, certain procurements that are not covered by LOU are included, for example rental payments for premises and certain defence products.

On behalf of NOU, SCB compiles statistics on procurements in Sweden. The procurements that are included in NOU's statistics comprised nearly SEK 128 billion in 2004. However, the statistics only include procurements performed by central government authorities and procurements in the utilities sector, as well as procurements above the threshold values conducted by municipalities and county councils etc., and associated

12 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report_en.pdf

Nachstehend soll nun recht detailliert die Vorgangsweise der Abschätzung für Österreich dargestellt werden¹³:

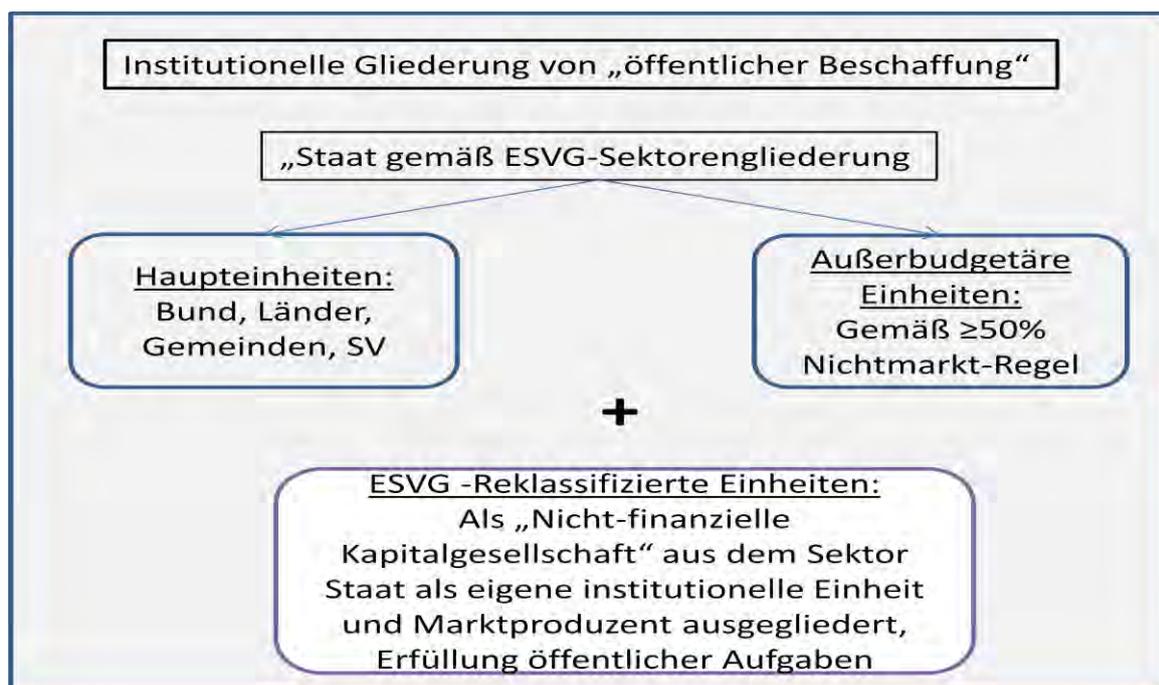
- Zum Begriff „öffentliche Beschaffung“ und dessen Abgrenzung:

Institutionell: Gesamtheit der bei privaten Anbietern auf privatrechtlicher Basis gegen Bezahlung erworbenen Leistungen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben („Einkäufe des Staates“) durch

- öffentliche Rechtsträger (Gebietskörperschaften und Selbstverwaltungskörper, wie z.B. Sozialversicherung), →Haupteinheiten
- ausgegliederte Rechtsträger (ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die gemäß VGR im Sektor Staat verblieben sind), → Außerbudgetäre Einheiten und
- Unternehmen mit öffentlichem Auftrag: Waren „immer schon „ eigene Rechtsträger oder wurden ESVG reklassifizierte Einheiten (mit eigener Rechtspersönlichkeit und als Marktproduzenten, die z.B. durch die öffentliche Hand mehrheitlich beherrscht oder subventioniert werden). → ESVG-reklassifizierte Einheiten inkl. früher schon bestehende eigene Rechtsträger.

Schematisch dargestellt:

Abbildung 7: Öffentliche Beschaffung nach institutionellen Kriterien der VGR



Qu.: Eigene Darstellung

Gemäß „Statistik Austria“ werden diese Einheiten präziser definiert¹⁴:

13 Herrn Dipl.Ing. Walter Stübler, Statistik Austria sei herzlich für seine Hilfe gedankt, Fehler bleiben bei den Autoren

14 http://www.statistik.at/web_de/static/zuordnung_einer_einheit_zum_sektor_staat_030827.pdf

„Haupteinheiten“ sind:

Übersicht 1 Teilsektoren des Sektors Staat

Teilsektoren des Sektors Staat	Öffentliche Rechtsträger
S.1311 Bund (Zentralstaat)	Bund, Bundesfonds, Bundeskammern, Akademie der Wissenschaften, Österreichische Hochschülerschaft und ausgegliederte Bundeseinheiten
S.1312 Länder	Länder ohne Wien, Landesfonds, Landeskammern und ausgegliederte Landeseinheiten
S.1313 Gemeinden	Gemeinden mit Wien, Gemeindefonds, Gemeindeverbände und ausgegliederte Gemeindeeinheiten
S.1314 Sozialversicherung	Sozialversicherungsträger

Budget - Statistics transcoded to ESA/ESVG 95, code p. 13 and COFOG15 (Classification of Functions of Government: UN, OECD, Eurostat)

„Außerbudgetäre Einheiten“¹⁶ (Units outsourced with own legal status but belonging to the sector state, non ESA 95 - relevant outsourced units) sind:

Neben den „Haupteinheiten“ existieren auch zahlreiche außerbudgetäre Einheiten, die auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene als eigene juristische Personen geschaffen worden sind. Sie werden – nach ihrer „Identifizierung“ als institutionelle Einheit – auf ihre „Art“ der Produktionstätigkeit untersucht („Markt“ oder „Nichtmarkt“). Die Klassifizierung erfolgt ausschließlich anhand der 50%-Regel. Fallweise wird auch die Gültigkeit der Klassifizierung pro Einheit im Zeitablauf überprüft, aus Ressourcengründen allerdings nur in mehrjährigem Abstand. Die vollständige Liste der zum Sektor Staat gerechneten Einheiten ist auf der [STAT-website](#) zu finden; sie wird jährlich aktualisiert.

„ESVG-reklassifizierte Einheiten und früher bestehende öffentliche Nicht-finanzielle Kapitalgesellschaften“ oder auch: „Unternehmen mit öffentlichem Auftrag“, sind Nicht-finanzielle Kapitalgesellschaften: Für eine ESVG95-relevante Ausgliederung (aus dem Sektor Staat hinaus) müssen zwei Kriterien erfüllt sein: Bei der Einheit handelt es sich um eine institutionelle Einheit (Selbständigkeit, vollständige Rechnungsführung etc.) und die Einheit ist/wird ein Marktproduzent. Auch die erwähnten schon früher bestehenden rechtlich selbständigen Nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften (Post, Bahn) gehören in diese Kategorie (ESA 95 outsourced Units, code p.11, 12: Public corporations which were „always“ non-financial capital corporations ; Reclassification of „public“ units to „non-financial capital corporations“); Für diese Einheiten gibt es weder eine verbindliche Liste noch eine scharfe Abgrenzung/Zuordnung. Sie werden mit Einschränkungen doch für die öffentliche Beschaffung mit einbezogen, da sie öffentliche Aufgaben wahr nehmen und in häufig Zutritts-resistenten Märkten tätig sind.

Sachliche Abgrenzung öffentlicher Beschaffung:

"Einkäufe des Staates,, deshalb:

- Vorleistungen (Beschaffung von Gütern und zugekauften Dienstleistungen zur Erbringung öffentlicher Leistungen)
- Investitionen

¹⁵ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-022/EN/KS-RA-07-022-EN.PDF

¹⁶ Eine vollständige Liste der zum Sektor Staat gerechneten Einheiten findet sich unter: **Fehler! Hyperlink-Referenz ungültig.** www.statistik.at%2Fweb_de%2Fstatic%2Fsektor_staat_einheiten_stand_september_2009_023452.xls&ccv=130&cnid=302398&ISN=D2EEC2A4069E4B75B61FC92277AF0ED6&type=404&ct=12

- Also nicht: Löhne, Abgaben, Transfers/Subventionen, Landkäufe, Kauf oder Miete von Gebäuden, Konzessionserteilungen etc.

4.2. Ablauf der Quantifizierung für Österreich 2008

Auf der Basis der vorstehend skizzierten Methodik wurde 1.) eine **Abschätzung des Volumens der öffentlichen Beschaffung in Österreich für das Jahr 2008**, 2.) dann eine **volkswirtschaftliche Wirkungsanalyse** durchgeführt.

Ad 1.) Es muss betont werden, dass es sich um eine **Schätzung nur der Größenordnung des Volumens der ÖB** handelt. Die Anzahl der aus dem Sektor Staat ausgegliederten Einheiten („öffentliche Unternehmen“), die wegen ihrer öffentlichen Aufgabenerfüllung in die Schätzung aufgenommen wurden, deren Angaben in den Bilanzen (Investitionen, Umsatz) so wie die Periodisierung dieser Ansätze lassen noch erhebliche Spielräume nach oben und unten offen. Man muss offen aussprechen, dass hier eine gewisse Subjektivität Platz greifen musste. Diese könnte erst verringert werden, wenn verbindliche (internationale) Standards vorgegeben werden.

Im engsten Verständnis (Haupteinheiten: Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung so wie „außerbudgetäre Einheiten“) beträgt das Volumen Österreichs¹⁷ von öffentlicher Beschaffung 2008 im Inland und Ausland rund € 16 Mrd. („Güter“ = Vorleistungen: € 12,86 Mrd. €, Investitionen: € 3,10 Mrd.) oder 5,6 % des BIP. Von den gesamten Vorleistungen von 12,86 Mrd. € fließen 8,16 Mrd. € ins Inland.

In einer weiteren Abgrenzung werden die Volumina der ESVG-reklassifizierten Einheiten, also „ausgegliederte öffentliche Unternehmen“, gemäß folgender Vorgangsweise geschätzt: Es handelt sich um Unternehmen mit zumindest zum Teil „öffentlichem Auftrag“, Sie sind „nicht-finanzielle Kapitalgesellschaften“ wie z.B. ASFINAG, ÖBB oder Post. Diese Unternehmen mussten identifiziert werden. Dazu wurde u.a. der Ausgliederungsbericht¹⁸ des BMF herangezogen und die dort angeführten ausgegliederten Unternehmen mit der Liste von Statistik Austria („Liste der außerbudgetären Einheiten“) verglichen, damit nicht Unternehmen ev. nochmals angeführt werden, welche in den ESVG-Konten bereits enthalten waren. Ergänzend wurden auch noch Listen z.B. des Österreich Konvents aus 2003¹⁹ herangezogen. Aus dieser Selektion entstand unten stehende Liste. Für diese Unternehmen wurden die Investitionen erhoben, Großteil unter zu Hilfenahme des Ausgliederungsberichts so wie aus den Geschäftsberichten und Jahresabschlüssen. Weiter wurden die Vorleistungen oder Güter analog wie bei den Haupteinheiten berechnet. Die Vorleistungen (Güter) wurden auf Basis der Erlöse und Erträge ermittelt. Aus den Umsatzerlösen und betrieblichen Erträgen wurden zunächst die Bruttoproduktionswerte (BPW) ermittelt, indem z.B. Umsätze aus Kapitalerträgen oder Veräußerungserlöse aus den Umsatzfiguren abgezogen wurden. Sodann wurde

¹⁷

http://www.statistik.at/web_de/static/struktur_der_einnahmen_und_ausgaben_des_staates_konsolidiert_jahresdaten_019897.pdf

¹⁸ BMF, Bericht gemäß §35 BHG, Ausgliederungen und Beteiligungen des Bundes, BMF, Wien, April 2009

¹⁹ Österreich-Konvent; Ausschuss 7, 2. Oktober 2003, Ausgegliederte Rechtsträger und Quelle: Kucsko-Stadlmayer, Grenzen der Ausgliederungen, 15. ÖJT, 2003, so wie interne Listen des Rechnungshofes

mithilfe der Daten der jeweiligen Branchen aus der Leistungs- und Strukturhebung²⁰ – der Wertschöpfungsanteil (Nettoquoten)ermittelt (BPW – Wertschöpfung = Vorleistung). Schließlich wurde der Anteil der heimischen Vorleistung gemäß der Input-Output Tabelle (2006) errechnet.

Als Ergebnis dieses – recht großen – Bereiches der Unternehmen mit öffentlichem Auftrag ergibt sich für deren Volumina der öffentlichen Beschaffung: Investitionen 6,77 Mrd. €, Güter 17,41 Mrd. €, Volumen insgesamt: 24,18 Mrd. €. Der Anteil der im Inland beschafften Güter beträgt 11,05 Mrd. € (von den 17,41 Mrd. €).

Tabelle 2: Öffentliche Beschaffung von ausgegliederten Unternehmen mit eigenem Rechtsstatus („ESVG-reklassifizierte Unternehmen) in Österreich 2008

	Unternehmen	Investitionen In Mio €	Umsatzerlöse in Mio. €	BPW in Mio. €	Vorleistung in Mio. €	Heimische Vorleistung in Mio. €
1	ÖBB	2.528,80	4.874,10	4.874,10	3.462,45	1.851,71
2	SCHIG	0,20	5,40	5,39	3,83	2,05
3	BIG	171,50	735,10	597,77	258,56	229,29
4	Österreichische Bundesforste	17,00	260,80	232,57	170,02	156,58
5	Landwirtschaftliche Bundesversuchsanstalten GmbH	1,10	7,20	4,76	1,48	1,07
6	Austro Control GmbH	22,90	216,10	80,19	19,88	13,87
7	Bundestheater GmbH	1,50	53,00	27,62	13,16	9,19
8	Wiener Staatsoper	3,20	94,10	49,04	23,37	16,31
9	Volkoper Wien GmbH	1,50	43,20	22,51	10,73	7,49
10	Bundestheater Konzern	10,00	197,70	103,03	49,10	34,26
11	Schloss Schönbrunn Kultur und Betriebs GmbH	4,40	32,40	16,88	8,05	5,62
12	Schloss Schönbrunn Tiergarten	2,00	15,20	7,92	3,77	2,63
13	Spanische Hofreitschule	0,80	7,70	4,01	1,91	1,33
14	Austria Film und Video GmbH	-	0,05	0,03	0,01	0,01
15	Austria Wirtschaftsservice GmbH	1,70	95,10	65,63	35,71	23,92
16	Statistik Austria	2,10	67,60	44,65	13,86	10,06
17	Austria Tech Gate	0,10	1,10	0,73	0,23	0,16
18	Graz Köflacher Bahn Busbetrieb GmbH	4,10	26,50	26,43	18,78	10,04
19	Internationales Amtssitz und Konferenzzentrum	3,30	13,50	9,32	5,07	3,40
20	Monopolverwaltung	0,40	3,50	2,81	1,56	0,78
21	Österreichische Industrieholding	27,70	2,70	1,86	1,01	0,68

²⁰ http://www.statistik.gv.at/web_de/static/leistungs- und strukturstatistik 2008 - hauptergebnisse oenace 2008 049978.pdf

22	Österreichische Mensen BetriebsgesmbH	0,70	16,30	13,10	7,26	3,63
23	Wiener Zeitung	0,10	18,60	14,27	6,79	3,68
24	TELEKOM	851,00	5.170,30	3.168,68	1.240,26	503,91
25	ASFINAG	1.000,00	2.011,00	2.005,74	1.424,83	762,00
26	BEWAG	28,26	242,80	177,90	136,27	94,73
27	Energie AG Oberösterreich	110,10	1.520,10	1.113,78	853,16	593,06
28	Linz AG	171,98	571,96	419,08	321,01	223,15
29	Energie Steiermark AG	103,42	1.312,59	1.295,09	992,04	689,60
30	EVN AG	415,70	2.727,00	2.709,50	2.075,48	1.442,74
31	Vbg Illwerke AG	90,44	192,00	140,68	107,76	74,91
32	KELAG	119,20	1.182,00	866,05	663,40	461,15
33	Salzburg AG	147,30	1.332,51	976,33	747,87	519,87
34	TIWAG	81,51	1.157,90	848,40	649,87	451,75
35	Wien Energie	302,90	2.488,90	1.823,62	1.396,89	971,03
36	Verbund	445,10	3.744,70	2.743,75	2.101,71	1.460,98
37	Österreichische Post AG	102,90	2.441,40	1.496,24	585,65	409,95
	Gesamt	6.774,91			17.412,77	11.046,60

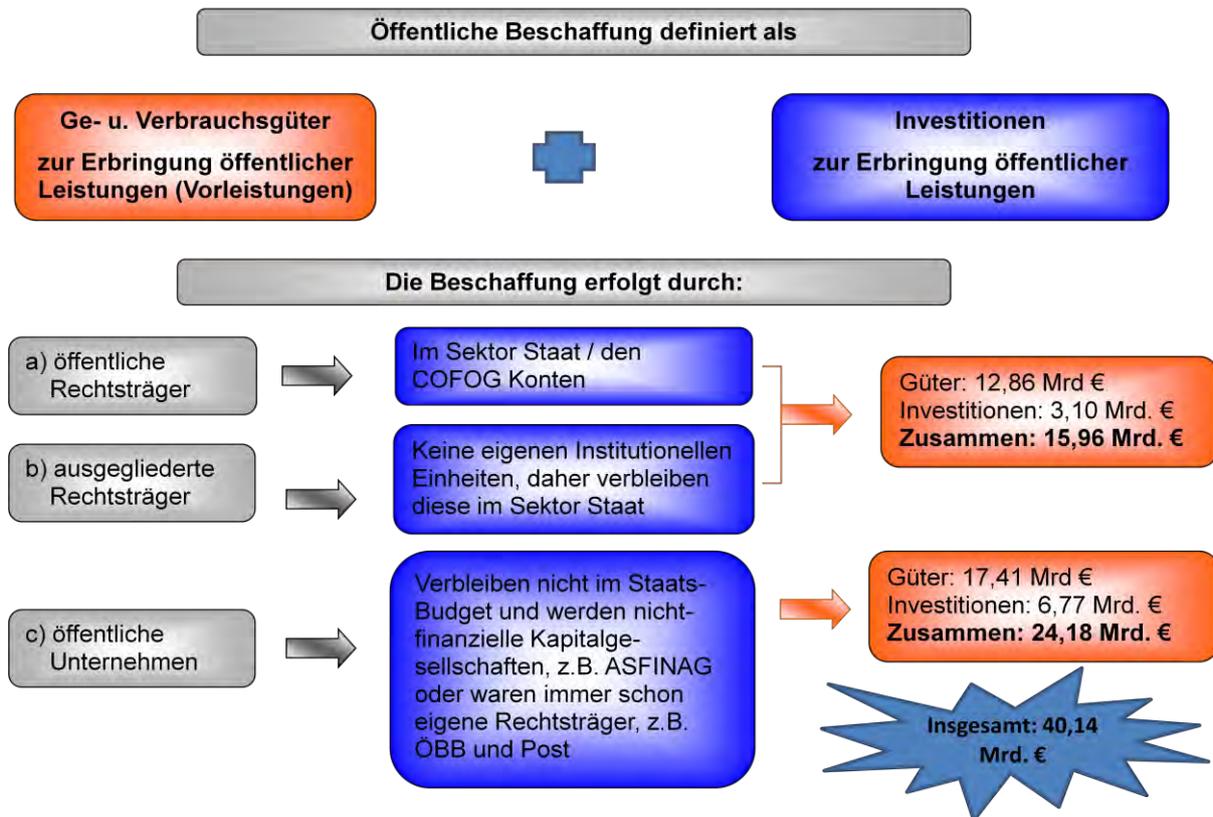
Qu.: eigene Berechnungen auf Basis: Ausgliederungsbericht des BMF, Leistungs- und Strukturhebung, Geschäftsberichte der Unternehmen, Input/Output-Tabelle 2006

Für die 3 Bereiche zusammen ergibt sich ein Volumen der öffentlichen Beschaffung von 14,2 % des BIP oder € 40,14 Mrd. €.

Die gesamte Vorgangsweise kann noch einmal vereinfacht in folgendem Schema dargestellt werden:

Abbildung 8: Schema der Abschätzung des Volumens der öffentlichen Beschaffung in Österreich 2008 gemäß VGR-Prinzipien

Systematik der öffentlichen Beschaffung: Abgrenzungen, Erhebungsprozedur, Schätzgrößen 2008



Qu.: Eigene Darstellung

Ad 2.) *Volkswirtschaftliche Wirkungsanalyse*

Über diese Abschätzung der Volumina von öffentlicher Beschaffung hinausgehend, ist es auch noch interessant zu ermitteln, welche volkswirtschaftlichen Wirkungen von diesen Volumina ausgehen. Dazu dient die volkswirtschaftliche Wirkungsrechnung. Diese interessiert sich im Kern für die Wirkungen auf die inländische Wertschöpfung und der damit zusammenhängenden Beschäftigung. Durch die wirtschaftliche Verflechtung lösen Investitionen und Umsätze der öffentlichen Beschaffung auch bei den mit ihnen verflochtenen Einheiten (Unternehmen) – am heimischen Markt - weitere Investitionen und zusätzliche Käufe aus. Damit entsteht zusätzlich zu der aus der öffentlichen Beschaffung direkt abzuleitenden Wertschöpfung und direkten Beschäftigung noch weitere, indirekte Wertschöpfung und Beschäftigung. Im Wirtschaftskreislauf werden über diese direkten und indirekten Wirkungen aber weitere Investitions-, Konsum- und Beschäftigungseffekte induziert. Der zusammengefasste Gesamteffekt ist also multiplikativ höher.

Technische Erklärung:

Mithilfe einer Input-Output Analyse, werden nicht nur die direkten Vorleistungen der betrachteten Unternehmen, sondern auch indirekte Verflechtungen berücksichtigt. Dies bedeutet, dass neben den entstehenden direkten Effekten eine Reihe weiterer wirtschaftlicher Auswirkungen in Betracht zu ziehen sind, welche sich aufgrund von sektorenübergreifenden Wirtschaftsverflechtungen ergeben. Beispielsweise führt eine

zusätzliche Nachfrage nach End- oder Intermediärprodukten zu einer Steigerung der direkten Nachfrage nach Inputs. Diese Inputs müssen in anderen Sektoren produziert werden und führen so zu weiterer Nachfrage. Der damit verbundene Umsatzanstieg bei den Unternehmen führt durch weitere Beschäftigung zu einem vergrößerten Einkommen von Arbeitern und Angestellten in jenen Sektoren, aus denen Vorleistungen bezogen werden. Damit steigen die Haushaltseinkommen und in Folge wieder die Konsumausgaben (induzierter oder sekundärer Wertschöpfungseffekt).

Wertschöpfung wird allgemein als „die in den einzelnen Wirtschaftsbereichen erbrachte wirtschaftliche Leistung“ definiert. Der Begriff der Wertschöpfung drückt demnach aus, dass im jeweiligen Bereich etwas mit Wert entstanden ist. Betrachtet man ein Unternehmen, so ergibt sich der Wert aus der Differenz zwischen dem Output des Unternehmens und den verarbeiteten Vorleistungen (Input). Somit errechnet sich die Wertschöpfung der Unternehmen aus den Umsätzen bzw. Bruttoproduktionswerten abzüglich der bezogenen Vorleistungen. Die Summe der Wertschöpfungen aller österreichischen Unternehmen ergibt das Brutto-Inlandsprodukt zu Marktpreisen. Neben der Wertschöpfung ist die zweite bedeutende Komponente, welche die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Unternehmen ausmacht, die Schaffung und der Erhalt von Arbeitsplätzen. Unternehmen schaffen und erhalten in mehrfacher Hinsicht Arbeitsplätze. Einerseits beschäftigen sie direkt Arbeitskräfte, andererseits schafft und sichert die Nachfrage nach Vorleistungen indirekt Arbeitsplätze in den Zulieferbetrieben. In weiterer Folge werden durch die Entlohnung von Beschäftigten und die damit verbundene Kaufkraft Arbeitsplätze gesichert (sekundäre Effekte).

Als methodische Grundlage und Berechnungsbasis wird das Input-Output-Modell von Leontief herangezogen. Das Leontief-Modell beruht auf einer Analyse der Ströme von Gütern und Dienstleistungen zwischen den produzierenden und verbrauchenden Sektoren einer Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitraum. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, mit welchem Einsatz von Faktoren (Input) die einzelnen Zweige einer Volkswirtschaft ihre Produkte (Output) herstellen. Mit Hilfe der Inversion ist es möglich, die direkten und indirekten Auswirkungen, die von einer Veränderung der Endnachfrage auf die Produktion der einzelnen Wirtschaftszweige ausgehen, zu quantifizieren. Diese Vorgehensweise lässt die durch eine Änderung der endnachfrageinduzierten Folgereaktionen beim Einkommen und beim privaten Verbrauch, wie sie z.B. in der Keynes'schen Multiplikatortheorie zum Ausdruck kommen, unberücksichtigt. Die Vernachlässigung dieser multiplikator-induzierten Effekte im traditionellen Leontief-Modell wird bei den empirischen Input-Output-Analysen als Mangel empfunden. Mit einer Modellerweiterung wird versucht diesbezüglich Abhilfe zu schaffen. Durch die Verbindung einer sog. Matrix der Verbrauchsmultiplikatoren mit der traditionellen Leontief-Inversen ergibt sich eine erweiterte inverse Matrix, die neben den Produktionseffekten im Sinne von Leontief auch die Einkommenseffekte im Sinne von Keynes misst (vgl. PISCHNER et al. 1976)²¹. Diese Berechnungsmethodik

²¹ Die Budget- bzw. Bilanzgleichung für jeden der n Sektoren einer Volkswirtschaft lautet gemäß Leontief

$$(1) \sum_{j=1}^n x_{ij} + y_i = x_i \text{ in der Matrixschreibweise lautet dann (1)}$$

$$(1a) \sum_{j=1}^n x'_j + y = x \quad \text{mit } x'_j = (x_{1j}, \dots, x_{nj}) \text{ . Die Verhaltensgleichung des Modells besteht aus den Produktionsfunktionen:}$$

$$(2) x_{ij} = a_{ij} \times x_j \text{ mit } i = 1, \dots, n \text{ für alle } j = 1, \dots, n \text{ und den Input-Koeffizienten } a_{ij}$$

Gleichung (2) lautet in Matrixform

$$(2a) \sum_{j=1}^n x'_j = A \times x \quad \text{. Setzt man (2a) in (1a) ein, ergibt sich die Leontief'sche Gleichung}$$

$$(3) x = A \times x + y \quad \text{. Es gilt für alle Input-Koeffizienten}$$

$$(4) 0 \leq a_{ij} < 1 \quad \text{. Die Lösung des Modells lautet:}$$

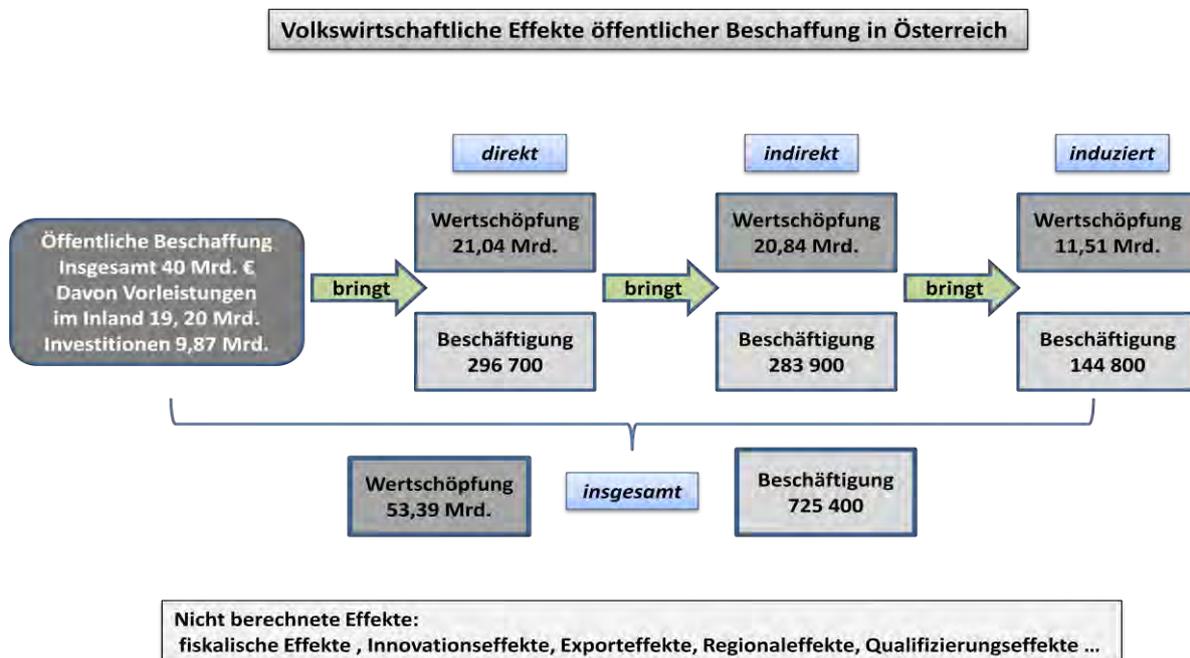
$$(5) x = (E - A)^{-1} \times y = C \times y \quad \text{mit } E = \text{Einheitsmatrix und } C = \text{Leontief-Inverse.}$$

gewährleistet eine Einschätzung der Bedeutung der öffentlichen Beschaffung als Teilbereich der österreichischen Gesamtwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Die ermittelte Wertschöpfung kann als Teil des Brutto-Inlandsproduktes interpretiert werden. Basis der Berechnungen sind die Input-Output Tabellen aus dem Jahr 2005, da eine rezentere Version derzeit nicht vorliegt. Es wird angenommen, dass sich die Vorleistungsverflechtungen im Zeitverlauf nicht verändert haben. Die dargestellten Effekte der öffentlichen Beschaffung beziehen sich immer auf den Branchenmix der Beschaffung, d.h. im gewichteten Mittel der produzierenden und dienstleistenden Unternehmen.

Rechenergebnis:

Im Rahmen der ÖB werden 30,27 Mrd. Güter und Leistungen („Vorleistungen“) insgesamt gekauft, davon 19,20 Mrd. im Inland. Ebenso werden 9,87 Mrd. investiert. Mit den 30,27 Mrd. öffentlichen Beschaffungen entsteht nach Abzug der Vorleistungen eine Wertschöpfung von 21,037 Mrd., welche durch 296 700 Beschäftigte erbracht wird. Durch die Beauftragung von Ketten von heimischen Firmen werden durch diesen „Erstrundenimpuls“ nochmals 20,842 Mrd. an indirekter Wertschöpfung bewirkt und werden nochmals 284 000 Arbeitsplätze gesichert. Nachdem aber Firmen und Konsumenten durch diese Wirtschaftsaktivitäten weiterhin zu Investition und Konsum veranlasst werden, induzieren die bisherigen Geldflüsse nochmals 11,5 Mrd. an Wertschöpfung und 145 000 Arbeitsplätze. Summa Summarum löst also die öffentliche Beschaffung eine gesamte Wertschöpfung von 53,4 Mrd. und eine Beschäftigung von 725 500 Arbeitsplätzen aus. Im nachfolgendem Schaubild zusammengestellt:

Abbildung 9: Direkte, indirekte und induzierte Effekte öffentlicher Beschaffung in Österreich 2008



Qu.: eigene Darstellung

Durch die Multiplikation der Leontief-Inverse $(E - A)^{-1}$ mit dem Endnachfragevektor ΔC_0 lässt sich die zusätzlich induzierte Bruttoproduktion ΔX_0 berechnen.

$$(6) \Delta X = (E - A)^{-1} \times \Delta C$$

Innovationsimpulse durch IÖB

Welche Projekte öffentlicher Beschaffung tatsächlich innovativ sind, ist eine nicht klar zu beantwortende Frage. Dies folgt aus den unscharfen Klassifikationen und Abgrenzungen von F&E bzw. Innovationen. Bislang gab es in Österreich noch kein Screening von Ausschreibungen, in welchem der jeweilige Innovationsgehalt abgefragt worden wäre.

Leitlinien dafür müssten aus den Manuals abgeleitet werden.

Abbildung 10: Prinzipielle Vorgangsweise zur Ermittlung des Innovationsgehalts öffentlicher Beschaffung



Qu.: eigene Darstellung

IÖB und F&E-Ausgaben:

Die Ausgaben für F&E (öffentlich, Unternehmen, Ausland) erreichen in Österreich rund 8 Mrd. €. Zu dieser Größenordnung können die Volumina von IÖB in Relation gesetzt werden. Bei einem Anteil von nur 3% des Gesamtvolumens von ÖB wären dies schon 1,2 Mrd. €, bei 5% dann 2 Mrd. €. Würden diese Summen zu den bisher erfassten F&E-Ausgaben hinzu gerechnet, käme Österreich auf eine attraktive F&E-Quote, mit welcher die EU-Ziele von EU 2020 leicht erreichbar wären. Ohne jeden Zweifel wäre aber jedenfalls eine strategische Ausrichtung für dieses IÖB-Volumen angebracht.

Fazit:

Gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise ist es wichtig, dass sich die Innovationspolitik nicht nur auf Fördermaßnahmen konzentriert, sondern auch stärker den Markt für innovative Güter und Dienstleistungen berücksichtigt. Hier kann die öffentliche Hand über ihre öffentliche Beschaffung eine Vorreiterrolle zu spielen. In der Tat geht es hierbei um ein gewaltiges Volumen. Die öffentliche Beschaffung insgesamt wird in Österreich für 2008 auf 40,14 Mrd. € oder 14,2 % des BIP geschätzt. Gemäß internationalen Proportionen werden dafür rund 2 – 5 % oder 800 Mio. – 2 Mrd. € für innovative Beschaffung aufgewendet. Dieser Anteil entspricht bis zu einem Viertel der gesamten Ausgaben für F&E. Mit 40 Mrd. € wird weiter durch dieses innovationsfördernde Beschaffungsvolumen direkt und indirekt eine Wertschöpfung von über 50 Mrd. € generiert. Damit

wird auch ein heimischer Arbeitsmarkt von über 700 000 Beschäftigten gesichert. Dies ist zunächst konjunkturpolitisch von größter Wichtigkeit. Darüber hinaus ist der gezielte Einsatz von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung (IÖB) ein wichtiger Pfeiler für die Wettbewerbsfähigkeit und das zukünftige Wirtschaftswachstum Österreichs.

5. Orientierung für IÖB, die IÖB-Wertschöpfungskette und vorwettbewerbliche IÖB

Allein auf Grund des gewaltigen Volumens der öffentlichen Beschaffung, insbesondere in Perioden von Budgetkonsolidierung, ist der Einsatz von öffentlicher Beschaffung für Innovationspolitik unbestritten. Als quantitatives Ziel wird folgende Größenordnung vorgeschlagen:

„2% der der Ausgaben für öffentliche Beschaffung sollten für Innovation und vorwettbewerbliche Beschaffung gewidmet werden (European Research Advisory Board)“, in anderen Quellen wird sogar von 10% gesprochen.

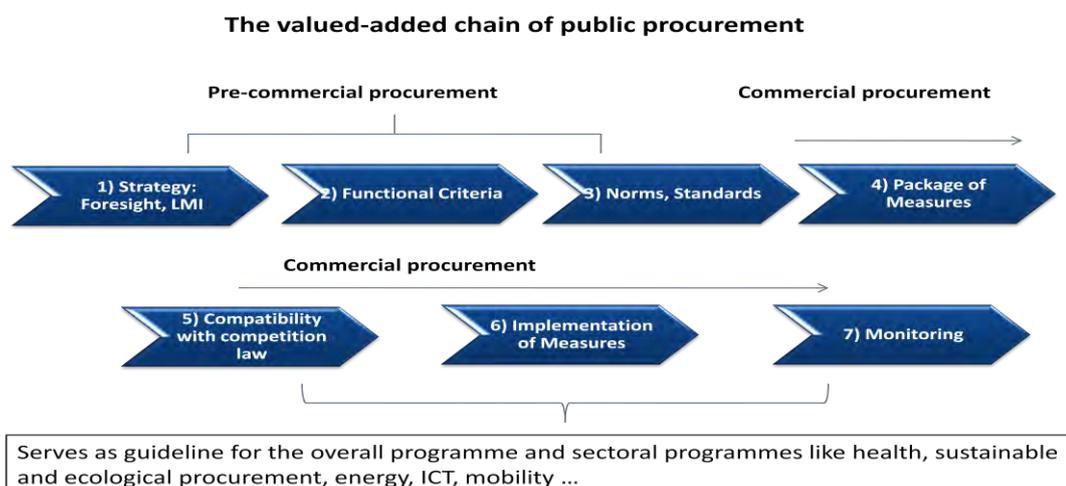
Die wachsende Anzahl von konkreten IÖB-Strategien/Aktionsplänen bestätigt jedenfalls den Wunsch, die öffentliche Beschaffung stärker zur Erreichung von Innovationsaufgaben heran zu ziehen. Es ist aber deutlich erkenntlich, dass ganz spezifische Zielsetzungen für IÖB-Strategien/Pläne noch von großer Unsicherheit gekennzeichnet sind. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass den an sich recht autonomen Märkten kein direktives Zielbündel vorzuschreiben ist; zum anderen sind auch FTI-Strategien oft nicht explizit, was die Zielkonkretisierung angeht.

Ein internationaler Überblick belegt, dass sich die IÖB-Strategien in zwei Verankerungen am sichersten fühlen:

- Erstens, wenn es um die in den FTI-Strategien ohnedies schon festgelegten Stärkefelder/„Lead Markets“ geht,
- zweitens, auf der Ebene von „Cases“, also ad hoc projektbezogenem Einsatz von öffentlicher Beschaffung (auch?) im Dienste von Innovation. „Good practices“ können allerdings als solche erst im Nachhinein identifiziert werden.

Vermutlich haben Setzungen von Prioritäten bzw. explizite Ziele anzugeben, in welcher Phase der öffentlichen Beschaffung sie wirken sollen. Eine systematische Orientierung von IÖB sollte alle Segmente einer vollständigen Wertschöpfungskette betrachten.

Abbildung 11: Umfassende IÖB-Wertschöpfungskette



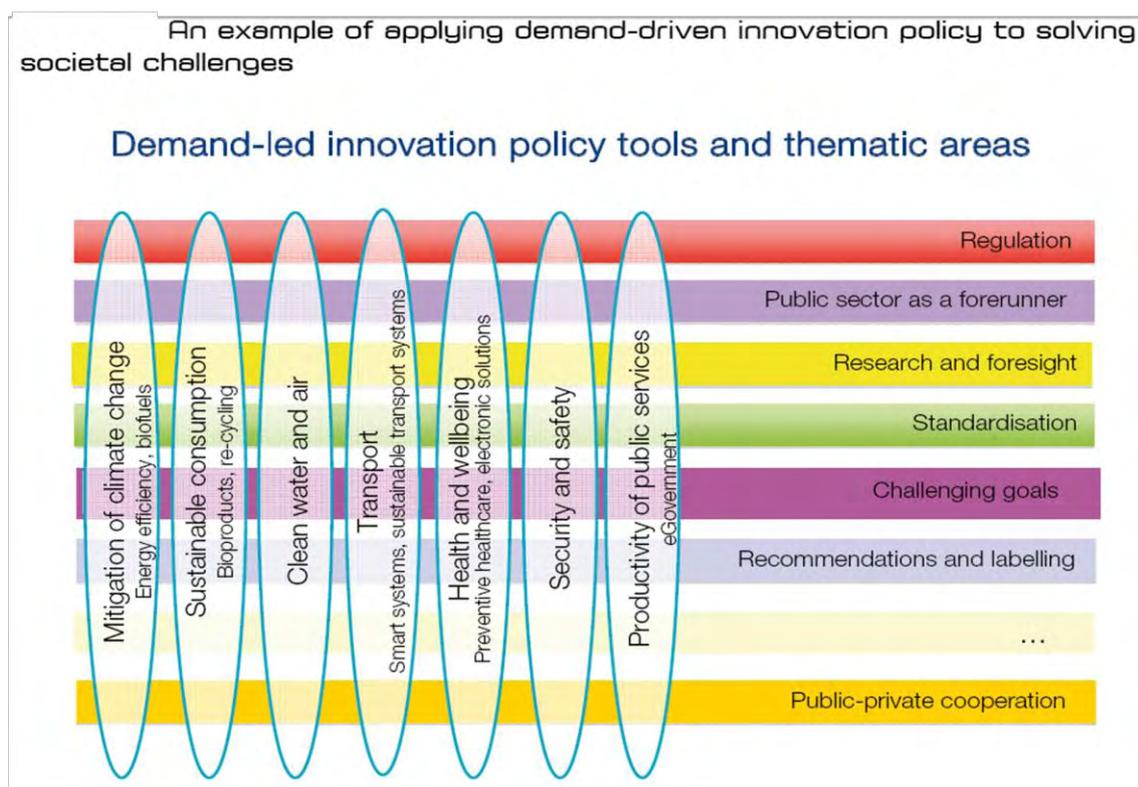
Qu.: Eigene Darstellung für OECD- Konferenz, 27 Mai 2010

In diesem weiteren Verständnis können auch Orientierungen für IÖB besser justiert werden. Ganz grob gesprochen ist es angebracht, eher am Beginn der Wertschöpfungskette thematische Ziele zu formulieren. Diese sollten einen Konnex mit gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Zielen haben. Hingegen bei der kommerziellen Beschaffung wird mehr den Marktmechanismen Vorrang einzuräumen sein. Dies bedeutet natürlich nicht, dass für artikuliert öffentliche Bedarfslagen nicht auch entsprechende Märkte zu generieren sind.

In der vorwettbewerblichen Beschaffung können schon die Weichen für den Beschaffungsvorgang selbst gestellt werden. Gelingt es die nationale FTI-Strategie mit vorwettbewerblicher Beschaffung (Pre-commercial Procurement) zu verbinden, dann entsteht eine durchgängige Kette mit Fokus auf Schlüsseltechnologien und Kompetenzfeldern. Solche Felder sind z.B.: Mobilität und Verkehr, Life Sciences, Nachhaltigkeit, Umwelt, Energie, IKT und neue Materialien usw. Diese Felder sollten sich durch den Einsatz öffentlicher Beschaffung zu zukünftigen Leitmärkten entwickeln. Auf dieser strategischen Linie bewegt sich seit Jahren die „Leitmarktinitiative“ der EU.

Im finnischen Aktionsplan findet sich dieser Brückenschlag zwischen gesellschaftspolitischen Zielen und innovationspolitischen Prioritäten:

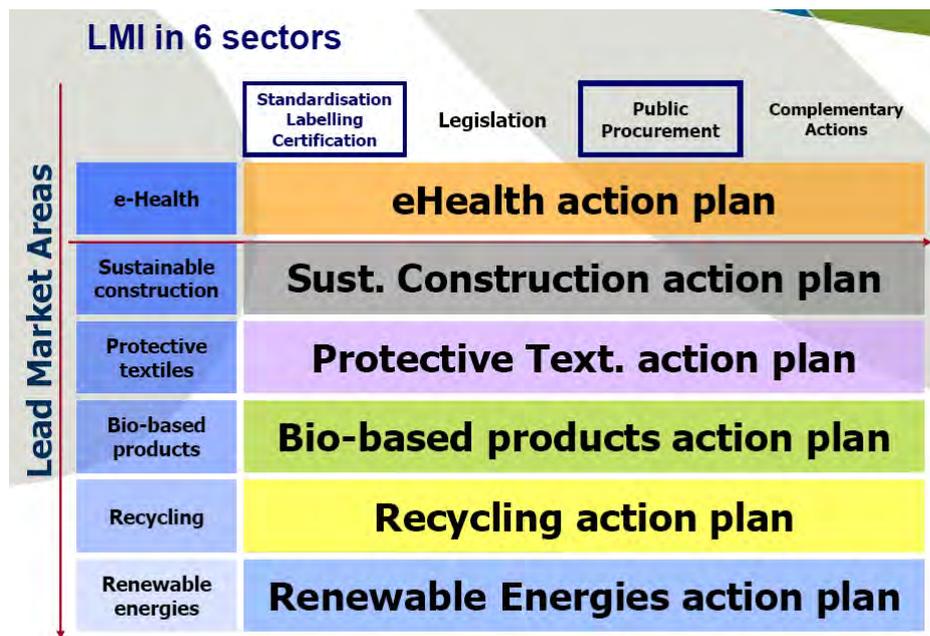
Abbildung 12: Nachfrageseitige Innovationspolitik und gesellschaftliche Ziele in Finnland



Qu.: http://www.tem.fi/files/27547/Framework_and_Action_Plan.pdf, S. 19

Ähnlich, wenn auch mit teilweise anderen Zukunftsfeldern, entwickelt sich die Leitmarktinitiative (LMI) der EU ausgehend von den Bereichen über vorgesehene Aktionspläne und Instrumente zu deren Umsetzung:

Abbildung 13: Sektoren der EU LM-Initiative



Qu.: Präsentation bei der OECD-Konferenz 20.09.200

In Österreich sind ähnliche Kompetenzbereiche, zuletzt u.a. vom Rat für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE) in seinem Strategiedokument „Strategie 2020“²² entwickelt worden:

Abbildung 14: Schwerpunktthemen und Zukunftsfelder in Österreich

Tabelle 3: Schwerpunktthemen und Zukunftsfelder

Life Sciences
Informations- und Kommunikationstechnologie
Nachhaltigkeit, Umwelt, Energie
Mobilität und Verkehr
Nano und Material
Mathematik, Physik, Chemie
Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften
Manufacturing, Produktions- und Prozessmanagement
Services
Agri-Food-Research and -Industry

Qu.: RFTE, Strategie 2020, S. 49

Wie solche Zukunftsfelder allerdings entstehen und sodann festgelegt werden, ist nicht ganz unproblematisch, da Überlegungen über den Grad des Interventionismus dahinter stehen müssen. Somit ist Transparenz über die Vorgehensweise auch dabei nötig, um zu bestimmen, welche Felder für die IÖB von besonderer Bedeutung sind. Dies setzt Zukunftsprojektionen und deren Bewertung voraus – m.a.W. Foresight Initiativen. Daraus können dann z.B. die vorstehend erwähnten

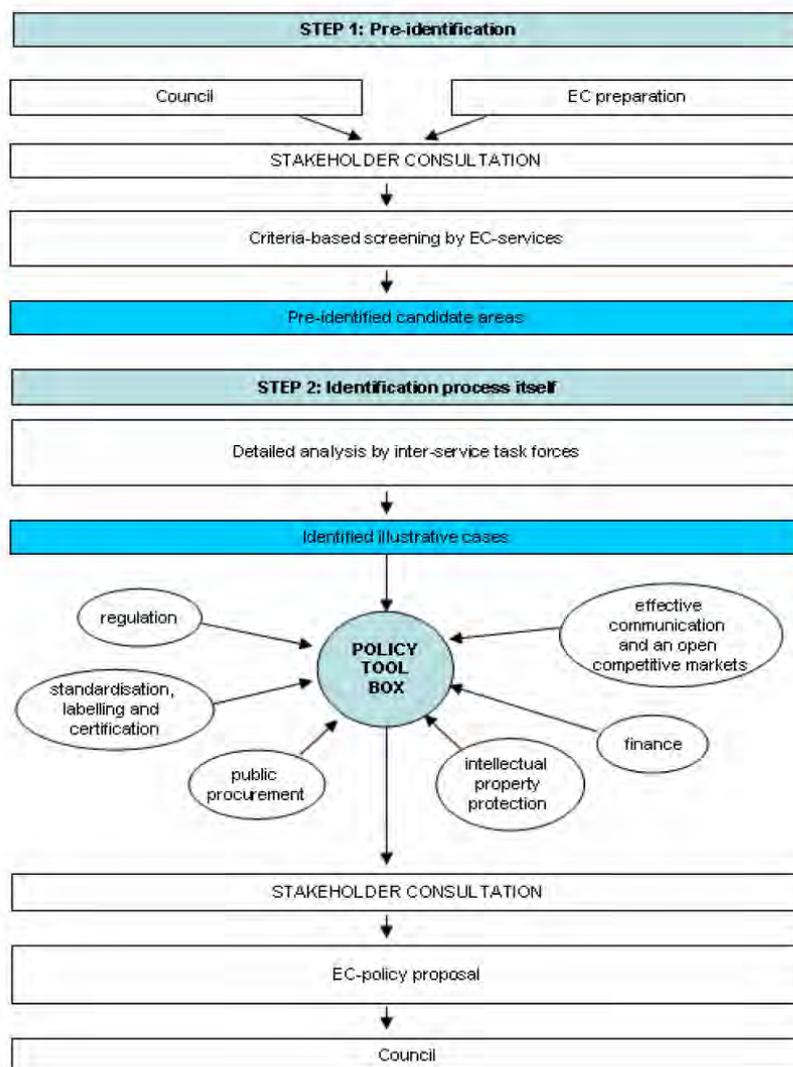
²² <http://www.rat-fte.at/index.php/news-reader/items/strategie-2020.html>

Zukunftsfelder entstehen. Die „Lead Market Initiative“ der EU hat sich mit diesem Thema besonders eingehend auseinandergesetzt²³. Sie betont aber folgende Kriterien (S. 29):

- Demand pull instead of technology push
- Broad market segment
- Strategic societal and economic interest
- Added Value of prospective, concerted and targeted, but flexible policy instruments
- No “picking of the winners”.

Unter Anwendung dieser Kriterien führt – gemäß der EU – LMI - ein recht komplexer Prozess zur Identifizierung solcher Leitmärkte:

Abbildung 15: Prozedur zur Identifizierung von Lead Markets



Qu.: http://www.euractiv.com/29/images/LeadMarketInitiative_COM-2007-860_SEC-2007-1730_Annex%20II_en_tcm29-169408.pdf S. 38

²³ http://www.euractiv.com/29/images/LeadMarketInitiative_COM-2007-860_SEC-2007-1730_Annex%20II_en_tcm29-169408.pdf

Wie aus der Grafik ersichtlich ist öffentliche Beschaffung ein wichtiges wirtschaftspolitisches Instrument zur Erreichung solcher Leitmärkte. Dazu sollte aber die notwendige empirische Basis zur Absicherung gewährleistet sein: Die EU führte dazu – als angewandte Foresight-Übung – langfristige Marktprojektionen durch:

Tabelle 3: Projektionen zur Ermittlung des Volumens von Lead Markets der EU

Expected market growth of the identified emerging market areas (2006-2020)					
Market areas ⁷¹	Volume of the new markets products/ services in the EU in 2006 [million Euro]	Volume of the new markets products/ services in the EU in 2020 [million Euro]	Growth in volume resulting from market development and policy initiatives, 2006-2020 [million Euro]	Growth share attributed to the Lead Market Initiative and related policies in 2020 [million Euro] ^{72, 73}	Cumulated growth share attributed to Lead Market Initiative and related policies, 2006-2020 [million Euro] ⁷⁴
eHealth	21000	30000	9000	1800	12600
Bio-based Products	19000	57000	38000	7600	53200
Protective Textiles	8800	15200	6400	1280	8960
Sustainable Construction	24000	87000	63000	12600	88200
Recycling	24000	36000	12000	2400	16800
Renewable Energy	25000	79000	54000	38000	266000
TOTAL (six areas)	121800	304200	182400	63680	445760

Qu.: : http://www.euractiv.com/29/images/LeadMarketInitiative_COM-2007-860_SEC-2007-1730_Annex%20II_en_tcm29-169408.pdf, S: 31

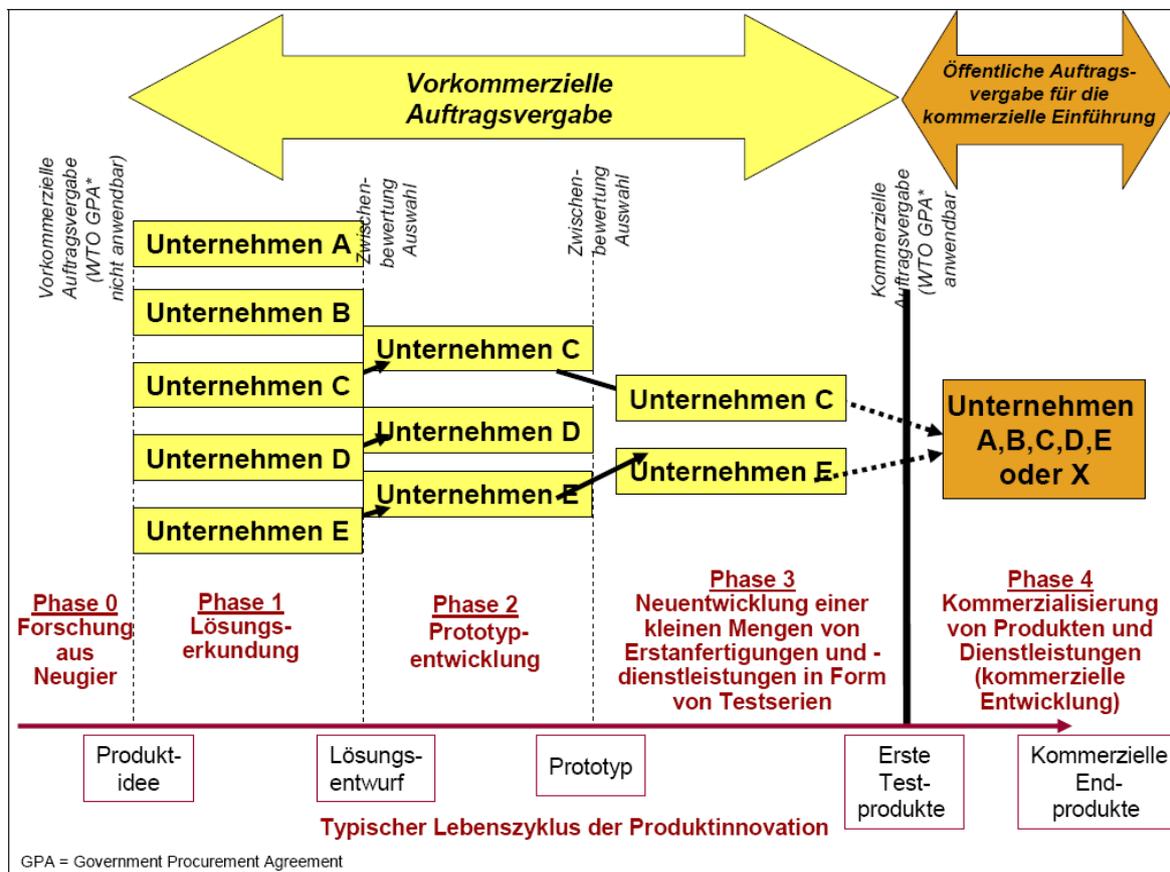
Es ist nun offensichtlich verführerisch, auf der Basis solcher Projektionen das Instrument der öffentlichen Beschaffung recht explizit einzusetzen. Dem steht das (europäische) Vergaberecht gegenüber. Der Zugang zu solchen Märkten hat sich marktwirtschaftlichen Prinzipien zu unterwerfen. Somit sind Konstruktionen erforderlich, welche auf der einen Seite die Verfolgung der durch die Leitmärkte formulierten Aufgaben ermöglichen, gleichzeitig aber keine wettbewerblichen Regeln verletzen. Hierzu hat die EU selbst erste Vorschläge entwickelt²⁴

Der Ansatz liegt jedenfalls in der vorwettbewerblichen Beschaffung. In diesem Bereich sind, bei korrektem Management, vorwettbewerbliche, innovative Lösungen für Produkte und Leistungen, ohne die Wettbewerbsregelungen zu verletzen, möglich. Davon ist sodann allerdings strikt die spätere kommerzielle Beschaffung zu trennen.

²⁴ http://www.proinno-europe.eu/doc/procurement_manuscript.pdf

Wieder im Schaubild können Etappen des Pre-commercial Procurements wie folgt veranschaulicht werden:

Abbildung 16: Etappen des Pre- Commercial Procurements



Qu.: ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/ict/docs/pcp/info-2009-00128-00-00-de-tra-00_en.pdf, S. 4

So plausibel das Muster vorwettbewerblicher Beschaffung (PPC) ist, so kämpft dieser Teil doch mit einer Reihe von Schwierigkeiten. Dazu gehören²⁵:

- Wer bestimmt mit welchen Methoden, was unter PPC fällt?
- Wie erfahren potenziell interessierte Firmen und Forschungsorganisationen von der jeweiligen PPC-Initiative? Wie erfolgt die Einladung?
- Wie werden von Anbeginn die intellektuellen Eigentumsrechte abgesichert?
- Wie sieht die Kooperation mit Forschungsinstitutionen aus?
- In welchem Ausmass wird die inputseitige direkte Innovationsförderung eingebracht?

²⁵ ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/ict/docs/pcp/pcp-brochure_en.pdf

- Welches Gremium entscheidet, ob die Zielsetzung des Ausschreibers durch die Anbieter erfüllt worden sind?
- Wie sieht die konkrete Modalität des Risikoausgleichs zwischen Prototyp-Entwicklern und Beschaffern aus?
- Wie sieht die Remunerierung der vorwettbewerblichen Leistung aus? Entspricht diese dem (welchem?) Marktpreis; widrigenfalls sie eine unerlaubte öffentliche Subventionierung darstellen könnte?
- Was passiert bei Nicht-Entsprechung des entwickelten Prototyps?
- Wie wird ein allfälliger Risikoausgleichsfonds alimentiert?
- Wie erfolgt genau der Übergang von vor-wettbewerblicher Beschaffung zu kommerzieller Beschaffung? Haben alle Anbieter Chancengleichheit?

Trotz dieser erheblichen Schwierigkeiten befinden sich Ansätze des PPC in der Entstehungs- und Umsetzungsphase (UK, Niederlande). Besonders interessant sind die Vorkehrungen in Südkorea, welche allerdings unter anderen wettbewerbsrechtlichen Bedingungen operieren (siehe dazu unten Kapitel 10).

In Europa verfügt das UK über die längste Erfahrung, auch beim PPC. Es baut auf der jahrzehntelangen Erfahrung der USA (SBIR) auf und hat ein adaptiertes System (SBRI²⁶) entwickelt:

“How SBRI works:

The process starts with a government department or other public body identifying a specific challenge.

This is then turned into an open competition for new technologies and ideas that is open to the broad business community.

The Technology Strategy Board supports all competition and helps with the outreach to business.

Companies with potentially interesting technologies and ideas submit an application, either through the Technology Strategy Board or direct to the department, depending on the competition.

The ideas are all received and then subjected to an assessment process. The most successful applications will be awarded contracts to develop the product ideas.

This first feasibility phase is generally limited to 6 months and a maximum contract of £100k.

Following a second assessment stage, the most promising companies will be awarded a second phase contract for up to 2 years and £1m. This is for more detailed product development.

This leads to a commercial product or service which is taken to market and open to competitive procurement.“

Bei der Anwendung des britischen SBRI findet man typischerweise wieder Bereiche, welche den Lead Markets ähneln:

[Environmental sustainability](#)

[Energy generation and supply](#)

[Healthcare](#)

[Transport](#)

[Creative industries](#)

[High-value services](#)

²⁶ <http://www.innovateuk.org/assets/pdf/Corporate-Publications/SBRI%20intro%20brochure.pdf>

Built environment.

Die EU unterstützt den PCP-Bereich seit einigen Jahren mit eigenen Initiativen und Ausschreibungen innerhalb des 7. RP²⁷.

Abbildung 17: EU Unterstützungen/Calls für vorwettbewerbliche Beschaffung

Current EU support for PCP Networking & awareness raising activities

- 2009 calls for proposals
 - In FP7, CIP and INTERREG IV RFEC
 - support the establishment of networks of public authorities on pre-commercial procurement
 - promote awareness-raising and experience-sharing on PCP, debate mid-to-long term public needs requiring R&D of new technology solutions with potential role for PCP strategies
- 3 CSAs in FP7 ICT
- 2 RFEC fast track networks



PCP in
Intelligent
Transport
Systems



PCP in ICT
for health
and energy
domains

**PROGR
- EAST**

PCP in egov
in eastern
European
countries



PCP at
regional level
in Hungary,
Poland, UK

MKW

Making Knowledge Work

New project,
speed up innovation
time-to-market
from demand side

Open Days 2010, Brussels, 5 October 2010: Slide 13

In Zukunft soll mit der Flagship Initiative EU 2020 noch wesentlich mehr für öffentliche Beschaffung getan werden²⁸:

„Commission proposes €10 Billion per year on PCP and procurement of innovative products and services:

The recently adopted EU Commission [Communication COM \(2010\) 546 final](#) on the "Europe 2020 Flagship: Innovation Union" proposes initiatives to strengthen Public Procurement as a driver for Innovation in Europe, notably through action nr 17: "Member States and regions should set aside dedicated budgets for pre-commercial procurement and public procurement of innovative products and services (including those defined by the Innovation Partnerships, see Section 5). This should create procurement markets across the EU starting from at least €10 Billion a year for innovations that improve the efficiency and quality of public services, while addressing the major societal challenges. The aim should be to achieve innovative procurement markets equivalent to those in the US. The EU Commission will provide guidance and set up a (financial) support mechanism to help contracting authorities to implement these procurements in a non-discriminatory and open manner, to pool demand, to draw up common specifications, and to promote SME access. In addition the EU Commission will offer guidance on implementing joint procurements between contracting entities under the current public procurement directives and use the ongoing general evaluation of the current directives to examine the opportunity to introduce additional rules to make cross border joint procurements easier.”

²⁷ http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/home_en.html
ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/ict/docs/pcp/info-2009-00128-00-00-de-tra-00_en.pdf

²⁸ http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/policy_en.html,

6. Chancen und Hindernisse des Prozesses öffentlicher Beschaffung

Durch so gut wie alle Dokumente – EU oder national – zieht sich seit längerem wie ein roter Faden die Klage, dass sowohl bei Ausschreibenden als auch bei Anbietern eine hohe Risikoaversion herrscht. Daher die klare Empfehlung, dass die wirtschaftspolitischen Akteure deutliche Aussagen zur Förderung von IÖB abgeben müssten. So z.B. Finnland:

Objective:

So far, promoting innovation by means of public procurement has not been systematic in Finland, but it has received more attention in recent years. Public procurement is a key policy instrument for demand-driven innovation. Public procurement procedures will be developed so that they offer opportunities and incentives for innovative public procurement.

The legislation on public procurement enables innovative public procurement, but does not encourage it. Procurement of new types of solutions entails financial and operative risks. Current risk-averse attitudes, organisational structures of public procurement, and lack of systematic approach in procurement do not encourage public sector actors to procure innovative new solutions. Higher start-up costs may

often prevent innovative procurement. Furthermore, most procurement units lack the necessary expertise in drafting complex, long-term public contracts.

Steering public demand towards innovative solutions requires a strategic approach to procurement procedures and political and administrative support. The commitment of organisations' political leaders and officials to the development of procurement is an essential prerequisite for promoting innovation procurement in the public sector. Financial and human resources dedicated for developing procurement are also needed.

Innovation procurement requires determination of long-term strategic needs, long-term planning of procurement procedures, clearly defined organisation of procurement and division of responsibilities, and a progressive and professional approach to procurement. In addition to proper advance planning, procurement of innovative solutions requires knowledge of the markets and technological development. Suppliers need to know the procurement procedures in use, and to actively offer innovative solutions. New opportunities for the procurement of innovative solutions are offered by public-private partnerships.

Measure 3.2 a)

Developing central and local government procurement, and methods for promoting the procurement of innovations. Launching trial projects in collaboration with various actors to promote the procurement of innovations and the establishment and dissemination of best practices, for example, through the group for innovative forerunner cities. Together with the Ministry of Finance and other actors, concrete measures will be devised for the implementation of the innovation section of the state's procurement strategy.

Qu.: Action Plan Finland a.a. O. S. 76

Empfehlungen, Versuche und Good practices für IÖB sind zwar zweifellos wichtig und nützlich; dennoch wird ein Durchbruch einer weitergehenden Umsetzung der IÖB nur gelingen, wenn die vergaberechtliche Basis dafür aufbereitet wird. Dies ist ein ambitionöses Unterfangen:

Das Vergaberecht ist als Teilbereich des Wettbewerbsrechts zu sehen. Gerade im Wettbewerbsrecht aber spiegelt sich ein Konflikt zwischen Juristen und Ökonomen. Leitbilder des Wettbewerbs orientieren sich stark an Weiterentwicklungen des wohlfahrtsökonomisch begründeten, neoklassischen Konzepts des vollkommenen Wettbewerbs in seiner Ausprägung des funktionsfähigen Wettbewerbs oder auch der „workable competition“. Zugrunde liegt das „Structure-Conduct-Performance“ Paradigma²⁹ der Harvard Schule. Demnach entstehen „supernormale Profite“, wenn die Anbieterseite durch hohe Marktkonzentration gekennzeichnet ist. Wettbewerbspolitische Aufgabe sei es infolgedessen, solche Konzentrationen zu entflechten. Konträr zu diesem Konzept steht die Auffassung, dass Wettbewerb ein Such- und Entdeckungsprozess sei. Dessen Ergebnis ist logischerweise unbekannt und deshalb auch nicht normierbar. Ob ein staatlicher Eingriff in die jeweilige Marktstruktur und in das Marktverhalten durch Wettbewerbspolitik somit gut oder schädlich für das (unbekannte) Ergebnis ist, kann nur im Nachhinein festgestellt werden. Öffentliche Rahmenaufgabe sei es vielmehr, Wettbewerbsmuster und Marktstruktur zu fördern, die sich in der Vergangenheit als günstig für Entdeckungsverfahren herausgestellt haben.

Umgelegt auf die Regelungen öffentlicher Auftragsvergabe bedeutet dies, dass der Konnex „Wettbewerb“ mit dem (möglichen) Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“ zu erhellen ist. „Bereits logisch setzt die richterliche Beurteilung, ob der Wettbewerbsbestand gefährdet oder gar aufgehoben wird, aber die Kenntnis voraus, was Wettbewerb eigentlich ist.“³⁰ Geht es um öffentliche Auftragsvergabe, so dominiert das Primärziel „kostengünstige Beschaffung“. Darüber hinausgehende Ziele (z.B. Umweltstandards) werden juristisch meist als „beschaffungsfremde Kriterien“ stigmatisiert und gehören in die Kategorie „targeted procurement“: „Das primäre Ziel einer wirtschaftlichen Beschaffung und die beschaffungsfremden Ziele sind nur bedingt miteinander vereinbar. Das Primärziel ließe sich am ehesten dadurch erreichen, wenn die Auftraggeber einen unverfälschten Wettbewerb unter geeigneten Unternehmen organisieren mit dem Ziel das beste Angebot zu ermitteln und anzunehmen. Die Verfolgung politischer Ziele setzt eine Steuerung der Auftragserteilung voraus, und zwar in der Weise, dass die Zuschlagschance auf wenige Unternehmen – unter Umständen auf ein einziges – beschränkt wird. Durch diese Beschränkung verringert sich die Chance, aus allen denkbaren Angeboten das Günstigste zu erhalten. Hinzu kommt, dass die sekundären Ziele regelmäßig eine Verteuerung der Auftragserledigung bewirken, etwa wenn ökologische oder soziale Zwecke verfolgt werden. Für die Auftraggeber ist unter diesen Umständen ein flexibles Vergaberecht vorteilhaft, das eine Anpassung des Vergabeverfahrens im Einzelfall erlaubt.“³¹

Unter solchen Vorgaben die bestehenden Vergabeformen besser für IÖB einzusetzen, ist trotz der rechtlichen Möglichkeit schwierig. In diesem Licht ist auch die EU-Empfehlung zu betrachten in ihrer

²⁹ Bain, J.S., Relation of profit ratio to industry concentration: American manufacturing 1936 -1940, Quarterly Journal of Economics, Vol. 65, pp.293-324, 1951

³⁰ Lux, J., Der Tatbestand der allgemeinen Marktbehinderung, Tübingen 2006, S. 12; Ähnlich offen der Art.4 Abs. 1 EG, nach dem die Gemeinschaft „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet“ ist.

³¹ Bultmann, P.F., Beihilfenrecht und Vergaberecht, Tübingen 2004, S.66

„pro inno – Initiative“ - „Guide On Dealing With Innovative Solutions In Public Procurement, 10 Elements Of Good Practice“, Commission Staff Working Document, Sec (2007) 280³²:

Seek value for money, not just the lowest price

Innovation can lead to lower cost, but it is usually linked to better quality. To accommodate both criteria, one can choose to award the most economically advantageous tender (MEAT). This makes it possible to take into account whole-life costs, and other important elements such as the quality and technical merit of the offer. MEAT award procedures mean that a whole range of criteria can be taken into account when evaluating the proposals¹⁴ making it possible to award the optimal combination of whole-life costs and quality considerations, in relation to the price. For example, cheaper but less energy-efficient IT equipment would increase energy costs and thereby the running costs making the whole-life cost higher.

Purchasers normally include price conditions, but they could also include other components which make up the total lifetime costs of the purchase. The lifetime costs can be influenced by such conditions as maintenance patterns, including potential down-time; reliability; life-time maintenance costs; and of course, timeliness of provision. The product with the lowest purchase price will therefore not always prove to be the cheapest, the most advantageous, or the most innovative, when all these conditions are taken into account.

When using qualitative award criteria to foster innovation, it is important to be clear on how to evaluate proposals against these criteria. A fair comparison of bids requires a skilful evaluation committee. New innovative solutions are especially difficult to compare. In most cases this will require a mix of experts, including lawyers and technical specialists. The tender evaluators should be trained in how to assess complete compliance especially with the innovative tender requirements, and how to give marks or points in a fair, objective and pre-determined way.

Qu.: a.a.O. S. 15

Dieser Empfehlung wurde bisher mit nationalem Vergaberecht in praxi wenig gefolgt. Kein Land hat hierzu in seinen Aktionsprogrammen für IÖB einen Königsweg gefunden. Auch in Österreich klappt offensichtlich zwischen vergaberechtlich grundsätzlichen Möglichkeiten und praktischer Ausnützung dieser Spielräume eine Kluft³³. Wie diese Divergenz überbrückt werden kann, ist letztendlich das

³² Sie z.B. www.proinno-europe.eu/doc/procurement_manuscript.pdf

³³ Folgende Varianten betreffend Ausschreibungstypen/Vergabeverfahren sind zu unterscheiden:
„Regelmodell“ der Beschaffung mit konstruktiver Leistungsbeschreibung §§ 95 -98 BVerG
Funktionale Leistungsbeschreibung gemäß §§96 (2) und 98 BVerG
Wettbewerblicher Dialog §§ 34, 159-162
Verhandlungsverfahren §§102 - 105
Rahmenvereinbarungen
Alternativ- und Abänderungsangebote §§ 81 und 82 BVerG

Kernproblem des tatsächlichen Einsatzes von öffentlicher Beschaffung für Innovation. Vermutlich bringt aber eine juristische Exegese der Vergabeformen keinen wirklichen Durchbruch:

Die Vergabeformen für öffentliche Beschaffung in Österreich sind in vielen Publikationen ausführlich dokumentiert und kommentiert, sodass hier nicht weiter darauf eingegangen werden muss³⁴. In der Praxis wäre zunächst eine detaillierte Hemmnisanalyse erforderlich, um die Gründe für die Risikoaversion besser zu kennen. Dabei muss scharf getrennt werden zwischen korrektem Einsetzen von Varianten der Vergabe für Innovationsförderung und unsachgemäßer Vergabe³⁵. Letztere sollte nach als „Beweis“ verwendet werden, dass Innovationsförderung mit dem Risiko einer Überschreitung der Vergabegesetze verbunden sei. Die Kernfrage jedenfalls lautet, wie die gegebenen Spielräume des Bundesvergabegesetzes und der weiteren Gesetzesmaterie praktisch besser genutzt werden können, welche Spielräume bestehen und schließlich, ob eine Ergänzung des Vergaberechts in Form einer Novellierung für eine echte IÖB nötig ist.

Dazu sind prinzipiell folgende Wege zu beschreiten, die auch international versucht werden:

- 1) Demonstration, dass es im derzeitigen Vergaberecht Möglichkeiten gibt, wie Innovation in die öffentliche Beschaffung integriert werden kann und welche Begleitmaßnahmen dazu allenfalls erforderlich sind: → Förderung von good practices.
- 2) Öffentliche „Rückendeckung“ der ausschreibenden Stellen und der Anbieter, damit Innovation als politischer Wille artikuliert wird und in den Beschaffungsprozessen als explizites Ziel („targeted procurement“) prominent berücksichtigt wird: → Commitment/„Rückendeckung“
- 3) Explizite Vorgabe in den Vergabegesetzen durch Novellierung in Richtung Innovation in der öffentlichen Beschaffung: → Novellierung des Vergaberechts.

Für alle 3 Stufen gibt es internationale Beispiele.

Ad 1) Förderung von good practices:

Dies ist der meist beschrittene Weg. Die EU, die OECD sammeln derzeit solche Beispiele, in allen nationalen Strategien sind gute Beispiele ein zentraler Punkt. Zusätzlich werden Begleitmaßnahmen angedacht und/oder praktiziert, meist mit einem Schwerpunkt auf Weiterqualifizierung der Beschaffer.

Für solche Begleitmaßnahmen wird u.a. Folgendes diskutiert:

- Deutlichere Akzeptanz von flexibleren Ausschreibungsmodalitäten (funktionale Leistungsbeschreibungen helfen oft wenig, da ausführende Firmen mitunter wenig

Außerhalb des Regelmodells besteht ein erhebliches Risiko der Anfechtung durch unterlegene Bieter im Wege des Bundesvergabeamtes, sodass es verständlich ist, dass Risikoaversion die Beschaffungsvorgänge kennzeichnet.

³⁴ Vgl. WKO, Kropik A., Mille, A., Sachs, M., Das Vergaberecht in Österreich, Wien 2009

³⁵ Als aktuelles Beispiel wird gerne die Kritik des Rechnungshofs am „skylink“ angeführt: „Die internen Vergaberichtlinien des Flughafens waren o. k., doch in der Praxis wurde sie permanent gebrochen sowie gegen das Bundesvergabegesetz verstoßen: Dies betraf Verhandlungen nach dem Letztangebot, unzulässige Direktvergaben, mündliche Beauftragungen, verspätete Bestellvorgänge, nachträgliche Änderungen der Zuschlagskriterien, die unzulässige Wahl von Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter. Direktvergaben verhinderten Auftragsvergaben unter Wettbewerbsbedingungen.“

Interesse daran haben – höheres Risiko und größerer Aufwand). Wettbewerblicher Dialog, Planungswettbewerbe (mit Absicherung der intellektuellen Eigentumsrechte) oder Einbeziehung auch des Betriebs der ausgeführten Investition (EPC, PPP) helfen bei der Dynamisierung und Innovationsstärkung der Beschaffung.

- Einbau von expliziten Instrumenten der Risikoteilung
- Weitere Qualifizierung der ausschreibenden Personen
- Verstärkte Einbindung von beratenden Stellen in allen Segmenten des Beschaffungsprozesses, insbesondere aber bei der Gestaltung der Ausschreibungen (siehe z.B. Ingenieurbüros in der Bauwirtschaft). Dabei sollen auch Ideenwettbewerbe verstärkt zum Einsatz kommen (s.a. BMWA, „procure_inno“ a.a.O.).
- Erstellen von Scorecards für die ausschreibenden Stellen
- Wettbewerbe und Preise für besonders gute IÖB. (siehe Deutschland, BMBWT: Innovation schafft Vorsprung“: Auszeichnung von Spitzenleistungen öffentlicher Auftraggeber im Bereich der Beschaffung innovativer Produkte, Verfahren und Dienstleistungen/Gestaltung innovativer Beschaffungsprozesse)
- EPC (Engineering, Procurement and Construction - Planen, Beschaffen und Aufbauen) „bezeichnet eine im internationalen Bauwesen und dort speziell im Anlagenbau übliche Form der Projektabwicklung und der dazugehörigen Vertragsgestaltung bei der der Auftragnehmer als Generalunternehmer oder Generalübernehmer auftritt. Er verpflichtet sich, dem Auftraggeber eine Anlage oder ein Bauwerk schlüsselfertig (Turn-key), in der Regel zu einem Festpreis und zu einem mit Konventionalstrafen belegten Termin, zu liefern. Der EPC-Lieferant (Contractor) erbringt hierfür alle notwendigen Leistungen, insbesondere die gesamte Ingenieurleistung, die Beschaffung oder Fertigung aller notwendigen Baumaterialien und -teile, die Montage auf der Baustelle und die schlüsselfertige Inbetriebnahme. Die Verträge für solche Projekte sind Werkverträge, die im internationalen Umfeld häufig nach den Vorgaben der FIDIC (ein Regelwerk ähnlich der deutschen VOB/B) aufgebaut sind.“ (Qu.: Wikipedia)
- In einer ähnlichen Sichtweise ist das PPP (Public-Private-Partnership) zu sehen. Der interessante Aspekt hierbei ist die Einbringung von Elementen privatmarktwirtschaftlicher Funktionsweisen, gekoppelt mit öffentlichen Interessen. Nachdem hier eine Auftragsvergabe nicht auf ein fertig zu stellendes Werk zu einem bestimmten Zeitpunkt abstellt, sondern auch längerfristig der Betrieb sicher zu stellen ist, der vielfach rund 50% des Investitionsprojektes selbst ausmacht, muss eine längerfristige Betrachtung, und hierbei der Aspekt Lebenszykluskosten berücksichtigt werden. Dies erzwingt eine flexiblere Regelung und wettbewerbliche Prozeduren.
- Sowohl bei EPC als auch bei PPP ist jedenfalls für konventionelle Anbieter, für Ingenieurbüros oder für Konsortien ein wesentlich größerer Spielraum für innovative Leistungen gegeben. (Das Auslaufen der von Jänner 2007 bis 2009 vom BMF und bmvit errichteten PPP-Plattform – „PPP-Kompetenzzentrum“- muss nicht notwendigerweise ein Gegenbeweis sein).

Deutschland kann als Beispiel für Begleitmaßnahmen zitiert werden:

Abbildung 18: Case: Strukturierung komplexer Beschaffungen in Deutschland

Beispiel: Strukturierung komplexer Beschaffungen

Vorbereitungsphase:

- ▶ Kleine Kern-Projektorganisation bilden
- ▶ Ggf. erste Lösungsansätze/-richtungen suchen
 - ▶ Brainstorming
 - ▶ Prüfung, ob es in anderen Bereichen bereits Lösungsansätze gibt
- ▶ Bedarf in groben Umrissen strukturiert beschreiben
- ▶ Markt erkunden, Lösungssuche erweitern/formalisieren; Instrument z. B.: Interessenbekundungsverfahren

Zwischenergebnis:

- ▶ Möglichkeiten der Bedarfsdeckung klarer beschreibbar („wie könnte es gehen?“)
- ▶ Wirtschaftlichkeit, finanzieller Rahmen erkennbar („wie teuer wäre es?“)
- ▶ Aufwand abschätzbar („wie lange dauert es?“)
- ▶ Projektorganisation anpassen („wen brauchen wir dafür?“)

Konkretisierungsphase

- ▶ Projektorganisation etablieren
- ▶ Personal (intern) gewinnen
- ▶ Groben Projekt(struktur)plan aufstellen
- ▶ Controlling/Risikomanagement etablieren
- ▶ Soweit notwendig: externen Beratungsbedarf klären/beschreiben
- ▶ Ggf. Vergabeverfahren für externe Beratung durchführen (z. B. Bereiche Technik, Recht, BWL, externes Controlling usw.)
- ▶ Bedarf konkretisieren
- ▶ Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen abschließen
- ▶ Haushaltsmittel absichern
- ▶ Vergabestelle verstärkt einbinden, zusammen mit dieser:
 1. Allgemeine Vergabeverfahrensfragen klären (z. B. Neben- /Alternativangebote möglich?)
 2. Leistungsbeschreibung bezogen auf Bedarf formulieren, möglichst funktional
 3. Klärung, was von den Angeboten erwartet wird (z. B. wie werden die Funktionalitäten erzielt?)
 4. Rechtliche Rahmenbedingungen der Leistungserbringung erarbeiten

- ▶ Struktur der Vergabeunterlagen festlegen, z. B.:
 1. Allgemeine Ausschreibungsbedingungen
 2. Leistungsbeschreibung
 3. Anforderungen an die Angebote
 4. Vertragsentwurf
- ▶ Bewertungskatalog incl. der Gewichtung der einzelnen Themen formulieren und abstimmen
- ▶ Projektplan konkretisieren, u. a.:
 1. Zeitplan für Vergabeverfahren fixieren
 2. Ressourcen klären
 3. Abstimmungsbedarf berücksichtigen
- ▶ Verdingungsunterlagen abschließend formulieren und qualitativ sichern

Vergabephase

- ▶ Beteiligte neben der Vergabestelle
 - ▶ Bedarfsträger
 - ▶ Externe Berater
- ▶ Bekanntmachung/Durchführung des Vergabeverfahrens
 - ▶ Beantwortung von Firmen-/Bieterfragen
 - ▶ Auswertung von Teilnahmeanträgen bzw. Angeboten
 - ▶ Ggf. Teststellungen
 - ▶ Je nach Verfahren ggf. Verhandlungen über Angebot(e)
- ▶ Zuschlag

Vertragsdurchführung/Vertragsmanagement

- ▶ Güte-/Qualitätssicherung
- ▶ Abnahmen
- ▶ Zahlungen
- ▶ Nachverhandlungen
- ▶ Vertragsänderungen

Quelle: Beschaffungsamt des BMI

Qu.: BMWT, impulse innovationen a.a. O. S.34

Ad 2) Rückendeckung in Richtung „targeted procurement“:

Auch hier liegen ausreichend Beispiele vor. Die längste Tradition haben wohl die USA mit dem mehrfach erwähnten SBIR-Programm, in welchem explizite Vorgaben für die Beschaffung, niedergelegt in Scorecards verlangt werden.

Deutschland kann auch wieder zitiert werden. Hier gibt es einen Ministerratsbeschluss vom 16. Oktober 2007 zur IÖB der in Frage kommenden Ministerien. Der Beschluss lautet:

► Die beteiligten Bundesministerien werden künftig verstärkt Bereiche identifizieren, in denen innovative Produkte und Leistungen wirtschaftlich erworben werden können (z. B.: verbrauchs- und emissionsarme Fahrzeuge, Photovoltaikanlagen, Sicherheitstechnologien). Sie schätzen in geeigneten Fällen ihren langfristigen Bedarf an innovativen Produkten und Leistungen vorausschauend ein und geben ihre Bedarfsprognose bekannt (z. B. durch ein Internetportal).

Die beteiligten Bundesministerien und ihre Beschaffungsstellen verstärken den strategischen Dialog über die Möglichkeiten des Einsatzes innovativer Produkte und Leistungen zwischen Beschaffungsverantwortlichen, Produkt- und Leistungsanbietern sowie Nutzern in der öffentlichen Verwaltung. Darüber hinaus soll der Erfahrungsaustausch untereinander, mit den Ländern und den Kommunen sowie mit internationalen Partnern intensiviert werden.

► Die Beschaffungsverantwortlichen der beteiligten Bundesministerien berücksichtigen bei der Bewertung der Angebote die Lebenszykluskosten, um durch die langfristige Kosten-Nutzenanalyse oder ein anderes gleichwertiges Verfahren zu einer fundierten Entscheidung über den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot zu kommen. Zudem werden technische Risiken verstärkt systematisch behandelt (z. B. Einsatz von Risikomanagement-Systemen für größere Vorhaben).

► Die Beschaffungsverantwortlichen der beteiligten Bundesministerien wenden in geeigneten Fällen die vergaberechtlichen Möglichkeiten wie die „funktionale Leistungsbeschreibung“, die „Zulassung von Nebenangeboten“ und den „wettbewerblichen Dialog“ verstärkt an, um mehr Raum für innovative Lösungen zu geben.

► Die Beschaffungsverantwortlichen der beteiligten Bundesministerien sondieren in geeigneten Fällen unabhängig von bevorstehenden Einkaufsentscheidungen den Markt und die Technikentwicklung, um die neuesten Problemlösungsmöglichkeiten frühzeitig zu erfahren.

► Die beteiligten Bundesministerien wirken auf geeignete Institutionen (z. B. BAKöV, zentrale Beschaffungsstellen) ein, damit in der Weiterbildung die vergaberechtlichen Möglichkeiten für die Beschaffung innovativer Produkte und Leistungen sowie betriebswirtschaftliche und technische Lehrinhalte mehr Gewicht erhalten. Damit soll mehr Aufgeschlossenheit und Kompetenz für Innovationen erreicht werden.

► Die beteiligten Bundesministerien verstärken die Öffentlichkeitsarbeit über innovative Produkte und Leistungen, die die öffentliche Verwaltung beschafft (z. B. Broschüren, Artikel, Veranstaltungen und Wettbewerbe wie etwa Innovationspreis „Innovation schafft Vorsprung“).

Qu.: BMWT, impulse innovation... a.a.O. S. 16

Ad 3) Eigene gesetzliche Grundlage

Nach langen Debatten wurde der finnische Aktionsplan zur IÖB im Parlament beschlossen; auch Belgien/Vlarnen kann sich in ihrem Sonderprogramm für IÖB auf eigene gesetzliche Grundlagen stützen. Das UK kennt seit längerem Vorgaben an die Ministerien und nachgelagerte Dienststellen zur IÖB. Auch in Deutschland wurde zumindest ein entsprechender Passus 2009 aufgenommen:

Mit dem am 24. April 2009 in Kraft getretenen **Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts** wurde in § 97 Abs. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zusätzlich zu den Anforderungen an die Unternehmen erstmals eine weitere Kategorie aufgenommen. Hierzu gehören umwelt- und sozialpolitische Belange sowie innovative Aspekte. Eine solche zusätzliche Anforderung an den Auftragnehmer für die Ausführung des Auftrags stellt – sofern ein sachlicher Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand besteht – eine Leistungsanforderung dar und wird daher Gegenstand der Leistungsbeschreibung.

Qu. BMWT, a.a.O. S. 17

Wie immer die Intensitätsstufe des Bekenntnisses zur IÖB ausgestaltet ist, fundamental wichtig ist die rechtliche Selbstbindung der politischen und operativen Akteure für öffentliche Beschaffung.

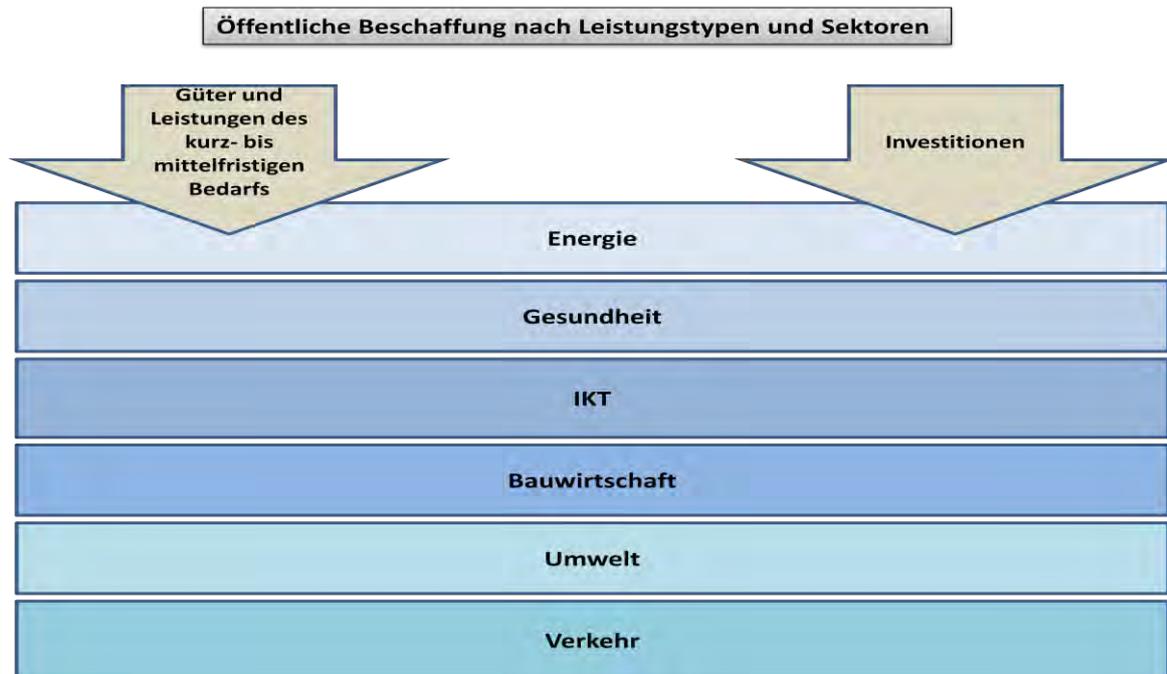
7. Die sektorielle Perspektive der IÖB

7.1. Überblick

Öffentliche Beschaffung unterscheidet sich in einzelnen Sektoren sehr deutlich. Es macht natürlich einen Unterschied, ob für die Beschaffung von bestimmten Gütern und Leistungen, welche verschiedene öffentliche Bedarfsträger gleichermaßen benötigen, eine Bündelung und damit eine Stärkung der Marktmacht erfolgt. Gepoolte öffentliche Beschaffung ist hier die Antwort. Oder es können öffentliche „Beschaffer“ z.B. große Investitionen in Spitäler oder Kraftwerke vornehmen; hier sind völlig verschiedene Dimensionen und Prozeduren anzuwenden. Die Aufgabenstellung und Problemlagen sind also je nach Beschaffungstyp verschieden und sollten auch entsprechende Folgewirkungen für die Art der Ausschreibung haben.

Es empfiehlt sich deshalb eine Differenzierung nach Sektoren und Beschaffungstypen vorzunehmen.

Abbildung 19: Öffentliche Beschaffung nach Leistungstypen und Sektoren



Qu.: Eigene Darstellung

Wegen der Wichtigkeit der ökologischen Beschaffung wurde hier schon ein spezifischer Aktionsplan zur „Nachhaltigen Beschaffung“ entwickelt, welcher auch den Ministerrat passierte³⁶. Es ist auch offensichtlich, dass die Aufgaben im Gesundheitswesen mit seiner fast undurchdringlichen Finanzierungsstruktur fundamental verschieden sind vom Bauwesen, wo z.B. eine Wertschöpfungskette unter Einbeziehung der Planungsbüros und ausführenden Firmen gebildet werden sollte oder im IKT-Beschaffungsbereich, der wieder sehr stark auf Beschaffung über

³⁶http://www.nachhaltigebeschaffung.at/sites/default/files/2010-07-20%20Ministerratsvortrag%2067_32.pdf

ausländische Lieferanten orientiert ist. Im Übrigen geht auch das Bundesvergabegesetz auf die Spezifika der Auftragsvergabe der Sektorenauftraggeber ein (BVergG. 2006, § 163 ff.).

Ohne in die Tiefe gehen zu können, sollen nachfolgend nur einige kursorische Bemerkungen für den Bereich Bauwirtschaft und Gesundheit gemacht werden. Für andere Bereiche (ÖBB, ASFINAG, Ökostrom usw.) sei auf die zitierte Studie³⁷ von Buchinger et al. verwiesen.

7.2. Bauwirtschaft

Die einhellige Meinung, welche bei den Interviews gegenüber dem Autor geäußert wurde, lautet, dass der innovative Spielraum bei den Ausschreibungen für die ausführenden Baufirmen sehr klein ist. Die zwar rechtlich möglichen Vergabeverfahren³⁸ der funktionellen Ausschreibung bzw. der Zulassung von Alternativangeboten „sind in praxi wenig beliebt“. Als Ergebnis entsteht fast ausschließlich ein Preiswettbewerb. Die wünschenswerte Entwicklung in Richtung Leistungswettbewerb wird kaum wahrgenommen. Ansätze für solche Tendenzen müssten stärker „Value Engineering“ zulassen. Dabei kommt es zu einer Verbindung von Planung, Ausschreibung, Ausführung und (selten) Rückkopplung zum Planer. Eine solche Perspektive wäre für den Standort Österreich besonders günstig, da im Grunde jedes Bauwerk ein Unikat ist und die Wertschöpfung in hohem Ausmaß vor Ort erfolgt.

Innovationsfördernde Beschaffungen könnten sich somit stärker am Konzept der Generalplaner bzw. an EPC (Engineering, Procurement and Construction) orientieren. Dies ist besonders im Anlagenbau verbreitet und umschließt die ingenieurmäßige Planung, Vertragsgestaltung, Projektabwicklung und schlüsselfertige Übergabe bzw. Inbetriebnahme an den Auftraggeber. Noch weitergehend, aber in einem ähnlichen Verständnis verstehen sich die PPP (Public-Private-Partnerships), welche auch die Finanzierung und einen längeren Betrieb umfassen. Ihre Verbreitung in Österreich ist begrenzt. Allerdings führen manche Unternehmen Komplettpakete (oft in-house) selbst durch (Verbund, BIG...)

Bei all diesen offeneren Verfahren stellt die Marktgröße in Österreich und die Leistungskraft eine Barriere dar. Nur sehr wenige Firmen könnten solche umfassende Leistungen anbieten. Bei den an sich interessanten Planungswettbewerben entstehen sehr hohe Vorfinanzierungskosten, welche nur wenige Firmen aufbringen können. Berücksichtigt werden muss weiter das Problem des Schutzes der Eigentumsrechte.

Somit dominiert in Österreich im Baubereich eine eher eng ausgelegte Anwendung der Vergabeformen unter der Verhaltensweise der Risikoscheu. Hierbei kann nicht nur das Innovationspotenzial – und damit die Anzahl der für das Auslandsgeschäft so eminent wichtigen nationalen Referenzprojekte – zu kurz kommen sondern u.U. auch die ureigenste Zielsetzung, nämlich die Kostenersparnis. Dass es auch andere Möglichkeiten gibt, belegen Beispiele u.a. aus dem UK³⁹. Wie ein modernes Beschaffungswesen, das auch für den Baubereich relevant hat, beweist der

³⁷ Buchinger, Eva, Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung, AIT, Wien 2010

³⁸ S.a. WKO, Leitlinie für die Vergabe von Ingenieurleistungen, WKO Wien 2010

³⁹ "Easier procurement practice to save construction industry £250 million a year: A simpler way of pre qualifying for construction contracts is to be introduced which will save the industry millions,

Ansatz „compete for“⁴⁰, welcher die Basis für die Beschaffungen für London’s Olympia 2010 ist: “CompeteFor is a free service that enables businesses to compete for contract opportunities linked to the London 2012 Games and other major public and private sector buying organisations, such as Transport for London (TfL), Crossrail and the Metropolitan Police.

With a particular focus on supply chain opportunities, CompeteFor acts as a brokerage service, matching buyers with potential suppliers. It also facilitates access to focused business support, through the national Business Link network, helping to boost the long-term competitiveness of your business.

Registering on CompeteFor will bring you closer to accessing new business opportunities relevant to your sector. This service is delivered through a partnership between public and private sector organisations, working closely with The London Organising Committee of the Olympic and Paralympic Games (LOCOG), and the Olympic Delivery Authority (ODA) and other public sector organisations.“

Nicht unerwähnt bleiben sollen auch international Netzwerke für den Bausektor, darunter z.B. das SCI-network⁴¹, an dem auch Österreich teilnimmt:

SCI-Network

The Sustainable Construction and Innovation through Procurement Network connects European public authorities working to find new, innovative and sustainable solutions for their construction projects. It is part of the Lead Market Initiative targeting the sustainable construction sector, and the network also includes experts working in this field.

Six working groups have been established within the network, based on the activities and interests of the public authorities participating. The working groups are dedicated to:

1. Sustainable renovation - innovative approaches
2. New technical solutions - innovative solutions for energy efficient buildings
3. Procuring innovation - procedures and methods
4. Developing a business case for sustainable construction, life-cycle/whole-life costing
5. Financing & contracting sustainable buildings; innovative solutions
6. Environmental standards - applications in construction procurement

Public authorities who are interested in participating in the online working groups should send an e-mail to sci-network@iclei.org address to: simon.clement@iclei.org

7.3. Gesundheitswesen

Im Gesundheitswesen dürfte ebenfalls ein erhebliches Potenzial für IÖB gegeben sein⁴² berücksichtigt man, dass in Österreich 2008 ca. 29 Mrd. € für Gesundheit ausgegeben wurde. Dies in einer Form, wo manche Kommentatoren von einem „Finanzierungsdschungel“ sprechen.

Business Minister Mark Prisk announced today. Currently businesses may have to answer a different set of questions every time they bid for new government contracts. From today, a standard prequalification questionnaire is available as a free download, streamlining this process, saving both time and money for construction firms. Estimates by the National Specialist Contractors Council put the cost to the industry and its clients of wasteful prequalification processes at £250 million annually. The Publicly Available Specification (PAS 91) has been developed by the British Standards Institution in partnership with the Department for Business. “

<http://nds.coi.gov.uk/content/Detail.aspx?ReleaseID=416025&NewsAreaID=2>

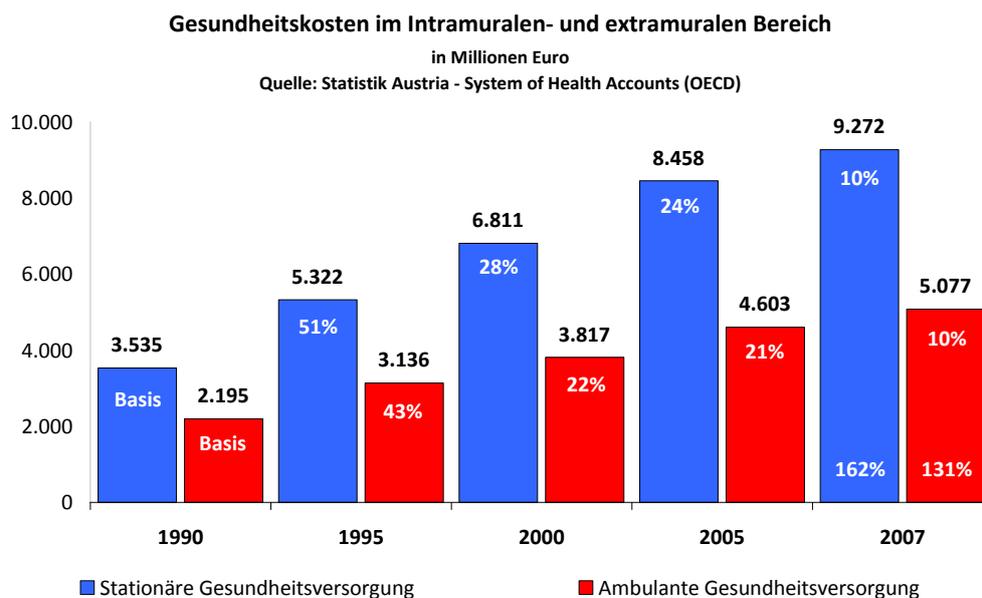
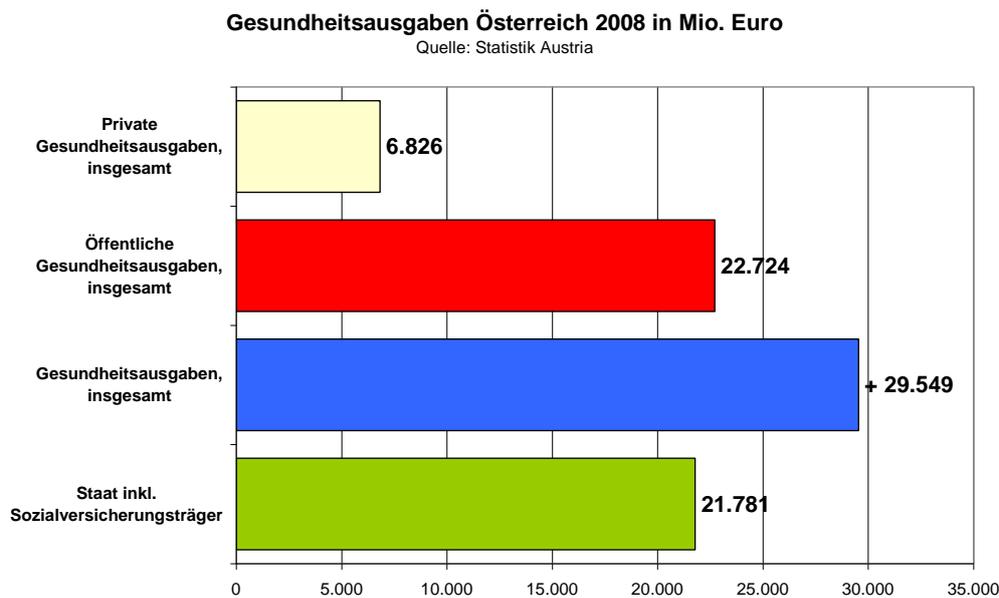
⁴⁰ <https://www.competefor.com/business/login.jsp>

⁴¹ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/files/sci_network_en.pdf

⁴² Vgl. IPF, Das österreichische Gesundheitswesen auf einen Blick 2009, <http://www.ipf->

ac.at/pdf/aktuell/FolderGesundheitssystem_2009%20Preview.pdf

Abbildung 20: Gesundheitsausgaben in Österreich



Qu.: Referat F.Bittner beim Arbeitstreffen der 4C foresee GmbH, Innovationsfördernde Öffentliche Beschaffung im Gesundheitswesen, Wien, 17.06.2010

Ein großer Anteil davon entfiel auf Beschaffung durch öffentliche - staatliche und ausgegliederte - Stellen. (Allerdings zählt der vermutlich hohe Anteil von Löhnen und Gehältern nicht zur öffentlichen Beschaffung.) Die öffentliche Beschaffung in diesem Bereich unterliegt dem sehr komplexen Finanzierungssystem von Bund, Ländern, Gemeinden, Sozialversicherung und eigenen Rechtsträgern. Somit sind Spitalsbau, dessen Ausstattung, Einkauf von medizinischen (Groß-) Geräten, Medikamente, Medizinprodukte, Heilbehelfe usw. unter diesem Blickwinkel des Finanzausgleichs zu sehen. IÖB im Gesundheitswesen müsste darüber hinaus auch längerfristige Strategien vorbereiten, mit welchen vor-wettbewerbliche Entwicklungen („pre-commercial

procurement“) mit späteren tatsächlichen Beschaffungen verknüpft werden. Dabei ist die Verbindung mit dem Bereich „Life Sciences“, der auch ein „Lead Market“-Schwerpunkt ist, herzustellen.

Als sehr erfolgreich wird die „Plattform Beschaffung Austria Gesundheit“ der Bundesbeschaffung G.m.b.H. hervorgehoben⁴³. Diese versteht sich als „offene Plattform für BBG-Kunden aus dem Gesundheitsbereich, Einkaufs- und Wirtschaftsverantwortliche aus Spitälern, Sozialversicherungen und Pflegeheimen. Sie findet mehrmals jährlich statt, befasst sich mit Beschaffung im Gesundheitsbereich und bietet neben zielgruppenspezifischen BBG-Neuigkeiten, vergaberechtlichen Themen und Best-Practice-Beispielen auch die Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch mit Einkäufern des Gesundheitssektors aus ganz Österreich.“

Eine in dem erwähnten Arbeitsgespräch diskutierte Beispielsliste über gute Praktiken aber auch Hindernisse der Beschaffung im Gesundheitswesen führten zu folgender Liste:

Positive Beispiele:

- IKT: Chance durch bessere Harmonisierung der verschiedenen Informationssysteme der Krankenanstalten – hohe Einsparungen und größere Effektivität
- e-card: Die Chance war gegeben, diese schon damals als umfassende Bürgerkarte zu verwenden (inklusive elektronisches Rezept, elektronische Gesundheitsakte ...). Wäre in Europa eine einmalige „radikale“ Innovation gewesen
- Anstaltsapotheken in Krankenanstalten d. KAV, andere Fondsspitäler, Unfallspitäler, HKH
- Großgeräte (CT, MRT, Pet/CT), Krankenanstalten d. KAV, andere Fondsspitäler, Unfallspitäler, HKH
- Beispiele erfolgreicher gemeinsamer Beschaffung durch „Kompetenzzentren“
- Krankenanstalteninformationssysteme KIS in Krankenanstalten d. KAV, andere Fondsspitäler, Unfallspitäler, HKH
- NÖ: Konzept für Krankentransport
- GKK Kärnten „enterale Ernährung“
- In Wiener Spitälern: Medikamente sollten digital gekennzeichnet werden; Ersparnis 12-15%, gleichzeitig bessere Compliance
- SV: gute Erfahrungen durch gemeinsamen Einkauf durch BBG
- Bei der Planung, Errichtung und Betrieb von Krankenanstalten wäre objektive „(Vor-)Prüfinstanz wünschenswert (à la Slowenien); auch für PPP
- Rolle von „Clustern“ wird sehr positiv gesehen (Gesundheits- bzw. Life Science Cluster in Wien, Stmk., Oö, Niederösterreich, Tirol, bundesländerübergreifend), Cluster sind Hilfe bei Brücke Gesundheitswesen-FTI-Wertschöpfung im Inland; auch Berücksichtigung der Lead Market Initiative der EU

⁴³ [http://www.bbg.gv.at/forum/aktuell/details/?user_bbg_pi5\[uid\]=114&cHash=299eb34438](http://www.bbg.gv.at/forum/aktuell/details/?user_bbg_pi5[uid]=114&cHash=299eb34438)

Hindernisse:

- Spannungsfeld, Aufgabe, die regionale medizinische Versorgung zu gewährleisten – europaweite öffentliche Ausschreibung – wie soll die Wertschöpfung im Lande entwickelt werden?
- Wie kann eine Produktion in Österreich entstehen – Hilfe durch Pre-commercial Procurement-IÖB?
- Im Gesundheitswesen sind Dienstleistungspakete typisch (VAMED), wichtig auch für Export; überhaupt bei Beschaffungen im Gesundheitswesen immer hohe Personalkomponente (von 21 Mrd. € nur 30% für Beschaffung geeignet?)
- Hemmnisse bei Ausschreibungen: Hohes Risiko durch mögliche Klagen beim BVA (damit verzögert sich die Projektdurchführung u.U. erheblich), eigentlich wäre immer Begleitung durch einen Rechtsexperten bei Ausschreibungen nötig
- Schulung der Beschaffer würde Vergabeprozesse verbessern
- Alternativangebote bedeuten zusätzlichen Aufwand für Anbieter
- SV würde sich längerfristige Planbarkeit wünschen
- Problem: Effizienz/kostengünstige Beschaffung versus Zulassung alternativer Angebote, bzw. funktionale Beschaffungsausschreibung
- Aufbau nationaler Wertschöpfungsketten.

Wie in einem – zugegeben anderem, zentralistischeren – Gesundheitssystem Transparenz der öffentlichen Beschaffung für Gesundheit organisiert werden kann, zeigt wiederum das UK am Beispiel des Gesundheitsministeriums mit folgenden Links:

Abbildung 21: Public Procurement im UK Department of Health



National procurement policy, purchasing frameworks, current tenders and calls for proposals

[Procurement and proposals](#)

[BMS: e-tendering portal](#)

[Procurement policy](#)

[Framework for procuring External Support for Commissioners \(FESC\)](#)

[Terms and conditions](#)

[Tenders and contracts](#)

[R&D calls for proposals](#)

[Public private partnerships](#)

[Project management](#)

Qu.: <http://www.dh.gov.uk/en/Aboutus/Procurementandproposals/index.htm>

8. Governance

In allen internationalen Dokumenten wird hervorgehoben, dass bei aller Sinnfälligkeit einer koordinierten Durchführung von IÖB die Zersplitterung, die Fragmentierung der durchführenden Instanzen das Haupthindernis für eine klare Planung und Umsetzung der IÖB darstellt. In vielen Ländern wird von Tausenden in Frage kommenden Instanzen für öffentliche Beschaffung gesprochen. Fragmentierung kann verschiedene bedeuten:

- Es ist nicht taxativ feststellbar, welche Akteure als Bedarfsträger, als ausschreibende Instanzen, als rechtlich zu berücksichtigende Institutionen für den Bereich öffentliche Beschaffung in Frage kommen.
- Allein beim Aspekt „Ermittlung des Volumens“ hat sich gezeigt, dass in so gut wie allen Ländern nicht einmal vollständige Listen der öffentlichen ausschreibenden Stellen existieren.
- Es ist unklar, inwieweit überhaupt Weisungsmöglichkeiten für öffentliche Ausschreibungen bestünden, oberhalb oder unterhalb von Schwellen.
- Selbst bei gegebenen Zuständigkeiten besteht oft nur unklare Verbindlichkeit einer erwünschten Kooperation zwischen Bedarfsträgern und ausschreibenden Stellen.
- Werden unter derzeitigen Bedingungen Aktionspläne aufgestellt, so beruhen sie bei ihrer Umsetzung wohl auf dem guten Willen der Beteiligten, da kaum eine rechtliche Verbindlichkeit vorhanden (oder auch erwünscht) ist.
- Häufig werden ausgegliederte Förderinstitutionen (z.B. TEKES in Finnland, PIANOo in den Niederlanden) weitgehend mit der Umsetzung betraut. Dies erhöht zwar die innovative Beschaffung mit dem Ziel der Innovationsförderung. Ausgegliederte operative Institutionen sind aber nicht aufgerufen, noch legitimiert, gesamtstaatliche strategische Planung durchzuführen.

Fazit: Im Gegensatz zur traditionellen inputseitigen FTI-Strategie, wo klare Zuständigkeiten und Finanzierungen existieren, gibt es derzeit in dem recht neuen Feld der IÖB nur eine Good-will Governance.

Somit ist es am zweckmäßigsten, in der Frühphase von IÖB-Plänen möglichst viele Akteure zu einer Kooperation zu bewegen. In allen Ländern bestehen deshalb Plattformen, Arbeitskreise, Netzwerke, Task Forces u.ä. Nimmt man allerdings den Anspruch Ernst, dass durch die IÖB die gewaltigen Finanzierungsmittel effektiver und effizienter eingesetzt werden sollen, dann ist zumindest in gewissen Bereichen eine koordinierte Zentralisierung notwendig. Dazu gehört ganz banal die Erhebung, welche Instanzen mit welchen Finanzmitteln als Beschaffer anzusprechen sind, gehört die Information an potenzielle Anbieter, wo und durch wen Ausschreibungen erfolgen (elektronische Plattformen!), gehört in Zukunft die Bekanntgabe, ob es Zukunftsfelder für die IÖB gibt und gehört

ebenfalls in Zukunft die Einsetzung einer Stelle, durch welche das Monitoring und die Wirkungsevaluierung der IÖB erfolgt.

Selbst im recht zentralistischen Frankreich kämpfen zwei wichtige, für solche Zwecke eingesetzte Institutionen noch mit erheblichen Problemen: Eine Stelle, OSEO⁴⁴, erkennt klar die nötigen Aufgaben, nämlich durch die Aufstellung eines Netzwerkes die Funktionen Information, Begleitung, Marktfindung und Finanzierung zu erfüllen:

Abbildung 22: Aufgaben einer IÖB-Instanz am Beispiel OSEO Frankreich



Qu.: <http://www.oseo.fr/>

Vor ähnlichen Schwierigkeiten mit einem anderen Schwerpunkt steht das OEAP⁴⁵, welches u.a. insbesondere eine vollständige Erfassung aller Ausschreibungen durchführen soll.

Im UK, das BIS⁴⁶, Department for Business, Innovation & Skills, scheint hingegen in der Koordinierung erfolgreich zu sein, nicht zuletzt gestützt auf ein sehr ins Detail gehendes Manual⁴⁷, was eine recht

⁴⁴ OSEO, le Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables, le Conseil National des Barreaux, le Groupe Moniteur, l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie, l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers, la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes se sont associés pour vous faciliter l'accès à la commande publique.

⁴⁵ Placé auprès du ministre chargé de l'économie, l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP), a été créé par l'arrêté du 10 novembre 2005 et installé le 14 novembre 2005. La direction des affaires juridiques du ministère chargé de l'économie en assure le secrétariat général. Rassemblant l'ensemble des acteurs de la commande publique – organisations professionnelles, responsables de la mise en œuvre des politiques économiques et représentants des acheteurs – l'OEAP s'est vu confier trois missions :
– recueillir et rassembler les données comptables, financières et économiques relatives à la commande publique, permettant bonne gestion, économies, transparence et concurrence, notamment par le recensement économique des achats publics ;
– établir, sur la base de ces données, des analyses économiques pertinentes ;
– constituer un lieu de concertation entre acteurs de la commande publique sur les aspects techniques et économiques de l'achat public, grâce, en particulier, aux groupes d'étude des marchés (GEM) et aux ateliers de réflexion.
http://www.minefe.gouv.fr/directions_services/daj/oeap/index.htm,

⁴⁶ <http://www.bis.gov.uk/policies/innovation/procurement>

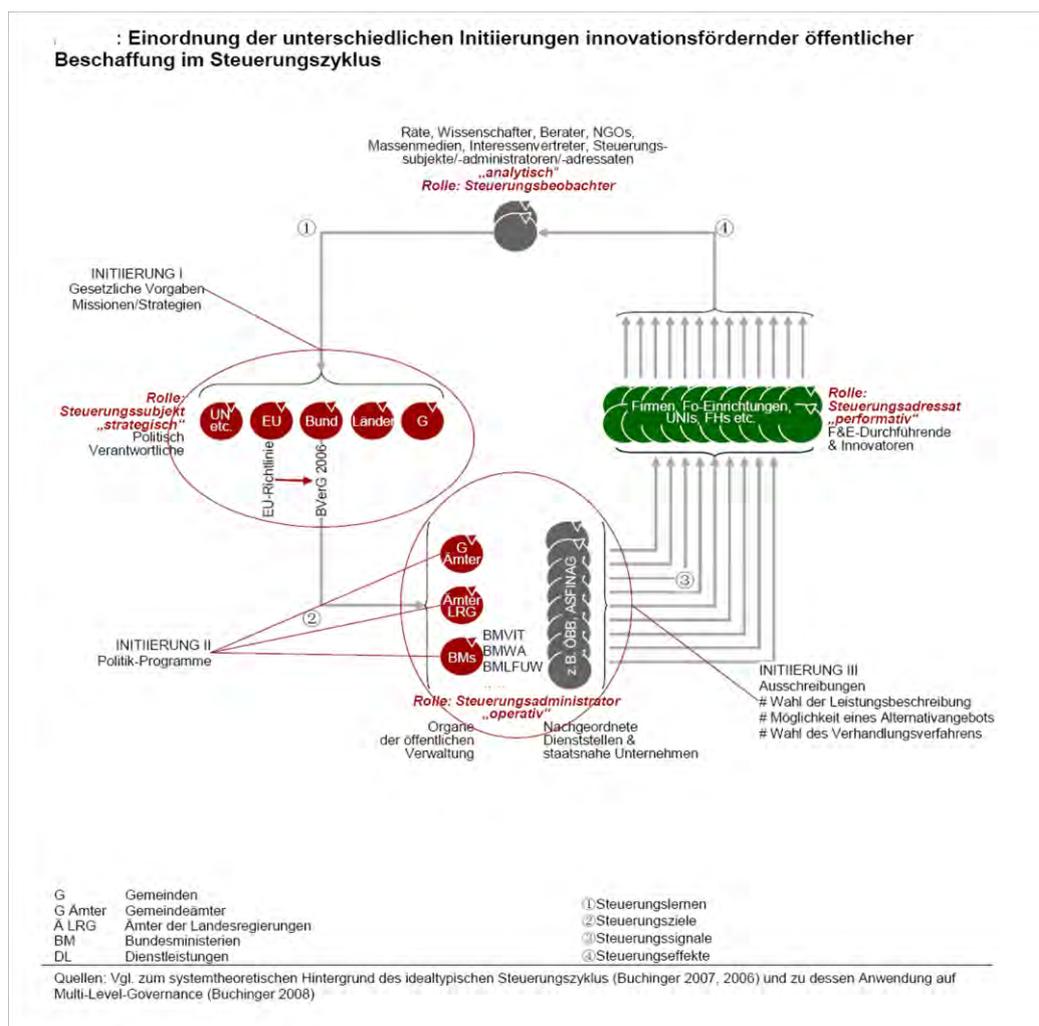
⁴⁷ <http://www.bis.gov.uk/files/file22013.pdf>

direktive Leitlinie für Procurement in den Ministerien sowie anderen öffentlichen Stellen und zu einer Hilfe für Unternehmen geführt hat. Mangelnde Aufgeschlossenheit gegenüber einer koordinierten öffentlichen Beschaffung zieht, jenseits strategischer Defizite, noch einen schweren Nachteil nach sich: Öffentliche Beschaffung durch die Bedarfsträger sowie durch eine Vielzahl traditionell agierender anderer öffentlicher Stellen ist dadurch gekennzeichnet, dass es als Aufgabe der Verwaltung, im engeren Sinn des Wortes, verstanden wird. Dies steht im Kontrast zur Einkaufsabteilung in Privatunternehmen, welche im allgemeinen über gute Managementqualifikationen verfügen müssen.

Nicht unterschätzen sollte man auch das Gewicht von regionalen Koordinationsinitiativen, da wie erwähnt öffentliche Beschaffung gerade in Gemeinden und Bundesländern eine große Bedeutung haben. Verwiesen werden kann hierbei insbesondere auf die erfolgreiche Koordination durch Oberösterreich.

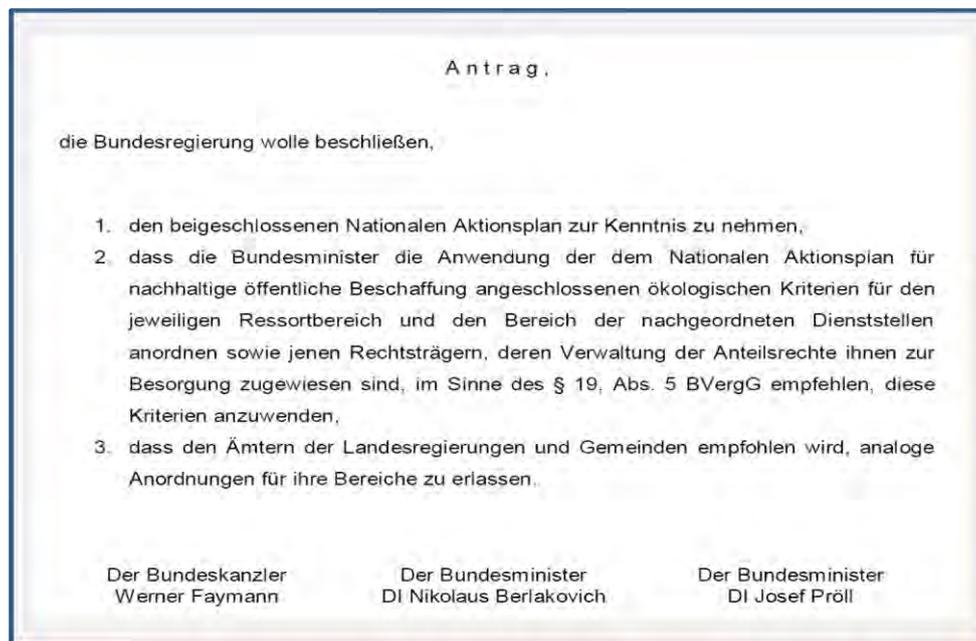
Wollte man quasi von einer Blaupause ausgehend einen allumfassenden Koordinationsmechanismus in Österreich einsetzen, dann würde man vor einer hoch komplexen Aufgabe stehen, wie sie das nachstehende Diagramm zeigt:

Abbildung 23: Entwurf eines idealtypischen Steuerungszyklus für IÖB in Österreich



Qu.: Buchinger, Eva, Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung, AIT, Wien 2010, S. 08

Der nach einigen Jahren der Ausarbeitung nunmehr fertig gestellte „Nationaler Aktionsplan zur Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ mündete für die Umsetzung in einen Ministerratsbeschluss vom 14. Juli 2010⁴⁸:



In einer informelleren Form hat das BMWFJ im Einvernehmen mit den anderen betroffenen Ressorts im Mai 2010 eine „Task Force zur innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung“ installiert. Diese kann auf dem früheren Dokument des BMWA aus 2006, „procure_inno“⁴⁹, aufbauen und flexibel zur Entwicklung von IÖB in Österreich beitragen.

Quasi als „Aufsichtsbehörde“ für die Einhaltung der vergaberechtlichen Randbedingungen bei innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung ist immer das Bundesvergabeamt (BVA) zur Begleitung beizuziehen. In einer Art Geschäftsordnung für die Governancefunktion der Task Force wäre in Bezug auf Schnittstellen zu diskutieren, wie

- der Konnex mit dem „Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ aussehen kann
- die Infrastrukturinitiativen des BMVIT zu berücksichtigen sind
- die vielfältigen Aktivitäten des BMF (z.B. BBG) eingebracht werden können
- der Kontakt zu den regionalen Plattformen (Oberösterreich etc.) verläuft
- mit sektoralen Netzwerken und Plattformen (Gesundheitswesen ...) kooperiert werden kann
- und, schließlich, ob eine Monitoring – Funktion installiert werden kann.

⁴⁸http://www.nachhaltigebeschaffung.at/sites/default/files/2010-07-20%20Ministerratsvortrag%2067_32.pdf

⁴⁹http://www.bmwfi.gv.at/ForschunUndInnovation/Foerderungen/Documents/procure_inno%20Leitfaden.pdf

8. Schritte zur Umsetzung

9.1. Konzeptuelle Grundlagen eines Aktionsprogramms IÖB in Österreich

Der Überblick des Kapitels 3 über Strategien/Aktionspläne in verschiedenen EU-Ländern hat die Vielfalt der Ansätze gezeigt. Welche Form des Einsatzes von öffentlicher Beschaffung für Innovation gewählt wird, ist letztendlich eine politische Entscheidung. Das sachlich erforderliche Pflichtenheft dafür ist klar, wie es in Abbildung 6 über Kernthemen skizziert wurde. Die fundamentale Randbedingung, welche den Spielraum für IÖB stark bestimmt, ist das nationale und supranationale Vergaberecht. Hier sind seit Jahren in der EU Entwicklungen in Gang gesetzt, welche einen größeren Flexibilitätsgrad der Wettbewerbsjudikatur mit der Ausnahmebegründung „Forschung und Entwicklung“ ermöglichen sollen, ohne dabei die Wettbewerbsgebote der Fairness und Transparenz zu verletzen.

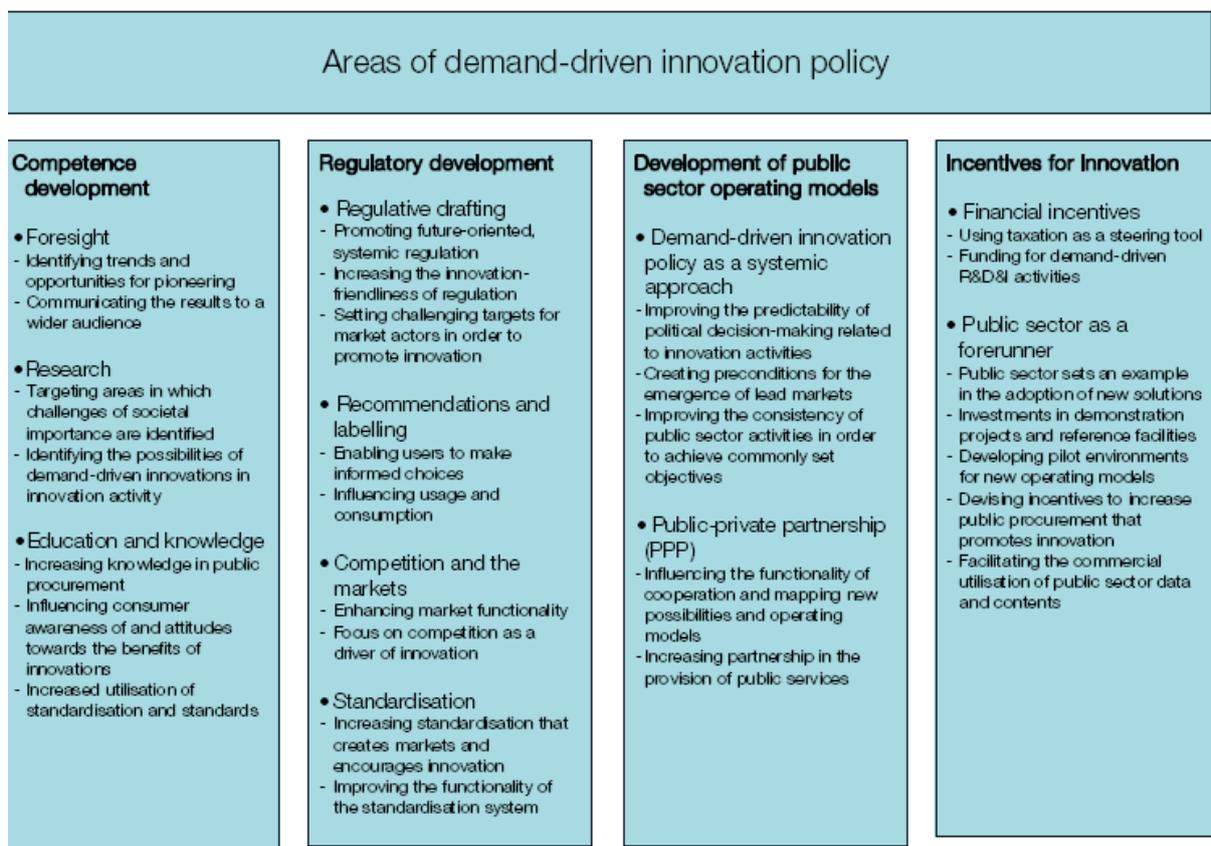
Ganz lehrbuchhaft formuliert hat sich jede Strategie/Politik mit den 3 Bereichen „Ziele-Mittel-Träger“ auseinanderzusetzen. Umgelegt auf die IÖB-Strategie tun sich hier schon weite Auslegungsfelder auf, in denen die Politik entscheiden muss und die durch einige Stichworte charakterisiert werden können:

- *Aufgabenbereich „Ziele“ der IÖB:*
 - Bandbreite des Volumens der für Innovation einzusetzenden ÖB?
 - Verbindung mit gesellschaftspolitischen Zielen/Prioritäten?
 - Prinzipielle Komplementarität mit FTI-Zielen?
 - Welche Sektoren?
 - Leitmärkte als Priorität?
 - Verknüpfung der längerfristigen IÖB mit mittelfristigen konjunkturellen Zielen?
 - Vorrang für KMU?
 - Offene bottom-up Zielfindung durch „User“?
- *Aufgabenbereich „Mittel/Maßnahmen“ der IÖB?*
 - Kompatibilität mit dem Vergaberecht?
 - Konnex mit inputseitigen FTI-Maßnahmen?
 - Rahmenregelungen und/oder direktive Maßnahmen?
 - Setzung von Normen und Standards?
 - Incentives?
 - Foresight?
 - Auswahl, Interpretation und Anpassung von spezifischen Vergabeformen?
 - Expliziter Aufbau von nationalen Referenzmärkten?
 - Spezifische Sonderfinanzierungen?
 - Risikoteilung?
 - Qualifizierungsmaßnahmen?
 - Explizite Verknüpfung mit anderen Politikbereichen (Budgetpolitik, Industriepolitik)?
- *Aufgabenbereich „Träger/Institutionen“?*

- Zuständigkeit in einem verantwortlichen Leitressort?
- Kollegiale Zuständigkeit verschiedener Ressorts?
- „Plattformen“?
- Subsidiarität der Gebietskörperschaften?
- Auslagerung an nachgeordnete Institutionen mit eigenem Handlungsspielraum?
- Anweisungsmöglichkeiten an ausgelagerte Institutionen?
- Public-Private-Partnerships?

In praxi werden solche Leitlinien kaum systematisch überlegt. Typisch ist ein pragmatisches Vorgehen. Ein Beispiel, wie Pragmatismus mit einem dennoch umfassenden Ansatz verbunden werden kann, ist Finnland:

Abbildung 24: Finnland als Beispiel für nachfragegetriebene Innovationspolitik und IÖB



Qu.: http://www.tem.fi/files/27547/Framework_and_Action_Plan.pdf, S. 21

In Österreich kann auf verschiedenen Vorarbeiten aufgebaut werden:

- „procure_inno: Praxisorientierter Leitfaden für ein innovationsfördernde öffentliches Beschaffungs- und Vergabewesen, BMWA 2007:

http://www.bmwfj.gv.at/ForschunUndInnovation/Foerderungen/Documents/procure_inno%20Leitfaden.pdf

- Buchinger, E. und Steindl, C., Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung: Ein neues Instrument der Innovationspolitik?, Austrian Institute of Technology (im Auftrag des BMVIT), Wien 2009
- Österreichischer Aktionsplan für nachhaltige öffentliche Beschaffung, <http://www.nachhaltigebeschaffung.at/node/185>, angenommen durch den Ministerrat am 14. Juli 2010, http://www.nachhaltigebeschaffung.at/sites/default/files/2010-07-20%20Ministerratsvortrag%2067_32.pdf, <http://www.nachhaltigebeschaffung.at/sites/default/files/Aktionsplan%20nachhaltige%20Beschaffung%20Teil%20I.pdf>, <http://www.nachhaltigebeschaffung.at/sites/default/files/Aktionsplan%20nachhaltige%20Beschaffung%20Teil%20II.pdf>

Darüberhinaus sind Vertreter Österreichs aktiv in die verschiedenen Aktivitäten der EU eingebunden. Wie die „Flagship-Initiative“ der EU ankündigt, sollen davon wichtige Impulse für die Mitgliedstaaten auch im Bereich IÖB ausgehen.

9.2. Überlegungen zu Maßnahmen

9.2.1. Bisherige Ansätze

Der Einsatz von Instrumenten zur Forcierung von innovationsfördernder öffentlichen Beschaffung muss klarerweise nicht bei null beginnen. Der mehrmals schon zitierte Leitfaden des BMWA aus 2007 vermittelte schon eine deutliche Orientierung, wohin IÖB gehen sollte:

BMWA-Leitfaden

Das BMWA – nunmehr BMWFJ – ist für wesentliche Teile der Vollziehung des Bundesbeschaffungsgesetzes zuständig (BGBl 2006/17). So (a) dient es etwa als nationale Reportingstelle für statistische Aufstellungen (Berichtspflicht der Ausschreiber); (b) berichtet dem Bundeskanzler und ist verantwortlich für das Reporting an die Europäische Kommission; (c) muss Entscheidungen/Bekanntgaben der Europäischen Kommission im Bundesgesetzblatt kundmachen; (d) hatte für die Einrichtung und des Bundesvergabeamtes zu sorgen und beaufsichtigt es gemeinsam mit der Bundesregierung; (e) und hat nicht zuletzt bei allfälligen Schlichtungsverfahren koordinierend tätig zu sein.

Im Rahmen seiner Zuständigkeiten erstellte das damalige BMWA im Jahr 2007 einen Beschaffungsleitfaden „procure_inno: Praxisorientierter Leitfaden für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungs- und Vergabewesen“. Das Ziel des Leitfadens war und ist es, „[...] mögliche Wege zur Umsetzung einiger der bis dato ungenutzten Potentiale der Beschaffung [...]“ aufzuzeigen (BMWA 2007: 3). Er dient dazu die Fachöffentlichkeit über die gesetzlichen Vorgaben zu informieren und den Beschaffer/innen fachliche Hinweise zur innovationsfördernden Verfahren und Vorgangsweisen zu geben und insgesamt einen Beitrag zu einer innovativen Beschaffungskultur zu leisten. Der Leitfaden setzt sich insbesondere mit den „10 Empfehlungen“ des EU-Handbuchs zu innovativen Lösungen in öffentlicher Beschaffung aus österreichischer Sicht auseinander und bildete daher auch für das gegenständliche Projekt einen wichtigen Ausgangspunkt.

Zehn Elemente von *Good Practice* innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung (EC 2007a):

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

Darüber hinaus sind die schon erwähnten regionalen Netzwerke oder die Fallstudien im Rahmen der Infrastrukturinitiativen zu erwähnen. Natürlich betreiben de facto Beschaffungsorganisationen – BBG – ebenfalls Innovationsförderung. Dabei spielt die KMU-Orientierung eine besondere Rolle „KMU Strategie der Bundesbeschaffung“⁵⁰; ebenso steht die „Nachhaltigkeit“ der BBG-Beschaffung im Vordergrund.

9.2.2. Konzeption eines konkreten IÖB – Aktionsprogrammes für Österreich

Eine wesentliche Vorarbeit für die Erstellung eines Aktionsplanes IÖB ist die Erarbeitung eines auf die österreichischen Bedingungen zugeschnittenen Konzepts, welches abgestimmt sein sollte mit den laufenden EU-Initiativen, mit dem Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung, welcher sogar eine Integration von nachhaltiger mit innovationsfördernder öffentlichen Beschaffung vorschlägt, mit den Infrastrukturinitiativen und mit der FTI-Strategie. Der Hinweis allein auf die gewaltige Dimension der öffentlichen Beschaffung veranlasst noch keineswegs zu handlungsanweisenden Initiativen. Aus den Entwicklungsprozessen anderer Ländern zur Erstellung von Aktionsplänen hat sich unmissverständlich gezeigt, dass Konzeptentwürfe und Road Maps nur dann zur Umsetzung führen, wenn ein starkes politisches „Commitment“ dahinter steht. Dies sollte durch die derzeitige Wirtschaftskrise, wo öffentliche Beschaffung eine besondere konjunkturstützende Funktion hat, leichter als sonst sein.

Eine realistische Einschätzung für ein „Take off“ von IÖB-Maßnahmen sollte sich aber nicht von übermäßigem Optimismus tragen lassen. So klar die Logik für die IÖB spricht, scheint das Beharrungsvermögen, wenn man den Enqueten der EU glaubt, doch erheblich zu sein⁵¹:

4.2.5. *Public procurement*

Innovation-friendly public procurement can stimulate innovation in markets where the government is a large consumer and can send important pointers to the private sector about future demand. Public procurement of this nature, for example, could be used in markets such as health services to stimulate innovation, satisfy demand and catalyse market growth. In reality, however, few public procurers in Europe have established innovation-friendly procurement regimes, and few innovative companies have shown an interest in public procurement. A Eurobarometer Flash survey in 2009 of 5000 innovative EU companies found that 62% were either not interested in public procurement or considered that it was not applicable to them. Twenty-seven percent had won at least one public tender since 2006, but the majority of these (64%) said that none of their tenders had involved innovation.¹³⁸

EU 2020, „Flagship Initiative“ a.a.O. S. 57

⁵⁰ <http://www.bbg.gv.at/fileadmin/daten/Downloads/KMU-Strategie.pdf>

„Die besondere Rolle von Klein- und Mittelbetrieben in der österreichischen Wirtschaft begleitet die Bundesbeschaffungsgesellschaft seit ihrer Gründung im Jahr 2001. Obwohl das Vergaberecht keinerlei Bevorzugung von KMU bei Vergaben zulässt, hat die Bundesbeschaffung von Anfang an Werkzeuge entwickelt und eingesetzt, um Klein- und Mittelunternehmen zumindest die Teilnahme am Wettbewerb zu erleichtern. In diesem Sinn wurden Ausschreibungen in regionale Lose geteilt, Vertriebsstrukturen über lokale Partner forciert und die Bildung von Bietergemeinschaften unterstützt. Im Sommer 2006 hielt das Parlament diese Bemühungen auch in einer Novelle des Bundesbeschaffungsgesetzes fest. In acht Beschaffungsgruppen sollen Leistungen auf Ebene der NUTS-3-Regionen ausgeschrieben werden, die Österreich in 35 Gebiete teilen. „

⁵¹ http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/rationale_en.pdf#view=fit&pagemode=none

Mit Neid blickt die Kommission deshalb in die USA und versucht durch eine Reihe von Incentives den europäischen Rückstand gegenüber den USA aufzuholen und gibt sehr ambitionöse Empfehlungen ab:

In other regions of the world, public procurement plays a more active role in driving innovation. For example, the US Small Business Innovation Research (SBIR) programme

provides an example of good practice in the use of procurement. The scheme has been evaluated over several decades and positive impacts on innovative start-ups and businesses have been demonstrated.¹⁴¹

The US SBIR requires Federal agencies to set aside 2.5% of their R&D budgets and to make this available to SMEs through procurement and grants. Within the EU, such an approach to the use of procurement is not compatible with either EU Procurement Directives or with the principle of non-discrimination in the EU Treaty. However, learning from the US experience, the Commission introduced a pre-commercial procurement approach that entails offering contracts for innovative products and services that meet the needs of public sector organisations but which are not currently available on the market. Procurement of this nature is typically characterised by high risk and, to reduce this, the approach advocated in the Commission's Communication on pre-commercial procurement¹⁴² uses a staged approach and offers contracts to a number of suppliers in order to develop and test different solutions.

Some Member States have subsequently put this approach into practice – witness the UK SBRI scheme and the Dutch and Flemish SBIR schemes – and experience to date has generally been positive, with the schemes proving attractive to SMEs in particular. Such schemes are still at an early stage, however, and reaching an effective critical mass is likely to be difficult for schemes operating solely at a national level.

An alternative would be for Member States to launch joint pre-commercial procurement initiatives. This would be a particularly appropriate way of tackling many of the major societal problems that are shared by Member States in areas such as healthcare, social welfare, environment and energy. If implemented across Member States, such schemes would also stimulate the demand for innovative goods and services and allow procurers to develop the skills and experience needed to implement innovation-friendly public procurement regimes.

The launch of the Innovation Union and the proposals within it to promote public procurement and launch European Innovation Partnerships (see Section 6 below) provides an opportunity to change the current situation and to mobilise those responsible for drawing up targeted public procurement strategies at both national and EU levels.

US expenditure on R&D procurements is a crucial source of stimulation for high technology and innovative companies. In 2004 it amounted to \$49 billion¹⁴³, \$2 billion of which was provided through the SBIR scheme. Comparable figures in the EU were some twenty times lower for R&D, and pre-commercial procurements are only recently starting in a few Member States. Given these facts, there is scope for the Innovation Union communication to propose an initial ambition level (perhaps €10 billion per year) for pre-commercial public procurements and the procurements necessitated by the

¹⁴¹ National Research Council (2008)

¹⁴² European Commission (2007h)

¹⁴³ See US Federal Procurement Data System (2004).

Innovation Partnerships, with this figure rising over time to levels comparable with those in the US.

There is scope, too, for a specific support mechanism that would allow contracting authorities to pool procurement budgets, draw up common technical specifications and offset the risks inherent in the procurement of innovative products and services.

This would need to be complemented by an adequate legal framework for joint procurement between the authorities of Member States. At present, the existence of practical and legal barriers hampers the practice of joint procurement. In the first instance, therefore, there is a need for specific legal guidance on joint procurement in order to enhance the use of the possibilities currently offered by the EU Procurement Directives to aggregate public demand. In addition, the obstacles to joint procurement need to be examined carefully in the context of the current evaluation of the existing EU Procurement Directives.¹⁴⁴ An amendment of the current rules to facilitate trans-national joint procurements could follow as part of a general revision of the Directives following this exercise.

Last, but not least, the EU could play an important role in the establishment of clear criteria determining the innovative character of products and services, primarily in order to avoid legal insecurity and the misuse or misapplication of rules, but also to establish a base for the eventual measurement and monitoring of innovation-friendly procurement practices across the EU. The EU would then be in a position to provide Member States with comparable information on innovation-friendly procurement levels across Europe.

EU 2020, a.a.O. S. 58 f.

9.2.3. Reporting zum Volumen der IÖB

Mit einem Beschaffungsvolumen von 40 Mrd. € steht den öffentlichen Instanzen ein gewaltiges Potenzial zur Verfügung. Die Abgrenzung und Einbeziehung ausgegliederter Institutionen ist aber vage und führt zu oft willkürlichen Angaben des ÖB-Volumens. Es wäre anzustreben, dass in Österreich ein verlässliches Reporting erstellt wird. Eine Variante wäre, das BVA – bei welchem die rechtliche Kompetenz liegt - durch eine Stabstelle, vielleicht in Kooperation mit Statistik Austria aufzurüsten. Daraufhin könnten im Vergabebericht auch die notwendigen statistischen Meldungen

nach einheitlichen Standards erfolgen. Dass solche Verordnungen zu einem zentralen Reporting möglich sind, belegen Frankreich oder die Niederlande:

The Dutch example: measurement of public procurement of innovation by national government

- Resolution members of parliament Aptroot/Besselink, december 2008
 - Measure the number of procurements aimed on acquiring innovative solutions, key performance indicator in budget Ministry of Economic Affairs 2010 (proces).

9.2.4. Brückenschlag direkte FTI-Förderung, LMI und vorwettbewerbliche Beschaffung

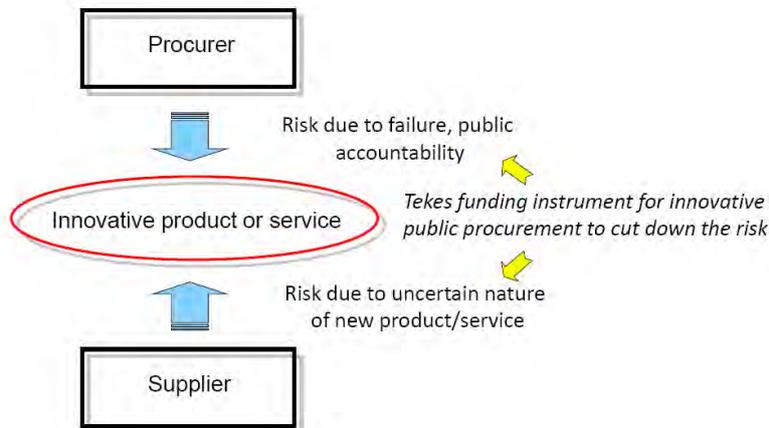
Wie bei der IÖB-Wertschöpfungskette ausgeführt, ist ein erfolgreicher Einsatz von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung nur möglich, wenn eine funktionierende Verbindung mit dem Nationalen Innovationssystem (inputseitig) gesichert ist. In einem linearen Innovationsmodell ist die Anschlussstelle bei der vorwettbewerblichen Beschaffung zu gestalten. Trotz vieler existierender Fördermaßnahmen, vor allem im Bereich Technologietransfer und „Bridging“ sollte überlegt werden, ob dazu nicht ein neues Instrumentarium zu entwickeln ist. Institutionell könnte diese bei der awS beheimatet sein.

Wesentliche Kennzeichen dieses Instrumentariums wären:

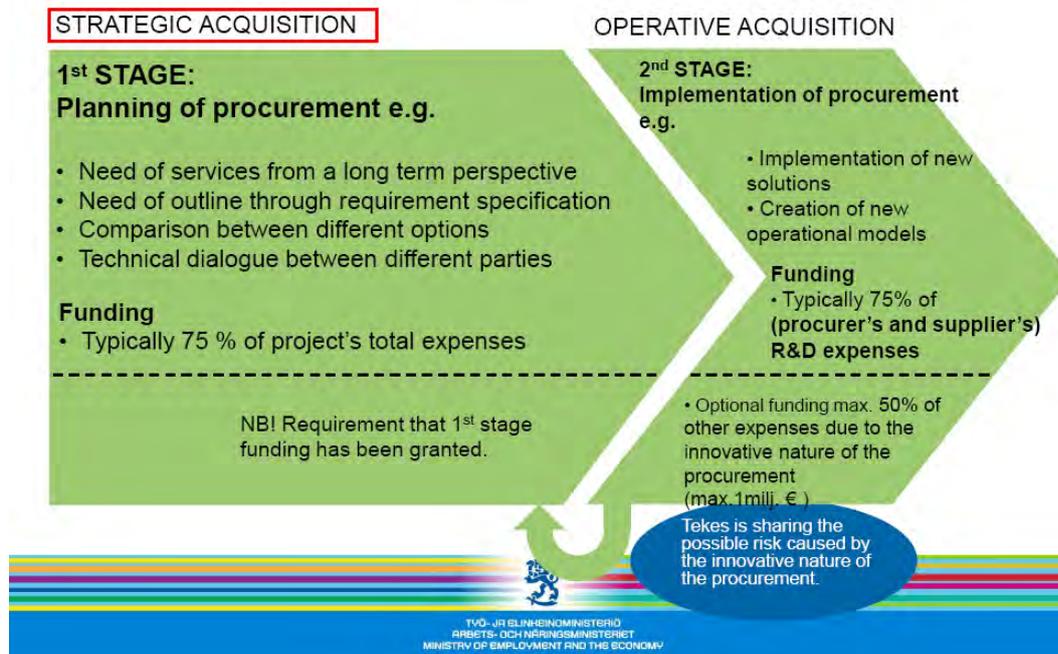
- Die Anerkennung der Prinzips einer Verbindung zwischen direkter, angebotsseitiger Innovationsförderung und nachfrageseitiger öffentlicher Beschaffung
- Die Artikulierung von Bedarfsträgern betreffend eines konkreten (ev. funktionell beschriebenen) Bedarfs auf Sicht. Anforderung strategisch wichtiger High-Tech Produkte durch die Beschaffer, auch LMI
- Fördermaßnahmen für potenzielle Anbieter in der vorwettbewerblichen Beschaffung (bis hin zu Prototypen).
- Evaluierung und Zertifizierung durch eine neutrale Expertenkommission der „Prototypen“.
- Dotierung eines „Risikoausgleichsfonds“. Dieser hat einen doppelten Zweck: Zum einen, Absicherung eines Teils der Entwicklungskosten im Falle der Nicht-Abnahme des „Prototyps“ trotz Erfüllung der spezifizierten Kriterien. Zum anderen, teilweise Kompensation der Beschaffer, wenn trotz spezifizierter Vorgaben kein adäquates Anbot zu Stande kommt und daher auf andere (kostspieligere) Angebote ausgewichen werden muss.

Die längste Erfahrung hat bei solchen Instrumenten Südkorea oder natürlich UK. Aber auch Finnland setzt auf eine solche Vorkehrung:

Abbildung 25: Tekes-Instrument zu Finanzierung und Risikoabsicherung von vorwettbewerblicher Beschaffung



TWO STAGE FUNDING FOR PUBLIC PROCURERS



Qu.: Präsentation bei OECD Workshop

Viel weitergehend ist das schon seit langem bestehende und mehrfach veränderte Instrumentarium in Südkorea, die „New Technology Purchasing Assurance“ bzw. die „Conditional Purchasing Policy“. Hier vermischen sich allerdings öffentliche mit großen privaten Unternehmen (Chaebols).

Die neuere Variante setzt sich folgendes Ziel:

Abbildung 26: Südkorea: New Technology Purchasing Assurance“

“In an effort to further commercialize new technologies, government agencies, public institutions including Defense Ministry, KEPCO (Korea Electric Power Corp.), KOGAS (Korea Gas Corporation), and Korea Railroad Corporation and private business commission SMEs to develop a new technology with the assurance that they will purchase the technological products.
Under this program, the SMBA finances the technological development of SMEs, while public institutions purchase the products for a certain period of time.”

Qu.: Präsentation bei OECD

Unterdiesem Regime der Technologiebeschaffung werden unterschiedliche Prozentsätze und Obergrenzen der Projektsubventionierung gemäß Projekttyp und Laufzeit angesetzt. Öffentliche Beschaffer kooperieren dabei mit privaten unter steter Kontrolle von Evaluierungsinstanzen. Eine Zwischenevaluierung hat eine Verringerung der Risikoscheue, markante Umsatzsteigerungen, Importsubstitutionen und Kostenreduzierungen durch dieses Programm nachgewiesen.

9.2.5. Pilotversuche innovationsfördernder Vergabeformen und Stärkung der gesetzlichen Grundlage

Der zentrale Punkt einer IÖB ist die Frage, wie die derzeitige Vergabepraxis zu mehr Innovationsförderung bewegt werden kann. Alle Befunde betonen die große Risikoaversion sowohl bei den ausschreibenden Stellen als auch bei den Anbietern. Die Gefahr einer Aufhebung einer Vergabeentscheidung wird von beiden Seiten gefürchtet. Auch die Hinweise auf funktionelle Ausschreibungen, wettbewerbliche Dialoge oder Zulassung von Alternativen haben in der Praxis nur eine geringe Wirkung. Der Ruf nach einer flexibleren Ausschreibungskultur erschallt zwar oft, findet aber meist wenig Echo. Sollte mit einer flexibleren Form von Vergabe Ernst gemacht werden, so kann dies – wie in Kapitel 6 ausgeführt - auf 3 Ebenen erfolgen.

Jede ernste IÖB-Strategie hat demgemäß Maßnahmen für diese Etappen zu beschließen:

1) Good Practices und Begleitmaßnahmen:

Jede beschaffende Stelle sollte zur Vorlage von Vorzeigebispielen für IÖB aufgerufen und zur Teilnahme an Wettbewerben zur Auszeichnung von IÖB-Beispielen angeregt werden.

Hilfreich sind sicher auch Checklisten für IÖB, wie z.B. in Deutschland:

Abbildung 27: Checklist für innovationsfördernde Beschaffung in Deutschland

Checkliste: Innovationsorientiertes Beschaffungsmanagement

- Ist das Klima in den Beschaffungsstellen und bei den strategischen Entscheidern als innovationsfreundlich zu bezeichnen? Sollte eine systematische Innovationshemmnisanalyse durchgeführt werden?
- Besteht ausreichender Dialog mit Nutzern und Anbietern von Innovationen? Werden Lieferanten und Nutzer gezielt auf Neuerungen angesprochen?
- Werden Schlüsseltechnologien identifiziert, akzeptiert und gefördert?
- Besteht ausreichende Marktkenntnis?
- Besteht bei den operativen Beschaffern ausreichendes Wissen über geplante Beschaffungsvorhaben? Haben die Einkäufer die Möglichkeit, die strategische Ebene zu beraten?
- Sind die Mitarbeiter optimal geschult? Nicht nur über vergaberechtliche, sondern auch über technische und betriebswirtschaftliche Inhalte?
- Sind die operativen Beschaffer berechtigt und motiviert, möglichst eigenständig im Dialog mit Nutzern und Anbietern zu entscheiden? Verfügen sie über Verhandlungserfahrungen?
- Sind die Beschaffungsprozesse in allen Phasen transparent und nachvollziehbar?
- Gibt es ein ausreichendes Controlling der Beschaffungsprozesse?
- Werden elektronische Vergabeverfahren angewandt?
- Wird das Beschaffungsmanagement durch externe Fachleute geprüft und laufend verbessert?

<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=331868.html> S. 33

2) „Rückendeckung“ in Richtung „targeted procurement“

Die Minimalforderung eines politischen Bekenntnisses zur IÖB muss sich in einem Passus einer Strategie/eines Aktionsplanes finden, wo die Ziele der IÖB explizit angeführt werden. Solche Festlegungen finden sich z.B. auch im vom Ministerrat beschlossenen „Nationalen Aktionsplan zur Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ in Österreich. Gewiss, Nachhaltigkeit- und Umweltziele sind leichter zu quantifizieren und zu operationalisieren als Innovationsziele.

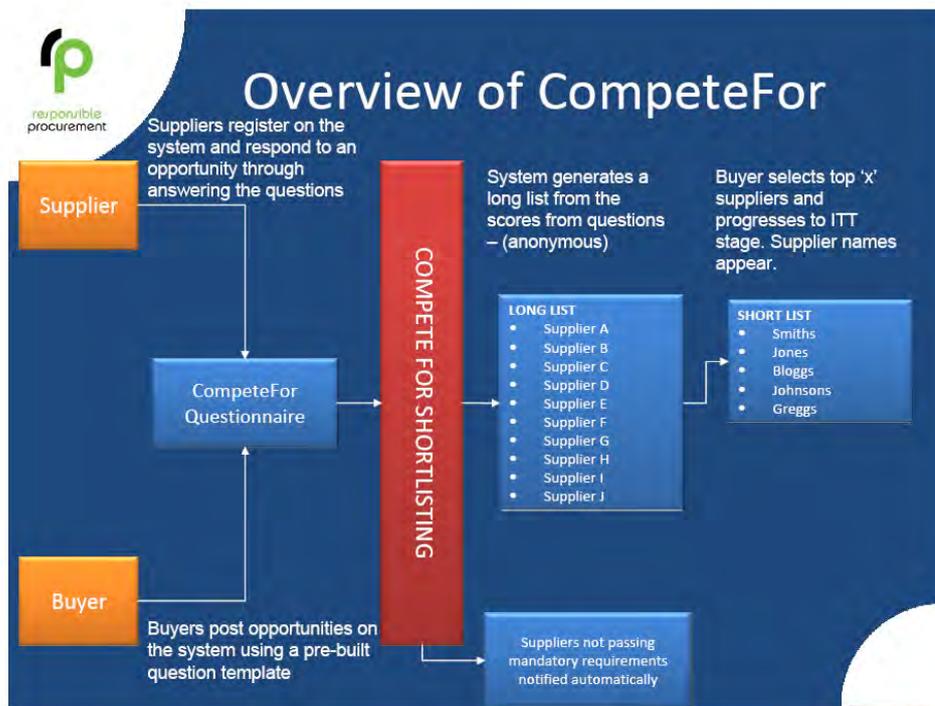
3) Gesetzesnovelle für IÖB und Konsequenzen

Sobald durch entsprechende gesetzliche Grundlagen (, natürlich im Einklang mit den Grundsätzen eines wettbewerblichen und transparenten Vergabeverfahren) der Weg zur umfassenden IÖB frei gemacht wurde, entstehen außerordentlich kreative Verfahren der öffentlichen Beschaffung. Hier kann das gesamte System der IÖB im UK als Vorbild gelten. Dort liegt ein ganzes Arsenal von Programmen, Institutionen, Support-Mechanismen usw. vor⁵². Welche kreativen aber auch

52 Unter den vielen möglichen Links seien nur ein paar angeführt:

komplexen Beschaffungen durch flexible Vergabeformen ermöglicht werden, sei an nachfolgendem Beispiel aus dem UK illustriert:

Abbildung 28: Prozess der „CompeteFor“ - Beschaffung im UK



<http://www.bis.gov.uk/about/procurement>,

BIS, OGC 09-0679 Driving Innovation through Public Procurement, www.ogc.gov.uk,

Supply2.gov.uk: a government backed service designed specifically to give companies easy access to lower value contract opportunities (typically worth under £100,000) offered by the public sector.

Qu.: <https://www.competefor.com/business/login.jsp>

9.2.6. Scorecards für ausschreibende Stellen

Vorbild für „Scorecards“ für ausschreibende Stellen sind die USA⁵³. Die US-SBIR kann auf eine lange, sehr erfolgreiche Tradition zurück blicken, die ausschreibenden Stellen/Bedarfsträger mit Hilfe einer publizierten Scorecard einem „Rating“ zu unterziehen. Dies hat einen deutlichen „erzieherischen“ Effekt, obwohl bei Nicht-Erreichen der Score-Ziele keine Sanktionen gesetzt werden. Die US Scorecards sind ein technisch besonders hoch entwickeltes Verfahren des „targeted procurements“. Dabei stehen naturgemäß (SBA – Small Business Administration) die KMU’s unter den Kriterien neben anderen sozio-ökonomischen Zielen im Vordergrund:

“Small Business Procurement Scorecards provide an assessment of federal achievement in prime contracting to small businesses by the twenty-four Chief Financial Officers Act agencies. Further, it measures progress that departments are making to ensure small business opportunities remain an integral part of their acquisition of goods and services to meet mission objectives. The scorecard was designed as an internal control and monitoring device to ensure that (1) Federal agencies reach their small business and socio-economic goals, (2) accurate and transparent contracting data is used and (3) agency-specific progress is maintained. SBA is issuing the Small Business Procurement Scorecards for the first time in alliance with the President’s Management Agenda. *FY2008/FY2009 Goaling Strategy*”.

Folgende Gewichtung der Ziele wird vorgegeben:

Category	Goal
Small Businesses	23%
Small Disadvantaged Businesses	5%
Service-disabled Vets	3%
Women	5%
HUBZone	3%
8(a)	N/A

Daran messen sich die verschiedenen Verwaltungsstellen und geben natürlich auch ihre Aktionen zur (Evaluierung der) Zielerreichung bekannt.

Für das Department of Homeland Security (DHS) z.B. sieht das sehr gute Ergebnis z.B. wie folgt aus:

DHS	Goaling Category	FY 2008/ FY 2009	FY 2006		FY 2007	
		Goal	Goal	Actual	Goal	Official - Includes Code 5800
	SB	31,9000%	30,0000%	31,6000%	30,0000%	35,3435%
	SDB	5,0000%	4,0000%	10,7300%	8,0000%	13,3798%
	WOSB	5,0000%	5,0000%	5,3100%	5,0000%	7,9795%
	HUBZone	3,0000%	3,0000%	3,3000%	3,0000%	3,1036%
	SDVOSB	3,0000%	3,0000%	1,5300%	3,0000%	1.3553%*

Ein plakativer Gesamtüberblick über das Scorecard Rating der Behörden sieht wie folgt aus:

⁵³ <http://www.sba.gov/aboutsba/sbaprograms/goals/index.html>

Abbildung 29: SBA-Scorecards von US Behörden 2008

FY2008 SCORECARD SUMMARY

AGENCY	2008 ACHIEVEMENT	SMALL BUSINESS	SDB	WOSB	HUBZONE	SDVOSB	FY2008 PROGRESS
VA	3/5	GREEN	GREEN	RED	YELLOW	GREEN	ACCEPTABLE *
DOE	4/5	GREEN	GREEN	GREEN	GREEN	RED	ACCEPTABLE
SBA	4/5	GREEN	GREEN	GREEN	GREEN	RED	ACCEPTABLE **
DHS	4/5	GREEN	GREEN	GREEN	GREEN	RED	ACCEPTABLE
USDA	4/5	GREEN	GREEN	GREEN	GREEN	RED	ACCEPTABLE
NRC	4/5	GREEN	GREEN	GREEN	GREEN	RED	ACCEPTABLE
DOT	4/5	GREEN	GREEN	GREEN	GREEN	RED	ACCEPTABLE
DOI	4/5	GREEN	GREEN	GREEN	GREEN	YELLOW	ACCEPTABLE
GSA	5/5	GREEN	GREEN	GREEN	GREEN	GREEN	ACCEPTABLE
EPA	3/5	GREEN	GREEN	RED	RED	GREEN	ACCEPTABLE
DOL	4/5	YELLOW	GREEN	GREEN	GREEN	GREEN	ACCEPTABLE
STATE	1/5	RED	GREEN	RED	RED	RED	ACCEPTABLE
TREASURY	2/5	YELLOW	GREEN	GREEN	RED	RED	ACCEPTABLE
HUD	2/5	RED	GREEN	GREEN	RED	RED	ACCEPTABLE
OPM	0/5	RED	RED	RED	RED	RED	ACCEPTABLE
NSF	1/5	RED	GREEN	RED	RED	RED	NEEDS WORK
NASA	2/5	GREEN	GREEN	RED	RED	RED	ACCEPTABLE
DOC	2/5	YELLOW	GREEN	GREEN	RED	RED	ACCEPTABLE
SSA	1/5	RED	GREEN	RED	RED	RED	ACCEPTABLE
DOD	1/5	RED	GREEN	RED	RED	RED	ACCEPTABLE
EDUCATION	3/5	GREEN	GREEN	GREEN	RED	RED	ACCEPTABLE
HHS	3/5	GREEN	GREEN	GREEN	RED	RED	ACCEPTABLE
DOJ	1/5	RED	GREEN	YELLOW	RED	RED	ACCEPTABLE
USAID	0/5	RED	YELLOW	RED	RED	RED	ACCEPTABLE
GOALS MET IN FY2008 (5 POSSIBLE)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 AGENCY MADE GREEN ON ALL 5 GOALS • 8 AGENCIES MADE 4 OF THEIR GOALS • 4 AGENCIES MADE 3 OF THEIR GOALS • 4 AGENCIES MADE 2 OF THEIR GOALS • 7 AGENCIES MADE LESS THAN 2 GOALS 						
ACHIEVEMENT CRITERIA							
 GREEN	THE AGENCY MUST MEET 100% OF ITS GOAL						
 YELLOW	THE AGENCY MUST MEET 90-99% OF ITS SMALL BUSINESS GOAL						
 RED	THE AGENCY MET LESS THAN 90-99% OF ITS SMALL BUSINESS GOAL						

* Overall Acceptable Report. The agency needs to do additional work supporting their FPDS-NG training, subcontracting, and contracting bundling reviews

** Overall Acceptable Report. The agency needs to do additional work supporting their strategic plan, top level commitment, and planned significant SB events

Qu.:

http://www.sba.gov/idc/groups/public/documents/sba_homepage/fy2008_scorecard_summary.pdf

9.2.7. Preise für Exzellenz bei innovationsfördernder Vergabe

Auszeichnungen mittels Preisverleihung haben in vielen Bereichen gute Tradition und kommunizieren Vorbildwirkung. Deutschland beispielsweise prämiert solche „Erfolgsgeschichten“ von innovativer Beschaffung folgendermaßen:

Abbildung 30: Award für beispielhafte Leistungen öffentlicher Beschaffer in Deutschland

Innovation schafft Vorsprung

Die Entwicklung von Innovationen und deren Umsetzung in der Praxis ist für eine moderne Industrienation wie Deutschland unverzichtbar. Die Nachfrage des Staates – Bund, Länder und Kommunen – ist dabei von besonderer Bedeutung: Denn im Einkauf von neuartigen Produkten, Verfahren und Dienstleistungen sowie im Beschaffungsprozess selbst liegt Potenzial für bessere Verwaltungsleistungen durch neue Technologien und Innovationen, das es noch stärker als bisher zu erschließen gilt.

Unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten – allen voran das Wirtschaftlichkeitsprinzip – können gerade innovative Produkte und Leistungen Vorteile bringen. Sie können bei der Beschaffung durch die öffentliche Hand wirtschaftlich überlegen sein. Zugleich können sie zur Erreichung von Zielen in den Bereichen Energieeffizienz, Umweltschutz, Sicherheit, Gesundheit, Verbraucher- oder Arbeitsschutz beitragen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und der Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) zeichnen beispielhafte Leistungen öffentlicher Auftraggeber bei der Beschaffung von Innovationen und der Gestaltung innovativer Beschaffungsprozesse aus.

Prämiert werden die Beschaffung von innovativen Produkten, Verfahren und Dienstleistungen sowie innovative Konzepte zur Optimierung der Beschaffungsprozesse und zur Steigerung der Effizienz im öffentlichen Beschaffungswesen durch öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Institutionen.

Der BMWi/BME-Preis „Innovation schafft Vorsprung“ wurde erstmals im Jahr 2006 verliehen.

Bisherige Preisträger:

2006:

- Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, München
- Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Freie und Hansestadt Hamburg

2007:

- Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg
- Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Freie und Hansestadt Hamburg

2008:

- Auftragsberatungsstelle Hessen e.V., Wiesbaden
- Netzwerk öffentlicher Beschaffungsstellen zum Austausch von Leistungsbeschreibungen, Kommunen Großhansdorf, Lauda-Königshofen, Remscheid, Trossingen, Volkach und Weiden i. d. Oberpfalz in Kooperation mit den Hochschulen Braunschweig-Wolfenbüttel (FH), Marburg und Würzburg

2009:

- Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V., Köln
- Landkreis Offenbach

2010:

- Verband Region Rhein-Neckar, Mannheim
- Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes – Fachstelle Maschinenwesen Süd, Nürnberg

Weitere Informationen zu den Gewinnerkonzepten finden Sie unter www.bme.de/verband/awards

Verfahren

Die unabhängige Jury bewertet die eingehenden Manuskripte und nominiert die besten Konzepte. **Die Bewerber mit den innovativsten Lösungen werden zur Präsentation nach Frankfurt eingeladen (Termin: 23. November 2010).** Aus diesem Kreis ermittelt die Jury den Sieger. Die offizielle Preisverleihung durch das BMWi und den BME findet im Rahmen der BME-Veranstaltung „Tag der öffentlichen Auftraggeber“ (Februar 2011) in Berlin statt.

Der Gewinner wird rechtzeitig persönlich benachrichtigt und erhält die Gelegenheit, sein Konzept im Plenum der Veranstaltung einem breiten Fachpublikum vorzustellen.

Der BME veranstaltet den „Tag der öffentlichen Auftraggeber“ im Jahr 2011 zum neunten Mal. Die Tagung hat sich zu einer Leitveranstaltung im öffentlichen Sektor etabliert.

Teilnahmebedingungen

Um den BMWi/BME-Preis „Innovation schafft Vorsprung“ können sich Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen sowie öffentliche Unternehmen und Institutionen bewerben. Es können Manuskripte zu innovativen Beschaffungsprozessen oder zur Beschaffung von Innovationen eingereicht werden.

Einreichung von Konzepten zu innovativen Beschaffungsprozessen:

Voraussetzung ist, dass das eingereichte Konzept in der Praxis verwirklicht wurde und nachhaltig zur Optimierung und Effizienzsteigerung der Beschaffungsprozesse beigetragen hat. Es zeichnet sich aus durch seine Übertragbarkeit auf andere vergleichbare Institutionen bzw. Organisationen der öffentlichen Hand (z.B. Stadtverwaltung, Krankenhaus, Stadtwerke).

Einreichung von Konzepten zur Beschaffung von Innovationen:

Voraussetzung ist, dass durch den praktischen Einsatz der innovativen Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen die Produktivität und Effizienz, etwa unter finanziellen, prozessualen und/oder umwelttechnischen Aspekten, deutlich verbessert wurde.

Die Arbeit muss in deutscher Sprache verfasst sein und sollte 20 Seiten nicht überschreiten. Das Manuskript muss unveröffentlicht sein. Teilnehmer an der Ausschreibung geben ihre Einwilligung zum Abdruck oder zur weiteren Verwendung des Manuskripts nach Absprache.

Einsendeschluss ist der 8. Oktober 2010.

Die Arbeit ist in 11-facher Ausfertigung unter Angabe der Institution (Bundes-, Landes-, Kommunalverwaltung, öffentliche Unternehmen etc.), des/der verantwortlichen Verfasser/s und der vollständigen Anschrift einzureichen beim:

**Bundesverband Materialwirtschaft,
Einkauf und Logistik e.V. – BME
RA Martina Jungclaus
Bolongarostraße 82
65929 Frankfurt/M.**

Weitere Informationen:

**RA Martina Jungclaus
Justiziarin
Tel.: 069 30838-102
E-Mail: martina.jungclaus@bme.de**

Der Rechtsweg ist ausgeschlossen.

9.2.8. Kommunikationsplattformen und Governance

Die erhebliche Fragmentierung des innovationsfördernden Beschaffungsprozesses stellt eines der größten Hindernisse für die Entwicklung eines Aktionsplanes dar. Es müssten daher aus der BMWFJ-Task Force Richtlinien propagiert werden, wie eine systematische Informationsstreuung, eine Transparenz der Beschaffungsvorgänge, ein arbeitsfähiges Diskussionsforum, eine Schiene zu betroffenen internationalen Stellen usw. etabliert werden kann.

Dazu empfiehlt es sich u.a., eine Internet-Plattform als Kommunikationsinstrument einzurichten. Als sinnvolle Möglichkeit wäre eine Domizilierung bei der BBG denkbar, da hier in Teilbereichen schon Vorleistungen bestehen. Als Beispiel anzuführen ist diesbezüglich die „Plattform Beschaffung Gesundheit“.

Zur Governance gehören zusätzlich zur Informationsfunktion weitere Arbeitsaufgaben. Vorrangig ist das umfassende Monitoring, welches vom Beobachten über eine Berichterstattung bis zur Evaluierung reicht. Sinnvoll wäre die Redaktion eines jährlichen „Berichtes über die IÖB“.

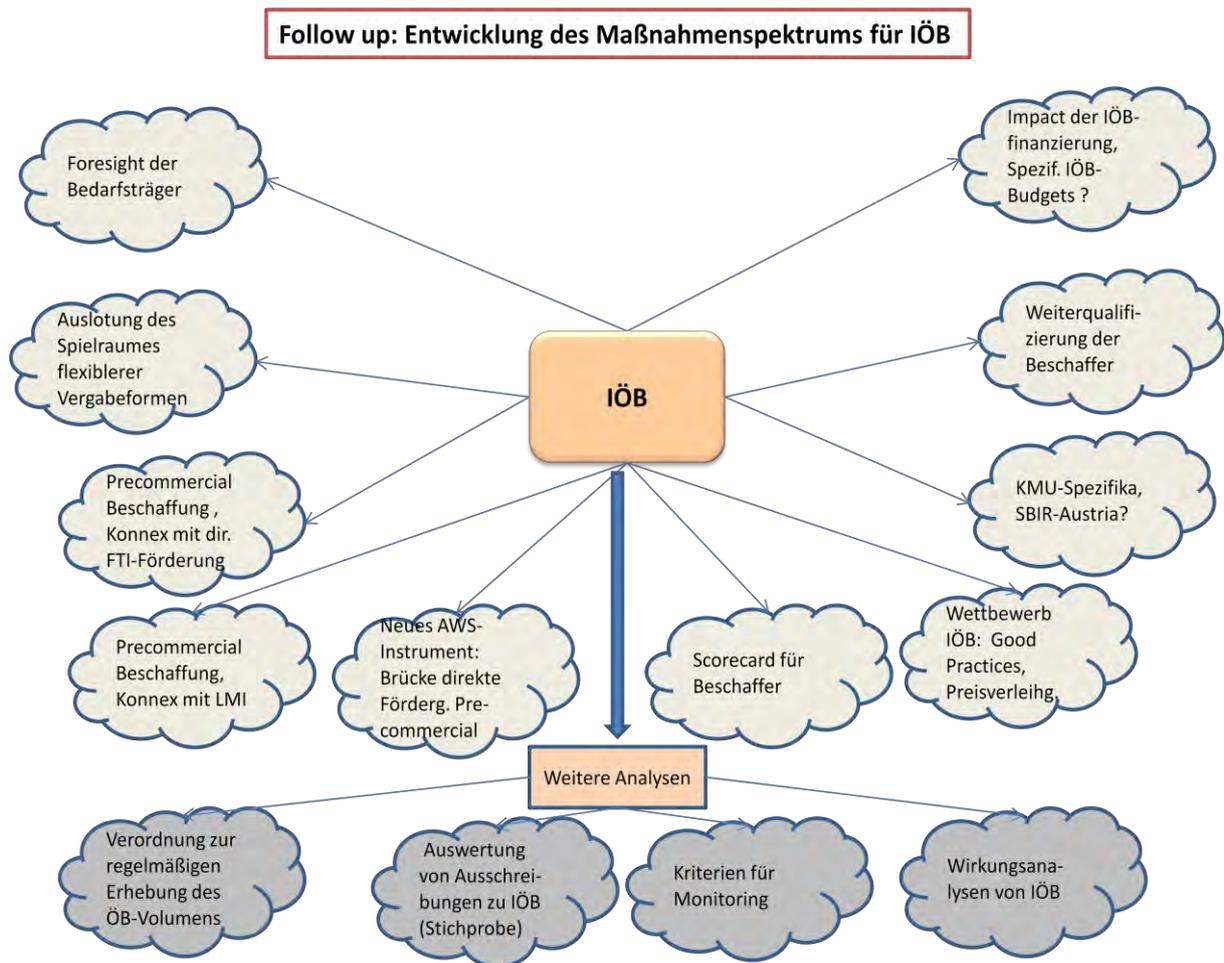
Das Reporting über die Volumina könnte praktischerweise beim Bundesvergabeamt in Kooperation mit Statistik Austria liegen.

Schließlich ist – so wie in anderen Bereichen von FTI auch – eine regelmäßige Evaluierung und Wirkungsanalyse der IÖB-Maßnahmen erforderlich. All diese Monitoring –Aktivitäten sind durch einen permanenten Arbeitsausschuss zu koordinieren.

9.2.9. Follow up

Dieser Bericht konnte, wie in der Aufgabenstellung angeführt, nur einzelne Themenbereiche anschneiden. Wie sich auf der Ebene der EU und der OECD zeigt, werden diese supranationalen Initiativen in Koordination mit den Mitgliedsländern entschlossen betrieben. Ein Überblick, welche Felder in Österreich zu vertiefen wären, gibt die nachfolgende Grafik:

Abbildung 31: Follow up: Entwicklung des Maßnahmenspektrums für IÖB



Qu.: eigene Darstellung

Aus diesem Überblick wird deutlich, welche vielfältigen Aufgaben in diesem bisher wenig angesprochenen Bereich der FTI liegen und wie umfangreich das Aufgabenspektrum einer zukünftigen ausbalancierten FTI-Strategie unter Einbezug der nachfragebezogenen Innovation zu sein hat. Einen Satz aus der Marktökonomie paraphrasierend kann man formulieren: „Neglecting demand-oriented innovation policy is like walking on one leg.“

Anhang

Anhang 1) Vorschlag für die Gliederung der Pläne Innovationsfördernder Beschaffung der Ministerien im UK

OPPORTUNITIES FOR INNOVATION
Objectives <ul style="list-style-type: none">To outline to suppliers and stakeholders where Departments have identified opportunities for innovation, and what are the priority areas where Departments wish to encourage innovative approaches.
Content <ul style="list-style-type: none">Identify in detail how innovation will support each of the key objectives/targets identified, and what are the priorities and how it is proposed to address these.Identify the budgets that exist to support innovation in each of these areas.Detail stakeholder engagement mechanisms that the Department will use to engage with internal and external stakeholders, including internal champions, delivery partners, staff with innovative ideas, as well as existing potential suppliers.Identify the mechanisms the Department will use to capture innovative ideas generated by external stakeholders (e.g. call for ideas).
KEY TARGETS
Objectives <ul style="list-style-type: none">To set clear Specific, Measurable, Achievable Realistic, and Timed (SMART) targets for the IPP.
Content Targets & Measures <ul style="list-style-type: none">Identify key innovation targets across Departmental policy and operational activities over 2, 5 and 10 years.Identify target for overall level of Departmental spending on innovation.Communicate current baseline and performance levels in each objective and target area.Set targets for adopting innovations generated externally.Include indicators for areas in which the Department might improve.Consider measures to help determine success.
IMPLEMENTATION
Objectives <ul style="list-style-type: none">Detail how the Department will deliver the objectives it has identified, and the resources and budgets linked to this.
Content <ul style="list-style-type: none">Details of relevant procurement programmes and mechanisms.Details of Departmental subsidiary bodies responsible for implementing particular elements of the IPP.Set out Departmental capabilities (people, other resources and budgets) to support innovation and procurement.How the objectives of the IPP will be communicated and embedded across the Department.Timetable for taking forward and delivering the IPP commitments.Identify how innovations that are identified, developed and proved to be successful will be adopted and rolled out at scale across the Department.Identify actions that will be undertaken to take forward the objectives in the plan.
REPORTING, GOVERNANCE AND MANAGEMENT
Objectives <ul style="list-style-type: none">Detail who will have responsibility for implementing the IPP, how this will link into Departmental management and governance mechanisms, how the IPP will be reported on and responsibility for managing and refreshing the IPP.
Content <ul style="list-style-type: none">Details of how the Departmental Board will oversee the procurement function and ensure it is linked into policy and operational delivery functions.Identify who is responsible for the procurement function and for implementing the IPP with the Department and within subsidiary bodies.Details of how risks relating to the IPP will be identified, recorded and what steps will be taken to manage them.Detail Key Performance Indicators (KPIs) and other measures to be used to assess the success of the IPP.Commit to timetable for reporting on, reviewing and refreshing the IPP.

Anhang 2) INVENTORY of Demand-SIDE Policies and Programmes

Australia

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further informatio, web links, if available
General policy	New Directions for innovation, competitiveness and productivity(2007)	-	Among ten point plan for innovation in Australia, it identify the role of public procurement as one important area : Use government procurement to support innovative Australian firms	-	-	-	http://www.alp.org.au

Canada

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further informatio, web links, if available
Policies focusing on procurement	Chemical, Biological, Radiological-Nuclear, and explosives (CBRNE) Research and Technology Initiatives (CRTI) (2002)	Defence R&D Canada (DRDC)	It supports for technology acquisition project to equip federal government laboratories and responders. It is designed to enhance Canada's capacity to deal with potential threats to public.	-	-	-	

China

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age,	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further informatio, web links, if available
--------------------------------	-----------------------------------	------------------------------	-----------------------	--	--	-------------------------------------	---

				nationality)			
Public procurement	Indigenous Innovation	MOST, MOF	A policy of promoting indigenous innovation, whereby government agencies would work cooperatively to develop measures that would favour product that use Chinese owned technology and IP.	4 areas in Information Technologies and 2 areas in energy related products	-	-	http://www.gov.cn/ztl/kjzgh/content_883647.htm
			The implementing policies proposed that indigenous innovative products take priority in public procurement and should receive a price advantage and that no less than 60% of the cost of purchasing technology and equipment should be spent on domestic firms				
Policies focusing on lead market	Five year plan for economic development	Minister of Industry and Information Technology	China's government list 1)alternative energy, 2)advanced materials and 3) biomedical sectors as key industries to be supported in the next five-year plan(2011-2015) for economic development,	-	-	-	
Standard /Regulation	-	-	The Chinese wind market requires wind turbines designed to operate in moderate to low wind speed conditions, so many of the installed wind turbines in the country are of lower output per unit (usually 850 kW – 1 MW) compared to dominant wind turbines in the market(usually 2 MW)				http://www.vestas.com/files/Filer/EN/Press_releases/Local/2010/CH_100415_LPR_UK_04.pdf

Denmark

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further information, web links, if available
Pre-commercial procurement	Danish program for user-driven innovation	Danish enterprise and construction authority	Aim to increased user-satisfaction and innovation in public and private company.	-	13.3 million. Euros a year	Midway evaluation conducted	http://www.ebst.dk/brugerdreveninnovation.dk/about

Finland

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further information, web links, if available
General policy	Government's Communication on Finland's National Innovation Strategy to the Parliament. (2009)	Ministry of Education, Ministry of Employment and the Economy	The plan emphasizes the role of public sector in developing, applying and introducing innovations. Demand and user-driven innovation policy is one of the four key development areas in the national innovation strategy and public procurement is seen as having a central role in boosting demand for innovations.	-	-	-	http://www.tem.fi/index.php?l=en&s=2411
	Action programme for demand and use-driven innovation policy(2010)	Ministry of Employment and the Economy	A framework and action programme for policy measures required to implement the demand- and user-driven innovation policy. The programme includes actions for promoting innovation through public procurement, standardisation, regulation and by creating favourable conditions for lead markets in selected areas. Action plan identifies 4 key areas of Demand-driven and User-driven innovation policy. 1) Competence development 2) Regulatory reform 3) Public sector operating model 4) Developing incentives.	-	-	-	http://www.tem.fi/index.php?l=en&s=2382
Policies focusing on procurement	Funding for public procurement of innovations	TEKES	Public procurement units and public utilities both at government and local level can apply for funding for public procurement of innovations to TEKES. TEKES shares the risk of innovation procurement by providing 25-75% of R&D&I expenses.	-	-	-	http://www.oecd.org/dataoecd/50/3/43726907.pdf
Policies focusing on 1)Regulation, 2)standard and 3)lead market	Policy development underway	Ministry of Employment and the Economy	Policy development underway as part of the above-mentioned action programme.	-	-	-	-

France

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further information, web links, if available
<i>Policies focusing on procurement</i>	The SME Pact(2005)	Ministry of the Economy, Finance and Industry	The pact is an initiative which seeks voluntary commitment from large companies and public sector procurement agencies to work with small and medium sized firms with high growth potential. The Pact offers assistance under four main categories: technology; legal assistance; purchasing advice; and strategy	-	-	-	-
	Article 26 of the French Economic Modernisation Act(2008)	Ministry of the Economy, Finance and Industry	For the preferential treatment of innovating SMEs, 15 percent of small technology contracts are reserved for innovative SMEs on average over 3 year.	All the SMEs to eligible for FCPI funding.	-	-	-

Germany

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further information, web links, if available
<i>Policies focusing on procurement</i>	Impulse f für Innovation im öffentlichen Beschaffungswesen. (2006)	BMW/BME	Promoting innovation dynamics from the market place by adjusting procurement practice in general, as well as through strategic procurement measures in selected technology areas	-	-	-	-
	Agreement of 6 federal ministries(2007)	Ministry of interior, economics, defence, transport, environment, and	-promote procurement of innovation by ministries -focus on medium degrees of innovation -provides lists of instruments				http://www.oecd.org/dataoecd/50/2/43726963.pdf

		research					
Regulation	Promotion of Renewable Energies Heat Act(2009)		The regulations stipulate that owners of newly-erected buildings must use renewable energies, whether private individuals, the state or businesses. They are free to decide which source of energy they wish to use, depending on local conditions. With this, building owners who use innovative technologies that are particularly efficient, or that have particularly low emissions figures will receive money from the state.				http://www.erneuerbare-energien.de/en
	Regulated refurbishment programme aimed at reducing CO2 in the housing(2009)	Federal Government/ KfW development bank	The new regulations call for renovation/replacement of windows and heating systems combined with thermal insulation of the outer walls by Professional companies. Assistance comes in the form of federal government loans of up to €50,000 per housing unit with very low interest rates				http://www.bmvs.de/en
Policies focusing on Lead market	High-Tech Strategy (2006)	BMBF	The Strategy includes priorities in areas 1) health, 2) climate protection / resources conservation / energy,3) mobility and 4) security, in which such lead markets can emerge or are already in place – areas in which Germany is already carrying out cutting-edge research and in which it has an outstanding outset position.	-	-	-	http://www.bmbf.de/pub/forschung_und_innovation_fuer_deutschland_en.pdf

Italy

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further information, web links, if available
Pricing Scheme	Feed-in fee		Feed-in-fees are charged directly on the bill of final consumer to support financing of renewable energy sources, which is approximately 2% of the bill.	-	-	-	-
	Green Certificate		Green certificate, quota-system, is supported by non-renewable energy producers	-	-	-	-

Japan

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further information, web links, if available
General policy	Demand-led innovation policy(2009)	Ministry of Economy, Trade and Industry	Shift from scientific innovation such as four strategic fields(Bio, ICT, Nano-tech and environment) to demand pull like solution types(low carbon society, health etc)	-	-	-	http://www.oecd.org/dataoecd/49/60/43727150.pdf
Standards	Top runner program		Set base value for energy saving equipment as the highest energy consumption equipment in the market and set standard value by adding potential technological improvement	-	-	-	
Pricing Scheme	Eco point system		By purchasing energy saving electronics, consumers receive eco points which can be exchanged for various services and products	-	-	-	

Korea

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further information, web links, if available
Policies focusing on procurement	New Technology Purchasing assurance program	SMBA	Government, public and participating private firms commission SMEs to develop a new technology with the assurance they will purchase technological product	SME	64900 million, KRW	-	http://www.oecd.org/dataoecd/14/29/43730075.pdf

Netherlands

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further information, web links, if available
--------------------------------	-----------------------------------	------------------------------	-----------------------	---	--	-------------------------------------	--

Policies focusing on procurement	Public Innovation Procurement(PIP)	PIANO, Dutch Public Procurement and Expertise centre	public authorities looking for innovative solutions to solve societal problems such as 1)Water,2)Energy, 3)Security, 4)Health, 5)Education, 6)Mobility, 7)Construction and 8)Agri & fishing	-	-	KPI in budget for 2010 is on the process	www.PIANOo.nl
	Small Business Innovation Research Program (SBIR). (2004)	Dutch Agency for Sustainability and Innovation (SenterNovem)	Incorporated the basic features of US SBIR program 1)Feasibility phase (€50,000) 2) Development phase(€450,000)	SME.	€15 mill (2008)	First evaluation (2007) delivered positive results	http://www.senternovem.nl/SBIR/

Norway

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further information, web links, if available
Policies focusing on procurement	Public and Industrial Research and Development Contracts(2000)	Ministry of Industry and Trade	The main objective of the IFU programme is to increase the co-operation between SMEs& larger firms. An IFU-contract is an agreement between two companies, aimed at developing a product or a product needed by one of the companies (the customer). One of the two should be an SME. The State will support the endeavour financially. In the OFU-programme the customer is a public institution.	One of the partners in the contract must be an SME.	€28.4 mill (2008)	Evaluated by the STEP-group on commission (2000), Found successful in terms objectives	http://www.innovasjon Norge.no/Tjenester/Programmer/Forskings-og-utviklingskontrakter-OFUIFU/

Spain

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further information, web links, if available
Policies focusing on procurement	INDUSTRIA DE LA CIENCIA (IDC)	MICINN-CDTI	The initiative aims to increase the return of Spanish participation in Scientific Facilities worldwide	-	10 M€	Initiative to start by mid-2010	-
	MAPA DE INSTALACIONES CIENTIFICO-TECNOLÓGICAS SINGULARES (ICTS MAP)	MICINN	The initiative attempts to foster the demand of scientific instrumentation by means of the procurement of Scientific facilities nationally	-	-	-	-
	PROYECTO DE LEY DE ECONOMÍA	MPR	The Law attempts to ease the regulatory framework so that Public Procurement can be used to promote innovation and sustainable growth	-	-	Law is under preparation	-
	ANTEPROYECTO DE LEY DE	MICINN	The Law highlight the role of Public Procurement as an innovation catalyser	-	-	Law is under preparation	-

Sweden

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further information, web links, if available
General policy	A Boost to Research and Innovation (Research & Innovation bill (2008))	Ministry of Education and research	In order for the public sector to deliver public services with greater efficiency there are needs for new products and processes. One way to accomplish this is to procure research and development and innovation processes. Page 141	-	-	-	http://www.sweden.gov.se/sb/d/6949/a/115809
Policies focusing on procurement	-	Energy agency	Procurement in order to stimulate the development of energy efficient technology.	-	-	-	-
	-	VINNOVA	A pilot programme started in late 2009. Innovation procurement to stimulate the development of new products/processes in the public sector.	-	-	-	-

United Kingdom

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further information, web links, if available
General policy	Innovation Nation(2008)	Department for Business, Innovation & Skills (BIS)	Each Government Department should produce an Innovation Procurement Plan, aligned with its Commercial Strategy BIS and the Better Regulation Executive in BERR will work with the Business Council for Britain and others to identify how regulation may promote or hinder innovation	-	-	-	http://www.dius.gov.uk/reports_and_publications/innovation_nation
Policies focusing on procurement	Finding and Procuring Innovative Solutions(2007)	BIS/ OGC	Procurement guidance	-	-	-	-
	Innovation Procurement	Department for Business,	1)Increase capability to procure innovative solution including the scale of the Small	SME	£10m in this between 2009-	-	-

	Plan(2009)	Innovation & Skills (BIS)	Business Research Initiative (SBRI) 2) Make innovation a key requirement in our large facilities and capital build programmes		11		
	Forward Commitment Procurement (FCP)		A process to encourage industry to bring forward novel Solutions. FCP provides the market with: <ul style="list-style-type: none"> • information of unmet needs • the incentive of CREDIBLE ARTICULATED DEMAND • Early engagement to develop focused outcome based specification and appropriate procurement route. 	Sustainability	9 projects now being supported		
	Small Business Research Initiative: SBRI (2009 May)	Technology Strategy Board	SBRI are not grants or loans but are competitive R&D contracts through pre-commercial procurement process which public sector bodies can buy technology development. 1) Feasibility phase (£100k) 2) Development phase (£250k - £1m)	SMEs of early stage, high-technology	£2.3bn was committed to SBRI in 2006/07 and the value of contracts made with SMEs was "136.9m		http://www.bis.gov.uk/policies/innovation/procurement/sbri
	The Sustainable Procurement Action Plan(2007)	-	describes in detail the actions to be taken collectively by Government and individually by Departments to achieve that goal set by The UK Sustainable Development Strategy(2005)	-	-	-	-
	MOD Innovation Strategy(2008)	MOD	<ul style="list-style-type: none"> • Defence Technology Centers (DTCs) foster collaboration with industry and universities; 		£50m for five years	MOD Innovation Procurement Plan(2007)	http://www.science.mod.uk/Strategy/inno_strat.aspx www.challenge.mod.uk
<ul style="list-style-type: none"> • The Competition of Ideas is an online service for the UK science and engineering base to offer their research ideas and gain funding from the MOD. 			Among 66 Projects : -University(22) SME(19)	£10m			
<ul style="list-style-type: none"> • The Grand Challenge develop an autonomous vehicle capable of detecting a range of military threats in an urban environment 							
Policy On Regulation	Better regulation Commission annual report(2007)	BIS	Define innovation as one of three main highlights of year and conducted the review of role of regulation in helping or hindering innovation	-	-	-	http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/2006_annual_re

							port.html
Policy On Standard	Direct support for standards development in emerging technology areas.	Department for Business, Innovation & Skills (BIS)	1) Biometrics, 2) nanotechnology and 3) regenerative medicine were identified as key areas for the support in 2005/2006.		£2.5m		
Policies focusing on lead markets	UKIIF	BIS	The UK Innovation Investment Fund invests in technology based businesses with high growth potential. The fund focuses on investing in growing small businesses, start ups and spin outs, in digital and life sciences, clean technology and advanced manufacturing. UKIIF will operate on a Fund of Funds structure which means it will not invest directly in companies, but rather invest in a small number of specialists, private sector technology funds that have the expertise and track record to invest directly in technology businesses.		£150m Government investment into the fund, aimed to leverage up to £1bn.		http://www.bis.gov.uk/policies/innovation/business-support/ukiif
Others : Policies Report	Policies Report Accelerating the SME economic engine: through transparent, simple and strategic procurement(2008)	-	Improving SME participation in public procurement by below 4 rules and 11 recommendations 1)Transparency 2)Simplicity 3)Strategic Procurement 4)Measurement	-	-	-	http://www.hm-treasury.gov.uk/glover_review_index.htm

United States

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted	Further information, web links, if available
Policies focusing on procurement	The American Small Business Act	Department of Commerce	23% of direct contracts and 40% of subcontracts are targeted for SMEs.	SME	-	-	-

	Small Business Subcontracting Plan	Department of Commerce	In accordance with Public Law 95-507, all contracts over \$1 million for construction and over \$500,000 for other goods and services must have a subcontracting plan approved by the OSDDBU	SME	-	-	http://www.osdbu.gov/osdbu/Subcontracting.htm
Standard/Regulation	Corporate Average Fuel Economy (CAFE)	EPA	The efficiency rules require that cars and trucks get on average 35.5 miles per gallon (15 kilometers per liter) by 2016, up 42 percent from current rules, of just under 25 miles per gallon.	Car makers			http://www.epa.gov/otaq/climate/regulations/420f10014.htm
Direct Support for private demand	Federal income tax incentives for energy efficient products and technologies(2005)	Department of Treasury/IRS, Department of Energy (DOE)	Tax incentives are provided for efficient new homes; residential air conditioning, heating, and water heating equipment; residential appliances; commercial buildings (new construction and lighting retrofits); building fuel cells and microturbines; light-duty vehicles; heavy-duty vehicles, and envelope improvements to existing home	consumers, businesses, and energy efficiency firms	-	-	http://www.energytaxincentives.org

European Commission

Category of demand-side policy	Name of policy measure/ statement	Responsible Ministry /agency	Description of policy	Description of eligibility criteria (e.g. age, nationality)	Resources allocated (e.g. annual budget)	Results of evaluation, if conducted
Policies focusing on procurement	Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe(2007)	the need for an approach to procure R&D services (pre-commercial procurement)	-	-	-	http://ec.europa.eu/invest-in-research/policy/pub_procurement_en.htm
Policies focusing on Regulation	Better Regulation for growth and Jobs in the European (2005)	(1) For existing legislation, to simplify and modernise (2) For new proposals, a comprehensive system for assessing impacts – economic, social and environmental (3) Screening of pending legislative proposals	-	-	A strategic review of Better Regulation in the	http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm

					European Union(2006)	#_br
Policies focusing on Standard	Towards an increased contribution from standardisation to innovation in Europe (2008)	Contribution of standard to the following priority actions for innovation (1) Sustainable industrial policy (2) The EU lead market initiative (3) Public procurement	-	-	-	http://ec.europa.eu/enterprise/standards_policy/index_en.htm
Policies focusing on lead market	A lead market initiative for Europe (2007)	Identifying six markets for the initiative - eHealth, protective textiles, sustainable construction, recycling, bio-based products and renewable energy	-	-	Mid-term progress report(2009) (1) Implementation of evaluation is on track (2) No new markets proposed now	http://ec.europa.eu/enterprise/leadmarket/leadmarket.htm#1 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/swd_lmi_midterm_progress.pdf
Others: Policies Report	Creating an Innovative Europe (2006)	R&D-driven strategy was insufficient and advocated instead a four pronged approaches (regulation, standards, e intellectual property rights regime and public procurement) focused on the creation of innovation-friendly markets.	-	-	-	http://ec.europa.eu/invest-in-research/action/2006_ahogroup_en.htm#
	Public Procurement for Research and Innovation(2005)	Member States should conduct a review of current procurement practice against the best practice described in this report and develop appropriate action plans to improve practice	-	-	-	http://ec.europa.eu/invest-in-research/policy/pub_procurement_en.htm

Quellenverzeichnis

- Anastasius Gavras, Eurescom GmbH, Leif Hommen, Lund University, et al, Procurement as an innovation instrument, Oktober 2005, www.inno-utilities.org/public/Documents/Inno-Utilities-Book.pdf
- Aschhoff, B. und Sofka, W., Innovation on Demand – Can Public Procurement Drive Market Success of Innovations, ZEW Discussion Paper 08-052, 2008, [ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp08052.pdf](http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp08052.pdf)
- Austrian council, Stockhammer, Strategie 2020 Forschung, Technologie und Innovation für Österreich, August 2009, <http://www.rat-fte.at/index.php/news-reader/items/strategie-2020.html>
- Bain, J.S., Relation of profit ratio to industry concentration: American manufacturing 1936 -1940, Quarterly Journal of Economics, Vol. 65, pp.293-324, 1951
- BBG, KMU-Strategie der Bundesbeschaffung, <http://www.bbg.gv.at/fileadmin/daten/Downloads/KMU-Strategie.pdf>
- BIS, A simpler way of pre-qualifying for construction contracts is to be introduced which will save the industry millions, Business, October 2010, <http://nds.coi.gov.uk/content/Detail.aspx?ReleaseID=416025&NewsAreaID=2>
- BIS, Innovation procurèrent policy, 2010, <http://www.bis.gov.uk/policies/innovation/procurement>
- BIS, OGC 09-0679 Driving Innovation through Public Procurement, www.ogc.gov.uk
- BKA, Vortrag an den Ministerrat, Nationaler Aktionsplan zur Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung, Juli 2010, http://www.nachhaltigebeschaffung.at/sites/default/files/2010-07-20%20Ministerratsvortrag%2067_32.pdf
- BMF, Bericht gemäß §35 BHG, Ausgliederungen und Beteiligungen des Bundes, BMF, Wien, April 2009
- BMW A, procure inno, Praxisorientierter Leitfaden für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungs- und Vergabewesen, Wien, 2007, http://www.bmwfj.gv.at/ForschunUndInnovation/Foerderungen/Documents/procure_inno%20Leitfaden.pdf
- BMW I, Impulse für Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen , Jänner 2010, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=331868.html>
- BMWT, Impulse für Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen, Berlin, Jänner 2010, [impulse-innovationen-oeffentlichen-beschaffungswesen,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.psd](http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=331868.html)
- Buchinger, Eva, Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung, AIT, Wien 2010
- Bultmann, P.F., Beihilfenrecht und Vergaberecht, Tübingen 2004.
- Bundesbeschaffung, Plattform Beschaffung Gesundheit, Juli 2009, [http://www.bbg.gv.at/forum/aktuell/details/?user_bbg_pi5\[uid\]=114&cHash=299eb34438](http://www.bbg.gv.at/forum/aktuell/details/?user_bbg_pi5[uid]=114&cHash=299eb34438)
- Clement, W., Innovationen auf den Markt bringen, Studie für den RFTE, Dezember 2009, http://www.rat-fte.at/tl_files/uploads/Studien/Endbericht%2020_1_2010_KORR.pdf
- Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, Annex 2 to the Communication Form the Commission to the Council, Brussels, December 2007, COM (2007) 860 final, http://www.euractiv.com/29/images/LeadMarketInitiative_COM-2007-860_SEC-2007-1730_Annex%20II_en_tcm29-

[169408.pdf](#)

Compete For, giving businesses unique access to London 2012 and other major contract opportunities,

<https://www.competefor.com/business/login.jsp>

[cordis.europa.eu/innovation-policy/studies/full_study.pdf](#)

Department of health, Procurement and proposals,

<http://www.dh.gov.uk/en/Aboutus/Procurementandproposals/index.htm>

EC (2004), A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, February 2010,

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report_en.pdf

EC (2010), Innovation Promoting Innovation through Public Procurement: Best Price & Networking, March 2010,

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/pp_conference_en.htm

EC, Commission Staff Working Document, A Rationale for Action, Brussels 2010, COM (2010) 546,

EC, Pre-commercial procurement, driving innovation to ensure high quality public services in Europe, Luxembourg, 2008,

ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/ict/docs/pcp/pcp-brochure_en.pdf

EC, Pro Inno Europe, Commission Staff Working Document, Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice, SEC (2007) 280,

[http://www.proinno-](http://www.proinno-europe.eu/doc/procurement_manuscript.pdf)

[europe.eu/doc/procurement_manuscript.pdf](http://www.proinno-europe.eu/doc/procurement_manuscript.pdf)

EK (2010), Leitinitiative der Strategie Europa 2020 Innovationsunion, SEK (2010) 1161, Brüssel, 6.10.2010, KOM (2010) 546

endgültig, http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovation-union-communication_de.pdf

Eurostat, European Communities, Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics, Classification of

the Functions of Government (COFOG), 2007, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-022/EN/KS-](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-022/EN/KS-RA-07-022-EN.PDF)

[RA-07-022-EN .PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-022/EN/KS-RA-07-022-EN.PDF)

IPF, Das österreichische Gesundheitswesen auf einen Blick 2009,

Kommission der europäischen Gemeinschaft, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Brüssel, Dezember 2007,

ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/ict/docs/pcp/infso-2009-00128-00-00-de-tra-00_en.pdf

Lux, J., Der Tatbestand der allgemeinen Marktbehinderung, Tübingen 2006, S. 12; Ähnlich offen der Art.4 Abs. 1 EG, nach dem die Gemeinschaft „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet“ ist.

Ministère de l'économie de l'industrie et de l'emploi, L'Observatoire économique de l'achat public, novembre 2010,

http://www.minefe.gouv.fr/directions_services/daj/oeap/index.htm

Ministry of Employment and the Economy Innovation, Demand and User-driven Innovation Policy, Framework (Part 1) and

Action Plan (Part 2), 48/2010, http://www.tem.fi/files/27547/Framework_and_Action_Plan.pdf

naBe, Österreichischer Aktionsplan für nachhaltige öffentliche Beschaffung, 2010,

<http://www.nachhaltigebeschaffung.at/node/185>

OECD, Demand-led Innovation: Key Messages to the OECD Innovation Strategy, DSTI/IND/STP(2009)3, OECD, 04 Dec 2009,

<http://www.oecd.org/dataoecd/45/10/43579557.pdf>

OECD, Demand-Side Innovation Policies: A Comparative Approach, DSTI/IND/STP (2010)1, Paris, 24-25 June 2010 (Draft),
<http://www.oecd.org/dataoecd/45/10/43579557.pdf>

Oseo, <http://www.oseo.fr/>

Österreich-Konvent; Ausschuss 7, 2. Oktober 2003, Ausgegliederte Rechtsträger und Quelle: Kucsko-Stadlmayer, Grenzen der Ausgliederungen, 15. ÖJT, 2003,

Pro Inno Europe, <http://www.proinno-europe.eu/page/procurement-innovation>

SBA, http://www.sba.gov/idc/groups/public/documents/sba_homepage/fy2008_scorecard_summary.pdf

SBA, Small Business Prime Contracting Achievement and Small Business Procurement Scorecards,

<http://www.sba.gov/aboutsba/sbaprograms/goals/index.html>

SBRI, Technology Strategy Board, http://www.innovateuk.org/_assets/pdf/Corporate-Publications/SBRI%20intro%20brochure.pdf

SCI Network, Clement, S., ICLEI, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/files/sci_network_en.pdf

Statistik Austria, Direktion Volkswirtschaft, Zuordnung einer Einheit zum Sektor Staat, Mai 2008,

http://www.statistik.at/web_de/static/zuordnung_einer_einheit_zum_sektor_staat_030827.pdf

Statistik Austria, Leistungs- und Strukturstatistik, 2008, http://www.statistik.gv.at/web_de/static/leistungs-und_strukturstatistik_2008_-_hauptergebnisse_oenace_2008_049978.pdf

Statistik Austria, Struktur der Einnahmen und Ausgaben des Staates konsolidiert Jahresdaten, September 2010,

http://www.statistik.at/web_de/static/struktur_der_einnahmen_und_ausgaben_des_staates_konsolidiert_jahresdaten_019897.pdf

Vinnova Policy, Public procurement as a driver for innovation and change, December 2007,

<http://www.vinnova.se/en/Publications/Products/Public-procurement-as-a-driver-for-innovation-and-change/>

WKO, Kropik A., Mille, A., Sachs, M., Das Vergaberecht in Österreich, Wien 2009

WKO, Leitlinie für die Vergabe von Ingenieurleistungen, WKO Wien 2010