

Evaluierung der Umsetzung des Leitkonzepts für eine
innovationsfördernde öffentliche Beschaffung
in Österreich
Endbericht

Wien, April 2018

Diese Studie wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie durchgeführt.

Verfasser des Berichts:

Sascha Ruhland (Projektleitung; KMU Forschung Austria)

Joachim Kaufmann (KMU Forschung Austria)

Michael Ploder (Joanneum Research)

Guido Zinke (Institut für Innovation und Technik in der VDI/VDE Innovation + Technik)

Review/Begutachtung:

Jakob Edler (Manchester Institute of Innovation Research)

Sonja Sheikh (KMU Forschung Austria)

Layout:

Susanne Fröhlich

Die vorliegende Studie wurde nach allen Maßstäben der Sorgfalt erstellt.

Die KMU Forschung Austria übernimmt jedoch keine Haftung für Schäden oder Folgeschäden, die auf diese Studie oder auf mögliche fehlerhafte Angaben zurückgehen.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Jede Art von Nachdruck, Vervielfältigung, Verbreitung, Wiedergabe, Übersetzung oder Einspeicherung und Verwendung in Datenverarbeitungssystemen, und sei es auch nur auszugsweise, ist nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Auftraggebers der Studie gestattet.

Inhaltsverzeichnis

1. Executive Summary	1
2. Einleitung	7
2.1. Hintergrund	7
2.2. Ziel der Evaluierung	8
2.3. Methoden	11
2.4. Berichtsstruktur	14
3. Vom IÖB-Leitkonzept zu einer Interventionslogik	15
3.1. Das IÖB-Leitkonzept.....	15
3.2. Interventionslogik des IÖB-Leitkonzeptes	17
3.3. Zwischenfazit	20
4. Stand der Umsetzung des Leitkonzepts	22
4.1. Strategische Ebene	23
4.1.1. Politischer Rückhalt.....	23
4.1.2. Koordination der IÖB-Maßnahmen des Bundes	24
4.1.3. Nominierung von Beschaffungskoordinatoren	25
4.1.4. Zweckwidmung von Budgets	26
4.1.5. Initiierung und Durchführung von Pilotprojekten	27
4.1.6. IÖB-Pläne.....	29
4.1.7. Berücksichtigung bei Förderprogrammen	31
4.2. Operative Ebene	32
4.2.1. Einrichtung eines IÖB-Servicenetzwerks	32
4.2.2. Festlegung von klaren Bewertungskriterien für Innovationen.....	36
4.2.3. Nutzung von Garantie- und Haftungsprogrammen für Klein- und Mittelunternehmen	37
4.2.4. Etablierung eines Dialogs zwischen Bedarfsträgern und Bedarfsdeckern	37
4.2.5. Vernetzung und Veranstaltungen	39
4.2.6. Qualifizierung der Bedarfsträger und Beschaffungsstellen	41
4.3. Rechtliche Ebene	42
4.3.1. Innovation als sekundäres Beschaffungsziel	42
4.3.2. Innovationspartnerschaft.....	42
4.3.3. Vereinfachte Wettbewerbe im Unterschwellenbereich ..	43

4.4. Monitoring und Benchmarking	43
4.4.1. Piloterhebung	44
4.4.2. Servicestelle	44
4.4.3. Sonstiges Berichtswesen	44
4.4.4. Benchmarking	44
4.5. Zwischenfazit	44
5. Leistungen und Effekte der Servicestelle	47
6. Servicenetzwerk und IÖB-Beirat	54
7. Governance und Commitment	56
7.1. Governance	56
7.2. Commitment und Aktivierung der Stakeholder	58
7.3. Zwischenfazit	59
8. Analyse zum Stand des IÖB-Monitorings	60
8.1. Status quo	60
8.1.1. Indikatoren zur Erfassung von Leistung und laufenden Umsetzungsfortschritten der verantwortlichen Stellen...	60
8.1.2. Indikatoren zur Erfassung von Umsetzungsergebnissen und -wirkungen.....	63
8.1.3. Das laufende Berichtswesen und die Dokumentation ...	64
8.1.4. Internationaler Austausch	65
8.1.5. Good Practice auf der Projektebene	65
8.2. Weiterentwicklung	65
8.3. Zwischenfazit	69
9. Benchmarking und internationaler Vergleich	71
9.1. Strategische Einbettung	72
9.1.1. Good Practices.....	73
9.1.2. Situation in den weiteren Vergleichsstaaten	79
9.2. Implementierung und Umsetzung.....	80
9.2.1. Good Practices.....	81
9.2.2. Situation in den weiteren Vergleichsstaaten	89
9.3. Monitoring und Evaluierung	90
9.3.1. Good Practice.....	91
9.3.2. Situation in den weiteren Vergleichsstaaten	94

10. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.....	95
10.1. Schlussfolgerungen	95
10.2. Handlungsempfehlungen in zwei Szenarien.....	97
10.2.1. Optimierung des Status quo.....	98
10.2.2. Next Level IÖB	103
Literaturverzeichnis	106

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	IÖB-Leitkonzept im Überblick	16
Abbildung 2	Interventionslogik.....	18
Abbildung 3	Maßnahmenkatalog IÖB-Leitkonzept.....	22
Abbildung 4	IÖB-ServiceNetzwerk	33
Abbildung 5	Bewertungsampel Umsetzungsstand der Maßnahmen	45
Abbildung 6	Hauptmotive und Nutzen der Veranstaltungsteilnahme	49
Abbildung 7	Ausgewählte Staaten und die zentralen Aspekte der nationalen Beschaffungsstrategien für eine mögliche Übertragung auf IÖB in Österreich	72

1. Executive Summary

Das Ziel der vorliegenden Evaluierung war es, zu überprüfen, inwieweit das Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB) und die entsprechenden Maßnahmen bislang umgesetzt wurden bzw. ob das institutionelle Setting und die Governance-Realität bis dato eine effiziente Umsetzung ermöglichen und die notwendige Leitungsfunktion und Steuerungsleistung des Staates unterstützt haben.

Analyse

1) Mit dem IÖB-Leitkonzept bzw. der Umsetzung der darin angelegten Maßnahmen ist Österreich zu einem der internationalen Vorreiter im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung geworden. Das Leitkonzept und seine Umsetzung hat die zentrale Bedeutung von Bewusstseinsbildung, Einstellungswandel, Qualifikation und entsprechender Unterstützung richtig erkannt und ist dementsprechend ausgerichtet. Die notwendige langfristige Entwicklungsperspektive hat damit zumindest Ausdruck gefunden und die Umsetzung der definierten Maßnahmen und Aktivitäten ist bereits sehr weit fortgeschritten. Wenngleich derzeit noch keine vollständig systematische Nutzung von IÖB erkennbar ist, sind die Vorbereitungen dafür durch die bereits erfolgten Umsetzungsschritte schon sehr weit gediehen.

2) Zentrale Signale für die übergreifende politische Bedeutung der IÖB existieren einerseits durch die beiden Ministerratsvorträge zur Entwicklung und Umsetzung des Leitkonzepts und andererseits die umfangreiche Verankerung von IÖB in relevanten Strategiedokumenten, u.a. auch im Regierungsprogramm der aktuellen Regierungskoalition. Allerdings halten die etablierten Governancemechanismen, Anreizsysteme und zur Verfügung gestellten Ressourcen zur Durchführung förderlicher Maßnahmen bzw. tatsächlichen IÖB-Projekten damit derzeit nicht Schritt. Ein politischer Rückhalt existiert derzeit zwar, aber nicht in der antizipierten und notwendigen Breite, was sich auch im Fehlen von Koordinationsmöglichkeiten und Steuerungsansätzen über ressortseitige IÖB-Koordinatoren und IÖB-Pläne äußert. Dies hängt allerdings auch mit dem beträchtlichen Aufwand für den avisierten Einstellungswandel und die Schaffung (auch rechtlicher) Grundlagen zusammen.

3) Mit der Einrichtung der Servicestelle ist ein One-Stop-Shop geschaffen worden, der im Rahmen des erteilten Mandates und der zur Verfügung gestellten Ressourcen nicht nur sehr aktiv und kreativ agiert, sondern darüber hinaus essenzielle Wirkungen für die IÖB bzw. die Vorbereitung der systematischeren Nutzung von IÖB insbesondere hinsichtlich Bewusstseinsbildung, Informations- und Wissensvermittlung, Qualifizierung und Vernetzung erzielt. Die (Dienst-) Leistungsangebote der Servicestelle werden von Teilnehmern und Rezipienten durchweg als sehr sinnvoll und hilfreich wahrgenommen. Auch im Bereich der Projektentwicklung und -begleitung hat die Arbeit der Servicestelle vielfach katalytische Wirkungen. Zentral insbesondere für die Sichtbarkeit, Bewusstseinsbildung und Auslösung von IÖB-Aktivitäten sind der Projektwettbewerb, der eine Reihe von Aktivitäten angestoßen

hat, die (teilweise mit Unterstützung der Servicestelle) durchgeführten Pilotprojekte (inklusive deren öffentlicher Darstellung als Good Practice) sowie die über die Online-Plattform innovationspartnerschaft.at abgewickelten Matchingmaßnahmen der Challenges bzw. des Marktplatz Innovation.

4) Die IÖB-Monitoringaktivitäten sind bereits sehr umfassend und stark ausdifferenziert und erfassen sehr gut die Aktivitäten und die Mobilisierung von Akteuren. Der im Leitkonzept vorgeschlagene Ansatz wurde als Maximalvariante verstanden und war auch in einigen Punkten nicht umsetzbar. Ungeachtet dessen wurde den unter dem Begriff Monitoring und Benchmarking subsummierten Tätigkeiten relativ große Aufmerksamkeit gewidmet. Wenngleich der verfolgte Ansatz in Hinblick auf eine Vollerhebung der relevanten Volumina seine Grenzen gezeigt hat, war er empirisch ob der relativ hohen RespondentInnenbeteiligung ein Erfolg. Mit dem Ziel einer Vollerhebung werden mittlerweile vielversprechende, alternative Wege der Erfassung über Vergabepattformen geprüft und abgestimmt. Darüber hinaus wurde ein Berichtswesen sowie im Fall der IÖB-Servicestelle auch eine ergänzende Leistungsindikatorik entwickelt, allerdings besteht hier noch Potenzial für die Optimierung und Weiterentwicklung.

5) Allerdings ist die Durchschlagskraft der Maßnahmen des IÖB-Leitkonzepts, gemessen an ihrem Anspruch, immer noch eingeschränkt. Die Zielgruppe der öffentlichen Beschaffer und Bedarfsträger, sowohl auf strategischer als auch operativer Ebene, ist trotz aller (erfolgreichen Maßnahmen) nicht im erforderlichen oder wünschenswerten Ausmaß bereit oder in der Lage, sich auf die Grundidee der IÖB einzulassen. Teilweise sind Einstellungen nach wie vor durch das Prinzip der unmittelbar und v.a. kurzfristig erkennbaren Wirtschaftlichkeit geprägt. Auf strategischer Ebene fehlt in der Breite der politische Wille, die IÖB tatsächlich in die Strategien aller Ministerien einzubetten und vor allem umzusetzen. Damit fehlt der strategische Impuls, einen entsprechenden Einstellungswandel auf operativer Ebene auszulösen bzw. zu beschleunigen. Gleichzeitig fehlt es derzeit auch an pull-Faktoren, d.h. es existieren keine verpflichtenden Elemente im Beschaffungswesen der meisten öffentlichen Organisationen wie (interne) Zielvorgaben, ausgewiesene/zweckgebundene IÖB-Budgets, strategische IÖB-Beschaffungspläne usw. Dies führt trotz aller Erfolge (wie der Verankerung von IÖB in Strategiedokumenten oder die vielen bereits durchgeführten bzw. laufenden IÖB-Projekte) in strategischer aber auch operativer Hinsicht dazu, dass eine systematische Nutzung von IÖB selbst unter besonders interessierten Akteuren derzeit noch eine Ausnahme darstellt.

Empfehlungen

Vor dem Hintergrund dieser Befunde und der im internationalen Vergleich als besonders erfolgsrelevant identifizierten Maßnahmen wurden Empfehlungen entlang zweier Szenarien entwickelt, die beide auf dem starken konzeptionellen Fundament des IÖB-Leitkonzepts (bzw. seiner aktuellen Interventionslogik), den Leistungen der Servicestelle und dem existierenden Governancesystem aufbauen. Das erste Szenario beschreibt demzufolge die auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse empfohlenen Verbesserungen des Status quo, wobei die grundsätzlichen Strukturen,

Ziele und Maßnahmen weitgehend unverändert bleiben, aber mehr strategische Verpflichtung und eine weiterentwickelte operative Umsetzung eingefordert werden. Das zweite Szenario stellt Anregungen für einen qualitativen Sprung dar, der die Idee des IÖB-Leitkonzeptes in der Breite verwirklicht sieht, neue Governancestrukturen etabliert, die operativen Möglichkeiten ausdifferenziert und stärkere Unterstützungsstrukturen vorsieht.

Die im **ersten Szenario** vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen tragen insofern zu einer unmittelbaren Optimierung des Status quo bei, ohne grundlegende Eingriffe in das bestehende System vorzunehmen. Die zentralen Empfehlungen in Szenario 1 lauten:

1) Die IÖB muss besser strategisch verankert werden. Über alle Ressorts des Bundes hinweg, insbesondere aber in den beiden federführenden Ressorts, sollte die Verantwortung für strategische und innovationsfördernde Beschaffung hierarchisch so angesiedelt werden, dass Beschaffung ein zentraler Bestandteil der strategischen Entscheidungsfindung der Ministerien ist.

2) Die IÖB-Pläne zur innovationsfördernden Beschaffung sollten für alle Ressorts verpflichtend werden. Diese Pläne sollten konkrete Vorstellungen zur Notwendigkeit von Innovation beinhalten und Zielfestlegungen einschließen. Ihre Formulierung sollte im jeweiligen Ministerium interaktiv erfolgen, so dass Bedarfsträger und Beschaffer eingebunden sind.

3) Für eine optimierte Abstimmung von IÖB-Aktivitäten sollten die ursprünglich geplanten IÖB-Beschaffungskoordinatoren in den Ressorts eingerichtet werden. Allerdings ist eine Neuausrichtung dieser Funktion als IÖB-Koordinatoren zu empfehlen, d.h. wichtiger als Personen mit unmittelbaren Beschaffungsaufgaben zu nominieren, ist die Benennung von je nach Ressort mit unterschiedlichen IÖB-relevanten Aufgaben betrauten Personen.

4) Die Servicestelle sollte hinsichtlich finanzieller und personeller Kapazitäten ausgebaut werden. Während die Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Mobilisierung weiterverfolgt werden, könnte so die empfohlene Ausweitung von direkt projektbezogenen Leistungen (d.h. Projektinitiierung, -entwicklung und -begleitung) der Servicestelle ermöglicht werden. Möglicherweise zusätzliche fachliche und personelle Kapazitäten könnten über entsprechende Budgets für externe Expertise relativ flexibel bereitgestellt werden.

5) Der Beirat bzw. das Servicenetzwerk sollte weiter als Ort der Weiterentwicklung von IÖB ausgebaut werden. Das bisher verfolgte Prinzip der Selbstorganisation müsste dafür zumindest insofern aufgegeben werden, als dass für eine stärker abgestimmte Entwicklungsaufgabe die Festlegung von Rollen und Aufgaben aller Mitglieder vonnöten ist. Diese Festlegung sollte über die federführenden Ressorts in Abstimmung mit den derzeitigen Mitgliedern erfolgen. Darüber hinaus empfiehlt sich eine stärkere explizite Einbeziehung externer, gegebenenfalls auch internationaler Expertise, um neues und nicht zuletzt Erfahrungswissen kontinuierlich in die Verbesserung der IÖB einbringen zu können.

6) Der Informationsaustausch zwischen Servicestelle und Förderungsagenturen über die Aktivitäten letzterer in Richtung ihrer Förderungsnehmer sollte systematisiert werden. Dies betrifft insbesondere die Frage, wie systematisch Förderungsnehmer auf IÖB und die Online-Plattform – vor allem den Marktplatz Innovation – hingewiesen werden bzw. welche konkreten Aktivitäten diesbezüglich durchgeführt werden. Eine Ausweitung der gemeinsamen Aktivitäten könnte in der gemeinsamen Konzeption von thematisch eng zugeschnittenen Vernetzungsveranstaltungen bestehen, die ergänzend zur Informationsvermittlung durch die Agenturen durchgeführt werden sollten. Damit eng verbunden wäre die Ausstattung der Agenturen und der Servicestelle mit den entsprechenden zusätzlichen Ressourcen. Letztere müsste die Beschaffer hinsichtlich der Formulierung und Konsolidierung ihrer Bedarfe beraten und diese Bedarfe in eine solche Veranstaltung einbringen. Eine zusätzliche stärkere Rolle der (oder zumindest einer der) Förderungsagenturen könnte in der Erweiterung des Projektwettbewerbs bestehen, d.h. eine Abwicklung eines entsprechend aufwändigeren Verfahrens aufgrund eines größeren verfügbaren Budgets und entsprechend höherer Anzahl von zu bewertenden Projekten ist u.U. nicht länger durch die Servicestelle möglich, sondern könnte an eine der Agenturen delegiert werden.

7) Im Bereich des Monitorings sollten die derzeit für die Wirkungsmessung der Aktivitäten der Servicestelle erhobenen Leistungsindikatoren in Bezug auf ihre Relevanz und Validität hin überprüft werden. Die derzeit erhobenen zusammenfassenden Leistungsindikatoren sollten weiter auf die aussagekräftigsten reduziert werden (d.h. die kumulierten Indikatoren zur Bekanntheit oder den Matchings wären in dieser Form zu überdenken, da sie als „Summenindikator“ nicht valide sind bzw. sein können). Für eine eher im Sinne eines Aktivitätsmonitoring zu verstehende Darstellung der Tätigkeit der Servicestelle wären sie dennoch weiterhin nutzbar.

8) Es erscheint derzeit nicht sinnvoll, ein quantitatives Umsetzungsziel (siehe das im aktuellen Regierungsprogramm erwähnte Ziel von 2 % des Beschaffungsvolumens) als verbindliche Vorgabe für alle, d.h. über die zentralen Beschaffer und vor allem Ressorts hinaus, öffentlichen Beschaffer in Österreich einzuführen. Maßgeblich hierfür ist die Problematik der fehlenden eindeutigen Messbarkeit von IÖB. Die Umsetzung des 2 % Ziels im Sinne einer Zweckwidmung entsprechender Budgets kann daher nur als Rahmenvorgabe funktionieren, also keine strenge Verpflichtung darstellen. Vielmehr sollte dieses Ziel dazu genutzt werden, die Herausforderungen beschaffender Organisationen für die Erreichung dieses Werts systematisch zu analysieren und daran anknüpfend Anreize zu schaffen, diese 2 % voll auszunutzen.

9) Die Grundidee des PCP könnte durch die geplante Einführung der Innovationspartnerschaft revitalisiert werden, insbesondere würden etwa Mittel für Innovationspartnerschafts-Projekte als Budgetposten der Ministerien bereitgestellt und gegebenenfalls entsprechende Projekte über die FFG abgewickelt. Damit stünden nicht nur mehr Ressourcen zur Verfügung, sondern die Ressorts wären für ihren jeweiligen

Bereich auch direkt dafür verantwortlich und könnten zudem Innovationspartnerschaften zielgerichtet in ihrem jeweiligen Politikbereich definieren und umsetzen (lassen).

Das **zweite Szenario** stellt einen stärker auf die mittel- bis langfristige Zukunft der IÖB abzielenden qualitativen Sprung dar, der auf den Verbesserungen in Szenario 1 aufbauend die Idee des Leitkonzeptes in der Breite verwirklicht sieht, neue Governancestrukturen etabliert, die operativen Möglichkeiten ausdifferenziert und stärkere Unterstützungsstrukturen vorsieht.

1) Die wichtigste Empfehlung hier lautet, die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung zu einem horizontalen Instrument der Politik in Österreich zu machen. Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung dient in diesem Szenario drei komplementären Zielen,

- der Verbesserung der Fähigkeit und Bereitschaft aller öffentlicher Auftraggeber, gezielt Innovationen so zu nutzen, dass sie ihre Dienstleistungen effizienter und effektiver erbringen können (Dienstleistungen des Staates),
- der Unterstützung von sektor-/fachpolitischen Zielen, etwa durch die gezielte Initiierung von Innovationen oder die katalytische Schaffung von Leitmärkten für Produkte und Dienstleistungen, die der Erfüllung fachpolitischer Ziele dienen (sektoralen und Fachpolitiken),
- der Verbesserung der Innovationsdynamik in der Wirtschaft (Innovationspolitik)

2) Die aufgrund der Rahmenbedingungen bisher eher schwach ausgeprägte Lenkungswirkung der IÖB-Initiativen, die aus den beiden Bundesministerien BMDW und BMVIT unter Stakeholderbeteiligung und Einbeziehung der Servicestelle heraus entwickelt und umgesetzt werden, müsste für eine stärkere und umfassendere Anwendung von IÖB deutlich ausgebaut werden. Daher wird die Einrichtung einer IÖB-Task Force empfohlen. Diese müsste über die erforderlichen Ressourcen für eine übergreifende Koordination (insbesondere ressortübergreifend sowie zwischen Bund und Ländern/Gemeinden) und Kontrollmechanismen bezüglich aller relevanten Maßnahmen verfügen. Die Aufgabe einer solchen Task Force wäre die Weiterentwicklung des bzw. eines IÖB-Konzeptes. Dabei stehen die bisherigen Akteure und Strukturen, d.h. die thematische Federführung bei BMDW und BMVIT und die Servicestelle als One-Stop-Shop nicht zur Disposition. Vielmehr sollte die Task Force im Sinne einer Stärkung und Erweiterung des IÖB-Beirats physisch an die beiden Ministerien angeschlossen sein, um deren bisherige Funktion als Treiber und Verantwortliche beibehalten und erworbenes Wissen sowie Kontakte weiterhin direkt nutzen zu können. Die Servicestelle als One-Stop-Shop kann durch eine gleichzeitige Fokussierung auf die projektentwickelnde und -begleitende Funktion eine weitere Spezialisierung und Professionalisierung erreichen und hätte mehr Ressourcen für die Durchführung und Entwicklung von entsprechenden Aktivitäten zur Verfü-

gung. BMDW und BMVIT könnten sich stärker als bisher auf ihre inhaltliche Federführung im Sinne einer permanenten Weiterentwicklung und als Impulsgeber fokussieren sowie die dazu notwendigen Lern- und Benchmarkingprozesse im nationalen und internationalen Kontext übernehmen. Eine solche Transformation des Beirats in eine Task Force muss mit einer Festlegung der Funktionen und Koordinationsmöglichkeiten einhergehen.

3) Bereits in der Vergangenheit ist die Frage nach einer Verpflichtung der beschaffenden Stellen des öffentlichen Sektors zur Durchführung von IÖB-Projekten, d.h. Beschaffungsvorgängen diskutiert worden. Aus Sicht aller Akteure ist die Erreichung einer systematischen Nutzung von IÖB (und auch der Dienstleistungen der Servicestelle) nur durch eine Verpflichtung zu erreichen, die daher auch eine zentrale Empfehlung der vorliegenden Evaluierung darstellt. Die Basis hierfür liegt in der Entwicklung der oben genannten IÖB-Pläne.

4) Die Umsetzung des 2 % Ziels im Sinne einer Zweckwidmung entsprechender Budgets sollte jenseits der zentralen beschaffenden Stellen nicht zuletzt aufgrund der Herausforderungen bei der Messung des IÖB-Anteils nur als Rahmenvorgabe funktionieren, also keine strenge Verpflichtung darstellen. Vielmehr sollte dieses Ziel dazu genutzt werden, die **Herausforderungen beschaffender Organisationen für die Erreichung dieses Werts systematisch zu analysieren und daran anknüpfend Anreize zu schaffen, diese 2% voll auszunutzen**. Ein möglicher Anreiz könnte darin bestehen, die 2 % vom gesamten für Beschaffung vorgesehenen Budget des Bundes zentral abzuziehen und den beschaffenden Organisationen für IÖB zur Verfügung zu stellen, d.h. um über das volle Beschaffungsbudget verfügen zu können, wären alle Beschaffer angehalten, entsprechende IÖB-Projekte zu definieren und durchzuführen. Begleitend sollten Elemente einer, die Wirkungslogik und Hebelwirkung offenlegenden, contribution analysis entwickelt und umgesetzt werden.

5) Die Anerkennung der erhöhten Kosten für die Konzeption und Abwicklung von IÖB-Projekten und des damit einhergehend erhöhten Risikos drückt sich derzeit finanziell vor allem in den (begrenzten) Mitteln für den Projektwettbewerb aus. Denkbar wäre es daher, über ein entsprechendes Förderprogramm solche Kosten systematisch zu kofinanzieren, in der Höhe abhängig vom jeweiligen (innovationspolitischen) Hebel der Projekte (d.h. dezidiert nicht nur in Abhängigkeit von der Komplexität des Vorgangs und des Beschaffungsvolumens). Gute Erfahrungen mit einem Förderprogramm machen vor allem Finnland und Dänemark, die aktiv beschaffende Stellen fördern, um die Risikoaversion der Beschaffer zu senken. Über einen Risikofonds könnten zudem Anreize geschaffen werden, indem Mittel für den Fall des Scheiterns zur Verfügung gestellt werden.

2. Einleitung

2.1. Hintergrund

Öffentliche Beschaffung, also der Einkauf von Gütern und Dienstleistungen durch staatliche Organisationen oder Unternehmen der öffentlichen Hand, macht im Durchschnitt aller OECD Staaten 12 % des BIP (EU: 14 %) und 29 % der Staatsausgaben aus¹. Schon allein dadurch wird deutlich, welche (potenzielle) Bedeutung das Thema öffentliche Beschaffung, auch unabhängig von der Betrachtung der Gegenstände und Prozesse, insgesamt hat.

Vor diesem Hintergrund und einhergehend mit einem beobachtbaren Wandel der Innovationspolitik (nicht nur) in entwickelten Industriestaaten weg von einer fast ausschließlich angebotsorientierten Innovationspolitik, hat die Diskussion um Konzeption und Umsetzung der öffentlichen Beschaffung als einem der nachfrageorientierten Instrumente² weiter zugenommen. Dabei ist die so genannte innovationsfördernde öffentliche Beschaffung von innovativer öffentlicher Beschaffung zu unterscheiden. Erstere bezieht sich auf Innovationen als zu beschaffende Güter/Dienstleistungen und letztere auf die Prozesse der eigentlichen Beschaffungsvorgänge. Die Europäische Kommission etwa fördert im Zusammenhang mit den Leitinitiativen 2020 auch in Horizon 2020 Projekte im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung. Öffentliche Auftraggeber erhalten dabei eine Zusatzfinanzierung, um noch nicht am Markt verfügbare Innovationen entwickeln zu lassen oder um am Markt bereits verfügbare Innovationen zu beschaffen.

Dies alles geschieht vor dem Hintergrund der im Rahmen der europäischen Lissabon-Strategie formulierten Bedeutung von Wissen und Innovation als wesentliche Treiber sozioökonomischen Wohlstands und dem damit verbundenen 3 % Ziel (d.h. der F&E-Ausgaben am BIP). Eine entsprechende (Neu-)Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung war daher auch bereits in der Lissabon-Strategie inkludiert. Verstärkend kommt hier der internationale Trend zu restriktiveren öffentlichen Budgets hinzu, der öffentliche Beschaffung insofern für die Innovationspolitik noch attraktiver macht, als entsprechende Beschaffungsbudgets ohnehin zur Verfügung stehen. In jedem Fall birgt die Mobilisierung der Beschaffung für die Innovationspolitik die Möglichkeit, umfangreiche Beiträge zur Erreichung entsprechender nationaler und internationaler innovationspolitischer Ziele zu leisten. Darüber hinaus kann die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung einen Beitrag zur Modernisierung des öffentlichen Sektors leisten.

¹ OECD (2017): Public Procurement for Innovation. Good Practices and Strategies, Preliminary Print.

² Dazu gehören außerdem Nachfragesubventionen und nachfrageseitige Steueranreize, Verbesserung der Kompetenzen der Nachfrage, Standardisierung und Regulation, und ein Zusammenspiel solcher Maßnahmen in so genannten Lead-market Ansätzen.

Die FTI-Strategie der Bundesregierung folgt dieser Logik: „Wir wollen die Wertschöpfung im Inland steigern, indem wir forschungsintensive Wirtschaft und wissensintensive Dienstleistungen forcieren und dabei verstärkt nachfrageseitige Instrumente in der Beschaffung, der Regulierung oder der Standardisierung zur Stimulierung von Innovationen einsetzen.“ Auf dieser Basis wurde in Österreich unter der Federführung des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort³ (BMDW) und des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) sowie unter Einbeziehung relevanter Stakeholder und in Kooperation mit der Bundesbeschaffung GmbH (BBG) das Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB) entwickelt. Seit der Etablierung der IÖB-Initiative in 2011 ist Österreich eines von neun Ländern in der OECD, die über eine dezidierte nationale Strategie mit den entsprechenden Umsetzungsplänen für die Nutzung öffentlicher Beschaffung als innovationspolitisches Instrument verfügen. Obwohl Österreich damit nicht ohne weiteres zu den Musterschülern gezählt werden kann, ist es in relativ kurzer Zeit gelungen, zu den internationalen Vorreitern zu gehören. Eine aktuelle Analyse der OECD⁴ listet etwa 21 Good Practice Beispiele, darunter 2 aus Österreich auf. Das European Research Area and Innovation Committee⁵ bezeichnet Österreich gar in mehrfacher Hinsicht als beispielhaft. Der in relativ kurzer Zeit erzielte Erfolg drückt sich auch in den verschiedenen Auszeichnungen für die IÖB-Initiative bzw. das Leitkonzept und seine Umsetzung aus. So wurden die IÖB als Ganzes im Rahmen des Österreichischen Verwaltungspreises 2016 und die Onlineplattform innovationspartnerschaft.at im Rahmen des Österreichischen Verwaltungspreises 2017 jeweils mit einer Anerkennungsurkunde ausgezeichnet. IÖB hat darüber hinaus 2017 im europäischen Verwaltungswettbewerb EPSA (European Public Sector Award) ein so genanntes Best Practice Zertifikat erhalten.

2.2. Ziel der Evaluierung

Vor diesem Hintergrund war es das Ziel der Evaluierung, zu überprüfen, inwieweit das IÖB-Leitkonzept und die entsprechenden Maßnahmen bislang umgesetzt wurden bzw. ob das institutionelle Setting und die Governance-Realität bis dato eine effiziente Umsetzung ermöglichen und die notwendige Leitungsfunktion und Steuerungsleistung des Staates unterstützt haben. Damit hat die vorliegende Evaluierung den Status einer Zwischenevaluierung.

³ Vormaliges Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW)

⁴ OECD (2017): a.a.O.

⁵ ERAC (2015): ERAC Opinion on Innovation Procurement. ERAC 1209/15.

Dies beinhaltet eine umfassende Analyse und Beurteilung:

1. der einzelnen Maßnahmen aus den vier Bereichen des Maßnahmenkatalogs des IÖB-Leitkonzepts (strategische, operative und rechtliche Ebene sowie Monitoring und Benchmarking),
2. der Leistungen der IÖB-Servicestelle insbesondere hinsichtlich Relevanz, Mobilisierung der Zielgruppe, Zielerreichung und Wirkung der gesetzten Maßnahmen,
3. der Ausgestaltung des IÖB-Servicenetzes („IÖB-Governance“) mit der zentralen IÖB-Servicestelle, den IÖB-Kompetenz- und Kontaktstellen und dem eingerichteten Gremium „IÖB-Beirat“,
4. des derzeitigen Stands des IÖB-Monitoringsystems (IÖB-Piloterhebung, Leistungs-/Wirkungsindikatoren) sowie
5. des Commitments zentraler Akteure

Ein weiteres Ziel der ausgeschriebenen Evaluierung war es, Empfehlungen und Maßnahmenvorschläge zur Weiterführung und Weiterentwicklung der IÖB-Initiative zu erarbeiten.

Insgesamt standen vor diesem Hintergrund in Bezug auf die Umsetzung des Leitkonzepts für eine innovationsfördernde Beschaffung (IÖB) die folgenden Evaluierungsfragen im Vordergrund:

- a) Maßnahmen auf strategischer und rechtlicher Ebene
 - Welche Maßnahmen wurden im strategischen und rechtlichen Bereich gesetzt?
 - Wie ist der derzeitige politische Rückhalt zur IÖB zu bewerten? Welche klaren Signale gibt es von Seiten der Politik (Bundesregierung, Ressorts, Landesregierungen etc.), dass IÖB ein übergeordnetes politisches Ziel ist?
 - Welche Maßnahmen wurden zur Vermittlung des Nutzens von IÖB gesetzt? Welche Voraussetzungen wurden für die Erarbeitung von „strategischen IÖB-Plänen“ geschaffen? Gibt es Ansprechpartner (z.B. Beschaffungskoordinatoren) in den Ressorts?
 - In wie weit ist eine Berücksichtigung von IÖB-Aspekten in FTI-Förderprogrammen gegeben?
 - Inwieweit erfolgte eine freiwillige, bedarfsabhängige Zweckwidmung von Budgets und die Initiierung bzw. Umsetzung von IÖB-Pilotprojekten?
- b) Welche Maßnahmen wurden zur vergaberechtlichen Berücksichtigung von Innovation gesetzt?
- c) Leistungen der IÖB-Servicestelle
 - Wie sind Umfang (Leistungsportfolio) und Relevanz der von der IÖB-Servicestelle gesetzten Maßnahmen zu beurteilen?

- Welchen Grad der Zielerreichung weisen die von der IÖB-Servicestelle gesetzten Maßnahmen auf?
 - Welche Wirkungen der von der IÖB-Servicestelle gesetzten Maßnahmen lassen sich zum gegebenen Zeitpunkt beobachten?
- d) Ausgestaltung des IÖB-Servicenetzwerks und der Governance
- Welche Rollen und Aufgaben nehmen die einzelnen Akteure innerhalb des IÖB-Servicenetzwerks (i.e. Ressorts, IÖB-Servicestelle, IÖB-Kompetenz- und Kontaktstellen, „IÖB-Beirat“) wahr?
 - Wie ist die Ausgestaltung des IÖB-Servicenetzwerks („IÖB-Governance“) hinsichtlich Steuerungswirkung, Klarheit und Effizienz zu beurteilen?
- e) Stand des IÖB-Monitoringsystems
- Wie ist der derzeitige Stand des IÖB-Monitoringsystems (IÖB-Piloterhebung, Leistungs-/Wirkungsindikatoren) zu beurteilen?
 - Lassen sich auf Basis der Indikatoren Aussagen in Bezug auf die Kosten-Nutzen-Relation von IÖB treffen?
 - Welche allenfalls neuen geeigneten, quantifizierbaren Indikatoren zur Wirkungsmessung der durch die IÖB-Initiative gesetzten Maßnahmen wären vorzuschlagen?
 - Welche konkreten Empfehlungen lassen sich mit Blick auf die Quantifizierung von IÖB in Österreich (i.e. statistische Erfassung, „IÖB-Metrik“; aufbauend auf dem bereits bestehenden Datenmaterial aus der IÖB-Piloterhebung durch die Statistik Austria) formulieren?
- f) Bewertung der Umsetzung des Maßnahmenkatalogs des IÖB-Leitkonzepts
- Wie ist der Stand der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen aus den vier Bereichen des Maßnahmenkatalogs des IÖB-Leitkonzeptes zu beurteilen?
 - Wie ist der Umsetzungsstand hinsichtlich Einrichtung einer IÖB-Servicestelle und Nominierung von IÖB-Kompetenz- und Kontaktstellen zu bewerten?
 - Wurden Maßnahmen zur Festlegung von klaren Bewertungskriterien für Innovationen gesetzt?
 - Welche Maßnahmen wurden zur Etablierung eines Dialogs zwischen Bedarfsträgern und Bedarfsdeckern gesetzt?
 - Welche Maßnahmen wurden in Bezug auf die Qualifizierung von Bedarfsträgern und Beschaffungsstellen gesetzt?

Die Bearbeitung dieser Fragestellungen wurde in Form von insgesamt 7 Arbeitspaketen umgesetzt. Die entsprechende methodische Vorgehensweise wird im folgenden Kapitel beschrieben.

2.3. Methoden

Die vorliegende Evaluierung folgte dem Ansatz der Methodentriangulation, d.h. es wurden unterschiedliche qualitative und quantitative Methoden der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung derart miteinander kombiniert, dass Befunde von mindestens zwei Quellen bestätigt werden konnten, um so eine fundierte Basis für die entsprechenden Handlungsempfehlungen zu liefern. Die verschiedenen Themenstellungen wurden dabei mit Hilfe der folgenden Methoden untersucht, um zu validen Aussagen bezüglich der oben dargestellten Evaluierungsfragen zu gelangen.

Dokumenten- und Datenanalyse

Den Ausgangspunkt für die Evaluierung bildete eine Analyse von relevanten Dokumenten und verfügbaren Daten. Zentral waren hierfür neben dem Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich vor allem die von der IÖB-Serviceestelle erstellten Jahresberichte (2013/14 und 2015/16) und Projektfortschrittsberichte (Gesamtbericht 2013-2016, Projektfortschrittsberichte für die Perioden August 2016 bis Dezember 2016 sowie Jänner 2017 bis Juli 2017). Berücksichtigt wurden in diesem Zusammenhang insbesondere auch die Ergebnisse bereits durchgeführter Studien⁶ zum Thema IÖB in Österreich, außerdem ein 2015 durchgeführtes Assessment zur Umsetzung des Werkvertrages über die Einrichtung und den Betrieb einer Serviceestelle für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung⁷ sowie ein Projektbericht der Statistik Austria zur Pilotbefragung mit dem Thema „public procurement promoting innovation“ (PPPI) von öffentlichen Unternehmen bzw. dem öffentlichen Sektor⁸ in Österreich⁹.

Workshops

Im Rahmen der Evaluierung wurden drei Workshops durchgeführt, an denen die Auftraggeber BMDW (vormals: BMWFW) und BMVIT sowie eine Vertreterin der Serviceestelle teilnahmen. Die Verhandlungsrunde am 07.06.2017 diente in erster Linie der Konkretisierung und Abstimmung der formulierten Evaluierungsfragen, die in Folge des Workshops auf Basis der erarbeiteten Interventionslogik des Leitkonzeptes adaptiert wurden (siehe dazu auch Kapitel 3).

⁶ Z.B. Murhammer-Sas (2015)

⁷ jakubitz projektentwicklung & training (2015)

⁸ Öffentlicher Sektor: Bundes- und Ländereinrichtungen sowie Gemeinden

⁹ Bauer et al (2015)

Der Kick-off Workshop fand am 03.07.2017 statt und wurde zu dem Ziel abgehalten, gemeinsam mit den Auftraggebern eine Logic Chart zu erarbeiten, in der die Mission, die strategischen und operativen Zielsetzungen sowie die daran anschließenden Aktivitäten und Maßnahmen, welche im Leitkonzept angeführt werden mit ihren logischen Verbindungen untereinander abzubilden. Dies war erforderlich, um einen geeigneten Bezugsrahmen für die Durchführung der gegenständlichen Evaluierung zu erhalten (siehe auch hierzu Kapitel 3).

Ein weiterer Workshop fand am 20.10.2017 zur Präsentation der Zwischenergebnisse statt.

Ein Reflexionsworkshop am 15.02.2018 diente der Präsentation der wichtigsten Erkenntnisse der Evaluierung und vor allem der Diskussion der Handlungsempfehlungen mit den Auftraggebern. Das aus dem Workshop erhaltene Feedback wird in den Endbericht aufgenommen.

Darüber hinaus wurden erste Ergebnisse der Evaluierung in der 8. Sitzung des IÖB-Beirats am 12.12.2017 präsentiert und mit den teilnehmenden VertreterInnen von BMDW (vormals: BMWFW), BMVIT, IÖB-Serviceestelle sowie den Kontakt- und Kompetenzstellen diskutiert.

Interviews mit relevanten Stakeholdern

Für eine detaillierte Untersuchung der für die Evaluierung zentralen Fragestellungen sowie zur Überprüfung der gewonnenen Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse wurden leitfadengestützte Interviews mit VertreterInnen zentraler Organisationen durchgeführt. Hierzu wurden insgesamt 18 telefonische bzw. persönliche Interviews mit der Leiterin der IÖB-Serviceestelle (Fr. Berghammer), den für die Leistungserbringung der Serviceestelle verantwortlichen VertreterInnen der Bundesministerien BMDW (Hr. Zimmer und Hr. Mandl) und BMVIT (Hr. Brugger), sowie VertreterInnen der Kompetenz- bzw. Kontaktstellen des eingerichteten IÖB-ServiceNetzwerkes geführt¹⁰.

¹⁰ Für eine vollständige Liste der interviewten Personen siehe Anhang.

Diese Interviews dienten zum einen der Überprüfung des Umsetzungsstandes von Maßnahmen und Aktivitäten wie sie im Logic Chart identifiziert wurden, zum anderen sollte durch die Interviews das Evaluierungsteam ein besseres Verständnis über die Rollen einzelner Akteure im IÖB-Servicenetwerk, der Governance im Netzwerk und den Abläufen und Wirkungen von Aktivitäten erhalten.

Zusätzlich wurden 10 kurze, in etwa halbstündige telefonische Interviews mit beschaffenden öffentlichen Einrichtungen geführt, welche Projekte zum IÖB-Projektwettbewerb eingereicht bzw. sog. Challenges ausgerufen oder an einer IÖB-Beratung teilgenommen haben. Der Fokus der Interviews lag auf der Schilderung von Erfahrungen mit den in Anspruch genommenen Serviceleistungen der IÖB-Servicestelle und einer Einschätzung seitens der Interviewten bezüglich des Nutzens der Leistungen für die eigene Organisation in Bezug auf die Beschaffung von Innovationen. Des Weiteren wurden VertreterInnen von Organisationen von bereits abgeschlossenen IÖB-Projekten befragt¹¹.

Online-Befragung

Zum Zwecke der Analyse von Wirkungen der von der IÖB-Servicestelle gesetzten Maßnahmen wurden zwei standardisierte Onlinebefragungen mit VeranstaltungsteilnehmerInnen bzw. SchulungsteilnehmerInnen durchgeführt. Obwohl die Befragung grundsätzlich als Vollerhebung konzipiert war, musste die Anzahl der befragbaren VeranstaltungsteilnehmerInnen, aufgrund der Eintragungen von Kontaktadressen in Sperrlisten bzw. aus anderen Gründen nicht mehr verfügbarer Kontaktadressen, deutlich reduziert werden. Die Befragung wurde mit dem Online-Tool LimeSurvey erstellt und der Link zur Befragung per E-Mail an 352 VeranstaltungsteilnehmerInnen sowie 36 SchulungsteilnehmerInnen verschickt. Die BefragungsteilnehmerInnen hatten von 5.10.2017 bis 27.11.2017 Zeit, die Befragung vollständig abzuschließen. Während dieses Zeitraumes wurden 2 Erinnerungsmails (jeweils einmal am 20.10.2017 und 6.11.2017) verschickt. Von den angeschriebenen VeranstaltungsteilnehmerInnen füllten insgesamt 51 (Rücklaufquote 15 %) Personen den Fragebogen vollumfänglich aus, von den angeschriebenen SeminarsteilnehmerInnen wurde der Fragebogen nur von 8 Personen (Rücklaufquote 22 %) vollumfänglich ausgefüllt. Die Auswertung der erhobenen Daten erfolgte mit MS Excel.

Internationaler Vergleich

Der internationale Vergleich beruhte auf einer Mischung von Dokumenten- und Literaturanalyse sowie ergänzenden telefonischen Interviews mit entsprechend verantwortlichen Personen sowie ExpertInnen. Die Auswahl der Länder erfolgte in Abstimmung mit den Auftraggebern auf Basis einer vorgeschlagenen Vorauswahl von Ländern, die auf Grundlage von verfügbaren Studien, Evaluationen etc. eine Vorreiterrolle in Zusammenhang mit dem Thema IÖB einnehmen. Schließlich wurden auf Basis der verfügbaren Datenlage bestehende Ansätze und Erfahrungen mit IÖB in

¹¹ Eine Liste der interviewten Organisationen findet sich im Anhang.

Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Niederlande und Schweden als besonders aufschlussreich für einen Quervergleich mit dem IÖB-Leitkonzept erachtet. Die entsprechenden Erkenntnisse sind insbesondere in Kapitel 9 dargestellt.

2.4. Berichtsstruktur

Der vorliegende Endbericht ist in acht inhaltliche Kapitel gegliedert. Zunächst wird in Kapitel 3 eine Überprüfung der Aktualität der im ursprünglichen IÖB-Konzept entworfenen und vorgeschlagenen Maßnahmen im Sinne der Erarbeitung einer Interventionslogik des derzeitigen Stands der IÖB vorgenommen. Dazu werden die Ergebnisse des oben erwähnten Workshops zur Entwicklung eines Logic Charts von IÖB mit dem Leitkonzept verglichen, auch um den eigentlichen Ausgangspunkt für die Evaluierung kenntlich zu machen. Daran schließt sich in Kapitel 4 die Analyse des Umsetzungsgrads der verschiedenen Maßnahmen und Instrumente auf den vier Ebenen des Leitkonzepts bzw. der aktualisierten Interventionslogik an.

Kapitel 5 ist der Analyse der (Dienst-) Leistungen der IÖB-Servicestelle gewidmet und verdeutlicht die entsprechend nachweisbaren Wirkungen. Kapitel 6 enthält die Ergebnisse der Analyse des Servicenetzwerks bzw. des IÖB-Beirats und seiner/ihrer Funktionen im Rahmen der IÖB. Im anschließenden Kapitel 7 werden die Frage der Steuerung bzw. Koordination/Abstimmung ebenso wie die Frage nach dem durch die IÖB bislang erzielten Commitment unter den relevanten Stakeholdern erörtert.

Kapitel 8 beschäftigt sich mit dem Thema des Monitorings im Sinne der Analyse des Status quo und den darauf aufbauenden Möglichkeiten für eine sinnvolle Weiterentwicklung.

Der analytischen Logik des gesamten Evaluierungsansatzes folgend, präsentiert Kapitel 9 die Ergebnisse der Analyse interessanter internationaler Ansätze in IÖB, die Ansatzpunkte für mögliche Empfehlungen für die künftige Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts in Österreich bereithalten.

Kapitel 10 betrachtet sämtliche gewonnenen Erkenntnisse in Form von Schlussfolgerungen und enthält daran anschließend Empfehlungen für die kurz- bis mittelfristige sowie langfristige Weiterentwicklung von IÖB in Österreich.

3. Vom IÖB-Leitkonzept zu einer Interventionslogik

3.1. Das IÖB-Leitkonzept

In dem im September 2012 als Reaktion auf den entsprechenden bereits 2011 verabschiedeten Ministerratsvortrag veröffentlichten Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB) wurden die wesentlichen Leitideen und Leitlinien (als so genannte Dreh- und Angelpunkte) sowie die darauf aufbauend zu entwickelnden und umzusetzenden Maßnahmen in einem partizipativen Stakeholderprozess¹² ausdifferenziert (siehe folgende Abbildung 1).

Im Sinne der Funktion des Leitkonzepts als Orientierungsrahmen für die zu etablierende systematische Nutzung von Beschaffung als nachfrageorientiertes Instrument, wurde im entsprechenden Dokument eine Hierarchie von Zielen und Maßnahmen zur Umsetzung entworfen. Zentrale Elemente dieses Zusammenspiels von Zielen und strategischen bzw. operativen Schritten der Umsetzung umfassen die relevanten Bausteine von der übergeordneten Zielsetzung über einzelne Maßnahmen, die miteinander über das Konzept von „Leitideen“ verknüpft sind. Allerdings ist diese Zuordnung nicht eindeutig bzw. die Zuordnung von Elementen zu den einzelnen Ebenen nicht immer nachvollziehbar. So ist etwa die Ebene der Dreh- und Angelpunkte zwar ohnehin weich „definiert“ umfasst jedoch ein sehr heterogenes Bündel an unterschiedlichen Aspekten. So werden beispielsweise auf der einen Seite relativ konkrete Aktivitäten wie etwa die Etablierung von Innovation als sekundäres Beschaffungskriterium definiert, auf der anderen Seite erfolgt ein nur allgemeiner Hinweis auf das Thema Finanzierung. Auf der Ebene der Maßnahmen werden etwa die Einrichtung einer IÖB-Servicestelle, aber auch allgemeine Prinzipien wie politischer Rückhalt zusammengefasst.

Insofern ist die Funktion des Leitkonzeptes in erster Linie in der Strukturierung von Ideen und möglichen Ansätzen im Sinne einer Grundlage für die Umsetzung dieser Ideen zu sehen. Für den Zweck der gegenständlichen Evaluierung scheint diese Darstellung jedoch nicht ausreichend, um die Umsetzung des Leitkonzeptes sowie die Wirkungen auf verschiedene Akteure mitsamt ihren entsprechenden Wirkungsmechanismen umfassend abbilden zu können.

¹² Nicht zuletzt der Umstand der breiten Involvierung von Stakeholdern ist eines der zentralen Argumente für die bisher erreichten Auszeichnungen für die IÖB.

Abbildung 1 IÖB-Leitkonzept im Überblick

Ziel	Erhöhung des Anteils des öffentlichen Beschaffungsvolumens, der für Innovationen eingesetzt wird			
Leitideen	Nachfrageseitige Innovationspolitik	Breiter Mix von Instrumenten (Policy-Mix)	Anreiz für höhere F&E Ausgaben von Unternehmen	
	Öffentliche Hand als „intelligenter“ Kunde	Bessere Services für Bürger	Schaffung von Referenzmärkten	
Dreh- und Angelpunkte	Strategische Aspekte	Operative Aspekte	Vergaberechtliche Aspekte	Monitoring und Benchmarking
	Politisches Bekenntnis	Qualifizierung / Weiterbildung	Innovation als explizites und implizites sekundäres Beschaffungsziel	Wirkungsorientierung
	Beschaffungsstrategien	Institutionelle Verankerung		
	Ziel- & Prioritätensetzung	Risikoaversion von Beschaffern		
	Dialog	Finanzierung		
	Nutzenvermittlung	Bewusstseinsbildung		
	Branchenspezifische Charakteristika	Kontrolle und Evaluierung		
KMU				
Maßnahmen	IÖB-Pläne	IÖB-Servicestelle IÖB-Kompetenzstellen	Vergaberechtliche Berücksichtigung	Etablierung eines Monitoring-systems
	Politischer Rückhalt	IÖB-Anreizprogramm und Pilotprojekte		
	Berücksichtigung bei Förderprogrammen	Bewertungskriterien für Innovationen		
	Zweckwidmung von Budgets	Etablierung eines Dialogs zwischen Bedarfsträgern und -deckern		

Quelle: Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB) in Österreich 2012

3.2. Interventionslogik des IÖB-Leitkonzeptes

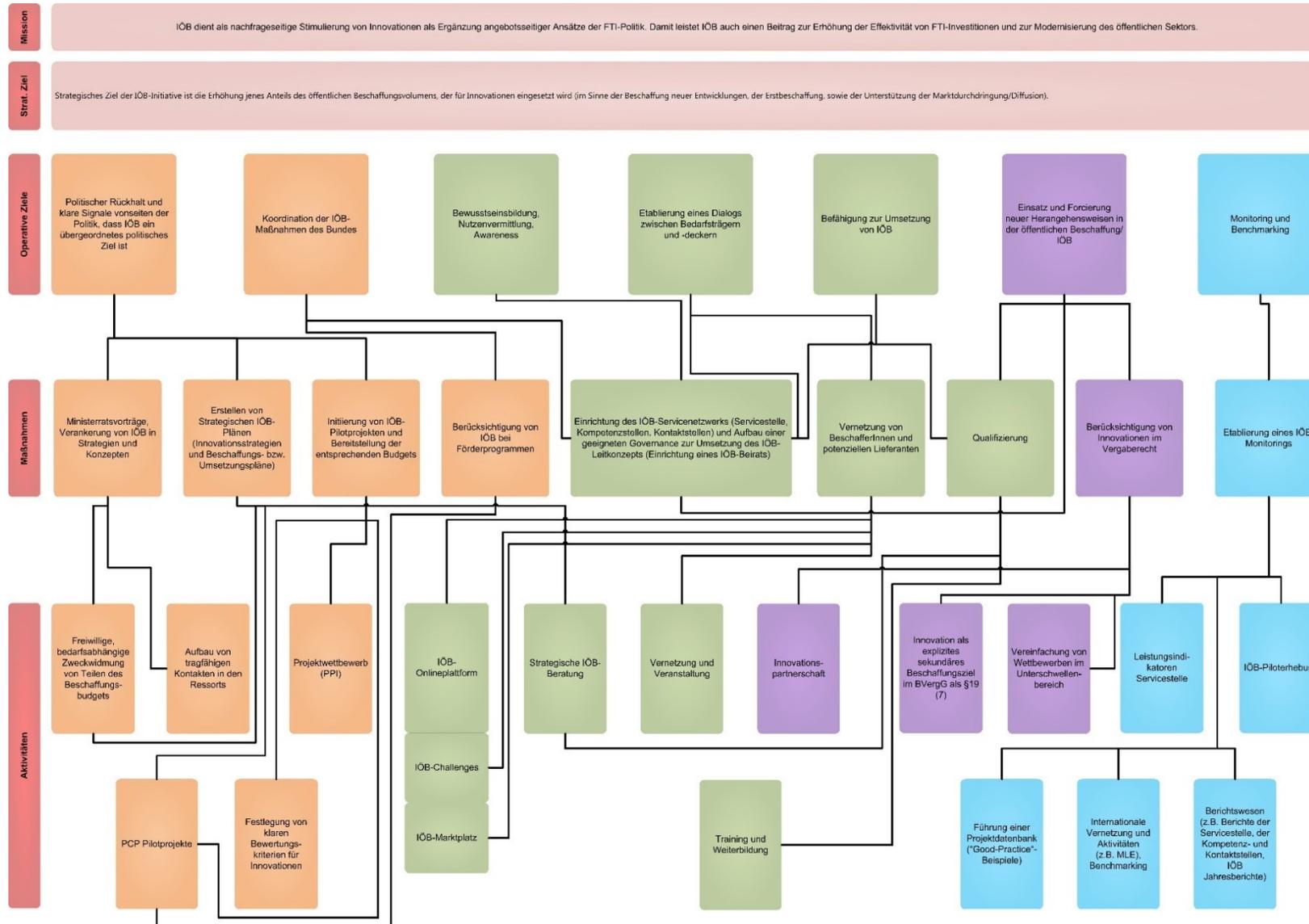
Um für die vorliegende Evaluierung der Umsetzung des Leitkonzeptes zur innovationsfördernden Beschaffung einen aktuellen Bezugsrahmen zu erhalten, war es dementsprechend notwendig, die reale Ausgestaltung und somit auch Interpretation der im Leitkonzept angelegten Ideen, zu diskutieren und nachvollziehbar zu machen. Dies geschah im Rahmen eines entsprechenden Workshops gemeinsam mit den Auftraggebern und der IÖB-Serviceestelle (sowie einem Vertreter der BGG) auf der Basis eines durch eine Dokumentenanalyse vorbereiteten Logic Charts, d.h. einer visuellen Repräsentation der Hierarchie von Mission, strategischen Zielen, operativen Zielen, Maßnahmen und Aktivitäten. Dieses Chart wurde im Rahmen des Workshops gemeinsam mit den handelnden Akteuren erarbeitet und im Rahmen von mehreren Feedbackschleifen adaptiert. Das Ergebnis dieses Prozesses ist in Abbildung 2 dargestellt und dient als Basis für die in den folgenden Kapiteln dargestellte Analyse der Umsetzung des IÖB-Leitkonzeptes.

Die in der dargestellten Interventionslogik unter IÖB subsummierten Aktivitäten dienen im Sinne der übergeordneten Mission einer nachfrageseitigen Stimulierung von Innovationen als Ergänzung angebotsseitiger Ansätze der FTI-Politik. Damit soll IÖB einen Beitrag zur Erhöhung der Effektivität von FTI-Investitionen und zur Modernisierung des öffentlichen Sektors leisten. Das strategische Ziel, mit dem diese Mission erfüllt werden soll, besteht in der Erhöhung jenes Anteils des öffentlichen Beschaffungsvolumens, der für Innovationen eingesetzt wird (im Sinne der Beschaffung neuer Entwicklungen, der Erstbeschaffung sowie der Unterstützung der Marktdurchdringung/Diffusion).

Auf der Ebene der operativen Ziele finden sich die folgenden:

- Politischer Rückhalt und klare Signale vonseiten der Politik, dass IÖB ein übergeordnetes politisches Ziel ist
- Koordination der IÖB-Maßnahmen des Bundes
- Bewusstseinsbildung, Nutzenvermittlung, Awareness
- Etablierung eines Dialogs zwischen Bedarfsträgern und -deckern
- Befähigung zur Umsetzung von IÖB
- Einsatz und Forcierung neuer Herangehensweisen in der öffentlichen Beschaffung/IÖB
- Monitoring und Benchmarking

Abbildung 2 Interventionslogik



Quelle: Logic Chart Workshops mit Auftraggebern und Servicestelle am 20.10.2017

Diese Ziele spiegeln bereits die wesentlichen Arbeitsbereiche wider, die bisher mit Hilfe verschiedener Maßnahmen und Aktivitäten umgesetzt wurden. Maßnahmen, die den operativen Zielen zugewiesen sind, umfassen die folgenden:

- Ministerratsvorträge, Verankerung von IÖB in Strategien und Konzepten
- Erstellen von strategischen IÖB-Plänen (Innovationsstrategien und Beschaffungs- bzw. Umsetzungspläne)
- Initiierung von IÖB-Pilotprojekten und Bereitstellung der entsprechenden Budgets
- Berücksichtigung von IÖB bei Förderprogrammen
- Einrichtung des IÖB-Servicenetzwerks (Servicestelle, Kompetenzstellen, Kontaktstellen) und Aufbau einer geeigneten Governance zur Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts (Einrichtung eines IÖB-Beirats)
- Vernetzung von BeschafferInnen und potenziellen Lieferanten
- Qualifizierung
- Berücksichtigung von Innovationen im Vergaberecht
- Etablierung eines IÖB-Monitorings

Unterhalb dieser Ebene finden sich dann die Aktivitäten, die zur direkten Umsetzung der Maßnahmen beitragen bzw. deren operativen Kern darstellen.

- Freiwillige, bedarfsabhängige Zweckwidmung von Teilen des Beschaffungsbudgets
- Aufbau von tragfähigen Kontakten in den Ressorts
- PCP Pilotprojekte
- Festlegung von klaren Bewertungskriterien für Innovationen
- Projektwettbewerb (PPI)
- IÖB-Onlineplattform (Challenges und Marktplatz Innovation)
- Strategische IÖB-Beratung
- Vernetzung und Veranstaltungen
- Training und Weiterbildung
- Innovationspartnerschaft
- Innovation als explizites sekundäres Beschaffungsziel im BVergG als §19 (7)
- Vereinfachung von Wettbewerben im Unterschwellenbereich
- Leistungsindikatoren Servicestelle
- IÖB-Piloterhebung
- Führung einer Projektdatenbank ("Good-Practice"-Beispiele)
- Internationale Vernetzung und Aktivitäten (z.B. MLE), Benchmarking

- Berichtswesen (z.B. Berichte der Servicestelle, der Kompetenz- und Kontaktstellen, IÖB-Jahresberichte)

Die allermeisten Aktivitäten sind jeweils einer Maßnahme zugeordnet, es gibt dennoch durchaus Maßnahmen mit mehr als einer Aktivität und umgekehrt Aktivitäten, die mehreren Maßnahmen zuzurechnen sind. So wird z.B. der Themenkomplex des Einsatzes und der Forcierung neuer Herangehensweisen in der öffentlichen Beschaffung/IÖB parallel über die rechtlichen Grundlagen (Berücksichtigung im Vergaberecht über Innovation als sekundäres Beschaffungsziel und das neue Instrument der Innovationspartnerschaft) und die Aktivitäten der Servicestelle im Bereich Qualifizierung bearbeitet.

3.3. Zwischenfazit

Obgleich das im Rahmen der vorliegenden Evaluierung gemeinsam mit den handelnden Akteuren erarbeitete Modell der Interventionslogik und die im ursprünglichen Leitkonzept zusammengestellten Leit- und Umsetzungsideen nicht nur zu unterschiedlichen Zeitpunkten, sondern auch zu verschiedenen Zwecken entwickelt wurden, ist es dennoch relevant, die zentralen Unterschiede zu verdeutlichen. Diese repräsentieren nicht zuletzt erste Analysemöglichkeiten für die Frage der Umsetzung des Leitkonzepts.

Die allermeisten Punkte aus dem Leitkonzept sind auch in den verschiedenen Ebenen der, den Stand von Ende 2017 widerspiegelnden, Interventionslogik (siehe Abbildung 2) zu finden. Ein wesentlicher Unterschied besteht zunächst darin, dass die Ziele, Leitideen, die so genannten Dreh- und Angelpunkte und die Maßnahmen im ursprünglichen Leitkonzept zum Teil gar nicht oder nur indirekt miteinander verknüpft sind. Diese Verbindungen wurden in der dargestellten Interventionslogik hergestellt.

Auf der Ebene der Ziele bzw. Leitideen besteht weitgehend Konstanz, d.h. IÖB als nachfrageseitige Ergänzung einer angebotsorientierten Innovationspolitik, die verschiedenen Funktionen der öffentlichen Hand (von der Entwicklung neuer Lösungen bis hin zur Schaffung von Referenzmärkten als Diffusionsunterstützung) oder das Thema der Modernisierung des Dienstleistungsangebots des öffentlichen Sektors. Allerdings ist aus Sicht der zentralen Akteure zusätzlich zu der ursprünglich als Leitidee verankerten Schaffung von Anreizen für höhere F&E Ausgaben der österreichischen Unternehmen die stärkere Hebelung von F&E Ausgaben (Erhöhung der Effektivität von FTI-Investitionen) Teil der tatsächlichen Mission, die sich in der erarbeiteten Interventionslogik widerspiegelt.

Der Dreh- und Angelpunkt der besonderen Berücksichtigung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) aufgrund der anderenfalls für solche Unternehmen herausfordernden Präqualifikationserfordernisse etc. aus dem Leitkonzept findet sich so in der Interventionslogik nicht mehr explizit wieder. Die entsprechend im Leitkonzept vorgeschlagene Prüfung der bestehenden Haftungsmöglichkeiten bzw. Konzeption

von möglichen ergänzenden Haftungsprogrammen für KMU und Darlehensprogrammen für Beschaffer durch die aws wurde durchgeführt, hat aber nicht zur Entwicklung eines solchen Programms geführt.

Das Thema der Risikoaversion und des dahingehend notwendigen Einstellungswandels vor allem aufseiten der Beschaffer insgesamt – und darunter fällt die Bereitschaft, Risiko einzugehen – wird im Sinne der Befähigung durch die Qualifizierungsangebote und – über die Etablierung entsprechender Instrumente und Beschaffungsprinzipien – die „Forcierung neuer Herangehensweisen“ bearbeitet.

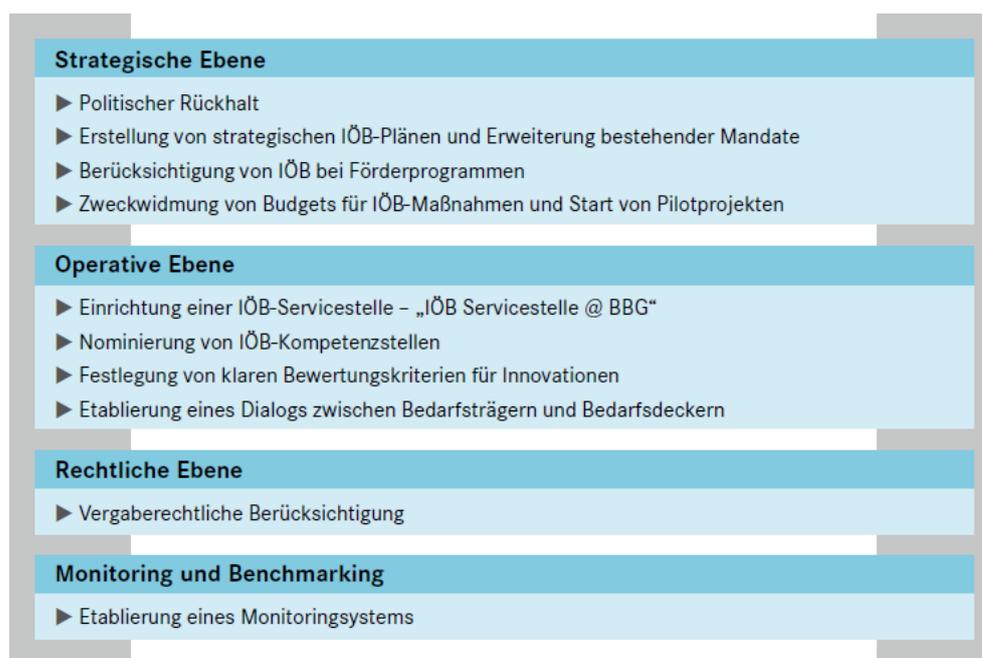
Das Monitoring und Benchmarking im Sinne einer Unterstützung der Wirkungsorientierung aus dem Leitkonzept besteht im Grunde zwar so fort, jedoch ist das Prinzip einer allumfassenden Wirkungsorientierung selbst so nicht mehr zu finden. Damit entspricht das erarbeitete Modell der Interventionslogik aber auch den Herausforderungen in der Wirkungsmessung überhaupt, d.h. die Problematik der Identifikation und Messung (der Quantität) der innovationsfördernden Beschaffung erlaubt derzeit jedenfalls mit Ausnahme jener Projekte, die z.B. von der Servicestelle begleitet werden, kaum Aussagen über die Wirkung.

Obgleich nicht im Sinne einer Lücke zwischen Leitkonzept und aktuellem Stand der Umsetzung zu interpretieren, ist es dennoch relevant, dass es im ursprünglichen Leitkonzept mehr so genannte Dreh- und Angelpunkte als Maßnahmen gibt, die zur Erreichung definiert waren. Dies ist vor allem dem Umstand zu schulden, dass das Leitkonzept in erster Linie einen Orientierungsrahmen bieten sollte. Die aktualisierte Interventionslogik zeigt im Gegensatz dazu eine eher (ideal-)typische Zuordnung von deutlich mehr Aktivitäten zu Maßnahmen und operativen Zielen, die einen geeigneten und vor allem aktuellen Bezugsrahmen für die durchzuführende Evaluierung zur Verfügung stellen soll.

4. Stand der Umsetzung des Leitkonzepts

Mit Hinblick auf die Maßnahmen, wie sie im IÖB-Leitkonzept definiert sind (siehe folgende Abbildung), wird deutlich, dass 8 von 10 Maßnahmen weitgehend umgesetzt wurden. Insbesondere die Maßnahmen auf operativer und rechtlicher Ebene können als vollumfänglich implementiert gelten. Das Monitoring und Benchmarking ist inzwischen sehr viel differenzierter als in der ursprünglichen Konzeption und umfasst neben den Teilnahmen an internationalen Benchmarkings und der mutual learning exercise (MLE) auch die Fortschrittsberichte der Servicestelle sowie Aufbau und Führung einer Datenbank mit Good Practice Projekten. Das Monitoring der entsprechend beobachtbaren Beschaffungsvolumina ist im Rahmen einer Piloterhebung der Statistik Austria getestet worden, woraus wesentliche Impulse für weitergehende Entwicklungen der Wirkungsmessung abgeleitet wurden. Aufgrund der anhaltenden Herausforderungen besteht derzeit jedoch kein System der Messung der IÖB-Anteile an öffentlicher Beschaffung.

Abbildung 3 Maßnahmenkatalog IÖB-Leitkonzept



Quelle: IÖB-Leitkonzept, S. 68

Auch auf der strategischen Ebene sind wesentliche Maßnahmen vollständig oder zumindest weitgehend umgesetzt worden. Der politische Rückhalt existiert und wird nicht zuletzt in der Berücksichtigung von IÖB in strategischen Dokumenten deutlich. Allerdings existiert dieser Rückhalt bislang nicht in der Breite, die geplant und notwendig wäre. Die IÖB-Pläne existieren derzeit noch nicht, es gibt allerdings einige Vorbereitungen, Beratungsangebote und die Umsetzung ist zumindest für zentrale Akteure mittelfristig absehbar. In diesem Zusammenhang ist auch die systematische Zweckwidmung von Budgets nur teilweise und in erster Linie im Zusammenhang mit

IÖB-Projekten mit Pilotcharakter zu finden. IÖB findet gleichfalls Berücksichtigung in den Aktivitäten der beiden zentralen Förderagenturen FFG und aws, inklusive deren Wirkung als Multiplikatoren vis-à-vis ihren Fördernehmern. Dennoch ist diese Schnittstelle derzeit noch nicht optimal entwickelt.

4.1. Strategische Ebene

4.1.1. Politischer Rückhalt

Vorgabe des Leitkonzeptes: Klare Signale von Seiten der Politik (Bundesregierung, Landesregierungen etc.), dass IÖB ein übergeordnetes politisches Ziel ist, z. B. mittels Ministerratsvorträgen und dem Beschließen von IÖB-Plänen.

Gemäß dem IÖB-Leitkonzept und dem aktualisierten Modell der Interventionslogik sind unter dem operativen Ziel der Erreichung eines politischen Rückhalts eine Reihe von Maßnahmen und Aktivitäten definiert. Dazu zählen auch klare Signale seitens der Politik zur Relevanz von IÖB als politisches Ziel. Zentral hierfür waren vor allem in der Anfangsphase zunächst die beiden Ministerratsvorträge zur Entwicklung und Umsetzung des Leitkonzeptes. Diese sind nicht nur erfolgreich umgesetzt worden, sondern sind hinsichtlich der Bedeutung für IÖB insgesamt nicht hoch genug einzuschätzen.

Ähnlich ist die umfangreiche Verankerung von IÖB in relevanten Strategiedokumenten zu werten. Auch im Leitkonzept zumindest als mögliche Maßnahme erwähnt, hat sich dies als herausragend sinnvolle Herangehensweise herausgestellt, die demzufolge von den handelnden Akteuren auch als zentrales Element hinsichtlich der politischen Unterstützung verstanden und eingesetzt wurde und wird. Deutlich wird der Erfolg der entsprechenden Anstrengungen dadurch, dass IÖB in allen relevanten Strategiedokumenten und auch im Regierungsprogramm der aktuellen Regierungskoalition IÖB an verschiedenen Stellen explizit als Handlungsfeld erwähnt wird.

In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass jedenfalls klare Signale existieren, die Ausdruck eines politischen Willens zur (systematischeren) Nutzung von IÖB für eine Reihe von Zwecken sind. Allerdings halten die etablierten Governancemechanismen, Anreizsysteme und zur Verfügung gestellten Ressourcen zur Durchführung förderlicher Maßnahmen bzw. tatsächlichen IÖB-Projekten damit nicht in jedem Fall Schritt. Insgesamt muss also trotz der Verankerung von IÖB in relevanten Strategiedokumenten sowie Umsetzung der allermeisten Aktivitäten und Maßnahmen aus diesem Bereich davon ausgegangen werden, dass der politische Rückhalt bisher weder in der Breite (d.h. mit Bezug zur Beteiligung zumindest aller so genannter zentraler öffentlicher Auftraggeber gemäß BVergG¹³) noch in der Tiefe (d.h. im Sinne

¹³ BVergG Anhang V Liste der zentralen öffentlichen Auftraggeber gemäß den §§ 12 Abs. 1 Z 1 und Abs. 2 Z 1, 44 Abs. 2

des Ausmaßes des Einsatzes von IÖB in jenen Organisationen) im ursprünglich geplanten und zur systematischen Nutzung von IÖB notwendigen Ausmaß gegeben ist.

Der zentrale Grund für die Einschätzung, dass trotz der existierenden Signale für die übergeordnete Bedeutung von IÖB, der politische Rückhalt derzeit noch nicht ausreichend (sichtbar) ist, liegt darin, dass bislang auf politischer Ebene bzw. in den obersten Hierarchieebenen der Ressorts keine Personen offenkundig und nachvollziehbar mit dem Thema verbunden sind. Die Unterstützung von in der jeweiligen Hierarchie stehenden Individuen ist aber ein zentraler Erfolgsmechanismus, da daraus entsprechende Impulse auf Einstellungen bis hin zur Verpflichtung entstehen (können). Deutlich wird dies nicht zuletzt auch dadurch, dass die Akteure aus dem unmittelbaren IÖB-Kontext mit einigem Aufwand Wege gefunden haben, diesen Mangel teilweise auszugleichen. So sind die handelnden Personen und Organisationen gezwungen gewesen, IÖB stärker auf beschaffende Organisationen außerhalb des politischen Systems (d.h. außerhalb der Ressorts) auszurichten. Die für 2018 geplante bzw. vorgeschlagene Einrichtung von zusätzlich Aufmerksamkeit und Unterstützung erzeugenden so genannten IÖB-Botschaftern ist eine Reaktion darauf, dass innerhalb des politischen Systems nicht ausreichend Unterstützung für IÖB besteht.

4.1.2. Koordination der IÖB-Maßnahmen des Bundes

Eine zentrale umfassende Koordination aller IÖB-Maßnahmen des Bundes ist derzeit nicht gegeben. Zum einen fehlen dafür die wesentlichen Werkzeuge wie die Einrichtung von IÖB-Koordinatoren in den Bundesministerien, die zentralen IÖB-Pläne und auch die konzertierte Berücksichtigung von IÖB in den Forschungs- und Wirtschaftsförderungsprogrammen. Zum anderen fehlen die notwendigen Ressourcen sowohl in den beiden federführenden Ressorts als auch in der Servicestelle, wobei letztere auch weder über einen entsprechenden Auftrag noch die dafür notwendige Durchsetzungskraft verfügt.

Dennoch existiert eine Reihe von Aktivitäten, die eine Abstimmung unter Akteuren auf Bundesebene darstellen. Zum einen stehen die beiden die Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts koordinierenden Ressorts in enger Kooperation. Darüber hinaus gibt es weitreichende Kommunikations- und Diskussionskanäle mit dem Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport (BMÖDS; ehem. Bundeskanzleramt) sowie konkrete Abstimmungsprozesse/Kooperation mit dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT) (seit Mai 2017 existiert eine Kooperation zwischen der IÖB-Servicestelle, der BBG, dem BMNT und der naBe¹⁴-Servicestelle). Die Zusammenarbeit war zunächst auf ein Jahr angelegt, eine Verlängerung ist in Vorbereitung, und hat das Ziel, die Beschaffung von ökologisch nachhaltigen Innovationen zu unterstützen. Dafür wurde in der IÖB-Servicestelle eine Vollzeitstelle geschaffen,

¹⁴ Österreichischer Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

die vom BMNT finanziert wird. Ziel dieser Kooperation ist dem Fortschrittsbericht der IÖB-Servicestelle für die Periode Jänner – Juni 2017 der Servicestelle zufolge, mindestens drei so genannte Challenges mit einem Fokus auf Nachhaltigkeit und Innovation umzusetzen, sieben Marktgespräche zwischen Beschaffern und Lieferanten zu vereinbaren und drei so genannte Matchings (im Sinne tatsächlicher Beschaffungsvorgänge) zu forcieren. Zusätzlich werden in diesem Zusammenhang Workshops für potenzielle Lieferanten angeboten.

Über die direkte Koordination der IÖB-Maßnahmen des Bundes hinaus, existieren weitere Ansätze, die sich zumindest teilweise im Sinne einer Koordination von IÖB-Maßnahmen (nicht notwendigerweise des Bundes) verstehen lassen. Die Koordination der IÖB-Maßnahmen obliegt dabei zum einen dem zu diesem Zweck eingerichteten IÖB-Servicenetzwirk (siehe Kapitel 4.2.1), und zum anderen ist im Leitkonzept ein angebotsseitiger Steuerungsmechanismus über die Berücksichtigung von IÖB bei Förderprogrammen (siehe Kapitel 4.1.6) vorgesehen.

4.1.3. Nominierung von Beschaffungskoodinatoren

Vorgabe des Leitkonzeptes: Darüber hinaus ist die Benennung von Verantwortlichen in den Ressorts vorzunehmen (Nominierung der Beschaffungskoodinatoren) und die akkordierte Vorgehensweise durch die Vergabe der entsprechenden Mandate zu gewährleisten.

Ursprünglich im Leitkonzept vorgesehen und auch in der aktuellen Interventionslogik enthalten war/ist die Benennung von Verantwortlichen in den Ressorts (d.h. die Nominierung so genannter Beschaffungskoodinatoren) und damit bzw. daran anschließend die über Ressortgrenzen hinaus akkordierte Vorgehensweise durch die Vergabe entsprechender Mandate.

Beschaffungskoodinatoren existieren zwar derzeit in den Bundesministerien als Ergebnis der Verlagerung von Beschaffungsaufgaben in die BBG, die mit der Verlagerung von Personal aus den Ressorts in die BBG einherging.

Allerdings ist auf der Basis der verfügbaren Informationen davon auszugehen, dass diese nur in Ausnahmefällen Bezug zu IÖB haben und demzufolge für eine akkordierte Vorgehensweise hinsichtlich IÖB nicht zur Verfügung stehen. Dennoch existiert ein weitgehend informelles Netzwerk von Ansprechpartnern in den Ressorts.

4.1.4. Zweckwidmung von Budgets

Vorgabe des Leitkonzeptes: Freiwillige, bedarfsabhängige Zweckwidmung von Teilen des Beschaffungsbudgets auf Bundesebene mit Empfehlung für Landes- und Gemeindeebene sowie IÖB-Vereinbarungen zwischen politisch Verantwortlichen (Bund/Länder/Gemeinden) und privatrechtlichen öffentlichen Auftraggebern (anteilsverwaltet und/oder beaufsichtigt von Bund/Ländern/Gemeinden).

Die beiden federführenden Ministerien könnten in diesem Punkt eine Vorreiterrolle einnehmen und ab 2013 für die Durchführung von IÖB-Vorhaben Teile des ressorteigenen Beschaffungsvolumens widmen, sofern ein konkreter Bedarfsfall vorliegt.

Ganz grundsätzlich ist bezüglich der Thematik der Budgetwirkung zwischen direkter (im Sinne eigentlicher Beschaffungsprojekte, also Erhöhung des Anteils innovationsfördernder Beschaffung am Beschaffungsvolumen) und indirekter (Bereitstellung von Ressourcen für Maßnahmen, die ihrerseits mittel- oder unmittelbar IÖB-Projekte zur Folge haben können) Budgetwirkung zu unterscheiden. Letzteres ist in vielerlei Hinsicht gegeben, eine Zweckwidmung für die entsprechenden Budgets existiert, wenngleich in erster Linie in jenen Organisationen, die unmittelbar zu den das Leitkonzept umsetzenden gehören.

Die direkte Budgetwirkung ist schon aufgrund der schwierigen Abgrenzung bzw. Definition und damit Messung von IÖB nur teilweise nachvollziehbar. Einerseits hat es viele Projekte, zum Großteil mit Pilot- bzw. Pioniercharakter, gegeben, die eine Beschaffung einer innovativen Lösung zur Folge hatten. Andererseits gibt es kaum beschaffende Organisationen, die systematisch IÖB-Vorhaben umsetzen. Die bewusst weiche Formulierung der möglichen Vorreiterfunktion der beiden federführenden Ressorts („sofern ein konkreter Bedarfsfall vorliegt“) weist zusätzlich darauf hin, dass nicht zuletzt aufgrund der Beschaffung leitenden Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit selbst im Fall grundsätzlicher Bereitschaft und generellen (oder sogar konkreten) Bedarfs Hürden existieren, eine fixe Widmung von Budgetanteilen über einzelne Projekte hinaus vorzunehmen.

Wesentlich für die bislang ausgebliebene Zweckwidmung (also im Sinne direkter Budgetwirkung) sind die fehlenden IÖB-Pläne, im Sinne einer strategischen Beschäftigung mit den innovationspolitischen Möglichkeiten von Beschaffung und als Vorbereitung für eine stärker verpflichtende Berücksichtigung von IÖB im Sinne fix oder als Rahmen vorgegebener Budgets.

Zusätzlich kommt erschwerend hinzu, dass die Zweckwidmung eines Anteils des für Beschaffung verfügbaren Budgets an den Herausforderungen der Identifikation von IÖB-Anteilen und des Monitorings wenn nicht scheitert, so doch einiges an Unsicherheit produziert.

4.1.5. Initiierung und Durchführung von Pilotprojekten

Als Aktivitäten im Zusammenhang mit der gesamten IÖB-Initiative dienen vor allem der Projektwettbewerb sowie die Initiierung und Durchführung von Pilotprojekten (unabhängig von einer Involvierung der federführenden Ministerien oder der Servicestelle). Die Initiierung und Durchführung von Pilotprojekten wird in der aktuellen Interventionslogik als sinnvolle Zwischenstufe zu einer breiteren Budgetwirksamkeit von IÖB-Aktivitäten definiert. Sie steht damit in zweierlei Hinsicht im Fokus von IÖB: Sichtbarkeit und eben Budgetwirkung. Pilotprojekte sind dabei keineswegs eng definiert, weder was die Zuschreibung des Labels „Pilot“, noch was den Grad der Umsetzung angeht.

IÖB-Projekte können von beschaffenden Stellen schon nach Abschluss der Konzeptionsphase (d.h. vor der Ausschreibung) für den Projektwettbewerb eingereicht werden. Eine Voraussetzung für die Teilnahme am Projektwettbewerb ist, dass die zu beschaffende Lösung anhand bestimmter Kriterien als innovativ gilt (siehe Kapitel 4.2.2) und nicht bereits bei der BBG (bspw. im e-Shop) gelistet ist. Zur Teilnahme am Projektwettbewerb muss ein Antrag bei der Servicestelle gestellt werden und das jeweilige Projekt einer Jury vorgestellt werden. Aus den eingereichten Projekten werden dann jährlich (vor 2017 halbjährlich) Gewinner gekürt. Im Zeitraum 2013 bis 2016 wurden jährlich in Summe 80.000 Euro an die Gewinner des Projektwettbewerbs in Form von Zuschüssen vergeben. Seit dem Jahr 2017 wurden insgesamt 100.000 Euro an die jeweiligen Gewinner vergeben. Der Zuschuss wird erst nach Zusendung eines Ergebnisberichts an die IÖB-Servicestelle ausbezahlt. Der Projektwettbewerb wird seitens der Beschaffer generell positiv gesehen. Zwei Aspekte sind dabei hervorzuheben: Erstens bietet der Projektwettbewerb einen finanziellen Anreiz, innovationsfördernde Beschaffungsvorhaben trotz des erhöhten Aufwands umzusetzen. Zweitens verstärkt der Wettbewerb die Signalwirkung innerhalb des öffentlichen Sektors. Der Projektwettbewerb wird von vielfältigen Marketingmaßnahmen (Newsletter, Flyer, YouTube-Video, etc.) begleitet. Im Zeitraum 2013 bis 2017 wurden 23 Projekte im Rahmen von Teilnahmen am Projektwettbewerb ausgewählt und zum Teil bereits abgeschlossen bzw. befinden sich noch in der Umsetzungsphase.

Nach Auskunft der IÖB-Servicestelle wurden seit 2013 bis Februar 2018 insgesamt 30 Pilotprojekte mit einem bisher erreichten Gesamtvolumen von 18,4 Mio. Euro gestartet bzw. umgesetzt. Die Initiierung der Pilotprojekte war zumindest bis Herbst 2015 in den allermeisten Fällen mit dem Projektwettbewerb verknüpft, seitdem stehen jedoch z.B. mit den Challenges (siehe 4.2.4.), Beratungen und anderen Leistungen der Servicestelle auch andere Möglichkeiten der Initiierung zur Verfügung.

Darüber hinaus führt die Servicestelle auch eine Online-Projektdatenbank, die in erster Linie Good Practice Beispiele öffentlich macht. Derzeit (Stand Jänner 2018) werden hier 36 solcher Projekte mit ihren wesentlichen Eigenschaften publiziert, wobei zumindest teilweise Überschneidungen mit dem Projektwettbewerb (sofern diese Projekte abgeschlossen sind) und den PCP-Pilotprojekten zu erkennen sind. Die Verantwortlichen bzw. Ansprechpartner für die Projekte aus dieser Datenbank haben im Rahmen der geführten Interviews in allen Fällen diesen die Eigenschaft eines Pilotprojekts zugeordnet zumindest aus ihrer eigenen Sicht. Da es keine allgemeingültige Definition eines Pilotprojekts gibt, kann also, je nachdem, wie groß die zahlenmäßigen Überschneidungen tatsächlich sind, in Summe von etwa 40 - 50 Pilotprojekten in unterschiedlichen Stadien der Umsetzung ausgegangen werden. Diese Zahl stellt höchstwahrscheinlich eher eine Unterschätzung der tatsächlichen Anzahl dar. Dies kann als Zeichen einer erfolgreichen Umsetzung gesehen werden.

Auch die über die Online-Plattform verfügbaren Instrumente der Challenges (siehe Kapitel 4.2.4) und des Marktplatzes können der Initiierung von (Pilot-)Projekten zugeordnet werden. Mit Bezug zum Erfolg im Sinne der Anzahl der Beschaffungsvorhaben, die hierdurch initiiert wurden, gibt es entsprechende Indikatoren in den Fortschrittsberichten der Servicestelle, welche durch aktuelle Informationen auf Nachfrage bei der Servicestelle für den Zeitraum ab Juli 2017 ergänzt wurden. Daraus geht hervor, dass seit September 2013 bis Februar 2018 insgesamt 14 Challenges mit einem Abrufvolumen von derzeit insgesamt 236.000 Euro ausgerufen wurden. Allerdings verfügt die Servicestelle nach eigenen Angaben nur sehr bedingt über vollständige Informationen diesbezüglich, geht aber von einer „positiven Dunkelziffer“ aus.

Die BBG als Einkaufsdienstleister der Republik greift bereits systematisch auf den Marktplatz Innovation zu, d.h. einerseits wird der Marktplatz im Zuge der Markterkundung eingesetzt, andererseits wurden insgesamt 6 IÖB-taugliche Lösungen des Marktplatzes bereits in das Standardsortiment der BBG aufgenommen.

Die Pilotprojekte beinhalten auch vier Pilotprojekte der vorwettbewerblichen Beschaffung (PCP), drei davon im Rahmen des von der FFG abgewickelten Förderprogramms „Mobilität der Zukunft“. Obgleich diese erfolgreich waren, d.h. es fanden entsprechende Beschaffungsvorhaben statt, ist das Instrument aus Sicht der FFG im Rahmen ihres Portfolios derzeit nicht passfähig. Es gibt zwar durchaus Überlegungen, PCP als eigenständiges Programm oder Förderinstrument in der FFG zu verankern, allerdings ist das Instrument vor allem mit Hinblick auf die wenig variablen Möglichkeiten zur Regelung der Nutzungsrechte an entsprechend entwickelter IPR der künftig verfügbaren Innovationspartnerschaft unterlegen.

4.1.6. IÖB-Pläne

Vorgabe des Leitkonzeptes: Erarbeitung von Innovationsstrategien und Beschaffungs- bzw. Umsetzungsplänen der Bedarfsträger in für IÖB geeigneten Fällen unter Einbindung der relevanten Stakeholder (wie Beschaffer, Angebotsseite, Normung, Regulierung etc.) zur Konkretisierung des politischen Bekenntnisses und zur klaren Nutzenvermittlung.

Aus dem IÖB-Leitkonzept geht hervor, dass die Erarbeitung von Innovationsstrategien und Beschaffungs- bzw. Umsetzungsplänen öffentlicher Bedarfsträger zur Konkretisierung des politischen Bekenntnisses und zur klaren Nutzenvermittlung und somit zur Umsetzung von IÖB dienen sollten. Die zu erarbeitenden IÖB-Pläne, d.h. von Dokumenten, die die Beschaffung öffentlicher Organisationen zumindest mittelfristig planen und darin die Möglichkeiten für innovationsfördernde Beschaffung offenlegen und gegebenenfalls sogar im Sinne eines entsprechenden Anteils (oder ressortspezifischen Hebels für Nachhaltigkeit etc.) quantifizieren, sind bereits hier als wesentliche Maßnahme explizit angelegt.

Ogleich diese Pläne im Sinne nicht nur der Sichtbarkeit, sondern im Zusammenhang mit einer darin definierten Zielsetzung vor allem der Umsetzung von IÖB nach wie vor von herausragender Bedeutung wären, existieren sie derzeit nicht. Auch BMVIT und BMDW, die federführend für die Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts verantwortlich sind, verfügen nicht über IÖB-Pläne (haben allerdings einige wesentliche Maßnahmen implementiert bzw. planen deren Umsetzung, die unmittelbar und kurzfristig in die Entwicklung solcher Pläne münden werden/sollen), ebenso wenig wie andere beschaffende Organisationen des öffentlichen Sektors. Dabei sind die handelnden Personen und Akteure der einhelligen Meinung, dass angesichts des derzeit nicht vollständig gegebenen oder sichtbaren Rückhalts für IÖB und der fehlenden (im Sinne hierarchischer Beziehungen) Möglichkeiten für eine direkte Steuerung oder Koordination innerhalb des politischen Systems die IÖB-Pläne auch als Instrument der Governance zentral für den künftigen Erfolg wären.

Dies wird dadurch weiter erschwert, dass darüber hinaus die notwendigen Voraussetzungen hierfür teilweise fehlen, d.h. vor allem eine strategische, mittelfristige Planung von Beschaffung an sich ist in den wenigsten Organisationen erkennbar. Einer der Gründe hierfür liegt auch in der mangelhaften Informations- und Datenbasis bezüglich des Beschaffungsvolumens und der Gegenstände von Beschaffungsvorhaben, die es erschweren, Potenzial für IÖB zu erkennen und darauf aufbauend eine strategische Planung entsprechender Vorhaben vorzunehmen.

Dennoch sind verschiedene Vorarbeiten bzw. Vorbereitungen bereits getroffen worden. Aufseiten des IÖB-Dienstleistungsangebots (der Servicestelle) gibt es eine entsprechende Unterstützungsmaßnahme: die strategische Beratung. Dieses Instrument war ursprünglich als auf die jeweils zu beratende Organisation zugeschnittene Beratung für die Erstellung von IÖB-Plänen gedacht. Allerdings wurden bis August 2016 nur 5 solcher Beratungen durchgeführt. Im Fortschrittsbericht der Servicestelle

für den Zeitraum 2013-2016 wurde dementsprechend festgehalten: „Die Erfahrungen der letzten drei Jahre haben gezeigt, dass das Service IÖB-Strategieplanbegleitung von öffentlichen Verwaltungsinstitutionen auf freiwilliger Basis nicht in Anspruch genommen wird. Diesbezüglich empfiehlt sich, auf ministerialer Ebene zu prüfen, wie die Erstellung von Strategieplänen anderweitig vorangetrieben werden kann.“¹⁵ Allerdings hat keine der Organisationen bislang einen IÖB-Plan entwickelt und umgesetzt. Als zentral wird in diesem Zusammenhang allerdings die Frage, wie stark verpflichtend die Pläne für die Beschaffung der Organisationen sein können/werden.

Auf Grundlage der Erfahrungen im Strategiebegleitungsprozess wurde die strategische Beratung mit Beginn der Laufzeit der zweiten Leistungsperiode (ab September 2016) auf Grundlage der im ersten Halbjahr 2016 entwickelten Kundenprofile neu konzipiert und getestet. Vorrangiges Ziel dieses noch laufenden Prozesses ist es, IÖB als Instrument zur Erreichung übergeordneter Organisationsziele mithilfe der zugeschnittenen Beratungsangebote auf strategischer Ebene zu verankern. Ziel der Beratungen ist es, Innovationsbedarfe zu identifizieren, zu priorisieren und schrittweise abzuarbeiten. Bis Februar 2018 fanden insgesamt 6 Beratungen im neuen, geänderten Format statt. Der Strategiebegleitungsprozess wurde von TeilnehmerInnen, sowohl im alten als auch neuen Format, durchwegs positiv bewertet. Die Beratungen hatten vor allem zum Ergebnis, dass konkrete Innovationsbedarfe identifiziert werden konnten, an der Umsetzung teilweise bereits gearbeitet wird. Des Weiteren sind daraus Challenges entstanden bzw. in Vorbereitung.

Außerdem legte die IÖB-Serviceestelle weiteren öffentlichen Einrichtungen konkrete Angebote zu einer IÖB-Beratung vor, versucht also selbst proaktiv den IÖB-Planungsprozess zu initiieren. Die Relevanz der strategischen Beratung als Prozess der Identifizierung des organisationsspezifischen Potenzials für IÖB besteht weiterhin. Derzeit ist zumindest für das BMVIT eine solche Beratung mit dem Ziel vorgesehen, einen entsprechenden Zeitplan für die Umsetzung notwendiger Schritte zu entwickeln und damit direkt eine freiwillige Verpflichtung einzugehen. Das nunmehrige BMDW hat eine solche Beratung bereits durchgeführt, allerdings steht die Umsetzung der identifizierten IÖB-Potentiale noch aus.

¹⁵ IÖB-Serviceestelle (2016): Gesamtbericht der IÖB-Serviceestelle September 2013 – August 2016, S. 47.

4.1.7. Berücksichtigung bei Förderprogrammen

Vorgabe des Leitkonzeptes: Bei bereits bestehenden Förderprogrammen ist das Zusammenspiel mit IÖB zu berücksichtigen. Weiters soll bei neuen F&E&I-Förderprogrammen IÖB mitberücksichtigt werden.

Die Berücksichtigung von IÖB in Förderprogrammen vor allem der FFG und aws ist aus derzeitiger Sicht als nur teilweise gegeben anzusehen. Unternehmen, die im Rahmen geförderter Projekte innovative Lösungen entwickeln, werden von den beiden Förderagenturen auf die Möglichkeiten der Teilnahme an öffentlicher Beschaffung allgemein, die IÖB sowie die entsprechenden Online-Angebote der Servicestelle (d.h. vor allem den Marktplatz Innovation) hingewiesen. Allerdings gibt es diesbezüglich keine Informationen, inwiefern dies tatsächlich systematisch und umfassend geschieht. Eine darüberhinausgehende direkte Weiterleitung von Projektergebnissen oder Unternehmensdaten an die Servicestelle ist aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich. Aus Sicht der federführenden Ressorts ist die Berücksichtigung von IÖB in Förderprogrammen so definiert, dass die Förderagenturen vor allem als Knowhow-Träger Ansprechpartner für Beschaffer sein sollten, d.h. dass Informationen über beschaffungsrelevante Innovationen als Ergebnis von geförderten Projekten bzw. Unternehmen für Beschaffer und Bedarfsträger zur Verfügung gestellt werden. Derzeit fehlt den Agenturen allerdings die Möglichkeit, auf Nachfrage seitens der Beschaffer und Bedarfsträger hin die geförderten Projekte nach relevanten Lösungen zu durchsuchen. Im Sicherheitsforschungsprogramm KIRAS, das nicht zuletzt aufgrund der großen Bedeutung der öffentlichen Hand als potenziellem Abnehmer entwickelter Technologien usw. im Bereich der Sicherheitsforschung direkten Bezug zu IÖB hat, wird diesbezüglich ein zumindest interessanter Ansatz gewählt, der die Förderungsnehmer zur Einbindung von Bedarfsträgern in bestimmten Projektformen verpflichtet. Darüber hinaus gibt es abseits von der Einbeziehung der IÖB-Servicestelle in bestimmte Beschaffungsfälle keine institutionalisierte Schnittstelle zwischen Beschaffern und Förderagenturen zur Vermittlung und Koordination von Bedarf und Angebot.

Dennoch wird IÖB in den Förderprogrammen zumindest der FFG berücksichtigt. Es gibt zum einen einige geförderte IÖB-relevante Forschungs- und Entwicklungsarbeiten die zu IÖB-Projekten geführt haben bzw. einige auf dem Marktplatz Innovation aufgeführten Lösungen aus geförderten Projekten stammen. Die Umsetzung von PCP-Pilotprojekten hat im Rahmen des von der FFG implementierten Förderprogramms Mobilität der Zukunft stattgefunden und PCP steht als Instrument im Rahmen von FFG Förderungen zumindest theoretisch zur Verfügung. Allerdings war die Nutzung auf die Pilotprojekte beschränkt und das Instrument wird mittelfristig, d.h. vor dem Hintergrund der Einführung der Innovationspartnerschaft, keine Zukunft haben.

Derzeit setzen die Förderagenturen, d.h. insbesondere die FFG, die Hoffnung auf das neue Instrument der (F&E-) Innovationspartnerschaft, das im Rahmen von existierenden Förderprogrammen Anwendung finden soll, um vor allem den derzeit schwierigen Übergang vom Forschungsanteil zum Vermarktungs-/Beschaffungsteil zu vereinfachen und somit künftig die Berücksichtigung von IÖB in Förderprogrammen deutlich zu stärken.

4.2. Operative Ebene

4.2.1. Einrichtung eines IÖB-Servicenetzwerks

Vorgabe des Leitkonzeptes: Die Servicestelle wird – nach Abklärung der vergaberechtlichen Zulässigkeit durch BMWFJ und BMVIT und nach Maßgabe des BBG-Gesetzes – umfassende Supportleistungen für die handelnden Akteure anbieten. Dabei soll sie vor allem eine operative Katalysatorfunktion wahrnehmen und die Begleitung von konkreten IÖB-Vergabeverfahren durchführen. Darüber hinaus soll die Servicestelle die IÖB-spezifische Aus- und Weiterbildung der Bedarfsträger und Beschaffungsstellen forcieren. Weiters ist sie für die Optimierung des Kommunikationsflusses zwischen den handelnden Akteuren verantwortlich und soll diesen mittels thematischen Plattformen und der Einrichtung einer interaktiven Online-Plattform zum Austausch von Informationen (Brokerage) unterstützen. Letztlich soll dadurch die Bewusstseinsbildung für IÖB auf allen Ebenen der öffentlichen Hand fortwährend gestärkt werden.

Das Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich sah auf operativer Ebene die Einrichtung einer IÖB-Servicestelle sowie die Nominierung von IÖB-Kompetenzstellen als Partner der IÖB-Servicestelle vor. Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgte im Rahmen einer Ausschreibung durch die Ministerien BMDW (vormals: BMWFW) und BMVIT im Frühjahr 2013. Im November 2013 wurde zwischen den Ministerien und der BBG ein Werkvertrag über „Einrichtung und Betrieb einer Servicestelle für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB-Servicestelle)“ für die Dauer bis August 2016 abgeschlossen. Die IÖB-Servicestelle nahm den Betrieb bereits mit 01. September 2013 auf. Das auf diese Weise begründete Servicenetzwerk wurde in der Folge erweitert und umfasst derzeit (Stand Dezember 2017) folgende Organisationen:

- Die IÖB-Servicestelle, welche räumlich bei der Bundesbeschaffungsgesellschaft (BBG) angesiedelt und in diese organisatorisch (zumindest für die Laufzeit des Werkvertrages) eingegliedert ist¹⁶

¹⁶ siehe Organigramm der BBG: http://www.bbg.gv.at/fileadmin/daten/Downloads/Publikationen/2017_06_01_BBG_Organigramm_3_FE.pdf, abgerufen am 08.01.2018

- Die IÖB-Kompetenzstellen: die Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbh (aws), die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG), die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG), die Österreichische Energieagentur (AEA) und die Österreichische Gesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (GSV)
- Die IÖB-Kontaktstellen: die Bundesländervertretung, die Wirtschaftskammer Österreich (WKO), die Industriellenvereinigung (IV) und die Magistratsabteilung 23 (MA 23) der Stadt Wien

Des Weiteren begleitet das Austrian Institute of Technology (AIT) als wissenschaftliches Institut den Prozess der Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts in Österreich.

Abbildung 4 IÖB-Servicenetzwerk



Quelle: IÖB-Jahresbericht 2015/2016 der IÖB-Ressorts, S. 13

Die Leistungen der Servicestelle wurden von den Bundesministerien BMWFW und BMVIT für eine bestimmte Laufzeit ausgeschrieben. Bisher wurden daraufhin zwei Werkverträge mit der BBG abgeschlossen, einmal für „Einrichtung und Betrieb einer Servicestelle für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB-Servicestelle)“ (Laufzeit 01.09.2013 bis 31.08.2016) und einmal für den „Betrieb einer Servicestelle für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB-Servicestelle)“ (Laufzeit 01.09.2016 bis 31.12.2018). Obwohl die IÖB-Servicestelle organisatorisch Teil der BBG ist, wird nach außen hin das Bild einer eigenständigen Organisation vermittelt, wobei großer Wert auf die Trennung der Marken BBG und IÖB-Servicestelle gelegt wird. Dies hat unter anderem den Grund, dass nicht jeder innovationsfördernde Beschaffungsvorgang über die BBG abgewickelt werden muss, sondern den öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen hier (z.B. im Bereich unter der Schwelle von 100.000 Euro die Möglichkeit der Direktvergabe) auch

alternative Beschaffungsoptionen zur Verfügung stehen. Unter bestimmten Umständen ziehen es die beschaffenden Stellen somit vor, den Beschaffungsvorgang selbst abzuwickeln. Die Auslagerung des Beschaffungsvorgangs an die BBG hat für die beschaffenden Stellen vor allem den Vorteil, vergaberechtlich abgesichert zu sein sowie unmittelbar auf das Marktwissen der BBG zurückgreifen zu können.

Entsprechend des ursprünglichen und nach wie vor aktuellen Aufgabenportfolios sind die Leistungen der Servicestelle in sechs Leistungskomponenten ausdifferenziert:

- Leistungskomponente 1:
 - Unterstützung bei der Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts und Betrieb der IÖB-Servicestelle
- Leistungskomponente 2:
 - Betrieb einer Onlineplattform und Etablierung eines Dialogs zwischen Bedarfsträgern und Bedarfsdeckern
- Leistungskomponente 3:
 - Bewusstseinsbildung für IÖB und Qualifizierung der Bedarfsträger und Beschaffungsstellen
- Leistungskomponente 4:
 - Strategische IÖB-Beratung und Unterstützung bei der Erstellung von strategischen IÖB-Plänen
- Leistungskomponente 5:
 - Initiierung und Unterstützung von IÖB-Pilotprojekten
- Leistungskomponente 6:
 - Berichtswesen und Dokumentation

Der Werkvertrag über den Betrieb einer IÖB-Servicestelle mit der Laufzeit September 2016 bis Dezember 2018 wurde auf Basis der gewonnenen Erfahrungen während der ersten Laufzeit abgeändert.

So wurden drei Oberziele definiert und, an diesen anknüpfend, entsprechende Leistungsindikatoren (siehe Kapitel 4.4.2) entwickelt:

- IÖB bekannter machen
- IÖB-Matchings erhöhen
- IÖB-Volumen erhöhen

Mit dieser Aufstellung bzw. den darin definierten und durchgeführten Aktivitäten stimmt die Ausrichtung der Servicestelle mit der ursprünglichen Konzeption auch in inhaltlicher Hinsicht überein (für die entsprechenden Wirkungen in den Leistungskomponenten siehe Kapitel 6 und bezüglich der damit verbundenen Leistungsindikatoren siehe Kapitel 4.4.2). Aus Sicht der Verantwortlichen für die verschiedenen Projekte, die durch die Servicestelle in unterschiedlicher Form begleitet wurden, ist die Arbeit der MitarbeiterInnen der Servicestelle aber in vielen Fällen katalytisch gewesen, entweder im Sinne der Auslösung eines IÖB-Vorhabens oder der Beschleunigung des Verfahrens durch an den individuellen Bedürfnissen ausgerichteten (Beratungs-) Leistungen. Einige Projekte finden auch ohne Nutzung der Dienstleistungen der Servicestelle statt.

Die IÖB-Servicestelle kann somit als ein zentrales Instrument zur Umsetzung des übergeordneten strategischen Ziels des Leitkonzepts für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich gelten. Allerdings weisen Ressourcenverteilung, Aufgabendefinition (Ziele) und letztlich Ressourcenverfügbarkeit auf – eine durchaus mit dem ursprünglichen Leitkonzept übereinstimmende – Fokussierung auf die Entwicklung von Bewusstsein und Verbreitung grundlegender Information hin. Die aktive Projektentwicklung und -begleitung findet, in Abhängigkeit von den zu Verfügung stehenden Ressourcen derzeit noch in recht unterschiedlichem Ausmaß statt.

Vorgabe des Leitkonzeptes: Um vor allem bestehendes bzw. sektor-spezifisches Know-how optimal für IÖB zu nützen, sollen auch sektorale IÖB-Kompetenzstellen als Partner der IÖB-Servicestelle nominiert werden. Beispielsweise im Bereich Verkehr/Mobilität die AustriaTech bzw. im Bereich Energie die Austrian Energy Agency.

Kompetenzstellen sind im Rahmen des Aufbaus des IÖB-Servicenetzes bzw. des Beirats nominiert worden. Derzeit sind FFG, aws, die Österreichische Energieagentur (Austrian Energy Agency, AEA), die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) und die Österreichische Gesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (GSV) als sektorale Kompetenzstellen im Servicenetzwerk aktiv. Damit deckt die derzeitige Konstellation den ursprünglich vor allem sektoralen Ansatz der Einbringung von Fachwissen in IÖB in den Bereichen (Hoch-)Bau, Verkehr/Mobilität und Energie ab. FFG und aws fungieren als Kompetenzstellen für die Themenbereiche der vorkommerziellen und kommerziellen IÖB in Kombination mit spezifischem technologischem Know-how bzw. spezifischer Expertise im Forschungs- und Unternehmensbereich.

Drittes Element des IÖB-Servicenetzwerks sind die so genannten Kontaktstellen, die vor allem in ihrer Funktion als potenzielle Multiplikatoren und Zugang zu Netzwerken auch Teil des Beirats sind: WKO, IV, Bundesländer Plattform, Stadt Wien.

4.2.2. Festlegung von klaren Bewertungskriterien für Innovationen

Vorgabe des Leitkonzeptes: Um die Nachvollziehbarkeit bei der Bewertung des Innovationsgehalts zu gewährleisten, muss eine weitere Operationalisierung von Bewertungskriterien ermöglicht und ein Kriterienkatalog erstellt werden. Dabei sollen Förderagenturen, die bereits Erfahrungen in der Bewertung des Innovationsgrades aufweisen können (z. B. FFG, aws) und Institutionen, die im Bereich Multikriterien-Analysen Erfahrung haben (z. B. universitäre Einrichtungen), unterstützend wirken.

Bewertungskriterien für die Feststellung des Innovationsgehalts von Beschaffungsvorhaben bzw. der Gegenstände von Beschaffungsvorhaben wurden unter Einbeziehung der Erfahrungen der Förderagenturen FFG und aws entwickelt und werden innerhalb von IÖB angewendet. Dies geschieht, um Unternehmen die Möglichkeit zu geben, ihre für die Online-Plattform potenziell interessanten Lösungen (als Inventar für Beschaffer und Bedarfsträger) im Rahmen einer Schnellüberprüfung zu testen (und somit vor einer entsprechenden Bewertung bereits die Wahrscheinlichkeit einer Aufnahme in die Plattform zu kennen). Darüber hinaus wird ein ähnliches Raster von Bewertungskriterien für die entsprechende Jury-basierte Bewertung von Projekten und Lösungen vor der Aufnahme in die Online-Plattform angewendet. Für die Bewertung von Projekten durch die Jury ist die Bewertung des Innovationsgrades im Sinne der Verfügbarkeit am Markt zentral (je kürzer das Produkt / die Dienstleistung am österreichischen Markt verfügbar, desto mehr Punkte werden vergeben):

- Seit wann ist das Produkt / die Dienstleistung am österreichischen Markt verfügbar?

Darüber hinaus ist die Frage nach dem Innovationsgrad auch außerhalb der Marktperspektive aus Sicht von Beschaffern und Nutzern relevant:

- Wie oft hat die einreichende Institution das gewünschte Produkt / die Dienstleistung in genau dieser Form bereits beschafft?
- Welchen Grad an Verbesserung stellt die eingereichte neue Lösung im Vergleich zur Vorgängerlösung für die NutzerInnen dar?

Je weniger oft das Produkt / die Dienstleistung in der gewünschten Form in der Vergangenheit bereits von der einreichenden bzw. einer ähnlichen Organisation beschafft wurde, desto mehr Punkte werden vergeben. Die relevanten NutzerInnen können aus unterschiedlichen Bereichen stammen: BeschafferInnen, Verwaltungsbedienstete, gesamte Organisation, BürgerInnen, Stakeholder oder Entitäten, die mit der öffentlichen Verwaltung zusammenarbeiten. Zusätzlich wird der gesellschaftliche Mehrwert, der Beitrag zu einer Effizienzsteigerung der öffentlichen Hand und die Kosten-Nutzen-Relation in die Bewertung aufgenommen. Damit steht ein Bewertungsschema bzw. stehen Kriterien für die Bewertung des Innovationsgehalts von

Beschaffungsgegenständen zur Verfügung, die eine umfassende und nachvollziehbare Einschätzung ermöglichen.

4.2.3. Nutzung von Garantie- und Haftungsprogrammen für Klein- und Mittelunternehmen

Vorgabe des Leitkonzeptes: Prüfung der bestehenden Haftungsmöglichkeiten bzw. Konzeption von möglichen ergänzenden Haftungsprogrammen für KMU und Darlehensprogrammen für Beschaffer.

Die Prüfung der Möglichkeiten eines speziellen Haftungsprogramms für KMU bzw. eines Darlehensprogramms für Beschaffer hat zu dem Ergebnis geführt, dass die Umsetzung im Rahmen der aktuellen Konzeption von IÖB nicht sinnvoll ist.

4.2.4. Etablierung eines Dialogs zwischen Bedarfsträgern und Bedarfsdeckern

Vorgabe des Leitkonzeptes: Einrichtung von thematischen Plattformen mit Fokus auf Produktgruppen bzw. Technologiefelder als regelmäßiges Veranstaltungsangebot, um ständige Markterkundung bzw. -beobachtung zu ermöglichen und Branchenspezifika berücksichtigen zu können. Weitere Maßnahmen wie Einrichtung von interaktiven Online-Plattformen zum Austausch, Nutzung als Wettbewerbsveröffentlichung und/oder Informationstool, Etablierung von Learning Labs zur Förderung des gegenseitigen Austauschs, Durchführung von Workshops etc. Brokerage und Sicherstellung eines strukturierten Informationsflusses zwischen Förderstellen und öffentlichen Beschaffern über deren Ergebnisse (z. B. Forschungs- und Technologieförderungen durch FFG, aws, Klimafonds) und vice versa. Dieser Dialog soll vorwiegend durch die IÖB-Servicestelle und die IÖB-Kompetenzstellen koordiniert und von Bedarfsträgern und Bedarfsdeckern geführt werden.

Im Herbst 2013 wurde seitens der Servicestelle zur Etablierung eines Dialogs zwischen den Stakeholdern von IÖB mit dem Aufbau einer IÖB-Community begonnen. Hierzu wurden verschiedene Kommunikationskanäle genutzt, um Kunden, Lieferanten und andere Stakeholder in den Prozess einzubinden. Kernstück war die Umsetzung der IÖB-Website im Frühjahr 2015 und die Website www.innovationspartnerschaft.at im Herbst 2015 mit den zwei Tools „Marktplatz“ und „Challenge“.

Die Website der IÖB-Servicestelle und die Onlineplattform www.innovationspartnerschaft.at wurden und werden auf Basis von Kundenfeedbacks weiter überarbeitet und nutzerfreundlicher gestaltet. Unter dem Titel „Plattform Innovation“ wurden Veranstaltungen im Sinne thematischer Plattformen mit Fokus auf Produktgruppen bzw. Technologiefelder entwickelt und durchgeführt. Die Website der IÖB-Servicestelle und die Onlineplattform sollen die Nutzung des Leistungsangebots der Servicestelle für beschaffende Stellen als auch für potenzielle Lösungsanbieter erleichtern. Dazu

sollen auch IÖB-Kompetenz- und Kontaktstellen stärker eingebunden und deren Rolle als Multiplikatoren besser genutzt werden. Geprüft werden soll auch eine Möglichkeit der Lizenzierung der Onlineplattform.

Am Marktplatz, auf den online zugegriffen werden kann, können sich beschaffende Stellen und Bedarfsträger über innovative Lösungen von Unternehmen erkundigen. Die dort angebotenen Lösungen werden von der IÖB-Servicestelle und Vertreter/-innen aus Kompetenz- und Kontaktstellen sowie der Wirtschaft im Rahmen eines Reviewprozesses auf ihren innovativen Charakter in Jurysitzungen hin überprüft. Im Anschluss daran werden die Lösungen mit dem Siegel „IÖB tauglich“ gekennzeichnet oder im Falle eines negativen Entscheids wieder vom Marktplatz entfernt. Derzeit (Stand Februar 2018) befinden sich 101 IÖB-taugliche Produkte und Dienstleistungen auf dem Marktplatz. Das Ziel hierbei ist aus Sicht der Initiatoren nicht, möglichst viele Lösungen auf den Marktplatz zu bringen, sondern vor allem Produkte mit eindeutig innovativen Merkmalen. Prinzipiell kann jede/r auf den Marktplatz zugreifen und über die dort angegebenen Kontaktdaten die Anbieter von Innovationen direkt kontaktieren. Das hat den Vorteil, dass sich NutzerInnen einen Überblick über angebotene Lösungen verschaffen können und unkompliziert und unbürokratisch beim Anbieter über Lösungen informieren können. Der Nachteil ist, dass die IÖB-Servicestelle analog zur BBG sowie Beschaffern überhaupt keine Möglichkeit hat, weder die Anzahl solcher Kontaktaufnahmen, noch die daraus eventuell entstandenen Beschaffungsvorhaben direkt oder sogar automatisch zu erfassen.

Challenges werden von der IÖB-Servicestelle ausgerufen, um den Bedarf einer beschaffenden Stelle nach einer innovativen Lösung, die noch nicht am Markt verfügbar ist, zu decken. Auf der Onlineplattform ist es für Beschaffer möglich, solche Challenges einzugeben, welche dann von der IÖB-Servicestelle geprüft werden. Wird eine Challenge ausgerufen, erhalten Unternehmen die Möglichkeit, Lösungen darzulegen, die sie direkt über die Plattform hochladen können. Beschaffer können sich so im Vorfeld einer Ausschreibung relativ leicht, ohne viel Aufwand und vor allem unverbindlich über mögliche Lösungsangebote informieren („Markterkundung“). Im Rahmen dieser Challenges bemüht sich die IÖB-Servicestelle, entsprechende Lösungen ausfindig zu machen bzw. geeignete Unternehmen auf die Möglichkeit zur Einreichung einer Lösung aufmerksam zu machen. Ein weiterer Vorteil aus Sicht der Beschaffer ist, dass diese über die eingelangten Lösungsvorschläge eine konkrete Vorstellung von den Kosten bekommen, die vor allem bei innovativen Projekten meist von vornherein schwer kalkulierbar sind. Ein Intermediär wie die Servicestelle kann dabei als Vermittler zwischen Beschaffern und Lieferanten auftreten, wodurch Beschaffern die Kommunikation insofern erleichtert wird, als dass die womöglich differenzierten Interessen der Anbieter an einer Stelle gebündelt werden können, ohne dass Beschaffer Gefahr laufen im Prozess (unbeabsichtigt) Zugeständnisse zu machen. Die eingelangten Lösungsvorschläge werden von VertreterInnen der beschaffenden Stelle (ProjektleiterInnen, AbteilungsleiterInnen, etc.) im Rahmen einer Jurysitzung bewertet, wobei im Anschluss daran Gewinner unter den eingebrachten Lö-

sungsvorschlägen gekürt werden, die dann im weiteren Verlauf stärker in den Beschaffungsprozess eingebunden werden können¹⁷ und im Idealfall auch ein konkretes Angebot legen. Mit der abschließenden Jurysitzung endet im Prinzip die Beteiligung der IÖB-Servicestelle am weiteren Projektverlauf, wenngleich es durchaus die Regel ist, dass zumindest der telefonische Kontakt mit der IÖB-Servicestelle weiterhin aufrechterhalten bleibt.

4.2.5. Vernetzung und Veranstaltungen

Seit Beginn ihrer Tätigkeit organisiert die IÖB-Servicestelle regelmäßig Veranstaltungen mit dem Ziel die Bewusstseinsbildung zum Thema IÖB zu unterstützen. InteressentInnen werden seit Jahresbeginn 2015 über den monatlich verschickten Newsletter über Veranstaltungen, Schulungen, Publikationen und IÖB-Tools informiert. Zusätzlich verbreiten auch die Kompetenzstellen Informationen zum Thema IÖB, etwa über deren Websites oder Newsletter. Die IÖB-Servicestelle nimmt zudem regelmäßig an internationalen Veranstaltungen zum Themenbereich IÖB teil und veranstaltet spezielle Bundesländer-Touren (2016: Oberösterreich; 2017: Wien; 2018: Salzburg). Im Rahmen dieser Tätigkeiten wurden die Anzahl der Eigenveranstaltungen, der TeilnehmerInnen und Beschaffungsorganisationen an diesen Veranstaltungen, die Zahl der Kooperationspartner als auch die Bewertung durch die VeranstaltungsteilnehmerInnen, erhoben. Bis August 2016¹⁸ fanden insgesamt 8 Eigenveranstaltungen¹⁹ (auch unter Mithilfe von KooperationspartnerInnen) der Servicestelle statt, an denen etwa 700 Personen aus 245 Beschaffungsorganisationen teilnahmen. So wurden 2013 etwa die 2. Plattform Innovation zum Thema innovative Außenbeleuchtung, 2014 sowohl die 3. Plattform Innovation zum Thema innovative Gebäudetechnologien und -dienstleistungen, als auch der erste IÖB Beschaffertag zum Thema „Moderne Arbeitswelten 2.0“ und 2015 die 4. Plattform Innovation zum Thema E-Mobilität veranstaltet. Im Herbst 2015 wurde außerdem die ECOVATION, die Konferenz für innovationsfördernde und nachhaltige Beschaffung in Graz organisiert. Im Jahr 2016 veranstaltete die Servicestelle gemeinsam mit dem deutschen Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) den Innovationsschauplatz Elektromobilität in München. Dem Gesamtbericht für die Periode September 2013 bis August 2016 zufolge wurden die Eigenveranstaltungen von den TeilnehmerInnen im Durchschnitt jeweils sehr gut bewertet (Note: 1,52 im Durchschnitt über alle Ver-

¹⁷ Beispielsweise können beschaffende Stellen Lösungsanbieter in der Folge in die jeweilige Organisation einladen, damit sich die Anbieter ein besseres Bild von der gewünschten Lösung im organisatorischen Kontext machen können, etc.

¹⁸ Die Anzahl der Eigenveranstaltungen seit Beginn der zweiten Leistungsperiode der IÖB-Servicestelle (d.h. seit September 2016) lässt sich anhand der Indikatoren nicht eindeutig feststellen, da der neue Indikator nunmehr „Eigenveranstaltungen und Beratungen“ misst, von denen es im Zeitraum 9/2016-6/2017 15 gegeben hat.

¹⁹ Zu den Eigenveranstaltungen zählen jene Veranstaltungen, bei denen die IÖB-Servicestelle auch organisatorische Aufgaben übernimmt.

anstaltungen). Ab September 2016 wurden Eigenveranstaltungen nicht mehr gesondert, sondern zusammen mit Beratungen und Workshops als Indikator erfasst. Von September 2013 bis Februar 2018 wurden demnach insgesamt 46 Eigenveranstaltungen, Beratungen und Workshops abgehalten.

Neben der Organisation von Eigenveranstaltungen halten MitarbeiterInnen der IÖB-Servicestelle zudem Vorträge bei Fremdveranstaltungen, bei KundInnenterminen und Akquisegesprächen. Beispiele für solche Veranstaltungen wären etwa die Beteiligung am Energie- und Umweltgemeindetag 2013, ein EU-Workshop zum Thema Beschaffung von Innovationen und Erfahrungen in laufenden PCP- und PPI-Projekten im Jahr 2014, oder die Teilnahme der Servicestelle am 4. Lieferantentag der BBG im Jahr 2015. Im Zeitraum September 2013 bis Februar 2018 wurden insgesamt 168 Vorträge bei Fremdveranstaltungen gehalten.

Im Hinblick auf die relativ hohe Anzahl an Veranstaltungsbeteiligungen bzw. Gespräche mit IÖB-Interessierten zeigt sich somit ein recht weitreichendes Netz an Bewusstseins- und Community-bildenden Maßnahmen. Speziell im übergeordneten öffentlichen Bereich (Ministerien, Bundesländerkonferenz, große öffentliche Unternehmen) weist die IÖB-Servicestelle, gemessen an den TeilnehmerInnen an Schulungen und Veranstaltungen, mittlerweile einen großen Bekanntheitsgrad auf, wenngleich derzeit Daten fehlen, die Aufschluss darüber geben könnten, inwiefern Informationen über die Aktivitäten der IÖB-Servicestelle in allen Abteilungen der Ressorts verbreitet werden.

Um über bewusstseinsbildende Maßnahmen künftig einen größeren AdressatInnenkreis erreichen zu können, wird derzeit von der IÖB-Servicestelle ein Ansatz umgesetzt bzw. weiterverfolgt, die Angebote in diesem Bereich stärker an den jeweiligen KundInnengruppen auszurichten. Dazu werden spezifische Kundenprofile²⁰ erstellt, um Informationen entsprechend zielgruppengerecht aufbereiten zu können.

²⁰ Zusammen mit einem Beratungsunternehmen wurden im Jahr 2016 die folgenden KundInnenprofile auf Basis der IÖB-Adressdatenbank erstellt: BeeinflusserInnen, InitiatorInnen, EntscheiderInnen, MultiplikatorInnen.

4.2.6. Qualifizierung der Bedarfsträger und Beschaffungsstellen

Interne Schulungen in der BBG mit Teilnahme von EinkäuferInnen durch die Servicestelle fanden in den Jahren 2013 und 2014 statt, im Jahr 2014 wurden erstmals auch Seminare an der Verwaltungsakademie des Bundes in Form von Grundlagen- und Vertiefungsseminaren abgehalten. In Folge der Pilotschulungen bei der BBG wurden spezielle Schulungen für neue MitarbeiterInnen der BBG zu den Themen Innovation, KMU sowie soziale und ökologische Nachhaltigkeit konzipiert, sodass die neuen MitarbeiterInnen nach Abschluss der Schulung selbstständig in der Lage sind, konkrete Bedarfe in Form funktionaler Leistungsbeschreibungen an die IÖB-Servicestelle zu richten. Im Rahmen des Schulungsmoduls „IÖB-Kompakt“ wurden zudem BBG intern in Form von halbstündigen Workshops die wichtigsten Grundbegriffe und Services der IÖB-Servicestelle präsentiert. Das Grundlagenseminar an der Verwaltungsakademie des Bundes fokussierte auf die Vermittlung von Kenntnissen von IÖB sowie mögliche Anwendungen in der Praxis anhand von Best-Practice Beispielen. Im Vertiefungsseminar wurde weitergehend auf Innovationsmanagement, Rahmenbedingungen und Finanzierungsmöglichkeiten eingegangen. Im Rahmen des Monitorings wurden die Zahl dieser (internen und externen) Schulungen bzw. Seminare sowie die Bewertung durch die SchulungsteilnehmerInnen erhoben. Insgesamt wurden von September 2013 bis August 2016 10 Schulungen durchgeführt, 3 davon extern und 7 intern. Im Jahr 2017 wurden zudem 3 weitere IÖB-Seminare an der Verwaltungsakademie des Bundes abgehalten. Angaben über die Gesamtzahl der TeilnehmerInnen an externen Schulungen sind lückenhaft. Insgesamt haben aber in den Jahren 2015 bis 2017 mindestens 84 Personen an den IÖB-Seminaren an der Verwaltungsakademie teilgenommen. Weitere IÖB-Seminare sind für April/Mai/September 2018 geplant. Interne Schulungen (innerhalb der BBG) zum Thema IÖB wurden im Zeitraum 2013 bis 2018 den vorliegenden Informationen nach an jeweils 2 Tagen pro Jahr abgehalten. Zusätzlich fand in der BBG im Jahr 2015 zweimal ein Einkäuferlehrgang statt. Die internen und externen Schulungen wurden seitens der TeilnehmerInnen durchwegs mit gut bis sehr gut bewertet. Darüber hinaus wurde im November 2017 im BMDW (vormals BMWFW) ein ressortinternes Seminar zum Thema IÖB abgehalten, welches im November 2018 wiederholt angeboten wird. Ein weiterer wesentlicher Punkt, der nicht durch die Indikatoren erfasst wird, ist die Erstellung von Leitfäden und IÖB-Tools, welche online über die Website der IÖB-Servicestelle abrufbar sind. Hier findet sich ein IÖB-Tool für erneuerbare Energietechnologien und Gebäude, ein Leitfaden zu rechtlichen Rahmenbedingungen zur Umsetzung von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung, sowie 37 IÖB-Beispiele.

4.3. Rechtliche Ebene

4.3.1. Innovation als sekundäres Beschaffungsziel

Vorgabe des Leitkonzeptes: Um die Durchführung von IÖB-Projekten rechtlich abzusichern, soll Innovation als explizites sekundäres Beschaffungsziel im BVergG als §19 (7) eingefügt werden.

Ein zentrales Element einer systematische(n) Nutzung von IÖB war die Schaffung einer entsprechenden Grundlage hinsichtlich des Vergaberechts, d.h. dass Innovation als sekundäres Beschaffungsziel in das Bundesvergabegesetz aufgenommen wird. Dies ist inzwischen an der im Leitkonzept vorgeschlagenen Stelle im BVergG §19 (7) umgesetzt. Auf innovative Aspekte konnte im Vergabeverfahren zwar auch schon bis dahin nach geltender Rechtslage Bedacht genommen werden, allerdings sollte die ausdrückliche Verankerung von Innovation als sekundäres Beschaffungskriterium die Bedeutung der innovationsfördernden Beschaffung zusätzlich unterstreichen.

4.3.2. Innovationspartnerschaft

Nach der Erstellung des Leitkonzeptes wurde die Übernahme des neuen Beschaffungsinstrumentes Innovationspartnerschaft, welches in der EU-Richtlinie 2014/24/EU verankert wurde, in Österreich auf den Weg gebracht. Der Beschluss einer entsprechenden Novelle des Vergaberechts ist nach derzeitigem Kenntnisstand für das zweite Quartal 2018 vorgesehen. Die Novelle setzt obige EU-Richtlinie zur öffentlichen Auftragsvergabe auf nationaler Ebene um. Mit der im Rahmen der Novelle geplanten Einführung der „Innovationspartnerschaft“ als neues Vergabeverfahren soll die Beschaffung von nicht am Markt verfügbaren innovativen Lösungen erleichtert werden. Das neue Vergabeverfahren soll es ermöglichen, die Entwicklung und den anschließenden Erwerb einer innovativen Leistung in einem Beschaffungsvorgang abzuwickeln. Öffentliche Beschaffer können im Rahmen der Innovationspartnerschaft ihrem Bedarf entsprechende Lösungen von Unternehmen entwickeln lassen und haben im Anschluss daran die Möglichkeit (aber nicht die Verpflichtung), diese ohne ein zusätzliches Beschaffungsverfahren zu erwerben. Anders als bei den bisher umgesetzten Pre-Commercial-Procurement (PCP)-Verfahren ist es insbesondere möglich, Rechte an der Verwertung der Entwicklung zwischen den Auftraggebern und Auftragnehmern individuell zu regeln. Die Praxistauglichkeit des Verfahrens wird v.a. davon abhängen, inwiefern die Aufteilung des (Entwicklungs-)Risikos zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern geregelt wird und inwiefern Kostenrahmen realistisch eingeschätzt werden können.

Die FFG verfügt derzeit bereits über ein entwickeltes Instrument (F&E-Innovationspartnerschaft), mithilfe dessen öffentliche Auftraggeber bei der Findung von Innovationspartnern unterstützt werden können und die FFG die Abwicklung der Ausschreibung und des zweistufigen Verhandlungsverfahrens übernimmt, als auch bei der Auswahl geeigneter Angebote ihre Expertise einbringen kann. Ein Vorteil dieses Instrumentes ist die automatische Berücksichtigung der im Rahmen der F&E-Innovationspartnerschaft gestellten Angebote für FFG-Förderungen. Die Leistungen der IÖB-Servicestelle können insbesondere vor Beginn einer Innovationspartnerschaft in Anspruch genommen werden, beispielsweise kann die Servicestelle beratend tätig werden und öffentliche Auftraggeber mit privaten Unternehmen und Lösungsanbietern vernetzen.

Generell kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund des relativ hohen Aufwandes für Ausschreibungen und die Komplexität entsprechender Beschaffungsprojekte im Rahmen einer Innovationspartnerschaft (z. B. Verhandlungsverfahren) dieses Vergabeverfahren in erster Linie bei großvolumigen Projekten Verwendung finden könnte.

4.3.3. Vereinfachte Wettbewerbe im Unterschwellenbereich

Als mögliche Aktivität im rechtlichen Bereich wurden Vereinfachungen für Ideen- und Realisierungswettbewerbe im Unterschwellenbereich definiert. Obgleich diese Vereinfachungen nicht unmittelbar eine IÖB-bezogene Maßnahme darstellen, erhoffen sich die Akteure eine bessere Nutzbarkeit des Instrumentes des Wettbewerbs im Beschaffungswesen für die Beschaffung von Innovationen.

4.4. Monitoring und Benchmarking

Vorgabe des Leitkonzeptes: Etablierung eines Monitoringsystems zur Erfassung der Wirkung von IÖB-Maßnahmen.

Das Leitkonzept schlägt ein Monitoring und Benchmarking anhand eines sehr umfassenden Indikatoren-Sets vor, das zum einen als Maximalvariante zu verstehen war und zum anderen weiterer Schritte der Operationalisierung bedurfte. Das im Leitkonzept skizzierte Indikatoren-Set bezieht sich auf eine ganzheitliche Erfassung von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung und stellt keine Grundlage für ein prozessbegleitendes Monitoring für die Aktivitäten einzelner Umsetzungspartner dar. Wesentlicher Teil der Umsetzung war daher die Teilnahme an der internationalen Diskussion zum Monitoring und zur Evaluierung von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung sowie Schritte einer konzeptionellen Weiterentwicklung.

4.4.1. Piloterhebung

Die Aktivitäten zur Etablierung eines Monitoringsystems gingen in mehrere Richtungen. Zentral war die Piloterhebung der Statistik Austria zur Messung der IÖB-Anteile an der öffentlichen Beschaffung (für Details siehe Kapitel 8).

4.4.2. Servicestelle

Des Weiteren ist gemeinsam mit der Servicestelle eine ganze Reihe von Leistungsindikatoren für die Zielerreichung der Dienstleistungen und Aktivitäten der Servicestelle entwickelt worden. Ausgangspunkt dieses Monitorings ist allerdings nicht das im Leitkonzept vorgeschlagene Monitoring, sondern der unmittelbare Auftrag an die IÖB Servicestelle und die hier definierten Leistungen. Die hierfür definierten Leistungsindikatoren sind Bestandteil der halbjährlichen Fortschrittsberichte.

Neben den internen Monitoringmaßnahmen über die mit den Ministerien festgelegten Indikatoren, erstellt die Servicestelle halbjährlich Projektfortschrittsberichte sowie nach Abschluss einer Leistungsperiode Gesamtberichte. Zudem erstattet sie regelmäßig Bericht über die operative Umsetzung der im Werkvertrag definierten Leistungskomponenten in den Steuerungsgruppentreffen bzw. Jour-Fixes.

Teil des Monitorings ist die von der Servicestelle geführte Datenbank zu Projekten mit Good Practice Charakter, auch wenn diese stärker für die Bewusstseinsbildung genutzt wird.

4.4.3. Sonstiges Berichtswesen

Weitere Berichte werden im Rahmen des Monitorings durch die Kompetenz- und Kontaktstellen (teilweise auf entsprechenden Rahmen- oder Grundsatzvereinbarungen zurückgehend) geleistet. Für die Fortschritte der Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts insgesamt gibt es entsprechende „IÖB-Jahresberichte“, die öffentlich zugänglich sind.

4.4.4. Benchmarking

Ebenfalls dem Bereich Monitoring und Benchmarking zugeordnet ist die Teilnahme an internationalen Benchmarkings, Erfahrungsaustausch und Vernetzungsaktivitäten, allen voran die „Mutual Learning Exercise (MLE) on Innovation Procurement“.

4.5. Zwischenfazit

Die im IÖB-Leitkonzept definierten und beschriebenen Maßnahmen und Aktivitäten können überwiegend als umgesetzt oder kurz vor der Umsetzung stehend betrachtet werden (siehe auch folgender Überblick). Insbesondere die Fokussierung auf die

Bewusstseinsbildung, Vernetzung und ganz generell Schaffung rechtlicher und anderer relevanter Grundlagen für einen systematischen Einsatz von IÖB als nachfragegeseitige Ergänzung angebotsorientierter Innovations- und Wirtschaftspolitik spiegelt sich in der Betrachtung der erreichten Umsetzung wider, d.h. diese Punkte sind bereits (weitgehend) implementiert.

Abbildung 5 Bewertungsampel Umsetzungsstand der Maßnahmen

Ebene/Maßnahme	Umsetzungsstand
Politischer Rückhalt	
Koordinierung der IÖB-Maßnahmen des Bundes	
Nominierung von Beschaffungskoordinatoren	
Zweckwidmung von Budgets	
IÖB-Pläne	
Berücksichtigung bei Förderprogrammen	
Initiierung und Durchführung von Pilotprojekten	
Einrichtung eines IÖB-Servicenetzwerks (inkl. Service-stelle, Kompetenzstellen)	
Festlegung von klaren Bewertungskriterien für Innovationen	
Überprüfung der Option eines Haftungsprogramms für Klein- und Mittelunternehmen (KMU)	
Etablierung eines Dialogs zwischen Bedarfsträgern und Bedarfsdeckern	
Vernetzungen und Veranstaltungen	
Qualifizierung der Bedarfsträger und Beschaffungsstellen	
Innovation als sekundäres Beschaffungsziel im Vergaberecht	
Entwicklung und Forcierung der Umsetzung des Instruments Innovationspartnerschaft	
Vereinfachte Wettbewerbe im Unterschwellenbereich	
Kontrolle und Evaluierung von IÖB	

Anmerkung: : Umsetzung nicht erfolgt; : Umsetzung nicht erfolgt, ist aber vorbereitet; : Umsetzung teilweise erfolgt; : überwiegend umgesetzt; : Umsetzung vollständig

Quelle: KMU Forschung Austria 2018

An die Grenzen der vollständigen Umsetzung bzw. Umsetzbarkeit stößt IÖB immer dann, wenn etwa eine Steuerungswirkung (also Durchsetzung der im Leitkonzept etablierten Prinzipien und Maßnahmen durch die handelnden Akteure) notwendig wäre, die entweder aufgrund fehlender hierarchischer Beziehungen (etwa im horizontalen Verhältnis der federführenden Ressorts zu anderen Bundesministerien) gar nicht oder wegen fehlender finanzieller und personeller Ressourcen nicht im notwendigen Umfang möglich ist.

Für die Frage nach der Umsetzung des Leitkonzepts insgesamt ist also davon auszugehen, dass die notwendigen Grundlagen für einen systematischen Einsatz von IÖB geschaffen wurden. Allerdings macht sich das Fehlen eines umfassenden politischen Rückhalts, der sich auch in der Schaffung von Koordinationsmöglichkeiten und Steuerungsansätzen über ressortseitige IÖB-Koordinatoren und IÖB-Pläne äußern müsste, deutlich bemerkbar. Dies ist jedoch nur bedingt Ergebnis der bisherigen Umsetzung der Ideen des Leitkonzepts bzw. der Aktivitäten seiner Proponenten und Akteure. Vielmehr muss der beträchtliche Aufwand für den avisierten Einstellungswandel und die Schaffung (auch rechtlicher) Grundlagen in Betracht gezogen werden, vor allem vor dem Hintergrund begrenzt dafür zur Verfügung gestellter Ressourcen.

5. Leistungen und Effekte der Servicestelle

Die nach außen gerichteten Leistungen der Servicestelle werden im Rahmen des Berichtswesens und der Dokumentation durch die entsprechenden Fortschrittsberichte drei Oberzielen zugeordnet: IÖB bekannter machen, IÖB-Matchings erhöhen und IÖB-Volumen erhöhen. Zur Erreichung dieser Ziele stehen der Servicestelle unterschiedliche Instrumente zu Verfügung. Die Oberziele sind nicht Teil des eigentlichen Werkvertrages bzw. werden darin nicht genau definiert, eine Definition fehlt im Übrigen auch in den Fortschrittsberichten. Dass die Oberziele teilweise auch als Indikator verwendet werden (d.h. gemessen werden) erschwert zudem die Wirkungsüberprüfung (siehe hierzu Kapitel 8).

Das Oberziel „IÖB bekannter machen“ gliedert sich in zwei Unterziele, zum einen soll der Bekanntheitsgrad von IÖB und zum anderen die Präsenz der IÖB-Servicestelle erhöht werden. Die entsprechenden Aktivitäten werden mittels bestimmter Indikatoren gemessen²¹. Der Bekanntheitsgrad wird über die Anzahl an Personen die auf der Kontaktliste der Servicestelle stehen bzw. über registrierte User der Onlineplattform, über Unique User der Website, über Visits der Onlineplattform²² sowie die Anzahl der TeilnehmerInnen an externen Schulungen und Veranstaltungen gemessen. Die Präsenz der Servicestelle wird gemessen anhand von Auftritten bei Fremd- und Eigenveranstaltungen, Beratungen, Schulungen sowie der Anzahl der Good Practices in der Projektdatenbank. Mit Stand Februar 2018 befinden sich 4.111 Kontakte in der IÖB-Community-Liste und insgesamt 1230 User haben sich auf der IÖB-Plattform registriert. Insgesamt 35.328 Unique User besuchten die Website der IÖB-Servicestelle im Zeitraum 2015 bis Februar 2018, die IÖB-Plattform verzeichnete im selben Zeitraum insgesamt 43.850 Visits. Insgesamt 1.115 Personen haben im selben Zeitraum an externen Schulungen und Veranstaltungen der Servicestelle teilgenommen, die Gesamtanzahl von Vorträgen bei Fremdveranstaltungen, Terminen und Akquisitionsgesprächen betrug 156, eigene Veranstaltungen, IÖB-Beratungen Workshops und Schulungen wurden in diesem Zeitraum 38 Mal durchgeführt.

Was die Wirkung der unter diesem Oberziel subsummierten Aktivitäten betrifft, finden sich ganz unterschiedliche, kaum zu systematisierende Effekte, die im Fall von Beratungen im Idealfall die Initiierung von Projekten und Ausrufung von Challenges bedeuten. NutzerInnen der Beratungen geben überwiegend an, dass die Servicestelle neben der reinen Informationsbereitstellung vor allem hilfreich in Hinblick auf die Gestaltung und damit die Erfüllung der zeitlichen Anforderungen entsprechender Prozesse ist. Bezüglich des Nutzens der Informationsbereitstellung war man sich unter den im Rahmen der Studie Befragten größtenteils einig, vor allem was die

²¹ Die Operationalisierung der Ziele bzw. die Auswahl (hinsichtlich Relevanz und Validität) der entsprechenden Indikatoren wird in den Fortschrittsberichten nicht erläutert.

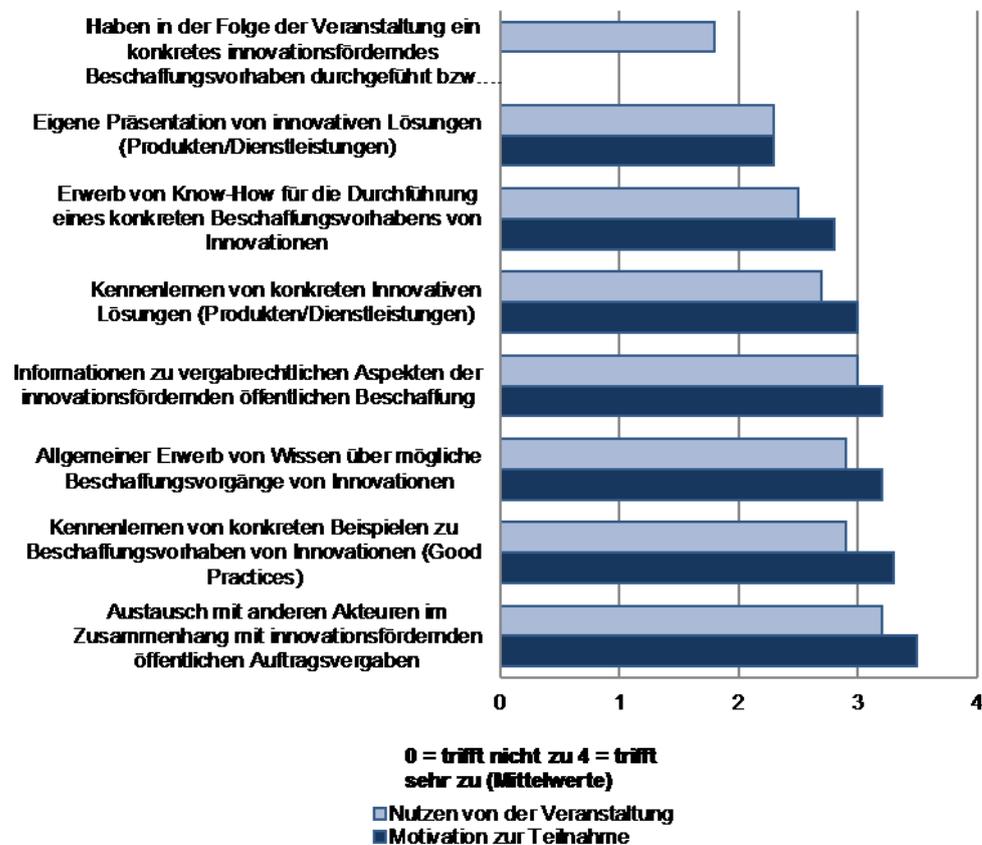
²² Es handelt sich hierbei um die Plattform www.innovationspartnerschaft.at, die entsprechenden Indikatoren werden in den Fortschrittsberichten nicht näher ausgeführt.

Möglichkeit der Markterkundung betrifft. Bezüglich eines zusätzlichen Nutzens (wie der schnelleren Abwicklung innovationsfördernder Beschaffungsvorhaben) aus den Leistungen der Servicestelle war man hingegen durchaus geteilter Ansicht, sodass sich diesbezüglich kein eindeutiges Bild ergibt. Bei einigen öffentlich beschaffenden Stellen²³ und Unternehmen sind die Beschaffungsvorgänge bereits fest etabliert, sodass sich durch das Angebot der Servicestelle kein Zusatznutzen ergibt. Allerdings wurden in anderen Fällen auch bestimmte Leistungen an die Servicestelle gewissermaßen ausgelagert, um interne Ressourcen und Kapazitäten zu schonen. Davon ausgenommen ist allerdings die Möglichkeit, im Rahmen der Challenges konkrete aber unverbindliche Angebote einzuholen, was überwiegend als ein Mehrwert gegenüber dem Wert einer Ausschreibung gesehen wurde, vor allem, wenn Unsicherheit hinsichtlich der Kosten eines innovationsfördernden Beschaffungsprojektes besteht. D.h. ohne das unmittelbare Engagement der Servicestelle wären die Projekte zumindest zeitlich deutlich verzögert umgesetzt worden bzw. hätten deutlich höhere Kosten aufgrund der notwendigen Informationssuche zur Folge gehabt. Ein weiterer wichtiger Faktor, der in den Interviews erwähnt wurde, ist die Möglichkeit innerhalb der Beratung durch die IÖB-Servicestelle interne Beschaffungsprozesse – durchaus auch innovative – zu reflektieren und auf diese Weise eine Sicht außerhalb der eigenen Organisation auf den internen Beschaffungsvorgang zu gewinnen. Dies betrifft Leistungen, in der die Servicestelle als Beraterin auftritt generell, und nicht ausschließlich im Zusammenhang mit der Strategie-Beratung.

Für die Veranstaltungen insgesamt gilt, dass diese naturgemäß in erster Linie auf die Verbreitung von Informationen zu IÖB, (vergaberechtlichen) Möglichkeiten und Angeboten der Servicestelle abzielen. Die Befragung der TeilnehmerInnen der Veranstaltungen auf Basis der von der Servicestelle zur Verfügung gestellten Kontaktadressen verdeutlicht, dass die zentralen Motive für die Teilnahme vor allem im Informationsaustausch und dem Kennenlernen von Good Practice Beispielen bestanden. Daneben war auch die Suche nach Informationen und Wissen bezüglich der Möglichkeiten zur Umsetzung und darunter auch der vergaberechtlichen Aspekte besonders relevant.

²³ Befragt wurden auch Stellen, welche eine koordinierende Funktion gegenüber öffentlichen Beschaffern ausüben, und teilweise auf spezifische Themenfelder wie etwa Nachhaltigkeit spezialisiert sind.

Abbildung 6 Hauptmotive und Nutzen der Veranstaltungsteilnahme



Skala 1 bis 4 entspricht trifft gar nicht zu (1) bis trifft sehr zu (4)

Quelle: KMU Forschung Austria, Befragung der Veranstaltungsteilnehmer, n = 51

Mit Bezug zu den erreichten Wirkungen, d.h. dem durch TeilnehmerInnen wahrgenommenen Nutzen, ergeben sich insofern keine großen Abweichungen, als dass die wesentlichen Motive auch eine Entsprechung fanden. Im Vergleich des Nutzens der Veranstaltungen aus Sicht der TeilnehmerInnen mit der Motivation des Veranstaltungsbesuchs zeigt sich, dass der Nutzen aus den Veranstaltungen im Durchschnitt generell leicht geringer bewertet wurde als die ursprünglichen Motive zum Besuch der Veranstaltung. Dennoch ist es zentral, festzuhalten, dass nahezu alle Befragten über eine deutliche Anhebung ihres Wissensstands bezüglich IÖB nach einer Veranstaltung berichteten. Auch der Anteil jener, die in ihrer eigenen Einschätzung über gute bis sehr gute Kenntnisse der Prozesse und Verfahren verfügen, stieg im Anschluss an einen Veranstaltungsbesuch deutlich. Die Frage nach der Wahrscheinlichkeit, bereits aufgrund der Veranstaltungsteilnahme ein konkretes IÖB-Projekt zu initiieren, wird überwiegend abschlägig beschieden. Eine solche unmittelbare Wirkung wäre allerdings auch überraschend. Verdeutlicht wird dadurch zusätzlich, dass ein echter Beitrag zur Umsetzung nur durch weiterführende Angebote als reine Informationsveranstaltungen möglich ist. Eine Herausforderung dieser Aktivitäten der

Servicestelle besteht darin, dass auch aus Sicht der Akteure vor allem der (dennoch große) Kreis der „Interessierten“²⁴ angesprochen wird, d.h. es ist unwahrscheinlich, dass damit trotz einer konzeptionellen Niedrigschwelligkeit deutlichere Effekte erzielt werden könn(t)en. Der zumindest theoretisch größte Hebel im Sinne einer Wirksamkeit liegt in der Ansprache jener Organisationen und Personen, die nicht ohnehin schon in irgendeiner Form an dem Thema arbeiten oder interessiert sind.

Die Schulungsmaßnahmen sind ein wesentliches Element nicht nur des Dienstleistungsangebots der Servicestelle, sondern darüber hinaus im Sinne der Befähigung von Beschaffern (und Bedarfsträgern) zentral für die gesamte Zielsetzung von IÖB. Derzeit bietet die IÖB-Servicestelle in Kooperation mit der Verwaltungsakademie des Bundes sowie der Servicestelle für Nachhaltige Beschaffung ein Grundlagen- sowie Vertiefungsseminar zum Thema „Innovationsfördernde Öffentliche Beschaffung“ an. Außerdem wird ein Workshop zum neuen Vergabeverfahren „Innovationspartnerschaft“ angeboten. Die Nutzung der Schulungen im Sinne der Anzahl der TeilnehmerInnen ist über den Zeitverlauf sehr unterschiedlich und teilweise aufgrund der Fortschrittsberichte auch nicht eindeutig nachvollziehbar.

Die im Rahmen der vorliegenden Evaluierung befragten TeilnehmerInnen von Schulungsmaßnahmen sahen ihre Motivation zur Teilnahme interessanterweise am ehesten im Kennenlernen von konkreten Beispielen zu Beschaffungsvorhaben von Innovationen („Good Practices“) und erwartungsgemäß dem allgemeinen Erwerb von Wissen über mögliche Beschaffungsvorgänge von Innovationen. Der Erwerb von Know-how für die Durchführung eines konkreten Beschaffungsvorhabens von Innovationen ist vergleichsweise weniger oft ein Motiv für die Teilnahme, hier verzeichneten die Befragten allerdings häufiger einen spürbaren Nutzen. Allerdings gilt auch hier, dass eine unmittelbar daran anschließende Durchführung eines konkreten Vorhabens keine Rolle spielt. Am deutlichsten profitierten die TeilnehmerInnen nicht überraschend in ihrem Wissen bezüglich IÖB und den dafür bzw. darin anwendbaren Prozessen.

Jene Leistungen der Servicestelle, die eine konkrete Kooperation von Akteuren in Vorbereitung oder Durchführung von IÖB-Projekten (so genannte „Matchings“) erreichen sollen, sind unter dem entsprechenden zweiten Oberziel „IÖB-Matchings erhöhen“ zusammengefasst und beinhalten vor allem die Pilotprojekte und die Online-Plattform mit den beiden zentralen „Instrumenten“ der Challenges und des Marktplatzes. Als Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung dienen hierbei: Anzahl der unmittelbar initiierten IÖB-Pilotprojekte, Anzahl der IÖB-tauglichen Lösungen (Onlineplattform), Anzahl der eingereichten Lösungen (Onlineplattform), Anzahl der veröffentlichten Challenges (Onlineplattform) und Anzahl der (eingereichten) Ideen (Challenges). Wie aus den Interviews mit beschaffenden Stellen, welche eine Chal-

²⁴ Deutlich wird dies am relativ hohen Anteil der befragten VeranstaltungsteilnehmerInnen, die bereits vor Veranstaltungsbesuch über Wissen nicht nur zum Nutzen von, sondern auch dem Umgang mit IÖB verfügten.

länge durchgeführten hervorgeht, umfasst diese, je nach Bedarf der jeweiligen beschaffenden Stelle, Leistungen in unterschiedlichem Ausmaß. Grundsätzlich decken die Leistungen der Servicestelle eine erste ein bis zwei stündige Beratung bevor die Challenge veröffentlicht wird ab, in der gemeinsam mit der beschaffenden Stelle grundsätzliche Dinge geklärt werden, sodass der Bedarf und das Vorhaben möglichst konkret definiert werden. Das Vorhaben wird im Anschluss daran von der IÖB-Servicestelle auf der Website www.innovationspartnerschaft.at kurz und anschaulich vorgestellt und beschrieben. Ab diesem Zeitpunkt haben Anbieter eine Möglichkeit, Lösungsvorschläge hochzuladen. Aus diesen Vorschlägen werden im Rahmen einer von der Servicestelle moderierten Jury-Sitzung gemeinsam mit VertreterInnen der beschaffenden öffentlichen Einrichtung Gewinner gekürt. Die jeweilige beschaffende Stelle kann auf Basis der eingelangten Ideen schließlich direkt in Kontakt mit den Anbietern treten. Bis Februar 2018 wurden 30 Pilotprojekte initiiert, und 14 Challenges ausgerufen, (worauf insgesamt 173 potenzielle Lösungen durch Unternehmen eingereicht wurden) sowie 101 IÖB-taugliche Lösungen am Marktplatz veröffentlicht (von 183 eingereichten).

Hinsichtlich der Effekte der über die Online-Plattform laufenden Instrumente der Challenges und des Marktplatzes verfügt die Servicestelle nur über eingeschränkte Informationen über die dadurch ausgelösten Beschaffungsvorgänge. Zum einen existiert keine wie auch immer geartete Verpflichtung zur Rückmeldung im Falle eines hierüber initiierten Beschaffungsprojekts und zum anderen ist von einer teilweise erheblichen zeitlichen Verschiebung der Effekte hinsichtlich Projektinitiierung und abgerufenen Volumen auszugehen (etwa, da komplexere Beschaffungsvorhaben durchaus bis zu zwei Jahre bis zum Abschluss benötigen).

Das dritte Oberziel (IÖB-Volumen erhöhen) ist im Hinblick mit der Deckungsgleichheit des Ziels aus dem Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung von besonderer Relevanz, wobei auch hier wie für die anderen Oberziele gilt, dass keine genaue Definition in den Dokumenten (Fortschrittsberichte, Jahresberichte, Werkvertrag) formuliert ist. Gemessen wird das Volumen der unmittelbar initiierten IÖB-Pilotprojekte²⁵, die Volumina der prozessbegleitenden IÖB-Projekte²⁶, und die Höhe des Abrufvolumens über den Marktplatz. Insgesamt belief sich das IÖB-Abrufvolumen bis zum Februar 2018 auf 18,7 Mio. Euro, davon entfielen 18,4 Mio. Euro auf Pilotprojekte, 0,2 Mio. Euro auf das Abrufvolumen aus Challenges und 0,1 Mio. Euro auf das am Marktplatz verfügbare Abrufvolumen. Die Schwierigkeit besteht darin, diese Werte in einen Vergleichsrahmen einzuordnen, da Daten über innovationsfördernde Beschaffungsvorhaben in Österreich generell fehlen, siehe hierzu Kapitel 8 zum Stand des IÖB-Monitorings.

²⁵ Dies ist insofern problematisch, als dass die Initiierung dieser Pilotprojekte nicht zwangsläufig auf Aktivitäten der Servicestelle zurückgeht, somit nicht eine direkte Wirkung der Aktivitäten der Servicestelle gemessen wird.

²⁶ Dieser Kennwert wurde bislang allerdings noch nicht erhoben.

Auf Basis der Interviews mit so genannten Challenge-Sponsoren und Ansprechpartnern für (Pilot-)Projekte sind die Aktivitäten und Angebote der Servicestelle als wichtig und wirksam anzusehen. Vor allem besteht ein Vorteil der Leistungen der Servicestelle darin, dass konkrete Ideen an die IÖB-Servicestelle übergeben werden können und diese dann mit wirtschaftlichen Akteuren (Unternehmen) in Verbindung tritt und dabei ihre Kommunikationskanäle nutzen kann. Ein weiterer Effekt des Instruments der Challenges und seiner Begleitung durch die Servicestelle liegt aus der Sicht der Beteiligten in der deutlichen Reduktion der Suchkosten, was wiederum die Wahrscheinlichkeit einer Beschaffung deutlich erhöht. Allerdings finden sich in den Interviews auch Hinweise dahingehend, dass die Aktivitäten der Servicestelle auf den Beschaffungsprozess selbst, also etwa die Dauer, kaum bis keinen Einfluss ausübten. Dies vor allem aus dem Grund, da bestimmte beschaffende Stellen und öffentliche Unternehmen über ein engmaschiges Netz an potenziellen LösungsanbieterInnen verfügen, der Ablauf von Beschaffungsvorgängen (auch innovativen) bereits fest verankert ist, oder aber weitere vergaberechtliche Aspekte ohnehin berücksichtigt werden müssen.

Die Erhebung von Informationen zu den hier dargestellten Indikatoren im Rahmen des laufenden Monitorings der Servicestelle erfüllt zwar den Zweck einer Darstellung durchgeführter Aktivitäten der IÖB-Servicestelle, als valide Indikatoren zur Messung des Zielerreichungsgrades der definierten Oberziele können diese aber nur sehr eingeschränkt fungieren. Für eine weiterführende Auseinandersetzung mit den Leistungsindikatoren der IÖB-Servicestelle siehe Kapitel 8.

Umfang, Relevanz und auch viele der erkennbaren Wirkungen der Dienstleistungen der Servicestelle entsprechen dem derzeitigen Status von IÖB als einer stark auf Bewusstseinsbildung und Sichtbarmachung von (Pilot-)Projekten setzenden Initiative. Die Wirkung dieser Aktivitäten ist vielfach eher indirekt und teilweise zeitlich stark versetzt. Unmittelbar erfassbare Effekte entstehen am ehesten im öffentlichen Sektor.

Eine vom Rat für Forschungs- und Technologieentwicklung in Auftrag gegebene Studie (Murhammer-Sas 2015) bezeichnete die bis dahin geleistete Arbeit der IÖB-Servicestelle angesichts der knappen Ressourcen als ambitioniert (S. 35). Die über die IÖB-Servicestelle initiierten Veranstaltungen hätten das Bewusstsein für IÖB gestärkt, in Folge der Veranstaltungen erfolgten aber kaum tatsächliche Beschaffungen, wobei dies ohnehin nur sehr indirekt als Ziel der Bewusstseinsbildung zu sehen ist. Die Einschätzung einer vor allem angesichts der begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel sehr erfolgreichen Bewusstseinsbildung und (in etwas geringerem Ausmaß) Qualifizierung von Beschaffern und Bedarfsträgern ist nach wie vor zutreffend. Das gilt allerdings ebenso für den Befund, dass über die gesetzten Maßnahmen weniger konkrete Beschaffungen ausgelöst wurden. Dies liegt zum einen an der vor allem für die Anfangsphase notwendigen starken Ausrichtung der Aktivitäten der Servicestelle an der Informationsvermittlung und zum anderen daran, dass Dienstleistungen, die stärker in Richtung (strategischer) Beratung und Projektbegleitung/-entwicklung gehen, nicht im selben Ausmaß in Anspruch genommen wurden. Die

Hauptursache liegt, wie von der Servicestelle selbst mehrfach im Rahmen ihrer Fortschrittsberichte formuliert, im Fehlen von verpflichtenden Elementen, die für eine entsprechende Nachfrage sorgen würden. Darüber hinaus zeigt dies aber auch, dass die Bewusstseinsbildung bei weitem noch nicht abgeschlossen ist und notwendigerweise Bestandteil auch einer zukünftig möglicherweise veränderten Ausrichtung und Fokussierung der Aktivitäten der Servicestelle bleiben sollte.

Insgesamt ist es derzeit nur teilweise und nicht systematisch erfassbar und nachvollziehbar, in welchem Umfang die von der Servicestelle geführte Online-Plattform mit den darin enthaltenen Challenges sowie dem Marktplatz Innovation zur Durchführung von konkreten Beschaffungsvorhaben geführt hat. Wenngleich die Servicestelle von einer deutlichen Unterschätzung der hierüber ausgelösten Effekte (im Sinne einer Steigerung des IÖB-Beschaffungsvolumens) ausgeht und auch somit die Wirksamkeit ihrer Aktivitäten unbestritten sein dürfte, gibt es derzeit keine Möglichkeit eines systematischen und vollständigen Nachweises darüber, in welchem Ausmaß die Maßnahmen der IÖB-Servicestelle tatsächlich zu einer Erhöhung des Volumens, welches für IÖB aufgewandt wurde, führte.

6. Servicenetzwerk und IÖB-Beirat

Die Aufgaben der IÖB-Kompetenzstellen im Servicenetzwerk umfassen in erster Linie das Einbringen von Knowhow und spezifischer, auf das jeweilige Tätigkeitsfeld der einzelnen Stellen bezogener, Kompetenzen. Die Kontaktstellen sollen sowohl die Bekanntheit von IÖB generell, als auch die Bekanntheit von Unterstützungsleistungen der IÖB-Servicestelle erhöhen, dabei aber auch die Interessen aus ihrem Wirkungsbereich in den IÖB-Prozess einbringen. Die genaue Arbeitsteilung ist nicht eindeutig definiert, d.h. die Rollen, die einzelne Mitglieder des Servicenetzwerks im Rahmen ihrer Tätigkeiten einnehmen, sind teilweise selbst definiert und folgen dem jeweiligen Organisationszweck. Grundlegende Aspekte der unmittelbar relevanten Leistungen sind teilweise in entsprechenden Rahmen- bzw. Grundsatzvereinbarungen festgelegt. Die Finanzierung dieser Tätigkeiten bzw. der dazu notwendigen personellen Ressourcen erfolgt über die beauftragenden Ministerien. Allerdings sind nicht alle Mitglieder des Servicenetzwerks über ein solches vertragliches Regime eingebunden.

Die über die teilweise vertraglich geregelten Aufgaben hinausgehende Arbeitsteilung ist weitgehend implizit. Die Mitglieder des Servicenetzwerks sind teilweise für konkrete Umsetzungsschritte verantwortlich bzw. agieren als Partner der Servicestelle etwa bei der Durchführung von Veranstaltungen, der Bewerbung von IÖB und Servicestelle oder als Zulieferer von Informationen und Wissen teilweise mittels eigener Workshops, Veranstaltungen etc. Darüber hinaus agieren sie als Experten für bestimmte Aufgaben, wie etwa die Entwicklung der F&E-Innovationspartnerschaft durch die FFG, oder als Initiatoren von Challenges und konkreten Beschaffungsprojekten. Zentral ist die Funktion der Mitglieder des Servicenetzwerks als Multiplikatoren, also das Verbreiten von Informationen und Ideen im Kontext von IÖB in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen.

Als Koordinationsgremium des Servicenetzwerks wurde zudem ein IÖB-Beirat, bestehend aus VertreterInnen der beiden Ministerien, der IÖB-Servicestelle sowie der Kompetenz- und Kontaktstellen, eingerichtet. Der IÖB-Beirat tagte seit Einrichtung des Servicenetzwerks 8-mal und trifft sich in regelmäßigen Abständen (für gewöhnlich zweimal im Jahr). Während dieser Beiratssitzungen werden die bereits erfolgten und zukünftig geplanten Maßnahmen zur Erreichung der im Leitkonzept formulierten Zielsetzungen (einer Erhöhung des Anteils des öffentlichen Beschaffungsvolumens, welches für Innovationen eingesetzt wird) diskutiert.

Der IÖB-Beirat in seiner derzeitigen Form hat eine beratende Funktion inne und stellt in erster Linie eine Plattform für den Austausch von Ideen und Informationen unter den einzelnen Mitgliedern, sowie die Berücksichtigung der Mitgliederinteressen als auch die Sicherstellung ihrer aktiven Beteiligung an IÖB-Maßnahmen, dar. Der Beirat verfügt über keine formelle Grundlage zum Beschluss von Entscheidungen, die für seine Mitglieder bindend wären. Allerdings ist dies dem gewählten Prinzip der Selbstorganisation geschuldet, das bewusst auf eine starke Formalisierung der Beziehungen und Aufgaben verzichtet, um vor allem eine offene Diskussion von Ideen und Konzepten zu ermöglichen.

Das Servicenetzwerk stimmt in seiner derzeitigen Konstellation und Funktionsweise mit den im Leitkonzept formulierten Grundgedanken überein. Es bringt im Sinne eines Informationsaustauschs und einer Diskussionsplattform Akteure zusammen, die als Multiplikatoren und Kompetenzträger zentrale Funktionen für IÖB innehaben und ausüben. Dominiert werden das Netzwerk und der darauf aufgebaute Beirat durch ein stark pluralistisches Verständnis eines gleichberechtigten Nebeneinanders, in dem Rollen und Funktionen nur teilweise fixiert bzw. finanziert werden. Dementsprechend haben sich vor allem jene Organisationen bzw. Beiratsmitglieder, die nicht über Verträge und Vereinbarungen gebunden sind, eigene Rollen und Aufgaben definiert. Es entspricht den fehlenden Möglichkeiten direkter Steuerung und der ohnehin bewusst weichen, indirekten Ausrichtung der Governance, dass der Beirat keine bindenden Konsequenzen erzeugende Beschlüsse erwirkt.

Der Beirat, aufgrund seiner Funktionsweise, dient auch nicht so sehr der Diskussion und dem Ausgleich unterschiedlicher Positionen im Sinne einer Einigung mit daran angekoppeltem Commitment zur Umsetzung. Vielmehr scheint der Gedanke vorzuherrschen, dass die in verschiedenen Rollen und Positionen begründete Pluralität der Einstellungen nicht zur innovationsfördernden Beschaffung an sich, sondern zum Leitkonzept und seiner Umsetzung einen Mehrwert darstellt und steuernde Eingriffe zur Schaffung eines geteilten Bildes ohnehin nicht sinnvoll und möglich wären. Daraus folgt allerdings, dass sich die Mitglieder des Servicenetzwerks vor allem jenen Elementen von IÖB verpflichtet fühlen, die in ihrem Sinne sind oder für die es entsprechende (vertragliche) Vereinbarungen oder Anreize gibt. Nicht zuletzt beruht der Umfang, in dem die Kompetenz- und Kontaktstellen zu den Aktivitäten zur Erreichung der im Leitkonzept formulierten Ziele beitragen, z.T. auf unverbindlichen Zusagen und hängt somit davon ab, wie viele Ressourcen die jeweiligen Organisationen unter Berücksichtigung der eigenen Organisationsziele in IÖB-Aktivitäten binden können.

7. Governance und Commitment

7.1. Governance

Am deutlichsten ist die Governance im Sinne zumindest theoretisch möglicher steuernder Eingriffe im Verhältnis der beiden federführenden Ressorts vis-à-vis der Servicestelle entwickelt. Dazu verfügen die Ministerien über einen entsprechend ausformulierten Werkvertrag. Dieser regelt die Leistungskomponenten, das zur Verfügung gestellte Auftragsentgelt inklusive der Zahlungsbedingungen und das Berichtswesen. Das dahinterstehende Angebot ist außerdem Bestandteil des Vertrags.

Des Weiteren nimmt die Servicestelle an so genannten Jour-Fixes und Steuerungsgruppentreffen teil. Die Steuerungsgruppe als zusätzliches Instrument bringt zusätzlich zu den operativ verantwortlichen Personen auf Ressortseite VertreterInnen der höheren Ressorthierarchie mit der Servicestelle bzw. BBG zusammen. Die Treffen der Steuerungsgruppe sind insofern von besonderem Interesse, als dass dabei u.a. die Planung der Aktivitäten der IÖB-Servicestelle für das darauffolgende Jahr festgelegt wird. In der Außenbetrachtung ergibt sich somit das Bild einer intensiven Nutzung direkter Steuerungsinstrumente im Verhältnis von Ministerien und der IÖB-Servicestelle. Allerdings sind die Leistungsindikatoren zwar Gegenstand einer regelmäßigen Überprüfung, werden jedoch nicht der Governance zugerechnet und sind dafür auch nur wenig geeignet. Dies liegt aber in erster Linie an den Indikatoren selbst, die eher im Sinne eines Aktivitätsreportings verstanden und definiert sind und damit kaum steuerungswirksam sein können.

Die Steuerung der einzelnen Akteure im Servicenetzwerk ist nur insofern möglich, als dass die zu erbringenden Leistungen entweder in Werkverträgen (zwischen der BBG und Ministerien im Falle der IÖB-Servicestelle) oder in Grundsatzvereinbarungen (zwischen den Kompetenz-/Kontaktstellen und den Ressorts) geregelt sind. Grundsatzvereinbarungen dienen der genaueren Festlegung und Abgrenzung der jeweiligen Aufgabenbereiche der Kompetenzstellen, die dort angeführten Leistungen sind für die Kompetenzstellen allerdings nicht bindend.²⁷ Dabei ist auch zu beachten, dass die Grundsatzvereinbarungen nicht alle Tätigkeiten der Mitglieder beinhalten bzw. gar nicht für alle existieren. Aufgrund der heterogenen Beziehungen zwischen den verantwortlichen Ressorts und den Mitgliedern des Servicenetzwerks/Beirats, die sich auch in unterschiedlichen vertraglichen Ausgestaltungen und entsprechenden finanziellen (oder anderen) Anreizen äußern, ist keine echte Steuerung dieser Organisationen möglich.

Die Problematik eines sich direkt steuernder Zugriffe entziehenden Akteurmehrfelds gilt auch teilweise für das Servicenetzwerk bzw. den IÖB-Beirat als Instrument der

²⁷ So findet sich am Ende der Leistungsbeschreibung in den Grundsatzvereinbarungen folgender Satz: „Die [Kompetenzstelle] verpflichtet sich durch Unterzeichnung dieses Memorandum of Understanding nicht zur Erbringung der beschriebenen Leistungen“.

IÖB-Governance. Die Funktion des Beirats ist jedoch ohnehin in erster Linie die eines Forums für den Informations- und Wissensaustausch, d.h. eine Steuerungsfunktion des Beirats als unmittelbare Übersetzung des Steuerungsanspruchs der federführenden Ressorts ist nicht nur nicht erkennbar, sondern in seiner derzeitigen Form auch nicht beabsichtigt. Dies ist auch darin begründet, dass die meisten dieser Personen ihren Zugang zu Entscheidungsprozessen innerhalb der Hierarchie der eigenen Organisation als eher gering einschätzen und sich in erster Linie als Interessierte mit nur eingeschränkten Möglichkeiten zur Umsetzung von IÖB begreifen. Darüber hinaus haben die Diskussionen und Abstimmungen im Rahmen von Beiratssitzungen u.ä. keine verbindlichen Auswirkungen.

Eine direkt steuernde Rolle des Beirats nach außen (sozusagen als verlängerter Arm der IÖB) ist ebenfalls nicht zu erkennen, diese ist aber auch weder in der organisatorisch-institutionellen Konstellation noch der vorgegebenen Aufgaben-/Rollendefinition (soweit sie existiert) angelegt. Die Arbeit des IÖB-Beirates umfasst in erster Linie den Informationsaustausch und die Ergebnisse der in den entsprechenden Sitzungen geführten Diskussionen haben keine (verpflichtende) Konsequenz. Für eine Steuerung der Beiratsmitglieder bzw. Nutzung des Beirats als Steuerungsinstrument bedürfte es einer entsprechenden Neuausrichtung der Rahmen- und Grundsatzvereinbarungen, einer klareren Rollendefinition (bottom-up oder top-down) sowie die Bereitstellung von finanziellen Anreizen.

Von einer Steuerung des gesamten Systems IÖB, der darin agierenden Organisationen und Personen auch außerhalb des Servicenetzwerks kann nur sehr bedingt gesprochen werden. Dies hat mehrere Gründe. Zum einen ist den Akteuren der beiden federführenden Ressorts bewusst, dass eine Steuerung im Sinne einer direkten Einflussnahme (d.h. mit entsprechender Durchsetzungskraft) bei den gegebenen Rahmenbedingungen nicht möglich ist. Logische Konsequenz daraus ist, dass das zugrunde gelegte Steuerungsverständnis der handelnden Personen eher weich ist, da die Steuerungsmöglichkeiten (etwa über hierarchische Beziehung oder Finanzierung) fehlen.

Dieses Problem spiegelt die strikte Ressorttrennung wider, die direkte Steuerung über Ministeriumsgrenzen hinweg voraussetzungsreich macht. Was erschwerend hinzukommt, ist die Tatsache, dass es derzeit keine zentralen Zugänge selbst für weichere Steuerungsversuche gibt, d.h. die ursprünglich geplante Einrichtung von Beschaffungskoordinatoren für IÖB würde sehr wahrscheinlich einen solchen Zugang ermöglichen, aber sie existieren derzeit nicht.

Ein weiterer Grund für eine bislang nur limitierte steuernde Wirkung der Akteure und Maßnahmen liegt auch in den beschränkten Ressourcen, die für die Umsetzung zur Verfügung stehen. Die entsprechenden Agenden sind nur eine Teilmenge der von den Personen verantworteten Themen.

7.2. Commitment und Aktivierung der Stakeholder

Insgesamt ist zu konstatieren, dass das IÖB-Leitkonzept auch in seiner Umsetzung vor allem bei jenen Akteuren Commitment erzeugt hat, die unmittelbar – auch persönlich – involviert sind (vor allem die handelnden Personen in den beiden federführenden Ressorts sowie den Mitgliedern des Servicenetzwerks) und bei jenen, die aufgrund ihrer Bedarfslage die Beschaffung von Innovationen tatsächlich durchführen oder daran beteiligt sind. Aus der Sicht der Akteure teilt sich die Menge der Stakeholder in die Beteiligten, die Interessierten und die weder Beteiligten noch Interessierten. Erstere weisen ein hohes, ideelles Commitment zur Idee von IÖB und Teilen seiner Umsetzung auf, aufgrund u.a. knapper Ressourcen jedoch dann ein unterschiedliches Commitment mit Bezug zu konkreten Beschaffungsvorhaben etc. Der weitere Kreis der Interessierten, der durch die Servicestelle und das Servicenetzwerk mit Informationen und Wissen versorgt wird, zeichnet sich durch ein gewisses Commitment zur grundsätzlichen Bedeutung von IÖB und den damit verbundenen Möglichkeiten aus, bleibt aber teilweise recht passiv, wenn es um echte Beschaffungsprozesse geht.

Nach Auffassung der meisten Akteure gibt es derzeit kaum Möglichkeiten, den größten Kreis (in diesem Fall potenzieller) Stakeholder, nämlich die aus verschiedenen Gründen heraus Uninteressierten, über das Angebot der Servicestelle zu erreichen. Grenzen zwischen diesen Stakeholdergruppen und damit Brüche im Commitment ziehen sich dabei teilweise auch durch Organisationen, d.h. Bedarfsträger sind sehr wohl Interessierte, die Beschaffer in der gleichen Organisation jedoch häufig nicht. Auch daher wird die verpflichtende Einführung von IÖB-Plänen als zentrales Instrument für die Angleichung der Interessenlagen und damit eine Hebung des Gesamtniveaus des Commitments gesehen.

Ein breites Bekenntnis zu IÖB bis hin zur Verpflichtung des Einsatzes scheitert nicht zuletzt auch an einer vielfach als zu restriktiv empfundenen Budgethandhabung für Beschaffer und dem noch ungelösten Problem der Risikoübernahme. Qualifizierungsangebote oder die Verankerung von Innovation als sekundäres Beschaffungsziel haben öffentlicher Beschaffer nicht vollumfänglich für IÖB mobilisieren können. Auch werden von einem sichtbaren politischen Rückhalt, der Einführung strategischer Beschaffungspläne sowie dem neuen Instrument der Innovationspartnerschaft deutliche Effekte erwartet. Dennoch ist die Frage des Scheiterns mit Steuergeld damit nicht endgültig beantwortet, d.h. die Frage einer finanziellen Unterstützung von Beschaffern zur Abfederung des finanziellen Risikos über die Auszeichnung von Konzepten im Rahmen des Projektwettbewerbs für den mit IÖB verbundenen konzeptionellen Mehraufwand hinaus ist nach wie vor ein relevanter Diskussionspunkt auch unter den Akteuren des Systems IÖB.

Innerhalb des Servicenetzwerks ist ein zumindest informelles oder implizites Commitment vorauszusetzen, d.h. ein Bekenntnis zumindest zu den wesentlichen im Leitkonzept definierten Zielen und Aktivitäten. Dies wird auch etwa durch die regelmäßigen Beiratssitzungen erneuert und verstärkt. Allerdings gilt das Commitment der Sache IÖB und nicht den beiden Bundesministerien, die auftragsgemäß die Federführung, Steuerung oder Themenführerschaft übernehmen. Es existieren im Servicenetzwerk durchaus unterschiedliche Vorstellungen über den Grad der bisherigen Zielerreichung und daran anschließend die mögliche Weiterentwicklung sowie Herangehensweisen. Je eher die Organisationen außerhalb des unmittelbar mit der Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts betrauten gesamten Akteursystems stehen, desto stärker wird hier die Forderung nach einer deutlichen Weiterentwicklung in Richtung systematischerer Umsetzung von IÖB formuliert.

7.3. Zwischenfazit

Es existieren für die beiden federführenden Ressorts derzeit kaum Möglichkeiten einer direkten Steuerung, es wird vielmehr auf indirektes Steuern durch Überzeugungsarbeit gesetzt. Eine Ausnahme bildet die Steuerung der Servicestelle über den entsprechend formulierten Werkvertrag und das daran angebundene Monitoring über Leistungsindikatoren. Diese richten sich derzeit stark auf die Überprüfung der (operativen) Tätigkeit der Servicestelle und erheben nicht den Anspruch, eine effektive strategische Steuerung zu ermöglichen.

Echtes, handlungsleitendes Commitment ist zumindest nicht systematisch erkennbar. Während die Mitglieder des Servicenetzwerks teils aus Eigeninteresse und teils aus einer vertraglichen Verpflichtung heraus zu den ihnen zugeordneten Aufgaben Commitment zeigen, ist allein aufgrund der verschiedenen Zugänge zu den jeweils eigenen Hierarchien und aufgrund begrenzter Ressourcen fraglich, inwieweit dieses Commitment praktische Auswirkungen im Sinne von konkreten Beschaffungsvorhaben haben kann. Außerhalb des Servicenetzwerks nimmt das Commitment weiter ab. Hier erreicht das Servicenetzwerk nur jene, die man als Interessierte bezeichnen könnte, deren Durchsetzungskraft in den jeweiligen Organisationen jenseits ihres individuellen und ideellen Commitments jedoch oftmals nicht ausreichend ist. Daher sehen alle handelnden Akteure die Einführung eines oder mehrerer Verpflichtungserzeugender Elemente, also gleichsam den „Zwang“ zum Commitment, auch als unvermeidbar an für eine systematischere Nutzung von IÖB.

8. Analyse zum Stand des IÖB-Monitorings

8.1. Status quo

Unter dem Begriff IÖB-Monitoring wird sowohl im Rahmen des IÖB-Leitkonzeptes als auch im Rahmen seiner Umsetzung ein Spektrum von Aktivitäten subsummiert, das deutlich über ein Monitoring im engeren Sinn hinausgeht und dem auch große Aufmerksamkeit gewidmet wurde.

Als wesentliche Bestimmungsstücke des IÖB-Monitorings werden folgende Punkte gesehen²⁸:

- a. Die Entwicklung und Anwendung von **Indikatoren**, die es erlauben, die **Leistung und laufenden Umsetzungsfortschritte** der verantwortlichen Stellen (IÖB Servicestelle, Kompetenz- und Kontaktstellen) zu beurteilen
- b. Die Entwicklung und Anwendung von **Indikatoren**, die es erlauben, erste **Umsetzungsergebnisse und -wirkungen** zu erfassen.
- c. **Das laufende Berichtswesen und die Dokumentation** der verantwortlichen Stellen (IÖB Servicestelle, Kompetenz- und Kontaktstellen).
- d. **Internationaler Austausch** in Hinblick auf Umsetzungserfahrungen und Good-Practice sowie auch konzeptionelle Weiterentwicklungen auf der Politikebene
- e. Die Dokumentation und Bereitstellung von **Good Practice auf der Projektebene**

Wesentliche Elemente konnten durch die verantwortlichen Ministerien und Intermediäre in Begleitung durch das AIT und in Abstimmung mit nationalen Stakeholdern umgesetzt werden. In einigen Bereichen bestehen Spielräume für Anpassungen und Weiterentwicklungen bzw. hat der Stand der Kenntnisse das Leitkonzept zum Zeitpunkt seiner Erstellung bereits überholt. Auf die einzelnen Punkte wird im Folgenden im Detail eingegangen.

8.1.1. Indikatoren zur Erfassung von Leistung und laufenden Umsetzungsfortschritten der verantwortlichen Stellen

Ein prozessbegleitendes Monitoring war zu Zeit der Entwicklung des Leitkonzeptes noch nicht angelegt. Im Zuge der Umsetzung wurden anknüpfend an die Leistungsvereinbarung mit der IÖB-Servicestelle Leistungsindikatoren auf der Outputebene definiert und auch erhoben. Auf der Outcome-Ebene fanden externe Erhebungen (Assessments) durch AIT und Jakubitz²⁹ statt.

²⁸ Siehe S.44ff. und im Besonderen S.63ff des IÖB-Leitkonzeptes.

²⁹ Vgl. Jakubitz 2015 und Buchinger/Kienegger 2015

Bevor auf den Status quo eingegangen werden kann, wird im Folgenden diskutiert, welche grundlegenden Erwartungen grundsätzlich an ein Monitoring gestellt werden:³⁰

- Ein Monitoring sollte auf einem konsistenten Zielsystem aufbauen und der Reflexion und Begleitung der laufenden Programmumsetzung dienen. Es unterstützt periodische Steuerungsentscheidungen und unterscheidet sich dahingehend von einer Datenbasis zu reinen Dokumentationszwecken.
- Das Monitoring müsste daher auf einem gemeinsamen Verständnis der Verantwortlichkeiten und Rollen einzelner Akteure aufbauen (Aufgaben, Rechte, Pflichten) und für diese Orientierungspunkte in der laufenden Programmumsetzung schaffen.
- Ein Monitoring ist kein explizites Instrument der Wirkungsmessung (Ex-post Evaluierungen), es kann aber tiefergehende Detailprüfungen (bspw. Evaluierungen) und Wirkungsbetrachtung durch ausgewählte wirkungsorientierte Indikatoren anregen.
- Die Indikatorenauswahl sollte folgenden Kriterien³¹ entsprechen:

Relevanz und Zielabdeckung: klarer und intuitiver Link zwischen dem Indikator und Ziel; Outputindikatoren erlauben eine bessere Einschätzung zur Zielerreichung als Inputindikatoren; "Outcomes" (Ergebnisse) bilden erste Effekte in Hinblick auf die zugrundeliegenden Ziele ab.

Begrenztheit und Umfassendheit (Scope): Die Anzahl der Indikatoren soll auf wesentlichste Aspekte der Ziele begrenzt sein und hängt damit von der Zahl der übergeordneten Ziele ab.

Akzeptanz und Glaubhaftigkeit: Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz der Indikatoren und deren Interpretation durch die wesentlichen Stakeholder.

Einfachheit, Robustheit und Vergleichbarkeit: Daten sollen ohne großen Zusatzaufwand verfügbar sein. Manipulation der Daten soll ausgeschlossen werden. Indikatoren sind bei Bedarf an sich wandelnde Bedürfnisse anzupassen. Die Daten sollen über die Jahre konsistent sein und verglichen werden können.

Gegenwärtig existiert kein durchgängiges Monitoringkonzept für alle verantwortlichen Leistungsbereiche, welche die Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts betrifft. Bezugnehmend auf die Leistungen der IÖB-Servicestelle wurde ein Set an Leistungsindikatoren definiert, welches von anfänglich 36 auf nunmehr 17 Indikatoren reduziert wurde und sich an Oberzielen (IÖB bekannter machen, IÖB-Matchings erhöhen, IÖB Volumen erhöhen) orientiert. Die von der IÖB-Servicestelle erhobenen

³⁰ Siehe u.a. Ratsempfehlung (RFTE 2005): Empfehlung des Rates für Forschung und Technologieentwicklung zum Thema Evaluierung und Monitoring von FTI-Programmen (4/2005)

³¹ Siehe Miles et.al 2006

Leistungsindikatoren sind standardisierter Teil der Fortschrittsberichte an die zuständigen Ministerien.

Die Aufgaben der Kompetenzstellen und der IÖB-Servicestelle sind weitgehend komplementär zueinander angelegt. Da die Kompetenzstellen nicht über die IÖB-Servicestelle, sondern direkt von den Ministerien koordiniert werden, sind deren Tätigkeiten und Beiträge zu den IÖB-Zielen auch nicht im Monitoring sowie den Fortschrittsberichten der IÖB-Servicestelle erfasst. Die Kompetenzstellen werden aber auch nicht separat durch ein eigenes Monitoring erfasst. Weder die sektoralen Kompetenzstellen (GSV für Mobilität, AEA für Energie, BIG für Hochbau) noch die Förderkompetenzstellen (aws, FFG) erheben Leistungsindikatoren die separat oder zusammengeführt mit den von der IÖB-Servicestelle erhobenen Indikatoren ausgewertet und diskutiert werden.

Die Beschränkung der Leistungsindikatoren auf die IÖB-Servicestelle bzw. die Ausblendung des Wirkungsbereiches (insbesondere der sektoralen) der Kompetenzstellen erlaubt lediglich einen unvollständigen Blick und schränkt eine ganzheitliche Diskussion bzw. Steuerung der intermediären Prozessketten ein.

Die von der IÖB-Servicestelle zum Status quo erfassten Indikatoren korrespondieren zwar mit den drei übergeordneten Zielen (IÖB bekannter machen, IÖB Matchings erhöhen, IÖB Volumen erhöhen) entsprechen aber nicht durchgängig den Kriterien der Relevanz, Zielabdeckung, Robustheit, Interpretierbarkeit und Akzeptanz. Eine Beurteilung und auch Weiterentwicklung der Indikatorik muss darüber hinaus vor dem Hintergrund der künftigen Prioritätensetzung erfolgen. Hier ist es absehbar, dass die weitere Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts sich noch stärker der Erhöhung der IÖB Matchings und Volumina als der IÖB Bekanntheit widmen wird.

Im Leistungsbereich des übergeordneten Zieles „IÖB bekannter machen“ verwirrt bei der Darstellung der definierten Leistungsindikatoren die Fortschreibung aus Kontaktlisten oder registrierten Nutzern oder Besuchern. Tatsächlich ist die Erfassung von Neukontakten oder auch „aktiven“ Nutzer im Bereich unterschiedlicher Zielgruppen relevant. Als Indikatoren zur Leistungsüberprüfung wurden darüber hinaus Neuansfragen von Stakeholdern, spezifische Aspekte der Nutzung der IÖB-Website, die Verteilergröße und die Klickrate des Newsletters gewählt. Die Auswertungen zeigen mit Start der Website eine Steigerung in den Nutzerzahlen, allerdings unterliegen die Nutzungszahlen Schwankungen im Zeitverlauf, so kommt es im ersten Halbjahr 2016 zu einem deutlichen Rückgang an NutzerInnen gegenüber dem Vorjahr. Die Verteilergröße scheint sich mit der Anzahl an Kontaktadressen zu decken und betrug im August 2016 2.058 Adressen. Die Zahl der von der IÖB Servicestelle organisierten oder auch bespielten Veranstaltungen ist von Interesse - Gleiches gelte für IÖB-bezogenen Veranstaltungen im Bereich der Kompetenzstellen. Darüber hinaus ist aber auch die Zahl der (angemeldeten) Besucher der Veranstaltungen von großem Interesse.

Die für die übergeordneten Ziele der Erhöhung der IÖB-Matchings und Volumina definierte Indikatoren erlauben keinen Rückschluss auf die Art der unterstützten

IÖB-Fälle (z.B. direkt – d.h. der Staat ist selbst auch der Endnutzer versus katalytisch – d.h. der Staat fungiert als Intermediär bzw. beschafft für Andere). Den EvaluatorInnen ist bewusst, dass eine entsprechende Differenzierung die Festlegung der Definitionen - Was sind „innovationsfördernde Beschaffungen“? – voraussetzen und nur dort Sinn macht, wo entsprechende Zuordnung möglich ist bzw. dokumentiert werden kann.

Die Zusammenfassung wahlloser bzw. Aufsummierung der einzelnen Indikatoren zu Ziel-Indizes (Bekanntheitsgrad IÖB, Präsenz Servicestelle etc.) ist nicht nachvollziehbar und in Hinblick auf eine Diskussion mit dem Prinzipal nicht nutzbar. Die Auswahl weniger Leitindikatoren ggf. durch Ampeldarstellungen erlauben bspw. höhere Transparenz bei besserer Erfassbarkeit.

Die angeführten Punkte schränken die Einsatzfähigkeit der erfassten Leistungsindikatoren für das laufende Monitoring und die Koordination mit dem Prinzipal ein.

8.1.2. Indikatoren zur Erfassung von Umsetzungsergebnissen und -wirkungen

Im Rahmen des IÖB Leitkonzeptes wurde ein umfassendes Indikatoren- und Benchmarking-System entwickelt, das allerdings als Maximalvariante bzw. Optionenliste verstanden wurde und, wie sich herausstellte, nicht in allen Punkten umsetzbar ist. Eine Reihe der hier in einem ersten Aufschlag eingebrachten Indikatoren/ Statistiken zur Erfassung der Entwicklung von IÖB in der österreichischen Volkswirtschaft lassen sich in der angedachten Form nicht erheben bzw. nutzen. Beispiele hierfür sind Anwendung der Konjunkturstatistik oder auch der Außenhandelsstatistik, die gegenwärtig nicht in der Lage sind, innovationsfördernde öffentliche Beschaffung adäquat zu adressieren.

Ungeachtet dessen wurden erste und wichtige Schritte einer konzeptionellen Entwicklung und empirischen Erhebung innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung gesetzt:

Im Zusammenhang mit einer von der Statistik Austria durchgeführten und BMWF, BMVIT sowie AIT begleiteten Quantifizierung (Piloterhebung) innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung in Österreich wurden wesentliche konzeptionelle Schritte gesetzt und mit nationalen Stakeholdern abgestimmt. Auch wenn die Erhebung mit der unzureichenden Vorbereitung der Community (Datenverfügbarkeit, fachliche Kenntnis, Bewusstsein) konfrontiert war, konnte ein für eine freiwillige Erhebung relativ hoher Rücklauf erreicht werden und plausible statistische Ergebnisse ermittelt werden. Abgesehen vom Entwicklungsbedarf im Bereich eines international abgestimmten Definitionsrahmens ist in absehbarer Zeit aus inhaltlichen aber auch rechtlichen Gründen nicht denkbar, dass Beschaffer oder auch Anbieter die IÖB Volumina selbstständig erfassen und periodisch melden. Aus diesem Grund ist eine (Online-) Erhebung mittelfristig kein geeignetes Instrument für eine fortlaufende Vollerhebung der IÖB-Aktivitäten in Österreich.

Die Operationalisierung des Begriffs IÖB (vor dem Hintergrund einer Differenzierung unterschiedlicher Formen innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung und der damit verbundenen Interventionsketten) ist Voraussetzung um die Entwicklungen anhand geeigneter quantitativer und v.a. qualitativen Indikatoren zu messen. Eine begleitend aus den jüngeren Erfahrungen hervorgegangene Erkenntnis ist jene, dass die konzeptionellen sowie auch methodischen Grundlagen der Erhebung noch unzureichend wären, um ein etwaiges quantitatives Politikziel adäquat zu messen.

In Reaktion darauf wurden von ministerieller Seite erste Schritte in Richtung der Nutzung öffentlicher Vergabeportale für die Erfassung gesetzt. Sofern die Abstimmung eines gemeinsamen Erhebungsrahmens sowie die Einbindung aller relevanten Vergabeportale in Österreich gelingen, ist auf diesem Weg eine laufende Erfassung der in Österreich realisierten innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung vorstellbar, die ohne eine zusätzliche schriftliche Befragung auskommt.

8.1.3. Das laufende Berichtswesen und die Dokumentation

Die Arbeit der IÖB Servicestelle sowie der Kompetenz- und Kontaktstellen werden im Rahmen laufender Berichte dokumentiert, den zuständigen Ministerien zur Verfügung gestellt und in größeren Abständen auch im Rahmen des IÖB-Beirats präsentiert bzw. diskutiert. Die Fortschrittsberichte der IÖB Servicestelle nehmen direkt auf den Auftrag der Servicestelle Bezug und strukturieren sich entlang der sechs Leistungskomponenten des Auftrags.

Darüber hinaus werden IÖB Jahresberichte zusammengefasst, die allerdings weniger dem laufenden Monitoring, sondern der Kommunikation nach außen dienen.

Anknüpfend an die umfassende Dokumentation auf der Outputebene erfolgten durch AIT und Jakubitz ergänzende externe Erhebungen (Assessments) die sich etwas stärker auf die Outcome-Ebene beziehen.

In Summe ergibt sich verteilt auf unterschiedliche Formate eine umfassende Dokumentation. Eine wesentliche Herausforderung besteht in der Zusammenführung der erarbeiteten Materialien.

8.1.4. Internationaler Austausch

Das BMDW (vormals BMWFV) sowie auch die Statistik Austria hat sich laufend in die Entwicklung eines gemeinsamen Definitionsrahmens auf europäischer / OECD-Ebene eingebracht. Eine wesentliche Herausforderung besteht darin, dass die Innovationsstatistik eine subjektorientierte Perspektive innovierender Unternehmen/Institutionen einnimmt, eine sinnvolle Erfassung von Vergabe allerdings nur projektbezogen (objektorientiert) erfolgen kann. Zum Status quo hat sich europaweit weder ein einheitlicher Definitionsrahmen noch eine einheitliche Indikatorik oder eine einheitliche Erfassungsmethodik etabliert.

Österreich (in Vertretung durch die beiden Ressorts) nimmt an der von der Europäischen Kommission unterstützten Mutual Learning Exercise (MLE) zu „Innovation related public procurement“ teil, die sich der Entwicklung eines strategischen Rahmens sowie dem internationalen Erfahrungsaustausch verschrieben hat. Die Sichtbarkeit Österreichs in den einschlägigen OECD und EU Gremien ist sehr hoch.

8.1.5. Good Practice auf der Projektebene

Die Projektdatenbank und Sammlung von Good Practice wird im Rahmen der Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts dem laufenden Monitoring zugeordnet. Ungeachtet der durchaus ansprechenden Präsentation im Web und des durchaus wertvollen Beitrags, den die Vermittlung von Erfahrungsbeispielen für die Sichtbarkeit und Anregung von IÖB und Wissensvermittlung leisten kann, ist das Instrument nicht auf eine Monitoringaufgabe im engeren Sinn ausgerichtet.

Die Beispiele werden nicht im Rahmen einer systematischen (und möglichst vollständigen) Erfassung der von der Servicestelle oder den Kontakt- bzw. Kompetenzstellen intensiv betreuten Projekte zusammengetragen. Vielmehr ist die Erfassung und Präsentation einzelner Projekte der redaktionellen Arbeit und Motivierung durch die Ressorts und die IÖB-Servicestelle geschuldet, die auf unterschiedlichen Wegen von den angesprochenen Projekten Notiz nimmt.

Die Projektdatenbank erfüllt aufgrund der ansprechenden und übersichtlichen Präsentation jedenfalls den Anspruch, die Sichtbarkeit von IÖB in unterschiedlichen Anwendungsfeldern zu erhöhen und praktische Anregungen zu liefern.

8.2. Weiterentwicklung

Im nationalen europäischen Umfeld wurden von einzelnen Ländern erste und unterschiedliche Versuche unternommen, die Politikentwicklung durch Monitoring- und Evaluationsaktivitäten zu begleiten. Gegenwärtig lässt sich davon keine Best Practice für Österreich ableiten. Die Entwicklung der internationalen Diskussion deutet klar darauf hin, dass innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (nach unter-

schiedlichen Formen) zunehmend differenzierter aber auch als integrativer Bestandteil einer umfassenden nachfrageorientierten Innovationspolitik verstanden wird. Neben der Konzeption und Umsetzung konkreter Maßnahmen müssen auch die methodischen und analytischen Grundlagen politikbegleitenden Monitorings mittelfristig darauf reagieren.

In Hinblick auf die Weiterentwicklung des umsetzungsbegleitenden Monitorings zum IÖB-Leitkonzept lassen sich dennoch folgende Anregungen und Empfehlungen abgeben:

Die bisher erfolgte Unterstützung einer Weiterentwicklung eines abgestimmten Definitionsrahmens auf EU und OECD-Ebene, sowie auch der Erfahrungsaustausch im Rahmen der von der Europäischen Kommission unterstützten Mutual Learning Exercise (MLE) bildet eine wichtige Referenz für die Weiterentwicklung des Definitions- und Rechtsrahmens auf der nationalen Ebene.

In Hinblick auf den Anteil innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung am gesamten Beschaffungsvolumen wirft das aktuelle Regierungsprogramm bezugnehmend auf die zentralen öffentlichen Auftraggeber (auf der Bundesebene) einen Zielwert von 2 % auf. Dieser liegt im Korridor der im Rahmen des Leitkonzepts aufgeführten 1 bis 3 %. Auch in anderen Ländern (bspw. Frankreich oder Niederlande) wurden entsprechende Ziele veröffentlicht. Das quantitative Ziel hat wichtige Signalfunktion. Allerdings ist nicht klar, wie dieser Anteil definiert werden soll, was genau innovationsfördernde Beschaffung darstellt. Der Grad der Ambitioniertheit des Ziels ist demnach sehr stark abhängig von der Definition von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung und ihrer eindeutigen Messung im Rahmen einer besseren Erfassung der Beschaffung generell.

Die EvaluatorInnen empfehlen dementsprechend zurzeit die Festlegung eines quantitativen Umsetzungsziels nur für jene beschaffenden Organisationen, die über entsprechende Informationen verfügen (können) und nicht für die gesamte öffentliche Beschaffung. Um eine quantitative Vorgabe flächendeckend umsetzen zu können, sind folgende Schritte zu empfehlen:

- eine klarere Differenzierung und Definition unterschiedlicher Formen/Typen innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung
- die Vorbereitung einer systematischen Erfassung von IÖB über Vergabeplattformen und standardisierte Dokumentationsinstrumente anknüpfend an den Vergabefall (Objekt). Dazu könnte die verpflichtende Erfassung über die gemäß dem Entwurf des neuen BVergG zu erfassenden Kerndaten über öffentliche Beschaffungen dienen. Der in Estland angewandte Ansatz einer einheitlichen, obligatorisch zu nutzenden Vergabeplattform ist in Österreich nicht umsetzbar.
- Den Aufbau eines Registers öffentlicher Vergabestellen (Kriterium Rechnungshofprüfungspflicht)

- Die Quantifizierung und Festlegung eines Politikzieles für ganz Österreich kann aufbauend auf diesen Schritten erfolgen.

Die empirisch erfolgreiche Piloterhebung hat gezeigt, dass auch direkte Befragungen in größeren Abständen zur Erfassung von Strategien, Umsetzungsfortschritten, Strukturen, Erfahrungen, Herausforderungen, und Beobachtung von Verhalten(sänderungen) aus der Perspektive der Beschaffer den Beispielen in Schweden und den Niederlanden folgend umsetzbar sind. Ergänzend können unter anderem Zusatzfragen im Rahmen der nationalen Umsetzung der europäischen Innovationserhebung genutzt werden, um zusätzliche Erkenntnisse aus der Perspektive der Innovatoren und Supplier zu gewinnen.

Mit der Erfassung von Leistungsindikatoren in Ergänzung laufender Fortschrittsberichte durch die Servicestelle aber auch die Berichte der Kompetenz- und Kontaktstellen wurden erste Schritte in Richtung eines prozessbegleitenden Monitorings anknüpfend an die Zielsetzungen des Leitkonzepts gesetzt. Mit Blick auf die weitere Steuerung und Abstimmung komplementärer Aktivitäten und Akteure wird allerdings die Weiterentwicklung der Leistungsindikatorik in folgenden Punkten empfohlen:

Zunächst wird die Überarbeitung der Indikatoren und Darstellungsform nach den Kriterien der Relevanz, Zielabdeckung, Robustheit, Interpretierbarkeit und Akzeptanz empfohlen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Zielprioritäten stärker in Richtung erfolgreicher Matchings und realisierter Beschaffungsvorgänge bzw. -volumina verlagern werden. Dazu wird eine differenzierte Erfassung unterschiedlicher Formen der Beschaffung (z.B. direkte und katalytische Beschaffung) von Innovationen empfohlen. Der Nutzen einer solchen Ausdifferenzierung läge etwa in der Möglichkeit, ungenutztes Potenzial für IÖB besser zu verstehen und entsprechend aktiv zu adressieren.

Im Interesse einer vollständigen Betrachtung und Abstimmung der relevanten Prozesse wird die Einbindung der Kompetenzstellen (insbesondere auch der sektoralen Kompetenzstellen) in eine weiterentwickelte Erfassung von Leistungsindikatoren aber auch eine kohärente laufende Berichterstattung empfohlen.

Die Sammlung und Dokumentation von Praxisbeispielen, wie sie auch im Rahmen der Projektdatenbank präsentiert werden, leistet einen sinnvollen Beitrag zur Sichtbarkeit bzw. anschaulichen Vermittlung sowie zur Inspiration von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung. Gleichzeitig können die in der derzeitigen Form gesammelten Beispiele weder einen Beitrag zum Monitoring, zu einem Benchmarking im engeren Sinn noch zur Wirkungsmessung im engeren Sinn leisten. Die Fortführung der Projektdatenbank ist ungeachtet dessen von Bedeutung und mit den oben angeführten Zielen begründbar.

Neben der Weiterentwicklung des prozessbegleitenden Monitorings, der Weiterentwicklung der Grundlagen für die differenzierte Erfassung realisierter Beschaffungen von Innovationen wird empfohlen, erste Schritte in Richtung einer tiefergehenden wirkungsorientierten Analyse von Beschaffungsbeispielen in unterschiedlichen An-

wendungsfeldern zu unternehmen. Wesentliche Ziele sollten die differenzierte Erfassung von Wirkungen, die Aufarbeitung von Lernerfahrungen aber auch die Sensibilisierung für unterschiedliche kontextuelle Rahmen sein. Eine differenzierte Erfassung der Wirkungsweise von innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung ist dabei nicht als Element eines laufenden Monitorings, sondern als anlassbezogenes Evaluationsvorhaben zu verstehen. Folgende Punkte sind dabei zu berücksichtigen:

Bei der Darstellung der Wirkungsweise sind unterschiedliche Formen und Ziele innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung zu berücksichtigen. Es ist relevant, ob eine Entwicklung auf Anforderung des Beschaffers erfolgt, der Beschaffer als Früh- oder Erstanwender auftritt oder einfach bereits am Markt etablierte Innovationen erstmals für die eigene Organisation erwirbt, aber damit ggf. zur Diffusion wichtiger Innovation beiträgt. Darüber hinaus spielen unterschiedliche kontextuelle Rahmenbedingungen, wie sie unter anderem durch die drei sektoralen Kompetenzstellen repräsentiert werden, eine große Rolle. Die Wirkungserwartungen auf der Ebene der innovierenden Unternehmen sowie Hochschulen bzw. Forschungseinrichtungen, Nutzern oder auch der Innovationsfamilien (Gruppe assoziierter Innovationen bzw. Produkte) sind sehr unterschiedlich.

Impactmessung kann auf der Basis von theoriebasierten Fallstudien oder kontrafaktischen statistischen Analysen erfolgen. Kontrafaktische Analysen nehmen eine subjektorientierte Betrachtung ein und können lediglich eingeschränkte Wirkungsdimensionen betrachten. Sie sind daher für eine tiefergehende Betrachtung der Wirkungsweise von Maßnahmen wenig geeignet. Eine Betrachtung, die sich weniger am Innovationssubjekt, sondern am Innovationsobjekt (Beschaffungsprojekt) orientiert, kann relevante kontextuelle Rahmenbedingungen (Sektor/ Technologie, Markt) sowie unterschiedliche gesellschaftliche Zielgruppen bzw. Stakeholder flexibler einbeziehen.

Die Contribution Analysis (CA) von Mayne³² ist ein Beispiel für einen analytischen Zugang, der in einem mehrstufigen, iterativen Bewertungsprozess die Erfassung komplexerer Wirkungszusammenhänge erlaubt. Wesentliche Schritte sind:

- Beschreibung der Ursache-Wirkungszusammenhänge für die konkrete Intervention
- Ableitung einer „Theorie der Veränderung“ und Ableitung einer „Contribution Story“ die sich erste Evidenz zum Beleg der Zusammenhänge (u.a. aus Monitoringdaten) knüpft
- In einem weiteren Schritt erfolgt eine gezielte Datenerhebung: Wesentliches Element sind Fallstudien, die eine systemorientierte und objektorientierte sowie eine subjektorientierte Betrachtung erlauben

³² Mayne, J. (2011) Contribution Analysis: Addressing Cause and Effect in Evaluating the Complex

- Auf Basis der Empirie erfolgt eine Anpassung der „Contribution Story“, d.h. der Darstellung der Wirkungsweise unter Berücksichtigung positiver und ggf. auch negativer Wirkungen.

Es wird daher empfohlen, für die derzeit priorisierten Kompetenzfelder eine begrenzte Anzahl pilothafter Fallanalysen vorzunehmen, die dem besseren Verständnis der Wirkungsweise unterschiedlicher Formen innovativer bzw. innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung sowie der Lernerfahrung der aktuell eingesetzten Unterstützungsmechanismen dienen. Dabei bieten sich Fälle an, die bereits durch die IÖB-Servicestelle bzw. Kompetenzstellen begleitet wurden und einen Abschluss gefunden haben.

8.3. Zwischenfazit

Im Rahmen des IÖB-Leitkonzepts nimmt das begleitende Monitoring einen hohen Stellenwert ein. Der vorgeschlagene Ansatz wurde als Maximalvariante verstanden und war auch in einigen Punkten nicht umsetzbar. Ungeachtet dessen wurde den unter dem Begriff Monitoring und Benchmarking subsummierten Tätigkeiten relativ große Aufmerksamkeit gewidmet. Unterstützt durch das AIT und streckenweise auch durch die Statistik Austria haben sich die beiden federführenden Ministerien in den internationalen Austausch im Bereich der Indikatorik sowie Umsetzungserfahrungen eingebracht.

Darüber hinaus wurde mit Hilfe der Statistik Austria eine Piloterhebung online durchgeführt, die sich unter anderem zum Ziel gesetzt hat, den Anteil des IÖB Beschaffungsvolumens in Österreich zu erfassen. Wenngleich der Ansatz in Hinblick auf eine Vollerhebung der relevanten Volumina seine Grenzen gezeigt hat, war er empirisch ob der relativ hohen RespondentInnenbeteiligung ein Erfolg. Mit dem Ziel einer Vollerhebung werden mittlerweile in Abhängigkeit vom Commitment vielversprechende, alternative Wege der Erfassung über Vergabeplattformen geprüft und abgestimmt.

Darüber hinaus wurde ein Berichtswesen sowie im Fall der IÖB-Servicestelle auch eine ergänzende Leistungsindikatorik entwickelt, die jeweils der direkten Information der federführenden Ministerien sowie des IÖB-Beirates dienen sollen. Bezugnehmend auf dieses prozessbegleitende Berichtswesen und Monitoring lassen sich allerdings noch Anknüpfungspunkte für einzelne Weiterentwicklungen sowie eine durchgängige Umsetzung für alle Kernpartner (IÖB-Servicestelle, Kompetenzstellen etc.) feststellen.

Durchwegs ansprechend präsentiert werden im Rahmen einer von der IÖB-Servicestelle bespielten Projektdatenbank Praxisbeispiele zusammengetragen, die in der dargestellten Form jedenfalls der Bewusstseinsbildung und Inspiration von IÖB in unterschiedlichen Anwendungsbereichen dienen können. Ein Einsatz der Datenbank im engeren Sinne des Monitoring-Begriffs aber auch des Benchmarking-Begriffs ist allerdings auszuschließen.

Davon ausgehend ergeben sich in Zukunft noch Spielräume für die Entwicklung konkreter Ansätze, die Wirkungsweise von IÖB in unterschiedlichen Anwendungskontexten zu erfassen.

9. Benchmarking und internationaler Vergleich

Folgte die strategische Ausrichtung öffentlicher Beschaffungssysteme früher eher haushaltspolitischen Interessen, findet sie in den letzten Jahren mehr und mehr Eingang in das wirtschafts- und innovations- aber auch umwelt- und sozialpolitische Instrumentarium. Dabei ist dieses Instrument durchaus sehr wirkmächtig, wenn berücksichtigt wird, dass der Anteil der öffentlichen Beschaffungsvolumina in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sich auf etwa 13 % des europäischen Bruttoinlandsproduktes beläuft³³.

Die OECD geht daher davon aus, dass bereits gut 80 % der EU-Staaten die Beschaffung von Innovationen unterstützen. Dafür kommen unterschiedliche Maßnahmen, nach wie vor zumeist politische Instrumente, Verordnungen oder Rechtsinstrumente, zum Einsatz. Andere Staaten entwickelten umfassende Programme, z.B. zur intelligenten Beschaffung im Allgemeinen oder zu Forschung und Entwicklung (F&E), gefolgt von Finanzinstrumenten, wie z.B. Finanzierungen für die Beschaffung von Innovationen. In jedem zweiten Land lassen sich aus dieser Entwicklung bereits erste positive Effekte beobachten: verbesserte Effektivität dank besserer Produkte und Dienstleistungen und/oder gesteigerte Nutzerzufriedenheit infolge der Nutzung der Beschaffung für Innovationen. Auch zeigen sich erfreuliche Entwicklungen hinsichtlich der Kombination mit anderen politischen Zielstellungen, insb. hinsichtlich der Unterstützung von KMU oder bei der Erreichung von umweltpolitischen Zielen³⁴.

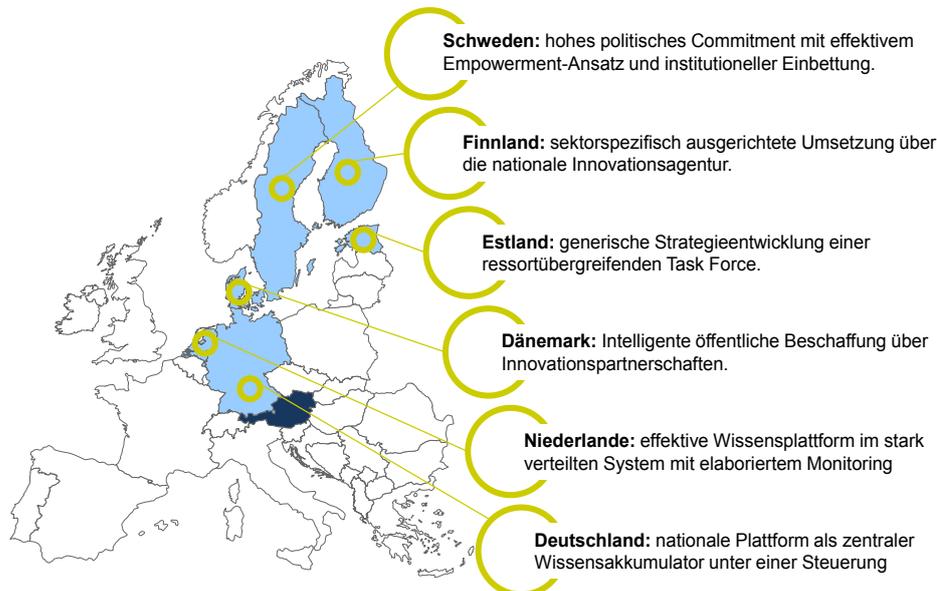
Mit der Implementierung von Rahmenbedingungen und Systemen der Beschaffung von Innovationen war für alle Länder eine Reihe von Herausforderungen verknüpft. Insbesondere die Sensibilisierung der Beschaffungsstellen für dieses Thema mit Blick auf die Risikoaversion auf Seiten der beschaffenden wie anbietenden Akteure und das Management der Beschaffungsprozesse waren zentrale Herausforderungen. Hierfür bedurfte es den Aufbau von kompetentem Personal bzw. die verstärkte Schulung vorhandener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ebenso bedurfte es größerer administrativer und technischer Kapazitäten für die Umsetzung der Systeme³⁴.

Für die hier vorgenommene vergleichende Einordnung der IÖB in Österreich wurden die Systeme der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung Schwedens, Finnlands, Estlands, Dänemarks, der Niederlande und Deutschlands analysiert und ihre jeweiligen Stärken herausgearbeitet (siehe folgende Abbildung). Aus diesem Vergleich lassen sich ggfs. Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der IÖB in Österreich gewinnen als auch Lösungswege für bestehende Herausforderungen erkennen.

³³ Daten beziehen sich auf 2015 und "total general government expenditures on works, goods, and services (excluding utilities) as % of GDP", vgl. DG GROW 2016

³⁴ OECD 2017a

Abbildung 7 Ausgewählte Staaten und die zentralen Aspekte der nationalen Beschaffungsstrategien für eine mögliche Übertragung auf IÖB in Österreich



Quelle: iit in Anlehnung an OECD 2017a

9.1. Strategische Einbettung

Das IÖB-Leitkonzept wurde 2012 als Folgemaßnahme zur Österreichischen Strategie für Forschung, Technologie und Innovation (FTI-Strategie 2011) entwickelt. Dabei ist das Instrument der IÖB als Hebel eingebracht worden, um das Kernziel der FTI-Strategie zu erreichen, eine "systemische, moderne Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik", zu erreichen. Dazu ist das Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung auch mit anderen Politikbereichen verknüpft, z.B. mit der Bildungs- und Wettbewerbspolitik³⁵ und relevante österreichische Stakeholder (ca. 100) wurden beteiligt. Verantwortlich für den Strategieprozess sowie für die Umsetzung der IÖB ist das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) gemeinsam mit dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW), unterstützt durch die Bundesbeschaffungsgesellschaft (BBG) und das Österreichische Technologieinstitut (AIT).³⁶

Die Evaluierung zeigt auf (siehe Kapitel 4.1), dass das IÖB-Leitkonzept grundsätzlich einen politischen Rückhalt besitzt, der sich insbesondere aus den beiden Ministerratsvorträgen zur Entwicklung und Umsetzung des Leitkonzepts ergab. Zudem ist das IÖB-Leitkonzept fest in sämtlichen relevanten (innovations-) politischen Strategien und im Regierungsprogramm eingebunden. Faktisch, dies zeigt die Evaluierung auch auf, ist der politische Rückhalt bislang aber nicht in der erforderlichen Breite vorhanden. Darüber hinaus (siehe Kapitel 4.1.2) wurde die Umsetzung sehr stark

³⁵ OECD 2017a; OECD 2017b

³⁶ BMWFJ/ BMVIT (2012)

mit einer Servicestelle sowie durch die Abstimmung über die entsprechend relevanten Stellen in Österreich institutionalisiert.

Insofern ist für die IÖB eine durchaus starke strategische Einbettung im österreichischen Innovationssystem gegeben. Strukturell ähnelt die österreichische IÖB damit auch anderen europäischen Ansätzen, es lassen sich aber vor allem mit Blick auf die Ansätze in Schweden, Dänemark und Estland gegebenenfalls Lernimpulse für Österreich generieren.

- So ist das schwedische Beispiel insbesondere angesichts des ausgesprochen großen politischen Commitment und der effektiven institutionellen Struktur mit großen Kapazitäten ein gutes Praxisbeispiel.
- Dänemarks konsequente Fokussierung gesellschaftliche Bedarfswelder und der Einsatz von Partnerschaftsmodellen, die auch in Österreich zum Tragen kommen, sind gerade mit Blick auf die jeweilige Intensität durchaus beispielhaft.
- Darüber hinaus ist der aktuelle Ausprägungsprozess einer innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung in Estland ein interessantes Beispiel dafür, wie sich generische Strategieprozesse zur Weiterentwicklung des IÖB-Leitkonzepts gestalten könnten.

9.1.1. Good Practices

Schweden – Hohes politisches Commitment mit effektiver Strategieeinbettung

Schwedens öffentliches innovatives Beschaffungswesen zeichnet sich durch eine hohe Leistungsfähigkeit aus. Ursächlich ist ein recht starkes politisches Commitment, basierend auf einem sehr langfristigen und intensiven Strategieprozess. Zudem besteht durch eine stark institutionalisierte Kooperation relevanter Agenturen eine effektive Governancestruktur, die für große Kapazitäten der zentralen Beschaffungsorganisationen und eine hohe Effizienz der Beschwerde- und Überprüfungssysteme sorgt³⁷.

Zugleich sorgt die Regierung für eine kontinuierliche Verbesserung des Systems. Dafür werden unter anderem Maßnahmen zur Stärkung des Know-hows in Fragen des öffentlichen Auftragswesens umgesetzt. Dies zeitigte in den letzten Jahren signifikante Erfolge und machte Schweden aus Sicht vieler Beobachter zu einem der Vorreiter in der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung³⁸.

So beschloss die Regierung im Juni 2016 die Verabschiedung einer nationalen Strategie für das öffentliche Beschaffungswesen und schuf entsprechende rechtliche

³⁷ COM 2017a

³⁸ COM 2017a

Grundlagen³⁹. Die Beschaffungsstrategie ist unmittelbar an die schwedische Innovationsstrategie (2012/2015)⁴⁰ und in die nationale Strategie für das öffentliche Beschaffungswesen (2016)⁴¹ eingebettet. Auch werden Elemente der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung in anderen Strategien, wie etwa in der „Smart Industry“-Strategie, berücksichtigt⁴².

Die Strategie zur innovativen öffentlichen Beschaffung richtet sich ausschließlich an Regierungsstellen. Da regionale und lokale öffentliche Akteure in Schweden weitgehend unabhängig agieren können, wird eine strategische Einbindung, aber auch Sensibilisierung über Leitlinien für die Beschaffung von Innovationen für beschaffende Behörden und Zulieferer auf regionaler und lokaler Ebene angesteuert.

- Zum einen gelingt es hierüber, die regionalen Akteure für den Einsatz einer innovativen öffentlichen Beschaffung zu ermutigen und zu ertüchtigen. Dies führte bereits dazu, dass einige Regionen, Landkreise und größere Gemeinden die Beschaffung von Innovationen in ihre Strategien für Innovation und öffentliches Beschaffungswesen eingebunden haben⁴³.
- Zum anderen können so öffentliche Auftraggeber mit ggfs. zu kleinen Beschaffungsvolumina zusammengebracht werden, um relevantere Auftragsgrößen zu realisieren. Dafür werden über zentrale Maßnahmen Koordinierungen ähnlicher Nachfragen in getrennten Organisationen angestoßen (z.B. durch Käufergruppen, wie die schwedische Energieagentur).⁴⁴

Schließlich richtet sich die schwedische Strategie gezielt an kleinere und mittlere Unternehmen und will diese darin unterstützen, den Zugang zu öffentlichen Aufträgen zu vereinfachen. Das betrifft insbesondere den Abbau von bürokratischen Hürden. Seit Mitte der 2000er Jahre wurde die Beteiligung von KMU an innovationsfördernden öffentlichen Ausschreibungen durch Anpassung der Vergabekriterien gezielt gestärkt.⁴⁵ Ausgehend von einem sehr geringen Niveau der Beteiligung von KMU, konnte nunmehr eine größere Beteiligung erreicht werden.⁴⁶

³⁹ Konkurrensverket 2016

⁴⁰ Regierungskansliet 2012/2015

⁴¹ Regierungskansliet 2016a

⁴² Regierungskansliet 2016b, COM 2017b

⁴³ COM 2017b, OECD 2017h

⁴⁴ Regierungskansliet 2016a

⁴⁵ Regierungskansliet 2016a

⁴⁶ Pranvera/ Këllezi 2014; COM 2017a, PwC (2014): SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU, URL: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/15459>

Zentraler Lernpunkt:

Schwedens System der innovativen öffentlichen Beschaffung wird insbesondere durch ein starkes politisches Commitment getragen, basierend auf der Einsicht, welche Hebelwirkung ein solches System im Kontext der gesamten Innovationspolitik besitzt. Dadurch wurden umfassende Kapazitäten und leistungsfähige Rechtsgrundlagen geschaffen, die eine Durchsetzung des IÖB-Ansatzes ermöglichen. Insbesondere gelang es so auch, die sonst sehr unabhängig agierenden dezentralen Beschaffungsstellen in die Umsetzung stärker einbeziehen und dort ebenfalls ein Commitment zu erzeugen. Darüber hinaus setzt die schwedische Regierung auf einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess. So soll nachhaltig die Innovativität des Gesamtsystems aufrechterhalten werden.

Dänemark – Verknüpfung von intelligenter, handlungsbedarfsorientierter öffentlicher Beschaffung mit Innovationspartnerschaften

In Dänemark haben nachfrageorientierte Ansätze in der letzten Innovationsstrategie (2012) eine noch wichtigere Rolle eingenommen. Bis vor wenigen Jahren galt das politische Interesse in Dänemark vor allem einer sehr effizienten Beschaffung, die nach Möglichkeit große Skaleneffekte erzielt und darüber hinaus niedrigere Beschaffungsaufwände generiert.

Die Strategie der innovativen öffentlichen Beschaffung ist Teil der nationalen Beschaffungsstrategie und wurde im Oktober 2013 als "Strategie für ein intelligentes öffentliches Beschaffungswesen" mit folgenden Zielen gestartet⁴⁷:

- Sicherstellung der Effizienz des öffentlichen Sektors (z.B. niedrige Preise und Transaktionskosten)
- Entwicklung innovativer und qualitativ hochwertiger Lösungen (z.B. durch Unterstützung unreifer Märkte, klarere und flexiblere Öffentlichkeitsarbeit, etc.
- Unterstützung von Nachhaltigkeit und ökologischem Wachstum (z.B. durch den verstärkten Einsatz von Umweltzielen und Sozialklauseln).

Dabei verfolgt die Strategie sieben Leitprinzipien⁴⁸:

- Sicherstellung ausreichender Kompetenzen und einer adäquaten, bedarfsorientierten strategischen Ausrichtung, um Synergie- und Skaleneffekte freizusetzen.
- Sicherung eines effektiven Dialoges und Austausches, um Marktkenntnisse und Bedarfslage kontinuierlich zu beobachten und den Wettbewerb zu fördern.

⁴⁷ OECD 2017a; OECD 2017c

⁴⁸ OECD 2017c

- Sicherung stets situationskonformer Ausschreibungsformen, um die Total Costs of Ownership zu reduzieren
- Verwendung bzw. Definition funktionaler Anforderungen, um technologieoffen Innovationen und die Entwicklung effizienterer Lösungen zu unterstützen.
- Berücksichtigung der Total Costs of Ownership, um effizientere Ressourcen zu nutzen.
- Förderung umweltfreundlicher bzw. nachhaltiger Lösungen durch entsprechende energie- und umwelttechnische Anforderungen.
- Überwachung von Verträgen, um sicherzustellen, dass potenzielle Vorteile intelligenter öffentlicher Aufträge realisiert werden.

Dies änderte sich sehr deutlich mit der neuen dänischen Innovationsstrategie. Sehr stark entlang von gesellschaftlichen Handlungsbedarfen orientiert, sollten F&E-Investitionen nun gezielt in jene Bereiche eingebracht werden, in denen neben entsprechenden sozialen Erträgen auch die Innovationspotenziale ausgeschöpft werden können.⁴⁹ Hierüber will man erreichen, dass Investitionen in Wissen und Bildung direkt in konkrete Lösungen und Produkte eingebracht werden, um die Innovationsfähigkeit nachhaltig zu stärken. Dafür sieht die Strategie 27 Maßnahmen vor, die darauf abzielen, die Auswirkungen der öffentlichen Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation auf Wachstum und Beschäftigung zu erhöhen. Einige der politischen Initiativen betreffen die öffentliche Beschaffung von Innovationen⁵⁰:

- Umstrukturierung des Business Innovation Fund in einen Market Development Fund. Dieser soll u.a. die öffentliche Hand dabei unterstützen, über seine Beschaffungsprozesse die Entwicklung innovativer Unternehmenslösungen zu fördern (Initiative Nr. 2),
- Etablierung von "INNO+", einer professionellen Basis für die Priorisierung der Innovationspolitik (Initiative Nr. 4)
- Etablierung eines Modells für gesellschaftliche Innovationspartnerschaften (Initiative Nr. 5)
- Initiierung von Pilot-Innovationspartnerschaften im Jahr 2013 (Initiative Nr. 6)

Entlang dieser Initiativen wurde vor allem eine größere Verbindlichkeit im Beschaffungsvorgang aufgebaut. Dazu werden gezielt neue Formen der Zusammenarbeit und Partnerschaften zwischen Beschaffern und Lieferanten gefördert. Zudem wurden die konkreten gesellschaftlichen Herausforderungsbereiche identifiziert, in denen Dänemark kurz- bis mittelfristig relevante innovationspolitische Potenziale ausschöpfen könnte, und als Grundlage für die Beschaffungsstrategie definiert. Diese

⁴⁹ Rolfstam/ Petersen 2014

⁵⁰ UFM 2012, OECD 2017c

Bereiche werden im INNO+-Katalog (Teil der Innovationsstrategie) beschrieben.⁵¹ Hierfür nimmt die öffentliche Beschaffung eine entsprechend bedeutende Rolle ein. Zum einen, indem Beschaffer effizienter, zum anderen, indem diese entsprechend der Vorgaben von Inno+ gezielt in den dort priorisierten Bereichen beschaffen.⁵²

Diese so priorisierte öffentliche Beschaffung fordert im Beschaffungsvorgang zur Einreichung neuer Lösungen für die festgelegten Prioritäten auf und realisiert nach der Auswahl auch den Kauf der entwickelten neuen Lösungen. Durch – die auch in Österreich und anderen Staaten bekannten – Innovationspartnerschaften wird wiederum gewährleistet, dass die relevanten Akteure (Forscher, Entwickler als auch Nutzer und öffentlicher Sektor) hinreichend in den gesamten Beschaffungsprozess einbezogen werden.⁵³

Zum Einsatz kommen dafür vorkommerzielle Auftragsvergabe, funktionale Anforderungen und öffentlich-private Innovationspartnerschaften, die durch die formalisierte Innovationspartnerschaft OPI (offentlig-privat innovationspartnerskab) ergänzt werden⁵⁴. Derlei Innovationspartnerschaften werden indes auch in anderen Systemen in Europa eingesetzt, u.a. auch in Österreich.

Zentraler Lernpunkt:

Wie auch in Schweden profitiert das System der innovativen öffentlichen Beschaffung in **Dänemark** davon, dass die Politik in ihr einen wichtigen innovationspolitischen Hebel sieht. Entsprechend wurde ein ganzheitlicher Ansatz gewählt, um in einem breiten Policy-Mix sowohl die relevanten Beschaffungsfelder als auch Akteursgruppen möglichst vollständig zu adressieren. Durch die Konzentration auf konkrete gesellschaftliche Bedarfswesen unterstützt das innovative öffentliche Beschaffungswesen gezielt Forschung, Entwicklung und Innovation in diesen Bereichen und leistet dadurch Beiträge zur Ausschöpfung relevanter Innovationspotenziale. Durch die etablierten Partnerschaftsformate wird effektiv und nachhaltig abgesichert, dass nicht nur die relevanten Akteure eingebunden sind, sondern, dass die Lösungen bedarfsgerecht entwickelt werden.

Estland – Generische Strategieentwicklung einer ressortübergreifenden Task Force

In Estland sind Elemente einer innovativen öffentlichen Beschaffung sowohl in die F&E-politisch motivierte Strategie "Knowledge based Estonia 2014-2020"⁵⁵ als auch in die überwiegend wirtschaftspolitisch motivierte "Estonian Entrepreneurship

⁵¹ UFM 2013

⁵² KFST 2015

⁵³ KFST 2015

⁵⁴ KFST o.J., OECD 2017a; OECD 2017c

⁵⁵ Riigikogu 2014

Growth Strategy 2014-2020" eingebunden.⁵⁶ Hintergrund ist, dass sowohl das Ministerium für Wirtschaft und Kommunikation als auch das Ministerium für Bildung und Forschung diese Strategien losgelöst voneinander entwickelt haben⁵⁷. Dies führte dazu, dass das Land bislang (noch) keinen einheitlichen strategischen Rahmen für die Beschaffung von Innovationen entwickelt hat⁵⁸.

Vor diesem Hintergrund ist aber der Prozess Estlands auf den Weg zu einer einheitlichen Strategie für die Weiterentwicklung der IÖB in Österreich ggfs. interessant. So plant man, in einem eigenständigen Aktionsplan mehrere Instrumente zu entwickeln, die zusammen ein Bündel koordinierter Aktivitäten zum Aufbau des öffentlichen Systems der Beschaffung von Innovationen bilden. Hierzu haben das Ministerium für Wirtschaft und Kommunikation und Enterprise Estonia bereits Anleitungen für Beschaffer entwickelt. Der Leitfaden ergänzt das Vergaberecht. Die Innovation-Agentur „Enterprise Estonia“ hat zudem Unterstützungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen sowie Schulungen entwickelt, um die Akzeptanz der Beschaffung für Innovationen zu fördern. Sie sollen aber auch dazu beitragen, den Rechtsrahmen anzupassen, Risiken für und damit die Risikoaversion der Beschaffer abzubauen, bessere Steuerung der Beschaffungsprozesse zu etablieren, Know-how aufzubauen, Wissen stärker auszutauschen und eine bessere Marktbeobachtung zu entwickeln sowie einen konsolidierten, systematischen Ansatz der öffentlichen, Beschaffung von Innovationen aufzubauen.⁵⁹ Vor diesem Hintergrund entstanden bis heute auch eine Reihe von Initiativen im Rahmen der Strategie "public sector as smart customer". Hierzu zählen u.a. ein Handbuch zur Innovationsbeschaffung und ein Förderprogramm, das estnische öffentliche Beschaffer bei der Vorbereitung und Verwaltung von Innovationsbeschaffungen kofinanziert. Im Zuge der strategischen und operativen Ausprägung des Systems der innovativen öffentlichen Beschaffung erfolgt auch eine rege Diskussion über das Monitoring und die Evaluation des Systems. Dank der stark digitalisierten Verwaltung kann mit Hilfe der Plattform e-Estonia ein sehr leistungsstarkes Monitoring etabliert werden.⁶⁰

Besonders interessant mit Blick auf die österreichischen Herausforderungen, die die Evaluierung u.a. in Kapitel 4.1.3 aufzeigt, ist die Einrichtung einer horizontalen Public Sector Innovation Task Force durch das Ministerium für Wirtschaft und Kommunikation, der VertreterInnen unterschiedlicher Ministerien und anderer relevanter Institutionen angehören.⁶¹

⁵⁶ MKM 2013

⁵⁷ OECD 2017a

⁵⁸ OECD 2017d; COM 2017b

⁵⁹ COM 2017b, OECD 2017d

⁶⁰ MKM o.J.; COM 2017c

⁶¹ Hierzu zählen die Ministerien für Finanzen, Inneres, Soziales und Wirtschaft, verschiedene NGO, Netzwerke und Verbände sowie Universitäten

Diese Task Force wird durch die Staatskanzlei geleitet und sichert eine ressortübergreifend verhältnismäßig enge Koordination und Umsetzung der innovationspolitischen Gestaltung – estlandweit. Hierunter fallen insbesondere auch Inhalte der innovativen öffentlichen Beschaffung.⁶²

Zentraler Lernpunkt:

Weniger als bestehendes System, sondern vielmehr als Prozess zur Ausprägung einer Strategie für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung ist **Estland** interessant. So wurde zur Entwicklung des eigenständigen Aktionsplans eine horizontale Task Force aufgebaut, die im Wesentlichen für die Entwicklung des Instrumentariums als auch Ableitung von spezifischen Maßnahmen sorgt. Dadurch wurde ein relativ stabiler und ganzheitlicher Koordinationsprozess geschaffen, über den die Strategiebildung unter Berücksichtigung der Ressortinteressen und Integration einschlägig relevanter Institutionen in Estland erfolgt.

9.1.2. Situation in den weiteren Vergleichsstaaten

Finnland

Mit 35 Mrd. Euro Beschaffungsausgaben (bzw. 19,4 Prozent Anteil am BIP) hat Finnland eines der größten Beschaffungsvolumen in den nordischen EU-Ländern. Dies ist vor allem auf die besonders große Größe des öffentlichen Sektors des Landes zurückzuführen. Die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung besitzt daher einen sehr großen Hebel und wurde entsprechend in der nationalen Innovationsstrategie verankert. Ein 2010 veröffentlichter Aktionsplan für nachfrage- und nutzergetriebene Innovation ergänzt und konkretisiert den strategischen Rahmen. Die Umsetzung erfolgt über verschiedene Sektoren bzw. Sektorstrategien entlang von Bedarfs-, Branchen- bzw. Technologiefeldern. Dies sichert eine sehr ausgeprägte Berücksichtigung der teils sehr spezifischen Anforderungen⁶³. Seit dem Regierungsprogramm 2015-19 besteht erstmals ein Ziel von fünf Prozent für innovationsfördernde öffentliche Aufträge (Anteil am Gesamtbeschaffungsvolumen)⁶⁴.

Die Niederlande

In den Niederlanden ist die Strategie für eine intelligente öffentliche Beschaffung weitgehend losgelöst von der Innovationsstrategie⁶³. Dennoch hat sie ein hohes po-

⁶² Lægreid et al. 2014

⁶³ TEM 2016, OECD 2017a

⁶⁴ PIANOo o.J.; OECD 2017e

litisches Commitment – sowohl der Staatsregierung, als auch in den relevanten Exekutivagenturen und der lokalen und regionalen Regierungen⁶⁵. Durch die Umsetzung des "Niederländischen Aktionsplans für Innovationsbeschaffung (2013)" („Innovatiergericht Inkopen“) und "Niederländischen Aktionsplans für nachhaltige Beschaffung" (2015) soll der Anteil des Volumens für die Beschaffung von Innovationen am gesamten Beschaffungsvolumen auf 2,5 Prozent anwachsen. Zum Einsatz kommen vor allem PPI, PCP, SBIR.⁶⁶

Deutschland

Die öffentliche Beschaffung von Innovationen ist Teil der "Hightech-Strategie Deutschland". Die Beschaffung von Innovationen ist die wichtigste Maßnahme im Rahmen nachfrageorientierter Politikinstrumente. Vor allem sollen öffentliche Beschaffer ermutigt werden, innovativere und nachhaltigere Produkte zu beschaffen. In jüngster Zeit haben die Wirtschaftsminister der Länder beschlossen, auch im öffentlichen Beschaffungswesen verstärkt auf innovative und nachhaltige Produkte und Dienstleistungen zu setzen⁶⁷.

9.2. Implementierung und Umsetzung

Für die Implementierung und Umsetzung der im Leitkonzept entwickelten Ideen für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich wurden die IÖB-Servicestelle und das IÖB-Servicenetzwirk eingerichtet. Sie besitzen durch ihre Dienstleistungen und Koordinationsfunktionen eine orchestrierende und motivierende Funktion. Insofern zählen zu ihren Aufgaben u.a. die strategische Beratung, die Sensibilisierung über Schulungen bzw. Trainings von Beschaffern, Wissensaustausch, Vernetzungsmaßnahmen. Ergänzt wird dies durch eine Online-Plattform zur Förderung der Kooperation zwischen Beschaffern und Lieferanten innovativer Lösungen. Nicht zuletzt werden spezielle Förderangebote an Beschaffer gemacht: wettbewerbliche Vergabe von Preisgeldern, Vergabe von PCP-Grants und von F&E-Zuschüssen unter obligatorischer Einbeziehung öffentlicher Endnutzer (z.B. im Sicherheitsforschungsprogramm KIRAS).⁶⁸

Als zentrales Instrument sorgt die Servicestelle für eine effektive Umsetzung der IÖB in Österreich. Durch die Einbindung von Kompetenz- und Kontaktstellen sorgt das Servicenetzwerk für eine hinreichende sektorale Abdeckung. Vor diesem Hintergrund bestehen mit Blick auf die Ergebnisse der Evaluierung (siehe Kapitel 4.2) weiterführende Bedarfe zur Stärkung der operativen Kapazitäten der Servicestelle und des -netzwerks. Dahingehend sind wiederum Schweden, aber auch Finnland, die

⁶⁵ COM 2017b

⁶⁶ OECD 2017g

⁶⁷ BMWi 2017; OECD 2017f

⁶⁸ BMWFJ/ BMVIT (2012)

Niederlande und Deutschland interessante Vorbilder zur Weiterentwicklung der IÖB in Österreich:

- Schwedens bereits in Kapitel 9.1 aufgezeigtes System der innovativen öffentlichen Beschaffung profitiert besonders durch eine sehr enge und intensive Zusammenarbeit der relevanten Agenturen (für Beschaffung und Innovation) und sorgt durch die Vernetzung zu regionalen Stellen auch für eine starke Vertikalisierung der strategischen und operativen Ziele der innovativen öffentlichen Beschaffung in Schweden.
- Das Modell Finnlands, die sektorspezifische Umsetzung über die nationale Innovationsagentur Tekes zu sichern, wodurch die relevanten Kompetenzen über eine Stelle in den Umsetzungsprozess eingebracht werden.
- Das niederländische System, dass mit dem Kompetenznetzwerk PIA-NOo in einem stark verteilten Beschaffungssystem für eine Wissensvermittlung und Stimulierung von Maßnahmen zur innovativen öffentlichen Beschaffung sorgt.
- Ebenso wie das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung der deutschen Bundesregierung (KOINNO), das als nationale und internationale Plattform zur Vernetzung und zur zentralen Wissensakkumulation beitragen will.

9.2.1. Good Practices

Schweden – Empowerment-Ansatz und effektive institutionelle Unterstützung

Umgesetzt wird Schwedens öffentliches innovatives Beschaffungssystem in einem effektiven Kooperationsmodell relevanter Behörden und Agenturen, wodurch eine hohe Leistungsfähigkeit und Kompetenzsicherung gegeben ist.⁶⁹ Die sorgt zunächst schwedenweit für eine Umsetzung, leistet aber auch den Transfer von Ansätzen der innovativen öffentlichen Beschaffung in das ansonsten stark fragmentierte Governancesystem mit hohen Autonomiegraden der regionalen öffentlichen Einrichtungen (siehe oben)⁷⁰.

Zentraler Akteur ist die 2015 geschaffene Nationale Agentur für das öffentliche Beschaffungswesen (Upphandlingsmyndigheten) in Zusammenarbeit mit der schwedischen Innovationsagentur VINNOVA. Die Upphandlingsmyndigheten trägt die Verantwortung für die Unterstützung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, während

⁶⁹ Konkurrensverket 2016, Konkurrensverket/ Vinnova 2014

⁷⁰ Konkurrensverket/ Vinnova 2014, COM 2017a

Vinnova zu allen Aspekten der Innovationsbeschaffung im Rahmen ihrer allgemeinen Beschaffungsunterstützungstätigkeiten unterstützt, berät und informiert.⁷¹ Auch stellt sie Leitlinien zur Verfügung, sammelt und verbreitet gute Praxis-Beispiele und bietet methodische Unterstützung für spezifische Projekte im Bereich der Innovationsbeschaffung. Konkret setzt Vinnova dafür folgende Maßnahmen um⁷²:

- Kommunikationsmaßnahmen und Erstellung von Orientierungshilfen zur strategischen Nutzung von Beschaffungen und zur Neukonzeption des öffentlichen Beschaffungswesens,
- Förderung von Innovationen im öffentlichen Beschaffungssystem, u.a. durch
 - Schaffung von Wissens- und Erfahrungsaustauschen, wie etwa über spezielle Schulung für Beschaffer, Sammlungen von Leitlinien, Beispielen und Erfahrungen aus Innovationsbeschaffungsprojekten, Schaffung von Vernetzungsmöglichkeiten für Lieferanten und Beschaffer und Informations- und Sensibilisierungsveranstaltungen für alle Stakeholder (Nutzer/Beschaffer/Management, Lieferanten, politische Entscheidungsträger, professionelle Beschaffungsagenturen usw.).
 - Ergänzt wird dies durch die methodische Unterstützung spezifischer Projekte im Bereich der Innovationsbeschaffung. Die Unterstützung konzentriert sich vor allem auf die Phase vor der Innovationsbeschaffung: Bedarfsermittlung und -analyse sowie frühzeitiger Dialog mit dem Markt. Dies umfasst insbesondere die Entwicklung neuer Methoden und Werkzeuge zur effektiven Umsetzung des Beschaffungsprozesses und bei der Standardisierung von Beschaffungsprozessen, von Methoden zur Verwaltung, Überwachung, Bewertung und Nachverfolgung von Verträgen und die Erarbeitung von Konzepten zur stärkeren Integration von Umwelt- und Sozialaspekten und Nachhaltigkeit in den Ausschreibungen (z.B. Entwicklung und Verwaltung von Kriterien).

⁷¹ Konkurrensverket 2016, Konkurrensverket/ Vinnova 2014

⁷² Konkurrensverket 2016, COM 2017a, COM 2017b

- Außerdem wurden "Pre-Procurement Purchasing Groups" initiiert, die von öffentlichen Auftraggebern auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gebildet werden, die ähnliche Bedürfnisse nach innovativen Lösungen, aber ggfs. zu geringe spezifische Nachfragevolumina haben (d.h. Bündelung der Nachfrage). Hierbei unterstützt die Schwedische Energieagentur, in dem sie „Beschaffungsgemeinschaften“ finanziell unterstützt.
- Zudem werden Beschaffungsorganisationen bei komplexeren Verfahren finanziell unterstützt. Die schwedische Innovationsagentur Vinnova fördert dafür z.B. PCP- und PPI-Projekte und bietet finanzielle Basisunterstützung für Einkaufsgruppen.
- Unterstützung und Beratung von kleinen und mittleren Unternehmen und Non-Profit-Organisationen an öffentlichen Ausschreibungen.

Verbunden ist die zentrale Upphandlingsmyndigheten mit weiteren zentralen Beschaffungsstellen, die die strategischen Rahmenvereinbarungen umsetzen, aber auch Wissen und Leitlinien an die dezentralen Beschaffer weitergegeben. Für die Umsetzung der Beschaffungsstrategie haben sie daher eine wichtige Funktion hinsichtlich der Durchsetzung der strategischen Vorgaben als auch hinsichtlich der Weitergabe relevanten Wissens inne⁷³.

Weiterhin ist die Schwedische Energieagentur ein wichtiger operativer Akteur, da ein wesentlicher Anteil des öffentlichen Beschaffungsvolumens in ihren Zuständigkeitsbereich fällt. Die Energieagentur kooperiert seit 2012 mit VINNOVA im Bereich im Bereich „Umweltechnologien“. Ebenfalls wurde die schwedische Verkehrsverwaltung operativ eingebunden. Und als Vertretung der schwedischen Kommunalverwaltungen ist der Schwedische Verband der Gemeinden und Regionen (SALAR) als Partner aktiv. Hierdurch wird ein Zugang zu allen schwedischen Gemeinden, Landkreisen und Regionen gesichert. Dies dient insbesondere der Information über neuere Entwicklungen zum Thema und für Wissens- und Erfahrungsaustausche.

Zentraler Lernpunkt:

In der Umsetzung der strategischen Vorgaben setzt **Schweden** auf die vorhandenen (teil-)öffentlichen Agenturen, die sehr nah an den operativen Beschaffungsprozessen agieren. Diese kennen die relevanten Akteure und haben über ihre vorhandenen Netzwerke einen effektiven Wissens- und Erfahrungstransfer etabliert. Dies ist auch im Rahmen des IÖB-Netzwerkes grundsätzlich gegeben. Allerdings zeigt das schwedische Beispiel, dass eine höhere Institutionalisierung ggfs. für mehr Effektivität sorgen kann, da Aufgaben konkret geklärt und Zuständigkeitsbereiche definiert sind.

⁷³ COM 2017a, COM 2017b

Finnland – Sektorspezifische Umsetzung über nationale Innovationsagentur

Finnland verfügt über ein harmonisiertes dezentrales öffentliches Beschaffungswesen, das zugleich hoch transparent und dank einer sektorenspezifischen Ausrichtung der Beschaffungspolitiken sehr passgenau entlang der im Land bestehenden branchen- oder technologiespezifischen Handlungsbedarfe operiert. Dahingehend ähnelt die strategische Ausrichtung des finnischen Modells auch sehr dem dänischen Ansatz, konkret entlang der definierten Handlungsfeder zu operieren. Insofern agiert die öffentliche Beschaffung vor allem nutzer- bzw. nachfrageorientiert.⁷⁴ Im Zentrum der innovativen öffentlichen Beschaffung steht damit eine vorkommerzielle Auftragsvergabe - nicht nur im öffentlichen, sondern auch im privaten Sektor.

Zentraler Akteur ist die nationale Innovationagentur TEKES. Die Innovationsagentur setzt bereits seit 2009 ein Förderprogramm um, das öffentliche Beschaffer darin unterstützt, mehr Beschaffung von Innovationen durchzuführen, darunter PCP und PPI. TEKES finanziert die Planung von öffentlichen Aufträgen, die auf die Erneuerung von Dienstleistungen und Aktivitäten abzielen. Diese Mittel sind für alle finnischen Auftraggeber bestimmt und decken in der Regel 50 % der Kosten ab (je nach Art der Kosten variieren die Fördermittel zwischen 25 % und 75 % der gesamten Projektkosten). Die Beschaffung muss so umfangreich sein, dass sie zumindest regional auf die Entwicklung des Sektors Einfluss nehmen kann. Die Planung und Vorbereitung einer innovativen Auftragsvergabe sollte einen aktiven Dialog mit potenziellen Bietern und Endnutzern fördern (Innovationspartnerschaft). Darüber hinaus wird vom Auftraggeber ein strategisches Engagement für eine innovative Auftragsvergabe erwartet. Das dafür zur Verfügung stehende Budget ist von 6 Mio. Euro im Jahr 2012 nunmehr auf über 60 Mio. Euro pro Jahr im Jahr 2014 angewachsen. Jede Art von finnischer Organisation, die dem Vergaberecht unterliegt, kann sich für diese TEKES-Unterstützung bewerben, um ein PCP- oder PPI-Projekt über offene Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, die von TEKES veröffentlicht werden, durchzuführen. Die Beschaffung muss auf einem realen Bedarf basieren und bei PCPs muss der Beschaffungsprozess auf dem EU-PCP-Modell basieren.⁷⁵ Operativ prägt sich diese strategische Ausrichtung in spezifischen Beschaffungspraktiken aus, die sich inhaltlich dann entsprechender Sektorenanforderungen und der „market-readiness“ unterscheiden.⁷⁶

Zusätzlich zur Finanzierung fördert Tekes die Vernetzung und Zusammenarbeit. Tekes hat auch nationale Schulungen für innovationsfördernde öffentliche Aufträge für 15 der größten Städte im Jahr 2015 und für alle 20 Gesundheitsdistrikte im Jahr

⁷⁴ TEM 2010

⁷⁵ Tekes 2012; VTT 2014

⁷⁶ TEM 2016; OECD 2017e

2016 initiiert⁷⁷. Zudem wird die operative Umsetzung durch einen eigens eingerichteten Helpdesk begleitet, der öffentliche Beschaffer berät. Außerdem bietet er Instrumente und Richtlinien an, schlägt Kriterien für die Verwendung im Beschaffungswesen vor und sammelt Best Practices⁷⁸.

Zentraler Lernpunkt:

Um eine hohe Passgenauigkeit zu erreichen, setzt **Finnland** auf eine branchen- bzw. technologiefeldorientierte Spezifizierungen der Beschaffungspraktiken in dem bestehenden dezentralen Beschaffungssystem des Landes. Große Bedeutung hat dabei das Smart Procurement Förderprogramm von Tekes, das effektiv öffentliche Auftraggeber darin unterstützt, die Beschaffung von Innovationen zu tätigen.

Die Niederlande – Effektive Wissensplattform in einem stark verteilten Beschaffungssystem

Auch in den Niederlanden besteht mit PIANOo (Teil des niederländischen Wirtschaftsministeriums) eine zentrale Agentur bzw. Netzwerk für die Unterstützung und Verbreitung von Ansätzen zur innovativen öffentlichen Beschaffung. Ihre Aufgaben bestehen vor allem in Capacity Building-Aktivitäten für die relevanten Akteure im Land, insbesondere für (halb-) öffentliche Organisationen⁷⁹. Dies umfasst:

- Leitlinien für politische Entscheidungsträger, Innovationsmanager, interne Kunden und öffentliche Beschaffer.
- Informations- und Sensibilisierungsveranstaltungen für alle Stakeholder in der Innovationsbeschaffung.
- Förderung des Wissensaustauschs zwischen (halb-)öffentlichen Organisationen.
- Bereitstellung einer Informations-Toolbox für die Innovationsbeschaffung für alle Beteiligten (www.innovatiekoffer.nl), dass alle praktischen Informationen zur Innovationsbeschaffung bereitstellt: Beschaffungsinstrumente, Innovationsrouten und Fälle von Innovationsbeschaffung.
- Unterstützung der Analyse von Innovationsbeschaffungsvorgängen für öffentliche Beschaffer (<https://www.pianoo.nl/zelfscan-innovatiegericht-inkopen>).

⁷⁷ OECD 2017e

⁷⁸ VTT 2017; OECD 2017a; OECD 2017e

⁷⁹ PIANOo .J.;COM 2017a, COM 2017b

- Ein dafür eingesetztes Portal (PIANOO.nl) umfasst einen virtuellen Marktplatz für Ausschreibungen (TenderNed⁸⁰) und eine Online-Diskussionsplattform für Beschaffungsexperten und öffentliche Auftraggeber (PIANOO-desk).⁸¹

Informations- und Sensibilisierungsveranstaltungen und der Wissensaustausch werden gemeinsam mit mehreren öffentlichen Organisationen durchgeführt. Dadurch erlangt man eine sehr breite Sichtbarkeit und Kommunikationsmöglichkeiten mit den relevanten Akteuren vor Ort. Überdies steht PIANOO auch für einen direkten Austausch und Fragen rund um Beschaffungsprozess per Email bereit (info@pianoo.nl). Anders als im Fall Schwedens ist PIANOO aber nicht operativ unterstützend tätig⁸². Stattdessen wurde ein Netzwerk von öffentlichen Beschaffern aufgebaut, das Erfahrungen im Bereich der Innovationsbeschaffung sammelt und weitergibt. Mittlerweile unterstützt PIANOO effektiv einige tausend Beschaffungsstellen in den Niederlanden.⁸³ Und es finden jährlich ein Kongress mit ca. 700 Teilnehmern und zahlreiche weitere Veranstaltungen statt. Alle diese Veranstaltungen stärken das Lernökosystem für Einzelpersonen und Organisationen, Peer-to-Peer-Learning und das gesamte Netzwerk rund um dieses Thema⁸⁴.

Wie auch in Schweden, besitzen die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ein sehr hohes Maß an Autonomie. Daher existieren keine zentralen Beschaffungsstellen und strategische Vorgaben können nur über Verwaltungsvorschriften umgesetzt werden⁸⁵. Dahingehend wird ein dezentraler Wissensaustausch und Vernetzung zwischen Beschaffungsstellen weniger stark unterstützt (als etwa im Falle Schwedens). Dennoch nimmt der Anteil gemeinsamer Beschaffungsvorgänge zu, in denen sich mehrere Stellen zusammenschließen, um Skaleneffekte zu generieren. In diesem Zusammenhang entstanden in den letzten Jahren sogenannte Shared Service Center (SSC), die als (teil-)öffentliche Agenturen für verschiedene Beschaffungsstellen in einer Region agieren⁸².

Daneben bietet PIANOO auch spezifische "Expertenprogramme" an. Diese sollen die Motivation fördern und dazu vor allem das Bewusstsein auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber schärfen. Dies umfasst auch Wissensaustausche zu Spezialthemen, wie etwa zu nachhaltigen Beschaffung (inkl. neuer Themen, wie etwa circular economy), Public Private Partnership, Beschaffung von Sozialdienstleistungen und E-Invoicing. Zudem arbeitet PIANOO mit weiteren Partnern eng zusammen. So etwa

⁸⁰ Alle Ministerien sind seit 2011 verpflichtet, dieses kostenlose Tool zur Unterstützung des gesamten Ausschreibungsprozesses, von der Veröffentlichung von Ausschreibungsbekanntmachungen und Ausschreibungsunterlagen durch öffentliche Auftraggeber bis hin zu Einreichungen und das Ausschreibungsverfahren zu nutzen.

⁸¹ Uyarra 2012

⁸² COM 2017b

⁸³ CESS/Oxford Research 2011

⁸⁴ COM 2017a, COM 2017b

⁸⁵ COM 2017a

im Falle der nachhaltigen Beschaffung mit den einschlägigen Wirtschaftsverbänden und NGO, wie z.B. CSR Niederlande. Und über die Zusammenarbeit mit Europa Decentraal wird Wissensaufbau zu Vergaberichtlinien und den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, vor allem für Kommunalverwaltungen, sichergestellt⁸⁶.

Eine Evaluierung aus dem Jahre 2008 zeigte zuletzt auf, dass PIANOo offensichtlich sehr effektiv und als hochgradig nützlich durch die Nutzer wahrgenommen wird⁸⁷. Ein Großteil der Nutzer wollte die Dienstleistungen weiter bzw. wieder in Anspruch nehmen. Am nützlichsten wurde das Portal bewertet, da es umfangreiche Informationen ermöglicht. Wobei das beste Feedback aus den Kommunalverwaltungen kam. Ferner zeigte die Evaluierung auf, dass dank der Unterstützung von PIANOo die Professionalität der Ausschreibungsbedingungen gesteigert werden konnte. Laut Tazelaar (2008) lässt sich der Erfolg von PIANOo und insbesondere PIANOo-desk damit erklären, dass es auf ein echtes Bedürfnis nach Professionalität und Kosteneinsparungen in der Beschaffung reagiert, auf eine steigende Nachfrage nach diesen Dienstleistungen, da die Beschaffungsfunktion immer relevanter wird und das Interesse an der Verwaltung und der Entwicklung des Berufsstandes wächst. Insbesondere argumentiert er, dass es über den PIANOo-Desk gelungen ist, eine Plattform zum Wissensaustausch zu schaffen.

Zentraler Lernpunkt:

Mit PIANOo verfügen die **Niederlande** über eine sehr wirksame Plattform zur indirekten Koordination über Informationsverteilung und Vernetzung sowie Unterstützung der dezentral agierenden Beschaffungsstellen. Diese sorgt für einen kontinuierlichen Wissensaufbau als auch -transfer zwischen den Beschaffungsstellen. Durchaus effektiv scheinen dafür die jährlichen Kongresse zum Erfahrungsaustausch zu sein.

Deutschland – Nationale Plattform als zentraler Wissensakkumulator unter einer Steuerung

2012 richtete das deutsche Bundesministerium für Wirtschaft und Energie das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) ein, das vom Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (BME) gesteuert wird. Zunächst sollte KOINNO Basisinformationen für öffentliche Beschaffer entwickeln und bereitstellen sowie Networking und Seminarangebote machen. Mittlerweile ist das Dienstleistungsangebot aber deutlich gewachsen⁸⁸:

- Beratung von Beschaffungsstellen
- Sammlung von Best Practices

⁸⁶ COM 2017a, COM 2017b

⁸⁷ Uyarra 2012

⁸⁸ KOINNO 2017, OECD 2017f, Technopolis Group 2016

- Aufbau einer Datenbank für innovative Produkte, Dienstleistungen, Verfahren und andere Lösungen, die von den Beschaffern genutzt werden können, sowie Informationen zu Bereichen, in denen innovative Lösungen benötigt werden.
- Organisation von Konferenzen zum Austausch bewährter Verfahren, einschließlich einer Jahrestagung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi)
- Auszeichnung durch das BMWi für die Beschaffung einer innovativen Ware/Lösung sowie für ein innovatives Beschaffungsverfahren.
- Unterstützung eines vorkommerziellen Vergabeverfahrens als Modell.
- Die Beratung für Horizon 2020 (PPI und PCP) und die Koordination eines europäischen Netzwerks (unterstützt von der EU-KOM) zum Austausch von Best Practice und zur Vorbereitung gemeinsamer Ausschreibungen wird in Zusammenarbeit mit dem ZENIT (Zentrum für Innovation und Technik in Nordrhein-Westfalen) angeboten.

Hauptziel ist es, öffentliche Beschaffer durch maßgeschneiderte Unterstützung zu stärken und zu mobilisieren. Eine Evaluierung aus dem Jahre 2016 zeigt, dass die bisherige Arbeit und Funktion von KOINNO weitgehend erfolgreich war.⁸⁹

- Dies zeigt sich vor allem in einer starken Präsenz gegenüber relevanten Akteuren im deutschen öffentlichen Beschaffungssystem. Dabei war durchaus die Einrichtung der Verleihung des Preises „Innovation schafft Vorsprung“ an entsprechend erfolgreiche Beschaffer hilfreich.
- Gleichzeitig werden Beratungsdienstleistungen bislang nur wenig wahrgenommen; mithin im Falle einer Inanspruchnahme eine hohe Qualität in der Beratung durch KOINNO attestiert wurde.
- Hinsichtlich der Vernetzung zeigt die Evaluierung, dass die von KOINNO eingebrachten interaktiven Formate (Strategische Dialoge) insbesondere gut durch die Teilnehmer angenommen wurden.

Defizite zeigen sich hinsichtlich eines noch verbesserungswürdigen Bekanntheitsgrades in der (Fach-)Öffentlichkeit. Auch gilt es, das Matchmaking über die vorhandene Projektdatenbank zu verbessern.

⁸⁹ Technopolis Group 2016

Als Konsequenz der Evaluierung 2016 des KOINNO soll die Öffentlichkeitsarbeit, die Einzelfallberatung und die Einbindung der fachlichen Entscheidungsebene (Bürgermeister, Abteilungsleiter, Minister) verstärkt werden. KOINNO wird 2017 fortgesetzt⁹⁰.

Zentraler Lernpunkt:

Die Stärke des **deutschen** Systems liegt im Vernetzungsgedanken von KOINNO. Durch die Einbindung zentraler, großer und sehr erfahrener Beschaffungsstellen (Kaufhaus des Bundes, Deutsche Bundesbahn, Bundeswehr, DLR, die großen Krankenhäuser und die großen Städte) konnte nicht nur eine sehr große Kompetenz aufgebaut, sondern auch starkes Commitment unter den Beschaffungsstellen ausgelöst werden (Technopolis Group 2016). Werden die Vernetzungsaktivitäten weiter gestärkt – insb. im Rahmen von interaktiver Formaten – und vor allem der internationale Austausch mit vergleichbaren Plattformen (wie etwa PIANOo) dürfte sich der Nutzen von KOINNO für das deutsche öffentliche Beschaffungssystem weiter erhöhen.

9.2.2. Situation in den weiteren Vergleichsstaaten

Estland

Estland hat spezifische Maßnahmen zur Unterstützung der Beschaffung von Innovationen ausgearbeitet und die (noch) fehlende Konsolidierung der Ansätze ersetzt. Dazu hat das Land Praxis-Leitlinien entwickelt und eine Taskforce eingerichtet. Als „Beschaffungsagentur“ gewährt(e) Enterprise Estonia öffentlichen Beschaffern Zuschüsse zu Innovationsbeschaffungen in einem Wettbewerbsverfahren in drei Runden. Jede Beschaffungsstelle konnte sich in einer der drei Runden um eine finanzielle Unterstützung bewerben. Mit der Teilnahme konnten die Bewerber auch an Trainingsmaßnahmen zum Wissensaufbau teilnehmen⁹¹. Daneben besteht mit der Riigi Tugiteenuste Keskus eine zentrale Beschaffungsstelle, die für sämtliche öffentliche Beschaffungsstellen einfache bzw. allgemeine Beschaffungsvorgänge übernimmt⁹¹.

Dänemark

Insgesamt sieht die dänische "Strategie für ein intelligentes öffentliches Beschaffungswesen" 29 Maßnahmen im Rahmen der Umsetzung des Systems der Beschaffung von Innovationen vor. Die meisten von ihnen beziehen sich auf allgemeinere Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, einige andere adressieren konkret die Beschaffung von Innovationen⁹², wie etwa: finanzielle Unterstützung für vor-kommerzielle Beschaffungsmassnahmen (über den „Markedsmodningsfonden“, Projekte im Zusammenhang mit der Innovationsstrategie 2012), die Entwicklung von

⁹⁰ OECD 2017f, Technopolis Group 2016; COM 2017b

⁹¹ COM 2017b

⁹² OECD 2017c

Leitlinien für die Anwendung von funktionalen Anforderungen im öffentlichen Beschaffungswesen oder die Sammlung und Aufbereitung von best practices für innovationsfreundliche öffentliche Beschaffungswesen. Zudem wurde in 2013 der Rådet for Offentlig-Privat Samarbejdewith eingerichtet, um die Effektivität der öffentlichen Beschaffung zu steigern (Mandat lief 2015 aus). Der Rat analysierte und informierte zum dänischen öffentlichen Beschaffungswesen und gab auch Leitfäden für die Gestaltung öffentlicher Beschaffungsprozesse sowie eine PPI-Leitlinie heraus⁹³.

9.3. Monitoring und Evaluierung

Für die Umsetzung des IÖB-Leitkonzeptes wird ein großer Wert auf ein effektives Monitoringsystem gelegt und eine entsprechende Indikatorik entlang des Zielsystems des Leitkonzeptes ausgearbeitet. Unterstützt durch das AIT und Statistik Austria wurde diese Indikatorik – auch mit Blick auf internationale Erfahrungen – entwickelt. Diese bildete auch die Grundlage für eine Piloterhebung, um z.B. den Anteil des IÖB Beschaffungsvolumens in Österreich zu erfassen. Aus den Befragten wurde eine Stichprobe gebildet, um die Ergebnisse der Umfrage zu validieren. In der Erhebung wurden innovationsfördernde Beschaffungen definiert als: 1) Forschungs- und Entwicklungsbeschaffungen; 2) Erstkäufer neuartiger Produkte; 3) Beschaffungen im Zusammenhang mit dem Vertrieb von Produkten/Dienstleistungen, die besonders neu auf dem Markt sind (Diffusion). Aktuell werden weitere Wege der Erfassung über Vergabepattformen geprüft und abgestimmt. Darüber hinaus wurde ein Berichtswesen und für die IÖB-Serviceestelle eine ergänzende Leistungsindikatorik entwickelt, die der direkten Information der federführenden Ministerien sowie des IÖB-Beirates dient (siehe Kapitel 8).

Die Entwicklung und Anwendbarkeit eines geeigneten Monitoring- und Evaluationsystems für die öffentliche Beschaffung von Innovationen ist grundsätzlich mit sehr großen Herausforderungen konfrontiert. Insbesondere ist die Erfassung der Beschaffungsvolumina häufig eine nur schwer lösbare Aufgabe. So besteht derzeit nur in den Niederlanden ein elaboriertes Monitoring- und Evaluationsregime. Daneben haben viele andere Staaten⁹⁴, u.a. eben auch Österreich, andere Staaten über Piloterhebungen versucht, das relevante Beschaffungsvolumen zu erfassen. Ebenso arbeiten diese Länder auch an entsprechenden Indikatoren-Systemen.

⁹³ OECD 2017c

⁹⁴ Neben den Niederlanden und Österreich auch Großbritannien, Belgien, Dänemark, Finnland, Estland, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Litauen, Norwegen, Portugal, Spanien und Schweden. (ERAC 2015)

9.3.1. Good Practice

Die Niederlande – Elaboriertes systematisches Monitoring und Evaluationsregime

Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung hat in den Niederlanden eine vergleichsweise lange Tradition. Entsprechend erprobt ist auch das Monitoring- sowie Evaluationssystem. Auch hierfür ist das Kompetenzzentrum PIANOo verantwortlich. Grundlage für den Aufbau des Monitoring bildete eine Erweiterung der Definition von Beschaffungsinnovationen aus dem Jahre 2009 durch das niederländische Wirtschaftsministerium.⁹⁵ Danach sollte der Anteil jener Beschaffungen die innovative Produkte und Dienstleistungen für die öffentliche Verwaltung zum Gegenstand haben, kontinuierlich steigen. Seit 2011 gilt ein Zielwert von 2,5 Prozent des gesamten Beschaffungsvolumens⁹⁶.

Um dies zu messen wurde ab 2011 für alle niederländischen Ministerien die Nutzung des TenderNed verpflichtend. Das nationale System für E-Procurement in den Niederlanden unterstützt primär den gesamten Ausschreibungsprozess, erhebt daneben aber auch die relevanten Beschaffungsdaten. Die Entwicklung und nationale Einführung von TenderNed wurde von PIANOo koordiniert.

Die Erfassung der Beschaffungsvorgänge erfolgt verhältnismäßig stark strukturiert und nach CPV klassifiziert – dies umfasst zudem den Namen und Art des Auftraggebers, die Sektorenklassifikation, den Projekttitel und den ursprünglich geschätzten Gesamtbetrag und Gesamtwert (ohne Mehrwertsteuer). Allerdings, und dies ist ein Manko im bisherigen System, unterscheidet TenderNed nicht zwischen F&E-, IKT- und F&E-IKT-Beschaffung.⁹⁷

Auf Basis der hieraus möglichen jährlichen Ermittlung der Beschaffungsvolumina erfolgt – stichprobenbasiert – die Identifizierung von Beschaffungen von Innovationen sowie der Bewertung entlang von 14 Kriterien. Für die Operationalisierung der Kriterien wurden die Beschaffungsstellen befragt und aus der Befragung entsprechende Kriteriengewichte abgeleitet. Monitoring und Evaluation erfolgen auf Basis einer Online-Befragung der niederländischen Beschaffungsstellen durch PIANOo. In dieser sind die Beschaffungsobjekte durch die RespondentInnen zunächst zu vier Innovationsebenen zu zuordnen, die im Wesentlichen zur Bestimmung des Innovationsgrades dienen⁹⁸.

- Ebene 1 (0 bis 25 Punkte): keine Innovationsbeschaffung oder in sehr geringem Umfang,
- Ebene 2 (25 und 50): Innovationsbeschaffung geringeren Umfangs,

⁹⁵ COM 2015; ERAC 2015

⁹⁶ OECD 2017g

⁹⁷ COM 2014; COM 2015

⁹⁸ ERAC 2015; Lendenrink 2015; Jaakson 2017

- Ebene 3 (50 und 75): Innovationsbeschaffung größerem Maßes,
- Ebene 4 (75 und 100): Innovationsbeschaffung in sehr großem Umfang

Anschließend sind die Beschaffer aufgefordert, die Beschaffungen entlang der folgenden Kriterien einzuordnen und zu bewerten⁹⁸:

- Der öffentliche Auftraggeber hat aktiv versucht, eine innovative Lösung zu finden.
- Der öffentliche Auftraggeber beteiligte die Marktteilnehmer, bevor er die Vergabekriterien genehmigte.
- Der öffentliche Auftraggeber nutzte das Vergabeverfahren "wettbewerblicher Dialog".
- Der öffentliche Auftraggeber wandte das Vergabeverfahren "Verfahren des Designwettbewerbs" an.
- Die Bieter durften mehrere alternative Angebote abgeben.
- Die Kriterien der Beschaffung waren funktional
- Eines der Kriterien für die Beschaffung war eine innovative Lösung.
- Die geistigen Eigentumsrechte für die innovative Lösung blieben beim Gewinner der Ausschreibung.
- Die Risiken der Beschaffung wurden auf der Grundlage des Beschaffungsauftrags zwischen dem Auftraggeber und dem Teilnehmer aufgeteilt.
- Der Vergabevertrag enthielt monetäre Anreize, wonach der Auftraggeber und der Gewinner des Vergabeverfahrens den Erlös zu gleichen Teilen (d.h. ersparte Aufwendungen) aufteilen.
- Der öffentliche Auftraggeber erlaubte den Teilnehmern, eine innovative Lösung anzubieten.
- Beteiligt waren innovative Denker und Denkerinnen.
- Bestehende Arten von Vergabeverfahren wurden genutzt und soweit wie möglich angepasst, um eine innovative Lösung zu erhalten.

Soweit das Monitoring und die darauf aufsetzende Evaluation eine evidenzbasierte Bewertung der Wirksamkeit der innovativen öffentlichen Beschaffung ermöglichen können, ist das System auch mit einigen Herausforderungen konfrontiert, die zu Lasten der evaluativen Erfahrungen gehen können:

- Insgesamt ist das Monitoring mit einem verhältnismäßig hohen administrativen Aufwand verbunden, da jährlich ca. 5.000 Beschaffungen auf diese Weise erfasst werden.
- Mit der Zahl der Beschaffungen geht zugleich die Frage einher, ob dies eine hinreichende Stichprobengröße ist, denn das tatsächliche Beschaffungsvolumen der öffentlichen Hand ist – auch – in den Niederlanden nicht gesichert erhebbar.

- Dahingehend besteht auch Unsicherheit darüber, ob die Beschaffungsbereiche korrekt identifiziert und in der Stichprobe berücksichtigt werden⁹⁹.
- Darüber hinaus arbeitet man an der Frage, inwieweit es verhindert werden kann, dass Falschangaben gemacht werden. So müssen alle Beschaffungen im zentralen öffentlichen Beschaffungssystem TenderNed angegeben werden. Sollte dies automatisiert werden, besteht die Befürchtung, dass Falschangaben gemacht werden.

Dies erfordert eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Indikatorik. Dies geht auch mit der Diskussion einher, inwieweit die gesamte nachfragerorientierte Innovationspolitik der Niederlande noch auf ein breiteres Spektrum ausgedehnt werden kann (etwa im privaten Beschaffungsbereich). Darüber hinaus ist geplant, den Schwerpunkt auf Aktivitäten vor der Beschaffung (Marktkonsultationen und andere interaktive Aktivitäten) zu legen. Außerdem ist zu erwarten, dass das Monitoringsystem methodisch weiterentwickelt werden könnte.

So hatte der Rijkswaterstaat eine neue Methode zur Messung des Anteils der Innovationsbeschaffung an allen Beschaffungen¹⁰⁰ entwickelt und konnte diese erfolgreich testen. Hierüber sollten sämtliche Beschaffungen über 50.000 Euro überwacht werden. Die Erhebung wäre zunächst einer übergreifenden qualitativen Expertenbewertung unterzogen worden, die auf Daten von Beschaffungsdokumenten in der Datenbank basiert. Im zweiten Schritt werden zur Bewertung die wirtschaftlichen Ausschreibungskriterien herangezogen. Neben dem ist dabei vor allem die Übereinstimmung mit den Beschaffungsanforderungen und der qualitative Wert zur Ermittlung des Gewinners der Beschaffung relevant. In Differenzierung zum Preis kann über dieses Kriterium ermittelt werden, inwieweit der öffentliche Auftraggeber bereit wäre, für die erhaltene Wertschöpfung einen Zuschlag zu zahlen. Dieser Betrag wird berücksichtigt, um den haushaltsmäßigen Anteil der Innovationsbeschaffungen am Gesamtbudget der Beschaffung zu messen. So werden die Innovationen nicht direkt gemessen, sondern es wird im Wesentlichen angegeben, wie viel der Beschaffer bereit wäre, für die Generierung eines Innovationseffekts im Vergleich zur preisbasierten Bewertungsmethode zu zahlen¹⁰¹.

⁹⁹ ERAC 2015; COM 2015

¹⁰⁰ Lendenrink 2015

¹⁰¹ Lendenrink 2015; Jaakson 2017; COM 2015

9.3.2. Situation in den weiteren Vergleichsstaaten

Schweden

Schweden besitzt aktuell kein zentrales Evaluationsregime zur Messung der Wirkungen der innovativen öffentlichen Beschaffung. Aber man nutzt die dezentral gewonnenen evaluativen Informationen, um Ergebnisse und Auswirkungen der individuellen Auftragsvergabe zu messen. Diese werden von den jeweils zuständigen Behörden/Organisationen erhoben und analysiert (oft in Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen, wie der Schwedischen Agentur für Wachstumspolitikanalyse)¹⁰².

Finnland

Die finnische Regierung hat eine Studie in Auftrag gegeben, um die bestehenden Mess- bzw. Evaluierungsprobleme zu lösen. Diese soll die Grundlage für ein Monitoringsystem schaffen¹⁰³.

Estland

In Estland werden das Monitoring und die Evaluation zum Beschaffungssystem aktuell stark diskutiert. Eine Studie des Wirtschaftsministeriums ermittelte die Zahl bzw. den Anteil der Beschaffungen von Innovationen, woraufhin das Ministerium ein Monitoring in 2016 aufbaute. Zuvor wurden in einer Machbarkeitsstudie zur Konzeption nachfrageseitiger innovationspolitischer Instrumente auch entsprechende Kriterien zur Erfolgs- und Wirkungsmessung vorgeschlagen¹⁰⁴.

Dänemark

In Dänemark werden die eingeleiteten Initiativen von den verantwortlichen Ministerien und Agenturen überwacht. Es findet keine zentrale Evaluierung statt¹⁰⁵.

Deutschland

KOINNO und Partner arbeiten aktuell an einem Monitoring-Ansatz. Möglichkeiten, die wichtigsten statistischen Daten zu erheben, werden aber parallel ins Leben gerufen¹⁰⁶. Im Rahmen einer Studie zur Ermittlung des innovationsrelevanten Beschaffungsvolumens des öffentlichen Sektors ermittelte man beispielhaft für den Bereich der Förderung innovativer Produkte das entsprechende Volumen.¹⁰⁷

¹⁰² OECD 2017h

¹⁰³ OECD 2017e

¹⁰⁴ Technopolis Group 2014

¹⁰⁵ OECD 2017c

¹⁰⁶ OECD 2017f, Technopolis Group 2016

¹⁰⁷ Eßig/ Schaupp 2016

10. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

10.1. Schlussfolgerungen

Mit dem IÖB-Leitkonzept ist Österreich zu einem der internationalen Vorreiter im Bereich der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung geworden. Das Leitkonzept und seine Umsetzung hat die zentrale Bedeutung von Bewusstseinsbildung, Einstellungswandel, Qualifikation und entsprechender Unterstützung richtig erkannt und ist dementsprechend ausgerichtet. Nicht zuletzt die Breite des gewählten Ansatzes, die starke Rolle von Stakeholdern in seiner Entwicklung und die bisherige Umsetzung sind positiv hervorzuheben und haben der IÖB mehrfache Auszeichnungen als herausragende Initiative eingebracht.

Die im IÖB-Leitkonzept definierten und beschriebenen Maßnahmen und Aktivitäten können ganz überwiegend als umgesetzt oder kurz vor der Umsetzung stehend betrachtet werden. Insbesondere jene, die einer Fokussierung auf die Bewusstseinsbildung, Vernetzung und ganz generell Schaffung rechtlicher und anderer relevanter Grundlagen für einen systematischen Einsatz von IÖB entsprechen, sind vielfach bereits (weitgehend) implementiert. Eine noch teilweise unvollständige Umsetzung findet sich vor allem in jenen Bereichen, die eine umfassende Durchsetzung der im Leitkonzept etablierten Prinzipien und Maßnahmen im Sinne konkreter Beschaffungsvorhaben jenseits von Pilotprojekten beinhalten bzw. darauf abzielen (etwa die IÖB-Pläne oder Zweckwidmungen von Budgets). Insbesondere macht sich das derzeitige Fehlen eines breiten politischen Rückhalts, der sich auch in der Schaffung von Abstimmungsmöglichkeiten und Koordinationsansätzen über ressortseitige IÖB-Koordinatoren und IÖB-Pläne äußern müsste, bemerkbar. Damit ist es bisher nicht gelungen, über die existierenden starken Signale für die übergreifende politische Bedeutung der IÖB (etwa die beiden Ministerratsvorträge zur Entwicklung und Umsetzung des Leitkonzepts und die umfangreiche Verankerung von IÖB in relevanten Strategiedokumenten) hinaus, die notwendigen Governancemechanismen, Anreizsysteme und Ressourcen vollumfänglich zu entwickeln bzw. bereitzustellen.

Insgesamt ist dennoch davon auszugehen, dass trotz dieser bestehenden Herausforderungen die notwendigen Grundlagen für einen systematischen Einsatz von IÖB geschaffen wurden.

Zentraler Akteur der Umsetzung des Leitkonzepts ist die IÖB-Servicestelle, die im Auftrag der Ressorts BMDW und BMVIT bei der BBG angesiedelt ist. Ihre Dienstleistungs- und Beratungsangebote sind in mehrerlei Hinsicht Schlüsselaktivitäten für IÖB insgesamt. Umfang, Relevanz und auch viele der erkennbaren Wirkungen der Dienstleistungen der Servicestelle entsprechen dem derzeitigen Status von IÖB als einer stark auf Bewusstseinsbildung und Sichtbarmachung von (Pilot-)Projekten setzenden Initiative. Einige zentrale Effekte (vor allem die budgetwirksamen Auswir-

kungen initiiertes und/oder begleiteter Beschaffungsprojekte) sind vielfach eher indirekt und entstehen teilweise zeitlich stark versetzt. Die Servicestelle erreicht nicht zuletzt aufgrund der begrenzten Ressourcen und fehlenden pull-Faktoren (d.h. die fehlende Verpflichtung für öffentliche Beschaffer zur Berücksichtigung von IÖB) Beschaffer und potenzielle Lieferanten nicht im wünschenswerten Umfang. In Übereinstimmung mit der 2015 vom Rat für Forschungs- und Technologieentwicklung in Auftrag gegebenen Studie (Murhammer-Sas 2015) sind die Leistungen und der Erfolg der IÖB-Servicestelle jedenfalls als sehr überzeugend zu bewerten.

Der IÖB-Beirat, bestehend aus Servicestelle, Kontakt- und Kompetenzstellen sowie Vertretern der beiden Ressorts BMDW und BMVIT stimmt in seiner derzeitigen Konstellation und Funktionsweise mit den im Leitkonzept formulierten Grundgedanken überein. Er dient überwiegend dem Informationsaustausch und der Diskussion unter Akteuren, die entsprechend der Ausrichtung des Leitkonzepts als wesentliche Multiplikatoren und Kompetenzträger gelten. Rollen und Funktionen im Netzwerk und dem Beirat sind nur teilweise (vertraglich) geregelt. Es entspricht den fehlenden Steuerungsmöglichkeiten und der eher an Abstimmung als zentraler Koordination orientierten Ausrichtung der Umsetzungsaktivitäten, dass der Beirat keine bindenden oder anderweitigen Konsequenzen erzeugenden Beschlüsse erwirkt. Obwohl ganz bewusst auf Selbstorganisation setzend und damit auch die Notwendigkeit eher langfristiger Entwicklungsperspektiven anerkennend, bleiben Servicenetzwerk und Beirat hinter den Möglichkeiten einer zentraleren Funktion für die IÖB zurück.

Es existieren seitens der beiden federführenden Ressorts BMDW und BMVIT derzeit kaum Möglichkeiten einer direkten Steuerung, d.h. es wird ganz bewusst auf eine indirekte Steuerung durch Abstimmung, (teilweise) Koordination und Überzeugungsarbeit gesetzt. Für eine steuernde Wirkung auf andere Akteure über eine Vorbildfunktion fehlen derzeit noch einige zentrale Elemente, allen voran die Umsetzung der IÖB-Pläne in den beiden Ministerien. Eine Ausnahme bildet die Steuerung der Servicestelle über den entsprechend formulierten Werkvertrag und das daran angebundene Monitoring über Leistungsindikatoren. Diese sind allerdings selbst aus der Sicht der beteiligten Akteure und Personen kaum geeignet, eine effektive strategische Steuerung zu ermöglichen und richten sich stark auf die Darstellung der Tätigkeiten und Aktivitäten der Servicestelle.

Ein umfassendes Commitment zur systematischen Nutzung von IÖB ist hauptsächlich bei den VertreterInnen der Mitglieder des Servicenetzwerks, d.h. den handelnden Personen und auch bei den Organisationen, die sie vertreten, erkennbar. Außerhalb des Servicenetzwerks nimmt das Commitment ab. Hier erreichen das Servicenetzwerk und die Servicestelle nur jene, die man als Interessierte bezeichnen könnte, deren Durchsetzungskraft in den jeweiligen Organisationen jenseits ihres individuellen und ideellen Commitments jedoch teilweise nicht ausreichend ist, um die Impulse aus Servicenetzwerk und Servicestelle systematisch in Aktivitäten umzuwandeln. Auch hier macht sich das Fehlen Verpflichtung erzeugender Elemente für eine systematischere Nutzung von IÖB negativ verstärkend bemerkbar.

Im Rahmen des IÖB-Leitkonzepts nimmt das begleitende Monitoring einen hohen Stellenwert ein. Der ursprünglich verfolgte Ansatz wurde als Maximalvariante verstanden und war auch in einigen Punkten nicht umsetzbar. Ungeachtet dessen wurde den unter dem Begriff Monitoring und Benchmarking subsumierten Tätigkeiten relativ große Aufmerksamkeit gewidmet und es konnten relevante Schritte gesetzt werden. Unterstützt durch das AIT und streckenweise auch durch die Statistik Austria haben sich die beiden federführenden Ministerien in den internationalen Austausch im Bereich der Indikatorik sowie Umsetzungserfahrungen eingebracht. Darüber hinaus wurde mit Hilfe der Statistik Austria eine Piloterhebung durchgeführt, die sich unter anderem zum Ziel gesetzt hat, den Anteil des IÖB Beschaffungsvolumens in Österreich zu erfassen. Wenngleich der Ansatz in Hinblick auf eine Vollerhebung der relevanten Volumina seine Grenzen gezeigt hat, war er empirisch ob der relativ hohen RespondentInnenbeteiligung ein Erfolg. Mit dem Ziel einer Vollerhebung werden mittlerweile vielversprechende, alternative Wege der Erfassung über Vergabeplattformen geprüft und abgestimmt. Darüber hinaus wurde ein Berichtswesen sowie im Fall der IÖB-Servicestelle auch eine ergänzende Leistungsindikatorik entwickelt, die jeweils der direkten Information der federführenden Ministerien sowie des IÖB-Beirates dienen sollen. Bezugnehmend auf dieses prozessbegleitende Berichtswesen und Monitoring lassen sich allerdings noch Anknüpfungspunkte für einzelne Weiterentwicklungen sowie eine durchgängige Umsetzung für alle Kernpartner (IÖB-Servicestelle, Kompetenzstellen etc.) feststellen. Davon ausgehend ergeben sich in Zukunft noch Spielräume für die Entwicklung konkreter Ansätze, die Wirkungsweise von IÖB in unterschiedlichen Anwendungskontexten zu erfassen.

Insgesamt ist die Durchschlagskraft der Maßnahmen des IÖB-Leitkonzepts, gemessen an ihrem Anspruch, teilweise eingeschränkt. Die Zielgruppe der öffentlichen Beschaffer und Bedarfsträger, sowohl auf strategischer als auch operativer Ebene, ist trotz aller (erfolgreichen Maßnahmen) nicht im erforderlichen Ausmaß bereit oder in der Lage, sich auf die Grundidee der IÖB einzulassen. Teilweise sind Einstellungen nach wie vor durch das Prinzip der unmittelbar und kurzfristig erkennbaren Wirtschaftlichkeit geprägt. Auf strategischer Ebene fehlt in der Breite der politische Wille, die IÖB tatsächlich in die Strategien aller Ministerien einzubetten und umzusetzen. Damit fehlt der strategische Impuls für die operative Ebene der Beschaffung, einen breiten Einstellungswandel auszulösen bzw. zu beschleunigen. Dies führt trotz aller Erfolge in strategischer aber auch operativer Hinsicht dazu, dass eine systematische Nutzung von IÖB selbst unter besonders interessierten Akteuren derzeit noch eine Ausnahme darstellt.

10.2. Handlungsempfehlungen in zwei Szenarien

Die auf den gewonnenen Erkenntnissen aufbauenden Handlungsempfehlungen werden im Folgenden in zwei Szenarien diskutiert. Dabei sind diese Szenarien nicht

als Alternativen zu verstehen, sondern stellen einerseits die unmittelbar umzusetzende bzw. umsetzbare Handlungsempfehlungen dar und andererseits Anregungen für eine längerfristige Weiterentwicklung.

Das erste Szenario beschreibt demzufolge die auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse empfohlenen Verbesserungen des Status quo, wobei die grundsätzlichen Strukturen, Ziele und Maßnahmen weitgehend unverändert bleiben, aber mehr strategische Verpflichtung und eine weiterentwickelte operative Umsetzung eingefordert werden. Die in diesem Szenario vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen tragen insofern zu einer unmittelbaren Optimierung des Status quo bei, ohne grundlegende Eingriffe in das bestehende System vorzunehmen. Dementsprechend sollte aus der Sicht der Autoren die Umsetzung auch kurz- bis mittelfristig erfolgen, d.h. vor dem Hintergrund der teilweise aufeinander aufbauenden Veränderungen von 2018 bis 2020.

Das zweite Szenario stellt Anregungen für einen qualitativen Sprung dar, der die Idee des IÖB-Leitkonzeptes in der Breite verwirklicht sieht, neue Governancestrukturen etabliert, die operativen Möglichkeiten ausdifferenziert und stärkere Unterstützungsstrukturen vorsieht. Die darin dargestellten Empfehlungen sind als mittel- bis langfristig angedachte Optionen bzw. Handlungsmöglichkeiten zu verstehen, die einen eher zukunftsweisenden Charakter aufweisen und einer langfristigen Verwirklichung zugeordnet sind.

10.2.1. Optimierung des Status quo

Eine zentrale Herausforderung im Kontext von IÖB in Österreich ist der fehlende breite Rückhalt für IÖB im politischen System. Obgleich Strategien zur strategischen und operativen Mobilisierung entwickelt worden sind, bleibt damit vieles vom Potenzial ungenutzt. Jede produktive Weiterentwicklung des Status Quo sollte deshalb an einer **verbesserten politischen Verankerung von IÖB** ansetzen. Selbst in einer Fortführung der bisherigen institutionellen und konzeptionellen Ausrichtung auf Bewusstseinsbildung und Unterstützung von eher einzelnen (Pilot-)Projekten, ist eine **hierarchisch klarere und höhere Verankerung von IÖB** zumindest in den beiden federführenden Ressorts BMDW (früher BMWFW) und BMVIT zentral. Dazu sollten für eine verbesserte Abstimmung unter zentralen beschaffenden Organisationen die ursprünglich geplanten **IÖB-BeschaffungskordinatorInnen in den Ressorts** eingerichtet werden. Allerdings ist eine Neuausrichtung dieser Funktion als IÖB-Koordinatoren zu empfehlen, d.h. wichtiger als Personen mit unmittelbaren Beschaffungsaufgaben zu nominieren, ist die Benennung von je nach Ressort mit unterschiedlichen Aufgaben betrauten Personen relevant. Diese können etwa für Querschnittsthemen oder besonders innovationsrelevante Themen verantwortlich sein, als Bedarfsträger fungieren oder ganz grundsätzlich koordinierende Funktionen im jeweiligen Ressort einnehmen. Zentral ist jedenfalls, dass es sich bei den IÖB-KoordinatorInnen um Personen in den höheren Hierarchieebenen handelt. Denkbar wäre, z.B. die IÖB-Agenden relativ zentral an die GeneralsekretärInnen anzubinden.

Insofern eine Erweiterung in Richtung der Bundesländer zu diesem Zeitpunkt bereits als sinnvoll erachtet wird, müssten entsprechende Kontakte zu handelnden Personen aus dem Umfeld der jeweiligen Innovationspolitik auf Bundesländerebene hergestellt werden, wo diese noch nicht existieren.

Mindestens ebenso zentral sowohl für die Ausweitung des politischen Rückhalts als auch die systematischere Nutzung von IÖB sind die **IÖB-Pläne**. Diese würden auch für einen deutlich direkteren Zusammenhang zwischen den Aktivitäten und den für IÖB aufgewendeten Budgets, d.h. eine echte Budgetwirkung der IÖB-Initiative, sorgen. Zumindest für die beiden Bundesministerien, die sich der Umsetzung des Leitkonzepts verschrieben haben, wäre die Entwicklung solcher Pläne zu empfehlen. Dadurch würde sich auch die Lenkungsfähigkeit zumindest in Hinblick auf eine weiche Steuerung durch die Vorbildwirkung deutlich erhöhen. Auf Basis der damit gemachten Erfahrungen könnten mittelfristig weitere Ressorts, zunächst vor allem jene mit besonderem Potenzial für IÖB, mithilfe einer entsprechenden Begleitung durch die Servicestelle gleichfalls IÖB-Pläne entwickeln.

Die IÖB-Servicestelle hat sich wie vorgesehen und trotz aller Einschränkungen aufgrund knapper Ressourcen und fehlender Verpflichtungen des öffentlichen Sektors zum Einsatz von IÖB, als besonders erfolgreiches Element der Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts erwiesen. Das dahinterstehende Angebot an Dienstleistungen ist derzeit, entsprechend der Ausrichtung der Umsetzung, stark auf die Vernetzung, Qualifikation und Informationsvermittlung und in weit geringerem Ausmaß die Projektbegleitung in relativ engen Grenzen ausgelegt. Die beratende Begleitung von Organisationen (und deren Beschaffungsprojekten) findet zwar statt, die Nutzung durch die Beschaffer ist allerdings sehr unterschiedlich stark ausgeprägt. Dies hängt neben der entsprechend unterschiedlichen Nachfrage auch mit dem bewusst als Angebot definierten Leistungsspektrum zusammen. Die eingeschränkten Ressourcen der Servicestelle würden allerdings eine deutlich umfassendere Nutzung der Angebote derzeit auch kaum erlauben.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der ab 2018 geplanten Fokussierung auf die Ebene der IÖB-Matchings (d.h. weg vom Fokus auf die Bewusstseinsbildung und Informationsvermittlung hin zur Herstellung von möglichst projektbezogenen oder -induzierenden Kontakten zwischen Bedarfsträgern, Beschaffern und Bedarfsdeckern) ist eine **Ausweitung von direkt projektbezogenen Leistungen der Servicestelle** zu empfehlen. Da jedoch der Bedarf an Informationsveranstaltungen u.ä. auf absehbare Zeit kaum deutlich abnehmen wird, ist neben einer veränderten Fokussierung auf die Projektentwicklung und -begleitung eine grundsätzliche Ausweitung der Ressourcen der Servicestelle in finanzieller und personeller Hinsicht notwendig. Mögliche zusätzliche fachliche und personelle Kapazitäten könnten über entsprechende Budgets für externe Expertise relativ flexibel bereitgestellt werden. Die oben erwähnte verpflichtende Einführung von IÖB-Plänen wäre hierbei von herausragender Bedeutung, um die Nachfrage nach den Leistungen einer mehr beratenden und weniger informierenden Servicestelle zu potenzieren.

Der **Beirat bzw. das Servicenetzwerk** sollte weiter, auch um die hier versammelte Expertise und Perspektivenpluralität stärker nutzen zu können, **als Ort der Weiterentwicklung von IÖB** ausgebaut werden. Das bisher verfolgte Prinzip der Selbstorganisation müsste dafür zumindest insofern aufgegeben werden, als dass dafür die Festlegung von Rollen und Aufgaben aller Mitglieder für die stärker abgestimmte Entwicklungsaufgabe vonnöten wäre. Damit stünde auch eine Möglichkeit zur Verfügung eine geplante Vergrößerung des Netzwerks im Sinne einer funktionellen Erweiterung strategisch zu planen. Dazu bedarf es u.U. eine diese Aufgaben festlegende Ausweitung vertraglicher Regelungen bzw. bindender Übereinkünfte auf alle Mitglieder sowie ganz grundsätzlich eine den darin fixierten Rollen und Aufgaben entsprechende Ressourcenausstattung durch die federführenden Ressorts. Darüber hinaus empfiehlt sich eine **stärkere explizite Einbeziehung externer, gegebenenfalls auch internationaler Expertise**, um neues und nicht zuletzt Erfahrungswissen kontinuierlich in die Verbesserung der IÖB einbringen zu können.

Die **Zusammenarbeit zwischen den federführenden Ressorts bzw. der Servicestelle einerseits und den Förderungsagenturen FFG und aws andererseits sollte auch über das Servicenetzwerk hinaus optimiert werden**. Vor allem der Informationsaustausch zu den Aktivitäten der Agenturen in Richtung ihrer Förderungsnehmer (d.h. wie institutionalisiert und systematisch werden Förderungsnehmer auf IÖB und die Online-Plattform – vor allem den Marktplatz Innovation – hingewiesen) sollte systematisiert werden, da derzeit keine Details zu den entsprechenden Aktivitäten bekannt sind. Eine Ausweitung der gemeinsamen Aktivitäten (verbunden mit entsprechender Ressourcenausstattung auch der Förderungsagenturen) im Sinne des Zugangs zu öffentlicher Beschaffung könnte in der gemeinsamen Konzeption von thematisch eng zugeschnittenen Vernetzungsveranstaltungen bestehen. Dafür müsste die Servicestelle mit den dafür notwendigen Ressourcen ausgestattet werden, um die Beschaffer hinsichtlich der Formulierung und Konsolidierung ihrer Bedarfe beraten und diese Bedarfe in eine solche Veranstaltung einbringen zu können. Aufgabe der Förderungsagenturen wäre dann die Mobilisierung der Unternehmen bzw. insbesondere der Forschungseinrichtungen, da diese einerseits Innovationen zwar entwickeln, andererseits aufgrund von kulturellen und anderen Faktoren weniger stark in möglichen Kommerzialisierungsstrategien (von denen öffentliche Beschaffung eine Möglichkeit wäre) denken. Darüber hinaus sind nicht unmittelbar selbst in die ökonomische Verwertung von Forschung und Entwicklung eingebundene Organisationen offener für andere als die ursprünglich vorgesehenen Kommerzialisierungspläne.

Aufgrund der doppelten Wirkung des Projektwettbewerbs als Förderinstrument und als Instrument der Sichtbarmachung erfolgreicher Ansätze in der IÖB, sollte der Wettbewerb zumindest mittelfristig weitergeführt werden, allerdings müssten die entsprechenden finanziellen Mittel erheblich ausgeweitet werden. Eine zusätzliche stärkere Rolle der (oder zumindest einer der) Förderungsagenturen könnte in dieser bereits geplanten Erweiterung des Projektwettbewerbs bestehen. Die Abwicklung ei-

nes entsprechend aufwändigeren Verfahrens wäre u.U. nicht länger durch die Servicestelle möglich, sondern könnte etwa an die aws delegiert werden. Die Servicestelle müsste dennoch auch dann Erstkontakt für interessierte Organisationen sein, um ihre Eigenschaft als One-Stop-Shop nicht zu schwächen.

Im Bereich des Monitorings **sollten die derzeit für die Erfassung der Aktivitäten der Servicestelle erhobenen Leistungsindikatoren¹⁰⁸ in Bezug auf ihre Relevanz und Validität hin überprüft werden.** Die derzeit erhobenen zusammenfassenden Leistungsindikatoren sollten weiter auf die aussagekräftigsten reduziert werden (d.h. die kumulierten Indikatoren zur Bekanntheit oder den Matchings sind zu überprüfen, da sie als Summenindikator nicht valide sind bzw. sein können). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Zielprioritäten stärker in Richtung erfolgreicher Matchings und realisierter Beschaffungsvorgänge bzw. -volumina verlagern werden. Dazu wird eine differenzierte Erfassung unterschiedlicher Formen innovationsfördernder Beschaffung empfohlen, die auf einem mit allen Akteuren abgestimmten Definitionsrahmen aufbaut. Eine tiefere Wirkungsbetrachtung ist anhand standardisierter Indikatoren nicht umsetzbar, sondern bedarf der Berücksichtigung der sehr unterschiedlichen kontextuellen Rahmenbedingungen in unterschiedlichen Kompetenz- und Anwendungsfelder, die im Besonderen im Rahmen von Fallstudien möglich ist. Für die Nachvollziehbarkeit der Tätigkeiten der Servicestelle im Sinne eines Berichts über die Aktivitäten sind die derzeit gewählten Indikatoren, nach Überarbeitung, dennoch weiterhin nutzbar.

Eine **Ausdehnung eines vergleichbaren Monitoringansatzes auf das gesamte Servicenetzwerk** oder zumindest die Kompetenzstellen erscheint aus mehreren Gründen empfehlenswert: zum einen ermöglicht es eine bessere Wirkungskontrolle der entsprechenden Aktivitäten (wenngleich daraus keine „echte“ Messung abzuleiten ist) und zum anderen stünde damit die gemeinsame Diskussion und vorgeschlagene Weiterentwicklungsarbeit im Beirat auf einer besseren (Daten-) Grundlage. Hierfür wäre ein Template zu entwickeln, das unter Berücksichtigung der Anschlussfähigkeit an die durch die Servicestelle erhobenen Informationen zentrale Kennzahlen erfasst. Für eine Identifikation von passenden Projekten könnte auf die von BMVIT und BMDW entwickelte Operationalisierung von IÖB im Rahmen des e-tenderings österreichischer e-Vergabeplattformen zurückgegriffen werden.

Im niederländischen Evaluationsdesign (siehe Kapitel 9.3.1) finden sich für das IÖB-Monitoring durchaus übertragbare Ansätze in der Indikatorik. Relevant ist gegebenenfalls auch das dortige Verfahren der Evaluation. In Anbetracht der umfangreichen Berichts- und Dokumentationspflichten gemessen an den zur Verfügung stehenden Ressourcen, erscheint es aber sinnvoll, ein **sparsames, valides und zuverlässiges Erhebungsinstrument aus quantitativen und qualitativen Elementen** in Abstimmung einzurichten. Wesentliche Voraussetzung dafür wäre die differenzierte Operationalisierung in Hinblick auf unterschiedliche Formen innovativer

¹⁰⁸ Eine detaillierte Darstellung findet sich in Kapitel 4.2

und innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung. Es wird daher empfohlen, für die derzeit priorisierten Kompetenzfelder eine begrenzte Anzahl **pilothafter Fallanalysen** vorzunehmen, die dem besseren Verständnis der Wirkungsweise unterschiedlicher Formen innovativer sowie innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung sowie der Lernerfahrung der aktuell eingesetzten Unterstützungsmechanismen dienen. Dabei bieten sich Fälle an, die bereits durch die IÖB-Servicestelle bzw. Kompetenzstellen begleitet wurden und einen Abschluss gefunden haben.

Weder für die systematische Durchsetzung von IÖB noch für die Optimierung des entsprechenden Monitorings insgesamt, erscheint es derzeit sinnvoll, ein quantitatives Umsetzungsziel (siehe das im aktuellen Regierungsprogramm erwähnte Ziel von 2 % des Beschaffungsvolumens) als verbindliche Vorgabe für alle öffentlichen Beschaffer in Österreich einzuführen. Die im Regierungsprogramm vorgenommene Einschränkung auf die zentralen öffentlichen Auftraggeber ist auch daher sinnvoll. Die Umsetzung des 2 % Ziels im Sinne einer Zweckwidmung entsprechender Budgets kann nicht zuletzt aufgrund der Herausforderungen bei der Messung des IÖB-Anteils nur als Rahmenvorgabe funktionieren, also keine strenge Verpflichtung darstellen. Vielmehr sollte dieses Ziel dazu genutzt werden, die **Herausforderungen beschaffender Organisationen für die Erreichung dieses Werts systematisch zu analysieren und daran anknüpfend Anreize zu schaffen, diese 2% voll auszunutzen**. Ein möglicher Anreiz könnte darin bestehen, die 2 % vom gesamten für Beschaffung vorgesehenen Budget des Bundes zentral abzuziehen und den beschaffenden Organisationen für IÖB zur Verfügung zu stellen, d.h. um über das volle Beschaffungsbudget verfügen zu können, wären alle Beschaffer angehalten, entsprechende IÖB-Projekte zu definieren und durchzuführen.

Zentral erscheint in diesem Zusammenhang allerdings eine Fokussierung auf eine klarere Differenzierung und Definition unterschiedlicher Formen/Typen innovativer bzw. innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung und den **Aufbau eines Registers öffentlicher Vergabestellen** (Kriterium für die Aufnahme wäre z.B. die Rechnungshofprüfungspflicht). Die systematische Erfassung von IÖB über Vergabeplattformen und standardisierte Dokumentationsinstrumente sollte anknüpfend an den Vergabefall (Objekt) erfolgen. Direkte Befragungen (etwa von den oben erwähnten rechnungshofprüfungspflichtigen Beschaffern) wie in der erfolgreichen Piloterhebung, sollten in größeren Abständen zur Erfassung von Strategien, Umsetzungsfortschritten, Strukturen, Erfahrungen, Herausforderungen, und Beobachtung von Verhalten(sänderungen) aus der Perspektive der Beschaffer durchgeführt werden.

Die für 2018 geplante Einführung des Instruments Innovationspartnerschaft soll zur Intensivierung von IÖB im PCP-Bereich führen. Eine solche Revitalisierung des Grundgedankens des PCP mithilfe eines neuen Instruments könnte dadurch unterstützt werden, dass **zweckgebundene Mittel für Innovationspartnerschafts-Projekte als Budgetposten der Ministerien** bereitgestellt werden. Damit stünden nicht nur mehr Ressourcen zur Verfügung, sondern die Ressorts wären für ihren jeweiligen Bereich auch direkt dafür verantwortlich und könnten zudem Innovationspartnerschaften zielgerichtet in ihrem jeweiligen Politikbereich definieren und umsetzen

(lassen). Eine gewisse Orientierung hierfür könnte der finnische Ansatz einer sektororientierten innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung sein. So ergeben sich aus den dort existierenden Ressortstrategien Erkenntnisse über Bedarfsefelder, in denen Unterstützungsbedarfe für Unternehmen entstehen können oder aber technologische Bedarfe entstehen, die gegebenenfalls durch eine stärkere staatliche Unterstützung adressiert werden. Solche Ressortstrategien könnten im Fall der Übernahme in Österreich somit auch rahmengebend für die jeweiligen Beschaffungsstrategien werden und eine inhaltliche Orientierung erzeugen. Über einen Risikofonds könnten zudem Anreize geschaffen werden, indem Mittel für den Fall des Scheiterns zur Verfügung gestellt werden.

10.2.2. Next Level IÖB

Die im zweiten Szenario zur Erreichung eines deutlichen strategischen und operativen Sprunges diskutierten Empfehlungen sind aufbauend auf den zuvor im Rahmen des optimierten Status quo dargestellten zu verstehen.

Die aufgrund der Rahmenbedingungen bisher eher schwach ausgeprägte Lenkungswirkung von IÖB-Initiativen, die aus den beiden Bundesministerien BMDW und BMVIT unter Stakeholderbeteiligung und Einbeziehung der Servicestelle heraus entwickelt und umgesetzt werden, müsste für eine stärkere und umfassendere Anwendung von IÖB deutlich ausgebaut werden. Übergreifend sollte darauf hingewirkt werden, dass die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung ein wichtiges Instrument der gesamten Innovationspolitik und darüber hinaus sein kann – im Zusammenspiel mit bestehenden Förderprogrammen und gegebenenfalls mit teils deutlich größerer Wirksamkeit. Denn der Staat ist ein wesentlicher Nachfrager, der als Beschaffer direkt auf die Unternehmensentwicklungen, insbesondere bei neugegründeten bzw. jungen Unternehmen, einwirken kann. Es zeigt sich, dass der Erfolg besonders erfolgreicher staatlicher IÖB-Systeme gerade auf einem breiten politischen Commitment basiert (siehe Schweden, Dänemark und die Niederlande) und dafür vor allem eine **stärkere koordinierende Rolle zentraler Akteure** wichtig ist, die anders als derzeit in Österreich auch eine stärkere Institutionalisierung entsprechender Aufgaben voraussetzt.

Neben der breiten Einführung der IÖB-Pläne und der dadurch möglichen Vorbildwirkung wird daher vorgeschlagen, **eine echte Koordination** zu **ermöglichen** und diese an einer zentralen Stelle anzuhängen. Diese Stelle müsste neben einer „neutraleren“ Position im politischen System über die erforderlichen Ressourcen für eine übergreifende Koordination (insbesondere ressortübergreifend sowie zwischen Bund und Ländern/Gemeinden) und entsprechende Erfahrungen verfügen. Eine mögliche Stelle für diese Koordinationsfunktion müsste dann auch mit Kontrollmechanismen bezüglich aller relevanten Maßnahmen arbeiten, wie es etwa in Estland durch die Existenz einer direkt an der Staatskanzlei angeschlossenen Public Sector Innovation Task Force gewährleistet ist, in der zum Zwecke der engeren Koordina-

tion VertreterInnen von Ministerien, Verbänden, Universitäten etc. zusammenkommen. Die Aufgabe einer solchen Task Force wäre demzufolge die ständige Weiterentwicklung des bzw. eines IÖB-Konzepts. Damit würde die **neu einzurichtende IÖB-Task Force** Funktionen übernehmen, die derzeit teilweise vom Beirat ausgefüllt werden. Dabei stehen die bisherigen Akteure und Strukturen, d.h. die thematische Federführung bei BMDW und BMVIT und die Servicestelle als One-Stop-Shop nicht zur Disposition. Vielmehr sollte die Task Force im Sinne einer Stärkung und Erweiterung des IÖB-Beirats physisch an die beiden Ministerien angeschlossen sein, um deren bisherige Funktion als Treiber und Verantwortliche beibehalten und erworbenes Wissen sowie Kontakte weiterhin direkt nutzen zu können. Die dadurch erleichterte Fokussierung auf die projektentwickelnde und -begleitende Funktion der Servicestelle kann dazu beitragen, eine weitere Spezialisierung und Professionalisierung zu erreichen. Es müsste entsprechend sichergestellt sein, dass ausreichende Ressourcen für die Durchführung und Entwicklung von entsprechenden Aktivitäten zur Verfügung stehen. Gleichsam könnten sich die handelnden Personen in BMDW und BMVIT stärker als bisher auf ihre inhaltliche Federführung im Sinne einer permanenten Weiterentwicklung und als Impulsgeber fokussieren sowie auf die dazu notwendigen Lern- und Benchmarkingprozesse im nationalen und internationalen Kontext. Eine solche Transformation des Beirats in eine Task Force muss mit einer Festlegung der Funktionen und Koordinationsmöglichkeiten einhergehen.

Bereits in der Vergangenheit ist die Frage nach einer Verpflichtung der beschaffenden Stellen des öffentlichen Sektors zur Durchführung von IÖB-Projekten, d.h. Beschaffungsvorgängen diskutiert worden. Aus Sicht aller Akteure ist die Erreichung einer systematischen Nutzung von IÖB (und auch der Dienstleistungen der Servicestelle) nur durch eine Verpflichtung zu erreichen, die daher auch eine zentrale Empfehlung für die zukunftsorientierte Weiterentwicklung darstellt. Die Basis hierfür liegt in der bereits im ersten Szenario empfohlenen Entwicklung der IÖB-Pläne. Allerdings müssten diese zumindest langfristig nicht nur strategischen, sondern auch hinsichtlich der darin festgehaltenen Beschaffungsziele und -volumina verpflichtenden Charakter erhalten. Aus dem aktuellen Regierungsprogramm mit der darin explizit gemachten quantitativen Zielgröße von 2 % des Beschaffungsvolumens (der „zentralen Auftraggeber“) ließe sich direkt ein entsprechender Zielindikator ableiten, d.h. für die Einführung einer verpflichtenden Berücksichtigung von Innovationen als Gegenstand öffentlicher Beschaffungsvorhaben wären alle Voraussetzungen geschaffen. Im Zusammenhang mit der Herausforderung der Messung der quantitativen Dimensionen von Beschaffung im Allgemeinen und innovationsfördernder Beschaffung im Besonderen, ist die doppelte Nutzung einer **quantitativen Vorgabe durch ein Prozentziel am gesamten Beschaffungsvolumen sinnvoll, d.h. als konkrete Zielvorgabe für die zentralen, beschaffenden Stellen des öffentlichen Sektors (insbesondere der Ressorts) und als Orientierung bietende Größe für die gesamte öffentliche Beschaffung.**

Die Anerkennung der erhöhten Kosten für die Konzeption und Abwicklung von IÖB-Projekten drückt sich derzeit finanziell in den (begrenzten) Mitteln für den Projektwettbewerb aus. Denkbar wäre es darüber hinaus, anstelle des Projektwettbewerbs, über ein entsprechendes Budget solche **Kosten systematisch zu kofinanzieren**, in der Höhe/Förderquote abhängig vom jeweiligen (innovationspolitischen) Hebel der Projekte (d.h. dezidiert nicht nur in Abhängigkeit von der Komplexität des Vorgangs und des Beschaffungsvolumens). Gute Erfahrungen mit einem Förderprogramm machen vor allem Finnland und Dänemark, die aktiv beschaffende Stellen fördern, um die Risikoaversion der Beschaffer zu senken. Ergänzend wäre es zudem denkbar, KMU stärker direkt zu befähigen, sich an öffentlichen Ausschreibungen zu beteiligen. Das dänische Modell eines Market Development Fund wäre hierfür gegebenenfalls eine beispielhafte Herangehensweise. Unternehmen werden hier z.B. durch eine Kofinanzierung dabei unterstützt, Hindernisse in der Phase der Marktentwicklung abzubauen. Außerdem werden das Testen und Anpassen der innovativen Prototypen eines Unternehmens für potenzielle Kunden gefördert oder durch die Bereitstellung einer Garantie Käufern von innovativen neuen Produkten Sicherheiten zur Verfügung gestellt.

Literaturverzeichnis

- Aschhoff, B., Sofka, W. (2009). Innovation on demand – can public procurement-drive market success of innovations? *Research Policy* 38, 1235–1247.
- Bauer, Karin; Gründler, Christoph; Haitzmann, Martin; Schiefer, Andreas; Zach, Sabine (2015): Projektbericht. Quantifizierung innovationsfördernder öffentlicher Beschaffung bei öffentlichen Unternehmen/im öffentlichen Sektor. Statistik Austria. Wien.
- BMFWF & BMVIT (2015): Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2015. Wien.
- Bonaccorsi, A.C., Molinari, F., 2011. The Challenges of Bringing Innovation through Public Procurement at Regional Level. Early Experiments in Italy.
- Buchinger, E., Kienegger, M. (2015): Umsetzung IÖB-Leitkonzept. Dokumentation, Assessment und Begleitung der Umsetzung des Leitkonzeptes für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung, Wien.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [BMWFi] (2017): Innovative öffentliche Beschaffung - Leitfaden, 2. Auflage 2017, URL: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/koinno-innovative-oeffentliche-beschaffung.pdf?__blob=publicationFile&v=16 (Abruf: 03.03.2018)
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFi)/ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) (2012): Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung (IÖB) in Österreich, URL: https://www.bmvit.gv.at/service/publikationen/innovation/forschungspolitik/downloads/ioeb_leitkonzept.pdf (Abruf: 02.11.2017)
- CESS/ Oxford Research (2011): Final Evaluation of the Lead market Initiative, UR: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/36c6f2f0-0424-4344-aac5-365fa25dc28d/language-en> (Abruf: 09.03.2018)
- DG GROW (2016), Public Procurement Indicators 2015
- Edler, J. and J. Yeow (2016), “Connecting demand and supply: The role of intermediation in public procurement of innovation”, *Research Policy*, Vol. 45, Issue 2,
- Edler, J., Georghiou, L., 2007. Public procurement and innovation – resurrecting the demand side. *Research Policy* 36, 949–963.
- Edler, J., Ruhland, S., Hafner, S., Rigby, J., Georghiou, L., Hommen, L., Rolfstam, M., Edquist, C., Tsipouri, L., Papadokou, M., 2005. Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake, Study for the European Commission Final Report. European Commission, Brussels.
- Edler, J., Uyarra, E., 2013. Public procurement of innovation. In: Brown, L., Osborne, S. (Eds.), *The Handbook of Innovation and Change in Public Sector Service*. Edward Elgar, Cheltenham, pp. 224–237.

Edquist, C. (1995): Government technology procurement as an instrument of technology policy, In Teubal/Foray/Justman/Zuscovitch (Hg.), Technological Infrastructure Policy (TIP): An International Perspective.

Edquist, C., Hommen, L., 1998. Government Technology Procurement and Innovation Theory, Paper for the project "Innovation Systems and European Integration (ISE)", Linköping.

Edquist, C., Hommen, L., Tsipouri, L., 2000. Public Technology Procurement and Innovation. Kluwer Academic Publishers, Norwell, MA.

Edquist, C., Vonortas, N., Zabala-Iturriagoitia, J.M., Edler, J. (Eds.), 2015. Public Procurement for Innovation. Edward Elgar.

Edquist, C., Zabala-Iturriagoitia, J.M., 2012. Public procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. Research Policy 41, 1757–1769.

Eßig, M./ Schaupp, M. (2016): Ermittlung des innovationsrelevanten Beschaffungsvolumens des öffentlichen Sektors als Grundlage für eine innovative öffentliche Beschaffung, URL: https://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Ermittlung_des_innovationsrelevanten_Beschaffungsvolumens_des_oeffentlich..._3_.pdf (Abruf: 08.03.2018)

EU-Kommission (2010): Europe 2020 flagship initiative innovation union (2010/C/546), Brüssel.

EU-Kommission (COM) (2012): Innovation in the Public Sector: Its Perception in and impact on Business, Report, 2012, Brüssel. URL: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_343_en.pdf

EU-Kommission [COM] (2014): Quantifying public procurement of R&D of ICT solutions in Europe.

EU-Kommission [COM] (2015): Study on "Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies", final report.

EU-Kommission (COM) (2017a): MLE on Innovation-Related Public Procurement: Report on developing strategic frameworks for innovation-related public procurement, Thematic Report A. URL: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/policy-support-facility/mle-innovation-related-public-procurement>

EU-Kommission (COM) (2017b): Mutual Learning Exercise on Innovation related procurement Capacity building for innovation related procurement: evidence and lessons learned, Thematic Report B. URL: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/policy-support-facility/mle-innovation-related-public-procurement>

EU-Kommission [COM] (2017c): Innovation Procurement Initiatives in Estonia, URL: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-24/estonia_16147.pdf (Abruf: 05.03.2018)

European Research Area and Innovation Committee (ERAC) (2015): ERAC Opinion on Innovation Procurement, Brussels, 23 June 2015, URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1209-2015-INIT/en/pdf>

- Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E., Yeow, J., 2013. Policy instruments for public procurement of innovation: choice, design and assessment. *Technol. Forecast. Soc. Change*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2013.09.018>.
- Geroski, P.A., 1990. Procurement policy as a tool of industrial policy. *Int. Rev. Appl. Econ.* 4, 182–198.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P., Trow, M., 1994. *The New Production of Knowledge*. Sage, London.
- Izsak, K., Edler, J., 2011. Trends and Challenges in Demand-Side Innovation Policies in Europe: Thematic Report 2011 Under Specific Contract for the Integration of INNO policy Trendchart with ERAWATCH (2011–2012), Brussels.
- Jaakson, Paul (2017): Innovation procurements – monitoring and proportion in all procurements in Estonia in 2015, *Innovation Studies* 26, creating a innovative estonia. URL: https://www.mkm.ee/sites/default/files/inno_26_eng.pdf
- Jakubitz projektentwicklung & training (2015): Assessment der Umsetzung des Werkvertrages über die „Einrichtung und den Betrieb einer Servicestelle für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung“. Wien
- Klerkx, L., Leeuwis, C., 2008. Matching demand and supply in the agricultural knowledge infrastructure: experiences with innovation intermediaries. *FoodPolicy* 33, 260–276.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen [KFST] (2015): The Public Procurement Act, Danish Competition and Consumer Authority, URL: <https://www.kfst.dk/media/46419/the-public-procurement-act.pdf> (Abruf: 03.03.2018)
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen [KFST] (o.J.): Typer af offentlig-privat samarbejde, Danish Competition and Consumer Authority, URL: <https://www.kfst.dk/offentlig-konkurrence/offentlig-privat-samarbejde/typer-af-offentlig-privat-samarbejde/> (Abruf: 03.03.2018)
- Konkurrensverket (2016): Swedish Public Procurement Act, URL: <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/english/publications-and-decisions/swedish-public-procurement-act.pdf> (Abruf: 03.03.2018)
- Konkurrensverket/ Vinnova (2014): Överenskommelse mellan Konkurrensverket och VINNOVA om innovationsupphandling, URL: <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/aktuellt/nyheter/read-the-agreement-in-swedish-31211kb.pdf> (Abruf: 03.03.2018)
- Lægreid, P./ Sarapuu, K./ Rykkja, L./ Randma-Liiv, T. (2014). Organizing for Coordination in the Public Sector, Practices and Lessons from 12 European Countries.
- Lember, V., Kalvet, T., Kattel, R., 2011. Urban competitiveness and public procurement for innovation. *Urban Stud.* 48, 1373–1395.
- Lember, V., Kalvet, T., Kattel, R., Penna, C., Suurna, M., 2007. *Public Procurement for Innovation in Baltic Metropolises – Case Studies*, Talinn.

- Lenderink, B. (2015): Development of a Measurement Instrument for Innovation Facilitating Procurement, University of Twente, Master Thesis, Civil Engineering & Management
- Majandus- ja Kommunikatsiooni-Ministeerium [MKM] (2013): Estonian Entrepreneurship Growth Strategy 2014-2020, Ministerium für Wirtschaft und Kommunikation, URL: http://kasvustrateegia.mkm.ee/index_eng.html
- Majandus- ja Kommunikatsiooni-Ministeerium [MKM] (o. J.): Digital Agenda 2020 for Estonia, URL: https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital_agenda_2020_estonia_engf.pdf (Abruf: 05.03.2018)
- Mayne, J. (2011) Contribution Analysis: Addressing Cause and Effect in Evaluating the Complex, K. Forss, M. Marra and R. Schwartz (Eds.), Transaction Publishers; Piscataway, New Jersey.
- Miles I. (2006) Smart innovation: A practical guide to evaluating innovation programmes. Luxembourg: European Commission
- Murhammer-Sas, Daniela (2015): Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung in Österreich – Überblick, Hemmnisse und Definition weiterer Handlungsfelder. Speconsulting gmbH. Wien.
- OECD (2011): Demand-side innovation policies, Paris.
- OECD (2015): Recommendation of the council on public procurement, Paris.
- OECD (2017a), Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>
- OECD (2017b), "Austria", in Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Publishing, Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-7-en>
- OECD (2017c), "Denmark", in Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Publishing, Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-14-en>
- OECD (2017d), "Estonia", in Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Publishing, Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-15-en>
- OECD (2017e), "Finland", in Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Publishing, Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-16-en>
- OECD (2017f), "Germany", in Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Publishing, Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-18-en>
- OECD (2017g), "Netherlands", in Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, OECD Publishing, Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-27-en>

- OECD (2017h), "Sweden", in *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Publishing, Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-36-en>
- Peter Stern, Jakob Hellman, Monique Rijnders-Nagle, Miriam Terrell & Tomas Åström (2011), *How Public Procurement can stimulate Innovative Services*, Report to Nordic Innovation Centre (NICe).
- PIANOo (o.J.): Procurement for innovative proposals, URL: <https://www.piano.nl/sites/default/files/documents/documents/procurementforinnovativeproposalsdecember2011.pdf> (Abruf: 12.12.2017)
- Pranvera Këllezi (2014), *Antitrust for Small and Middle Size Undertakings and Image Protection from non competitors*. URL: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/21/03/99/c477c8f2.pdf>
- Regierungskansliet (2012/2015): *The Swedish Innovation Strategy*, Government Offices of Sweden, URL: <http://www.government.se/49b758/contentassets/cbc9485d5a344672963225858118273b/the-swedish-innovation-strategy> (Abruf: 03.03.2018)
- Regierungskansliet (2016a): *National Public Procurement Strategy*, Government Offices of Sweden, URL: https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/english/procurement/national_public_procurement_strategy_english_web.pdf (Abruf: 03.03.2018)
- Regierungskansliet (2016b): *Smart industry - a strategy for new industrialisation for Sweden*, Government Offices of Sweden, URL: http://www.government.se/498615/contentassets/3be3b6421c034b038dae4a7ad75f2f54/nist_statsformat_160420_eng_webb.pdf (Abruf: 03.03.2018)
- Rigby, J., 2016. Review of pre-commercial procurement approaches and effects on innovation. In: Edler, J., Cunningham, P., Gök, A., Shapira, P. (Eds.), *Handbook of Innovation Policy Impact*. Edward Elgar.
- Rigby, J., Boekholt, P., Semple, A., Deuten, J., Apostol, R., Corvers, S., Edler, J., 2012. *Final Report: Feasibility Study on Future EU Support to Public Procurement of Innovative Solutions*.
- Riigikogu (2014): *Knowledge-based Estonia - Estonian Research and Development and Innovation Strategy 2014-2020*, Parliament of Estonia, URL: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/library/rdi-strategy-knowledge-based-estonia-2014-2020> (Abruf: 04.03.2018)
- Rolfstam, M., 2005. *Public Technology Procurement as a Demand-side Innovation*.
- Rolfstam, M., 2013. *Public Procurement and Innovation: The Role of Institutions*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Rolfstam, M., Phillips, W., Bakker, E., 2009. *Public Procurement of Innovation Diffusion: Exploring the Role of Institutions and Institutional Coordination*. CIRCLE Working Paper No. 2009/07. Lund University, Lund.

Rolfstam, M., Phillips, W., Bakker, E., 2011. Public procurement of innovations, diffusion and endogenous institutions. *Int. J. Public Sector Management* 24,452–468.

Rolfstam, Max/ Petersen, Ole Helby (2014): Public Procurement of Innovation Policy: The Case of Denmark in: Lember, V./ Kattel, R. / Kalvet, T. (2014): Public procurement, innovation and policy: International perspectives, p. 109-126.

Swedish Competition Authority (2014), Figures and facts about public procurement 2013, URL: http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2014-1.pdf;

Tazelaar, K. (2008): PIANOo, A knowledge network for Public Procurement, URL: <http://www.ippp.org/IPPC4/Proceedings/14ProcurementProfession/Paper14-6.pdf>

Technopolis Group (2014), Feasibility Study for the Design and Implementation of Demand-side Innovation Policy Instruments in Estonia, Technopolis Group, final report. Part 1, URL: https://www.mkm.ee/sites/default/files/final_report_part_1.pdf; Part 2, URL: https://www.research.manchester.ac.uk/portal/files/32383552/FULL_TEXT.PDF

Technopolis Group (2016), Evaluierung des Kompetenzzentrums Innovative Beschaffung, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. URL: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/evaluierung-kompetenzzentrums-innovative-beschaffung.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Tekes (2012): Experiences from development of policy instruments for PPI in Finland, URL: http://www.vtt.fi/files/sites/procuinno/procuinno1602_lundstrom.pdf (Abruf: 03.03.2018)

Tsipouri, L., Edler, J., Rolfstam, M., Uyerra, E., 2009. Risk Management in the Procurement of Innovation. Concepts and Empirical Evidence in the European Union. European Commission, Brussels.

Työ- ja Elinkeinoministeriö [TEM] (2010): Demand and User-driven Innovation Policy, Ministry for economic affairs and employment, URL: http://rritrends.res-agra.eu/uploads/22/Framework_and_Action_Plan.pdf (Abruf: 03.03.2018)

Työ- ja Elinkeinoministeriö [TEM] (2016): Finnish Experiences on Public Procurement for Innovation (PPI), Ministry for economic affairs and employment, OECD Forum on Procurement for Innovation 2016, URL: <https://www.oecd.org/governance/ethics/Vilen-Finland-Forum-Procurement-Innovation-2016.pdf> (Abruf: 03.03.2018)

Uddannelses- og Forskningsministeriet [UFM] (2012): Denmark - a nation of solutions. Enhanced cooperation and improved frameworks for innovation in enterprises, URL: <https://ufm.dk/en/publications/2012/files-2012/innovation-strategy.pdf> (Abruf: 03.03.2018)

Uddannelses- og Forskningsministeriet [UFM] (2013): INNO+ Catalogue URL: https://ufm.dk/en/publications/2013/files-2013/innovahovedkatalog_web_2.pdf (Abruf: 03.03.2018)

Uyarra E., Review of Measures in Support of Public Procurement of Innovation, In: Edler, J., Cunningham, P., Gok, A., Shapira, P., (Eds.), Handbook of Innovation-Policy Impact, Edward Elgar.

Uyarra, E., 2010. Opportunities for Innovation through Local Government Procurement A Case Study of Greater Manchester.

Uyarra, E., Edler, J., Gee, S., Georghiou, L., Yeow, J., 2013. UK public procurement of innovation: the UK case. In: Lember, V., Kattel, R., Kalvet, T. (Eds.), Public Procurement, Innovation and Policy: International Perspectives. Springer-Verlag, London, pp. 233–258.

Uyarra, E., Flanagan, K., 2010. Understanding the innovation impacts of public procurement. Eur. Plan. Stud. 18, 123–143.

VTT Technical Research Centre of Finland [VTT] (2017): Demand-driven innovation policy: the case Finland, GRIPS seminar, Tokyo 6 June 2014, URL: https://gist.grips.ac.jp/events/gistseminar/document/gistseminar_60.pdf (Abruf: 03.03.08)

VTT Technical Research Centre of Finland [VTT] (2017): Innovation procurement in Finland, Mutual Learning Exercise (MLE), Madrid 28-29 November 2017.

