

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

Wien, Mai 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. Hintergrund und Ziel der Evaluierung	1
2. Methoden.....	2
3. Interventionslogik des IÖB-Leitkonzeptes	3
4. Stand der Umsetzung des IÖB-Leitkonzeptes	5
5. Leistungen und Effekte der IÖB-Servicestelle.....	6
6. Servicenetzwerk und IÖB-Beirat.....	9
7. Governance und Commitment.....	11
8. Internationale Good practice	12
9. Analyse zum Stand des IÖB-Monitorings	15
10. Schlussfolgerungen	15
11. Empfehlungen.....	17

1. Hintergrund und Ziel der Evaluierung

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 aus. 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 Instrumente (dazu gehören außerdem Nachfragesubventionen und nachfrage-seitige Steueranreize, Verbesserung der Kompetenzen der Nachfrage, Standardisierung und Regulation, und ein Zusammenspiel solcher Maßnahmen in so genannten Lead-market Ansätzen) 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. Dies geschieht auch 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). Verstärkend kommt hier der internationale Trend zu restriktiveren öffentlichen Budgets hinzu, der öffentliche Beschaffung insofern für die Innovationspolitik noch attraktiver macht, als die entsprechenden Budgets 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.

Auf Basis der FTI-Strategie der Bundesregierung wurde in Österreich unter der Federführung des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW) und des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) sowie unter Einbeziehung relevanter Stakeholder und in Kooperation mit der Bundesbeschaffung GmbH (BBG) und dem Austrian Institute of Technology (AIT) 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.

Vor diesem Hintergrund war es das Ziel der Evaluierung, zu überprüfen, inwieweit das IÖB-Leitkonzept und die entsprechenden Maßnahmen umgesetzt wurden bzw.

ob das institutionelle Setting und die Governance-Realität eine effiziente Umsetzung ermöglichen und die notwendige Leitungsfunktion und Steuerungsleistung des Staates unterstützen.

2. 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.

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).

Für eine detaillierte Untersuchung der für die Evaluierung zentralen Fragestellungen sowie zur Überprüfung der gewonnenen Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse wurden insgesamt 18 telefonische bzw. persönliche leitfadengestützte Interviews mit VertreterInnen zentraler Organisationen durchgeführt. Zusätzlich wurden 10 telefonische Interviews mit beschaffenden öffentlichen Einrichtungen geführt, welche Projekte zum IÖB-Projektwettbewerb eingereicht bzw. sog. Challenges ausgerufen oder an einer IÖB-Beratung teilgenommen haben.

Zum Zweck der Analyse von Wirkungen der von der IÖB-Serviceestelle gesetzten Maßnahmen wurden zwei standardisierte Onlinebefragungen mit TeilnehmerInnen an IÖB-Veranstaltungen bzw. Schulungen durchgeführt.

Der internationale Vergleich beruhte auf einer 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.

Im Rahmen der Evaluierung wurden drei Workshops durchgeführt, an denen die Auftraggeber BMDW und BMVIT sowie eine Vertreterin der IÖB-Serviceestelle teilnahmen. Der Kick-off Workshop diente in erster Linie der Konkretisierung und Abstimmung der formulierten Evaluierungsfragen, die in Folge des Workshops auf Basis der erarbeiteten Interventionslogik des IÖB-Leitkonzeptes adaptiert wurden. Ein

weiterer Workshop wurde abgehalten, um 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 IÖB-Leitkonzept angeführt werden mit ihren logischen Verbindungen untereinander abzubilden. Ein Reflexionsworkshop diente der Präsentation der wichtigsten Erkenntnisse der Evaluierung und vor allem der Diskussion der Handlungsempfehlungen mit den Auftraggebern.

3. 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-Servicestelle (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. Das Ergebnis dieses Prozesses diente als Basis für die Analyse der Umsetzung des IÖB-Leitkonzeptes.

Die in der 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

Diese Ziele spiegeln bereits die wesentlichen Arbeitsbereiche wider, die bisher mithilfe verschiedener Maßnahmen und Aktivitäten umgesetzt wurden. Unterhalb dieser Ebene finden sich dann die Aktivitäten, die zur direkten Umsetzung der Maßnahmen beitragen bzw. deren operativen Kern darstellen.

Die allermeisten Punkte aus dem IÖB-Leitkonzept sind auch in den verschiedenen Ebenen der, den Stand von Ende 2017 widerspiegelnden, Interventionslogik 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 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 IÖB-Leitkonzept findet sich so in der Interventionslogik nicht mehr wieder. Die entsprechend im IÖB-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 IÖB-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 IÖB-Servicestelle begleitet werden, kaum Aussagen über die Wirkung.

4. Stand der Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts

Mit Hinblick auf die Maßnahmen, wie sie im IÖB-Leitkonzept definiert sind, wird deutlich, dass die meisten 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 IÖB-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.

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.

Die im IÖB-Leitkonzept definierten und beschriebenen Maßnahmen und Aktivitäten können also überwiegend als umgesetzt oder kurz vor der Umsetzung stehend betrachtet werden. Insbesondere die Fokussierung auf die Bewusstseinsbildung, Vernetzung und ganz generell Schaffung rechtlicher und anderer relevanter Grundlagen für einen systematischen Einsatz von IÖB als nachfrageseitige Ergänzung angebotsorientierter Innovations- und Wirtschaftspolitik spiegelt sich in der Betrachtung der erreichten Umsetzung wider, d.h. diese Punkte sind bereits (weitgehend) implementiert.

An die Grenzen der vollständigen Umsetzung bzw. Umsetzbarkeit stößt IÖB immer dann, wenn etwa eine Steuerungswirkung (also Durchsetzung der im IÖB-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 IÖB-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 IÖB-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 IÖB-Servicestelle

Die IÖB-Servicestelle nahm ihre Arbeit im September 2013 auf und wird seither im Auftrag (Werkvertrag) der federführenden Ministerien BMDW und BMVIT in der Bundesbeschaffung GmbH (BBG) betrieben. Die nach außen gerichteten Leistungen der IÖB-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 IÖB-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.

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 gemessen¹. Der Bekanntheitsgrad wird über die Anzahl an Personen die auf der Kontaktliste der IÖB-Servicestelle stehen bzw. über registrierte User der Onlineplattform, über Unique User der Website, über Visits der Onlineplattform² sowie die Anzahl der TeilnehmerInnen an externen Schulungen und Veranstaltungen gemessen. Die Präsenz der IÖB-Servicestelle wird gemessen anhand von Auftritten bei Fremd- und Eigenveranstaltungen, Beratungen, Schulungen sowie der Anzahl der Good Practices in der Projektdatenbank. Was die Wirkung der unter

¹ Die Operationalisierung der Ziele bzw. die Auswahl (hinsichtlich Relevanz und Validität) der entsprechenden Indikatoren wird in den Fortschrittsberichten nicht erläutert.

² Es handelt sich hierbei um die Plattform www.innovationspartnerschaft.at, die entsprechenden Indikatoren werden in den Fortschrittsberichten nicht näher ausgeführt.

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. Die Leistungen der IÖB-Servicestelle erweisen sich neben der reinen Informationsbereitstellung vor allem hilfreich in Hinblick auf die Gestaltung und damit die Erfüllung der zeitlichen Anforderungen entsprechender Prozesse sowie die Möglichkeit der Markterkundung. Bei einigen beschaffenden öffentlichen Stellen und öffentlichen Unternehmen sind die Beschaffungsvorgänge bereits fest etabliert, sodass sich durch das Angebot der IÖB-Servicestelle kein Zusatznutzen ergibt. Allerdings werden in solchen Fällen teilweise bestimmte Leistungen an die IÖB-Servicestelle ausgelagert, um interne Ressourcen und Kapazitäten zu schonen.

Die Veranstaltungen der IÖB-Servicestelle dienen naturgemäß in erster Linie der Verbreitung von Informationen zu IÖB, (vergaberechtlichen) Möglichkeiten und Angeboten der Servicestelle. Mit Bezug zu den erreichten Wirkungen, d.h. dem durch TeilnehmerInnen der Veranstaltungen wahrgenommenen Nutzen, ergeben sich insofern keine großen Abweichungen, als dass die wesentlichen Motive zur Teilnahme auch eine Entsprechung fanden. Nahezu alle Befragten berichten über eine deutliche Anhebung ihres Wissensstands bezüglich IÖB durch die Teilnahme. Die unmittelbare Auslösung konkreter IÖB-Projekte ist allerdings sehr selten. Eine Herausforderung dieser Aktivitäten der IÖB-Servicestelle besteht darin, dass auch aus Sicht der Akteure vor allem der (dennoch große) Kreis der „Interessierten“³ 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 IÖB-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 und nachhaltige 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 TeilnehmerInnen von Schulungsmaßnahmen nutzen diese in erster Linie zum Kennenlernen von konkreten Beispielen zu Beschaffungsvorhaben von Innovationen

³ 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.

(„Good Practices“) und zum allgemeinen Erwerb von Wissen über mögliche Beschaffungsvorgänge von Innovationen.

Jene Leistungen der IÖB-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 Onlineplattform mit den beiden zentralen „Instrumenten“ der Challenges und des Marktplatzes. Der Mehrwert der Challenges gegenüber einer direkten Ausschreibung entsteht vor allem, wenn Unsicherheit hinsichtlich der Kosten eines innovationsfördernden Beschaffungsprojektes besteht. D.h. ohne das unmittelbare Engagement der IÖB-Servicestelle wären die Projekte zumindest zeitlich deutlich verzögert umgesetzt worden bzw. hätten deutlich höhere Kosten aufgrund der notwendigen Informationssuche zur Folge gehabt. Von den KundInnen der IÖB-Servicestelle wird auch die Möglichkeit hervorgehoben, 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 IÖB-Servicestelle als Beraterin auftritt generell, und nicht ausschließlich im Zusammenhang mit der Strategie-Beratung. Hinsichtlich der Effekte der über die Onlineplattform laufenden Angebote der Challenges und des Marktplatz Innovation verfügt die IÖB-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 abgerufenes 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-Pilotprojekte, die Volumina der prozessbegleiteten IÖB-Projekte⁴, und die Höhe des Abrufvolumens über den Marktplatz.

Diese eher projektbezogenen Aktivitäten und Angebote der IÖB-Servicestelle sind als besonders wichtig und (trotz aller Herausforderungen mit der genauen Erfassung der Effekte) wirksam anzusehen. Vor allem besteht ein Vorteil der Leistungen der IÖB-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

⁴ Dieser Kennwert wurde bislang allerdings noch nicht erhoben.

des Instruments der Challenges und seiner Begleitung durch die IÖB-Servicestelle liegt in der deutlichen Reduktion der Suchkosten, was wiederum die Wahrscheinlichkeit einer Beschaffung deutlich erhöht. Allerdings finden auch Hinweise dahingehend, dass die Aktivitäten der IÖB-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 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 IÖB-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 IÖB-Servicestelle selbst mehrfach im Rahmen ihrer Fortschrittsberichte formuliert, im Fehlen von verpflichtenden Elementen, die für eine entsprechende Nachfrage sorgen würden.

6. Servicenetzwerk und IÖB-Beirat

Das Servicenetzwerk besteht aus Akteuren, die in verschiedener Hinsicht zentral für die Umsetzung der IÖB-Initiative sind: Neben der zentral eingerichteten IÖB-Servicestelle (derzeit angesiedelt in der Bundesbeschaffung GmbH) gibt es IÖB-Kontaktstellen (Wirtschaftskammer Österreich, Industriellenvereinigung, Länderexpertenkonferenz „Öffentliche Beschaffung der Bundesländer“ und Magistrat der Stadt Wien) bzw. IÖB-Kompetenzstellen (Forschungsförderungsgesellschaft, Austria Wirtschaftsservice, Bundesimmobiliengesellschaft und Österreichische Gesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen).

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 IÖB-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 IÖB-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. Während der 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 IÖB-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 IÖB-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 IÖB-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 IÖB-Beirat keine bindenden Konsequenzen erzeugende Beschlüsse erwirkt. 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 IÖB-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

Am deutlichsten ist die Governance im Sinne zumindest theoretisch möglicher steuernder Eingriffe im Verhältnis der beiden federführenden Ressorts vis-à-vis der IÖB-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 IÖB-Servicestelle an so genannten Jour-Fixes und Steuerungsgruppentreffen teil. Die Steuerungsgruppe als weiteres Instrument bringt zusätzlich zu den operativ verantwortlichen Personen auf Ressortseite VertreterInnen der höheren Ressorthierarchie mit der IÖB-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.

Es existieren darüber hinaus für die beiden federführenden Ressorts derzeit kaum Möglichkeiten einer direkten Steuerung der IÖB bzw. der darin aktiven Akteure, es wird vielmehr auf indirektes Steuern durch Überzeugungsarbeit gesetzt. 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.⁵ 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. Eine direkt steuernde Rolle des IÖB-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.

Insbesondere im Verhältnis zu anderen Ressorts ist eine direkte Steuerung über Ministeriumsgrenzen zumindest sehr voraussetzungsreich. 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.

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 Verpflichtung erzeugender Elemente, also gleichsam den „Zwang“ zum Commitment, auch als unvermeidbar an für eine systematischere Nutzung von IÖB.

8. Internationale Good practice

Für die IÖB kann insgesamt von einer durchaus gegebenen strategischen Einbettung in das österreichische Innovationssystem ausgegangen werden. Hinsichtlich

⁵ So findet sich am Ende der Leistungsbeschreibung in den Grundsatzvereinbarungen folgender Satz: „Die [Kompetenzstelle] verpflichtet sich durch Unterzeichnung dieses Memorandum of Understandings nicht zur Erbringung der beschriebenen Leistungen“.

einer weiteren Stärkung dieser Einbettung und des damit unmittelbar verbundenen politischen Rückhalts sowie Commitments lassen sich vor allem mit Blick auf die dazu gewählten Ansätze wertvolle Anregungen aus den untersuchten Länderbeispielen Schweden, Dänemark und Estland generieren:

Zentrales Element des schwedischen Ansatzes der öffentlichen Beschaffung von Innovationen besteht insbesondere im starken politischen Commitment, basierend auf der Einsicht aller Akteure darüber, 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 gelingt es so auch, die sonst sehr unabhängig agierenden dezentralen Beschaffungsstellen in die Umsetzung stärker einzubeziehen 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.

Wie auch in Schweden profitiert das System der innovationsorientierten 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 Bedarfsfelder unterstützt das öffentliche Beschaffungswesen gezielt Forschung, Entwicklung und Innovation in diesen Bereichen und leistet dadurch Beiträge zur Ausschöpfung relevanter Innovationspotenziale in diesen Bereichen. Durch die etablierten Partnerschaftsformate wird effektiv und nachhaltig abgesichert, dass nicht nur die relevanten Akteure eingebunden sind, sondern auch bedarfsgerechte Lösungen entwickelt werden.

Weniger als bestehendes System, sondern vielmehr als Prozess zur Ausprägung einer Strategie für eine innovationsorientierte 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.

Trotz der gut ausgebauten und erfolgreichen Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts existieren nach wie vor weiterführende Bedarfe zur Stärkung der operativen Kapazitäten etwa der IÖB-Servicestelle und des Servicenetzwerks. Dahingehend stellen wiederum Schweden, aber auch Finnland, die Niederlande und Deutschland interessante Vorbilder zur Weiterentwicklung der IÖB in Österreich dar:

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.

Um eine hohe Passgenauigkeit zu erreichen, setzt Finnland auf 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, innovative Beschaffungen zu tätigen.

Mit PIANOo verfügen die Niederlande über eine sehr wirksame Plattform zur strategischen, indirekten Koordination und 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.

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 interaktiven Formaten wie bspw. dem internationalen Austausch mit vergleichbaren Plattformen (wie etwa PIANOo) – dürfte sich der Nutzen von KOINNO für das deutsche öffentliche Beschaffungssystem weiter erhöhen.

Die Entwicklung und Anwendbarkeit eines geeigneten Monitoring- und Evaluationsystems für die öffentliche Beschaffung von Innovation 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, das bei genauerer Betrachtung allerdings auch keine perfekte Lösung für die Herausforderung der Messung von öffentlicher Beschaffung von Innovation darstellt. Daneben haben viele andere Staaten⁶, u.a. eben auch Österreich, über Piloterhebungen versucht, das relevante Beschaffungsvolumen zu erfassen. Ebenso arbeiten diese Länder auch an entsprechenden Indikatoren-Systemen.

⁶ Neben den Niederlanden und Österreich auch Großbritannien, Belgien, Dänemark, Finnland, Estland, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Litauen, Norwegen, Portugal, Spanien und Schweden. (ERAC 2015)

9. Analyse zum Stand des IÖB-Monitorings

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 IÖB-Anteil des öffentlichen 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 im Servicenetzwerk (IÖB-Servicestelle, Kompetenz- und Kontaktstellen 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.

10. Schlussfolgerungen

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.

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.

Mit der Einrichtung der IÖB-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 IÖB-Servicestelle werden von Teilnehmern und Rezipienten durchweg als sehr sinnvoll und hilfreich wahrgenommen. Auch im Bereich der Projektentwicklung und -begleitung hat die Arbeit der IÖB-Servicestelle vielfach katalytische Wirkungen. Zentral insbesondere für die Sichtbarkeit, Bewusstseinsbildung und Auslösung von IÖB-Aktivitäten sind der IÖB-Projektwettbewerb, der eine Reihe von Aktivitäten angestoßen hat, die (teilweise mit Unterstützung der IÖB-Servicestelle) durchgeführten Pilotprojekte (inklusive deren öffentlicher Darstellung als Good Practice) sowie die über die Onlineplattform innovationspartnerschaft.at abgewickelten Matchingmaßnahmen der Challenges bzw. des Marktplatz Innovation.

Die IÖB-Monitoringaktivitäten sind bereits sehr umfassend und stark ausdifferenziert und erfassen sehr gut die Aktivitäten und die Mobilisierung von Akteuren. Der im IÖB-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.

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-Pläne 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.

11. 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 IÖB-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 bestehenden Strukturen, Ziele und Maßnahmen weitgehend unverändert bleiben, aber eine breitere Verpflichtung auf strategischer Ebene 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 Governancesstrukturen 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:

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.

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 (bspw. über Ressortworkshops mit der IÖB-Service-stelle).

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 (ggf. unterschiedlichen) IÖB-relevanten Aufgaben betrauten Personen.

Die IÖB-Service-stelle 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 IÖB-Service-stelle ermöglicht werden. Möglicherweise zusätzliche fachliche und personelle Kapazitäten könnten über entsprechende Budgets für externe Expertise relativ flexibel bereitgestellt werden.

Der IÖB-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.

Der Informationsaustausch zwischen IÖB-Service-stelle 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 Onlineplattform – 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 IÖB-Service-stelle mit den entsprechenden zusätzlichen Ressourcen. Letztere müsste die Beschaffer hinsichtlich der Formulierung und Konsolidierung ihrer Be-

darfe beraten und diese Bedarfe in eine solche Veranstaltung einbringen. Eine zusätzliche stärkere Rolle der (oder zumindest einer der) Förderungsagenturen könnte in der Erweiterung des IÖB-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 IÖB-Serviceestelle möglich, sondern könnte an eine der Agenturen delegiert werden.

Im Bereich des IÖB-Monitorings sollten die derzeit für die Wirkungsmessung der Aktivitäten der IÖB-Serviceestelle 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 IÖB-Serviceestelle wären sie dennoch weiterhin nutzbar.

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.

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 IÖB-Leitkonzeptes in der Breite verwirklicht sieht, neue Governancestrukturen etabliert, die operativen Möglichkeiten ausdifferenziert und stärkere Unterstützungsstrukturen vorsieht.

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 (sektorale Politiken und Fachpolitiken),
- der Verbesserung der Innovationsdynamik in der Wirtschaft (Innovationspolitik)

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 IÖB-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-Konzepts. Dabei stehen die bisherigen Akteure und Strukturen, d.h. die thematische Federführung bei BMDW und BMVIT und die IÖB-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 IÖB-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 Verfügung. 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 IÖB-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 IÖB-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.

Wie bereits im ersten Szenario diskutiert, kann das im aktuellen Regierungsprogramm definierte 2 % Ziel nur als Rahmenvorgabe funktionieren und eher dazu genutzt werden, die Herausforderungen zu analysieren und Anreize zu schaffen, diese 2 % voll auszunutzen. Ein möglicher, mittel- bis langfristig sinnvoller 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.

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.

