

ÖHW

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Strategien zur Steigerung der Wirksamkeit der Finanzkontrolle.

Die Kontrollarchitektur der EU und die Rolle der Landesrechnungshöfe.

Lobbying im Gesundheitswesen.

Open Government in Österreich:
Neue Wege zu kooperativen Verwaltungsinnovationen.

Verfassungskonformität der Übertragung der Zuständigkeit zur Entscheidung über Beschwerden in Angelegenheiten der Verwaltungsstrafsachen zu den freien Beschlussrechtsabgaben nach § 7 Abs. 5 F-VG 1948 auf das Bundesfinanzgericht.

Gemeinsam geht's leichter –
Interkommunale Einkaufsgemeinschaft in der Region Vorarlberg.

Rubrik: Hinweise.

Jahrgang 56 (2015) · Heft 3–4

INFOS – Mailto: angela.grandl@vst.gv.at
Wikipedia: „ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich“

Gemeinsam geht's leichter – Interkommunale Einkaufsgemeinschaft in der Region Vorarlberg

Von Dipl. Ing. Dietmar L e n z



Seit 2002 betreibt der Umweltverband Vorarlberg einen zentralen ökologischen Beschaffungsdienst – den Öko-BeschaffungService (ÖBS). Die Erfahrung zeigt, dass die Beschaffung mit dem ÖBS nicht nur ökologischer, sondern auch einfacher, effizienter und günstiger ist. Zum Beispiel konnte innerhalb von acht Jahren der Stromverbrauch von Computern in den Gemeinden um über 80 Prozent reduziert werden. Die Kosten für die Beschaffung sanken im gleichen Zeitraum um ein Viertel. Das überzeugt die Kommunen: Heute nutzen alle 96 Vorarlberger Gemeinden und zahlreiche andere öffentliche Auftraggeber mit Sitz in Vorarlberg den Service auf freiwilliger Basis.

23 Jahre Umweltverband Vorarlberg

Vor über zwei Jahrzehnten haben sich die 96 Gemeinden des Bundeslandes Vorarlberg dazu entschlossen, auf dringliche Fragen der Abfallwirtschaft gemeinsam Antworten zu suchen. 1992 wurde hierfür der Gemeindeverband für Abfallwirtschaft und Umweltschutz (Umweltverband Vorarlberg) gegründet. Die ersten Jahre standen ganz im Licht der Abfallwirtschaft. Doch Ende der neunziger Jahre wurde von den Gremien des Umweltverbandes in einer politischen Klausur der Beschluss gefasst, sich nicht ausschließlich mit „End-of-pipe-Themen“ zu beschäftigen: Gemeinden sollten vielmehr so beschaffen, dass am Ende des Produktzyklus weniger Abfall übrig bleibt. Der Umweltverband veröffentlichte daraufhin einen Öko-Leitfaden für Büro und Bau. Die für den Einkauf verantwortlichen Gemeindemitarbeiterinnen und -mitarbeiter merkten jedoch bald, dass ihnen für die Berücksichtigung von ökologischen Kriterien das nötige Wissen und die Ressourcen fehlten. Aus dieser Not entstand der Wunsch, speziell von kleinen und mittelgroßen Gemeinden, auch diese Herausforderung gemeinsam zu bewerkstelligen. 2001 beschloss der Umweltverband Vorarlberg eine Erweiterung des Projekts durch eine zentrale Beschaffungsstelle (Öko-BeschaffungService – kurz ÖBS). Die Grundidee des ÖBS ist es, die Beschaffungsvorgänge in den Gemeinden effizienter zu gestalten und den Fokus auf ökologische Kriterien zu richten.

Umfassende Umweltkriterien

Den technischen Input für eine Ausschreibung erhält der ÖBS von Expertengruppen. So gibt es für jede der aktuell 25 Produktkategorien eine Gruppe, bestehend aus ca. 3 bis 10 Expertinnen und Experten, die den ÖBS bezüglich der technischen Kriterien des jeweiligen Produkts berät. Die Fachleute stammen in der Regel von den Hauptbedarfsträgern (= ÖBS-Kunden) und bringen sich als Mitarbeitende des jeweiligen öffentlichen Auftraggebers in den Beschaffungsprozess ein. Der Umweltverband hat für diese Arbeitsgruppen lediglich die anfallenden Sachkosten zu tragen, der Input der Expertinnen und Experten erfolgt im Rahmen ihrer Arbeitszeit. Das Fachwissen der Mitarbeitenden ist für den ÖBS essentiell und auch sie selbst profitieren von der Zusammenarbeit, denn durch die Mitarbeit behalten sie ihren Wirkungs- und Einflussbereich bei und erweitern ihre fachlichen Kompetenzen im Austausch mit Kolleginnen und Kollegen. Die Ausschreibungskriterien sind nicht statisch zu sehen, sie werden jährlich auf Basis neuer Entwicklungen, gemachter Erfahrungen etc. im Team besprochen und angepasst. Durch diese Zusammenarbeit kann sich der ÖBS voll und ganz auf die ökologischen Kriterien und das Vergabeverfahren konzentrieren. Der Umweltverband hat im Laufe der Zeit auch vergaberechtliche Kompetenz aufgebaut. Das Hinzuziehen externer Juristinnen oder Juristen ist im Regelfall nicht erforderlich.

Bei EDV-Hardware, Bürogeräten und LED-Straßenbeleuchtung spielt insbesondere die Energieeffizienz eine Rolle: Besonders energieeffiziente Geräte erhalten bei den Zuschlagskriterien einen Bonus. Grundlage für die Bildung der Zuschlagskriterien für Energieeffizienz sind Lebenszykluskosten. In einzelnen Fällen werden auch externe Umweltfolgekosten wie zum Beispiel der ökologische Fußabdruck bei der Herstellung von Kopierpapier berücksichtigt. Je nach umweltpolitischer Relevanz wird auch die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand durch einen zusätzlichen Bonus bei den Zuschlagskriterien honoriert. Dies bedeutet, dass beispielsweise bei EDV-Hardware die Energieeffizienz stärker gewichtet wird als die Lebenszykluskosten, weil „Green IT“ von der öffentlichen Hand gefördert werden soll.

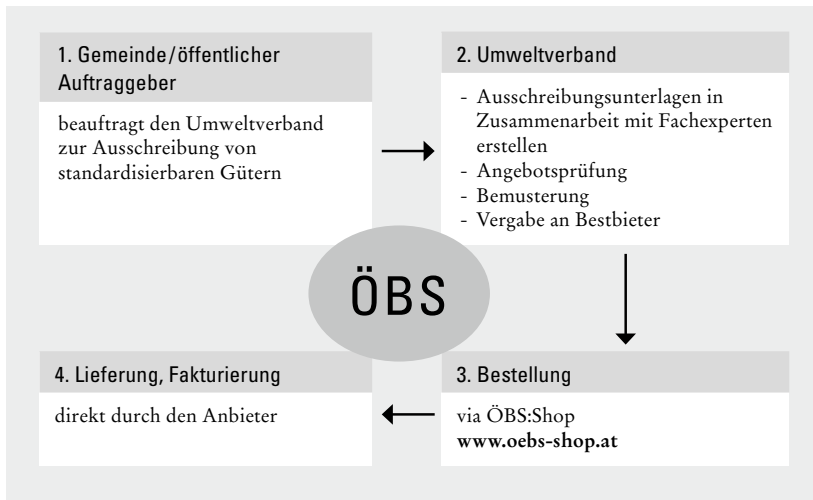
Bei Kopierpapier werden sowohl Recyclingpapiere, die mit dem Blauen Engel und dem Österreichischen Umweltzeichen gekennzeichnet sind, als auch Frischfaserpapiere, die über das FSC-Label und das Österreichische Umweltzeichen verfügen, ausgeschrieben. Als Zuschlagskriterium wird ein Bonus vergeben, wenn die Herstellung und der Transport des Papiers klimaneutral erfolgen. Bei Reinigungsprodukten dürfen keine umweltgefährdenden Inhaltsstoffe enthalten sein. Die Bieter haben dies durch eine Auszeichnung der Produkte mit dem österreichischen Umweltzeichen oder durch entsprechende Gutachten nachzuweisen. Es werden auch (Mikro-)Fasertechnologien ausgeschrieben, die eine kommunale Unterhaltsreinigung mit einem um ca. 80 Prozent reduzierten Chemieeinsatz sicherstellen [1]. Bei Büroartikeln wird langlebigen Produkten, welche aus hochwertigen Materialien produziert sind und sich gut reparieren lassen, der Vorzug gegeben. Umweltgefährdende Inhaltsstoffe (PVC, Lösungsmittel und viele mehr) sollen vermieden werden.

Einfache Bestellung via Webshop

Der Einkauf über den ÖBS verläuft einfach und unkompliziert: Die Einkaufenden geben lediglich ihren Bedarf bekannt. Der ÖBS führt dann gemeinsam mit den Hauptbedarfsträgern, den großen öffentlichen Auftraggebern, die Ausschreibung bei Berücksichtigung der ökologischen Kriterien durch. Die Bestellung durch die Bedarfsträger erfolgt im Regelfall über den ÖBS:Shop. Direkte Bestellungen bei den Lieferanten sind ebenso möglich. Die Lieferung erfolgt an die bestellende Institution. Finanziert wird der ÖBS durch einen Nutzerbeitrag in Höhe von 2,5 Prozent (bei EDV-Hardware 1,5 Prozent) des Nettoumsatzes der einkaufenden Einrichtung.

Aktuell (Stand Oktober 2015) bestehen ÖBS-Verträge für folgende Produktgruppen:

- Abfalleimer
- Alarmierungs- und Funkgeräte
- Auftausalz
- Aromatenfreies Benzin für Bauhofanwendungen
- Büroartikel und EDV-Verbrauchsmaterial
- Bürostühle
- Drucker
- Kopier- und Multifunktionsgeräte
- EDV-Hardware (umsatzstärkste Produktgruppe)
- Etiketten
- Fahrrad- und Buswartehäuschen
- Fahrradabstellanlagen
- Feuerwehrbedarf
- Höhenverstellbare Bürotische
- Hundekotbeutel
- Hygienepapier
- Interaktive Boards
- Kopierpapier
- LED-Leuchten
- LED-Straßenbeleuchtung
- Leuchtmittel für den Innenbereich
- Natriumdampfhochdrucklampen für Straßenbeleuchtung
- Radverkehrswegweiser
- Reinigung
- Weihnachtsleuchtmittel



Das Beschaffungsverfahren mit dem ÖBS bietet den Gemeinden die Möglichkeit, auf einfache Art ökologisch zu beschaffen und dadurch nicht nur Zeit, sondern auch Geld zu sparen.

Zufriedene Kunden

Als das Projekt 2001 als Pilot gestartet wurde, gab es auch einige kritische Stimmen. Zu Beginn sorgten sich die Kritiker besonders, dass die regionalen Anbieter durch den ÖBS weniger berücksichtigt werden könnten. Zudem wurden die ökonomischen Vorteile einer gemeinsamen Beschaffung angezweifelt. Diese Sorgen haben sich jedoch als unberechtigt erwiesen und die Kritiker verstummten bald fast vollständig. Dazu beigetragen hat auch eine Studie der Universität St. Gallen [2]: Das Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus IDT hat in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Ökologie-Institut die Pilotphase des ÖBS begleitet und bewertet. Der Schlussbericht von 2003 zeigte die Auswirkungen auf die Gemeinden sowie auf die Vorarlberger Wirtschaft auf. Die zweieinhalbjährige Pilotphase wurde insgesamt sehr positiv bewertet: Der regionale Wertschöpfungsanteil in Vorarlberg wurde durch die zentrale Beschaffung über den ÖBS nicht verringert, es wurde bei den untersuchten Produktgruppen ein hoher ökologischer Standard erreicht, und die Einkaufspreise konnten insgesamt um knapp ein Viertel reduziert werden. Dies gelang aufgrund des großen Nachfragenvolumens trotz Berücksichtigung ökologischer Kriterien. Der Zeitaufwand für einen Beschaffungsprozess in einer Gemeinde konnte um ca. die Hälfte reduziert werden, da die Gemeinden keine eigenen Vergabeverfahren bzw. Angebotsvergleiche durchführen mussten. Zudem wurde durch die Teilnahme am ÖBS eine hohe Vergaberechtssicherheit für die teilnehmenden Kommunen sichergestellt.

Heute nutzen alle 96 Gemeinden auf freiwilliger Basis den ÖBS. Und seit 2006 beschaffen auch weitere öffentliche Institutionen wie das Land Vorarlberg, Krankenhäuser, die Wirtschaftskammer und andere öffentliche Auftraggeber in Vorarlberg über den ÖBS – insgesamt mehr als 180 öffentliche Einrichtungen zählen zu den Kunden. Jedes Jahr kommen neue Produktkategorien hinzu, abgestimmt auf die Bedürfnisse der öffentlichen Auftraggeber.

Nutzen für die Gemeinden

Neben den Kosteneinsparungen und dem wesentlich geringeren Zeitaufwand bei der Beschaffung profitieren die ÖBS-Nutzerinnen und -Nutzer dadurch, dass sie mit der ökologischen Beschaffung einen aktiven Beitrag zum Klimaschutz leisten können. Die Nutzung energieeffizienter EDV-Hardware oder energieeffizienter LED-Straßenleuchten schont durch günstigere Betriebskosten nicht nur die Haushaltskasse der Gemeinde, sondern verbessert auch ihre CO₂-Bilanz. Langlebige Büroartikel oder EDV-Geräte mit einer fünfjährigen Vor-Ort-Garantie sorgen für eine lange Einsatzzeit der Produkte. Zudem lassen sich durch die entsprechende Nachfrage auch ökologische Innovationen vorantreiben. Aufgrund einer ÖBS-Nachfrage hat beispielsweise ein Weltkonzern sein Angebot an klimaneutralen Kopierpapieren wesentlich erweitert.

Zudem stellt die individuelle Gestaltung der Ausschreibungsunterlagen trotz der zentralen Ausschreibung die regionale Wertschöpfung sicher. Beispielsweise erhalten regionale Anbieter einen Vorteil, indem die Ausschreibung bei Elektrogeräten kurze Reaktions- und Reparierzeiten vorgibt. Bei Kopierpapier wird die Mindestabruhmenge relativ gering gewählt, damit wird der Auftrag für internationale Großhändler, für die kleine Abnahmemengen bei den einzelnen Lieferungen logistisch sehr aufwändig wären, uninteressant. Aktuell stammen über 80 Prozent der Auftragnehmer des ÖBS aus Vorarlberg.

„Nachhaltig:Bauen in der Gemeinde“

Kommunale Beschaffung umfasst mehr als die „klassische“ Beschaffung von standardisierbaren Produkten im Büroumfeld. Sehr große Mengen und Massen werden insbesondere bei der Realisierung bzw. der Sanierung öffentlicher Hochbauten „beschafft“. Seit 2006 bietet der Umweltverband daher den Vorarlberger Gemeinden auch eine operative Unterstützung beim nachhaltigen kommunalen Bauen an. Gemeinsam mit den Partnern Energieinstitut Vorarlberg (verantwortlich für die Unterstützung bei Fragen zur Energieeffizienz von Gebäuden) und einem auf ökologisches Bauen spezialisierten Ingenieurbüro (verantwortlich für bauökologische Unterstützung) werden Vorarlberger Gemeinden während des gesamten Planungs- und Bauprozesses im Rahmen des Servicepakets „Nachhaltig:Bauen in der Gemeinde“ begleitet [3]: Bereits beim Architekturwettbewerb werden gemeinsam mit der Gemeinde verbindlich einzuhaltende

energetische und ökologische Anforderungen definiert. Die Wettbewerbsarbeiten werden zudem auch aus energetischer und ökologischer Sicht vorgeprüft. Gemeinsam mit dem Planungsteam und dem Bauherrn werden dann in einem ökologischen Programm (analog zum Raumprogramm für die funktionalen Anforderungen) für das Bauvorhaben spezifische energetische und ökologische Ziele definiert. Dieses verbindlich von allen Projektbeteiligten umzusetzende Zielprogramm wird oft in den entsprechenden politischen Gremien beschlossen.

Auch bei der Detailplanung erfolgt eine Unterstützung des Bauherrn und des Planungsteams bei der Verbesserung der Energieeffizienz unter Berücksichtigung von Lebenszykluskosten oder bei der bauökologisch optimierten Materialwahl. Für die Ausschreibung der einzelnen Gewerke werden jeweils spezifische ökologische Kriterien für die Materialwahl definiert [4]. Die Handwerker haben die einzusetzenden Produkte zu deklarieren und entsprechende Nachweise über die Einhaltung der Ausschreibungskriterien zu erbringen. Ein Bauökologe gibt dann die Produkte für die Baustelle frei. Auf der Baustelle ist eine Person im Rahmen einer ökologischen Fachbauaufsicht dafür verantwortlich, dass ausschließlich freigegebene Produkte eingesetzt werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass im Rahmen des Servicepakets „Nachhaltig:Bauen in der Gemeinde“ Kommunen unterstützt werden, energieeffiziente Gebäude mit hoher Wirtschaftlichkeit über den Lebenszyklus zu realisieren und die baustoffbedingte Innenraumbelastung um über 80 Prozent zu reduzieren. Bislang wurden bzw. werden über 70 kommunale Bauvorhaben begleitet [5].

Entwicklung zum Vergaberechtskompetenzzentrum

Aufgrund der intensiven Auseinandersetzung mit vergaberechtlichen Bestimmungen bei der Abwicklung von ÖBS-Vergabeverfahren wurde beim Umweltverband als „Nebenprodukt“ immer mehr Vergaberechtskompetenz aufgebaut. Auf Wunsch zahlreicher Gemeinden wurde eine Vielzahl von Beschaffungsvorgängen im besonderen Auftrag vergaberechtlich begleitet. 2013 wurde in einer Vorstandsklausur der Beschluss gefasst, diese Leistungen weiter auszubauen. Im Jahr 2014 wurde die „Verwaltungsgemeinschaft Beschaffung und Vergaberecht Vorarlberg“ ins Leben gerufen.

Die Verwaltungsgemeinschaft ist ein Hilfsorgan ohne eigene Rechtspersönlichkeit gemäß § 97 Gemeindegesetz, sie handelt im Namen der jeweiligen Gemeinde(n). Mitglieder der Verwaltungsgemeinschaft können Gemeinden und Gemeindeverbände sein. Die Geschäftsführung übernimmt der Umweltverband Vorarlberg. Die Finanzierung erfolgt über die aufwandsbezogene Verrechnung der erbrachten Leistungen.

Bis Oktober 2015 sind über die Hälfte der Gemeinden Vorarlbergs der Verwaltungsgemeinschaft beigetreten.

Im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft werden im Wesentlichen folgende Leistungen erbracht:

- Koordination der handelnden Akteure bei der Abwicklung von Vergabeverfahren inkl. Begleitung des Beschaffungsprozesses
- Abstimmungen mit der Gemeinde zur Festlegung des geeigneten Vergabeverfahrens gemäß den Bestimmungen des BVergG 2006
- Erstellung eines Zeitplans für die Durchführung der Vergabeverfahren
- Abstimmung der Ausschreibungs- und Vertragsbestimmungen sowie der Zuschlagskriterien mit der jeweiligen Gemeinde bzw. dem Ersteller des Leistungsverzeichnisses
- Formulierung der Bekanntmachungen auf „bekanntmachungen.vorarlberg.at“
- Durchführung und Moderation der Angebotsöffnungen
- Formale Prüfung der Angebote und Unterstützung bei der Systematik der Bewertung der Angebote durch die Gemeinde
- Vorbereitung des Schriftverkehrs mit den Bietern
- Beratung zu ökologisch relevanten Beschaffungskriterien
- Unterstützung bei der wirtschaftlichen Optimierung des Beschaffungsvorgangs (Steuer, förderrechtliche Belange)

Erfolgsfaktoren der interkommunalen Beschaffung

Entscheidend für den Erfolg des ÖBS ist insbesondere der partizipative Ansatz: Der ÖBS bindet die Beschaffenden bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und der Angebotsbewertung ein. So verlieren die Einkaufenden nicht an Kompetenz, sondern können ihren Wirkungs- und Einflussbereich sogar erweitern, indem sie in Beschaffungsfragen landesweit aktiv werden. Wichtig ist auch die Nähe zu den Kundinnen und Kunden: Der ÖBS nimmt als regionaler Ansprechpartner auch die Rolle des „Troubleshooters“ wahr, indem er bei Problemen bei der Vertragserfüllung bei Auftragnehmern reklamiert. Die Festlegung der Größe einer Region ist bei der Einrichtung eines zentralen Beschaffungsservice essentiell, da bei zu großen Regionen etwa die persönliche Betreuung nicht sichergestellt ist und bei zu kleinen die Beschaffungsvolumina zu gering sind, um einen ökonomischen Vorteil zu erzielen. Ein zentraler Beschaffungsservice schafft eine Win-win-Situation für alle Beteiligten: Wenn die nachhaltige Beschaffung auch ökonomischer und einfacher ist als die konventionelle, ist der Weg für eine flächendeckende ökologische Beschaffung frei.

Quellenangaben:

- [1] Gemeinde Mäder, Einsparungen Chemie durch Umstieg auf Fasertechnologie, Mäder 2005.
- [2] Universität St. Gallen – Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus und Österreichisches Ökologiemuseum, Bregenz, ÖkoBeschaffungService Vorarlberg – Ergebnisse der Schlussevaluation, St. Gallen 2003.
- [3] Umweltverband Vorarlberg, Nachhaltig:Bauen in der Gemeinde, Dornbirn 2014, www.umweltverband.at/handlungsfelder/nachhaltig-bauen/servicepaket/
- [4] www.baubook.info/oea
- [5] www.umweltverband.at, dort auch weitere Infos zum Projekt.