pulswerk

Das Beratungsunternehmen des Österreichischen Ökologie-Instituts

Evaluierung des nationalen Aktionsplans für nachhaltige öffentliche Beschaffung

2025

Autor:innen: DI Hannah Hofbauer, DI Christian Pladerer, DI Maximilian Wagner, DI Georg Tappeiner, Dr. Carla Hopfner

pulswerk
Das Beratungsunternehmen des Österreichischen Ökologie-Instituts

Impressum

Autor:innen: DI Hannah Hofbauer, DI Christian Pladerer, DI Maximilian Wagner, DI Georg Tappeiner, Dr. Carla Hopfner

Im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft

Bundesministerium
Land- und Forstwirtschaft,
Klima- und Umweltschutz,
Regionen und Wasserwirtschaft

Wien, 2025

Inhalt

1. Einleitung 5
2. Executive Summary 6
2.1 Ökonomische und ökologische Wirkung des naBe-Aktionsplans 6
2.2 Schwierigkeit der Umsetzung der Beschaffungsgruppen 7
2.3 Zusammenarbeit und Governance 8
2.4 Monitoring des naBe-Aktionsplans 8
2.5 Empfehlungen zur Weiterentwicklung des naBe-Aktionsplans 9
3. Übersicht empfohlener Maßnahmen 11
4. Vorgangsweise und Methoden der Evaluierung 15
4.1 Literatur-Recherche 15
4.2 Einzelinterviews 15
4.3 Fokusgruppe 16
5. Der naBe-Aktionsplan 16
5.1 Geschichte des naBe-Aktionsplans 17
5.2 Ziele des naBe-Aktionsplans 18
5.3 Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des naBe-Aktionsplans 19
6. Wirtschaftliche Auswirkungen des naBe-Aktionsplans 20
7. Ökologische Effekte des naBe-Aktionsplans 23
8. Empfehlungen zur Weiterentwicklung des naBe-Aktionsplans 27
8.1 Strategische Weiterentwicklung 27
8.2 Inhaltliche Weiterentwicklung 30
8.2.1 Soziale Kriterien 30
8.2.2 Kreislaufwirtschaft 31
8.2.3 Zusätzliche Austauschformate 31
9. Anhang 33
9.1 Interviewleitfaden für Zentralstellen 33
9.1.1 Einstieg 33
9.1.2 Umsetzung des naBe-Aktionsplans 33
9.1.3 Governance des naBe-Aktionsplans 34
9.1.4 Zusammenarbeit mit Stakeholdern 34
9.1.5 Rahmenbedingungen und Unterstützung 34
9.1.6 Entwicklung des naBe-Aktionsplans 34

9.1.7 Ökologische Effekte 35
9.1.8 Wirtschaftliche Auswirkungen 35
9.1.9 Monitoring 35
9.1.10 Abschluss 35
9.2 Interviewleitfaden für strategische Partner:innen 36
9.2.1 Einstieg 36
9.2.2 Umsetzung des naBe-Aktionsplans 36
9.2.3 Zusammenarbeit mit Stakeholdern 36
9.2.4 Rahmenbedingungen und Unterstützung 37
9.2.5 Entwicklung des naBe-Aktionsplans 37
9.2.6 Ökologische Effekte 37
9.2.7 Wirtschaftliche Auswirkungen 37
9.2.8 Abschluss 37
Literaturverzeichnis 38

1. Einleitung

In Österreich hat die öffentliche Beschaffung einen Anteil von ca. 14 Prozent am Bruttoinlandsprodukt. Damit verfügt die öffentliche Hand über ein Werkzeug, das sich strategisch einsetzen lässt (Giljum et al. 2024; Klien et al. 2023a; naBe-Plattform s.a.b). Zur sogenannten strategischen Beschaffung zählen in Österreich insbesondere die Aspekte der Innovation und der Nachhaltigkeit. Die Kriterien der nachhaltigen Beschaffung sind im „Aktionsplan für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung“ (naBe) definiert. Der Begriff der Nachhaltigkeit bezieht sich dabei auf das Drei-Säulen-Modell, das ökologische, soziale und ökonomische Aspekte in Einklang bringen soll (naBe-Plattform s.a.b). Negative ökologische und soziale Effekte der öffentlichen Beschaffung sollen unter Berücksichtigung der Gebote „Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit“ und dem zur Verfügung stehenden Budget gesenkt werden (naBe-Plattform s.a.b). Doch die Umsetzung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung ist eine hochkomplexe, interdisziplinäre Aufgabe, die verschiedenste Logiken und Betrachtungsweisen vereint. Relevant sind unter anderem naturwissenschaftliche Aspekte, die ständige Evaluierung von Kosten und Nutzen sowie die relevante Gesetzeslandschaft (OECD 2024).

Die Österreichische Bundesregierung setzte sich im Regierungsprogramm 2020 -2024 „Aus Verantwortung für Österreich“ das Ziel, eine klimaneutrale Verwaltung zu realisieren. Die zentrale Maßnahme ist dabei die Umsetzung des naBe-Aktionsplans. Verbindlich sind dessen Kriterien bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen der Bundesministerien, ihrer nachgeordneten Dienststellen sowie bestimmter öffentlicher Auftraggeber. Im Vortrag an den Ministerrat (MRV) vom 23. Juni 2021 wurde der aktualisierte naBe-Kriterienkatalog genehmigt und mit 1. Juli 2021 für die Bundesverwaltung für verbindlich erklärt. Mit der Überarbeitung und Aktualisierung des naBe-Aktionsplans schärft die Österreichische Bundesregierung die Kriterien nach, um ihre Vorbildfunktion und Verantwortung hinsichtlich des Klima- und Umweltschutzes sowie der Wertschöpfungsketten zu stärken, und reagiert auf politische und technische Entwicklungen in den 16 Beschaffungsgruppen.

Im naBe-Aktionsplan sind drei Ziele formuliert, sowie Maßnahmen, um diese zu erreichen. Eine der Maßnahmen ist die Evaluierung der Umsetzung der naBe-Kriterien durch das BMLUK und die BBG. Die vorliegende Evaluierung beschreibt, wie nachhaltige Beschaffung bzw. der naBe-Aktionsplan implementiert wird - insbesondere in den Bundesministerien, wo die Umsetzung verbindlich ist, sowie in Ländern, Städten und von strategischen Partnern. Zudem werden, soweit möglich, ökologische, ökonomische und soziale Wirkungen analysiert. Auf Grundlage der Ergebnisse werden Empfehlungen formuliert, um die naBe-Ziele noch wirksamer und effizienter zu erreichen.

2. Executive Summary

Strategien zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung sind international verbreitet und werden zunehmend als wirkungsvoll erkannt. Doch die Umsetzung ist häufig mit Herausforderungen verbunden – etwa fehlenden Schulungen, rechtlichen Unsicherheiten oder unklaren Kosten-Nutzen-Verhältnissen (OECD 2024). Auch in Österreich sind ähnliche Hürden bei der Implementierung des Aktionsplans nachhaltige öffentliche Beschaffung (kurz naBe-Aktionsplan) zu beobachten. Die vorliegende Evaluierung stellt die Hürden des naBe-Aktionsplans dar und zeigt ein Rahmenwerk auf, um diesen zu begegnen.

2.1 Ökonomische und ökologische Wirkung des naBe-Aktionsplans

Die öffentliche Beschaffung hat eine signifikante volkswirtschaftliche Bedeutung. In Österreich betrug das Vergabevolumen der öffentlichen Hand im Jahr 2020 etwa 54 Mrd. EUR (etwa 14 Prozent des BIP), je nach Systemgrenze. Eine Studie des Österreicheichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) aus dem Jahr 2023 schätzt, dass durch den naBe-Aktionsplan bis 2030 Mehrausgaben von 111 Mio. EUR entstehen. Gleichzeitig rechnen die Autoren jedoch mit einem positiven Effekt auf das BIP von etwa 123 Mio. EUR. Etwa 20 Prozent der Mehrkosten der naBe, so die Studie, würden durch die zusätzlichen entstehenden Steuereinnahmen ausgeglichen (Klien et al. 2023b). Ein gewisser finanzieller Ausgleich bei manchen Produkten entsteht durch eine höhere Energieeffizienz sowie Langlebigkeit der Produkte. Die Umsetzung des naBe-Aktionsplans sichert darüber hinaus laut einer anderen Studie des WIFO hunderte Vollzeit-Arbeitsplätze. Besonders profitieren würde die Baubranche, die mit den größten Vergabevolumina der öffentlichen Hand einhergeht und eine hohe Wertschöpfung im Inland generiert (Klien et al. 2023a).

Je nach Systemgrenzen kommen Studien zu unterschiedlichen Schlüssen, was die THG-Emissionen der öffentlichen Beschaffung anbelangt. Giljum et al. (2024) beziffern diese mit 9,7 Mio. Tonnen an CO_2-Äquivalenten für das Jahr 2019 (etwa 13 Prozent der THG-Emissionen der Republik). Bei dieser Analyse sind die Systemgrenzen eher eng gesteckt. Klien et al. (2023b) schätzen auf Basis der damaligen naBe-Kriterien die Einsparungen der THG-Emissionen auf jährlich 43.000 Tonnen CO_2-Äquivalenten bis 2030 durch sechs zentrale Beschaffungsgruppen (Lebensmittel, Strom, IT-Geräte, Fahrzeuge, Hoch- sowie Tiefbau). Besonders die Kriterien im Tiefbau bei Strom werden für die kommenden Jahre als signifikante Klimaschützer identifiziert. Über 20230 hinaus, so Klien et al. (2023b), würde sich der Klimaeffekt der nachhaltigen Beschaffung (naBe) im Bereich des Stroms durch eine allgemeine Entwicklung in Richtung erneuerbarer Strom verlaufen. Im Bereich des Hochbaus rechnen die Autoren mit positiven Klimaeffekten der naBe-Kriterien über 2030 hinaus (Klien et al. 2023b).

In einer Studie von Giljum et al. (2024) von der Wirtschaftsuniversität Wien (WU) wird beschrieben, dass zwei Drittel der zurechenbaren Emissionen in vorgelagerten Etappen der Wertschöpfungskette im Ausland entstehen. Auch viele wirtschaftliche Effekte der naBe kommen erst zu Tage, wenn der gesamte Lebenszyklus der betroffenen Güter betrachtet wird. Daher ist es essenziell, den gesamten Lebenszyklus bzw. die gesamte Wertschöpfungskette der beschafften Produkte in die naBe einzubeziehen und auf eine koordinierte internationale Herangehensweise zu setzen (Giljum et al. 2024). Hier bestehen Informationslücken, was die Beschreibung und Kommunikation des ökologischen, ökonomischen und sozialen Mehrwerts der naBe erschwert. Dies ist in Hinblick auf die aktuell besonders hohe Notwendigkeit wichtig, die Budgetmittel des Bundes effizient und effektiv einzusetzen. Die nachhaltige öffentliche Beschaffung und ihre positiven Effekte auf Umwelt, Arbeitsmarkt und soziale Integration sollen nicht ins Hintertreffen rücken.

2.2 Schwierigkeit der Umsetzung der Beschaffungsgruppen

Drei Beschaffungsgruppen nehmen die für diese Evaluierung befragten Personen durch die Bank als besonders herausfordernd wahr: Hochbau, Fahrzeuge und Lebensmittel. Die Kriterien betreffend Bürobedarf, Möbel, IT-Geräte, Strom sowie Tiefbau hingegen empfinden die Befragten generell als gut umsetzbar. Folgende Charakteristika lassen sich aus der Evaluierung ableiten, die in der Wahrnehmung der befragten Personen die Umsetzung mancher Beschaffungsgruppen besonders herausfordernd machen:

- Produkte, die nicht über die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) beschafft werden
- Komplexe Regelwerke und Gesetzeslandschaften betreffend gewisse Produkte (insbesondere bei Hochbau und Fahrzeugen). Die Einhaltung von Rechtskonformität bei der Umsetzung gewisser Kriteriensets beschreiben viele befragte Stakeholder als herausfordernd.
- Sich rasch entwickelnder Stand der Technik (insbesondere bei Hochbau und Fahrzeugen)
- Herausforderungen durch Quoten (insbesondere bei Lebensmitteln)
- Schwierig standardisierbare Produkte
- Niedrige Marktverfügbarkeit gewisser Produkte (spezielle Anwendungsfälle, z. B. bei Spezial-Fahrzeugen)
- Kombinationen von Dienstleistungen und Infrastruktur (insbesondere bei E-Fahrzeugen, bei denen die Ladeinfrastruktur essenziell ist)

2.3 Zusammenarbeit und Governance

Aufgrund der weitreichenden Materie ist die Governance-Struktur der naBe im Bund relativ komplex. Die öffentliche Hand sollte die Struktur der Governance sowie die Besetzung der Gremien daher kontinuierlich weiterentwickeln, mit dem Ziel, die Effektivität der Zusammenarbeit zu steigern und organisatorische Engstellen zu weiten. Ein wichtiger Aspekt ist, dass sich die Bundesressorts mitunter gravierend hinsichtlich ihrer Beschaffungsansprüche, ihrer Nachfragekraft und ihrer Budgetdimensionen unterscheiden. Oft findet ein punktueller Austausch zwischen Ministerien statt, die relevante Gemeinsamkeiten haben.

Die vorliegende Evaluierung zeigt auch, dass eine hohe Zufriedenheit der Befragten mit der naBe-Plattform besteht. Das Netzwerk strategischer Partnerschaften abseits der Bundesministerien befindet sich am Anfang. Das Netzwerk wird jedoch laufend erweitert, und seit März 2025 besteht ein dezidierter für das Netzwerk zuständiger Posten auf der naBe-Plattform. Die Autor:innen gehen daher davon aus, dass das Netzwerk in Zukunft noch umfassender betreut wird. Insbesondere bei Städten und Gemeinden besteht ein signifikantes Potenzial für einen positiven ökologischen Effekt durch die naBe, ein wichtiges Argument für die Erweiterung des Netzwerks. Allerdings ist der Budgetdruck hier besonders ausgeprägt.

2.4 Monitoring des naBe-Aktionsplans

Verpflichtende Kriterien für nachhaltige Beschaffung sind in 92 Prozent der OECD-Länder üblich, Monitoring hingegen selten. Wenn es erfolgt, konzentriert es sich meist auf die Rate der Umsetzung von Kriterien, und nicht auf die tatsächlichen ökologischen, ökonomischen und sozialen Wirkungen. Für eine Zielerreichung – etwa im Klimaschutz – wäre jedoch wirkungsorientiertes Monitoring mit detaillierten Daten erforderlich (OECD 2024). Ein von der naBe-Website veröffentlichten Artikel zum Monitoring beschreibt eine Verschiebung im Fachdiskurs hin zu Output- und Outcome-Indikatoren wie dem CO_2-Fußabdruck von Beschaffungstätigkeiten. Diese Verschiebung resultiert aus Bestrebungen der Europäischen Union, die ökologische Wirkung von Produkten und Organisationen stärker in den Fokus zu nehmen, genauer zu bewerten und zu verbessern (Europäische Kommission 2023). Auch Österreich hat mit dieser anspruchsvollen Aufgabe zu kämpfen. Das Monitoring des naBe-Aktionsplans ist in der Entwicklungsphase. Ein Aspekt ist das Post-Award-Monitoring, für das erste Ergebnisse der Pilotphase mit Daten aus dem Jahr 2023 vorliegen.

Eine Herausforderung dabei ist die Datenqualität, insbesondere aufgrund unterschiedlicher Systeme und Plattformen. Aktuell müssen große Teile der Auswertung von Beschaffungen manuell erfolgen. Die Pilotphase hat gezeigt, dass die vollständige händische Analyse nicht praktikabel ist – eine Automatisierung des Post-Award-Monitorings ist daher unerlässlich. Die vorliegende Evaluierung zeigt, dass eine Ausweitung des BBG-Angebots entscheidend dazu beitragen könnte, weil die Auswertung zentralisiert über die BBG erfolgen könnte. Für manche Beschaffungsgruppen ist dies jedoch aktuell nicht oder nur eingeschränkt möglich (z. B. Lebensmittel).

Auch bei den aktuell durchgeführten Spending Reviews im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität steht die Wirkungsorientierung im Fokus. Spending Reviews sind strukturierte Analysen öffentlicher Ausgaben, die in Österreich seit 2016 eingesetzt werden, um die Effizienz und Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen zu verbessern. Langfristig sollen Spending Reviews helfen, die Budgetpolitik mit den nationalen und internationalen Klimazielen in Einklang zu bringen und die Wirksamkeit von Klimamaßnahmen zu erhöhen. Modul 5, welches zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Evaluierung noch in Vorbereitung war, dreht sich um die Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung. Die Autor:innen empfehlen, die dadurch entstehende Gelegenheit für Austausch und Zusammenarbeit strategisch zu nutzen, um die Erkenntnisse dieser Evaluierung zu implementieren.

2.5 Empfehlungen zur Weiterentwicklung des naBe-Aktionsplans

Im Rahmen der Fokusgruppe wurde ein Rahmenwerk entwickelt, das die vielfältigen Herausforderungen des naBe-Aktionsplans in einem Gesamtbild zusammenführt. Zusammenfassend wird empfohlen, den Fokus auf die Definition langfristiger Ziele der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung im Konnex mit relevanten Gesetzen und Normen zu legen. Insbesondere die Klimaziele Österreichs im Rahmen der Europäischen Klimaschutzgesetzgebung sind hier essenziell. Dieser Pfad soll schrittweise und unter Konsultation des Marktes beschritten werden. Zu diesem Zweck sollten die naBe-Gremien die Kriterien laufend evaluieren und weiterentwickeln. Der Fokus soll auf die größten Hebel zur Erreichung der Ziele gelegt werden. Dadurch wird der Zusammenhang zwischen den Kosten und dem Nutzen der naBe deutlicher, und es lassen sich im Moment anfallende Mehrkosten mit längerfristigen (u. a. finanziellen) Benefits in Zusammenhang bringen.

Auf diese Weise würde der naBe-Aktionsplan als zentrales Werkzeug für die kosteneffektive Erreichung des Ziels der klimaneutralen Verwaltung in Österreich geschärft. Eine Entschließung der Bundesregierung im März 2021 legte als Ziel fest, eine klimaneutrale Bundesverwaltung bis 2040 zu erreichen (Gewessler und Brunner 2023). Im laufenden Regierungsprogramm 2025-2029 „Jetzt das Richtige tun. Für Österreich“ heißt es wörtlich: „Der Bund nimmt seine Vorbildwirkung in Klimaschutzfragen ernst und setzt daher in seinem Verantwortungsbereich rasch eine klimafreundliche Verwaltung um, nutzt die öffentliche Beschaffung als wirksames Instrument und prüft, grüne Leitmärkte zu etablieren“ (ÖVP et al. 2025, S. 169).

Darüber hinaus lässt sich mit dieser Vorgehensweise die Richtung und der Mehrwert des naBe-Aktionsplans auch leichter an Beschaffer:innen, Märkte und Bürger:innen kommunizieren und politisch argumentieren - besonders in Hinblick auf den wohl auch mittelfristig wirksamen Spardruck. Ein wichtiger Erfolgsfaktor könnte, wie im vorigen Abschnitt beschrieben, die Ausweitung der Beschaffung über die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) sein. Dadurch sinken nicht nur die Herausforderungen, die mit der Schulung hunderter (und bei einer Ausweitung auf mehr strategische Partner:innen, Länder, Städte und Gemeinden tausender) Einkäufer:innen zur naBe einhergehen – auch das Monitoring der naBe könnte dadurch einheitlicher und automatisierter ablaufen.

Basierend auf der Evaluierung empfehlen die Autor:innen, die Beschaffungsgruppen erst dann auszuweiten, wenn das Monitoring nicht mehr händisch erfolgen muss - insbesondere weil aus ökologischer Sicht bereits die wichtigsten Produktgruppen abgedeckt sind. Aus Beobachtung der Autor:innen über die Evaluierung hinweg gibt es außerdem Bedarf, das Verständnis zwischen den verschiedenen Stakeholdern, ihren unterschiedlichen Arbeitslogiken und Anliegen zu fördern.

3. Übersicht empfohlener Maßnahmen

Die folgende Tabelle fasst die empfohlenen Maßnahmen aus der Evaluierung gruppiert zusammen. Sie zeigt zudem die jeweils für die Implementierung besonders relevanten Akteur:innen sowie Textverweise zu den Kapiteln, in denen der Kontext näher erläutert wird.

Nr.	Maßnahme	Relevante Akteur:innen						Text-verweis
		naBe-Plattform, BMLUK	Str.gr., naBe-Beauftragte	BMF	BBG	BIG	Externe	
Weiterentwicklung des naBe-Aktionsplans								
1	**Erstellung eines strategischen Leitkonzepts**: • Übergeordnete Ziele des naBe-Aktionsplans definieren, insbesondere EU-Klima-Ziele • Beitrag des naBe-Aktionsplans zur Erreichung dieser Ziele darstellen: Große Hebel im Rahmen der naBe zur Zielerreichung identifizieren und Pfad zur Zielerreichung aufzeigen • Definition des Scope des naBe-Aktionsplans: Welche Themen sind (nicht) umfasst? Auf welche Nachhaltigkeits-Aspekte optimieren? • Schritt für Schritt Pfad beschreiten und laufend evaluieren	ja	ja	ja	k.A.	k.A.	k.A.	2.5 8.1
2	**Komplexität der Kriterien abbauen**: • Verhältnis Aufwand/Effekt der Kriterien prüfen (Hebellogik) • Harmonisieren mit anderen Gesetzen, Richtlinien und Normen • Anwender:innen bezügl. Usability und Problemen bei der Umsetzung konsultieren • Portfolio der BBG ausweiten	ja	ja	k.A.	ja	ja	ja	2.2 8.1

Nr.	Maßnahme	Relevante Akteur:innen						Text-verweis
		naBe-Plattform, BMLUK	Str.gr., naBe-Beauftragte	BMF	BBG	BIG	Externe	
3	**Markt mitnehmen**, um ausreichendes Angebot zu ermöglichen – dazu Abstimmung mit Branchenverbänden forcieren	ja	k.A.	nein	ja	k.A.	ja	8.1
BBG								
4	**Effizienzsteigerung der Beschaffung gemeinsam mit der BBG:** • Ausbau des naBe-konformen Angebots im eShop • Zentralisiertes Monitoring/Reporting durch BBG ausbauen/ Auswertung durch Beschaffer:innen bei Losvergaben erleichtern	ja	k.A.	nein	ja	nein	nein	2.4
Inhaltliche Weiterentwicklung								
5	**Soziale Aspekte:** Vorerst Fokus darauf legen, mehr Praxiserfahrungen mit sozialwirtschaftlichen Betrieben zu sammeln	ja	ja	k.A.	nein	k.A.	ja	8.2.1
6	**Kreislaufwirtschaft integrieren:** • Behandlung im Leitkonzept (s. Maßn. 1) • Stärkere Berücksichtigung in den Beschaffungsgruppen • Zusätzliche kreislaufwirtschaftlich relevante Produktinformationen im BBG-Shop integrieren (Haltbarkeit, Reparierbarkeit, Kosten während der Nutzung und Entsorgung…)	ja	ja	k.A.	ja	ja	ja	8.2.2

Nr.	Maßnahme	Relevante Akteur:innen						Text-verweis
		naBe-Plattform, BMLUK	Str.gr., naBe-Beauftragte	BMF	BBG	BIG	Externe	
Austausch, Schulungen, Partnerschaften								
7	• **Einführung zusätzlicher Austauschformate** zu Neuerungen in den Beschaffungsgruppen - Vermittlung von Hintergründen zu neuen Kriterien und der beschleunigten Umsetzung • **Verstärkter Austausch insb. von Anwender:innen mit strukturell ähnlichen Gegebenheiten** • **Austausch zwischen Städten und Gemeinden fördern,** kombiniert mit zielgruppenspezifischen Schulungen • **Gemeinsame Ansprechperson für Stakeholder auf Ebene der Bundesländer** installieren (bereits seit März 2025 in Umsetzung)	ja	ja	k.A.	k.A.	ja	ja	8.2.3
8	**Ausbau der Partnerschaften** mit Städten, Gemeinden und anderen externen Stakeholdern, dabei mit Erfolgen werben	ja	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	ja	2.3 8.2.3
Governance								
9	**Kontinuierliche Verbesserungen der Governance** (naBe-Steuerungsgruppe und -Beauftragten) • Unterschiede, aber insb. auch Gemeinsamkeiten der Ressorts im Austausch verstärkt beachten (z. B. Volumen der Verpflegung…) • Gemeinsame Aufbruchstimmung pflegen • Evaluieren, ob gewisse zusätzliche Personen/Kompetenzen die Gremien stärken könnten	ja	ja	ja	ja	ja	k.A.	3.3 8.2.3

Nr.	Maßnahme	Relevante Akteur:innen						Text-verweis
		naBe-Plattform, BMLUK	Str.gr., naBe-Beauftragte	BMF	BBG	BIG	Externe	
Monitoring								
10	**Reduktion Aufwand Post-Award-Monitoring** durch Automatisierungen anstreben. Dazu Rolle BBG bzw. Ausweitung Angebot der BBG prüfen (siehe Maßnahme 4)	ja	ja	nein	ja	nein	nein	2.4 8.1
11	**EMAS-Zertifizierung** bei Zentralstellen anregen	ja	ja	k.A.	nein	nein	nein	k.A.
Überarbeitung bestehende Kriterien								
12	**Hoch/Tiefbau:** • Zusammenspiel von Gesetzen, Normen, Rahmenwerken verstärkt kommunizieren • Prüfen des TCO-Ansatzes – wo sinnvoll?	ja	ja	k.A.	k.A.	ja	ja	2.2 8.1
13	**Fahrzeuge:** • Auf Widersprüche zwischen Richtlinien/Gesetzen prüfen • Klarheit der Definitionen von Kriterien prüfen • Kostenwahrheit bei E-Fahrzeugen • Stärkere Berücksichtigung des aktuellen Standes der Technik hinsichtlich des Ziels der vollständigen Elektrifizierung des Fuhrparks, und/oder Akzeptanz der Nutzer:innen erhöhen	ja	ja	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	2.2 8.1
14	**Lebensmittel:** • Bio-Quoten auf Alternativen prüfen • Anteil pflanzlicher Lebensmittel behutsam steigern • Laufende Verträge mit externen Dienstleistern evaluieren	ja	ja	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	7 8.1

4. Vorgangsweise und Methoden der Evaluierung

Für eine gesamtheitliche Evaluierung des naBe-Aktionsplans kam ein Methodenmix zum Einsatz. Es wurden relevante Publikationen herangezogen, leitfadengestützte Einzelinterviews mit ausgewählten Stakeholder:innen sowie eine Fokusgruppe durchgeführt. Die in den letzten Jahren erschienenen relevanten Publikationen zur naBe thematisieren vor allem ihre ökonomischen und ökologischen Effekte. Daher wurden mittels Interviews und Fokusgruppe insbesondere die Umsetzung der Kriterien und die Zusammenarbeit aus Sicht der Stakeholder:innen analysiert. Das Hauptaugenmerk der Fokusgruppe lag auf der Formulierung von Empfehlungen für die Weiterentwicklung des naBe-Aktionsplans.

4.1 Literatur-Recherche

Anhand der aktuellen Literatur zum naBe-Aktionsplan bzw. der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Österreich wird in der vorliegenden Evaluierung die Wirkung der naBe-Kriterien beschrieben, insbesondere ökologische und ökonomische Aspekte. Ein Literaturverzeichnis ist am Ende des Berichts zu finden.

4.2 Einzelinterviews

Es wurden vierzehn strukturierte, leitfadengestützte Interviews mit Beschaffungsverantwortlichen und anderen Stakeholdern geführt. Die interviewten Personen wurden gemeinsam mit dem Auftraggeber ausgewählt. Interviewt wurden Personen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft (BMLUK), des Bundesministeriums für Finanzen (BMF), des Bundesministeriums für Justiz (BMJ), des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMASGPK), des Bundesministeriums für Inneres (BMI), der Bundesbeschaffung GmbH (BBG), der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG), der ASFINAG, der Caritas, der Stadt Villach, dem Österreichischer Städtebund, dem Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (VÖWG), der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung (IÖB) und der naBe-Plattform.

Es wurde ein Interviewleitfaden für die Ministerien sowie einer für strategische Partner:innen erarbeitet und vom Auftraggeber freigegeben (Leitfäden siehe Anhang). Je nach Interviewpartner:in wurden die Fragen zum Teil abgeändert. Die Interviews fanden über Microsoft Teams bzw. über Zoom statt und dauerten im Durchschnitt etwa eine bis 1,5 Stunden. Zur Auswertung der Interviews wurden relevante Textpassagen aus den Interviews mit thematischen Codes versehen und in einer strukturierten Zusammenschau mittels Microsoft Excel analysiert.

4.3 Fokusgruppe

Fokusgruppen sind moderierte Diskussionsrunden zu einem spezifischen Thema, mit dem Ziel, die Perspektiven der Teilnehmenden zu diesem Thema umfassend abzubilden. Im Rahmen der Evaluierung verfolgte die Fokusgruppe zwei zentrale Zwecke: Zum einen sollten sie die Interpretation der Ergebnisse aus Literaturrecherche und Interviews vertiefen, zum anderen boten sie Raum für die Erörterung von Fragestellungen, die sich für Einzelinterviews weniger gut eignen. Sieben Personen nahmen an der Diskussionsrunde teil, wovon die Mehrheit zuvor bereits bei den Interviews mitgewirkt hatten. Vertreten waren BMLUK, BMF, BMJ, BMASGPK, BBG und BIG. Die Fokusgruppe fand Ende März 2025 über einen Zeitraum von zwei Stunden statt. Die Themen für die Diskussion wurden auf Grundlage einer ersten Gesamtschau der Interviewergebnisse entwickelt und in vier Frageblöcke gegliedert:

- Block 1: Kosten vs. Nutzen der naBe; Integration von Kreislaufwirtschaftsprinzipien,
- Block 2: Rechtliche (oder andere) Unsicherheiten, die die Umsetzung erschweren,
- Block 3: Zielsetzung und personelle Zusammensetzung der Gremien der naBe-Governance sowie zusätzliche Austauschformate,
- Block 4: Niederschwelligkeit der naBe-konformen Beschaffung.

Im Mittelpunkt der Fokusgruppe stand die strategische Weiterentwicklung des naBe-Aktionsplans. Die Diskussion wurde von zwei Personen protokolliert. Wie die Auswertung der Interviews erfolgte die Auswertung der Gesprächsprotokolle mittels Codierung und Zusammenschau in Microsoft Excel.

5. Der naBe-Aktionsplan

Dieses Kapitel bietet einen Überblick über die gesetzlichen und historischen Hintergründe des naBe-Aktionsplans, seine Ziele und Maßnahmen. Der naBe-Aktionsplan ist im Kontext anderer relevanter gesetzlicher Bestimmungen zu sehen. Das Europäische Vergaberecht benennt in der Richtlinie 2014/24/EU („allgemeine Vergaberichtlinie“) die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die öffentliche Beschaffung als Möglichkeit. EU-Vergabekriterien zur Nachhaltigkeit sind nur auf freiwilliger Basis umzusetzen (Klien et al. 2023a).

Das österreichische Bundesvergabegesetz 2018 (BVergG 2018) hat ebenfalls eine essenzielle Bedeutung für die nachhaltige öffentliche Beschaffung. Es definiert die Berücksichtigung von „Umweltgerechtheit“ als verpflichtend (§ 20 Abs. 5 BVergG 2018) und ermöglicht außerdem die Berücksichtigung sozialer Kriterien bei der Vergabe (§ 20 Abs. 6 BVergG 2018). Der naBe-Aktionsplan ist insbesondere für all jene relevant, die dem Bundesvergabegesetz unterliegen: Während das BVergG 2018 die rechtlichen Verpflichtungen zur Berücksichtigung ökologischer Aspekte in Vergabeverfahren festlegt, dient der naBe-Aktionsplan durch politische Beschlussfassung im Ministerrat als praktisches Instrument zur Umsetzung dieser gesetzlichen Anforderungen.

Erst die politisch akkordierte Definition konkreter Kriterien bzw. Produktgruppen macht das im Gesetz verankerte Ziel der Umweltgerechtheit praxistauglich (BMK s.a.), was mitunter zeitlich mit einem gewissen Spannungsbogen zum fachlichen Konsens in Arbeitsausschüssen verbunden ist.

2010 wurde der naBe-Aktionsplan basierend auf einem Beschluss der österreichischen Bundesregierung von allen Ressorts des Bundes für die eigenen sowie nachgeordneten Dienststellen als verbindlich erklärt (Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur 2014). Die Kriterien des naBe-Aktionsplans sind in 16 Beschaffungsgruppen aufgeteilt, und decken zwar nicht sämtliche, aber die wesentlichsten aus ökologischer Sicht relevanten Beschaffungsvorgänge ab.

5.1 Geschichte des naBe-Aktionsplans

Im Jahr 2003 empfahl die Europäische Kommission ihren Mitgliedsstaaten im Rahmen einer Mitteilung zur integrierten Produktpolitik, Aktionspläne für eine „ökologischere Gestaltung ihrer öffentlichen Aufträge“ zu erstellen (Europäische Kommission 2003, S. 13). Die Fokusgruppe verortete den Fortschritt der nachhaltigen Beschaffung (naBe) in Österreich etwa auf halbem Weg zwischen diesem Ausgangspunkt und einer Idealvorstellung.

Die Erarbeitung des österreichischen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung erfolgte ab dem Jahr 2008 unter Beteiligung einer Vielzahl relevanter Stakeholder. Am 11. Juli 2010 wurde die Erarbeitung des naBe-Aktionsplans per Ministerratsbeschluss auf den Weg gebracht und das Umweltministerium mit der Koordination der Umsetzung betraut. Während die Bundesebene zur Umsetzung verpflichtet ist, wurde auf Ebene der Länder und Gemeinden nur eine Einladung zur Selbstverpflichtung ausgesprochen (Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur 2014). Den Ländern wurde im Jahr 2011 die Umsetzung empfohlen. Bereits zu diesem Zeitpunkt gab es etablierte Initiativen zur nachhaltigen Beschaffung, zum Beispiel ÖkoKauf in Wien oder den ÖkoBeschaffungsService in Vorarlberg (Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur 2014).

Eine Evaluierung ähnlich der vorliegenden, aber mit etwas anderer Zielsetzung, wurde 2014 vom Interuniversitären Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur (IFZ) erarbeitet und vom damaligen BMLFUW publiziert (Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur 2014). 2019 wurde die naBe-Plattform (Servicestelle für nachhaltige öffentliche Beschaffung) innerhalb der BBG als erste Anlaufstelle zur Umsetzung des Aktionsplans ins Leben gerufen. Der aktuelle naBe-Aktionsplan gilt seit 1. Juli 2021.

Die Bundesministerien, deren nachgeordneten Dienststellen (öffentliche Schulen, Bundesheer etc.) und angewiesenen Rechtsträgern sind verpflichtet, diesen umzusetzen (naBe-Plattform s.a.a). Die Bundesbeschaffung GmbH (BBG), eine hundertprozentige Tochter des BMF (Bundesministeriums für Finanzen), ist aufgrund einer Weisung des BMF zur Umsetzung verpflichtet. Der Bund muss seine Beschaffungen mit wenigen Ausnahmen über die BBG tätigen. Die BBG setzt den naBe-Aktionsplan daher nicht nur in der eigenen Beschaffung um, sondern bietet den Bundes-Zentralstellen und anderen Auftraggeber:innen, welche über die BBG einkaufen, ein Portfolio naBe-konformer Produkte bzw. Kontingente (Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur 2014).

Hochbau-Projekte von BIG und ARE für die Bundesmieter, die ab inklusive 1. Januar 2025 starten, werden grundsätzlich nach naBe-Kriterien implementiert, insofern die naBe-konforme Beschaffung verpflichtend ist. Wo immer möglich werden Projekte, die zum Stichtag schon in der Planungsphase waren, dahingehend adaptiert. Ausnahmen bei der Umsetzung der Kriterien betreffen derzeit gewisse Spezialprojekte, kleinere Sanierungen und Instandhaltungen, bei denen eine Anwendung der naBe-Kriterien nicht vollständig möglich ist, sowie Universitäten.

Darüber hinaus ist es Ziel, den naBe-Aktionsplan in Richtung Bundesländer, Städte, Gemeinden, öffentlicher Einrichtungen der Gesundheit und Bildung sowie ausgegliederter Unternehmen zu kommunizieren - vor allem mittels strategischer Partnerschaften. Diese sind nicht zur Umsetzung verpflichtet, sind aber zur Nutzung der Kriterien und Möglichkeiten via BBG eingeladen und dürfen die Rahmenverträge und -vereinbarungen der BBG nutzen. Es bestehen damit heute bereits sogenannte strategische Partnerschaften mit Städten wie Linz und Villach sowie mit ausgegliederten Unternehmen wie beispielsweise AIT, FFG, ÖBf, Asfinag, UBA oder AGES, sowie dem Ressourcenforum Österreich, der Caritas und dem Vorarlberger Gemeindeverband (Gewessler 2024). Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Evaluierung sind die EVN (Energieversorgung Niederösterreich AG) sowie der VÖWG (Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft) jüngst als strategische Partner:innen hinzugekommen.

Eine von den Befragten empfohlene Maßnahme war, eine direkte Ansprechperson für strategische Partner:innen zu installieren (siehe Kapitel 3, Maßnahme 7). Während der Interviews, im März 2025, wurde bereits eine Stelle geschaffen, die für die Weiterentwicklung des Netzwerks strategischer Partner:innen (Länder, Städte, Gemeinde sowie Unternehmen) der naBe verantwortlich ist.

5.2 Ziele des naBe-Aktionsplans

Die Ziele des naBe-Aktionsplans umfassen:

- Nachhaltige Beschaffung in allen Bundesinstitutionen verankern: Alle Bundesministerien einschließlich ihrer nachgeordneten Dienststellen sowie die angewiesenen Rechtsträger beschaffen nachhaltige Leistungen (= Waren, Dienst- und Bauleistungen). Als nachhaltig gelten Leistungen, die die Kriterien des „Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ erfüllen.

- Harmonisierung der Kriterien hinsichtlich der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung: Der „naBe-Aktionsplan“ verfolgt das Ziel, alle Initiativen im Bereich der nachhaltigen Beschaffung zu bündeln. Seine Kriterien sollen nach Möglichkeit mit den entsprechenden Kriterien der Länder, Städte und Gemeinden, sonstigen öffentlichen Auftraggebern und öffentlich geförderten Programmen harmonisiert werden.
- Vorreiterrolle Österreichs bei der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in der EU sichern: Österreich rangiert seit Jahren im Bereich der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung im Spitzenfeld innerhalb der Europäischen Union. Es will mit dem „naBe-Aktionsplan“ diese Vorbildwirkung weiter stärken. Darüber hinaus ist der naBe-Aktionsplan ein wichtiges Werkzeug für die Erreichung einer klimaneutralen Bundesverwaltung. In einer Entschließung der Bundesregierung im März 2021 wurde das Ziel gesetzt, eine klimaneutrale Verwaltung bis 2040 zu erreichen. Ein Vortrag an den Ministerrat vom 28.11.2023 legt die Erstellung eines Aktionsplans zur Erreichung dieses Ziels für das Jahr 2025 fest (Gewessler und Brunner 2023).

Im aktuellen Regierungsprogramm „Jetzt das Richtige tun. Für Österreich.“ wird insbesondere die nachhaltige öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln hervorgestrichen (ÖVP et al. 2025, S. 143). Ein Fachausschuss dazu hat bereits im ersten Halbjahr 2025 die Überarbeitung der bestehenden Kriterien begonnen.

5.3 Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des naBe-Aktionsplans

Die zur Erreichung der Ziele zu setzenden Maßnahmen werden im Folgenden kurz beschrieben.

1. Veröffentlichung der Kriterien auf www.nabe.gv.at: Beschaffungsverantwortliche erhalten Informationen, um sie bei der Umsetzung der nachhaltigen Beschaffung zu unterstützen.
2. Regelmäßige Überarbeitung und Aktualisierung der naBe-Kriterien; Einbeziehung neuer Beschaffungsgruppen im Einklang mit Entwicklungen auf EU- und internationaler Ebene.
3. Kontinuierliches Monitoring der Umsetzung der naBe-Kriterien durch die BBG unter Mitarbeit aller beteiligten Akteure.
4. Regelmäßige Evaluierung der Umsetzung der naBe-Kriterien durch das BMLUK und die BBG.
5. Austausch mit nationalen und internationalen Beschaffungsverantwortlichen, insbesondere auch über die naBe Beauftragtengruppe.
6. Unterstützung und kontinuierliche Weiterentwicklung der nachhaltigen Beschaffung in der BBG durch die vom BMLUK finanzierte und in der BBG eingerichtete naBe-Plattform, die als Informations- und Servicestelle allen Beschaffungsverantwortlichen des Bundes, der Länder, der Städte und Gemeinden zur Verfügung steht.

6. Wirtschaftliche Auswirkungen des naBe-Aktionsplans

Nachhaltige öffentliche Beschaffung setzt ein Signal auf den Märkten, umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen anzubieten. Je nach Struktur des Marktes ist dies unterschiedlich effektiv. Besonders großes Potenzial besteht dort, wo große Teile der Nachfrage auf die öffentliche Hand zurückzuführen sind (OECD 2024). In Österreich werden besonders große Beschaffungsvolumina im Bildungswesen, in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung und im Bereich der wirtschaftlichen Angelegenheiten[1] verzeichnet (Klien et al. 2023a).

Die öffentliche Beschaffung in Österreich umfasste 2020 über 54 Mrd. EUR pro Jahr. Werden öffentliche Unternehmen hinzugerechnet, steigt das Volumen auf etwa 70 Mrd. EUR (etwa 19 Prozent des BIP) (Klien et al. 2023b). In einer Studie von Klien et al. (2023b) schätzen die Autoren, dass bis 2030 durch die Umsetzung des naBe-Aktionsplans Mehrausgaben von 111 Mio. EUR pro Jahr entstehen. Allerdings entsteht auch ein direkter positiver Effekt auf das BIP, den die Studie mit 123 Mio. EUR pro Jahr beziffert. Der Staat nimmt durch die Umsetzung des naBe-Aktionsplans zusätzliche Steuern von knapp 19 Mio. EUR pro Jahr ein, was ca. 20 Prozent der Mehrkosten der Beschaffung nach naBe-Kriterien aufwiegt (Klien et al. 2023b).

Alleine aufgrund der naBe-Beschaffungsgruppen Lebensmittel, Strom, IT-Geräte, Fahrzeuge, Hochbau und Tiefbau werden zusätzlich 850 Vollzeit-Arbeitsplätze gesichert, insbesondere in der Baubranche (Klien et al. 2023b). Die österreichische Baubranche profitiert besonders vom naBe-Aktionsplan und kann durch den Einsatz umweltfreundlicher Materialien zur Wertschöpfung beitragen. Klien et al. (2023a) verorten die größten Vergabevolumina der öffentlichen Hand im Bausektor. Einige großen Betriebe bestimmen diesen. Die ÖBB wird dem Bund zugerechnet, die ASFINAG den marktbestimmenden Betrieben. Weitere Betriebe sind die BIG (Bundesimmobiliengesellschaft) und ihre Tochter, die ARE (Austrian Real Estate), sowie weitere Immobilienentwicklungsgesellschaften, die teils dem Staatssektor zugerechnet werden (Klien et al. 2023a).

Klien et al. (2023b) streichen heraus, dass viele positive Effekte der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung einer Betrachtung über den Lebenszyklus und die gesamte Wertschöpfungskette hinweg bedürfen. Ein mangelndes Wissen um die Lebenszykluskosten von Beschaffungsvorgängen ist in vielen Ländern mit Initiativen zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung ein Hindernis (OECD 2024) so auch in Österreich.

[1] inklusive staatliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge, wie z. B. die ÖBB

Nachhaltige Produkte verursachen über die Nutzungsdauer hinweg, bzw. über den gesamten Lebenszyklus, durch ihre Haltbarkeit, Reparierbarkeit und Energieeffizienz meist weniger Kosten. Ein in den Interviews genanntes Beispiel sind Computermonitore: Sind diese langlebig und energieeffizient, bringen sie über die Jahre signifikante finanzielle Einsparungen mit sich. Der Stromverbrauch sei für die Einkäufer:innen zwar bekannt, die Lebensdauer allerdings nicht. Auch die Reparierbarkeit sei hier wichtig, um die Nutzungsdauer korrekt darstellen zu können. Eine interviewte Person betonte die ökologischen sowie ökonomischen Vorteile einer langen Nutzungsdauer. Die Darstellung dieser Themen ist notwendig, um die Sinnhaftigkeit von potenziell höheren Anschaffungskosten der Öffentlichkeit und Politik verständlich zu vermitteln. Nach Ansicht mehrerer interviewter Personen fehlt dazu die Informationsgrundlage, was den Fokus auf den Anschaffungspreis lenke. Mehrere Personen gaben an, dass es im eShop der BBG mehr Infos zur Nachhaltigkeit der Produkte bräuchte, um Mehrkosten zu rechtfertigen. Wenn es nicht genügend Infos zum Mehrwert des naBe-konformen Produktes gäbe, würden Beschaffer:innen im Zweifelsfall das günstigere Produkt wählen. Bestehende und geplante Labels und Kennzeichnungen sollten umfassend genutzt werden, z. B. der für 2027 erwartete digitale Produktpass der EU.

Auf der anderen Seite ist aus ökonomischer Sicht die nachhaltige Beschaffung besonders wirksam, wenn der Fokus auf österreichischen Produkten und Dienstleistungen liegt (wie z. B. im Bausektor und bei Lebensmitteln). Die naBe-konforme IT und Fahrzeugbeschaffung wirkt sich eher gering auf die Wertschöpfung in Österreich aus, da ein großer Anteil der Produkte importiert wird (Klien et al. 2023b).

Die interviewten Personen waren sich einig, dass der Wille zur nachhaltigen Beschaffung zwar vorhanden sei, die nachhaltige Beschaffung aber (kurzfristig) Mehrkosten verursache. Allein schon durch die mit der Anwendung der naBe-Kriterien verbundenen Prozesse würden Mehrkosten entstehen. Diese müssten gegenüber Stakeholdern gerechtfertigt werden. Ein strategischer Partner gab an, für gewisse Produktgruppen mit neuen Beschaffungssystemen finanzielle Einsparungen zu erzielen, und mit den Einsparungen ein höheres Nachhaltigkeitsniveau erreichen zu können. Diese Prozessoptimierung finde laufend statt, stoße aber irgendwann an ihre Grenzen, sodass der strategische Partner darüber hinausgehende Verbesserungen nur mit höheren Budgets erzielen kann. Eine kleine Preisdifferenz zu konventionellen Produkten, so eine befragte Person, würde es wohl auch in einer Zukunft mit technologischen Fortschritten weiterhin geben.

Alle interviewten Personen der Zentralstellen stimmten überein, dass es in der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung ein Spannungsfeld zwischen einer kurzfristigen und längerfristigen Budgetierung besteht. Budgets werden in den Zentralstellen nur für kürzere Zeiträume genehmigt, was ein kurzfristiges Denken bei der Beschaffung fördert. Dies müsse, so eine interviewte Person, stärker berücksichtigt werden. Finanzielle Wirkungen müssten nicht zuletzt wegen des gegenwärtigen Spardrucks mit Priorität behandelt werden. Eine Quantifizierung von Umwelteffekten ist auch für die Berichterstattung zu den österreichischen EU-Klimazielen (Fit-for-55), vor allem in Hinblick auf die EU-Verordnung hinsichtlich Lastenteilung (Effort Sharing) hochgradig relevant (Non-ETS – Treibhausgas-Emissionen außerhalb des Emissionshandels, hier fallen einige naBe-Beschaffungsgruppen hinein). Immerhin sind diese mit hohen Kosten verbunden, wenn Österreich diese nicht einhält. Eine besondere Situation ergibt sich hier für den Bundeshochbau: Höhere Investitionskosten aufgrund fordernder Standards müssen über höhere Mieten durch Bundesmieter refinanziert werden. In angespannten Budgetsituationen stellt das eine große Herausforderung dar.

Mehrkosten im Hochbau waren ein in der Evaluierung breit diskutiertes Thema. Die BIG schätzt die für sie entstehenden Mehrkosten durch die aktuellen naBe-Kriterien als gering ein, weil hier langfristigere Betrachtungen von Kosten möglich sind - Lebenszyklusbetrachtungen sind in der Baubranche ohnehin üblich. Mehrkosten würden vor allem in Form von höheren Personalkosten entstehen (z. B. Konsulent:innen, Spezialist:innen). Besonders wird hier das Produkt- und Chemikalienmanagement genannt.

Anmerkung der Autor:innen

Die Umsetzung der naBe-Kriterien kann in unterschiedlichen Anforderungsniveaus um den Faktor 3 höhere Personalkosten verursachen. Die Mehrkosten bewegen sich maximal im unteren fünfstelligen Euro-Bereich. Dies macht anteilig an den Gesamterrichtungskosten einen überschaubaren Anteil aus.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die aktuell den Einkäufer:innen bekannten Informationen und kurzen Budgetzyklen eine lineare Wirtschaft begünstigen und die Umsetzung einer Kreislaufwirtschaft erschweren. Eine interviewte Person ergänzte, dass das BMLUK zur Abbildung den TCO-Ansatz (Total Cost Of Ownership) verfolgt. Auf Anregung der Befragten sollte geprüft werden, inwiefern dieser für alle Beschaffungsgruppen Sinn macht. Als Beispiel nannte eine Person den Hochbau, wo Ressorts oft nur eingemietet sind und daher keine „Ownership“ durch ein Ministerium besteht.

7. Ökologische Effekte des naBe-Aktionsplans

Zum ökologischen Effekt der öffentlichen Beschaffung und insbesondere des naBe-Aktionsplans sind nur Schätzungen zu Teilaspekten bekannt, insbesondere zu den Treibhausgas-Emissionen (THG-Emissionen) und zum Materialfußabdruck. Eine Analyse von Klien et al. (2023a) kommt zum Schluss, dass der öffentlichen Beschaffung in Österreich 19 Mio. Tonnen pro Jahr an CO_2-Äquivalenten zurechenbar sind. Davon sind nur etwa 5,6 Mio. Tonnen direkte Emissionen - knapp 8 Prozent der Gesamt-CO_2-Emissionen Österreichs (Klien et al. 2023a). Eine Studie von Giljum et al. (2024) beziffert die Endnachfrage im Jahr 2019 hingegen mit 9,7 Mio. Tonnen CO_2-Äquivalenten bzw. 13 Prozent des Treibhausgas-Fußabdrucks der Republik. Dies sind 17,9 Mio. Tonnen Material oder 12 Prozent des Materialfußabdrucks Österreichs. Die signifikanten Unterschiede in der Analyse der beiden Publikationen kommen dadurch zustande, dass bei Klien et al. (2023a) auch marktbestimmende Betriebe unter öffentlicher Kontrolle außerhalb des Staatssektors, sowie induzierte Effekte (Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen) berücksichtigt wurden. Spannend ist, dass CO_2-Fußabdrücke der staatlichen Ebenen und öffentlichen Betriebe deutlich mit deren Beschaffungsvolumina korrelieren (Bund: 24 Prozent des Beschaffungsvolumens und 26 Prozent der CO_2-Emissionen, Länder 14 Prozent der Beschaffung und 13 Prozent der CO_2-Emissionen, Gemeinden 18 Prozent der Beschaffung und 20 Prozent der CO_2-Emissionen, marktbestimmende Betriebe: 25 Prozent der Beschaffung und 27 Prozent der CO_2-Emissionen sowie Sozialversicherungen: 18 Prozent der Beschaffung sowie 14 Prozent der CO_2-Emissionen).

Der Pro-Kopf-Materialfußabdruck der öffentlichen Hand in Österreich ist im EU-Vergleich überdurchschnittlich. Als Grund hierfür vermuten Giljum et al. (2024) Österreichs relativ hohe Sozialausgaben im Vergleich mit dem BIP. Die Intensitäten von Material- und Treibhausgas-Emissionen pro EUR haben sich in den letzten 25 Jahren deutlich verringert. Absolute Reduktionen von Materialfußabdruck und Treibhausgas-Emissionen der öffentlichen Nachfrage konnten die Autor:innen in der Studie nicht beobachten (Giljum et al. 2024).

Um Schlüsse über potenzielle Hebel zur Verbesserung der ökologischen Performance der öffentlichen Nachfrage zu ziehen, betrachten Giljum et al. (2024) den Ursprung der Fußabdrücke. Etwa 2/3, so die Autor:innen, entstehen im Ausland – etwa durch den Einsatz fossiler Energieträger in der Produktion. Daher betonen die Autor:innen die enorme Wichtigkeit der Betrachtung der gesamten (internationalen) Wertschöpfungskette als großen Hebel zur Darstellung und Reduktion ökologischer Auswirkungen der öffentlichen Beschaffung.

Eine Studie der OECD (2024) zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung betont, dass es grundsätzlich einen Mangel an Daten über die Effekte der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung gibt, sowie ein mangelhaftes Wissen zu Lebenszykluskosten und Umweltauswirkungen von Gütern und Dienstleistungen. So auch in Österreich. Aufgrund der Verflechtung mit anderen Volkswirtschaften, so auch Klien et al. (2023a), sei eine koordinierte europäische Herangehensweise an die nachhaltige öffentliche Beschaffung empfehlenswert. In ihrer Studie empfehlen sie, mit den naBe-Kriterien stärker die eingesetzten Rohstoffe und Materialien zu beeinflussen, um den ökologischen Fußabdruck in den Vorleistungsketten zu senken (Klien et al. 2023a).

Auch eine Betrachtung der Sektoren, aus denen die Emissionen stammen, stellt die Studie von Giljum et al. (2024) an. Circa die Hälfte des Materialfußabdrucks ist dem Einsatz mineralischer Rohstoffe geschuldet, die vor allem im Hoch- und Tiefbau zum Einsatz kommen. Dieser ist beispielsweise für die öffentliche Verwaltung sowie den Gesundheits- und Bildungssektor relevant. Auf dem zweiten Platz landet die Biomasse, diese schreiben die Autor:innen beispielsweise der Verpflegung zu. Sie identifizieren eine Erhöhung des Anteils vegetarischer und veganer Lebensmittel als sinnvolle Maßnahme zur Reduktion ökologisch nachteiliger Effekte.

Als Hauptquellen der durch die öffentliche Hand verursachten Treibhausgasemissionen sehen Giljum et al. (2024) die Energieversorgung sowie der Bereitstellung metallischer und chemischer Produkte (vgl. dazu Klien et al. (2023a): Bergbau und Verkehr). Werden indirekte und induzierte Auswirkungen mitbetrachtet, verursacht die Warenproduktion, gefolgt vom Bausektor, die höchsten Treibhausgas-Emissionen. Innerhalb Österreichs ist der Bausektor der größte Emittent, da der Anteil importierter Baustoffe laut einer Analyse von Klien et al. (2023a) relativ gering ist. Doch auch signifikante Vorleistungen, z. B. in Verwaltung und Bildung, hängen am Bausektor, was ihn insgesamt zu einem großen Einflussfaktor macht (Giljum et al. 2024).

Bei der Betrachtung der Klima- und Umwelteffekte der naBe-Kriterien darf nie vergessen werden, dass Normen, Gesetze und Entwicklungen außerhalb der nachhaltigen Beschaffung (naBe) den ökologischen Fußabruck der öffentlichen Beschaffung senken. Es geht hier daher immer um den zusätzlichen Effekt. Verschiebungen bei Projektionen durch Neuerungen bei den naBe-Kriterien sind ebenso denkbar. Der naBe-Aktionsplan deckt laut Analyse von Giljum et al. (2024) jene Produktgruppen ab, die am meisten zur Emission von Treibhausgasen beitragen. Klien et al. (2023b) schätzen auf Basis der damaligen Kriterien die Einsparungen der THG-Emissionen auf jährlich 43.000 Tonnen CO_2-Äquivalenten bis 2030 durch die Kriterien sechs zentraler Beschaffungsgruppen (Lebensmittel, Strom, IT-Geräte, Fahrzeuge, Hoch- sowie Tiefbau).

Wie signifikant sich die naBe-Beschaffungsgruppen auf die Klimabilanz der öffentlichen Beschaffung auswirken, verändert und verschiebt sich im Laufe der Zeit: Besonders die Kriterien im Tiefbau und bei Strom werden für die kommenden Jahre als wichtige Klimaschützer identifiziert. Der Effekt bei den IT-Geräten ist beachtlich. Über 2030 hinaus, so Klien et al. (2023b) verläuft sich der Klimaeffekt der naBe im Bereich des Stroms durch eine allgemeine Entwicklung in Richtung erneuerbarer Strom. Die naBe-Hochbau-Kriterien, die netto bis 2030 keinen besonders großen zusätzlichen Klimaeffekt zu haben scheinen, werden jedoch laut Analyse von Klien et al. (2023b) deutlich über 2030 hinaus wirksam sein. Giljum et al. (2024) sehen die Investition in erneuerbare Energien ebenso als probates Mittel für die Reduktion des Treibhausgas-Fußabdrucks der öffentlichen Beschaffung, jedoch nur in Kombination mit der Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden, Produkten et cetera.

In den im Zuge der Evaluierung geführten Interviews nannten die meisten Stakeholder als wichtigsten für sie wahrnehmbaren ökologischen Effekt des naBe-Aktionsplans die Thematisierung der Nachhaltigkeit. Mitarbeiter:innen und externe Stakeholder nehmen beispielsweise den sorgsamen Umgang mit Essensresten bei Veranstaltungen wahr, oder die Verwendung hochwertiger, langlebiger Produkte im Büroalltag. Der damit einhergehende Multiplikatoreffekt ist durch die Vorbildwirkung von Behörden umso ausgeprägter. Quantifizierbare ökologische Effekte durch die nachhaltige Beschaffung konnten die Interviewten nicht nennen. Dies begründeten die Befragten zum Teil auch mit mangelnden Informationen, wie etwa lebenszyklusbasierten Umweltauswirkungen und erwarteter Nutzungsdauer. EU-rechtliche Vorgaben zur Informationslegung für die Hersteller werden die Lage schrittweise verbessern und die Beschaffer:innen wünschen deren Erwähnung im BBG e-Shop.

Die Ansichten der befragten Personen zum emissionsreichsten Sektor, dem Hochbau, (Klien et al. 2023a) gehen auseinander. Stakeholder aus der Bauwirtschaft finden die naBe-Kriterien im Hochbau teilweise zu niedrig angesetzt, da sie bereits gängiger Standard sind. Dies trifft aber nur auf einen Teil der Kriterien zu und von Seiten der Auftragnehmer:innen wird der Hochbau als herausforderndste Kategorie aufgefasst.

Manche Interview-Partner:innen wünschen sich eine stringentere Berücksichtigung der Kreislaufwirtschaft im naBe-Aktionsplan. Die Implementierung kreislaufwirtschaftlicher Prinzipien in der öffentlichen Beschaffung ist ein EU-weit omnipräsentes Thema. Die naBe-Stakeholder können auf vorhandenes Wissen und Erfahrung zurückgreifen. Beispielsweise listet das EU-Interreg Projekt ProCirc in einer Publikation Leitziele für kreislaufwirtschaftlich orientierte Beschaffung, zu denen die Reduktion des Primärmaterialverbrauchs und Verlängerung der Nutzungsdauer gehören und zeigt anschließend, wie dies in den Ausschreibungskriterien berücksichtigt werden kann; oder wie beispielsweise Verträge mit Catering-Dienstleistern angepasst werden können, um die Zirkularität zu fördern (Interreg NSR ProCirc 2022). Entsprechende Anpassungen des naBe-Aktionsplans sind auch im Sinne der österreichischen Kreislaufwirtschaftsstrategie, die den Ausbau der zirkulären Beschaffung zum Ziel hat.

Ein weiterer ökologisch hochrelevanter Bereich ist Ernährung. Manche Zentralstellen stellen das Verhältnis von Aufwand und Wirkung in Frage, wenn es um die Verpflegung für eine überschaubare Personengruppe geht. Ein wesentlicher Anteil öffentlicher Verpflegungsleistungen entfällt auf Länder und Gemeinden, etwa in Schulen, Pflegeeinrichtungen oder Spitälern. Die größte Hebelwirkung zirkulärer Beschaffung im Bereich Ernährung liegt daher an vielen Stellen außerhalb des Bundes.

In der täglichen Gemeinschaftsverpflegung könnte viel erreicht werden, jedoch ist dort der Preisdruck hoch. Für Ressorts und Organisationen, die große Mengen an Mahlzeiten ausgeben, können sich bereits Mehrkosten im Centbereich von Zutaten signifikant auswirken. Die Zusammenarbeit mit Catering-Dienstleistern gestaltet sich diesbezüglich schwierig. Eine interviewte Person thematisierte die Grenzen der Versorgung mit heimischen Bio-Produkten. Die nationalen Produktionskapazitäten seien für eine flächendeckende Versorgung, die idealerweise auch saisonal und regional sein sollte, nicht aktuell ausreichend. Es bietet sich jedenfalls an, den Anteil tierischer Lebensmittel systematisch zu reduzieren. Erfahrungsberichte zeigen, dass dabei behutsam vorgegangen werden muss. Die Ausweitung des vegetarischen bzw. veganen Angebots stößt oft auf Widerstand, da Ernährung ein emotionales und persönliches Thema ist.

8. Empfehlungen zur Weiterentwicklung des naBe-Aktionsplans

In diesem Kapitel werden die wichtigsten aus den Interviews und der Fokusgruppe hervorgehenden Eckpunkte zur Weiterentwicklung des naBe-Aktionsplans vorgestellt.

8.1 Strategische Weiterentwicklung

Mithilfe der Fokusgruppe wurde ein Rahmenwerk für die strategische Weiterentwicklung erarbeitet, mit dem Ziel, der Idealvorstellung der Anwesenden einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Österreich einen Schritt näher zu kommen.

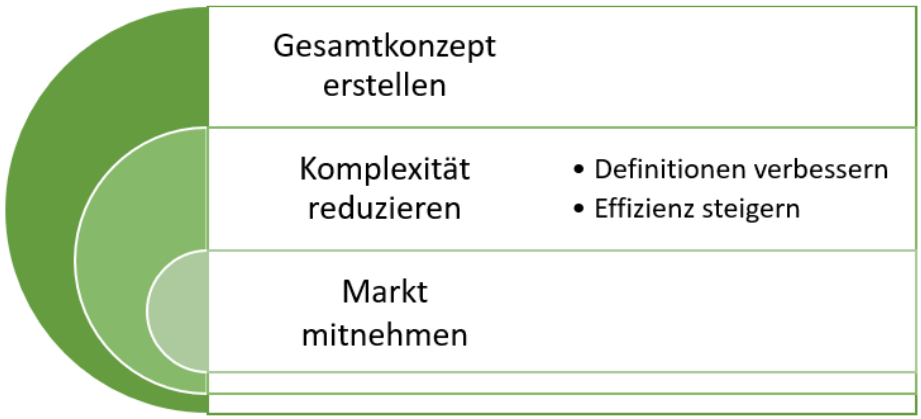

Abbildung 1: Schematische Darstellung des Rahmenwerks für die strategische Weiterentwicklung des naBe-Aktionsplans (pulswerk, 2025).

Das übergeordnete Thema des Rahmenwerks ist die Notwendigkeit, ein **einheitliches Gesamtkonzept** für die nachhaltige öffentliche Beschaffung Österreichs zu definieren. Dieses soll den Pfad zu übergeordneten Zielen zeichnen, insbesondere den **Klimazielen Österreichs**. Dadurch wird auch der zentrale Konnex zwischen naBe-Aktionsplan und dem Ziel der klimaneutralen Verwaltung Österreichs bis 2040 gestärkt. Dazu empfahl die Fokusgruppe festzulegen, um welche Aspekte es beim naBe-Aktionsplan gehen soll. Nachhaltigkeit als „Super-Wicked Problem“ geht mit Zielkonflikten einher, die im Gesamtkonzept der naBe dargestellt werden sollen. Diese Zielkonflikte finden wir nicht nur zwischen den klassischen drei Säulen der Nachhaltigkeit – Ökonomie, Ökologie und Soziales. Nuancen sind die Norm: Treibhausgas-Emissionen in Zusammenschau mit negativen Effekten auf die Biodiversität, Stärkung der Regionalität, Arbeitsmarktintegration, Stärkung von KMUs, Stärkung des EU-Raumes, der Kreislaufwirtschaft u.v.m. stehen an der Tagesordnung. Essenziell ist dabei, den ganzen Lebenszyklus bzw. die gesamte Wertschöpfungskette zu betrachten – nicht zuletzt, weil sich die hinter der Beschaffung liegende Logistik ändert, und dadurch unvorhergesehene ökologische und soziale Effekte entstehen können.

Zur Erstellung dieses einheitlichen Gesamtkonzepts sollen die **großen Hebel der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung** identifiziert werden, die in Hinblick auf den gezeichneten Pfad relevant sind. Auf jeden Fall muss das Konzept darstellen, wie der naBe-Aktionsplan längerfristig zur **Erreichung der Klimaziele Österreichs** beiträgt. So würde nicht nur sein Beitrag zur Erreichung ökologischer Ziele dargestellt, sondern auch zur Vermeidung von Zahlungen im **Rahmen des EU Effort-Sharings**. Dadurch würde es möglich, die Maßnahmen zur Umsetzung des Konzepts längerfristig zu finanzieren. Außerdem können dann jene Bereiche der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung mitgedacht werden, die sich durch die Zentralstellen nicht beeinflussen lassen, da es keine Weisungsmacht gibt. Hier ist die Politik gefragt.

Durch eine übergeordnete Betrachtung könnte auch die Kostenwahrheit der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung verbessert werden. Budgetäre Mehrbelastungen müssten anerkannt werden, um sie decken zu können. Ein Beispiel dazu sind die Kosten der Beschaffung von E-Autos, bei denen es durch ein Zusammenspiel von höheren Listenpreisen und wesentlich geringeren vergebenen Rabatten auf Leasingraten zu exorbitant höheren Kosten kommt. Auch die Verteilung von Rückflüssen von BIG/ARE an das BMF sollten evaluiert werden.

Der eingeschlagene Weg soll infolgedessen Schritt für Schritt umgesetzt werden, und laufend evaluiert werden. Bei der Ausweitung von Kriterien oder Produktgruppen herrschte allgemein Skepsis in der Interviewreihe sowie in der Fokusgruppe. Bei der Fokusgruppe wurde betont: Statt mehr Kriterien einzuführen, die nicht evaluiert werden können, solle der Fokus auf dem Nachschärfen bestehender Kriterien liegen. Aktuell, so eine Person in der Fokusgruppe, käme es manchmal dazu, dass Kriterien ohne erkennbare strategische Ausrichtung bzw. Priorisierung hinzugefügt würden.

Anmerkung der Autor:innen

Es gibt bereits Bestrebungen von Seiten des BMLUK bzw. der naBe-Plattform, ihre Kriterienkataloge bewusst zu verschlanken. Manchmal werden von Seiten der Politik Kriterien eingezogen, die diesem Prinzip nicht folgen.

Klarheit verbessert die **Kommunikation an zentrale Stakeholder**, insbesondere:

- Die Kommunikation an den Markt: Ohne Klarheitentsteht kein Impact am Markt. Wenn nicht klar ist, dass durch die naBe längerfristig ein Markt gegeben ist, würden sich die Märkte auch nicht umstellen.
- Kommunikation an die Einkäufer:innen: Auch Einkäufer:innen müssen überzeugt vom naBe-Aktionsplan sein, damit dieser auch tatsächlich Anwendung findet.
- Kommunikation an die Bürger:innen bzw. Steuerzahler:innen.

Als nächste Notwendigkeit wurde identifiziert, **Komplexität im naBe-Aktionsplan zu reduzieren**. Anknüpfend an das Thema der großen Hebel wünschten sich die Teilnehmer:innen der Fokusgruppe, die Komplexität der Kriterien solle im Verhältnis zu deren Impact stehen. Weiters muss der naBe-Aktionsplan mit anderen Gesetzen, Richtlinien und Normen harmonisiert werden. Derzeit, so der subjektive Eindruck einer Person der Fokusgruppe, müsse man bei der Umsetzung mancher Kriterien schauen, durch welche Richtlinien- bzw. Gesetzesverletzung der kleinste Schaden entstünde. Der naBe-Aktionsplan, so eine andere Person in der Fokusgruppe, dürfe die ihm zugrunde liegenden Gesetze nicht über Gebühr verkomplizieren.

Um eine erfolgreiche Reduktion der Komplexität im naBe-Aktionsplan zu erzielen, müssten die Anwender:innen befragt werden. Dabei müssten die Hauptnutzer:innen der einzelnen Beschaffungsgruppen stärker involviert werden, da diese wissen, was in der Praxis gut und was schlecht funktioniert. Ein häufig genanntes Best-Practice-Beispiel ist der Strom. Obwohl der naBe-konforme Umweltzeichen-Strom nicht einmal an der Börse gehandelt wird, so ein Teilnehmer der Fokusgruppe, kaufen die Ministerien ihn seit der Anordnung flächendeckend ein – da es ein klares Kriterium ohne Alternativen sei, gibt es hier kaum Widerspruch. Bei Quoten hingegen entstünden zu viele alternative Umsetzungswege.

Ein Subthema ist die **Verbesserung von Definitionen** im Rahmen der naBe. Es kommt aus Sicht der Befragten immer wieder zu Unklarheiten bei den Kriterien bzw. Quoten. Insbesondere wurde hier die **Quote in der Fahrzeug- und Lebensmittelbeschaffung** genannt. Auch im **Hochbau** identifizierten die Teilnehmer:innen Probleme bei der Definition von Kriterien. Bei der Ausweisung von Kreislaufwirtschaft müsse klar sein, an welchen Zeiträumen, Bilanzgrenzen und Standards man sich orientieren muss (OI3-Ausweis, Außenflächen, Nebengebäude…). Es ist jedoch absehbar, dass die sich aktuell in der Beschlussphase befindlichen neuen Hochbau-Kriterien hier mehr Klarheit bringen.

Ein weiteres Subthema sind **Effizienzsteigerungen**. Die befragten Personen sehen es nicht als realistisch an, dass hunderte Einkäufer:innen dauerhaft das nötige Know-How zur Umsetzung des naBe-Aktionsplans besitzen – vor allem, weil mit der Ausweitung strategischer Partnerschaften die Zahl der Einkäufer:innen im Steigen begriffen ist. Daher wird gewünscht, dass das Portfolio der BBG erweitert wird. Dadurch wird auch eine automatisierte Auswertung der Beschaffung greifbarer, sodass unterschiedliche Buchhaltungssysteme in den Ressorts ein geringeres Problem bei der Wirkungsfolgenabschätzung darstellen sollten. Aus Sicht der BBG ist dies nicht möglich, solange Quoten eingesetzt werden, und aus den Kriterien heraus weitere Konkretisierungen getroffen werden.

Als letztes Prinzip empfiehlt insbesondere die Fokusgruppe, den **Markt noch stärker mitzunehmen**. Dadurch könnten Monopole vermieden, Planungssicherheit erzeugt und Lücken der Unklarheit geschlossen werden. Der Markt solle über Interessensvertretungen eingebunden werden, natürlich unter Berücksichtigung von Compliance-Vorschriften. Die naBe-Kriterien sollten laufend und dynamisch in Abstimmung mit dessen Interessensvertretungen weiterentwickelt werden. Am Markt sollen sukzessive Impulse gesetzt werden, anstatt die Latte zu hochzulegen und Bieter:innen zu verlieren, denen die Vergabe zu komplex ist. Dies senke den Wettbewerb und führe in Richtung Monopolisierung.

Besonders kleinere, regionale Betriebe würden unter der Komplexität des naBe-Aktionsplans leiden. Wenn zu wenige Angebote für bestimmte Ausschreibungen eintreffen, so eine befragte Person, sei es wichtig zu verstehen, warum. Mehrere Personen in der Fokusgruppe gaben an, keine Freunde von Soll-Kriterien zu sein, da dies zur Komplexität beitrage. Seien die Basisanforderungen hoch genug und adäquat, könne man sich im Einkauf mehr auf das Billigstbieterprinzip konzentrieren. Dies sei auch für die Kommunikation mit dem Markt ein Vorteil.

8.2 Inhaltliche Weiterentwicklung

Zwei Themen zur Weiterentwicklung haben sich in der Evaluierung als zentral herausgestellt: Soziale Kriterien und die Kreislaufwirtschaft.

8.2.1 Soziale Kriterien

Die Evaluierung aus dem Jahr 2014 empfahl die Integration der sozialen Dimension in die Kriterien (Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur 2014). Akteur:innen sehen die Integration sozialer Kriterien unterschiedlich: Geht es um die Inklusion von Menschen mit Behinderungen? Die Integration von Langzeitarbeitslosen? Sind soziale Aspekte, die alle Mitarbeiter:innen betreffen, bereits relevant?

Manche befragte Personen sehen soziale Aspekte als essenziell an, um Nachhaltigkeit holistisch abzubilden (Drei-Säulen-Modell). Wieder andere Interviewpartner:innen sind der Ansicht, dass man sich mit sozialen Kriterien zu weit von der Kernthematik entferne und die Prioritäten anders zu setzen sind. Die Definition entsprechender Kriterien im sozialen Bereich nehmen manche befragte Personen als geringere Herausforderung wahr, eher gehe es um den Willen zur Umsetzung. Es gäbe jedoch, so das allgemeine Bild, hier derzeit keine einheitlich anwendbaren Lösungen.

Für manche Tätigkeiten bzw. Unternehmen sehen die Befragten gewisse soziale Kriterien als nicht umsetzbar an. Hier kommt es ganz auf den Kontext der Tätigkeit an, und Wissen sowie Fingerspitzengefühl sind gefragt. Zuletzt beschreibt eine interviewte Person das Risiko, dass Entscheidungen durch soziale Kriterien zu Anfechtungen führen könnten. Anbieter:innen könnten zudem täuschen, indem sie temporär Arbeitskräfte anstellen, um Zuschlagskriterien zu erfüllen. Hier wird empfohlen, soziale Kriterien wenn dann als Eignungskriterien einzuführen, um solche Fälle zu vermeiden. Die Autor:innen der vorliegenden Evaluierung empfehlen, den Fokus vorerst auf das Sammeln von Praxiserfahrungen mit sozialen Betrieben zu legen.

8.2.2 Kreislaufwirtschaft

Grundsätzlich stimmen die interviewten Personen zu, dass die Kreislaufwirtschaft in den Kriterien stärker verankert werden sollte bzw. zu Ende gedacht werden müsste. Und das nicht nur aus Gründen der Ökologie: Mehrere interviewte Personen sahen eine Verknüpfung zwischen nachhaltiger Beschaffung und Resilienz in Hinblick auf die Versorgungssicherheit (Stichwort: Beschaffung aus Europa als Zukunftsthema).

Diese Verbindung, so ein Stakeholder, gerate zunehmend ins Bewusstsein und wäre sinnvoll. Kreislaufwirtschaft sei auch für die Nachhaltigkeitsberichterstattung wichtig. Allerdings, so eine interviewte Person, bedeute der Begriff - je nach Kontext - etwas Unterschiedliches. Beispiele für konkreten Handlungsbedarf wurden bei der Sanierung im Hochbau identifiziert, oder bei der Ausgestaltung von Service-Verträgen. Eine Person schlägt vor, dass Vorgaben zu Mindesthaltbarkeit oder Ersatzteilverfügbarkeit hilfreich sein könnten. Auch sollen Reparaturen von Anfang an mitgedacht werden.

8.2.3 Zusätzliche Austauschformate

Die befragten Stakeholder regten zusätzliche Austauschformate an:

- Veranstaltungen zur Weiterentwicklungen von Kriterien und Beschaffungsgruppen für Stakeholder. In diesen sollten die Hintergründe hinter Weiterentwicklungen von Kriterien kommuniziert werden. Dies sollte eine Gelegenheit sein, up-to-date zu bleiben und das Wissen von Pionier:innen anzuzapfen. Dieses Format, so die Hoffnung, würde die Umsetzungen von Neuerungen im naBe-Aktionsplan beschleunigen.[2]

[2] Der Österreichische Städtebund veranstaltet Mitte Oktober 2025 mit der BBG und dem VÖWG einen interkommunalen Vergabedialog - vielleicht können daraus Lehren für die Konzeption gezogen werden.

- Ein stärkerer interdisziplinärer und interministerieller Austausch könnte trotz unterschiedlichen Bedingungen förderlich sein. Den Mitarbeiter:innen umgesetzte Leuchtturmprojekte zu zeigen kann einen motivierenden Effekt haben.
- Eine Austauschmöglichkeit für Städte, die sich in der nachhaltigen Beschaffung engagieren, könnte sinnvoll sein. Auch Schulungen für Gemeinden seien wichtig. Ein zielgruppenspezifisches E-Learning-Angebot oder Leitfäden könnten das Problem lösen. Ziel soll sein, die Mitarbeiter:innen „abwärts von Bürgermeister:innen“ fortzubilden, nicht zuletzt über Compliance-Themen in der Beschaffung.
- Für Organisationen außerhalb der Zentralstellen könnte ähnlich wie in skandinavischen Ländern ein beauftragtes Organ als gemeinsame Ansprechperson installiert werden, beispielsweise in Form eines Kompetenzzentrums auf Länder-Ebene. Im März 2025, während der Interviewreihe zu dieser Evaluierung, wurde ein solches Amt im Rahmen der naBe-Plattform bereits eingeführt.

Aktuell wird darüber hinaus die Stakeholderbeteiligung für den fünften Spending Review der Aufbau- und Resilienzfazilität geplant, die sich um das Thema Nachhaltigkeit der öffentlichen Beschaffung dreht. Es wird im Rahmen dieser Evaluierung empfohlen, diese Gelegenheit für einen interministeriellen Austausch zur naBe bestmöglich auszunutzen.

9. Anhang

9.1 Interviewleitfaden für Zentralstellen

Die Österreichische Bundesregierung setzte sich im Regierungsprogramm 2020 -2024 das Ziel, eine klimaneutrale Verwaltung zu realisieren. Eine zentrale Maßnahme dabei ist die Umsetzung des „Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (naBe-Aktionsplan), dessen Kriterien bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen der Bundesministerien, ihrer nachgeordneten Dienststellen und für öffentlicher Auftraggeber verbindlich sind. Eines der drei Ziele des naBe-Aktionsplans ist die Evaluierung der Umsetzung der naBe-Kernkriterien im Bund, für die Maßnahme an sich sind BMLUK und BBG verantwortlich.

Als pulswerk GmbH führen wir diese Evaluierung im Auftrag des BMLUK durch. Für diese würden wir Ihnen gerne ein paar Fragen zu Ihrer Sicht auf die Entwicklung, Steuerung und Umsetzung des naBe-Aktionsplans stellen.

Der Fokus der bisherigen Evaluierung liegt auf den Zentralstellen und auf für den Bund relevanten Entwicklungen. Interessant sind natürlich auch ähnliche Schritte von strategischen Partnern sowie Entwicklungen bei relevanten Stakeholdern. Ein Beispiel sind dabei die innerhalb der WIFO-Studie betrachteten naBe-Sektoren. In diesem Interview und der Kommunikation in Folge daraus sind wir daher sehr an Ihren Erfahrungen und konstruktiver Kritik für die weitere Entwicklung interessiert. Ein:e Kolleg:in wird das Interview zur besseren Auswertung protokollieren.

9.1.1 Einstieg

1. Was sind Ihre Funktionen bezüglich naBe-Aktionsplan?
   1.1. Wie weit trägt der naBe-Aktionsplan dazu bei, dass Ihr Ressort seine Nachhaltigkeitsziele erreicht?

9.1.2 Umsetzung des naBe-Aktionsplans

2. Was fällt Ihnen eingangs ein, das bei der Umsetzung des naBe-Aktionsplans bzw. der Kernkriterien gut oder weniger gut funktioniert?
   2.1. Welche Hindernisse und Herausforderungen sehen Sie bei der Umsetzung?
   2.2. Haben Sie Verbesserungsvorschläge?
3. Nehmen Sie wahr, dass gewisse Kernkriterien in einem BBG-internen/eigenen Beschaffungsvorgang besonders schwer umgesetzt werden können? Wo?

9.1.3 Governance des naBe-Aktionsplans

4. Wie vertraut sind Sie mit dem Governance-Prozess der naBe?
   4.1. Haben Sie Verbesserungsvorschläge zum Governance-Prozess?
   4.2. Im naBe-Aktionsplan gibt es, drei Ziele und 6 Maßnahmen zur Zielerreichung (s. Anhang – Seite 4). Welche Verantwortungen sollte die Governance des naBe-Aktionsplans eventuell stärker oder zusätzlich wahrnehmen, um die Ziele des Aktionsplans zu erreichen?

9.1.4 Zusammenarbeit mit Stakeholdern

5. Wie gut funktioniert die Zusammenarbeit mit anderen Stakeholdern bei der Umsetzung des naBe-Aktionsplans? Wie könnte man diese verbessern?
6. Konnten Sie sich etwas Hilfreiches oder Interessantes durch das Engagement zentraler Akteure in Bezug auf die Umsetzung des naBe-Aktionsplans mitnehmen?
7. Gibt es ausreichend Austauschmöglichkeiten mit anderen Organisationen, die den naBe-Aktionsplan umsetzen?
8. Wer könnte sich stärker in die Umsetzung des naBe-Aktionsplans involvieren, um noch mehr hinsichtlich nachhaltiger Beschaffung zu erreichen?

9.1.5 Rahmenbedingungen und Unterstützung

9. Wird Ihnen intern Wertschätzung für Ihr Engagement hinsichtlich naBe-Aktionsplan entgegengebracht und werden ausreichend Ressourcen zur Umsetzung zur Verfügung gestellt?
10. Wie sehen Sie das Angebot und die Maßnahmen der naBe-Plattform innerhalb der BBG? Ist Ihnen eine Ausweitung des Angebots in letzter Zeit aufgefallen?
11. Wo bemerken Sie einen Effekt der naBe-Plattform für Ihre Organisationseinheit? Wo ist diese eher weniger wirksam? Beispiele für Effekte: Wirkung als Informations- und Servicestelle, Qualität und Relevanz der Information, Mobilisierung der Zielgruppen und Vernetzung der Akteur:innen etc.
12. Welche Learnings ziehen Sie speziell im Bereich Lebensmittel im Bund aus den jüngsten Entwicklungen (Parl. Anfragen, Medieninteresse etc.)?

9.1.6 Entwicklung des naBe-Aktionsplans

13. Gibt es neue Entwicklungen oder Trends im Bereich der nachhaltigen Beschaffung, die in den naBe-Aktionsplan bzw. in die naBe-Kernkriterien aufgenommen werden sollten?

9.1.7 Ökologische Effekte

14. Haben Sie konkrete Beispiele für Einsparungen oder Effizienzsteigerungen, die durch nachhaltige Beschaffung erzielt wurden?

9.1.8 Wirtschaftliche Auswirkungen

15. Wie würden Sie die budgetären Auswirkungen des naBe-Aktionsplans beschreiben? Wo wirkt er sich stark aus, wo eher schwach?
    15.1. Sehen Sie budgetäre Spannungsfelder in der nachhaltigen Beschaffung in Bezug auf kurzfristiges und langfristiges Kalkulieren?
    15.2. Für das Erstellen der Wirkungsfolgeabschätzungen des naBe-Aktionsplans werden ja einige Infos aus den Ressorts benötigt. Unter welchen Gegebenheiten könnten Sie sich vorstellen, dass Ihre Organisationseinheit sich noch stärker in die Analyse der budgetären Auswirkungen einbringen könnte?

9.1.9 Monitoring

16. Wie beurteilen Sie aktuell die ersten Erfahrungen der Pilotphase um das Monitoringsystem der naBe? Welche Erkenntnisse und Empfehlungen würden Sie vorschlagen/weitergeben?

17. Die BBG und naBe Plattform tragen, wo möglich, bereits entscheidend zum Monitoring der Pilotphase in vielen der 16 Beschaffungsgruppen bei. Für wie wichtig halten Sie es, dass die naBe-Konformität der angeschafften Produkte und Leistungen für gewisse Produktgruppen zusätzlich überprüft wird (Post-Award Monitoring, z.B. im Bereich Bauen, Lebensmittel…)?

9.1.10 Abschluss

18. Gibt es sonst noch etwas Relevantes in Bezug auf den naBe-Aktionsplan, über das wir noch nicht gesprochen haben?

Danke, dass Sie sich die Zeit für dieses Gespräch genommen haben!

9.2 Interviewleitfaden für strategische Partner:innen

Die Österreichische Bundesregierung setzte sich im Regierungsprogramm 2020-2024 das Ziel, eine klimaneutrale Verwaltung zu realisieren. Eine zentrale Maßnahme dabei ist die Umsetzung des „Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (naBe-Aktionsplan), dessen Kriterien bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen der Bundesministerien, ihrer nachgeordneten Dienststellen und für öffentlicher Auftraggeber verbindlich sind. Eines der drei Ziele des naBe-Aktionsplans ist die Evaluierung der Umsetzung der naBe-Kernkriterien im Bund, für die Maßnahme an sich sind BMLUK und BBG verantwortlich.

Als pulswerk GmbH führen wir diese Evaluierung im Auftrag des BMLUK durch. Für diese würden wir Ihnen gerne ein paar Fragen zu Ihrer Sicht auf die Entwicklung, Steuerung und Umsetzung des naBe-Aktionsplans stellen.

Der Fokus der bisherigen Evaluierung liegt auf den Zentralstellen und auf für den Bund relevanten Entwicklungen. Interessant sind natürlich auch ähnliche Schritte von strategischen Partnern sowie Entwicklungen bei relevanten Stakeholdern. Ein Beispiel sind dabei die innerhalb der WIFO-Studie betrachteten naBe-Sektoren. In diesem Interview und der Kommunikation in Folge daraus sind wir daher sehr an Ihren Erfahrungen und konstruktiver Kritik für die weitere Entwicklung interessiert.Ein:e Kolleg:in wird das Interview zur besseren Auswertung protokollieren.

9.2.1 Einstieg

19. Was sind Ihre Berührungspunkte mit dem naBe-Aktionsplan?
    - 19.1. Wie gut sind Ihnen die Ziele des naBe-Aktionsplans bekannt?
    - 19.2. Wie weit trägt der naBe-Aktionsplan dazu bei, dass Ihre Organisation ihre eigenen Nachhaltigkeitsziele erreicht? (s. Anhang - S. 3)

9.2.2 Umsetzung des naBe-Aktionsplans

20. Fällt Ihnen eingangs etwas ein, das bei der Umsetzung des naBe-Aktionsplans bzw. der Kernkriterien gut oder weniger gut funktioniert?
    - 20.1. Welche Hindernisse und Herausforderungen sehen Sie bei der Umsetzung?
    - 20.2. Haben Sie Verbesserungsvorschläge?
21. Nehmen Sie wahr, dass gewisse Kernkriterien in einem Beschaffungsvorgang besonders schwer umgesetzt werden können? Wo?

9.2.3 Zusammenarbeit mit Stakeholdern

22. Wie gut funktioniert die Zusammenarbeit mit anderen Stakeholdern bei der Umsetzung des Plans? Wie könnte man diese verbessern?

23. Konnten Sie sich etwas Hilfreiches oder Interessantes durch das Engagement zentraler Akteure in Bezug auf die Umsetzung des naBe-Aktionsplans mitnehmen?
24. Gibt es ausreichend Austauschmöglichkeiten mit anderen Organisationen, die den naBe-Aktionsplan umsetzen?

9.2.4 Rahmenbedingungen und Unterstützung

25. Wo bemerken Sie einen Effekt der naBe-Plattform für Ihre Organisationseinheit? Wo ist diese eher weniger wirksam? Beispiele für Effekte: Wirkung als Informations- und Servicestelle, Qualität und Relevanz der Information, Mobilisierung der Zielgruppen und Vernetzung der Akteur:innen etc.
26. Wie bewerten Sie die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für nachhaltige Beschaffung in Ihrem Bundesland/Ihrer Region?

9.2.5 Entwicklung des naBe-Aktionsplans

27. Gibt es neue Entwicklungen oder Trends im Bereich der nachhaltigen Beschaffung, die in den naBe-Aktionsplan bzw. in die naBe-Kernkriterien aufgenommen werden sollten?

9.2.6 Ökologische Effekte

28. Haben Sie konkrete Beispiele für mit Daten belegbare Einsparungen oder Effizienzsteigerungen, die durch nachhaltige Beschaffung erzielt wurden?
29. Die naBe-Kernkriterien sollen stets ökologische und soziale Auswirkungen entlang von Lebenszyklus und Lieferkette bestmöglich abbilden. Wenn Sie an die für Sie wesentlichen Beschaffungsgruppen denken, wie gut sind Lebenszyklus und Lieferkette in den Kriterien abgebildet?

9.2.7 Wirtschaftliche Auswirkungen

30. Welche wirtschaftlichen Auswirkungen hat die Umsetzung des naBe-Aktionsplans auf Ihr Unternehmen/Ihre Organisation?

9.2.8 Abschluss

31. Gibt es sonst noch etwas Relevantes in Bezug auf den naBe-Aktionsplan, über das wir noch nicht gesprochen haben?

Danke, dass Sie sich die Zeit für dieses Gespräch genommen haben!

Literaturverzeichnis

BMK (Hg.) (s.a.): Nachhaltige öffentliche Beschaffung (naBe). Online verfügbar unter https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/nachhaltigkeit/beschaffung/nabe.html, zuletzt geprüft am 29.03.2025.

Europäische Kommission (2003): Integrierte Produktpolitik. Auf den ökologischen Lebenszyklus-Ansatz aufbauen. MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT. KOM(2003) 302 endgültig. Brüssel. Online verfügbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0302.

Europäische Kommission (Hg.) (2023): Berichtigung der Empfehlung (EU) 2021/2279 der Kommission vom 15. Dezember 2021 zur Anwendung der Methoden für die Berechnung des Umweltfußabdrucks zur Messung und Offenlegung der Umweltleistung von Produkten und Organisationen entlang ihres Lebenswegs. Amtsblatt der Europäischen Union L 471 vom 30. Dezember 2021. Online verfügbar unter https://www.ce-richtlinien.eu/richtlinien/Oekodesign/Richtlinie/Empfehlung_Umwelfussabdruck_EU-2021-2279.pdf.

Gewessler, Leonore (2024): Parlamentarische Anfrage 18297/AB vom 13.08.2024 zu 18883/J (XXVII. GP). Hg. v. Bundesministerim für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. Online verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/AB/18297/imfname_1649380.pdf.

Gewessler, Leonore; Brunner, Magnus (2023): Vortrag an den Ministerrat. Klimaneutrale Bundesverwaltung. Online verfügbar unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:abe90a76-e251-445f-a14d-a97e84655311/79_22_mrv.pdf.

Giljum, Stefan; Kreimel, Julia; Kroiss, Andreas; Schickendantz, Leon; Lutter, Stephan (2024): Der Fußabdruck des österreichischen Staates. Analyse des weltweiten Materialverbrauchs und der Treibhausgasemissionen des öffentlichen Sektors. Institute for Ecological Economics, Wirtschaftsuniversität Wien (WU). Online verfügbar unter https://research.wu.ac.at/en/projects/eine-analyse-des-weltweiten-materialverbrauchs-und-der-treibhausg.

Interreg NSR ProCirc (Hg.) (2022): Circular Procurement Transformation Guidance. Online verfügbar unter https://northsearegion.eu/media/22600/procirc_cpt-guidance_web.pdf.

Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur (2014): Evaluierungsbericht über die Umsetzung des nationalen Aktionsplans zur Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Hg. v. Ministerium für ein Lebenswertes Österreich.

Klien, Michael; Böheim, Michael; Streicher, Gerhard (2023a): Die Rolle des öffentlichen Vergabewesens für eine klimaneutrale Produktions- und Lebensweise. Im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Online verfügbar unter https://www.wifo.ac.at/publication/48286/.

Klien, Michael; Sommer, Mark; Weingärtler, Michael (2023b): NaBe-Aktionsplan: Wirkungsanalyse der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Österreich. Projektauftraggeber:in Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Online verfügbar unter https://www.wifo.ac.at/publication/176069/.

naBe-Plattform (Hg.) (s.a.a): Der naBe-Aktionsplan. Für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung in Österreich. Online verfügbar unter https://www.nabe.gv.at/nabe-aktionsplan/, zuletzt geprüft am 29.02.2025.

naBe-Plattform (Hg.) (s.a.b): Nachhaltige Beschaffung. Und welche Bedeutung hat sie für die Zukunft. Online verfügbar unter https://www.nabe.gv.at/nachhaltige-beschaffung/, zuletzt geprüft am 29.03.2025.

OECD (2024): Harnessing Public Procurement for the Green Transition. Good Practices in OECD Countries. OECD Public Governance Reviews.

ÖVP; SPÖ; NEOS (Hg.) (2025): Jetzt das Richtige Tun. Für Österreich. Regierungsprogramm 2025-2029. Wien. Online verfügbar unter https://www.dievolkspartei.at/Download/Regierungsprogramm_2025.pdf.