

Umweltorientierte öffentliche Beschaffung als Instrument der Umweltpolitikintegration

Fallstudie: Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen
öffentlichen Beschaffung in Österreich

Diplomarbeit

Victoria Moschitz

Stud.Kennz.: 427 / Matr.Nr.: 0400571

Betreuer

Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr. Karl Hogl

Universität für Bodenkultur

Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik

November 2010

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre ehrenwörtlich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen nicht verwendet und die, den benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen, Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Wien, am 9. November 2010

Kurzfassung

Aufgrund des dahinter stehenden Auftragsvolumens von geschätzten 17 Prozent am europäischen Bruttoinlandsprodukt gilt die öffentliche Beschaffung als bedeutendes Instrument der Umweltpolitikintegration. Kernelement der Bemühungen eine umweltorientierte öffentliche Beschaffung bzw. *Green Public Procurement* (GPP) in Europa zu etablieren, ist die Erarbeitung nationaler Aktionspläne. In Österreich wurde der „Nationale Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (NAP) unter Federführung des Lebensministeriums entwickelt und im Juli 2010 vom Ministerrat beschlossen. Trotz des Potenzials des Aktionsplans, das Angebot an umweltfreundlichen Produkten und Dienstleistungen durch gezielte staatliche Nachfrage zu steigern, sehen sich politische Akteure und Beschaffungsverantwortliche bei der Umsetzung vor eine Reihe von Herausforderungen gestellt. Eine Evaluation des Formulierungsprozesses und seines Ergebnisses (des NAP) macht die Auswirkungen von mangelnder politischer Aufmerksamkeit, fehlenden finanziellen Ressourcen und Interessenskonflikten bei der Entwicklung von Umweltkriterien auf die Effektivität des Instruments deutlich, die selbst durch eine ausgereifte Prozesskoordination und umfangreiche Formen der Beteiligung nur schwer auszugleichen sind.

Abstract

Due to the large volume of orders, which represents approximately 17 percent of the European Gross Domestic Product, public procurement is regarded as an important instrument of *Environmental Policy Integration*. A core element of the efforts to set up *Green Public Procurement* (GPP) in Europe is the development of national action plans. In Austria, the „National Action Plan on Sustainable Public Procurement“ (NAP) was developed under the leadership of the Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management and enacted in July 2010 by the Council of Ministers. Despite the potential of the strategy to increase the supply of environmentally friendly products and services, its implementation is encumbered by a number of obstacles. The evaluations of the formulation process and its result (the NAP) show the effects of insufficient political commitment, missing financial resources and controversial interests on the effectiveness of the Action Plan as an instrument of *Environmental Policy Integration*. Even the elements of matured process coordination and broad actor involvement in the formulation process can barely compensate for these effects.

Danksagung

Ich möchte mich an dieser Stelle bei all jenen Personen bedanken, die mich bei meiner Diplomarbeit tatkräftig unterstützt haben. Mein besonderer Dank gilt Herrn Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr. Karl Hognl für die engagierte Betreuung meiner Arbeit, ebenso wie den zahlreichen Interviewpartnern, die mir ihre Zeit und ihr Wissen zur Verfügung gestellt haben. Außerdem bedanke ich mich bei meiner Familie und meinen Freunden, durch die ich während meines Studiums immer großen Rückhalt erfahren habe.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Warum Umweltpolitikintegration?	4
2.1	Das Konzept der Umweltpolitikintegration	4
2.2	Instrumente der Umweltpolitikintegration.....	7
3	Umweltorientierte öffentliche Beschaffung als Instrument der Umweltpolitikintegration.....	10
3.1	Zur Definition umweltorientierter öffentlicher Beschaffung.....	10
3.2	Integrierte Produktpolitik als konzeptioneller Hintergrund umweltorientierter öffentlicher Beschaffung	12
3.3	Von Integrierter Produktpolitik zu umweltorientierter öffentlicher Beschaffung - Die Historie im Überblick	15
3.4	Ziele umweltorientierter öffentlicher Beschaffung	18
4	Analytischer Rahmen, Material und Methoden	20
4.1	Gegenstand der Untersuchung.....	20
4.2	Analytischer Rahmen	21
4.3	Material.....	24
4.4	Methode	25
5	Status-quo umweltorientierter öffentlicher Beschaffung.....	26
5.1	Politischer und rechtlicher Rahmen umweltorientierter öffentlicher Beschaffung	26
5.1.1	Politische und rechtliche Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene	26
5.1.1.1	Strategische Dokumente zu umweltorientierter öffentlicher Beschaffung	27
5.1.1.2	Operative Dokumente zu umweltorientierter öffentlicher Beschaffung	29
5.1.2	Politische und rechtliche Rahmenbedingungen in Österreich.....	33
5.1.3	Zusammenschau und Analyse des politischen und rechtlichen Rahmens	35
5.2	Der öffentliche Beschaffungsprozess und die Berücksichtigung von Umweltaspekten	37
5.3	Potenzialabschätzung und Umsetzungsgrad umweltorientierter öffentlicher Beschaffung	40
5.3.1	Potenzialabschätzung und Umsetzungsgrad umweltorientierter öffentlicher Beschaffung auf EU-Ebene	40
5.3.2	Potenzialabschätzung und Umsetzungsgrad umweltorientierter öffentlicher Beschaffung in Österreich	45
5.4	Initiativen zur Förderung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung	48
5.4.1	Initiativen zur Förderung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung auf europäischer Ebene	48
5.4.2	Initiativen zur Förderung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung in Österreich.....	51
5.4.3	Vorstellung und Vergleich ausgewählter Umweltkriterien	53

5.5	State of the art: Herausforderungen und Barrieren umweltorientierter öffentlicher Beschaffung	56
6	Der Nationale Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.....	59
6.1	Kurzbeschreibung des Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung	59
6.1.1	Ziele, Maßnahmen und Kriterien des Nationalen Aktionsplans	60
6.1.2	Der Formulierungsprozess des Nationalen Aktionsplans	63
6.1.3	Implementierung und Fortschreibung des Nationalen Aktionsplans	65
6.2	Analyse und Evaluierung des Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung	66
6.2.1	Policy-Design: Struktur und Inhalt des Nationalen Aktionsplans	66
6.2.1.1	Einbettung des NAP in den breiteren, formalen Rahmen	66
6.2.1.2	Formelle Verbindlichkeit des NAP	68
6.2.1.3	Inhaltliche Verbindlichkeit des NAP	69
6.2.1.4	Konkretisierungsgrad der Inhalte des NAP	71
6.2.1.5	Institutionalisierung der Umsetzung des NAP	72
6.2.1.6	Budgetierung von Ressourcen für die Umsetzung des NAP	72
6.2.2	Behördenarrangements: Konstellation behördlicher Akteure.....	75
6.2.2.1	Akteure der Formulierung und Umsetzung des NAP	75
6.2.2.2	Formen der Beteiligung in Formulierung und Umsetzung des NAP	77
6.2.3	Unmittelbare und mittelbare Adressaten des Nationalen Aktionsplans	79
6.2.4	Potentielle Marktvolumina und situative Faktoren	81
6.2.4.1	Durch den NAP adressierte Produktgruppen und Marktvolumina	81
6.2.4.2	Wechselwirkungen des NAP mit anderen Initiativen	83
6.2.4.3	Sonstige situative Faktoren	84
6.2.5	Die Ergebnisse im Überblick	87
7	Diskussion der Ergebnisse und Schlussfolgerungen.....	90
8	Zusammenfassung.....	98
	Zitierte Literaturquellen.....	101
	Zitierte Rechtsquellen.....	107
Anhang	109

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Klassifizierung wichtiger umweltpolitischer Instrumente.....	8
Abbildung 2: Anteil der öffentlichen Verwaltungsbehörden mit Anwendung von Umweltkriterien in mehr als 50 Prozent aller Beschaffungen	42
Abbildung 3: Anwendung von GPP-Kriterien in Ausschreibungsunterlagen nach Ausprägungsgrad und ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten	43
Abbildung 4: Abrufvolumen der BBG nach Produktgruppen	46
Abbildung 5: Potenzielle Hürden für umweltorientierte öffentliche Beschaffung.....	56
Abbildung 6: Akteursstruktur zur Implementierung des NAP	65

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Indikatoren vertikaler und horizontaler Umweltpolitikintegration.....	6
Tabelle 2: Kriterienkatalog zur Abschätzung der Effektivität des Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung I.....	22
Tabelle 3: Kriterienkatalog zur Abschätzung der Effektivität des Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung II.....	23
Tabelle 4: Bedeutende strategische Dokumente zu GPP I	27
Tabelle 5: Bedeutende strategische Dokumente zu GPP II	28
Tabelle 6: Bedeutende operative Dokumente zu GPP I.....	30
Tabelle 7: Umweltkriterien im Vergleich I	54
Tabelle 8: Umweltkriterien im Vergleich II	55
Tabelle 9: Umweltkriterien für Allzweck-, Sanitär- und Fensterreiniger, Geschirrspül- und Waschmittel	62
Tabelle 10: Stärken und Schwächen des NAP im Überblick I.....	88
Tabelle 11: Stärken und Schwächen des NAP im Überblick II.....	89

1 Einleitung

Die öffentliche Beschaffung ist ein bedeutendes Instrument zur Durchsetzung umweltpolitischer Ziele. „He who pays the piper calls the tune“, so ein altes Sprichwort und wer hat wohl mehr zu zahlen als die öffentliche Verwaltung? Mit einem Anteil von geschätzten 17 Prozent am europäischen Bruttoinlandsprodukt (DG ENVIRONMENT, 2010) gestalten öffentliche Auftraggeber Märkte und werden ihrerseits von Marktmechanismen beeinflusst (BARTH et. al., 2005). Im Sinne einer umfassenden Umweltpolitikintegration hat die Europäische Kommission daher vor einigen Jahren damit begonnen, die Anforderungen an die öffentliche Beschaffung auf umweltorientierte Kriterien auszuweiten. Um Umweltbelange auch in jene Kompetenzbereiche einzubeziehen, die nicht direkt Umweltressorts zuordenbar sind und sie langfristig in Verursachersektoren zu integrieren, sollen im Rahmen umweltorientierter öffentlicher Beschaffung bzw. *Green Public Procurement* (GPP) Umweltwirkungen über den gesamten Lebenszyklus von Produkten und Dienstleistungen hinweg berücksichtigt werden (DG ENVIRONMENT, 2009d).

Als Kernelement der Bemühungen, GPP in Europa zu etablieren, gilt die Entwicklung nationaler Aktionspläne. In Österreich hat sich das Lebensministerium (BMLFUW) in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) und dem Bundeskanzleramt (BKA) im Jahr 2008 für den Ansatz entschieden, einen solchen nationalen Aktionsplan gemeinsam mit BeschafferInnen aus unterschiedlichen öffentlichen Bereichen zu erarbeiten (BLFUW, 2009a). Der Trend hin zu umweltorientierter öffentlicher Beschaffung ist auf nationaler Ebene schon seit geraumer Zeit in Form einer Vielzahl unabhängiger Initiativen erkennbar (TISCH, 2009). Mit Beschlussfassung des „Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (NAP) durch den Ministerrat im Juli 2010 könnten diese Initiativen nun erstmals gebündelt und koordiniert umgesetzt werden.

Der „Nationale Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ ist auch Gegenstand der Untersuchung im Rahmen der vorgelegten Fallstudie. Politische Akteure und Beschaffungsverantwortliche sehen sich bei der Umsetzung von umweltorientierter öffentlicher Beschaffung einer Reihe von Herausforderungen gegenüber. Der Identifikation förderlicher und hinderlicher Faktoren für die Umsetzung des NAP sowie der Abschätzung seiner Effektivität als Instrument der Umweltpolitikintegration kommt daher besondere Bedeutung zu. Um zu einer begründeten *ex ante* Einschätzung der Effektivität des NAP zu kommen, wurden sowohl der Formulierungsprozess als auch dessen Ergebnis (der NAP) analysiert.

Die Arbeit widmet sich in einem ersten Schritt zunächst der Einbettung von GPP in den politikwissenschaftlichen Rahmen und der Abgrenzung verwandter Konzepte (siehe Kapitel 2 und 3). Nach der Darstellung des analytischen Rahmens, des verwendeten Materials und der durchgeführten ExpertInneninterviews (siehe Kapitel 3.4), wird in weiterer Folge der Status-quo umweltorientierter öffentlicher Beschaffung skizziert (siehe Kapitel 5). Darauf aufbauend werden NAP-Formulierungsprozess sowie NAP-Dokument beschrieben und anhand ausgewählter Kriterien evaluiert (siehe Kapitel 6). Die Ergebnisse der Untersuchung werden abschließend in Kapitel 7 diskutiert und in Kapitel 8 zusammengefasst.

2 Warum Umweltpolitikintegration?

Die Inanspruchnahme der Umwelt ist Produktionsgrundlage ganzer Wirtschaftszweige. Der traditionell eher additive Umweltschutz stößt hier auf massive Interessenslagen und Pfadabhängigkeiten (JÄNICKE, 2007). Wurden in der Vergangenheit respektable Erfolge in den Bereichen der klassischen Umweltpolitik (z.B. Gewässerschutz) erzielt, lassen vergleichbare Entwicklungen bei neuen, globalen Umweltproblemen (z.B. Klimaschutz) bislang auf sich warten (PESENDORFER UND LAUBER, 2006). Eine der größten Herausforderungen für den Umweltschutz in den letzten Dekaden war und ist daher der Paradigmenwechsel weg von der Vorstellung, Umweltpolitik könne als isoliertes Politikfeld ausgewiesen werden, hin zu einer integrierten Betrachtung von Umweltproblemen im Kontext wirtschaftlicher und sozialer Fragestellungen (BINA, 2008). Aus dieser, sich verändernden Perspektive auf das umweltpolitische Geschehen resultiert die Entwicklung eines Konzeptes, welches sich als Umweltpolitikintegration bzw. *Environmental Policy Integration* (EPI) in der wissenschaftlichen Literatur etablierte hat. Eng verbunden mit dem Ziel der Berücksichtigung von Umweltbelangen in Verursachersektoren, ist der Bedarf an alternativen Lösungsansätzen und neuen Instrumenten, wie jenem des von der Europäischen Kommission forcierten umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesens.

2.1 Das Konzept der Umweltpolitikintegration

Als Schlüssel zu einer nachhaltigen Entwicklung, welche zum Ausgleich ökonomischer, ökologischer und gesellschaftlicher Ziele im Stande ist, gilt die Einbeziehung von Umweltaspekten auch in jene Kompetenzbereiche, die nicht direkt Umweltressorts zuordenbar sind (HOVDEN UND LAFFERTY, 2003). Dieser Ansatz ist Basis für eine umfassende Umweltpolitikintegration, wie sie 1992 auf dem UN-Gipfel in Rio (Agenda 21) verankert wurde (JÄNICKE, 2007). Auch wenn seither keine Übereinstimmung hinsichtlich der genauen Bedeutung von EPI erzielt werden konnte, herrscht Einigkeit zumindest über das wesentliche Charakteristikum des Konzeptes (ECKERBERG, NILSSON UND PERSSON, 2007): „*EPI can be distinguished from environmental policy and protection in general in that it is concerned with environmental policy issues becoming part of sectors rather than being a separate [...] policy field of its own*“ (ECKERBERG, NILSSON UND PERSSON, 2007, S. 3).

In diesem Zusammenhang definiert COLLIER (1997) drei Ziele von EPI: Erstens soll Umweltpolitikintegration einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zur Vermeidung von Umweltschäden leisten. Zweitens soll sie Konflikte zwischen und innerhalb von Politiken abbauen. Drittens soll EPI wechselseitige Vorteile für und die gegenseitige Unterstützung von Politiken bedingen.

Darüber hinaus haben sich im Laufe der Zeit verschiedene Zugänge zu EPI entwickelt. So wird Umweltpolitikintegration häufig im Sinne eines konkreten Bestandes von „Werkzeugen“ (z.B. Umweltmanagementsysteme, umweltorientierte öffentliche Beschaffung, etc.) verstanden oder auch als breitere Agenda für den politischen Wandel, zu welchem die Anwendung entsprechender Werkzeuge beizutragen vermag. Andererseits wird EPI immer wieder auch als vorübergehendes Mittel zur Schaffung eines ökologischen Modernisierungsparadigmas und einer neuen, kooperativen Form von Politikprozessen beschrieben (ECKERBERG, NILSSON UND PERSSON, 2007). Für LENSCHOW (2002) wiederum ist Umweltpolitikintegration ein vorrangiges, operatives Prinzip zur Implementierung und Institutionalisierung nachhaltiger Entwicklung, während ENGSTRÖM et. al. (2007) EPI vielmehr im Kontext eines *policy-learning approaches* betrachten und dabei auf die zunehmende Bedeutung von Lernprozessen in Politik und Forschung verweisen.

Offen bleibt in jedem Fall die Frage, welche Voraussetzungen eine Politik zu erfüllen hat, um als „integriert“ zu gelten. Nach UNDERDAL (1980) ist Politikintegration im Wesentlichen an drei Kriterien zu messen: *comprehensivness* (Umfang), *aggregation* (Aggregation) und *consistency* (Konsistenz). Dabei bezieht sich *comprehensivness* auf die Abstimmung von Politiken bzw. der Zielsetzungen hinsichtlich der Dimensionen Raum, Zeit, Akteure und Aufgaben, während *aggregation* auf die Politikintegration aus einer übergeordneten Perspektive abzielt (d.h. nicht bloß aus jener eines bestimmten Akteurs oder Aufgabenbereichs). Der Begriff *consistency* schließlich deutet an, dass die verschiedenen Bestandteile einer Politik untereinander stimmig sein sollten (HOVDEN UND LAFFERTY, 2003). Zusammenfassend definiert UNDERDAL (1980) Politikintegration als Prozess, der alle signifikanten Konsequenzen der politischen Entscheidungsfindung als Prämisse erkennt, Politikoptionen auf Basis ihrer Effekte evaluiert und unterschiedliche Politikelemente miteinander in Einklang bringt.

Obgleich es sich hierbei um eine gut entwickelte Festlegung des Begriffs handelt, ist dieser Erklärungssatz prinzipiell für jede Art der Politikintegration anwendbar. Was zur Annäherung an das Konzept der Umweltpolitikintegration fehlt, ist die konkrete Anwendung auf Umweltbelange (HOVDEN UND LAFFERTY, 2003).

Diese Brücke schlagend konkretisieren HOVDEN UND LAFFERTY (2003, S. 9) EPI als „*the incorporation of environmental objectives into all stages of policymaking in non-environmental policy sectors, with a specific recognition of this goal as a guiding principle for the planning and execution of policy, accompanied by an attempt to aggregate presumed environmental consequences into an overall evaluation of policy, and a commitment to minimise contradictions between environmental and sectoral policies by giving principled priority to the former over the latter*“.

Unterschieden werden kann hierbei zwischen vertikaler (VEPI) und horizontaler Umweltpolitikintegration (HEPI). Nach HOVDEN UND LAFFERTY (2003) bezeichnet VEPI das Ausmaß, in dem ein bestimmter Regierungssektor Umweltbelange als zentrale Bestandteile in das eigene Zielportfolios übernommen hat, und bezieht sich somit auf die Ökologisierung eines Politikfeldes, die durch Abstimmung von umweltbezogenen und sektoralen Zielen erreicht wird. Im Gegensatz dazu, steht HEPI für den Grad, zu welchem ein zentrales Planungsorgan, sei es die Regierung selbst oder eine betraute Behörde, eine umfassende sektorübergreifende Strategie für EPI entwickelt und umsetzt. Zur Identifikation der beiden Dimensionen und des Charakters ihrer Implementierung werden folgende Indikatoren vorgeschlagen (HOVDEN UND LAFFERTY, 2003):

Tabelle 1: Indikatoren vertikaler und horizontaler Umweltpolitikintegration

Indikatoren für VEPI	Indikatoren für HEPI
Darstellung und Spezifikation bedeutender umweltbezogener Herausforderungen (Ausgaben, Akteure) mit Relevanz für den betrachteten Sektor	Existenz einer langfristigen Nachhaltigkeitsstrategie bzw. Sustainable Development Strategy (SDS)
Formulierung eines sektoralen Umweltaktionsplans bzw. Sectoral Environmental Action Plan (SEAP)	Zeitpläne und Ziele für die Umweltpolitik sowie klare Festsetzung sektoraler Verantwortlichkeiten für übergreifende Ziele
Konsistenter und regelmäßiger Einsatz von Umweltverträglichkeitsprüfungen bzw. Environmental Impact Assessments (EIA) und Strategischer Umweltprüfung bzw. Strategic Environmental Assessments (SEA) bei sektoralen Politikentscheidungen	Vorhandensein einer Zentralbehörde, betraut mit der Überwachung, Koordination und Implementierung des Integrationsprozesses
	aktive und überwachte Anwendung von EIA und SEA in allen Politikbereichen
periodische Berichterstattung über den Status umweltrelevanter Politiken innerhalb eines Sektors	periodische Berichterstattung über Fortschritte in Bezug auf zentrale und sektorale Ziele

Quelle: Eigene Darstellung nach HOVDEN UND LAFFERTY, 2003

Abweichend schildert JÄNICKE (2007) einen Wandel von horizontaler Integration, welche er als additive Politik eines hinzukommenden Umweltressorts beschreibt, hin zu einer vertikalen Integration, bei der Umweltaspekte *ex ante* in anderen Politiken verankert werden. Das Integrationsprinzip betrifft dabei massive Interessenslagen und läuft der Eigenlogik hochgradig spezialisierter Verwaltungsstrukturen entgegen (JÄNICKE, 2007). Dies hat nach JAKOB UND VOLKERY (2007) Tendenzen zu *end-of-pipe-Strategien* zur Folge und kann dazu führen, dass bedeutende Verursacherinteressen weitgehend unberührt bleiben.

2.2 Instrumente der Umweltpolitikintegration

Als umweltpolitisches Instrumentarium bezeichnen JÄNICKE et. al. (1999, S. 99) „die Gesamtheit aller eingeführten Handlungsoptionen umweltpolitischer Akteure zur Verwirklichung umweltpolitischer Ziele [... wobei] die Zahl möglicher Instrumente [...] letztendlich eine Frage der Kreativität von Politik“ ist. Üblicherweise werden sie in Gruppen unterteilt, die sich durch den Grad der staatlichen Intervention oder das Ausmaß der staatlichen Verhaltensbestimmung unterscheiden (JÄNICKE et. al., 1999).

In der politikwissenschaftlichen Literatur divergieren die Typologien zum Teil beträchtlich hinsichtlich Anzahl, Nomenklatur und Zuordnung von Instrumenten. WICKE (1993) beispielsweise beschränkt sich bei seiner Gliederung auf drei Kategorien – die nicht-fiskalischen Instrumente, die Instrumente öffentlicher Ausgaben sowie jene öffentlicher Einnahmen. Abweichend davon nennen CZOGALLA et. al. (2008) die drei Gruppen der ordnungspolitischen, marktwirtschaftlichen und sonstigen Instrumente. Letztere werden in BÖCHER UND TÖLLER (2007) ebenso wie in JÄNICKE et. al. (1999) noch weiter in persuasive bzw. informative, kooperative bzw. freiwillige sowie prozedurale bzw. planerische Instrumente ausdifferenziert. Da diese Systematik der Vielfalt an umweltpolitischen Instrumenten als Heuristik am ehesten gerecht zu werden scheint, wurde sie in Folge auch in Abbildung 1 übernommen. Umweltorientierte Beschaffung stellt nach dieser Typologie ein ökonomisches bzw. marktwirtschaftliches Instrument dar. In der politischen Praxis kommen häufig Mischformen der abgebildeten Instrumente, d.h. hybride Instrumente zum Einsatz (BÖCHER UND TÖLLER, 2007).

Abbildung 1: Klassifizierung wichtiger umweltpolitischer Instrumente

Persuasive oder Informative Instrumente	Kooperative oder Freiwillige Instrumente	Prozedurale oder Planerische Instrumente	Ökonomische oder Marktwirtschaftliche Instrumente	Regulative oder Ordnungspolitische Instrumente
<ul style="list-style-type: none"> - Umweltinformation - Umweltbildung - standardisierte private Berichtsformen - Eco-Labels 	<ul style="list-style-type: none"> - Öko-Audit - Freiwillige Selbstverpflichtungen - formale oder informale Vereinbarungen - Branchenabkommen - Netzwerkbildung - Dialogforen - Runder Tisch - Verhandlungen - Mediation 	<ul style="list-style-type: none"> - UVP - NVP - Raumordnungspläne - Landschaftspläne - Luftreinhaltepläne - Abfallwirtschaftspläne - Wasserhaushaltspläne 	<p>Öffentliche Einnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Umweltsteuern - Umweltabgaben - Gebühren - Lizenzen und Zertifikate <p>Öffentliche Ausgaben</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vergünstigungen - Subventionen - Förderprogramme - Umweltorientierte Beschaffung <p>Andere</p> <ul style="list-style-type: none"> - Benutzervorteile - Umwelthaftung 	<ul style="list-style-type: none"> - Ge- und Verbote - Genehmigungen - Grenzwertsetzung - Bewilligungsverfahren - Produktstandards - Prozessstandards - Umweltstrafrecht

Grad staatlicher Intervention

niedrig ← → hoch

Quelle: Eigene Darstellung nach JÄNICKE et. al., 1999 und BÖCHER UND TÖLLER, 2007

Auch EPI bedarf des genannten umweltpolitischen Instrumentariums. Zur Umsetzung des Integrationsprinzips bedient man sich auf strategischer Ebene zentralisierter Instrumente, bei denen das Umweltressort die Verantwortung trägt (z.B. Nationale Umweltpläne) sowie dezentralisierter Instrumente die dazu dienen sollen, EPI in den verschiedenen Ressorts selbst zu implementieren (z.B. Strategische Umweltprüfung) (JACOB, 2007). Als primäre Zielgruppen gelten dabei Regierungs- und Verwaltungsbehörden unterschiedlicher Sektoren und Ebenen. Mit Blick auf diesen institutionellen Hintergrund treffen JORDAN UND LENSCHOW (2008) eine von Abbildung 1 abweichende Einteilung in kommunikative, organisatorische und prozedurale EPI-Instrumente. Demnach sind kommunikative Instrumente solche, die langfristige Ziele formulieren und zu umfassenden Reformbemühungen führen sollen, wobei die Ausgestaltung konkreter Maßnahmen den individuellen Akteuren eines Sektors überlassen bleibt (JORDAN UND LENSCHOW, 2008). Als Beispiele nennt die Literatur Nachhaltigkeitsstrategien, Nationale Umweltpläne sowie Verpflichtungen zur Umweltberichterstattung (JACOB, 2008). Organisatorische Instrumente hingegen adressieren die operative Ebene und dienen der Veränderung des Kontexts (z.B. der politischen Prozesse, Regeln und Rahmenbedingungen), in dem politische Entscheidungen getroffen werden (JORDAN UND LENSCHOW, 2008).

JACOB (2008) verweist unter organisatorischen Instrumenten beispielhaft auf die Zusammenlegung von Ministerien oder die Einrichtung interministerieller Arbeitsgruppen, während er Maßnahmen wie *Green Budgeting* oder die Strategische Umweltprüfung den prozeduralen Instrumenten zuordnet. Letztere zielen auf die Gestaltung politischer Entscheidungsfindungsprozesse ab (z.B. Gesetzgebung und Finanzierung). Wie die Betrachtung von 30 Mitgliedsländern der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) zeigt, kann hierzu grundsätzlich auch umweltorientierte öffentliche Beschaffung gezählt werden, sofern sich daraus neue Regeln, Verfahren oder Zuständigkeiten ergeben (JORDAN UND LENSCHOW, 2008).

3 Umweltorientierte öffentliche Beschaffung als Instrument der Umweltpolitikintegration

Eine große Herausforderung für das europäische Wirtschaftssystem ist die Integration des Umweltschutzes in Wachstums- und Gemeinwohlbestrebungen. Durch Entkopplung von Umweltdegeneration und Wirtschaftswachstum soll zukünftig mit weniger mehr erreicht werden - so lautet eine der Schlüsselzielsetzungen der Europäischen Kommission. Doch eine Trendwende wird nicht zuletzt durch den wachsenden Bedarf an Energie und Rohstoffen erschwert (DG ENVIRONMENT, 2009e). Gefragt sind neben normativen Ansätzen daher insbesondere Werkzeuge, die Marktmechanismen beeinflussen (BERGER et. al., 2007). Als ein im Vormarsch begriffenes marktwirtschaftliches Instrument der Umweltpolitik (BARTH et. al., 2005) bzw. prozedurales Instrument der Umweltpolitikintegration (JORDAN UND LENSCHOW, 2008) wurde im vorherigen Abschnitt die umweltorientierte öffentliche Beschaffung identifiziert. Ausgehend von diesem Hintergrund wird in Kapitel 3.1 der Nomenklatur und Abgrenzung verwandter Begriffe Aufmerksamkeit geschenkt, während sich Kapitel 3.2 dem konzeptionellen Rahmen umweltorientierter öffentlicher Beschaffung widmet. Mit der Entwicklung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung aus dem europäischen Konzept der Integrierten Produktpolitik und dessen Parallelen zur Idee der Umweltpolitikintegration befasst sich im Anschluss Kapitel 3.2. Die Ziele umweltorientierter öffentlicher Beschaffung sind schließlich Thema von Kapitel 3.3.

3.1 Zur Definition umweltorientierter öffentlicher Beschaffung

Unter öffentlicher Beschaffung ist jener Prozess zu verstehen, dessen sich Regierungen, regionale und lokale Behörden sowie Körperschaften öffentlichen Rechts bedienen, um Produkte oder Dienstleistungen zu beziehen (DG ENVIRONMENT, 2009d). Neben der Bieter Eigenschaft geht die Eigenschaft eines öffentlichen Auftraggebers i.d.R. mit spezifischen Vergabevorschriften und bürokratischen Beschaffungsstrukturen einher (FRENZ, 2007). Doch die öffentliche Beschaffung ist mehr als der Einkauf von Gütern (BARTH et. al., 2005). „*Sie ist immer auch Politikinstrument und zwar im mehrfachen Sinne: Sie hat konkrete Umweltauswirkungen, sie beeinflusst den Markt und sie kann Vorbildfunktionen bis hin zur faktischen Etablierung von Standards haben*“ (BARTH et. al., 2005, S. 4).

Sowohl auf europäischer, als auch auf nationaler Ebene wurden in der Vergangenheit umfangreiche Richtlinien herausgegeben, um ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis, Gleichbehandlung der Bewerber, und Transparenz sicherzustellen (DG ENVIRONMENT, 2009i).

Darüber hinaus erwartet sich die Europäische Kommission von einer gemeinschaftlichen Beschaffung bzw. *Joint Procurement* (JP) wirtschaftliche Vorteile, wie niedrigere Einkaufspreise, administrative Kosteneinsparungen und die bessere Nutzung von Know-how. JP beinhaltet die Kombination der Beschaffungsvorgänge von Verwaltungsbehörden durch zentrale Ausschreibungs- und Vergabeverfahren und kann bei entsprechender Ausgestaltung zur Förderung umwelt- und sozialgerechter Produkte und Dienstleistungen beitragen (DG ENVIRONMENT, 2008b).

Umwelt- und sozialgerechte Kriterien haben in den letzten Jahren zunehmend Eingang in die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren der öffentlichen Hand gefunden. Dabei wird zwischen umweltorientierter öffentlicher Beschaffung bzw. *Green Public Procurement* oder auch *Green Public Purchasing* (GPP) sowie sozialverantwortlicher öffentlicher Beschaffung bzw. *Socially Responsible Public Procurement* (SRPP) unterschieden: Demnach sieht GPP im Rahmen der Beschaffung die Berücksichtigung von Umweltwirkungen über den gesamten Lebenszyklus von Produkten und Dienstleistungen vor (DG ENVIRONMENT, 2009d). Die Integration von Umweltaspekten kann durch die Beschaffung ökologisch optimierter Produkte (z.B. Kauf energieeffizienter Drucker) oder durch Innovationen bei der Bedarfsbefriedigung (z.B. Kauf der gedruckten Seite statt des Druckers) erfolgen (BMLFUW, 2009a). SRPP hingegen zielt auf die Berücksichtigung sozialer Aspekte im Zuge von Beschaffungsabläufen, etwa auf die Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten, die Entwicklung von Schutzklauseln und Standards zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen, die Unterstützung sozialer Ansätzen (z.B. Beschäftigung von Menschen mit Behinderung) und die Förderung von klein- und mittelständischen Unternehmen sowie die Besinnung auf fairen und ethisch vertretbaren Handel, ab (DG EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES, 2008).

Ein Ansatz, der die Grundideen von GPP und SRPP vereint, ist die nachhaltige öffentliche Beschaffung bzw. *Sustainable Public Procurement* (SPP). Die Beschaffung von Produkten gilt dann als nachhaltig, „wenn öffentliche Auftraggeber in jeder Stufe des Beschaffungsvorgangs die drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung – Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft – in den Blick nehmen“ (BMLFUW, 2009a, S. 9). Im besten Falle ist SPP also mit Verbesserungen in allen drei Dimensionen verbunden. Ist dies aufgrund von Interessenskonflikten nicht möglich, so gilt nach den Ausführungen des Lebensministeriums (BMLFUW) als Mindestanforderung, dass es zu positiven Effekten in einer Dimension und zu keinen negativen Auswirkungen in den beiden anderen kommt (BMLFUW, 2009a).

Auch das in Kapitel 3.2 beschriebene Konzept der Integrierten Produktpolitik bzw. *Integrated Product Policy* (IPP) thematisiert öffentliche Beschaffungsvorgänge, wobei je nach Interpretation eine oder mehrere Dimensionen der Nachhaltigkeit über den gesamten Produktlebenszyklus hinweg betrachtet werden (KOM 302, 2003). Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft bildet IPP den konzeptionellen Hintergrund für GPP und fand in der Vergangenheit in zahlreichen politischen Dokumenten Erwähnung.

Die genannten Beschaffungskonzepte sind als Teil der übergeordneten Strategie *Sustainable Consumption and Production* (SCP) der Europäischen Kommission zu sehen, die darauf abzielt, die Gesamtumweltleistung von Erzeugnissen während ihres Lebenszyklus zu optimieren, die Nachfrage nach diesen Produkten bzw. nach den entsprechenden Produktionstechnologien zu stimulieren und die Verbraucher beim Treffen nachhaltiger Kaufentscheidungen zu unterstützen (DG ENVIRONMENT, 2009e). Dabei ist zwischen den Lebenszykluskosten bzw. *Life Cycle Cost* (LCC) von Produkten und den *Total Cost of Ownership* (TCO) zu unterscheiden. In der Literatur wird mehrheitlich die Meinung vertreten, dass „sich TCO auf die Kosten aus Kundensicht bezieht, während sich der LCC-Ansatz im klassischen Sinne sowohl den Kosten aus Herstellersicht, als auch aus Kundensicht [...] zuwendet“ (MÜTZE, 2009, S. 31).

In der Praxis sind einige der oben erläuterten Begriffe auch synonym in Gebrauch. Die vorliegende Arbeit fokussiert jedoch insbesondere die Umweltdimension, weshalb die Bezeichnung umweltorientierte öffentlichen Beschaffung bzw. GPP im Weiteren verwendet wird.

3.2 Integrierte Produktpolitik als konzeptioneller Hintergrund umweltorientierter öffentlicher Beschaffung

Integrierte Produktpolitik bzw. *Integrated Product Policy* (IPP) gilt als Instrument der europäischen Umweltpolitik (RUBIK, 2002) und ist von dem Begriff der umweltorientierten Produktpolitik bzw. *Environmental Product Policy* (EPP) zu unterscheiden. Während letzterer auf Umweltaspekte von Produktpolitiken im Allgemeinen – innerhalb oder außerhalb der Europäischen Union – Bezug nimmt und insbesondere die nationalstaatliche Ebene fokussiert, handelt es sich bei IPP um eine konkrete Initiative der Generaldirektion für Umwelt der Europäischen Kommission, welche nach der Formulierung einer gemeinschaftlichen produktbezogenen Umweltpolitik trachtet (CHARTER et. al., 2001). Auch in der wissenschaftlichen Literatur findet IPP als politisches Konstrukt Anerkennung und ist konzeptionell bis in die 1980er Jahre zurück zu verfolgen.

Der Begriff selbst wurde 1998 von der Unternehmensberatung Ernst & Young gemeinsam mit der Universität von Sussex geprägt (siehe Kapitel 3.3) und bezeichnete zunächst öffentliche Politik, welche ausdrücklich darauf abzielt, die Umweltleistung von Produktsystemen zu modifizieren und zu verbessern (RUBIK UND SCHOLL, 2002). Nach RUBIK (2002) muss Integrierte Produktpolitik dabei den umweltpolitischen Grundprinzipien der Europäischen Union gerecht werden: dem Verursacher-, dem Vorsorge- und dem Kooperationsprinzip. In der „Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über Integrierte Produktpolitik“ (KOM 302, 2003) wurden diese in fünf IPP-Prinzipien ausdifferenziert, die in weiterer Folge auch für GPP von Bedeutung sind (KOM 302, 2003):

- Information und Partizipation von Stakeholdern: Im Rahmen von IPP sollen alle involvierten Akteure entlang einer Produktionskette innerhalb ihres Einflussbereiches Umweltaspekte berücksichtigen. Interessen, Ziele und Beiträge einzelner Politikfelder und Anspruchsgruppen sollen berücksichtigt, und die Zusammenarbeit zwischen ihnen gefördert werden.
- Komplementarität von Maßnahmen: Im Rahmen von IPP werden aufgrund der Vielzahl an Beteiligten und Produktgruppen unterschiedliche Maßnahmen und Instrumente benötigt, die sich gegenseitig ergänzen und verstärken sollen.
- Marktkompatibilität: IPP setzt auf die Kräfte des Marktes und möchte durch das Setzen von Anreizen das Angebot an, und die Nachfrage nach umweltgerechteren Gütern und Dienstleistungen forcieren. Innovative Unternehmen, die sich für nachhaltige Entwicklung engagieren, sollen auf diese Weise gefördert werden.
- Lebenswegbetrachtung: IPP thematisiert den gesamten Lebensweg eines Produktes bzw. einer Dienstleistung mit dem Ziel, kumulative Auswirkungen auf die Umwelt zu verringern. Da hierbei die Kompetenzbereiche unterschiedlicher Ressorts berührt werden, soll durch Integration die Kohärenz der Politik gefördert und vermieden werden, dass die isolierte Betrachtung einzelner Teilbereiche zur Verschiebung von Umweltbelastungen in andere Sektoren führt.
- Laufende Verbesserung: Ergänzend definiert die Europäische Kommission die laufende Verbesserung bei der Gestaltung, Herstellung, Verwendung und Entsorgung von Produkten als Grundprinzip von IPP. Negative Umweltauswirkungen sollen während des gesamten Lebenszyklus nicht durch feste Schwellenwerte, sondern kontinuierliche Weiterentwicklung verringert werden.

Bei dieser Aufzählung handelt es sich um das Ergebnis politischer Willensbildung und somit um entsprechend idealisierte Formulierungen.

Einem von RUBIK UND SCHOLL im Jahr 2002 durchgeführten Vergleich von fünf EU-Mitgliedsstaaten (Dänemark, Finnland, Schweden, Niederlande und Großbritannien) zufolge, welche zu diesem Zeitpunkt bereits nationale IPP-Konzepte entwickelt hatten, zeigt sich in der Umsetzungspraxis das Prinzip der Marktkompatibilität als besonders dominant. Demnach galt es in den untersuchten Fällen als oberste Priorität, Umweltproblemen unter der Prämisse der Wirtschaftlichkeit zu begegnen (RUBIK UND SCHOLL, 2002). Vergleichbare Tendenzen sind im Zusammenhang mit umweltorientierter öffentlicher Beschaffung zu erkennen (siehe Kapitel 6).

Mittlerweile haben die Mitgliedsstaaten den Begriff IPP in bemerkenswerter Vielfalt ausgelegt (RUBIK, 2002). Als umfassende und kontextunabhängige Definition sei hier jene von RUBIK (2002, S. 148) genannt: *„Integrierte Produktpolitik (IPP) setzt an Produkten und Dienstleistungen und deren ökologischen Eigenschaften während des gesamten Lebenswegs an; sie zielt auf die Verbesserung ihrer ökologischen Eigenschaften ab und fördert hierzu Innovationen von Produkten und Dienstleistungen“*. Das Wort „integriert“ indiziert dabei einerseits die Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus im Rahmen einer so genannten *cradle to grave* Betrachtung und bezieht sich andererseits auf IPP als umfassendes Konzept, das unter Mitwirkung unterschiedlicher Politikfelder und beteiligter Gruppen, verschiedene Instrumente kombiniert (KOM 68, 2001).

An dieser Stelle wird auch der konzeptionelle Zusammenhang zwischen Integrierter Produktpolitik und ihrem übergeordneten Leitbild umfassender Umweltpolitikintegration deutlich. Neben Ähnlichkeiten in der Nomenklatur sowie dem gemeinsamen Kontext des Umweltschutzes, decken sich die von COLLIER (1997) beschriebenen Ziele der Umweltpolitikintegration weitgehend mit den Intentionen des europäischen IPP-Konzepts. Beispielsweise soll EPI einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und Prävention von Umweltschäden leisten. Analog wurden die Zielsetzungen der Integrierten Produktpolitik mit Bezug zur Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie und den Umweltaktionsprogrammen der Europäischen Gemeinschaft festgelegt. Im Zusammenhang mit EPI wird darüber hinaus das Ziele des Konfliktabbaus zwischen bzw. der gegenseitigen Unterstützung von Politiken schlagend, welche den IPP-Prinzipien der Partizipation und Komplementarität entsprechen (s. o.). Primäre Zielgruppen sind in beiden Fällen Regierungs- und Verwaltungsbehörden unterschiedlicher Sektoren und Ebenen. Durch Operationalisierung von Umweltzielen innerhalb ihres Kompetenzbereiches sollen Organe der öffentlichen Hand durch entsprechende Planung, Umsetzung und Monitoring von Maßnahmen gewünschte Verhaltensveränderungen bei Produzenten und Konsumenten anstoßen.

Steuerungsobjekte Integrierter Produktpolitik sind dabei sowohl Produkte als auch Dienstleistungen (RUBIK, 2002). Zur Beeinflussung dieser Steuerobjekte bedient sich die Umweltpolitik der in Kapitel 2 vorgestellten Instrumente, die von freiwilligen Initiativen bis hin zu Verordnungen reichen. Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ist dabei ein eindeutiger Trend hin zu freiwilligen und marktwirtschaftlichen Maßnahmen feststellbar (KOM 302, 2003). In Großbritannien beispielsweise versucht man im Rahmen von IPP die Verbraucherseite über umfangreiche Informationsmaßnahmen zu erreichen. In Dänemark wiederum werden marktwirtschaftliche Instrumente, wie die Subventionierung oder technische Unterstützung von Unternehmen, bevorzugt und somit vor allem die Anbieter adressiert (RUBIK UND SCHOLL, 2002). Während einige ökonomische Instrumente wie die Gewährung von Förderungen oder Steuervorteilen gegen das Leitbild des Verursacherprinzips verstoßen (JÄNICKE et. al., 1999), werden die möglichen Umweltentlastungen durch umweltorientierte öffentlicher Beschaffung als erheblich eingestuft (DG ENVIRONMENT, 2009e).

3.3 Von Integrierter Produktpolitik zu umweltorientierter öffentlicher Beschaffung - Die Historie im Überblick

Im Europäischen Wirtschaftsraum hat Produktpolitik als Teil des umweltpolitischen Aktionsfeldes eine lange Tradition. In den 70er und 80er Jahren galt das Hauptaugenmerk zunächst dem abfall-, anlagen- und prozessbezogenen Umweltschutz (RUBIK, 2002). Im Kontext nachhaltiger Entwicklung lassen sich die Ursprünge Integrierter Produktpolitik, unter Verwendung verschiedener Begrifflichkeiten, bis zum Brundtland Report 1987 und dem fünften Umweltrahmenprogramm von 1992 zurückverfolgen (SMITH, 1999). Von einer umfassenden konzeptionellen Diskussion kann jedoch erst ab Mitte der 90er gesprochen werden.

Erste wesentliche systematische Zugänge zu IPP wurden in den Jahren 1992 bis 1995 im Rahmen der Forschungsarbeit „Product policy in support of environmental policy“ der Freien Universität Amsterdam und des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), mit finanzieller Unterstützung der Generaldirektion für Forschung der Europäischen Kommission geschaffen. Die Gesamtergebnisse wurden 1996 in Form von fallstudienbasierten konzeptionellen Ansätzen für eine Integrierte Produktpolitik publiziert (OOSTERHUIS et. al., 1996, zitiert in Rubik, 2002). Weitere Impulse zur Fortentwicklung des Konzeptes kamen bald darauf von Seiten der Generaldirektion für Umwelt der Europäischen Kommission. Die Unternehmensberatung Ernst & Young wurde gemeinsam mit der Universität von Sussex beauftragt, ein Konzept für eine europäische Integrierte Produktpolitik zu erarbeiten (RUBIK, 2002).

Im Mai 1999 wurde der IPP-Ansatz den europäischen Umweltministern vorgestellt. Der Rat begrüßte insbesondere die Absichten der Europäischen Kommission, ein Grünbuch zu IPP herauszugeben (SMITH, 1999), welches schließlich 2001 veröffentlicht wurde. Das Dokument nimmt in einem eigenen Kapitel erstmals konkret auf die Umweltrelevanz öffentlicher Beschaffung im europäischen Raum Bezug (KOM 68, 2001).

Obwohl die Marktmacht von Regierungen von der United Nations Organisation (UNO) bereits 1992 im Rahmen der „Agenda 21“ thematisiert worden war (DG ENVIRONMENT, 2009f) und auch das Grünbuch zu IPP ausdrücklich auf die Bedeutung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung verweist, fand der Terminus selbst bis dahin nicht explizit Verwendung (KOM 68, 2001). Geprägt wurde der Begriff vor allem durch das Projekt „Environmental Relief Potential Of Urban Action On Avoidance And Detoxification Of Waste Streams Through Green Public Procurement“ (RELIEF), das unter der Leitung des International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) in den Jahren 2001 bis 2003 entwickelt wurde und als bislang größte Forschungsarbeit zu *Green Public Procurement* (GPP) innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gilt (DG ENVIRONMENT, 2009f). Die Ergebnisse von RELIEF fanden in Folge auch Eingang in die „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Integrierte Produktpolitik“ (KOM 302, 2003). Die öffentliche Beschaffung wird darin als Instrumente zur Schaffung eines geeigneten wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmens für eine laufende Verbesserung der Umwelt bezeichnet, wobei den Mitgliedstaaten empfohlen wurde, bis Ende 2006 nationale Aktionspläne für eine umweltorientierte öffentliche Beschaffung zu entwickeln (KOM 302, 2003).

Mit der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Stimulation von Technologien für nachhaltige Entwicklung“ (KOM 38, 2004) wurde 2004 die Rolle öffentlicher Auftraggeber als potenzielle Förderer von Umwelttechnologien betont (DG ENVIRONMENT, 2009f). Zusätzlich wurden auch in die „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge“ (RL 2004/18/EG) bzw. die „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste“ (RL 2004/17/EG) GPP-Belange aufgenommen.

Basierend auf diesen rechtlichen Grundlagen veröffentlichte die Europäische Kommission 2005 das „Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen“ (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT, 2005).

Die zunehmende Schwerpunktsetzung auf GPP (BERGER et. al., 2007) ließ in den IPP-Ansatz in den Folgejahren etwas in den Hintergrund treten und führte zu einer Reihe weiterer Projekte und Studien (z.B. LEAP, GPPnet) die sich mit der Förderung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung befassten (DG ENVIRONMENT, 2009c) (siehe Kapitel 5.4). So publizierte das Konsortium Take-5 im Frühjahr 2006 die im Auftrag der Europäischen Kommission erarbeitete Ist-Stands-Erhebung „Green Public Procurement in Europe“ (BERMAN ET. AL., 2006). Die Untersuchung ergab, dass zum damaligen Zeitpunkt nur sieben Mitgliedsstaaten, darunter auch Österreich, umweltorientierte öffentliche Beschaffung in signifikantem Ausmaß umgesetzt hatten (BERMAN et. al., 2006).

Mit der revidierten Strategie für nachhaltige Entwicklung setzte sich die Europäische Kommission 2006 daher das Ziel, „bis 2010 das Niveau der umweltorientierten Beschaffung im EU-Durchschnitt auf das höchste 2006 in einem Mitgliedstaat erreichte Niveau zu bringen“ (KOM 38, 2004, S. 4), was zum damaligen Zeitpunkt etwa 50 Prozent der öffentlichen Ausschreibungsverfahren entsprach (SEC 2124, 2008). Um dieses Ziel zu erreichen war und ist die Europäische Kommission bestrebt, den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Mitgliedsstaaten durch Maßnahmen, wie der Bereitstellung von Referenzwerten (Benchmarking) für die Güte von GPP (BERGER et. al., 2007) und die Entwicklung eines *Training Toolkits* voranzutreiben (DG ENVIRONMENT, 2009f).

Obwohl seither auch Konzepte wie *Social Responsible Public Procurement* (SRPP) und *Sustainable Public Procurement* (SPP) (siehe Kapitel 3.1) in die politische Diskussion Eingang gefunden haben, steht im überwiegenden Teil der einschlägigen politischen Dokumente nach wie vor GPP im Vordergrund (BERGER et. al., 2007). Dies spiegelt sich auch in den „Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Leitmarktinitiative für Europa“ (KOM 860, 2007), den „Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik“ (KOM 397, 2008) und insbesondere in den „Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen“ (KOM 400, 2008) wider (DG ENVIRONMENT, 2009f). Erst aktuellste Entwicklungen auf europäischer Ebene (z.B. Initiativen wie „Procura+ Manual“ oder SMART SPP des ICLEI) lassen darauf schließen, dass GPP in naher Zukunft zumindest konzeptionell von SPP abgelöst werden könnte. Für die Implementierung hingegen bleibt anzunehmen, dass GPP aufgrund des geringeren Abstraktionsgrades und der besseren Operationalisierbarkeit auch in den nächsten Jahren der vorherrschende Ansatz bleiben wird (DG ENVIRONMENT, 2009d).

3.4 Ziele umweltorientierter öffentlicher Beschaffung

Umweltorientierte öffentliche Beschaffung wird als marktwirtschaftliches Instrument der Umweltpolitik (BARTH et. al., 2005) bzw. prozedurales Instrument der Umweltpolitikintegration (JORDAN UND LENSCHOW, 2008) verstanden (siehe Kapitel 2.2). Das Instrument zielt darauf ab, staatliche Konsummuster zu verändern und Produktions- bzw. Verbrauchertendenzen zu lenken. Bei der Beschaffung soll der öffentliche Auftraggeber nicht mehr nur auf Preis, Funktionalität und Qualität achten, sondern auch die mit Produkten und Dienstleistungen verbundenen Umweltauswirkungen berücksichtigen (BMLFUW, 2009a). Durch verstärkte staatliche Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten und Dienstleistungen sollen Anbieter dazu bewegt werden, das Angebot an umweltfreundlichen Lösungen zu steigern und in Umweltinnovationen zu investieren (BARTH et. al., 2005). Darüber hinaus sollen Regierungen durch *lead by example* oder *walk the talk* eine Vorreiterrolle einnehmen und ihr Potenzial als Meinungs- bzw. Trendbildner nutzen (BERGER et. al., 2007).

In der „Mitteilung über umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen“ (KOM 400/2, 2008) nennt die Europäische Kommission folgende Ziele von GPP:

- Etablierung einer ökologischen und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsform mit geringerem Ressourcenbedarf
- Entwicklung neuer Umwelttechnologien und Stärkung der Marktposition Europas in diesem Sektor
- Etablierung von Standards und deren Anwendung bei privatwirtschaftlichen Beschaffungsprozessen
- Nutzung von Kosteneinsparungspotenzialen, insbesondere in Bereichen, in denen umweltfreundliche Produkte unter Berücksichtigung von Lebenszykluskosten nicht teurer sind als herkömmliche Alternativen

Weiters sind mit GPP Erwartungen verbunden, wie (BMLFUW, 2009a)

- Beitrag zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls und der darin definierten Emissionsreduktion
- Freisetzung von Innovationspotenzialen für eine umweltverträgliche Bedarfsdeckung, auch unter Berücksichtigung enger Budgetgrenzen
- Förderung klein- und mittelständischer Unternehmen

Doch die Beschaffung umweltfreundlicher Erzeugnisse ist nur der erste Schritt. Durch entsprechende Nutzung von Produkten, wie etwa einem energieeffizienten Gebrauch von Geräten oder dem sparsamen Umgang mit Verbrauchsgütern, lassen sich zusätzlich positive Umwelteffekte erzielen (BMLFUW, 2009a). *„Aufgabe der Gemeinschaft ist es hier, EU-weite Instrumente bereitzustellen und zu fördern und geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Verbraucher Produktinformationen erhalten“* (KOM 302, 2003, S. 13). An GPP knüpfen daher eine Reihe begleitender Aktivitäten an, die die öffentlichen Beschaffungsorgane, nicht nur hinsichtlich des Einkaufes, sondern auch in Bezug auf die Nutzung und Entsorgung von Produkten adressieren. Vor einem schwachen regulativen Hintergrund soll durch freiwillige und informative Maßnahmen ein umweltorientierter staatlicher Konsum gefördert werden.

4 Analytischer Rahmen, Material und Methoden

Während der vorangegangene Abschnitt der Einbettung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung bzw. *Green Public Procurement* (GPP) in den politikwissenschaftlichen Rahmen sowie in den Kontext verwandter Konzepte, und damit der Hinführung auf das Thema gewidmet war, gilt die weitere Betrachtung dem österreichischen „Nationale Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (NAP) und dessen Hintergründen. Das Fallbeispiel NAP wurde neben seinem Raumbezug insbesondere auch aufgrund seiner Aktualität ausgewählt. Die in der Fallstudie durchgeführte Analyse soll in Folge nachvollziehbar und unter Nennung methodischer Quellen skizziert werden. Beschrieben werden dabei sowohl der Gegenstand der Untersuchung und die forschungsleitenden Untersuchungsinteressen (siehe Kapitel 4.1) als auch der analytische Rahmen und der Forschungszugang (siehe Kapitel 4.2). Die Vorstellung und Diskussion des bearbeiteten Datenmaterials und der Untersuchungsmethode erfolgt in den Kapiteln 4.3 und 4.4.

4.1 Gegenstand der Untersuchung

Gegenstand der Untersuchung im Rahmen der vorgelegten Fallstudie ist der, unter Federführung des Lebensministeriums (BMLFUW) erarbeitete und am 14. Juli 2010 dem Ministerrat zum Beschluss vorgelegte „Nationale Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (NAP) in seiner finalen Fassung. Die Abschätzung der Effektivität des NAP hinsichtlich der zu erwartenden Umweltpolitikintegrationsleistung sowie die Identifikation förderlicher und hinderlicher Faktoren für die Umsetzung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung gelten als zentrale Forschungsinteressen.

Nach KEVENHÖRSTER (2006, S. 25) bezieht sich die Effektivität bzw. der Grad der Zielerreichung grundsätzlich auf die Phase der Programmwirkung, d.h. die „*reale Wirkung der Verhaltensänderung der Politikadressaten auf die Konstitution des zu lösenden gesellschaftlichen Problems*“. Die punktuelle Untersuchung des betrachteten Fallbeispiels setzt jedoch zu einem Zeitpunkt an, zu dem der NAP formuliert, abgestimmt und beschlossen, aber noch nicht umgesetzt ist. Nach BUSMANN, KLÖTI UND KNOEPFLER (1997, S. 100) kann hier nicht von einer *Outputevaluation* im engeren Sinne gesprochen werden, da eine solche „*die von der Verwaltung und von weiteren, mit hoheitlichen Aufgaben beliehenen (privaten und parastaatlichen) Organen erbrachten Direktleistungen gegenüber den Politikadressaten*“ fokussiert und ihren Ausdruck beispielsweise in Beratungs-, Ausbildungs- und Umsetzungsleistungen, organisatorischen Vorkehrungen, Subventionen und Kontrollen findet.

Die gewählte Vorgehensweise ist somit hinsichtlich des Outputs (NAP) und dessen erwartbaren Wirkungen *prospektiv* und folgt dem Prinzip einer *ex ante* Evaluation, wie in CRABBÉ UND LEROY (2008) beschrieben.

In weiterer Folge gilt es, die Fallstudie „räumlich“ bzw. mit Blick auf die behandelten Organisationen und „zeitlich“ einzugrenzen (CRABBÉ UND LEROY, 2008). Den Untersuchungsschwerpunkt bildet der öffentliche Sektor in Österreich, mit seinen Bundes-, Landes- und Gemeindedienststellen sowie den zugehörigen Staatsbetrieben, sofern diese bei der Beschaffung dem Bundesvergabegesetz unterliegen. Organe und Programme der Europäischen Union werden nur insofern betrachtet, als sie Wirkungen auf nationaler Ebene entfalten oder zum Verständnis nationaler Entwicklungen beitragen. In der zeitlichen Dimension ist die Arbeit sowohl nachvollziehend, als auch vorbereitend (BINA, 2008). Neben Formulierungsprozess und Ergebnis werden demnach auch historische Hintergründe und zukünftige Entwicklungen thematisiert. Die Untersuchung des NAP-Formulierungsprozesses umfasst den Zeitraum von November 2009 bis August 2010 und damit auch die Beschlussfassung des NAP.

4.2 Analytischer Rahmen

Unter Politikevaluation versteht man traditionell die „*Gesamtheit methodisch gesicherter Erkenntnisse der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit politischer Programme*“ (KEVENHÖRSTER, 2006, S. 26), während sich die jüngeren Politikanalysen und -evaluierungen auch auf die Erklärung von Outputs anhand bestimmter Merkmale des Politikprozesses konzentrieren. Bei der klassischen Politikanalyse stützen sich BUSMANN, KLÖTI UND KNOEPFLER (1997) auf fünf Erklärungsvariablen, die in abgewandelter Form auch auf das Fallbeispiel des NAP Anwendung finden (s. u.):

- Struktur und Inhalt von Verwaltungsprogrammen (Policy-Design)
- Konstellation behördliche Akteure und ihrer Ressourcen (Behördenarrangements)
- Verhaltensweisen der Adressaten und deren Verhältnis zu den Politikbetroffenen
- Situative Variablen
- Gesellschaftliche Determinanten

Die Evaluation unterscheidet sich davon insbesondere durch die Entwicklung eines spezifischen Kriteriensets (CRABBÉ UND LEROY, 2008). CRABBÉ UND LEROY (2008, S. 1) postulieren folgenden Zusammenhang zwischen Analyse und Evaluation: „*In order to evaluate policy, one must first analyse it.*“

Diesen Gedanken aufgreifend, umfasst die vorliegende Arbeit Aspekte der Politikanalyse und – evaluierung. Es handelt sich um eine qualitative Einzelfallstudie, wie in BUSMANN, KLÖTI UND KNOEPFLER (1997) erläutert, für die ein nicht-experimentelles bzw. deskriptives Design gewählt wurde. Obwohl dieses Untersuchungsdesigns von Vertretern der experimentellen Schule häufig als nicht aussagekräftig zurückgewiesen wird, zeichnet es sich durch die Möglichkeit der Hypothesengenerierung und eine deutlich vereinfachte Untersuchungsanlage aus (BUSMANN, KLÖTI UND KNOEPFLER, 1997). Darüber hinaus beinhaltet die Untersuchung einzelne Elemente einer „Formativen Evaluation“, welche nach RIST (1990, zitiert in CRABBÉ UND LEROY, 2008) nicht nur das Produkt, sondern vielmehr die innere Dynamik von allem, was den Entstehungs- und Umsetzungsprozess fördert oder behindert, fokussiert. In der modernen Sozialforschung ist die „Formative Evaluation“ häufig eng mit kooperativen und partizipativen Ansätzen verbunden. Durch Einbeziehung unterschiedlichster Akteure, können praktisches Wissen und Erfahrungen genutzt werden (siehe Kapitel 4.4). Dies ermöglicht die Identifikation der Stärken und Schwächen von Programmen, wobei die „Formative Evaluation“ das Effektivitätskriterium in den Mittelpunkt stellt (CRABBÉ UND LEROY, 2008). Da die Effektivität im betrachteten Fallbeispiel *ex ante* evaluiert wird (siehe Kapitel 4.2), kann auf diese nur über eine Reihe von Kriterien geschlossen werden. In Anlehnung an die Erklärungsvariablen der klassischen Politikanalyse nach BUSMANN, KLÖTI UND KNOEPFLER (1997), das Verbindlichkeitskriterium nach ABBOTT UND SNIDAL (2000) sowie ausgewählte Prinzipien von *Good Governance* nach CRABBÉ UND LEROY (2008) wurde, ergänzt durch weitere an die Fallstudie angepasste Kriterien, der nachfolgende Kriterienkatalog entwickelt.

Tabelle 2: Kriterienkatalog zur Abschätzung der Effektivität des Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung I

Kriterium	Begriffserklärung mit Bezug zum betrachteten Fallbeispiel
Struktur und Inhalt des NAP	
Verbindlichkeit	Einbettung in den breiteren, formalen Rahmen: Berücksichtigung von Vorgaben auf europäischer und nationaler Ebene
	Formelle Verbindlichkeit: Grad und Reichweite der rechtlichen Verbindlichkeit
	Inhaltliche Verbindlichkeit: Präzision der Vorgaben (<i>precision</i>), Sanktionsmöglichkeiten bei Missachtung (<i>sanctions</i>) und Festlegung von Verantwortlichkeiten zur Überwachung der Umsetzung (<i>authority</i>)

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 3: Kriterienkatalog zur Abschätzung der Effektivität des Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung II

Kriterium	Begriffserklärung mit Bezug zum betrachteten Fallbeispiel
Struktur und Inhalt des NAP	
Operationalisierung	Konkretisierungsgrad der Inhalte: unmittelbare Anwendbarkeit der Vorgaben des NAP
	Institutionalisierung der Implementierung: Festlegung von Umsetzungsschritten, Monitoring und Fortschreibung des NAP sowie der Verantwortung für diese Schritte
	Ressourcen: Budgetierung und Ressourcen für die Umsetzung
Konstellation staatlicher Akteure (Behördenarrangements)	
Akteure der Formulierung und Umsetzung	Am Formulierungs- und Umsetzungsprozess beteiligte Akteure
Beteiligung	Formen und Prozesse der Beteiligung und Zusammenarbeit von staatlichen Akteuren im Formulierungs- und Umsetzungsprozess
Unmittelbare und mittelbare Adressaten des NAP	
Politikadressaten	Im NAP unmittelbar angesprochene Adressaten, die ihr Beschaffungsverhalten aufgrund dessen Vorgaben gestalten sollen, sowie mittelbar angesprochene Adressaten (Adressaten des Beschaffungsverhaltens der unmittelbaren Adressaten)
Beteiligung	Formen und Prozesse der Beteiligung und Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren im Formulierungs- und Umsetzungsprozess
Potenzielle Marktvolumina und situative Faktoren	
Produktgruppen und Marktvolumina	Durch den NAP adressierte Produktgruppen und Marktvolumina (Güter und Dienstleistungen)
Wechselwirkungen mit anderen Initiativen	Für die Umsetzung des NAP förderliche oder hinderliche Initiativen staatlicher und gesellschaftlicher Akteure
Sonstige Faktoren	Sonstige situative Faktoren die sich in der Fallstudie für die potentielle Effektivität des NAP als relevant erweisen

Quelle: Eigene Darstellung

4.3 Material

Voraussetzung für die Bearbeitung der gewählten Fallstudie war die Festlegung ihrer konzeptionellen Zugehörigkeit sowie die Auseinandersetzung mit der wissenschaftlichen Literatur zum Thema. Hierfür wurden sowohl wissenschaftliche Publikationen zu Umweltpolitikintegration, als auch politische Positionspapiere und Fachartikel zu Integrierter Produktpolitik und umweltorientierter öffentlicher Beschaffung herangezogen. Mit Hilfe der wissenschaftlichen Literatur zu Politikanalyse und –evaluierung, insbesondere der Publikationen von BUSMANN, KLÖTI UND KNOEPFLER (1997), KEVENHÖRSTER, (2006) sowie CRABBÉ UND LEROY (2008), konnte ein Untersuchungsdesign entworfen und der analytische Rahmen festgelegt werden.

In Folge wurde der Status-quo umweltorientierter öffentlicher Beschaffung in Österreich skizziert, wobei das verwendete Datenmaterial bzw. die Unterlagen in Abhängigkeit von dem behandelten thematischen Aspekt stark variierten. So wurden für die Darstellung des politischen und rechtlichen Rahmens überwiegend Richtlinien, Mitteilungen und Schlussfolgerungen der Europäischen Kommission und des Rates sowie nationale Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse herangezogen. Die Formulierungen dieser Dokumente sind zum Teil sehr optimistisch und öffentlichkeitswirksam gefasst, sodass es galt, den jeweiligen programmatischen Kern nüchtern zu erfassen. Ähnliches war bei der Verwendung von Internetquellen zu beachten, wobei der Website der Generaldirektion für Umwelt der Europäischen Kommission, infolge der zahlreichen Beiträge zu *Green Public Procurement* (GPP) besondere Bedeutung zukam.

Als Grundlagen der Potenzialabschätzung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung fanden überwiegend Auftragsstudien, Fachartikel und Sekundärstatistiken Verwendung. Bei ersteren gestaltete sich die Auswertung insofern als schwierig, als die betrachteten Studien mit einer großen methodischen Bandbreite aufwarteten, was eine beschränkte Vergleichbarkeit der Ergebnisse zur Folge hatte. Unsicherheiten ergaben sich auch hinsichtlich des statistischen Materials. Nach Rücksprache mit Sachverständigen ist davon auszugehen, dass es sich bei den verfügbaren Daten zu (umweltorientierter) öffentlicher Beschaffung weitgehend um (teils grobe) Schätzungen handelt (siehe Kapitel 5.3). Für die Zusammenschau relevanter europäischer und nationaler Initiativen (siehe Kapitel 5.4) dienen, neben dem NAP-Dokument, insbesondere die bereits erwähnte Website der Generaldirektion für Umwelt der Europäischen Kommission sowie eine Reihe weiterer Projekthomepages und –broschüren zu GPP. Die Identifikation von Herausforderungen und Barrieren umweltorientierter öffentlicher Beschaffung beruhte wiederum primär auf relevanten Studien und Fachartikeln (siehe Kapitel 5.5).

Als bedeutendste Quelle der vorliegenden Arbeit ist jedoch der NAP in seiner finalen Fassung zu sehen. Neben dem Dokument selbst und den im Vorfeld erarbeiteten Grundlagen, bildeten insbesondere schriftliche Stellungnahmen von Stakeholdern sowie die Ergebnisse der Expertenbefragung (siehe Kapitel 4.4) die Basis der durchgeführten Analyse.

4.4 Methode

Zentraler Bestandteil der vorliegenden Arbeit war der Informationsaustausch mit ausgewählten Stakeholdern des NAP im Rahmen leitfadenbasierter Befragungen (siehe Anhang). Die Interviewpartner waren teils vom Lebensministerium und dem interuniversitären Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur der Universität Klagenfurt (IFZ) empfohlen, teils zufällig ausgewählt worden. Als „Experten“ oder „Sachverständige“ wurden Personen herangezogen, die sich durch praktisches Wissen, (verwaltungs-)rechtliche oder umweltfachliche Expertise zum Thema Beschaffung auszeichneten, wobei darauf geachtet wurde, sowohl Personen mit (14) als auch ohne Beteiligung am Formulierungsprozess des NAP (fünf) einzubeziehen.

Nachdem ein erster Kontakt über E-Mail hergestellt worden war, erklärten sich 19 von 25 angeschriebenen Personen zu einem Gespräch bereit. In der Auswahl waren Vertreter von acht Bundesdienststellen, einem Staatsbetrieb, drei Bundesländern und zwei Gemeinden, einer Universität sowie vier Interessensvertretungen und NGOs enthalten. Davon waren neun Sachverständige im Bereich Beschaffung tätig, vier auf Rechtsfragen spezialisiert, drei Personen hatten einen umwelttechnischen Hintergrund und drei weitere waren mit allgemeinen Verwaltungstätigkeiten betraut.

Von Anfang Juni bis Ende Juli 2010 wurden die ExpertInnen überwiegend in *face-to-face* Interviews (17), vereinzelt auch telefonisch (zwei) befragt. Die Gespräche dauerten zwischen 45 und 90 Minuten und wurden, sofern von den Befragten keine Einwände bestanden, mittels Diktiergerät, anderenfalls handschriftlich aufgezeichnet. Die Gesprächsinhalte wurden in Form von Protokollen zusammengefasst und zentrale Aussagen transkribiert. Auf Wunsch der Befragten wurden die Interviews anonymisiert und nach Durchführungsdatum nummeriert (I1 bis I19). Wörtliche Zitate im Text sind in Folge durch Angabe der Interviewnummer und der Tonbandstelle (z.B. I15; 03:45) bzw. der Mitschriftzeile (z.B. I12; Z5) gekennzeichnet. Die qualitativen Befragungsergebnisse fanden Eingang in die Analyse entlang der in Kapitel 4.2 definierten Kriterien und lieferten darüber hinaus Hinweise auf förderliche und hinderliche Faktoren für die Umsetzung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung in Österreich.

5 Status-quo umweltorientierter öffentlicher Beschaffung

Für die Analyse und Evaluierung des „Nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (NAP) ist die Erfassung des Status-quo von *Green Public Procurement* (GPP), national wie mit Blick auf die Europäische Gemeinschaft, von großer Bedeutung. Neben der Kenntnis von Beschaffungsabläufen der öffentlichen Hand und den dafür relevanten politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, umfasst dies insbesondere die Erfassung des potenziellen Marktvolumens und des Umsetzungsgrad von GPP, ebenso wie das Wissen um bestehende Initiativen zum Thema. Von besonderem Interesse sind darüber hinaus, die in der Literatur beschriebenen Herausforderungen und Barrieren umweltorientierter öffentlicher Beschaffung, wie sie im folgenden Abschnitt behandelt werden.

5.1 Politischer und rechtlicher Rahmen umweltorientierter öffentlicher Beschaffung

Um Umweltschutzziele zu erreichen und Nachhaltigkeitsstrategien aktiv zu unterstützen, setzt die Europäische Kommission verstärkt auf die öffentlichen Auftraggeber. Bei der Beschaffung sollen diese nicht mehr nur auf Preis, Funktionalität und Qualität achten, sondern auch die mit Produkten und Dienstleistungen verbundenen Auswirkungen auf die Umwelt berücksichtigen. Neben der Herausgabe von Richtlinien, Mitteilungen und Stellungnahmen, ist die Europäische Kommission hier vor allem im Bereich der Informationsvermittlung (z.B. Grünbuch) aktiv. Analog existieren auf nationaler Ebene entsprechende politische und rechtliche Rahmenbedingungen oder sind derzeit in Entstehung (DG ENVIRONMENT, 2009d).

5.1.1 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene

Die Reglementierung öffentlicher Beschaffungsvorgänge ist im Allgemeinen Sache der Gemeinschaft. Neben der Gewährleistung transparenter Vergabeverfahren und der Sicherstellung angemessener Wettbewerbsbedingungen, hat die Europäische Kommission in den letzten Jahren ihr Augenmerk auch auf die Berücksichtigung von Umweltaspekten gelenkt (DG ENVIRONMENT, 2009g). Resultat dahingehender Bemühungen sind eine Reihe offizieller Papiere, welche eher abstrakt gehalten, die Bedeutung von GPP für den Umweltschutz postulieren und in Folge als „strategische Dokumente“ bezeichnet werden (siehe Kapitel 5.1.1.1).

Sie sind als Legitimationsbasis für GPP zu sehen und nehmen auf übergeordnete Zieleetzungen (z.B. Förderung neuer Umwelttechnologien, Beitrag zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls) Bezug. Konkretisierung finden sie in Form „operativer Dokumente“ (siehe Kapitel 5.1.1.2), die in der Regel spezifische Vorgaben und handlungspraktische Maßnahmen enthalten. Die hier getroffene Unterscheidung zwischen strategischen und operativen Dokumenten erfolgt somit nicht anhand von Kriterien wie dem Herausgeber, der Art oder dem Stellenwert einer Publikation, sondern vielmehr nach inhaltlicher Ausrichtung und Detaillierungsgrad.

5.1.1.1 *Strategische Dokumente zu umweltorientierter öffentlicher Beschaffung*

Im vergangenen Jahrzehnt wurden auf europäischer Ebene eine Vielzahl politischer Dokumente erarbeitet, welche umweltorientierte öffentliche Beschaffung, wenn auch nicht zum alleinigen, so doch als bedeutenden Inhalt haben bzw. einen Rahmen für die Weiterentwicklung des Instrumentes bilden. Da sie überwiegend richtungweisende Komponenten umfassen und insbesondere die höheren politischen Planungsebenen adressieren, werden die in Tabelle 4 und Tabelle 5 genannten Papiere unter dem Begriff „strategische Dokumente“ subsumiert.

Tabelle 4: Bedeutende strategische Dokumente zu GPP I

Art des Dokuments	Titel	Nr.
Schlussfolgerungen des Vorsitzes	Europäischer Rat (Lissabon) am 23. und 24. März 2000	100/00
Schlussfolgerungen des Vorsitzes	Europäischer Rat (Göteborg) am 15. und 16. Juni 2001	200/1/01
Mitteilung der Kommission an das Europäisch Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen	Sechstes Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für die Umwelt 'Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand' - Sechstes Umweltaktionsprogramm	KOM(2001) 31
Mitteilung der Kommission	Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung	KOM(2001) 264
Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004	Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste	RL 2004/17/EG

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 5: Bedeutende strategische Dokumente zu GPP II

Art des Dokuments	Titel	Nr.
Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004	Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge	RL 2004/18/EG
Entschließung des Europäischen Parlaments	Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Stimulation von Technologien für nachhaltige Entwicklung: Ein Aktionsplan für Umwelttechnologie in der Europäischen Union	2004/2131(INI)
Schlussfolgerungen des Vorsitzes	Europäischer Rat (Brüssel) am 22. und 23. März 2005	7619/1/05
Empfehlungen des Rates	Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (2005—2008)	2005/601/EG
Schlussfolgerungen des Vorsitzes	Europäischer Rat (Brüssel) am 23. und 24. März 2006	7775/1/06
Schlussfolgerungen des Rates	Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung – Die neue Strategie	10117/06
Schlussfolgerungen des Vorsitzes	Europäischer Rat (Brüssel) am 8. und 9. März 2007	7224/1/07
Schlussfolgerungen des Vorsitzes	Europäischer Rat (Brüssel) am 13. und 14. März 2008	7652/1/08
Schlussfolgerungen des Rates	Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik	16914/08

Quelle: Eigene Darstellung

Zusammengefasst positioniert sich die Europäische Kommission darin wie folgt: Die Europäische Kommission ist sich gewahr, dass eine nachhaltige Entwicklung, insbesondere ein schonender Umgang mit natürlichen Ressourcen und Rohstoffen, nicht nur der Umwelt zugutekommt, sondern auch neue Chancen für die Wirtschaft eröffnet. Der Staat ist in seiner Rolle als Konsument dazu aufgefordert, bewusste Kaufentscheidungen zu treffen und seinen Einfluss gezielt für die Verfolgung von Umweltzielen geltend zu machen.

Das Parlament und der Rat begrüßen die diesbezüglichen Aktivitäten der Europäischen Kommission und sprechen sich explizit für eine Weiterverfolgung und Intensivierung der GPP-Debatte aus. Dabei stehen einerseits die Förderung von Umweltinnovationen und -technologien, insbesondere in den Bereichen Energie und Transport, sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie im Vordergrund. Andererseits sollen durch eine Neuorientierung des öffentlichen Beschaffungswesens die Betrachtung ganzer Produktlebenszyklen und damit einhergehende langfristige Kosteneinsparungen realisiert werden. Die Mitgliedsstaaten sind dazu aufgefordert, Maßnahmen zur Stimulation des Marktes für umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen sowie zum transnationalen Wissenstransfer zu setzen. Das Europäische Parlament hat es sich zum Ziel gemacht, die Erarbeitung umweltorientierter Richtlinien, Standards und Werkzeuge zur Implementierung von GPP in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft zu initiieren. Die Mitgliedsstaaten bekräftigen die Notwendigkeit, nachhaltigere Konsummuster zu entwickeln und Maßnahmen zur Zielerreichung zu evaluieren. Für die wichtigsten Produkte und Dienstleistungen wird eine nationale Umsetzung bis 2007 angestrebt. Im Rahmen der novellierten Nachhaltigkeitsstrategie wird weiteres festgelegt, dass das europäische Durchschnittsniveau umweltorientierter öffentlicher Beschaffung bis 2010 auf das höchste 2006 in einem Mitgliedsstaat erzielte Niveau (d.h. etwa 50 Prozent der Ausschreibungsverfahren) gesteigert werden soll (DG ENVIRONMENT, 2009b). Wie dies im Detail zu bewerkstelligen ist, wird in den „operativen Dokumenten“ (siehe Kapitel 5.1.1.2) erläutert.

5.1.1.2 Operative Dokumente zu umweltorientierter öffentlicher Beschaffung

Um die Umsetzung der übergeordneten Ziele des Umweltschutzes zu forcieren und eine gemeinschaftliche Vorgehensweise abzustimmen, hat die Europäische Kommission „operative Dokumente“ zu umweltorientierter öffentlicher Beschaffung herausgegeben. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über jene politischen Papiere, die konkreten Handlungsbezug aufweisen und die Implementierung von GPP in den Mitgliedsstaaten anleiten sollen.

Tabelle 6: Bedeutende operative Dokumente zu GPP I

Art des Dokuments	Titel	Nr.
Grünbuch der Europäischen Kommission	Integrierte Produktpolitik	KOM (2001) 68
Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäisch Parlament	Integrierte Produktpolitik, auf den ökologischen Lebenszyklus-Ansatz aufbauend	KOM(2003) 302
Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäisch Parlament	Stimulation von Technologien für nachhaltige Entwicklung: Ein Aktionsplan für Umwelttechnologie in der Europäischen Union	KOM(2004) 38
Mitteilung der Kommission an das Europäisch Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen	Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik	KOM(2008) 397
Mitteilung der Kommission an das Europäisch Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen	Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen	KOM(2008) 400
Commission Staff Working Document	accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public Procurement for a better Environment - Impact Assessment	SEC(2008) 2124
Commission Staff Working Document	accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public Procurement for a better Environment - Summary of the Impact Assessment	SEC(2008) 2125 SEC(2008) 2126 (deutsche und englische Fassung)

Quelle: Eigene Darstellung

Das im Februar 2001 von der Europäischen Kommission präsentierte „Grünbuch zu integrierter Produktpolitik“ nimmt unter dem Begriff *Greening Demand* (OOSTERHUIS, 2003) erstmals konkret auf Aktivitäten zur Förderung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung im europäischen Raum Bezug.

Genannt werden die Erarbeitung eines Handbuchs für eine umweltorientierte öffentliche Beschaffung, der Aufbau eines GPP-Netzes für den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten, die Bereitstellung von Umweltkriterien sowie die umweltfreundliche Gestaltung der eigenen öffentlichen Beschaffung der Europäischen Kommission (KOM 68, 2001).

Wie im „Grünbuch zu integrierter Produktpolitik“ ebenfalls vorgesehen, wurde im Juni 2003 die „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Integrierte Produktpolitik“ herausgegeben. Umweltorientierter öffentlicher Beschaffung wird darin in mehrfacher Hinsicht Aufmerksamkeit geschenkt. So soll die Berücksichtigung von Umweltaspekten bei Ausschreibungs- und Vergabeverfahren durch Anpassung der Rechtsvorschriften für die öffentliche Beschaffung forciert werden (KOM 302, 2003). Dieser Forderung wurde 2004 durch Überarbeitung der „Richtlinien für die öffentliche Beschaffung“ (RL 2004/17/EG und RL 2004/18/EG) nachgekommen (vgl. BVerG, behandelt in Kapitel 5.1.2). In weiterer Folge wird den Mitgliedstaaten empfohlen, bis Ende 2006 *„öffentlich zugängliche Aktionspläne für eine ökologischere Gestaltung ihrer öffentlichen Aufträge zu erstellen“* (KOM 302, 2003, S. 13). Die nationalen Aktionspläne sollen eine Bewertung des Status-quo, Ziele sowie Maßnahmen zur Zielerreichung enthalten und im Abstand von drei Jahren überarbeitet werden. Sie haben keinen rechtsverbindlichen Charakter und ermöglichen den Mitgliedstaaten die Wahl jener Handlungsoptionen, die am besten ihrem institutionellen Rahmen entsprechen (KOM 302, 2003). Auch die Europäische Kommission hat sich verpflichtet, bis Ende 2006 ein Aktionsprogramm für ihr Beschaffungswesen zu erstellen und fordert andere Gemeinschaftsorgane auf, ihrem Beispiel zu folgen. Als wichtige Informationsmaßnahmen werden die Herausgabe eines Handbuchs, wie bereits im „Grünbuch zu Integrierter Produktpolitik“ vorgeschlagen, die Etablierung einer Produktdatenbank sowie die Entwicklung einer Internetplattform zu GPP festgelegt. Der Umsetzungsgrad von GPP in den Mitgliedsstaaten sollte bis Ende 2003 im Rahmen eines Forschungsprojektes erhoben werden (KOM 302, 2003).

Um Synergien mit verwandten Programmen zu nutzen, thematisieren auch die „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Stimulation von Technologien für nachhaltige Entwicklung - Ein Aktionsplan für Umwelttechnologie in der Europäischen Union“ (KOM 38, 2004) und die „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik“ (KOM 397, 2008) umweltorientierte öffentliche Beschaffung. Für 2004 wurde eine Untersuchung der Förderpotenziale von Umwelttechnologien durch das öffentliche Beschaffungswesen anberaunt (KOM 38, 2004).

Darüber hinaus wird angestrebt, GPP durch freiwillige Maßnahmen, wie die Bereitstellung entsprechender Leitlinien und Instrumente für Behörden sowie „*die Festlegung von Richtwerten auf der Grundlage der Niveaus der Mitgliedstaaten mit den besten Leistungen*“ zu fördern (KOM 397, 2008, S. 9). Für Investitionen in Güter mit langer Nutzungsdauer (z.B. Gebäude) soll die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten eingeführt (KOM 38, 2004) und Kriterien für Energieeffizienz und Umweltverträglichkeit als einheitliche Grundlage für das öffentliche Beschaffungswesen in Kooperation mit den Mitgliedstaaten entwickelt werden. Diese Kriterien sollen Eingang in nationale Aktionspläne und Leitlinien finden, zur Überwachung der Einhaltung von Zielen herangezogen und durch Umweltverträglichkeitsbenchmarks ergänzt werden (KOM 397, 2008).

Die genannten Forderungen und Maßnahmen wurden 2008 schließlich in der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen“ zusammengeführt und präzisiert. Das Dokument nimmt auf die in Kapitel 5.1.1.1 erwähnte „Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung“ und das darin definierte quantitative Ziel von 50 Prozent GPP in Ausschreibungsverfahren bis zum Jahr 2010 Bezug. Um das Niveau der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu bestimmen, sollen Indikatoren entwickelt und einheitliche Überwachungs- bzw. Referenzwertverfahren etabliert werden. Für das Jahr 2010 hat es sich die Europäische Kommission zum Ziel gesetzt, die Ist-Situation in allen Mitgliedsstaaten zu evaluieren.

Kernelemente der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen“ sind das von der Generaldirektion für Umwelt der Europäischen Kommission gemeinsam mit ExpertInnen der Mitgliedsstaaten erarbeitete *Training Toolkit* (siehe Kapitel 5.4.1) und die darin enthaltenen GPP-Kriterien für die Bereiche Bauwesen, Verpflegungs- und Cateringdienstleistungen, Verkehr, Energie, Büromaschinen und -bedarf, Bekleidung, Möbel, Reinigungsmittel und -leistungen sowie Gesundheitswesen. Unterschieden wird dabei zwischen Kernkriterien und umfassenden Kriterien (KOM 400, 2008). „*Die Kernkriterien sollen die leichte Anwendung des umweltorientierten Beschaffungswesens ermöglichen und hauptsächlich auf die Schlüsselbereiche der Umweltleistung eines Produkts abzielen, wobei die Verwaltungskosten der Unternehmen auf ein Minimum beschränkt sein sollten. Die umfassenden GPP-Kriterien, bei denen weitere Aspekte bzw. höhere Umweltleistungsniveaus berücksichtigt werden, richten sich an Behörden, die noch ehrgeizigere ökologische und innovative Ziele erreichen wollen*“ (KOM 400, 2008, S. 7).

In diesem Zusammenhang wird auch die Bedeutung der Information über sowie der Berücksichtigung von Lebenszykluskosten und europäischen Eco-Labels hervorgehoben (z.B. EU-Umweltzeichen, Energy Star). Die gemeinsamen Kriterien und Messmethoden sollen laufend verbessert und von den Mitgliedsstaaten in nationale Aktionspläne und Leitlinien aufgenommen werden. Die Europäische Kommission selbst verpflichtet sich, GPP schrittweise in ihre Schulungsmaßnahmen über allgemeine öffentliche Beschaffung zu übernehmen und die empfohlenen Kriterien, wann immer zweckmäßig, in ihre Ausschreibungsverfahren einzupflegen. Die genannten Hilfsmittel sollen auch zur Ökologisierung privater Beschaffungsvorgänge eingesetzt werden (KOM 400, 2008). *„Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane sind aufgerufen, diese Beziehung zwischen umweltorientierten öffentlichen und privaten Beschaffungsverfahren zu stärken“* (KOM 400, 2008, S. 12).

5.1.2 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen in Österreich

In Österreich wurde GPP auf politischer Ebene erstmals Ende der 90er Jahre thematisiert. Angeleitet durch die Ergebnisse der OECD-Umweltministerkonferenz 1996 in Paris, wurden am 1. April 1998 mit Ministerratsbeschluss „Leitlinien für eine Ökologisierung, insbesondere des Beschaffungswesens, im Vollziehungsbereich des Bundes“ verabschiedet. Diese enthielten sowohl eine allgemeine Anleitung zum umweltgerechten Handeln, als auch konkrete Vorgaben für Beschaffungsverantwortliche. Die Leitlinien wurden 2004 überarbeitet, die Neufassung vom Ministerrat aufgrund unsicherer Folgekosten jedoch nicht formal angenommen. Im Jahr 2006 wurde das österreichische Vergaberecht schließlich novelliert (BERGER et. al., 2007).

Heute agiert der öffentliche Auftraggeber bei der umweltorientierten Beschaffung in dem rechtlichen Rahmen, den das Bundesvergabegesetz (BVerG, BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.F. BGBl. II Nr. 125/2009) vorgibt (BMLFUW, 2009a) (siehe Kapitel 5.2). Dieses postuliert in den Grundsatzbestimmungen, dass im Vergabeverfahren *„durch die Berücksichtigung ökologischer Aspekte (wie etwa Endenergieeffizienz) bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung technischer Spezifikationen oder durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien mit ökologischem Bezug“*, auf die Umweltgerechtigkeit der Leistung Bedacht zu nehmen ist (§19 Abs.5 BVerG 2006 i.d.F. 2010). Auch sozial verantwortliche Beschaffung wird in einem gesonderten Absatz angesprochen (BMLFUW, 2009a). Neben dem BVerG muss die umweltorientierte öffentliche Beschaffung den im Bundeshaushaltsgesetz (BHG, BGBl. Nr. 213/1986 i.d.F. BGBl. I Nr. 78/2009) definierten Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit folgen (§2 BHG 1986 i.d.F. 2009).

Einen Meilenstein bei der Etablierung von GPP in Österreich stellt der „Vortrag an den Ministerrat vom 11. Juli 2007 zum Gegenstand: Klimaschutz und Energiepaket“ (MRV 21/46, 2007) dar, welcher wie von der Europäischen Kommission gefordert, die Erarbeitung eines „Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ vorschreibt (siehe Kapitel 6). Die Minister stimmten darin u.a. der Evaluierung und Weiterentwicklung der bestehenden Leitlinien in fünf Produktgruppen (Umweltleistungsblätter zu Reinigung, Papier, Fuhrpark, Energie, IKT-Geräte) sowie deren Ausweitung auf Lebensmittel, Möbel, und Büromaterialien im Rahmen einer Pilotphase (siehe Kapitel 5.4.2) zu. *„Die adaptierten Umweltleistungsblätter sollen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluierung danach als verbindliche Grundlage für die Beschaffung des Bundes herangezogen werden“* (MRV 21/46, 2007, S. 4). Weiters formuliert der Beschluss: *„Die Bundesregierung setzt sich daher zum Ziel, für den jeweiligen Ressortbereich und den Bereich der nachgeordneten Dienststellen sowie hinsichtlich jener Rechtsträger, deren Anteilsrechte ihnen zur Besorgung zugewiesen sind [...], die adaptierten Umweltleistungsblätter in allen bisher erfassten [... Produktgruppen] anzuwenden und in höchstmöglichem Umfang ökologische Produkte und Dienstleistungen zu beschaffen“* (MRV 21/46, 2007, S. 4f). Als Zielquoten wurden 20 Prozent GPP im Bereich Fuhrpark, 30 Prozent bei Druck- und Kopierpapier, 80 Prozent bei Strom, 95 Prozent bei IT-Geräten sowie 95 Prozent im Bereich Reinigung definiert, wobei die jeweiligen Ressorts und nachgeordneten Dienststellen auf allfällige Mehrkosten durch die Anschaffung von ökologischen Produkten und Leistungen zu achten haben (MRV 21/46, 2007).

In Folge nimmt sich auch das aktuelle „Österreichische Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode“ (2008 bis 2013) der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung an und widmet dem Thema ein eigenes Kapitel (BKA, 2008). Darin wird festgelegt, dass der *„Bund, die Länder und die Gemeinden [...] gemeinsam Kriterien zur Verbesserung der Nachhaltigkeit bei der öffentlichen Beschaffung samt konkreter Zielvorgaben erarbeiten und dabei das Augenmerk vermehrt auf Energieeffizienz und Nachhaltigkeit legen. Ziel ist es, [...] verbindliche Beschaffungsquoten für ökologische Produkte festzulegen“* (BKA, 2008, S. 85). Als Schlüsselbereiche gelten Energie und Verkehr (BKA, 2008).

Im Jahr 2008 wurde schließlich mit der Entwicklung eines nationalen Aktionsplans begonnen, dessen Finalfassung im Zuge des „Vortrags an den Ministerrat vom 14. Juli 2010 zum Gegenstand: Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (MRV 67/32, 2010) beschlossen wurde.

Im Ministerratsvortrag wird festgehalten, „dass die Bundesminister die Anwendung der dem Nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung angeschlossenen ökologischen Kriterien für den jeweiligen Ressortbereich und den Bereich der nachgeordneten Dienststellen anordnen sowie jenen Rechtsträgern, deren Verwaltung der Anteilsrechte ihnen zur Besorgung zugewiesen sind, im Sinne des §19, Abs.5 BVergG empfehlen, diese Kriterien anzuwenden“ (MRV 67/32, 2010, S. 5). Die Ämter der Landesregierungen und Gemeinden sind dazu aufgefordert, analoge Anordnungen für ihre Bereiche zu erlassen (MRV 67/32, 2010). Auf den Inhalt des NAP wird in Kapitel 6 im Detail eingegangen.

5.1.3 Zusammenschau und Analyse des politischen und rechtlichen Rahmens

Zur Analyse des politischen und rechtlichen Rahmens wurde auf europäischer Ebene zwischen „strategischen Dokumenten“ und „operativen Dokumenten“ unterschieden. Erstere postulieren ganz allgemein die Bedeutung von GPP für den Umweltschutz und bilden somit einen Rahmen für die Weiterentwicklung des Instrumentes. Sie umfassen richtungweisende (strategische) Komponenten und adressieren insbesondere die höheren politischen Planungsebenen. Als sich wiederholende Zielsetzungen konnten die Förderung von Umweltinnovationen und –technologien, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie, die Stimulation von transnationalem Wissenstransfer und die Neuorientierung des öffentlichen Beschaffungswesens hin zu einer ökologischen Produktlebenszyklusbetrachtung identifiziert werden. Bis 2010 wird angestrebt, das europäische Durchschnittsniveau umweltorientierter öffentlicher Beschaffung auf das höchste 2006 in einem Mitgliedsstaat erzielte Niveau (ca. 50 Prozent der Ausschreibungsverfahren) zu steigern.

Die Konkretisierung von Zielvorgaben einerseits und die Ausformulierung von Maßnahmen andererseits erfolgt in „operativen Dokumenten“. Insbesondere das „Grünbuch zu Integrierter Produktpolitik“ und die „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäisch Parlament über umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen“ weisen bei hoher Konsistenz mit den strategischen Zielen konkreten Handlungsbezug auf und scheinen insgesamt geeignet, die Implementierung in den Mitgliedsstaaten anzuleiten. Als zentrale Maßnahmen gelten die Aufstellung gemeinsamer GPP-Kriterien und die Ermittlung von Lebenszykluskosten (z.B. im Rahmen einer Produktdatenbank), Informationsvermittlung und Bewusstseinsbildung (z.B. Erarbeitung eines Handbuchs für umweltfreundliche öffentliche Beschaffung), die Schaffung praktikabler Leitlinien (z.B. Entwicklung nationaler Aktionspläne) sowie die Durchführung von Monitoringaktivitäten.

In diesem Zusammenhang stellt sich allerdings die Frage nach der Verbindlichkeit der besprochenen Dokumente. Richtlinien oder Direktiven sind beispielsweise Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft, deren konkrete Umsetzung, anders als bei Verordnungen, innerhalb vorgeschriebener Fristen den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen bleibt. Da die Mitgliedstaaten zum Vollzug verpflichtet sind, fallen EU-Richtlinien unter den Begriff *hard law* (ZIEGLER, 2006). Wie eine Betrachtung des politischen und rechtlichen Rahmens zeigt, setzt die Europäische Kommission bei der Durchsetzung umweltorientierter Beschaffungsziele nur wenig auf solche regulativen Instrumente. So enthalten die Richtlinie 2004/17/EG und RL 2004/18/EG (siehe Kapitel 5.1.1.1) zwar Ansätze von GPP, gehen dabei aber nicht so weit, umweltorientierter öffentlicher Beschaffung verpflichtend vorzuschreiben.

Bei den übrigen GPP-relevanten Dokumenten der Europäischen Ebene handelt es sich in erster Linie um Ergebnisse von Ratstagungen (Schlussfolgerungen, Empfehlungen u.dgl.), die nicht rechtsverbindlich sind, aber als Vorgaben für den Ministerrat und die Europäische Kommission akzeptiert werden. Auch die Mitteilungen der Kommission haben im Allgemeinen den Charakter unverbindlicher Stellungnahmen und Empfehlungen. Ausgenommen hiervon sind Mitteilungen mit reiner Innenwirkung, die von der Organisationsgewalt der Europäischen Kommission abgedeckt sind und den Rechtskreis der Mitgliedsstaaten unberührt lassen (HÄRTL, 2006). Die in Kapitel 5.1.1.2 genannten Mitteilungen mit Bezug zu IPP oder GPP stellen Mischformen dar, da sie sowohl den eigenen Verwaltungskörper, als auch die Mitgliedsstaaten adressieren. Trotz operativer Ausgestaltung verfügen sie nur über beschränkte Durchsetzungsfähigkeit und zählen gemeinsam mit den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Rates zum so genannten *soft law*. Selbiges gilt für Diskussionspapiere wie Grünbücher. Die sich deutlich abzeichnende Affinität zu *soft law* bei der Gestaltung europäischer GPP-Politik ist charakteristisch für den inter- bzw. transnationalen Bereich (ZIEGLER, 2006). Aus dieser Vorgehensweise ergeben sich gewisse Vorteile gegenüber *hard law*, wie die damit verbundene Flexibilität in der Umsetzung und vermehrte Freiräume zur Moderation zwischen Akteuren. Dennoch bleibt zu betonen, dass die geschaffenen Rahmenbedingungen für GPP, umweltorientierte öffentliche Beschaffung zwar propagieren und erleichtern, indem Spielraum für nicht-ökonomische Beschaffungskriterien eingeräumt wird, ihr Einsatz bleibt aber weitgehend unverbindlich, weshalb in der Praxis häufig nach wie vor kurzfristige Kostenüberlegungen im Vordergrund stehen (STEURER, 2010).

Betrachtet man den politischen und rechtlichen Hintergrund in Österreich, spiegelt sich die für die europäische Ebene beschriebene Tendenz auch in der nationalen Beschaffungs- und Vergabegesetzgebung wider.

Trotz Einarbeitung ökologischer Aspekte ins *hard law* (z.B. BVerG) sind Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit weiterhin dominante Faktoren. Der aktuelle Ministerratsvortrag vom 14. Juli 2010 könnte hier einen wesentlichen Schritt bei der Schaffung eines verbindlichen Rahmens für GPP darstellen. Darin verpflichten sich die Minister, innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs die Anwendung ökologischer Beschaffungskriterien mittels Dienstanweisung vorzuschreiben. Die Wirksamkeit dieser Selbstbindung ist jedoch abhängig vom Engagement der Minister in der jeweiligen Umsetzung in ihren Ressorts. In Anlehnung an das Konzept der Europäischen Union werden derartige Regelungen daher durch *soft law*, wie Willensbekundungen in Regierungsprogrammen und Publikation beschränkt verbindlicher Leitlinien, unterstützt.

Insgesamt scheint die GPP-Politik in Österreich, in Abhängigkeit von Aktivitäten auf internationaler und europäischer Ebene, stark *top-down* initiiert, da den Vorgaben der Europäischen Kommission (beispielsweise durch Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans) weitgehend entsprochen wird. Sachverständige hingegen sehen die nationale GPP-Politik als vielfach losgelöst von europäischen Aktivitäten und verweisen auf teils parallel verlaufende Entwicklungen (13, 14). Deutliches *bottom-up* Engagement zeigt sich jedenfalls in der Beschaffungspraxis und der Gestaltung nationaler Initiativen. Diese werden gemeinsam mit Projekten auf europäischer Ebene in Kapitel 5.4 diskutiert.

5.2 Der öffentliche Beschaffungsprozess und die Berücksichtigung von Umweltaspekten

Jeder Prozess, bei dem Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände, Unternehmen im öffentlichen Eigentum und sonstige öffentliche oder privatrechtliche Einrichtungen zur Erfüllung von Aufgaben im Allgemeininteresse als Käufer auftreten (§3 BVerG 2006 i.d.F. 2010), unterliegt den europäischen Vergaberichtlinien und in Folge dem österreichischen „Bundesvergabegesetz“ (BVerG) bzw. den inhaltsgleichen Landesvergabegesetzen. Dabei wird dem Auftraggeber nicht vorgeschrieben, welche Leistung er zu beschaffen hat, sondern welche verfahrensrechtlichen Vorgaben einzuhalten sind (GREISBERGER, 2010). Diese bestimmen maßgeblich die Praxis der öffentlichen Beschaffung in Österreich, wobei der Auftragshöhe besondere Bedeutung zukommt. So ist die Direktvergabe nach §41 Abs.2 BVerG 2006 i.d.F. 2010 nur bis zu einem Schwellenwert von 100.000 Euro zulässig. Darunter haben die meisten Organisationen interne Schwellenwerte definiert, innerhalb derer die beschaffenden Personen frei oder nach Zustimmung eines Vorgesetzten handeln können. Übersteigen die Aufwendungen den Wert von 100.000 Euro, muss europaweit ausgeschrieben werden (114).

Dieser Schwellenwert ist gemäß Schwellenwertverordnung (BGBl. II Nr. 125/2009) jedoch nur noch bis 31.12.2010 gültig (§1 Schwellenwertverordnung 2009). Ob die derzeit übliche Obergrenze von 100.000 Euro beibehalten, oder wie angedacht auf 40.000 Euro herabgesetzt wird, ist derzeit noch unklar (17). Vergaben über dem festgelegten Schwellenwert erfordern in jedem Fall eine Bekanntmachung auf europäischer (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft) und nationaler Ebene (Amtsblatt der Wiener Zeitung) auf Basis standardisierter Formulare (19). Die Leistungsbeschreibung muss entweder konstruktiv, als vollständige Aufgliederung von Teilleistungen in einem Leistungsverzeichnis oder funktional, über die Festlegung der Leistungs- und Funktionsanforderungen, derart erfolgen, dass vergleichbare Angebote möglich und der Maßstab für deren Prüfung bekannt ist (§96 BVergG 2006 i.d.F. 2010).

Dies geschieht insbesondere durch Definition von Eignungs-, Auswahl- und Zuschlagskriterien. Eignungskriterien sind Mindestanforderungen an den Auftragnehmer, wie Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit, wobei Nachweise in ausgewogenem Verhältnis zum Auftragsgegenstand zu stehen haben und Betriebsgeheimnisse berücksichtigt werden müssen. Unter Auswahlkriterien werden unternehmensbezogene Qualitätsanforderungen verstanden, wobei wiederum auf Verhältnismäßigkeit zu achten ist. Mit der Angabe von Zuschlagskriterien ist schließlich bekannt zu geben, ob das technisch-wirtschaftlich günstigste oder das Angebot mit dem niedrigsten Preis den Zuschlag erhält (§2 Abs.20 BVergG 2006 i.d.F. 2010). Bei der Festlegung der Kriterien sind die Ziele und Grundsätze des Vergaberechts, wie freier und lauterer Wettbewerb, Neutralität der Leistungsbeschreibung, Sachlichkeit und Nachprüfbarkeit von Entscheidungen, Effizienz beim Einsatz öffentlicher Mittel, das Respektieren von EG-Grundfreiheiten (Diskriminierungsverbot), Chancengleichheit sowie Gleichbehandlung der Bewerber, zu berücksichtigen (§19f BVergG 2006 i.d.F. 2010). Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen können Bußgeldzahlungen und Schadenersatzleistungen bis hin zu Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof zur Folge haben (§388ff BVergG 2006 i.d.F. 2010).

Somit geht das in den Grundbestimmungen enthaltene Berücksichtigungsgebot von Umweltaspekten nicht so weit, *„dass bei der Vergabe von Aufträgen ausschließlich ökologische Gesichtspunkte zu verfolgen sind. Zutreffender Weise wird damit für den Auftraggeber eine Auseinandersetzungspflicht in Sinne eines Abwägungsgebotes mit anderen öffentlichen Interessen normiert“* (GREISBERGER, 2010, S. 227.).

GREISBERGER (2010) kommt zu dem Schluss, dass umweltorientierte öffentliche Beschaffung bereits mit der Festlegung des Auftragsgegenstandes beginnt und Umweltaspekte verpflichtend im Rahmen der Leistungsbeschreibung einzufließen haben bzw. durch die Festlegung von entsprechenden ökologischen Zuschlagskriterien zu berücksichtigen sind, „*wenn die Umweltgerechtigkeit für die zu beschaffende Leistung eine Rolle spielt*“ (GREISBERGER, 2010, S. 231).

Darüber hinaus sind die Bundesdienststellen nach §4 Bundesbeschaffung-GmbH-Gesetz (BGBl. I Nr. 39/2001 i.d.F. BGBl. I Nr. 76/2006) dazu verpflichtet, Produkte und Dienstleistungen über die Bundesbeschaffung GesmbH (BBG) des Bundes zu beziehen, sofern deren Angebot dem individuellen Bedarf entspricht und von den Dienststellen nicht günstiger beschafft werden kann. Für Bauvorhaben dient die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) einem ähnlichen Zweck (I11). Die Länder und Gemeinden können die Services von BBG und BIG auf freiwilliger Basis nutzen. Ergänzend werden in einigen Bundesländern eigene Landesbeschaffungsstellen eingesetzt, welche aufgrund der Autonomieansprüche der Gemeinden, überwiegend Landesdienststellen versorgen (I4). Wie Gespräche mit Sachverständigen aller Ebenen zeigen, spielt in Österreich die zentrale Beschaffung nach wie vor eine eher untergeordnete Rolle (siehe Kapitel 5.3.2). Praktiker der öffentlichen Beschaffung verweisen auf ihren oftmals sehr spezifischen Bedarf (z.B. Polizeiuniformen, Waffen und Munition, etc.) (I13), die teils besseren Konditionen bei Individualausschreibungen und die Möglichkeit, Produkte von lokalen Anbietern zu beziehen (I10).

Dennoch kann das Prinzip des zentralen Einkaufs für die Beschaffung umweltfreundlicher Produkte und Dienstleistungen durchaus von Vorteil sein (COGGBURN UND RAHM, 2005). Beispielhaft sei hier auf die Bündelung und Standardisierung von Beschaffungsabläufen, die erhöhte Transparenz bei der Auftragsvergabe sowie die Nutzung von Kostensenkungspotenzialen verwiesen (BBG, 2009). Seit geraumer Zeit versucht die BBG diese Vorteile in Großprojekten wie der Implementierung eines Polizeifuhrparkmanagements oder der Einführung des Seitenpreismodells bei der Verwendung von Druckern, zu akquirieren. In einigen Produktkategorien werden darüber hinaus nur noch Artikel angeboten, die bestimmte Umweltstandards erfüllen (z.B. Öko-Tex-100-Standard für Bekleidung oder Energy Star-Standard für IT-Geräte). Bei weiteren Produktgruppen wie Lebensmittel und Papier sind umweltfreundliche Varianten zumindest verfügbar, wobei es den BeschafferInnen selbst überlassen bleibt, diese abzurufen (BMLFUW, 2009a). Auf Länderebene bietet seit 2001 u.a. auch das, aus dem Umweltverband Vorarlberg hervorgegangene, ÖkoBeschaffungsService Vorarlberg (ÖBS) seinen Mitgliedern (96 Vorarlberger Gemeinden) gemeinsame Ausschreibungen an, bei denen vor allem ökologische Kriterien berücksichtigt werden (ÖSTERREICHISCHER STÄDTEBUND, 2001).

Nachdem eine Evaluierung im Jahr 2003 den hohen Nutzen des Projektes, insbesondere hinsichtlich der damit einhergehenden Arbeitserleichterung und Kosteneinsparungseffekte bestätigte, wurde das Modell auch in anderen Regionen Österreichs propagiert (TISCH, s. a.). Seither konnten der Bezirksabfallverband Braunau, der Gemeindeabfallverband Tulln, die Abfallwirtschaft Tirol Mitte, mehrere Abfallwirtschaftsverbände in der Steiermark sowie der Gemeindeverband für Umweltschutz in der Region Amstetten für eine gemeinsame, umweltorientierte Beschaffung gewonnen werden (BMLFUW, 2009a). ExpertInnen warnen jedoch vor der häufig auftretenden Kombination zentraler Beschaffung mit zentralisierter Auslieferung und den damit einhergehenden negativen Umweltauswirkungen durch verlängerte Transportwege (I10, I16).

5.3 Potenzialabschätzung und Umsetzungsgrad umweltorientierter öffentlicher Beschaffung

In welchem Maße umweltorientierte öffentliche Beschaffung als effektives Instrument der Umweltpolitikintegration einzuschätzen ist, hängt ganz entscheidend vom adressierten Marktvolumen ab. Gerade dieses ist aber nur schwer zu ermitteln und die Erhebung des Umsetzungsgrades von GPP mit großen Unsicherheiten behaftet. In der Vergangenheit haben sich mehrere Studien auf europäischer und nationaler Ebene dem Thema gewidmet und kamen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Einen Überblick geben die nachfolgenden Kapitel.

5.3.1 Potenzialabschätzung und Umsetzungsgrad umweltorientierter öffentlicher Beschaffung auf EU-Ebene

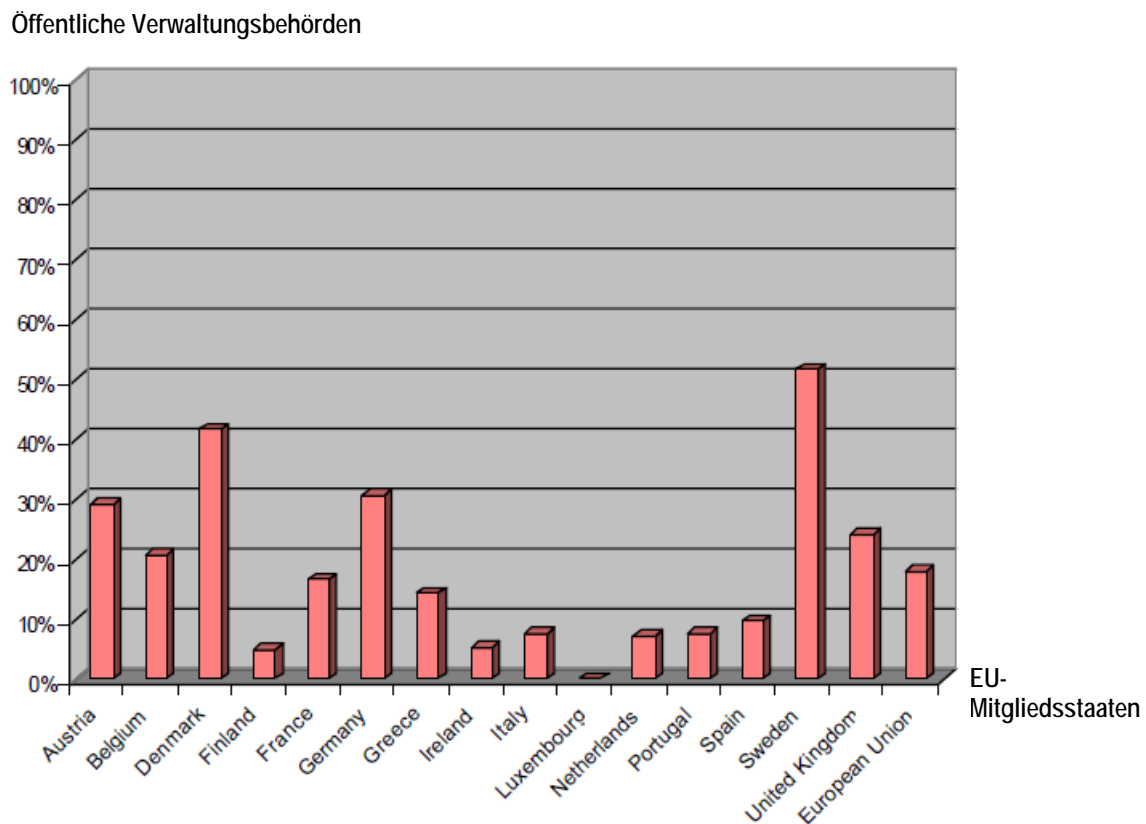
Nach HERMA (2002) gilt die öffentliche Beschaffung mit einem Anteil von 11 bis 16 Prozent am europäischen Bruttoinlandsprodukt (BIP) als ein bedeutender Hebel zur Beeinflussung von Märkten. NISSINEN, PARIKKA-ALHOLA UND RITA (2009) geben ein Auftragsvolumen von vergleichsweise 14 bis 16 Prozent, die Europäische Kommission von 17 Prozent am europäischen BIP an (DG ENVIRONMENT, 2010). Im Jahr 2002 betragen die Ausgaben öffentlicher BeschafferInnen in der Europäischen Union schätzungsweise 1.500 Mrd. Euro und auch in den Vorperioden wurden zwischen 1.000 und 1.300 Mrd. Euro investiert (HERMA, 2002). Für 2008 geht die Generaldirektion für Umwelt der Europäischen Kommission von öffentlichen Beschaffungsausgaben der Gemeinschaft in der Höhe von 1.800 Mrd. Euro aus (DG ENVIRONMENT, 2008c), während auf ihrer aktuellen Website auf jährliche Beschaffungsaufwendungen von 2.000 Mrd. Euro verwiesen wird (DG ENVIRONMENT, 2010).

So zeigt die Gegenüberstellung einer amerikanischen Studie von COGGBURN UND RAHM (2005), wonach alle Regierungsebenen der Vereinigten Staaten (Bund, Länder und Gemeinden) im Jahr 2003 insgesamt etwa 600 Mrd. Dollar für Produkte und Dienstleistungen aufwendeten, bei vergleichbarem BIP deutliche Unterschiede im Auftragsvolumen. Inwieweit diese auf das politische System, das Konsumverhalten der öffentlichen Hand oder auf die verwendeten Datengrundlagen zurückzuführen sind, ist an dieser Stelle nicht zu klären.

Unsicherheiten bestehen jedoch nicht nur hinsichtlich des Anteils öffentlicher Beschaffungsausgaben am gemeinschaftlichen BIP, sondern insbesondere auch in Bezug auf das Niveau umweltorientierter öffentlicher Beschaffung. Aus diesem Grund wurden seitens der Europäischen Kommission in der Vergangenheit bereits mehrere Studien zu *Green Public Procurement* (GPP) in Auftrag gegeben (z.B. ERDMENGER UND OCHOA, 2003; BERMAN et. al., 2005; LEMPERS UND VAN DEN BERG, 2009ab). In Folge des Einsatzes unterschiedlicher Evaluationsmethoden, der mangelhaften Definition von Indikatoren, schwacher Rücklaufquoten bei Umfragen sowie der teils nicht verifizierten Selbsteinschätzung von Beschaffungsverantwortlichen als Basis von Analysen, sind die Ergebnisse jedoch nur beschränkt repräsentativ.

ERDMENGER UND OCHOA (2003) beispielsweise ermittelten im Rahmen ihres auf zwei schriftlichen Umfragerunden beruhenden Berichts, dass im Durchschnitt über alle Länder und Produktgruppen 85 Prozent der etwa 600 befragten Verwaltungsbehörden umweltorientiert und 19 Prozent in signifikantem Ausmaß umweltorientiert beschafften (d.h. bei mehr als der Hälfte aller Vergaben) (siehe Abbildung 2). Die Selbsteinschätzungen der im Rahmen dieser Studie befragten Beschaffungsverantwortlichen werden von den Autoren, verglichen mit Erfahrungen aus der Praxis, als überzogen eingestuft. Als mögliche Ursache für die Verzerrung von Ergebnissen gilt u.a. die hohe Beteiligung von Befragten aus Ländern wie Schweden oder Dänemark, die bekannter Maßen ambitionierte Umweltziele verfolgen.

Abbildung 2: Anteil der öffentlichen Verwaltungsbehörden mit Anwendung von Umweltkriterien in mehr als 50 Prozent aller Beschaffungen

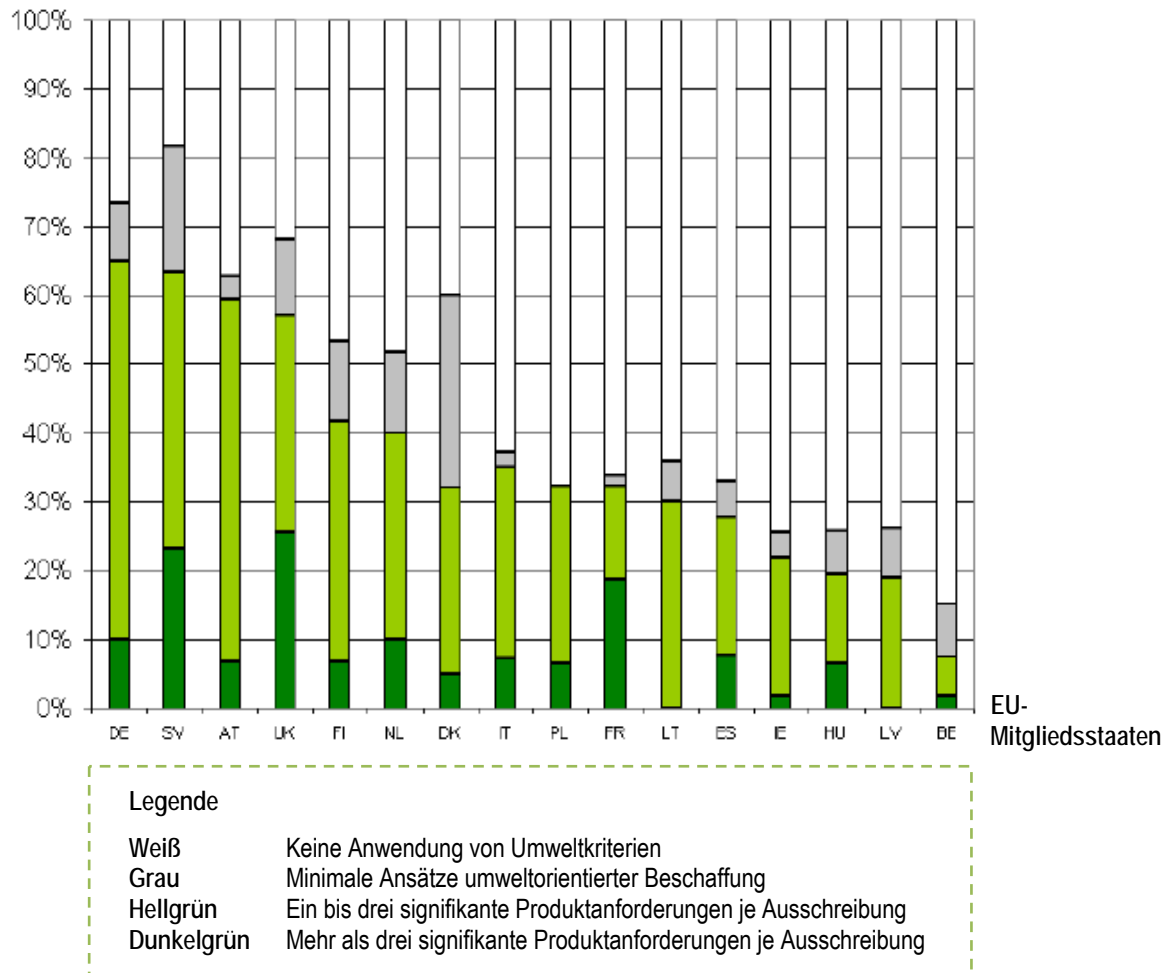


Quelle: Veränderte Darstellung nach ERDMENGER UND OCHOA, 2003, S. 14

Dies bestätigte auch eine Folgestudie von BERMAN et. al. (2005): Zur Evaluierung der damals 25 Mitgliedsstaaten wurden zwei Methoden angewandt. Einerseits wurden 860 von Beschaffungsverantwortlichen ausgefüllte Fragebögen ausgewertet, wobei 67 Prozent der Befragten die Anwendung ökologischer Kriterien bestätigten. Andererseits wurden zwecks Validierung der Befragungsergebnisse mehr als 1.000 Ausschreibungsunterlagen öffentlicher Organisationen analysiert. Wie die Ergebnisse zeigten, enthielten selbst in den führenden EU-Ländern zum damaligen Zeitpunkt kaum mehr als 60 Prozent der Dokumente tatsächlich umweltbezogene Spezifikationen (siehe Abbildung 3) – ein Wert der von LEMPERS UND VAN DEN BERG (2009a, 2009b) noch weiter nach unten revidiert wurde: Die Autoren betrachteten sieben Länder mit guter Umweltperformance (s.u.) im Referenzzeitraum 2006 bis 2007. Eine Befragung von über 1.000 Verwaltungsbehörden ergab einen durchschnittlichen Anteil von 45 Prozent GPP am Gesamtbeschaffungswert und einen Anteil von 55 Prozent bezogen auf die Anzahl der Ausschreibungsverfahren.

Abbildung 3: Anwendung von GPP-Kriterien in Ausschreibungsunterlagen nach Ausprägungsgrad und ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten

Ausschreibungsverfahren gesamt



Quelle: Veränderte Darstellung nach BERMAN et. al., 2006, S. 8

Wie in den Untersuchungen zuvor, werden auch bei LEMPERS UND VAN DEN BERG (2009b) signifikante Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten deutlich. So werden bereits in ERDMENGER UND OCHOA (2003) Länder wie Schweden, Dänemark, Deutschland, Großbritannien und Österreich als Spitzenreiter kategorisiert. Auch BERMAN et. al. (2005) identifizieren im Zusammenhang mit der Umweltleistung der Mitgliedsstaaten sieben *Best Performing Countries* (Dänemark, Deutschland Finnland, Großbritannien, Niederlande, Österreich und Schweden), die mehr Elemente von GPP (z.B. politische Richtlinien, nationale Programme und Informationsquellen) aufweisen als die übrigen 18 Mitgliedstaaten und von den Autoren als *The Green-7* bezeichnet werden.

Nach LEMPERS UND VAN DEN BERG (2009b) variieren selbst in diesen Voreiter-Staaten die durchschnittlichen Anteile von GPP am Gesamtbeschaffungswert zwischen 75 Prozent (Großbritannien) und 27 Prozent (Niederlande) bzw. zwischen 62 Prozent (Österreich) und 46 Prozent-Anteilen (Deutschland) an der Anzahl der Ausschreibungsverfahren.

Große Abweichungen bei der Anwendung umweltorientierter Beschaffungskriterien existieren nicht nur zwischen den Mitgliedsstaaten, sondern auch in Abhängigkeit von der Produktgruppe. Während sich bei ERDMENGER UND OCHOA (2003) nur für die Kategorien Papier, EDV und Fahrzeuge insgesamt hohe GPP-Anteile mit oftmals über 50 Prozent ergeben, verweisen BERMAN et. al. (2005) auf Papier, Büroausstattung und Baumaterialien als Produktgruppen mit gut etablierten GPP-Kriterien, wobei sich deutliche Differenzen zwischen den *Green-7* und den übrigen Mitgliedstaaten abzeichnen (z.B. Baumaterial: 60 Prozent vers. 14 Prozent). Nach LEMPERS UND VAN DEN BERG (2009b) wiederum werden die Bereiche Elektrizität, EDV und Büroausstattung als stark umweltorientiert definiert, während Papier und Reinigungsmittel das Mittelfeld und Baumaterialien, Landschaftspflege sowie Transport die Schlusslichter bilden. Unter Berücksichtigung der *Total Cost of Ownership* (TCO) errechneten die Autoren je nach Produktgruppe Kosteneinsparungspotenziale von bis zu zehn Prozent im Bauwesen bzw. Mehrkosten von bis zu 19 Prozent bei Papier. Eine Kostenbetrachtung nach Ländern ergab im Durchschnitt über alle Produktgruppen im Untersuchungszeitraum 2006 bis 2007 eine Bandbreite von sechs Prozent Minderkosten (Großbritannien) bis hin zu einem Prozent Mehrkosten (Dänemark) für umweltorientierte öffentliche Beschaffung (LEMPERS UND VAN DEN BERG, 2009b).

Wie eingangs erwähnt, macht der Einsatz unterschiedlicher Evaluationsmethoden einen direkten Vergleich der betrachteten Studien nur bedingt möglich. Hinzu kommen die Anwendung unterschiedlicher Bezugsbasen (z.B. Anteil am Beschaffungsvolumen, Anteil an Ausschreibungsverfahren) und die signifikanten Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten, ebenso wie die mangelnde Beteiligung einzelner Länder im Rahmen von Umfragen, die die Aussagekraft errechneter Anteil von GPP innerhalb der Europäischen Gemeinschaft reduzieren. Darüber hinaus implizieren die geringen Rücklaufquoten einen überproportionalen Anteil umweltinteressierter Behörden in der Auswahl. Im Allgemeinen scheinen die Resultate von ERDMENGER UND OCHOA (2003) für die Ableitung von Trends geeignet, sind aufgrund methodischer Mängel jedoch insgesamt hinsichtlich ihrer Repräsentativität zu hinterfragen. Die Studie von BERMAN et. al. (2005) zeichnet sich im Vergleich durch eine deutlich verbesserte Methodik und Reliabilität aus.

Die Ergebnisse von LEMPERS UND VAN DEN BERG (2009a, 2009b) wiederum beruhen, ähnlich den Untersuchungen von ERDMENGER UND OCHOA (2003), in erster Linie auf den Angaben der Befragten und wurden nicht wie bei BERMAN et. al. (2005) entsprechend validiert. Da sich LEMPERS UND VAN DEN BERG (2009a, 2009b) auf die *Green-7* beschränken, sind Generalisierungen sowie der Vergleich mit vorangegangenen Erhebungen nur bedingt möglich. Nichts desto trotz besteht Übereinstimmung zumindest hinsichtlich der als Spitzenreiter zu kategorisierenden Mitgliedsstaaten (Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, Niederlande, Österreich und Schweden), wobei nach STEURER (2010) einige dieser Länder ihre Performance laufend verbessern (v.a. Großbritannien), andere hingegen im Vergleich zurückfallen (z.B. Österreich). Insgesamt wird in den *Green-7* von GPP-Anteilen von annähernd 50 Prozent des Beschaffungswerts ausgegangen, während sich die übrigen EU-Länder bei einem Durchschnitt von etwa 20 Prozent einpendeln dürften. Des Weiteren gelten die Beschaffungsbereiche Elektrizität, EDV und Büroausstattung, Papier und Reinigungsmittel den betrachteten Studien zufolge als besonders umweltorientiert.

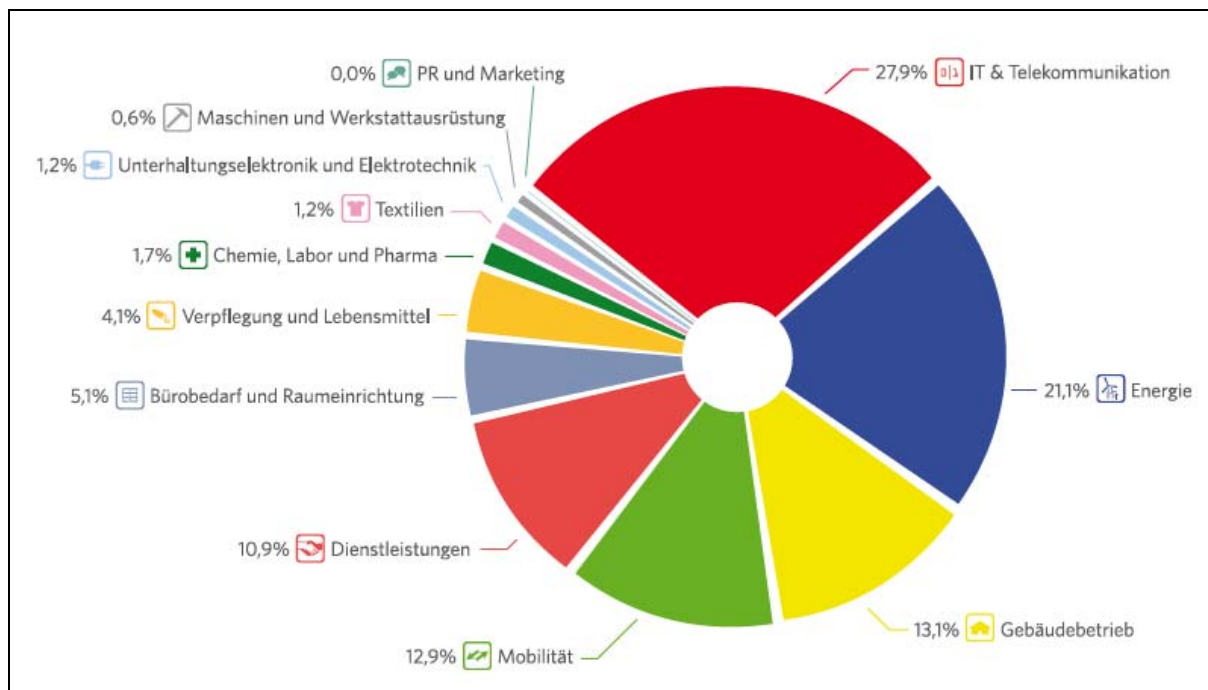
5.3.2 Potenzialabschätzung und Umsetzungsgrad umweltorientierter öffentlicher Beschaffung in Österreich

In Österreich werden Informationen über die so genannten „nominellen Konsumausgaben“ der öffentlichen Hand laufend von der Statistik Austria bereitgestellt. Nach dem „Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen“ (ESVG 1995 i.d.F. 2003) versteht man unter Konsumausgaben *„die Ausgaben gebietsansässiger institutioneller Einheiten für Waren und Dienstleistungen, die zur unmittelbaren Befriedigung individueller Bedürfnisse und Wünsche oder kollektiver Bedürfnisse der Allgemeinheit verwendet werden [... wobei] diese Ausgaben [...] im Inland oder in der übrigen Welt getätigt werden“* (ESVG 1995 i.d.F. 2003, S. 82). Bei den Konsumausgaben des Staates ist dabei zwischen Konsumausgaben für den Individualgebrauch (z.B. Bildungs- und Gesundheitswesen) und jenen für den Kollektivgebrauch (z.B. Umweltschutz, Infrastruktur und Wirtschaftsförderung) zu unterscheiden (ESVG 1995 i.d.F. 2003).

Insgesamt werden für die öffentlichen Auftraggeber nach §3 BVergG 2006 i.d.F. 2010 (siehe Kapitel 5.2) im Jahr 2009 Konsumausgaben von knapp 55 Mrd. Euro bzw. 20 Prozent des nationalen BIP (277 Mrd. Euro) angenommen (STATISTIK AUSTRIA, 2010). Das Lebensministerium verweist vergleichsweise auf einen Anteil von 17 Prozent des BIP (BMLFUW, 2010a), während sich die staatlichen Beschaffungsausgaben nach SCHINZEL (2008) auf von rund 35 Mrd. Euro pro Jahr belaufen.

Unsicherheiten hinsichtlich der Datenlage bestehen jedoch insofern, als öffentliche Beschaffungsausgaben in den Ressortbudgets als solche nicht gesondert ausgewiesen (17) und nur ein Teil der öffentlichen Aufträge über die zentrale Beschaffungsstelle des Bundes (BBG) abgewickelt werden, während beispielsweise ein Großteil des medizinischen Sektors, der Polizei, des Bundesheers und der Gemeinden nach wie vor dezentral einkauft (113). 2009 beschaffte die BBG Produkte und Dienstleistungen im Wert von 869 Mio. Euro, wobei 76 Prozent der rund 700 Vertragspartner aus dem Segment der klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) stammten (SAREMBA UND UNTERBERGER, 2009). Die Anteile einzelner Produktgruppen am Abrufvolumen, veranschaulicht die nachfolgende Grafik:

Abbildung 4: Abrufvolumen der BBG nach Produktgruppen



Quelle: SAREMBA UND UNTERBERGER, 2009, S. 32

Zum Thema Beschaffung und Nachhaltigkeit schreibt die BBG auf ihrer Website: „In den letzten Jahren ist der Aspekt der ökologischen Nachhaltigkeit immer stärker in den Fokus der BBG gerückt. Die Bundesbeschaffung kann auf eine umfangreiche Liste ökologisch vorbildlicher Beschaffungen verweisen und ihren Kunden ein umfangreiches umweltgerechtes Produktportfolio zur Verfügung stellen. [...] Die Umstellung der Bewertungssysteme von den reinen Anschaffungskosten auf die Lebenszykluskosten [...], die Energiekosten, Verbrauchsmaterial und Entsorgungskosten einkalkulieren, stellt dabei einen zentralen Hebel dar und wird von der BBG schon in weiten Teilen ihrer Ausschreibungstätigkeit verwirklicht“ (BBG, 2009, s. p.).

Der Verifizierung des allgemein als hoch angenommenen GPP-Anteils an den öffentlichen Beschaffungsausgaben in Österreich, widmete sich TISCH (2008a). Im Zuge der Vorarbeiten zum „Nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (NAP) wurden 372 Beschaffungsverantwortliche von Gebietskörperschaften, öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen im öffentlichen Eigentum telefonisch befragt. 36 Prozent der Befragten gaben an, „immer“ oder „oft“ ökologische Beschaffungskriterien anzuwenden. Das Spektrum reichte von der Einhaltung gesetzlicher Mindestanforderungen, über die Berücksichtigung darüber hinausreichender ökologischer Aspekte (z.B. Ausschluss von Tropenholz) bis hin zum Einsatz anspruchsvoller Umweltkriterien auf Basis überprüfbarer Lebenszykluskosten (TISCH, 2008). Ergänzend verweisen LEMPERS UND VAN DEN BERG (2009a, 2009b) in einer aktuellen EU-Studie auf einen nationalen Durchschnitt von 52 Prozent GPP am Beschaffungswert bzw. 62 Prozent bezogen auf die Anzahl der Ausschreibungsverfahren. Wie bereits im Zusammenhang mit Stuserhebungen auf EU-Ebene angemerkt, basieren die Ergebnisse auch hier auf den Einschätzungen der Befragten.

Die Untersuchungen zur Situation in Österreich zeigen große Unterschiede der Bedeutung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung in Abhängigkeit von den betrachteten Produktgruppen. Während nach TISCH (2008a) in den Bereichen Straßenbeleuchtung und Fuhrpark überdurchschnittlich oft ökologisch beschafft wird, gilt dies nach LEMPERS UND VAN DEN BERG (2009b) vor allem für die Beschaffung von Elektrizität und Büroausstattung, mit GPP-Anteilen von annähernd 100 Prozent am Beschaffungswert. Dies bestätigte auch ein österreichischer Experte, dessen Angaben zufolge die Einrichtungen des Bundes fast ausschließlich mit Ökostrom versorgt werden (19). Unterdurchschnittlich ausgeprägt ist GPP nach TISCH (2008a) hingegen in den Produktgruppen IT-Geräte sowie Hoch- und Tiefbau. Ersterer liegt nach LEMPERS UND VAN DEN BERG (2009) im guten Mittelfeld, wohingegen der mangelhafte Einsatz umweltorientierter Beschaffungskriterien bei Bau- und Gartenmaterial bestätigt wird. Die erkennbaren Abweichungen, auch im Vergleich zu den Ergebnissen anderer europäischer Studien (siehe Kapitel 5.3.1), sind vermutlich sowohl auf die Anwendung unterschiedlicher Indikatoren, als auch auf die uneinheitliche Definition von Produktgruppen zurückzuführen.

Zum Kosten-Nutzen-Verhältnis von GPP heißt es im Ministerratsvortrag vom 14. Juli 2010: *„Bislang existieren keine generellen Untersuchungen zu den allfälligen Kostenunterschieden von konventioneller und nachhaltiger Beschaffung. Punktuelle Untersuchungen zu den Kostenunterschieden von konventioneller und nachhaltiger Beschaffung haben jedoch ergeben, dass die Kosten in einzelnen Produktgruppen sinken, in anderen jedoch steigen werden“* (MRV 67/32, 2010, S. 3).

Eine Kostenabschätzung von LEMPERS UND VAN DEN BERG (2009b) ergab für Österreich im Untersuchungszeitraum 2006 bis 2007 durchschnittliche Kostensenkungseffekte von etwa einem halben Prozent. Evaluierungsergebnisse der Initiative „Ökokauf Wien“ für den Zeitraum 2004 bis 2007 sprechen von Einsparungen in der Höhe von 44 Mio. Euro durch den Einsatz von Energiesparlampen, wassersparenden WC-Spülkästen und ergänzenden Wassersparmaßnahmen im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde. Etwaige Mehrkosten durch GPP werden in dem entsprechenden Bericht nicht thematisiert (DANIEL, FREUNDLINGER UND MARSCHALEK, 2008). Kritiker bezweifeln insgesamt die Seriosität der errechneten Einsparungspotenziale (I12) und betonen überdies die Zwänge der Kameralistik in Österreich (z.B. Eingeschränkte Möglichkeiten zur Bildung von Rücklagen), welche einer umfassenden Berücksichtigung von Lebenszykluskosten nach wie vor entgegen steht (I13).

5.4 Initiativen zur Förderung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung

Im Jahr 2007 wurde von BERGER et. al. ein Report veröffentlicht, in welchem GPP als Teilbereich von *Sustainable Public Procurement* (SPP) definiert und in diesem Kontext evaluiert wurde. Auf Basis von Umfragen und vorhandenen Studien in 26 Mitgliedsstaaten konnten 103 nationale SPP-Initiativen identifiziert werden. Bei einer Bandbreite von einer (z.B. Spanien) bis zu neun (z.B. Großbritannien) Initiativen pro Land, ergab sich ein Durchschnitt von rund vier Initiativen je Mitgliedsstaat (BERGER et. al., 2007). Aufgrund der vergleichsweise langen Historie und tendenziell einfacheren Operationalisierung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung, liegt die Zahl von Projekten, die GPP fokussieren, vermutlich höher. So wird alleine auf der Website der Generaldirektion für Umwelt der Europäischen Kommission auf über 20 Großprojekte zum Thema GPP verwiesen (siehe Kapitel 5.4.1) und auch in Österreich sind zahlreiche Initiativen bekannt (siehe Kapitel 5.4.2).

5.4.1 Initiativen zur Förderung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung auf europäischer Ebene

Die Generaldirektion für Umwelt der Europäischen Kommission verweist auf ihrer Website auf eine Reihe von Projekten zu umweltorientierter öffentlicher Beschaffung (DG ENVIRONMENT, 2009c). Ihnen allen ist die Schwerpunktsetzung auf die Entwicklung ökologischer Leitlinien, Standards und Kriterien sowie auf Aktivitäten zur Information, Schulung und Bewusstseinsbildung gemein, welche jedoch nur zum Teil harmonisiert sind.

Als wesentliche Maßnahme zur Förderung von GPP in den Mitgliedsstaaten nennt die Europäische Kommission in ihrer „Mitteilung an den Rat und das Europäisch Parlament über umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen“ das von der Generaldirektion für Umwelt der Europäischen Kommission erarbeitete *Training Toolkit*. Dabei handelt es sich um ein Werkzeug zur Schulung und Bewusstseinsbildung, das politischen Akteuren Hilfestellung bei der Erarbeitung strategischer Dokumente und Beschaffungsverantwortlichen Unterstützung bei der Umsetzung bieten soll. Das *Training Toolkit* setzt sich aus drei Modulen zusammen: Modul eins enthält Leitlinien und Methoden für die Entwicklung nationaler GPP-Strategien. Bereitgestellt werden Hintergrundinformationen in Form diverser *fact sheets* (z.B. *Life-cycle costing* und *Joint Procurement*) sowie ein 22-seitiges Referenzdokument „Managing GPP Implementation“, das in fünf Schritten (*Preparation, Target Setting, Developing an Action Plan, Implementing the Action Plan* und *Monitoring Progress and Reporting Results*) die Erarbeitung nationaler Aktionspläne erläutert (DG ENVIRONMENT, 2008a). Zentrale Inhalte betreffen die Erhebung des Ist-Zustands und die Durchführung einer Kostenanalyse, die Bildung einer Arbeitsgruppe, die Definition von Zielen und Maßnahmen, die Festlegung von Verantwortlichkeiten, die Durchführung von Schulungsmaßnahmen sowie die Verankerung eines Monitoringsystems. Das zweite Modul umfasst rechtliche Informationen darüber, wie Umweltkriterien in Übereinstimmung mit europäischem Recht in den öffentlichen Beschaffungsprozess integriert werden können. Die Leitlinien nehmen auf die verschiedenen Stufen des Produktlebenszyklus Bezug und erläutern die Einbeziehung von GPP beispielsweise über technische Spezifikationen und Umweltauszeichnungen. Modul drei wurde schließlich speziell für Beschaffungsverantwortliche entwickelt und stellt diesen konkrete Umweltkriterien für zehn Produktgruppen zur Verfügung, die laufend ergänzt und erweitert werden (DG ENVIRONMENT, 2009a). Zur Koordination der Aktivitäten hat die Europäische Kommission eine ExpertInnengruppe zu GPP ins Leben gerufen. Zweimal jährlich treffen VertreterInnen der Mitgliedsstaaten zusammen um Erfahrungen auszutauschen (TISCH, 2009).

Ergänzend bewirbt die Generaldirektion für Umwelt der Europäischen Kommission eine Vielzahl transnationaler Initiativen zu umweltorientierter öffentlicher Beschaffung, welche hier beispielhaft vorgestellt werden. Eine aktuelle Initiative der Generaldirektion mit einer Laufzeit von Jänner 2009 bis Juni 2010 wurde beispielsweise unter dem Titel „Implementation of a Green Public Procurement Strategy: Dissemination and Awareness Raising Activities“ geführt. Ziel war die EU-konforme Verbreitung und Förderung von GPP in zehn auf Basis einer vorgelagerten Ist-Standserhebung ausgewählten Mitgliedsstaaten. Im Rahmen des Projektes sollte zum Aufbau notwendiger Kapazität beigetragen und das *Training Toolkit* vermarktet werden.

In Zusammenarbeit der Länder und unter Beteiligung von ExpertInnen wurden nationale GPP-Verantwortliche ausgebildet und Maßnahmen zur Schulung von Beschaffungsverantwortlichen entwickelt (DG ENVIRONMENT, 2009b).

Auch das 2008 initiierte „SMART SPP – Innovation through Sustainable Procurement“ zählt zu den jüngeren Projekten auf europäischer Ebene. Unter der Leitung des International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) hat es sich ein Konsortium von elf Partnern zur Aufgabe gemacht, Umweltinnovationen und -technologien durch staatlichen Konsum zu fördern. Erreicht werden soll dies durch Zusammenarbeit von Beschaffungsverantwortlichen mit ProduktanbieterInnen und -entwicklerInnen im Vorfeld von Ausschreibungsverfahren. Hierfür sollen bis 2011 Standards für die Vorabbeschaffung aufkommender Technologien, insbesondere zur Risikoabschätzung, Lebenszykluskostenberechnung und Kalkulation von CO₂-Vermeidungspotenzialen, generiert und entsprechende Trainingsprogramme angeboten werden. An der Umsetzung ist auch Österreich im Rahmen von „SMART SPP Austria“ beteiligt (ICLEI, 2009a).

Als bislang größtes europäisches Forschungsprojekt zu GPP gilt jedoch „RELIEF - Environmental Relief Potential Of Urban Action On Avoidance And Detoxification Of Waste Streams Through Green Public Procurement“. Im Zeitraum 2001 bis 2003 wurde das Projekt durch das Forschungsförderungsprogramm „Environment and Sustainable Development“ der Europäischen Kommission finanziert und vom Europäischen Forschungskonsortium gemeinsam mit der ICLEI ausgeführt. Neben der Identifikation von GPP-Praktiken und relevanten Produktgruppen wurde die Erarbeitung von Analysemethoden zur Quantifizierung von Umweltentlastungspotenzialen, Marktbedingungen sowie Kosten-Nutzen-Verhältnissen durch Szenariobildung angestrebt. Darüber hinaus sollten Politikempfehlungen und Leitlinien für die praktische Umsetzung von GPP erarbeitet und Maßnahmen zur Informationsstreuung gesetzt werden. Zu den wichtigsten Outputs von RELIEF zählt die internationale „Procura+ Sustainable Procurement“ Kampagne und die „Waste Solutions Website“ sowie zahlreiche Folgeaktivitäten zum Thema (ICLEI, 2009b).

Abschließend sei an dieser Stelle noch auf das „GPPnet“, eine im Rahmen des „LIFE-Programm 2001“ geförderte Initiative der Provincia di Cremona verwiesen, das zu den frühesten GPP-Projekten zählt und ebenfalls versucht, Beschaffungsverantwortlichen umweltorientierte Beschaffungskriterien näher zu bringen. Über die Weiterverfolgung abgeschlossener Projekte und die Nutzung der Ergebnisse in der Praxis ist mit Ausnahmen (z.B. zu RELIEF) nur wenig bekannt.

5.4.2 Initiativen zur Förderung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung in Österreich

Im „Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (NAP) werden österreichische GPP-Initiativen genannt die, ergänzt durch weitere relevante Projekte, künftig auf einer NAP-Webseite veröffentlicht werden sollen (BMLFUW, 2009a). Da aufgrund der großen Zahl an Projekten die Beschreibung an dieser Stelle keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann, werden in Folge nur einzelne Initiativen kurz dargestellt. Die Auswahl beruht dabei einerseits auf der Einschätzung des Bekanntheitsgrades durch die befragten ExpertInnen und zielt andererseits auf eine repräsentative Zusammenschau von Beispielen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, staatlich wie privat, ab.

Eine der wohl bekanntesten und ältesten Initiativen Österreichs stellt „ÖkoKauf Wien“ der Wiener Umweltschutzabteilung (MA22) dar (BMLFUW, 2009a). Bereits 1998 war das Projekt aus dem Klimaschutzprogramm „KliP Wien“ mit dem Ziel hervor gegangen, das jährlich Beschaffungsvolumen der Stadtverwaltung im Ausmaß von durchschnittlich fünf Milliarden Euro für die Ökologisierung des Marktes einzusetzen. Zu diesem Zweck wurden im Rahmen thematischer Arbeitsgruppen Umweltkriterien für 22 Produktgruppen entwickelt (WIENER UMWELTSCHUTZABTEILUNG, s. a.). Die Berücksichtigung der Ergebnisse bei der Beschaffung wird durch das Rathaus und einen Erlass des Magistratsdirektors unterstützt. Letztere etabliert den erarbeiteten Kriterienkatalog als verbindliche Grundlage für das Vergabewesen der Stadt (EKKEHARD, s. a.).

Die Entwicklung und Vermarktung umweltorientierter Beschaffungskriterien ist zentraler Bestandteil einer Vielzahl weiterer Initiativen. In Niederösterreich beispielsweise hat Die Umweltberatung unter dem Titel „So schmeckt Niederösterreich“ einen Leitfaden für eine klimafreundliche Lebensmittelbeschaffung in Gemeinden mit einer Reihe von Umweltkriterien und Maßnahmenvorschlägen für Kindergärten und Schulen, Veranstaltungen sowie Buffets, Kantinen und Großküchen publiziert (KAIBLINGER UND ZEHETGRUBER, 2008). Auch der gemeinnützige Verein Südwind ist bestrebt, über die Kampagne „Clean-IT“ Beschaffungsverantwortlichen der Gemeinden, Länder und Universitäten durch Bereitstellung von Umweltkriterien für IT-Geräte, die problematischen Auswirkungen der Computerproduktion auf Menschen und Umwelt ins Bewusstsein zu rufen (SÜDWIND, 2008).

Eine ähnliche, wenn auch breitere Zielsetzung verfolgt auf Bundesebene das Lebensministerium mit den bereits 1998 erarbeiteten und 2004 adaptierten „Leitlinien für eine Ökologisierung, insbesondere des Beschaffungswesens, im Vollziehungsbereich des Bundes“ mit spezifische Vorgaben für neun Produktgruppen (BERGER et. al., 2007) (siehe Kapitel 5.1.2).

Das „BeschaffungService Austria“, welches durch das interuniversitäre Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur der Universität Klagenfurt (IFZ) betrieben und seit 1997 vom Lebensministerium finanziell unterstützt wird, wartet ebenfalls mit einer Reihe standardisierter Umweltkriterien auf (BESCHAFFUNGSSERVICE AUSTRIA, s. a.). In Zusammenarbeit von Partnern der öffentlichen Hand und aus den Bereichen Bildung, Forschung und Beratung wurde 2001 das Projekt „Check it“ initiiert und ein Kriterienkatalog zur umweltorientierten Beschaffung erstellt. In elf Modulen wurden Informationen zu ökologischen Produkten und Dienstleistungen bereitgestellt. Das Leistungsangebot umfasst neben Hintergrundinformationen und Empfehlungen insbesondere Textbausteine für Ausschreibungsverfahren sowie Umweltschulungsblätter (ULB). Darüber hinaus werden Planungs- und Bewertungsinstrumente vorgestellt, die den Beschaffungsverantwortlichen bei der Berücksichtigung ökologischer Aspekte in Ausschreibungs- und Vergabeverfahren helfen sollen (IFZ, s.a.). Das so generierte Wissen wurde in Folge auch in die „Pilotphase zur ökologischen öffentlichen Beschaffung des Bundes“ eingebracht. Diese wurde Ende 2007 zunächst weitgehend entkoppelt vom Formulierungsprozess des NAP ins Leben gerufen (BMLFUW, 2009a) (siehe Kapitel 6). Wesentliches Ergebnis ist die (Weiter-)Entwicklung von Umweltkriterien bzw. Umweltschulungsblättern für die im Ministerratsbeschluss vom 11. Juli 2007 genannten Produktgruppen (HILLER, s. a.).

Um das Umweltbewusstsein von politischen Akteuren und Beschaffungsverantwortlichen zu erhöhen und die Anwendung von Umweltkriterien zu forcieren, umfassen viele der genannten Initiativen umfangreiche Informations-, Koordinations- und Beratungsangebote. So wird „ÖkoKauf Wien“ seit Jahren von gezielter Öffentlichkeitsarbeit begleitet. Über Rundbriefe, Plakate, Printmedien, Intra- und Internet, Radio und Fernsehen werden neben den MitarbeiterInnen der Stadt Wien auch UnternehmerInnen und BürgerInnen adressiert (DANIEL, FREUNDLINGER UND MARSCHALEK, 2008). Die Umweltberatung wiederum hat sich u.a. auf Beratungsangebote zur Förderung umweltfreundlicher Reinigung in den öffentlichen Gebäuden Niederösterreichs, die Erstellung individueller Maßnahmenpläne und die Durchführung von PraktikerInnenseminaren spezialisiert (DIE UMWELTBERATUNG, 2009). Eine wichtige Schnittstelle bei der Vernetzung von Akteuren bildet das „BeschaffungService Austria“, welches umweltorientierte öffentliche Beschaffung regelmäßig in Seminaren und Veranstaltungen (z.B. BeschafferInnentag) bewirbt (BESCHAFFUNGSSERVICE AUSTRIA, s. a.).

Während BERGER et. al. (2007) in Bezug auf die Entwicklung nationaler SPP-Initiativen zu der Erkenntnis gelangten, dass diese in der Vergangenheit sowohl *top-down*, als auch *bottom-up* induziert waren und den Begriff der „Sandwichstruktur“ prägten, zeichnen Sachverständige für GPP ein etwas anderes Bild. Demnach wäre ein Großteil der Projekte zu umweltorientierter öffentlicher Beschaffung weitgehend entkoppelt von Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft, primär auf Bestreben des Lebensministeriums, der Landesbeschaffungen sowie von Umweltverbänden und NGOs entstanden (I3, I4, I6). Die vorgestellten Projekte sind in jedem Fall ähnlich aufgebaut: Sie konzentrieren sich auf die Bereitstellung meist unverbindlicher Umweltkriterien und/oder erfüllen eine Beratungs- und Informationsfunktion. Inwieweit das verfügbare Angebot von PraktikerInnen tatsächlich genutzt wird, ist aufgrund des geringen Bekanntheitsgrades unter den für diese Studie befragten Personen, die nicht am Formulierungsprozess des NAP beteiligt waren, allerdings fraglich. Interviewpartnern, die am Prozess oder namhaften GPP-Projekten beteiligt waren, sind naturgemäß entsprechende Initiativen, vor allem aber „ÖkoKauf Wien“ und die Maßnahmen der BBG, bekannt (siehe Kapitel 5.2).

5.4.3 Vorstellung und Vergleich ausgewählter Umweltkriterien

Kernelement einer Vielzahl der vorgestellten Initiativen sind Umweltkriterien, welche Beschaffungsverantwortliche beim Einkauf umweltorientierter Produkte unterstützen und u.a. über umweltgefährdende Inhaltsstoffe informieren sollen. In der Regel werden dabei Produkte (z.B. Allzweckreiniger) zu Produktgruppen zusammengefasst (z.B. Reinigungsprodukte und -leistungen) und deren Umwelleistungen definiert (z.B. keine Duftstoffe mit Nitromoschus- oder polyzyklischen Moschusverbindungen in Allzweckreinigern). Die Umweltkriterien umfassen häufig einen allgemeinen Teil, mit für die gesamte Produktgruppe zutreffenden Leistungen, und einen spezifischen Teil, mit konkreten Grenzwerten für einzelne Produkte. Gelegentlich sind die Produktgruppen auch weiter gefasst (z.B. Bürobedarf), sodass sich die Beschreibungen auf einen spezifischen Teil beschränken müssen.

Auf europäischer Ebene ist man dazu übergegangen, zwischen Kernkriterien, d.h. Mindestanforderungen an die Umwelleistung, und erweiterten Kriterien, zu unterscheiden, ein System, welches auch im Rahmen des NAP zur Schaffung unterschiedlicher Verbindlichkeitsgrade Anwendung findet (siehe Kapitel 6.2.1.2). Gemeinsam mit den Umweltkriterien werden immer wieder auch ergänzende Informationen, beispielsweise zu Fragen der Kosten oder der Verpackungen dargelegt. Darüber hinaus sind gelegentlich Vertragsklauseln, Textbausteine und Muster für Ausschreibungen abrufbar.

In Tabelle 7 und Tabelle 8 werden anhand des Beispiels "Allzweckreiniger" Umweltkriterien dreier Initiativen auf EU-, Bundes- und Landesebene vorgestellt. Aufgrund des enormen Umfangs der Leistungsbeschreibungen, kann dies nur in sehr vereinfachter Form erfolgen. Zum besseren Verständnis wurde eine vollständige Leistungsbeschreibung aus dem *Training Toolkit* in den Anhang aufgenommen. Für einen fachlich ungeschulten Leser erscheinen die Umweltkriterien zum Teil relativ kompliziert. Da die betrachteten Kriterienkataloge im Allgemeinen aber ähnlich konzipiert sind ist davon auszugehen, dass Struktur und Inhalt der gängigen Beschaffungspraxis entsprechen. Mit der Operationalität von Umweltkriterien befasst sich Kapitel 6.2.1.4 ausführlich.

Tabelle 7: Umweltkriterien im Vergleich I

Umweltkriterien	EU-Training Toolkit	Beschaffungs-Service Austria	ÖkoKauf Wien
Beschaffungsgruppe	Reinigungsprodukte und -leistungen	Reinigung und Sanitär	Reinigungsmittel
Produkt	Allzweckreiniger	Allzweckreiniger	Universalreiniger
Produktbeschreibung		Reinigungsmittel, die zur normalen Reinigung von Böden, Wänden, Decken, Fenstern und anderen festen Oberflächen bestimmt sind und vor der Anwendung in bzw. mit Wasser aufgelöst oder verdünnt werden	Abwischen von Gegenständen und wasserbeständigen Flächen aller Art bei normaler Verschmutzung, sodass gereinigte Oberflächen schlierenfrei und rückstandslos austrocknen
Kernkriterien (Auszug)	kein Inhaltsstoffe, die einer Risikoklasse nach RL 67/548/EEC zugeordnet sind und 0.01 Gew.% übersteigen (mit Ausnahmen) keine Inhaltsstoffe, wie Phosphor und Biozide (mit Ausnahmen)	<u>Grenzwerte für:</u> Toxizität gegenüber Wasserorganismen, Bioabbaubarkeit von Tensiden, gefährliche, schädliche oder giftige Stoffe oder Zubereitungen, Biozide, Farbstoffe, Duftstoffe, sensibilisierende Stoffe, flüchtige organische Verbindungen, Phosphor	<u>Grenzwerte für:</u> Alkalien, Bleichmittel, Gerüststoffe, organische Lösungsmittel, Neutralsalze, Säuren, Tenside, Weichmacher, Konservierungsstoffe und Zusatzstoffe (z.B. Duftstoffe)

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 8: Umweltkriterien im Vergleich II

Umweltkriterien	EU-Training Toolkit	Beschaffungs-Service Austria	ÖkoKauf Wien
Erweiterte Kriterien (Auszug)	<p>ökologische und verpackungsbezogene Anforderungen nach EU-Umweltzeichen</p> <p>Nachweis über Zertifikat oder andere passenden Mittel der Beweisführung, wie ein technisches Dossier des Herstellers oder ein Prüfbericht einer anerkannten Körperschaft</p>		
Beispiel		<p><u>Duftstoffe:</u></p> <p>keine Duftstoffe mit Nitromoschus- oder polyzyklischen Moschusverbindungen</p> <p>Herstellung und Behandlung aller dem Produkt als Duftstoff zugefügten Inhaltsstoffe nach dem Verfahrenskodex des internationalen Verbandes der Duftstoffindustrie (IFRA)</p>	<p><u>Duftstoffe:</u></p> <p>Duftstoffe (ausgenommen Paradichlorbenzol, Nitromoschusverbindungen und polycyclische Moschusverbindungen): < 1 Gew. %</p>
Ergänzende Information	Umweltwirkungen, Spezifikationen für Verpackungen, Kostenüberlegungen, Rechtshinweise und Vertragsklauseln	Erläuterungen zur Datenbank für Reinigungsmittel-inhaltsstoffe, Spezifikationen für Verpackungen, Information und Schulungen	Produktangaben der Anbieter und Spezifikationen für Verpackungen

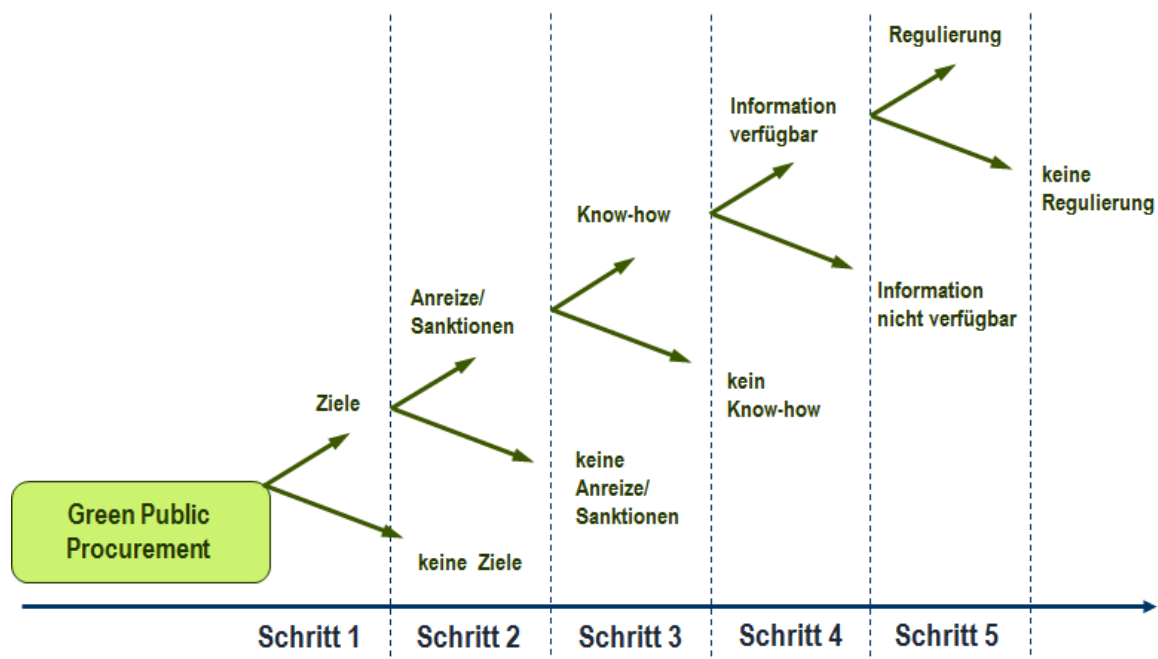
Quelle: Eigene Darstellung

5.5 State of the art: Herausforderungen und Barrieren umweltorientierter öffentlicher Beschaffung

Wie die langjährige Geschichte von GPP in der Europäischen Gemeinschaft zeigt, waren die Bemühungen der Europäischen Kommission umweltorientierte öffentliche Beschaffung in den Mitgliedsstaaten zu etablieren, bislang von mäßigem, oft lokalem Erfolg. Die Herausforderungen zu identifizieren, denen sich politische Akteure und Beschaffungsverantwortliche bei der Implementierung von GPP gegenüber sehen, war in der jüngeren Vergangenheit Thema zahlreicher Studien (GÜNTHER UND SCHEIBE, 2006).

Im Jahr 2006 entwickelten GÜNTHER UND SCHEIBE die so genannte *Hurdle Analysis*, um Gemeinden ein Werkzeug zur Evaluierung möglicher Hürden für umweltorientierte öffentliche Beschaffung zur Verfügung zu stellen. Die Autoren nehmen dabei auf den Beschaffungsprozess als spezielle Form des Entscheidungsprozesses Bezug und nennen fehlende Ziele, fehlende Anreize, fehlendes Wissen, fehlende Information sowie fehlende Regulierung als Gruppen chronologisch auftretender Barrieren für die Umsetzung (GÜNTHER UND SCHEIBE, 2006) (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Potenzielle Hürden für umweltorientierte öffentliche Beschaffung



Quelle: eigene Darstellung nach GÜNTHER UND SCHEIBE, 2006, S. 64

Die Frage nach den Herausforderungen und Barrieren für GPP wurde auch von der Europäischen Kommission in ihrer „Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen“ (KOM 400, 2008) und einer Reihe weiterer Publikationen zum Thema aufgegriffen. Angesprochen wird darin insbesondere das Fehlen von politischer Unterstützung und entsprechenden Fördermitteln für GPP (KOM 400, 2008), ein Umstand der von COGGBURN UND RAHM (2005) durch „politisches Partisanentum“ im Sinne kontroverser Interessenslagen erklärt wird. Auch nach BERMAN et. al. (2005) und LEMPERS UND VAN DEN BERG (2009b) gelten mangelnde Unterstützung durch die Ressortleitungen und unzureichende Finanzmittel als wesentliche Barrieren für die Umsetzung, während ERDMENGER UND OCHOA (2003) zwar die Bedeutung von Budgetgrenzen bestätigen, im Hintergrund jedoch eher Zweifel an der Legitimität von GPP-Maßnahmen sehen. Den Erhebungen von TISCH (2008a) zufolge, gaben in Österreich 40 Prozent der befragten BeschafferInnen an, keine weitere Unterstützung zu benötigen. Finanzielle Faktoren spielten für 20 Prozent der Befragten eine wichtige Rolle, wobei Kosteneinsparungspotenziale durch die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten nur von etwa der Hälfte wahrgenommen wurden (TISCH, 2008a).

Diese Feststellung deckt sich mit zwei weiteren, von der Europäischen Kommission erkannten, Herausforderung für die Implementierung, welche unter „*geringe Information über den Nutzen umweltfreundlicher Produkte und Dienstleistungen sowie Fehleinschätzung der Kosten*“ und mangelnder „*Identifikation der Lebenszykluskosten von herkömmlichen Produkten und Dienstleistungen sowie entsprechender Vergleichswerte umweltfreundlicher Alternativen*“ (KOM 400, 2008, S. 4) zusammengefasst werden. Auch nach ERDMENGER UND OCHOA (2003), BERMAN et. al. (2005) und LEMPERS UND VAN DEN BERG (2009) sind unzureichendes Umweltwissen und mangelnde Kenntnis von Lebenszykluskosten wichtige Faktoren. TISCH (2008a), COGGBURN UND RAHM (2005) betonen dabei die notwendige Sensibilisierung von Beschaffungsverantwortlichen und auch nach BERGER et. al. (2007) sind Verbesserungspotenziale insbesondere in Bezug auf Schulungsmaßnahmen gegeben. Von NISSINEN, PARIKKA-ALHOLA UND RITA (2009) wiederum wird der Entwicklung einheitlicher und repräsentativer Monitoringmethoden sowie der Anwendung quantitativer Statistik besondere Bedeutung beigemessen. Zum besseren Verständnis der Effektivität des Instruments der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung empfehlen BERGER et. al. (2007), den Einfluss staatlicher Intervention auf den Beschaffungsprozess zu evaluieren, wobei bei der Betrachtung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses in jedem Fall auch auf die externalisierten Umwelt- und Gesundheitskosten Bedacht zu nehmen ist.

Darüber hinaus wird von der Europäischen Kommission die „*begrenzte Anzahl verfügbarer Umweltkriterien für Produkte und Dienstleistungen bzw. unzureichende Mechanismen um sie publik zu machen (z.B. Schulungsstrukturen, Datenbanken, etc.)*“ thematisiert (KOM 400, 2008, S. 4). Detailliertes Wissen über umweltrelevante Eigenschaften von Produkten und Dienstleistungen ist häufig auf jene Personen bzw. Unternehmen beschränkt, die sie entwerfen, was es für den Regulator mitunter erschwert, Standards bzw. potenzielle Umweltwirkungen und technisch mögliche Änderungen festzulegen. Zusätzlich wird die Entwicklung von Umweltkriterien durch kurze Innovationszyklen beeinträchtigt, die mit fortschreitender Entwicklung oft in sehr kurzen Abständen zu aktualisieren sind (KOM 302, 2003). Auf die Notwendigkeit der Spezifikation und Weiterentwicklung adäquater Umweltkriterien verweisen neben COGGBURN UND RAHM (2005) auch ERDMENGER UND OCHOA (2003) sowie NISSINEN, PARIKKA-ALHOLA UND RITA (2009). Aufgrund der zunehmenden Differenzierung von Produkten und Dienstleistungen erachtet die Europäische Kommission es dabei als erforderlich, politische Vorgaben entsprechend flexibel zu gestalten (KOM 302, 2003).

Letztendlich gelten die Dezentralisierung von Kaufentscheidungen (COGGBURN UND RAHM, 2005) sowie die „*Unsicherheit hinsichtlich der rechtlichen Möglichkeiten zur Einbindung von Umweltkriterien in Ausschreibungsunterlagen*“ (KOM 400, 2008, S. 4) als Herausforderungen für die Umsetzung von GPP. In einer globalisierten Wirtschaft muss auch die Europäische Union u.a. einschlägige internationale Vereinbarungen (wie die Regeln der Welthandelsorganisation) beachten. In Österreich wünschen sich 20 Prozent der von TISCH (2008a) befragten Personen umfangreicheres Informationsmaterial und auch ein direkter Erfahrungsaustausch zwischen Beschaffungsverantwortlichen, beispielsweise in entsprechenden Netzwerken, wird diskutiert.

6 Der Nationale Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

Als Kernelement der Bemühungen, das Instrument der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung bzw. *Green Public Procurement* (GPP) in Europa zu etablieren, gilt die Entwicklung nationaler Aktionspläne. In der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über integrierte Produktpolitik“ aus dem Jahr 2003 wurden die Mitgliedsstaaten erstmals aufgefordert, entsprechende Strategien zu erarbeiten (KOM 302, 2003). Obgleich dies auf Freiwilligkeit beruht, sind die Mitgliedsstaaten bis auf wenige Ausnahmen (u.a. Deutschland) dazu übergegangen, nationale Aktionspläne zu formulieren oder befinden sich bereits bei deren Umsetzung (TISCH, 2009).

In Österreich wurde im Jahr 2008 mit der Erarbeitung des „Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (NAP) begonnen. Der vom Lebensministerium (BMLFUW) in Zusammenarbeit mit dem interuniversitären Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur (IFZ) entwickelte Erstentwurf wurde im Frühjahr 2009, die Ergebnisse der Revision im September 2009 von einer Steuerungsgruppe diskutiert. Im Juli 2010 wurde die Endfassung des Aktionsplanes vom Ministerrat beschlossen. Erste Umsetzungsschritte durch die BeschafferInnen der öffentlichen Hand sind noch für 2010 geplant (BMLFUW, 2009a). Den Inhalten des NAP sowie seinem Formulierungs- und Umsetzungsprozess widmen sich die folgende Kapitel.

6.1 Kurzbeschreibung des Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

Das übergeordnete Ziel des „Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (NAP) ist, Produkte und Dienstleistungen zu forcieren, die einem Basisniveau an Nachhaltigkeit genügen. Positive Effekte in einer Dimension - Umwelt, Soziales oder Ökonomie – sollen dem Lebensministerium zufolge keine Verschlechterungen in den jeweils anderen Dimensionen nach sich ziehen. Im günstigsten Falle sind mit nachhaltiger öffentlicher Beschaffung Verbesserungen in allen drei Dimensionen verbunden (BMLFUW, 2010a). Die vorliegende Arbeit wendet sich den für den Umweltaspekt relevanten Inhalten zu, wie sie in Folge kurz zusammengefasst werden.

6.1.1 Ziele, Maßnahmen und Kriterien des Nationalen Aktionsplans

Der NAP wendet sich an alle öffentlichen Auftraggeber, die dem Bundesvergaberecht unterliegen, wobei auch die Privatwirtschaft eingeladen ist, das angebotene Instrumentarium zu nutzen (BMLFUW, 2010a). Das Dokument besteht aus einem strategisch-konzeptionellen und einem praxisbezogenen Teil. Ersterer enthält neben einleitenden Worten, Informationen über politische Hintergründe auf europäischer und nationaler Ebene, eine Begriffsabgrenzung sowie je ein Kapitel zu Zielen, Maßnahmen, Implementierung und Fortschreibung des NAP. Im Anhang findet sich überdies eine Darstellung der von TISCH (2008) durchgeführten Ist-Standerhebung für Österreich.

Der im NAP getroffenen Definition zufolge, bedeutet umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen zu beschaffen, Umweltbelastungen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu beachten, in ökologisch optimierte (z.B. energieeffiziente Drucker) oder neue Lösungen (z.B. Kauf der gedruckten Seite) zu investieren, sich beim Kauf u.a. an Umweltzeichen und –zertifizierungen (z.B. EMAS) zu orientieren, und Umweltinnovationen bewusst zu fördern. Ergänzend wird formuliert: *„Die nachhaltige öffentliche Beschaffung basiert auf den Geboten Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Die Beschaffungen des Bundes müssen zudem nach Maßgabe der im jeweiligen Bundesfinanzgesetz zur Verfügung stehenden budgetären Mittel erfolgen“* (BMLFUW, 2010a, S. 8). Neben möglichen Kostensenkungseffekten durch Berücksichtigung der *Total Cost of Ownership* (TCO) wird insbesondere die Ausweitung des Blicks auf das Vorfeld des eigentlichen Beschaffungsvorganges thematisiert, beispielsweise die Möglichkeiten der Erzielung von Umweltentlastungen durch Verzicht bzw. verminderten Konsum. Insgesamt verfolgt der NAP vier Hauptziele:

- Verankern nachhaltiger Beschaffung bei allen öffentlichen BeschafferInnen
- Sichern einer Vorreiterrolle Österreichs bei der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in der Europäischen Union
- Koordination der Aktivitäten zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in Österreich
- Abbau von Hemmnissen einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

Bis 2012 sollen verbindliche Quoten für eine nachhaltige Beschaffung des Bundes festgelegt und danach kontinuierlich gesteigert werden. Auf die im Ministerratsbeschluss vom 11. Juli 2007 definierten Quoten (siehe Kapitel 5.1.2) nimmt der NAP dabei keinen Bezug. Allerdings werden eine Reihe übergeordneter Maßnahmen zur Zielerreichung festgeschrieben:

- *Vernetzung der Beschaffungsverantwortlichen:* Die Koordination von Maßnahmen durch das Lebensministerium soll unter Nutzung bestehender Netzwerke und Partnerschaften mit der Bundesbeschaffung GesmbH (BBG), den Ländern, Städten und Gemeinden erfolgen (z.B. Vernetzung der Bundesministerien zum Thema „Nachhaltiger Einkauf“ im Rahmen des Nutzerbeirats der BBG).
- *ExpertInnengruppe zur Lösung budgetärer Fragen und zur Erarbeitung sozialer Kriterien:* Um wesentliche Hemmnisse der aktuellen Budgetierungspraxis abzubauen und Kriterien für eine sozialverantwortliche öffentliche Beschaffung zu entwickeln, sollen ExpertInnengruppen gebildet werden.
- *Vergrößerung der Wissensbasis zu Kostenauswirkungen nachhaltiger Beschaffung:* Durch Beauftragung wissenschaftlicher Studien soll Wissen über Einsparungspotenziale und Mehrkosten nachhaltiger öffentlicher Beschaffung generiert werden.
- *Stärkung der Vorreiterrolle des Bundes und Nutzung der Ergebnisse der Pilotphase:* In den Produktgruppen Strom, Papier, Reinigungsmittel, Straßenfahrzeuge und IT-Geräte soll durch Anwendung von Umweltleistungsblättern bei Einkäufen des Bundes ein höheres Anspruchsniveau umgesetzt werden, als von der Europäischen Kommission vorgesehen.
- *Monitoring der Umsetzung und Evaluation des NAP (siehe Kapitel 6.1.3)*
- *Information der Anbieter und öffentlichen Auftraggeber:* In Zusammenarbeit mit der WKO sollen Anbieter über den NAP bzw. die darin festgelegten Kriterien informiert und die öffentlichen Auftraggeber über aktuelle Entwicklungen auf dem Laufenden gehalten werden.

Neben übergeordneten werden im zweiten Teil des NAP auch operative Maßnahmen (z.B. Help Desk) angeboten, die der Unterstützung von Beschaffungsverantwortlichen bei der Umsetzung dienen sollen. Hierzu zählt sowohl ein Handlungsleitfaden, der in neun Schritten mit der Praxis nachhaltiger Beschaffung vertraut macht, als auch ein auf dem europäischen *Training Toolkit* basierender und auf Grundlage der vorangegangenen Pilotphase erweiterter Kriterienkatalog für 16 Produktgruppen. Dieser wird in Tabelle 9 am Beispiel Reinigungsmittel veranschaulicht.

Tabelle 9: Umweltkriterien für Allzweck-, Sanitär- und Fensterreiniger, Geschirrspül- und Waschmittel

Kriterium	Nachweis	Checkliste: - erfüllt ● - nicht erfüllt ● - unklar ●
Technische Spezifikationen		
<p>Inhaltsstoffe (Substanzen oder Zubereitungen), für die einer oder mehrere der folgenden R-Sätze gemäß Richtlinie 67/548/EWG mit Änderungen oder der Richtlinie 1999/45/EG mit Änderungen gelten, dürfen zu max. 0,01 % Gewichtsanteil im Endprodukt enthalten sein (gilt nicht für Biozide):</p> <ul style="list-style-type: none"> - R31 (EUH 031) (entwickelt bei Berührung mit Säure toxische Gase) – <i>gilt nur bei Allzweckreinigern.</i> - R40, 45, 49 (kann Krebs erzeugen) (bzw. H351, H350, H350 i). - R46, 60, 61, 62, 63 (das Fortpflanzungssystem schädigend) (bzw. H340, H360, H361). - R50/53, 51/53 (toxisch für Wasserorganismen) (bzw. H410, H411). - R68 (Möglichkeit irreversiblen Schadens) (bzw. H371). <p>Inhaltsstoffe (Substanzen oder Zubereitungen), die mit den folgenden Risikosätzen (nach Richtlinie 67/548/EWG oder 1999/45/EG) gekennzeichnet sind, dürfen im Endprodukt maximal in einer Konzentration von 0,1% Gewichtsanteil enthalten sein (gilt nicht für Biozide):</p> <ul style="list-style-type: none"> - R42, R43 (Sensibilisierung möglich) (bzw. H334, H317) – <i>gilt nicht für Waschmittel und Maschinengeschirrspülmittel.</i> <p>Für folgende weitere Substanzen gelten Obergrenzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Phosphor in Allzweckreiniger zu max. 0,02 g pro Dosiereinheit, in Sanitärreiniger zu max. 1 % Gewichtsanteil und in Fensterreiniger nicht enthalten. - Phosphate in Waschmitteln zu max. 25 g/Waschgang und in Geschirrspülmitteln zu max. 10 g/Waschgang enthalten. - Biozide in Allzweck-, Sanitär- und Fensterreiniger und Handspülmitteln nicht enthalten, es sei denn, sie dienen als Konservierungsmittel. - Biozide, die als R50/53 (bzw. H410) oder R51/53 (bzw. H411) gekennzeichnet sind, dürfen nicht enthalten sein, es sei denn, sie sind nicht potenziell bioakkumulativ (potenziell bioakkumulativ sind Substanzen mit einem $\log P_{ow}^{12} \geq 3.0$ (außer bei einem experimentell bestimmten BKF¹³ von max. 100)) - <i>gilt nicht für Wasch- und Geschirrspülmittel.</i> - Keine Konservierungsmittel mit R50/53 (bzw. H410) – <i>gilt nur für Wasch- und Geschirrspülmittel.</i> 	<p>a) Produkte, die etwa mit dem Österreichischen Umweltzeichen oder dem EU Umweltzeichen ausgezeichnet sind, erfüllen diese Anforderungen jedenfalls.</p> <p>b) Bei Produkten, die keines der oben genannten Umweltzeichen tragen, muss eine Liste mit allen Substanzen übermittelt werden, die zu mehr als 0,01 Gewichtsprozent im Produkt enthalten sind. Hier sind auch die CAS-Nummern (wo verfügbar) und die Risikosätze, mit denen die Substanzen klassifiziert sind, darzustellen.</p> <p>(Informationen, ob in den Reinigungsmitteln Gefahrstoffe enthalten sind (Stoffe, die mit R-Sätzen ausgezeichnet sind) finden sich in den Sicherheitsdatenblättern der Hersteller in Abschnitt 3.)</p> <p>a) Produkte, die etwa mit dem Österreichischen Umweltzeichen oder dem EU Umweltzeichen ausgezeichnet sind, erfüllen diese Anforderungen jedenfalls.</p> <p>b) Bei Produkten, die keines der oben genannten Umweltzeichen tragen, müssen folgende Informationen bereitgestellt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Für jedes angebotene Produkt müssen alle Substanzen aufgelistet werden, die zu mehr als 0,01% (bezogen auf das Gewicht) im Produkt enthalten sind. Hier sind auch die CAS-Nummern (wo verfügbar) und die Risikosätze, mit denen die Substanzen klassifiziert sind, darzustellen. (Informationen, ob in den Reinigungsmitteln Gefahrstoffe enthalten sind (Stoffe, die mit R-Sätzen ausgezeichnet sind) finden sich in den Sicherheitsdatenblättern der Hersteller in Abschnitt 3.) - Name und Funktion aller enthaltenen Biozide sind anzugeben. Für alle Biozide mit den R-Sätzen R50/53 (bzw. H410) oder R51/53 (bzw. H411) muss auch der $\log P_{ow}$ oder der BKF angegeben werden. - Die Gesamtmenge an elementarem Phosphor ist anzugeben. - Die Gesamtmenge an Phosphaten pro Waschgang ist anzugeben. 	
<p>Anforderungen an die Verpackung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alle Produkte sind mit genauen Dosierungshilfen zu liefern. - Sprays, die Treibmittel enthalten, dürfen nicht verwendet werden. - Die Primärverpackung muss sich leicht in sortenreine Bestandteile zerlegen lassen. - Die Pappverpackung muss mindestens zu 80% aus Recyclingpapier bestehen. 	Bestätigung des Herstellers.	
<p>Proben aller Produkte sind der ausschreibenden Stelle zu Testzwecken vorzulegen.</p>		
Vertragsbedingungen		
<p>Der Auftragnehmer muss während der gesamten Vertragslaufzeit auf Aufforderung der ausschreibenden Stelle nachweisen können, dass die Bestandteile aller gelieferten Produkte den Anforderungen der Detergenzienverordnung (EG) Nr. 648/2004 an die biologische Abbaubarkeit entsprechen.</p>		

Quelle: BMLFUW, 2010b, S. 14f

Ergänzend enthält der NAP fünf Umwelleistungsblätter, welche im Rahmen der Pilotphase (siehe Kapitel 5.4.2) erarbeitet wurden und über europäische Mindestanforderungen hinausgehen.

6.1.2 Der Formulierungsprozess des Nationalen Aktionsplans

Mit Zustimmung des Ministerrats am 11. Juli 2007 zur Entwicklung des NAP (BMLFUW, 2010a) startete ein mehrjähriger Prozess der Formulierung und Konsensfindung. Seinen Anfang fand dieser mit der „Pilotphase zur ökologischen öffentlichen Beschaffung des Bundes“ (siehe Kapitel 5.4.2), welche 2007 zunächst weitgehend unabhängig vom NAP initiiert worden war (I3, I4). Um Parallelentwicklungen zu vermeiden, wurde bei Beginn der Arbeiten am NAP im Juni 2008 entschieden, die Ergebnisse der Pilotphase in Form von Umweltleistungsblättern in den NAP zu integrieren (I12). In der Finalfassung des NAP heißt es hierzu: *„Die ökologischen Kriterien für die 6 [...] Produktgruppen Innenausstattung, Tiefbau, Haushaltsgeräte, Hygienepapier, Büromaterial und Veranstaltungen/Green Events [...] werden seitens des Bundes im Rahmen einer Pilotphase erprobt, evaluiert und adaptiert. Ziel ist es, dass auf Basis der Pilotphase auch für diese [...] Produktgruppen bis 2012 verbindliche Zielquoten für nachhaltige Beschaffung festgelegt werden“* (BMLFUW, 2010a, S. 12).

Der NAP wird im Dokument selbst als Initiative der Bundesregierung bezeichnet (BMLFUW, 2010a). Er kam jedoch insbesondere auf Betreiben des Lebensministeriums zu Stande, welches auch mit der Koordination des Formulierungs- und Umsetzungsprozesses beauftragt wurde. Unterstützt wurde die zuständige Abteilung VI (Betrieblicher Umweltschutz und Technologie) des Lebensministeriums in seiner federführenden Rolle durch das interuniversitäre Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur (IFZ) und das Österreichische Ökologie-Institut. Ersteres konnte im Rahmen des vom IFZ betriebenen „BeschaffungService Austria“ sowie der Mitarbeit an der Pilotphase neben konzeptioneller insbesondere auch inhaltliche Expertise einbringen und war u.a. mit der Ist-Standserhebung für Österreich (siehe Kapitel 5.3.2) betraut (I3, I4). Gestaltet und moderiert wurde der NAP-Formulierungsprozess vor allem durch das Österreichische Ökologie-Institut. Darüber hinaus waren Vertreter von Bundesministerien, Bundesländern, Gemeinden, Städten und öffentlichen Einrichtungen, von Sozialpartnern sowie von Unternehmen im öffentlichen Eigentum, der Bundesbeschaffung GesmbH (BBG), der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) und des Vereins für Konsumenteninformation (VKI) involviert (BMLFUW, 2010a)¹. Die Beteiligung der genannten Akteure erfolgte auf mehreren Wegen und in unterschiedlicher Intensität, und zwar in Form von:

¹ Da für die vorliegende Arbeit keine vollständige Liste an Akteuren des NAP-Formulierungsprozesses verfügbar war, können diese auf Basis der durchgeführten Interviews hier nur beispielhaft benannt werden. Neben den bereits im Text erwähnten Akteuren waren u.a. BKA, BMASK, BMF, BMI, BMLVS, BMVIT, BMWFJ, die Ämter der Niederösterreichischen, Oberösterreichischen und Steiermärkischen Landesregierung, MA22 sowie die AK, IV, WKO und LWK beteiligt.

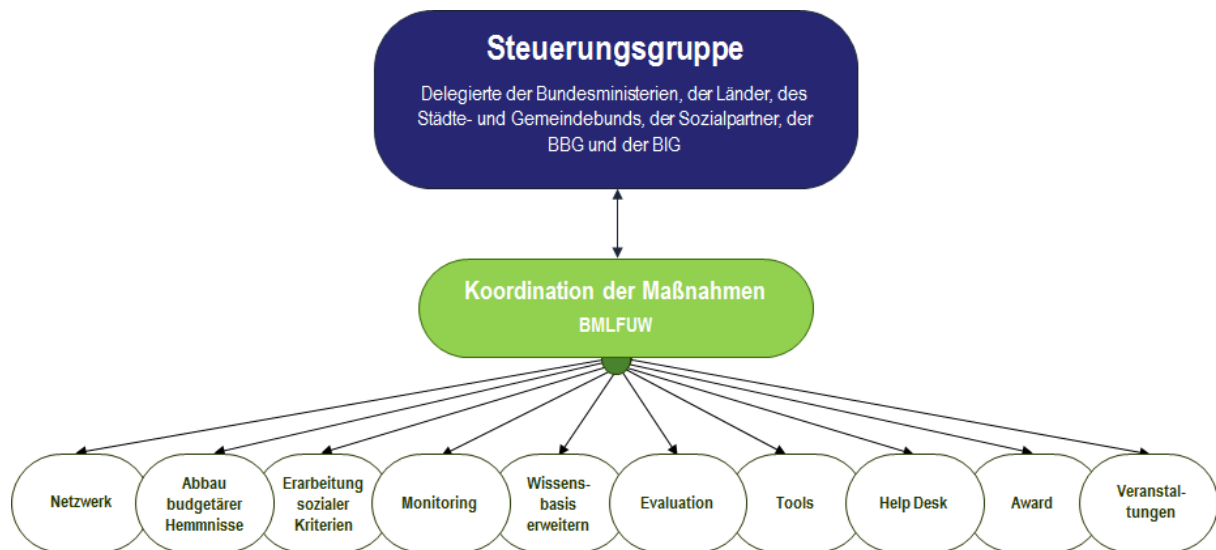
- *GeneralistInnen- und Themenworkshops:* Im Juni 2008 startete der NAP-Prozess mit zwei Kick-off Veranstaltungen des Bundes und der Länder. Von Oktober 2008 bis Juli 2009 fanden in Folge zwei regionale Workshoprunden statt, wobei jeweils ein allgemeiner Workshop in drei verschiedenen Bundesländern und insgesamt vier themenspezifische Workshops durchgeführt wurden (TISCH, 2008b). Im Rahmen der GeneralistInnenworkshops wurden verschiedenste Akteure geladen, um den Ist-Stand, die Idee des NAP und später auch einen Erstentwurf vorzustellen. In Arbeitsgruppen wurden mögliche Ziele, Maßnahmen sowie Hemmnisse einer nachhaltigen Beschaffung diskutiert und Produktgruppen behandelt. Die thematischen Workshops unterschieden sich davon insofern, als hier ausschließlich einzelne komplexe Produktgruppen (z.B. Hoch- und Tiefbau, Transport) bearbeitet wurden (I4).
- *Einbindung in die Steuerungsgruppe:* Der Prozess der Abstimmung, Umsetzung, Überprüfung und Fortschreibung des NAP wird von einer Steuerungsgruppe begleitet und gelenkt. Darin vertreten sind Delegierte des Bundeskanzleramtes (BKA), des Bundesministerium für Finanzen (BMF), des Lebensministerium (BMLFUW) und anderer Bundesministerien (z.B. BMASK, BMI, BMLVS, BMVIT, BMWFJ), des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung stellvertretend für die Bundesländern, des Städte- und Gemeindebundes, von Sozialpartnern (z. B. WKO) sowie der BBG und der BIG (BMLFUW, 2009a). Auf Basis regelmäßiger Berichterstattung durch das Lebensministerium berät die Steuerungsgruppe mehrmals jährlich über Entwicklung und Anpassung des NAP (BMLFUW, 2010a). Bereits im Frühjahr 2009 waren ein erster, im September des Jahres ein zweiter interner Entwurf des NAP diskutiert worden (TISCH, 2010).
- *Verhandlungen am „Runden Tisch“ und bilaterale Gespräche:* Die Feinabstimmungen zum NAP erfolgten vielfach in kleineren Diskussionsrunden und persönlichen Gesprächen (I2, I3, I4, I19).
- *Schriftliche Stellungnahmen:* Zur Komplementierung der Ist-Standserhebung des IFZ wurden im Herbst 2008 seitens des Lebensministeriums erste Stellungnahmen der Gebietskörperschaften erbeten und auch der Erstentwurf des NAP wurden an eine Reihe von Akteuren zur Begutachtung ausgesandt. Zwischen Oktober und November 2009 wurde schließlich für den Zweitentwurf des NAP ein offizielles Stellungnahmeverfahren durchgeführt und die erhaltenen Rückmeldungen im Frühjahr 2010 in die Finalfassung eingearbeitet (TISCH, 2010).

Der so entstandene NAP wurde im Juli 2010 politisch akkordiert und soll auch von der Landeshauptleuterkonferenz beschlossen werden (I3). Die Implementierung und Fortschreibung des Aktionsplans soll gleichrangig von allen Gebietskörperschaften getragen werden (BMLFUW, 2010a).

6.1.3 Implementierung und Fortschreibung des Nationalen Aktionsplans

Der NAP befindet sich seit Beschlussfassung durch den Ministerrat in der Phase der Implementierung. Wie in Abbildung 6 dargestellt, wird auch dieser Prozess in erster Linie vom Lebensministerium und der Steuerungsgruppe getragen.

Abbildung 6: Akteursstruktur zur Implementierung des NAP



Quelle: Eigene Darstellung nach BMLFUW, 2010a, S.17

Für das dritte Quartal 2010 ist der Beginn der Arbeiten in den ExpertInnengruppen zur Lösung budgetärer Fragen sowie zum Thema sozialverantwortlicher Beschaffung vorgesehen. Auch der jährlich geplante Austausch zwischen dem Netzwerk der Bundesländer und den Beschaffungsverantwortlichen des Bundes soll noch in diesem Jahr ein erstes Mal stattfinden. In Anlehnung an das geplante europaweite Monitoring soll bis Ende 2010 ein österreichisches, auf Freiwilligkeit basierendes Monitoring-System aufgebaut werden. Erhoben werden soll u.a. die Beteiligung der Beschaffungsverantwortlichen an den Aktivitäten zum NAP sowie das Ausmaß der Berücksichtigung der Kriterien im Rahmen von Ausschreibungen.

Über die Umsetzung, den Grad der Anwendung der Kriterien und die Erreichung der NAP-Ziele wird jährlich zu berichten sein. Die Kriterien sollen dabei in Abständen von einem oder mehreren Jahren überarbeitet und auf weitere Produktgruppen ausgeweitet werden. Zusätzlich ist der NAP alle drei Jahre zu evaluieren und auf Basis der Evaluationsergebnisse fortzuschreiben. Die erste Evaluation ist für 2013 angesetzt (BMLFUW, 2010a).

6.2 Analyse und Evaluierung des Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

Der auf das vorliegende Fallbeispiel angewendete analytische Rahmen wurde in Kapitel 3.4 ausführlich erläutert. Auf Basis von ExpertInnenbefragungen wurde die *ex ante* Evaluation der Effektivität des NAP zu einem Zeitpunkt durchgeführt, zu dem der NAP formuliert, abgestimmt und beschlossen war, seine Umsetzung jedoch erst anstand. Die Analyse stützt sich u.a. auf Erklärungsvariablen in Anlehnung an BUSMANN, KLÖTI UND KNOEPFLER (1997). Im folgenden Abschnitt wird der NAP anhand der ausgewählten Kriterien (siehe Tabelle 2 und Tabelle 3) charakterisiert.

6.2.1 Policy-Design: Struktur und Inhalt des Nationalen Aktionsplans

Eine wesentliche Erklärungsvariable für zeitlich bzw. örtlich variierende Politikleistungen sind nach BUSMANN, KLÖTI UND KNOEPFLER (1997) Struktur und Inhalt von Verwaltungsprogrammen. Die Bandbreite möglicher Ausprägungen reicht von nur vagen bis hochgradig detaillierten Vorgaben und von rein inhaltlichen bis hin zu rein prozeduralen Festlegungen. Um das *Policy-Design* des NAP zu beschreiben, wurden spezifische Kriterien definiert (siehe Kapitel 4.2). Betrachtet werden der Grad der Verbindlichkeit des NAP (Einbettung in den breiteren formalen Rahmen, formelle und inhaltliche Verbindlichkeit), der Konkretisierungsgrad seiner Inhalte, die Institutionalisierung der Implementierung und die für die Umsetzung zur Verfügung gestellten Ressourcen.

6.2.1.1 Einbettung des NAP in den breiteren, formalen Rahmen

Der NAP nimmt in einem eigenen Kapitel zu den politischen Hintergründen des Dokuments insbesondere auf die „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Integrierte Produktpolitik“ (KOM 302, 2003) Bezug, im Rahmen derer die Mitgliedsstaaten dazu aufgefordert wurden, nationale GPP-Strategien zu formulieren. Während die Europäische Kommission die nationale Umsetzung bis 2006 vorgesehen hatte wurde in Österreich mit der Erarbeitung erst im Jahr 2008 begonnen (TISCH, 2009). Zentrale Akteure des NAP-Formulierungsprozesses wiesen im Rahmen der Interviews darauf hin, erst nach 2006 über die gemeinschaftlichen Bestrebungen informiert worden zu sein (I3, I4). Warum zwischen politischer und Verwaltungsebene hier keine entsprechende Kommunikation stattgefunden hat, ist nicht bekannt. Eine mangelhafte Informationsstreuung seitens der Europäischen Kommission ist nicht auszuschließen, da viele Elemente des *Training Toolkit* erst seit 2008 verfügbar sind.

Auf eine schriftliche Anfrage an die zuständige Sachbearbeiterin der Generaldirektion für Umwelt der Europäischen Kommission hin, bestätigte diese die Relevanz der Referenzdokumente des *Training Toolkit* für die Erarbeitung des NAP und verwies insbesondere auf das *Fact Sheet* „Managing GPP Implementation“ (OUELETTE, 2010). In fünf Schritten wird darin die Erarbeitung nationaler Strategien angeleitet (DG ENVIRONMENT, 2008a). Die Entwicklung des österreichischen NAP entspricht weitgehend dieser Vorlage (z.B. Erhebung eines Ist-Stands, Bildung einer Arbeitsgruppe, Definition von Zielen und Maßnahmen, Verankerung eines Monitorings, etc.), wobei jedoch einzelne Schritte in abweichender Tiefe behandelt und bestimmte Teilaspekte nicht berücksichtigt wurden. So wurde beispielsweise nicht wie empfohlen, im Vorfeld der Formulierung eine Kostenanalyse der geplanten Beschaffungsaktivitäten durchgeführt: Sie soll erst nachgeschaltet mit einer geplanten Evaluation kombiniert werden. Darüber hinaus fehlt es an quantifizierbaren Zielen (siehe Kapitel 6.2.1.3) sowie der Festlegung weitreichender Schulungsmaßnahmen. Das in der Mitteilung der Kommission genannte Ziel von 50 Prozent GPP im EU-Durchschnitt (KOM 400, 2008) wird im NAP nur im Kapitel zum Monitoring erwähnt und nicht als nationales Ziel definiert. Auch auf die im Ministerratsvortrag vom 11. Juli 2007 festgelegten Zielquoten für einzelne Produktgruppen wird im NAP nicht verwiesen.

Neben dem Ministerratsbeschluss bildet in Österreich vor allem das Vergaberecht die rechtliche Basis für das umweltorientierte öffentliche Beschaffungswesen. Diesem wird im NAP Rechnung getragen, woraus sich zum Teil Zielkonflikte, wie in Kapitel 6.2.4.3 behandelt, ergeben. Im Zusammenhang mit den genannten politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen verwiesen die befragten ExpertInnen aber vor allem auf ein Phänomen, das viele unter ihnen vermieden wissen wollten: das sogenannte *Gold Plating*. Der Österreichischen Industriellenvereinigung zufolge versteht man darunter die „*Neigung einiger EU-Mitgliedstaaten, Schwellen- und Richtwerte von EU-Richtlinien [national] noch zusätzlich anzuheben [... was] mit Nachteilen für den jeweiligen Wirtschaftsstandort verbunden seint*“ (IV, s. a., s. p.) kann. Ein Interviewpartner nimmt zu diesem Problemkreis wie folgt Stellung: „*Genauestens wäre im Sinne der legislatischen Richtlinien zu prüfen und darzustellen, ob der gegenständliche Entwurf über die einschlägigen EU-Vorgaben (EU Toolkit) hinaus geht bzw. die im Teil II geregelten 6 Produktgruppen [...] europarechtlich nicht geregelt sind. Durch Golden Plating könnte eine Abschottung vom europäischen Binnenmarkt riskiert werden*“ (I9, Z134). Entsprechender Druck im Sinne dieser Argumentation scheint auch ein wesentlicher Grund für die deutliche Ausrichtung des NAP an europäischen Umweltkriterien zu sein.

Ein Rechtsexperte berichtete *„von einem europäischen Kompromiss zwischen Ländern, die sehr weit ökologisch fortgeschritten sind, wie Deutschland und Österreich und Ländern, die nicht so weit fortgeschritten sind, wie z.B. Rumänien und Bulgarien. Ich kann das als starting point nehmen und sagen: Gut, das ist zumindest ein Level das offensichtlich auch von der Kommission als nicht diskriminierend akzeptiert wurde. Das hindert uns aber nicht zu sagen, [...] in dem und dem Bereich ist uns das zu wenig, wir wollen hier mehr oder wir haben hier bereits Standards, die höher angesetzt sind“* (I16, 30:12). Diese Einschätzung wird auch von einem anderen Sachverständigen geteilt, der meinte: *„Wir haben gerade in Österreich viele KMUs die sich im Umweltbereich sehr hervortun, das sind schon Speersitzen. [...] Einzelne Akteure bremsen] immer so ein bisschen und [...] sagen], wir wollen kein Golden Plating, wenn die EU 50 Prozent ökologische Produkte fordert, warum sollen wir dann 60 Prozent oder gar 100 Prozent umsetzen? Ich denke, die österreichischen Unternehmen könnten das, das ist gar kein Problem“* (I4, 33:16). Ein Befragter ergänzte: *„Es ist ja so, dass Politiker gerne sagen, wir sind das Umweltmusterland, aber da muss man auch was dazu tun. Man will sich ja die Lorbeeren abholen, aber da bedarf es direkter verbindlicher Werte, die auch zu erreichen sind“* (I8, 45:05).

6.2.1.2 Formelle Verbindlichkeit des NAP

Von großer Bedeutung für die Einschätzung der zukünftigen Effektivität des NAP ist die Frage nach seiner formellen Verbindlichkeit. Diese scheint auch den frühen Formulierungsprozess des NAP entscheidend geprägt zu haben: *„Es ist irgendwie ein bottom-up Prozess gewesen. Warum nicht zuerst die Strategie vorgeben, zuerst ein breites committment einholen? Mir ist noch immer nicht ganz klar, welche Verankerung dieser NAP, welches gesetzliche Gewicht der dann tatsächlich hat“*, erklärte ein Befragter (I6, 20:36). Obwohl eine Bindung der Bundesdienststellen durch Ministerratsbeschluss bzw. der Landesdienststellen über einen Beschluss der Landeshauptleutekonferenz den Prozesskoordinatoren als Verbindlichkeitsform gewissermaßen vorgegeben war (I3), war diese gewählte Vorgehensweise offenbar schwer zu kommunizieren: *„Die Verbindlichkeit war natürlich sofort Thema. Niemand wollte seine Zeit auf irgendwelchen Spielwiesen verschwenden, doch wir konnten nur sagen, wir werden es versuchen, aber wir können nicht sicher sein, dass der Ministerratsvortrag auch beschlossen wird. [...] Ich denke, wenn wir gleich gesagt hätten, das wird so gemacht und die politisch Verantwortlichen stehen auch hinter uns, hätten sich die [...] Beteiligten] auch bemüßigter gefühlt dem ganzen mehr Wert beizumessen“* (I4, 1:22:20). Hinzu kamen Zweifel an der Adäquatheit der gewählten Form der Verbindlichkeit.

Während einzelne Akteure lieber auf rechtlicher Basis gearbeitet hätten, standen andere dem eher kritisch gegenüber: *„[Wir beziehen ...] beispielsweise nur Strom aus erneuerbaren Energien. Das machen wir, ohne dass es Gesetze gibt die uns dazu zwingen, weil wir unsere Verantwortung hier ernst nehmen und aufgrund der Pilotphase Rückendeckung bekommen, dass wir das auch machen dürfen“*, so ein Befragter (I12, 08:34). Auch ein Rechtsexperte erklärte eine rechtliche Verbindlichkeit aufgrund der raschen Entwicklungen im Produkt- und Dienstleistungsbereich und dem damit verbundenen laufenden Aktualisierungsbedarf, als ungeeignet (I16). Ein anderer Interviewpartner bezog den Standpunkt dass eine *„vergabegesetzliche Verpflichtung zur umweltgerechten Beschaffung, die über die bestehende des §19 Abs.5 BVG 2006 i.d.g.F. hinausgeht und die dann in jedem Einzelfall justiziabel wäre, [...] strikt abzulehnen [sei]– es „soll“, nicht „muss“ umweltgerecht beschafft werden“* (I9, Z98).

Mit Beschluss des Ministerrats im Juli 2010 hat sich diese Diskussion weitgehend gelegt. Die Bundesminister haben sich verpflichtet, für ihren jeweiligen Ressortbereich und den Bereich der nachgeordneten Dienststellen die Anwendung der im NAP definierten Umweltkriterien anzuordnen und auch den zugewiesenen Rechtsträgern sowie den Ämter der Landesregierungen und Gemeinden die Anwendung zu empfehlen (MRV 67/32, 2010). Die Bundesländer könnten dem Vorbild des Bundes mit einem Beschluss der Landeshauptleutekonferenz bald folgen. Dieser hätte eine ähnliche Bindungswirkung für die Landesdienststellen, wie der Ministerratsbeschluss für den Bund, während Gemeinden über ein etwas größeres Maß an Autonomie verfügen (I18). In Bezug auf die für den Bund verpflichtende Anwendung der strengeren Umweltschlechtsblätter, heißt es im zweiten Teil des NAP: *„Der Anhang enthält Umweltschlechtsblätter für die [... Produktgruppen] Strom, Officepapier, Reinigungsmittel, IT-Geräte und Straßenfahrzeuge, die im Rahmen der Pilotphase erarbeitet wurden. Sie gelten im Rahmen des Aktionsplans für den Bund als Mindestkriterien“* (BMLFUW, 2010b, S. 100).

Mit dem Ministerratsbeschluss sind die Minister eine Selbstbindung eingegangen. Im Weiteren wird die Umsetzung damit insbesondere von ihrem Engagement abhängen. Nicht nur Zeitpunkt und Form der Anordnung im jeweiligen Ressort, sondern auch die Kontrolle der Befolgung bzw. Sanktionierung des Zuwiderhandelns obliegen den Ministerien (I7). Eine von Bereich zu Bereich unterschiedliche Qualität der Umsetzung ist damit möglich.

6.2.1.3 Inhaltliche Verbindlichkeit des NAP

Der Grad inhaltlicher Verbindlichkeit wird anhand der vorliegenden Präzision der inhaltlichen Vorgaben (*precision*), allenfalls vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten bei Missachtung (*sanctions*) und dem Grad der Festlegung von Verantwortlichkeiten zur Überwachung der Umsetzung (*authority*) angesprochen.

Bei der Analyse der *precision* zeigt der NAP zunächst Zielformulierungen, die in einer allgemeinen, unverbindlichen Sprache ausgeführt und nicht quantifiziert sind. Die Festlegung verbindlicher Zielquoten für die Beschaffung des Bundes ist erst für 2012 vorgesehen und auch auf die im Ministerratsbeschluss vom 11. Juli 2007 festgelegten Ziele wird nicht eingegangen. Ein Sachverständiger äußerte sich hierzu wie folgt: „Mit den vorhandenen Maßnahmen sind die [im Ministerratsvortrag] genannten Quoten von beispielsweise 95 Prozent umweltfreundliche Reinigungsmittel nicht zu erfüllen. [...] 95 Prozent sind meiner Meinung nach aber auch mit strengeren Ansätzen nicht zu erreichen, weil es in manchen Bereichen einfach nicht ausreichend ökologische Reinigungsmittel oder Waschmittel gibt, wenn z.B. in einem Krankenhaus Hygienestandards einzuhalten sind. [...] Hier ist ein Maßstab gesetzt worden, ähnlich den Kyoto-Zielern“ (18, 38:58). Diese Kritik an den 2007 definierten Quoten könnte mitunter auch ein Grund für ihr Fehlen im NAP und eine Erklärung für die auf 2012 verschobene Definition quantitativer Ziele sein. Etwas konkreter wird der NAP im Bereich der Maßnahmen, wo zum Teil ein Zeithorizont für deren Implementierung und Fortschreibung sowie für die Evaluation und das Monitoring der Effekte der Maßnahmen vorgegeben werden (siehe Kapitel 6.2.1.5).

Darüber hinaus ist das NAP-Dokument jedoch deutlich ausgereifter. Es liefert umfangreiche Information zu den Hintergründen des NAP und bietet im zweiten Teil auf über 100 Seiten sowohl einen allgemeinen Handlungsleitfaden für Praktiker, als auch einen konkreten Kriterienkatalog (siehe Kapitel 6.2.1.4) zur Identifikation umweltgerechter Produkte. Sanktionen im Falle der Nichtanwendung dieser Kriterien sind allerdings ebenso wenig vorgesehen, wie die Schaffung von Anreizen zu deren Anwendung (ausgenommen, eines in Abbildung 6 genannten, aber im NAP nicht näher beschriebenen *Awards*). Innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche könnten die jeweils zuständigen Minister entsprechende Regelungen verankern (19). Da das geplante Monitoring auf freiwilliger Basis erfolgen soll, ist eine von den Ressortleitungen unabhängige Kontrolle kaum zu erwarten.

Maßgeblich für die Umsetzung ist daher nicht zuletzt die *Authority* einer federführenden Instanz – in diesem Falle des Lebensministeriums. Dieses scheint durchaus in der Lage, den Prozess beispielsweise durch intensives Lobbying und Aufklärungsarbeit voranzutreiben. Für die Umsetzung spielt aber nicht zuletzt auch die Festlegung über die Koordination hinaus gehender Verantwortlichkeiten für einzelne Umsetzungsschritte eine wichtige Rolle. Im NAP werden diese nur allgemein benannt, wonach die Minister als anweisende, das Lebensministerium als koordinierende, die Steuerungsgruppe als überwachende und die Beschaffungsverantwortlichen als ausführende Stellen fungieren sollen.

6.2.1.4 Konkretisierungsgrad der Inhalte des NAP

Nachdem im vorigen Kapitel bereits die Frage der Konkretheit der Zielsetzungen des NAP diskutiert wurde, widmet sich dieses Kapitel primär der Formulierung der im NAP definierten Umweltkriterien und Umweltleistungsblätter. *„Es ist eigentlich eine Grauzone was wer macht. Man ist immer wieder mit Vorwürfen konfrontiert, dass man nicht nachhaltig genug ausschreibt, ohne dass genau definiert wäre, was das eigentlich bedeutet. Das gute am NAP ist, dass es jetzt Kriterien gibt und man sagen kann, wenn man die einhält, dann wird nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit ausgeschriebert“*, so ein Experte (I12, 22:23). Damit ist ein wesentlicher Fortschritt angesprochen, der durch den NAP erzielt wurde. Allerdings wirken eben diese Kriterien auf Laien zunächst sehr komplex, wobei sich beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Produktgruppen zeigen. Während technische Spezifikationen im Bereich Papier Produkteigenschaften wie 100 Prozent Recyclingpapier, chlorfreie Bleiche, die Nutzung von Holz aus nachhaltiger Waldbewirtschaftung (z.B. gekennzeichnet durch FSC- oder PEFC-Zertifikate) und die Erfüllung bestimmter ÖNORMEN umfassen, behandelt die Kategorie Reinigungsmittel eine Vielzahl spezifischer Inhaltsstoffe und Grenzwerte. Ein Sachverständiger erläuterte am Beispiel der Produktgruppe „IT-Geräte“: *„Die Schwierigkeit ist, dass viele dieser Standards im NAP starr sind und gerade in der schnelllebigen Welt der Computer und Telefone kann ein Stromverbrauch der heute aktuell ist, in einem halben Jahr schon wieder veraltet sein. Unser Zugang ist es daher dynamische Kriterien zu definieren. Das macht man so, dass man versucht, z.B. bei Computern den Energie-Star zu akzeptieren, bei dem auch laufend die Kriterien angepasst werdert“* (I12, 27:45).

Die Kritikpunkte der Befragten an den definierten Umweltkriterien waren insgesamt überwiegend fachlicher Natur und jeweils auf konkrete Passagen bezogen (I2, I15, I19). Beispielhaft sei eine Anmerkung der Wirtschaftskammer genannt, wonach nach Rücksprache mit Busherstellern ein Euro VI-Standard in Bussen in absehbarer Zeit nicht zu realisieren wäre (WKO, 2010) und der Wunsch der Landwirtschaftskammer, Ökostrom gegenüber der Stromgewinnung aus Kraft-Wärme-Koppelung als prioritär zu behandeln (LK, 2009a).

Auch wenn nicht alle Anregungen der an der Formulierung des NAP Beteiligten berücksichtigt werden konnten und zum Teil Unzufriedenheit mit dem Ergebnis besteht, hielten viele der Befragten den Kriterienkatalog für anwendbar. *„Die Kriterien sind so, wie Beschaffer arbeiten. Die definieren in Leistungsverzeichnissen beispielsweise welchen ÖNORMEN ein Produkt entsprechen muss – so geht man mit dem Thema um. Also Praktikabilität, Ja“* (I12, 26:37, ähnlich auch I5, I10, I13, I15).

6.2.1.5 Institutionalisierung der Umsetzung des NAP

Wie in Kapitel 6.2.1.2 erwähnt, soll die Implementierung des NAP auf Bundesebene über Weisungen der Minister institutionalisiert werden. Im Idealfall sollen damit neue Beschaffungsnormen innerhalb der Verwaltung etabliert werden und daraus umweltorientiertere staatliche Konsummuster resultieren. Um die Implementierung voranzutreiben, sind erste unterstützende Aktivitäten noch für 2010 vorgesehen (siehe Kapitel 6.1.3). Über die konkrete, geplante Vorgehensweise ist allerdings wenig bekannt. Der NAP definiert jedoch Vorgaben für die Durchführung von Monitoring und Evaluation seiner Umsetzung und Effekte durch das Lebensministerium. Hier wurde zwar bereits ein zeitlicher Rahmen angedacht, darüber hinaus macht das Dokument aber kaum Angaben über die genaue Ausgestaltung. Ungünstig scheint auch die im NAP festgelegte freiwillige Beteiligung am geplanten Monitoring-System. Sollten daran insbesondere jene Organisationen mitwirken, die ohnehin bereits heute weitgehend GPP praktizieren, würde das die Repräsentativität der Ergebnisse in Frage stellen.

Etwas anders gestaltet sich die Situation auf Länderebene, wo ein Beschluss des NAP durch die Landeshauptleutekonferenz noch aussteht. Während die Frage der Implementierung damit nicht gänzlich geklärt ist, dürfte nach Angaben der Befragten der Formulierungsprozess selbst schon einen Beitrag zur Institutionalisierung von GPP geleistet haben. So wurden die abgestimmten Umweltkriterien zum Teil freiwillig in bestehende Leitfäden der Bundesländer integriert (I15). „*Wir wenden [... den NAP] ja schon an, bei aktuellen Ausschreibungen schauen wir immer wieder hinein*“, bestätigte ein Praktiker (I10, 40:25). In einer der kontaktierten Landesverwaltungen wird derzeit sogar an einem Monitoring-System für die eigene nachhaltige Beschaffung gefeilt. Die Gemeinden bleiben von allem dem zunächst weitgehend unberührt (I15).

6.2.1.6 Budgetierung von Ressourcen für die Umsetzung des NAP

Während die notwendigen Aufwendungen für Beschaffungsprozesse im Allgemeinen überschaubar und bekannt sind, existiert weitgehende Unsicherheit hinsichtlich der Mehr- oder Minderkosten umweltorientierter öffentlicher Beschaffung. Die Einschätzungen der Befragten gehen hier zum Teil stark auseinander.

„Bei Strom ist es teurer, das wissen wir [...]. Das gleiche erleben wir derzeit bei Papier [...]. Andererseits gibt es beispielsweise im Lebensmittelbereich Produkte, wie Biofleisch, bei dem man weiß, dass es beim Kochen weniger Wasser verliert und damit bei höherem Preis auch ein höheres Nettogewicht hat. Das sind alles Dinge die [...] man berücksichtigen muss, wenn man ausschreibt. Aber das sind eher die Ausnahmen. Aus meiner Sicht hält sich der Aha-Effekt in Grenzen. Ansonsten gilt es mit Hausverstand an die Sache heran zu gehen und jedes Produkt für sich zu bewerten, zu überlegen, was ist vertretbar“ (112, 15:00). Der Einschätzung, dass umweltorientierte Beschaffung meist mit höheren Preisen für die gewählten Produkte und Dienstleistungen verbunden sei, setzte ein anderer Interviewpartner entgegen, dass „mit falschen Kostenargumenten [...] Werbung betrieben [wird] für das Bestehende. [...] Wenn sich eine entsprechende Förderung durch NAPs ergibt, ein gewisser Umsatz überschritten wird, sinken die Kosten und steigt wiederum die Nachfrage, da man stärker in den Preisvergleich kommt. Bei geringer Nachfrage denkt der Anbieter, das sind eh die Ökofreaks, denen kann ich jeden Preis vorschreiben“ (18, 35:39).

Im Ministerratsvortrag vom 14. Juli 2010 versucht man sich der Problematik zu nähern: „Bislang existieren keine generellen Untersuchungen zu den allfälligen Kostenunterschieden von konventioneller und nachhaltiger Beschaffung. Punktuelle Untersuchungen zu den Kostenunterschieden von konventioneller und nachhaltiger Beschaffung haben jedoch ergeben, dass die Kosten in einzelnen Produktgruppen sinken, in anderen jedoch steigen werden. Aus diesem Grund ist eine regelmäßige Evaluation des Aktionsplans auch in budgetärer Hinsicht vorgesehen. Die Bedeckung des zur Erfüllung der Maßnahmen des Aktionsplans erforderlichen Aufwands hat innerhalb der den Ressorts zur Verfügung stehenden Mitteln zu erfolgen“ (MRV 67/32, 2010, S. 3). Dass es kein gesondertes Budget für GPP geben soll, ist auch aus anderer Quelle bekannt (13). Experten rechnen in den kommenden Jahren mit Budgetkürzungen im öffentlichen Beschaffungsbereich, welche die Möglichkeiten für umweltorientierte öffentliche Beschaffung noch weiter beschränken werden: „Das Budget hat immer die Tendenz rückläufig zu sein, gerade jetzt. In den letzten Jahren haben wir immer wieder Abstriche gehabt, minus fünf Prozent, minus zehn Prozent, jetzt wird überlegt minus 25 Prozent. Da ist natürlich die Befürchtung da, ob man die Qualität im Einkauf insgesamt noch halten kann“ (110, 36:48).

Kostenüberlegungen sind ein häufiges Argument gegen GPP. „[...] Es] waren doch einige [in den Workshops] dabei, die meinten, das schaffen wir eh nicht, das ist zu teuer und der Budgetierungsprozess ist so schwierig, insbesondere die Trennung zwischen Investitions- und Betriebskosten – [...] es ging nur darum] Gründe zu finden warum es eigentlich nicht geht“ (14, 1:20:12).

Die Budgetierungspraxis ist nach Meinung der Befragten eine wesentliche Herausforderung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung. Schwierig scheint insbesondere die Berücksichtigung der *Total Cost of Ownership* (TCO), da sich Investitionen in umweltfreundliche Produkte häufig erst mittel- bis langfristig amortisieren (I15). Die höheren Aufwendungen im Anschaffungsjahr hat dabei in der Regel der Beschaffungsverantwortliche zu rechtfertigen, während in den Folgejahren erzielte Einsparungen denjenigen zugutekommen, für die die Produkte beschafft wurden (I1). *„Der Beschaffer schreibt aus, muss aber seiner vorgeordneten Dienststelle Rechenschaft legen. Da braucht es einfach durchgehend, von der Politik über die Verwaltung bis hin zu den Durchführenden, entsprechendes commitment“* betonte ein Experte (I8, 46:02).

Auch werden die derzeitigen Möglichkeiten, Rücklagen zu bilden, zugewiesene Ressourcen zwischen den Perioden zu verschieben oder Zweckwidmungen aufzuheben, wie dies beispielsweise in der Privatwirtschaft durchaus üblich ist, als unzureichend empfunden. In einem der betrachteten Bundesländer werden daher so genannte „Flexibudgets“ getestet, die diese Barrieren aufheben sollen. *„Flexibudget heißt, dass alle Vorteile einer privaten Institution genutzt werden können. Was ich jetzt nicht verbrauche kann ich mitnehmen ins nächste Jahr, was ich in diesem Bereich nicht verbrauche, kann ich für einen andern Bereich verwenden. Sie kennen ja die Kameralistik. Wenn etwas zweckgebunden ist, ich aber weniger verbrauche, kann ich das Geld nicht für etwas anderes nehmen. Das ist in diesen Flexibudgets aufgehoben“* (I15, 23:34) erklärte ein Befragter und verwies auf die Notwendigkeit kreativer Lösungen: *„Wir haben auch noch etwas anderes vorgeschlagen, was wir für sinnvoll erachten. Dass man einfach einen Teil des Gesamtbudgets für Anschaffungen, Investitionen oder Sachkosten als so genannten TCO-Topf deklariert, schon bei der Budgeterstellung im Vorjahr. Und wenn dann so eine Situation eintritt, dass ein Produkt sich nach einer gewissen Zeit rechnet, [...] könnte die Finanzabteilung die Mehrkosten aus diesem Topf decken“* (I15, 26:05).

Wenn derartige Innovationen auf Bundesebene derzeit als unwahrscheinlich gelten, so könnte eine geplante Reform des Bundeshaushaltsrechts schon in naher Zukunft gewisse Erleichterungen bringen (I13). Ein Sachverständiger äußerte sich dazu: *„Die Probleme mit den Rücklagen oder der Umwidmung von Budgets hat der Bund eigentlich auch jetzt schon nicht. Das ist im Einvernehmen mit dem BMF möglich. Die Haushaltsrechtsreform macht es mit den sogenannten Globalbudgets aber dann noch leichter“* (I7, Z31). Besonders interessant scheint, der in der Befragung festgestellte, sehr unterschiedliche Wissenstand zu den vorhandenen Spielräumen im Rahmen der staatlichen Budgetierung.

6.2.2 Behördenarrangements: Konstellation behördlicher Akteure

Die Art und Weise der Beteiligung von Akteuren unterschiedlicher Institutionen und Ebenen untereinander ist maßgeblich für die Qualität der Formulierung und Umsetzung von Verwaltungsprogrammen (BUSMANN, KLÖTI UND KNOEPFLER, 1997), so auch für die Qualität des NAP und dessen zu erwartende Umsetzung. Als wesentliche Faktoren führen BUSMANN, KLÖTI UND KNOEPFLER (1997) dazu zunächst interne Merkmale von Behördenarrangements an, wie die Zahl beteiligter Behörden oder Integrations-, Zentralitäts- und Politisierungsgrade. In weiterer Folge gelten die Kommunikations- und Interaktionsstrukturen (z.B. organisatorisch vernetzt versus punktuell individualistisch, kooperativ versus konfliktiv, locker versus intensiv) zwischen Behörden und die Ausstattung der Akteure mit Handlungsressourcen als relevante Faktoren.

6.2.2.1 Akteure der Formulierung und Umsetzung des NAP

Die Formulierungs- bzw. Umsetzungsprozesse von GPP verlaufen in den einzelnen Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich. In der Slowakei beispielsweise wurde der NAP ausschließlich vom Umweltministerium erarbeitet. In Großbritannien hingegen wurde ein Entwurf von einer hochrangigen *Task Force* bestehend aus BeschafferInnen und LieferantInnen des öffentlichen und privaten Sektors, wissenschaftlichen ExpertInnen sowie VertreterInnen des Umweltministeriums, der Kommission für nachhaltige Entwicklung und der Handelskammer vorgelegt und vom Premierminister adaptiert (DG ENVIRONMENT, 2009b). In Österreich wiederum hat sich das Lebensministerium in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) und dem Bundeskanzleramt (BKA) für die Vorgehensweise entschieden, den NAP gemeinsam mit BeschafferInnen aus unterschiedlichen öffentlichen Bereichen zu entwickeln und ihn erst in einem zweiten Schritt zur politischen Beschlussfassung vorzulegen (siehe Kapitel 6.2.1.2) (BMLFUW, 2009a). Über die Hintergründe der Auswahl von Akteuren ist dabei nur wenig bekannt und auch eine vollständige Benennung aller Beteiligten ist auf Basis der vorliegenden Materialien nicht möglich.

Zentraler Akteur der Formulierung war das Lebensministerium (Abteilung VI, Betrieblicher Umweltschutz und Technologie) in seiner Funktion als Prozesskoordinator. Als externe Berater wurden das IFZ und das Österreichische Ökologie-Institut herangezogen. Gemeinsam erfolgte die Benennung der Steuerungsgruppenmitglieder (siehe Kapitel 6.1.2), wobei nach Angaben eines Befragten die genaue Funktion und Abgrenzung zu anderen Rollen zu Beginn als unklar empfunden wurde (11). Die Mitglieder der Steuerungsgruppe waren immer wieder auch in den Workshops vertreten.

Die Auswahl der übrigen WorkshopteilnehmerInnen wurde unter Mitwirkung der Bundesländer getroffen, um insbesondere auch regionale und lokale Akteure, wie beispielsweise Einkäufer für Schulen und Kindergärten, zu erreichen (I4). Insgesamt waren Rechts- und UmweltexpertInnen, Organe der allgemeinen öffentlichen Verwaltung sowie BeschafferInnen von Bundesministerien, Ländern, Gemeinden, Städten, Unternehmen im öffentlichen Eigentum und sonstigen öffentlichen Einrichtungen sowie von Sozialpartnern und Interessensvertretungen involviert (BMLFUW, 2010a) (siehe Kapitel 6.1.2). Vereinzelt wurden in den Workshops auch privatwirtschaftliche Akteure einbezogen (siehe Kapitel 6.2.3).

Infolge der wechselnden Veranstaltungsorte von Workshops variierten die Teilnehmer auch hinsichtlich ihrer Anzahl zum Teil sehr stark, da viele der an der NAP-Formulierung Beteiligten in Wien ansässig (z. B. Vertreter von Bundesministerien) und nicht immer zu Reisen in die Bundesländer bereit waren (I2). Während einige der Beteiligten mehrere Workshops besuchten, waren andere nur an einzelnen Terminen zugegen (I10). Mit fortschreitender Prozessdauer wurde insgesamt ein abnehmendes Interesse an den Workshops wahrgenommen: *„Am Anfang war die erste Runde relativ gut besucht, dann ist es immer weniger geworden“* (I15, 49:28). Ein Befragter berichtete, dass *„die Teilnahme auf freiwilliger Basis [erfolgte] und das Lebensministerium bemüht [war], alle relevanten Stakeholder einzubinden. Die Teilnahmebereitschaft war jedoch nicht in allen Fällen gegeben, daher haben Stellenweise wichtige Akteure gefehlt“* (I7, Z22).

Andere reagierten auf die Frage nach der Akteurskonstellation mit Unsicherheit, was von einem der Experten auf das Fehlen von Namensschildern während der Workshops zurückgeführt wurde (I1). Wie aus den Befragungen dennoch gefolgert werden kann, wurde bei der Formulierung ein sehr breiter Ansatz gewählt, um durch entsprechende Repräsentativität des *bottom-up approaches*, mangelnde politische Verpflichtung (*commitment*) zu kompensieren (I3). Letztere dürfte mit dafür verantwortlich sein, dass sich bedeutende Großbeschaffer wie beispielsweise ÖBB und ASFINAG nicht oder kaum in den Prozess eingebracht haben (I7). Als weitere Ursache für die Nichtbeteiligung relevanter Akteure wurde die Präferenz von BeschafferInnen genannt, an Veranstaltungen teilzunehmen, die mehrere für sie relevante Themen abdecken und sich nicht ausschließlich auf Umwelt- oder Nachhaltigkeitsfragen und damit auf einen „kleinen Teilbereich“ (I15) ihres Aufgabenfeldes konzentrieren.

Für den bevorstehenden Umsetzungsprozess definiert der NAP das Lebensministerium und die Mitglieder der Steuerungsgruppe als federführende Akteure. Darüber hinaus wird aber insbesondere das Engagement der Ressortleitungen sowie der Beschaffungsverantwortlichen selbst gefordert sein.

6.2.2.2 Formen der Beteiligung in Formulierung und Umsetzung des NAP

Im Laufe des Formulierungsprozesses haben sich unterschiedliche Beteiligungsformen etabliert, formale wie informale, punktuelle und laufende:

- Einholung von Stellungnahmen (formal und punktuell)
- Arbeiten in der Steuerungsgruppe und den Workshops (formal und laufend)
- Verhandlungen am „Runde Tisch“ (informal und punktuell)
- Bilaterale Gespräche (informal und laufend)

Die gewählte Vorgehensweise wurde von einem überwiegenden Teil der Befragten als adäquat angesehen, wobei die Länder die Organisation insgesamt positiver erlebt haben, als die Akteure auf Bundesebene (I4, I6, I7, I10, I15). *„Den Prozess habe ich als gut aufgesetzt empfunden. Durch diese produktbezogenen Workshops, haben sich die Spezialisten getroffen und einmal evaluiert, was ist an Potenzial da, wie geht man das am besten an. Ich konnte schon feststellen, dass großes Interesse da ist, weil die Leute dort gesehen haben, da bin ich nicht alleine, wir haben alle dieselben Probleme und vielleicht finden wir irgendwo einen gemeinsamen Nenner“*, erklärte ein Beteiligter (I15, 40:20). Ein Sachverständiger ergänzte: *„Die reine Prozessbegleitung war schon sehr sophisticated. Alles sehr erfahrene Institutionen und Personen, die wissen, wie man das vom Ablauf her macht. [...] Vom Prozess war es ganz gut. [...] Die anderen Dinge passieren dann eh hinter verschlossenen Türen“* (I6, 18:08). Hinter „verschlossenen Türen“ scheint auch ein Großteil der Feinabstimmung erfolgt zu sein (I3). Angemerkt wurde, dass einzelne Interessen, wie beispielsweise jene der Wirtschaftskammer, im Rahmen bilateraler Gespräche und Verhandlungsrunden stärker berücksichtigt wurden (I2) als jene von Akteuren, die sich nur der formalen Kommunikationsmöglichkeiten bedienten (I19). *„Ansonsten war es sehr demokratisch aufgebaut. Es sind immer wieder Rückmeldungen gekommen, es hat Feedbackrunden gegeben. [...] Mit Gruppenarbeiten ist versucht worden, eine breite Meinungsfindung zu initiieren“*, betonte ein Experte (I10, 22:09).

Hinsichtlich der Machtverhältnisse zwischen den am Formulierungsprozess beteiligten Akteuren gehen die Meinungen der Befragten stark auseinander. Während jene Akteure, deren Anregungen in den NAP aufgenommen wurden, von einem fairen und demokratischen Prozess sprechen, empfanden andere den Weg der Entscheidungsfindung als nicht immer transparent.

Ein Befragter berichtete über Interessenskonflikte bei der NAP-Formulierung: *„Interessenkonflikte gab es naturgemäß in dreierlei Hinsicht. Die Vertreter des Veranstalters hatten im Sinn, Öko-Standards so weit wie möglich zu institutionalisieren. Die Interessensvertreter wie WKO und Industriellenvereinigung waren auf die wirtschaftliche Verträglichkeit der Standards [...] bedacht. Die Beschaffer zeigten sich zwar willig, die Standards zu übernehmen, machten aber regelmäßig auf die budgetären Restriktionen aufmerksam. Die BBG war hier etwas in der Zwickmühle, da sie teilweise bereits ökologisch beschafft, die tatsächlichen Abrufzahlen aber dennoch hinterher hinken. Nun wurde hier noch mehr grüne Beschaffung verlangt und das alles zu einem guten Preis“* (I7, Z42). Über den Ausgleich von Interessen und die Konfliktbewältigung bei der Formulierung kann auf Grundlage der vorliegenden Materialien wenig ausgesagt werden. Dass sich einzelne Interessensgruppen stärker einbringen konnten als andere, kann allenfalls auf Basis der Befragungsergebnisse vermutet und u.a. auf unterschiedlich hohes Engagement von Akteuren und unterschiedliche Möglichkeiten zur Nutzung informeller Pfade zurückgeführt werden.

Wie das Endergebnis zeigt, dürften die Prozesskoordinatoren sehr an einer Kompromisslösung interessiert gewesen sein. Eine offene Konfliktaustragung, beispielsweise durch Veröffentlichung von Stellungnahmen und Argumentationspapieren, hat es im Prozess nicht oder nur im kleinen Kreise gegeben. Informationen über Prozessorganisation und -ablauf sind kaum verfügbar und auch die Endfassung des NAP erlaubt kaum Einsichten in Details seiner Erarbeitung. Lediglich das IFZ wartete während der Formulierungsphase mit einem Hintergrundpapier, der Ist-Standserhebung und einem Entwurf zum NAP auf. An die Beteiligten wurden u.a. Workshopprotokolle und -folien verschickt (I7).

Mit Ausnahme der Angaben im NAP zur weiteren Vorgehensweise, fehlt es schließlich auch an konkreten Informationen über die Beteiligung in den geplanten Umsetzungsschritten. Das NAP-Dokument verweist neben dem Fortbestehen der Steuerungsgruppe, insbesondere auf die Arbeiten in ExpertInnengruppen, die Nutzung von BeschafferInnennetzwerken und die Durchführung von Informationsveranstaltungen (BMLFUW, 2010a).

Insgesamt lassen die Befragungsergebnisse darauf schließen, dass mit der Einbindung von Akteuren bei der Formulierung des NAP primär auf die Erhöhung der Akzeptanz von Ergebnissen und den Abbau von Widerständen bei der Implementierung abgezielt wurde (I3, I4). Diese Strategie des Lebensministeriums könnte gefruchtet haben. Ein Befragter vertrat die Ansicht, dass ohne die genannten Beteiligungsstrukturen dem NAP wohl kaum Beachtung geschenkt worden wäre und der Formulierungsprozess zur Bewusstseinsbildung beigetragen hat (I7).

„Ich finde, dass es schon ein Gewinn war, dass man darüber geredet hat. [...] Da gibt es jetzt sicher einen kurzfristigen Effekt, [...] da gibt es eine Bewegung [...] nach der ersten Werbephase“, bestätigte ein weiterer Experte (I8, 47:10). Auffällig erscheint dabei, dass sich die befragten BeschafferInnen durch die Art ihrer Einbindung GPP gegenüber positiver gestimmt zeigten als Beteiligte, die selbst nicht unmittelbar im Einkauf tätig sind. Befragte, die am NAP-Formulierungsprozess nicht beteiligt waren, verfügten zwangsläufig über weniger Wissen zum Thema, dass sie dem NAP gegenüber eine deutlich negativere Einstellung an den Tag gelegt hätten, konnte auf Basis der Interviews aber nicht bestätigt werden. Die Treffsicherheit des NAP zu verbessern, dürfte im Vergleich zur Schaffung breiter Akzeptanz eher im Hintergrund gestanden haben, da zwar die Machbarkeit von Kriterien diskutiert (I15) (siehe Kapitel 6.2.3), im Wesentlichen aber an den Vorgaben aus dem *Training Toolkit* und der Pilotphase festgehalten wurde (I12).

6.2.3 Unmittelbare und mittelbare Adressaten des Nationalen Aktionsplans

Eine Besonderheit umweltorientierter öffentlicher Beschaffung liegt in der Zielgruppe des Instruments, wobei zwischen den „unmittelbaren Adressaten“ der Regelungen und den „mittelbaren Adressaten“ zu unterscheiden ist. „Unmittelbare Adressaten“ sind im Falle des NAP „die öffentlichen Auftraggeber in ihrer Rolle als Change Agents“ (BMLFUW, 2010a, S. 3). Die BeschafferInnen der öffentlichen Hand sollen durch den Einsatz des staatlichen Nachfragepotenzials die Märkte für umweltorientierte Produkte und Dienstleistungen stimulieren (BARTH et. al., 2005). Im betrachteten Fallbeispiel decken sich die unmittelbaren Adressaten zum Teil mit den Akteuren der Formulierung. So führte einer der Befragten über die Beteiligung am NAP-Formulierungsprozess aus, dass „es [...] wahnsinnig schwierig [ist], einen so breiten Adressatenkreis an einen Tisch zu bekommen – vor allem an einen Tisch zu bekommen und zu arbeiten! Das ist dem Bundesministerium sehr gut gelungen. [...] Vom Land waren sehr viele dabei, sogar von kleineren Schulen. Das Interesse ist hier sehr groß und die Diskussionen waren auch sehr lebhaft. Wer nicht stark vertreten war, waren die Gemeinden“ (I10, 20:21).

Betroffen von der angeleiteten Verhaltensänderung der öffentlichen BeschafferInnen sind in weiterer Folge die Anbieter der im NAP behandelten Produktgruppen („mittelbare Adressaten“). „Wir haben [...] mit einem Möbelhersteller geredet, einem kleinen Unternehmen. Als wir ihm die Kriterien vorgelegt haben, hat er sich erstmalig mit Umweltaspekten beschäftigt und hat nachgefragt bei seinen Lieferanten, welche Bestandteile haben wir denn drinnen, welche gefährlichen Inhaltsstoffe. [...] Er macht sonst ganz andere Dinge [...] und meinte das Thema ist schon sehr anspruchsvoll“ (I4, 38:50), berichtete ein befragter Experte über die Reaktion eines Unternehmers.

Das Ausmaß der Beeinflussung „mittelbarer Adressaten“ ist u.a. abhängig von den definierten Umweltkriterien, der Umsetzung der Zielvorgaben durch die Ressortleitungen und Beschaffungsverantwortlichen sowie vom adressierten Marktvolumen (siehe Kapitel 6.2.4.1). Weitere Effekte auf private KonsumentInnen und Unternehmen sollen durch Vorbildwirkung des Staates erzielt werden (BMLFUW, 2010a).

Die Beteiligung staatlicher Akteure wurde bereits ausführlich in Kapitel 6.2.2.2 behandelt. An dieser Stelle soll nunmehr der Einbindung gesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure bei der Formulierung des NAP Aufmerksamkeit geschenkt. Letztere spielen insofern eine wichtige Rolle, als sie die staatliche Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten und Dienstleistungen bedienen sollen. Die Beteiligung der „mittelbaren Adressaten“ am NAP-Formulierungsprozess erfolgte auf vier Wegen: Erstens wurden im Rahmen der Pilotphase, und damit bei der Erstellung der Umweltleistungsblätter, Unternehmen betroffener Sektoren involviert (I12). Zweitens waren in den Workshops zum NAP beispielsweise der VKI, die Sozialpartner sowie vereinzelt auch Wirtschaftsvertreter anwesend (I4). Drittens wurden von mehreren Prozessakteuren Unternehmen zu Recherchezwecken kontaktiert und deren Feedback in die Workshops eingebracht oder in Stellungnahmen eingearbeitet (I2). Schließlich wurde der NAP zur Stellungnahme auch an zivilgesellschaftliche Einrichtungen, wie beispielsweise Die Umweltberatung, ausgeschickt (I8). Ein Experte stellte zu dem erzielten Ergebnis fest: *„Dass die Kriterien zu streng gewesen wären – das haben wir ja auch mit den Lieferanten besprochen – war nicht der Fall. Die Basiskriterien schätze ich, sind zu 90 Prozent kein Problem zu erfüllen, die erweiterten Kriterien schon etwas mehr“* (I15, 29:57). Der Formulierungsprozess scheint die „mittelbaren Adressaten“ damit in ausreichendem Maße einbezogen zu haben, um die Machbarkeit der im NAP definierten Anforderungen zu sichern.

Im Rahmen der Umsetzung ist eine laufende Kommunikation mit den Anbietern über deren Vertretung, d.h. über die Wirtschaftskammer, vorgesehen (BMLFUW, 2010a). Informationen zum NAP sind insbesondere seit seiner Beschlussfassung auf einer Reihe von Websites verfügbar, beispielsweise auf jener des Bundeskanzleramtes und auf jenen von Initiativen wie „So:fair“ und „take it“ und auch auf der Homepage des vom IFZ betriebenen „Beschaffungs-Service Austria“.

Während bei der Beteiligung staatlicher Akteure die Schaffung breiter Akzeptanz im Vordergrund gestanden zu haben scheint, galt die Einbeziehung gesellschaftlicher und privatwirtschaftliche Akteure insbesondere der Klärung der Machbarkeit von Vorgaben (I15).

Treibende Kraft dürften dabei aber weniger die Prozesskoordinatoren, als vielmehr Interessensvertretungen, wie die Industriellenvereinigung, die Wirtschaftskammer und die Landwirtschaftskammer, gewesen zu sein (I2). Da im Rahmen der ExpertInneninterviews keine Unternehmer befragt wurden, kann die Wirkung der Beteiligung „mittelbarer Adressaten“ auf die Akzeptanz des NAP an dieser Stelle nicht abgeschätzt werden.

6.2.4 Potentielle Marktvolumina und situative Faktoren

In welchem Maße der NAP als effektives Instrument der Umweltpolitikintegration einzuschätzen ist, hängt ganz entscheidend von den adressierten Marktvolumina und den erfassten Produktgruppen ab. Beides sind von den Bedarfsstrukturen und Konsumgewohnheiten der öffentlichen Hand abhängige Größen. Situative Faktoren wiederum bezeichnen nach BUSMANN, KLÖTI UND KNOEPFLER (1997) Zustände oder Ereignisse, die außerhalb des Einflusses der beteiligten Akteure liegen und die politische Großwetterlage verändern. Betroffen sein kann sowohl das Kräfteverhältnis innerhalb der Behördenarrangements, als auch jenes zwischen Behörden und Politikadressaten. Zur *ex ante* Einschätzung der Effektivität des NAP werden unter „situativen Faktoren“ in Folge Wechselwirkungen mit anderen Initiativen und sonstige situative Faktoren, die sich in der Fallstudie für die potentielle Effektivität des NAP als relevant erwiesen haben untersucht.

6.2.4.1 *Durch den NAP adressierte Produktgruppen und Marktvolumina*

Das potenzielle Marktvolumen von GPP wurde ausführlich in Kapitel 5.3 behandelt. Hierbei zeigten sich große Datenunsicherheiten bei der Erhebung öffentlicher Beschaffungsaufwendungen, da diese in den Ressortbudgets als solche nicht gesondert ausgewiesen werden, sondern sich auf Kategorien wie beispielsweise Investitionen oder Sachaufwendungen verteilen. Darüber hinaus erfolgt im staatlichen Budgetierungsprozess keine Differenzierung nach Produktgruppen, wie sie im NAP definiert wurden. Selbst verfügbare Mengeninventare zeigten sich als ungeeignet, Beschaffungsmengen (z.B. für IT-Geräte) abzuleiten, da zwar der Bestand, nicht aber die Zu- und Abgänge angegeben und keine „geringwertigen Wirtschaftsgüter“ (Anschaffungswert unter 400 Euro) verzeichnet sind. Dass die öffentlichen Beschaffungsaufwendungen nicht einfach zu erheben sind, wurde nicht nur von den befragten Experten bestätigt, sondern zeigt sich auch anhand vorliegender Studien (siehe Kapitel 5.3.1 und 5.3.2), die sich zumeist auf grobe Schätzungen der Beschaffungsausgaben beschränken.

Die Schätzungen staatlicher Konsumausgaben reichen von knapp 13 (SCHINZEL, 2008) bis zu 20 Prozent des BIP (STATISTIK AUSTRIA, 2010). Für das Jahr 2009 ergeben sich daraus staatliche Konsumausgaben von bis zu 55 Mrd. Euro. Repräsentative Zahlen für die im NAP behandelten 16 Produktgruppen fehlen. Rückschlüsse auf deren potenzielle Marktvolumina erlauben nur Daten der BBG. Diese beschaffte 2009 Produkte und Dienstleistungen im Wert von 869 Mio. Euro, wovon beispielsweise 28 Prozent auf IT und Telekommunikation, 21 Prozent auf Energie und je rund 13 Prozent auf Gebäudebetrieb und Mobilität entfielen, während für Lebensmittel und Verpflegung sowie Bürobedarf und Raumeinrichtung vier bzw. fünf Prozent der Gesamtsumme aufgewendet wurden (SAREMBA UND UNTERBERGER, 2009). Mehrere Interviewpartner verwiesen auf den Baubereich als die bedeutendste Produktgruppe (I2, I9, I12).

Vor dem Hintergrund unsicherer Basisdaten ist auch die sichere Ermittlung des GPP-Anteils nicht möglich. *„Dieser kann nicht festgestellt werden, da die umweltgerechte Beschaffung in die normalen Beschaffungsvorgänge integriert ist“* erklärte ein Sachverständiger (I9, 10:47). LEMPERS UND VAN DEN BERG (2009a, 2009b) verweisen dennoch auf einen nationalen Durchschnitt von 52 Prozent GPP am Beschaffungswert. Unter Annahme staatlicher Konsumausgaben von 55 Mrd. Euro (s.o.) würde die öffentliche Hand in Österreich demnach bereits über 28 Mrd. Euro in umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen investieren. Auch wenn Experten die Validität dieser Angaben bezweifeln und im NAP keine messbaren Zielgrößen für GPP angegeben werden (I9, I14), zeichnet sich insgesamt ein erhebliches Potenzial von zusätzlichem GPP ab.

Ob diese auch genutzt werden können, hängt nicht zuletzt vom Anspruchsniveau der im NAP definierten Umweltkriterien ab. Die darin festgelegten Umweltkriterien für Kopierpapier und grafisches Papier, Reinigungsmittel und –dienstleistungen, Computer, Monitore und bildgebende Geräte, Lebensmittel, Textilien, Möbel, leichte Nutzfahrzeuge, Busse und Busdienstleistungen, Abfallsammelfahrzeuge, Gartenbauprodukte, Strom und Hochbau entsprechen jenen des europäischen *Training Toolkit*. Jene für die Produktgruppen Innenausstattung, Tiefbau, Haushaltsgeräte, Hygienepapier, Büromaterial und Veranstaltungen/Green Events wurden im Rahmen der Pilotphase erarbeitet, ebenso wie die ergänzenden Umweltleistungsblätter für elektrischen Strom, Officepapier, Reinigungsmittel, IKT-Geräte und Fahrzeuge (BMLFUW, 2010b).

Kritische Stimmen gaben sich unzufrieden mit dem gewählten Anspruchsniveau und sahen das verwendete *Training Toolkit* der Europäischen Kommission als *„veraltete Schreibtischarbeit“* (I6). *„Oft bin ich mir vorgekommen wie auf einer Retroveranstaltung, weil man in den Workshops über dieselben Themen gesprochen hat, wie vor 15 Jahren“*, erklärte ein Sachverständiger (I6, 15:17).

Er ergänzte: *„Das ist eigentlich traurig, weil da 15 Jahre Know-how über Bord geworfen werden. [...] Da ist man so weit weg von dem, was man operativ eigentlich schon macht“* (I6, 33:39). Ein weiterer Interviewpartner befand: *„Die Dinge die da drinnen stehen, werden in der Praxis bei uns ja ohnehin schon umgesetzt, da wird sich für uns nichts ändern“* (I15, 16:15).

6.2.4.2 Wechselwirkungen des NAP mit anderen Initiativen

Auf strategischer und operativer Eben stößt der NAP auf eine Reihe synergetischer Interessen, die in der Vergangenheit zum Teil auch genutzt wurden. So verweist der Ministerrat in seinem Beschluss vom 14. Juli 2010 beispielhaft auf den österreichischen „Masterplan Umwelttechnologie“ (2007). Österreich soll demnach einen integrativen Weg einschlagen und umweltorientierte mit innovativer Beschaffung verknüpfen. Während der „Masterplan Umwelttechnologie“ innovative Beschaffung im öffentlichen Bereich als konkrete Maßnahme empfiehlt (MRV 67/32, 2010), postuliert der NAP wiederholt das Innovationspotenzial umweltorientierter öffentlicher Beschaffung. In der Praxis ist eine Abstimmung bislang nur am Rande erfolgt (I3). Dennoch scheinen die beiden Ansätze geeignet, sich auf strategischer Ebene zu stützen. Gleiches gilt für die häufig zitierte österreichische Nachhaltigkeitsstrategie (2002), die Klimaschutzprogramme der Länder (I18) oder die *Corporate Social Responsibility* (CSR) Bestrebungen der Wirtschaftskammer (I2).

Darüber hinaus gibt es auf operativer Ebene zahlreiche Initiativen die sich bereits seit Jahren mit umweltorientierter Beschaffung im privaten und öffentlichen Bereich befassen (siehe Kapitel 5.4). Diese mit dem NAP abzustimmen, ist für viele der Befragten von besonderer Bedeutung. Ein befragter Experte erklärte dazu: *„Ich kann auf 50 verschiedenen Homepages nachschauen, angefangen von ‚ÖkoKauf Wien‘ über GPP [der Europäischen Kommission] bis hin zu topprodukte.at. Die wollten sie im NAP einfach auflisten, aber davor haben wir gewarnt. Weil was tut der Beschaffer? Der schaut sich ja nicht wieder alle diese Seiten durch, sondern gibt sofort auf. Was wir brauchen ist eine zentrale Homepage, die gehört vermarktet [...] und zwar nach der Stoßrichtung: Das ist das Gebetsbuch des öffentlichen Beschaffers, wenn er nachhaltig beschaffen will“* (I15, 32:28).

Die Einbeziehung von Vorwissen bei gleichzeitigem Harmonisierungsversuch hat sich im Falle des NAP als Drahtseilakt erwiesen. Entstand bei den einen der Eindruck, mit dem NAP würde auf etwas, was sich über lange Zeit entwickelt hat, einfach ein neues Etikett geklebt (I6), sahen andere ihre eigenen, bewährte Beschaffungskriterien als nicht entsprechend berücksichtigt (I1).

Die Landwirtschaftskammer äußerte sich in einer schriftlichen Stellungnahme dazu wie folgt: *„Gerade die österreichische Agrarpolitik verfolgt mit seinem Programm zur ländlichen Entwicklung und im Speziellen mit dem Umweltprogramm [...] einen deutlichen Mehrwert für Landschaft, Umwelt und Bürger zu bieten. [...] Das AMA-Gütesiegel gewährleistet durch höhere Qualitätsstandards und hundertprozentig österreichische Herkunft eine Produktion von nachhaltigen Lebensmitteln und sollte daher als wesentliches ökologisches Kriterium herangezogen werden“* (LK, 2009a, S. 2). In den NAP haben schließlich u.a. die hinter Umweltzeichen und –zertifizierungen stehenden Kriterien Eingang gefunden, während andere bestehende Ansätze kaum integriert wurden. Ein Befragter begründet dies mit den mit dem NAP verbundenen Harmonisierungsbestrebungen: *„Wichtig ist es, dass es einmal ein Basisniveau für nachhaltige Beschaffung gibt [...]. Die Strategie muss sein, dass man alle zu den Basiskriterien bekommt und zu den erweiterten Kriterien hat dann jeder seinen eigenen Zugang [...]. Da sind wir froh, dass Österreich keinen eigenen Weg geht. [...] Man verwendet die Kriterien schließlich auch um international vergleichbar zu sein“* (I12, 23:49). Andererseits wird argumentiert, dass der Wunsch nach Harmonisierung nicht dazu führen sollte, vom Streben nach einer Vorreiterrolle abzugehen: *„Warum heißt es immer in den Veröffentlichungen der Europäischen Kommission, sie wollen schon ein Stück weit harmonisieren, so im Basisbereich, d.h. dass alle ein Mindestmaß setzen, aber dass es auch weiterhin Speerspitzen geben soll [...] und andere langsam nachrücken?“* (I4, 31:50).

6.2.4.3 Sonstige situative Faktoren

Umweltorientierte öffentliche Beschaffung kann nur in dem Rahmen stattfinden, den das Vergaberecht vorgibt. Sie agiert u.a. im Spannungsfeld zwischen der für den Umweltschutz so wichtigen Regionalität einerseits und der Diskriminierung von Wettbewerbern am europäischen Binnenmarkt andererseits. *„Regionalität darf eigentlich keine Rolle spielen, das Vergabegesetz in Europa ist nach diesem Grundsatz aufgebaut - man darf einzelne Anbieter nicht diskriminieren. [...] Jeder möchte es und wir hatten dem im Aktionsplan auch schon zugestimmt, aber da meinte [... ein Rechtsexperte], Regionalität darf niemals irgendwo drin stehen, was an die Europäische Union geht“* (I4, 34:31). Einem Sachverständigen zufolge gilt dies insbesondere bei Beschaffungen, die den Schwellenwert von 100.000 Euro übersteigen, wohingegen eine Produktpräferenz bei geringerem Anschaffungswert im Ermessen des Beschaffers liegen würde (I7). Auch könne man dem Prinzip der Regionalität auf andere Weise durchaus Rechnung tragen, z.B. durch Gewichtung von Service- und Lieferzeiten (I18).

Ein Befragter erläuterte dazu: *„Gegenläufig zum regionalen Einkauf wird die Tendenz erlebt, Einkäufe zu zentralisieren. Ein Extrembeispiel: Sagen wir, die BBG schreibt die Semmelieferungen für alle Landesdienststellen, Schulen, aus oder sagen wir, die Milch für das Bundesheer. Dann kann es sein, dass die [...] Produkte] aus Deutschland kommen. [...] Es ist hier stark der Wunsch vorhanden beim Bäcker oder Biobauern vor Ort zu kaufen. Da gibt es schon eine Skepsis, wie sich das vereinbaren lässt“* (I10, 30:50). Auch die Landwirtschaftskammer verwies in ihrer Stellungnahme auf die Bedeutung des regionalen Einkaufs: *„Lange Transportwege, aufwendige Produktionsmethoden durch einzelne Arbeitsschritte an unterschiedlichen Standorten und die Missachtung von sozialen Aspekten untergraben die Vorgaben der Nachhaltigkeit“* (LK, 2009a). Weiters heißt es: *„Trotz des mehrfachen Ersuchens um Berücksichtigung des Aspekts der regionalen Wertschöpfung [...] geht auch diesmal der Entwurf nicht darauf ein. Es erscheint unverständlich, warum der Grundsatz der Regionalität nicht mitberücksichtigt wird, obwohl im Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode [...] ausdrücklich darauf hingewiesen wird. [...] Es sind Maßnahmen zu treffen, dass es durch eine nachhaltige öffentliche Beschaffung nicht zu einer Diskriminierung von heimischen Erzeugern oder landwirtschaftlichen Betrieben kommt“* (LK, 2009b, S. 1). In der Finalfassung des NAP wurde versucht, mit der folgenden Formulierung zur Lösung dieses Problems eine Brücke zu schlagen: *„Nachhaltige Beschaffung berücksichtigt auch andere Leitprinzipien der Nachhaltigkeit wie Regionalität und Innovation und stärkt regionale Wirtschaftskreisläufe. EU-rechtliche Vorgaben sind dabei einzuhalten“* (BMLFUW, 2010a, S. 8).

Auf eine vergleichbare Problematik wird in der Stellungnahme der Wirtschaftskammer hingewiesen. Demnach könnte sich die Förderung von Umweltzeichen und –zertifizierungen (z.B. Österreichisches Umweltzeichen, EMAS, etc.) durch den NAP negativ auf klein- und mittelständische Unternehmen (KMU) auswirken (WKO, 2010): *„Eine Bevorzugung von Unternehmen mit implementiertem Umweltmanagementsystem, wie z.B. EMAS oder ISO 14001, stellt eine starke Einschränkung insbesondere für KMU dar. KMU können komplexe und kostspielige interne und externe Audits oder Zertifizierungsmaßnahmen nicht umsetzen“* (WKO, 2010, S. 4). Ein Experte äußerte sich zur rechtlichen Lage wie folgt: *„Wenn Sie einen Auftragsgegenstand beschreiben, der nach dem Nordischen Schwan zertifiziert sein soll, dann ist der Anbieter, der nach dem Österreichischen Gütesiegel ausgezeichnet ist, welches dem Nordischen Schwan um nichts nachsteht, ausgeschlossen [...]. Sie müssen sich vorstellen, wie viele Gütesiegel es europaweit gibt. [...] Sie dürfen also nicht ein bestimmtes Siegel verwenden, das wäre diskriminierend. Deswegen heißt es immer, verwenden Sie nicht das Siegel, sondern verlangen Sie die dahinter stehenden technischen Spezifikationen“* (I16, 21:51).

Während die genannten Auszeichnungen bei Vergaben von Aufträgen von über 100.000 Euro Auftragssumme somit nicht direkt, sondern nur über die zugehörigen Kriterien nachgefragt werden dürfen (I12), gilt die Sorge der Wirtschaftskammer insbesondere dem für KMU bedeutenden Bereich der Direktvergabe (WKO, 2010). *„Bei der Direktvergabe, also denen die in den Laden gehen, würde ich natürlich sagen, schaut auf das Umweltzeichen oder das AMA-Gütesiegel. So was ist handhabbar. [...] Aber jetzt sind diese Umweltzeichen ja auch nicht so wahnsinnig teuer, das ist eigentlich auch für KMU bezahlbar. Es muss allerdings jemanden geben, der sich mit dem Umweltthema auskennt“*, (I4, 37:03) wendete einer der Befragten ein. Ein anderer Experte kommentiert diesen Problemkreis wie folgt: *„Die Unternehmen haben auch nichts davon, wenn jeder am Markt sagen kann, unser Produkt ist das Beste, ohne es belegen zu müssen“* (I8, 51:10). Hinzu kommen die mit einer steigenden Nachfrage verbundenen, positiven Effekte auf heimische Zertifizierungs- und Umweltberatungsunternehmen (I6). Im Rahmen des NAP hat man daher intensiv an einem Konsens gearbeitet (I2). Als Ergebnis wird in der Finalfassung verstärkt auf die Unterstützung von KMU als soziale Komponente des NAP und die Gleichwertigkeit KMU-spezifischer Programme wie beispielsweise „Ökoprofit“ verwiesen. Ein Interviewpartner meinte zu der erzielten Lösung: *„Wir verwenden hier gerne den Begriff der Nachhaltigkeit und nicht der ökologischen Beschaffung. Ich kann super ökologisch beschaffen, aber in Wirklichkeit ist es dann total unsozial, nämlich in dem Sinne, dass ich nur die großen Unternehmen heranziehe“* (I12, 30:58).

Diskussionspotenzial lieferte schließlich auch der Umgang mit entgegengesetzten Interessenslagen. So hat sich die politische Großwetterlage infolge der aktuellen Wirtschafts- und Budgetkrise deutlich verändert: *„Im Hinblick darauf, dass übermäßig viel öffentliche Mittel in die Sicherung der Finanzwirtschaft fließen und der Staat sich gezwungen sieht den Schuldenstand zu minimieren, sind den Bundesministerien überdurchschnittlich hohe Sparquoten auferlegt. Aus dieser Sicht wird eine verstärkte ökologische Beschaffung möglicherweise auf Jahre nach hinten verlegt“* (I7, Z80). Demzufolge wird der Umweltpolitik im Allgemeinen und GPP im Speziellen von Seiten der Budgetpolitik derzeit keine Priorität beigemessen. Wie Experten bestätigen, stößt umweltorientierte öffentliche Beschaffung aktuell auf wenig politisches Interesse (I3), was gemeinsam mit den derzeit fehlenden Ressourcen (siehe Kapitel 6.2.1.6) mittelfristig die Möglichkeiten des Ausbaues von GPP durch Umsetzung des NAP begrenzen dürfte.

6.2.5 Die Ergebnisse im Überblick

Die zentralen Ergebnisse der Analyse des NAP werden in Tabelle 10 und Tabelle 11 anhand der in Kapitel 4.2 definierten Kriterien zur Abschätzung der Effektivität dargestellt.

Der NAP ist weitgehend und konsistent in den breiteren, formalen Rahmen öffentlicher Beschaffung eingebettet, mit wenigen Ausnahmen: Während die Europäische Kommission die Erarbeitung nationaler Aktionspläne bis 2006 empfohlen hatte, wurde in Österreich mit der Formulierung erst im Jahr 2008 begonnen. Auch auf die bereits 2007 vom Ministerrat beschlossenen Zielquoten für einzelne Produktgruppen wird im NAP nicht Bezug genommen.

Der Ministerratsbeschluss des NAP gilt darüber hinaus als sehr flexible Form, politischen Programmen Verbindlichkeit zu verleihen. Die Umsetzung auf Bundesebene wird im Wesentlichen aber vom jeweiligen Engagement der Ressortleitungen abhängen (z.B. hinsichtlich Zeitpunkt und Form der Anordnung, interner Kontrollen und allenfalls Sanktionsmechanismen). Ob und wann die Bundesländer dem Beschluss des Ministerrats per Beschluss der Landeshauptleutekonferenz folgen werden, ist nicht absehbar.

Des Weiteren fehlt es im NAP an quantitativen Zielen (z.B. angepeilten GPP-Anteilen) und einem Zeitrahmen für die Zielerreichung, da deren Festlegung auf 2012 vertagt wurde. Die Schaffung von positiven Anreizen zur Umsetzung oder von Sanktionsmöglichkeiten für Fälle, die dem Aktionsplan zuwider laufen, ist im NAP nicht explizit vorgesehen. Am geplanten Monitoring der Umsetzung des NAP sollen die Einrichtungen des Bundes, der Bundesländer und Gemeinden auf freiwilliger Basis teilnehmen.

Neben strategisch-konzeptionellen Inhalten, umfasst der NAP auch einen praxisbezogenen Teil. Dieser beinhaltet einen Handlungsleitfaden für Praktiker und einen Katalog konkreter Kriterien zur Beschaffung umweltfreundlicher Produkte und Dienstleistungen. Hinsichtlich der Operationalität des NAP befinden viele der befragten BeschafferInnen die darin definierten Umweltkriterien als praktikabel und geeignet, den Einstieg in GPP auf einem gewissen Basisniveau zu ermöglichen. Im Rahmen der NAP-Formulierung sind jedoch Interessenskonflikte zutage getreten, beispielsweise hinsichtlich der Möglichkeit von KMU, Umweltzertifikate zu nutzen sowie hinsichtlich der Möglichkeiten, regionale Anbieter zu bevorzugen, die zwar zum Teil durch Kompromissformulierungen überbrückt werden konnten, in der Umsetzungspraxis aber erneut zu Problemen führen könnten.

Tabelle 10: Stärken und Schwächen des NAP im Überblick I

Kriterien	Stärken	Schwächen
Einbettung in den breiteren, formalen Rahmen	<ul style="list-style-type: none"> - hohe Konsistenz mit rechtlichen Vorgaben - Berücksichtigung bestehender europäischer und nationaler Leitlinien und Kriterien 	<ul style="list-style-type: none"> - keine Berücksichtigung bestehender nationaler Zielquoten - kein NAP innerhalb des vorgegebenen Zeitraumes (bis 2006)
Formelle Verbindlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> - flexible Form der Verbindlichkeit auf Bundesebene - geplante Ausweitung auf Landesebene 	<ul style="list-style-type: none"> - Abhängigkeit der Umsetzung vom Engagement der Ressortleitungen - Unsicherheiten hinsichtlich der Beteiligung von Ländern und Gemeinden
Inhaltliche Verbindlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> - Handlungsleitfaden für Praktiker und konkreter Kriterienkatalog für 16 Produktgruppen - Umweltleistungsblätter für fünf Produktgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> - keine quantitativen Ziele - freiwillige Teilnahme am Monitoring - keine Anreiz- und Sanktionsmechanismen
Konkretisierungsgrad der Inhalte	<ul style="list-style-type: none"> - einheitliche Grundlage für das öffentliche Beschaffungswesen - Praktikabilität und Anwendbarkeit des Kriterienkatalogs 	<ul style="list-style-type: none"> - Unterschiede im Konkretisierungsgrad zwischen den Produktgruppen

Quelle: Eigene Darstellung

Für die ersten Umsetzungsschritte sowie für das Monitoring und die Evaluation der Umsetzungserfolge sieht der NAP einen groben zeitlichen Rahmen vor, ohne jedoch auf die geplante Vorgehensweise im Detail einzugehen. Auf Ebene der Bundesländer dürfte der NAP-Formulierungsprozess einen Beitrag zur Institutionalisierung von GPP geleistet haben. Fest steht jedenfalls, dass für die Umsetzung umweltorientierter öffentlicher Beschaffung keine zweckgewidmeten finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden. Vielmehr ist mit Budgetkürzungen im öffentlichen Beschaffungsbereich zu rechnen, welche gemeinsam mit mangelnder politischer Aufmerksamkeit für den NAP zumindest in den nächsten Jahren die Möglichkeiten der Förderung von GPP beschränken werden.

Die Breite und die Formen der Beteiligung am NAP-Formulierungsprozess wurden von den meisten ExpertInnen positiv wahrgenommen und haben zur Akzeptanz des NAP beigetragen. Dieses positive Bild, wird durch die Abnahme der Beteiligung im Prozessverlauf und eine teils als mangelhaft wahrgenommene Transparenz der Entscheidungsfindung getrübt. Im Formulierungsprozess lag der Schwerpunkt der Beteiligung auf den unmittelbaren Adressaten des NAP (d.h. den öffentlichen BeschafferInnen), während die AnbieterInnen von Produkten und Dienstleistungen primär durch ihre Interessenverbände vertreten waren.

Insgesamt scheint mit einem Anteil der staatlichen Beschaffung von geschätzten 13 bis 20 Prozent des BIP ein großes Potenzial zum Ausbau von GPP gegeben, insbesondere in den Produktgruppen Hoch- und Tiefbau, Gebäudebetrieb sowie Mobilität und Energieversorgung. Allerdings geht das Anforderungsniveau der Beschaffungskriterien des NAP zum Teil nicht über die bisherige Praxis hinaus. Um gegebene Potenziale möglichst auszuschöpfen, bietet sich die Nutzung von Synergien mit verwandten Initiativen an, auf strategischer Ebene (z.B. mit dem „Masterplan Umwelttechnologie“) und auf operativer Ebene (z.B. mit „ÖkoKauf Wien“).

Tabelle 11: Stärken und Schwächen des NAP im Überblick II

Kriterien	Stärken	Schwächen
Institutionalisierung der Implementierung	- Definition eines zeitlichen Rahmens für Maßnahmen, Monitoring und Evaluation	- keine konkreten Angaben zur Vorgangsweise bei der Umsetzung
Ressourcen	-	- keine zweckgewidmeten finanziellen Ressourcen - keine Durchführung einer Kostenanalyse zu GPP im Vorfeld der Formulierung
Akteure der Formulierung und Umsetzung	- breite Beteiligung - Beitrag zur Bewusstseinsbildung und Erhöhung der Akzeptanz unter Adressaten	- fehlende und teils abnehmende Beteiligung einiger, relevanter Akteure - teils mangelnde Transparenz der Entscheidungsfindung
NAP-Adressaten	- Erhöhung der Akzeptanz durch Beteiligung der BeschafferInnen - Erhöhung der Treffsicherheit durch Beteiligung mittelbarer Adressaten (Lieferanten)	-
Produktgruppen und Marktvolumina	- insgesamt große Potenziale für GPP	- zum Teil Umweltkriterien, deren Anforderungen nicht über die gängige Praxis hinaus gehen
Wechselwirkungen mit verwandten Initiativen	- Synergien auf strategischer und operativer Ebene möglich	- mögliche Synergien bislang kaum genutzt
Sonstige Faktoren	- Überbrückung von Interessenskonflikten	- Kompromisslösungen zum Ausgleich kontroverser Interessen

Quelle: Eigene Darstellung

Neben den genannten Stärken und Schwächen des NAP machen die Ergebnisse der Analyse Kontextbedingungen deutlich, die sich auf die Effektivität des Instruments auswirken könnten. Hierzu zählen insbesondere Datenunsicherheiten bei der Ermittlung staatlicher Beschaffungsaufwendungen und der Kostenauswirkungen von GPP, Einschränkungen durch die Budgetierungspraxis der öffentlichen Hand sowie alternative politische Prioritäten als Folge der Wirtschaftskrise.

7 Diskussion der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Umfassende Umweltpolitikintegration bedarf vieler, auch alternativer Lösungsansätze. So wird von der Europäischen Kommission derzeit u.a. das marktwirtschaftliche bzw. prozedurale Instrument des *Green Public Procurement* (GPP) propagiert. Umweltorientierte öffentliche Beschaffung hat zweifellos integrativen Charakter, in mehrfacher Hinsicht. Die Grundidee ist folgende: Gemeinschaftlich erarbeitete Umweltkriterien werden von öffentlichen BeschafferInnen auf unterschiedlichen Ebenen im Rahmen der Auftragsvergabe angewandt. Nicht nur die Beschaffungsverantwortlichen selbst kommen so, zum Teil erstmalig, mit Umweltaspekten in Berührung, sondern auch die „internen Kunden“, für die die Produkte beschafft werden. Damit soll das Instrument GPP eine erste Integrationswirkung entfalten.

Durch die erhöhte Nachfrage nach umweltfreundlichen Gütern und Dienstleistungen werden entsprechende Angebote am Markt stimuliert und Umweltbelange in einem zweiten Integrationsschritt in die adressierten Wirtschaftssektoren getragen. Das gesteigerte Angebot und ein verstärkter Wettbewerb am Markt sollen in Folge zu niedrigeren Preisen führen, was nicht nur den staatlichen, sondern auch den privaten Konsum von *Green Products* anregen und damit den Umweltgedanken schließlich auch verstärkt in private Haushalte integrieren soll.

Bereits die Betrachtung des politischen und rechtlichen Rahmens umweltorientierter öffentlicher Beschaffung hat Zweifel an der Wirksamkeit bisher gesetzter Maßnahmen erweckt, aber zugleich den Bedarf einer umfassenden nationalen Strategie deutlich gemacht. Wurden auf europäischer Ebene in den vergangenen Jahren zahlreiche politische Dokumente zu GPP herausgegeben, war man in Österreich vergleichsweise inaktiv. Die Einarbeitung von Umweltaspekten in das *hard law* (v.a. Bundesvergaberecht) sowie die Ministerratsvorträge vom 11. Juli 2007 und 14. Juli 2010 stellen einen wesentlichen Schritt zur Schaffung einer verbindlichen Basis dar.

Die Richtung der politischen Willensbildung ist aber keineswegs ausschließlich *top-down*, sondern vielfach auch *bottom-up* induziert. Verstärktes *bottom-up* Engagement zeigt sich jedenfalls in der Beschaffungspraxis und bei der Gestaltung nationaler Initiativen. Die zahlreichen Initiativen zu GPP zu legitimieren, ein österreichweites BeschafferInnennetzwerk zu etablieren, Erfahrungsaustausch zu fördern und eine gemeinsame Vorgehensweise zu konsolidieren, könnten zukünftig wichtige Funktionen des NAP sein. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde jedoch eine Reihe von Herausforderungen identifiziert, denen sich politische Akteure und Beschaffungsverantwortliche bei der Umsetzung von GPP gegenüber sehen.

Während in der Literatur zum Thema häufig die Meinung vertreten wird, das Fehlen von politischem *commitment* wäre als zentrale Herausforderung von GPP zu sehen, kommt die vorliegende Untersuchung zu einem etwas abweichenden Schluss. Obwohl der mangelnde Rückhalt durch Politik und Ressortleitungen von vielen der Befragten als hinderlich empfunden wird und den Formulierungsprozess des NAP zweifellos erschwert hat, resultiert die Reserviertheit politischer Akteure vermutlich Großteils im Fehlen repräsentativen Datenmaterials. Dies wird auch im Ministerratsvortrag vom 14. Juli 2010 und im NAP betont. Unsicherheiten bestehen in zweierlei Hinsicht: So gibt es für Österreich *de facto* kaum seriöse Informationen über das zu bewegende Marktvolumen. Hier scheitert es bereits an der Abgrenzung öffentlicher Beschaffungsaufwendungen von anderen Staatsausgaben und der Ermittlung der beschafften Mengen nach Produktgruppen. Hinzu kommen divergierende Kosteneinschätzungen und die Schwierigkeit der Berücksichtigung von *Total Cost of Ownership* (TCO) oder *Life Cycle Costs* (LCC). In Bezug auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis von GPP wird immer wieder auf Unterschiede in Abhängigkeit von der Produktgruppe verwiesen. Unberücksichtigt bleiben in der Regel jedoch mögliche Kostensenkungseffekte durch gesteigerte Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten und Dienstleistungen. Auch die Integration der TCO in die Kaufentscheidung wird durch gängige Budgetierungspraxen erschwert. LCC hingegen sind aufgrund der Komplexität des Ermittlungskonzepts in der Praxis noch kaum Thema. Wie NISSINEN, PARIKKA-ALHOLA UND RITA (2009) resümieren, bedarf es der Anwendung quantitativer Statistik sowie der Entwicklung einheitlicher und repräsentativer Monitoringmethoden. BERGER et. al. (2007) empfehlen dabei, den Einfluss staatlicher Intervention auf den Beschaffungsprozess zu evaluieren und externalisierte Umwelt- und Gesundheitskosten zu berücksichtigen. Vergleichbares ist zwar auf europäischer Ebene geplant und wird im NAP angedacht, die Freiwilligkeit der Teilnahme an diesen Systemen und die Form ihrer Ausgestaltung (z.B. subjektive Einschätzungen der BeschafferInnen als zentrale Informationsquelle) reduzieren allerdings die Aussagekraft von Ergebnissen. Dies schwächt die Argumentationsbasis für GPP und bedingt u.a. wiederum unzureichende politische Unterstützung. Fehlendes politisches *commitment* ist demnach nicht nur eine zentrale Barriere für GPP, sondern vielmehr Teil eines Ursachenbündels, innerhalb dessen sich die hinderlichen Faktoren gegenseitig bedingen. Es stellt sich die Frage nach möglichen Ansatzpunkten zur Lösung dieser Problematik.

Auch die Entwicklung adäquater Leitlinien und Kriterien ist eine nicht zu unterschätzende Aufgabe für Akteure aus Politik und Verwaltung. Sie sind dabei mit unterschiedlichsten Forderungen konfrontiert. So soll einerseits ein Anforderungsniveau gewählt werden, dass breite Akzeptanz findet um möglichst viele Adressaten zum Einstieg in die Materie zu bewegen, Anbieter nicht zu überfordern und mit europäischen Vorgaben in Einklang zu stehen.

Andererseits gilt es zugleich anspruchsvolle, vorbildhafte, externe Umweltkosten berücksichtigende und über den Status-quo hinaus reichende Standards zu setzen. Um mit dem rasanten technologischen Fortschritt und der zunehmenden Produktdiversifikation Schritt zu halten, sollen Kriterienkataloge überdies flexibel handhabbar und aktuell gehalten werden, aber dennoch zu vergleichbaren Entscheidungsabläufen führen und dabei den Administrationsaufwand minimieren.

Darüber hinaus wurden auf Basis der vorliegenden Arbeit Einschränkungen durch bestehende Vergaberichtlinien (vgl. GÜNTHER UND SCHEIBE, 2006) sowie, nicht intendierte Nebenwirkungen (vgl. COGGBURN UND RAHM, 2005) als Hürden für GPP identifiziert. Erstere betreffen weniger die Möglichkeiten, Umweltkriterien in öffentliche Ausschreibungen zu integrieren, als vielmehr grundlegende Prinzipien, wie das Diskriminierungsverbot. So dürfen beispielsweise Kriterien wie „Regionalität“ und die Anwendung von Umweltzeichen und -zertifikaten vor allem in Ausschreibungen mit einem Auftragsvolumen von mehr als 100.000 Euro keine Rolle spielen. Während Wirtschaftsvertreter durch die Nachfrage nach Umweltzeichen und -zertifikaten KMU aus dem Bereich der Direktvergabe verdrängt sehen würden, gelten die Befürchtungen anderer Akteure dem Ausschluss regionaler Präferenzen für Beschaffungen oberhalb des erwähnten Schwellenwerts. Diese Probleme und deren mögliche Verstärkung durch erwartete Zentralisierungstendenzen im Zuge der Umsetzung des NAP sind Quellen zahlreicher Interessenskonflikte. Als weitere, wesentliche Hürden wurden befürchtete Mehrkosten, budgetäre Restriktionen und mangelndes Interesse für Umweltbelange in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit identifiziert.

Vor diesem Hintergrund, scheint die Frage nach den Stärken und Schwächen des NAP mit Blick auf seine zu erwartende Effektivität als Instrument der Umweltpolitikintegration besondere Berechtigung zu haben.

Insgesamt zeigt die Analyse des NAP und dessen institutioneller Einbettung einige positiv Aspekte auf, die auf eine effektive Umsetzung hoffen lassen: So gilt der Ministerratsbeschluss des NAP zwar als sehr flexible Form, politischen Programmen Verbindlichkeit zu verleihen, lässt aber doch eine gewisse Bindungswirkung auf Bundesebene erwarten. Die Selbstbindung der Minister kann durchaus als Etappensieg verbucht werden. Verantwortlichkeiten werden im NAP zumindest allgemein benannt, wonach die Minister als anweisende, das Lebensministerium als koordinierende, die Beschaffungsverantwortlichen als ausführende und die Steuerungsgruppe als überwachende Stellen fungieren sollen. Darüber hinaus zeigt sich der NAP als inhaltlich ausgereift und enthält neben einem allgemeinen Handlungsleitfaden für Praktiker einen konkreten Kriterienkatalog für 16 Produktgruppen.

Im Sinne europäischer Harmonisierungsbestrebungen wurden die Umweltkriterien, soweit vorhanden, aus dem *EU-Training Toolkit* als Mindestanforderungen übernommen und für einzelne Produktgruppen durch nationale Umweltschlussblätter ergänzt. Obwohl die europäische Lösung von einem Teil der Befragten als Kompromiss unter dem österreichischen Standard angeprangert und als „veraltete Schreibtischarbeit“ abgetan wurde, ist es als positiv zu bewerten, dass sich die Beteiligten in fünf Produktgruppen auf anspruchsvollere Standards (in Form von für den Bund verbindlichen Umweltschlussblättern) verständigen konnten, die über die Richtwerte der Europäischen Kommission hinaus gehen. Die Umweltkriterien mögen im Allgemeinen weniger anspruchsvoll sein, als es einigen Beteiligten machbar erschienen wäre, werden aber von vielen BeschafferInnen als praktikabel und anwendbar empfunden. Die Operationalität der Kriterien scheint damit gut geeignet, vielen Adressaten den Einstieg in GPP auf einem gewissen Basisniveau zu ermöglichen.

Offen bleibt, ob das Anforderungsniveau durch laufende Aktualisierung und Fortschreibung des NAP nach und nach gesteigert werden kann. Entscheidend hierfür ist nicht zuletzt das Ausmaß der Institutionalisierung der Umsetzung. Um entsprechende Handlungsnormen in der öffentlichen Verwaltung zu etablieren, wurden erste unterstützende Aktivitäten noch für 2010 vorgesehen. Auch für die Durchführung von Monitoring- und Evaluationsaktivitäten wurde bereits ein zeitlicher Rahmen angedacht. Wie aus dem positiven Feedback der Befragten hervorgeht, dürfte auf Länderebene der Formulierungsprozess selbst zum Teil bereits einen Beitrag zur Institutionalisierung von GPP geleistet haben. Das Interesse der Länder an der Umsetzung des NAP bzw. von GPP kann auch auf die ausgeglichene Auswahl der Beteiligten am NAP-Formulierungsprozess zurückgeführt werden. Sowohl die Breite der Beteiligung an der Formulierung als auch die angewendeten Beteiligungsformen wurden als demokratisch und sehr ausgereift beschrieben. Die Expertise des koordinierenden und federführenden Lebensministeriums und seiner Berater bei der Organisation des Prozesses wurde von den Befragten betont. Akteure unterschiedlicher Ebenen und Sektoren wurden auf mehreren Wegen, sei es als Mitglieder der Steuerungsgruppe, im Rahmen von Workshops und schriftlichen Stellungnahmen, am „Runden Tisch“ oder in bilateralen Gesprächen, einbezogen, wobei den „unmittelbaren Adressaten“ des NAP besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Die gewählte Vorgehensweise dürfte durchaus zur Bewusstseinsbildung und Förderung der Akzeptanz des NAP beigetragen haben, wohingegen die Erhöhung der Treffsicherheit von Ergebnissen eher hintangestellt scheint.

Wie Eingangs ausführlich geschildert, adressiert das Instrument neben den öffentlichen BeschafferInnen mittelbar auch die Anbieter der nachgefragten Güter. Waren erstere über die vorgestellten Beteiligungsformen umfassend involviert, kann auch von einer Beteiligung gesellschaftlicher Akteure gesprochen werden. Diese waren primär über Interessensvertretungen und die gelegentliche Rücksprache mit Unternehmern eingebunden. Die Beteiligung „mittelbarer Adressaten“ galt dabei insbesondere der Klärung der Machbarkeit von Vorgaben und damit der Erhöhung der Treffsicherheit des NAP.

Neben seiner inhaltlichen Qualität, seiner Verbindlichkeit und seiner Akzeptanz durch die Adressaten, ist für die Bewertung der zu erwartenden Effektivität des NAP insbesondere das zu bewegende Marktvolumen relevant. Auch wenn dieser Bereich von großen Datenunsicherheiten geprägt ist, kann von staatlichen Konsumausgaben von 13 bis 20 Prozent des BIP (d.h. bis zu 55 Mrd. Euro im Jahr 2009) ausgegangen werden. Dass der Staat damit eine nicht zu unterschätzende Marktmacht besitzt ist kaum bestreitbar. Natürlich ergeben sich in der Praxis immer wieder Restriktionen. So können z.B. Hygienestandards in Krankenhäusern von ökologischen Reinigungsmitteln kaum geleistet werden. Ungeachtet dessen scheinen insgesamt große Potenziale für GPP gegeben, beispielsweise in Produktgruppen wie Hoch- und Tiefbau, Gebäudebetrieb oder den Bereichen Mobilität und Energieversorgung.

Als vorteilhaft für die bevorstehende Implementierung könnte sich die Nutzung von Synergien auf strategischer (z.B. mit dem „Masterplan Umwelttechnologie“) und operativer Ebene (z.B. mit „ÖkoKauf Wien“) erweisen, die in der Vergangenheit nur zum Teil genutzt wurden. Schwierig gestaltet sich hingegen der Umgang mit befürchteten Nebeneffekten der Umsetzung des NAP, beispielsweise hinsichtlich der Zentralisierung von Beschaffungsvorgängen oder der Bedeutung von Umweltzeichen und -zertifikaten für KMU (s.o.). Bei der Formulierung des NAP hat man intensiv an konsensualen Lösungen gearbeitet. In der Finalfassung wird auf die Berücksichtigung von Leitprinzipien wie Regionalität und die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe bzw. das Ziel der Unterstützung von KMU und Anerkennung von KMU-spezifischen Umweltzeichen bzw. -programmen verwiesen. Die Intention, ein einheitliches Basisniveau zu schaffen, über welches bestehende Initiativen auf freiwilliger Basis hinausgehen können, erschien den Prozesskoordinatoren als durchaus legitimes Motiv für die gewählte Vorgehensweise. Die so erzielten Kompromisslösungen stoßen aufgrund sehr unterschiedlicher Interessen Beteiligter bzw. Betroffener zwangsläufig auch auf Kritik, stellen nach Stand der Beratungen in der Formulierungsphase des NAP aber derzeit eine zweckmäßige und rechtskonforme Behandlung der Problematik dar.

Neben den genannten Stärken des NAP konnten allerdings auch einige Schwächen identifiziert werden, die die Wirksamkeit des Instruments beeinträchtigen könnten: Auffällig war beispielsweise, dass die Behandlung von GPP durch den Ministerrat primär auf eine nationale Initiative des Lebensministeriums zurückzuführen ist. Nach Angaben der Befragten schien diese zu Beginn eher losgelöst von Aktivitäten und Vorgaben der Europäischen Union. Hier knüpft auch der erste von drei zentralen Kritikpunkten an der Einbettung des NAP in den breiteren, formalen Rahmen an: Obwohl die Europäische Kommission den Mitgliedsstaaten die Fertigstellung nationaler Strategien bis 2006 empfohlen hatte, wurde in Österreich mit der Erarbeitung des NAP erst im Jahr 2008 begonnen. Diese Verzögerung fällt insbesondere auch deshalb auf, da in Österreich bereits entsprechendes Know-how zu GPP vorhanden war. Hinzu kommt, dass weder die durch den Ministerrat vorgegebenen nationalen Zielquoten (vgl. MRV 21/46/2007) übernommen, noch eigene Ziele für GPP im NAP quantifiziert wurden. Über das Argument, nationale Vorgaben hätten sich streng an europäischen Richtwerten zu orientieren (*No Golden Plating*), dürften des Weiteren Umweltkriterien durchgesetzt worden sein, deren Anforderungen zumindest in einzelnen Produktgruppen nicht über die bisherige Praxis hinausgehen.

Auch die formelle Verbindlichkeit und der Grad der Verbindlichkeit, der sich aus der inhaltlichen Ausgestaltung des NAP ableiten lässt (z.B. aufgrund der Präzision der Vorgaben und der Zuschreibung von Verantwortlichkeiten) sind als moderat bis gering einzustufen. So bindet der Ministerratsbeschluss vom 14. Juli 2010 zwar die Minister, den NAP in ihren Wirkungsbereichen umzusetzen, seine Implementation bleibt aber vom individuellen Engagement der Ressortleitungen abhängig. Ob und wann die Länder mit zur Umsetzung des NAP bewogen werden können, gilt als ebenso ungewiss wie eine mögliche Beteiligung von Gemeinden. Darüber hinaus sind weder Sanktionsmöglichkeiten für Fälle, die dem Aktionsplan zuwider laufen vorgesehen, noch die Schaffung von Anreizen im Detail festgelegt. Die Überwachung der Implementierung ist bislang nur unzureichend geklärt, da einerseits das geplante Monitoring nur vage beschrieben ist und die Beteiligung daran auf Freiwilligkeit beruhen soll.

Fest steht hingegen, dass derzeit für die verstärkte Umsetzung von GPP keine zweckgewidmeten finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden. Vielmehr ist mit Budgetkürzungen im öffentlichen Beschaffungsbereich zu rechnen, welche die Berücksichtigung von TCO bzw. LCC im Rahmen von GPP-Bestrebungen weiter erschweren. Die Kalkulation von Beschaffungskosten in Budget- und Legislaturperioden steht der Nutzung allenfalls vorliegender, längerfristig eintretender Einsparungseffekte durch GPP entgegen.

Zu bereits bestehenden Möglichkeiten, längerfristige Effekte innerhalb der geltenden Budgetierungspraxis dennoch zu berücksichtigen, herrscht unter den Beschaffungsverantwortlichen Unklarheit. Entsprechende Informationsverbreitung, auch im Hinblick auf Chancen, die sich im Rahmen von Globalbudgets eröffnen könnten, scheint notwendig.

Selbst bei der insgesamt sehr positiv zu bewertenden Breite der Beteiligung am NAP-Formulierungsprozess konnten Schwachstellen identifiziert werden. Zum einen fehlten einige relevante Großbeschaffer (z.B. ÖBB und ASFINAG), zum anderen hat die Zahl der teilnehmenden Akteure im Laufe des Prozesses abgenommen. Da die Mitwirkung am Prozess auf freiwilliger Basis erfolgte, wäre ein entsprechendes Engagement der Ressortleitungen gefragt gewesen, um die erforderliche Kooperation sicher zu stellen. Zum Teil konnte mangelnde Präsenz einzelner Akteure durch Stellungnahmeverfahren und informelle Verhandlungen wettgemacht werden. Trotz der offensichtlichen Bedeutung informeller Kontakte für die Feinabstimmung des NAP, liegt in dieser Form der Beteiligung aus Sicht einiger Befragter ein Defizit des Prozesses begründet: Vielen Befragten blieb verborgen, wie bestimmte Ergebnisse „hinter verschlossenen Türen“ zustande gekommen waren, warum manche Interessen stärker berücksichtigt wurden als andere und wie sie selbst informelle Pfade besser hätten nutzen können. Diese teils intransparente Vorgehensweise hat bei einigen Beteiligten Unmut geschürt, insbesondere bei jenen, deren Ideen nicht Eingang in den NAP gefunden haben.

Schließlich wird die Wirksamkeit des NAP, zumindest kurzfristig, durch die veränderte politische Großwetterlage infolge der Wirtschaftskrise stark beeinträchtigt. Der Umweltpolitik im Allgemeinen und GPP im Speziellen wird derzeit kaum politische Priorität beigemessen, was mit den einhergehenden Budgetkürzungen die Chancen reduziert, umweltorientierte öffentliche Beschaffung voran zu bringen.

Zusammengefasst führen die Analyse des NAP-Formulierungsprozesses und des NAP-Dokuments zu folgendem Ergebnis: Inhalt und Struktur des NAP scheinen insgesamt mäßigen geeignet, einen Beitrag zur Effektivität des NAP zu leisten. Deutlich treten die aus der Literatur bekannten Hemmnisse für Umweltpolitikintegration zutage, wie die Abwehr von unerwünschten Eingriffen durch das Umweltressorts in andere Kompetenzbereiche (z.B. keine Einräumung von Überwachungsrechten für das Lebensministerium im Rahmen eines verbindlichen Monitorings) und die Tendenz, wesentliche Interessen unberührt zu lassen (z.B. Orientierung an einem tendenziell niedrigen Anspruchsniveau bei der Festlegung von Umweltkriterien für einzelne Produktgruppen, um die Wettbewerbsfähigkeit von Anbietern nicht zu gefährden). Darüber hinaus können Budgetrestriktionen die Wirksamkeit des NAP stark limitieren. Dem Lobbying für GPP seitens des Lebensministeriums und der Ausgestaltung unterstützender Maßnahmen wird bei der Umsetzung daher besondere Bedeutung zukommen.

Die Schlussfolgerungen im Bereich der Akteursbeteiligung zeichnen hingegen ein deutlich positiveres Bild. Die Beteiligung an der Formulierung des NAP war relativ breit und ausgeglichen. Getrübt wird diese Einschätzung nur durch eine teils mangelnde Transparenz der Entscheidungsfindung. Für signifikante, zu erwartende Effekt zur Stärkung der Umweltpolitikintegration durch den NAP spricht auch das große Marktvolumen, das grundsätzlich durch die Beschaffungstätigkeit der öffentlichen Hand bewegt wird. Des Weiteren konnten sensiblen Fragen, wie das Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel, regionale Wertschöpfungsketten zu stärken und der Einhaltung des Wettbewerbsrechts zumindest teilweise im NAP überbrückt werden. Wie der Ausgleich in der Beschaffungspraxis zu schaffen sein wird, bleibt abzuwarten.

Trotz der erwähnten Stärken des NAP, erscheint seine zu erwartende Effektivität zumindest ungewiss. Zu betonen bleibt, dass die Prozesskoordinatoren bei der Formulierung des NAP, etwa bei der Wahl des Modus der Verbindlichkeit, nicht immer den notwendigen Spielraum hatten. Die Gründe, für eine aus heutiger Sicht nur mäßige, zu erwartende Effektivität des NAP liegen in vielen Fällen außerhalb des Einflussbereichs der Federführenden. So fallen der Beschluss und der Start der Umsetzung des NAP in eine Phase wirtschaftlicher Krise und strenger Budgetrestriktionen, und damit in einen äußerst ungünstigsten Zeitraum. Darüber hinaus waren teils massive Interessenskonflikte auszugleichen und Kompromisslösungen zu generieren, die aus Sicht ambitionierter GPP-Befürworter zwangsläufig mit Abstrichen in der Qualität des Anforderungskatalogs verbunden waren.

8 Zusammenfassung

Als Schlüssel für eine umfassende Umweltpolitikintegration, wie sie 1992 auf dem UN-Gipfel in Rio (Agenda 21) verankert wurde, gilt die Einbeziehung von Umweltaspekten auch in jene Kompetenzbereiche, die nicht direkt Umweltressorts zuordenbar sind. Eng verbunden mit dem Ziel der Berücksichtigung von Umweltbelangen in Verursachersektoren, ist der Bedarf an alternativen Lösungsansätzen und Instrumenten, wie jenem der von der Europäischen Kommission forcierten umweltorientierten öffentlichen Beschaffung bzw. *Green Public Procurement* (GPP). Mit einem Anteil von geschätzten 17 Prozent am europäischen Bruttoinlandsprodukt (BIP) gestalten öffentliche Auftraggeber Märkte und haben damit die Möglichkeit, Produktions- und Konsumverhalten in Richtung umweltfreundlicher Produkte und Dienstleistungen zu lenken. Die Europäische Kommission ist daher bestrebt, bis 2010 das europäische Durchschnittsniveau umweltorientierter öffentlicher Beschaffung auf das höchste 2006 in einem Mitgliedsstaat erzielte Niveau zu steigern (d.h. auf 50 Prozent der Ausschreibungsverfahren). Um dieses Ziel zu erreichen, wurde die Europäische Kommission durch die Herausgabe von Richtlinien, Mitteilungen und Stellungnahmen und vor allem durch Informationsvermittlung (z.B. Grünbuch, *Training Toolkit*) aktiv. Parallel dazu sind in den Mitgliedstaaten entsprechende politische und rechtliche Rahmenbedingungen in Entstehung oder liegen bereits vor.

Als Kernelement der Bemühungen, GPP in Europa zu etablieren, gelten nationale Aktionspläne. In Österreich hat sich das Lebensministerium (BMLFUW) in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) und dem Bundeskanzleramt (BKA) im Jahr 2008 für den Ansatz entschieden, einen solchen nationalen Aktionsplan gemeinsam mit BeschafferInnen aus unterschiedlichen öffentlichen Bereichen zu entwickeln. Der Trend hin zu umweltorientierter öffentlicher Beschaffung ist auf nationaler Ebene schon seit geraumer Zeit in Form einer Vielzahl unabhängiger Initiativen erkennbar. Der Anteil von GPP an den Ausschreibungsverfahren der öffentlichen Hand lag 2007 nach vorliegenden Schätzungen bei rund 60 Prozent.

Nach Beschlussfassung des „Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (NAP) durch den Ministerrat im Juli 2010 könnten diese Initiativen nun erstmals gebündelt und koordiniert umgesetzt werden. Politische Akteure und Beschaffungsverantwortliche sehen sich bei der Umsetzung von GPP jedoch einer Reihe von Herausforderungen gegenüber, beispielsweise mangelnder politischer Unterstützung, fehlenden finanziellen Ressourcen und Interessenskonflikten bei der Entwicklung von Umweltkriterien. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der zu erwartenden Effektivität des NAP als Instrument der Umweltpolitikintegration.

Um zu einer begründeten Einschätzung seiner künftigen Effektivität zu kommen, wurden nach der Untersuchung des Status-quo und des rechtlichen Rahmens umweltorientierter öffentlicher Beschaffung in Österreich, sowohl der NAP-Formulierungsprozess als auch dessen Ergebnis (der NAP) analysiert. Dabei wurde anhand aus der Literatur abgeleiteter Kriterien und mit Blick auf die zu erwartende Effektivität des NAP, auf dessen Stärken und Schwächen geschlossen.

Insgesamt zeigte die Analyse des NAP und seiner institutionellen Einbettung einige Aspekte auf, die auf eine effektive Umsetzung hoffen lassen. So gilt der Ministerratsbeschluss des NAP zwar als sehr flexible Form, politischen Programmen Verbindlichkeit zu verleihen, lässt aber doch eine gewisse Bindungswirkung auf Bundesebene erwarten. Die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung des NAP sind zumindest in groben Zügen festgelegt: Ressortleitungen haben in ihrem Wirkungsbereich die Umsetzung des NAP anzuweisen, die von den Beschaffungsverantwortlichen auszuführen ist. Dem BMLFUW fällt eine Koordinationsfunktion zu, während die Überwachung der Umsetzung einer Steuerungsgruppe obliegt. Neben diesen strategisch-konzeptionellen Inhalten, umfasst der NAP auch einen praxisbezogenen Teil. Letzterer wirkt sehr ausgereift und enthält neben einem Handlungsleitfaden für Praktiker auch konkrete Umweltkriterien für 16 Produktgruppen, die von vielen der befragten BeschafferInnen als praktikabel eingestuft wurden.

Auch der Kreis der am Formulierungsprozess beteiligten Akteure und die Formen der Beteiligung wurden von den Befragten als passend und ausgereift beschrieben. Akteure unterschiedlicher Ebenen und Sektoren wurden auf mehreren Wegen einbezogen, sei es als Mitglieder der Steuerungsgruppe, im Rahmen von Workshops, über Verhandlungen am „Runden Tisch“, in bilateralen Gesprächen oder durch Stellungnahmeverfahren, was zur Erhöhung der Akzeptanz des Ergebnisses beigetragen haben dürfte. Auf Basis des vom NAP adressierten Marktvolumens ist davon auszugehen, dass der Staat eine beträchtliche Möglichkeit hat, Bereitstellung und Konsum umweltverträglicher Produkte und Dienstleistungen zu fördern. Darüber hinaus konnten sensible Konflikte, wie das Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel, regionale Wertschöpfungsketten zu stärken und der Einhaltung des Wettbewerbsrechts im NAP zumindest teilweise überbrückt werden.

Neben den genannten Stärken des NAP konnten jedoch auch einige Schwächen identifiziert werden. So fehlt es im NAP an quantitativen Zielen (z.B. angepeilten GPP-Anteilen), deren Festlegung im Rahmen der NAP-Formulierung auf 2012 verschoben wurde. Auf die bereits 2007 vom Ministerrat beschlossenen Zielquoten für einzelne Produktgruppen wird im NAP nicht Bezug genommen. Auch der Grad der Verbindlichkeit ist nach eingehender Betrachtung als eher schwach einzustufen.

Die Umsetzung auf Bundesebene wird im Wesentlichen vom jeweiligen Engagement der Ressortleitungen abhängen (z.B. hinsichtlich Zeitpunkt und Form der Anordnung, interner Kontrollen und allenfalls Sanktionsmechanismen). Ob und wann die Länder mit zur Umsetzung des NAP bewegt werden können gilt als ebenso ungewiss wie die mögliche Beteiligung von Gemeinden. Für Fälle, die dem Aktionsplan zuwider laufen sieht der NAP keinerlei Sanktionsmöglichkeiten vor. Wie umfassend das geplante Monitoring der Umsetzung letztlich stattfinden wird, kann aufgrund der Freiwilligkeit der Beteiligung daran nicht beurteilt werden.

Darüber hinaus dürften für einzelne Produktgruppen Umweltkriterien festgeschrieben worden sein, deren Anforderungsniveau nicht über die bisherige Praxis hinausgeht. Teils waren massive Interessenskonflikte auszugleichen und Kompromisslösungen zu generieren, die aus Sicht ambitionierter GPP-Befürworter zwangsläufig mit Abstrichen in der Qualität des Anforderungskatalogs verbunden waren. Von einigen Teilnehmern wurde mangelnde Transparenz der Entscheidungsfindung im NAP-Formulierungsprozess beklagt. Vielen Befragten blieb beispielsweise verborgen, wie einzelne Ergebnisse zustande gekommen sind und warum manche Interessen stärker berücksichtigt wurden als andere. Schließlich ist zu erwarten, dass die Effektivität des NAP zumindest in den kommenden Jahren unter den aktuellen Kürzungen öffentlicher Budgets leiden wird. GPP wird von Seiten der Politik derzeit keine Priorität beigemessen.

Zitierte Literaturquellen

ABBOTT, K. UND SNIDAL, D. (2000): Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization* 54: 3: 42-456.

BARTH, R.; DROSS, M.; ERDMENGER, C.; GÜNTHER, E.; KLAUKE, I. UND SCHEIBE, L. (2005): *Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung. Innovationspotential, Hemmnisse, Strategien*. Heidelberg: Physica-Verlag

BBG (2009): *BBG und Nachhaltigkeit*. Wien: Bundesbeschaffung GmbH. Verfügbar in: <http://www.bbg.gv.at/ueber-uns/unternehmen/strategie-und-grundsätze/bbg-und-nachhaltigkeit/> [Abfrage am 16.07.2010]

BERGER, G.; KONRAD, A.; STEURER, R. UND MARTINUZZI, A. (2007): *Sustainable Public Procurement in EU Member States: Overview of government initiatives and selected cases. Final Report to the EU High-Level Group on CSR*. Wien: RIMAS - Research Institute for Managing Sustainability

BERMAN, T.; BERSANI, R.; DE JONG, K.; JONK, M.; LUSSE, H.; NISSINEN, A.; PARIKKA, K. UND SZUPPINGER, P. (2005): *Green Public Procurement in Europe. Status overview*. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Stateofplaysurvey2005_en.pdf [Abfrage am 12.05.2010]

BERMAN, T.; BERSANI, R.; DE JONG, K.; JONK, M.; LUSSE, H.; NISSINEN, A.; PARIKKA, K. UND SZUPPINGER, P. (2006): *Green Public Procurement in Europe. Conclusions and recommendations*. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/take_5.pdf [Abfrage am 12.05.2010]

BESCHAFFUNGSSERVICE AUSTRIA (s. a.): *Informationsstelle für umweltfreundlichen Einkauf*. Graz: IFZ - Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur der Universität Klagenfurt. Verfügbar in: <http://www.ifz.tugraz.at/index.php/article/articleview/19/1/9/> [Abfrage am 12.02.2010]

BINA, O. (2008): *Strategic Environmental Assessment*, in: JORDAN, A. J. UND LENSCHOW, A. (2008): *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Cheltenham: Edward Elgar

BKA (2008): *Österreichisches Regierungsprogramm für die XXIV Gesetzgebungsperiode*. Wien: Eigenverlag. Verfügbar in: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965> [Abfrage am 14.05.2010]

BMLFUW (2009a): *Österreichischer Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. 1. Entwurf*. Wien: Unveröffentlichter Bericht

BMLFUW (2009b): *Österreichischer Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. 2. Entwurf*. Wien: Unveröffentlichter Bericht. Graz: IFZ. Verfügbar in: <http://www.ifz.tugraz.at/index.php/article/articleview/1557/1/118/> [Abfrage am 12.02.2010]

BMLFUW (2010a): *Österreichischer Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Teil I*. Wien: BKA. Verfügbar in: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=40216> [Abfrage am 30.07.2010]

BMLFUW (2010b): *Österreichischer Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Teil II*. Wien: BKA. Verfügbar in: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=40216> [Abfrage am 30.07.2010]

BÖCHER, M. UND TÖLLER, A. E. (2007): Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik. Ein theoretischer Erklärungsrahmen. In: BIERMANN, F.; BUSCH, P. O.; FEINDT, P. UND JAKOB, K. (2007): Politik und Umwelt. Wiesbaden: GWV Fachverlag GmbH

BUSMANN, W.; KLÖTI, U. UND KNOEPFLER, P. (Hrsg.) (1997): Einführung in die Politikevaluation. Basel: Helbing & Lichtenhahn

CHARTER, M.; BELMANE, I; YOUNG, A. UND KIELKIEWICZ-YOUNG, A. (2001): Sustainable Solutions. UK: Greenleaf Publishing Ltd

COGGBURN, J. D. UND RAHM, D. (2005): Environmentally preferable Purchasing: Who is doing what in the United States? Journal of Public Procurement 5: 1: 23-53

COLLIER, U. (1997): Energy and Environment in the European Union. Aldershot: Ashgate

CRABBÉ, A. UND LEROY, P. (2008): The handbook of Environmental Policy Evaluation. London: Sterling, VA

CZOGALLA, EHRET UND KOCH (2008): Grundlagen der Wirtschaftspolitik. 3. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH

DANIEL, P., FREUNDLINGER E. UND MARSCHALEK, R. (2008): 10 Jahre „ÖkoKauf Wien“ 1998-2008. Wien: Magistrat der Stadt Wien 22

DG EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES (2008): Study on the incorporation of Social Considerations in Public Procurement in the EU. Europäische Kommission: Verfügbar in: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=331&newsId=417&furtherNews=yes> [Abfrage am 06.11.2009]

DG ENVIRONMENT (2008a): Managing GPP Implementation: Reference document. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/module1_managing_gpp_implementation.pdf [Abfrage am 23.03.2010]

DG ENVIRONMENT (2008b): Joint procurement. Fact sheet. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/module1_factsheet_joint_procurement.pdf [Abfrage am 23.03.2010]

DG ENVIRONMENT (2008c): Toolkit on Green Public Procurement. Introduction. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/gpp_introduction.ppt [Abfrage am 23.03.2010]

DG ENVIRONMENT (2009a): Toolkit on Green Public Procurement. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm [Abfrage am 23.03.2010]

DG ENVIRONMENT (2009b): Implementation of the EU GPP Policy. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_policy_en.htm [Abfrage am 23.03.2010]

DG Environment (2009c): General projects on Green Public Procurement. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/projects_en.htm [Abfrage am 24.03.2010]

DG ENVIRONMENT (2009d): Green Public Procurement versus Sustainable Public Procurement. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/green_vs_sustainable.htm [Abfrage am 24.03.2010]

DG ENVIRONMENT (2009e): Sustainable Consumption and Production. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/eusd/escp_en.htm [Abfrage am 24.03.2010]

DG ENVIRONMENT (2009f): International Policy Framework. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/international_policy_framework_en.htm [Abfrage am 24.03.2010]

DG ENVIRONMENT (2009g): Legal Framework. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/legal_framework_en.htm [Abfrage am 25.03.2010]

DG ENVIRONMENT (2009h): Environmental Benefits. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/benefits_en.htm [Abfrage am 25.03.2010]

DG ENVIRONMENT (2009i): Green Public Procurement - Background. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/background_en.htm [Abfrage am 25.03.2010]

DG ENVIRONMENT (2010): What is GPP? Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/what_en.htm [Abfrage am 05.11.2010]

DG ENVIRONMENT (s. a.): Toolkit on Green Public Procurement. Cleaning Products & Services. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/cleaning_GPP_product_sheet.pdf [Abfrage am 23.07.2010]

DIE UMWELTBERATUNG (2009): FÖRE: 2002 – 2006. St. Pölten: Umweltschutzverein Bürger und Umwelt. Verfügbar in: <http://www.umweltberatung.at/start.asp?ID=4173&b=2516> [Abfrage am 16.02.2009]

ECKERBERG, K.; NILSSON, M. UND PERSSON, A. (2007): EPI Agendas and Policy Responses, in: Environmental Policy Integration in Practice. Shaping Institutions for Learning. London: James and James Ltd.

EKKEHARD, P. (s. a.): ÖkoKauf Wien. Ökologisch denken – umweltbewusst handeln. Wien: MA 22. Verfügbar in: <http://www.wien.gv.at/umweltschutz/oekokauf/pdf/oekokauf-folder.pdf> [Abfrage am 16.02.2010]

ENGSTRÖM, R.; HAGBERG, L.; NILSSON, M. UND SWARTLING, A. G. (2007): Theory and Methodology for EPI Analysis, in: Environmental Policy Integration in Practice. Shaping Institutions for Learning. London: James and James Ltd.

ERDMENGER, C. UND OCHOA, A. (2003): Study contract to survey the state of play of green public procurement in the European Union. Final Report. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/iceisstudy.pdf>

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT (2005): Umweltorientierte Beschaffung! Ein Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

FRENZ, W. (2007): Handbuch Europarecht. 3. Band: Beihilfe- und Vergaberecht. Berlin: Springer-Verlag

JACOB, K. (2008): Instrumente zur Verbesserung der Wirksamkeit von Nachhaltigkeitsstrategien - Ergebnisse aus der Evaluationsforschung. Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik. Verfügbar in: http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Fachgesprach_Governance_Praesentation_Jacob_09-04-2008.pdf [Abfrage am 11.02.2010]

JORDAN, A. J. UND LENSCHOW, A. (Hrsg.) (2008): Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.

KAIBLINGER, K. UND ZEHETGRUBER, R. (2008): So schmeckt Niederösterreich - Kulinarischer Klimaschutz in der Gemeinde. Erlach: Pro Region Consulting GmbH

KEVENHÖRSTER, P. (2006): Politikwissenschaften. Band 2: Ergebnisse und Wirkungen der Politik. Wiesbaden: GWV Fachverlag GmbH

LEMPERS, M UND VAN DEN BERG, K. (2009a): Collection of Statistical Information on Green Public Procurement in the EU. Report on Methodologies. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_data.pdf [Abfrage am 19.03.2010]

LEMPERS, M UND VAN DEN BERG, K. (2009b): Collection of Statistical Information on Green Public Procurement in the EU. Report on Data Collection Results. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_information.pdf [Abfrage am 19.03.2010]

LENSCHOW, A. (2002): Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe. London: James and James Ltd.

LK (2009a): Schriftliche Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Österreich zum Entwurf des österreichischen Aktionsplans für nachhaltige öffentliche Beschaffung vom 28. Mai 2009. Wien: Unveröffentlichtes Dokument

LK (2009b): Schriftliche Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Österreich zum Entwurf des österreichischen Aktionsplans für nachhaltige öffentliche Beschaffung vom 15. Dezember 2009. Wien: Unveröffentlichtes Dokument

MÜTZE, A. (2009): Besondere Merkmale und Methoden des Life Cycle Costing. s. I.: GRIN Verlag.

NISSINEN, A.; PARIKKA-ALHOLA, K. UND RITA, H. (2009): Environmental criteria in the public purchases above the EU threshold values by three Nordic countries: 2003 and 2005. Ecological Economics 68: 1838-1849

ÖSTERREICHISCHER STÄDTEBUND (2001): ÖkoBeschaffungsService Vorarlberg. Wien: Österreichischer Städtebund. Verfügbar in: [http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-beitraege/jahresarchiv/details/artikel/oekobeschaffungsservice-vorarlberg.html?tx_ttnews\[pS\]=1072911600&tx_ttnews\[pL\]=2678399&tx_ttnews\[arc\]=1&tx_ttnews\[pointer\]=28&tx_ttnews\[backPid\]=9140&cHash=cd148c1651](http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-beitraege/jahresarchiv/details/artikel/oekobeschaffungsservice-vorarlberg.html?tx_ttnews[pS]=1072911600&tx_ttnews[pL]=2678399&tx_ttnews[arc]=1&tx_ttnews[pointer]=28&tx_ttnews[backPid]=9140&cHash=cd148c1651) [Abfrage am 16.02.2010] OOSTERHUIS, F.; RUBIK, F. UND SCHOLL, G. (1996): Product policy in Europe: new environmental perspectives. Dordrecht, Holland ; Boston: Kluwer Academic Publishers

OOSTERHUIS, F. (2003): European policies for greener public procurement: product policy. Amsterdam: IVM - Institute for Environmental Studies Vrije Universiteit

OUELLETTE, C. (2010): Schriftliche Mitteilung vom 07.05.2010. Brüssel: DG Environment

- PESENDORFER, D. UND LAUBER, V. (2006): Umweltpolitik. In: DACHS, H.; GERLICH, P.; GOTTWEIS, H.; KRAMER, H.; LAUBER, V. UND MÜLLER, W. (Hrsg.): Politik in Österreich: Das Handbuch. Wien: Manz.
- RUBIK, F. (2000): Innovationen durch die Umweltpolitik – Integrierte Produktpolitik (IPP) in Deutschland. Berlin: ÖIW – Institut für ökologische Wirtschaftsforschung
- RUBIK, F. (2002): Integrierte Produktpolitik. Marburg: Metropolis Verlag
- RUBIK, F. UND SCHOLL, G. (1999): The Ripening of Integrated Product Policy. Malden: European Environment 1999: 9: 186 – 190
- RUBIK, F. UND SCHOLL, G. (2002): Integrated Product Policy (IPP) in Europe—a development model and some impressions. s. l.: Journal of Cleaner Production 2002: 10: 507–515
- SAREMBA, K. UND UNTERBERGER, F. (2009): BBG-Tätigkeitsbericht 2009. Wien: Bundesbeschaffung GmbH
- SCHINZEL, E. (2008): Pressegespräch: SO:FAIR kann unser öffentlicher Einkauf sein! Wien: Initiative für soziale und faire öffentliche Beschaffung. Verfügbar in: <http://www.sofair.at/download/sofairpressemappe.pdf> [Abfrage am 29.10.2010]
- SMITH, D. (1999): Integrated Product Policy. UK: Journal of Sustainable Product Design 1999: 9: 7 - 11
- STATISTIK AUSTRIA (2010): Konsumausgaben, nominell. Wien: Bundesanstalt Statistik Österreich. Verfügbar in: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/volkswirtschaftliche_gesamtrechnungen/bruttoinlandsprodukt_und_hauptaggregate/jahresdaten/index.html [Abfrage am 13.07.2010]
- STEURER, R. (2010): Mündliche Mitteilung vom 18.03.2010. Wien: Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik an der Universität für Bodenkultur
- STUTZ, B. (2005): Summative und Formative Evaluation. Saarland: Universität Saarland. Verfügbar in: http://www.swe.uni-linz.ac.at/teaching/lva/ss05/projektstudium/prost259.014/Website-Rating-Doppelhammer-Literatur/Stutz_Prozent20oJ.pdf [Abfrage am 27.07.2010]
- SÜDWIND (2008): Öffentliche Beschaffung. Wien: Südwind Agentur – Die Agentur für Süd-Nord-Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit GesmbH. Verfügbar in: <http://www.clean-it.at/oeffentliche-beschaffung/> [Abfrage am 16.02.2010]
- TISCH, A. (s. a.): Implementierung und Adaptierung der Ökologischen Beschaffung nach dem Modell des ÖkoBeschaffungService Vorarlberg. Graz: IFZ - Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur der Universität Klagenfurt Verfügbar in: <http://www.ifz.tugraz.at/index.php/article/articleview/904/1/79/> [Abfrage am 16.02.2010]
- TISCH, A. (2008a): Stand der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Österreich. Graz: IFZ - Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur der Universität Klagenfurt
- TISCH, A. (2008b): Österreichischer Aktionsplan für nachhaltige öffentliche Beschaffung. Graz: IFZ - Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur der Universität Klagenfurt. Verfügbar in: <http://www.ifz.tugraz.at/index.php/article/articleview/1557/1/118/> [Abfrage am 30.07.2010]
- TISCH, A. (2009): Schriftliche Mitteilung vom 21.09.2009. Graz: IFZ - Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur der Universität Klagenfurt

TISCH, A. (2010): Schriftliche Mitteilung vom 25.06.2010. Graz: IFZ - Interuniversitäres Forschungszentrum für Technik, Arbeit und Kultur der Universität Klagenfurt

UNDERDAL, A. (1980): Integrated Marine Policy: What? Why? How? s. I.: Marine Policy 1980: 7: 159–169.

WICKE, L. (1993): Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung. 4. Auflage. München: Vahlen

WKO (2010): Schriftliche Stellungnahme der Wirtschaftskammer Österreich zum Aktionsplan für nachhaltige öffentliche Beschaffung vom 05. Jänner 2010. Wien: WKO. Verfügbar in: http://portal.wko.at/wk/suche.wk?itemoffset=40&pagesize=20&AngID=1&DstID=16&chid=0&reiter=InterneAktiveInhalte&init=1&details=1&sortierung=TopInhalte&suchbegriff=Stellungnahme&quicksearch_submit=Suchen [Abfrage am 06.08.2010]

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1987): Our Common Future. New York: United Nations

ZIEGLER, A. R. (2006): Einführung in das Völkerrecht. Bern: Stämpfli Verlag AG

Zitierte Rechtsquellen

Bundeshaushaltsgesetz 1986, BGBl. Nr. 213/1986 i.d.F. BGBl. I Nr. 78/2009

Bundesvergabegesetz 2006, BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.F. BGBl. II Nr. 125/2009

Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public Procurement for a better Environment – Impact Assessment, SEC(2008) 2124

Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public Procurement for a better Environment – Summary of the Impact Assessment, SEC(2008) 2125

Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public Procurement for a better Environment, SEC(2008) 2126

Council of the European Union (2008). 2891st Council Meeting on Competitiveness (Internal Market, Industry and Research). Press Release. Brüssel: Europäische Kommission. Verfügbar in: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/council_sept2008.pdf

Grünbuch zur Integrierten Produktpolitik, KOM(2001) 68

Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik, COM(2008) 397

Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen, KOM(2008) 400

Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine Leitmarktinitiative für Europa, KOM(2007) 860

Mitteilung der Kommission an über den Bericht über die Durchführung des Aktionsplans für Umwelttechnologie im Jahr 2004, KOM(2005) 16

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Stimulation von Technologien für nachhaltige Entwicklung: Ein Aktionsplan für Umwelttechnologie in der Europäischen Union, KOM(2004) 38

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Integrierte Produktpolitik Auf den ökologischen Lebenszyklus-Ansatz aufbauen, KOM(2003) 302

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Entwicklung einer thematischen Strategie für die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen, KOM(2003) 572

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, RL 2004/17/EG

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, RL 2004/18/EG

Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Göteborg am 15. und 16. Juni 2001, SN 200/1/01 REV 1

Vortrag an den Ministerrat vom 11. Juli 2007 zum Gegenstand: Klimaschutz und Engeripaket, MRV 21/46/2007

Vortrag an den Ministerrat vom 14. Juli 2010 zum Gegenstand: Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung, MRV 67/32/2010

Verordnung des Bundeskanzlers betreffend die Anpassung von im Bundesvergabegesetz 2006 festgesetzten Schwellenwerten – Schwellenwerteverordnung 2009, BGBl. II Nr. 125/2009

Verordnung des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft – ESVG 1995, VO 2223/96/EG

Anhang

A Interviewleitfaden für ExpertInnen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene

1. Praxis öffentlicher Beschaffung

Wie ist die öffentliche Beschaffung in Ihrer Organisation geregelt? Welchen Rahmenbedingungen (rechtlich, budgetär, etc.) ist diese unterworfen?

2. Erfahrungswerte und Prognosen zu umweltorientierter öffentlicher Beschaffung

Wann sind Sie/Ihre Organisation das erste Mal mit umweltorientierter öffentlicher Beschaffung in Berührung gekommen?

Gibt es bereits Erfahrungen mit umweltorientierter öffentlicher Beschaffung (interne oder externe Initiativen, etc.)? Liegen Evaluierungsergebnisse vorangegangener Initiativen vor oder existieren Abschätzungen des Marktpotenzials seitens Ihrer Organisation?

3. Chancen und Risiken umweltorientierter öffentlicher Beschaffung

Wie steht Ihre Organisation zu umweltorientierter öffentlicher Beschaffung (v.a. Budget: Kosteneinsparungspotenzial versus Mehrkosten)? Welche Chancen und Risiken (z.B. unerwünschte Nebeneffekte) sehen Sie damit verbunden?

4. Beteiligung am Formulierungsprozess des „Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (NAP)

Ist Ihnen der „Nationale Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (NAP) ein Begriff? In welchem Zusammenhang haben Sie das erste Mal davon gehört bzw. waren Sie in den Formulierungsprozess eingebunden (*wenn nein, weiter zu Frage 8*)?

5. Organisation des Formulierungsprozesses des NAP

Wie, wann und warum wurden Sie in die Entwicklung des NAP involviert? Mit welcher Häufigkeit wurden Sie am Prozess beteiligt und was war Ihre Rolle/Ihre Aufgabe?

Wie haben Sie die Organisation/den Ablauf des Formulierungsprozesses erlebt? Was war zu Ihrer Zufriedenheit gelöst und wo gab es Schwierigkeiten bzw. was hätten Sie sich anders gewünscht? Wie haben Sie das Arbeitsklima empfunden?

6. Interessensausgleich im Formulierungsprozess des NAP

Empfanden Sie die Auswahl der Beteiligten als repräsentativ (Breite, Sektoren, Ebenen, ...)? Haben bedeutende Akteure gefehlt?

Wo ergab sich in den Workshops/am Runden Tisch Diskussionsbedarf und wie wurde versucht, die unterschiedlichen Interessen auszugleichen? Inwieweit wurden Ihre Anregungen/Erfahrungen und Bedenken bzw. jene der übrigen Akteure aufgenommen und berücksichtigt?

7. Vom Erstentwurf des NAP bis zu seiner Finalfassung

Was waren die Hauptkritikpunkte am Erstentwurf des NAP? Was waren Ihre persönlichen Einwendungen? Haben Sie eine schriftliche Stellungnahme verfasst?

Wie zufrieden sind Sie mit dem Endergebnis? Wurden Ihre Kritikpunkte entsprechend berücksichtigt? Was müsste daran noch geändert werden, um innerhalb Ihrer Organisation auf Akzeptanz zu stoßen?

8. Verbindlichkeitsform und Operationalität der Ergebnisse

Wie stehen Sie zu der für den NAP gewählten Verbindlichkeitsform?

Halten Sie den NAP und die erarbeiteten Beschaffungskriterien für praxisnahe und anwendbar? Wird Ihre Organisation künftig den vorgeschlagenen Kriterienkatalog anwenden oder (weiterhin) nach eigenen/anderen (Umwelt-)Gesichtspunkten beschaffen?

9. Umsetzung des NAP

Wie sehen Sie die Chancen für die Umsetzung von umweltorientierter öffentlicher Beschaffung im Allgemeinen bzw. des NAP im Speziellen innerhalb und außerhalb Ihrer Organisation?

Wie könnten die Anforderungen des NAP künftig implementiert werden und welche Voraussetzungen müssten dafür geschaffen werden? Welche Möglichkeiten haben Sie selbst, die Umsetzung voranzutreiben?

10. Monitoring und Fortschreibung des NAP

Wie stehen Sie zu den geplanten Monitoringmaßnahmen? Wären Sie daran interessiert, sich zukünftig an der Weiterentwicklung und Fortschreibung des NAP zu beteiligen?

Quelle: Eigene Darstellung

B Auszug aus dem Training Toolkit der Europäischen Kommission: Umweltkriterien für den Bereich Reinigungsmittel und -leistungen

Cleaning products & services



DG Environment



Core GPP criteria address the most significant environmental impacts, and are designed to be used with minimum additional verification effort or cost increases.

Comprehensive GPP criteria are intended for use by authorities who seek to purchase the best environmental products available on the market, and may require additional administrative effort or imply a certain cost increase as compared to other products fulfilling the same function.

3. CLEANING PRODUCTS						
3.1 Cleaning products - Core criteria						
Subject matter	All purpose cleaners	Sanitary cleaners	Window cleaners	Hand dishwashing detergents	Laundry detergents	Dishwasher detergents
Purchase of environmentally friendly cleaning products.	X	X	X	X	X	X
Specifications						
Fitness for use						
1. Samples of all products must be supplied to the contracting authority for testing.	X	X	X	X	X	X
Chemical requirements						
2. No ingredient (substance or preparation) shall be included in the product in a quantity that exceeds 0.01% by weight of the final product that is classified with any of the risk phrases, or combinations thereof, as outlined in the following table in accordance with Directive 67/548/EEC and its amendments or Directive 1999/45/EC and its amendments. These criteria do not apply to biocides, which are dealt with separately below:	X	X	X	X	X	X
• R31 (contact with acids liberates toxic gases)	X					
• R40, 45, 49 (carcinogenic)	X	X	X	X	X	X
• R42, (sensitising), exceeding 0.1% by weight of the final product	X	X	X	X		
• R43 (sensitising), exceeding 0.1% by weight of the final product	X	X	X	X		
• R46,60,61,62,63 (toxic for reproduction)	X	X	X	X	X	X
• R50/53, 51/53 (toxic to aquatic organisms)	X	X	X	X	X	X
• R59 (dangerous to the ozone layer)	X	X	X	X	X	
• R68 (possible risk of irreversible effects)	X	X	X	X	X	X
3. The following ingredients must not be included in the product:						
• Phosphorus	X (limit: 0.02g per functional unit)	X (1g per 100g of product)	X			
• Phosphates					X (limit: 25g per wash)	X (limit: 10g per wash)
• Biocides, unless used as preservatives	X	X	X	X		

Quelle: DG ENVIRONMENT (s. a.)

3. CLEANING PRODUCTS						
3.1 Cleaning products - Core criteria						
Subject matter	All purpose cleaners	Sanitary cleaners	Window cleaners	Hand dishwashing detergents	Laundry detergents	Dishwasher detergents
<ul style="list-style-type: none"> • Biocides which are classified as R50/53 or R51/53 in accordance with Directive 67/548/EEC and its amendments or Directive 1999/45/EC and its amendments, unless they are not potentially bioaccumulative. In this context, a biocide is considered to be potentially bioaccumulative if the log Pow (log octanol/water partition coefficient) or= to 3,0 (unless the experimentally determined BCF or= 100). 	X	X	X	X		
<ul style="list-style-type: none"> • Preservatives which are or may be classified as R50/53 in accordance with Directive 67/548/EEC and its amendments or Directive 1999/45/EC and its amendments 					X	X
Verification (for chemical requirements)						
All products carrying the EU Ecolabel will be deemed to comply. If the product does not carry the EU Ecolabel the following information must be clearly provided:	X	X	X	X	X	X
For each product offered, all substances contained above 0.01% by weight of the final product must be listed, together with their CAS-Number (where available) and any risk-phrases with which they are classified.	X	X	X	X	X	X
The name and function of all biocides must be listed. For all biocides classified as R50/53 or R51/53 the log Pow or BCF must be given.	X	X	X	X		
The total quantity of elementary phosphorus must be given.	X (per functional unit)	X (per 100g of product)				
The total quantity of phosphates per wash must be given.					X	X
Packaging requirements						
4. All products must be delivered with clear dosing instructions.	X	X	X	X	X	X
5. Sprays containing propellants must not be used.	X	X	X			
6. The primary packaging parts shall be easily separable into mono-material parts.	X	X	X	X		
7. The cardboard packaging shall consist of = 80% recycled material.					X	X
Contract performance clauses						
The contractor is committed, during the whole period of the contract to prove, when requested by the contracting authority, that the ingredients of all products supplied meet the biodegradability conditions outlined in the Detergents Regulation 648/2004.	X	X	X	X	X	X
3.2 Cleaning products - Comprehensive criteria						
Subject matter	All purpose cleaners	Sanitary cleaners	Window cleaners	Hand dishwashing detergents	Laundry detergents	Dishwasher detergents
Purchase of environmentally friendly cleaning products.	X	X	X	X	X	X
Specifications						
<p>The Ecological and packaging requirements for the EU Ecolabel for the relevant product must be met (full criteria documents available at http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/index_en.htm:</p> <ul style="list-style-type: none"> • All purpose cleaners and cleaners for sanitary facilities (Commission Decision 2005/344/EC) • Laundry detergents (Commission Decision 2003/200/EC) • Hand dishwashing detergents (Commission Decision 2005/342/EC) • Detergents for dishwashers (Commission Decision 2003/31/EC) <p>Verification: The EU Ecolabel will be accepted as proof of compliance, as will any other appropriate means of proof, such as a technical dossier of the manufacturer or a test report from a recognised body.</p>	X	X	X	X	X	X

Quelle: DG ENVIRONMENT (s. a.)

4. CLEANING SERVICES	
Core Criteria	Comprehensive Criteria
Subject matter	Subject matter
Environmentally friendly cleaning services.	Environmentally friendly cleaning services.
	<p>Selection criteria</p> <p>The bidder must demonstrate its capacity to carry out the service in an environmentally sound manner. This must include evidence of the regular training of staff on health, safety and environmental aspects of cleaning activities, together with specific environmental management measures which are routinely applied by the bidder in cleaning contracts.</p> <p>Verification:</p> <p>An environmental management system (such as EMAS, or ISO 14001) if covering and attesting environmental management capacities as laid down in the selection criteria, shall be recognised as evidence of compliance, as will other evidence of equivalent environmental management measures.</p>
Specifications	Specifications
<p>1. Products used by the cleaning company must meet the following criteria: (Insert specifications from 'Core criteria for cleaning products' – in section 3.1).</p> <p>Verification:</p> <p>The bidder must supply a list of the products that will be used, together with proof of compliance with the above specifications: (Insert verification requirements from 'Core criteria for cleaning products' – in section 3.1).</p>	<p>1. Products used by the cleaning company must meet the following criteria: (Insert specifications from 'Comprehensive criteria for cleaning products' – in section 3.2).</p> <p>Verification:</p> <p>The bidder must supply a list of the products that will be used, together with proof of compliance with the specifications: (Insert verification requirements from 'Comprehensive criteria for cleaning products' – in section 3.2).</p>
	<p>Staff and organisation</p> <p>2. All cleaning staff employed in carrying out the service must be regularly trained for their various tasks. This training should cover cleaning agents, methods, equipment and machines used; waste management and aspects of health, safety and the environment. A record of these training measures (Introductory/vocational training) should be kept at the disposal of the contracting authority.</p> <p>3. In agreement with the contracting authority, precise work instructions on environmental protection and on health and safety standards in carrying out the service shall be produced and displayed in the buildings in a way that they can be consulted by cleaning staff at any time.</p> <p>4. A facility manager, foreman/forewoman or co-ordinator should be nominated to organise and supervise the cleaning. The appointed person should stay in contact with the contracting authority and be reachable during working hours. The facility manager, foreman/forewoman or co-ordinator has to be sufficiently trained in the fields of occupational health and safety standards, application techniques and environmental issues.</p>
	<p>Environmentally friendly cleaning techniques</p> <p>5. The contractor should use reusable microfibre cloths and apply dry-cleaning techniques for linoleum flooring where appropriate.</p>
Contract performance clauses	Contract performance clauses
After the first six months of the contract, and thereafter at the end of every year of the contract, a balance must be submitted by the contractor indicating the name and quantity of the cleaning products used. For any products not mentioned in the initial bid the contractor shall provide the required proof of compliance with the technical specifications.	<p>After the first six months of the contract, and thereafter at the end of every year of the contract, a balance must be submitted by the contractor indicating the name and quantity of the cleaning products used. For any products not mentioned in the initial bid, proof of compliance with the specifications must be submitted.</p> <p>Within 6 months of the beginning of the contract, the contractor will provide a report to the contracting authority on the practicality of using microfibre cloths, and dry-cleaning techniques for linoleum flooring. The contractor should also be able to justify the cleaning frequency and range of products used.</p>

Log P_{ow} = log octanol/water partition coefficient

BCF = Bio-concentration factor

The CAS-Number is an internationally recognised identity number assigned by the Chemical Abstracts Service (a division of the American Chemical Society) to identify a specific chemical.

Quelle: DG ENVIRONMENT (s. a.)