



Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung

Focus Paper | #23

Impressum

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Juli 2024

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Verantwortlich:

Marc Wolinda
Project Manager
Telefon +49 5241 81-81438

marc.wolinda@bertelsmann-stiftung.de
bertelsmann-stiftung.de

Autor:innen:

Alessa Kozuch, Christian von Deimling, Michael Eßig (Universität der Bundeswehr München)

© Titelbild: j-mel - stock.adobe.com

DOI-Nummer: 10.11586/2024096

Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung

Befunde zum „Intention-Action-Gap“ und wie er sich verkleinern lässt

Alessa Kozuch
Christian von Deimling
Michael Eßig

Universität der Bundeswehr München

Über uns

Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Teilhabe produktiv miteinander zu verbinden – das ist der Kerngedanke und das Erfolgsrezept der Sozialen Marktwirtschaft. Doch der Klimawandel und die Begrenzung natürlicher Ressourcen, ein abnehmendes Erwerbspersonenpotenzial, Globalisierungsprozesse und der digitale Wandel setzen unser bisheriges Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell unter Druck. Damit die Soziale Marktwirtschaft auch für künftige Generationen ein verlässliches Leitbild bleibt, müssen wir sie zu einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft transformieren.

Der Staat mit seinen Potenzialen nimmt hierbei eine entscheidende Rolle ein. Er setzt nicht nur mit seinen Gesetzen und Förderinstrumenten die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und ihre Transformation, sondern tritt über die öffentliche Beschaffung auch selbst als Marktteilnehmer mit einem großen Budgetvolumen auf. Als Nachfrager kann er seine finanziellen Mittel bewusst in besonders innovative und nachhaltige Produkte und Dienstleistungen lenken und somit wichtige Marktimpulse geben. Im vorliegenden Focus Paper beschäftigen wir uns mit der Frage, wie nachhaltig aktuell der deutsche Staat und insbesondere die Kommunen beschaffen und mit welchen Maßnahmen die Nachhaltigkeit hier noch deutlich ausgebaut werden könnte.

Inhalt

Inhalt.....	II
Abkürzungsverzeichnis.....	IV
Abbildungsverzeichnis.....	V
Tabellenverzeichnis.....	V
Vorwort.....	1
Executive Summary.....	3
1 Studienanlass und -design	7
2 Herleitung des Intention-Action-Gaps	13
2.1 Intention: Vergaberechtlicher Handlungsspielraum.....	13
2.2 Action: Integration von Nachhaltigkeitskriterien.....	14
2.3 Gibt es einen Intention-Action-Gap der nachhaltigen Beschaffung?	25
3 Ursachen des Intention-Action-Gaps der nachhaltigen Beschaffung	26
3.1 Ursachenfeld „Recht & Regulierung“	27
3.2 Ursachenfeld „Management & Steuerung“	28
3.3 Ursachenfeld „Strukturen & Prozesse“.....	30
3.4 Ursachenfeld „Märkte & Anspruchsgruppen“	31
3.5 Überblick und Validierung der Defizite	33
4 Lösungsansätze zur Überwindung des Intention-Actions-Gaps.....	36
4.1 Lösungsfeld „Recht & Regulierung“	36
4.2 Lösungsfeld „Management & Steuerung“	37
4.3 Lösungsfeld „Strukturen & Prozesse“	39
4.4 Lösungsfeld „Märkte & Anspruchsgruppen“	40

4.5	Überblick und Validierung der Lösungsansätze.....	41
5	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	44
5.1	Aktionsfeld „Recht & Regulierung“	45
5.2	Aktionsfeld „Management & Steuerung“	47
5.3	Aktionsfeld „Strukturen & Prozesse“	50
5.4	Aktionsfeld „Märkte & Anspruchsgruppen“	56
5.5	Abgeleitete Handlungsempfehlungen.....	59
	Literaturverzeichnis	62

Abkürzungsverzeichnis

BeschA	Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
CPV	Common Procurement Vocabulary
GPP	Green Public Procurement
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung
KNB	Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung
KOINNO	Kompetenzzentrum innovative Beschaffung
MEAT	Most economically advantageous tender
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SDG	Sustainable Development Goal
SPP	Sustainable Public Procurement
TED	Tender Electronic Daily
UNEP	United Nations Environment Programme
UVgO	Unterschwelvenvergabeordnung
VergStatVO	Vergabestatistikverordnung
VgV	Vergabeverordnung
WCED	World Commission on Environment and Development

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Fokus der TED-Daten-Untersuchung	19
Abbildung 2: Vergaben mit Nachhaltigkeit in den Zuschlagskriterien	20
Abbildung 3: Vergaben nach Preisen und nach MEAT	21
Abbildung 4: Vergaben nach MEAT mit und ohne Nachhaltigkeitskriterien	21
Abbildung 5: Nachhaltige Vergaben nach Schwerpunktbereichen	22
Abbildung 6: Nachhaltige Vergaben nach CPV-Abteilung	23
Abbildung 7: Nachhaltige Vergaben nach Auftraggeberclustern.....	24
Abbildung 8: Publikationsdichte im Zeitverlauf.....	26
Abbildung 9: Defizite in den Studien über den Zeitverlauf.....	33
Abbildung 10: Nennungen der Defizite (Studien vs. Workshop)	34
Abbildung 11: Lösungsansätze in den Studien über den Zeitverlauf	42
Abbildung 12: Nennungen der Lösungsansätze (Studien vs. Workshop).....	43
Abbildung 13: Aktionsfelder zur Verringerung des Intention-Action-Gaps	61

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Studiendesign im Überblick	11
Tabelle 2: Schwerpunktbereiche der Operationalisierung im Überblick.....	16
Tabelle 3: Defizite im Überblick.....	27
Tabelle 4: Lösungsansätze im Überblick	36
Tabelle 5: Aktionsfelder im Überblick.....	44

Vorwort

Bereits bei der vorletzten Vergaberechtsreform im Jahr 2004 wurde auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung von Umweltkriterien explizit hingewiesen. In ihrer Begründung der Richtlinie 2004/18/EG schreiben das Europäische Parlament und der Europäische Rat unter (5): „Diese Richtlinie stellt daher klar, wie die öffentlichen Auftraggeber zum Umweltschutz und zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung beitragen können, und garantiert ihnen gleichzeitig, dass sie für ihre Aufträge ein optimales Preis/Leistungsverhältnis erzielen können.“ Entsprechend finden sich in Artikel 53 (1) (a) im Katalog möglicher Zuschlagskriterien „Umwelteigenschaften“ oder ein eigener Artikel 50 zu „Normen für Umweltmanagement“, die öffentliche Auftraggeber von ihren Lieferanten verlangen können.

Heute, 20 Jahre später, legt das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) seine Vergabestatistik zum tatsächlichen Vergabeverhalten vor und kommt zu dem Schluss: „Die öffentliche, nachhaltige Kriterien berücksichtigende Beschaffung bleibt damit weiterhin deutlich hinter den Möglichkeiten der strategischen Beschaffung zurück.“¹ Tatsächlich werden im gesamten Berichtsjahr 2021 nur in 12,58 % (erstes Halbjahr 12,45 %, zweites Halbjahr 12,70 %) aller Vergabeverfahren bzw. bezogen auf den Wert nur bei 27,01 % (erstes Halbjahr 31,50 %, zweites Halbjahr 22,36 %) des Vergabevolumens nachhaltige Aspekte berücksichtigt.²

Die vorliegende Studie adressiert diese Diskrepanz zwischen vergaberechtlichen Möglichkeiten bzw. der dahinterliegenden politischen Ambition („Intention“) einerseits und tatsächlicher Implementierung in der Vergabepaxis („Action“) andererseits und untersucht folgende Leitfrage:

Gibt es ein *Implementierungsdefizit* bei der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung?

Zur Beantwortung der Leitfrage wird diese systematisch in folgende Teilfragen zerlegt:

Teilfrage (1): Lässt sich das Implementierungsdefizit von Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung empirisch nachweisen? Gibt es ein belegbares Defizit zwischen strategischen Zielsetzungen zu „mehr Nachhaltigkeit“ bzw. den damit verbundenen vergaberechtlichen Möglichkeiten (sog. „Intention“) einerseits und konkreter Umsetzung in den Vergabestellen bzw. der Vergabepaxis (sog. „Action“) andererseits?

Die Beantwortung der Teilfrage (1) dient der evidenzbasierten Herleitung des sog. „Intention-Action-Gaps“ zur Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung. Es soll nachgewiesen werden, ob der Anfangsverdacht einer Existenz dieses Gaps bestätigt werden kann.

¹ BMWK (2023a), S. 35

² Vgl. BMWK (2022), S. 10, 31 und BMWK (2023a), S. 10, 34

Teilfrage (2): Sollte ein solches Implementierungsdefizit existieren („Gap“ vorhanden), was sind die Ursachen dafür? Lassen sich diese Ursachen mittels qualitätsgesicherter Studien belegen und seit wann sind diese Ursachen bekannt?

Die Beantwortung der Teilfrage (2) dient dazu, evidenzbasiert die Ursachen des Intention-Action-Gaps zu ermitteln. Damit soll nachgewiesen werden, was die tatsächlichen Gründe dafür sind, dass dieser Gap existiert, weil nur auf dieser Basis systematisch Verbesserungsmaßnahmen abgeleitet werden können.

Teilfrage (3): Welche Maßnahmen sind geeignet, die Ursachen für das angenommene Implementierungsdefizit wirksam zu adressieren? Gibt es systematisch hergeleitete Empfehlungen zur substantziellen Verbesserung der strategischen Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung?

Die Beantwortung der Teilfrage (3) soll es ermöglichen, systematische Empfehlungen zu geben, um den Intention-Action-Gap zu verkleinern oder idealerweise ganz zu schließen. Vorhandene, mittels Studien bereits erarbeitete Empfehlungen werden geprüft, einem Praxischeck unterzogen und so der Versuch unternommen, wirklich wirksame Empfehlungen zu entwickeln.

Executive Summary

(1) Nachhaltigkeit ist – gerade auch in der öffentlichen Beschaffung – nichts grundsätzlich Neues

Der Begriff „Nachhaltigkeit“ wurde erstmalig im Zusammenhang mit der Forstwirtschaft niedergeschrieben (durch Hans Carl von Carlowitz in seinem Werk „Sylvicultura oeconomica“³ von 1713). Nach dem heute weit verbreiteten Verständnis der Triple-Bottom-Line bezieht sich nachhaltige Entwicklung auf ökologische, ökonomische und soziale Komponenten.⁴ In der öffentlichen Beschaffung wird die Implementierung „grüner“, d. h. ökologischer Kriterien auf EU-Ebene seit 2003 debattiert⁵, seit 2014 sind auch soziale Nachhaltigkeitsaspekte in der Regulierung verankert⁶. Aufgabenumfang und Perspektive auf die Lieferkette werden sukzessive ausgeweitet.⁷

(2) Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit müssen sich nicht widersprechen

Dem Umweltprogramm der UN und auch einigen weiteren Studien zufolge werden die wahrgenommenen höheren Preise nachhaltiger Leistungen als eine der größten Barrieren nachhaltiger Beschaffung gesehen.⁸ Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit müssen jedoch in keinem Widerspruch stehen, vielmehr kann Wirtschaftlichkeit als Teil des Nachhaltigkeitskonzepts gesehen werden. Verschiedene Studien zeigen, dass insbesondere umweltfreundliche Beschaffungspraktiken die ökonomische Leistung (gemessen an finanziellen, operationalen und marktorientierten Kennzahlen) verbessern können.⁹ Die Beschaffung energieeffizienter Produkte beispielsweise kann nicht nur die Umweltbelastung verringern, sondern unter den richtigen Voraussetzungen auch die Energiekosten senken.¹⁰ Nachhaltige Beschaffungsstrategien können Wettbewerbsvorteile für die öffentliche Hand schaffen, da sie von Anbietern bevorzugt werden, die sich zu ökologischer und sozialer Verantwortung bekennen, was die Qualität und Innovationskraft der gelieferten Produkte und Dienstleistungen steigern kann.

(3) Mit ihrem finanziellen Hebel kann die öffentliche Beschaffung zur nachhaltigen Transformation einen wesentlichen Beitrag leisten

Das Auftragsvolumen des öffentlichen Sektors eröffnet die Möglichkeit, wesentliche Impulse auf dem Beschaffungsmarkt zu setzen. Eine Berechnung der Universität der Bundeswehr München kommt auf 350 Mrd. € p. a.¹¹, was in etwa zwischen den errechneten Zahlen der OECD

³ Vgl. von Carlowitz (1713)

⁴ Vgl. Elkington (1997)

⁵ Vgl. Europäische Kommission (2003)

⁶ Artikel 67 Abs. 2 Richtlinie 2014/24/EU

⁷ Vgl. Sönnichsen & Clement (2020)

⁸ Vgl. UNEP (2022), Vejaratnam et al. (2020), Simion et al. (2019), Palm & Backman (2017), Brammer & Walker (2011)

⁹ Vgl. Kozuch et al. (2024)

¹⁰ Vgl. Orfanidou et al. (2023)

¹¹ Vgl. Eßig & Schaupp (2016)

(Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) mit 500 Mrd. € p. a.¹² und der Vergabestatistik für das Jahr 2021 mit 100 Mrd. € p. a.¹³ liegt. Kommunen nehmen der Vergabestatistik zufolge etwa 50 % der vergebenen Aufträge bzw. knapp 30 % des vergebenen Auftragsvolumens in € ein. Die politischen Ambitionen zur Steuerung dieses Volumens für die nachhaltige Transformation sind hoch, auf europäischer (z. B. European Green Deal¹⁴, Circular Economy Action Plan¹⁵) und auch nationaler Ebene (z. B. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie¹⁶).

(4) Politische Ambition schlägt sich nicht zuletzt im Vergaberecht nieder – und dieses ermöglicht schon seit langer Zeit die Berücksichtigung nachhaltiger Aspekte

Wurde Nachhaltigkeit mit ihren sozialen und ökologischen Zielen vorerst als nicht mit dem Wirtschaftlichkeitsziel vereinbar gesehen und traditionell noch zu den sog. „vergabefremden Aspekten“ gezählt¹⁷, wird sie heute als „strategisches Ziel“ verstanden.¹⁸ Um Nachhaltigkeitskriterien in verschiedenen Phasen des Vergabeverfahrens integrieren zu können, wurden entsprechende vergaberechtliche Möglichkeiten geschaffen. Nachhaltigkeitskriterien können in Form von Eignungs- bzw. Ausschlusskriterien (§ 124 GWB) sowie im Rahmen der Bedingungen für die Auftragsausführung (§ 128 (2) GWB) integriert werden. Sowohl für Oberschwellenvergaben nach VgV (§ 58) als auch für Unterschwellenvergaben nach UVgO (§ 43) wird der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt, das sich nach dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis bestimmt (§ 127 GWB). Zu dessen Ermittlung können neben dem Preis oder den Kosten auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte berücksichtigt werden. Zusätzlich kann sich Nachhaltigkeit nicht nur auf den Auftragsgegenstand selbst beziehen, sondern auch auf Produktions- und Lieferketten, die mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen.

(5) Aktuelle empirische Befunde, insbesondere die Vergabestatistik, zeigen ein Implementierungsdefizit

Trotz politischer Ambitionen und vergaberechtlicher Möglichkeiten zur Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung zeigen Daten der Vergabestatistik 2021¹⁹ sowie eine empirische Untersuchung des Vergabeverhaltens der kommunalen Kernverwaltung basierend auf den Daten der TED-Datenbank (Tender Electronic Daily) der Jahre 2011 bis 2023, dass noch keine flächendeckende Implementierung stattgefunden hat. Die Vergabestatistik zeigt, dass Nachhaltigkeit in allen Verfahrensstufen, aber in nur 11 % der untersuchten kommunalen Vergabebekanntmachungen genutzt wird. Die TED-Daten zeigen, dass nachhaltige Zuschlagskriterien, die das Potenzial eines echten Wettbewerbs der Bieter um das beste Angebot zur Nachhaltigkeit versprechen, in nur 17 % der untersuchten Vergabebekanntmachungen (über den gesamten Zeitraum 2011 bis 2023) genutzt

¹² Vgl. OECD (2019)

¹³ Vgl. BMWK (2022, 2023a)

¹⁴ Vgl. Europäische Kommission (2019)

¹⁵ Vgl. Europäische Kommission (2020a)

¹⁶ Vgl. Die Bundesregierung (2021)

¹⁷ Vgl. Burgi (2001)

¹⁸ Vgl. Kahlenborn et al. (2010)

¹⁹ Vgl. BMWK (2022, 2023a)

werden. Während im Jahr 2014 noch 23 % der untersuchten Vergabebekanntmachungen nachhaltige Zuschlagskriterien enthielten, zeigt dieser Anteil seit 2019 eine rückläufige Tendenz und lag zwischen den Jahren 2020 bis 2023 bei nur noch 14 bis 15 %.

(6) Der Intention-Action-Gap beschreibt die Diskrepanz zwischen den hohen politischen Ambitionen und der tatsächlichen Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung

Trotz ehrgeiziger politischer Ziele zur Förderung nachhaltiger Beschaffungspraktiken und der Ambition von Vergabestellen, diese Ziele auch wirklich zu erreichen, zeigt sich in der Praxis häufig eine unzureichende Implementierung. Wenn auch bereits einige Beispiele zu nachhaltigen Ausschreibungen existieren, weisen die Daten zum Ausschreibungsverhalten doch in der Breite ein Implementierungsdefizit nach. Diese Entkopplung von Absichten und tatsächlicher Umsetzung der nachhaltigen Beschaffung wurde im privatwirtschaftlichen Sektor bereits befundet. Obwohl Unternehmen beabsichtigen, nachhaltig einzukaufen, wird ihr Kaufverhalten von anderen Kriterien wie Kosten, Preis-Leistungs-Verhältnis, Qualität und Markenbewusstsein bestimmt, welche zwar in Teilen auf das Nachhaltigkeitskonzept einzahlen können, wesentliche Bestandteile wie Umwelt- und soziale Aspekte jedoch außen vorlassen.²⁰

(7) Vorhandene Defizite und Lösungsansätze sind aus zahlreichen Studien längst bekannt und lassen sich systematisch ableiten

Eine Analyse qualitätsgesicherter Studien zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung (die sich nicht ausschließlich auf Deutschland und die Kommunalebene beziehen) bringt 16 verschiedene Defizite als Ursachen für den Intention-Action-Gap der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung hervor sowie 15 Lösungsansätze, um diesen zu schließen. Im Mittelpunkt stehen Defizite an finanziellen Mitteln, Kompetenzen und Unterstützung durch Führungskräfte. Als Lösungsansätze werden insbesondere Training und Ausbildung, Strategieformulierung und Zielvereinbarung sowie eine Verbesserung der Interaktion und Kommunikation untersucht. Diese Defizite und Lösungsansätze sind grundsätzlich nichts Neues und werden teilweise bereits seit einigen Jahren diskutiert.

(8) Austausch mit öffentlichen Einkäufer:innen belegt explorativ unveränderte Aktualität von Defiziten und Lösungsansätzen

In einem Workshop mit acht Kommunalvertreter:innen wurden Defizite und Lösungsansätze der Implementierung nachhaltiger Beschaffung aus Praxissicht diskutiert. Die aus der Literaturanalyse stammenden Defizit- und Lösungskataloge wurden im nächsten Schritt evaluiert. Auch wenn diese in der Forschung bereits lange diskutiert werden, wurde die Brisanz dieser Themen für die aktuelle Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung durch die Teilnehmer:innen bestätigt. Insbesondere im Fokus stehen Defizite der Professionalisierung, Führung und vergaberechtlichen Sicherheit einerseits sowie Training, Ausbildung, Strategieformulierung und Zielvereinbarung als Lösungsansätze andererseits.

²⁰ Vgl. Schültken et al. (2023)

(9) Vergabepaxis sieht Schwerpunkte zur Verringerung des Intention-Action-Gaps eher auf Ausbildung und Fehlerkultur als in einer alleinigen Anpassung des Vergaberechts

Die identifizierten Defizite und Lösungsansätze sowie entsprechende Zusammenhänge wurden von den Praktiker:innen als unterschiedlich bedeutsam beurteilt und scheinen von den jeweiligen Organisationsgegebenheiten abhängig zu sein. Zentrale Schwerpunkte wurden auf den Feldern „Professionalisierung“, sowie „Veränderungswille“ und „Fehlerkultur im öffentlichen Dienst“ gesehen.

(10) Vier Aktionsfelder der nachhaltigen Beschaffung zur Verringerung des Implementierungsdefizits

Die identifizierten, evaluierten und diskutierten Defizite und Lösungsansätze der Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung wurden zusammengeführt und in vier Aktionsfeldern zusammengefasst, aus denen jeweils Handlungsempfehlungen abgeleitet wurden: 1) Recht & Regulierung, 2) Management & Steuerung, 3) Strukturen & Prozesse, 4) Märkte & Anspruchsgruppen.

1 Studienanlass und -design

Der Nachhaltigkeitsbegriff ist grundsätzlich nichts Neues

Die Idee einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung ist grundsätzlich nichts Neues. Während der Begriff „Nachhaltigkeit“ erstmals im Rahmen der deutschen Forstwirtschaft 1713 in Hans Carl von Carlowitz' „Sylvicultura oeconomica“ verschriftlicht wurde,²¹ spielt auf internationaler Ebene der 1987 veröffentlichte Brundtland-Bericht der World Commission on Environment and Development (WCED) eine entscheidende Rolle.²² Dieser Bericht beschäftigt sich mit der Idee einer nachhaltigen und generationenübergreifenden Entwicklung in den UN-Mitgliedstaaten, bei der ökonomische, soziale und ökologische Ziele miteinander verknüpft werden sollen. Nachhaltig handeln wird als Entwicklung verstanden, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen. Die Nachhaltigkeit eines Staates wird daran gemessen, ob die Bedürfnisse der aktuellen Bevölkerung befriedigt werden können, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen hierzu zu gefährden. John Elkington prägte in den 1990er-Jahren den Begriff der „Triple-Bottom-Line“, der die gleichrangige Bedeutung ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele betont.²³

- **Ökologische Nachhaltigkeit** konzentriert sich auf den Erhalt der natürlichen Ressourcen und Ökosysteme.
- **Soziale Nachhaltigkeit** betont den Erhalt und die Förderung einer gerechten und inklusiven Gesellschaft.
- **Ökonomische Nachhaltigkeit** konzentriert sich auf ein Gleichgewicht zwischen Wirtschaftswachstum und ökologischer wie sozialer Verantwortung.

Auch in der öffentlichen Beschaffung wird Nachhaltigkeit lange diskutiert

Laut Engelman befindet sich die heutige Gesellschaft in einem „Sustainababble-Zeitalter“, was bedeutet, dass der Begriff „Nachhaltigkeit“ in vielfältiger Weise verwendet wird, von umweltfreundlich bis hin zu trendig.²⁴ Die Frage, wie Nachhaltigkeit konkret bei öffentlichen Auftraggebern umgesetzt werden kann, ist für diese genauso relevant wie für andere Organisationen. Während die Notwendigkeit, nachhaltig einzukaufen, durchaus anerkannt wird, herrscht Unklarheit bezüglich der genauen Definition und Ausgestaltung von Nachhaltigkeit für Beschaffungsvorhaben.²⁵ Für die Bestandteile der Nachhaltigkeit, mögliche Systematisierungen und Priorisierungen dieser Bestandteile sowie Wege, um Nachhaltigkeit bzw. nachhaltige öffentliche Beschaffung zu erreichen, gibt es unterschiedliche Ansätze. Eine zu wenig konkretisierte Definition des Nachhaltigkeitskonzepts führt zu Unklarheit und Uneinheitlichkeit bei der Umsetzung nachhaltiger Beschaffungsstrategien, erschwerter Messbarkeit und Fortschrittsanalyse, vergaberechtlichen

²¹ Vgl. von Carlowitz (1713)

²² Vgl. WCED (1987)

²³ Vgl. Elkington (1997)

²⁴ Vgl. Engelman (2013)

²⁵ Vgl. Van den Brande et al. (2011), Peltonen (2017)

Unsicherheiten und der Gefahr des „Greenwashings“. Auf Basis unkonkreter Kriterien werden Produkte und Dienstleistungen als nachhaltiger beworben bzw. eingeschätzt, als sie tatsächlich sind. Ohne klar definierte Anforderungen erhalten auch Unternehmen weniger Anreize, ihre Produkte und Prozesse nachhaltig zu gestalten.²⁶

Nachhaltige öffentliche Beschaffung auf politischer Agenda

Nachhaltige öffentliche Beschaffung steht national wie international weit oben auf politischen Agenden. 2015 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der Vereinten Nationen die Agenda 2030, die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung umfasst. Ziel 12 befasst sich speziell mit nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern, darunter die Förderung nachhaltiger Beschaffung im öffentlichen Sektor.²⁷ Diese Agenda bildet die Grundlage für die 2016 veröffentlichte und 2021 weiterentwickelte Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, die die Verwirklichung der „Vorbildwirkung der öffentlichen Hand für nachhaltige öffentliche Beschaffung“ als Ziel 12.3 definiert.²⁸ Im aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesrepublik (2021–2025) ist die Rolle der öffentlichen Beschaffung für die nachhaltige Transformation ebenfalls durchaus prominent vertreten:

- Nachhaltigkeit in der Digitalisierung (*„Für IT-Beschaffungen des Bundes werden Zertifizierungen wie z. B. der Blaue Engel Standard. Ersatzteile und Softwareupdates für IT-Geräte müssen für die übliche Nutzungsdauer verpflichtend verfügbar sein.“*²⁹)
- Wirtschaft/Industrie (*„Wir schaffen sichere Absatzmärkte für klimafreundliche Produkte durch Mindestquoten in der öffentlichen Beschaffung. [...] Neben dem Ausbau der Infrastruktur werden wir die Ziele zur Elektrolyseleistung deutlich erhöhen, europäische und internationale Klima- und Energiepartnerschaften für klimaneutralen Wasserstoff und seine Derivate auf Augenhöhe vorantreiben und Quoten für grünen Wasserstoff in der öffentlichen Beschaffung einführen, um Leitmärkte zu schaffen.“*³⁰)
- Vergaberecht (*„Wir wollen die öffentlichen Vergabeverfahren vereinfachen, professionalisieren, digitalisieren und beschleunigen. Die Bundesregierung wird die öffentliche Beschaffung und Vergabe wirtschaftlich, sozial, ökologisch und innovativ ausrichten und die Verbindlichkeit stärken, ohne dabei die Rechtssicherheit von Vergabeentscheidungen zu gefährden oder die Zugangshürden für den Mittelstand zu erhöhen. Wir werden die bestehenden Anforderungen entsprechend des europäischen Vergaberechts im nationalen Vergaberecht präzisieren. Die öffentliche Hand soll sich am Aufbau eines Systems zur Berechnung von Klima- und Umweltkosten beteiligen. Wir wollen die rechtssichere Digitalisierung in diesem Bereich vorantreiben und dazu eine anwenderfreundliche zentrale Plattform schaffen, über die alle öffentlichen Vergaben zugänglich sind und die eine Präqualifizierung der Unternehmen ermöglicht. Wir wollen schnelle Entscheidungen bei Vergabeverfahren der öffentlichen Hand*

²⁶ Vgl. Bratt et al. (2013)

²⁷ Vgl. United Nations (2022)

²⁸ Die Bundesregierung (2021), S. 61

²⁹ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), S. 15

³⁰ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), S. 21

*fördern und unterstützen dabei Länder und Kommunen bei der Vereinfachung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit.*³¹⁾

- Umwelt- und Naturschutz („Wir erhöhen die Verbindlichkeit von Nachhaltigkeitsstrategien, -zielen und -programmen im konkreten Regierungshandeln und bei der Erstellung von Gesetzen und stärken parlamentarische Beteiligungsrechte. Die öffentliche Hand geht bei ihrer Beschaffung mit gutem Beispiel voran.“³²⁾

Ziel der umfangreichen Ambitionen ist ein tatsächlich nachhaltigeres Vergabeverhalten.

Umsetzung politischer Ambitionen durch Vergabetransformationspaket

Die im Koalitionsvertrag 2021–2025 von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP festgehaltenen Ziele, die öffentliche Beschaffung noch effizienter und strategischer auszurichten, d. h. nachhaltige, insbesondere umwelt- und klimabezogene, soziale und innovative Ziele stärker und verbindlicher zu berücksichtigen, ohne dabei kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zu öffentlichen Aufträgen zu erschweren, bilden die Grundlage für Reformüberlegungen des Vergaberechts. Um mit gutem Beispiel im Hinblick auf die Transformation zu einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft vorangehen zu können und zugleich den aktuellen Anforderungen einschließlich des Bürokratieabbaus gerecht zu werden, wird eine handhabbare Vergaberechtsgestaltung angestrebt.³³

Im Jahr 2023 wurde diesbezüglich eine Konsultation betroffener Organisationen, Unternehmen und Verbände – sowohl auf Auftragnehmer- als auch Auftraggeberseite – sowie interessierter Bürger:innen durchgeführt, zu der über 400 Stellungnahmen eintrafen. Eine Auswertung wird für das zweite Halbjahr 2024 erwartet.

Statistische Daten zeigen Implementierungsdefizit im Vergabeverhalten

Die TED-Datenbank bietet als Online-Version des „Supplements zum Amtsblatt der EU“ für das europäische öffentliche Auftragswesen Einsicht in Vergabebekanntmachungen, die unter die EU-Vorschriften fallen. Die Schwellenwerte für die meisten Arten von Dienstleistungen und Lieferungen, die von zentralen staatlichen Behörden ausgeschrieben werden, lagen von 2011 bis 2023 zwischen 193.000 € und 221.000 €. ³⁴ Über die TED-Datenbank können insbesondere die Zuschlagskriterien eingesehen werden. Eine Untersuchung des Europäischen Rechnungshofes der TED-Daten der Jahre 2011 bis 2021 ergab, dass in sämtlichen Mitgliedstaaten der Großteil der Aufträge nach wie vor an das Angebot mit dem niedrigsten Preis vergeben wird. Die Häufigkeit des Zuschlagskriteriums „niedrigster Preis“ nahm in den meisten Staaten, so auch in Deutschland, im analysierten Zeitraum sogar zu.³⁵ Auch eine Untersuchung des ZEW (Leibniz-Zentrum für

³¹ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), S. 27f.

³² SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), S. 29

³³ Vgl. BMWK (2023b)

³⁴ 2010/2011: 193.000€, 2012/2013: 200.000€, 2014/2015: 207.000€, 2016/2017: 209.000€, 2018/2019: 221.000€, 2020/2021: 214.000€, 2022/2023: 215.000€

, ³⁵ Vgl. Europäischer Rechnungshof (2023)

Europäische Wirtschaftsforschung) der TED-Daten von 2012 bis 2019 zeigt, dass in Deutschland in diesem Zeitraum 63,1 % der Ausschreibungen ausschließlich nach dem Preis vergeben wurden, ohne dass darüber hinaus zusätzliche Zuschlagskriterien Berücksichtigung fanden.³⁶

Weiterhin sind seit 2021 auf Grundlage der eingeführten Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) alle Auftraggeber nach § 98 GWB dazu verpflichtet, bestimmte Daten über die Vergabe öffentlicher Aufträge oder Konzessionen ab Erreichen der EU-Schwellenwerte (Vergaben nach VgV), aber auch unterhalb der EU-Schwellenwerte (Vergaben nach UVgO) ab einem Auftragswert von 25.000 € ohne Umsatzsteuer zu übermitteln (siehe § 1 VergStatVO). Im Sinne der VergStatVO wird unter der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien die Einbeziehung umweltbezogener, sozialer und innovativer Kriterien bei öffentlichen Vergaben verstanden. Die Berichte der Vergabestatistik für das Jahr 2021 des BMWK zeigen einen Gesamtanteil an Vergabebekanntmachungen mit Nachhaltigkeitskriterien von nur rund 13 %.³⁷

Nachhaltigkeitskriterien können im Vergabeverfahren an verschiedenen Stellen berücksichtigt werden: bei der Leistungsbeschreibung, den Eignungskriterien, den Zuschlagskriterien und/oder bei den Ausführungsbedingungen.³⁸ Der Großteil der bisher inkludierten Nachhaltigkeitskriterien in Vergaben oberhalb der Schwellenwerte wurde in der Leistungsbeschreibung verankert. Lediglich rund 4 % aller Vergabebekanntmachungen oberhalb der Schwelle enthalten Nachhaltigkeit in den Zuschlagskriterien, die das Potenzial hätten, einen Nachhaltigkeitswettbewerb unter den Anbietern zu fördern. Die nachhaltige öffentliche Beschaffung bleibt damit deutlich hinter ihren Möglichkeiten.³⁹

Anfangsverdacht: Intention-Action-Gap der nachhaltigen Beschaffung

Trotz der bestehenden Unklarheiten in Bezug auf das Nachhaltigkeitskonzept hat dieses dazu beigetragen, das Bewusstsein für die Berücksichtigung ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Auswirkungen in Entscheidungsprozessen zu schärfen. Die Politik intensiviert die Anforderungen an die Nachhaltigkeit sukzessiv, was sich in verschiedenen Gesetzesvorhaben niederschlägt (z. B. Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen). Wie sowohl die Daten der Vergabestatistik als auch wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, schlagen sich diese politischen Intentionen jedoch noch nicht im tatsächlichen Vergabeverhalten nieder. Diese Diskrepanz zwischen Intention und tatsächlichem Verhalten ist Gegenstand dieser Studie. Daraus ergibt sich folgende handlungsleitende Forschungsfrage:

³⁶ Vgl. Krieger et al. (2024)

³⁷ Vgl. BMWK (2022, 2023a)

³⁸ Die Verfahrensstufen der Nachhaltigkeitskriterien werden jedoch nur für Oberschwellenvergaben angegeben.

³⁹ Vgl. BMWK (2022, 2023a)

Gibt es ein *Implementierungsdefizit* bei der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung?

Im weiteren Verlauf wird die handlungsleitende Forschungsfrage in folgende drei Teilfragen zerlegt:

Teilfrage (1): Lässt sich das Implementierungsdefizit von Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung empirisch nachweisen? Diese Teilfrage wird in Kapitel 2 beantwortet.

Teilfrage (2): Sollte ein solches Implementierungsdefizit existieren, was sind die Ursachen dafür? Mit dieser Teilfrage befasst sich das Kapitel 3.

Teilfrage (3): Welche Maßnahmen sind geeignet, die Ursachen für das Implementierungsdefizit wirksam zu adressieren? Dieser Teilfrage widmet sich Kapitel 4.

Eine Synthese der Befunde und die Ableitung von Handlungsempfehlungen erfolgen in Kapitel 5.

Studiendesign zur Beantwortung der Forschungsfrage

Das Studiendesign kombiniert quantitative und qualitative Forschungselemente. Um das grundsätzlich bekannte Problem der fehlenden Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in der Breite und Tiefe zu ergründen, wurde ein Multi-Methodenansatz gewählt (Tab. 1):

Tabelle 1: Studiendesign im Überblick

Teilfrage	Teiluntersuchung	Methodik
1) Lässt sich das Implementierungsdefizit empirisch nachweisen?	Terminologiebestimmung des Nachhaltigkeitsbegriffs	Literaturanalyse (33 qualitätsgesicherte Studien)
	Erfassung der Ausgangssituation zu durchgeführten Beschaffungsvorhaben	Sekundärdatenanalyse (228.675 Vergabebekanntmachungen über TED-Daten)
2) Was sind die Ursachen für den Intention-Action-Gap der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung?	Erfassung wissenschaftlicher Erkenntnisse zu Defiziten und Lösungsansätzen	Literaturanalyse (108 qualitätsgesicherte Studien)
3) Welche Maßnahmen sind geeignet, diese Ursachen wirksam zu adressieren?	Diskussion und Evaluation der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Defiziten und Lösungsansätzen durch Praktiker:innen	Workshop (8 Vertreter:innen des kommunalen Einkaufs)

Für die Teilfrage (1), Nachweis des Implementierungsdefizits, wurde der Nachhaltigkeitsbegriff in der öffentlichen Beschaffung im ersten Schritt operationalisiert. Mit einer Terminologiebestimmung wurde der begriffliche Rahmen für Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung geklärt. Durch

Literaturrecherche und konzeptuelle Analyse wurde eine kohärente Terminologie entwickelt, zum einen, um die fehlende Fassbarkeit des Nachhaltigkeitsbegriffs („Sustainababble“⁴⁰) zu verbessern, zum anderen als Grundlage für die weiteren Untersuchungen. Aus 33 wissenschaftlichen Untersuchungen wurden insgesamt 485 Nachhaltigkeitskriterien erhoben. Im nächsten Schritt wurde mithilfe einer Analyse empirischer Daten die Ausgangssituation zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung erfasst. Um offenzulegen, inwiefern Nachhaltigkeit bereits tatsächlich Eingang in die Beschaffungsvorhaben deutscher Kommunen gefunden hat, wurden die Vergabestatistik des Jahres 2021 sowie Daten aus dem elektronischen Amtsblatt der EU (TED-Daten) genutzt.

Für die Teilfragen (2) und (3), Ursachen des Implementierungsdefizits sowie Maßnahmen zur Überwindung dieser Ursachen, wurde eine systematische Literaturanalyse zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung durchgeführt. Aus 108 qualitätsgesicherten Studien wurden bestehende wissenschaftliche Erkenntnisse zu Defiziten und Lösungsansätzen der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung identifiziert. Defizite werden als besondere Herausforderungen verstanden, die eine Umsetzung von Absichten und Plänen in tatsächliche Handlungen erschweren. Unter Lösungsansätzen werden alle Gestaltungsalternativen verstanden, die helfen, Defizite zu überwinden. Aus den 108 analysierten Studien, die zwischen 2005 und 2023 veröffentlicht wurden, konnten 16 Defizite und 15 Lösungsansätze identifiziert werden. 34 der betrachteten Studien beinhalten explizit Ergebnisse oder Empfehlungen für die Kommunalebene. Um die Erkenntnisse zu den Teilfragen (2) und (3) mit der praktischen Perspektive zu spiegeln und zu vertiefen, wurden diese im Rahmen eines explorativen Workshops mit acht Teilnehmer:innen diskutiert.

⁴⁰ Vgl. Engelman (2013)

2 Herleitung des Intention-Action-Gaps

2.1 Intention: Vergaberechtlicher Handlungsspielraum

Die Hebelfunktion der öffentlichen Beschaffung für eine Transformation hin zu nachhaltigem Wirtschaften wird von politischer Seite erkannt und gefördert. Das Vergaberecht bietet auch jetzt schon Möglichkeiten für öffentliche Auftraggeber, Nachhaltigkeit in Vergabeverfahren zu integrieren.

Nachhaltige Vergabe als strategisches Ziel

Die Umweltorientierung des öffentlichen Beschaffungswesens als Ziel hob die EU erstmals 2003 in einer Aufforderung an die Mitgliedstaaten zur Veröffentlichung nationaler Aktionspläne hervor.⁴¹ In der „Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe“ von 2004 wurde die Einbeziehung von Umweltschutzaspekten in das öffentliche Auftragswesen gefordert. Nachdem bis Anfang 2008 nur 14 der Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne verabschiedet hatten, veröffentlichte die Europäische Kommission 2008 die Mitteilung „Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen“, in der das Ziel formuliert wurde, dass 50 % aller Ausschreibungsverfahren bis 2010 umweltorientiert sein sollten. Dieser Beschaffungsfokus auf der Erhaltung der Biosphäre wird von der Europäischen Kommission konkret der „grünen“ öffentlichen Beschaffung zugeordnet (GPP = Green Public Procurement) und als Prozess definiert, bei dem Behörden versuchen, Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen zu beschaffen, die während ihres gesamten Lebenszyklus geringere Umweltauswirkungen haben als andere mit derselben Hauptfunktion.⁴² Mit Artikel 67 Abs. 2 RiLi 2014/24/EU eröffnete die EU-Regulierung 2014 als Grundlage des deutschen Vergaberechts die Möglichkeit, Zuschläge auf Basis des „optimalen Preis-Leistungs-Verhältnisses“ zu erteilen und damit einen umfassenderen wirtschaftlichen, ökologischen und sozial-gesellschaftlichen Nutzen zu generieren.

Umsetzung im Vergaberecht

Der politische Wille wurde bereits in den letzten beiden Vergaberechtsnovellierungen sukzessive umgesetzt. Bei der vorletzten Reform im Jahr 2004 wurde explizit auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung von Umweltkriterien hingewiesen. Die Regelungen zur Umsetzung von Nachhaltigkeit aus der EU-Richtlinie 2014, wonach öffentliche Aufträge an das wirtschaftlichste Angebot vergeben werden müssen, wurden mit der Novellierung des Vergaberechts in Deutschland im Jahr 2016 verabschiedet: „Durch die Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU wird die Einbeziehung von Nachhaltigkeitszielen bei der Beschaffung gestärkt. In jeder Phase eines Verfahrens, von der Leistungsbeschreibung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen können qualitative, soziale, umweltbezogene oder innovative (nachhaltige) Aspekte einbezogen werden.“⁴³ 2023 stieß das BMWK mit einem

⁴¹ Vgl. Europäische Kommission (2003)

⁴² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008)

⁴³ Deutscher Bundestag (2015), S. 57

Gesetzgebungspaket eine moderne und praxisgerechte Transformation des Vergaberechts auf Grundlage der Ziele für das Vergaberecht aus dem aktuellen Koalitionsvertrag an. Demnach soll die öffentliche Beschaffung effizienter und strategischer ausgerichtet werden. „Das heißt, in der Beschaffung sollen nachhaltige, insbesondere umwelt- und klimabezogene, soziale und innovative Ziele stärker und verbindlicher berücksichtigt werden, ohne dabei kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zu öffentlichen Aufträgen zu erschweren.“⁴⁴

Ist die Regulierung als Triebfeder ausreichend?

Dem jährlichen Bericht des United Nations Environment Programme (UNEP) aus dem Jahr 2022 sind politische Verpflichtungen, Ziele und Aktionspläne zum einen, verbindlich nachhaltige Beschaffungsregeln bzw. Gesetzgebung zum anderen als die beiden wichtigsten Faktoren zur Umsetzung der nachhaltigen Beschaffung zu entnehmen.⁴⁵ Insbesondere vor dem Hintergrund des obersten Ziels der Vergaberechtskonformität im öffentlichen Sektor können die Regelungen als wesentliche Triebfedern gesehen werden. Der wesentliche Hebel der Politik im Bereich der Vergaberechtsregulierung wird nun in der dritten Dekade in Folge (2004, 2014, 2024) novelliert mit dem Ziel, u. a. Nachhaltigkeitsaspekte stärker zu fokussieren. Die Nutzung der vergaberechtlichen Spielräume und die Verfolgung der weit darüber hinausgehenden politischen Ambitionen zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung obliegen jedoch letztendlich den öffentlichen Auftraggebern.⁴⁶ Mit Blick auf den Anfangsverdacht des Intention-Action-Gaps und vor dem Hintergrund, dass Regulierung nur auf die Optimierung von Einzelverfahren abzielt, stellt sich die Frage, ob eine alleinige Anpassung des Vergaberechts den richtigen Fokus darstellt.

Fazit zu den Intentionen

- Die Stärkung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung wird bereits seit 2003 adressiert.
- Die dazu erforderlichen vergaberechtlichen Handlungsspielräume sind europaweit wie national seit dieser Zeit gegeben und werden in drei Dekaden (2004, 2014, 2024) novelliert und erweitert.

2.2 Action: Integration von Nachhaltigkeitskriterien

Sammlung von Nachhaltigkeitskriterien aus qualitätsgesicherten Studien

Für die Durchführung der quantitativen Untersuchungen, insbesondere die Identifikation von Nachhaltigkeitskriterien in Vergabebekanntmachungen, wurde eine Operationalisierung des Nachhaltigkeitsverständnisses durchgeführt. Aus den Sustainable Development Goals (SDGs) der

⁴⁴ BMWK (2023c)

⁴⁵ Vgl. UNEP (2022). Die Ergebnisse basieren auf einer Befragung von 322 Beschäftigten im Beschaffungs- oder Nachhaltigkeitsbereich.

⁴⁶ Vgl. Lundberg et al. (2015)

UN und 33 wissenschaftlichen Fachbeiträgen wurden insgesamt 485 Nachhaltigkeitskriterien zu zehn spezifischen Warengruppen sowie warengruppenübergreifend zusammengetragen und kategorisiert.

485 Nachhaltigkeitskriterien aus sechs Kategorien

Als Orientierung hierzu diene mit ihrer Vorbildwirkung auf Länder und Kommunen die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie mit ihren Nachhaltigkeitsprinzipien:

- (1) Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden
- (2) Global Verantwortung wahrnehmen
- (3) Natürliche Lebensgrundlagen erhalten (umweltbezogene Aspekte)
- (4) Nachhaltiges Wirtschaften stärken (wirtschaftliche Aspekte)
- (5) Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern (soziale und gesundheitsbezogene Aspekte)
- (6) Bildung, Wissenschaft und Innovation als Treiber einer nachhaltigen Entwicklung nutzen (bildungsbezogene Aspekte).

In Anlehnung an den Transformationsbereich 3 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie wurde als sechster Schwerpunktbereich „Kreislaufwirtschaft“ gebildet (Tab. 2).⁴⁷ Den „Leitsätzen der Kreislaufwirtschaft“ des Umweltbundesamts⁴⁸ zufolge steht diese Idee einer zirkulären Wirtschaftsweise im Gegensatz zur traditionellen linearen Wirtschaft. Während Letztere seit Beginn der Industrialisierung auf Rohstoffgewinnung, Produktion und Wachstum ausgerichtet ist und dabei Ressourcenverbrauch und Umweltverschmutzung verursacht (nach dem Prinzip „Take – Make – Waste“)⁴⁹, rückt die Kreislaufwirtschaft durch zirkuläre Wertschöpfung unter Anwendung der sog. „R-Strategien“ (Refuse, Rethink, Reduce, Reuse, Repair, Refurbish, Remanufacture, Repurpose, Recycle, Recover)⁵⁰ den Wert von Gütern, Materialien und Umweltauswirkungen ins Zentrum.

⁴⁷ Vgl. Die Bundesregierung (2021), S. 54

⁴⁸ Vgl. Umweltbundesamt (2020), S. 10f.

⁴⁹ Vgl. Ellen MacArthur Foundation (2017)

⁵⁰ Vgl. Kirchherr et al. (2017)

Tabelle 2: Schwerpunktbereiche der Operationalisierung im Überblick

Schwerpunktbereich	Beispielkriterium	Schlagwort
Umweltbezogene Aspekte (insgesamt 261 Kriterien)	Verringerung der Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung	*verschmutzung*
	Langlebige Polsterbezüge	*langlebig*
	REACH-Verordnung für chemische Substanzen	*reach*
Wirtschaftliche Aspekte (insgesamt 107 Kriterien)	Vergabe nach Lebenszykluskosten	*lebenszyklus*
	Nutzung von Leasingprodukten	*leasing*
	Lokale Partizipation	*partizipation*
Soziale Aspekte (insgesamt 78 Kriterien)	Gewährleistung der Beschäftigung von Absolvent:innen aus der lokalen Gemeinschaft	*arbeitsgemeinschaft*
	Mitbestimmung der Mitarbeiter:innen	*mitbestimmung*
	Beschäftigung vulnerabler Gruppen	*vulnerab*
Gesundheitsbezogene Aspekte (insgesamt 22 Kriterien)	Forderung von Gesundheits- und Sicherheitszertifikaten	*gesundheit*
	Nutzung allergiefreundlicher Reinigungsprodukte	*allergie*
	Schädigungsbegrenzung der Dienstleister	*schädigung*
Bildungsbezogene Aspekte (insgesamt 9 Kriterien)	Forderung von Mitarbeiterschulungen zu Technik und Nachhaltigkeit	*schulung*
	Beiträge zum Berufsbildungsfond	*berufsbildung*
	Gleichberechtigte Bildung	*gleichberechtigte bildung*
Kreislaufwirtschaftliche Aspekte (insgesamt 8 Kriterien)	Rückwärtslogistik	*rückwärtslogistik*
	Zerlegbare Konstruktion	*zerlegbar*
	Abfallaufkommen	*abfall*

Für die damit insgesamt sechs Schwerpunktbereiche und die Ausgestaltung der Operationalisierung wurde bei der Identifikation, Zuordnung und Formulierung der Kriterien darauf geachtet, dass eine enge Orientierung an der in den Vergabebekanntmachungen verwendeten „Sprache“ erfolgt. Dazu wurden Vergabebekanntmachungen in einer Stichprobe nach den genannten Schwerpunktbereichen durchsucht und die identifizierten Kriterien nach Formulierung, Schreibweise und Synonymen überprüft. Insgesamt betrachtet sind die meisten Kriterien dem Schwerpunktbereich „Natürliche Lebensgrundlagen, Umwelt und Natur“ (261 Kriterien) zugeordnet, die wenigsten identifizierten Kriterien betreffen eindeutig den Schwerpunktbereich „Kreislaufwirtschaft“ (8 Kriterien). Hier ist allerdings keine klare Trennschärfe gegeben, da beide Aspekte stark ineinandergreifen (z.B. bei Recycling).

Fazit zur Operationalisierung

- Nachhaltigkeit wurde in den verschiedenen Ausprägungen für verschiedene Branchen operationalisiert.
- 485 Einzelkriterien aus zehn verschiedenen Branchen sowie branchenübergreifend wurden verschlagwortet und die Schlagworte zu sechs Schwerpunktbereichen zusammengefasst („Umwelt“, „Wirtschaft“, „soziale Gerechtigkeit“, „Gesundheit“, „Bildung“, „Kreislaufwirtschaft“).
- Die meisten Kriterien sind dem Schwerpunktbereich „Umwelt“ zuzuordnen, die wenigsten betreffen eindeutig den Schwerpunktbereich „Kreislaufwirtschaft“. Da beide Schwerpunktbereiche allerdings auch stark ineinandergreifen und inhaltliche Überschneidungen aufweisen, ist an dieser Stelle keine klare Trennschärfe gegeben.
- Nachhaltigkeit ist nicht nur vieldimensional, sondern auch innerhalb der Schwerpunktbereiche vielgestaltig und branchenspezifisch.
- Anhand des Kriterienkatalogs können Nachhaltigkeitskriterien in den untersuchten Vergabebekanntmachungen (TED-Daten) identifiziert werden.

Untersuchung des Vergaberhaltens anhand zweier Datenzugänge

Um das tatsächliche Beschaffungsverhalten in Bezug auf die Integration von Nachhaltigkeitskriterien evidenzbasiert abzubilden, wurden empirische Untersuchungen durchgeführt. Die Erhebung erfolgte anhand der Vergabestatistik 2021 und der TED-Datenbank 2011 bis 2023. Analyseeinheit ist in beiden Datenbanken die „Vergabebekanntmachung“, also das Ergebnis des Vergabeverfahrens (Artikel 50 Abs. 1 RiLi 2014/24/EU). Die Vergabestatistikdaten geben Informationen, ob umweltbezogene, soziale oder innovative Kriterien in Vergabebekanntmachungen einbezogen wurden. Die Kriterien sind folglich stark verdichtet, eine feinere, inhaltliche Aufgliederung der Nachhaltigkeitskriterien wird nicht vorgenommen. Die TED-Daten hingegen enthalten Freitextfelder für Nachhaltigkeitskriterien. Die Kriterien werden folglich nicht verdichtet. Um eine quantitative Auswertung zu ermöglichen, wurden an dieser Stelle die Schlagworte aus der Operationalisierung anhand der 485 identifizierten Kriterien herangezogen, sodass eine Auswertung entlang der angelegten sechs Schwerpunktbereiche (aus Tab. 2) möglich ist.

Vergabestatistik 2021 zeigt: Nachhaltigkeit spielt noch keine wesentliche Rolle

Die Vergabestatistik liefert u. a. Angaben zum Beschaffungsvolumen und zu integrierten Nachhaltigkeitskriterien für Vergabebekanntmachungen öffentlicher Auftraggeber auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sowie sonstiger Auftraggeber („z. B. Sozialversicherungsträger, privatrechtliche Organisationen, auf die die öffentliche Hand beherrschenden Einfluss ausübt und die nicht eindeutig den Ebenen Kommunal-, Land- oder Bundesebene zuzuordnen sind.“).⁵¹ Auf kommunaler Ebene erfasste die Vergabestatistik für das Jahr 2021 90.581 Vergabebekanntmachungen (45.177 im ersten Halbjahr⁵², 45.404 im zweiten Halbjahr⁵³) mit einem Gesamtwert von 29,1 Mrd. €. Nachhaltigkeitskriterien waren in 9.795 Vergabebekanntmachungen (11 %) der 90.581 kommunalen Vergabebekanntmachungen enthalten, mit einem Wert von 3,7 Mrd. € (13 % des Gesamtwertes von 29,1 Mrd. € der kommunalen Vergabebekanntmachungen). Der Schwerpunkt aller Vergabebekanntmachungen (d. h. nicht nur auf Kommunalebene) liegt auf umweltbezogenen Kriterien, eine kommunalspezifische Auswertung ist nicht öffentlich verfügbar. In den Zuschlagskriterien wurde bei knapp 70 % der Vergabebekanntmachungen zu 100 % nach dem Preis vergeben.

Die Vergabestatistik ist ausschließlich für das Jahr 2021 verfügbar, aktuellere Daten liegen nicht vor, weshalb eine stark zeitverzögerte Berichterstattung stattfindet. Das Jahr 2021 dürfte als „Pandemie-Jahr“ einige Sondereffekte beinhalten, die mit „normalen“ Jahren nicht vergleichbar sein dürften. Ein Vergleich mit anderen Jahren liegt noch nicht vor. Da Nachhaltigkeitskriterien nicht in der Tiefe analysiert werden – abgesehen von der Kategorisierung in „soziale Kriterien“, „umweltbezogene Kriterien“ und „innovative Kriterien“ bei der Meldung der Vergabebekanntmachungen – wurden die TED-Daten als weiterer Datenzugang genutzt.

TED-Daten 2011–2023: 228.675 Vergaben der kommunalen Kernverwaltung

In der Vergabestatistik aus dem Jahr 2021 sind 90.581 Vergabebekanntmachungen für die kommunale Ebene erfasst. Die hier vorliegende Auswertung der TED-Daten geht von 27.711 Vergabebekanntmachungen der kommunalen Kernverwaltung für das Jahr 2021 aus. Eine direkte Vergleichbarkeit ist u. a. aufgrund der unterschiedlichen meldepflichtigen Wertgrenzen (Vergabestatistik ab 25.000 €, TED-Daten zwischen 193.000 € und 221.000 €) nicht gegeben. Zudem sind in der hier vorliegenden Auswertung der TED-Daten ausschließlich Behörden der kommunalen Kernverwaltung inkludiert,⁵⁴ während die Vergabestatistikberichte für die Kommunalebene insgesamt berichten.⁵⁵ Ziel war es, die Kommunen und zugehörige Vergabestellen der Personnhauptämter, Stadtkämmerer, Hoch- und Tiefbauämter, Schulämter, Finanzämter usw. zu adressieren.

⁵¹ BMWK (2022), S. 11

⁵² Vgl. BMWK (2022), S. 10

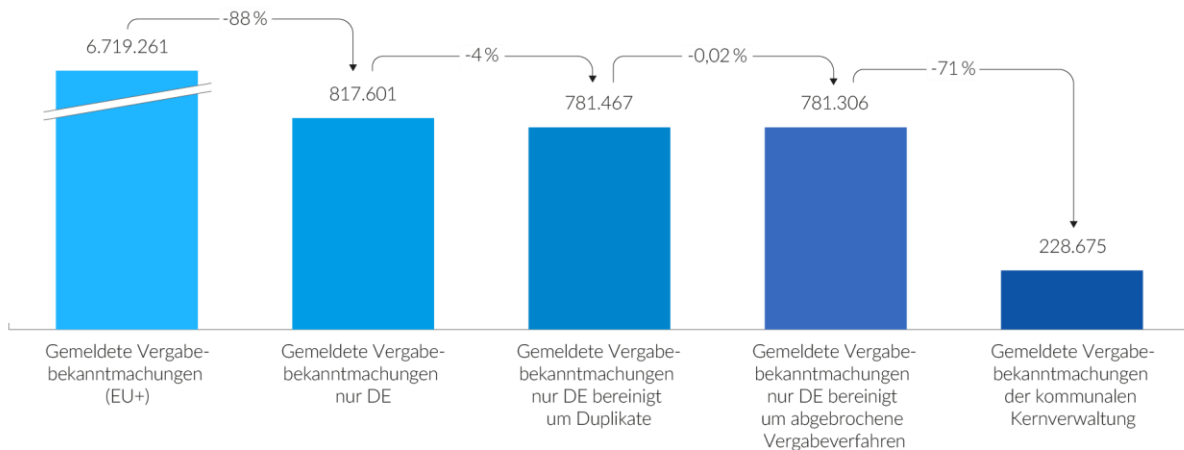
⁵³ Vgl. BMWK (2023a), S. 10

⁵⁴ Die Vergabebekanntmachungen der kommunalen Kernverwaltung wurden durch gezielte Suche nach Namen der Auftraggeber nach Stichworten identifiziert. Ausgeschlossen wurden Stadtwerke, Abwasserzweckverbände, Abfallwirtschaftsbetriebe, etc. Zusätzlich wurde ein Filter für „regional and local authority/agency“ angewandt.

⁵⁵ D.h. zusätzlich zu Vergabebekanntmachungen der kommunalen Kernverwaltung sind Vergabebekanntmachungen kommunaler Unternehmen wie Stadtwerke, Zweckverbände etc. enthalten.

Die TED-Daten liegen für die Jahre 2011 bis 2023 vor. Für Deutschland wurden über diesen Zeitraum insgesamt 781.306 Vergabebekanntmachungen erfasst (bereinigt um Duplikate und abgebrochene Vergabeverfahren), für die kommunale Kernverwaltung sind es 228.675 Vergabebekanntmachungen (Abb. 1).

ABBILDUNG 1 Fokus der TED-Daten Untersuchung



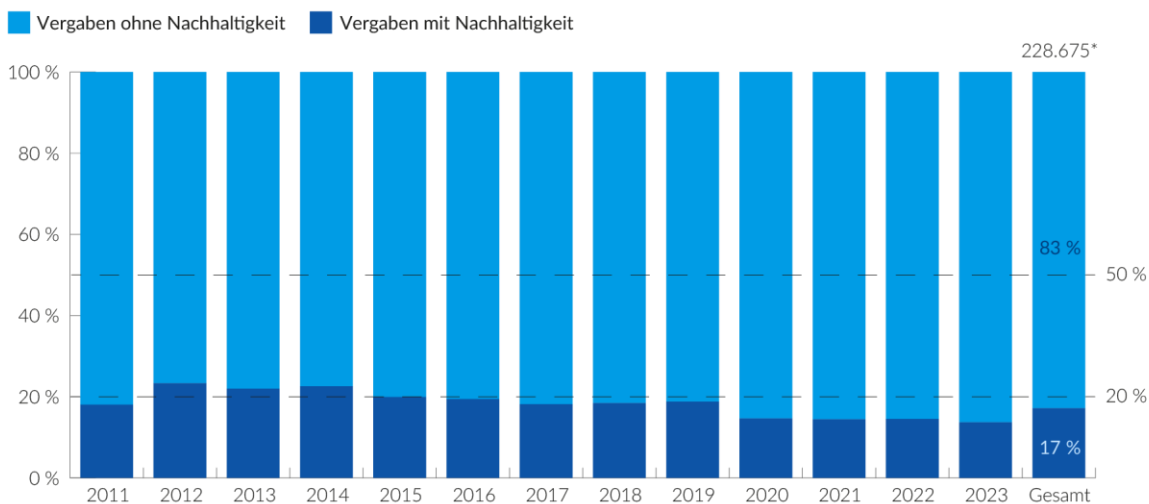
* Es handelt sich um Vergabebekanntmachungen der kommunalen Kernverwaltung aus der TED-Datenbank. Die kommunale Kernverwaltung ergibt sich aus den Ein- und Ausschlusskriterien und der Anwendung eines Filters für „regional and local authority/agency“. Stand der Auswertung 18.03.2024.

Quelle: Eigene Darstellung.

17 % der Vergaben mit Nachhaltigkeit in den Zuschlagskriterien

In Bezug auf Nachhaltigkeit können im Gegensatz zur Vergabestatistik bei den TED-Daten nicht vier Verfahrensstufen ausgewertet werden, sondern nur die Verfahrensstufe der Zuschlagserteilung. Von den 228.675 inkludierten Vergabebekanntmachungen der kommunalen Kernverwaltung 2011 bis 2023, enthalten nur 39.241 Vergabebekanntmachungen, d. h. ~17 %, Nachhaltigkeitsaspekte in den Zuschlagskriterien (Abb. 2). Während die Verwendung von Nachhaltigkeitsaspekten zwischen den Jahren 2011 und 2019 bei ~20 % liegt, ist ein leichter Rückgang ab dem Jahr 2020 bis zum Jahr 2023 zu beobachten. Hier liegt die Verwendung von Nachhaltigkeitsaspekten bei 14 bis 15 %. Obwohl nur die Zuschlagskriterien berücksichtigt werden können, liegt der Vergleichswert höher als bei der Vergabestatistik. Ein Grund hierfür ist das weit gefasste Nachhaltigkeitsverständnis der Operationalisierung.

ABBILDUNG 2 Vergaben mit Nachhaltigkeit in den Zuschlagskriterien



* Es handelt sich um Vergabebekanntmachungen der kommunalen Kernverwaltung aus der TED-Datenbank. Die kommunale Kernverwaltung ergibt sich aus den Ein- und Ausschlusskriterien und der Anwendung eines Filters für „regional and local authority/agency“. Stand der Auswertung 18.03.2024.

Quelle: Eigene Darstellung.

61 % der Vergaben werden ausschließlich nach dem Zuschlagskriterium „Preis“ vergeben

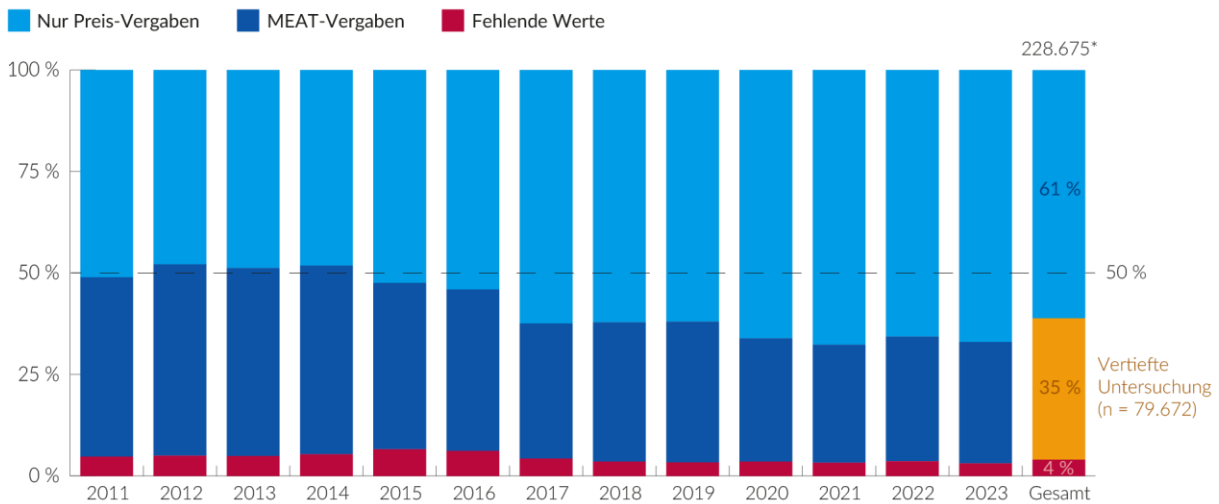
139.756 der 228.675 untersuchten Vergabebekanntmachungen (~61 %) wurden ausschließlich nach dem Preis vergeben, d. h. es könnten zwar in vorhergehenden Verfahrensstufen (z. B. Eignungskriterien) Nachhaltigkeitsaspekte enthalten sein, es wird aber durch die Zuschlagsentscheidung kein „Nachhaltigkeitswettbewerb“ gefördert. Öffentliche Ausschreibungen ohne zusätzliche Zuschlagskriterien neben dem Preis bieten den Bietern einen Anreiz, etablierte Produkte und Dienstleistungen zu einem niedrigeren Preis anzubieten, und halten sie davon ab, innovative und nachhaltige Produkte und Dienstleistungen zu einem höheren Preis anzubieten.⁵⁶

79.672 der 228.675 untersuchten Vergabebekanntmachungen (~35 %) wurden nach der MEAT-Logik vergeben (MEAT steht für „most economically advantageous tender“), d. h., diese enthalten neben dem Preis noch weitere Kriterien, um das wirtschaftlichste Angebot zu identifizieren (Abb. 3).⁵⁷ In diesen Vergabebekanntmachungen sind z. T. auch Nachhaltigkeitskriterien zu finden. Insgesamt zeigt sich ab dem Jahr 2014 (Einführung der EU-Direktiven) ein leicht rückläufiger Trend bei den MEAT-Vergaben. Ab dem Jahr 2016 (Novellierung des Vergaberechts in Deutschland) zeigt sich ein sprunghafter Rückgang beim Anteil der MEAT-Vergaben.

⁵⁶ Vgl. Krieger et al. (2024)

⁵⁷ Bei den übrigen 9.247 Vergabebekanntmachungen (4%) fehlen die Werte zu den Zuschlagskriterien, d. h., es wurden keine Angaben gemacht, ob die Vergabebekanntmachungen nach Preis oder MEAT vergeben wurden.

ABBILDUNG 3 Vergaben nach Preisen und nach MEAT

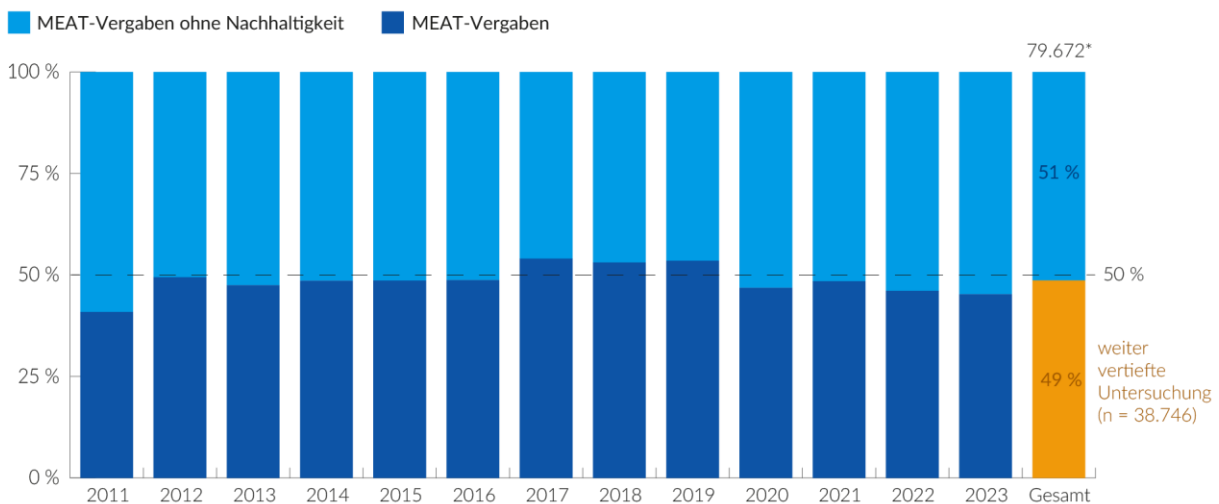


* Es handelt sich um Vergabebekanntmachungen der kommunalen Kernverwaltung aus der TED-Datenbank. Die kommunale Kernverwaltung ergibt sich aus den Ein- und Ausschlusskriterien und der Anwendung eines Filters für „regional and local authority/agency“. Stand der Auswertung 18.03.2024.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Zuschlagskriterien bei den MEAT-Vergaben werden als Freitextfelder angegeben und wurden mithilfe der Kriterienliste aus der Operationalisierung (Beispiele in Tab. 2) auf Nachhaltigkeitsbestandteile ausgewertet. 38.746 der 79.672 Vergabebekanntmachungen nach MEAT (~49 %) beziehen Nachhaltigkeitsaspekte in der Zuschlagsentscheidung mit ein (Abb. 4). Im Zeitverlauf über die untersuchten Jahre bleibt das Verhältnis zwischen MEAT-Vergaben mit und ohne Einbezug von Nachhaltigkeitsaspekten vergleichsweise konstant (allerdings geht der Anteil der MEAT-Vergaben insgesamt zurück).

ABBILDUNG 4 Vergaben nach MEAT mit und ohne Nachhaltigkeitskriterien



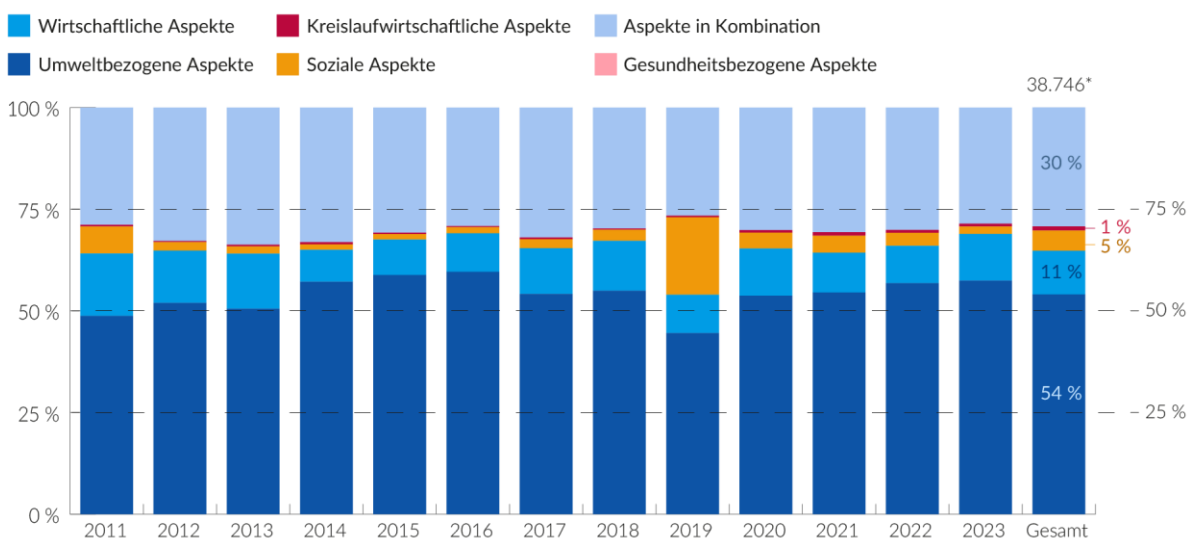
* Es handelt sich ausschließlich um MEAT-Vergaben der kommunalen Kernverwaltung aus der TED-Datenbank. Grundsätzlich können nur MEAT-Vergaben tiefergehende Details zu nicht preisbezogenen Zuschlagskriterien enthalten. Stand der Auswertung 18.03.2024.

Quelle: Eigene Darstellung.

Fokus liegt bisher auf umweltbezogenen Kriterien

Nach den Schwerpunktbereichen der Operationalisierung aufgedgliedert, wurde bei 20.932 der 38.746 Vergabebekanntmachungen mit Nachhaltigkeitsaspekten in den Zuschlagskriterien (~54 %) nur auf umweltbezogene Aspekte eingegangen (Abb. 5). 4.156 Vergabebekanntmachungen (~11 %) enthalten nur wirtschaftliche Nachhaltigkeitsaspekte und 1.756 (~5 %) nur soziale Nachhaltigkeitsaspekte in den Zuschlagskriterien. Selten werden kreislaufwirtschaftliche (203 Vergabebekanntmachungen, ~0,5 %) und gesundheitsbezogene Zuschlagskriterien (6 Vergabebekanntmachungen, ~0,01 %) eingesetzt. Zudem gibt es einen erheblichen Anteil an Vergabebekanntmachungen (11.693, ~30 %), in denen Nachhaltigkeitsaspekte mehrerer Schwerpunktbereiche kombiniert wurden.

ABBILDUNG 5 Nachhaltige Vergaben nach Schwerpunktbereichen



* Es handelt sich ausschließlich um MEAT-Vergaben der kommunalen Kernverwaltung aus der TED-Datenbank mit Einbezug von Aspekten von Nachhaltigkeit bei der Zuschlagsentscheidung. Die kommunale Kernverwaltung ergibt sich aus den Ein- und Ausschlusskriterien und der Anwendung eines Filters für „regional and local authority/agency“. Stand der Auswertung 18.03.2024.

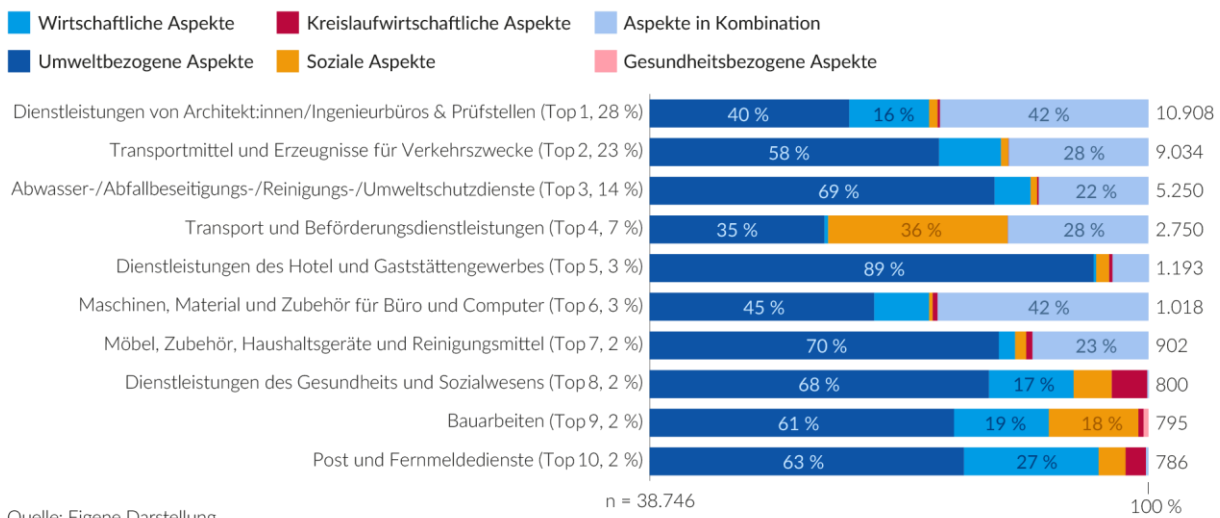
Quelle: Eigene Darstellung.

Schwerpunkt der „nachhaltigen“ Vergaben auf zehn Warengruppen

Bei der Betrachtung der bezogenen Warengruppen fallen insbesondere zehn CPV-Abteilungen (CPV steht für Common Procurement Vocabulary⁵⁸) auf, die 33.436 der 38.746 identifizierten Vergabebekanntmachungen mit Nachhaltigkeitsaspekten in den Zuschlagskriterien ausmachen (~86 %) (Abb. 6). Die meisten Vergabebekanntmachungen mit Nachhaltigkeitskriterien betreffen Dienstleistungen von Architekt:innen/Ingenieurbüros und Prüfstellen (10.908 Vergabebekanntmachungen), gefolgt von Transportmitteln und Erzeugnissen für Verkehrszwecke (9.034 Vergabebekanntmachungen) und Abwasser-, Abfallbeseitigungs-, Reinigungs- und Umweltschutzdiensten (5.250 Vergabebekanntmachungen).

⁵⁸ Einheitliches Klassifizierungssystem in Europa für das öffentliche Beschaffungswesen

ABBILDUNG 6 Nachhaltige Vergaben nach CPV-Abteilung

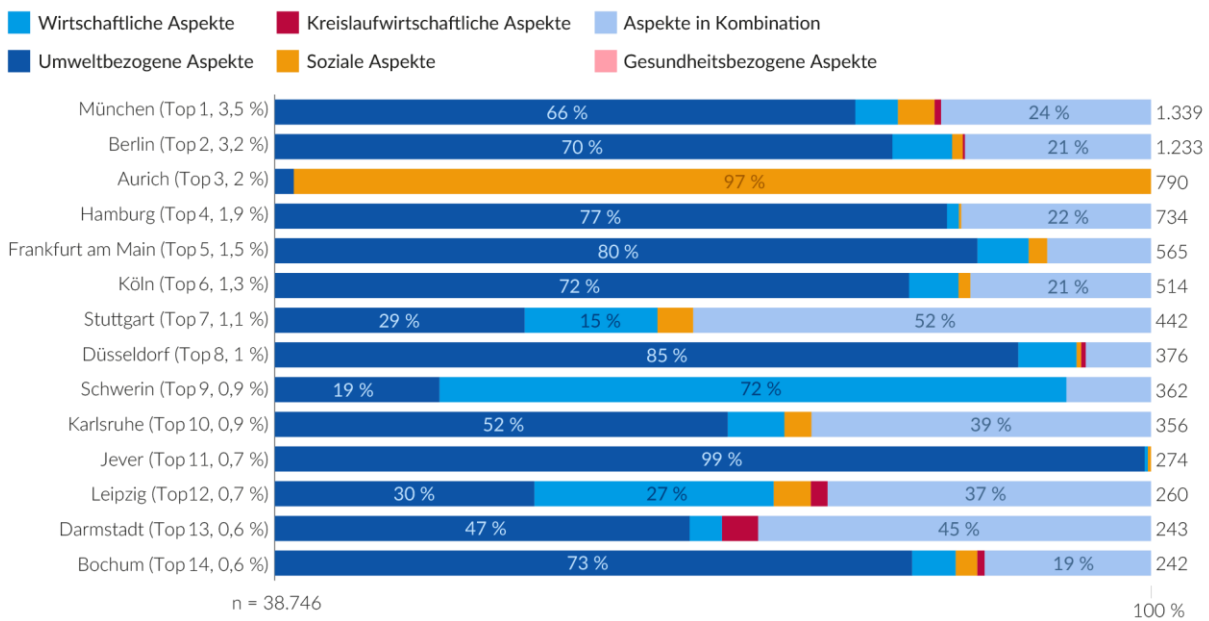


Die meisten Vergaben mit nachhaltigen Zuschlagskriterien kommen aus München

Bei der Betrachtung der Kommunen, aus denen die Vergabebekanntmachungen mit nachhaltigen Zuschlagskriterien gemeldet wurden, lassen sich 7.730 der 38.746 Vergabebekanntmachungen mit nachhaltigen Zuschlagskriterien (~20 %) 14 „Auftraggeberclustern“ (von 4.932 Auftraggeberclustern⁵⁹) zuordnen (Abb. 7). Ein Auftraggebercluster kann eine oder n Vergabestellen beinhalten. Je Auftraggebercluster lassen sich unterschiedliche Schwerpunktsetzungen beim Einbezug von Nachhaltigkeit identifizieren (z. B. München = 66 % umweltbezogene Aspekte vs. Aurich = 97 % soziale Aspekte).

⁵⁹ Die Auswertung erfolgte nach Städtenamen. Über Datenqualitätsmanagement wurden Mehrfacheinträge automatisiert zusammengeführt. Kleine Abweichungen aufgrund unterschiedlicher Schreibweisen der Städtenamen können verbleiben.

ABBILDUNG 7 Nachhaltige Vergaben nach Auftraggeberclustern



Quelle: Eigene Darstellung.

Fazit zum Vergabeverhalten

- Die Vergabestatistik gibt Einblick in Vergabebekanntmachungen über 25.000 € und Nachhaltigkeitskriterien auf allen Verfahrensstufen, allerdings nur für das Jahr 2021.
- 11 % der Vergaben durch Kommunen enthalten an mindestens einer Stelle im Vergabeverfahren Nachhaltigkeitskriterien (9.795 von 90.581 Vergabebekanntmachungen).
- Der Fokus der Vergabebekanntmachungen mit Nachhaltigkeitskriterien aller Auftraggeber liegt auf Umweltkriterien, eine exaktere Auswertung der Kommunalbehörden ist nicht öffentlich einsehbar.
- Die Inhalte der Nachhaltigkeitskriterien werden in der Vergabestatistik stark verdichtet, d. h., der Vielfalt der Operationalisierungsmöglichkeiten wird nicht Rechnung getragen.
- Die TED-Daten geben Einblick in Oberschwellenvergaben und Nachhaltigkeitsaspekte in den Zuschlagskriterien für die Jahre 2011 bis 2023.
- Die Inhalte der Nachhaltigkeitskriterien sind als Freitextfelder einsehbar und wurden mithilfe der 485 Kriterien aus der Operationalisierung verdichtet.
- 17 % der Vergaben der kommunalen Kernverwaltung enthalten in den Zuschlagskriterien Nachhaltigkeitsaspekte (38.746 von 228.675 Vergabebekanntmachungen), die Anzahl an nachhaltigen Vergabebekanntmachungen zeigen über den Zeitraum 2011 bis 2023 eine rückläufige Tendenz.
- Der Fokus der Vergabebekanntmachungen mit nachhaltigen Zuschlagskriterien der kommunalen Kernverwaltung liegt auf umweltbezogenen Kriterien.

2.3 Gibt es einen Intention-Action-Gap der nachhaltigen Beschaffung?

In den letzten Jahren wurden mehrere Studien veröffentlicht, die Ausschreibungsunterlagen auf Nachhaltigkeitskriterien untersucht haben.⁶⁰ Obwohl sich diese Studien auf bestimmte Länder und Beschaffungsobjekte beziehen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten durchgeführt wurden, kamen sie alle zu ähnlichen Ergebnissen: Nachhaltigkeitskriterien sind noch nicht als integraler Bestandteil im öffentlichen Beschaffungswesen etabliert.

Es scheint also eine Lücke zwischen den Intentionen und dem Verhalten nachhaltiger öffentlicher Beschaffung zu bestehen. Die Beschaffungsforschung hat diese Lücke bereits im privatwirtschaftlichen Sektor befundet. Obwohl Unternehmen beabsichtigen, nachhaltig einzukaufen, wird ihr tatsächliches Kaufverhalten von anderen Kriterien wie Kosten, Preis-Leistungs-Verhältnis, Qualität und Markenbewusstsein bestimmt.⁶¹ Zu dieser Entkopplung von Nachhaltigkeitsabsichten und dem tatsächlichen Verhalten existieren bereits empirische Studien in der Privatwirtschaft⁶², z. B. im Agrarsektor⁶³ oder im Bekleidungssektor⁶⁴. Dabei wurden sowohl negative als auch positive Intention-Action-Gaps identifiziert. Ein positiver Gap, d. h. mit größerer Action als Intention, könnte den Verdacht einer Verzerrung des Berichtswesens durch internes Greenwashing oder Handeln nach sozialer Erwünschtheit aufkommen lassen.

Nach der Identifikation des Intention-Action-Gaps werden im nächsten Schritt die praktischen Aspekte der Implementierung nachhaltiger kommunaler Beschaffung innerhalb bestehender bürokratischer Strukturen untersucht. Die bestehende Forschung zu Ursachen und Lösungsansätzen der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung wurde im Rahmen dieser Studie zusammengetragen und ausgewertet (Kapitel 3 und 4).

⁶⁰ Vgl. Igarashi et al. (2015), Nissinen et al. (2009), Testa et al. (2016), Yu et al. (2020)

⁶¹ Vgl. Boulstridge & Carrigan (2000), Kraus (1995)

⁶² Vgl. Schültken et al. (2023)

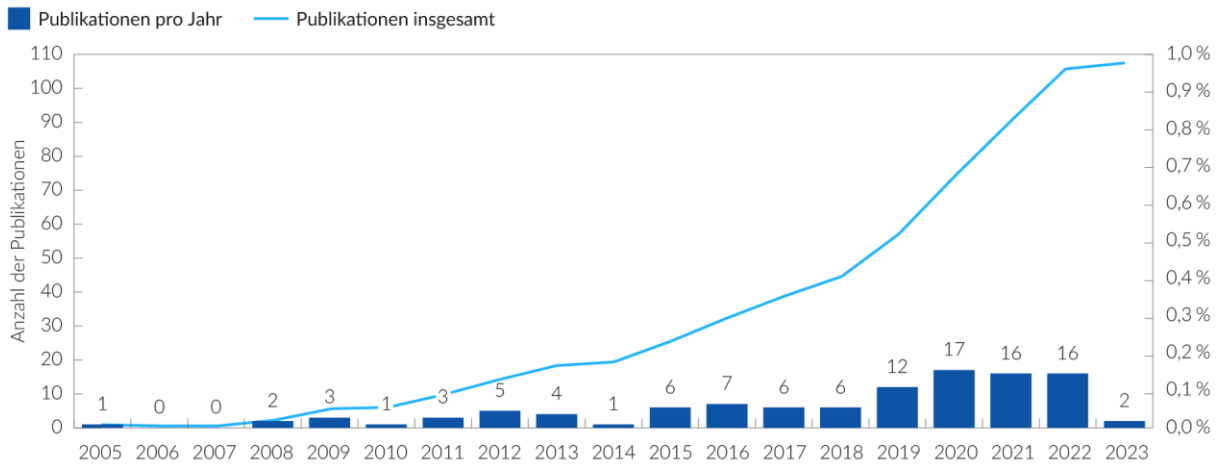
⁶³ Vgl. Roos & Botha (2022)

⁶⁴ Vgl. Rausch & Kopplin (2021)

3 Ursachen des Intention-Action-Gaps der nachhaltigen Beschaffung

Von 2005 bis Mitte des Jahres 2023 wurden 108 Studien identifiziert,⁶⁵ die die Implementierung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung adressieren. Insbesondere seit 2019 hat die Forschung hierzu nochmal Fahrt aufgenommen (Abb. 8).

ABBILDUNG 8 Publikationsdichte im Zeitverlauf



Quelle: Eigene Darstellung.

Die 108 Studien verteilen sich auf 58 verschiedene Zeitschriften, die „peer-reviewed“ bzw. qualitätsgesichert sind. Die einzelnen Zeitschriften setzen unterschiedliche Schwerpunkte, die Forschung zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung wird als „zersplittert und unverbunden“ beschrieben.⁶⁶ Über die Hälfte der Studien wurde im europäischen Raum durchgeführt, einige auch nationenübergreifend angesetzt. Mindestens 33 verschiedene Nationen wurden einbezogen. Die Kommunalebene wird explizit in 34 Studien adressiert.

Die 108 Studien thematisierten 16 verschiedene Defizite als Ursachen für den Intention-Action-Gap der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung, die in die Ursachenfelder „Recht & Regulierung“, „Management & Steuerung“, „Strukturen & Prozesse“ und „Märkte & Anspruchsgruppen“ geclustert und nacheinander vorgestellt werden (Tab. 3).

⁶⁵ Stand der Erhebung der Studien ist Jahresmitte 2023, der starke Rückgang der Publikationstätigkeit in Abbildung 8 ist auf den Erhebungszeitraum zurückzuführen

⁶⁶ Vgl. Cheng et al. (2018), Behravesch et al. (2022)

Tabelle 3: Defizite im Überblick

Ursachenfeld	Defizit
Recht & Regulierung	Sicherheitsdefizit Entbürokratisierungsdefizit Verbindlichkeitsdefizit
Management & Steuerung	Professionalisierungsdefizit Wirksamkeitserfassungsdefizit Führungsdefizit Strategiedefizit Mitteldefizit
Strukturen & Prozesse	Evaluationsdefizit Wahrheitsdefizit Operationalisierungsdefizit Kapazitätsdefizit
Märkte & Anspruchsgruppen	Interaktionsdefizit Veränderungswillensdefizit Angebotsdefizit Relevanz/-Marktmachtdefizit

3.1 Ursachenfeld „Recht & Regulierung“

Sicherheitsdefizit

Das Sicherheitsdefizit beschreibt die fehlende Rechtssicherheit der Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung. Seit 2009 wird die Angst vor Diskriminierung bei der Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien in Ausschreibungsunterlagen und das damit verbundene Risiko von Sanktionen durch die Kontrollbehörden in Studien als Hindernis der Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung genannt.⁶⁷

„Barriers to integrating environmental concerns were identified as lack of administrative resources, including environmental know-how, as well as restricted budgets and uncertainty regarding the legislation, resulting in risk-averse behaviour among procurement officers.“

(Sporrong & Bröchner 2009, S. 27)

⁶⁷ Vgl. Sporrong & Bröchner (2009), Malatinec (2021)

„Institutions with more bureaucracy, e.g. national governments, can face greater rigidities in their public procurement processes, making GPP more difficult to implement.“

(Rosell 2021, S. 8)

Entbürokratisierungsdefizit

Das Entbürokratisierungsdefizit beschreibt die fehlende Flexibilität durch bürokratische Strukturen. Institutionen mit mehr Bürokratie sind mit größeren Starrheiten in ihren Beschaffungsprozessen konfrontiert, was die Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung erschwert.⁶⁸

Verbindlichkeitsdefizit

Das Verbindlichkeitsdefizit beschreibt die fehlende Verpflichtung bspw. Nachhaltigkeitskriterien zu integrieren. Freiwillige Maßnahmen nachhaltiger öffentlicher Beschaffung führen nicht unbedingt zu den gewünschten Ergebnissen, bewegen die Behörden aber bereits dazu, an ihren politischen Zielen festzuhalten.⁶⁹

„(...) our findings are that although voluntary GPP policies do not necessarily lead to the desired outcome, the public authorities do in fact adhere to their political goals (...)“

(Lindström et al. 2022, S. 10)

3.2 Ursachenfeld „Management & Steuerung“

Professionalisierungsdefizit

Das Professionalisierungsdefizit beschreibt die fehlende Aus- und Weiterbildung des Beschaffungspersonals. Mangelndes Wissen über Nachhaltigkeit und die damit verbundenen Vorschriften ist ein Hindernis für Organisationen, nachhaltige Beschaffungsmaßnahmen einzuführen. Oft sind sich Entscheider:innen der grundlegenden Prinzipien nachhaltiger Beschaffung wie Lebenszykluskostenrechnung nicht bewusst. Es bleibt eine Lücke und ein Mangel an Wissen darüber, wie man soziale und ökologische Kriterien in Beschaffungsentscheidungen einbeziehen kann.⁷⁰

„Another significant limitation expressed by 75% of respondents is the lack of environmentally-related training.“

(Lukacs de Pereny Martens et al. 2022, S. 11)

⁶⁸ Vgl. Rosell (2021)

⁶⁹ Vgl. Lindström et al. (2022)

⁷⁰ Vgl. Shaikh & Channa (2022), Grandia & Kruey (2020)

„To ensure the right implementation of the new criteria, control and follow-up mechanisms would need to be set up in place.”

(Mendoza Jiménez et al. 2019, S. 19)

Wirksamkeitserfassungsdefizit

Das Wirksamkeitserfassungsdefizit beschreibt das Fehlen von Werkzeugen zur Wirksamkeitsmessung. Um die ordnungsgemäße Umsetzung der implementierten Kriterien zu gewährleisten, müssten Kontroll- und Follow-up-Mechanismen eingerichtet werden.⁷¹ Im Gegensatz zum Evaluationsdefizit, das die Kontrolle der Lieferanten bzw. Angebote in den Blick nimmt, sollte hier der Fokus nach innen auf die Verantwortlichen des Beschaffungsprozesses gerichtet sein.

Führungsdefizit

Das Führungsdefizit beschreibt die fehlende Unterstützung durch die Führungsebene. Insbesondere der Mangel an Ermutigung spielt einer Studie aus dem Jahr 2022 zufolge für kommunale Beschaffer eine wesentliche Rolle.⁷²

„Also, the lack of encouragement and support was mentioned by almost half of the municipal participants.

(Berg et al. 2022, S. 235)

„In terms of other main barriers, many researchers have identified organizational issues such as the lack of management support and the lack of clear strategic goals.”

(Miyamoto et al. 2020, S. 1)

Strategiedefizit

Das Strategiedefizit beschreibt die fehlende Zielsetzung und -kontrolle zur Ausrichtung der Maßnahmen. Das Fehlen klarer strategischer Ziele geht eng einher mit mangelnder Unterstützung durch das Management (Führungsdefizit) und wurde von einigen Studien als organisatorisches Problem ausgemacht.⁷³

⁷¹ Vgl. Mendoza-Jiménez et al. (2019)

⁷² Vgl. Berg et al. (2022)

⁷³ Vgl. Miyamoto et al. (2020)

Mitteldefizit

Das Mitteldefizit beschreibt das Fehlen zusätzlich erforderlicher finanzieller Mittel für nachhaltige Leistungen. Das Fehlen finanzieller Mittel bzw. die Wahrnehmung, dass nachhaltige Produkte teurer sind und die Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung höhere Investitionskosten verursacht, sind Studien zufolge, besonders häufig genannte Barrieren.⁷⁴

„Fifteen out of 24 informants noted lack of funds as one of the deterrents of sustainable procurement.“

(Shaikh & Channa 2022, S. 299)

3.3 Ursachenfeld „Strukturen & Prozesse“

Evaluationsdefizit

Das Evaluationsdefizit beschreibt die fehlenden Informationen bzw. Kontrollmöglichkeiten der Einhaltung gesetzter Nachhaltigkeitskriterien durch Bieter. Das Problem der Überprüfung entsprechender Angaben, wie z. B. der Mangel an Informationen über verfügbare biobasierte Produkte, stellt einen wichtigen Grund für die begrenzte Verwendung von Spezifikationen zu biobasierten Inhalten dar.⁷⁵

„(...) the problem of verifying related claims, the lack of information about available bio-based products (...) were considered the most important reasons for the limited use of specifications on bio-based content.“

(Peuckert & Quitzow 2016, S. 98f.)

„The authors conclude that self-reporting is not an appropriate method to measure implementation level of GPP: a much higher number of public tender documents were self-reported as GPP (54–90 %) than research showed after closer examination (15%).“

(Simanovska et al. 2020, S. 513)

Wahrheitsdefizit

Das Wahrheitsdefizit beschreibt die fehlende Zielführung im Rahmen des Monitorings bzw. der Berichterstattung (internes Greenwashing). In Studien ist die Anzahl öffentlicher Ausschreibungen, die als nachhaltig angegeben wurden, viel höher, als die Untersuchung bei näherer Betrachtung ergab. Die Selbstauskunft ist daher keine geeignete Methode zur Messung des Implementierungsgrads der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.⁷⁶

⁷⁴ Vgl. Shaikh & Channa (2022), UNEP (2017, 2022)

⁷⁵ Vgl. Peuckert & Quitzow (2016)

⁷⁶ Vgl. Simanovska et al. (2020)

Operationalisierungsdefizit

Das Operationalisierungsdefizit beschreibt die fehlende Spezifikation des Nachhaltigkeitsbegriffs für eine zielgerichtete Implementierung nachhaltiger Beschaffung. Ohne eine klare Definition von Nachhaltigkeitszielen verbleibt die Wirkungsperspektive begrenzt. Der Entwicklungsprozess führt zu Kriterien, die sich hauptsächlich auf eine Auswahl aktueller Umweltauswirkungen (bspw. außerhalb des Kontexts der langfristigen Ziele) beziehen.⁷⁷

„These include, a limited impact perspective and lack of a clear definition of sustainability objectives. The development process results in criteria which mainly concern a selection of current environmental impacts outside the context of long-term objectives (...).“

(Bratt et al. 2013, S. 309)

„During all analyzed years in the period 2016 - 2020, the instability of the personnel capacities of public procurers, which are responsible for public procurement agenda, is identified as an obstacle.“

(Malatinec 2021, S. 531)

Kapazitätsdefizit

Das Kapazitätsdefizit beschreibt die fehlenden personellen Kapazitäten, sich mit der Implementierung nachhaltiger Beschaffung auseinanderzusetzen. Die Instabilität der Personalkapazitäten der öffentlichen Beschaffungsstellen, die für die Agenda des öffentlichen Beschaffungswesens zuständig sind, wurde in mehreren Studien zwischen 2009 und 2023 als Hindernis der Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung identifiziert.⁷⁸

3.4 Ursachenfeld „Märkte & Anspruchsgruppen“

Interaktionsdefizit

Das Interaktionsdefizit beschreibt die fehlende Interaktion und Kommunikation zu Möglichkeiten der nachhaltigen Beschaffung. Ein Mangel an abteilungsübergreifender Zusammenarbeit behindert, Studien zufolge, die Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung. Die Verfügbarkeit einer solchen Zusammenarbeit wird sogar als treibende Kraft eingeschätzt.⁷⁹

„While 21 of the participants noted the availability of interdepartmental cooperation as a driver, all the participants highlighted that if there is a lack of interdepartmental cooperation, it shall inhibit SP.“

(Shaikh & Channa 2022, S. 301)

⁷⁷ Vgl. Bratt et al. (2013)

⁷⁸ Vgl. Sporrang & Bröchner (2009), Berg et al. (2022)

⁷⁹ Vgl. Shaikh & Channa (2022)

„Resistance to change is considered one of the important inhibitors by 17 participants.”

(Shaikh & Channa 2022, S. 300)

Veränderungswillensdefizit

Das Veränderungswillensdefizit beschreibt den fehlenden Mut oder Willen zur Durchführung der Implementierung. Der Widerstand gegen Veränderungen wurde in einer Studie im Jahr 2022 als eines der wichtigsten Hemmnisse hervorgebracht.⁸⁰

Angebotsdefizit

Das Angebotsdefizit beschreibt die fehlende Marktbereitschaft, nachhaltigere Leistungen anzubieten. Die Tatsache, dass Unternehmen nicht in der Lage sind, die erforderlichen nachhaltigen Waren und Dienstleistungen zu liefern, ist einer Studie aus dem Jahr 2020 zufolge einer der wichtigsten Faktoren, die die Umsetzung einer konsequenteren Politik im Bereich der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung behindern.⁸¹

„(...) the most important factors that inhibit the implementation of a more consistent policy regarding green procurement are (...) and the fact that companies cannot provide the required green goods and services (44 respondents).”

(Ciumara & Lupu 2020, S. 7)

„Central to the outcome of the procurement policy will be the preferences for the environment in society, income distribution, the public sector's buying power, and opportunities of scale in potential suppliers' production. For most market conditions, however, GPP will not function as an objective effective environmental policy instrument.”

(Lundberg et al. 2016, S. 490)

Relevanz-/Marktmachtdefizit

Das Relevanz- bzw. Marktmachtdefizit beschreibt den fehlenden Effekt der nachhaltigen Beschaffung zur tatsächlichen Transformation auf dem Markt. Entscheidend für das Ergebnis der Beschaffungspolitik sind die Umweltpräferenzen in der Gesellschaft, die Einkommensverteilung, die Kaufkraft des öffentlichen Sektors und die Größenvorteile in der Produktion potenzieller Lieferanten. Einer Studie von Lundberg et al. (2016) zufolge soll die nachhaltige öffentliche Beschaffung unter den meisten Marktbedingungen jedoch nicht als objektiv wirksames umweltpolitisches Instrument eingeschätzt werden.⁸²

⁸⁰ Vgl. Shaikh & Channa (2022)

⁸¹ Vgl. Ciumara & Lupu (2020)

⁸² Vgl. Lundberg et al. (2016)

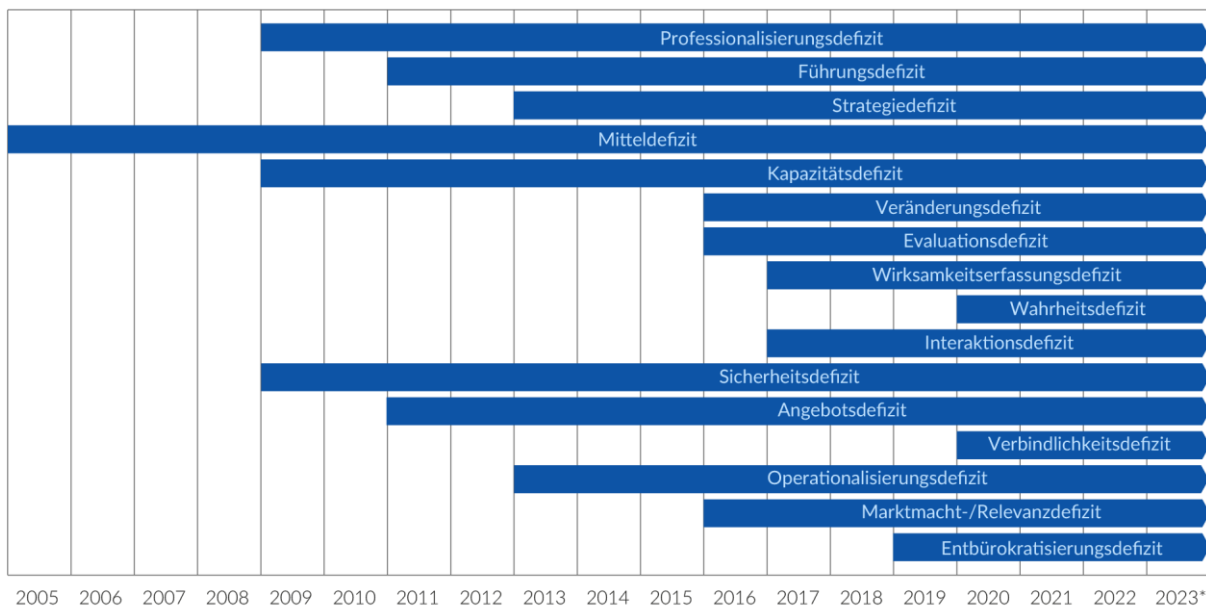
3.5 Überblick und Validierung der Defizite

Trotz der zunehmenden Relevanz nachhaltiger Beschaffungspraktiken in der öffentlichen Verwaltung ist die effektive Implementierung mit diversen Defiziten konfrontiert. In der wissenschaftlichen Literatur zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung werden vielfältige Defizite identifiziert, die die Implementierung und Effektivität dieses Ansatzes beeinträchtigen. Diese reichen von Professionalisierungsdefiziten, die durch einen Mangel an spezifischem Wissen und Ausbildung gekennzeichnet sind, bis hin zu Evaluations- und Wirksamkeitserfassungsdefiziten, die den Mangel an Kontroll- und Nachverfolgungsmechanismen betreffen. Zusätzlich stellen Veränderungsdefizite aufgrund mangelnder politischer Bereitschaft und Führungsdefizite durch fehlendes Managementengagement Hürden dar. Operative und strategische Defizite erschweren die praxisorientierte Umsetzung und langfristige Planung. Auch fehlende Ressourcen und die eingeschränkte Verfügbarkeit nachhaltiger Angebote werden als kritische Faktoren erkannt. Die Defizite stellen sowohl für die akademische Forschung als auch für die Praxis signifikante Herausforderungen dar, deren Bewältigung eine entscheidende Rolle für den Erfolg nachhaltiger Beschaffungsstrategien spielt.

Nahezu keines der Defizite scheint mittlerweile irrelevant geworden zu sein und wird nach wie vor thematisiert

Der Zeitraum, in dem die untersuchten Studien veröffentlicht wurden, wurde bewusst weit gefasst (2005–2022/2023). So wird sichtbar, dass die Ursachen ebenfalls nichts grundsätzlich Neues sind, sondern bereits seit einigen Jahren in der Forschung diskutiert werden (Abb. 9).

ABBILDUNG 9 Defizite in den Studien über den Zeitverlauf



*Stichtag der Erhebungen der Studien war der 30.06.2023, sodass für das Jahr 2023 noch keine vollständige Auswertung vorliegt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Dennoch scheinen die meisten der identifizierten Defizite bisher nicht an Relevanz verloren zu haben. Um diese Erkenntnisse nochmal in der Praxis zu spiegeln, wurde im Mai 2024 ein Workshop mit acht Vertreter:innen der kommunalen Beschaffung in Frankfurt am Main durchgeführt. Nach einem ersten offenen Gedankenaustausch zu den individuellen Einschätzungen und

Erfahrungswerten wurden die in der Literatur identifizierten Defizite aufgedeckt und mit den Teilnehmer:innen in zwei Kleingruppen besprochen. Im letzten Schritt wurden je Person fünf Punkte auf die wichtigsten Defizite verteilt (wobei bis zu drei Punkte an dasselbe Defizit pro Person verteilt werden durften). Nahezu alle Defizite wurden von mindestens einer Person als relevant eingestuft oder zumindest aktiv im Rahmen des offenen Austausches angesprochen.

Professionalisierungsdefizit des Einkaufs am häufigsten genannt

Nach Auszählung der Punkte und Interpretation der inhaltlichen Diskussionen spielte für die Teilnehmer:innen insbesondere das Professionalisierungsdefizit eine tragende Rolle (12 Punkte), gefolgt vom Sicherheits- (7 Punkte) und Veränderungswillensdefizit (5 Punkte), die von den Teilnehmer:innen als eng verknüpft interpretiert und insbesondere mit dem Vergaberecht und einer fehlenden „Experimentierkultur“ im öffentlichen Sektor in Verbindung gebracht wurden.

Abbildung 10 zeigt die Punktwerte der Defizite durch die Workshop-Teilnehmer:innen (rechte Darstellung) im Vergleich zur Anzahl der wissenschaftlichen Studien, in denen die jeweiligen Defizite thematisiert wurden (linke Darstellung). Auch in der Forschungsliteratur wird über das Professionalisierungsdefizit als eine Kernfrage der Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung debattiert. Dennoch sind auch Unterschiede in den Schwerpunktsetzungen zu erkennen wie z.B. beim Mitteldefizit, welches in den Studien besonders häufig thematisiert wurde, im Rahmen des Workshops aber eine untergeordnete Rolle spielte.

ABBILDUNG 10 Nennungen der Defizite (Studien vs. Workshop)



Quelle: Eigene Darstellung.

Fazit zu den Defiziten:

- Einige Defizite werden bereits seit 2005 bzw. 2009 in der Literatur diskutiert (z. B. Defizit finanzieller Ressourcen, Professionalisierungsdefizit, Kapazitätsdefizit).
- Eine weitere Ausdifferenzierung erfolgte erst in den letzten Jahren, etwa seit 2019/20 (z.B. Wahrheitsdefizit, Verbindlichkeitsdefizit, Entbürokratisierungsdefizit).
- Der Praxisworkshop ergab dennoch eine aktuelle Relevanz nahezu aller identifizierten Defizite – mit je nach Gegebenheiten unterschiedlich großen Bedeutungen.
- Als besonders relevant wurden Professionalisierung, vergaberechtliche Sicherheit bzw. Veränderungswille und -mut sowie fehlende Unterstützung durch die Leitungs- und Führungskräfte eingeschätzt.

4 Lösungsansätze zur Überwindung des Intention-Actions-Gaps

Die 108 Studien thematisierten 15 verschiedene Lösungsansätze für die Überwindung des Intention-Action-Gaps der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung, die in folgende „Lösungsfelder“ geclustert und nacheinander vorgestellt werden (Tab. 4):

Tabelle 4: Lösungsansätze im Überblick

Lösungsfeld	Lösungsansatz
Recht & Regulierung	Verbindliche Regelungen Intermediäre & externe Experten
Management & Steuerung	Strategie & Zielsetzung Nachhaltige Führung Training & Ausbildung Technologien & Innovationen Lebenszykluskostenrechnung
Strukturen & Prozesse	Sensibilisierung Operationalisierung Zertifizierungen Routinen & Standards
Märkte & Anspruchsgruppen	Interaktion & Kommunikation Change Agents & Green Teams Zentralisierung Lieferantenmanagement

4.1 Lösungsfeld „Recht & Regulierung“

Verbindliche Regelungen

Die Einführung verbindlicher Regelungen bspw. zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien beispielsweise würde die Verbindlichkeit zur Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung erhöhen. Regulierungen verschaffen explizite Anreize. Die Starrheit spielt hier eine positive Rolle und zwingt die beauftragenden Organisationen, sich an die geförderten Normen zu halten.⁸³

„These and similar results illustrate explicit incentives created by the regulation; rigidity here plays a positive role, forcing organizations to adhere to the promoted norms.“

(Shadrina et al. 2022, S. 12)

⁸³ Vgl. Shadrina et al. (2022)

„Did the KEINO Academy manage to have an impact? The answer is a cautious “yes”; it seems that the KEINO Academy was able to contribute to real change.”

(Berg et al. 2022, S. 247)

Intermediäre und externe Experten

Beim Einsatz von Intermediären und externen Experten wird ein Zwischenglied von außerhalb der implementierenden Organisation hinzugezogen und mit der Implementierungsaufgabe betraut. In einer Studie aus dem Jahr 2022 konnte eine Akademie als Intermediärin zu einem echten Wandel zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung beitragen.⁸⁴

4.2 Lösungsfeld „Management & Steuerung“

Strategieformulierung und Zielvereinbarung

Die Formulierung einer Strategie mit klar definierten Zielen für die nachhaltige Beschaffung hilft, zielgerichtete Maßnahmen und Handlungsempfehlungen abzuleiten. Studien zufolge wirkt sich das Vorliegen einer Strategie zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung positiv auf die Umsetzung aus.⁸⁵

„GPP uptake is positively related to GPP strategy“

(Bryngemark et al. 2023, S. 8)

„If senior managers are supportive towards circular public procurement and incorporate the aforementioned issues in organisational of planning, strategies and goal setting, the purchasing team will be more likely to implement circular public procurement.”

(Sönnichsen & Clement 2020, S. 7)

Stärkung nachhaltiger Führung

Die Stärkung nachhaltiger Führung beschreibt die stärkere Unterstützung des Beschaffungspersonals durch deren Führungskräfte zur Umsetzung nachhaltiger Beschaffung. Wenn Führungskräfte Nachhaltigkeitsaspekte in die Planung, Strategie und Zielsetzung der Organisation einbeziehen, ist es wahrscheinlicher, dass die Beschaffung Nachhaltigkeitsaspekte umsetzt.⁸⁶

⁸⁴ Vgl. Berg et al. (2022)

⁸⁵ Vgl. Bryngemark et al. (2023)

⁸⁶ Vgl. Sönnichsen & Clement (2020)

Training und Ausbildung

Training und Ausbildung beschreibt die Ausbildung und Übung mit dem Führungs- und Beschaffungspersonal zur Umsetzung der nachhaltigen Beschaffung. Einige Studien fanden heraus, dass Umwelttraining ein unerlässliches Element der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung ist. Für eine wirksame Umsetzung müssen öffentliche Auftraggeber bzw. die beauftragenden Organisationen das Konzept der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung und die damit verbundenen Regeln und Vorschriften kennen.⁸⁷

„Some studies found environment training as an imperative element in the SP. For effective implementation, organizations must realize the concept of sustainable public procurement and its affiliated government rules and regulations.”

(Zaidi et al. 2019, S. 2)

„Related to sustainability concerns, organizations that have developed their innovation cultures encourage employees to experiment with different types of sustainability strategies.”

(Behraves et al. 2022, S. 6)

Technologien und Innovationen

Eine grundsätzlich offene Organisationskultur hilft bei der Implementierung neuer Vorgehensweisen, Strategien, Technologien und Innovationen. Organisationen, die eine Innovationskultur entwickelt haben, ermutigen das Beschaffungspersonal eher, mit verschiedenen Arten von Nachhaltigkeitsstrategien zu experimentieren.⁸⁸

Einsatz von Lebenszykluskostenrechnung

Bei der Lebenszykluskostenrechnung werden die Gesamtkosten, die mit der Beschaffung verbunden sind, einbezogen. Im Kontext der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung wird die Lebenszykluskostenrechnung als nützliches Instrument betrachtet, das in Vergabeverfahren angewendet werden kann. Neben finanziellen Vorteilen können aufgrund einer längeren Nutzungsdauer oder geringeren Schadstoffbelastung von Produkten auch umweltbezogene Vorteile entstehen.⁸⁹

„In the context of GPP practices, LCC is considered as a useful tool-applicable in GPP procedures that can deliver economic savings as well as reductions in the environmental impact of purchases by public authority.”

(Iraldo et al. 2016, S. 4)

⁸⁷ Vgl. Zaidi et al. (2019)

⁸⁸ Vgl. Behraves et al. (2022)

⁸⁹ Vgl. Iraldo et al. (2016)

4.3 Lösungsfeld „Strukturen & Prozesse“

Sensibilisierung der Verantwortlichen

Die Sensibilisierung der Verantwortlichen fördert die Bewusstseinsbildung für die Notwendigkeit und Vorteile der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. In Ermangelung eines verbindlichen Charakters sind Anreize für nachhaltige Beschaffungspraktiken durch Sensibilisierungsmaßnahmen von wesentlicher Bedeutung.⁹⁰

„In the absence of mandatory nature, incentivising GPP practices through capacity building and awarenessraising activities becomes essential.”

(Mélon 2020, S. 157)

„Why are the green purchasing rates high for some products and low for others? One reason is the difficulty involved in identifying greener products and services. For instance, in the case of paper products and stationery, there are several labels or criteria used to identify such products as environmentally friendly goods.”

(Miyamoto et al. 2020, S. 8)

Formulierung einer Operationalisierung

Im Rahmen einer Operationalisierung wird das Nachhaltigkeitskonzept der implementierenden Organisation definiert. Obwohl verschiedene Arten nachhaltiger Beschaffung miteinander korrelieren (wie z. B. umweltfreundliche Beschaffung und kreislauforientierte Beschaffung), unterscheiden sich diese voneinander. Jede Art nachhaltiger öffentlicher Beschaffung hat ihre eigenen, einzigartigen Antezedenzen. Dies bezieht sich z. B. auf die Fähigkeit und das Wissen. Eine klare Operationalisierung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung ist daher enorm relevant.⁹¹

Nutzung von Zertifizierungen

Durch die Nutzung von Labels, Siegeln und Zertifizierungen soll die Mess- und Nachvollziehbarkeit der Nachhaltigkeitsleistung erleichtert werden. Die Quote an umweltfreundlichen Einkäufen ist bei einigen Produkten höher, bei anderen niedriger. Diese Diskrepanz wird u.a. auf die Schwierigkeit, umweltfreundlichere Produkte und Dienstleistungen zu erkennen, zurückgeführt. Bei Papier- und Schreibwaren bspw. gibt es mehrere Kennzeichnungen oder Kriterien, um solche Produkte als nachhaltig zu identifizieren.⁹²

„Why are the green purchasing rates high for some products and low for others? One reason is the difficulty involved in identifying greener products and services. For instance, in the case of paper products and stationery, there are several labels or criteria used to identify such products as environmentally friendly goods.”

(Miyamoto et al. 2020, S. 8)

⁹⁰ Vgl. Melón (2020)

⁹¹ Vgl. Grandia & Voncken (2019)

⁹² Vgl. Miyamoto et al. (2020)

„One of the suppliers stressed the need for harmonized requirements from municipalities, which would make it possible for the suppliers to systematically work with improvements in their supply chains.”

(Wendt-Rasch et al. 2021, S. 7)

Einführen von Routinen und Standards

Die Einführung von Routinen und Standardisierungen kann sowohl interne Abläufe und Unterlagen betreffen als auch die Art der Anforderungen an die Lieferanten. Harmonisierte Anforderungen seitens der Kommunen ermöglichen es den Lieferanten, systematisch an Verbesserungen in ihren Lieferketten zu arbeiten.⁹³

4.4 Lösungsfeld „Märkte & Anspruchsgruppen“

Stärkung der Interaktion und Kommunikation

Die Stärkung der Interaktion und Kommunikation fördert den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten insbesondere der Bedarfs- und Vergabestellen. Ein Mangel an abteilungsübergreifender Zusammenarbeit behindert die Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung, das Vorliegen dieser Zusammenarbeit wird sogar als treibende Kraft eingeschätzt.⁹⁴

„While 21 of the participants noted the availability of interdepartmental cooperation as a driver, all the participants highlighted that if there is a lack of interdepartmental cooperation, it shall inhibit SP.”

(Shaikh & Channa 2022, S. 301)

„Having dedicated staff for GPP decreases the probability of GPP adoption by 9.2% points, compared to those that do not.”

(Dimand & Cheng 2022, S. 15)

Change Agents und Green Teams

Der Einsatz von Change Agents und Green Teams soll die Implementierungsaufgabe auf dezidierte Personen(gruppen) übertragen. Einer Studie aus dem Jahr 2022 zufolge, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass nachhaltige öffentliche Beschaffung erfolgreich umgesetzt wird mit der Beschäftigung dezidierter Mitarbeiter:innen um knapp 10 %.⁹⁵

⁹³ Vgl. Wendt-Rasch et al. (2021)

⁹⁴ Vgl. Shaikh & Channa (2022)

⁹⁵ Vgl. Dimand & Cheng (2022)

Zentralisierung der Beschaffung

Die Zentralisierung der Beschaffung beschreibt die Bündelung der Bedarfe und die Durchführung von Ausschreibungen über eine zentrale Vergabestelle. Einer Studie aus dem Jahr 2021 zufolge wirkt sich zentrale Beschaffung positiv auf die Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung aus.⁹⁶

„Finally, in the case of micro determinants, the joint procurement variable is significant and positive; that is, joint procurement impacts positively on GPP adoption.”

(Rosell 2021, S. 9)

„Buyer-supplier collaboration also offers advantages to reduce pollution and other environmental impacts of the supply chain through knowledge sharing and joint initiatives.”

(Johnson & Klassen 2022, S. 4)

Lieferantenmanagement

Die Einführung eines Lieferantenmanagement beschreibt die Einführung verschiedener Maßnahmen wie Lieferantenorientierung, Marktdialoge etc. Die Zusammenarbeit von Einkäufern und Lieferanten bietet durch Wissensaustausch und gemeinsame Initiativen auch Vorteile bei der Verringerung der Umweltverschmutzung und anderer Umweltauswirkungen in der Lieferkette.⁹⁷

4.5 Überblick und Validierung der Lösungsansätze

15 verschiedene Lösungsansätze für eine mögliche Überwindung des Intention-Action-Gaps wurden in den untersuchten 108 Studien identifiziert. Diese sind z. T. eng mit den bestehenden Defiziten verbunden bzw. ergeben sich daraus, wie z. B. Training und Ausbildung aus dem Professionalisierungsdefizit oder Strategieformulierung und Zielvereinbarung aus dem Strategiedefizit. Andererseits sind auch Widersprüche festzustellen: So ergibt sich die Einführung verpflichtender Regelungen zwar aus dem Verbindlichkeitsdefizit – gleichzeitig würden diese Regelungen das Entbürokratisierungsdefizit eher noch verschärfen.

Während einige Lösungsansätze über mehrere Studien hinweg zu eindeutigen Ergebnissen führen (z. B. Stärkung der Kommunikation), konnten bei anderen divergierende Ergebnisse identifiziert werden (z. B. Zentralisierung der Beschaffung - „Contrary to what we put forth in this study, organisations that operate under a centralised procurement system, compared to those under a decentralised one have a 12.2% points decrease in the probability of GPP adoption.”⁹⁸)

⁹⁶ Vgl. Rosell (2021)

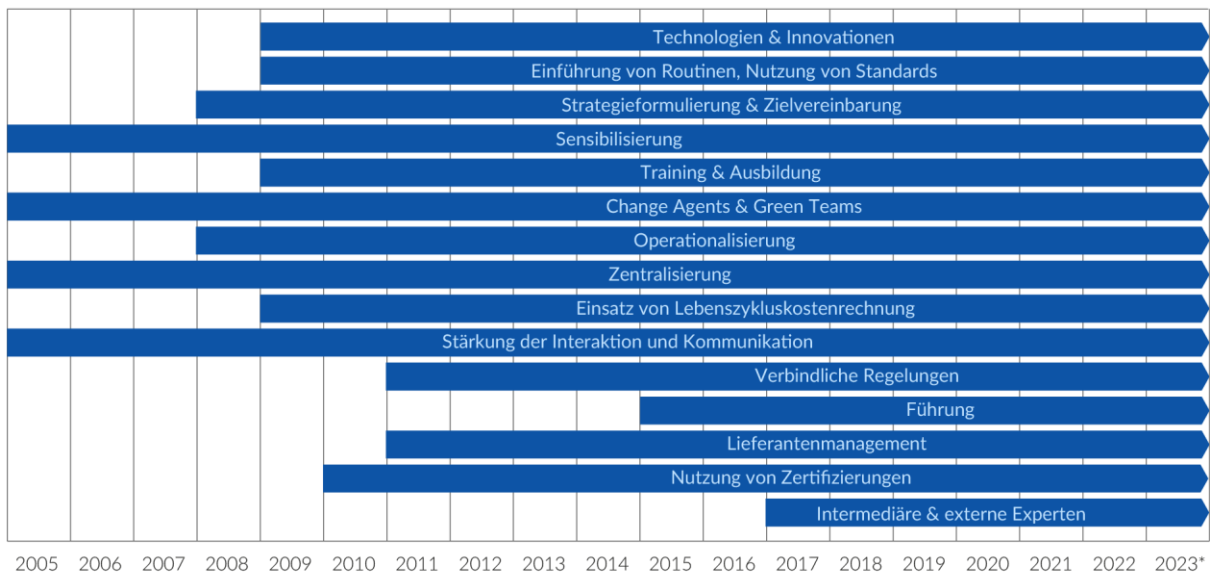
⁹⁷ Vgl. Johnson & Klassen (2022)

⁹⁸ Dimand & Cheng (2022), S. 16

Auch die identifizierten Lösungsansätze sind nach wie vor aktuell

Wie bei den Defiziten werden auch die Studien, die einzelne oder auch mehrere Lösungsansätze thematisierten, bereits seit 2005 publiziert. Es handelt sich demzufolge um keine grundsätzlich neuen Erkenntnisse (Abb. 11). Andererseits scheinen auch diese bisher nicht an Relevanz verloren zu haben und werden bis in die jüngste Vergangenheit in Studien adressiert.

ABBILDUNG 11 Lösungsansätze in den Studien über den Zeitverlauf



*Stichtag der Erhebungen der Studien war der 30.06.2023, sodass für das Jahr 2023 noch keine vollständige Auswertung vorliegt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Auch die Lösungsansätze wurden im Rahmen des Workshops im Mai 2024 mit den acht Vertreter:innen kommunaler Beschaffung besprochen und mit den Ergebnissen des ersten offenen Austausches evaluiert. Auch hier verteilten alle Teilnehmer:innen fünf Punkte an die aus ihrer jeweiligen Sicht erfolgversprechendsten Lösungsansätze zur Überwindung des Intention-Action-Gaps nachhaltiger Beschaffung in Kommunen. Im Gegensatz zu den Defiziten wurden bei den Lösungsansätzen in beiden Gruppen sehr ähnliche Aspekte angesprochen. Einige Lösungsansätze wurden weder aktiv angesprochen noch mit Punkten bewertet, wie z. B. „Technologien & Innovationen“, „Zertifizierungen“, „Intermediäre & externe Experten“ sowie „Change Agents & Green Teams“.

Ausbildung, Zielvereinbarung und Interaktion stellen Studien zufolge die erfolgversprechendsten Lösungsansätze dar

Nach Auszählung der Punkte und Interpretation der inhaltlichen Diskussionen stellte für die Teilnehmer:innen (analog zum Professionalisierungsdefizit als relevanteste Ursache), eine Verbesserung von Training und Ausbildung der Beschaffungsverantwortlichen zur nachhaltigen Beschaffung den relevantesten Lösungsansatz dar (7 Punkte). Darauf folgten Zentralisierungsmaßnahmen und die Einführung verpflichtender Regelungen (jeweils 6 Punkte).

Abbildung 12 zeigt die den Lösungsansätzen durch die Workshop-Teilnehmer:innen gegebenen Punktwerte (rechte Darstellung) im Vergleich zur Anzahl der wissenschaftlichen Studien, in denen die jeweiligen Lösungsansätze thematisiert wurden (linke Darstellung). Auch in der Forschungsliteratur wird Training und Ausbildung als zentraler Bestandteil der Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung debattiert.

ABBILDUNG 12 Nennungen der Lösungsansätze (Studien vs. Workshop)



Quelle: Eigene Darstellung.

Fazit zu den Lösungsansätzen

- Lösungsansätze zur Überwindung des Intention-Action-Gaps werden auch seit annähernd 20 Jahren diskutiert (bspw. Sensibilisierung, Zentralisierung und Stärkung der Interaktion und Kommunikation). Teilweise sind die Lösungsansätze bereits vor der systematischen Befundung der verursachenden Defizite entwickelt worden (Stärkung der Interaktion und Kommunikation seit 2005, Interaktionsdefizit dagegen erst seit 2017).
- Auch die Ausdifferenzierung der Lösungsansätze erfolgte dann mit etwas Zeitverzug (ca. 2015–2017, bspw. Hinzuziehen von externen Experten und Intermediären sowie Stärkung nachhaltiger Führung).
- Als besonders relevant wurden „Training & Ausbildung“, „Strategieformulierung & Zielsetzung“, „Zentralisierung“, „Verbindliche Regelungen“, „Interaktion & Kommunikation“, „Routinen & Standards“ sowie „Sensibilisierung“ eingeschätzt.
- Stärker noch als bei den Defiziten wirken die Lösungsansätze situativ unterschiedlich (organisations- und umfeldindividuell). Dies spricht gegen einen „One-size-fits-all“-Ansatz und für einen „modularen Baukasten“ an Implementierungsinstrumenten.

5 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Die identifizierten Defizite und Lösungsansätze richten sich im Schwerpunkt an öffentliche Auftraggeber, aber auch an den Beschaffungsmarkt (Lieferanten und ihre Angebotspolitik) und die Politik. Die vorgeschlagenen Empfehlungen und Lösungsansätze bleiben aber auch häufig oberflächlich und werden nicht immer an bestimmte Anspruchsgruppen gerichtet (z. B. „To sum up, this study provides several managerial implications for public procurement directors, managers and practitioners, intermediaries, policymakers and researchers developing SPP. For SPP promotion efforts to be successful, they should provide legitimacy for the work. When doing this, they should refer to goals and structures that support the desired change and that are agreed nationally, in the EU or internationally.“⁹⁹)

Innerhalb der jeweiligen Aktionsfelder lassen sich die identifizierten Defizite und Lösungsansätze inhaltlich zusammenführen (Tab. 5). Allerdings sind diese Verbindungen keinesfalls immer eindeutig und in ihrer Wirkung bislang kaum empirisch nachgewiesen.

Tabelle 5: Aktionsfelder im Überblick

Aktionsfeld	Defizite	Lösungsansätze
Recht & Regulierung	Verbindlichkeitsdefizit Entbürokratisierungsdefizit Sicherheitsdefizit	Verpflichtende Regelungen Intermediär & externe Experten
Management & Steuerung	Professionalisierungsdefizit Strategiedefizit Führungsdefizit Mitteldefizit Wirksamkeitserfassungsdefizit	Training & Ausbildung Strategie & Zielvereinbarung Nachhaltige Führung Lebenszykluskostenrechnung Technologien & Innovationen
Strukturen & Prozesse	Kapazitätsdefizit Evaluationsdefizit Wahrheitsdefizit Operationalisierungsdefizit	Routinen & Standards Zertifizierungen Sensibilisierung Operationalisierung
Märkte & Anspruchsgruppen	Interaktionsdefizit Angebotsdefizit Relevanz-/Marktmachtdefizit Veränderungswillensdefizit	Interaktion & Kommunikation Zentralisierung Lieferantenmanagement Change Agent & Green Teams

⁹⁹ Berg et al. (2022), S. 259

5.1 Aktionsfeld „Recht & Regulierung“

Das Aktionsfeld Recht & Regulierung bezieht sich auf den Rahmen der regulierten Beschaffungsumgebung innerhalb dessen nachhaltige öffentliche Beschaffung implementiert werden kann.¹⁰⁰

Innerhalb des Aktionsfeldes „Recht & Regulierung“ spielt vor allem die Sorge um vergaberechtliche Verstöße (und die damit verbundenen aufwendigen Nachprüfungsverfahren bei Vergabekammern) beim Einsatz von Nachhaltigkeitskriterien eine Rolle. Die Politik steht hier vor einem Dilemma: Einerseits erfordert das Verbindlichkeitsdefizit die verstärkte Einführung verpflichtender Regelungen, andererseits erhöhen diese wiederum das Entbürokratisierungsdefizit. Dies soll beispielhaft verdeutlicht werden: Auf der einen Seite empfiehlt das UNEP 2022 eine größere Verbindlichkeit der bestehenden Regelungen und Leitlinien nachhaltiger Beschaffung.¹⁰¹

Das **UNEP 2022** kam zu dem Schluss, dass zwar 62 % der Regierungen Kriterien oder Leitlinien für mindestens eine oder mehrere vorrangige Produkt- oder Dienstleistungskategorien entwickelt haben, jedoch nur etwa die Hälfte verbindlich angewandt wird. Insbesondere Europa verfügt zwar über die größte Anzahl an Leitlinien und Kriterien, von denen nur 47 % verbindlichen Charakter haben.

Key recommendations for policy and decision-makers

Sustainable procurement is now broadly accepted as a strategic tool for achieving socio-economic and environmental objectives. While progress has been made in SP adoption, implementation and monitoring, there is a long way to go before SP becomes common practice across organizations. The following recommendations are offered for policy and decision-makers that are designed to address many of the common challenges uncovered in this study:

1. **Maximize positive impacts of purchasing decisions:** Sustainable procurement is a critical yet still underutilized tool for achieving national and organizational sustainability objectives, as well as the broader Sustainable Development Goals (SDGs). Organizations should extend beyond the traditional approach to procurement, which looks at quality/cost considerations at the point of purchase and seek to maximize all positive impacts and multipliers through 'value for money procurement'. This strategic procurement approach considers total cost of ownership or whole life costs of products, as well as externalities such as economic, environmental and social impacts, delivering maximum benefits to society for each purchasing decision taken.
2. **Make sustainable procurement compulsory:** Sustainable procurement is still largely implemented on a voluntary basis. Governments should enact legislation making sustainable procurement mandatory. This will send a strong signal to both procurers and suppliers, mitigating risks and mobilizing efforts.

¹⁰⁰ Vgl. Sporrang & Bröchner (2009)

¹⁰¹ Vgl. UNEP (2022)

Auf der anderen Seite ist auch die Kritik an „zu viel Regulierung“ nichts Neues. Schon 2007 veröffentlichte die Friedrich-Ebert-Stiftung hierzu einen Bericht, der die Regulungsdichte Deutschlands im Zeitverlauf aufzeigte und mit anderen Regierungen ins Verhältnis setzte.¹⁰²

„Die Kritik an ‚zu viel Regulierung‘ richtet sich [...] zunächst häufig auf die Anzahl von (neuen) Rechtsvorschriften. Stichworte sind hier die ‚ungebremste Regelungswut‘ oder die ‚Normenflut‘. In diesem Zusammenhang genannte Indikatoren sind insbesondere die Anzahl der verabschiedeten Gesetze und untergesetzlichen Normen, z.T. im Verhältnis zu den im selben Zeitraum abgeschafften Rechtsnormen, aber auch der Umfang von Gesetzesblättern: ‚In den sechziger Jahren hatte das Bundesgesetzblatt einen durchschnittlichen Umfang von 1440 Seiten im Jahr, seit Anfang dieses Jahrzehnts sind es annähernd 3200 Seiten. Anders gesagt: Seit 1999 hat die Bundesregierung 122 Gesetze und 178 Verordnungen mehr erlassen als abgeschafft.‘“
(Die Zeit vom 05.01.2006)

Tabelle 6: Gesetzgebungstätigkeit im Vereinigten Königreich, in Schweden und Deutschland

Jahre	Vereinigtes Königreich	Schweden	Deutschland
1990-1994	228	291*	507
1994-1998	227	292	566
1998-2002	154	169**	559
2002-2005	127	k.A.	400

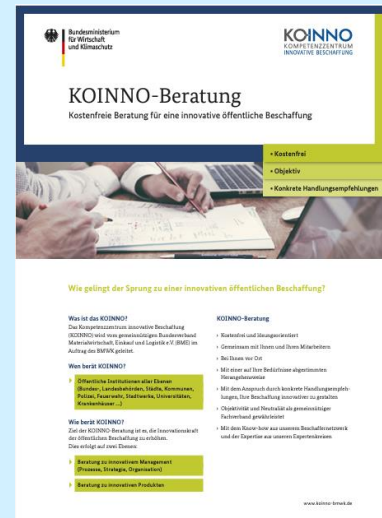
Gleichzeitig befundet der Intention-Action-Gap ja genau die begrenzten Möglichkeiten „alleiniger“ Vergaberechtsreformen. Stattdessen können externe Experten und sog. „Intermediäre“ genutzt werden, die vorhandenen vergaberechtlichen Möglichkeiten anwendungsorientiert an Vergabestellen zu vermitteln. Ein Beispiel eines solchen Intermediärs ist das vom BMWK eingerichtete Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO).

¹⁰² Vgl. Werner et al. (2007), S. 35

KOINNO steht öffentlichen Einkäufer:innen in ihren Beschaffungsprojekten beratend zur Seite. Auftraggeber werden in allen rechtlichen und wirtschaftlichen Fragestellungen rund um eine innovationsorientierte Beschaffung betreut.

Die Beratung z. B. zum Aufbau bzw. der Umstrukturierung des Einkaufsbereichs hin zu einer effizienten, innovativen und strategischen Beschaffungsstelle erfolgt individuell und kostenfrei. KOINNO unterstützt bspw. in folgenden Beratungsfeldern:

- Bestandsanalyse der Einkaufsorganisation und Ableitung von Handlungsempfehlungen
- Optimierung von Beschaffungsprozessen und Stärkung des Mandats
- Einsatz neuer Vergabeinstrumente (Auktionen, Innovationspartnerschaft, etc.)
- Begleitung bei der Durchführung eines konkreten Beschaffungsvorhabens zum Einkauf eines innovativen Produkts bzw. einer innovativen Dienstleistung



5.2 Aktionsfeld „Management & Steuerung“

Innerhalb der regulierten Beschaffungsumgebung liegt es am Topmanagement des öffentlichen Sektors und an der Vergabestelle, die Implementierung nachhaltiger Beschaffung energisch zu unterstützen und zu steuern, um auf die treibende Kraft der Regulierung zu reagieren.¹⁰³ Das Aktionsfeld „Management & Steuerung“ bezieht sich insbesondere auf Hebel wie Professionalisierung, Strategie, Führung, Monitoring und Finanzierung.

Eine wesentliche Hilfestellung zur Verbesserung der Professionalisierung stellt der 2017 durch die EU-Kommission veröffentlichte „Europäische Kompetenzrahmen für Fachkräfte des öffentlichen Beschaffungswesens“ („ProcurComp^{EU}“) dar.¹⁰⁴ Der Rahmen dient zur Unterstützung öffentlicher Auftraggeber und Ausbildungsorganisationen bei der Bestimmung und Förderung benötigter Kompetenzen. Es gibt Herausforderungen in der Professionalisierung und im Personalbereich des öffentlichen Beschaffungswesens, wie fehlende klare Regelungen für Ausbildung und Entwicklungsmöglichkeiten sowie die mangelnde Bewertung betriebswirtschaftlicher Kompetenzen. Ein Kompetenzrahmen kann helfen, Fähigkeiten zu bewerten, Defizite zu identifizieren, Schulungsbedarf zu ermitteln und die persönliche Entwicklung zu fördern. ProcurComp^{EU} soll keine festen Lösungen oder Mindestanforderungen vorschreiben, sondern als flexibles Instrument genutzt werden, um die Einstellung, Schulung und Laufbahnentwicklung zu erleichtern, die Personalverwaltung

¹⁰³ Vgl. Ye et al. (2021)

¹⁰⁴ Vgl. Europäische Kommission (2020b)

der Organisationen zu optimieren, das Kompetenzniveau der Beschäftigten zu erhöhen und die strategische Bedeutung vergabebezogener Tätigkeiten zu betonen.

Nachhaltigkeitsziele können auf vielfältige Weise umgesetzt werden, bspw. mit:

- Ausschlusskriterien, die die Erfüllung von Mindestanforderungen an die Einhaltung des Umwelt- und Sozialrechts durch Auftragnehmer und Unterauftragnehmer gewährleisten,
- Auswahlkriterien zur Überprüfung der Bieterqualifikationen im Hinblick auf die Erreichung ökologischer und sozialer Ziele und Leistungsbeschreibungen, die sozialen und ökologischen Erwägungen etwa durch Kennzeichnungsanforderungen oder nachhaltige Produktionsprozesse Rechnung tragen,
- Bewertungsverfahren wie Vergabelebenszyklus-Kostenrechnungen und die Anwendung ökologischer oder sozialer Vergabekriterien,
- Vertragserfüllungsklauseln zur Überwachung und Durchsetzung hoher Nachhaltigkeitsstandards,
- sektorspezifischen Rechtsvorschriften, die bspw. Mindestanforderungen an die Energieeffizienz sowie horizontale Vorschriften, wie zur Barrierefreiheit, beschreiben,
- grünen oder sozialen Aktionsplänen auf Ebene der Mitgliedstaaten, in denen Unterstützungsmaßnahmen oder Ziele dargelegt werden.
- **KENNTNISSE:** die Nachhaltigkeitsziele der Organisation (in den Bereichen „Umwelt“ und „Soziales“) sowie einschlägige nationale Strategien und die verfügbaren Instrumente, Standards und Verfahren zur Berücksichtigung dieser Ziele im Vergabeprozess.

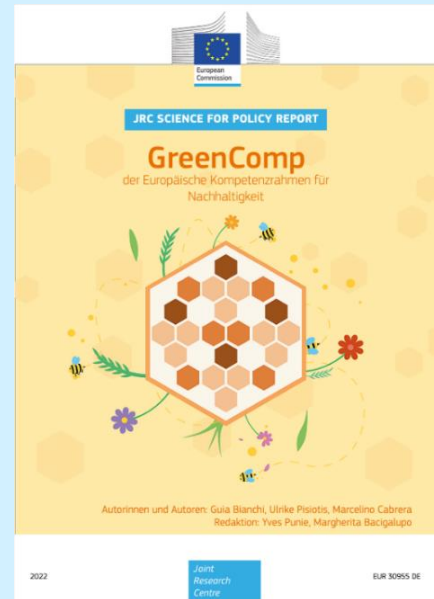


Einen ähnlichen Kompetenzrahmen gibt es von der EU-Kommission auch für Nachhaltigkeit grundsätzlich. Der „GreenComp“ dient als Referenzrahmen für Nachhaltigkeitskompetenzen und bietet eine gemeinsame Grundlage für Lernende und Lehrende und kann als Stütze für Sustainable Leadership dienen¹⁰⁵:

¹⁰⁵ Vgl. Bianchi et al. (2022)

„Der **GreenComp** umfasst vier ‚Kompetenzbereiche‘, die der Definition des Begriffs ‚Nachhaltigkeit‘ entsprechen, und die 12 ‚Kompetenzen‘, die zusammen die Bausteine der Nachhaltigkeitskompetenz für alle Menschen darstellen. (...) Die vier Kompetenzbereiche sind eng miteinander verknüpft: Nachhaltigkeit als Kompetenz umfasst alle vier Bereiche zusammengenommen. Die 12 Nachhaltigkeitskompetenzen sind ebenfalls miteinander verknüpft und zusammenhängend und sollten als Teile eines Ganzen behandelt werden. (...)

- 1) Verankerung von Nachhaltigkeitswerten
- 2) Berücksichtigung der Komplexität der Nachhaltigkeit
- 3) Visionen für eine nachhaltige Zukunft
- 4) Handeln für Nachhaltigkeit“



Zum Sustainable Leadership für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung gehört auch, die Implementierung nicht nur über Regeln zu steuern („bureaucratic logic“), sondern auch durch das jeweilige Management in der Beschaffungs- bzw. Vergabestelle sowie in der Gesamtorganisation zu begleiten („managerial logic“). Nach bürokratischer Logik steht die Einhaltung von Regeln, Vorschriften und standardisierten Verfahren im Vordergrund. Der Fokus liegt stärker auf dem korrekten Prozessablauf als auf den erzielten Ergebnissen. Nach Managementlogik stehen die Erreichung spezifischer Ziele und die Leistungsmessung anhand definierter Indikatoren im Vordergrund.¹⁰⁶ Sie zeichnet sich verstärkt durch Ergebnisorientierung aus. In der Praxis kann eine Balance zwischen beiden Logiken notwendig sein, um nachhaltige öffentliche Beschaffung effektiv umzusetzen, ohne die Einhaltung von Vorschriften und Standards zu vernachlässigen. Einen Managementansatz verfolgt z. B. die Kommune Freiburg im Breisgau, die nachhaltige Entwicklung als Querschnittsthema versteht und ein Nachhaltigkeitsmanagement etabliert hat.

„Das **Nachhaltigkeitsmanagement** verfügt über die zentrale Koordinations- und Steuerungsfunktion des gesamtstädtischen Nachhaltigkeitsprozesses und steht als Ansprechpartner für Stadtgesellschaft, Politik, Organisationen und Kommunen zur Verfügung.“ Zu den Arbeitsfeldern des Nachhaltigkeitsmanagements gehören:

- Nachhaltigkeitsziele
- Nachhaltigkeitsberichte
- Steuerungsinstrumente
- Nachhaltigkeitsrat
- Austausch mit Akteur:innen
- Kommunikation
- Fairer Handel
- Nachhaltigkeitsportal
- Freiburg bewegt

Arbeitsfelder des Nachhaltigkeitsmanagements



Nachhaltigkeitsziele



Nachhaltigkeitsberichte

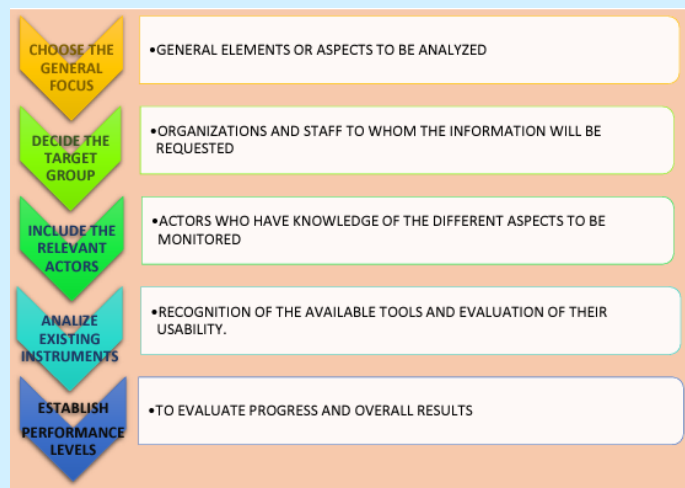


Steuerungsinstrumente

¹⁰⁶ Vgl. Meyer et al. (2014)

Nachhaltigkeitsberichte können sich auf viele Aspekte erstrecken und durch Aufzeigen kritischer Werte eine kontinuierliche Verbesserung anstoßen. Eine frühzeitige Planung mithilfe eines etablierten Monitorings kann dazu beitragen, die Ziele der nachhaltigen Beschaffung besser zu definieren, die Kosten zu senken und technische oder betriebliche Schwierigkeiten bei der Einführung des Aktionsfelds „Strukturen & Prozesse“

- Konfiguration und Wirksamkeit eines Monitorings hängen von den strategischen Zielen und Anforderungen ab. Ohne eine formulierte Strategie kann also auch schwerlich ein Monitoring etabliert werden.
- Der Kern eines Monitorings der nachhaltigen Beschaffung besteht aus IT-Aktivitäten und -Tools, die die Überwachung einer Reihe von Aspekten ermöglichen, die von den spezifischen Zielen abhängen, wie z.B. Umweltentlastung und Kosteneinsparungen, Markt- und/oder KMU-Umstellung, Höhe der Ausgaben für nachhaltige Produkte oder Dienstleistungen sowie Fortschritte bei der institutionellen Umsetzung nachhaltiger Beschaffung.
- Um das spezifische Monitoring-System zu skizzieren, entwickelte das Ecoinstitut Barcelona einen „Monitoring and Evaluation Guide of GPP Programs“, nach dem folgende zusammengefasste Aufgaben durchgeführt werden müssen (insbesondere bei freiwilligen Leitlinien nachhaltiger öffentlicher Beschaffung)



5.3 Aktionsfeld „Strukturen & Prozesse“

Die Impulse und Mechanismen des Managements wirken auf Vergabestellen und Einkaufsabteilungen, die entsprechende Strukturen und Prozesse schaffen und entwickeln können.¹⁰⁷ Im Zentrum des Aktionsfeldes „Strukturen & Prozesse“ stehen der Einsatz von Kapazitäten, die Operationalisierung des Nachhaltigkeitsbegriffs für eine Implementierung von Nachhaltigkeitskriterien, die aus den geforderten Nachhaltigkeitskriterien resultierende Evaluierung der erhaltenen Angebote sowie die Transparenz beim Reporting.

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat nachhaltige Beschaffung im Hamburgischen Vergabegesetz (§ 3) verankert, aber auch eine Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung, die die

¹⁰⁷ Vgl. Testa et al. (2012)

Implementierung begleitet. Aus der behördenübergreifenden Zusammenarbeit des Fachbereichs „Vergabe und Strategischer Einkauf“ der Finanzbehörde Hamburg mit dem Bereich „Energie- und ressourceneffiziente Wirtschaft“ in der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft resultierte ein Leitfaden für die umweltverträgliche Beschaffung. Dieser ist in der Verwaltung verbindlich für die öffentliche Beschaffung von Waren und Dienstleistungen anzuwenden und basierend auf gesammelten Erfahrungen kontinuierlich zu aktualisieren. Der Hamburger Senat hat damit zentralen und dezentralen Vergabestellen ein Arbeitsmittel zur Verfügung gestellt, das die Berücksichtigung von Umweltkriterien im Beschaffungsalltag ermöglicht. Die Beschaffungsstellen haben konkrete Spezifikationen für 19 Produktgruppen erhalten, die sie direkt in Ausschreibungen integrieren können. Auch für die Lebenszykluskostenanalyse wurden relevante Produktgruppen (z. B. Kraftfahrzeuge) identifiziert und konkrete Arbeitshilfen bereitgestellt.

„In § 3b Abs. 1 des Hamburgischen Vergabegesetzes (HmbVgG) ist das Ziel festgelegt, dass Auftraggeber im Rahmen der Beschaffung dafür sorgen, dass bei Erstellung, Lieferung, Nutzung und Entsorgung der zu beschaffenden Gegenstände oder Leistungen negative Umweltauswirkungen vermieden werden, soweit dies wirtschaftlich vertretbar ist. Die Wirtschaftlichkeit bestimmt sich nach den gesamten Kosten, die durch Beschaffung, Nutzung und Entsorgung anfallen. Die notwendigen Eigenschaften des zu beschaffenden Produkts oder der Dienstleistung (der Bedarf) sind dabei weiterhin von dem jeweiligen Bedarfsträger festzulegen, dem mithin ein umfassendes Leistungsbestimmungsrecht zusteht, das er im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen ausüben darf.“



Für die Erarbeitung von Nachhaltigkeitskriterien stellen Institutionen wie die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) vom Beschaffungssamt des Bundesministeriums des Innern (BeschA), das Umweltbundesamt oder der Kompass Nachhaltigkeit konsolidierte Leitfäden und Handreichungen bereit, mit deren Hilfe zu einem gewissen Maß Routinen und Standards eingeführt werden können. Diese helfen auch möglichen Bietern, sich auf Anforderungen einzustellen, was zugleich dem Angebotsdefizit gegenwirken kann.

Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans „Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP), der sich mit der Verantwortung deutscher Unternehmen und deren Beitrag zur Einhaltung der Menschenrechte in ihren globalen Lieferketten befasst, erarbeitete die KNB für das BeschA gemeinsam mit Bitkom e.V., dem deutschen Digitalverband, eine Branchenvereinbarung bzw. Verpflichtungserklärung.

„Mit dieser Erklärung zur sozialen Nachhaltigkeit bei ITK-Beschaffungen haben wir eine Mustererklärung geschaffen, mit der Beschaffende und Vergabestellen unter Einhaltung des geltenden Vergaberechts die Einhaltung von Menschenrechten in Beschaffungsverfahren abfragen können.“

„Die Verpflichtungserklärung ist von Anfang an so konzipiert worden, dass sie eine Mustererklärung darstellt. Damit kann die Verpflichtungserklärung in der vorliegenden Form von allen öffentlichen Auftraggebern genutzt werden und die Bieter können sich auf die mit ihr verbundenen Anforderungen (z.B. Umsetzung der Forderungen, Nachweiseinbringung) einstellen.“



Ebenfalls eine mögliche Verlässlichkeit für Bieter bieten Zertifizierungen, die auch mit Standards verbunden sind. Mithilfe von Gütezeichen und den darin enthaltenen Anforderungen können Bieter transparent die Erfüllung von Kriterien nachweisen. Auftraggeber können auf die Evaluierungsexpertise des Zeicheninhabers oder Zertifizierers vertrauen. Der Blaue Engel bspw. liegt in der Hand des Bundesumweltministeriums (BMUV). Vom Umweltbundesamt werden die fachlichen Kriterien erarbeitet, welche von einer unabhängigen „Jury Umweltzeichen“, die aus 15 Vertreter:innen aus Umwelt- und Verbraucherverbänden, Gewerkschaften, Industrie, Handel, Handwerk, Kommunen, Wissenschaft, Medien, Kirchen, Jugend und Bundesländern besteht, diskutiert und beschlossen werden. Anträge von Unternehmen zur Zertifizierung spezifischer Produkte werden von der unabhängigen Organisation RAL gGmbH geprüft. Bei Einhaltung der Anforderungen schließt diese den Vertrag mit dem Unternehmen über die Nutzung des Blauen Engels ab.

„Gütezeichen sind ein wichtiges Instrument, um weltweit sozialverantwortliche und ökologische Produktionsbedingungen zu fördern und zu zertifizieren. Durch die steigende Anzahl an Siegeln, Zertifikaten und Standards wird es immer schwerer, den Überblick zu behalten und ihre Verlässlichkeit einzuschätzen. Hier schafft der **Kompass Nachhaltigkeit** Transparenz und dient als kompetente Navigations- und Interpretationshilfe, um auf fundierter Basis sozial und ökologisch nachhaltige Entscheidungen im Vergabeprozess treffen zu können.“



Der Gütezeichenfinder kann abgerufen werden unter:
<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/produktsuche/oft-gesucht>

Für die Operationalisierung bzw. die Formulierung von Nachhaltigkeitskriterien bietet der Kompass Nachhaltigkeit ebenso umfangreiche Hilfestellungen. Neben einem Reiter für „Grundlagenwissen“, der über rechtliche Grundlagen, Unterstützungsangebote, Risiken in Lieferketten etc. aufklärt und Unterstützungsangebote sowie Arbeitshilfen liefert, gibt es auch den Kommunalen Kompass. Er bietet Praxisbeispiele, Textbausteine und Kriterien für das zu beschaffende Produkt, angepasst an die gesetzlichen Rahmenbedingungen des jeweiligen Bundeslandes.

„Regensburg – Arbeitskleidung mit sozialen und Umweltkriterien (2022)“

Seit März 2022 läuft in der Stadt Regensburg eine neue Rahmenvereinbarung in zwei Losen für die Lieferung von Arbeitskleidung. Damit wird der Bedarf von rund 875 Mitarbeitenden verschiedener Ämter gedeckt (ohne Feuerwehr und Ordnungsamt). Das Volumen beträgt rund 130.000 € brutto. Die Laufzeit beträgt ein Jahr ohne Verlängerungsoption.

Dabei wurde festgelegt, dass die angebotenen Produkte unter Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sein müssen. Diese Sozial-Kriterien gelten bis zur Produktionsebene der Konfektionierung und waren als Mindestkriterien gesetzt. Umweltkriterien gingen in die Wertung ein.“

Die Ausschreibungsunterlagen mit den Nachhaltigkeitskriterien sind per Download einsehbar. Zusätzlich sind die Einwohnerzahl der ausschreibenden Kommune sowie Kontakte mit Expertise für Rückfragen angegeben.

Der Kommunale Kompass kann abgerufen werden unter:

<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass>

Um den Erfolg der integrierten Nachhaltigkeitskriterien (an der Schnittstelle zum Aktionsfeld „Management & Steuerung“) tatsächlich zu messen, bedarf es eines transparenten Reportings der ergriffenen Maßnahmen. Studien zeigen Differenzen zwischen durch Vergabestellen berichtete Zahlen zu integrierten Nachhaltigkeitskriterien und den Zahlen auf Basis empirischer Untersuchungen.¹⁰⁸ Dieses „Wahrheitsdefizit“ kann mit verschiedenen anderen Defiziten und Lösungsansätzen in Verbindung stehen, wie einem unterschiedlichen Verständnis von Nachhaltigkeitskriterien (Operationalisierungsdefizit – Reicht bspw. die Forderung von Mindestlohn aus, um eine Ausschreibung als sozial nachhaltig zu kategorisieren?), fehlenden Regelungen zu Implementierung und Reporting (Verbindlichkeitsdefizit), einer fehlenden Ausdifferenzierung der Messung bzw. des Reportings (Evaluations- bzw. Wirksamkeitserfassungsdefizit) oder Handlungen aufgrund sozialer Erwünschtheit. Neben den diskutierten Lösungsansätzen der verwandten Defizite, kann die Sensibilisierung der Entscheidungsträger:innen hinsichtlich der Möglichkeiten und Vorzüge nachhaltiger öffentlicher Beschaffung sowie der Folgen eines Implementierungs- bzw. eines Wahrheitsdefizits helfen. Knebel & Seele greifen diesen Aspekt in einer Studie am Beispiel der Schweiz auf.¹⁰⁹

¹⁰⁸¹⁰⁸ Vgl. Schültken et al. (2023), Simanovska et al. (2020)

¹⁰⁹ Knebel & Seele (2021), S. 131

Im Rahmen der Studie werden klare operationalisierbare Kriterien entwickelt, um die wahrgenommene Komplexität nachhaltiger öffentlicher Beschaffung sowie die Risikoaversion öffentlicher Einkäufer und Führungskräfte zu reduzieren. Den Anwender:innen wird empfohlen, die Grenzen der generischen Kriterien zu beachten, die Komplexität in verdauliche Stücke zu aggregieren und Vorsicht vor Übervereinfachung und Greenwashing walten zu lassen. Die Spielräume und Flexibilität des entwickelten Rahmens bieten die Chance, Nachhaltigkeitsmessung auf die individuellen Bedürfnisse zuzuschneiden, um sie langfristig zu verbessern. Der Fall „Monte-Ceneri“, eine Ausschreibung von Reinigungs- und Pflegeprodukten für ein Eisenbahntunnelprojekt in den Alpen, das aufgrund fehlender Transparenz gerügt wurde, verdeutlicht die Bedeutung einer transparenten Auswahl geeigneter Methoden für relevante Vergleiche der Nachhaltigkeitsleistung.

„With an accepted frame of SPP consisting of clear and operationalizable 10 generic criteria, we aim to reduce not only perceived complexity and a facilitated knowledge dissemination of SPP but also the risk aversion of procurers and their leadership. Additionally, we accredit the derived framing for SPP a trigger effect for policy implementation and national goal settings. Of course, the proposed approach contains certain risks. Hence, we recommend to all applicants of the generic criteria to keep in mind their limitations by aggregating complexity into digestible pieces and urge to cautiousness from oversimplification and greenwashing. We urge users and applicants of the provided frame not to hide behind or misuse the inherent latitudes and flexibilities but to use them as a chance to tailor sustainability measurement to individual procurement needs, to improve them on the long run. The recent "Monte-Ceneri" case about a railway tunnel project in the Alpes, out of the legal public procurement realm from Switzerland, underlines the latter and highlights also the importance to transparently choose fitting methodologies for relevant sustainability performance comparisons (*Swiss Constitutional Court, 2018*). Hence, we suggest to use the SPP frame always entirely with a narrative inclusion and explained reason when omitting generic criteria to achieve a transparent tender process.“

5.4 Aktionsfeld „Märkte & Anspruchsgruppen“

Im Zentrum des Aktionsfeldes „Märkte & Anspruchsgruppen“ stehen die Interaktion und Kommunikation sowohl innerhalb der beauftragenden Organisationen, z. B. zwischen Bedarfs- und Vergabestellen, als auch mit den Marktteilnehmern und anderen Anspruchsgruppen. Die KNB empfiehlt daher für ihr Schulungsangebot eine Teilnahme unterschiedlicher Zuständigkeitsbereiche wie Bedarfsmeldung, Justizariat, Leitungsebene, Vergabestelle und Haushaltsplanung. Um den Austausch zu fördern, in die Zielrichtung zu lenken und möglichen Veränderungswillensdefiziten entgegenzuwirken, ist eine klare Aufgabenverteilung sinnvoll. Zu diesem Zweck werden die Installation von sog. „Change Agents“ oder „Green Teams“ z. B. in Form von Arbeitskreisen, die aus Vertreter:innen verschiedener Abteilungen bestehen, oder die Einrichtung von Stabsstellen immer häufiger.

„Die nachhaltige Entwicklung Hamburgs voranzubringen, ist eine ressortübergreifende Aufgabe. Hierbei soll Nachhaltigkeit in der ganzen Breite der SDGs integrativ in der Facharbeit der Ressorts verankert und angestrebt werden. Ein behördenübergreifender Arbeitskreis SDG fungiert hierbei als Koordinationsgremium, in dem alle Fachbehörden vertreten sind. Die Stabsstelle Nachhaltigkeit in der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA) koordiniert diesen Prozess. Ziel des Senates ist es, die Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung als Kompass und Orientierungsrahmen für das politische Handeln konsequent anzuwenden.“

Impressum
V. i. S. d. P.: Jan Dube

Herausgeber
Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft
Neuenfelder Straße 19
21109 Hamburg
Telefon 040/4 28 40-0
www.hamburg.de/umweltpartnerschaft

Bildquellen: Colourbox.de, bimbim/fotolia.com

Stand: Januar 2021

Die Umweltpartnerschaft ist eine gemeinsame und freiwillige Initiative der Hamburger Wirtschaft (Handelskammer, Handwerkskammer, Industrie- und Handelsverband, Handelsverband, Gewerkschaften) und des Hamburger Senats zur Förderung des umweltverträglichen und nachhaltigen Wirtschaftens. Die Umweltpartnerschaft richtet sich dabei an alle Hamburger Betriebe und unterstützt sie in ihrem Umweltschutz-Engagement durch konkrete Beratung, Information und Förderung im Sinne der Vereinbarkeit von Ökonomie und Ökologie.

www.blauer-engel.de/LUT195
HAMBURGER SENAT
UMWELTPARTNERSCHAFT
DSS

Tipps und Tricks für eine nachhaltige Beschaffung

Wer Produkte und Dienstleistungen umweltfreundlich einkauft, kann das (Betriebs-) Klima verbessern und die Firmenkasse schonen. Die ersten Schritte sind leicht gemacht!

Siegel bieten Orientierung
Umweltzeichen wie z. B. der „Blaue Engel“ zeichnen eine Vielzahl an umweltfreundlichen Produkten aus. Online-Datenbanken liefern einen ersten Überblick!

Entscheidungsfreiräume nutzen
Bei der Auswahl umweltfreundlicher Produkte und Dienstleistungen können Unternehmen flexibel und individuell entscheiden.

Alles im Blick
Oft erscheinen konventionelle Produkte günstiger. Doch der Blick über den Lebenszyklus lohnt sich: Betriebs- und Entsorgungskosten sind bei umweltfreundlichen Alternativen häufig niedriger.

Einwegverpackungen vermeiden
Ob Kaffee kapsel oder Erfrischungsgetränk, Einwegverpackungen führen zu einem unnötigen Verbrauch von wertvollen Ressourcen.

Gut für Mensch und Umwelt
Durch umweltfreundliche Reinigungsmittel werden Abwässer weniger belastet, Verpackungsmüll wird reduziert und die Raumluft verbessert.

Recyclinganteil erhöhen
Transportverpackungen aus Karton sollten mindestens 80 Prozent recyceltes Material enthalten, anderenfalls befördert es den Ressourcenverbrauch und die Rodung von Wäldern.

Ökologisch sinnvoll und qualitativ hochwertig – Vier Produktbeispiele

Bürobedarf: Im Vergleich zu herkömmlichem Papier spart Recyclingpapier beispielsweise bis zu 60 Prozent Energie und bis zu 70 Prozent Wasser, es verursacht deutlich weniger Emissionen und verringert Abfälle.

Hygieneartikel: Zum Beispiel können schlecht abbaubare Tenside von Seifen Abwässer belasten. Aber auch auf die Gesundheit Ihrer Belegschaft können Hygieneartikel einwirken – wenn sie allergene Duft- und Konservierungsstoffe enthalten.

Lebensmittel: Neben ihrer biologischen Erzeugung ist auch die Herkunft der Lebensmittel relevant. Regional erzeugte Freilandprodukte haben in der Regel einen geringeren ökologischen Fußabdruck als Produkte aus Übersee.

Textilien: Achten Sie bei Arbeitskleidung und anderen Textilien auf die gesamte Wertschöpfungskette: Produktionsprozesse sollten ressourcenschonend, sozial gerecht und umweltfreundlich stattfinden.

Wie viel UMWELT steckt in deinem Einkauf?

Hamburg | Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft

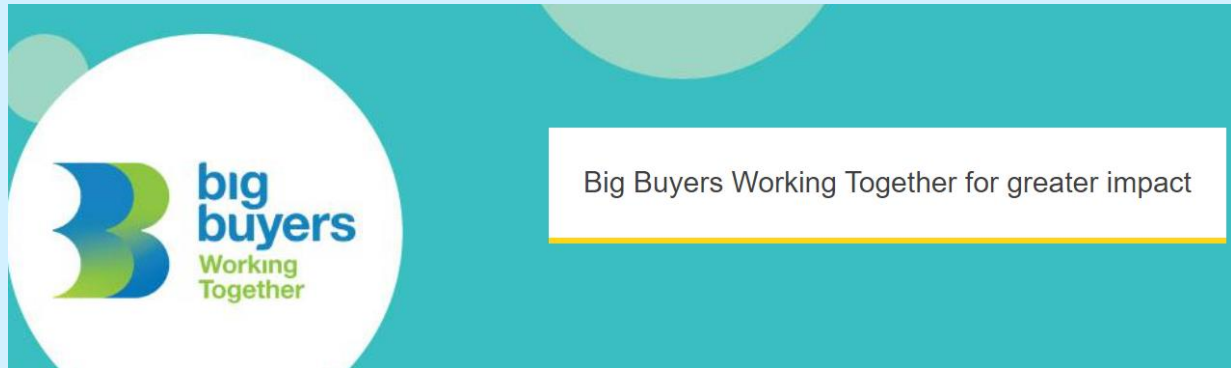
NACHHALTIG IM UNTERNEHMENS ALLTAG

Ökologisch, clever, fair

Hamburg

Auch wird die Zusammenarbeit und Bündelung der Ressourcen städtischer, regionaler und zentraler Beschaffungsstellen als Instrument zur Entwicklung strategischer Beschaffungsansätze gesehen. Aus diesem Grund hat die Europäische Kommission das Projekt „Big Buyers Working Together“ (BBWT) ins Leben gerufen. Durch die Zusammenarbeit werden nicht nur Marktmacht und Einfluss auf die nachhaltige Transformation maximiert, auch

können sich Marktteilnehmer bei einer klareren Entwicklungsrichtung besser auf die gestellten Anforderungen auf dem Markt einstellen, was nicht nur dem Relevanz- bzw. Marktmacht- defizit, sondern auch dem Angebotsdefizit entgegenwirkt.



Das Projekt **Big Buyers Working Together (BBWT)**, das von Eurocities, ICLEI Europe und dem Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) im Auftrag der Europäischen Kommission koordiniert wird, soll öffentlichen Einkäufern in ganz Europa dabei helfen, innovative, nachhaltige und soziale Lösungen für ihre aktuellen Beschaffungsprobleme zu finden.

- Um die Grundlage für eine vierjährige Zusammenarbeit zu schaffen, wurde im Rahmen des Projekts eine Umfrage zur Bedarfsermittlung durchgeführt, bei der öffentliche Einkäufer in ganz Europa aufgefordert wurden, ihre Bedürfnisse, Herausforderungen und Empfehlungen zu äußern.
 - Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Bedarfsanalyse werden auf der Public Buyers Community zehn Praxisgemeinschaften eingerichtet. Jede Praxisgemeinschaft wird sich mit dem Kauf eines bestimmten Produkts, einer Arbeit oder einer Dienstleistung befassen, bei dem oder der eine europäische Zusammenarbeit erforderlich ist.
 - Um den Prozess der Entwicklung strategischerer Beschaffungsansätze zu unterstützen, werden sich öffentliche Einkäufer regelmäßig online und persönlich treffen. Darüber hinaus wird das Sekretariat von „Big Buyers Working Together“ Studienbesuche, Marktdialoge, Pitching-Sitzungen der Hersteller, Treffen mit Industrieverbänden und andere Veranstaltungen organisieren, die auf die festgestellten Kapazitätslücken und die Bedürfnisse der Gemeinschaftsmitglieder eingehen.
- ⇒ Die Mitgliedschaft ist kostenlos, die Reisekosten für persönliche Treffen werden (nach bestimmten Regeln) erstattet.
- ⇒ Jede Praxisgemeinschaft wird in einem eigenen Bereich auf der Plattform der Public Buyers Community moderiert.
- ⇒ Die Praxisgemeinschaften setzen sich aus etwa zehn Behörden zusammen.

Angebotsdefiziten kann zudem mit einer größeren Lieferanten- bzw. Marktorientierung begegnet werden. Angesichts der Komplexität nachhaltiger öffentlicher Beschaffung können Lieferanten nützliche Partner sein, die den Erfolg der Implementierung verbessern. Studien zufolge betrachten öffentliche Auftraggeber, die nachhaltige Beschaffung bereits

besonders erfolgreich implementiert haben, ihre Lieferanten eher als Kollaborateure.¹¹⁰ Zulieferer haben das Potenzial, Einkäufer über nachhaltige Beschaffungsoptionen zu informieren. Um dieses zu nutzen, besteht bspw. die Möglichkeit, Markt- und Bieterdialoge durchzuführen.

Die Berliner Feuerwehr veranstaltete 2021 einen **Bieterdialog** für die faire Beschaffung von Sweatshirts und T-Shirts für die Jugendfeuerwehr, um sich über Möglichkeiten der Einbindung nachhaltiger Aspekte auszutauschen und die Anforderungen mit dem derzeitigen Marktangebot abzugleichen.



Dokumentation des Bieterdialogs „Sweatshirts und T-Shirts für die Jugendfeuerwehr Fair beschaffen! Aber wie?“

Am 03.11.2021 fand von 9.00 – 15.00 Uhr auf dem Gelände der alten Kindl Brauerei in Berlin-Neukölln der Bieterdialog „Sweatshirts und T-Shirts für die Jugendfeuerwehr Fair beschaffen! Aber wie?“ statt. Gemeinsam mit Hersteller*innen, Händler*innen, Beschaffer*innen, Verwaltungs-mitarbeiter*innen, der Berliner Feuerwehr und NGOs wurden Möglichkeiten der nachhaltigeren Textilbeschaffung bei der Berliner Feuerwehr diskutiert.

Der Bieterdialog wurde von FEMNET und der Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin gemeinsam mit der Feuerwehr Berlin organisiert und durchgeführt.

Ziel des Bieterdialoges war es, sich über Möglichkeiten der Einbindung nachhaltiger (insbesondere sozialer) Aspekte bei der Bekleidungsbeschaffung auszutauschen und die Anforderungen mit dem derzeitigen Marktangebot abzugleichen. Die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen und die Anwendung sozialer Zuschlagskriterien bei einer für das Frühjahr 2022 geplanten Ausschreibung über T-Shirts und Sweatshirts für die Berliner Jugendfeuerwehr standen dabei im Mittelpunkt der Veranstaltung.

Die Verbesserung des Lieferantenmanagements ist eine von acht Empfehlungen, die auch das UNEP im Bericht 2022 an die Hand gab.

¹¹⁰ Vgl. Lukacs de Pereny Martens et al. (2022), UNEP (2022)

5.5 Abgeleitete Handlungsempfehlungen

Die Studienergebnisse zeigen auf den ersten Blick ein fast widersprüchliches Bild: Auf der einen Seite sind die Ursachen für das Implementierungsdefizit der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung seit vielen Jahren untersucht und dokumentiert sowie zahl-reiche Lösungsansätze entwickelt. Das Vergaberecht wird bereits in der dritten Dekade das Vergaberecht hin zu einem Mehr an Nachhaltigkeit weiterentwickelt. Auf der anderen Seite zeigen empirische Befunde – inklusive der amtlichen Statistik – einen weiterhin massiven Intention-Action-Gap, der trotz engagierter Vergabestellen zuletzt sogar wieder größer geworden ist.

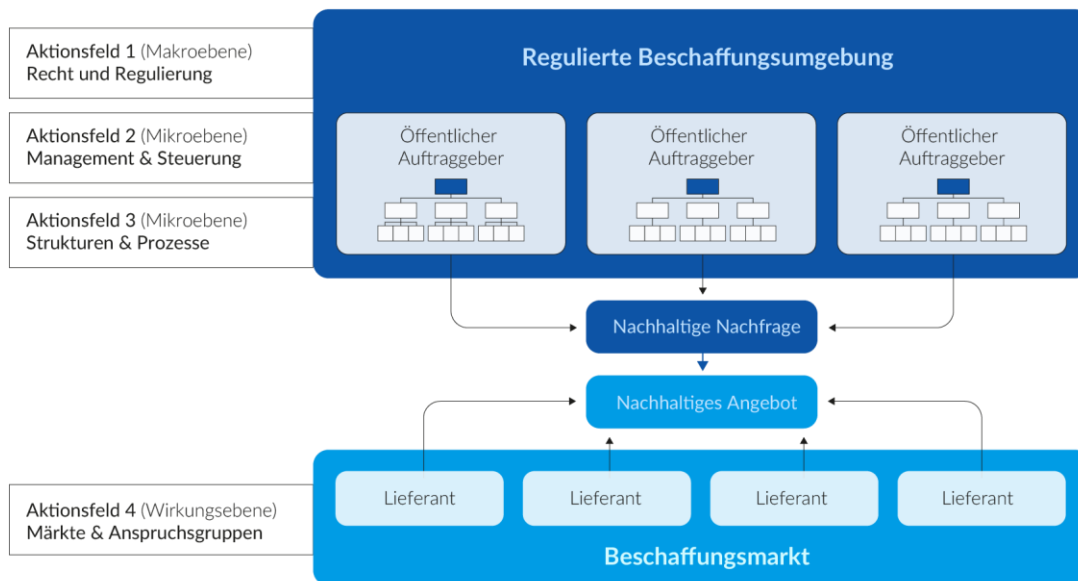
Es ist daher angebracht, nicht nur von nachhaltiger Beschaffung, sondern auch von nachhaltiger Implementierung nachhaltiger Beschaffung zu sprechen („n²“ der öffentlichen Beschaffung). Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass es einerseits viele Hebel gibt, um „n²“ zu erreichen. Es reicht nicht aus, die bestehenden Strukturen und Prozesse in Kommunen lediglich um Nachhaltigkeitsaspekte zu ergänzen oder einzelne Verfahren zu optimieren. Die Wirkung der einzelnen Lösungsansätze ist bislang nicht durchgehend nachgewiesen und auch situativ unterschiedlich stark, d. h. sie kann von kommunalem Auftraggeber zu kommunalem Auftraggeber durchaus unterschiedlich ausfallen. Damit ist auch klar, dass sich die Handlungsempfehlungen nicht an eine Ebene allein (bspw. Bundespolitik) richten (können), sondern ein Multi-Ebenen-Ansatz aus politischen Entscheidungsträger:innen, Verwaltungsleitungen und Einkäufer:innen erforderlich ist. Die verschiedenen Handlungsfelder mit in weiten Teilen bereits bekannten Maßnahmen müssen konsequent, integrativ und angepasst an die jeweilige Beschaffungsorganisation gestaltet werden.

Andererseits erfordert „n²“ aber auch eine konzeptionelle Integration, also einen gesamtgesellschaftlichen Implementierungsplan, der Bundes-, Landes- und kommunale Ebene miteinander verzahnt. Einkaufsorganisationen gibt es auf allen Verwaltungsebenen, zudem regulieren die verschiedenen Ebenen bislang weitgehend isoliert. Der Bund regelt mit GWB, VgV und UVgO weitgehend den Rechtsrahmen, die Länder ergänzen diesen um Landesvergabegesetze und haben die Kommunalaufsicht. Die Kommunen schließlich kaufen nicht nur selbst ein, sondern schaffen eigene Regelwerke für ihre Beschaffung. Versteht man die skizzierten Lösungsansätze bzw. die Aktionsfelder als ein Portfolio an Lösungsmöglichkeiten, so sind diese derzeit noch nirgendwo als Gesamtangebot hinterlegt. Es stellt sich die Frage, ob nicht eine Art „nationaler Aktionsplan“ für die nachhaltige Implementierung nachhaltiger Beschaffung im Sinne einer konzertierten Aktion sinnvoll wäre. Die Bundesregierung spricht für 2024 immerhin von einem „Vergabetransformationspaket“ – es ist zu wünschen, dass der Begriff „Paket“ genau die hier genannten Aktionsfelder mit aufnimmt, die über eine reine Vergaberechtsänderung hinausgehen.

Dies gilt umso mehr, weil die Studienergebnisse deutlich zeigen, dass sich der politische Handlungsspielraum keineswegs „nur“ auf das Vergaberecht beschränkt, ganz im Gegenteil: Die politischen Handlungsfelder dürfen nicht auf das Vergaberecht allein reduziert werden. Dieser Aspekt wurde – wie bei der Herleitung des Intention-Action-Gaps gezeigt – seit 2004 in mehreren Reformrunden adressiert, ohne allzu viel Wirkung zu zeigen. Vielmehr – um in der Sprache der Aktionsfelder der Studie zu sprechen – müssen Recht und Regulierung so gestaltet werden, dass Management und Steuerung, Strukturen und Prozesse sowie Märkte und Anspruchsgruppen unter diesem Rahmen tatsächlich erfolgreich implementiert werden können. Das Vergabetransformationspaket birgt dieses Potenzial, wenn es seinen „Paketcharakter“ beibehalten sollte. Unter dem Leitthema einer strategischen öffentlichen Beschaffung ist neben den Strategiezielen (bzw. dem „normativen Strategy Content“) auch die Umsetzung („steuerungsorientierter Strategy Process“) zu berücksichtigen.

Abbildung 13 zeigt den Wirkungszusammenhang: Auf der Makroebene schafft das Vergaberecht den Rahmen, es kann unmittelbar auf Bundes- und Landesebene entschieden werden. Auf der Mikroebene – also bei den (kommunalen) Beschaffungsstellen selbst – werden dann Strukturen und Prozesse geschaffen sowie Beschaffungsaktivitäten gesteuert und geführt. Dies scheint zwar „reines“ Verwaltungshandeln zu sein, ist aber politisch sehr wohl (mindestens mittelbar) beeinflussbar: Im o. g. Aktionsplan könnten u. a. entsprechende Stellenkegel für strategische Einkäufer:innen vorgesehen werden, die bspw. über Procur-Comp^{EU}-zertifizierte Ausbildungen verfügen. Es wäre denkbar, die Rolle des Einkaufs über einen Public Chief Procurement Officer (P-CPO) in allen größeren Kommunen aufzuwerten. Die interkommunale Zusammenarbeit ließe sich stärken, um professionelle Beschaffungsleistungen auch in kleinen Kommunen zu erreichen. Ihre Wirkung kann eine nachhaltige Beschaffung dann auf den Beschaffungsmärkten und bei den Anspruchsgruppen entfalten, indem Lieferanten tatsächlich nachhaltige Leistungen anbieten sowie Verwaltungsmitarbeiter:innen sowie Bürger:innen nachhaltigere Leistungen erhalten (Wirkungsebene).

ABBILDUNG 13 Aktionsfelder zur Verringerung des Intention-Action-Gaps



Quelle: Eigene Darstellung.

Die öffentliche Beschaffung hat über das mit ihr verbundene große Beschaffungsvolumen enormes Potenzial, eine nachhaltige Transformation über die Gewinnung nachhaltiger Lieferanten zu erreichen: Zum einen tragen die beschafften Leistungen dazu bei, das Leistungsangebot des Staates selbst „grüner“ zu gestalten; zum anderen wirkt Beschaffung unmittelbar auf das Angebotsverhalten der Lieferanten. Dies ist unstrittig, weshalb seit 20 Jahren konzeptionell-regulatorische Ansätze vorhanden sind. Politik hat bislang primär das Vergaberecht adressiert, greift damit aber viel zu kurz. Gleichzeitig erfordert eine wirksame Implementierung eine konsequentere Bündelung und Integration vieler anderer, bekannter Lösungsansätze und die klare Zielpriorisierung eines strategischen Einkaufs.

Literaturverzeichnis

- Behraves, S.-A., Darnall, N., Bretschneider, S. (2022). A framework for understanding sustainable public purchasing. In: *Journal of Cleaner Production*, 376, 134122.
- Berg, A., Alhola, K., Peltooma, J., Tietari, S. (2022). Developing together: the Finnish way of promoting sustainable public procurement. In: *Journal of public procurement*, 22(4), S. 245–264.
- Bianchi, G., Pisiotis, U., Cabrera Giraldez, M. (2022). GreenComp. The European sustainability competence framework. Punie, Y., Bacigalupo, M. (Hrsg.), Publications office of the European Union. Luxemburg.
- BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2022). Vergabestatistik. Bericht für das erste Halbjahr 2021. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bmwk-vergabestatistik-2021.pdf>.
- BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2023a). Vergabestatistik. Bericht für das zweite Halbjahr 2021. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/bmwk-vergabestatistik-zweites-halbjahr-2021.pdf>.
- BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2023b). Öffentliche Konsultation zur Transformation des Vergaberechts ("Vergabetransformationspaket") durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/oeffentliche-konsultation-zur-transformation-des-vergaberechts.html> (Letzter Aufruf: 28.05.2024).
- BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2023c). Vergabetransformationspaket 2023: Ein Blick in die Werkstatt. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2023/07/05-vergabetransformationspaket-2023.html> (Letzter Aufruf: 28.05.2024).
- Boulstridge, E., Carrigan, M. (2000). Do consumers really care about corporate responsibility? Highlighting the attitude-behaviour gap. In: *Journal of Communication Management*, 4(4), S. 355–368.
- Bratt, C., Hallstedt, S., Robèrt, K.-H., Broman, G., Oldmark, J. (2013). Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective. In: *Journal of Cleaner Production*, 52, S. 309–316.
- Bryngemark, E., Söderholm, P., Thörn, M. (2023). The adoption of green public procurement practices: Analytical challenges and empirical illustration on Swedish municipalities. In: *Ecological Economics*, 204, 107655.
- Burgi, M. (2001). Vergabefremde Zwecke und Verfassungsrecht. In: *NZBau – Neue Zeitschrift für Bau- und Vergaberecht* (2), S. 64–72.
- Cheng, W., Appolloni, A., D'Amato, A., Zhu, Q. (2018). Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review. In: *Journal of Cleaner Production*, 176, S. 770–784.
- Ciumara, T., Lupu, I. (2020). Green Procurement Practices in Romania: Evidence from a Survey at the Level of Local Authorities. In: *Sustainability*, 12(23), 10169.
- Deutscher Bundestag (2015). Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts. Drucksache 18/6281.
- Die Bundesregierung (Hrsg.) (2021). Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021. Wiesbaden.

- Dimand, A., Cheng, S. (2022). Bottom-up innovation adoption of green public procurement in the United States. In: *Local Government Studies*, 49(6), S. 1359-1385.
- Elkington, J. (1997). *Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st century business*. Oxford: Capstone.
- Engelman, R. (2013). *Beyond Sustainability*. In: *State of the World 2013*. Island Press/ Center for Resource Economics, Washington, DC, S. 3-16.
- Eßig, M., Schaupp, M. (2016). Ermittlung des innovationsrelevanten Beschaffungsvolumens des öffentlichen Sektors als Grundlage für eine innovative öffentliche Beschaffung. Neuiberg.
- Europäische Kommission (2019). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der europäische grüne Deal. Brüssel.
- Europäische Kommission (2020a). Mitteilung der Kommission: Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. (Brüssel).
- Europäische Kommission (2020b). *ProcurComp^{EU} - Europäischer Kompetenzrahmen für Fachkräfte des öffentlichen Beschaffungswesens*. Brüssel.
- Europäischer Rechnungshof (2023). *Öffentliches Auftragswesen in der EU: Weniger Wettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen im Zeitraum 2011-2021*. Sonderbericht. Luxemburg.
- Friuli-Venezia, G. (2020). A19 - GPP Monitoring Guidelines. Interreg Europe, GPP-Stream.
- Grandia, J., Kruijven P.M. (2020). Assessing the implementation of sustainable public procurement using quantitative text-analysis tools: A large-scale analysis of Belgian public procurement notices. In: *Journal of Purchasing and Supply Management*, 26(4), 100627.
- Grandia, J., Voncken, D. (2019). Sustainable Public Procurement: The Impact of Ability, Motivation, and Opportunity on the Implementation of Different Types of Sustainable Public Procurement. In: *Sustainability*, 11(19), 5215.
- Igarashi, M., Boer, L. de, Michelsen, O. (2015). Investigating the anatomy of supplier selection in green public procurement. In: *Journal of Cleaner Production*, 108, S. 442-450.
- Iraldo, F., Nucci, B., De Giacomo, M. (2016). The relevance of life cycle costing in green public procurement. In: *Economics and policy of energy and the environment*, 1, S. 91-109.
- Johnson, P., Klassen, R. (2022). New directions for research in green public procurement: The challenge of inter-stakeholder tensions. In: *Cleaner logistics and supply chain*, 3, 100017.
- Kahlenborn, W., Moser, C., Frijsdal, J., Eßig, M. (2010). *Strategic use of public procurement in Europe. Final Report to the European Commission*. Hrsg. v. adelphi.
- Knebel, S., Seele, P. (2021). Framing sustainability in public procurement by typologizing sustainability indicators - the case of Switzerland. In: *Journal of Public Procurement*, 21(2), S. 119-137.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Integrierte Produktpolitik - Auf den ökologischen Lebenszyklus-Ansatz aufbauen. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen, Brüssel.
- Kozuch, A., von Deimling, C., Eßig, M. (2024). Does green procurement pay off? Assessing the practice-performance link employing meta-analysis. In: *Journal of Cleaner Production*, 434, 140184.

- Kraus, S. J. (1995). Attitudes and the prediction of behavior: A meta-analysis of the empirical literature. In: *Personality and Social Psychology Bulletin*, 21(1), S. 58–75.
- Krieger, B., Pruefer, M., Strecke, L. (2024). Public Procurement can hinder Innovation. ZEW (Hrsg.), Discussion Paper. Mannheim.
- Lindström, H., Lundberg, S., Marklund, P. (2022). Green public procurement: An empirical analysis of the uptake of organic food policy. In: *Journal of purchasing and supply management*, 28(3), 100752.
- Lukacs de Pereny Martens, S., Schwarz, G., Carter L., Chen, Y., Darnall, N., Stritch, J., Bretschneider, S. (2022). Advancing Green Purchasing in Australian Municipalities. University of New South Wales Business School and Arizona State University, Sustainable Purchasing Research Initiative.
- Lundberg, S., Marklund, P.-O., Strömbäck, E. (2016). Is environmental Policy by public procurement effective? In: *Public Finance Review*, 44(4), S. 478–499.
- Lundberg, S., Marklund, P.-O., Strömbäck, E., Sundström, D. (2015). Using public procurement to implement environmental policy: an empirical analysis. In: *Environmental Economics and Policy Studies*, 17(4), S. 487–520.
- Malatinec, T. (2021). Local barriers in the efficient use of green public procurement. In: *Juridical Tribune*, 11(3), S. 524–534.
- Mélon, L. (2020). Sustainable public procurement best practices at sub-national level: Drivers of strategic public procurement practices in Catalonia and Barcelona. In: *European Procurement and public private partnership law review*, 15(2), S. 139–162.
- Mendoza Jiménez, J., Hernández López, M., Franco Escobar, S. (2019). Sustainable Public Procurement: From Law to Practice. In: *Sustainability*, 11(22), 6388.
- Meyer, R., Egger-Peitler, I., Höllerer, M., Hammerschmid, G. (2014). Of Bureaucrats and passionate public managers: Institutional Logics, executive identities, and public service motivation. In: *Public Administration*, 92(4), S. 861–885.
- Miyamoto, T., Yajima, N., Tsukahara, T., Arimura, T. (2020). Advancement of green public purchasing by category: Do municipality green purchasing policies have any role in Japan? In: *Sustainability*, 12(21), 8979.
- Nissinen, A., Parikka-Alhola, K., Rita, H. (2009). Environmental criteria in the public purchases above the EU threshold values by three Nordic countries: 2003 and 2005. In: *Ecological Economics*, 68(6), S. 1838–1849.
- OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2019). Öffentliche Vergabe in Deutschland. Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum, Paris.
- Orfanidou, V., Rachaniotis, N., Tsoulfas, G., Chondrokoukis, G. (2023). Life Cycle Costing Implementation in Green Public Procurement: A Case Study from the Greek Public Sector. In: *Sustainability*, 15(3), 2817.
- Peuckert, J., Quitzow, R. (2016). Acceptance of bio-based products in the business-to-business market and public procurement: Expert survey results. In: *Biofuel, Bioproducts & Biorefining*, 11, S. 92–109.
- Rausch, T. M., Kopplin, C. S. (2021). Bridge the gap: Consumers' purchase intention and behavior regarding sustainable clothing. In: *Journal of Cleaner Production*, 278, 123882.

- Roos, P., Botha, M. (2022). The entrepreneurial intention-action gap and contextual factors: Towards a conceptual model. In: *South African Journal of economic and management sciences*, 25(1).
- Rosell, J. (2021). Getting the green light on green public procurement: Macro and meso determinants. In: *Journal of Cleaner Production*, 279, 123710.
- Schültken, R., Bode, C., Schlipf, M. (2023). Words without deeds and deeds without words: An initial empirical analysis of the intention action gap in corporate sustainability. *Proceedings of the 32nd Ipsera Conference, Barcelona*.
- Shadrina, E., Vinogradov, D., Kashin, D. (2022). Implicit incentives in green public procurement: Good intentions versus rigid regulations. In: *Ecological Economics*, 198, 107458.
- Shaikh, A., Channa, K. (2022). Drivers and deterrents of sustainable procurement practices – an exploratory study in context of Pakistani HEIs. In: *Journal of public procurement*, 22(4), S. 289–313.
- Simanovska, J., Pelsa, I., Kibilda-Kinna, N. (2020). When is green really green? A Latvian case study on updating of food supply green public procurement. In: *Environmental and climate technologies*, 24(3), S. 513-520.
- Sönnichsen, S., Clement, J. (2020). Review of green and sustainable public procurement: Towards a circular public procurement. In: *Journal of cleaner production*.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021): *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit (Koalitionsvertrag)*.
- Sporrong, J., Bröchner, J. (2009). Public Procurement Incentives for sustainable Design Services: Swedish Experiences, *Architectural Engineering and Design Management*, 5(1-2), S. 24-35.
- Testa, F., Grappio, P., Gusmerotti, N. M., Iraldo, F., Frey, M. (2016). Examining green public procurement using content analysis: existing difficulties for procurers and useful recommendations. In: *Environment, Development and Sustainability*, 18(1), S. 197–219.
- Testa, F., Iraldo, F., Frey, M., Daddi, T. (2012). What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. In: *Ecological Economics*, 82, S. 88-96.
- Umweltbundesamt (2020). *Leitsätze der Kreislaufwirtschaft*, Dessau-Roßlau.
- UNEP (United Nations Environment Programme, 2017). *Global Review of sustainable public procurement*.
- UNEP (United Nations Environment Programme, 2022). *Sustainable Public Procurement Global Review*. Paris.
- United Nations (2022). *The Sustainable Development Goals Report*.
- Van den Brande, K., Happaerts, S., Bouteligier, S. (2011). Keeping the sustainable development flame alive. *Broker* 1–4.
- Von Carlowitz, H.C. (1713). *Sylvicultura oeconomica*. Leipzig: Braun.
- WCED (World Commission on Environment and Development, 1987). *Our common future*. Oxford: Oxford University Press.
- Wendt-Rasch, L., Holmberg, L., Hagerman, H., Breitholtz, M., Ekman, E., Rudén, C. (2021). Chemical requirements in swedish municipal green public procurement: Challenges and opportunities. In: *Journal of cleaner production*, 299.
- Werner, J., Wegrich, K., Tiessen, J. (2007). „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland? *Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Forum Berlin*.

- Ye, M., Ma, Y., Liu, J. (2021). Why do public sectors perform high-level green public procurement practice? A new insight with fsQCA approach. In: *Journal of Environmental Planning and Management*.
- Yu, C., Morotomi, T., Yu, H., 2020. What Influences Adoption of Green Award Criteria in a Public Contract? An Empirical Analysis of 2018 European Public Procurement Contract Award Notices. *Sustainability* 12(3), 1261.
- Zaidi, S., Mirza, F., Hou, F., Ashraf, R. (2019). Addressing the sustainable development through sustainable procurement: What factors resist the implementation of sustainable procurement in Pakistan? In: *Socio-economic Planning Sciences*, 68.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
bertelsmann-stiftung.de

Marc Wolinda
Project Manager
Programm Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
Telefon +49 5241 81-81438
marc.wolinda@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/betriebliche-innovationspotenziale