



Implementierung einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen  
Beschaffung:

Ansatzpunkte zu einer substantiellen Verbesserung  
von grünen und kreislaufwirtschaftlichen Aspekten  
am Beispiel von Reinigungsmitteln und Reinigungsdienstleis-  
tungen

Arbeitspapier Nr. 26

Neubiberg, 22.12.2021

Autoren: Alessa Kozuch  
Christian von Deimling  
Michael Eßig

## Vorbemerkung

Nachhaltigkeitsziele in der öffentlichen Beschaffung werden in der Beschaffungspraxis wie in der Forschung seit vielen Jahren diskutiert. So existiert bspw. seit 10 Jahren eine Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung des Bundesministeriums des Inneren,<sup>1</sup> das Im Jahr 2016 novellierte Vergaberecht lässt seit mehr als 5 Jahren Nachhaltigkeitsaspekte explizit zu.<sup>2</sup> Erste Beiträge aus der wissenschaftlichen Forschung zur nachhaltigen Beschaffung im öffentlichen Sektor wurden bereits vor rund 20 Jahren veröffentlicht, seit 10 Jahren ist eine kontinuierliche und verstärkte Zunahme zu beobachten.<sup>3</sup>

Es existiert also weder ein konzeptionelles noch ein regulatives Defizit. Trotzdem zeigen erste empirische Untersuchungen, dass Nachhaltigkeit bei weitem noch nicht in allen Vergabeverfahren implementiert ist und in den Zuschlagskriterien (in der letzten Verfahrensstufe), wenn überhaupt, eine sehr geringe Gewichtung erhält.<sup>4</sup> Es gibt jedoch auch Gegenbeispiele wie z.B. die Stadt Ludwigsburg, die mit nachhaltigen Zuschlagskriterien einen echten Anreiz und damit eine gesicherte Nachfrage für die Unternehmen bieten, die sich dem Nachhaltigkeitsgedanken in besonderer Weise verpflichtet fühlen. Da die Notwendigkeit, öffentliche Beschaffung als strategisches Instrument einer Klimaschutzpolitik einzusetzen, in der Zwischenzeit weitgehend unstrittig ist, ist das in diesem Arbeitspapier dokumentierte Forschungsvorhaben darauf ausgerichtet, die

### *Implementierung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung*

in den Mittelpunkt zu stellen. Auf Basis eines besonders umweltrelevanten Beschaffungsobjektes (Reinigungsdienstleistungen inkl. der Reinigungschemie) sollen (a) empirische Erkenntnisse gewonnen werden, ob die genannten Befunde tatsächlich zutreffen (Erklärungsaufgabe) und (b) konkrete Instrumente für öffentliche Auftraggeber entwickelt werden, wie sie diese Implementierung verbessern können (Gestaltungsaufgabe). Zu diesem Zweck wurden die folgenden vier Forschungsfragen formuliert:

FF1: Wie lässt sich der aktuelle Stand der Implementierung einer ökonomisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung von Reinigungsmitteln und Reinigungsdienstleistungen charakterisieren?

FF2: Wie wird sich der Stand der Implementierung einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung von Reinigungsmitteln und Reinigungsdienstleistungen künftig verändern?

FF3: Wie lässt sich die Implementierung einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung von Reinigungsmitteln und Reinigungsdienstleistungen verbessern?

FF4: Was muss unternommen werden, um die Verbesserung der Implementierung einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung von Reinigungsmitteln und Reinigungsdienstleistungen auch tatsächlich herbeizuführen?

Die Forschungsfragen wurden mit vier Teiluntersuchungen beantwortet. Das vorliegende Arbeitspapier fasst die Untersuchungsergebnisse mit einem Rahmentext und übergeordneten Beobachtungen und Schlussfolgerungen zusammen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung (2012)

<sup>2</sup> Vgl. Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung (2016)

<sup>3</sup> Vgl. Tseng et al. (2019)

<sup>4</sup> Vgl. Igarashi/De Boer/Michelsen (2015), Grandia/Kruyen (2020)

**Inhaltsverzeichnis**

Vorbemerkung .....	I
Inhaltsverzeichnis .....	II
Abkürzungsverzeichnis.....	III
Abbildungsverzeichnis .....	IV
Tabellenverzeichnis.....	V
1. Executive Summary .....	1
2. Kontext und Ausgangssituation für das Projekt .....	7
3. Problemstellung.....	9
4. Ziele und durchgeführte Analysen des Projektes.....	10
5. Ermittlung des aktuellen Forschungsstandes zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.....	12
5.1 Zielsetzung der Literaturanalyse .....	12
5.2 Methodik der Literaturanalyse .....	12
5.3 Ergebnissicht des aktuellen Forschungsstands.....	12
5.4 Diskussion der Erkenntnisse der Literaturanalyse.....	18
6. Ermittlung der „Breite“ des nachhaltigen öffentlichen Beschaffungsverhaltens	20
6.1 Zielsetzung der Sekundärdatenanalysen .....	20
6.2 Methodik der Sekundärdatenanalysen .....	20
6.3 Ergebnissicht der „Breite“ des Beschaffungsverhaltens .....	21
6.4 Diskussion der Erkenntnisse aus den Sekundärdatenanalyse .....	24
7. Ermittlung der „Tiefe“ des nachhaltigen öffentlichen Beschaffungsverhaltens	26
7.1 Erläuterung der Zielsetzung der Fallstudienanalyse.....	26
7.2 Methodik der Fallstudienanalyse .....	26
7.3 Ergebnissicht der „Tiefe“ des Beschaffungsverhaltens.....	27
7.4 Diskussion der Erkenntnisse der Fallstudienanalyse .....	33
8. Veränderung des Beschaffungsverhaltens durch den „N-O-mat“ .....	35
8.1 Zielsetzung des N-O-mats.....	35
8.2 Vorgehen bei der Entwicklung des N-O-mats.....	35
8.3 Anwendung des N-O-mats .....	35
8.4 Ausblick.....	37
9. Fazit.....	38
Literaturverzeichnis .....	39
Anhang A: CPV-Code-Liste relevanter Reinigungsleistungen.....	42

**Abkürzungsverzeichnis**

CAN Contract award notice

CPP Circular public procurement

CPV Common procurement vocabulary

GPP Green public procurement

KNB Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung

MEAT Most economically advantageous tender

SPP Sustainable public procurement

TED Tenders electronic daily

UNEP United Nations Environment programme

**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Leitbild für die weiteren Untersuchungen.....	3
Abbildung 2: Vereinfachte Darstellung der Problemstellung.....	9
Abbildung 3: Vereinfachte Darstellung der Zielsetzung .....	10
Abbildung 4: Verteilung der Beiträge nach Veröffentlichungsjahr .....	13
Abbildung 5: Verteilung der Nachhaltigkeitsdimensionen der Beiträge nach Veröffentlichungsjahr .....	14
Abbildung 6: Kumulierte Beiträge zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung nach übergeordneten Themengebieten im Zeitverlauf .....	15
Abbildung 7: Wissenslandkarte der Implementierung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.....	18
Abbildung 8: Entwicklung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung .....	19
Abbildung 9: Untersuchungsausschnitt der "Breite" des Beschaffungsverhaltens....	20
Abbildung 10: Verteilung der Nachhaltigkeitskriterien auf die Verfahrensstufen .....	23
Abbildung 11: Verteilung der Nachhaltigkeitskriterien nach Kriterien-Inhalten .....	23
Abbildung 12: Verteilung der nachhaltigen Zuschlagskriterien nach Kriterien-Inhalten .....	24
Abbildung 13: Untersuchungsausschnitt der "Tiefe" des Beschaffungsverhaltens ...	26
Abbildung 14: Portfolio-Matrix der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung .....	32
Abbildung 15: Gruppierung der Fallstudien-Teilnehmer .....	33
Abbildung 16: Untersuchungsausschnitt der Hilfestellung .....	35

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Aufgaben und Lösungsansätze der Studie .....	10
Tabelle 2: Definitionen der nachhaltigen Beschaffung.....	14
Tabelle 3: Analyse der Vergabeunterlagen .....	22
Tabelle 4: Ergebnisse der Fallstudienanalyse zu den Voraussetzungen der GPP- Implementierung.....	27
Tabelle 5: Ergebnisse der Fallstudienanalyse zur Durchführung der GPP- Implementierung.....	28

## 1. Executive Summary

Mit der „Agenda 2030“ für nachhaltige Entwicklung wurde nachhaltige Beschaffung bereits im Jahr 2016 als bedeutsames Ziel der Vereinten Nationen festgelegt (Sustainable Development Goal Nr. 12.7).<sup>5</sup> Das Erfordernis einer umweltfreundlicheren Gestaltung der öffentlichen Beschaffung ist auch auf EU-Ebene erkennbar. Die Vergabe öffentlicher Aufträge wird von der Europäischen Union explizit als Beitrag zur Markt- und Wachstumsstrategie „Europe 2020“ verstanden. Die Strategie „Europe 2020“ zielt darauf ab ein „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“<sup>6</sup> europaweit und in den einzelnen Mitgliedsländern zu ermöglichen und zu fördern. Vor diesem Hintergrund sollen die öffentlichen Auftraggeber die Auftragsvergabe strategisch dazu nutzen, „den Verbrauch von Energie und Ressourcen zu reduzieren und Mittel aus den Strukturfonds in die Energieeffizienz öffentlicher Gebäude und ein wirksames Recycling zu investieren“<sup>7</sup>. Im März 2020 veröffentlichte die EU-Kommission einen zusätzlichen Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft, der die Einführung von verbindlichen Mindestkriterien für eine nachhaltige Beschaffung und ein Monitoring der Beschaffungsstellen vorsieht.<sup>8</sup>

Der Kauf innovativer Waren, Bauleistungen und Dienstleistungen soll zur Steigerung der Effizienz und der Qualität öffentlicher Dienstleistungen beitragen. Um dieses Ziel zu erreichen, eröffnet die EU-Regulierung als Grundlage des deutschen Vergaberechts die Möglichkeit, Zuschläge auf Basis des „optimalen Preis-Leistungs-Verhältnisses“<sup>9</sup> zu erteilen und damit einen umfassenderen wirtschaftlichen, ökologischen und sozial-gesellschaftlichen Nutzen zu generieren (Erwägungsgrund 47; 2014/24/EU). Entsprechend soll das öffentliche Auftragswesen den Wettbewerb so gestalten und öffnen, dass eine große Bandbreite möglicher Lösungen in Frage kommt, einschließlich solcher, die auf der Grundlage von Leistungskriterien im Zusammenhang mit dem Lebenszyklus und der Nachhaltigkeit des Produktionsprozesses der Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen erstellt wurden (Erwägungsgrund 74; 2014/24/EU).

Nach nationalem Recht muss der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erfolgen (§58 VgV). Für die Leistungsparameter können explizit „qualitative, umweltbezogene oder soziale Zuschlagskriterien berücksichtigt werden“<sup>10</sup> (das umfasst beispielsweise „die Qualität, einschließlich des technischen Werts, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Zugänglichkeit der Leistung, insbesondere für Menschen mit Behinderungen, die Übereinstimmung mit Anforderungen des „Designs für Alle“, soziale, umweltbezogene und innovative Eigenschaften sowie Vertriebs- und Handelsbedingungen“<sup>11</sup>) (§58, Abs. 2, VgV). Für den Preis-Parameter sieht das Vergaberecht die Möglichkeit vor, anstelle des Preises auch die Kosten bzw. die Lebenszykluskosten einzusetzen (§59, Abs. 1, VgV). In den Lebenszykluskosten sind die Anschaffungskosten, die Nutzungskosten, die Wartungskosten und die Kosten am Ende der Nutzung (z.B. Abholungskosten, Entsorgungskosten oder Recyclingkosten) enthalten. Zudem können externe Effekte der Umweltbelastung (z.B. Emissionen) in den Lebenszykluskosten berücksichtigt werden (§59, Abs. 2, VgV).

---

<sup>5</sup> Vgl. United Nations (2021)

<sup>6</sup> Europäische Kommission (2010), S. 2

<sup>7</sup> Europäische Kommission (2010), S. 19

<sup>8</sup> Vgl. Europäische Kommission (2020)

<sup>9</sup> Europäische Union (2014), S. 18

<sup>10</sup> Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2016)

<sup>11</sup> Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2016)

Dennoch zeigen erste empirische Untersuchungen, dass Nachhaltigkeit noch nicht umfänglich in den Vergabeunterlagen, (die nach §29 VgV aus dem Anschreiben, den Bewerbungsbedingungen und den Vertragsunterlagen bestehen und nach §41 VgV unentgeltlich, uneingeschränkt und vollständig veröffentlicht werden müssen)<sup>12</sup>, integriert ist.<sup>13</sup> Die umfassenden Möglichkeiten entlang der vergaberechtlichen Regelungen schließen ein Regelungsdefizit aus. Die niedrige Priorität, die Nachhaltigkeitskriterien in den untersuchten Verfahren zukommt, liefert erste Beweise für ein Implementierungsdefizit. Inwiefern die ersten empirischen Erkenntnisse auch auf die öffentliche Beschaffung in Deutschland zutreffen, wurde in der vorliegenden Studie am Beispiel des Beschaffungsobjekts der Reinigungsmittel und Reinigungsdienstleistungen untersucht, da diese als chemische Produkte mit direktem Gesundheitsbezug besonders hohen Anforderungen gerecht werden sollten. Die Ergebnisse lassen sich den beiden zu Beginn gestellten Aufgaben zuordnen:

(a) Erklärungsaufgabe: Gewinnung empirischer Erkenntnisse zum aktuellen Stand der Implementierung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

- Der **aktuelle Stand der wissenschaftlichen Forschung** zur Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung:

Nachhaltigkeit ist grundsätzlich kein neues Thema und stammt ursprünglich aus der Forstwirtschaft.<sup>14</sup> Im Bereich der Beschaffung („sustainable procurement“, „sustainable supply chain management“, „green procurement“ und „green supply chain management“) nimmt die Publikationsdichte seit 2011 stetig zu, was auf einen steigenden Problemlösungsdruck schließen lässt. Der Themenschwerpunkt verlagerte sich in den letzten Jahren von umweltorientierter Beschaffung (Green Public Procurement = GPP) und nachhaltiger Beschaffung (Sustainable Public Procurement = SPP) immer mehr zu kreislaforientierter Beschaffung (Circular Public Procurement = CPP).<sup>15</sup> Die Integration umwelt- und kreislaforientierter Kriterien in die öffentliche Beschaffung wird konzeptionell breit reflektiert und auch konkrete Implementierungsfragen adressiert.<sup>16</sup> Dennoch kommen Untersuchungen zum aktuellen Stand der GPP-Implementierung auf das Ergebnis eines Implementierungsdefizits.<sup>17</sup> Wenn auch nach politischer Rationalität GPP im Rahmen gesetzlicher Regelungen „implementiert“ ist, fehlt nach „Management-Rationalität“ die konkrete Umsetzung dieser Regelungen in den Verwaltungen.<sup>18</sup> Die Literatur zur Implementierung stellt politischen Einfluss, Leitlinien, Personaleinfluss und IT als Implementierungsvoraussetzungen heraus.<sup>19</sup> Zur Vorbereitung der GPP-Implementierung müssen daher entsprechende Schritte gegangen werden:

- Politischer Einfluss: Bundes-/Landes-/Kommunalpolitische Anreize (organisationsexterne Politik); Entwicklung eines Organisationsleitbildes mit Nachhaltigkeitsbezug (organisationsinterne Politik)
- Beschaffungsleitlinien: Entwicklung einer organisationsspezifischen Beschaffungsstrategie zur nachhaltigen Beschaffung

---

<sup>12</sup> Vgl. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2016)

<sup>13</sup> Vgl. Igarashi et al. (2015), Grandia/Kruyen (2020)

<sup>14</sup> Vgl. von Carlowitz (1713)

<sup>15</sup> Vgl. Sönnichsen/Clement (2020)

<sup>16</sup> Vgl. Tseng et al. (2019)

<sup>17</sup> Vgl. Igarashi et al. (2015), Grandia/Kruyen (2019)

<sup>18</sup> Vgl. Schedler/Pröller (2011)

<sup>19</sup> Vgl. Badaso (2014)

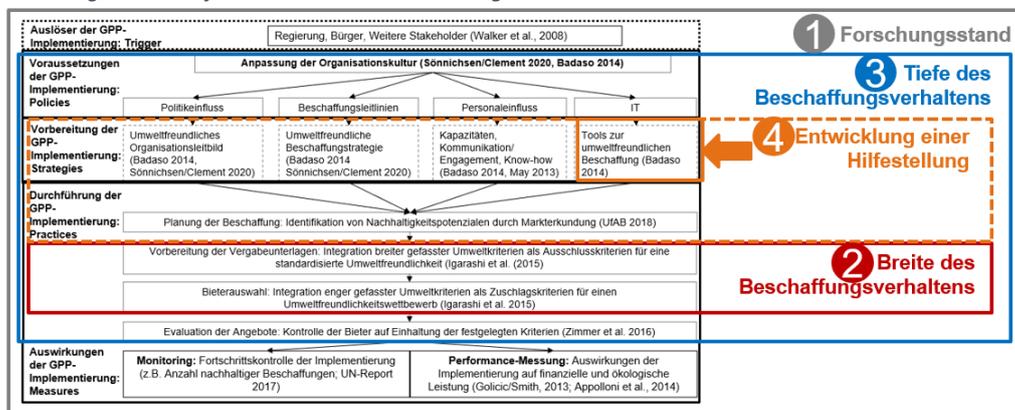
- Personaleinfluss: Bereitstellen erforderlicher personeller Kapazitäten, Förderung intensiver Kommunikation der Vergabestelle mit dem Bedarfsträger auf der einen und den Bieterunternehmen auf der anderen Seite, Entwicklung oder Bereitstellung von Know-how zur Implementierung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung
- IT: Bereitstellen einer geeigneten IT-Infrastruktur und entsprechender Tools zur Implementierung einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

Die Erfüllung obiger Voraussetzungen hat einen positiven Einfluss auf die Durchführung der Implementierung<sup>20</sup>, sodass folgende GPP-Maßnahmen umgesetzt werden können:

- ➔ Identifikation von Nachhaltigkeitspotenzialen des Beschaffungsvorhabens durch Markterkundung
- ➔ Integration von Ausschlusskriterien zur Festlegung von Mindestanforderungen an ökologischer Nachhaltigkeit des Beschaffungsobjekts
- ➔ Integration von Zuschlagskriterien zur Förderung eines „echten“ Nachhaltigkeitswettbewerbes mit Profilierung besonders nachhaltiger Bieter
- ➔ Kontrolle der Bieter auf Einhaltung der Kriterien

Kernergebnis der Literaturanalyse stellt die daraus abgeleitete Wissenslandkarte dar, die die verschiedenen Phasen der GPP-Implementierung abbildet (linke Seite der Abbildung: Voraussetzungen, Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle) und als Leitbild für alle weiteren Untersuchungen dieser Studie dient (rechte Seite der Abbildung: Breite des Beschaffungsverhaltens, Tiefe des Beschaffungsverhaltens, Entwicklung einer Hilfestellung):

Abbildung 1: Leitbild für die weiteren Untersuchungen



- Ergebnisse zur tatsächlichen Implementierung von Nachhaltigkeitskriterien:
  - 1) Untersuchung der Zuschlagskriterien aller reinigungsrelevanten Ausschreibungen der letzten mehr als 10 Jahre
  - 2) sowie der Nachhaltigkeitskriterien auf allen Verfahrensstufen in den Vergabeunterlagen von 160 ausgewählten Vergabeverfahren,
 ➔ also der „**Breite**“ **des ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffungsverhaltens** für Reinigungsmittel und Reinigungsdienstleistungen:

Öffentliche Auftraggeber sind verpflichtet, Aufträge oberhalb eines bestimmten Schwellenwertes europaweit auszuschreiben. Die Schwellenwerte werden alle zwei Jahre neu festgelegt und liegen seit Januar 2020 für Liefer- und Dienstleistungsaufträge bei 214.000 € für die „klassischen“ öffentlichen Auftraggeber, bei 139.000 € für oberste und

<sup>20</sup> Vgl. Badaso (2014)

obere Bundesbehörden und vergleichbare Einrichtungen und bei 428.000 € für verteidigungs- und sicherheitsrelevante Verteidigungs- und Dienstleistungsaufträge sowie im Bereich der Sektorenauftraggeber.<sup>21</sup> Die Bekanntmachungen dieser Vergabeverfahren erfolgen über die TED-Datenbank (TED = tenders electronic daily), der elektronischen Version des Supplements zum Amtsblatt der Europäischen Union. Pro Jahr werden etwa 746.000 Mitteilungen über Vergabeverfahren veröffentlicht, darunter 235.000 Ausschreibungen im Wert von ca. 545 Milliarden Euro.<sup>22</sup> Das ermöglicht empirische Untersuchungen, die das tatsächliche Beschaffungsverhalten öffentlicher Auftraggeber für Reinigungsleistungen weitgehend vollständig abbilden.<sup>23</sup>

Im ersten Schritt wurden vergebene Aufträge über Reinigungsmittel und Reinigungsdienstleistungen im Zeitraum von 2010 bis 2019 untersucht. In diesem Zeitraum beinhalteten nur 4% der Ausschreibungen für Reinigungsleistungen oberhalb der Schwelle Nachhaltigkeitsaspekte in den Zuschlagskriterien. Bei einer Folgeuntersuchung wurden die Ausschreibungsunterlagen von 160 Vergabeverfahren aus 2020/2021 untersucht. Während die ökologische Nachhaltigkeit auf den ersten Blick zunehmend berücksichtigt wird, zeigt die Studie auf den zweiten Blick, dass Aspekte der umweltfreundlichen Beschaffung differenzierter betrachtet werden sollten. Zwar konnten insgesamt 1.330 Textstellen zur ökologischen Nachhaltigkeit in 153 von 160 Ausschreibungsverfahren für Reinigungsdienstleistungen (91%) identifiziert werden, es handelt sich bei diesen Textstellen jedoch überwiegend um oberflächliche Hinweise, bspw. zu gesetzlichen Anforderungen umweltfreundlicher Reinigung („Der Auftragnehmer versichert, (...) dass die eingesetzten Reinigungsmittel und -techniken den ökologischen Bestimmungen, insbesondere im Hinblick auf Umweltverträglichkeit und Entsorgung zum Zeitpunkt der Leistungserbringung genügen. Umweltfreundliche Produkte sind zu bevorzugen.“<sup>24</sup>), zur Minimierung von Umweltauswirkungen („Der AN verpflichtet sich, bei der Auswahl von Reinigungs- und Pflegemitteln sowie der Reinigungsmethoden auf die geringstmögliche Umweltbelastung zu achten und Gesundheitsschädigungen zu vermeiden.“<sup>25</sup>) oder unspezifisch zur nachhaltigen Reinigung („Alle Arbeiten sind dem neuesten Stand der Technik im Hinblick auf Hygiene, Umweltschutz, Arbeitssicherheit und Oberflächenschonung entsprechend auszuführen“<sup>26</sup>). Konkrete Zuschlagskriterien mit Bezug zur Nachhaltigkeit wurden hingegen auffallend wenig verwendet (nur 54 der 1.330 identifizierten Kriterien in nur 27 Vergabeverfahren). Mit etwa 16% der Verfahren hat sich die Quote nachhaltiger Zuschlagskriterien im Vergleich zu den 4% aus 2010-2019 zwar schon vervierfacht, die Gewichtung ist jedoch verschwindend gering (im Durchschnitt 10,25% je Nachhaltigkeitskriterium). Im Durchschnitt entfallen 1,73% der Zuschlagskriterien der 160 Verfahren auf Nachhaltigkeitsaspekte. Eine Profilierung besonders nachhaltiger Bieter ist auf diese Weise nicht möglich. Eine Implementierung ökologisch nachhaltiger öffentlicher Beschaffung ist bisher nur oberflächlich erfolgt.

- Ergebnisse zu den Voraussetzungen, Treibern und Barrieren der Implementierung nachhaltiger Beschaffungsmaßnahmen bei ausgewählten öffentlichen Auftraggebern,

---

<sup>21</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2021)

<sup>22</sup> Vgl. TED (2021)

<sup>23</sup> Prier/Prismakova/McCue (2018) warnen jedoch vor redundanter Struktur der Dateien und schwerem Verständnis

<sup>24</sup> Leistungsbeschreibung der Ausschreibung für Unterhalts- und Glas-/Rahmenreinigung des Leibniz-Institut für Bildungsverläufe e.V., S. 4 (Ausschreibung 400852-2020)

<sup>25</sup> Besondere Vertragsbedingungen für die Reinigung von Gebäuden der Landeshauptstadt München, S. 2 (Ausschreibung 234632-2020)

<sup>26</sup> Leistungsverzeichnis Gebäudereinigung Landkreis Celle, S. 1 (Ausschreibung 321422-2020)

um die aktuelle Vorbereitung der GPP-Implementierung untersuchen und Erfolgsfaktoren bei Vorreitern identifizieren zu können.

➔ also der „Tiefe“ **des ökologisch nachhaltigen öffentlichen** Beschaffungsverhaltens für Reinigungsmittel und Reinigungsdienstleistungen:

Die Analyse von Ausschreibungs- und Zuschlagsdatenbanken ermöglicht zwar ein weitgehend vollständiges Abbild der Beschaffungsergebnisse (in Form von Ausschreibung bzw. Zuschlag), beantwortet aber nicht die Frage, wie es zu diesen Ergebnissen kommt. Daher muss neben der großzahligen, quantitativen Analyse („Breitenanalyse“ des Beschaffungsverhaltens) untersucht werden, wie und warum dieses Beschaffungsverhalten zustande kommt („Tiefenanalyse“ des Beschaffungsverhaltens). Dazu wurden zwölf Fallstudien bei ausgewählten öffentlichen Auftraggebern durchgeführt, um auf Basis von Interviews Einblicke zu Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren zu erhalten. Die Interviews wurden anhand zweier Dimensionen durchgeführt und ausgewertet, die der obigen Wissenslandkarte entstammen:

- 1) Vorhandene Voraussetzungen der GPP-Implementierung: Politischer Einfluss, Beschaffungsleitlinien, Personeller Einfluss (untergliedert in Kapazität, Kommunikation und Know-how) und IT.
- 2) Durchführung der GPP-Implementierung: Durchführung von Markterkundungen, Implementierung ökologisch nachhaltiger Ausschlusskriterien (untergliedert in Ausschlusskriterien zu Reinigungsmittelinhaltsstoffen, zur Verpackung, zur Dosierhilfe und zum Produktionsprozess), Implementierung nachhaltiger Zuschlagskriterien, Kontrolle der Kriterien-Erfüllung

Im Rahmen einer Portfolioanalyse konnten die befragten öffentlichen Auftraggeber den Kategorien „Einsteiger“, „Vorreiter“, „Ambitionierte“ und „Zögernde, zugeordnet werden.

- Die „Einsteiger“ erfüllen noch wenig Implementierungsvoraussetzungen (bis zu drei der sechs gemessenen), die zwischen den Befragten sehr unterschiedlich ausfallen<sup>27</sup>. Gemeinsam haben sie jedoch alle, dass noch keine spezifische IT-Unterstützung für nachhaltige Beschaffung vorhanden ist. Alle schließen bestimmte Inhaltsstoffe der Reinigungsmittel aus, haben ansonsten aber aus Gründen diese fehlenden Voraussetzungen (z.B. fehlendes Know-how, fehlende Kapazität etc) noch wenige Maßnahmen implementiert.<sup>28</sup> Dieser Gruppe können mit fünf die meisten öffentlichen Auftraggeber zugeordnet werden.
- Den „Vorreitern“ können drei der befragten öffentlichen Auftraggeber zugeordnet werden. Diese erfüllen alle die Voraussetzungen des politischen Einflusses, der Beschaffungsleitlinien und des personellen Einflusses. Einer der Vorreiter hat auch bereits eine entsprechende IT-Unterstützung implementiert. Alle drei betreiben Markterkundungen, haben Ausschlusskriterien zu Inhaltsstoffen und Verpackung implementiert und kontrollieren diese Kriterien auch. Zwei der drei Vorreiter stellen auch Anforderungen an den Produktionsprozess der Reinigungsmittel und beziehen ökologische Nachhaltigkeit in die Zuschlagskriterien mit ein. Dieselben zwei der drei Vorreiter verfügen über eine Planstelle für die nachhaltige öffentliche Beschaffung, die den erforderlichen personellen Einfluss abdeckt und so für Kapazitäten, Know-how und Kommunikation sorgen kann.

---

<sup>27</sup> Tabelle 4 auf S. 27

<sup>28</sup> Tabelle 5 auf S. 28

- Während bei den „Einsteigern“ und den „Vorreitern“ Voraussetzungen und Maßnahmen der Implementierung in einem logischen Verhältnis zueinanderstehen, ist dies bei den „Ambitionierten“ nicht der Fall. Diese haben trotz unerfüllter Voraussetzungen (fehlender politischer Einfluss durch offizielle organisationsinterne Weisungen, keine nachhaltigen Beschaffungsleitlinien, fehlende personelle Einflüsse wie ausreichend Kapazitäten, Kommunikation und Know-how zur nachhaltigen Beschaffung und fehlende IT-Unterstützung) GPP mit Ausschlusskriterien zu Inhaltsstoffen und Verpackung bzw. Dossierhilfe zumindest in geringem Maße implementiert, was auf das hohe Eigenengagement der Entscheidungsträger zurückzuführen ist. Dieser Gruppe können zwei öffentliche Auftraggeber zugeordnet werden.
- Umgekehrt sind bei den „Zögernden“ zwar die wesentlichen Voraussetzungen für eine GPP-Implementierung erfüllt (politischer und personeller Einfluss), Nachhaltigkeitskriterien finden ihren Weg aber dennoch nur in geringerem Maß in die Vergabeverfahren als es zu erwarten wäre. Zwar werden Markterkundungen betrieben und die Kriterien auch kontrolliert (was das Vorhandensein ausreichender Kapazitäten und Kommunikation in gewisser Weise bestätigt), konkrete Kriterien werden jedoch nur in der Spezifikation der Bedarfe auf die Inhaltsstoffe und teilweise die Dossierhilfe angewandt. Auch dieser Gruppe können zwei öffentliche Auftraggeber zugeordnet werden. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass Barrieren außerhalb des Einflussbereichs der Organisation gesehen werden, wie in der Bundeshaushaltsordnung (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) oder im noch zu geringen nachhaltigen Angebot.

Die im Rahmen der Literaturanalyse identifizierten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung konnten bestätigt und um den weiteren Faktor des Eigenengagements erweitert werden. Um zwei der häufigsten Probleme fehlenden Know-hows und fehlender Kommunikation gegenwirken zu können, lohnt sich die Entwicklung eines unterstützenden Instruments.

b) Gestaltungsaufgabe: Entwicklung eines konkreten Instruments für öffentliche Auftraggeber zur Verbesserung der Implementierung

- Ergebnisse aus der Instrumentenentwicklung:  
Die vorliegende Studie untersuchte den aktuellen Implementierungsstand nachhaltiger öffentlicher Beschaffung anhand der wissenschaftlichen Literatur, den Vergabeunterlagen und persönlichen Gesprächen mit öffentlichen Einkäufern, mit dem Ziel, Stellschrauben zur Unterstützung der öffentlichen Einkäufer zu identifizieren. Die Ergebnisse der Untersuchungen bieten Grundlage für die Entwicklung eines Werkzeuges zur Ausschreibungshilfe, das die praktische Umsetzung erleichtern soll. Das Tool begleitet den kompletten Beschaffungsprozess von der Vor- bis zur Nachbereitung anhand von Fragen und für drei Nutzergruppen:
  - 1) Operativer Einkäufer (Neubeschaffung)
  - 2) Operativer Einkäufer (Wiederbeschaffung)
  - 3) Strategischer Einkäufer

Nach Durchlaufen mehrerer Entwicklungsrunden mit Feedbacks durch verschiedene öffentliche Einkäufer wird das Tool „N-O-mat“ auf der Vergabe Insider bereitgestellt (<https://www.vergabe-insider.com/vorschau-vergabe-tool/>).

## 2. Kontext und Ausgangssituation für das Projekt

Die Berücksichtigung nachhaltiger Aspekte (ökonomisch, ökologisch und sozial) im öffentlichen Auftragswesen ist durchaus möglich und gewünscht. Die Nutzung der enormen Kaufkraft des öffentlichen Sektors (in Deutschland etwa 15% des BIPs) kann helfen, Märkte in Richtung Nachhaltigkeit zu lenken, die negativen Auswirkungen einer Organisation zu verringern und auch positive Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesellschaft zu erzielen.<sup>29</sup>

### **Politische Ambitionen nehmen auf allen Aktionsebenen zu**

Im September 2015 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der vereinten Nationen die Entwicklungsagenda 2030. Ihr Kernstück sind 17 sogenannte Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs). Die SDGs haben die enge Verbindung zwischen Umweltschutz, nachhaltiger Entwicklung und öffentlichem Auftragswesen bekräftigt. Das Ziel 12 zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern konzentriert sich speziell auf die Förderung "nachhaltiger Praktiken im öffentlichen Beschaffungswesen im Einklang mit den nationalen Politiken und Prioritäten".<sup>30</sup> Die Förderung nachhaltiger Praktiken im öffentlichen Beschaffungswesen wird daher als eine wichtige strategische Komponente der globalen Bemühungen um nachhaltigere Konsum- und Produktionsmuster anerkannt.<sup>31</sup> Auch die strategische Ausrichtung der EU Kommission beinhaltet die Entwicklung zu einem klimaneutralen, grünen und fairen Europa.<sup>32</sup> Die Kommission will Maßnahmen für ein umweltfreundliches Beschaffungswesen ergreifen, indem sie Aspekte der Kreislaufwirtschaft in neuen oder überarbeiteten Kriterien integriert, eine stärkere Verbreitung des „Green Public Procurement“ (GPP) unterstützt und bei ihrer eigenen Beschaffung mit gutem Beispiel vorangeht.<sup>33</sup> Auch auf nationaler Ebene steigen die politischen Ambitionen in Deutschland stetig. Ab dem 01. Januar 2022 gilt die AVV Klima (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen) für die Vergabe öffentlicher Aufträge durch Dienststellen des Bundes in unmittelbarer Bundesverwaltung. Mit der Verwaltungsvorschrift treten neue obligatorische Vorgaben für öffentliche Beschaffungen in Kraft, die sicherstellen sollen, dass Einkäufer der öffentlichen Hand künftig Nachhaltigkeitskriterien konsequent einbeziehen.<sup>34</sup> Dieser Fokus schlägt sich auch im neuen Koalitionsvertrag nieder. Für klimafreundliche Produkte sollen sichere Absatzmärkte durch Mindestquoten in der öffentlichen Beschaffung geschaffen werden.<sup>35</sup> Bei der Umsetzung sollen Länder und Kommunen unterstützt werden – wie diese Unterstützung aussieht, ist jedoch noch offen.

### **Vergaberecht eröffnet viele Möglichkeiten nachhaltiger Beschaffungsansätze**

Als Grundlage des deutschen Vergaberechts eröffnet die EU-Regulierung die Möglichkeit, Zuschläge auf Basis des „optimalen Preis-Leistungs-Verhältnisses“ zu erteilen und damit einen umfassenderen wirtschaftlichen, ökologischen und sozial-gesellschaftlichen Nutzen zu generieren (Erwägungsgrund 47; 2014/24/EU). Entsprechend soll das öffentliche Auftragswesen den Wettbewerb so gestalten, dass eine große Bandbreite möglicher Lösungen in Frage kommt, einschließlich solcher, die auf der Grundlage von Leistungskriterien im Zusammenhang mit dem Lebenszyklus und der Nachhaltigkeit des Produktionsprozesses der Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen erstellt wurden (Erwägungsgrund 74; 2014/24/EU).

---

<sup>29</sup> Vgl. UNEP (2017)

<sup>30</sup> Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016)

<sup>31</sup> Vgl. UNEP (2017)

<sup>32</sup> Vgl. Europäischer Rat (2019)

<sup>33</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018)

<sup>34</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2021)

<sup>35</sup> Vgl. SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021)

Nach nationalem Recht können Nachhaltigkeitskriterien umfassend berücksichtigt werden. Für die Leistungsparameter können explizit qualitative, umweltbezogene oder soziale Zuschlagskriterien berücksichtigt werden (das umfasst beispielsweise die Qualität, einschließlich des technischen Werts, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Zugänglichkeit der Leistung, insbesondere für Menschen mit Behinderungen, die Übereinstimmung mit Anforderungen des „Designs für Alle“, soziale, umweltbezogene und innovative Eigenschaften sowie Vertriebs- und Handelsbedingungen) (§58, Abs. 2, VgV). Für den Preis-Parameter sieht das Vergaberecht die Möglichkeit vor, anstelle des Preises auch die Kosten bzw. die Lebenszykluskosten einzusetzen (§59, Abs. 1, VgV). In den Lebenszykluskosten sind die Anschaffungskosten, die Nutzungskosten, die Wartungskosten und die Kosten am Ende der Nutzung (z.B. Abholungskosten, Entsorgungskosten oder Recyclingkosten) enthalten. Zudem können externe Effekte der Umweltbelastung (z.B. Emissionen) in den Lebenszykluskosten berücksichtigt werden (§59, Abs. 2, VgV). Idee hinter dieser Berücksichtigung ist die Auswahl von Bau- und Dienstleistungen mit den niedrigsten Lebenszykluskosten anstatt denen, mit den niedrigsten Anschaffungskosten. Für die Vergabe öffentlicher Aufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte gelten mit der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) vergleichbare Regelungen. Nachhaltigkeitsaspekte können im Rahmen der Leistungsbeschreibung (§ 23 Abs. 2), bei den Zuschlagskriterien (§ 43 Abs. 2 bis 4) und bei den Ausführungsbedingungen (§ 45 Abs. 2 UVgO) berücksichtigt werden.

### **Reinigung als GPP-relevanter Beschaffungssektor**

Schon vor der Corona-Pandemie wurde der Reinigungssektor im Rahmen empirischer Untersuchungen als besonders relevante Warengruppe für die Implementierung einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung gesehen.<sup>36</sup> Neben den chemischen Bestandteilen und dem nahezu täglichen Bedarf hat die Pandemie dem Reinigungssektor eine neue Bedeutung verliehen. Dies schlägt sich ebenso im neuen Koalitionsvertrag nieder, der zum einen „sichere Absatzmärkte für klimafreundliche Produkte durch Mindestquoten in der öffentlichen Beschaffung“<sup>37</sup> schaffen will und zum anderen beinhaltet, dass Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft, Nachhaltigkeit und Klimaschutz der Chemieindustrie gestärkt werden sowie Risiken des Einsatzes gesundheitsgefährdender Stoffe reduziert werden sollen. Ersten empirischen Erkenntnissen zufolge werden jedoch heute nur zwischen 20 und 40% des Bedarfs an Reinigungsmitteln mit nachhaltigen Produkten gedeckt bei theoretisch möglichen 60 bis 80%. Im Rahmen der Studie von Bogaschewsky et al. (2019) zur Beschaffung biobasierter Produkte gaben 71% der Befragten an, alternative nachhaltige Produkte in der Produktgruppe der Reinigung zu kennen. Mit 61% der Stellen fokussierte sich jedoch mehr als die Hälfte der Befragten bei der Vergabeentscheidung auf den Einstandspreis.<sup>38</sup> Dennoch äußerten über 55% der Befragten die Meinung, dass nachhaltige Reinigungsmittel bei Betriebs- und Entsorgungskosten besser abschneiden. Auch die Qualität der nachhaltigen Reinigungsmittel, deren Stellenwert mit der Corona-Pandemie nochmal an Bedeutung gewonnen haben dürfte, spielt bei der Einkaufsentscheidung nur eine untergeordnete Rolle. Diese wurde von 75% der beschaffenden Stellen als mindestens genauso gut gesehen, wie die der klassischen Produkte.<sup>39</sup> Insgesamt ergibt sich ein ambivalentes Bild: Trotz Kenntnis von Alternativen und deren Vorzügen wird dennoch überwiegend nur nach dem Preis vergeben.

---

<sup>36</sup> Vgl. UNEP (2017)

<sup>37</sup> SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), S. 26

<sup>38</sup> Vgl. Bogaschewsky/Fischer/Blank (2019)

<sup>39</sup> Vgl. Bogaschewsky et al. (2019)

### 3. Problemstellung

Es mangelt weder an politischen Initiativen noch an den vergaberechtlichen Möglichkeiten zur Implementierung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Auch Instrumente zur Definition der Leistungsparameter oder zur Berücksichtigung von Lebenszykluskosten sind vorhanden, scheinen für Reinigungsmittel und Reinigungsleistungen jedoch nicht genutzt zu werden.<sup>40</sup>

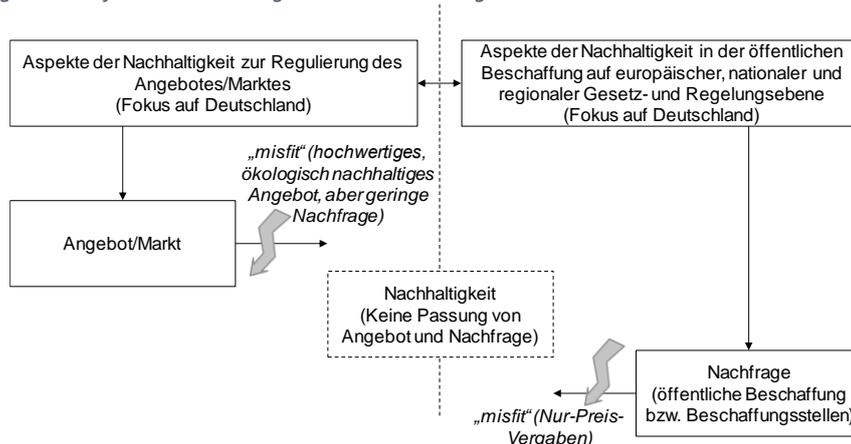
#### **Anfangsverdacht 1: Implementierungsdefizit durch fehlende strategische Orientierung?**

Folgern lässt sich, dass die ökologisch nachhaltige öffentliche Beschaffung weniger an einem Regelungsdefizit oder an konkreten Verboten scheitert, sondern dass ein „Mehr“ an Nachhaltigkeit an der tatsächlichen Implementierung (i.S. organisatorischer Kenntnisse und der organisatorischen Durchsetzung dieser Kenntnisse) stockt. Um entsprechende Kenntnisse zu nachhaltigen Leistungen in die Beschaffung einbeziehen zu können, muss die Implementierung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in den frühen Phasen des Beschaffungsprozesses ansetzen. Jedoch richten nur etwa 50% der öffentlichen Auftraggeber ihre Beschaffungsaufgaben an strategischen Zielen aus.<sup>41</sup> Zudem fehlt es an einer dezidierten Ausbildung der öffentlichen Einkäufer sowie an Karrieremöglichkeiten.<sup>42</sup> Ohne strategische Orientierungspunkte und ohne dezidierte Ausbildung fehlen wesentliche Voraussetzungen innerhalb der Organisation für die Implementierung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.

#### **Anfangsverdacht 2: Misfit zwischen ökologisch nachhaltigem Angebot und öffentlicher Nachfrage**

So kommt es zu einem „Misfit“ zwischen ökologisch nachhaltigem Angebot und Nachfrage durch den öffentlichen Sektor: Obwohl auf der Nachfrageseite die Möglichkeiten gegeben sind, nachhaltige Produkte zu beziehen, werden diese durch die, nach Bogaschewsky et al. (2019) dominierende, Vergabep Praxis der „Nur-Preis-Vergaben“ bzw. Vergaben nach Preis und Leistung (ohne Inklusion von Nachhaltigkeit als Leistungsparameter) nicht genutzt. Die sich daraus ergebende Problemstellung ist in einem ersten Anfangsverdacht in der nachfolgenden Darstellung abgebildet.

Abbildung 2: Vereinfachte Darstellung der Problemstellung



Potentiell leistungsfähige Anbieter, die einem ganzheitlichen Ansatz zur Nachhaltigkeit folgen, laufen Gefahr, trotz nachhaltig „überlegener“ Leistungen nicht den Zuschlag zu erhalten. Wenn die Impulse der öffentlichen Hand zu mehr ökologischer Nachhaltigkeit jedoch langfristig ausbleiben, ist eine positive Entwicklung für Nachhaltigkeit gefährdet.

<sup>40</sup> Vgl. Bogaschewsky et al. (2019)

<sup>41</sup> Vgl. Eßig/Amann/Glas (2015)

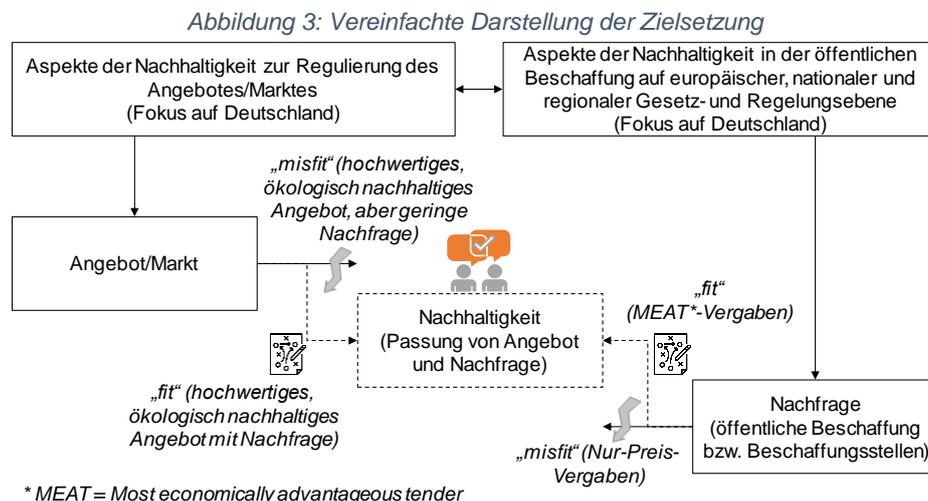
<sup>42</sup> Vgl. Glas/Schaupp/Eßig (2017)

#### 4. Ziele und durchgeführte Analysen des Projektes

Ziel und Zweck der hier vorliegenden Studie war:

- herauszufinden, inwiefern nachhaltige öffentliche Beschaffung aktuell bei den öffentlichen Auftraggebern implementiert ist, d.h. inwiefern Nachhaltigkeitskriterien sich auf die Auftragsvergabe auswirken, ob die strategische Orientierung tatsächlich fehlt und ob der oben beschriebene Misfit zutrifft und
- wie einem eventuell vorliegenden Implementierungsdefizit durch Unterstützung bei der Entwicklung einer strategischen Orientierung mithilfe eines geeigneten Instruments gegenwirkt werden kann.

Langfristig soll durch eine bessere Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung ein „fit“ zwischen Angebot und Nachfrage erzielt werden. Das Ziel der hier vorliegenden Studie ist in der nachstehenden Abbildung in vereinfachter Form dargestellt.



Die Studie orientiert sich dabei an vier forschungsleitenden Fragestellungen, woraus sich vier Lösungsansätze bzw. Teilaufgaben ergeben:

Tabelle 1: Aufgaben und Lösungsansätze der Studie

Aufgaben	Forschungsfragen	Lösungsansatz
a) Erklärungsaufgabe: Gewinnung empirischer Erkenntnisse	<p>FF1: Wie lässt sich der aktuelle Stand der Implementierung einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung von Reinigungsmitteln und Reinigungsdienstleistungen charakterisieren?</p> <p>FF2: Wie wird sich der Stand der Implementierung einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung von Reinigungsmitteln und Reinigungsdienstleistungen künftig verändern?</p>	<p>➔ Ermittlung des aktuellen Forschungsstandes zur Implementierung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in der wissenschaftlichen Literatur</p> <p>➔ Ermittlung der „Breite des Beschaffungsverhaltens“, um zu prüfen, ob und inwiefern ein Implementierungsdefizit der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung vorliegt</p>

## Ziele und durchgeführte Analysen des Projektes

Aufgaben	Forschungsfragen	Lösungsansatz
	FF3: Wie lässt sich die Implementierung einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung von Reinigungsmitteln und Reinigungsdienstleistungen verbessern?	➔ Ermittlung der „Tiefe des Beschaffungsverhaltens“ hinsichtlich der ökologischen Nachhaltigkeit über Fallstudien, um Barrieren und Voraussetzungen einer Implementierung zu identifizieren
b) Gestaltungsaufgabe: Entwicklung eines konkreten Instruments	FF4: Was muss unternommen werden, um die Verbesserung der Implementierung einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung von Reinigungsmitteln und Reinigungsdienstleistungen auch tatsächlich herbeizuführen?	➔ Entwicklung eines Instruments für den Einsatz in der öffentlichen Beschaffung mit dem Ziel den Aspekt der Nachhaltigkeit adäquat in Beschaffungsvorgängen einzuführen

Das vorliegende Arbeitspapier fasst diese vier Teiluntersuchungen mit einem Rahmentext und übergeordneten Beobachtungen und Schlussfolgerungen zusammen. Die einzelnen Analysen und Entwicklungen werden entlang einer wiederkehrenden Systematik aus vier Perspektiven beschrieben. Diese Systematik beinhaltet (1) die Erläuterung der Zielsetzung, (2) eine entsprechende Methodik, (3) eine Ergebnissicht und (4) die Diskussion der ermittelten Erkenntnisse sowie deren Nutzen. Durch die Übergabe der Kernergebnisse soll die Wissenssicherung für eine nächste Evolutionsstufe in der Implementierung einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung erfolgen.

## 5. Ermittlung des aktuellen Forschungsstandes zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

### 5.1 Zielsetzung der Literaturanalyse

Mithilfe einer systematischen Literaturanalyse wird der aktuelle Forschungsstand zur Implementierung einer nachhaltigen Beschaffung charakterisiert. Untersuchungsgegenstand sind dabei insbesondere Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit von Beschaffungsobjekten und wie ggf. das organisationale Beschaffungsverhalten öffentlicher Auftraggeber verändert werden muss, um ökologisch nachhaltige Beschaffungsobjekte zu beziehen. Die Untersuchung ist dabei breiter gefasst und explizit noch nicht auf den öffentlichen Sektor und den Bereich von Reinigungsmitteln und Reinigungsdienstleistungen eingeschränkt.

### 5.2 Methodik der Literaturanalyse

Zu Beginn der Studie wurde eine systematische Literaturanalyse nach Denyer/Tranfield (2009) durchgeführt, um den aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu erfassen. Im ersten Schritt wurden wissenschaftliche Datenbanken wie EBSCOhost, Emerald, Scopus, Science Direct und SpringerLink mithilfe relevanter Keywords zu den Themengebieten „Implementation“, „Green“, „Sustainable“, „Circular“, „Supply Chain Management“ und „Procurement“ durchsucht. Eine Einschränkung auf die öffentliche Beschaffung erfolgte bewusst noch nicht, um ein möglichst umfassendes Bild der ökologisch nachhaltigen Beschaffung zu erhalten. Zu Beginn wurden die Metadaten der Quellen analysiert, um Informationen zu Publikationsdichte, vertretenen Autoren und vertretenen Journal-Rankings zu gewinnen. Im nächsten Schritt wurden die Titel der Artikel nach ihren Bestandteilen codiert, um eine erste Inhaltsübersicht zu erhalten und ein priorisiertes Lesen zu ermöglichen. Insbesondere Artikel mit Bezug zur Implementierung wurden vorangestellt. Von allen Artikeln wurden zudem die graphischen Hilfestellungen analysiert, um eine erste Übersicht der verwendeten Konzepte zu bekommen, bevor die Auswertung mithilfe eines Analyserasters Grundlage für einen Ergebnisbericht mit Überblick über den aktuellen Forschungsstand ermöglicht. Insgesamt wurden 187 Artikel in 62 Fachzeitschriften identifiziert, wovon 112 Reviews und 75 Primärstudien darstellen.

### 5.3 Ergebnissicht des aktuellen Forschungsstands

Hans Carl von Carlowitz hat den Begriff der Nachhaltigkeit bereits im frühen 18. Jahrhundert im deutschen Forstwesen wesentlich geprägt. Vor dem Hintergrund der schonungslosen Abholzung der Waldbestände für die Energiegewinnung, den Bergbau und für den Schiffsbau sprach er in der *Sylvicultura oeconomica*<sup>43</sup> erstmalig von der nachhaltigen und kontinuierlichen Bewirtschaftung des Waldes. Dabei sollte pfleglich mit dem Waldbestand umgegangen werden und der Menge nach nur so viel Holz entnommen werden wie nachwächst. Dahinter verbarg sich im Wesentlichen die Sorge, dass die zur Verfügung stehende Menge an Holz dauerhaft nicht ausreichen wird, um den Holzbedarf zu decken. Es ging also eher um ökonomische, denn um ökologische oder gar soziale Überlegungen.

#### **Nachhaltigkeit ist grundsätzlich kein neues Thema**

Über die Jahre hat sich das Verständnis von Nachhaltigkeit weiterentwickelt. Die Geburtsstunde des modernen Nachhaltigkeitsdiskurses wird dabei mit der Veröffentlichung des Berichtes der „World Commission on Environment and Development“ mit dem Titel „Our Common

---

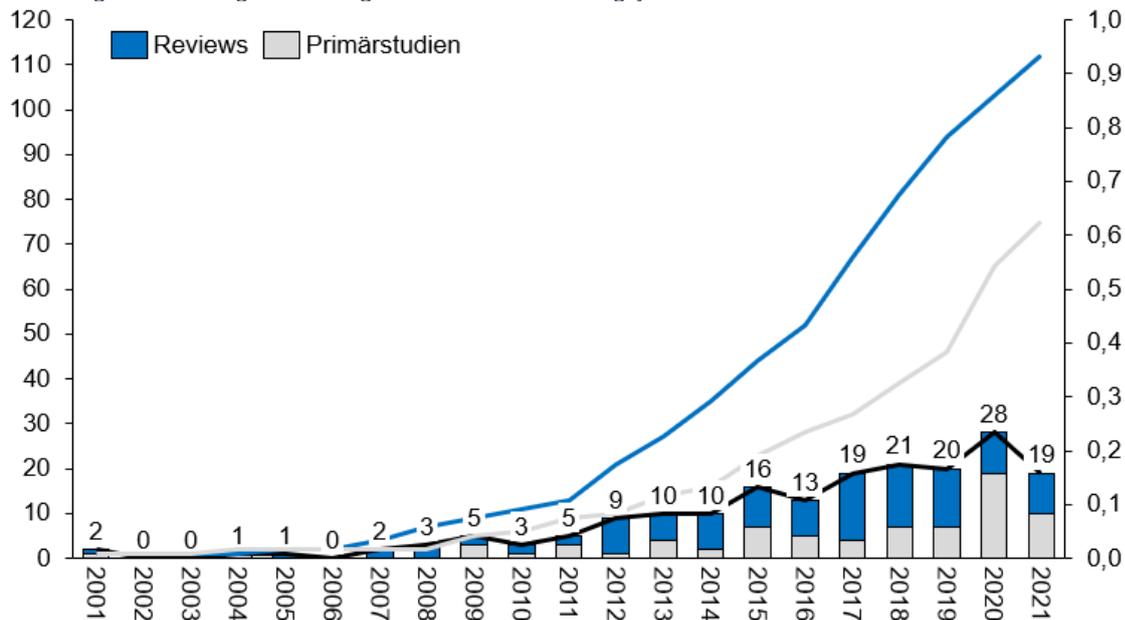
<sup>43</sup> Vgl. von Carlowitz (1713)

Future“ im Jahr 1987 gesehen.<sup>44</sup> Der Bericht der so genannten „Brundtland-Kommission“ (die Vorsitzende der Kommission war die Norwegerin Gro Harlem Brundtland) beschäftigte sich im Kern mit der Idee einer nachhaltigen und generationenübergreifenden Entwicklung in den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, in der ökonomische, soziale und ökologische Entwicklungsziele in Einklang miteinander gebracht werden sollten. Die Entwicklung eines Mitgliedsstaates (und der Mitgliedsstaaten in Summe) wurde dann als nachhaltig betrachtet, wenn die Bedürfnisse aller gegenwärtig lebenden Menschen befriedigt werden können, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen zur Bedürfnisbefriedigung zu gefährden. Elkington (1997) hat dabei die gleichrangige Behandlung ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele (auch bei privatwirtschaftlich handelnden Unternehmen) Mitte der 1990er Jahre mit dem Begriff des „triple-bottom-line“-Ansatzes bis heute geprägt.<sup>45</sup>

### Forschungsinteresse steigt seit 2011 stetig an

Im Zusammenhang mit Beschaffung und Supply Chain Management erschienen erste wissenschaftliche Beiträge um die Jahrtausendwende. Insbesondere seit 2011 steigt die Publikationsdichte stetig an.<sup>46</sup> Das Jahr 2020 setzt sich zudem nochmal deutlich von den Vorjahren ab. Der aktuell noch verzeichnete Rückgang zum Jahr 2021 ist dem Abschluss der Analyse zum 31. Oktober 2021 geschuldet, sodass Veröffentlichungen der Monate November und Dezember nicht mehr eingeschlossen wurden.

Abbildung 4: Verteilung der Beiträge nach Veröffentlichungsjahr



### Forschungsstrang 1: Von GPP und SPP zu CPP

In die Untersuchung einbezogen, wurden sowohl Beiträge, die sich konkret der ökologischen Nachhaltigkeit widmen („Environmental“, „Ecological“, „Green“), als auch der triple-bottom-line und damit neben ökologischen auch ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit („Sustainable“). In den letzten Jahren werden beide Begriffsgruppen jedoch immer mehr von einem neuen Bereich abgelöst: der Fokus verlagert sich auf kreislaufwirtschaftliche Themen („Circular“).

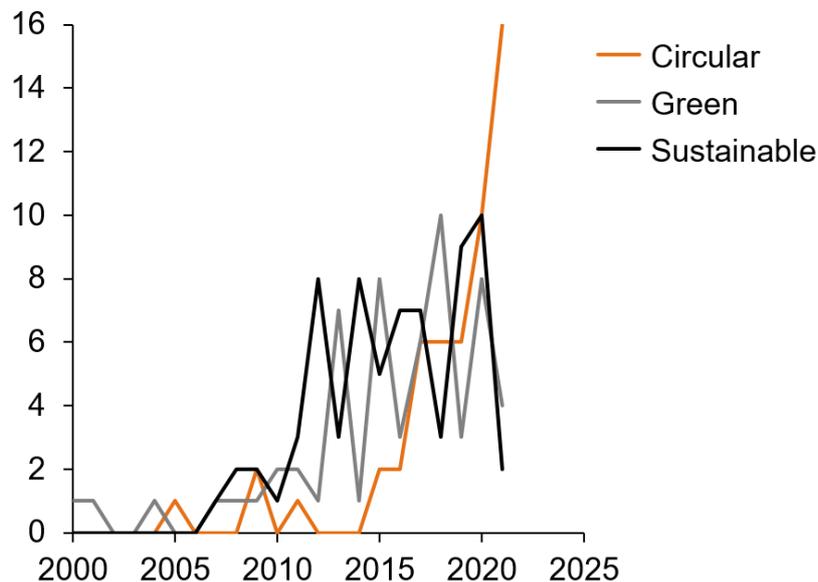
<sup>44</sup> Vgl. WCED (1987)

<sup>45</sup> Vgl. Elkington (1997)

<sup>46</sup> Vgl. Tseng/Islam/Karia/Fauzi (2019)

## Ermittlung des aktuellen Forschungsstandes zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

Abbildung 5: Verteilung der Nachhaltigkeitsdimensionen der Beiträge nach Veröffentlichungsjahr



Richtet man den Blick auf die Beiträge, die sich explizit dem öffentlichen Sektor widmen, fällt auf, dass sich für die Begriffsspezifizierung und Abgrenzung der „grünen öffentlichen Beschaffung“ (GPP), der „nachhaltigen öffentlichen Beschaffung“ (SPP) und der „kreislaforientierten öffentlichen Beschaffung“ (CPP) viele Forscher auf offizielle Definitionen der EU-Kommission beziehen.<sup>47</sup> Diese Beobachtung stellt die starke rechtliche Orientierung der öffentlichen Beschaffung nochmals heraus.

Tabelle 2: Definitionen der nachhaltigen Beschaffung

Kat.	Definitionen
GPP	"a process whereby public authorities seek to procure goods, services and works with a <b>reduced environmental impact throughout their life cycle</b> when compared to goods, services and works with the same primary function that would otherwise be procured" (Europäische Kommission, 2012)
SPP	"a process whereby organizations meet their needs for goods, services, works and utilities in a way that achieves <b>value for money on a whole life basis</b> in terms of <b>generating benefits not only for the organization, but also for the society and the economy, whilst minimizing damage to the environment</b> " (UNEP, 2013)
CPP	"the process by which public authorities purchase works, goods or services that seek to contribute to <b>closed energy and material loops within supply chains, whilst minimising, and in the best case avoiding, negative environmental impacts and waste creation across their whole life-cycle</b> " (Europäische Kommission, 2017).

Grüne öffentliche Beschaffung bezieht sich mit dem „environmental impact“<sup>48</sup> auf den Umweltteil der "triple bottom line", die der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung zugrunde liegt.<sup>49</sup> Die nachhaltige öffentliche Beschaffung umfasst mit „benefits not only for the organization, but also for the society and the economy“<sup>50</sup> nicht nur ökologische, sondern auch wirtschaftliche und

<sup>47</sup>Vgl. z.B. Igarashi et al. (2015), Cheng/Appolloni/D'Amato/Zhu (2018), Neto/Gama Caldas (2018), Chersan/Dumitru/Gorgan und Gorgan (2020), Sönnichsen/Clement (2020) etc.

<sup>48</sup> Europäische Kommission (2012)

<sup>49</sup> Vgl. auch Ho/Dickinson/Chan (2010), Large/Thomsen (2011)

<sup>50</sup> UNEP (2013)

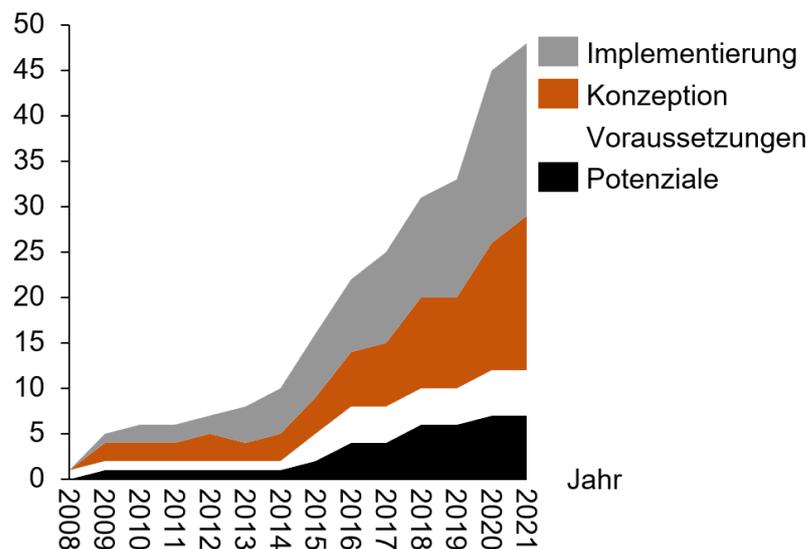
soziale Aspekte.<sup>51</sup> Beide Definitionen beinhalten jedoch auch schon einen Verweis auf den Lebenszyklus („environmental impact throughout their life cycle“<sup>52</sup>, „value for money in a whole life basis“<sup>53</sup>). Dieser Fokus auf den Lebenszyklus gewinnt mit dem Konzept „CPP“ nochmal an Bedeutung, welches darauf abzielt durch das Schließen von Energie- und Materialkreisläufen Umweltschäden und das Entstehen von Abfällen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu minimieren.

### Forschungsstrang 2: Implementierungsinteresse ansteigend bis dominierend

Mit Fokus auf den **öffentlichen** Sektor wurden erste wissenschaftliche Beiträge zur nachhaltigen Beschaffung erst einige Jahre später publiziert. Themen, die die Implementierung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung betreffen, werden seit jeher adressiert. Das Forschungsinteresse an diesen Bereichen scheint aber dennoch ungebrochen. Viel mehr verlagert sich der Schwerpunkt immer noch stärker auf Methoden, Modelle der Entscheidungsfindung oder die Auswirkungen auf die Performance und damit auf Themen, die die Implementierung betreffen.<sup>54</sup> Die Dichte an Untersuchungen zu Treibern und Barrieren und damit den Voraussetzungen einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung ist aktuell rückläufig.<sup>55</sup> Die untenstehende Grafik zeigt die kumulierten Beiträge zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung nach ihren übergeordneten Themengebieten im Zeitverlauf.

Abbildung 6: Kumulierte Beiträge zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung nach übergeordneten Themengebieten im Zeitverlauf

Anzahl der Veröffentlichungen



Die Untersuchungen zur Implementierung lassen sich in zwei Bereiche teilen:

- 1) Untersuchungen, die den derzeitigen Stand der Implementierung analysieren<sup>56</sup>
- 2) Untersuchungen, die die Implementierung konzeptionieren<sup>57</sup>

<sup>51</sup> Vgl. auch Grandia/Kruyen (2020)

<sup>52</sup> Europäische Kommission (2012)

<sup>53</sup> UNEP (2013)

<sup>54</sup> Vgl. Tseng et al. (2019), Cheng et al. (2018)

<sup>55</sup> Vgl. Tseng et al. (2019)

<sup>56</sup> Z.B. Nissinen/Parikka-Alhola/Rita (2009), Palmujoki/Parikka-Alhola/Ekroos (2010), Igarashi et al. (2015), Grandia/Kruyen (2020), Braulio-Gonzalo/Bovea (2020) etc.

<sup>57</sup> Z.B. Bratt/Hallstedt/Robért/Broman/Oldmark (2013), Sønnichsen/Clement (2020) etc.

### **Ergebnis 1: Implementierungsdefizit vorhanden**

Die erste Gruppe der Untersuchungen widmet sich überwiegend der Analyse der Vergabeunterlagen nach konkreten Nachhaltigkeitskriterien. Dabei kommen die in verschiedenen Regionen und zu verschiedenen Untersuchungsobjekten durchgeführten Analysen zum gleichen Schluss: Nachhaltigkeitskriterien werden noch in geringem Maße eingesetzt und haben wenig Auswirkung auf den Zuschlag, was auf ein Implementierungsdefizit hindeutet.

### **Ergebnis 2: Konzeption der Implementierung**

Die Implementierung nachhaltiger Beschaffung wird von organisationsinternen ebenso wie - externen Faktoren begünstigt bzw. behindert.

- I) Als **Hauptauslöser der GPP-Implementierung** der nachhaltigen Beschaffung kann die Regierung angesehen werden, die die entsprechenden Richtlinien verabschiedet. Nicht zu vernachlässigen ist auch der Druck von Seiten der Anspruchsgruppen.<sup>58</sup> Eine ebenso große Rolle spielen einer Studie der UN von 2017 zufolge Ziele und Aktionspläne, eine starke politische Führung sowie verbindliche Regelungen.<sup>59</sup> Auch Einstellung und Engagement der Entscheidungsträger und die damit verbundenen Kapazitäten (Personal & Budget)<sup>60</sup> sowie die Verfügbarkeit von Instrumenten stellen einen tragenden Erfolgsfaktor dar.<sup>61</sup>
- II) Als **Grundvoraussetzung** für eine dauerhaft erfolgreiche Implementierung sehen Sönnichsen & Clement die Verankerung nachhaltiger Beschaffung in die **Organisationskultur**. Diese bringt einher, dass die Überzeugung der Entscheidungsträger von der Notwendigkeit einer GPP-Implementierung als unabdingbar gesehen werden kann.<sup>62</sup>
- III) Als zentrale organisationsinterne Barrieren wurden die Wahrnehmung, dass nachhaltige Produkte und Dienstleistungen teurer sind als nicht-nachhaltige Alternativen<sup>63</sup> identifiziert, ebenso wie die fehlende Expertise zur Implementierung nachhaltiger Beschaffung<sup>64</sup>, fehlende Tools oder die mangelnde Zusammenarbeit mit Supply Chain Partnern.<sup>65</sup> Organisationsexterne Barrieren stellen insbesondere fehlende politische Aktivitäten dar.<sup>66</sup> Im Umkehrschluss können folgende Aspekte als **weiterführende Voraussetzungen** für eine erfolgreiche Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung angesehen werden, wie auch durch Badaso (2014) belegt werden kann:
  - Politischer Einfluss zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung
  - Nachhaltige Beschaffungsleitlinien
  - Ausreichendes Maß an Personal (quantitativ und qualitativ)
  - Erforderliche Unterstützung durch IT
- IV) Mit der Erfüllung der oben genannten Voraussetzungen erfolgt bereits die **Vorbereitung der GPP-Implementierung**: Aus der Organisationskultur heraus muss die Entwicklung zielgerichteter **Strategien** erfolgen, um Nachhaltigkeitshebel wie eine bessere Ressourceneffizienz nutzen zu können.<sup>67</sup> Es bedarf spezifischen Beschaffungsrichtlinien mit ökologischen und sozioökonomischen sowie verpflichtenden und freiwill-

---

<sup>58</sup> Vgl. Walker/Di Sisto/Mc Bain (2008)

<sup>59</sup> UNEP (2017)

<sup>60</sup> Vgl. Sönnichsen/Clement (2020); Giunipero/Hooker/Denslow (2012)

<sup>61</sup> Vgl. Sönnichsen/Clement (2020)

<sup>62</sup> Vgl. Sönnichsen/Clement (2020)

<sup>63</sup> Vgl. UNEP (2017)

<sup>64</sup> Vgl. Giunipero et al. (2012)

<sup>65</sup> Vgl. Sönnichsen/Clement (2020); Walker et al. (2008)

<sup>66</sup> Vgl. Giunipero et al. (2012)

<sup>67</sup> Vgl. Sönnichsen/Clement (2020), UNEP (2017)

ligen Bestandteilen. Für die Umsetzung der Richtlinien bedarf es aufgrund des fehlenden Fachwissens an Unterstützung durch Trainings, Bereitstellung von Tools und Informationsverbreitung.<sup>68</sup>

- die Entwicklung eines umweltfreundlichen Organisationleitbildes<sup>69</sup>,
- die Formulierung einer umweltfreundlichen Beschaffungsstrategie<sup>70</sup>,
- die Bereitstellung personeller Kapazitäten, entsprechenden Know-hows und Sicherstellung intensiver Kommunikation bzw. Engagements der Entscheidungsträger<sup>71</sup> und
- Tools zur umweltfreundlichen Beschaffung.<sup>72</sup>

- V) Die **Durchführung der GPP-Implementierung** schlägt sich im **praktischen** Beschaffungsprozess nieder. Für die Implementierung dieser Richtlinien sollten im ersten Schritt präferierte Produktgruppen ausgewählt werden, zu denen in der Studie der UN von 2017 u.a. Reinigungsmittel und Reinigungsdienstleistungen gezählt wurden. Für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Beschaffung ist insbesondere die Planung der Beschaffung essentiell. Mithilfe einer frühzeitig durchgeführten Markterkundung können Möglichkeiten zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien identifiziert werden.<sup>73</sup> Bei der Vorbereitung der Vergabeunterlagen müssen für die ausgewählten Leistungen geeignete Kriterien formuliert werden. In diesem Schritt muss entschieden werden, auf welcher Verfahrensstufe welche Kriterien-Inhalte zum Tragen kommen sollen und inwiefern diese integriert werden sollen, d.h. ob neue Kriterien gebildet oder aber bestehende verändert werden könnten.<sup>74</sup> Idealerweise werden im ersten Schritt breiter gefasste Umweltkriterien als Ausschlusskriterien festgelegt, die standardisierte Mindestanforderungen an Nachhaltigkeit festlegen. Um darüber hinaus einen echten Nachhaltigkeitswettbewerb durchführen zu können, indem nachhaltige Bieter sich über diese Qualitäten profilieren können, spielt die Wahl der Zuschlagskriterien für die Bieterauswahl eine zentrale Rolle. Diese müssten im nächsten Schritt je Lieferant überprüft werden. Am einfachsten gelänge sowohl die Formulierung als auch die Prüfung der eingesetzten Kriterien mithilfe von Umweltzeichen.<sup>75</sup>
- VI) Um die Auswirkungen der Implementierung nachhaltiger Beschaffung vollumfänglich einschätzen und steuern und damit die **Auswirkungen der GPP-Implementierung** validieren zu können, sollte mithilfe eines geeigneten Monitoring-Konzeptes eine Fortschrittskontrolle der Implementierung erfolgen sowie im nächsten Schritt die Auswirkungen der Implementierungsmaßnahmen auf die finanzielle und ökologische Leistung **gemessen** werden.<sup>76</sup>

---

<sup>68</sup> Vgl. UNEP (2017)

<sup>69</sup> Vgl. Badaso (2014), Sönnichsen/Clement (2020)

<sup>70</sup> Vgl. Badaso (2014), Sönnichsen/Clement (2020)

<sup>71</sup> Vgl. Badaso (2014), May (2013)

<sup>72</sup> Vgl. Badaso (2014)

<sup>73</sup> Vgl. Beschaffungssamt des Bundesministeriums des Innern (2011)

<sup>74</sup> Vgl. Igarashi et al. (2015)

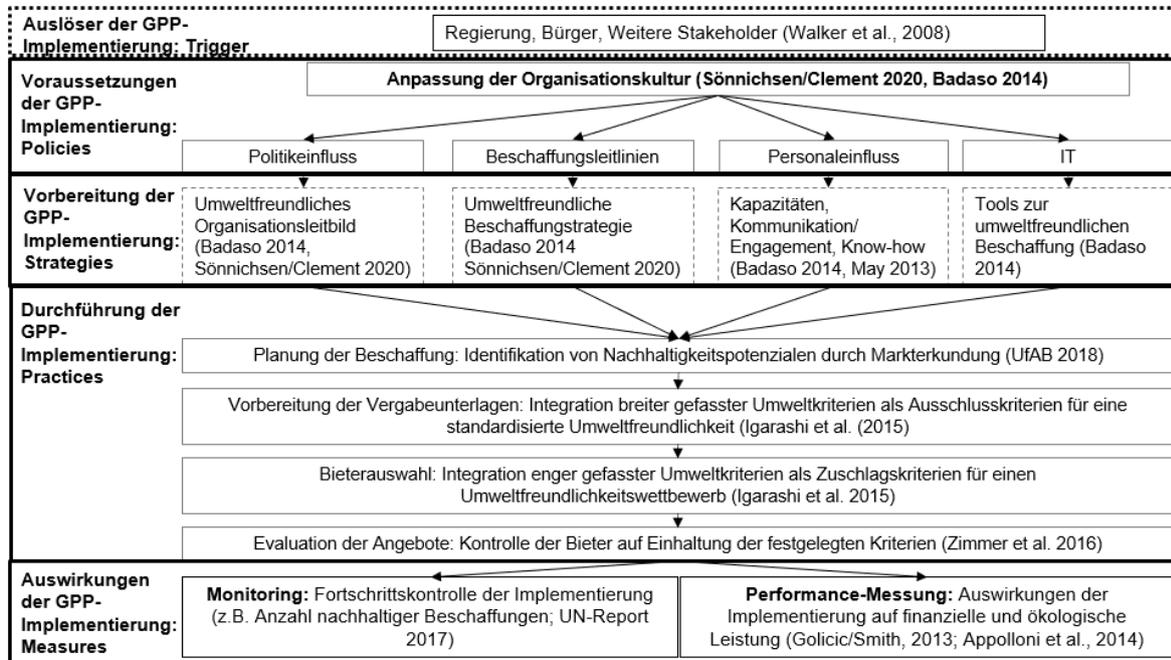
<sup>75</sup> Vgl. UNEP (2017)

<sup>76</sup> Vgl. Golicic/Smith (2013), Appolloni/Sun/Jia/Li (2014)

## Ermittlung des aktuellen Forschungsstandes zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

Diese Sicht der Kernergebnisse der Literaturanalyse dient im weiteren Verlauf der Studie als Leitmotiv aller weiterer Untersuchungen. Folgende Abbildung zeigt die Kernergebnisse der Literaturanalyse nochmals zusammengefasst.

Abbildung 7: Wissenslandkarte der Implementierung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung



### 5.4 Diskussion der Erkenntnisse der Literaturanalyse

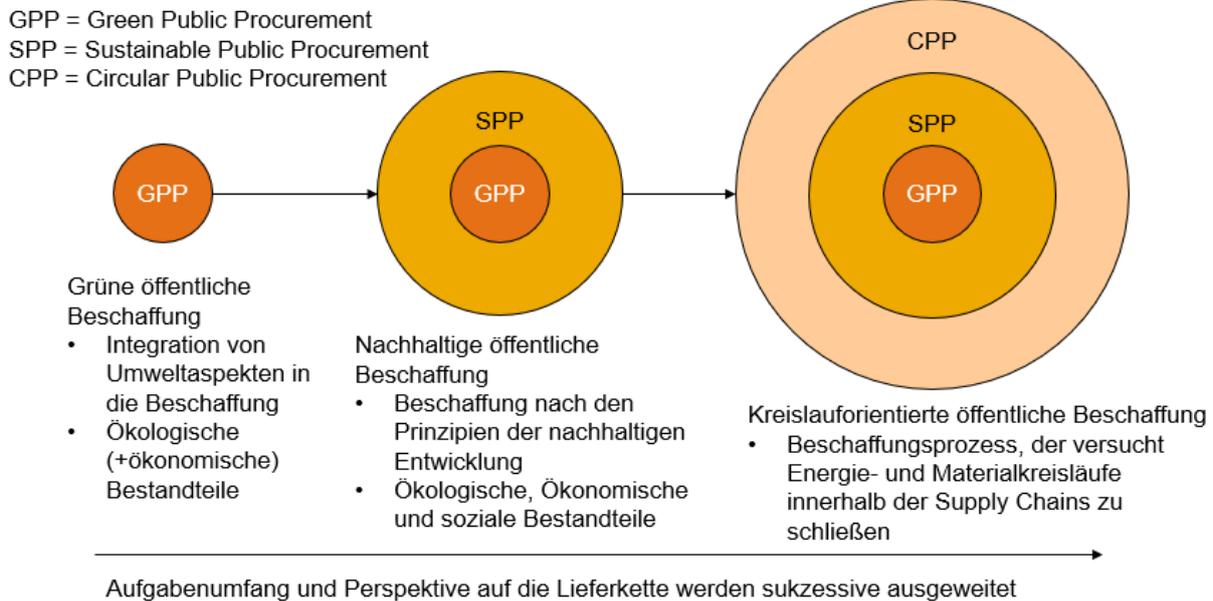
Die wissenschaftliche Literatur zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung verzeichnet aktuell zwei inhaltliche Schwerpunkte:

#### 1) Von GPP und SPP zu CPP

Eine klare Abgrenzung zwischen Sustainable, Green und Circular Public Procurement ist bisher kaum erfolgt. Nach Sönnichsen und Clement könnte Kreislaufwirtschaft die nächste Stufe der Nachhaltigkeit darstellen. Wie Alhola/Ryding/Salmenperä und Busch (2018) jedoch feststellten, wird kreislauforientierte öffentliche Beschaffung in der allgemeinen Diskussion verwendet, um auf die Möglichkeiten hinzuweisen, die das öffentliche Beschaffungswesen für die Ökologisierung der Wertschöpfungskette und die Erfassung der Wertschöpfung bietet. Auch die Definition der UN zum CPP bezieht sich auf ökologische Aspekte der Nachhaltigkeit, sodass eher von einem GPP 2.0 gesprochen werden müsste. Festhalten lässt sich, dass sich Aufgabenumfang und Perspektive auf die Lieferkette in den letzten Jahren sukzessive ausgeweitet haben. Diese Entwicklung ist in Abbildung 8 dargestellt.

## Ermittlung des aktuellen Forschungsstandes zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

Abbildung 8: Entwicklung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung



In der wissenschaftlichen Literatur gibt es jedoch weder eine einheitliche Definition oder Beschreibung des Konzepts, noch gibt es viele Hinweise darauf, wie das öffentliche Beschaffungswesen diese Erwartungen verwirklichen könnte. Hier setzt der zweite Schwerpunkt der wissenschaftlichen Literatur zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung an:

### 1) **Implementierung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung**

Die kontinuierlich steigende Publikationsdichte induziert einen ebenso steigenden Problemlösungsdruck. Die Vermischung der Konzepte GPP, SPP und CPP auch von politischer Seite dürfte eher zu Verwirrung beitragen, denn als Hilfestellung dienen. Auch, dass sich die bisher identifizierten Beiträge zur Implementierung ausschließlich auf GPP und SPP beziehen, zeigt, dass eine tiefere Auseinandersetzung mit CPP bisher im öffentlichen Sektor noch ausbleiben scheint. Aufgrund der Gemeinsamkeiten der Konzepte (Ziel der ökologischen Verbesserungen, Wertschöpfung und sozialem Wohlstand) kann das gesammelte Wissen jedoch unter dem Dach eines Konzeptes skizziert werden.<sup>77</sup> Der Fokus der vorliegenden Untersuchung liegt auf dem Konzept des GPP.

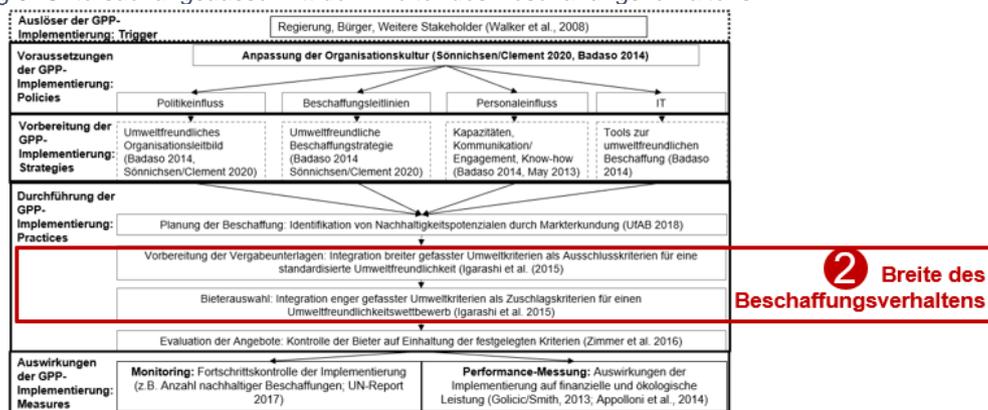
<sup>77</sup> Vgl. Alhola et al. (2018)

## 6. Ermittlung der „Breite“ des nachhaltigen öffentlichen Beschaffungsverhaltens

### 6.1 Zielsetzung der Sekundärdatenanalysen

Mit der systematischen Literaturanalyse konnten Hinweise auf ein Implementierungsdefizit in vielen Regionen und auf diverse Beschaffungsobjekte bezogen, zusammengetragen werden. Inwiefern dieses Implementierungsdefizit auch für die öffentliche Beschaffung von Reinigungsmitteln und Reinigungsleistungen in Deutschland zutrifft, soll in der folgenden Untersuchung analysiert werden. Fokus liegt folglich auf der praktischen Durchführung der GPP-Implementierung. Vor einer Analyse der Nachhaltigkeitskriterien in den Vergabeunterlagen wird im ersten Schritt ein Überblick über den Ausschreibungsmarkt für Reinigungsleistungen gegeben.

Abbildung 9: Untersuchungsausschnitt der "Breite" des Beschaffungsverhaltens



### 6.2 Methodik der Sekundärdatenanalysen

Öffentliche Auftraggeber sind verpflichtet, Aufträge oberhalb eines bestimmten Schwellenwertes europaweit auszuschreiben. Die Schwellenwerte werden alle zwei Jahre neu festgelegt und liegen seit Januar 2020 für Liefer- und Dienstleistungsaufträge bei 214.000 € für die „klassischen“ öffentlichen Auftraggeber, bei 139.000 € für oberste und obere Bundesbehörden und vergleichbare Einrichtungen und bei 428.000 € für verteidigungs- und sicherheitsrelevante Verteidigungs- und Dienstleistungsaufträge sowie im Bereich der Sektorenauftraggeber.<sup>78</sup> Die Bekanntmachungen dieser Vergabeverfahren erfolgen über die TED-Datenbank (TED = tenders electronic daily), der elektronischen Version des Supplements zum Amtsblatt der Europäischen Union. Die Ausschreibungen werden über sogenannte CPV-Codes (CPV = common procurement vocabulary) nach Art der Leistung kategorisiert. Für die Untersuchung wurden 62 CPV-Codes ermittelt, die sich auf Reinigungsmittel und Reinigungsdienstleistungen für Gebäude-, Glas- und Unterhaltsreinigung beziehen, um nach den relevanten Vergabeverfahren filtern zu können. Diese CPV-Codeliste wurde mit Branchenexperten aus der Reinigungsschemie überprüft und validiert und ist in Anhang A zu finden. Die Analyse der „Breite“ des Beschaffungsverhaltens über die TED-Datenbank lässt sich in drei Teilbereiche gliedern:

- 1) Historische Analyse der Vergabeverfahren zu Reinigungsleistungen in 2010-2019
- 2) Analyse der laufenden Vergabeverfahren zu Reinigungsleistungen in 2020-2021
- 3) Analyse der Ausschreibungsunterlagen von 160 Vergabeverfahren zu Reinigungsleistungen aus 2020-2021

<sup>78</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2021)

### 6.3 Ergebnissicht der „Breite“ des Beschaffungsverhaltens

#### 1) Historische Analyse d. Vergabeverfahren zu Reinigungsleistungen in 2010-2019

Insgesamt konnten aus einer Grundgesamtheit von 6.248.383 Bekanntmachungen (=N) über die reinigungsrelevanten CPV-Codes für den Zeitraum 2010-2019, 24.778 vergebene Aufträge in Deutschland identifiziert werden (=n). Durchschnittlich haben die öffentlichen Auftraggeber in Deutschland im Zeitraum von 2010 bis 2019 pro Jahr 2.478 Bekanntmachungen zu vergebenen Aufträgen mit einem Bezug zu Reinigungsdiensten/Reinigungsmitteln über TED veröffentlicht. Während im Jahr 2010 nur 1.332 Vergaben veröffentlicht wurden, beläuft sich die Zahl im Jahr 2019 auf 3.779 und zeigt einen Anstieg der veröffentlichten Auftragsbekanntmachungen oberhalb der Schwellenwerte um den Faktor 3. 70-80% aller Auftragsbekanntmachungen, die einen Bezug zu Reinigungsdienstleistungen und -produkten haben, werden von regionalen und lokalen Behörden sowie von Einrichtungen des öffentlichen Rechts vergeben. Im Laufe der Jahre blieb der Anteil der Auftragsbekanntmachungen, die sich auf Reinigungsdienstleistungen beziehen, mit 95% bis 99% stabil. Reinigungskemikalien machen nur 1 bis 4% aller untersuchten Vergaben aus, da diese meist in Form von Losen gemeinsam mit den Reinigungsdienstleistungen ausgeschrieben werden. Das über die Jahre dominierende Vergabeverfahren ist das 'offene Verfahren'. Der Markt scheint von den Beschaffungsverantwortlichen als sehr wettbewerbsintensiv wahrgenommen zu werden, mit einer hohen Anzahl von potentiellen Bietern. Im Jahr 2019 folgt mit 50% der Vergaben die Hälfte nicht einem Nur-Preis-Ansatz, sondern einem MEAT-Ansatz (MEAT = most economically advantageous tender), trotzdem enthalten insgesamt über die 10 Jahre nur 1.087 von 24.778 Vergaben ökologisch **nachhaltige Zuschlagskriterien**. Dies entspricht **nur 4% aller Vergaben**, die einen Bezug zu Reinigungsdienstleistungen und -produkten haben. Bei der Betrachtung der zeitlichen Entwicklung der Ausschreibungen mit ökologischen Zuschlagskriterien wird auch deutlich, dass dieser über den Zeitverlauf relativ stabil auf niedrigem Niveau bei ca. 4-5% liegt und auch die Varianz gering bleibt.

#### 2) Analyse der laufenden Vergabeverfahren zu Reinigungsleistungen in 2020-2021

Die Analyse der aktuell laufenden Vergabeverfahren erfolgte auf ähnliche Vorgehensweise wie die historische Analyse, jedoch zum Zeitpunkt vor dem Zuschlag. Die Bekanntmachungen über vergebene Aufträge eines Jahres werden erst einige Monate nach Jahresablauf veröffentlicht. Um die Lücke für die Jahre 2020 und 2021 zu schließen und die Voraussetzungen für den dritten Teil der Analyse zu schaffen, wurden diese Daten manuell erfasst. Zusätzlich können so Informationen zur Vertragsdauer erfasst werden. Zwischen März 2020 und Juni 2021 konnten 1.149 Auftragsbekanntmachungen mit einem Bezug zu Reinigungsleistungen, die noch nicht vergeben wurden, identifiziert werden. Die Integration von Nachhaltigkeitskriterien würde sich lohnen, da die Verträge zumeist eine lange Vertragsdauer haben. 60% der Verfahren beinhalten Aufträge für mehr als 36 Monate. Es ergeben sich jedoch nur in größeren Zeitabständen Chancen einer Veränderung der Vertragsbeziehungen.

#### 3) Analyse der Ausschreibungsunterlagen von 160 Vergabeverfahren zu Reinigungsleistungen aus 2020-2021

Aus diesen Auftragsbekanntmachungen der in 2020-2021 laufenden Verfahren wurden 160 Vergabeverfahren ausgewählt, bei denen zu den Meta-Daten auch die veröffentlichten Ausschreibungsunterlagen untersucht wurden. Die Auswahl der Verfahren erfolgte teils zufällig und teils aufgrund eines Anfangsverdachts, dass dort Nachhaltigkeitskriterien integriert sein

könnten, weil die entsprechenden öffentlichen Auftraggeber bereits im Rahmen der historischen Analyse in Zusammenhang mit nachhaltigen Zuschlagkriterien identifiziert wurden. Zu den untersuchten Ausschreibungsunterlagen gehören nach §29 VgV alle der Bekanntmachung beigefügten Dokumente, wie die Aufforderung zur Angebotsabgabe, die Leistungsbeschreibung oder das Leistungsverzeichnis, Bewertungsmatrizen sowie die Ausführungsbedingungen oder die Vertragsbedingungen.<sup>79</sup> Diese Dokumente sind in der TED-Datenbank nur für laufende, offene Bekanntmachungen verfügbar, für die noch ein Angebot abgegeben werden kann. Die Dokumente wurden einzeln gelesen und nach den Schlüsselwörtern "umwelt\*", "öko\*" und "nachh\*" durchsucht.

### **Dschungel der Ausschreibungsunterlagen**

Für die Durchführung der Analyse tat sich ein weitreichender Dokumentendschungel der Ausschreibungsunterlagen auf. Die einzelnen Ausschreibungen enthielten zwischen zwei und 212 Dokumente und zwischen neun und 1.040 Seiten insgesamt. So wurden insgesamt 4.222 Dokumente mit 25.731 Seiten gesichtet. Bei der Analyse der Unterlagen wurden 69 verschiedene Dokumententypen wie Leistungsbeschreibungen, Eigenerklärungen zur Bieterreignung, zu Bietergemeinschaften oder Unterauftragnehmern oder auch Bewertungsmatrizen kategorisiert.

*Tabelle 3: Analyse der Vergabeunterlagen*

<b>Messkategorie</b>	<b>Daten</b>
Bisher analysierte Verfahren:	160
Ablaufdaten:	15. April 2020 – 09. März 2021
Enthaltene Dokumentenanzahl:	2 – 212
Enthaltene Gesamt-Seitenzahl je Ausschreibung:	9 – 1.040
Identifizierte Dokumententypen:	69
Identifizierte Kriterien:	69
Insgesamt enthaltene Textstellen zur Nachhaltigkeit:	1.330
Gesamtzahl der analysierten Dokumente:	4.222
Gesamtzahl der analysierten Seiten:	25.731

### **Auf den ersten Blick ist ökologische Nachhaltigkeit implementiert**

Insgesamt konnten in 153 von 160 Verfahren (und damit in 91% der Verfahren) 1.330 Textstellen mit einem Bezug zu Nachhaltigkeit identifiziert werden. Auf den ersten Blick sieht es also durchaus nach einer erfolgreichen Implementierung der Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung aus.

### **Auf den zweiten Blick ergibt sich jedoch ein differenziertes Bild**

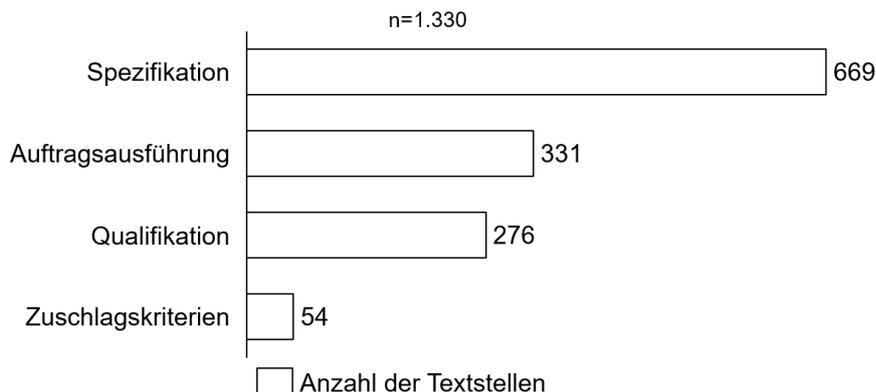
Mit 669 beziehen sich die meisten der 1.330 Textstellen zur Nachhaltigkeit auf die Spezifikation des Bedarfes, welche in Unterlagen wie Leistungsverzeichnissen, Eigenerklärungen und Produktdatenblättern zu finden sind. Die 331 Kriterien aus den Vertragsunterlagen beziehen sich folgerichtig auf die letzte Verfahrensstufe der Ausführungsbedingungen. Die Qualifikation des Bieterunternehmens bzgl. Nachhaltigkeit wird in 276 Textstellen überwiegend in Eigenerklärungen und Leistungsbeschreibungen spezifiziert. All diese Textstellen dienen als Ausschlusskriterien, welche jedes Bieterunternehmen erfüllen muss. Auf den Zuschlag beziehen sich nur 54 der 1.330 Nachhaltigkeitstextstellen. Mit ca. 16% der Verfahren erhöht sich dieser Anteil im Vergleich zur historischen Analyse dennoch schon um den Faktor 4!

---

<sup>79</sup> Vgl. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2016)

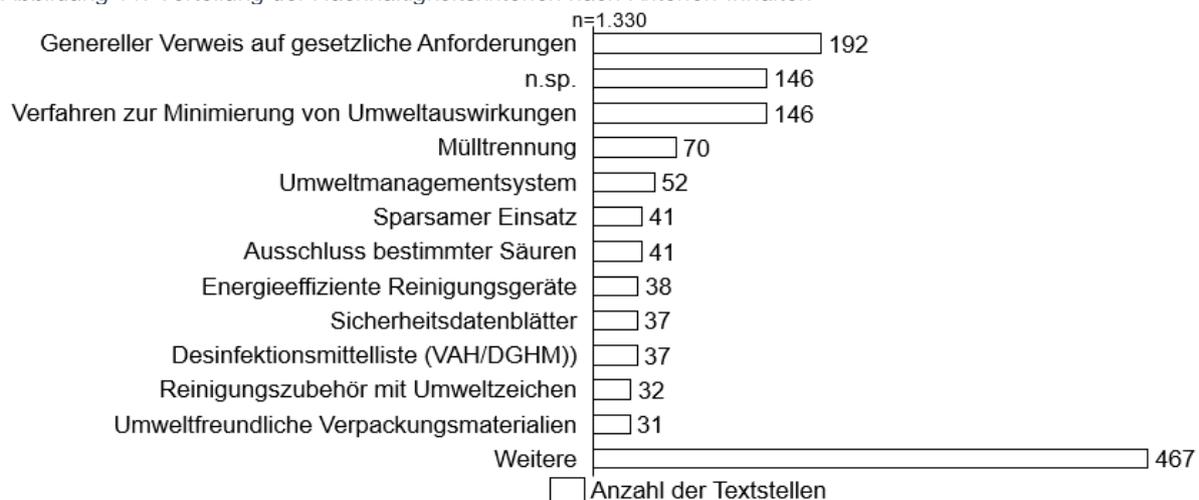
## Ermittlung der „Breite“ des nachhaltigen öffentlichen Beschaffungsverhaltens

Abbildung 10: Verteilung der Nachhaltigkeitskriterien auf die Verfahrensstufen



Inhaltlich betrachtet sind die Kriterien, wie oben angeführt, insbesondere in den Verfahrensstufen der Spezifikation, Qualifikation und Auftragsausführung allgemein gehalten. So beziehen sich 192 der 1.330 Kriterien generell auf gesetzliche Anforderungen in Bezug auf Umweltschutz, 146 beinhalten lediglich einen unspezifizierten Hinweis auf nachhaltige Reinigung und 146 erfordern die Minimierung von Umweltauswirkungen. Konkreter wird es bei einigen Ausschreibungen, die bspw. ein Abfallsystem oder ein Umweltmanagementkonzept fordern oder bestimmte umweltgefährdende Reinigungsmittel-Inhaltsstoffe ausschließen.

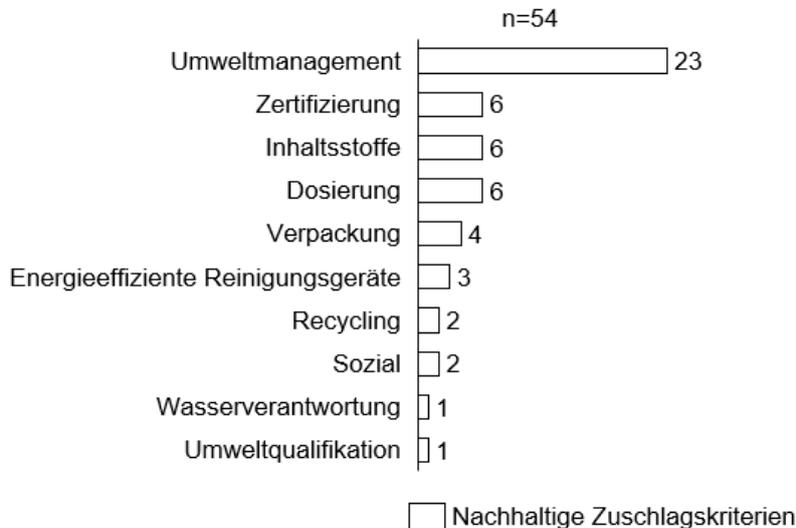
Abbildung 11: Verteilung der Nachhaltigkeitskriterien nach Kriterien-Inhalten



### Nachhaltigkeit spielt aktuell eine geringe Rolle für den Zuschlag

Die 54 identifizierten Zuschlagskriterien mit Bezug zur Nachhaltigkeit verteilen sich auf nur 27 der 160 verschiedenen Vergabeverfahren. Im Umkehrschluss heißt das, dass in den übrigen 133 untersuchten Vergabeverfahren ausschließlich nach anderen Kriterien wie Preis und Qualitätskriterien vergeben wurde. Zweifelsohne können sich auch Leistungs- und Qualitätskriterien indirekt positiv auf die ökologische Nachhaltigkeit auswirken, in die Analyse wurden jedoch nur konkret benannte Umweltkriterien einbezogen. Inhaltlich lassen sich die identifizierten Zuschlagskriterien auf 10 Kategorien verteilen. Mit Abstand am häufigsten werden ausgearbeitete Umweltmanagementsysteme mit mehreren Komponenten gefordert. Dazu können z.B. Kombinationen aus mehreren der aufgeführten Einzelmaßnahmen gehören, wie umweltfreundliche Inhaltsstoffe, Dosierhilfen, Zertifizierungen und Schulungen für umweltfreundliche Produktanwendung.

Abbildung 12: Verteilung der nachhaltigen Zuschlagskriterien nach Kriterien-Inhalten



Für die Gewichtung der Zuschlagskriterien werden zwischen 0,59% und 20% herangezogen. Der Mittelwert der Gewichtung der Nachhaltigkeitskriterien liegt bei den 27 Verfahren, in denen diese verwendet wurden, bei nur 10,25%. Der Mittelwert des Anteils an Nachhaltigkeit in den Zuschlagskriterien für alle 160 Verfahren liegt bei nur 1,73%.

### 6.4 Diskussion der Erkenntnisse aus den Sekundärdatenanalyse

#### Implementierung bisher nur oberflächlich erreicht

Der Anteil nachhaltiger Zuschlagskriterien blieb trotz geänderter Regelungen und trotz gestiegenem politischem Druck und Programmen über den Zeitverlauf niedrig. Dass der Anteil an Verfahren mit nachhaltigen Zuschlagskriterien in der Analyse der Ausschreibungsunterlagen deutlich höher ausfiel, könnte jedoch ein Indikator für eine aktuell anrollende Entwicklung hin zur Implementierung sein. Mit Zuschlagskriterien in 16% der Verfahren und einer durchschnittlichen Gewichtung von unter 2% kann dennoch lange nicht von einem echten Nachhaltigkeitswettbewerb gesprochen werden. Die Spezifikation als beliebteste Phase zur Integration von Umweltkriterien muss jeder Bieter erfüllen. Die hier eingesetzten Kriterien beziehen sich weitgehend auf gesetzliche Anforderungen. Nachhaltige Zuschlagskriterien stellen die höchste Stufe der Nachhaltigkeitskriterien dar, um eine Leistungsprofilierung besonders nachhaltiger Bieter zu ermöglichen. Bei der Beschaffung von Reinigungsleistungen wurde bisher nur eine oberflächliche Implementierung von Umweltaspekten erreicht.

#### Aktuell kein „echter“ Nachhaltigkeitswettbewerb vorhanden

Hier würden insbesondere produkt- bzw. leistungsbezogene konkrete Kriterien weiterhelfen, bestenfalls mit Informationen der zu erbringenden Nachweise, um die Angaben der Bieterunternehmen auf ihre Richtigkeit überprüfen zu können. Grundsätzlich müssen nicht alle Nachhaltigkeitskriterien auf der Verfahrensstufe des Zuschlags verankert sein. Im Gegenteil macht es sicherlich sogar Sinn bestimmte Aspekte als Ausschlusskriterien in die Spezifikations- oder Qualifikationsstufe einzubetten. Um jedoch die Bieterzahl und damit den Wettbewerb nicht zu stark einzuschränken, kann das Nachhaltigkeitsniveau der Leistung auf diese Weise nicht zu hoch angesetzt werden. Idealerweise werden die Kriterien folglich auf mehrere Verfahrensstufen verteilt. Mittels spezifischer Ausschlusskriterien können besonders umweltkritische Angebote bereits vorab herausgefiltert werden. In der Zuschlagsphase können dann Punkte sowohl

auf den Preis vergeben werden, um auch an dieser Stelle den Wettbewerb nicht außen vor zu lassen, als auch an das Nachhaltigkeitskonzept des Angebots.

### **„Dokumentendschungel“ als Indikator für fehlende Implementierungsvorbereitung**

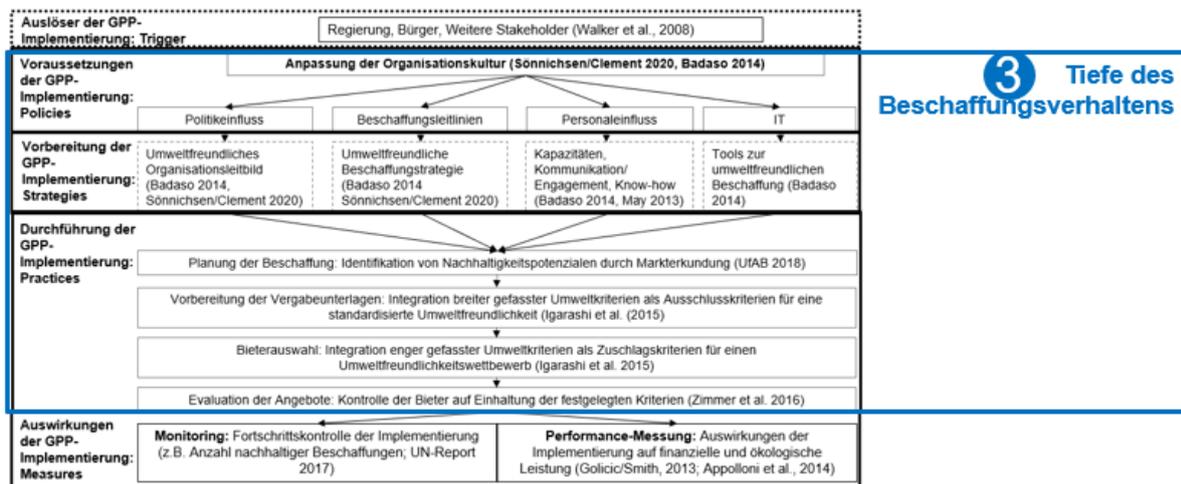
Um das Implementierungsdefizit überwinden zu können, gilt es die Ursachen für die geringe Häufigkeit spezifischer Nachhaltigkeitskriterien zu identifizieren. Der bei der Analyse der Ausschreibungsunterlagen vorgefundene „Dschungel“ der Unterlagen könnte als Indikator für fehlende personelle Ressourcen interpretiert werden. Während einige öffentliche Auftraggeber alle relevanten Unterlagen in einer PDF-Datei mit dem Namen „Vergabeunterlagen“ veröffentlichen, stellen andere jedes Dokument einzeln zur Verfügung mit Benennungen wie „1“, „2“, „3“, „4“, in denen man sich nur schwer zurechtfindet. Zudem sind immer wieder Dateiformate wie „aidf“-Dateien in den Unterlagen, die ohne spezielle Software nicht geöffnet werden können. Dem aktuellen Forschungsstand zufolge könnte es daher an den entsprechenden Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung fehlen.

## 7. Ermittlung der „Tiefe“ des nachhaltigen öffentlichen Beschaffungsverhaltens

### 7.1 Erläuterung der Zielsetzung der Fallstudienanalyse

Wie sich in der Analyse der Ausschreibungsunterlagen gezeigt hat, gibt es bereits öffentliche Auftraggeber, die Reinigungsmittel und Reinigungsleistungen nach konkreten Nachhaltigkeitskriterien in allen Verfahrensstufen vergeben. Um die Voraussetzungen und Strategien der öffentlichen Auftraggeber, die umweltfreundliche öffentliche Beschaffung bereits implementiert haben, zu identifizieren, wurden gezielt einzelne, ausgewählte öffentliche Auftraggeber befragt. Ziel der Fallstudienanalyse ist es, das Entscheidungsverhalten ausgewählter öffentlicher Auftraggeber für oder gegen nachhaltige Reinigungsdienstleistungen/ Reinigungsmittel im Detail und im konkreten Anwendungsfall zu untersuchen und damit die „Tiefe“ des Beschaffungsverhaltens zu analysieren.

Abbildung 13: Untersuchungsausschnitt der "Tiefe" des Beschaffungsverhaltens



### 7.2 Methodik der Fallstudienanalyse

Die Fallstudienanalyse folgt den Vorgehensweisen von Rihoux/Lobe (2009), Yin (2009) und Berg (2007). Der Interview-Leitfaden basierte auf den Inhalten der Wissenslandkarte zur Implementierung einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Mithilfe der oben erläuterten historischen Analyse der Vergabeverfahren der letzten 10 Jahre wurden öffentlichen Auftraggeber identifiziert, die besonders häufig Reinigungsleistungen ausgeschrieben haben. Auf Basis der Annahme, dass diese besonders viel Routine in der Implementierung ökologischer Nachhaltigkeitskriterien haben könnten, erhoffte man sich so besonders hilfreiche Erkenntnisse. Zudem wurde dabei auf eine gleichmäßige Verteilung über Bundes-, Landes- und Kommunalebene geachtet. So konnten insgesamt zwölf öffentliche Auftraggeber gewonnen werden, wovon drei auf Bundesebene agieren, drei auf Landesebene, fünf auf Kommunalebene und einer als Auftraggeber nach öffentlichem Recht kategorisiert werden kann. Der Zeitraum der Erhebung erstreckte sich vom 17. Juni 2020 bis zum 07. Oktober 2021. Bei allen öffentlichen Auftraggebern konnten Einkäufer bzw. zweimal eine spezifische Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung befragt werden, bei zwei öffentlichen Auftraggebern zudem auch die Fachabteilung für Gebäudereinigung. Die Erhebung erfolgte in zehn Fällen über ein standardisiertes, ausführliches und offenes Interview von je 45 bis 90 Minuten, welches mittels

Audio-Aufnahme dokumentiert und anschließend wörtlich niedergeschrieben wurde. In einem Fall wurden die Fragen direkt vom Interviewpartner schriftlich beantwortet. In einem weiteren Fall wurden beide Erhebungsmethoden angewandt. Das gesammelte Material wurde mithilfe der Software MAXQDA codiert und ausgewertet. Die beteiligten öffentlichen Auftraggeber erhielten einen individuellen Ergebnisbericht, um die gezogenen Schlussfolgerungen nochmal abzusichern. Gewünschte Änderungen konnten im nächsten Schritt noch vollzogen werden. Nach Freigabe aller Ergebnisberichte durch die Interviewpartner erfolgte die fallübergreifende Inhaltsanalyse.

### 7.3 Ergebnissicht der „Tiefe“ des Beschaffungsverhaltens

#### Politischer Einfluss, Beschaffungsleitlinien, Personeller Einfluss und IT als Implementierungsvoraussetzungen

Zu Beginn der Interviews wurden die Interviewpartner nach ihren jeweiligen organisationalen Gegebenheiten befragt und den sich daraus ergebenden Möglichkeiten, d.h. den Voraussetzungen der Implementierung einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Die Ergebnisse hierzu können den Voraussetzungen aus der Wissenslandkarte zugeordnet werden:

- Politischer Einfluss: Hierunter wurde im weiteren Sinne der organisationsinterne politische Einfluss verstanden, da organisationsextern ja ein politischer Einfluss auf alle öffentlichen Auftraggeber ausgeübt wird. Unter organisationsinternem Einfluss können beispielsweise Leitbilder oder offizielle Weisungen verstanden werden.
- Beschaffungsleitlinien: Liegen nicht nur organisationsübergreifende Leitlinien, sondern konkrete Beschaffungsrichtlinien oder Leitfäden vor, gilt auch diese Voraussetzung als erfüllt.
- Personeller Einfluss: Hierunter fallen drei Aspekte - das Vorhandensein ausreichender zeitlicher Kapazitäten, die Bereitstellung oder Möglichkeit zur Aneignung von Know-how und die Förderung einer intensiven Kommunikation zwischen Bedarfsträger und beschaffender Stelle.
- IT: Hierzu wurde das Vorhandensein einer IT-Infrastruktur gezählt, die die Implementierung einer nachhaltigen Beschaffung ganz konkret unterstützt und messbar macht.

Die befragten öffentlichen Auftraggeber wurden dabei einzeln bewertet. „K1“, „K2“, „K3“, „K4“ und „K5“ repräsentieren die fünf befragten Kommunen, „L1“, „L2“ und „L3“ die inkludierten Landesbehörden, „B1“, „B2“ und „B3“ die Bundesbehörden und „A“ den Auftraggeber nach öffentlichem Recht. Die Ergebnisse zu den Voraussetzungen sind in Tabelle 4 abgebildet:

Tabelle 4: Ergebnisse der Fallstudienanalyse zu den Voraussetzungen der GPP-Implementierung

Voraus. ÖAG	Politi- scher Einfluss	Beschaf- fungs- leitlinien	Personeller Einfluss			IT	Σ
			Kapazi- tät	Kommu- nikation	Know- how		
K1	x						1/6
K2							0/6
K3	x	x	x	x	x		5/6
K4	x	x	x	x	x	x	6/6
K5	x		x	x			3/6
L1							0/6
L2	x	x			x		3/6
L3		x		x			2/6
B1			x	x	x		3/6

## Ermittlung der „Tiefe“ des nachhaltigen öffentlichen Beschaffungsverhaltens

Voraus. ÖAG	Politi- scher Einfluss	Beschaf- fungs- leitlinien	Personeller Einfluss			IT	Σ
			Kapazi- tät	Kommu- nikation	Know- how		
B2	x	x	x	x	x		5/6
B3	x	x	x	x	x		5/6
A	x		x	x	x		4/6
Σ	8/12	6/12	7/12	8/12	6/12	1/12	

Zudem wurden die Teilnehmer nach den bereits implementierten Maßnahmen ihrer Organisation zur ökologisch nachhaltigen Beschaffung befragt, um Rückschlüsse auf die Bedeutung der Voraussetzungen ziehen zu können:

Tabelle 5: Ergebnisse der Fallstudienanalyse zur Durchführung der GPP-Implementierung

Maßnah- me ÖAG	Markt- erkundung	Ausschlusskriterien				Zu- schlags- kriterien	Kriterien- Kontrolle	Σ
		Inhalts- stoffe	Verpa- ckung	Dosier- hilfe	Produktions- prozess			
K1		x					x	2/7
K2		x	x				x	3/7
K3	x	x	x	x		x	x	6/7
K4	x	x	x		x	x	x	6/7
K5	x	x		x			x	4/7
L1		x		x			x	3/7
L2	x	x	x				x	4/7
L3		x		x				2/7
B1		x				x	x	3/7
B2	x	x		x			x	4/7
B3	x	x	x	x	x		x	6/7
A	x	x	x				x	4/7
Σ	7/12	12/12	6/12	6/12	1/12	3/12	11/12	

### Politik als größter Implementierungsauslöser: Potenzial noch nicht ausgeschöpft

Innerhalb der Organisation stößt die Implementierung von Nachhaltigkeitsaspekten auf breite Akzeptanz bei allen Beteiligten. Alle der befragten öffentlichen Einkäufer sind sich ihrer Vorbildfunktion bewusst. Bei 8 der 12 befragten öffentlichen Auftraggebern hat Nachhaltigkeit auch in Form eines übergeordneten Leitbildes bereits einen Weg in die **Organisationskultur bzw. Policy** gefunden. Insofern politische sowie organisationsinterne Weisungen bzgl. ökologisch nachhaltiger Beschaffung als verpflichtend angesehen werden, werden diese akzeptiert und umgesetzt. Die öffentlichen Auftraggeber mit organisationsinternem politischem Einfluss (Tabelle 4), haben alle drei oder mehr Maßnahmen implementiert (Tabelle 5). Die Durchschlagskraft scheint bei den öffentlichen Auftraggebern mit konkreten internen Vorgaben größer zu sein. Sowohl für die Einkäufer als auch für die Befragten der Fachabteilungen stellen jedoch gesetzliche Regelungen den größten Auslöser für Nachhaltigkeitsaktivitäten dar. Insbesondere die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Bundeshaushaltsordnung bereiten zweien der Befragten Sorgen bei der GPP-Implementierung.

*„Genau, also das ist ja immer so ein bisschen das Problem, dass wir ja alle im öffentlichen Bereich dieser Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden sind und immer schauen müssen: Reichen uns die Mittel, die wir zur Verfügung haben und wie gehen wir damit um?“ (L3)*

*„Diese ganze Nachhaltigkeitsdiskussion ist von der Bundesregierung in der öffentlichen Hand im Moment noch in gewisser Weise halbherzig und nicht an richtiger Stelle akzentuiert. Warum? Weil wir in der Bundeshaushaltsordnung verankert haben den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit. Wo ist der Grundsatz der Nachhaltigkeit? Wenn Sie es hart auf hart nehmen, sind Sie eigentlich als öffentlich Agierender, der nach Bundeshaushaltsordnung verpflichtet ist wirtschaftlich und sparsam zu agieren, nur dann in der Lage nachhaltig zu agieren, wenn Sie es unter die Klammer "wirtschaftlich" bringen. Das bedeutet, Sie müssen es rechnen und zwar mit Ihrer eigenen Kostenstruktur, nicht mit einer volkswirtschaftlichen Kostenstruktur und da beginnt das Problem seine Wurzeln zu haben.“ (A)*

### **Strategische Verankerung von Beschaffungsleitlinien: Bisher ein heterogenes Bild**

Auch in Form konkreter **Beschaffungsleitlinien** ist Nachhaltigkeit bisher nur bei der Hälfte der Befragten verankert. 5 der 6 befragten Auftraggeber mit Beschaffungsleitlinien haben auch eine übergeordnete Policy. Diese scheint wiederum die Entwicklung nachhaltiger Beschaffungsleitlinien zu begünstigen.

*„Momentan hält uns vom ökologischen Beschaffen ab, dass für die Ausschreibungen von Reinigungsdienstleistungen keine konkreten Anforderungen bezüglich Nachhaltigkeit von unserer übergeordneten Behörde vorliegen.“ (L1)*

5 der 6 befragten öffentlichen Auftraggeber mit Beschaffungsrichtlinien gaben auch an, Markterkundungen durchzuführen. Wiederum alle derer, die Markterkundungen durchführen, unterliegen auch organisationsinternem politischem Einfluss. Die Implementierung von Leitbildern und Leitlinien scheint folglich die Durchführung einer Markterkundung zu begünstigen. So werden die Weichen einer nachhaltigen Beschaffung durch Implementierung strategischer Ansätze bereits in den frühen Phasen des Beschaffungsprozesses gestellt. Wird die Vergabestelle zu spät in den Prozess eingebunden, besteht nur noch begrenzter Handlungsspielraum.

*„Ja leider viel zu spät oft, also erst dann, wenn das Vergabeverfahren aufgesetzt werden soll, also zu spät eigentlich für solche strategischen Überlegungen.“ (K2)*

### **Personeller Einfluss: Mangel an Zeit, Kommunikation und Know-how als größte Implementierungshürden**

Das ledigliche Vorliegen von Leitbildern und Leitfäden verhilft jedoch nicht zwingend auch zu einer erfolgreichen Implementierung.

*„Generell verursacht die Berücksichtigung ökologischer Aspekte häufig einen erhöhten Aufwand sowie erhöhte Risiken im Vergabeverfahren (bisher wenige Urteile).“ (B2)*

Ohne die personellen Voraussetzungen fehlen Ressourcen zur Umsetzung dieser Maßnahmen. Keiner der 5 öffentlichen Auftraggeber mit knappen Kapazitäten kommt über die Implementierung dreier Maßnahmen heraus.

*„Wir sind immer dran und sagen „Hallo“ und rütteln: „Bitte mal schauen, geht da nicht noch was?“ (...) es gibt einen Riesenbedarfsträger im Land (...), den hätte ich heute auch gerne dabeigehabt, den habe ich auch gerüttelt. Ja, aber die sagen, ich verstehe es auch gut, totale Überlastung. Also sich jetzt nochmal mit den Fragen zu befassen, ne sorry. Gleichwohl ist dort natürlich das Bewusstsein mehr machen zu wollen. Es hat halt was mit Personalkapazitäten zu tun, die halt leider für andere Dinge immer, naja quasi herangezogen werden, sodass nichts mehr übrigbleibt. Also irgendwo so nach*

*dem Motto, ja so Ökologie in dem Bereich, das ist uns auch wichtig, aber jetzt kommen wir nicht dazu. Ja, der Wille ist da, aber die Ressourcen halt nicht.“ (L2)*

Das Vorliegen von Kapazitäten scheint in engem Zusammenhang mit der gepflegten Kommunikation zu stehen, verteilen sich diese doch fast gleich auf die öffentlichen Auftraggeber. Beide Ressourcen haben wiederum einen Einfluss auf die Verfahrensvorbereitung, denn diese liegen bei 6 der 7 befragten öffentlichen Auftraggeber, die Markterkundung betreiben, vor. Ohne Kommunikation verhelpen auch Leitbilder und Richtlinien nicht zur Implementierung.

*„So schön, dass auf einer Seite ein Beschluss gefasst ist, es ist nicht so schön, wenn Mitarbeiter danach irgendwann neu dazukommen und davon nichts wissen.“ (K5)*

Obwohl die Fachabteilung auch den Nutzen aus nachhaltigen Reinigungsmitteln zieht, waren die Beteiligten deutlich weniger bereit für einen Austausch. Sowohl auf den Einkauf als auch auf den Bedarfsträger haben die beteiligten Fachabteilungen großen Einfluss bzgl. ihrer Nachhaltigkeitsstrategien. Diese haben bei der Verfahrensplanung und auch bei der Wahl der Zuschlagskriterien großes Stimmrecht.

*„Die Fortbildungen des Kollegiums insbesondere bei den Bedarfsträgern gehören da mit dazu. Bisher war das überwiegend strikt getrennt, der Bedarfsträger weiß, was er beschaffen will, die Vergabestelle weiß, wie man es beschafft.“ (K5)*

Eine wesentliche Rolle spielt jedoch nicht nur die Kommunikation der organisationsinternen Stakeholder. Auch mit potentiellen Bietern und Lieferanten darf und sollte im vergaberechtlich zulässigen Maß kommuniziert werden. Die Beschaffung bzw. Vergabe wird in der Regel nicht in die Evaluation bzw. Leistungsmessung der Lieferanten einbezogen. Gemäß dem Motto:

*„Nach der Ausschreibung ist vor der Ausschreibung“ (L2)*

könnte diese jedoch Basis für Folgevergaben bilden. Kommune 4, die über alle der untersuchten Ressourcen verfügt und GPP bereits auf allen Verfahrensstufen implementieren konnte, tritt im Vorfeld auch proaktiv mit nachhaltigen Bietern in Kontakt, um Nachhaltigkeitspotentiale aufzudecken und Innovationen zu fördern.

*„Raus kam im Endeffekt, dass, was Unternehmen brauchen, um für die Zukunft kreislauffähige Produkte zu entwickeln und herzustellen, da brauchen sie einfach eine gesicherte Nachfrage. Also sie können nur in die Richtung sich weiterentwickeln, wenn vom Markt auch klar ist, dass diese innovativen Produkte dann irgendwann auch abgefragt werden. Das war so ein bisschen einer der Impulse, die im Endeffekt dann (...) dazu geführt haben, dass diese nachhaltige Beschaffung umgesetzt wird.“ (K4)*

Auch die Verfügbarkeit von Know-how geht der Auswertung zufolge mit den möglichen Kapazitäten einher. Die Kommune 5 beispielsweise steht zwar unter politischem Einfluss und verfügt über Kapazitäten, es fehlt jedoch an Know-how konkrete Beschaffungsrichtlinien zu implementieren. Dennoch wird aktuell an der Beschaffung von Know-how gearbeitet, um die Implementierung vorantreiben zu können.

*„Wir haben ein 3-Säulen-Modell vorgestellt der Verwaltungsspitze, wie wir jetzt hier tatsächlich rangehen wollen, um uns zu verbessern.“ (K5)*

Liegen diese Kapazitäten zum Anstoß einer Weiterentwicklung ebenso wenig wie Know-how vor, scheinen den öffentlichen Einkäufern die Hände gebunden.

*„Des Weiteren fehlen der Bedarfsseite und der ausschreibenden Stelle die Fachkenntnisse, die Aspekte Ökologie und Nachhaltigkeit in den Ausschreibungen umzusetzen.“ (L1)*

Im Rahmen der Ausschluss- und Zuschlagskriterien werden ökologische Aspekte wiederum sehr heterogen inkludiert. Es wurde von Kriterien zu Reinigungsmittelinhaltsstoffen, Verpackungen, Dosierung und zum Produktionsprozess berichtet. Bei Kommune 4 gelten Kriterien mit Bezug zur Kreislaufwirtschaft als „Best in Class“ (z.B. Zertifizierung nach Cradle-to-Cradle) und werden immer mit 20% des Zuschlags gewichtet.

*„Was auch immer nachhaltig bedeutet, weil Nachhaltigkeit irgendwie ein bisschen inflationär verwendet wird. Für die einen ist es eher so ein bisschen der Suffizienzgedanke, also irgendwie Sparen, möglichst wenig, also Reduzieren, möglichst wenig beschaffen usw. und das ist sicher auch sehr sinnvoll. Trotzdem kommt man häufig an einer Beschaffung nicht vorbei und deswegen hat eben (...) da wirklich Cradle-to-Cradle definiert als Nachhaltigkeit.“ (K4)*

### **IT spielt bei der Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung noch keine große Rolle**

Die nachhaltige Performance wird bei den befragten öffentlichen Auftraggebern bisher noch wenig gemessen und wenn, dann nicht mit Bezug auf die nachhaltige Beschaffung der Organisation. Dies scheint wiederum am fehlenden Know-how als auch an fehlenden Messsystemen zu fehlen. Kommune 4 ist aktuell dran, diese Lücke mithilfe eines neuen eProcurement-Systems zu schließen.

*„Also bisher muss man sagen, ist tatsächlich eigentlich nichts messbar, weil, also dieses eProcurement-System gibt es seit Februar, d.h. das ist jetzt 3 Monate am Start und da sind auch noch nicht allzu viele Produktgruppen drin. Also die werden gerade Stück für Stück reingebracht. Also bis jetzt ist drin Büromaterial, Papier, Büromöbel, Schulmöbel, Reinigungsmittel. Also diese Sachen sind bis jetzt drin, aber auch da dann wurden die erstmal aufgenommen und es wurden keine Nachhaltigkeitskriterien verankert, also dieser Aufwand ist einfach groß. Wir sind jetzt so langsam dran, dass das Sortiment, das jetzt drinnen ist, wirklich gekennzeichnet ist und ich denke aber frühestens nach einem Jahr macht es dann Sinn halt diese Auswertung zu machen und zu gucken ok, was wurde jetzt innerhalb von einem Jahr an nachhaltigen Produkten nachgefragt oder nicht-nachhaltigen Produkten und dann ist im Endeffekt erst nach zwei Jahren interessant, wie hat sich das jetzt entwickelt. Also sind es mehr nachhaltige Produkte geworden oder weniger? Also ich denke, das zieht sich noch eine ganze Weile, aber wie gesagt, wir können dann in Zukunft messen, gerade an Finanzkennzahlen, also das ist gekennzeichnet dann, ist es ökologisch oder sozial nachhaltig, dieser Unterschied, dann kann man natürlich gucken, also wie viel finanzieller, also wie viel Kapital ist geflossen für nachhaltige Produkte, die ökologisch nachhaltig waren, wie viel für sozial nachhaltig, das kann man sich abbilden lassen und, genau. Aber immer in Verbindung mit den Kosten dann, die dafür aufgewendet wurden.“ (K4)*

Der Wille nach einer Performance-Messung ist jedoch auch bei weiteren der befragten öffentlichen Auftraggeber vorhanden, um der Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung einen Schub zu verleihen und angestrebte Maßnahmen besser rechtfertigen zu können.

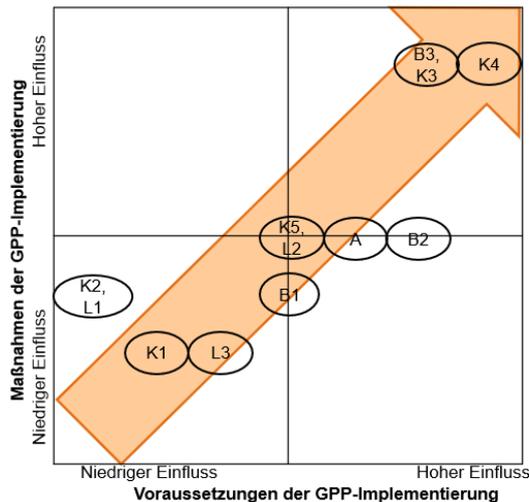
*„...wir müssen ein Berichtswesen machen. Das wird teilweise unsere (...) Beschaffungsstrategie werden, getreu dem Motto "Tu Gutes und sprich darüber", dass wir auch*

*den Leuten tatsächlich dann auch mitteilen, nicht nur einfach ja, wir haben Geld gespart und seht her, für die nächste Mittelanmeldung brauchen wir 10% weniger, sondern auch tatsächlich regelmäßig berichten darüber, was noch alles Positives letzten Endes einhergegangen ist mit der Sache.“ (K5)*

### Weitere Einflussfaktoren: Persönliches Engagement, Politik und Marktgegebenheiten

Eine Zusammenführung der Voraussetzungen und der tatsächlichen Implementierungsmaßnahmen der befragten öffentlichen Auftraggeber (Tabellen 4 + 5) führt zu folgendem Portfolio:

Abbildung 14: Portfolio-Matrix der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung



Der Annahme folgend, dass die Voraussetzungen zur verbesserten Durchführung und mehr Implementierungsmaßnahmen führen, würde eine Konzentration der Punkte auf der Diagonale des eingezeichneten Pfeils erwartet werden. Auf 8 von 12 ausgewerteten Fällen trifft diese Annahme auch zu, es sind jedoch auch jeweils zwei „Ausreißer“ nach oben und unten zu erkennen, bei denen weitere Einflussfaktoren als die oben erläuterten eine Rolle zu spielen scheinen. Einer, der bisher unbeachtet blieb und auch schwer messbar ist, ist das individuelle Engagement der Entscheidungsträger. Die Maßnahmen, die Kommune 2 und Land 1 trotz ungünstiger Voraussetzungen implementieren konnten, ließen sich auf die Ambitionen der Befragten zurückführen.

*„Es sind ja auch sehr viele Anmeldungen da, die auch zeitnah wegmüssen, sonst gibt es Druck von den Fachstellen, dass sie nicht bearbeitet werden. Das ist eigentlich immer ein Kompromiss zwischen dem, was man gerne machen würde und was man gerne einbringen würde und, dass man dann irgendwann sagen muss, jetzt mache ich das Verfahren fertig, weil ich muss ja das nächste schon wieder beginnen.“ (K2)*

*„Also, ich sag jetzt mal so, momentan gibt es jetzt von oben her keine Weisung sag ich jetzt mal, wie man das machen könnte. Aber wir sind jetzt eigentlich alle ziemlich offen für ökologisch nachhaltige Beschaffungen und ich meine, unsere Verträge passen wir auch an, wenn es Neuerungen gibt oder wenn wir der Meinung sind, dass es Änderungsbedarf gibt, weil wir dann eben Resonanz sag ich jetzt mal bekommen von der Fachseite, bzgl. Reinigungsqualität jetzt bei uns, dass es da ein bisschen schlechter gewesen ist. Also wir sind schon in einem Prozess sag ich mal, dass wir immer anpassen und uns versuchen zu verbessern und wir uns halt dementsprechend auch erhoffen, dass eben durch diese Umfrage und durch die Ergebnisse dann auch Erkenntnisse hervorkommen, die wir evtl. dann sogar auch umsetzen können.“ (L1)*

Bei den unteren „Ausreißern“ sind zwar wesentliche organisationsinterne Voraussetzungen gegeben, es wurden jedoch Hinderungsgründe genannt, die außerhalb des Einflussbereichs der Auftraggeber liegen. Darunter fällt einmal die Befürchtung des Verstoßes gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Bundeshaushaltsordnung und damit der externe politische Einfluss und zum anderen die Marktgegebenheiten, die gerade von großen öffentlichen Auftraggebern für Reinigungsleistungen als nicht ideal empfunden werden.

„Das Marktangebot ist noch zu gering. Durch mangelnden Wettbewerb kann es zu überhöhten Preisen kommen.“ (B2)

„...aber in (...) werde ich sehr häufig das Problem haben, dass ich da nicht die Bieter finde, weil der Markt einfach sehr strukturell schwierig ist.“ (B1)

Mit dem eigenen Engagement der Entscheidungsträger, den organisationsexternen politischen Einflüssen und den Marktgegebenheiten müssen folglich drei weitere Voraussetzungen bei der GPP-Implementierung berücksichtigt werden.

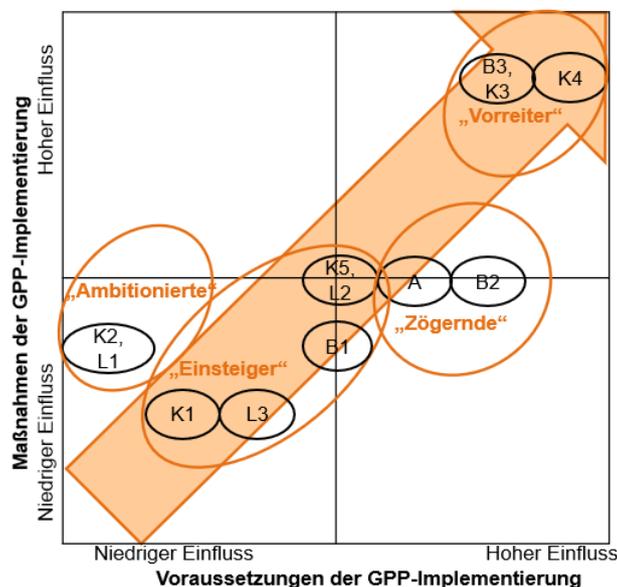
#### 7.4 Diskussion der Erkenntnisse der Fallstudienanalyse

##### „Ambitionierte“, „Zögernde“, „Einsteiger“ und „Vorreiter“

Nachdem die quantitative Analyse das Implementierungsdefizit bereits verdeutlicht hat, zeichnet sich in der Tiefenanalyse mittels der Fallstudien ein heterogenes Bild ab. Anhand der vorhandenen Voraussetzungen einer GPP-Implementierung und ihren tatsächlich implementierten Maßnahmen im Verhältnis lassen sich die Fallstudienteilnehmer in vier Gruppen einteilen:

- „Ambitionierte“ – trotz schwierigerer Voraussetzungen sind erste GPP-Ansätze bereits implementiert.
- „Zögernde“ – gute organisationsinterne Voraussetzungen können aufgrund hindernder organisationsexterner Umstände nicht umfänglich genutzt werden.
- „Einsteiger“ – Erste GPP-Ansätze sind den bisher gering ausgebauten Voraussetzungen entsprechend implementiert.
- „Vorreiter“ – Umfänglich erfüllte Voraussetzungen ermöglichen Implementierung und Weiterentwicklung von GPP- bzw. CPP-Maßnahmen.

Abbildung 15: Gruppierung der Fallstudien-Teilnehmer



### **Mehr Kapazitäten und spezifisches Know-how für Ambitionierte und Einsteiger**

Um mit der Implementierung fortschreiten zu können, müssen sich die Ambitionierten und Einsteiger auf der Grafik nach rechts-oben bewegen und im ersten Schritt bessere Voraussetzungen schaffen. IT-Unterstützung scheint erst in späteren Implementierungsstadien erforderlich bzw. auch erst hilfreich zu sein, spielt diese doch bisher nur bei K4 eine Rolle. Vorher gilt es organisationale Weisungen und Beschaffungsleitlinien zu installieren sowie personelle Einflüsse zu gewährleisten. Insbesondere an Kapazitäten und Know-how besteht der größte Bedarf.

### **Bessere Regelungen für Zögernde**

Die Zögernden haben organisationsintern wesentliche Voraussetzungen implementiert, halten ihre Implementierungsmöglichkeiten jedoch aufgrund fehlender Rechtfertigungsgründe von Nachhaltigkeitskriterien zurück. Sowohl die Sorge vor einem Verstoß gegen die Bundeshaushaltsordnung als auch Befürchtungen einer zu niedrigen Bieterzahl aufgrund fehlender Marktmöglichkeiten (trotz Durchführung einer Markterkundung) stellen Hürden dar, die nicht (oder zumindest nicht allein) im Einflussbereich der öffentlichen Auftraggeber stehen.

### **Eigene, individuelle Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung als Erfolgsfaktor**

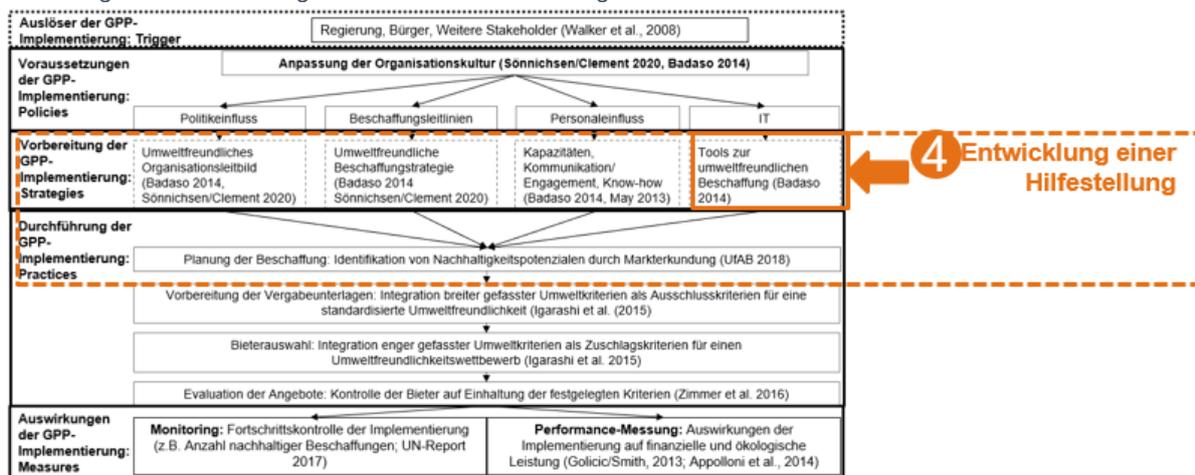
Der auffälligste Unterschied der „Vorreiter“ zu den weiteren Gruppen sind die dort vorhandenen Kapazitäten. In den Kommunen 3 und 4 ist jeweils eine Planstelle, die sich explizit und in Vollzeit mit der Implementierung einer nachhaltigen Beschaffung, auseinandersetzen kann. Insbesondere vor der Ausschreibung wird intensiver Austausch mit dem Bedarfsträger betrieben, Markterkundungen angestrebt und Bieterkonferenzen durchgeführt, um zu geringen Bieterzahlen entgegenzuwirken. Ist keine Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung vorhanden, so ist der Einkäufer auf die Zusammenarbeit mit der entsprechenden Fachabteilung angewiesen, um strategische Aspekte warengruppenbezogen und frühzeitig im Vergabeverfahren platzieren zu können. Der Versuch, die Fachabteilungen in die Fallstudienanalyse miteinzubeziehen, ist jedoch nur in zwei Fällen geglückt (K3 und B2), die die Voraussetzungen einer GPP-Implementierung bereits zum großen Teil erfüllen konnten. Die Gespräche mit den Fachabteilungen ergaben jedoch in beiden Fällen wenig neue Erkenntnisse im Vergleich zu den Gesprächen mit den Einkäufern und umgekehrt. Die enge Zusammenarbeit zwischen den Parteien bei beiden Auftraggebern führt zu hoher Transparenz beidseitigem Know-how. Die im Rahmen der Wissenslandkarte identifizierten Voraussetzungen einer GPP-Implementierung konnten durch die Fallstudienanalyse bestätigt und erweitert werden. Die ermittelten Ansatzpunkte zur Unterstützung der öffentlichen Einkäufer bei der Implementierung ökologisch nachhaltiger Beschaffung fließen im weiteren Verlauf der Studie direkt in die Entwicklung des Instrumentariums für den öffentlichen Einkäufer ein.

## 8. Veränderung des Beschaffungsverhaltens durch den „N-O-mat“

### 8.1 Zielsetzung des N-O-mats

Als häufig fehlende Voraussetzungen einer erfolgreichen GPP-Implementierung und damit größte Hürden wurden Kommunikation, Know-how und Tools identifiziert. An dieser Stelle setzt das im Rahmen der Gestaltungsaufgabe (b) entwickelte Tool zur Ausschreibungshilfe („N-O-mat“) an, das IT-gestützt bei der Verbesserung von Strategien, Kommunikation und Know-how helfen soll, um die Durchführung der Implementierung entlang des Beschaffungsprozesses zu ermöglichen.

Abbildung 16: Untersuchungsausschnitt der Hilfestellung



### 8.2 Vorgehen bei der Entwicklung des N-O-mats

Es gibt bereits sehr viele Hilfestellungen in Form von Schulungsangeboten und Leitfäden durch verschiedene Einrichtungen wie dem Umweltbundesamt, der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) oder dem Kompass Nachhaltigkeit. Für die Beschaffung von Reinigungsmitteln und Reinigungsleistungen wurden teilweise auch bereits warengruppenspezifische Hilfestellungen entwickelt, wie die Anlage II des Umweltbundesamtes, die sich auf die chemischen Inhaltsstoffe der Reinigungsmittel bezieht. Die Beratungsstellen und deren Angebote waren den Fallstudienpartnern alle bekannt. Dass viele öffentliche Auftraggeber dennoch an der Implementierung scheitern, könnte an der, für strategische Ausrichtung besonders relevanten, frühen Phase des Beschaffungsprozesses liegen, für die es noch wenig Hilfestellungen gibt. Die erste Entwicklungsstufe wurde von zwei öffentlichen und zwei privatwirtschaftlichen Einkäufern geprüft. In diesem Zuge wurden folgende Verbesserungsvorschläge gegeben:

- Integration einer verkürzten Version für Wiederholungsbeschaffungen
- Ergänzen von konkreten Empfehlungen

### 8.3 Anwendung des N-O-mats

Das mittels Excel-entwickelte Tool begleitet den Prozess der Beschaffung von Reinigungsdienstleistungen von der Planung bis zur Nachbereitung der Auftragsvergabe. In einer weiteren Entwicklungsschleife wurden drei Nutzergruppen integriert, die unterschiedliche Aufgaben bei der Beschaffung von Reinigungsmitteln und Reinigungsleistungen bearbeiten müssen:

- 1) Operativer Einkäufer (Blick auf ein konkretes Vorhaben): Erstbeschaffung
- 2) Operativer Einkäufer (Blick auf ein konkretes Vorhaben): Wiederbeschaffung
- 3) Strategischer Einkäufer (Blick auf ein Bündel von Vorhaben): Grundsatzentscheidungen

Es wird davon ausgegangen, dass sich der **operative Einkäufer einer Erstbeschaffung** zwar mit grundsätzlichen vergaberechtlichen Regeln auskennt, er aber (noch) kein Spezialist im Bereich von Reinigungsleistungen ist. Das Wissen des öffentlichen Einkäufers zur grundsätzlichen, nachhaltigen öffentlichen Beschaffung beschränkt sich auf die Ansatzpunkte im Vergaberecht. Es wird davon ausgegangen, dass sich der öffentliche Einkäufer bei der Erstellung der Anforderungen eng mit entsprechenden Experten (i.d.R. aus dem Facility Management Bereich) abstimmen muss (immer am konkreten Fall), um die Reinigungsleistung vergaberechtskonform ausschreiben zu können. Das bedeutet, dass sich der öffentliche Einkäufer über einen systematischen Fragenkatalog über wesentliche Eckpunkte mit der zuständigen Fachabteilung (z.B. dem Facility Management) abstimmen kann (z.B. zu struktureller, zeitlicher, räumlicher und mengenmäßiger Bündelung; zu fachlichen und technischen Anforderungen, zu Spezifika der eigentlichen Ausschreibung). Zudem wird davon ausgegangen, dass sich der öffentliche Einkäufer mit den internen Vorgaben in der Organisation zunächst vertraut machen muss (z.B. Beschaffungsstrategie, Fachstrategie Facility Management, etc.). Zusätzlich muss sich der öffentliche Einkäufer über den Beschaffungsmarkt und seine Möglichkeiten informieren, zumindest grundsätzlicher Natur (Lieferanten, Produkte, Dienstleistungen, Zertifikate und ggf. Preise). Entsprechend bietet der „N-O-mat“ einen ausführlichen und systematischen Fragekatalog, den der öffentliche Einkäufer zur Planung der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Erstbeschaffung von Reinigungsmitteln und Reinigungsdienstleistungen nutzen kann.

Beim **operativen Einkäufer einer Wiederbeschaffung** wird davon ausgegangen, dass sich dieser Einkäufer nicht nur mit vergaberechtlichen Regelungen, sondern auch mit dem Bereich der Reinigungsleistung auskennt. Wichtig ist, dass dieser Einkäufer die „erfolgreiche“ (also „nicht-gerügte“) Ausschreibung der letztmaligen Vergabe von Reinigungsdiensten nicht unverändert einsetzt, sondern hinsichtlich der aktuellen Nachhaltigkeitskriterien hinterfragt (insbesondere beim „straight rebuy“). Deshalb soll der öffentliche Einkäufer an dieser Stelle dazu bewegt werden, die bestehenden Unterlagen kritisch zu hinterfragen. Auch hier wird davon ausgegangen, dass eine Abstimmung mit dem Facility Management notwendig sein wird, um Anforderungen anzupassen, zu modifizieren und zu verändern. Der öffentliche Einkäufer wird sich grundsätzlich auf dem Beschaffungsmarkt auskennen, müsste aber sicherlich einen aktuellen Stand der Entwicklungen auf dem Beschaffungsmarkt ermitteln. In der Zeit seit der letzten Ausschreibung können sich wesentliche Entwicklungen auf dem Markt ergeben haben. Der „N-O-mat“ unterstützt den operativen Einkäufer bei der kritischen Durchsicht bestehender Unterlagen mit Hilfe eines verkürzten Fragebogens.

Beim **strategischen Einkäufer** wird davon ausgegangen, dass er sich mit der Art und Weise, wie künftig Reinigungsleistungen beschafft werden sollen, auseinandersetzen wird. Das bedeutet, dass er die vielfältigen Ziele einer modernen öffentlichen Beschaffung transparent und verständlich darlegt und an den eigenen Organisationszielen ausgerichtet, konkretisiert und messbar macht. Ziel dieses strategischen Einkäufers wird es demnach sein, wirtschaftlich, innovative und nachhaltige Reinigungsleistungen einzukaufen. Dazu muss der strategische Einkäufer nicht nur über den Beschaffungsmarkt informiert sein, sondern er muss auch die aktuellsten Ideen und Konzepte, z.B. im Bereich der Nachhaltigkeit kennen. Der strategische öffentliche Einkäufer nimmt einen gesamtheitlichen Blick auf den Beschaffungsprozess ein

und durchdenkt diesen Beschaffungsprozess ganzheitlich für seine Warengruppe. Der strategische öffentliche Einkäufer überwacht die Beschaffungsprozesse seiner Warengruppe, führt Analysen durch und berichtet an den Einkaufsleiter. Er muss auch die Realisierbarkeit der Grundsätze vor dem Hintergrund der Ressourcenlage der Organisation bewerten. Vor diesem Hintergrund nimmt der „N-O-mat“ eine Vogelperspektive auf die Beschaffungsvorhaben zu Reinigungsmitteln und Reinigungsleistungen ein und unterstützt den strategischen Einkäufer bei der Entwicklung von Grundsatzentscheidungen für seine Organisation.

#### **8.4 Ausblick**

Der „N-O-mat“ soll den Prozess der Know-how-Gewinnung begleiten und für eine engere organisationsinterne Vernetzung sorgen. Damit soll er einen Beitrag zur Implementierung einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung von Reinigungsleistungen beitragen. Inwiefern er diese Erwartung tatsächlich erfüllt, wird aktuell von 19 öffentlichen Auftraggebern im Rahmen einer zweiten, offenen Feedback-Runde mit konkreter Feedback-Anfrage getestet. Darauf aufbauend ist für Januar 2022 eine letzte Entwicklungsschleife und dann die Veröffentlichung des finalen Tools geplant.

## 9. Fazit

**Ziel der Studie** war, herauszufinden:

- a) ob der Anfangsverdacht des Implementierungsdefizits einer ökologisch nachhaltigen öffentlichen Beschaffung von Reinigungsleistungen stimmt und
- b) was dagegen getan werden kann.

### **Fokus der wissenschaftlichen Literatur: CPP und Implementierung**

Der Fokus der wissenschaftlichen Literatur verlagert sich von SPP und GPP zu CPP und liegt weiter zunehmend auf der konkreten Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung. Im Kern kann dabei in Untersuchungen, die den aktuellen Implementierungsstand messen und in Untersuchungen, die die Implementierung konzeptionieren unterschieden werden.

### **Analyse der Vergabeunterlagen: Aktuell kein echter Nachhaltigkeitswettbewerb**

Das Implementierungsdefizit konnte mit den Sekundärdatenanalysen der öffentlichen Ausschreibungen belegt werden. Nachhaltigkeit findet aktuell ihren Weg in die Ausschreibungsunterlagen, wurden doch betreffende Textstellen in 91% der Ausschreibungen gefunden. In den meisten Fällen bleiben diese jedoch sehr an der Oberfläche und stellen keine direkt ausformulierten Erfordernisse an die Bieterunternehmen. Zudem wirken sich diese Aspekte aktuell kaum auf die Zuschlagsentscheidung aus, sodass keine Profilierung der Bieterunternehmen über ökologische Nachhaltigkeit möglich ist und diese wiederum keinen Anreiz erhalten, sich mehr in Richtung ökologische Nachhaltigkeit zu entwickeln.

### **Fallstudienanalyse: Planstelle für nachhaltige Beschaffung als Erfolgsrezept**

Als wesentliche Voraussetzungen zur GPP-Implementierung konnten der politische Einfluss, Beschaffungsrichtlinien, personelle Einflüsse und IT durch die Fallstudienanalyse bestätigt werden. Neben dem organisationsinternen politischen Einfluss muss jedoch auch der organisationsexterne politische Einfluss die Implementierung unterstützen. Die politischen Ambitionen zur Nachhaltigkeit und Kreislaufwirtschaft werden zwar anspruchsvoller, die Leitlinien für öffentliche Auftraggeber müssen jedoch noch konkreter werden. Der personelle Einfluss wird neben Kommunikation, Kapazitäten und Know-how auch durch persönliches Engagement der Beteiligten mitbestimmt. Da die Vergabestelle alleine und nur durch formale Fingerübungen die Implementierung von Nachhaltigkeit nicht wesentlich beeinflussen kann, braucht es strategische EinkäuferInnen, WarengruppenmanagerInnen oder eine Planstelle für nachhaltige Beschaffung, um den erforderlichen personellen Einfluss zu gewährleisten. Diese könnte auch helfen der aktuell noch strittigen Verfügbarkeit ausreichend nachhaltigen Angebots entgegenzuwirken. Kapazitäten für Markterkundungen und Bieterkonferenzen bieten Grundlage für eine erfolgreiche Ausschreibung mit einer angemessenen Bieterzahl. Eine Entwicklung des Marktes hin zu nachhaltigerem Angebot kann nur mit einer Sicherstellung der Nachfrage erfolgen.

### **Neue Implementierungstreiber: Nutzung von Hilfestellungen**

Zur Verfügung stehende Hilfestellungen für die GPP-Implementierung, wie der neu entwickelte „N-O-mat“ und weitere bestehende Tools des Umweltbundesamtes, der KNB etc., müssen von strategischen und operativen Einkäufern in Zusammenarbeit mit der Fachabteilung verstärkt genutzt werden, um die Implementierung voranzutreiben.

### **Ausblick: Forschungsbedarf zur Implementierungsmessung**

Ein bisher wenig angetasteter Bereich der GPP-Implementierung ist der, der Performance- und Fortschrittmessung. Ein funktionierendes Monitoring könnte die GPP-Implementierung nicht nur zielgerichteter gestalten, sondern insbesondere Zweifelnde bzgl. Differenzen der Preise und Leistung nachhaltiger Beschaffung überzeugen. Künftige Studien könnten hier ansetzen und Messsysteme und Kennzahlen für die GPP-Implementierung in den Blick nehmen.

## Literaturverzeichnis

- Alhola, K., Ryding, S., Salmenperä, H., Busch, N. (2018). Exploiting the potential of public procurement. In: *Journal of Industrial Ecology*, 23, S. 96-109.
- Appolloni, A., Sun, H., Jia, F., Li, X. (2014). Green procurement in the private sector: a state of the art review between 1996 and 2013. In: *Journal of cleaner production*.
- Badaso, C. (2014). Challenges of Implementing Procurement Policies in State Corporations in Kenya. In: *European Journal of Business and Management*, 6, S. 56-61.
- Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (2011). UfAB – Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen.
- Bogaschewsky, R., Fischer, J., Blank, F. (2019). Beschaffung biobasierter Produkte. Studienergebnisse 2019 - Auswertung öffentliche Auftraggeber.
- Bratt, C., Hallstedt, S., Robért, K., 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.
- Braulio-Gonzalo, M., Bovea, M. (2020). Criteria analysis of green public procurement in the Spanish furniture sector. In: *Journal of cleaner production*, 258.
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2016). Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV). §58 Zuschlag und Zuschlagskriterien. [https://www.gesetze-im-internet.de/vgv\\_2016/\\_58.html](https://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2016/_58.html)
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2016). Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV). §41 Bereitstellung der Vergabeunterlagen. [https://www.gesetze-im-internet.de/vgv\\_2016/\\_41.html](https://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2016/_41.html)
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2016). Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV). §29 Vergabeunterlagen. [https://www.gesetze-im-internet.de/vgv\\_2016/\\_29.html](https://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2016/_29.html)
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016). Die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung. <https://www.bmz.de/de/agenda-2030>
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2021). Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2021). Übersicht und Rechtsgrundlagen auf Bundesebene. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabe-uebersicht-und-rechtsgrundlagen.html>
- 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.
- Chersan, I.C., Dumitru, V.F., Gorgan, C., Gorgan, V. (2020). Green public procurement in the Academic Literature. In: *Amfiteatru Economic*, 22, pp. 82-101.
- Denyer, D., Tranfield, D. (2009). Producing a systematic review. In: D. A. Buchanan, A. Bryman (Hrsg.), *The Sage handbook of organizational research methods*. S. 671–689.
- Elkington, J. (1997). *Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st century business*. Oxford: Capstone.
- Eßig, M., Amann, M., Glas, A. (2015). Strategies in public procurement: Is there a deficit? Literature analysis and first empirical findings. In: *Logistics Management*, S. 369-385.
- Europäische Kommission (2020). Mitteilung der Kommission: Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>

- Europäische Kommission (2012). Green public procurement. A collection of good practices. [file:///C:/Users/WOW/Downloads/gp\\_eudor\\_WEB\\_KH3012818ENC\\_002.pdf.en.pdf](file:///C:/Users/WOW/Downloads/gp_eudor_WEB_KH3012818ENC_002.pdf.en.pdf)
- Europäische Kommission (2017). Public procurement for a circular economy: good practice and guidance. [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public\\_procurement\\_circular\\_economy\\_brochure.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public_procurement_circular_economy_brochure.pdf)
- Europäische Kommission (2018). Öffentliche Auftragsvergabe zur Förderung der Kreislaufwirtschaft. Bewährte Verfahren und Leitlinien. [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp\\_european\\_commission\\_brochure\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp_european_commission_brochure_de.pdf)
- Europäische Union. Europäischer Rechnungshof. [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors\\_de](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_de) (Abgerufen am 15.02.2021)
- Europäische Union (2014). Richtlinie 2014/24/EU des europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=DE>
- Europäischer Rat (2019). A new strategic agenda 2019-2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/> (Abgerufen am 11.10.2021)
- Giunipero, L., Hooker, R., Denslow, D. (2012). Purchasing and supply management sustainability: Drivers and barriers. In: Journal of purchasing and supply management, 18, S. 258-269.
- Glas, A., Schaupp, M., Eßig, M. (2017). An organizational perspective on the implementation of strategic goals in public procurement. In: Journal of public procurement, 17, S. 572-605.
- Golicic, S., Smith, C. (2013). A meta-analysis of environmentally sustainable supply chain management practices and firm performance. In: Journal of supply chain management, 49, S. 78-95
- Grandia, J., Kruyen 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.
- Ho, L.W., Dickinson, N.M., Chan, G.Y. (2010). Green procurement in the Asian public sector and the Hong Kong private sector. In: Nat. Resour. Forum, 34, S. 24–38.
- Igarashi, M., De Boer, L., Michelsen, O. (2015). Investigating the anatomy of supplier selection in green public procurement. In: Journal of cleaner production, 108, S. 442-450.
- Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (2012). Die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung. [https://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/1\\_1\\_KNB/1\\_1\\_Ueberuns\\_node.html](https://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/1_1_KNB/1_1_Ueberuns_node.html)
- Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (2016). Das neue Vergaberecht und nachhaltige Beschaffung. [https://www.nachhaltige-beschaffung.info/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/160418\\_neues\\_Vergaberecht.html](https://www.nachhaltige-beschaffung.info/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/160418_neues_Vergaberecht.html)
- Large, R., Gimenez Thomsen, C. (2011). Drivers of green supply management performance: Evidence from Germany. In: Journal of purchasing and supply management, 17, S. 176-184.
- May, C. (2013). Towards a general theory of implementation. In: Implementation Science, 8.
- Neto, B. (2020). Analysis of sustainability criteria from European public procurement schemes for foodservices. In: Science of the total environment, 704.
- Nissinen, A., Parikka-Alhola, K. and Rita, H., 2009. Environmental criteria in the public purchases above the EU threshold values by three Nordic countries: 2003 and 2005. Ecological Economics, 68, S.1838-1849.

- Palmujoki, A., Parikka-Alhola, K., Ekroos, A. (2010). Green public procurement: Analysis on the use of environmental criteria in contracts. In: Review of European Community & International Environmental Law, 19, S. 250-262.
- Prier, E., Prysmakova, P., McCue, C. (2018). Analysing the European Union's Tenders Electronic Daily: possibilities and pitfalls. In: International Journal of Procurement Management, 11, S. 722-743.
- Schedler, K., Proeller, I. (2011). New Public Management, Bern, 5. Aufl.
- 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). [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf)
- TED (2021). Was ist TED? <https://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do?action=cl&lgld=de>
- Tseng, M., Islam, M., Karia, N., Fauzi, F. (2019). A literature review on green supply chain management: Trends and future challenges. In: Resources, Conservation & Recycling, 141, S. 145-162.
- UNEP (United Nations Environment Programme, 2017). Global Review of sustainable public procurement.
- United Nations (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development. [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)
- Von Carlowitz, H.C. (1713). Sylvicultura oeconomica. Leipzig: Braun.
- Walker, H., Di Sisto, L., McBain, D. (2008). Drivers and barriers to environmental supply chain management practices: Lessons from the public and private sectors. In: Journal of purchasing and supply management, 14, S. 69-85.
- WCED (World Commission on Environment and Development, 1987). Our common future. Oxford: Oxford University Press.

**Anhang A: CPV-Code-Liste relevanter Reinigungsleistungen**

CPV	Type of Service
24455000	Disinfectants
33191000	Sterilization, disinfection, and hygiene devices
33631600	Antiseptics and disinfectants
33741000	Hand care products
33741300	Hand sanitizer
39800000	Cleaning and polishing products
39811200	Air sanitizers
39830000	Cleaning products
90900000	Cleaning and sanitation services
90910000	Cleaning services
90911000	Accommodation, building, and window cleaning services
90911100	Accommodation cleaning services
90911200	Building-cleaning services
90911300	Window-cleaning services
90913000	Tank and reservoir cleaning services
90913200	Reservoir cleaning services
90914000	Car park cleaning services
90917000	Cleaning services of transport equipment
90919000	Office, school, and office equipment cleaning services
90919100	Cleaning services of office equipment
90919200	Office cleaning services
90919300	School cleaning services
90921000	Disinfecting and exterminating services
98310000	Washing and dry-cleaning services
98312000	Textile-cleaning services