



Etablierung eines Forschungs- und Transfernetzwerks „Nachhaltige öffent- liche Beschaffung in NRW“

Projektpublikationen

DRAFT

Das Projekt

Das Projekt zur Etablierung eines Forschungs- und Transfernetzwerks „Nachhaltige öffentliche Beschaffung in NRW“ lief vom 15. April 2016 bis zum 31. August 2017. Die Leitung des Projekts hatte das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) inne. Weitere involvierte Institutionen waren:

- Bonn International Center for Conversion (BICC)
- Hochschule Bonn-Rhein-Sieg (H-BRS)
- Institut für Handelsforschung (IfH Köln)
- Newtrade NRW
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
- Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF)

Im Zuge des Projekts wurden Herausforderungen auf drei Handlungsebenen angegangen. Erstens wurden Erkenntnisse in zentralen Themenfeldern in drei Arbeitspaketen generiert (Akteure und Netzwerke, Öffentliche Beschaffung in NRW, transformative Wissensbasis). Zweitens wurde anhand von Stakeholderdialogen der Austausch zwischen relevanten Akteuren initiiert und eine effiziente Wissensdiffusion sichergestellt. Drittens wurden Forschungslücken im Themenfeld identifiziert.

Die vorliegende Zusammenfassung enthält Publikationen, die während der Projektlaufzeit entstanden sind. Alle hier aufgeführten Publikationen befinden sich im Entwurfsstadium und sind als ebensolche zu kennzeichnen, sollten sie zitiert werden. Im folgenden Hauptteil dieses Dokuments (Kapitel 1-3) folgen zunächst Veröffentlichungen, bei denen DIE-Mitarbeiter Hauptautoren sind. Im Annex folgen Papiere, an deren Entstehung primär die oben aufgeführten Partnerinstitute bzw. externe Gutachter beteiligt waren.

Inhalt

1. Nachhaltige öffentliche Beschaffung – Akteure, Initiativen und Netzwerke.....	1
2. Relevante Sektoren der öffentlichen Beschaffung in NRW	9
3. Validierte Forschungsagenda	24
4. Literatur Veröffentlichungen 1-3	37
5. Annex	40

Anlage 1: Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung: Grundlagen für das Forschungs- und Transfernetzwerk „Nachhaltige öffentliche Beschaffung in NRW“

Anlage 2: Pioniere im öffentlichen Beschaffungswesen - Was können wir lernen?

Anlage 3: Sustainable Public Procurement in the Global South - International Perspective and Case Studies from Asia, Africa and Latin America

Anlage 4: Dialogworkshop 27. April 2017 am DIE, Bonn: Nachhaltige öffentliche Beschaffung - Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis, Fotodokumentation

Anlage 5: Forschungs- und Transfernetzwerk „Nachhaltige Öffentliche Beschaffung in Nordrhein-Westfalen“ - Ergebniszusammenfassung

1. Nachhaltige öffentliche Beschaffung – Akteure, Initiativen und Netzwerke

Dr. Maximilian Müngersdorff (DIE)

Tim Stoffel (newtrade nrw)

Holger Willing (newtrade nrw)

Das Konzept der Nachhaltigkeit als erstrebenswerte Grundlage für verantwortliches menschliches Handeln ist seit dem Abschlussbericht der Brundtland-Kommission aus dem Jahr 1987 zentraler Bestandteil politischer Leitkonzepte, akademischer Diskurse und zivilgesellschaftlicher Bewegungen. Auf der Umsetzungsebene widmen sich diese Konzepte, Diskurse und Bewegungen meist zwei grundsätzlichen Handlungsfeldern marktwirtschaftlich verfasster Gesellschaften: Produktions- und (privaten) Konsumbedingungen. Der öffentliche Konsum rückt hingegen erst seit Kurzem in den Fokus, weshalb insbesondere auf Seiten der Wissenschaft eine Hinwendung zum Thema in Form empirischer Studien gerade erst beginnt. Dabei hat das öffentliche Beschaffungswesen aufgrund des im Vergleich zum privaten Konsum unmittelbaren politischen Steuerungsvermögens das Potential, ein zentraler strategischer Hebel einer Nachhaltigkeitstransformation zu werden. So ist auch der monetäre Umfang des öffentlichen Konsums enorm: Über 14% des Bruttoinlandprodukts der Europäischen Union (EU) wird durch die Nachfrage der öffentlichen Hand erwirtschaftet (KOM [Europäische Kommission], 2016c, 2016d). Öffentliche Institutionen innerhalb der EU geben pro Jahr rund 2 Billionen € für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen aus (KOM 2016d).

Inzwischen wurde das Potential des Beschaffungswesens erkannt, was sowohl mit Blick auf die rechtlichen Grundlagen für nachhaltige öffentliche Konsumententscheidungen als auch hinsichtlich einschlägiger und engagierter Akteure im Feld eine hohe Dynamik hat entstehen lassen. So ist es mittlerweile vielfach möglich ökologische und/oder soziale Kriterien in Ausschreibungsprozessen zu berücksichtigen. Gleichzeitig sind jene Vorgaben meist fakultativ formuliert, was eine hohe Diversität auf Umsetzungsebene nach sich zieht. Der folgende Überblick vermittelt ein grundlegendes Verständnis des rechtlichen und akteursbezogenen Status quo auf drei Ebenen – international, auf Bundesebene und in NRW.

Nachhaltige öffentliche Beschaffung international – Rechtlicher Rahmen und Akteurslandschaft

In Deutschland basieren sämtliche bundes- und landesrechtlichen Vorgaben zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in öffentlichen Beschaffungsverfahren auf EU-Recht. Supranationales Sekundärrecht stellt den zentralen Referenzpunkt für mitgliedstaatliche Initiativen in diesem Feld dar. Jenseits der europäischen Ebene flacht der Regulierungsgrad hingegen stark ab. So beinhaltet das einzige internationale Übereinkommen zur öffentlichen Beschaffung, das 'Agreement on Government Procurement' (GPA) der Welthandelsorganisation, keine expliziten

Vorgaben zur Einbeziehung sozialer und/oder ökologischer Kriterien in Ausschreibungsverfahren (WTO [World Trade Organisation], 2016).¹ Als bedeutender ist die Rolle der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) einzustufen, allerdings nicht im Sinne eines unmittelbar gesetzgebenden Akteurs, sondern vielmehr als normativer Bezugsrahmen supranationaler, nationaler und subnationaler Vorschriften. So verweisen letztgenannte zur Sicherstellung sozialer Mindeststandards in öffentlichen Ausschreibungen meist auf die Kernarbeitsnormen der ILO.² Abseits mittel oder unmittelbar verbindlicher Vorschriften stellt die Global Compact-Initiative der UN ein Netzwerk dar, in dem sich Unternehmen wie auch öffentliche Körperschaften freiwillig verpflichten, ihre Produktions- und Konsumtionsmuster an zehn Nachhaltigkeitsprinzipien auszurichten. Diese decken neben Menschen- und Arbeitsrechten auch die Themen Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung ab und sollen die Erreichung der ‚Sustainable Development Goals‘ (SDGs) vorantreiben.

Der supranationale Rechtsrahmen hat im Vergleich zu diesen internationalen Norm- und Rechtssetzungsinitiativen in seiner Bedeutung spätestens seit der jüngsten Novellierung der Vergaberichtlinie (2014/24/EU) eine andere Qualität erreicht.³ So werden Optionen, wie soziale und ökologische Nachhaltigkeitskriterien auf den verschiedenen Stufen des öffentlichen Beschaffungsprozesses berücksichtigt werden können, detailliert dargestellt. Insbesondere Sozialstandards erfahren eine deutliche Aufwertung gegenüber dem alten Rechtsrahmen von 2004, beispielsweise in Form einer möglichen Referenz auf die angesprochenen ILO-Kernarbeitsnormen in Ausschreibungsverfahren auf Grundlage von Art. 18 (2). Neben ökologischen können nun auch entsprechende arbeitsrechtliche Aspekte – entlang der gesamten Lieferkette – bei der Identifizierung des "wirtschaftlich günstigsten Angebots" mit einbezogen werden (Art. 67). Ferner erlaubt die Richtlinie die Berücksichtigung der Lebenszykluskosten und deckt somit neben der Energieeffizienz einen weiteren wichtigen Aspekt ökonomischer Nachhaltigkeit ab. In Art. 43 wird darüber hinaus erlaubt, Nachweise in Ausschreibungsprozessen einzufordern, auch in Form produktspezifischer Nachhaltigkeitssiegel und -zertifikate. Der europäische Rechtsrahmen ermöglicht somit eine weitreichende Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in den nationalen Beschaffungsregularien und -prozessen.⁴

¹ Solange Wirtschaftsteilnehmern aus Drittstaaten dieselben Vorgaben auferlegt werden wie Wirtschaftsteilnehmern innerhalb der EU, sind entsprechende EU-Regularien zu Nachhaltigkeitsaspekten mit dem GPA wie auch mit anderen bilateralen Handelsvereinbarungen vereinbar (KOM, 2016a). Die Nachhaltigkeitsanforderungen der EU für die öffentliche Beschaffung sind somit mit internationalem Handelsrecht vereinbar.

² Hierbei handelt es sich um acht Übereinkommen, die alle die Einhaltung der folgenden vier ILO-Grundprinzipien zum Ziel haben: Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, Beseitigung der Zwangsarbeit, Abschaffung der Kinderarbeit sowie Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (ILO [Internationale Arbeitsorganisation], 2016).

³ Neben der Vergaberichtlinie sind die Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (2014/25/EU) sowie die Richtlinie über die Konzessionsvergabe (2014/23/EU) als bedeutendste Rechtsquellen einzustufen. Aufgrund der übergeordneten Bedeutung der Vergaberichtlinie findet an dieser Stelle allerdings keine weitergehende Vorstellung dieser Rechtsakte statt.

⁴ Gleichzeitig eröffnet die Richtlinie aufgrund vielfach unverbindlicher Vorgaben zu sozialen und/oder ökologischen Nachhaltigkeitsaspekten auch die Möglichkeit einer weitgehenden Ignorierung entsprechender Kriterien in Ausschreibungsprozessen. Die 'Loopholes' der Richtlinie werden vom Netzwerk für Unternehmensverantwortung (CorA) genauer beleuchtet (CorA [Corporate Accountability-Netzwerk], 2014). Aus dieser Flexibilität hinsichtlich der faktischen Ausrichtung öffentlicher Beschaffungsprozesse an Nachhaltigkeitsprinzipien folgt ein stark divergierendes Leistungsniveau der Mitgliedstaaten in diesem Feld. Während in Schweden, Dänemark, Belgien und in den Niederlanden entsprechende Aspekte in 60% bis 80% der Ausschreibungen berücksichtigt werden, hinken die meisten mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten sowie Irland, Portugal, Finnland und Griechenland mit einer Quote von unter 20% hinterher. Deutschland findet sich hier im Mittelfeld wieder (Primes GPP [PRIMES Green Public Procurement], 2016).

Bei einer analytischen Refokussierung von der rechtlichen auf die Akteurs- und Maßnahmen-Ebene fällt auf, dass unterschiedlichste Generaldirektionen (GD), Expertengruppen, Beratungs- und Netzwerkangebote sowie Forschungsprogramme der EU wichtige Funktionen im Themenfeld übernehmen. Die übergreifende Zuständigkeit für ökologische Beschaffungsaspekte hat dabei die GD Umwelt inne, während die GD Wachstum und die GD Beschäftigung, Soziales und Integration für Beratung und Begleitung im Hinblick auf die Berücksichtigung sozialer Aspekte in Ausschreibungsverfahren verantwortlich sind. Die nach außen sichtbaren Bemühungen letztgenannter Direktionen sind dabei allerdings ungleich limitierter als die Angebote der Umweltdirektion. So wird hinsichtlich der sozialen Dimension die rechtliche Situation lediglich kurz und allgemein beschrieben sowie ein veralteter Praxisleitfaden (basierend auf dem überholten Rechtsrahmen von 2004) zur Verfügung gestellt (KOM, 2016e). Auf der anderen Seite hält die GD Umwelt zahlreiche praxisrelevante Informationen auf einer eigens eingerichteten Online-Plattform zum Themenfeld ‚Green Public Procurement‘ (GPP) bereit (KOM, 2016b). Dort werden unter anderem Best Practices im Sinne von ökologisch herausragenden Beschaffungsprozessen auf nationaler und/oder subnationaler Ebene in unterschiedlichen Produktgruppen vorgestellt. Ferner findet sich ein Überblick zur nationalen Umsetzung des europäischen GPP-Rechtsrahmens. Neben diesen beratenden und konkret Policy-orientierten Angeboten werden von Seiten der Europäischen Kommission (KOM) außerdem zwei Forschungs- und Netzwerkprojekte zu GPP-Themen co-finanziert (GPP 2020 und Primes GPP). Generell spiegelt sich diese Diskrepanz zwischen der Berücksichtigung ökologischer und sozialer Aspekte im Beschaffungsprozess – zuungunsten letzterer – auch im akademischen Diskurs wider. Obgleich die wissenschaftliche Beleuchtung sozialer Aspekte langsam zunimmt, dominieren Studien zu ökologischen Beschaffungsthemen deutlich.

Was Maßnahmen im Bereich der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung auf internationaler Ebene anbelangt, so existiert mit dem ‚10 Years Framework Programme on Sustainable Public Procurement‘ der UN (10YFP SPP) seit 2014 auch global ein ambitioniertes Programm im Themenfeld. Das Hauptziel stellt neben der Wissensgenerierung und dem Wissenstransfer ein Implementierungs- und Finanzierungs-Support entsprechender Policy-Programme in Entwicklungsländern dar. Die praktische Umsetzung des 10YFP SPP findet zum Großteil über die Plattform ‚Global Sustainable Consumption and Production Clearinghouse‘ (SCP Clearinghouse) statt. Diese wurde eingerichtet um zur Realisierung des SDG 12 – ‚Ensure Sustainable Consumption and Production Patterns‘ – beizutragen. Die Verbreitung nachhaltiger öffentlicher Beschaffungspraktiken wird dort unter anderem durch die Vorstellung von Best Practices, eine E-Library mit kostenlosen Publikationen sowie die Initiierung einschlägiger Arbeitsgruppen vorangetrieben⁵. Neben dieser Hauptinitiative zu SPP-Policies der Vereinten Nationen haben sich unterschiedliche UN-Agenturen zum ‚United Nations informal Interagency Task Team on Sustainable Procurement in the Health Sector‘ zusammengeschlossen. Auch hier geht es im Sinne des Netzwerkgedankens primär um den Austausch von Praxiswissen sowie die Durchführung von Veranstaltungen und Schulungen.

Auf Seiten der Zivilgesellschaft sticht der Verein ‚ICLEI - Local Governments for Sustainability‘ auf europäischer und internationaler Ebene als wichtigster Akteur hervor. Neben konkreten Unterstützungsangeboten für Beschaffungsstellen, z.B. in Form eines Lebenszykluskosten- und Emissions-Berechnungstools, werden zahlreiche Austausch- und Netzwerkangebote mit Lite-

⁵ Die Aktivität dieser Arbeitsgruppen ist bei genauerer Betrachtung allerdings meist als niedrig bis nicht existent einzustufen (SCP Clearinghouse [Sustainable Consumption and Production Clearinghouse], 2016).

raturtipps, unterschiedlichen Veranstaltungsformaten und Best Practice-Datenbanken betrieben. Mit EU-Fokus sind hier insbesondere die ‚Sustainable Procurement Platform‘ sowie das ‚Procura+ - European Sustainable Procurement Network‘ zu nennen. International betreut ICLEI mit dem ‚Global Lead City Network on SPP‘ weiterhin ein Netzwerk von 13 Städten, die sich zu ambitionierten Nachhaltigkeits-Policies im Beschaffungswesen verpflichtet haben. Einen ähnlichen, wenn auch hinsichtlich der Tragweite deutlich niederschwelligeren Ansatz, verfolgt die Initiative ‚Fairtrade Towns International‘ des Vereins TransFair. Darüber hinaus gibt es mit dem ‚Sustainable Purchasing Leadership Council‘ auch einen entsprechenden Zusammenschluss US-amerikanischer Städte und Regionen, dem auch private Unternehmen angehören. Ein interessantes Projekt für nachhaltige Beschaffungspraktiken von Informations- und Telekommunikationstechnik (IKT) stellt weiterhin die zivilgesellschaftliche Netzwerkinitiative ‚Electronics Watch‘ dar. Öffentliche Institutionen verpflichten sich mit ihrem Beitritt zur Berücksichtigung fairer Arbeitsbedingungen in IKT-Ausschreibungen.

Jenseits der EU-Ebene bzw. nationaler Initiativen bilden Vorschriften sowie netzwerkgestützte Maßnahmen zur Durchsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffungspraktiken zumeist noch eine Randerscheinung. Allerdings gibt es hier bemerkenswerte Ausnahmen, beispielsweise Thailand, der brasilianische Bundesstaat Sao Paulo und Chile. Gleichzeitig hat sich durch die Verabschiedung der SDGs ein Opportunitätsfenster geöffnet, im Zuge dessen auch international zunehmend erkannt wird, dass die öffentliche Beschaffung einen potentiell sehr wirksamen Hebel zur Nachhaltigkeitstransformation darstellt. Zivilgesellschaftliche Akteure, die bereits seit längerem zu diesem Thema arbeiten und aufklären, erhalten dadurch Rückhalt und zusätzliche Wahrnehmung von Seiten politischer Entscheidungsträger und Praktiker. Die zentrale Rolle dieser Organisationen im bisherigen Prozess wie auch ihr Potential zur Unterstützung künftiger Transformationsschritte hin zu einem nachhaltigen Beschaffungswesen tritt in der folgenden Betrachtung der Bundes- und NRW-Ebene noch deutlicher zutage.

Nachhaltige öffentliche Beschaffung im Bund – Rechtlicher Rahmen und Akteurslandschaft

Auf bundesdeutscher Ebene stellt das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) die zentrale Rechtsgrundlage für Kriterien der öffentlichen Beschaffung dar. Das Gesetz wurde vor kurzem unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) gemäß den Vorgaben der EU-Vergaberichtlinie novelliert und trat am 18. April 2016 in Kraft. Laut § 97 (3) GWB sollen soziale und umweltbezogene Aspekte nun in jeder Phase des Vergabeverfahrens einbezogen werden, was gemäß § 127 (1) GWB explizit auch die finale Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots umfasst. Die Zuschlagskriterien für dieses Angebot können sich laut § 127 (3) GWB auch „auf Prozesse im Zusammenhang mit der Herstellung, Bereitstellung oder Entsorgung der Leistung, auf den Handel mit der Leistung oder auf ein anderes Stadium im Lebenszyklus der Leistung“ beziehen. Darüber hinaus ist es öffentlichen Auftraggebern freigestellt, besondere Ausführungsbedingungen für eine Leistung, beispielsweise im Sinne sozialer oder umweltbezogener Belange, festzulegen (§ 127 (2) GWB). Diese Punkte werden in der Vergabeverordnung (VgV), welche die Vorgaben des GWB konkreter ausgestaltet, bestätigt und spezifiziert. So können öffentliche Auftraggeber die Vorlage von Gütezeichen verlangen, die belegen, dass soziale und/oder ökologische Kriterien eingehalten werden (§ 34 VgV). Ferner wird es der beschaffenden Instanz ermöglicht die Kosten als Zuschlagskriterium auf Grundlage der Lebenszykluskosten der zu erbringenden Leistung zu berechnen. Im Zuge dessen können auch Kosten „die durch die externen Effekte der Umweltbelastung entstehen“ berücksichtigt werden (§ 59 VgV (2), Nr. 5). Obgleich es sich um fakultative Regelungen handelt, soll

dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass öffentliche Vergabestellen in Deutschland auf der dargestellten Rechtsgrundlage weitreichende Befugnisse haben, nachhaltigkeitsorientierte Ausschreibungsverfahren auf den Weg zu bringen.

So gibt es neben bekannten kommunalen Positivbeispielen wie München, Bremen oder Dortmund inzwischen zahlreiche weitere Städte, Landkreise und andere öffentliche Körperschaften (wie beispielsweise die Landschaftsverbände), die das vorgestellte rechtliche Potential ambitioniert umsetzen. Entscheidend für die Verbreitung nachhaltiger Beschaffungspraktiken und die entsprechende Hilfestellung für kommunale Vergabestellen sind die beratenden Instanzen des öffentlichen Sektors, von denen viele in ihren Online-Angeboten wiederum einen erschöpfenden Überblick zu Vorreitern bereitstellen.⁶ Das aus Praxissicht wichtigste Serviceangebot dieser Akteursgruppe besteht in der Bereitstellung von Best Practice-Beispielen nachhaltig ausgerichteteter Ausschreibungsverfahren für relevante Produktgruppen. Dies umfasst neben Links zu konkreten Leistungsbeschreibungen unter anderem auch eine Übersicht zu einschlägigen Öko- und Soziallabel. Eine herausragende Stellung nehmen hier die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung des Bundesministeriums des Innern (BMI), der Kompass Nachhaltigkeit für öffentliche Beschaffung der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) der Engagement Global gGmbH sowie die unterschiedlichen Angebote des Bundesumweltamts (UBA) ein. Daneben gibt es Angebote für einzelne Produktgruppen, beispielsweise durch die Initiative ‚ITK-Beschaffung‘ für den Informations- und Telekommunikationsbereich oder von Seiten des Bundesumweltministeriums und der Fachagentur für nachwachsende Rohstoffe für Büroprodukte. Auch hinsichtlich der Bereitstellung eines Überblicks zu bundes- und landesrechtlichen Fragen sowie konkreter Beratungsangebote nehmen der Kompass Nachhaltigkeit und die Kompetenzstelle eine übergeordnete Lotsenfunktion ein. Letztere führt darüber hinaus regelmäßige Schulungen für öffentliche Beschaffer durch. Weiterhin prämiert das Green ProcA-Netzwerk als auch die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt von Engagement Global einmal jährlich Pionierkommunen und tragen somit zur öffentlichkeitswirksamen Darstellung von Leuchtturmprojekten bei. Abschließend sei an dieser Stelle auf eine weitere wichtige beratende Rolle der GIZ hingewiesen, die sowohl im Kompass Nachhaltigkeit als auch im Portal ‚Siegelklarheit.de‘ eine kritische Beurteilung von Nachhaltigkeitsiegeln in unterschiedlichen Produktgruppen durchführt.

Neben öffentlichen Institutionen übernehmen auch zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure wissensgenerierende sowie beratende Aufgaben in Sachen nachhaltige öffentliche Beschaffung. So realisieren beispielsweise FEMNET und die Christliche Initiative Romero zurzeit Projekte zu fairer Beschaffung im Bekleidungsbereich. Während letztere auf eine kritische Darstellung von Sozialstandards setzt und einen Überblick zertifizierter Textilunternehmen bereithält, konzentriert sich FEMNET auf die Beratung in konkreten Ausschreibungsverfahren. Die NGO ‚World Economy, Ecology & Development‘ (WEED) verknüpft ihren wissenschaftlichen Fokus auf Arbeitsbedingungen in globalen Wertschöpfungsketten mit Beratungs- und Schulungsangeboten für öffentliche Beschaffer (allgemein v.a. in Berlin, zu IKT-Beschaffung v.a. in NRW). Südwind e.V. verfolgt eine ähnliche Ausrichtung, setzt allerdings noch stärker auf die Generierung genereller wissenschaftlicher Erkenntnisse zu Arbeitnehmerrechten und ökologischen Impacts in globalen Wertschöpfungsketten. In den meisten Produktkategorien (z.B.

⁶ Jene öffentlichen Instanzen wie auch die folgende Übersicht zivilgesellschaftlicher Akteure sind in den allermeisten Fällen auch für öffentliche Beschaffer in NRW relevant. Da sie sich in ihrer Aufgabenerfüllung allerdings auf das gesamte Bundesgebiet fokussieren, werden sie bereits an dieser Stelle vorgestellt.

Textilien, Natursteine) besteht jedoch eine direkte Verbindung zu öffentlichen Ausschreibungsverfahren. Daneben hat sich das Institut für Kirche und Gesellschaft der evangelischen Kirche in Westfalen in den vergangenen Jahren zu einem wichtigen beratenden Akteur für kirchliche Einrichtungen entwickelt, dessen Angebote vielfach allerdings auch für öffentliche Beschaffungsstellen relevant sind. So betreibt das Institut eine Online-Plattform, die eine Übersicht neuester Publikationen im Themenfeld sowie produktgruppenspezifische Informationen zu Nachhaltigkeitsiegeln bereithält. Weiterhin wurden in jüngster Zeit zahlreiche Initiativen und Netzwerke zur Unterstützung nachhaltiger Beschaffungspraktiken gegründet, meist auf Initiative zivilgesellschaftlicher Akteure. Als regionale Beispiele sind hier die Projekte und Initiativen verschiedener Nichtregierungsorganisationen zu nennen, wie „Sachsen kauft fair“, das EU Landmark-Projekt „Faire Arbeitsbedingungen in den globalen Lieferketten fördern“, unter anderem durchgeführt vom Bremer entwicklungspolitischen Netzwerk, „Rheinland-Pfalz kauft nachhaltig ein!“ und das Projekt „Gerecht beschaffen – Sozial gerecht Vergabe in NRW“ des Eine Welt Netz NRW⁷. Bei einigen dieser Projekte arbeiten die EU, die Bundesregierung, bzw. die Bundesländer direkt mit Nichtregierungsorganisationen zusammen um das Thema zu stärken und voran zu bringen. Dazu zählt auch die Einrichtung von Promotorenstellen, aus Bundes- wie aus Landesmitteln. Weiterhin stellt das Corporate Accountability-Netzwerk (CorA) ein wichtiges Konsortium auf Bundesebene dar, welches unterschiedliche Informationen für öffentliche Beschaffer bereithält.

Im privatwirtschaftlichen Bereich gibt es in Deutschland mittlerweile zahlreiche Unternehmen, die Nachhaltigkeitsaspekte in Produktions- und Zulieferprozessen berücksichtigen, was in vielen Fällen anhand von Zertifikaten belegt wird. Entsprechende Unternehmen können über unterschiedliche Wege identifiziert werden. Teilweise bieten die oben aufgeführten Akteure entsprechende produktgruppenspezifische Angebote, z.B. die Christliche initiative Romero zu nachhaltig agierenden Unternehmen im Textilbereich oder die Fachstelle für Nachwachsende Rohstoffe zu Anbietern biobasierter Produkte. Daneben listen die meisten Zertifizierer ihre Mitgliedsunternehmen auf. Weiterhin haben viele Branchenverbände und Unternehmensvereinigungen mittlerweile entweder einen originären Nachhaltigkeitsfokus oder verfügen über Initiativen und Programme, die sich dem Thema widmen. In beiden Fällen sind Informationen zu spezifischen Unternehmen meist verfügbar. Beispielhaft sind an dieser Stelle MaxTex als Unternehmensvereinigung für nachhaltige Bekleidung sowie German Fashion e.V., der Dachverband der deutschen Modeindustrie, zu nennen. Im IKT-Bereich ist darüber hinaus der Verband BITKOM e.V. aktiv, während sich der Deutsche Naturwerkstein-Verband ebenfalls stark mit nachhaltiger Beschaffung in diesem für den öffentlichen Sektor wichtigen Produktbereich auseinandersetzt.

Ferner nehmen zahlreiche Akteure des deutschen Wissenschaftsbetriebs relevante Teilbereiche des Themenfeldes nachhaltige öffentliche Beschaffung in den Blick, beispielsweise den sozialen und/oder ökologischen Fußabdruck in einschlägigen Wertschöpfungsketten oder Fragen der juristisch belastbaren Ausgestaltung von Ausschreibungsverfahren. Demgegenüber erfassen nur wenige Institute das Themenfeld ganzheitlich über disziplinäre Grenzen hinweg. Zu diesen Ausnahmen zählt unter anderem die Professur für Nachhaltigkeit und Politik an der Leuphana Universität Lüneburg.⁷ Weiterhin betreiben das Öko-Institut Freiburg sowie das ‚Collaborating Centre on Sustainable Consumption and Production‘ (CSCP) Begleitforschung zur Nachhaltigkeit öffentlicher Beschaffung.

⁷ Es handelt sich hier allerdings um das bereits abgeschlossene Projekt „Nachhaltigkeit in Städten und Gemeinden“ im Zuge dessen unter anderem ein Praxisleitfaden für öffentliche Beschaffer erarbeitet wurde.

Es bleibt festzuhalten, dass die bundesdeutsche Rechtsetzung öffentlichen Beschaffern weitreichenden Spielraum für nachhaltigkeitsorientierte Ausschreibungsverfahren an die Hand gibt. Auch in Bezug auf beratende Akteure und die Informationslage zum Themenfeld gibt es auf nationaler Ebene praxisorientierte Angebote, insbesondere durch die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung und den Kompass Nachhaltigkeit. Obgleich der dargestellte Rechts- und Akteursrahmen durchaus auch Defizite aufweist, beispielsweise in Form mangelnder rechtlicher Verbindlichkeit in GWB und VgV, verwundert es vor diesem Hintergrund doch, dass Deutschland in diesem Feld nicht zu Europas Vorreitern zählt. Nur in rund der Hälfte der öffentlichen Ausschreibungen spielen Nachhaltigkeitsaspekte eine Rolle (Primes GPP, 2016). Die Gründe hierfür sind größtenteils unerforscht. Die bundesdeutsche Akteurslandschaft legt allerdings die Thesen nahe, dass neben der starken Zurückhaltung staatlicher Stellen in Sachen nachhaltige Beschaffung die weitreichende „Auslagerung“ der Aufklärungsarbeit im Themenfeld auf Nichtregierungsorganisationen mit geringer Ressourcenausstattung Ursachen für diese Situation darstellen könnten. Das Thema hat geringe politische Priorität, was unter anderem an der Finanzierung von gerade einmal zwei bis fünf Promotorenstellen pro Bundesland zur Förderung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung deutlich wird.

Nachhaltige öffentliche Beschaffung in NRW - Rechtlicher Rahmen und Akteurslandschaft

Auf NRW-Ebene werden Nachhaltigkeitsaspekte der öffentlichen Auftragsvergabe seit 2012 im Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen (TVgG-NRW) geregelt.⁸ Die Berücksichtigung sozialer Kriterien, insbesondere in Form der verbindlichen Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, ist in § 18 (1) TVgG-NRW festgelegt. Dabei kann der Bieter den Nachweis über die Einhaltung jener Normen gemäß § 18 (2) TVgG-NRW allerdings auch durch eine (faktisch schwer zu verifizierende) Eigenerklärung erbringen. Die Einbeziehung von Kriterien des Umweltschutzes und der Energieeffizienz werden in § 17 (1) TVgG-NRW festgelegt, wonach öffentliche Beschaffer dazu verpflichtet sind „bei der Vergabe von Aufträgen Kriterien des Umweltschutzes und der Energieeffizienz zu berücksichtigen“. Ferner sind im Vergabeprozess laut § 17 (2) TVgG-NRW die Lebenszykluskosten zu berücksichtigen. Die nach den Wahlen im Mai 2017 neu an die Macht gekommene schwarz-gelbe Landesregierung hat beschlossen, dass TVgG in der bestehenden Form abzuschaffen.

Auf Akteursebene ist das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes NRW (MWEIMH) federführend in Fragen des Vergaberechts. Unterstützt wird das MWEIMH bei der Umsetzung des TVgG-NRW sowie bei dessen Novellierung vom Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (MKULNV). Inhaltlich fokussiert sich das MKULNV dabei insbesondere auf Nachhaltigkeitsaspekte in Ausschreibungsverfahren. Weiterhin beförderte newtrade nrw, das Büro für Nachhaltige Beschaffung der Staatskanzlei NRW, bis Ende 2017 die praktische Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien in Beschaffungsprozessen, was auch die Vernetzung interessierter Akteure des öffentlichen Sektors sowie aus Wirtschaft, Wissenschaft und der Zivilgesellschaft umfasst. Im Hinblick auf die Zurverfügungstellung von praktischen Informationen für Bieter und Beschaffer über das Vergabeprocedere, inklusive sozialer und/oder ökologischer Nachhaltigkeitsaspekte, ist weiterhin die Koordinierungs- und Beratungsstelle für Vergaben

⁸ Eine Konkretisierung des Gesetzes in Form konkreter Verfahrensanforderungen in den Bereichen umweltfreundliche, energieeffiziente und soziale Beschaffung findet in einer Verordnung über die Anwendung des TVgG-NRW statt (RVO TVgG – NRW).

nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (KBSt-VOL) des Finanzministeriums NRW ein wichtiger Akteur.

Die konkrete Umsetzung findet auf Ebene der Kommunen bzw. öffentlicher Körperschaften statt, die hier wiederum nicht im Einzelnen aufgelistet werden können. Es sei an dieser Stelle aber darauf hingewiesen, dass insbesondere die drei großen Landschafts- bzw. Regionalverbände NRWs (Rheinland, Westfalen-Lippe und Ruhr) teils ambitionierte Beschaffungsregularien verabschiedet haben, wobei sich der Landschaftsverband Rheinland (LVR) in Sachen Nachhaltigkeit besonders hervortut.⁹ Auf zivilgesellschaftlicher Ebene stechen vor allem das ‚Eine Welt Netz NRW e.V.‘ sowie das Netzwerk ‚Faire Metropole Ruhr‘ hervor, wobei beide auf Vernetzungs-, Fortbildungs- und Beratungsangebote zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung setzen.

Unter der rot-grünen Landesregierung, die bis Mai 2017 regierte, verfügte NRW über einen relativ stabilen Rechtsrahmen zur Umsetzung nachhaltiger Beschaffungspraktiken. Weiterhin zeigte die rot-grüne Regierungskoalition den politischen Willen an dieser Stelle etwas zu bewegen, was insbesondere durch die Gründung von newtrade nrw greifbar wurde. Newtrade nrw ist mittlerweile abgewickelt und die neue schwarz-gelbe Landesregierung begreift Vorgaben zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung als unnötigen administrativen und den Markt verzerrenden Ballast. Bereits vor diesem harten politischen Schnitt haperte es auch unter rot-grün an der konkreten Umsetzung nachhaltiger Beschaffungspraktiken in den Kommunen und in öffentlichen Institutionen. Allerdings entstanden Initiativen zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung stets eher durch bottom-up Engagement denn aufgrund des bestehenden Rechtsrahmens. Entsprechend sind neue Initiativen zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in NRW und darüber hinaus nach wie vor zu beobachten, aktuell beispielsweise in Solingen oder in Köln. Nachhaltige Einkaufspraktiken der öffentlichen Hand sind also auch jenseits aktueller politischer Machtverhältnisse auf Landesebene rechtlich möglich.

⁹ Der LVR hat bei der Erarbeitung nachhaltiger Beschaffungsregularien eng mit dem Öko-Institut Freiburg zusammengearbeitet. Im Juli 2015 veröffentlichte das Institut die Publikation „Bewertung ausgesuchter Warengruppen nach ökologischen und sozialen Kriterien für den Landschaftsverband Rheinland“, in der die Effektivität gängiger Siegel in verschiedenen Produktgruppen objektiv und nachvollziehbar eingestuft wird.

2. Relevante Sektoren der öffentlichen Beschaffung in NRW

Dr. Maximilian Müngersdorff (DIE)

Unterschiedliche Produkte bzw. Produktgruppen gehen mit unterschiedlichen Nachhaltigkeits-herausforderungen einher. Während beispielsweise der sozialen Nachhaltigkeit im Bekleidungssektor aufgrund unzulänglicher Arbeitsbedingungen in den Produktionsländern besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden sollte, spielt dieser Aspekt bei Produkten der heimischen Automobilindustrie eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Soziale, ökologische und ökonomische Anforderungen sind somit in (öffentlichen) Beschaffungsprozessen je nach konkretem Produkt unterschiedlich zu berücksichtigen. Bei der strategischen Entwicklung nachhaltiger Beschaffungsgrundsätze spielt ein weiterer Aspekt eine wichtige Rolle: das Einkaufsvolumen in einzelnen Produktgruppen (und somit das Produktportfolio).

Im Zuge des Forschungs- und Transferprojekts „Nachhaltige öffentliche Beschaffung in NRW“ sollte daher – primär anhand von Beschaffungsdaten öffentlicher Körperschaften – das Produktportfolio des Landes identifiziert werden. Aussagekräftige Primärdaten zur öffentlichen Beschaffung in NRW konnten allerdings trotz zahlreicher Anfragen (an Kommunen, Schulen, Universitäten, Krankenhäuser etc.) nicht zusammengetragen werden. Daher wurde mit drei empirischen Hilfsquellen gearbeitet, die in Kürze erläutert werden.

Im Austausch mit Beschafferinnen und Beschaffern kristallisierten sich vier Hauptgründe für die fehlenden Daten heraus: Erstens werden Beschaffungsvorgänge oftmals keiner bestimmten Produktgruppe zugeordnet, womit die grundlegende Datenbasis fehlt. Als Hauptursache hierfür wurde mehrfach genannt, dass eine derartige Zuordnung keine Vorteile, wohl aber erheblichen administrativen Mehraufwand mit sich brächte. Falls doch eine Zuordnung stattfindet, ist diese zweitens entweder stark aggregiert (z.B. „Sachkosten und Dienstleistungen ohne Bauleistungen“, „Bauleistungen“, „Personalkosten“) oder es liegt keine einheitliche Produktgruppenstruktur zwischen den öffentlichen Akteuren vor. Ohne letztere ist eine Vergleichbarkeit der Daten allerdings nicht gegeben. Drittens wird das System für eine bundesweite elektronische Vergabestatistik, welches laut EU-Vergabeverordnung eigentlich bis April 2016 hätte eingeführt werden müssen, aktuell noch erarbeitet (BMW i [Bundesministerium für Wirtschaft und Energie], 2017). Auf diese Daten konnte daher nicht zurückgegriffen werden. Viertens hängen Qualität und Umfang der vorhandenen Beschaffungsdaten stark von internen Organisationsstrukturen sowie festgelegten Schwellenwerten für Erfassungspflichten ab. Falls eine zentrale Beschaffungsstelle existiert, variiert deren monetäre „Zuständigkeitsschwelle“, also der Wert, ab dem die Beschaffung zentral ablaufen muss, zwischen unterschiedlichen öffentlichen Körperschaften extrem. Bei Universitäten schwankt dieser Wert beispielsweise zwischen 0,00 und 5.000,00 Euro. Teilweise ist die Schwelle sogar innerhalb einer Hochschule je nach Fachbereich unterschiedlich. Bereits bei einer Zuständigkeitsschwelle von 500,00 Euro, wie im Fall der Universität Köln, gehen pro Jahr von insgesamt rund 70.000 Beschaffungsvorgängen nur rund 10% über den Tisch der zentralen Beschaffung.

Aus diesen Ausführungen ergeben sich drei Empfehlungen für die NRW-Politik: Für eine valide Bestimmung des Produktportfolios müssen Vergabestellen erstens verbindlich dazu gehalten werden, ihre Beschaffungsvorgänge statistisch zu erfassen. Zweitens muss dies auf Grundlage einer einheitlichen Produktgruppenstruktur geschehen, wie beispielsweise den

Common Procurement Vocabulary (CPV)-Codes (Tenders Direct, 2017). Beides könnte im Zuge der Umsetzung der EU-Vergabestatistikverordnung auch zentral auf EU-Ebene geschehen, beispielsweise indem sämtliche öffentliche Beschaffungsvorgänge automatisch nach Brüssel gemeldet werden, wo anschließend die produktgruppenspezifische Erfassung stattfindet. Drittens ist die Etablierung von Rahmenverträgen für Produkte zu unterstützen, deren Wert sich unterhalb der „Zuständigkeitsschwelle“ des jeweiligen zentralen Beschaffungsamts befindet. Letzteres handelt diese Rahmenverträge in den meisten Fällen aus und kann die Bestellung entsprechender Produkte nachvollziehen.¹⁰ Der Anteil des Beschaffungsvolumens unterhalb des Radars der zentralen Beschaffungsstelle könnte somit verringert werden.

Vor dem Hintergrund dieser schwierigen Datenlage, wurden für eine zumindest näherungsweise Bestimmung des NRW-Produktportfolios empirische „Hilfsquellen“ identifiziert. Folgende drei Ressourcen wurden ausgewertet: Erstens, die Anzahl von Ausschreibungen in NRW zum Stichtag X; zweitens, Daten des Einkaufsvolumens von drei öffentlichen Körperschaften und drittens, die größten Ausgabenfelder im NRW-Haushaltsplan 2016.

Bei der produktgruppenspezifischen Bestimmung der Anzahl von NRW-Ausschreibungen zum Stichtag X wurden Daten aus vier Vergabemarktplätzen analysiert.¹¹ In Tabelle 1 sind diejenigen Produktgruppen aufgelistet, die bei mindestens zwei Marktplätzen unter den 10 am häufigsten ausgeschriebenen waren. Öffentliche Körperschaften sind nicht verpflichtet, Ausschreibungen an bestimmte Marktplätze zu übermitteln. Weiterhin geschieht dies meist nur, wenn es sich um höherpreisige Ausschreibungen handelt (selten unter 20.000,00 Euro¹²). Die Auflistung kann somit keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

CPV-Produktgruppe	Wichtigste Produktuntergruppe(n)
Laborgeräte, optische Geräte und Präzisionsgeräte (außer Gläser)	Apparate/Geräte zum Prüfen, Testen und Messen physikalischer Eigenschaften
Baukonstruktionen und Baustoffe; Bauhilfsprodukte (elektrische Apparate ausgenommen)	Bauerzeugnisse (Fenster, Türen etc.), Baustoffe und Zubehör (z.B. Leitungen)
Industrielle Maschinen	Kühl- und Lüftungseinrichtungen, Hebezeuge und Fördermittel (z.B. Aufzüge), Maschinen für die Nutzung mechanischer Energie (z.B. Kompressoren)
Maschinen, Material und Zubehör für Büro und Computer, außer Möbeln und Softwarepaketen	Kopierer, Drucker, Computer bzw. Hardware, Bürozubehör (z.B. Papier, Briefumschläge)

¹⁰ Aus anonymisiertem Interview mit einem Beschaffer einer NRW-Großstadt am 19.10.2016.

¹¹ Folgende Daten wurden einbezogen: Ausschreibungen NRW-Landesebene [(Landesregierung NRW [Landesregierung Nordrhein-Westfalen], 2016), Stichtag 17.8.16, insg. 568 Ausschreibungen], Ausschreibungen Metropole Ruhr [(Landesregierung NRW, 2016), Stichtag 17.8.16, insg. 238 Ausschreibungen], Ausschreibungen Westfalen [(Landesregierung NRW, 2016), Stichtag 17.8.16, insg. 265], Ausschreibungen innerhalb NRW über EU-Schwellenwert [(Tenders Electronic Daily, 2016), Stichtag 9.8.2016, insg. 1979].

¹² Telefonische Auskunft Vergabemarktplatz NRW am 3.3.2017.

Möbel (inkl. Büromöbel), Zubehör, Haushaltsgeräte (ausgenommen Beleuchtung) und Reinigungsmittel	Möbel (für Büro, Labor, Haushalt, Schule etc.)
Transportmittel und Erzeugnisse für Verkehrszwecke	Kfz
Medizinische Ausrüstungen, Arzneimittel und Körperpflegeprodukte	Arzneimittel, Medizinische Geräte (z.B. Bildgebungs-ausrüstung)
Elektrische Maschinen, Geräte, Ausstattung und Verbrauchsartikel; Beleuchtung	Elektrische Ausrüstung (z.B. Bedarf für Stromversorgung), Lampen und Leuchten
Rundfunk- und Fernsehgeräte, Kommunikations- und Fernmeldeanlagen und Zubehör	Netzwerke, Fernseher, Kommunikationsinfrastruktur (Breitbandversorgung)
Ausrüstung für Sicherheitszwecke, Brandbekämpfung, Polizei und Verteidigung	Not- und Sicherheitsausrüstung (v.a. Kranken- und Feuerwehrfahrzeuge), Persönliche Ausrüstung (z.B. Uniformen)
Quellen: Landesregierung NRW, 2016; Tenders Electronic Daily, 2016	

Zweitens wurden Daten von drei öffentlichen Körperschaften ausgewertet. Lediglich drei von ca. 50 angefragten Körperschaften waren bereit und sahen sich in der Lage, detaillierte Angaben zu machen. Dies kann insbesondere auf die bereits oben ausgeführten Punkte zurückgeführt werden:

- Produkte werden bei öffentlichen Beschaffern nicht oder nur sehr aggregiert zugeordnet.
- Die Beschaffer legen unterschiedliche Kriterien der Zuordnung zugrunde, was die Aussagen kaum vergleichbar macht.
- Die Datenaufbereitung bedeutet einen administrativen Mehraufwand und wird daher nicht durchgeführt.
- Ferner wurde darauf verwiesen, dass die Daten einen nicht-öffentlichen Charakter haben (auch in anonymisierter Form).

In Tabelle 2 werden die produktgruppenspezifischen Sachausgaben zweier höherer Kommunalverbände in NRW auszugsweise dargestellt.¹³ Die Verbände übernehmen öffentliche Aufgaben in folgenden Bereichen: Sozialdienstleistungen (z.B. Behindertenhilfe), Betrieb psychiatrischer Einrichtungen, Maßregelvollzug, Betrieb von Schulen und Museen.

Tabelle 2: Produktgruppenspezifische Sachausgaben zweier höherer Kommunalverbände in NRW (2014 bzw. 2014/2015)	
Produktgruppe	Einkaufsvolumen (in Mio. €)
Lebensmittel	36,5

¹³ Ausgewählte Ausgaben bei einem Verband nur für 2014, bei dem anderen für 2014 und 2015. Die in Tabelle 2 abgebildeten Werte stellen den addierten Gesamtbetrag dar. Beide Verbände haben die Daten anonym zur Verfügung gestellt.

Technik und Elektrobedarf (ausgenommen Küchentechnik)	30,8
Arzneimittel und medizinisches Verbrauchsmaterial	20,4
Mobiliar und Raumausstattung	9,1
Fahrzeuge	2,6
Büromaterialien	2,6
Quelle: Anonymisierte Daten von Kommunalverbänden.	

Tabelle 3 bildet die Sachausgaben einer NRW-Universität in den Jahren 2013-2015 ab.

Tabelle 3: Sachausgaben einer NRW-Universität 2013-2015 (in den 10 ausgabenstärksten Produktkategorien)	
Produktkategorie	Einkaufsvolumen (in Mio. €)
Sonstige laufende Sachkosten	28,6
Ge-/Verbrauchsmaterial für Lehre und Forschung	27,9
Bücher und Zeitschriften	10,9
Geschäftsbedarf, Büromaterial, sonstiges Material	5,1
Datenverarbeitung (Verbrauchsmaterial)	3,4
Werkstattmaterial	1,6
Tiere und Material für Tierhaltung	1,6
Lebensmittel	1,0
Reinigungsmaterial	0,9
Pflanzen und Material für Zucht	0,8
Quelle: Anonymisierte Daten von NRW-Universität zur Verfügung gestellt.	

Drittens bildet Tabelle 4 die größten relevanten Ausgabenfelder des NRW-Haushalts 2016 ab (ohne Finanzwirtschaft). Die Übersicht beinhaltet Sach- und Personalausgaben, wobei letztere den größten Anteil ausmachen. Eine weitergehende Auffächerung nach Sachkosten bzw. deren separate Abbildung ist auf Grundlage der von Seiten des Landes zur Verfügung gestellten Daten nicht möglich. Trotzdem kann auf Grundlage der folgenden Übersicht – insbesondere im Zusammenspiel mit den Daten aus den Tabellen 1 bis 3 – eine Einschätzung über wichtige Posten im Bereich der Sachausgaben abgegeben werden (vierte Spalte).

Tabelle 4: NRW-Ausgaben 2016 nach Aufgabengebiet bzw. Politikbereich (ohne „sonstige Ausgaben“)			
Aufgabengebiet/ Politikbereich	Ausgaben (in Mrd. €)	Prozentualer An- teil am NRW- Haushalt 2016	Tentative Einschätzung zu relevanten Produktgrup- pen (Beispiele)
Bildungswesen, Wissenschaft, For- schung, kulturelle Angelegenheiten	25,8	36,9	Ge- und Verbrauchsgüter für Forschung und Lehre, Büromaterialien, Material und Zubehör für Büro und Computer
Öffentliche Sicher- heit und Ordnung, Rechtsschutz, Finanzverwaltung, politische Führung und zentrale Verwaltung	12	17,3	Ausrüstung für Sicherheits- zwecke, Brandbekämpfung, Polizei und Verteidigung (u.a. Fahrzeuge, Uniformen), Material und Zubehör für Büro und Computer
Soziale Sicherung, Familie und Ju- gend, Arbeits- marktpolitik	11,3	16,2	Möbel
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	2,4	3,4	Kommunikations- und Fernmeldeanlagen
Gesundheit, Um- welt, Sport und Er- holung	1,5	2,2	Medizinische Ausrüstungen, Arzneimittel, Laborgeräte
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienst- leistungen	0,8	1,1	Maschinen für die Nutzung mechanischer Energie (z.B. Kompressoren)
Quelle: Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2016).			

Ogleich die Datenlage somit keine umfassende Aussage zum NRW-Produktportfolio zulässt, ermöglichen die dargestellten Daten doch eine fundierte Einschätzung zur monetären Bedeutung einzelner Produktgruppen. Im Zuge des folgenden Abschnitts wird auf dieser Grundlage eine erste Einordnung zur Nachhaltigkeitsrelevanz einzelner Produktgruppen möglich.

Infobox: Zentral beschaffte Produkte in NRW
<p>In NRW nehmen vier öffentliche Körperschaften die Funktion von „Lead Buyern“ für bestimmte Produktgruppen wahr. Über sie können sämtliche öffentliche Akteure des Landes Beschaffungsvorgänge zentral abwickeln. Folgende Lead Buyer gibt es derzeit in NRW:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen für Facility Management • Oberfinanzdirektion Münster für Papier • Bezirksregierung Münster für Büromaterialien

- Finanzministerium Nordrhein-Westfalen für Kfz

Daneben existieren für einzelne Zuständigkeitsbereiche oder öffentliche Akteure zentrale Beschaffungseinheiten, z.B. die zentrale IT-Beschaffungsstelle der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen (ZIB) oder das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste Nordrhein-Westfalen (LZPD NRW), welches Beschaffungsaufgaben für die Polizei im Land wahrnimmt. Eine weitere Option für koordinierte Beschaffungsinitiativen stellen übergreifende Einkaufskooperationen dar, wie beispielsweise die zwischen dem Landschaftsverband Rheinland, dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe, der Stadt Köln und der Stadt Leverkusen (LVR [Landschaftsverband Rheinland], 2016). Darüber hinaus existieren verschiedene zentrale Beschaffungsangebote, die bestimmte Gruppen öffentlicher Körperschaften nutzen können. Einige Beispiele: Dienstleistungs- und Einkaufsgemeinschaft Kommunaler Krankenhäuser eG im Deutschen Städtetag (GDEKK), Einkaufsgemeinschaft für die Städte (EKV), Einkaufsgemeinschaft der Kommunen in NRW (Ko-Part). Die letzte Möglichkeit für eine koordinierte Beschaffung stellen strategische Einkaufsgemeinschaften innerhalb einer Kommune dar, die für mehrere öffentliche Akteure Beschaffungsaufgaben wahrnehmen (z.B. Wirtschaftsbetriebe Duisburg).

Es wird deutlich, dass Formen und Optionen zentraler Beschaffung in NRW extrem variieren. Nicht nur innerhalb öffentlicher Körperschaften, sondern auch darüber hinaus besteht somit Koordinations- und Informationsbedarf, um Strukturen effektiver zu gestalten und sich Skaleneffekte in der öffentlichen Beschaffung aus Nachhaltigkeits- und Kostenperspektive effizienter nutzbar zu machen.

Produktportfolio der NRW-Beschaffung aus Nachhaltigkeitssicht

Der folgende Abschnitt widmet sich der Frage, welche von der öffentlichen Hand in NRW beschafften Produktgruppen aus Nachhaltigkeitsperspektive als relevant zu bezeichnen sind bzw. wie diese Produktgruppen identifiziert werden können. Hierzu werden erstens vorhandene Studien bzw. Produktübersichten vorgestellt. In Kombination mit den Informationen des vorangegangenen Abschnitts dieses Papiers kann so eine erste Annäherung an relevante Produktgruppen für die NRW-Beschaffung stattfinden. In einem zweiten Schritt wird ein Kriterienkatalog vorgestellt, auf dessen Grundlage die strategische Nachhaltigkeitsrelevanz einzelner Produktgruppen im Zuge eines künftigen Forschungsprojekts detailliert bestimmt werden kann. Weiterhin wird eine erste tentative Einordnung von fünf beispielhaften Produktgruppen/Input-Materialien stattfinden (Bekleidung, Computer, Möbel, Kaffee, Palmöl).

Die im ersten Abschnitt beschriebene Herausforderung fehlender valider Daten zu Beschaffungszahlen der öffentlichen Hand wurde in früheren Studien ebenfalls mithilfe empirischer Hilfskonstrukte (oder aber überhaupt nicht) angegangen. So gibt beispielsweise eine Studie des Öko-Instituts Freiburg zur Umwelt- und Kostenbelastung umweltfreundlicher Beschaffung an, die 15 thematisierten Produktgruppen unter anderem auf Grundlage einer „Abschätzung des Beschaffungsvolumens“ ausgewählt zu haben (Gröger, Stratmann, & Brommer, 2015). In einer ähnlichen Argumentation verweisen auch die Autoren des „Buying Green Handbook“ der Europäischen Kommission bei der Auswahl relevanter Sektoren auf deren „budgetäre Bedeutung“ für den öffentlichen Haushalt (EU [Europäische Union], 2017). Auch hier wird nicht nachvollziehbar dargestellt, wie diese Bedeutung ermittelt wurde. Abschließend wiederholt eine viel

zitierte PWC-Studie dieses Begründungsmuster. So wurden „product groups frequently procured by public institutions“ für die Studie ausgewählt – auch hier ohne Angabe der Datengrundlage (PwC [PricewaterhouseCoopers], 2009). Gleichzeitig stellen diese Studien allerdings einige der wenigen verfügbaren Informationsquellen über das Einkaufsvolumen der öffentlichen Hand dar. Die folgende Tabelle 5 basiert daher auf den Produktgruppen der genannten Studien. Da letztere allerdings primär die ökologische Dimension von Nachhaltigkeit im Blick haben, werden zur Berücksichtigung der sozialen Dimension außerdem die 11 sensiblen Produktgruppen der Verordnung über die Anwendung des Tariftreue- und Vergabegesetzes des Landes NRW (RVO TVgG) hinzugezogen (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, 2017).

Tabelle 5: Einschätzung des Einkaufsvolumens relevanter Produktgruppen für nachhaltige öffentliche Beschaffung (aus den aufgeführten vier Quellen)¹⁴	
Produktgruppen von mind. drei Quellen als häufig beschafft eingestuft	Textilien und Bekleidung
	Lebensmittel und landwirtschaftliche Produkte
	IKT Hardware
	Straßenfahrzeuge
Produktgruppen von mind. zwei Quellen als häufig beschafft eingestuft	Papier
	Reinigungsprodukte
	Möbel
	Leuchtmittel
	Produkte aus Holz und Holzwerkstoffen
	Küchengeräte
	Materialien Innenausbau (z.B. Bodenbeläge)

Betrachten wir die in Teil 1 vorgestellte Ausgabensituation und die in Tabelle 5 aufgeführten Produktgruppen gemeinsam, erscheinen folgende Sektoren der NRW-Beschaffung¹⁵ aufgrund ihrer budgetären Bedeutung besonders relevant für nachhaltige Beschaffungsentscheidungen:

- Textilien und Bekleidung
- Lebensmittel und landwirtschaftliche Produkte
- Informations- und Kommunikationstechnologie (Computer, Smartphones, Server etc.)
- Bürotechnik (Drucker, Kopierer etc.)
- Transportmittel und Erzeugnisse für Verkehrszwecke (Kfz, Fahrzeuge für ÖPNV etc.)
- Industrielle Maschinen (Kühl- und Lüftungseinrichtungen, Hebezeuge und Fördermittel etc.)
- Bürozubehör (Papier, Briefumschläge, Schreibutensilien etc.)
- Reinigungsprodukte
- Möbel

¹⁴ Aufgrund der Konzentration auf Umweltaspekte bei drei der vier Quellen sind in der Tabelle folgende, aus sozialer Perspektive bedeutende Produktgruppen nicht aufgelistet (aus den 11 sensiblen Produktbereichen der RVO TVgG): Naturkautschuk-Produkte, Büromaterialien (die die Rohstoffe Holz, Gesteinsmehl und Kautschuk enthalten), Holz, Lederwaren und Gerbprodukte, Natursteine, Spielwaren, Sportartikel (Bekleidung, Geräte), Natursteine, Teppiche.

¹⁵ Der Bausektor wurde hierbei (wie im gesamten Projekt) außen vorgelassen. Hauptgrund hierfür sind abweichende rechtliche Rahmenbedingungen (mit der VOB existiert eine spezifische Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen).

- Leuchtmittel
- Produkte aus Holz und Holzwerkstoffen
- Küchen-/Haushaltsgeräte
- Materialien für Innenausbau (z.B. Bodenbeläge)
- Ausrüstung für Sicherheitszwecke, Brandbekämpfung, Polizei und Verteidigung
- Spielzeug/Spielgeräte

Für einige der aufgeführten Produktgruppen ist es dank vorhandenen Nachhaltigkeitssiegel und -zertifikate vergleichsweise einfach, soziale und/oder ökologische Faktoren in die Beschaffungsentscheidung einfließen zu lassen (z.B. bei Lebensmitteln, Textilien oder Produkten aus Holz und Holzwerkstoffen). Bei anderen ist eine ganzheitliche Beurteilung schwieriger, beispielsweise aufgrund der hohen Komplexität der Wertschöpfungskette oder der Einseitigkeit vorhandener Nachhaltigkeitslabels (z.B. bei IKT-Produkten). Letztgenannte Einseitigkeit besteht beispielsweise in einer Fokussierung auf verhältnismäßig einfach zu bestimmende Teilaspekte von Nachhaltigkeit, wie dem Energieverbrauch, während andere, oft komplexere Gesichtspunkte nicht oder nur teilweise abgebildet werden (z.B. die Zahlung fairer Löhne entlang der Wertschöpfungskette).

Generell fehlt es für eine effektive Nutzung des Policy-Instruments „Nachhaltige öffentliche Beschaffung“ in NRW an einem Indikatorenset, mit dessen Hilfe der Nachhaltigkeitsbedarf sowie das Nachhaltigkeitspotential einzelner Produktgruppen bzw. Produkte bestimmt werden kann. Folgende drei Stellschrauben zur Maximierung des gesellschaftlichen Nutzens nachhaltiger Beschaffung bleiben somit vielfach ungenutzt:

- Inhärenter Nachhaltigkeitsbedarf („inhärent“ im Sinne des Nachhaltigkeitsbedarfs aufgrund der Herstellung, Nutzung und Entsorgung eines Produkts): Je nach Produkt/Produktgruppe unterschiedliche Bedeutung einzelner Nachhaltigkeitsdimensionen (u.a. abhängig von den an der Produktionskette beteiligten Ländern)
- Externes Nachhaltigkeitspotential („extern“ im Sinne des systemischen Nachhaltigkeits- bzw. Diffusionspotentials aufgrund gegebener und/oder von der öffentlichen Hand geforderter Eigenschaften eines Produkts): Je nach Produkt/Produktgruppe unterschiedliche systemische Wirkung einzelner Nachhaltigkeitsdimensionen (z.B. kann die Festsetzung kreislauforientierter Produktcharakteristika in öffentlichen Beschaffungsprozessen spill-over-Effekte nach sich ziehen)
- Externes Nachhaltigkeitspotential (Sensibilisierung): Je nach Produkt/Produktgruppe unterschiedliche Außenwirkung durch die Berücksichtigung bestimmter Nachhaltigkeitsdimensionen (im Sinne einer nachhaltigkeitsorientierten Verhaltensänderung/Sensibilisierung privater/privatwirtschaftlicher Konsummuster durch öffentliche „Beispiele“)

Das vorliegende Hintergrundpapier entwickelt das Grundgerüst für ein Indikatorenset, mit dessen Hilfe Produkte bzw. Produktgruppen mit Bezug zu den genannten Stellschrauben eingeordnet werden können. Die einzelnen Indikatoren, inklusive einer Kurzbeschreibung, werden in Tabelle 6 kurz eingeführt. Eine ausführliche Darstellung des Indikatorensets, inklusive Begründung, Bewertungsgrundlage und Skala findet sich in Tabelle 8. Das Indikatorenset befindet sich noch in der Entwicklung und könnte im Zuge eines nachfolgenden Forschungsprojekts ausdifferenziert werden. Eine valide Anwendung ist auf dem jetzigen Stand noch nicht möglich.

Tabelle 6: Kurzüberblick Indikatorenset zur Bestimmung des Nachhaltigkeitsbedarfs sowie des Nachhaltigkeitspotentials von Produkten/Produktgruppen in der öffentlichen Beschaffung	
Indikator	Beschreibung/Begründung
Einkaufsvolumen	Monetäre Relevanz einer Produktgruppe/eines Produkts
Anzahl der Ausschreibungen	Hilfsquelle falls Informationen zum Einkaufsvolumen nicht verfügbar sind (anzunehmendes Einkaufsvolumen zu berücksichtigen)
Sensibilisierungspotential	Potential eines Produkts/einer Produktgruppe Verhaltensänderung/Sensibilisierung privater/privatwirtschaftlicher Konsummuster durch nachhaltige öffentliche Beschaffungsbeispiele zu erreichen
Auswahlmöglichkeit	In bestimmten Produktgruppen sind nachhaltige Kaufalternativen nicht/nur eingeschränkt vorhanden (z.B. bei medizintechnischen Geräten)
Verbesserungspotential Ökologie I (Fokus Produkteigenschaften)	Veränderungsprozesse sind in Produktgruppen einzuleiten, in denen nachhaltige ökologische Beschaffungspraktiken wenig verbreitet sind und/oder die aus anderen Gründen ein hohes Verbesserungspotential aufweisen (z.B. weil ökologische Produktinnovationen stattgefunden haben, die noch nicht in die öffentliche Beschaffung diffundiert sind)
Verbesserungspotential Ökologie II (Fokus auf Produktionsprozess)	Veränderungsprozesse sind in Produktgruppen einzuleiten, in denen emissionseffizient hergestellte Produkte verfügbar sind, diese aber von Seiten der öffentlichen Hand nicht oder nur unzulänglich beschafft werden
Verbesserungspotential Soziales	Veränderungsprozesse sind in Produktgruppen einzuleiten, in denen nachhaltige soziale Beschaffungspraktiken wenig verbreitet sind (z.B. Textilsektor, IKT)
Verbesserungspotential Ökonomie	Veränderungsprozesse sind bei der Beschaffung all jener Produktgruppen einzuleiten, bei denen Lebenszykluskosten wenig bis keine Berücksichtigung finden, diese aber potentiell hohe Auswirkungen auf den Zuschlag haben könnten (z.B. bei industriellen Maschinen, Fahrzeugen)
Bezug Entwicklungs- und Schwellenländer	Unnachhaltige Produktionsbedingungen sind in Entwicklungs- und Schwellenländern weiter verbreitet als in Industrieländern => Eine zentrale Stellung von Entwicklungs- und Schwellenländern in

	Wertschöpfungsketten erscheint als wichtiger Faktor für die Identifikation relevanter Produktgruppen
Konfliktpotential	Die Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit in Wertschöpfungsketten erscheint insbesondere dann wichtig, wenn Konflikte im Zuge der Wertschöpfung entstehen bzw. sich manifestieren

Auf Grundlage der Wertschöpfungskettenanalysen des Arbeitsschritts 2.2 [hier nicht enthalten] wird das soeben dargestellte Indikatorenset in der folgenden Tabelle 7 tentativ auf folgende Produktgruppen angewendet: Bekleidung, Computer, Möbel, Kaffee, Palmöl.

Indikator	Bekleidung	Computer	Möbel	Kaffee	Palmöl
Einkaufsvolumen	Mittel	Hoch	Hoch	/	/
Anzahl der Ausschreibungen	/	/	/	/	/
Sensibilisierungspotential	Hoch	Niedrig	Mittel	Hoch	Niedrig
Auswahlmöglichkeit	Hoch	Niedrig	Mittel	Hoch	/
Verbesserungspotential Ökologie I	Hoch	Mittel	Niedrig	Mittel	Hoch
Verbesserungspotential Ökologie II	Mittel	Mittel	Niedrig	Mittel	Hoch
Verbesserungspotential Soziales	Hoch	Hoch	Niedrig	Hoch	Hoch
Verbesserungspotential Ökonomie	/	Mittel	Niedrig	Niedrig	Niedrig
Bezug Entwicklungs- und Schwellenländer	Hoch	Hoch	Mittel	Hoch	Hoch
Konfliktpotential	Niedrig	Hoch	Niedrig	Niedrig	Mittel
Fazit Nachhaltigkeitspotential und -bedarf	Eher hoch	Eher hoch	Eher mittel	Eher mittel (sozial hoch)	Eher mittel
Quellen: eigene Überlegungen, Working Paper Arbeitsschritt 2.2 [hier nicht enthalten].					

Anhand der konzepthaften Anwendung des Indikatorensets in Tabelle 7 wird deutlich, dass auf dieser Grundlage eine nuancierte Einschätzung des Nachhaltigkeitsbedarfs und -potentials einzelner Produktgruppen hinsichtlich der oben dargestellten Stellschrauben möglich wird. So

liegt beispielsweise im Computerbereich der interne ökologische Nachhaltigkeitsbedarf eher im Mittelfeld, während der soziale Nachhaltigkeitsbedarf als hoch einzustufen ist. Das externe Nachhaltigkeitspotential im Sinne wirtschaftlicher Spill-over Effekte liegt im höheren Mittelfeld, u.a. aufgrund der Konfliktrelevanz vieler Input-Rohstoffe. Das Sensibilisierungspotential ist demgegenüber eher gering, ist die Nutzung eines „nachhaltigen“ Computers für den externen Betrachter doch nur schwerlich von einem „unnachhaltigen“ zu unterscheiden.

Es bleibt festzuhalten, dass die öffentliche Hand in sämtlichen der aufgeführten Produktgruppen ihre Beschaffungsbemühungen in Sachen Nachhaltigkeit noch signifikant verbessern kann und sollte. Das vorgestellte Indikatorenset bietet einen ersten Ansatzpunkt, wie nachhaltige öffentliche Beschaffung auch zur Erreichung strategischer Politikziele beitragen kann.

Tabelle 8: Indikatorenset zur Bestimmung des Nachhaltigkeitsbedarfs sowie des Nachhaltigkeitspotentials von Produkten/Produktgruppen in der öffentlichen Beschaffung

Indikator	Beschreibung/Begründung	Bewertungsgrundlage	Skala
Einkaufsvolumen	Erfassung der Relevanz einer Produktgruppe/ eines Produkts aus monetärer Perspektive.	Ausgaben über einen klar definierten Zeitraum	hohe Relevanz (oberes Drittel meistbeschaffte Güter) mittlere Relevanz (mittleres Drittel) niedrige Relevanz (unteres Drittel)
Anzahl der Ausschreibungen	Hilfsquelle falls Informationen zum Einkaufsvolumen nicht verfügbar sind. Hierbei ist das anzunehmende Einkaufsvolumen zu berücksichtigen (z.B. ist die Anzahl von Ausschreibungen im Produktbereich "Büromaterialien" anders zu gewichten als im Produktbereich "Fahrzeuge")	Anzahl von Ausschreibungen in einer bestimmten Produktgruppe (anzunehmendes Einkaufsvolumen wird berücksichtigt)	hohe Relevanz (oberes Drittel) mittlere Relevanz (mittleres Drittel) niedrige Relevanz (unteres Drittel)
Sensibilisierungspotential	Nachhaltige öffentliche Beschaffung kann als Katalysator einer nachhaltigen gesellschaftlichen Transformation wirken, v.a. durch spill-over-Effekte in den privaten und privatwirtschaftlichen Konsum. Es gilt daher zu beachten, in welchen Feldern diese Effekte besonders groß sind/sein können.	Grad der nachhaltigkeits-bezogenen Öffentlichkeitswirksamkeit bzw. der „Wahrnehmungsintensität“ von Produkten/Produktgruppen (Bestimmung zunächst auf Grundlage einer logisch-argumentativen Einstufung; später durch Interviews/Fragebögen)	Hohe Öffentlichkeitswirksamkeit Mittlere Öffentlichkeitswirksamkeit Niedrige Öffentlichkeitswirksamkeit

Indikator	Beschreibung/Begründung	Bewertungsgrundlage	Skala
Auswahlmöglichkeit	In bestimmten Produktgruppen sind nachhaltige Kaufalternativen nicht/nur eingeschränkt vorhanden (z.B. bei medizintechnischen Geräten). Sie sind daher aus Nachhaltigkeitssicht nicht als strategisch wichtige Sektoren einzustufen.	Grad der Auswahlmöglichkeiten (Bestimmung zunächst auf Grundlage einer logisch-argumentativen Einstufung; im Folgenden ist eine nuanciertere Einstufung anzustreben)	Hohe Auswahlmöglichkeit Mittlere Auswahlmöglichkeit Niedrige Auswahlmöglichkeit
Verbesserungspotential Ökologie I (Fokus Produkteigenschaften)	Ist die nachhaltige ökologische Beschaffung in bestimmten Produktgruppen bereits weit verbreitet, sind Verbesserungspotentiale gering (z.B. Energieeffizienz im IKT-Bereich). Veränderungsprozesse sind demgegenüber in all jenen Produktgruppen einzuleiten, in denen nachhaltige ökologische Beschaffungspraktiken wenig verbreitet sind und/oder die aus anderen Gründen ein hohes Verbesserungspotential aufweisen (z.B. weil ökologische Produktinnovationen stattgefunden haben, diese aber noch nicht in das öffentliche Beschaffungsverhalten diffundiert sind).	Verbreitung ökologisch nicht nachhaltiger Produktalternativen in der öffentlichen Beschaffung und im Betrieb	Hohes Verbesserungspotential Mittleres Verbesserungspotential Niedriges Verbesserungspotential
Verbesserungspotential Ökologie II (Fokus auf Produktionsprozess)	Ist die Beschaffung von Produkten aus emissionseffizienten Produktionsprozessen weit verbreitet, sind Verbesserungspotentiale gering. Sind entsprechend THG-effizient hergestellte Produkte jedoch verfügbar, werden aber von Seiten der öffentlichen Hand nicht oder nur unzulänglich beschafft, ist das Verbesserungspotential hoch.	Vergleich zwischen Best Practices in Bezug auf emissions-effiziente Herstellungsprozesse und deren Berücksichtigung in den Ausschreibungs- und Zuschlagskriterien öffentlicher Beschaffungsverfahren	Hohe Berücksichtigung Mittlere Berücksichtigung Niedrige Berücksichtigung

Indikator	Beschreibung/Begründung	Bewertungsgrundlage	Skala
Verbesserungspotential Soziales	Ist die nachhaltige soziale Beschaffung in bestimmten Produktgruppen bereits weit verbreitet, sind Verbesserungspotentiale gering (z.B. bei Produkten, die vornehmlich in Deutschland produziert werden). Veränderungsprozesse sind demgegenüber vor allem bei der Beschaffung all jener Produktgruppen einzuleiten, in denen nachhaltige soziale Beschaffungspraktiken wenig verbreitet sind (z.B. Textilsektor, IKT).	Verbreitung sozial nicht nachhaltiger produzierter Produktalternativen in der öffentlichen Beschaffung	Hohes Verbesserungspotential Mittleres Verbesserungspotential Niedriges Verbesserungspotential
Verbesserungspotential Ökonomie	Ist die nachhaltige ökonomische Beschaffung in bestimmten Produktgruppen im Sinne einer breiten Berücksichtigung der Lebenszykluskosten bereits weit verbreitet, sind Verbesserungspotentiale gering. Veränderungsprozesse sind demgegenüber vor allem bei der Beschaffung all jener Produktgruppen einzuleiten, bei denen Lebenszykluskosten wenig bis keine Berücksichtigung finden, diese aber potentiell hohe Auswirkungen auf den Zuschlag haben könnten (z.B. bei industriellen Maschinen, Fahrzeugen).	Berücksichtigung der Lebenszykluskosten in den Ausschreibungs- und Zuschlagskriterien	Hohes Verbesserungspotential Mittleres Verbesserungspotential Niedriges Verbesserungspotential
Bezug Entwicklungs- und Schwellenländer	Produktionsbedingungen, die als nicht nachhaltig einzustufen sind, sind in Entwicklungs- und Schwellenländern weiterverbreitet als in industrialisierten Staaten. Eine zentrale Stellung von Entwicklungs- und Schwellenländern in Wertschöpfungsketten von Produkten, die von Seiten der öffentlichen Hand konsumiert werden, erscheint daher als wichtiger Faktor für die Identifikation relevanter Produktgruppen.	Bedeutung von Entwicklungs- und Schwellenländern in der Wertschöpfung von Produktgruppen	Hoher Bezug Mittlerer Bezug Niedriger Bezug

Indikator	Beschreibung/Begründung	Bewertungsgrundlage	Skala
Konfliktpotential	Die Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit in Wertschöpfungsketten erscheint insbesondere dann wichtig, wenn Konflikte im Zuge der Wertschöpfung entstehen bzw. sich manifestieren. Folgende Konflikttypen sind möglich: 1) Finanzierung von bewaffneten Konflikten (Konfliktrohstoffe), 2) Nationale Verteilungskonflikte/Korruption, 3) Konflikte in Produktionsgebieten 4) Zwischenstaatliche Konflikte	Wahrscheinlichkeit, dass konflikthafte Produktionsbedingungen im Wertschöpfungsprozess bestimmter Produktgruppen vorkommen	Hohe Wahrscheinlichkeit Mittlere Wahrscheinlichkeit Niedrige Wahrscheinlichkeit

3. Validierte Forschungsagenda

Dr. Maximilian Müngersdorff (DIE)

Dr. Andreas Stamm (DIE)

Das Forschungs- und Transfernetzwerk „Nachhaltige öffentliche Beschaffung in NRW“ hat zwischen Juni 2016 und April 2017 in drei Arbeitspaketen empirische Forschung im Themenfeld durchgeführt. Im Folgenden werden auf Basis der grundlegenden Ergebnisse dieser Analysen Bedarfe für künftige transformative Forschungsbemühungen vorgestellt. Die erste Gliederungsebene entspricht den Arbeitsschritten (AS) des Netzwerkprojekts (fett) während auf der zweiten Ebene künftige Forschungsbedarfe dargestellt werden (kursiv).

Initiativen, Akteure und Begriffe der nachhaltigen Beschaffung (AS 1.1)

Im ersten Arbeitsschritt zu Initiativen, Akteuren und Begriffen der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung wurden drei Ergebnisse generiert: Erstens ein Überblick zum rechtlichen Rahmen, zentralen Begriffen und der Akteurslandschaft im Themenfeld der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Dies fand jeweils auf für drei Ebenen statt (international/EU, national, NRW). Zweitens wurde, ebenfalls auf diesen drei Ebenen, eine Akteursdatei mit relevanten Stakeholdern im Themenfeld aus den Bereichen öffentlicher Sektor, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammengestellt. Drittens wurde mit Vertretern aus letztgenannten Feldern ein Kick-off-Workshop veranstaltet, im Zuge dessen wir wertvollen Input für die Forschungsaktivitäten des Netzwerks erhielten.

Fehlende Kohärenz der Governance-Struktur

Die Ergebnisse des Forschungs- und Transfernetzwerks in AS 1.1 zeigen grundlegende Defizite in der Governance-Struktur zur Verbreitung und Umsetzung nachhaltiger Beschaffungspraktiken auf. So mangelt es auf internationaler Ebene an Norm- und Rechtsetzungsinitiativen im Themenfeld (z.B. beinhaltet das 'Agreement on Government Procurement' (GPA) der WTO keine expliziten Vorgaben zur Einbeziehung sozialer und/oder ökologischer Kriterien in Ausschreibungsverfahren). Auf EU-Ebene besteht mit der Vergaberichtlinie (2014/24/EU) zwar eine belastbare Rechtsgrundlage zur Festlegung entsprechender Vergabekriterien in den EU-Mitgliedstaaten, deren stringente Durchsetzung wird innerhalb der Europäischen Kommission allerdings nicht vorangetrieben. Während die Generaldirektion (GD) Umwelt die Berücksichtigung ökologischer Nachhaltigkeitsaspekte in der öffentlichen Beschaffung konsequent forciert, wird der Beachtung sozialer Aspekte in der öffentlichen Beschaffung durch die zuständigen GDs Wachstum sowie Beschäftigung, Soziales und Integration keine Priorität eingeräumt.

Mit Blick auf die nationale Vergabepaxis fällt auf, dass nur in rund der Hälfte der öffentlichen Ausschreibungen Nachhaltigkeitsaspekte eine Rolle spielen – Deutschland zählt hier nicht zu Europas Vorreitern (Primes GPP 2016). Die Gründe hierfür sind größtenteils unerforscht, im Zuge von AS 1.1 wurden allerdings zwei Erklärungsansätze formuliert: Erstens könnte die starke Auslagerung der Verantwortlichkeit im Themenfeld von der staatlichen Ebene auf NGOs ein Grund für diese Situation darstellen. Letztgenannte Organisationen

sind in ihren personellen und finanziellen Kapazitäten ungleich eingeschränkter als öffentliche Stellen und können oftmals nur (jedoch zweifellos wichtige) Leuchtturmprojekte vorantreiben. Zweitens – und gleichzeitig als Erweiterung der ersten These – könnte der Mangel an politischen Signalen in Gestalt eines konzertierten Einsatzes von Mitteln und Knowhow diese Nachzüglerrolle Deutschlands erklären. So ist beispielsweise die Finanzierung von zwei bis fünf Promotorenstellen pro Bundesland zur Förderung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung nicht als Ausdruck politischer Priorisierung anzusehen. Diese Thesen werden unter anderen durch die Forschungsergebnisse von Bartens und Winter (2014) gestützt. Demnach sei die heterogene Akteurs- und Organisationslandschaft als zentrales Hemmnis für nachhaltige Beschaffungspraktiken zu werten. Dies werde wiederum durch extreme Dezentralisierung, wenig Kooperation zwischen den Bundesländern und fehlende Unterstützung durch die Bundesregierung verstärkt. Weiterhin limitiere die hohe Zahl und Diversität von Beschaffungstellen in Deutschland sowie die undurchsichtigen Zuständigkeiten die Effektivität nachhaltiger Beschaffungsprozesse in Deutschland.

Auf kommunaler Ebene ist ein wichtiges Hemmnis für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung, wenn keine klaren Nachhaltigkeitsziele und -kriterien festgelegt werden. Das ergaben die Diskussionen auf unserem Kick-off Workshop und die Interviews. Ohne kommunale bzw. inter-institutionelle Beschlüsse fehlt Beschafferinnen und Beschaffern die rechtliche Basis für nachhaltige Beschaffung auf Ebene „ihrer“ Kommune bzw. Organisation. Die Ausprägung dieses Hemmnisses und weiterer Barrieren in Vergabestellen wurden bislang primär anekdotisch und stark einzelfallbezogen untersucht.

Zukünftige transformative Forschungsbemühungen sollten sich daher den Fragen widmen, wie eine kohärente rechtliche Basis für nachhaltige öffentliche Beschaffung aussehen und wie effektive Um- und Durchsetzungsstrukturen auf unterschiedlichen Governance-Ebenen (von der EU Kommissionen bis in die Kommunen) gestaltet sein müssten. Wichtig ist, hemmende und förderliche Bedingungen über die Einzelfallbetrachtung hinaus in vergleichenden Studien zu untersuchen.

Zahlen und Fakten zu öffentlicher Beschaffung in NRW

In NRW und Deutschland insgesamt fehlt es an grundlegenden Zahlen und Hintergrundinformationen zur öffentlichen Beschaffung. Im Zuge unserer Forschung hat sich gezeigt, dass dieser Umstand einer der Hauptgründe für die mühsame Erfassung des Status quo und die schwierige Formulierung valider Handlungsempfehlungen darstellt. Zum einen fehlt es an Zahlen zum Einkaufsvolumen in den einzelnen Produktgruppen – die ökonomische Relevanz einzelner Produkte ist daher nur näherungsweise und auf Grundlage qualitativer Daten zu bestimmen. An dieser Stelle ist insbesondere die Politik gefordert durch regulativ untermauerte Transparenzinitiativen entgegenzusteuern, wie es in einer einschlägigen EU Richtlinie auch gefordert wird. Auf der anderen Seite gestaltet sich die Organisation der öffentlichen Beschaffung je nach öffentlicher Körperschaft höchst divers (z.B. bzgl. des Grades der Zentralisierung der Beschaffung und der Kompetenzen der entsprechenden Stellen). Um „passgenaue“ transformative Handlungsempfehlungen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der öffentlichen Beschaffung entwickeln zu können, ist es notwendig, die unterschiedlichen organisatorischen Rahmenbedingungen umfassend aufzuarbeiten.

Erfolgsfaktoren für ein Netzwerk Nachhaltige Beschaffung in NRW (AS 1.2)

In AS 1.2 wurden die Faktoren für eine erfolgreiche Arbeit des Forschungs- und Transfernetzwerks „Nachhaltige öffentliche Beschaffung in NRW“ identifiziert. Als besonders wichtiger und gleichzeitig fehlender Erfolgsfaktor wurde diesbezüglich eine längere Projektlaufzeit als die vorhandenen 12 Monate beschrieben. Dieser Punkt bezieht sich auch auf die benötigten Zeitressourcen, um Anträge für Folgeprojekte zu verfassen. Weitere zentrale Bausteine des Erfolgs bilden eine enge Zusammenarbeit mit der Praxis, die Möglichkeit zur Durchführung eines internationalen Erfahrungsaustauschs sowie eine transparente Aufarbeitung und Weitergabe der Ergebnisse. Da dieser Arbeitsschritt die internen Strukturen des Netzwerks beleuchtete, ergeben sich hieraus keine weiteren Forschungsbedarfe.

Funktionsweise des NRW-Beschaffungssystems sowie Beschreibung von Nachhaltigkeitstreibern und -blockaden (AS 2.1 & 2.3)

Im Zuge der Arbeitsschritte 2.1 und 2.3 wurde relevantes Systemwissen über das NRW-Beschaffungswesen für eine künftige Forschungsagenda zusammengetragen. Dies fand in erster Linie auf Grundlage qualitativer Einzelinterviews mit Beschafferinnen und Beschaffern sowie einer darauf aufbauenden quantitativen Umfrage statt. Darüber hinaus wurde auf dem Kick-off Workshop des Netzwerks am 7. Juli 2016 ein Austausch mit Praktikern über die Funktionsweise des NRW-Beschaffungswesens sowie über inhärente Nachhaltigkeitstreiber und -blockaden durchgeführt. Als besonders relevante Faktoren wurden die folgenden beschrieben:

- Personelle Ausstattung in Beschaffungsstellen (Herausforderung v.a. fehlendes Personal und mangelhafte Qualifikation)
- Probleme bei der Bestimmung und Messung von Nachhaltigkeit (u.a. aufgrund von Defiziten hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Siegeln/Zertifikaten und subjektiv fehlenden Informationsangeboten)
- Mangelnde Positivanreize
- Angst des Beschaffers/der Beschaffungsstelle vor Fehlern und internen Konsequenzen
- Fehlender rechtlicher Rahmen im jeweiligen Kontext der öffentlichen Beschaffungsstelle (z.B. fehlender Ratsbeschluss zu nachhaltiger Beschaffung auf kommunaler Ebene)

Weitere Forschungsbemühungen erscheinen vor diesem Hintergrund insbesondere in zwei Feldern angeraten: Zum einen sollten Nachweisinstrumente zur Beurteilung der „Nachhaltigkeits-Performanz“ unterschiedlicher Waren bzw. Warengruppen evaluiert werden. Zum anderen sind konkrete handlungsleitende Rahmenbedingungen in Beschaffungsstellen zu untersuchen (z.B. bzgl. personeller Ausstattung, Positivanreizen und des rechtlichen Rahmens). Ansätze für beide Forschungsfelder werden im Folgenden vorgestellt.

Effektivität von Nachweisinstrumenten für nachhaltige Beschaffung

Um sicherzustellen, dass beschaffte Güter bestimmte Nachhaltigkeitsanforderungen erfüllen, setzt die öffentliche Hand unterschiedliche Instrumente ein. In Bezug auf die ökonomische Nachhaltigkeit sind hier beispielsweise Lebenszyklusanalysen zu nennen. Die ökologische und soziale Dimension von Nachhaltigkeit wird in Vergabeprozessen oft durch Siegel und Zertifikate sichergestellt, wobei gerade in Bezug auf soziale Gesichtspunkte auch

vielfach Eigenerklärungen des Bieters herangezogen werden. Eigenerklärungen zu Arbeitsbedingungen in Produktionsketten werden oftmals nicht eingehalten, auch aufgrund unzulänglicher Kontrollstrukturen. Zertifikate bieten den Vorteil eines transparenten Indikatorensets und eines klaren Produktbezugs. Auf der anderen Seite kann deren Nutzung auch negative Folgen mit sich bringen, beispielsweise weil aufgrund mangelhafter Überprüfung der faktischen Wirkung von Zertifikaten die realen Effekte weit hinter den gewünschten zurückbleiben. Neben Eigenerklärungen und Zertifikaten gibt es auf europäischer Ebene noch weitere Instrumente, die nachhaltige Beschaffungsprozesse gewährleisten sollen – eine Auswahl: kombinierte Ansätze aus Verhaltenskodizes und Zertifikaten, Fragenkataloge zur Verkaufskontrolle, Inspektionen von der öffentlichen Hand selbst oder Formulare zur Eigenkontrolle.

Im Zuge der Forschungsaktivitäten unseres Netzwerks wurde deutlich, dass Erkenntnis- und/oder Wissensdefizite zur Effektivität von Nachweisinstrumenten ein Hauptgrund für die Nichtbeachtung von Nachhaltigkeitsaspekten in der öffentlichen Beschaffung darstellen. In künftigen Forschungsprojekten gilt es daher herauszufinden, welche Instrumente zur Sicherstellung nachhaltiger Beschaffungspraktiken besonders effektiv sind bzw. wie man deren Effektivität optimieren kann. Praktisch könnte diese Frage vierstufig beantwortet werden:

- Identifikation besonders relevanter Nachweisinstrumente in NRW, ganz Deutschland und/oder Europa für sämtliche Nachhaltigkeitsdimensionen
- Beschreibung des praktischen Einsatzes dieser Instrumente in Beschaffungsverfahren (inklusive einer möglichen Übertragung auf NRW falls eine Ausweitung auf die europäische Ebene stattfindet)
- Beschreibung der Effektivität dieser Instrumente anhand vorhandener Studien sowie eigener Fallstudien
- Praxisorientierte Erarbeitung von Handlungsvorschlägen für das NRW-Beschaffungswesen

Auf abstrakterer Ebene ist weiterhin die Rolle privater Zertifizierungssysteme (private certification systems, PCS) als nichtstaatliches Instrument zur Um- und Durchsetzung politischer Nachhaltigkeitsziele zu hinterfragen. Diese werden zunehmend auch in NRW-Beschaffungsprozessen eingesetzt. Somit hat die öffentliche Hand mittelbar Einfluss auf die „Zertifikatlandschaft“, also die Ausgestaltung von Zertifikatssystemen (Zielsetzung, interne Organisation etc.) und sogar die Entstehung neuer PCS. Gleichzeitig ist eine faktische Privatisierung von Regierungsaufgaben aufgrund zahlreicher Schwächen von PCS kritisch zu hinterfragen. Beispiele wären mangelnde interne und externe Accountability (v.a. im Sinne von interner Teilhabe und externer Nachvollziehbarkeit), oftmals unzureichende Monitoring-Instrumente oder das Risiko eines Ausschlusses bestimmter Gruppen vom Markt (wie z.B. Kleinbetriebe in Entwicklungs- und Schwellenländern). D’Hollander und Marx (2014) stellen vor diesem Hintergrund mit Bezug auf nachhaltige Beschaffung die Frage, ob SPP-Policies ein adäquates Mittel für die Politik darstellen um private Zertifikatssysteme „effektiver“ zu machen. Es ergeben sich folgende Forschungsfragen:

- Können stringente staatliche SPP-Politiken private Zertifizierungssysteme im Hinblick auf ihre faktischen Nachhaltigkeitsauswirkungen effektiver machen? (evtl. auch Fokus auf interne Accountability Strukturen privater Zertifizierer)

- (Wann) Können private Zertifizierungssysteme staatliches Versagen „kompensieren“?
- Ist es vor dem Hintergrund der beispielhaft beschriebenen Schwächen überhaupt anzustreben PCS als nichtstaatliche Policy-Instrumente beizubehalten oder wäre eine Überführung jener Standards in internationale und/oder nationale Policy-Frameworks (ggf. produkt- oder sektorspezifisch) wünschenswert?

Handlungsleitende Rahmenbedingungen für nachhaltige Beschaffung in Vergabestellen

Die Forschungsergebnisse unseres Netzwerks zeigen, dass die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in Beschaffungsprozessen je nach NRW-Vergabestelle enorm variiert. Dies schwächt die potentiell starke transformative Hebelwirkung dieses Instruments immens. Unsere Arbeit legt weiter nahe, dass die politischen, organisatorischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen in NRW-Vergabestellen grundlegende Auswirkungen auf Effektivität und Nutzung nachhaltiger Beschaffungsgrundsätze haben. Vor diesem Hintergrund sollten sich künftige Forschungsprojekte der Frage widmen, welche Effekte unterschiedliche Ausprägungen jener Rahmenbedingungen in NRW-Vergabestellen auf nachhaltige Beschaffung entfalten. Dabei wären unter anderem folgende Fragen zu beantworten:

- Politische Rahmenbedingungen: Welche Rolle spielt ein robustes Mandat für eine nachhaltige Beschaffung durch die politischen und/oder administrativen Entscheidungsträger der jeweiligen administrativen Einheit? Gibt es klare politische Zuständigkeiten zur Umsetzung dieses Mandats?
- Organisatorische Rahmenbedingungen: Gibt es in den Beschaffungsämtern (bzw. in den relevanten Abteilungen) klare und möglichst einheitliche Regeln um nachhaltigkeitsorientierte Ausschreibungspraktiken kohärent umzusetzen? Sind Plattformen des Austauschs und der Information vorhanden und werden sie genutzt?
- Soziokulturelle Rahmenbedingungen: Welche Instrumente werden genutzt, um die Expertise der Beschafferinnen und Beschaffer zu steigern? Welche Bedeutung haben einzelne engagierte Individuen in Beschaffungsstellen? Wie wird „Nachhaltigkeit“ durch die Beschafferinnen und Beschaffer selbst interpretiert?¹⁶

Im Zuge eines weiterführenden Forschungsprojekts könnte die oben formulierte Metafrage in vier Schritten beantwortet werden:

- Finalisierung der dargestellten Frageliste
- Konzipierung eines Online-Fragebogens und Versendung an alle 396 NRW-Kommunen
- Auswahl von NRW-Kommunen als Fallbeispiele für tiefergehende Analysen und Durchführung
- Entwicklung von Policy- und Handlungsempfehlungen für die Praxis

¹⁶ Letztgenannte Frage greift das Thema der individuellen „Übersetzung“ bzw. Interpretation des Nachhaltigkeitsbegriffs in der alltäglichen Arbeit auf (siehe z.B. Bartens & Winter 2014)

Standards in der öffentlichen Beschaffung – Lehren aus der Forschung zu Standards in der Weltwirtschaft (AS 2.2)

In AS 2.2 haben sich vier Netzwerkpartner mit Nachhaltigkeitsstandards für Produktgruppen auseinandergesetzt, die für den öffentlichen Sektor von besonderer Relevanz sind. Folgende Produktgruppen wurden dabei tiefergehend betrachtet (u.a. im Hinblick auf die Bedeutung für den öffentlichen Sektor, Nachhaltigkeitsherausforderungen in den Wertschöpfungsketten und verbreiteten Siegeln/Zertifikaten):

- IZNE: „Challenges for German sustainable public procurement within the value chains of office furniture“
- BICC: „Sustainable public procurement of ICT hardware in Northrhine-Westphalia“
- ZEF: „Sustainable public procurement from low- and middle income countries: Identifying open research questions around the use of biomass-based voluntary sustainability standards“ (Produktgruppenfokus: Kaffee und Palmöl)
- Wuppertal Institut: „The palm oil value chain and sustainability standards“
- DIE: „Global Value Chains of Fibres, Textiles and Garments– Role of Standards“

Im Zuge dieser Forschungstätigkeiten wurden zahlreiche transformative Forschungsthemen identifiziert, die im Folgenden dargestellt werden.

Öffentliche Beschaffung als Instrument zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im globalen Süden

Das Land NRW nimmt gemäß seiner Nachhaltigkeitsstrategie und im Sinne der SDGs bei Entwicklung und Implementierung seiner Policies eine „Eine-Welt-Politikperspektive“ ein. Neben ökologisch und ökonomisch nachhaltigen Produktions- und Konsumbedingungen stellen die SDGs auch auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen ab. Öffentliche Beschaffung ist einer der größten potentiellen Hebel um diesem Ziel näher zu kommen. Falls sich die Schere zwischen menschenwürdigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in der „westlichen“ Welt und entsprechend unattraktiven Strukturen im globalen Süden noch weiter öffnen sollte als bisher, würde dies auch die europäische Flüchtlingskrise weiter verschärfen. (Sozial) Nachhaltige Beschaffung kann zu einem Instrument werden, um Fluchtursachen effektiv zu bekämpfen.

Gleichzeitig werden Zweifel an einem solchen Effekt nachhaltiger Beschaffungspraktiken westlicher Industriestaaten sowohl von der politischen „Durchführungsseite“ als auch durch wissenschaftliche Studien genährt. So stellt die weit verbreitete Kontrolle sozialer Nachhaltigkeitsaspekte durch Eigenerklärungen der Lieferanten – dem wohl schwächsten verfügbaren Verifikationsinstrument – einen großen Schwachpunkt in der Praxis dar. Auf wissenschaftlicher Seite besteht zunächst das Grundproblem, dass es zu dem beschriebenen Wirkungszusammenhang bislang nur wenige und meist eher allgemeine Studien ohne fundierte empirische Datenbasis gibt. Als größte generelle Gefahr „westlicher“ Beschaffungspolicies wird dabei die Errichtung von Marktbarrieren für Produzenten in Entwicklungs- und Schwellenländern beschrieben, insbesondere für Kleinbetriebe (Lund-Thomsen & Nives, 2011; McCrudden, 2009). Die Beachtung der sozialen Nachhaltigkeitsdimension erscheint somit in besonderem Maße gefährdet. Es stellt sich die übergreifende Frage, wie (NRW-)Beschaffungspolicies effektiv zu einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im globalen Süden beitragen können.

Eine Bearbeitung dieser Forschungsfrage könnte im Zuge folgender vier Schritte erfolgen:

1. Identifikation von 3-4 besonders relevanten Produktbereichen der (NRW-)Beschaffung im Hinblick auf die Berücksichtigung der sozialen Nachhaltigkeitsdimension (u.a. auf Grundlage der Produktionsschritte in Schwellen- und Entwicklungsländern)
2. Untersuchung mehrerer Beschaffungsvorgänge von (NRW-)Vergabestellen hinsichtlich ihrer Effektivität (kongruent zum oben beschriebenen Vorgehen zur Effektivitätsbestimmung von Nachweisinstrumenten für nachhaltige Beschaffung würde der Fokus auf eben diese Instrumente gelegt werden, z.B. Eigenerklärungen, Zertifikate etc.)
 - a. Eine besonders relevante Unterfrage betrifft hierbei das anzustrebende „Ambitionsniveau“ von Nachweisinstrumenten (v.a. von Zertifikaten): Sind hier besonders hohe oder eher weniger ambitionierte Nachhaltigkeitsanforderungen zu verfolgen (da zu strikte Auflagen evtl. zu Nichtanwendung und ausbleibender Angebotsvielfalt führen könnten)?
3. Analyse der sozialen Nachhaltigkeit in Wertschöpfungsketten laufender Vergabeverfahren, um Einblicke in reale Produktionsbedingungen zu ermöglichen
4. Entwicklung handlungsorientierter Policy-Empfehlungen

Neben diesem Thema stellt sich mit Bezug auf den „Nord-Süd-Komplex“ nachhaltiger Beschaffungspraktiken eine weitere hochrelevante Frage für künftige Forschung: Wann ist der Bezug von Produkten aus Entwicklungs- und Schwellenländern im Vergleich zu „heimischen“ Produkten die nachhaltigere Alternative und wann stellt die regional-saisonale Alternative die nachhaltigere Option dar? Diese Frage könnte anhand einer Lebenszykluskostenanalyse beantwortet werden, die neben ökonomischen Kosten auch eine Widerspiegelung direkter und indirekter sozialer wie ökologischer Kosten ermöglicht. Somit könnten sowohl Produkte mit unterschiedlichem „Nachhaltigkeitsanspruch“ (z.B. zertifiziert vs. nicht-zertifiziert) als auch Produkte aus unterschiedlichen Weltregionen mit Bezug auf Ihre Nachhaltigkeitsperformanz untersucht werden. Bei der Methodenentwicklung einer entsprechenden Lebenszykluskostenanalyse müssten insbesondere im Hinblick auf die soziale Nachhaltigkeitsdimension auch ethisch-normative Fragen thematisiert werden (z.B. kann der Bezug bestimmter Produkte aus Entwicklungs- und Schwellenländern aufgrund positiver sozialer Impulse trotz schlechterer Umweltperformanz im Vergleich zu heimischen Alternativen vertreten werden?).

Nachhaltige öffentliche Beschaffung in Entwicklungs- und Schwellenländern

SPP kann mit Bezug auf Entwicklungs- und Schwellenländer aus zwei Perspektiven betrachtet werden. Zum einen sind Produzenten in diesen Staaten vielfach „Gegenstand“ entsprechender Policies von Industrieländern, beispielsweise wenn es um die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen geht (siehe vorangegangener Abschnitt). Andererseits können (und werden) SPP-Ansätze auch von Entwicklungs- und Schwellenländern selbst in ihrem eigenen Policy-Mix aufgegriffen, wenn bislang auch nur sehr zurückhaltend (z.B. in Indien). Mit Blick auf das SDG-Zielpaket, die wirtschaftliche Entwicklung jener Staaten möglichst rasch und umfassend nachhaltig vorantreiben zu lassen, stellen entsprechend domestische Beschaffungspolicies ein wichtiges Instrument dar. Daher fordert auch die Wissenschaft, dass sich künftige Studien den „barriers in implementing sustainable procurement

practices inside developing countries“ widmen sollten (Mansi, 2015). Folgende Forschungsfragen ergeben sich hieraus:

- Unterstützen SPP-Anforderungen von Seiten der Industriestaaten die Diffusion entsprechender Regeln und Standards in Policies von Entwicklungs- und Schwellenländern?
- Welche SPP-Ansätze existieren bereits in Entwicklungs- und Schwellenländern und welche Barrieren/Treiber können bei deren Entwicklung identifiziert werden?

Nachhaltige öffentliche Beschaffung als Transformationstreiber in Richtung Bioökonomie

Ein zentrales Element in der Transformationsdebatte stellt ein Wandel der Wirtschaftsstrukturen dar, der auf eine zunehmende Nutzung von Biomasse ausgerichtet ist. Entsprechende Schritte in Richtung Bioökonomie sind aus Transformationssicht allerdings nur dann anzustreben, wenn sie nachhaltig vonstattengehen. Die Sicherstellung nachhaltiger Produktionsmuster ist bei beinahe allen global konsumierten Gütern aus unterschiedlichen Gründen eine Herausforderung (z.B. aufgrund komplexer Wertschöpfungsketten oder mangelhafter Zertifizierungsmechanismen). Biobasierte Produkte nehmen hier aber eine Sonderrolle ein: Zum einen verfügen sie über besondere Nachhaltigkeitspotentiale, nicht zuletzt aufgrund natürlicher Stoffkreisläufe. Andererseits geht die Herstellung dieser Produkte mit besonderen Nachhaltigkeitsrisiken einher, beispielsweise wegen der Nutzungskonkurrenz mit Nahrungsmitteln oder Naturwäldern (Palmöl) und damit verbundenen Emissionszunahmen durch indirekte Landnutzungsänderungen. Die Sicherstellung nachhaltiger Produktions-, Konsum- und Wiederverwertungsstrukturen ist daher bei biobasierten Produkten von besonderer Bedeutung. Um dieses Ziel zu erreichen, werden in der Praxis oftmals Zertifikate, Gütesiegel und Standards eingesetzt. Aufgrund der hohen Nachfrage der öffentlichen Hand nach biobasierten Produkten und der verbreiteten Nutzung der genannten Instrumente zur Nachhaltigkeitsverifikation, hat die öffentliche Beschaffung großen Einfluss auf die Verbreitung und den Erfolg von Zertifikaten, Gütesiegeln und (eingeschränkt) Standards. Es stellt sich somit die Frage, wie die öffentliche Hand durch die gezielte Förderung bestimmter Verifikationsinstrumente eine erfolgreiche Transformation in Richtung Bioökonomie unterstützen kann.

Die Bearbeitung dieser Fragestellungen ginge vierstufig vonstatten:

- Identifikation besonders relevanter biobasierter Produkte in der öffentlichen Beschaffung
- Mapping verbreiteter Verifikationsinstrumente (Zertifikate, Gütesiegel, Standards) für die Nachhaltigkeit dieser Produkte
- Praktische Überprüfung des theoretischen Anspruchs von Verifikationsinstrumenten (Schritt 2) in ausgewählten Produktgruppen (hierbei sollte den Primärrohstoffquellen für biobasierte Produkte in Entwicklungs- und Schwellenländern (z.B. Palmöl, Zuckerrohr, Holz) besonderes Augenmerk zuteilwerden)
- Entwicklung von Handlungsempfehlungen für die Politik

Strategisch relevante Sektoren und Produktgruppen und Identifizierung relevanter Handelspartner größerer Beschaffer und Wertschöpfungsketten (AS 3.1 & 3.2)

Im Zuge der Arbeitsschritte 3.1 und 3.2 haben die Mitglieder des Forschungs- und Transfernetzwerks beispielhafte Daten zur öffentlichen Beschaffung in NRW von unterschiedlichen Institutionen bzw. Körperschaften zusammengetragen. Hier wurde ein Grundproblem deutlich, für dessen Lösung die Politik aktiv werden muss: Daten zum Einkaufsvolumen in einzelnen Produktgruppen sind weder auf Ebene öffentlicher Institutionen/Körperschaften noch in aggregierter Form, z.B. auf Ebene der Regierungsbezirke oder gar des Landes NRW, verfügbar. Ein wichtiger Indikator zur Identifizierung relevanter Sektoren und Produktgruppen für die nachhaltige öffentliche Beschaffung fehlte somit als Grundlage für die Arbeit des Netzwerks. Trotzdem konnten in zwei Bereichen Erkenntnisfortschritte erzielt werden. So wurden zum einen zentral beschaffte Produkte identifiziert. Zum anderen wurde ein Kriterienkatalog zur Identifizierung nachhaltigkeitsrelevanter Produkte bzw. Produktgruppen entwickelt. Anwendung und Weiterentwicklung dieses Kriterienkatalogs stellt daher neben der Nutzung des öffentlichen Beschaffungswesens als Innovations- und Förderinstrument für zukunftsorientierte KMU das zentrale Thema für weiterführende Forschungsaktivitäten dar. Darüber hinaus werden im Folgenden praxisrelevante Forschungslücken zu nachhaltiger Beschaffung im Infrastrukturbereich vorgestellt.

Öffentliche Beschaffung als Innovations- und Förderinstrument für zukunftsorientierte KMU

Die öffentliche Hand hat weitreichende Möglichkeiten die Vergabe öffentlicher Aufträge strategisch zu nutzen. Dies schließt auch die Unterstützung innovativer KMU ein – sowohl durch etablierte Elemente in Ausschreibungsverfahren (z.B. funktionale Leistungsbeschreibungen oder Verhandlungsverfahren) als auch durch neue Elemente (v.a. PPI¹⁷ und PCP¹⁸). Öffentliche Beschaffung kann somit in doppelter Hinsicht zur Erreichung politischer Nachhaltigkeitsziele beitragen: Erstens durch die Unterstützung innovativer KMU der Umweltwirtschaft und zweitens durch eine bewusste Unterstützung bestimmter Innovationen im Sinne grundlegender Transformationsziele (Energieeffizienz, Kreislaufwirtschaft etc.). Hinsichtlich des letztgenannten Punkts wird von akademischer Seite der Forschungsbedarf formuliert, die Effekte von Green Public Procurement (GPP) auf die Wirtschaft zu analysieren. So sei es laut Testa, Iraldo, Frey und Daddi (2012) wünschenswert „to analyze if GPP is able to steer firms and supply chains into greener development path promoting resource saving and green innovation“. Es stellt sich somit die Frage, ob und inwieweit nachhaltig und/oder innovativ ausgerichtete öffentliche Beschaffungsvorgänge dazu in der Lage sind, grüne Transformationsprozesse innerhalb von Unternehmen zu initiieren.

Aus Unternehmenssicht stellt sich in diesem Zusammenhang wiederum die übergreifende Frage, inwieweit nachhaltig-innovativ ausgerichtete Ausschreibungsverfahren dazu in der Lage sind, besonders herausragende Unternehmen (aus Nachhaltigkeits-, Innovations-

¹⁷ *Public Procurement of Innovative Solutions (PPI)*: In PPI-Verfahren kann die öffentliche Hand innovative aber noch nicht vollständig marktreife Produkte oder Dienstleistungen als Erstanwender in der Markteinführungsphase unterstützen.

¹⁸ *Pre-Commercial Procurement (PCP)*: In PCP-Verfahren (auch „vorkommerzielle Auftragsvergabe“) schreiben Beschaffer eine noch zu entwickelnde Lösung aus, dessen Entstehung sie in mehreren Etappen begleiten (z.B. wurde im Zuge eines PCP-Verfahrens eine neuartige Windturbine zur Energiegewinnung auf Schiffen entwickelt (National Archives, 2017)).

und/oder Green Growth-Sicht) zu fördern. Erhalten also vornehmlich die Innovations- und Nachhaltigkeitsvorreiter den Zuschlag bei öffentlichen Ausschreibungen? Grundsätzlich sollen in NRW-Vergabeverfahren „Unternehmen mit nachhaltigem Wertschöpfungsmanagement die gleichen oder gar bessere Chancen“ haben als ihre konventionell wirtschafteten Counterparts (newtrade nrw, o.D.). Die Forschungsaktivitäten unseres Netzwerks haben allerdings gezeigt, dass diese Vorteile nicht zwangsläufig vorhanden und je nach Vergabestelle bzw. konkretem Vergabeverfahren sehr ungleich verteilt sind. Die politisch erwünschte Unterstützung innovativer KMU durch öffentliche Vergabeprozesse stellt eine noch größere Hürde für Beschaffungsstellen dar als die Förderung nachhaltigkeitsorientierter Unternehmen. Es stellt sich die Frage, wie etablierte und neue Ausschreibungsinstrumente für innovative und nachhaltige Beschaffung „Vorreiterunternehmen“ (v.a. KMU) fördern können. Zur Beantwortung dieser Frage bietet sich ein dreistufiges Vorgehen an:

- Identifizierung von Best Practices in NRW, Deutschland und Europa, die etablierte und neue Instrumente der innovativ-nachhaltigen Beschaffung in relevanten Wirtschaftssektoren nutzen
- Identifizierung von Treibern und Barrieren zur Durchführung innovativ-nachhaltiger Ausschreibungsverfahren
- Entwicklung von Policy-Empfehlungen für eine strategische Nutzung entsprechender Beschaffungsinstrumente

Beschaffung besonders nachhaltigkeitsrelevanter Produktgruppen

In NRW wird die strategische Bedeutung von Nachhaltigkeit – bzw. bestimmter Nachhaltigkeitsdimensionen – auf der Ebene einzelner Produkte bzw. Produktgruppen bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen meist nicht beachtet.¹⁹ Folgende drei Stellschrauben zur Maximierung des strategischen Nutzens nachhaltiger Beschaffung bleiben somit vielfach ungenutzt:

- Inhärenter Nachhaltigkeitsbedarf („inhärent“ im Sinne des Nachhaltigkeitsbedarfs aufgrund der Herstellung, Nutzung und Entsorgung eines Produkts): Je nach Produkt/Produktgruppe unterschiedliche Bedeutung einzelner Nachhaltigkeitsdimensionen (u.a. abhängig von den an der Produktionskette beteiligten Ländern)
- Externes Nachhaltigkeitspotential („extern“ im Sinne des systemischen Nachhaltigkeits- bzw. Diffusionspotentials aufgrund gegebener und/oder von der öffentlichen Hand geforderter Eigenschaften eines Produkts): Je nach Produkt/Produktgruppe unterschiedliche systemische Wirkung einzelner Nachhaltigkeitsdimensionen (z.B. kann die Festsetzung kreislauforientierter Produktcharakteristika in öffentlichen Beschaffungsprozessen spill-over-Effekte nach sich ziehen)
- Externes Nachhaltigkeitspotential (Sensibilisierung): Je nach Produkt/Produktgruppe unterschiedliche Außenwirkung durch die Berücksichtigung bestimmter Nachhaltigkeitsdimensionen (im Sinne einer nachhaltigkeitsorientierten Verhaltensänderung/Sensibilisierung privater/privatwirtschaftlicher Konsummuster durch öffentliche „Beispiele“)

¹⁹ Die in der Verordnung des TVgG dargestellten elf sensiblen Produktgruppen stellen hier zwar eine gute erste Orientierung für die Relevanz der sozialen Nachhaltigkeitsdimension dar, für eine ganzheitliche strategische Einordnung der mehrdimensionalen Hebelwirkung verschiedener Produkte bzw. Produktgruppen erscheinen sie jedoch nicht geeignet.

Im Zuge des aktuellen Mandats unseres Netzwerks wurde ein Kriterienkatalog für eine entsprechende Einstufung der Nachhaltigkeitsrelevanz einzelner Produkte / Produktgruppen entwickelt – einige Beispiele in Kurzform (von bislang insg. 13 Kriterien):

- Kommunikative Dimension: Wie hoch ist die potentielle „Strahlkraft“ öffentlicher Beschaffung in Richtung des privaten Konsums? (z.B. höher bei entsprechend beschriftetem E-Bus als bei ökologischen Baustoffen)
- Verbesserungspotential Ökonomie: Erscheint die Berücksichtigung der Lebenszykluskosten bei bestimmten Produkten/Produktgruppen sinnvoll und (falls ja) werden sie in öffentlichen Ausschreibungsprozessen berücksichtigt?
- Verbesserungspotential Ökologie (Fokus auf Produkteigenschaften): Wie hoch ist das ökologische Verbesserungspotential bestimmter Produktalternativen – z.B. aufgrund geringer Emissionswerte im Gebrauch – und wie verbreitet sind sie in der öffentlichen Beschaffung?

Der entwickelte Kriterienkatalog würde in der Folge sowohl eine Einstufung der ganzheitlichen Nachhaltigkeitsrelevanz von Produkten bzw. Produktgruppen als auch die Einordnung ihres Hebelpotentials für die drei strategischen Stellschrauben ermöglichen. Die im Zuge der Netzwerkarbeit gesammelten empirischen Informationen zeigen, dass die öffentliche Hand in NRW diesbezüglich bislang wenig koordiniert und strategisch agiert und somit die Effektivität ihrer Hebelwirkung stark mindert. Es ist daher die Frage zu beantworten, wie hoch die Hebelwirkung einzelner Produkte bzw. Produktgruppen der NRW-Beschaffung für die Erreichung bestimmter Policy- und Nachhaltigkeitsziele ist. Diese Forschungsfrage wäre im Zuge folgender vier Schritte zu beantworten:

- Einstufung der 20-30 wichtigsten Produkte / Produktgruppen mithilfe des erarbeiteten Kriterienkatalogs bzgl. der jeweiligen theoretisch möglichen Hebelwirkung
- Einstufung der faktischen Hebelwirkung bei diesen Produkten/Produktgruppen auf (einzelne) Nachhaltigkeits- und Policy-Ziele durch die Analyse öffentlich verfügbarer Ausschreibungsinformationen
- Bestimmung der Diskrepanz zwischen wünschenswerter (Schritt 1) und faktischer (Schritt 2) öffentlicher Beschaffung aus Nachhaltigkeitssicht
- Entwicklung von Politikempfehlungen

Nachhaltige Infrastruktur – innovative und nachhaltige Beschaffung in den Bereichen Bauen, Wohnen, Transport und Verkehr

Im Zuge der „Wohnraumoffensive“ will die Große Koalition die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum fördern, was auch eine Offensive im Bereich des sozialen Wohnungsbaus umfasst (CDU, CSU und SPD, 2018). Die öffentliche Hand kann durch ihre Beschaffungsentscheidungen hier in zwei Richtungen transformativ wirken: Erstens direkt durch die Festbeschreibung ambitionierter Nachhaltigkeitsvoraussetzungen für soziale Wohnungsbauprojekte und zweitens indirekt durch die Unterstützung der Marktdurchdringung und der Wettbewerbsfähigkeit zukunftsorientierter Produkte im Bausektor. Als konkretes Praxisbeispiel ist an dieser Stelle die Stadt Karlsruhe anzuführen, die für Neubau und Renovierung öffentlicher Schulen und Kindertageseinrichtungen im Jahr 2013 Seegrass als ökologische Alternative zu konventionellen Dämmstoffen ausschrieb (Stadt Karlsruhe, 2017). Folgende praxisorientierte Forschungsfragen ergeben sich aus den obigen Ausführungen:

Welche Nachhaltigkeitsvoraussetzungen können bei der Ausschreibung sozialer Wohnungsbauprojekte für den Ablauf der Baumaßnahmen und vor allem für die baulich-physischen Eigenschaften der Immobilien festgelegt werden? (entweder bzgl. des Einsatzes konkreter Baustoffe oder bzgl. bestimmter Produkteigenschaften, z.B. hinsichtlich Langlebig- und Wiederverwertbarkeit)

- Welche zukunftsweisenden und nachhaltigen Innovationen können im Zuge der Beauftragung entsprechender Bauprojekte vorangetrieben werden – sowohl mit Bezug auf bestehende Lösungen (PPI) als auch hinsichtlich der Entwicklung neuartiger Produkte (PCP)?
- Welche ökonomischen, sozialen und ökologischen Zielkonflikte ergeben sich aus ambitionierten Nachhaltigkeitsvoraussetzungen für öffentliche Bauprojekte und der Maßgabe, die Kosten überschaubar zu halten (insbesondere beim sozialen Wohnungsbau)?
- In einem bevölkerungsreichen Bundesland wie NRW mit einer hohen und steigenden Pendlerquote sind die Sanierung und der Neubau von Infrastruktur eine zentrale öffentliche Aufgabe. Angesichts der hohen Investitionsvolumina der kommenden Jahre stellt dieses Handlungsfeld einen wichtigen Hebel für die Nachhaltigkeitstransformation in folgenden drei Bereichen dar:

(1) Einsatz innovativer und ökologisch nachhaltiger Baustoffe im Verkehrswegebau: Bei der Sanierung und beim Neubau von Verkehrswegen kann das Land, in Absprache mit dem Bund und den Kommunen, im Rahmen einer innovativ-nachhaltigen Beschaffung die Umweltbilanz deutlich verbessern. Beispielsweise kann Asphalt im Sinne des „maximalen Recycling“ überwiegend aus wiederverwerteten Materialien hergestellt werden. Die kanadische Stadt Vancouver arbeitet zunehmend mit „grünem Asphalt“, der zu großen Teilen aus ansonsten kaum wiederverwertbarem Plastikmüll besteht. Dadurch wurden hohe Einsparungspotentiale bei Energie und CO₂-Emissionen mobilisiert. In Hamburg wurde vor Kurzem die Haupteinkaufsstraße der Hansestadt (Mönckebergstraße) mit 100% recyceltem Asphalt saniert. Neben CO₂-Einsparungen wurden hierbei – bei identischen Materialeigenschaften wie bei „neuem“ Asphalt – 30% der Kosten eingespart. Folgende Forschungsfrage ist zu beantworten: Wie kann das Innovations-, Nachhaltigkeits- und Kostenminderungspotential durch den Einsatz neuer Baustoffe im öffentlichen Verkehrswegebau effektiv genutzt werden?

(2) Einsatz innovativer und ökologisch nachhaltiger Technologien im öffentlichen Transportsektor: Mobilität stellt für die NRW-Wirtschaft einen hochrelevanten Sektor dar, in dem der Innovationsdruck aber auch das entsprechende Innovationspotential signifikant hoch sind. Die öffentliche Hand kann hier zum einen als „early mover“ agieren, indem sie auf dem Markt bereits vorhandene aber bislang wenig verbreitete nachhaltige und innovative Antriebsoptionen beschafft, z.B. wasserstoffbetriebene Busse für den städtischen ÖPNV. Auf der anderen Seite kann die öffentliche Hand im Zuge von PCP-Verfahren gemeinsam mit Wissenschaft und Industrie auch völlig neue Produkte entwickeln bzw. den beiden letztgenannten Gruppen entsprechende Bedarfe beschreiben. Kongruent zur vorangegangenen Frage ergibt sich daher folgender Forschungsbedarf: Wie kann das beschriebene Innovations- und Nachhaltigkeitspotential durch den Einsatz entsprechender Technologien im öffentlichen Transportsektor effektiv genutzt werden?

(3) Einsatz intelligenter Verkehrsleitsysteme: Die Entwicklung digitaler Systeme, beispielsweise fortgeschrittene Sensornetzwerke (Internet of Things) bietet neue Möglichkeiten zu einer intelligenten Verkehrssteuerung, vor allem innerhalb von Städten (Smart Cities). Entsprechende Ansätze können zu einem besseren Verkehrsfluss und somit einem (etwas) weniger umweltschädlichen Individualverkehr beitragen. Auch hier kann die öffentliche Hand durch die strategische Nutzung des Beschaffungswesens und Kooperationen mit der angewandten Forschung und der Privatwirtschaft wichtige Impulse setzen. Beispielsweise wurde in Österreich ein mobiles und temporär nutzbares Verkehrsmanagementsystem für Straßenausbauarbeiten entwickelt, welches mit eigener Energieversorgung ausgestattet ist und mobilfunkgestützt den Verkehr lenkt. Folgen sind ein besserer Verkehrsfluss und die Unterstützung der Wirtschaft bei der Entwicklung eines neuen Produkts. Folgende Frage ist zu beantworten: Wie kann die Verbreitung intelligenter, innovativer und in der Konsequenz ökologischer Verkehrsleitsysteme durch öffentliche Beschaffungsprozesse in NRW unterstützt werden?

Identifizierung von Pionieren im nachhaltigen Beschaffungswesen (Privatsektor, Staaten, Bundesländer, Kommunen, Städte) (AS 3.3)

In AS 3.3 haben die Mitglieder des Forschungs- und Transfernetzwerks Pioniere der öffentlichen Beschaffung in NRW in den Blick genommen. Künftige Forschungsprojekte sollten, wie im Folgenden dargelegt wird, vergleichende Analysen in unterschiedlichen nationalen und institutionellen Kontexten zum Gegenstand haben.

Best Practices im Bereich der sozial nachhaltigen Beschaffung

Im Themenfeld der nachhaltigen Beschaffung ist die Rolle der öffentlichen Hand, insbesondere verglichen mit privaten Unternehmen, deutlich unterforscht. Vorhandene Studien fokussieren vor allem auf Umweltaspekte in öffentlichen Beschaffungsprozessen und blenden den Aspekt des socially responsible public procurement (SRPP) größtenteils aus (Bartens & Winter, 2014). Weiterhin sind vorhandene Studien oftmals einzelfallbasiert, weshalb Fisher und Corbalán (2013) den „need for systematic cross-institutional and cross-country comparison of the legal and the governance dimensions of procurement practice“ in Bezug auf SRPP herausstellen. Auch Bartens und Winter (2014) stellen eine zu starke Fokussierung auf spezifische Sektoren und Länder im S(R)PP-Bereich fest und fordern dementsprechend breite vergleichende Studien.

Dabei ist SRPP nicht nur ein akademisch attraktives Thema, es erscheint auch politisch hochrelevant. So stellen die SDGs neben ökologisch und ökonomisch nachhaltigen Produktions- und Konsumbedingungen auch auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen ab. Öffentliche Beschaffung ist einer der größten potentiellen Hebel um diesem Ziel näher zu kommen. Weiterhin stellen defizitäre Arbeitsbedingungen eine der Hauptursachen für internationale Migrationsbewegungen dar. Ein künftiges Forschungsprojekt sollte vor diesem Hintergrund in einer vergleichenden Studie zu SRPP-Ansätzen in europäischen oder innerdeutschen Pionierregionen oder -kommunen zur Identifizierung von Best Practices bestehen. Faktisch würde es dabei primär um die Frage der Effektivität von Gesetzen und konkreten Maßnahmen in Beschaffungsprozessen hinsichtlich der Sicherstellung fairer Arbeitsbedingungen in Wertschöpfungsketten gehen.

4. Literatur Veröffentlichungen 1-3

Bartens, A., & Winter, A. (2014). Translating Sustainability : Sustainable Public Procurement Practices in Swedish and German Public Organizations. Master Thesis Business Administration Uppsala Universitet. Retrieved from <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:731123/FULLTEXT03.pdf>.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). (2017). Vergabestatistik. Retrieved from <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabestatistik.html>.

CDU, CSU und SPD (2018). Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Retrieved from https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1.

Corporate Accountability-Netzwerk (CorA). (2014). Öffentliche Beschaffung mit der neuen EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU. Retrieved from http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2015/07/CorA_Beschaffung-mit-EU-Richtlinie_2014.pdf.

D'Hollander, D., & Marx, A. (2014). Strengthening private certification systems through public regulation; The case of sustainable public procurement. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 5(1), 2-21.

Europäische Kommission (KOM). (2016a). Buying green! A handbook on green public procurement. Retrieved from http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm.

Europäische Union (EU). (2017). Umweltorientierte Beschaffung! Ein Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen. Retrieved from http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_de.pdf.

Fisher, E., & Corbalán, S. (2013). Fair trade and European public procurement: legal principles and governance dynamics. *Social Enterprise Journal*, 9(1), 11-27.

Gröger, J., Stratmann, B., & Brommer, E. (2015). Umwelt- und Kostenentlastung durch eine umweltverträgliche Beschaffung. Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt. Retrieved from http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/Endbericht_SenVBerlin_Umwelentlastung_final.pdf.

KOM (2016b). Green Public Procurement. Retrieved from http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm.

KOM (2016c). Public Procurement. Retrieved from <http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>.

KOM (2016d). Public procurement indicators 2014: DG GROW G4 - innovative and e-Procurement. Retrieved from <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/15421/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

KOM (2016e). Supporting social responsibility in the economy through public procurement. Retrieved from http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8667&lang=en&title=Supporting-social-responsibility-in-the-economy-through-public-procurement.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Landesregierung NRW). (2017). Vergabemarktplatz NRW. Retrieved from <http://www.evergabe.nrw.de>.

Landschaftsverband Rheinland (LVR). (2016). Retrieved from [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherchewww.nsf/0/DAE1DE2663ABB527C1257FB800298FB8/\\$file/Vorlage14_1184.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_recherchewww.nsf/0/DAE1DE2663ABB527C1257FB800298FB8/$file/Vorlage14_1184.pdf).

Lund-Thomsen, P., & Nives, C. (2011). Sustainable Procurement in the United Nations. *Journal of Corporate Citizenship*, 42, 55-72.

Mansi, M. (2015). Sustainable procurement disclosure practices in central public sector enterprises: Evidence from India. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 21(2), 125-137.

McCrudden, C. (2009). *Corporate Social Responsibility and Public Procurement* (McBarnet, D., Voiculescu, A., & Campbell, T.: The new corporate accountability. Corporate social responsibility and the law.) Cambridge: Cambridge University Press.

Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2016). NRW-Haushalt 2016. Retrieved from <http://www.haushalt.fm.nrw.de/grafik/index.php?category=3>.

Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (2017). Landesrecht NRW. Retrieved from https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=1520141218132948555#det357837.

National Archives (2017). Cutting carbon in the military. Retrieved from <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130102171446/http://www.innovateuk.org/content/case-study/sbri-cs/cutting-carbon-in-the-military.ashx>.

Newtrade nrw (o.D.). Forschungsverbund Problemaufriss. Düsseldorf.

PricewaterhouseCoopers (PwC). (2009). Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU. Report on data collection results. Retrieved from http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_information.pdf.

PRIMES Green Public Procurement (Primes GPP). (2016). PRIMES: Legal & Policy Framework of GPP. Retrieved from www.primeseu.net/media/2510635/2_Legal-framework-of-GPP.pdf.

Stadt Karlsruhe (2017). Karlsruhe macht Klima. Retrieved from <http://www.karlsruhe-macht-klima.de/klimaschutzvorort/forschungsentwicklung/neptutherm.de>.

Sustainable Consumption and Production Clearinghouse (SCP Clearinghouse). (2016). Working Groups. Retrieved from <http://www.scp-clearinghouse.org/working-group.html>.

Tenders Direct (2017). Retrieved from <https://www.tendersdirect.co.uk/sector/cpv/CPVCodes.pdf>.

Tenders Electronic Daily (2016). Retrieved from <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>.

Testa, F., Iraldo, F., Frey, M., & Daddi, T. (2012). What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. *Ecological Economics*, 82, 88-96.

World Trade Organization (WTO). (2016). Agreement on Government Procurement: work programmes. Retrieved from https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_wk_prog_e.htm.

5. Annex

Anlage 1: Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung: Grundlagen für das Forschungs- und Transfernetzwerk „Nachhaltige öffentliche Beschaffung in NRW“

Anlage 2: Pioniere im öffentlichen Beschaffungswesen - Was können wir lernen?

Anlage 3: Sustainable Public Procurement in the Global South - International Perspective and Case Studies from Asia, Africa and Latin America

Anlage 4: Dialogworkshop 27. April 2017 am DIE, Bonn: Nachhaltige öffentliche Beschaffung - Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis, Fotodokumentation

Anlage 5: Forschungs- und Transfernetzwerk „Nachhaltige Öffentliche Beschaffung in Nordrhein-Westfalen“ - Ergebniszusammenfassung

Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher
Beschaffung:
Grundlagen für das
Forschungs- und Transfernetzwerk
„Nachhaltige öffentliche Beschaffung in NRW“

Workingpaper im Projekt „Forschungs- und Transfernetzwerk zu nachhaltiger
öffentlicher Beschaffung in NRW“

Boris Hedde und Stefanie Drechsel,
Institut für Handelsforschung

Stand 18. April 2017,

Institut für Handelsforschung, Köln

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	I
Abbildungsverzeichnis.....	II
1 Thema und Zielsetzung des Arbeitspaketes.....	1
2 Methodik.....	1
2.1 Literaturrecherche.....	2
2.2 Experteninterviews	2
2.2 Quantitative Befragung.....	2
3 Ergebnisse: Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung	3
3.1 Ergebnisse der qualitativen Analyse	5
Beschaffungsprozesse in öffentlichen Institutionen	5
Die drei Säulen der Nachhaltigkeit.....	6
Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung	7
Thesen zu Treibern und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung.....	7
3.2 Ergebnisse der quantitativen Befragung	8
These 1: Klare rechtliche Vorgaben zur Berücksichtigung und Gewichtung konkreter Nachhaltigkeitsaspekte nehmen den Beschaffern Unsicherheiten (bzgl. Preis, Qualität, Nachhaltigkeit, etc.)	10
These 2: Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten erschwert den herausfordernden Ausschreibungs- und Vergabeprozess durch starke Begrenzung der Marktangebote.....	12
These 3: Mangelnde personelle Ressourcen der Beschaffer im Tagesgeschäft erschweren den Zugang zu nachhaltiger Beschaffung.....	12
These 4: Eine zentrale Beschaffung bündelt Ressourcen, sodass Nachhaltigkeitsaspekte effizienter und leichter berücksichtigt werden können.....	13
These 5: Informationen zu nachhaltiger Beschaffung über verschiedene Informationsquellen schaffen Unsicherheit und Intransparenz bei Beschaffern.....	14
These 6: Schwer zu erbringender Beleg nachhaltiger Produktion lässt Zweifel über den Effekt nachhaltiger Beschaffung entstehen.	15
4 Fazit und Ausblick.....	17
Literaturverzeichnis	19
Anhang.....	20

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bedeutung von Nachhaltigkeitsaspekten in Beschaffungsprozessen.....	9
Abbildung 2: Status quo von Nachhaltigkeitsaspekten in Beschaffungsprozessen.....	9
Abbildung 3: Persönliche Bedeutung von Nachhaltigkeit.....	10
Abbildung 4: Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in Beschaffungsprozessen.....	10
Abbildung 5: Rechtliche und politische Rahmenbedingungen nachhaltiger Beschaffung.....	11
Abbildung 6: Begrenzung nachhaltiger Marktangebote.....	12
Abbildung 7: Personelle Ressourcen in Beschaffungsprozessen.....	13
Abbildung 8: Interne Organisation von Beschaffungsprozessen.....	14
Abbildung 9: Informationsangebot zu nachhaltiger Produktion.....	15
Abbildung 10: Einbezug von Belegen zur Nachhaltigkeit in Beschaffungsprozesse.....	16

1 Thema und Zielsetzung des Arbeitspaketes

Vor dem Hintergrund des Projektes „nachhaltige öffentliche Beschaffung in NRW“ verfolgt der vorliegende Bericht im Rahmen des Arbeitspaketes 2 das Ziel, den Status quo nachhaltiger öffentlicher Beschaffung abzubilden und daraus Treiber und Barrieren zu identifizieren. Diese bilden erklärende Ansatzpunkte für den heutigen Stellenwert nachhaltiger Beschaffung bei den verantwortlichen Personen und können Hinweise auf weitere relevante und damit zu betrachtende Aspekte liefern.

Im Folgenden wird zunächst das methodische Vorgehen zur Abbildung des Status quo und der Identifizierung von Treibern und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung vorgestellt. Die Ergebnisse auf Basis von Experteninterviews und quantitativer Befragung werden in Kapitel 3 dargestellt. Fazit und Ausblick schließen in Kapitel 4 den Bericht ab.

2 Methodik

Für eine zukünftig stärkere Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in öffentliche Beschaffungsprozesse basierend auf Erkenntnissen zu Treibern und Barrieren nachhaltiger Beschaffung, muss zunächst der Status quo betrachtet werden. Zur anvisierten Identifizierung von Treibern und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung wurden zwei methodische Ansätze nach einer vorausgehenden Literaturrecherche miteinander kombiniert. Auf Basis einer i) Literaturrecherche zur Thematik wurden eine ii) qualitative Analyse und im zweiten Schritt eine ii) quantitative Analyse durchgeführt. Diese zwei Methoden werden im Folgenden kurz vorgestellt:

- i) Um den aktuellen Umgang der Verantwortlichen mit nachhaltiger öffentlicher Beschaffung zu erfassen und erste Hinweise auf diesbezügliche Treiber und Barrieren zu erhalten, wurde eine Literaturrecherche durchgeführt. Die hierüber erkannten Verhaltensmuster sowie damit zusammenhängende, offene Fragen zum Thema wurden in den folgenden Primäruntersuchungen weiter vertieft.
- ii) Um Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung zu ermitteln und qualitative Erkenntnisse zum Thema zu erhalten, wurden zwölf Experteninterviews mit Beschaffern durchgeführt. Auf Basis dieser Erkenntnisse wurden zentrale Thesen zu Treibern und Barrieren nachhaltiger Beschaffung abgeleitet. (siehe Kapitel 3.1).
- iii) Um die qualitativen Ergebnisse aus Schritt eins zu quantifizieren, wurde eine Onlinebefragung auf breiter Basis durchgeführt. Dabei wurden Beschaffer in NRW zu ihren Einschätzungen und Erfahrungen zum Thema nachhaltige Beschaffung befragt. Diese quantitativen Ergebnisse wurden herangezogen, um die abgeleiteten Thesen zu belegen (siehe Kapitel 3.3).

2.1 Literaturrecherche

Im ersten Schritt der Untersuchung wurde eine Desk Research bezüglich öffentlicher Beschaffung unter Nachhaltigkeitsaspekten durchgeführt. Betrachtet wurde dabei, in welchem Maße in den Dienststellen nachhaltig beschafft wird. Von Interesse war hierbei nicht nur, welche Produkte in welchen Anteilen nachhaltig beschafft werden, sondern auch welche Kriterien (ökonomische, ökologische, soziale) bei der Beschaffung berücksichtigt werden. Ebenso wurde beleuchtet, welche Rahmenbedingungen und Maßnahmen in Dienststellen vorliegen, die besonders erfolgreich nachhaltig beschaffen. Zentralisierungsgrade, Freiheitsgrade, Gemeindebeschlüsse und andere Aspekte wurden hierbei berücksichtigt, um erste relevante Treiber zu identifizieren. Neben möglichen Treibern sollten auch potenzielle Barrieren gegenüber nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in die Ergebnisse der Recherche Eingang finden.

2.2 Experteninterviews

Zur qualitativen Analyse hat das IFH Köln im September 2016 13 Experteninterviews mit Beschaffern verschiedener Produktarten und Dienststellen in NRW durchgeführt. Grundlage für die Experteninterviews war ein Interviewleitfaden. Er basierte auf den Erkenntnissen eines Austauschs mit Experten aus Wirtschaft und Verbänden im Rahmen eines Kickoff-Workshops zum Thema. Zehn der zwölf Experten wurden in ca. 30-40-minütigen Interviews auf Grundlage des Interviewleitfadens telefonisch befragt. Zwei Experten reichten ihre Antworten auf die Fragen des Interviewleitfadens schriftlich ein.

Zur Bestimmung des Status quo sowie zur Identifizierung von Treibern und Barrieren öffentlicher Beschaffung wurden in den Experteninterviews folgende Leitfragen gestellt:

1. *Welche Relevanz hat nachhaltige Beschaffung bei Beschaffern in öffentlichen Institutionen aktuell?*
2. *Welche Faktoren begünstigen aus Sicht der Beschaffer eine nachhaltige öffentliche Beschaffung? (**Treiber**)*
3. *Welche Faktoren verhindern eine nachhaltige öffentliche Beschaffung? (**Barrieren**)*

Vor diesem Hintergrund gestaltete sich der Ablauf der Experteninterviews gemäß des Interviewleitfadens wie folgt: nach einer kurzen Vorstellung des Befragten im Hinblick auf seine Verantwortlichkeit, die von ihm beschafften Produkte und die Organisation bzw. Zentralität der Beschaffung in seiner Institution, richtete sich der Fokus auf den konkreten Ablauf des Beschaffungsprozesses. Dabei wurde der Beschaffungsprozess durch den Befragten skizziert und die Relevanz nachhaltiger Beschaffung beleuchtet.

Neben der Bedeutung von Nachhaltigkeit im Beschaffungsprozess lag das Augenmerk besonders auf Rahmenbedingungen, die die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Beschaffungsalldag beeinflussen. Basierend auf diesen qualitativen Erkenntnissen wurden im Anschluss an die Experteninterviews Thesen zu relevanten Treibern und Barrieren nachhaltiger Beschaffung abgeleitet.

2.3 Quantitative Befragung

Die aus den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse und abgeleiteten Thesen bildeten die Grundlage, um im zweiten Schritt eine quantitative Befragung unter Beschaffern durchzuführen. Um Aussagen der Beschaffer im Rahmen der Experteninterviews durch eine breite Basis zu bestätigen, dienten diese Ergebnisse als Basis für Statements in der Onlinebefragung. Über Zustimmung zu den Statements wurde die Gültigkeit der Aussagen validiert. Zusätzlich wurden zur Überprüfung der abgeleiteten Thesen weitere Fragen formuliert, die spezifisch auf die potenziellen Treiber und Barrieren ausgerichtet wurden.

Im Anschluss an die Konzeption und Programmierung des Fragebogens wurden Beschaffer in NRW durch newtrade NRW zur Teilnahme an der Onlinebefragung eingeladen. Dabei wurden sie auf die Möglichkeit zur freiwilligen, anonymen Teilnahme an der 15-minütigen Onlinebefragung hingewiesen. Während des vierwöchigen Befragungszeitraums von Februar bis März 2017 haben viele Beschaffer Interesse an der Befragung gezeigt und sind dem Link zur Onlinebefragung gefolgt. Viele Interessenten haben den Fragebogen dann aber nicht oder nur unvollständig ausgefüllt, was möglicherweise an der wahrgenommenen Komplexität des Themas liegt. Somit konnten nur die Aussagen und Einschätzungen von rund 50 Beschaffern ausgewertet werden. Aufgrund der geringen Fallzahl der Stichprobe sind die Ergebnisse der quantitativen Analyse als Tendenzaussagen zu bewerten.

3 Ergebnisse: Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung

In Kapitel 3 werden die Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Analyse dargestellt. Dabei werden auf Basis der qualitativen Analyse Thesen abgeleitet, die im Anschluss durch die quantitativen Ergebnisse geprüft werden.

3.1 Ergebnisse der Literaturrecherche

Die bereits existierenden Ausführungen zum Thema der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung befassen sich zum einen stark mit der Abbildung der tatsächlich

stattfindenden nachhaltigen Beschaffung sowie ausgewählten, erfolgreichen Praxisbeispielen. Die wesentlichen Erkenntnisse beziehen sich auf die bisher begrenzte Anwendung nachhaltiger Beschaffung in öffentlichen Dienststellen und die umgesetzten Maßnahmen, diesen Missstand zu überkommen.

Erkenntnisse zur Anwendung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung:

- Viele Kommunen sind der Meinung, dass nachhaltige Beschaffung in öffentlichen Stellen umgesetzt werden muss und geben dies auch als Beschluss heraus. Zum einen um mit gutem Vorbild voranzugehen und zum anderen um den Hebel der enormen Ausgabesummen zu nutzen, um Märkte stärker in Richtung nachhaltiger Produktion zu treiben¹.
- Heute werden in vielen Dienststellen bereits ausgewählte Produkte standardmäßig nachhaltig beschafft bzw. genutzt werden. Hier sind allem voran zu nennen: Papier, Drucker, Kopiergeräte, PC/Monitore, Öko-Strom, Dienstfahrzeuge (Leasing)².
- Nachhaltigkeitsaspekte werden bei einem überwiegenden Teil der Beschaffungsprozesse berücksichtigt. Bei der großen Mehrheit der Beschaffungsaufgaben sind ökologische Kriterien heute sogar schon Vergabekriterium. Zu erwähnen ist jedoch auch, dass ökologische und ökonomische Aspekte stärkeren Einfluss auf die Entscheidung des Beschaffers ausüben als soziale Argumente³.

Erkenntnisse zu den Hürden gegenüber nachhaltiger öffentlicher Beschaffung:

- Erfolgreiche Kommunen wie Mainz⁴ haben zusätzliche Beschlüsse erlassen, um nachhaltiger öffentlicher Beschaffung einen noch größeren Stellenwert im Beschaffungsprozess einzuräumen. Derartige Beschlüsse dienen darüber hinaus auch der Vereinheitlichung der Vorgänge über verschiedene Dienststellen einer Kommune hinweg. So obliegt das Ausmaß, in dem nachhaltig beschafft wird, nicht mehr dem einzelnen Beschaffer, sondern wird durch ein zentrales Regelwerk im Detail festgehalten und sichert darüber hinaus auch den Verantwortlichen in seinen Entscheidungen ab⁵.
- Maßnahmen zur aktiven und alltagsnahen Informationsvermittlung wie Schulungen, Workshop rund um das Thema der nachhaltigen Beschaffung befähigen den Verantwortlichen Nachhaltigkeitsaspekte effizient in seinen Alltag anzuwenden⁶.

^{1,4,6} Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (2014): Klimaschutz & Beschaffung – Praktische Ansätze für Kommunen zur Förderung einer klimafreundlichen Beschaffung

² Öko-Instituts e.V. (2015): Umwelt- und Kostenentlastung durch eine umweltfreundliche Beschaffung

^{3, 5, 7} Institut für den öffentlichen Sektor (2013): Kommunale Beschaffung im Umbruch – Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?

- Insgesamt wird eine geringe strukturelle Verankerung der Nachhaltigkeitsthematik in der öffentlichen Beschaffung bemängelt. Es existieren zwar gesetzliche Vorgaben, weitere Beschlüsse und Schulungsangebote, deren Umsetzung und Anwendung jedoch nicht geprüft wird⁷. Das fehlende Controlling der nachhaltigen, öffentlichen Beschaffung bietet wenig Anreiz, die entsprechenden Richtlinien strikt anzuwenden, sofern Schlupflöcher vorhanden sind.

Abschließend bleibt offen, was aus Beschaffersicht die konkreten Gründe für und gegebenenfalls auch gegen nachhaltige Beschaffung sind und was Erfolgsfaktoren wären, um nachhaltige Beschaffung auf breiter Basis anzuwenden. Um diesen Fragen weiter auf den Grund zu gehen, wurden an die Prüfung der Sekundärdaten eine Primärforschung angeschlossen.

3.2 Ergebnisse der qualitativen Analyse

Um Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung identifizieren zu können, muss zunächst ein grundlegendes Verständnis für die Gegebenheiten eines Beschaffungsprozesses geschaffen werden. Dazu wird in der qualitativen Analyse der Experteninterviews zunächst der Beschaffungsprozess aus Sicht der Beschaffer im Allgemeinen skizziert sowie relevante Einflussgrößen vorgestellt. Im Anschluss werden darauf basierend zentrale Thesen zu Treibern und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung herausgearbeitet.

Beschaffungsprozesse in öffentlichen Institutionen

Folgende Systemantik von Beschaffungsprozessen lassen sich aus den Gesprächen mit den interviewten Vertretern öffentliche Beschaffungsstellen ableiten:

1. Um einen Überblick über die am Markt verfügbaren Produkte und deren Eigenschaften zu erhalten, erfolgt im ersten Schritt eine Marktrecherche. Diese Recherche dient als Bemessungsgrundlage, um das verfügbare Angebot am Markt einschätzen zu können und um zu eruieren, welche Anforderungen der Markt überhaupt bedienen kann.
2. Darauf basierend werden im nächsten Schritt *Ausschreibungskriterien* abgeleitet und in der Ausschreibung spezifisch festgehalten.
3. Je nach Höhe der Ausschreibungssumme, ob unter- oder oberhalb eines gesetzlich festgelegten Schwellenwertes, erfolgt eine *Ausschreibung* national oder international.

4. Nach Ende der Einreichungsfrist werden die eingegangenen Gebote anhand eines Kriterienkatalogs bewertet. Aufgrund übergeordneter Kriterien (z. B. Konflikte mit Arbeitsnormen) scheidet Gebote grundsätzlich aus und werden auf weitere Kriterien wie Qualität oder Umweltaspekte nicht weiter überprüft. Da qualitative Kriterien oftmals schon durch präzise Vorgaben bei der Ausschreibung vordefiniert sind, wird meist der Preis als wichtigstes Kriterium für die Bewertung der Gebote angesetzt. Umweltaspekte werden häufig erst nachrangig beachtet. Die Gewichtung dieses Kriteriums erfolgt meist nach persönlichem Ermessen. Neben persönlicher Einschätzung können aber auch politische Aspekte Einfluss auf die Gewichtung des Kriteriums nehmen. Insgesamt existiert hier aus Sicht der Beschaffer keine eindeutige Regelung.

„Mir liegt Nachhaltigkeit auch persönlich am Herzen und daher gewichte ich diese Punkte stärker – klare Vorgaben gibt es ja nicht.“

Die drei Säulen der Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit hat sich in den letzten Jahren aufgrund der öffentlichen Diskussionen stärker im Bewusstsein der Gesellschaft verankert. Nach Auffassung der befragten Beschaffer sollten öffentliche Institutionen als gutes Beispiel vorangehen, und sich nachhaltige Beschaffung zum Ziel setzen.

Nachhaltigkeit ist allerdings ein umfassendes Konstrukt, das verschiedene Facetten umfasst. In Beschaffungsprozessen können alle drei Säulen der Nachhaltigkeit, ökonomische, ökologische als auch soziale Nachhaltigkeit, beachtet werden.

Ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit sehen die Beschaffer oftmals gleichgesetzt mit der Vorgabe der Wirtschaftlichkeit und des wirtschaftlichen Beschaffens. So ist beispielsweise im Vergleich ein PKW mit geringerem Benzinverbrauch und ähnlichen Anschaffungskosten grundsätzlich vorzuziehen. Aber auch in diesem Fall obliegt Beschaffern in der praktischen Anwendung ein Handlungsspielraum in der Entscheidung. Soziale Nachhaltigkeit, die ein Handeln unter Vermeidung sozialer Spannungen nahelegt, spielt vor allem in internationalen Beschaffungsprozessen eine Rolle. Die Gespräche haben gezeigt, dass zum Teil Unsicherheit über die Anwendung und Umsetzung von, insbesondere sozialen, Nachhaltigkeitskriterien bei Produkten mit internationalen Produktionsketten bestehen.

An Siegeln, die soziale Nachhaltigkeit anzeigen sollen, mangelt es den Beschaffern zufolge nicht. Doch fehlt es Beschaffern häufig an Transparenz und an Informationen, die die Verlässlichkeit und Seriosität der Siegel belegen. Die ökonomische Sicht in Form einer Preisbetrachtung wird häufig als unproblematisch gesehen. Die Einbeziehung ökologischer und sozialer Nachhaltigkeitsaspekte ist jedoch durch fehlende, valide Informationen deutlich schwerer.

Dieses Problem zu lösen, würde für Beschaffer bedeuten, sie müssten sich intensiv

mit nachhaltiger Beschaffung (Pflichten, Möglichkeiten, etc.) und den entsprechenden Rahmenbedingungen sowie Marktangeboten auseinandersetzen. Der dafür notwendige zeitliche Aufwand ist jedoch im Arbeitsalltag von Beschaffern nicht vorgesehen, sodass eine adäquate Auseinandersetzung mit diesem Thema kaum möglich scheint.

Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung

Vor dem Hintergrund des komplexen Beschaffungsprozesses und der relevanten Kriterien, lassen sich auf Grundlage der Experteninterviews die drei folgenden Determinanten als Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung herausstellen: politische, gesetzliche und persönliche Determinanten.

Treiber

- Als ein Treiber bestimmt der politische Kurs die Bedeutung der Nachhaltigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft. Aus Sicht der Beschaffer haben öffentliche Institutionen eine Vorbildfunktion.
- Gesetzliche Vorgaben bestimmen den Rahmen der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in Beschaffungsprozessen und geben somit vor, welche Kriterien, in welchem Gewicht, bei welchen Produkten berücksichtigt werden müssen oder können.
- Auch die persönliche Einstellung des Beschaffers selbst nimmt Einfluss auf den Entscheidungsprozess. Sie bestimmt sowohl das Engagement des Beschaffers bei Recherchen zur Markterkundung, als auch das Engagement zum Vorantreiben der Thematik innerhalb der eigenen öffentlichen Institution.

Barrieren

- Konkrete politische Barrieren ergeben sich aus Sicht der Beschaffer nicht, da Nachhaltigkeit in der politischen Debatte stets als wichtiges Thema proklamiert wird.
- Gesetzlich fehlen aus Sicht der Beschaffer klare Vorgaben zur Gewichtung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Entscheidung für ein Gebot.
- Für sich persönlich sehen Beschaffer die größte Hürde in der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in den Arbeitsalltag. Fehlende Motivation oder fehlendes Interesse sind aus Sicht der Beschaffer keine Barrieren. Vielmehr fehlt Beschaffern der nötige (Handlungsspiel-)Raum, um sich angemessen mit der Thematik auseinanderzusetzen zu können.
- „Es ist nicht so, dass die Kollegen nicht nachhaltig beschaffen wollen – es gibt ja auch gesetzliche Grundlagen hierzu. Wenn Sie aber im Alltag keine Zeit haben, bleibt Ihnen ja nichts Anderes übrig, als wie bisher zu handeln.“

Thesen zu Treibern und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung

Auf Basis der Erkenntnisse der qualitativen Experteninterviews ergeben sich die

folgenden sechs Thesen, die im Anschluss einer quantitativen Überprüfung unterzogen werden:

- 1. Klare rechtliche Vorgaben zur Berücksichtigung und Gewichtung konkreter Nachhaltigkeitsaspekte nehmen den Beschaffern Unsicherheiten.*
- 2. Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten erschwert den Ausschreibungs- und Vergabeprozess durch eine begrenzte Angebotssituation.*
- 3. Mangelnde personelle Ressourcen der Beschaffer im Tagesgeschäft erschweren die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in der Beschaffung.*
- 4. Eine zentrale Beschaffung bündelt Ressourcen, sodass Nachhaltigkeitsaspekte effizienter und leichter berücksichtigt werden könnten.*
- 5. Die Vielfalt der Informationsquellen zu nachhaltiger Beschaffung schafft Unsicherheit bei Beschaffern.*
- 6. Schwer zu erbringende Belege über nachhaltige Produktion lassen Zweifel über Gewähr und Effekte von nachhaltiger Beschaffung entstehen.*

3.3 Ergebnisse der quantitativen Befragung

Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der qualitativen Befragung zur Identifizierung der zentralen Treiber und Barrieren nachhaltiger Beschaffung in öffentlichen Institutionen anhand quantitative Befragungsergebnisse untersucht.

Dass nachhaltige Beschaffung ein wichtiges Thema mit steigender Bedeutung ist, sich aber aktuell in der Umsetzung noch in den Anfängen befindet, belegen nicht nur die qualitativen Analysen der Experteninterviews, sondern auch die Zahlen der quantitativen Befragung.

Auf dienstlicher Ebene wird nachhaltige Beschaffung aktuell in vielen, aber noch nicht in allen Beschaffungsprozessen berücksichtigt. 40 Prozent der befragten Beschaffer geben an, dass nachhaltige Beschaffung aktuell noch eine geringe Bedeutung in ihrer Dienststelle hat. Über 86 Prozent gehen jedoch davon aus, dass die Bedeutung zunehmen wird.

Abbildung 1: Bedeutung von Nachhaltigkeitsaspekten in Beschaffungsprozessen



Nur rund 60 Prozent der befragten Beschaffer geben an, aktuell bereits Nachhaltigkeitskriterien in ihrer Beschaffung anzulegen. Nur von den wenigsten (15 Prozent) werden in allen Vergabeverfahren Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt. Die Hälfte der Befragten (54 Prozent) erklärt, dass sie vor allem im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Bestandteil von Vergabeverfahren sind.

Abbildung 2: Status quo von Nachhaltigkeitsaspekten in Beschaffungsprozessen



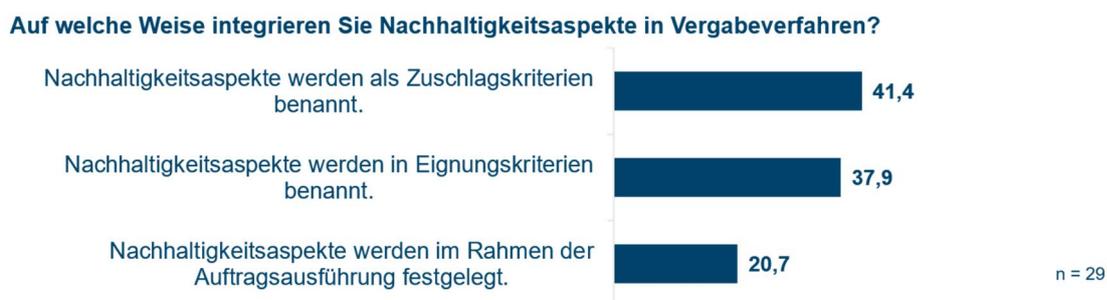
Auf persönlicher Ebene spielt Nachhaltigkeit bereits heute für viele eine große Rolle. Die Hälfte der Beschaffer gibt an, dass das Thema Nachhaltigkeit für Sie persönlich wichtig ist.

Abbildung 3: Persönliche Bedeutung von Nachhaltigkeit



Beschaffungsprozesse sind, wie in der qualitativen Analyse beschrieben, komplexe Prozesse, bei denen vielschichtige Anforderungen in den Prozessschritten zu beachten sind. Dementsprechend ergeben sich für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien verschiedene Möglichkeiten. Nachhaltigkeitskriterien werden von den Befragten vor allem als Zuschlagskriterien (41 Prozent) oder als Eignungskriterien (38 Prozent) im Entscheidungsprozess zwischen Geboten benannt. Nur etwa jeder fünfte Befragte (21 Prozent) gibt an, dass Kriterien erst im Rahmen der Auftragsausführung festgelegt werden.

Abbildung 4: Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in Beschaffungsprozessen



These 1: Klare rechtliche Vorgaben zur Berücksichtigung und Gewichtung konkreter Nachhaltigkeitsaspekte nehmen den Beschaffern Unsicherheiten.

An rechtlichen Anordnungen, die Beschaffer zu nachhaltiger Beschaffung verpflichten, fehlt es nach Aussage der Beschaffer eher nicht. Lediglich 31 Prozent geben an, dass sie sich aktuell nicht durch rechtliche Anordnungen zu nachhaltiger Beschaffung aufgefordert sehen. Jedoch besteht in der Umsetzung, große rechtliche Unsicherheit. Lediglich 6 Prozent sprechen hier von geringen

Unsicherheiten. Fast die Hälfte der Befragten, rund 42 Prozent, bewerten die rechtlichen Unsicherheiten in der Umsetzung als groß. Ein weiteres Drittel stuft die Unsicherheiten als mittel ein.

Im Hinblick auf die politische Position zeigt sich unter Beschaffern jedoch weniger Einigkeit. Rund 40 Prozent würden sich durch ein klares politisches Bekenntnis motiviert fühlen, nachhaltig zu beschaffen. Aber ebenso viele sehen in einem politischen Bekenntnis keine weitere Motivation. Dementsprechend gespalten fällt auch die Beurteilung aus, ob nachhaltige Beschaffung nach Einschätzung der Beschaffer aktuell angemessen gefördert und unterstützt wird.

Die Ergebnisse zeigen somit, dass die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen noch keine Klarheit hinsichtlich der Umsetzung nachhaltiger Beschaffung schaffen und nicht zur Beseitigung der Unsicherheiten der Beschaffer ausreichen. Demzufolge kann These 1 nicht bestätigt werden. Für die künftige Forschung bleibt die folgende Frage offen:

➔ „Welche konkreten Maßnahmen können Unsicherheiten in der Umsetzung nachhaltiger Beschaffung auf Seiten der Beschaffer reduzieren?“

Abbildung 5: Rechtliche und politische Rahmenbedingungen nachhaltiger Beschaffung



Wie stufen Sie die rechtlichen Unsicherheiten bei der Umsetzung nachhaltiger Beschaffungsprozesse ein?



These 2: Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten erschwert den herausfordernden Ausschreibungs- und Vergabeprozess durch starke Begrenzung der Marktangebote.

Über die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen hinaus deuten die Ergebnisse der quantitativen Befragung an, dass eine Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten aktuell im Arbeitsalltag der Beschaffer herausfordernd ist. Bei vielen Produktgruppen gibt es aus Sicht der Beschaffer nur eine sehr begrenzte Anzahl an Angeboten die Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen. Dies erschwert eine schlussendliche Auswahl eines nachhaltigen Angebots, gerade auch unter Berücksichtigung weiterer Kriterien zu Produkteigenschaften. Nach Einschätzung der Beschaffer ist daher bei manchen Produkten eine nachhaltige Beschaffung aufgrund der begrenzten Angebotsvielfalt gar nicht erst möglich.

These 2, wonach die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten den per se schon herausfordernden Ausschreibungs- und Vergabeprozess aufgrund eines begrenzten nachhaltigen Marktangebots zusätzlich erschwert, wird durch die Ergebnisse der quantitativen Befragung gestützt. Um die Komplexität eines nachhaltigen Beschaffungsprozesses zu reduzieren, muss im Hinblick auf diejenigen Faktoren analysiert werden, die die Komplexität erhöhen.

- ➔ „Wie lassen sich Herausforderungen im Ausschreibungsprozess mit Blick auf Nachhaltige Beschaffung reduzieren und die Anzahl an eingereichten Geboten steigern?“

Abbildung 6: Begrenzung nachhaltiger Marktangebote



These 3: Mangelnde personelle Ressourcen der Beschaffer im Tagesgeschäft erschweren den Zugang zu nachhaltiger Beschaffung.

Auch wenn das Thema nachhaltige Beschaffung in öffentlichen Institutionen durchaus angekommen ist, geben aktuell nur rund 46 Prozent der Beschaffer an, dass nachhaltige Beschaffung in vielen Fällen tatsächlich machbar ist und sich in den Arbeitsalltag integrieren lässt. Neben unklaren Rahmenbedingungen gibt es auch eine personelle Barriere: Zeit. 69 Prozent der Befragten geben an, dass sie aktuell nur wenig Zeit haben, um sich mit der Thematik auseinanderzusetzen. In

der Konsequenz gibt die große Mehrheit (76 Prozent) Zeitmangel im Alltagsgeschäft als Hauptgrund für eine momentan eher untergeordnete Rolle nachhaltiger Beschaffung in Vergabeprozessen an.

Folglich belegen die Ergebnisse der quantitativen Befragung These 3, dass ein Mangel personeller Ressourcen nachhaltige Beschaffung erschwert. Dies wirft für zukünftige Forschungsansätze die folgende Fragestellung auf:

➔ „Wie lässt sich der personelle Mehraufwand bei der Entwicklung hin zu nachhaltiger Beschaffung minimieren?“

Abbildung 7: Personelle Ressourcen in Beschaffungsprozessen



Warum spielt nachhaltige Beschaffung bei Ihnen eine untergeordnete Rolle?



These 4: Eine zentrale Beschaffung bündelt Ressourcen, sodass Nachhaltigkeitsaspekte effizienter und leichter berücksichtigt werden können.

Neben dem teilweise eingeschränkten Marktangebot, fehlen vielen Beschaffern (78 Prozent) außerdem klare interne Regeln, die die Durchführung nachhaltiger Beschaffung in ihrer öffentlichen Institution festlegen. Übergreifende Beschaffungs- und Einkaufsgemeinschaften haben aus Sicht der Beschaffer bessere Möglichkeiten nachhaltig zu agieren als einzelne Dienststellen.

Aus Sicht der Befragten würde somit eine zentrale, gebündelte Organisation der Beschaffungsvorgänge eine nachhaltigere Beschaffung begünstigen. Dies bestätigt These 4. Die Ergebnisse werfen jedoch folgende Frage auf:

→ „Welche organisatorischen Strukturen sind ideal, um effizient und ressourcenschonend nachhaltige Beschaffung zu betreiben?“

Abbildung 8: Interne Organisation von Beschaffungsprozessen



These 5: Informationen zu nachhaltiger Beschaffung über verschiedene Informationsquellen schaffen Unsicherheit und Intransparenz bei Beschaffern.

Das Informationsangebot rund um das Thema nachhaltige Beschaffung ist durchaus vielfältig. Neben gesetzlichen Verordnungen und Gutachten öffentlicher Institutionen und Ministerien, wie dem BMWi, benennen die Befragten auch zahlreiche Onlinequellen, die Informationen zur nachhaltigen Beschaffung bereitstellen. Ein breites Informationsangebot ist jedoch nicht zwangsläufig gut. Die Mehrheit der Befragten Beschaffer (81 Prozent) bezeichnet das Informationsangebot als wenig transparent, denn die Informationsstellen sind für die meisten (67 Prozent) nach eigener Aussage nur schwer zu durchschauen.

Diese Ergebnisse stellen deutlich heraus, dass ein Informationsproblem vorliegt und untermauern somit These 5. An dieser Stelle ist es wichtig, durch weitere Forschung aufzuklären, welche Informationen für Beschaffer notwendig sind und wie diese am besten aufbereitet werden können, um eine valide Entscheidung über

Nachhaltigkeitsaspekte in der Beschaffung treffen zu können.

➔ „Wie muss das Informationsangebot ausgestaltet sein, um Beschaffern einen transparenten und anwendungsorientierten Zugang zu Informationen rund um das Thema Nachhaltigkeit zu geben?“

Abbildung 9: Informationsangebot zu nachhaltiger Produktion

Wie transparent empfinden Sie das Informationsangebot bezüglich nachhaltiger Beschaffung?



„Die Informationsstellen sind für mich nur schwer zu durchschauen.“



These 6: Schwer zu erbringender Beleg nachhaltiger Produktion lässt Zweifel über den Effekt nachhaltiger Beschaffung entstehen.

Neben allgemeinen Informationen zum Thema nachhaltige Beschaffung, sind für Beschaffer auch Informationen darüber, ob die Produktion eines Produktes nachhaltig ist, oder nicht, für die Einbindung in den Entscheidungsprozess von hoher Relevanz. Um diese Informationen zu erhalten, werden von Beschaffern vor allem Eigenerklärungen in Vergabeverfahren berücksichtigt. Während immerhin von jedem zweiten Beschaffer (55 Prozent) auch Zertifikate/Siegel zu Rate gezogen werden, werden in den meisten Fällen lediglich Eigenerklärungen genutzt (77 Prozent).

Doch leider fehlt es nach Aussage von 65 Prozent der befragten Beschaffer bei vielen Produktgruppen noch an glaubwürdigen Zertifikaten zum Beleg der Nachhaltigkeit. Und wenn Nachweise der Nachhaltigkeit von Herstellern und Händler vorhanden sind, so sind diese für Beschaffer nur schwer überprüfbar. Dies

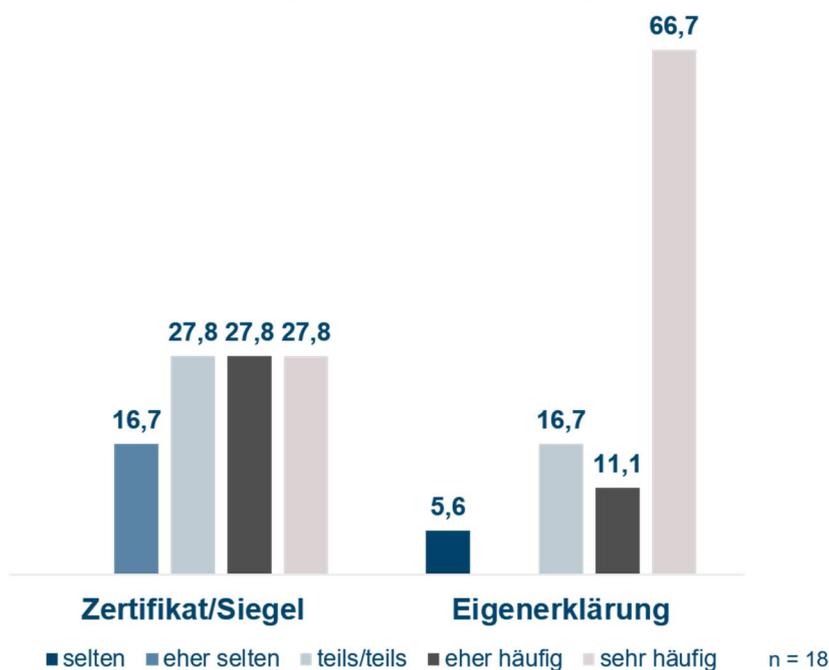
verstärkt das Problem fehlender Transparenz bei der Informationsbeschaffung zur Nachhaltigen Beschaffung zusätzlich.

Aus diesem Grund bestätigen die Ergebnisse der quantitativen Analyse These 6. Für eine nachhaltigere öffentliche Beschaffung, ist daher durch weitere Analysen folgende Frage zu klären:

➔ „Welche Maßnahmen zur einfachen und eindeutigen Identifikation von nachhaltigen Produkten zielführend?“

Abbildung 10: Einbezug von Belegen zur Nachhaltigkeit in Beschaffungsprozesse

Wie häufig werden Eigenerklärungen oder Zertifikate/Siegel bei eingereichten Angeboten berücksichtigt?



4 Fazit

Aus den Ergebnissen qualitativer und quantitativer Analysen lassen sich aus Sicht von Beschaffern in NRW folgende zentrale Treiber und Barrieren identifizieren:

Barrieren

- Barrieren sehen Beschaffer in der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in den Arbeitsalltag. Es fehlt nicht an rechtlichen Rahmenbedingungen für nachhaltige Beschaffung, aber es besteht große Unsicherheit bei der (rechtskonformen) Umsetzung.
- Strukturelle Probleme, wie Zeitmangel und organisatorisch Hürden, behindern eine stetige und fehlerfreie Einbindung von Nachhaltigkeitsaspekten in öffentlichen Vergabeverfahren.
- Fehlende Informationstransparenz, auch im Hinblick auf Nachweise nachhaltiger Produktion und das begrenzte Angebot nachhaltiger Produkte am Markt, erschwert aus Sicht vieler Beschaffer einen verlässlichen Umgang mit dem Thema Nachhaltigkeit in öffentlichen Beschaffungsprozessen.

Treiber

- Zentrale Treiber, die eine vermehrte nachhaltige Beschaffung in öffentlichen Institutionen begünstigen, sehen Beschaffer in NRW vor allem in internen Faktoren.
- Eine Zentralisierung der Beschaffung würde nach Ansicht der Befragten eine leichtere und effizientere Umsetzung nachhaltiger Beschaffung in öffentlichen Institutionen begünstigen.
- Klare Regeln, sowohl intern aber auch rechtlicher Natur erachten Beschaffer als hilfreich, um Unsicherheiten bei der praktischen Umsetzung nachhaltiger Beschaffung zu reduzieren.

Ausblick

Mit Blick auf diese Ergebnisse zeichnen sich die folgenden Handlungsfelder für die Forschung ab:

Vor dem Hintergrund nachhaltige Beschaffung zukünftig stärker in öffentlichen Beschaffungsprozessen verankern zu wollen, besteht vor allem bei internen (Organisations-)Prozessen Forschungsbedarf, da diese begünstigend oder auch hemmend wirken können. Auch auf politische, ebenso wie auf rechtliche Grundlagen sollte zukünftig das Augenmerk gelegt werden. Diese Aspekte hinterlassen aktuell in der praktischen Umsetzung nachhaltiger Beschaffung bei Beschaffern große Unsicherheiten.

Daraus ergeben sich für anschließende Studien folgende Forschungsfragen:

1. *„Welche konkreten Maßnahmen können Unsicherheiten bei der Umsetzung nachhaltiger Beschaffung auf Seiten der Beschaffer reduzieren?“*
2. *„Wie lassen sich Herausforderungen im Ausschreibungsprozess mit Blick auf Nachhaltige Beschaffung reduzieren und die Anzahl an eingereichten Geboten steigern?“*
3. *„Wie lässt sich der personelle Mehraufwand bei der Entwicklung hin zu nachhaltiger Beschaffung minimieren?“*
4. *„Welche organisatorischen Strukturen sind ideal, um effizient und ressourcenschonend nachhaltige Beschaffung zu betreiben?“*
5. *„Wie muss das Informationsangebot ausgestaltet sein, um Beschaffern einen transparenten und anwendungsorientierten Zugang zu Informationen rund um das Thema Nachhaltigkeit zu geben?“*
6. *„Welche Maßnahmen zur einfachen und eindeutigen Identifikation von nachhaltigen Produkten sind zielführend?“*

Literaturverzeichnis

Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (2014): Klimaschutz & Beschaffung – Praktische Ansätze für Kommunen zur Förderung einer klimafreundlichen Beschaffung

Öko-Instituts e.V. (2015): Umwelt- und Kostenentlastung durch eine umweltfreundliche Beschaffung

Institut für den öffentlichen Sektor (2013): Kommunale Beschaffung im Umbruch – Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?

Anhang

Fragebogen qualitative Erhebung

Gesprächsleitfaden für Interviews mit Verantwortlichen der öffentlichen Beschaffung NRW

Lesehinweis für den Leitfaden:

Der Leitfaden dient als Orientierung für das Gespräch und wird nicht wörtlich vorgelesen. Je nach Verlauf des Gesprächs können Themen in der Reihenfolge variiert und an den Gesprächsfluss angepasst werden. Es werden im Lauf des Gesprächs aber alle relevanten Oberthemen des Leitfadens thematisiert.

Die Sprache des Interviewers wird dem Sprachniveau des Teilnehmers (TN) angepasst.

Kommentare und Anmerkungen in Klammern werden nur zur Unterstützung genannt, sollte der TN keine Antwort finden.

Einleitung

Guten Tag und herzlichen Dank, dass Sie sich für dieses Gespräch Zeit genommen haben. Mein Name ist Stefanie Drechsel. Ich bin Mitarbeiterin des Instituts für Handelsforschung in Köln und damit Projektmitarbeiterin des Forschungsverbundes „Nachhaltige öffentliche Beschaffung“.

Wie im Vorfeld schon angekündigt, möchte ich mich heute mit Ihnen zum Thema der nachhaltigen Beschaffung auszutauschen, um einen Einblick in die tägliche Praxis der öffentlichen Beschaffung zu erhalten.

Mich interessieren im Rahmen dieses Gesprächs Ihre persönliche Meinung und Ihre Erfahrungen. Ich möchte Sie deshalb bitten, mir spontan und ungeschminkt Ihre Meinung zu sagen. Es gibt in unserem Gespräch kein „richtig“ oder „falsch“ oder Dinge, die wir von Ihnen erwarten. Die Ergebnisse werden übrigens über alle Befragten hinweg ausgewertet, sodass niemand Rückschlüsse darauf ziehen kann, wer uns unterstützt hat.

Das Gespräch wird ca. 30 Minuten dauern.

Da wir uns ganz auf Sie und Ihre Antworten konzentrieren wollen, möchten wir dieses Gespräch auf Ton aufzeichnen. Selbstverständlich garantieren wir, dass die Aufzeichnungen nicht an Dritte weitergeleitet werden. Die Aufzeichnungen werden nur zu Auswertungszwecken genutzt. Sind Sie hiermit einverstanden?
→ Einwilligung auf Diktiergerät aufnehmen.

Als deutsches Marktforschungsinstitut unterliegen wir strengen Datenschutzrichtlinien. Ich garantiere Ihnen, dass keine Ihrer persönlichen Daten weitergeleitet werden.

→ Fragenkatalog

→ Ich möchte Sie zunächst bitten, sich kurz vorzustellen.

- Name
- Alter
- Arbeitgeber
- Tätigkeit und Verantwortlichkeit

→ Zu Beginn möchte ich Ihnen gerne ein paar allgemeine Fragen zu der von Ihnen durchgeführten Beschaffung stellen.

- Welche Produkte werden am häufigsten beschafft bzw. was sind die wichtigsten beschafften Produkte?
- Wie hoch ist in etwa das Einkaufsvolumen?
- Wer sind die wichtigsten Zulieferer für diese Produkte?
- Wie ist die Beschaffung in Ihrer (Kommune/Universität/Landschaftsverband) organisiert?
 - Eher zentral oder dezentral
 - Einordnung bezgl. Reifegrad (eher Abwickler, Koordinator und Marktbearbeiter, taktischer oder strategischer Partner)

→ Bitte skizzieren Sie den Prozess der Beschaffung einmal für mich: Sie können sich gerne ein Produkt auswählen, anhand dessen Sie den Prozess für mich erläutern.

- Wie gehen Sie konkret vor? Und was ist dabei wichtig für Sie?
- Inwiefern beschaffen Sie über Einkaufsgemeinschaften? Was sind die Gründe hierfür?
- Wie bewerten Sie Angebote?
- Welche Kriterien sind hierbei für Sie wichtig?

→ Welche Bedeutung kommt Nachhaltigkeitsaspekten im Beschaffungsprozess zu?

- Was verstehen Sie unter Nachhaltigkeit, wenn es um Beschaffung geht?
- Wie wichtig sind Nachhaltigkeitsaspekte im Beschaffungsprozess für Sie? Woran liegt das?
-

- Wenn Sie an nachhaltige Beschaffung denken, welche Aspekte der Nachhaltigkeit erscheinen Ihnen dann besonders wichtig (ökonomische, soziale, ökologische)?
- Inwieweit sehen Sie generell Gründe für nachhaltige Beschaffung?
- Welche Rolle spielen konkret rechtliche und politische Aspekte bei der Umsetzung nachhaltiger Beschaffung?
- Inwiefern haben Sie persönlichen Handlungsspielraum bei dieser Entscheidung? Woran machen Sie dies fest?
- Inwieweit werden Nachhaltigkeitsaspekte in Abhängigkeit von intern oder extern festgelegten Schwellenwerten berücksichtigt? Inwieweit werden Sie darüber hinaus berücksichtigt?
- Für welche Produkte hat die nachhaltige Beschaffung Ihrer Meinung nach besondere Relevanz? Woher kommt das?

→ Inwiefern beschaffen Sie aktuell schon nachhaltig?

→ Wenn ja:

- Woran liegt das (persönliche Haltung oder politischer, gesetzlicher oder organisatorischer Einfluss, etc.)?
- Welche Produkte beschaffen Sie nachhaltig? Woran liegt das?
- Mit welchen Handelspartnern stehen Sie hier insbesondere im Austausch?
- Wie gestaltet sich dies im Vergleich zu „nicht-nachhaltiger“ Beschaffung? Was ist hier für Sie anders?
- Was sind aus Ihrer Sicht die Herausforderungen nachhaltiger Beschaffung (Rechtssicherheit, passende Anbieter, Identifikation „passender“ Zertifikate etc.)?
- Inwieweit sind Ihrer Meinung nach rechtliche und politische Rahmenbedingungen geeignet, um nachhaltige Beschaffung zu fördern?
- Was müsste aus Ihrer Sicht getan werden, um nachhaltige Beschaffung zu fördern (Anordnungen, Unterstützung, etc.)?

→

→ Wenn nein:

- Was hält sie aktuell davon ab, nachhaltig zu beschaffen (persönliche Haltung oder politischer, gesetzlicher oder organisatorischer Einfluss, etc.)?
- Welche konkreten Auswirkungen erwarten Sie auf Ihre tägliche Arbeit, wenn Sie nachhaltig beschaffen?
- Was müsste passieren, damit Sie nachhaltig beschaffen (Anordnung, klare Richtlinien, etc.)?

- Inwieweit sind Ihrer Meinung nach rechtliche und politische Rahmenbedingungen geschaffen, die nachhaltige Beschaffung fördern?

→ Inwieweit haben Sie das Gefühl, dass nachhaltige Beschaffung aktuell stärker von Ihnen erwartet wird? Wie kommen Sie darauf?

→ Wie bewerten Sie die Möglichkeiten von Einkaufsgemeinschaften bzgl. nachhaltiger Beschaffung? Woran liegt das?

Abschluss

→ Wir sind nun fast am Ende unseres Gesprächs angelangt.

Zunächst einmal vielen Dank für Ihre Zeit und Ihre Mühe. Wir werden nun aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen weitere Analyse vorbereiten und durchführen.

Dürfen wir Sie in diesem Zuge noch einmal um Ihre Einschätzung bitten? Dies würde nur wenig Zeitaufwand für Sie bedeuten und uns bedeutend weiterhelfen.

→ Vielen Dank für das Gespräch und einen schönen Tag/Abend.

Fragebogen quantitative Erhebung

A) [Screening und Einleitung]

1. Welche Produktgruppen spielen in Ihrem Beschaffungsalltag eine besonders große Rolle (in Bezug auf die Anzahl der Beschaffungsvorgänge)?

- (1) Kraftfahrzeuge
- (2) Baumaterialien
- (3) Produkte für den Garten- und Landschaftsbau (z.B. Natursteine)
- (4) Gebäudeinnenausstattung (z.B. Bodenbeläge)
- (5) Möbel
- (6) Leuchtmittel
- (7) Weiße Ware (z.B. Waschmaschinen, Kaffeemaschinen)
- (8) Telekommunikationstechnik
- (9) Unterhaltungselektronik
- (10) Computer und Computerbedarf
- (11) Drucker und Kopierer
- (12) Papier
- (13) Weitere Büroverbrauchsmaterialien
(z.B. Schreibutensilien)
- (14) Reinigungs- und Hygieneartikel
- (15) Getränke (z.B. Kaffee und Tee)
- (16) Lebensmittel
- (17) Flachwäsche (z.B. Tischtücher)
- (18) Bekleidung
- (19) Stromversorgung
- (20) Wärme- und Kälteversorgung
- (21) Andere und zwar _____

2. Haben Sie ein zentralisiertes Beschaffungswesen? Es geht hier um Ihre persönliche Einschätzung.	
	<p>[1] Sehr wenig zentralisiert</p> <p>[2] Eher wenig zentralisiert</p> <p>[3] Teils/teils</p> <p>[4] Eher stärker zentralisiert</p> <p>[5] Sehr stark zentralisiert</p> <p>[6] Abhängig von Produktgruppe und/oder konkretem Beschaffungsvorgang</p>
3. Unter nachhaltigen Produkten verstehen wir Güter, die ihre Funktionen für den Beschaffer kosteneffizient erfüllen und in Ihrer Produktion hohen sozialen und ökologischen Standards genügen. Legen Sie in Ihrer Beschaffung entsprechende Kriterien an?	
	<p>[1] (Eher) Ja.</p> <p>[2] (Eher) Nein.</p>
Filter Frage 3 [1]	
4. Wie berücksichtigen Sie Nachhaltigkeitsaspekte in Beschaffungsprozessen?	
	<p>[1] Weitergehende Nachhaltigkeitsaspekte werden weitestgehend in allen Vergabeverfahren gefordert.</p> <p>[2] Weitergehende Nachhaltigkeitsaspekte werden als Vergabekriterien in einzelnen Ausschreibungen gefordert.</p> <p>[3] Nachhaltigkeitsaspekte werden im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben in Vergabeverfahren gefordert.</p> <p>[4] Nachhaltigkeitsaspekte werden nicht berücksichtigt.</p> <p>[5] Weiß ich nicht.</p>

Filter Frage 3 [1]	
4b. Auf welche Weise integrieren Sie Nachhaltigkeitsaspekte in Vergabeverfahren?	
	<p>[1] Nachhaltigkeitsaspekte werden in den Eignungskriterien benannt.</p> <p>[2] Nachhaltigkeitsaspekte werden als Zuschlagskriterien benannt.</p> <p>[3] Nachhaltigkeitsaspekte werden im Rahmen der Auftragsausführung festgelegt.</p> <p>[4] Weiß ich nicht.</p> <p>[5] Sonstiges</p>
Filter: Frage 3 [2]	
5. Warum spielt nachhaltige Beschaffung bei Ihnen eine eher untergeordnete Rolle?	
Mehrfachantworten möglich	
	<p>[1] Es fehlen wichtige Informationen bezüglich nachhaltiger Beschaffung.</p> <p>[3] Die rechtliche Lage zu nachhaltiger Beschaffung ist nicht ausreichend abgesichert.</p> <p>[4] Mangelnde Zeit im Tagesgeschäft erschwert die Auseinandersetzung mit nachhaltiger Beschaffung.</p> <p>[5] Schlechte Erfahrungen mit nachhaltiger Beschaffung halten mich davon ab.</p> <p>[6] Anderes und zwar: _____</p> <p>[7] Weiß ich nicht.</p>
Filter: Frage 5 [5]	
6. Bitte beschreiben Sie kurz eventuelle negativen Erfahrungen mit nachhaltiger Beschaffung.	

Filter: Frage 5 [5]

7. Welche Produktgruppen betrifft dies?

- (1) Kraftfahrzeuge
- (2) Baumaterialien
- (3) Produkte für den Garten- und Landschaftsbau (z.B. Natursteine)
- (4) Gebäudeinnenausstattung (z.B. Bodenbeläge)
- (5) Möbel
- (6) Leuchtmittel
- (7) Weiße Ware (z.B. Waschmaschinen, Kaffeemaschinen)
- (8) Telekommunikationstechnik
- (9) Unterhaltungselektronik
- (10) Computer und Computerbedarf
- (11) Drucker und Kopierer
- (12) Papier
- (13) Weitere Büroverbrauchsmaterialien
(z.B. Schreibutensilien)
- (14) Reinigungs- und Hygieneartikel
- (15) Getränke (z.B. Kaffee und Tee)
- (16) Lebensmittel
- (17) Flachwäsche (z.B. Tischtücher)
- (18) Bekleidung
- (19) Stromversorgung
- (20) Wärme- und Kälteversorgung
- (21) Andere und zwar _____

8. Gibt es Produktgruppen, bei denen eine stärkere Nachhaltigkeitsorientierung in Ihrer Dienststelle diskutiert wird?

- (1) Kraftfahrzeuge
- (2) Baumaterialien
- (3) Produkte für den Garten- und Landschaftsbau (z.B. Natursteine)
- (4) Gebäudeinnenausstattung (z.B. Bodenbeläge)
- (5) Möbel
- (6) Leuchtmittel
- (7) Weiße Ware (z.B. Waschmaschinen, Kaffeemaschinen)

	<p>(8) Telekommunikationstechnik</p> <p>(9) Unterhaltungselektronik</p> <p>(10) Computer und Computerbedarf</p> <p>(11) Drucker und Kopierer</p> <p>(12) Papier</p> <p>(13) Weitere Büroverbrauchsmaterialien (z.B. Schreibutensilien)</p> <p>(14) Reinigungs- und Hygieneartikel</p> <p>(15) Getränke (z.B. Kaffee und Tee)</p> <p>(16) Lebensmittel</p> <p>(17) Flachwäsche (z.B. Tischtücher)</p> <p>(18) Bekleidung</p> <p>(19) Stromversorgung</p> <p>(20) Wärme- und Kälteversorgung</p> <p>(21) Andere und zwar _____</p>
<p>9. Welche spezifischen Herausforderungen ergeben sich bei der Einbeziehung von Sozial- und Arbeitsstandards in den Vergabeprozess?</p>	
	<p>_____</p>
<p>10. Bei der Vergabe welcher Dienstleistungen legen Sie spezielle Anforderungen an Sozial- und Arbeitsstandards fest?</p>	
	<p>_____</p>
<p>11. Wird nachhaltige Beschaffung in NRW politisch angemessen gefördert und unterstützt? Es geht hier um Ihre persönliche Einschätzung.</p>	
	<p>[1] Ja</p> <p>[2] Teils/teils</p> <p>[3] Nein</p> <p>[3] Keine Angabe</p>

12. Welche Bedeutung wird nachhaltiger Beschaffung in Ihrer Dienststelle beigemessen? Es geht hier um Ihre persönliche Einschätzung.						
	[1] Sehr hoch [2] Hoch [3] Mittel [4] Eher gering [5] Sehr gering [6] Abhängig von Produktgruppe und/oder konkretem Beschaffungsvorgang					
Filter Frage 3 [1]						
13. Wie häufig werden Eigenerklärungen oder Zertifikate/Siegel bei eingereichten Angeboten berücksichtigt?						
	[1] Selten	[2] Eher selten	[3] Teils/teils	[4] Häufig	[5] Sehr häufig	[6] Weiß ich nicht
Zertifikat/Siegel	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Eigenerklärung	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Filter: Frage 3 [1]						
14. Welche Informationsquellen zu Nachhaltigkeitsaspekten sind Ihnen bekannt?						

15. Wie transparent empfinden Sie das Informationsangebot bezüglich nachhaltiger Beschaffung?						
	[1] Transparent. [2] Wenig transparent. [3] Weiß ich nicht.					

16. Welche Freiräume sehen Sie bzw. werden Ihnen im Tagesgeschäft eingeräumt, sich mit nachhaltiger Beschaffung zu beschäftigen?

- [1] Sehr viel Freiraum
- [2] Viel Freiraum.
- [3] Wenig Freiraum
- [4] Kein Freiraum
- [5] Abhängig von Produktgruppe und/oder konkretem Beschaffungsvorgang

17. Wie stufen Sie die rechtlichen Unsicherheiten bei der Umsetzung nachhaltiger Beschaffungsprozesse ein?

- [1] Groß
- [3] Mittel
- [4] Gering
- [5] Abhängig von Produktgruppe und/oder konkretem Beschaffungsvorgang

Hürden
18. Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu nachhaltiger Beschaffung zu?

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
	Stimme überhaupt nicht zu	Stimme eher nicht zu	Teils/teils	Stimme eher zu	Stimme voll und ganz zu	Weiß ich nicht
a. Ich habe wenig Zeit mich damit auseinander zu setzen.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
b. Die Informationsangebote dazu sind für mich nur schwer zu durchschauen.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
c. Ich fühle mich nicht aufgefordert nachhaltig zu beschaffen, da klare Vorgaben fehlen.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
d. Ich muss Nachhaltigkeitskriterien in jedem Beschaffungsvorgang berücksichtigen.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
e. Die Nachweise von Herstellern und Händlern bezüglich nachhaltiger Produktion sind nur schwer zu prüfen.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]

f. Nachhaltige Beschaffung ist bei manchen Produkten aufgrund der begrenzten Angebotsvielfalt nicht möglich.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
g. In vielen Produktgruppen erhalte ich nur eine begrenzte Anzahl von Angeboten, die Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
h. Ich habe einen großen Handlungsspielraum bei der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in Vergabeprozessen.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Inkubatoren						
19. Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu nachhaltiger Beschaffung zu?						
	[1] Stimme überhaupt nicht zu	[2] Stimme eher nicht zu	[3] Teils /teils	[4] Stimme eher zu	[5] Stimme voll und ganz zu	[6] Weiß ich nicht
a. Übergreifende Beschaffungsbzw. Einkaufsgemeinschaften haben bessere Möglichkeiten nachhaltig zu beschaffen als einzelne Dienststellen.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
b. Es fehlt an einem klaren rechtlichen Rahmen zur Berücksichtigung.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
c. Bei vielen Produktgruppen fehlt es an glaubwürdigen Zertifikaten zu Nachhaltigkeit.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
d. Ein klares politisches Bekenntnis dazu würde mich motivieren, nachhaltig zu beschaffen.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]

e. Ich tausche mich mit anderen Beschafferinnen und Beschaffern zu Nachhaltigkeitsthemen aus.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
f. Dieser Austausch hilft mir, Nachhaltigkeitsaspekte in der täglichen Beschaffungspraxis zu berücksichtigen.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
g. Klare interne Regeln zur Durchführung nachhaltiger Beschaffungsprozesse wären hilfreich.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
h. Nachhaltige Beschaffung ist für mich von großer Bedeutung	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
i. In vielen Fällen ist Nachhaltige Beschaffung machbar und lässt sich in den Arbeitsalltag integrieren.	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]

20. Welche Rolle hat nachhaltige Beschaffung Ihrer Meinung nach für die Zukunft?

- [1] Die Bedeutung wird weiter zunehmen.
- [2] Die Bedeutung wird gleich bleiben.
- [3] Die Bedeutung wird abnehmen.
- [4] Weiß ich nicht.

B) Soziodemografie

21. Welche berufliche Position haben Sie inne?

22. Wie hoch ist das Einkaufsvolumen, das Sie jährlich in etwa umsetzen?

- [1] Bis 50.000
- [2] 50.000 – 150.000
- [3] 150.000 – 500.000
- [4] 500.000 – 1 Mio. €
- [5] 1 Mio. € - 3 Mio. €
- [6] 3 Mio. € - 5 Mio. €

	[7] Über 5 Mio. € [8] Kann ich nicht einschätzen.
23. Bitte geben Sie Ihr Geschlecht an.	
	[1] Männlich. [2] Weiblich.
24. Bitte geben Sie Ihr Alter an.	

Sie sind nun am Ende der Befragung angekommen. Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme!	



Pioniere im öffentlichen Beschaffungswesen

Was können wir lernen?

Fortgeschrittener Entwurf – offen für Kommentare

Inhalt

1	Einleitung: Warum und seit wann sich kommunale Entscheidungsträger für die globale Nachhaltigkeit engagieren.....	4
2	Pionierkommunen in Nordrhein-Westfalen.....	6
2.1	Dortmund.....	6
	Thesen zu Erfolgsfaktoren	7
2.2	Köln	8
	Thesen zu Erfolgsfaktoren	9
2.3	Solingen.....	9
	Thesen zu Erfolgsfaktoren	11
3	Pionierkommunen aus Deutschland	11
3.1	Bremen.....	11
	Thesen zu Erfolgsfaktoren	14
3.2	München	14
	Thesen zu Erfolgsfaktoren	15
4	Rotterdam - Pionierkommune in einem Pionierland?	16
4	Zusammenfassende Thesen.....	19
4.1	Vom diskreten Charme der Pioniere	19
4.2	Nicht der eine große Wurf, sondern schrittweises Vorgehen ist zielführend.....	20
4.3	Kommunalpolitischen Entscheidungen und das Bekenntnis der Spitzen der Kommunen in Politik und Verwaltung erleichtern den Beschaffern ihren Job	20
4.4	Wissensmanagement und fachliche Beratung der Beschaffer	20
4.5	Einbettung in längerfristige und übergreifende Konzepte der nachhaltigen Kommunalentwicklung.....	21

Anmerkung

Die Bearbeiterin hat sich in dem vorliegenden Bericht bemüht, in der kurzen ihr zur Verfügung stehenden Zeit die verfügbaren Informationen sachgerecht zusammenzufassen. Sie ist dankbar für Hinweise auf eventuell unvollständige Darstellungen einzelner Sachverhalte.

1 Einleitung: Warum und seit wann sich kommunale Entscheidungsträger für die globale Nachhaltigkeit engagieren

In den vergangenen 25 Jahren hat sich das Engagement für die nachhaltige Entwicklung teilweise von der nationalstaatlichen und multilateralen Ebene stärker auf die Ebene der kommunalen Entscheidungsträger verlagert. Ein wichtiger Meilenstein in diesem Kontext war die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED = *UN Conference on Environment and Development* 1992, Earth Summit). Im Rahmen der Agenda 21 wurde auch ihre „kleine Schwester“, die Lokale Agenda 21 verabschiedet. Dies war zunächst aber mit wenig Nachdruck versehen, die Lokale Agenda 21 wurde lediglich in einem kurzen Abschnitt der Abschlusserklärung erwähnt. Die Dynamik beschleunigte sich aber in den darauffolgenden Jahren.

Im Mai 1994 fand im dänischen Aalborg, von der Stadt Aalborg und der EU veranstaltet und von ICLEI (*Local Communities for Sustainability*) inhaltlich ausgerichtet, die Europäische Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden statt. An ihrem Ende beschlossen die mehr als 600 Teilnehmer die sogenannte Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (*Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability*) oder kurz Charta von Aalborg.

1996 wurde die Aalborg Agenda durch den Lissabon Aktionsplan ergänzt, der anstatt der 85 Kommunalregierungen, die die Aalborg Charta gezeichnet hatten nun von 250 lokalen und regionalen Regierungen getragen wurde. Parallel zu diesem Prozess wurde die UN-Habitat Agenda ins Leben gerufen

Ein weiterer Meilenstein in der Lokalen Agenda 21 war der Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg im Jahr 2002 (Rio + 10). Dort wurden von insgesamt 900 globalen Kommunalvertretern die bisherigen Aktivitäten im Rahmen der Agenda 21 bilanziert und das Bekenntnis zu einer umfassenden Reformagenda bekräftigt.

Erneut in Aalborg / Dänemark wurden konkrete Selbstverpflichtungen der Agenda 21 verabschiedet, die im Kern auf folgendes hinausliefen:

- Kommunen sollen regelmäßig eine Bestandsaufnahme der umgesetzten Maßnahmen vornehmen (Nachhaltigkeitsbericht) und darauf aufbauende Ziel und Maßnahmen verabschieden;
- gemeinsame Zielfestlegung (Leitbilder und messbare Ziele),
- Ableitung von Maßnahmen aus diesen Zielen,
- regelmäßige Erfolgskontrolle.

Die Umsetzung der Agenda 21 in Deutschland: Anfangsphase (1992–1998)

In den ersten Jahren (bis etwa 1997) überwogen in Deutschland Projekt im Umweltbereich die örtliche Agenda-21-Arbeit. In Bayern gab es 1997 erst 80 kommunale Agenda-21-Beschlüsse. Vorreiter war in Berlin die Lokale Agenda 21 Köpenick, in Nordrhein-Westfalen die Lokale Agenda 21 Münster in Bayern die Stadt München und die Agenda 21 Altmühltal (Landkreis Eichstätt, Naturpark Altmühltal). Oftmals ging die erste Initiative (ab 1994) von kirchlichen Kreisen (Köpenick, Altmühltal) und Bildungseinrichtungen (München) aus.

Nach 1998 nahm zum einen die Zahl der eingebundenen Kommunen stark zu, zum anderen stagnierten aber die aus Steuergeldern zur Verfügung gestellten Mittel. Auch ein gewisses Maß an Frustration sowohl der hauptamtlichen Kommunalangestellten als auch der ehrenamtlich tätigen Kommunalpolitiker wurde häufig diagnostiziert. Bemühungen zur Wiederbelebung der Lokalen Agenda 21 betrafen zum einen die Gründungen der Deutschen Gesellschaft Agenda 21 und 2002 der Bundesweiten Servicestelle Lokale Agenda 21. Die Einschätzungen darüber, wie die Weiterentwicklung der Lokalen Agenda 21 ab etwa der Jahrtausendwende zu bewerten ist, sind leicht disparat. Zum einen wird betont, dass Nachhaltigkeitsziele zunehmend als Selbstverständlichkeit auch in der Kommunalpolitik gesehen werden. Weltweit gibt es rund 10.000 Prozesse, die der Lokalen Agenda 21 zuzuordnen sind; es gibt aber auch viele Kommunen, in denen der Prozess zum Erliegen gekommen ist. Als zentral für die weitere Verankerung der Ziele der Lokalen Agenda 21 (ob unter diesem oder einem anderen Namen) gelten:

- die Verankerung in einem kommunalen Nachhaltigkeitsmanagement;
- der Bezug auf das Leitbild der Bürgerkommune, verstanden als professionell organisierte Beteiligungsprozesse und bürgerschaftlichem Engagement;
- die Verzahnung mit übergeordneten Nachhaltigkeitsstrategien (z. B. der EU oder Deutschlands);
- eine strategische Ausrichtung;
- Nachhaltigkeit als ganzheitliche Sicht als „Regenschirm“ oder „Dach“ für Wirtschaft, Umwelt, Soziales, Kultur, Eine Welt, etc.;
- breite und qualifizierte Bürgerbeteiligung;
- *Good Governance* Strukturen für den Gesamtprozess;
- hohe Ergebnisqualität;
- verankerter Umsetzungsmodus;
- Verzahnung mit anderen Bereichen und Instrumenten z. B. soziale Stadt, kommunale Entwicklungszusammenarbeit.

Fairtrade-Towns

Parallel zur weiter steigenden Zahl an Kommunen, die sich einer Lokalen Agenda 21 verschrieben haben, verlief seit dem Jahr 2000 die Gründung von Fairtrade Towns. In Deutschland gibt es aktuell etwa 460 dieser dem fairen Handel verpflichteten Städte. Das globale Netzwerk umfasst rund 2.000 Städte in insgesamt 28 Ländern. Hinzu kommen weitere Initiativen – beispielsweise, wenn regionale kommunale Zusammenschlüsse sich der Förderung des fairen Handels widmen oder auch die „Fairtrade-Insel Langeoog“. In vielen Kommunen verschmilzt die Unterstützung des Fairen Handels teilweise mit den Bestrebungen zu einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung, womit privater und öffentlicher Konsum gleichermaßen zur Nachhaltigkeit beitragen (siehe die Beispiele der exemplarischen Pionierstädte unten). Dieses Verschmelzen hat unter anderem damit zu tun, dass die Aufnahmekriterien für das Bewerbungsverfahren um den Fairtrade-Town Status unter anderem vorsehen, dass es in der jeweiligen Stadt eine Steuerungsgruppe gibt, bestehend aus (zumindest) Vertretern der städtischen Verwaltung und Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Belegt werden müssen unter anderem die bisherigen Fairtrade-

bezogenen Aktivitäten der Kommune, womit nicht zwingend aber doch naheliegend auch die öffentliche Beschaffung angesprochen ist.

2 Pionierkommunen in Nordrhein-Westfalen

2.1 Dortmund

Mit ca. 600.000 Einwohnern ist Dortmund die siebtgrößte Stadt in Deutschland. Sie durchlebt derzeit einen rapiden Strukturwandel von einer Industriemetropole zu einer aufstrebenden Technologiestadt. Nach wie vor sind allerdings die ökonomischen und sozialen Probleme deutlich ersichtlich. So lag im März 2017 die Arbeitslosenquote in Dortmund bei 11,5%, in Nordrhein-Westfalen (NRW) bei 7,6% und im Bundesgebiet dagegen nur bei 6,0%.

Während in den 1990er Jahren eine weitgehende Dezentralisierung der Budget- und Ressourcenverantwortung auf die einzelnen Fachbereiche stattfand wurden die Nachteile der dezentralen Organisation insbesondere in der kommunalen Beschaffung deutlich, insbesondere ein in der Summe deutlich höherer Zeit- und Personalaufwand und die Zersplitterung des Beschaffungs-Know-hows. In der Folge kam es zu einer Reform des Beschaffungswesens, welches 2008/2009 in der Gründung eines zentralen Vergabe- und Beschaffungszentrums führte. Beabsichtigt wurde damit eine erhöhte Wirtschaftlichkeit und Qualität der Verfahren durch die Zentralisierung des Beschaffungs-Know-hows und die Bündelung von Einkäufen, eine erhöhte Rechtssicherheit und gesteigerte Bieter- und KMU-Freundlichkeit durch einheitliche Standards in der kommunalen Beschaffung.

Obwohl Dortmund seit vielen Jahren keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen konnte und hoch verschuldet ist, verpflichtete sich die Stadt schon seit den 1990er Jahren, bei der öffentlichen Beschaffung auf die Einhaltung von Umweltkriterien, Arbeitnehmerrechten und Sozialstandards in hohem Maße Wert zu legen. Seit 1996 wird kein Tropenholz mehr beschafft. Beginnend mit dem Jahr 2007 müssen Bieter eine Erklärung zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnorm 182 gegen ausbeuterische Kinderarbeit unterzeichnen. Diese administrativen Entscheidungen gehen nicht zwangsläufig mit höheren Kosten einher, beispielsweise beim Verzicht auf Tropenholz. Angesichts eines knappen Stadthaushalts und einer damit verbundenen knappen Personaldecke ist aber nicht selbstverständlich, dass den für die Beschaffung zuständigen Stellen zusätzliche Aufgaben, z.B. bei der Überprüfung sozialer und ökologischer Kriterien, sei es in Form von Eigenerklärungen der Bieter oder durch Gütesiegel übertragen wurden. Dies erforderte den erklärten Willen durch die Hierarchie in der Stadtverwaltung.

Mit einer im September 2007 verabschiedeten Verfügung für alle Fachbereiche der Stadtverwaltung, vollzog die Stadt Dortmund frühzeitig einen wichtigen Schritt in Richtung einer an sozialen und Arbeitsnormen ausgerichteten Beschaffung. Bei städtischen Einkäufen wurde seither von den Bietern eine Erklärung zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnorm 182 (Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit) gefordert. Mit der Unterschrift unter der

Magna Charta Ruhr im Jahr 2009 wurde dieser Beschluss noch einmal bestätigt¹.

Dortmund ist seit vielen Jahren den Zielen des Fairen Handels verpflichtet. Beispielsweise werden Fairtrade-Produkte im Rathaus und dem Betriebsrestaurant angeboten. Zudem beschafft die Stadt fair gehandelte Fußbälle für die Fußballstadtmeisterschaften. In den Jahren 2003 und 2005 gewann die Stadt den Bundeswettbewerb "Hauptstadt des Fairen Handels". 2009 erlangte sie als erste Stadt des Ruhrgebiets den Status einer Fairtrade-Town.

Bei der Bereitstellung und Zustellung von Blumenpräsenten bei Ehrungen von Jubilaren durch die Stadt Dortmund sind von den Bietern eine Reihe von Nachweisen zu erbringen. Hierzu gehörte bis in die jüngste Vergangenheit unter anderem, dass die verwendeten Blumen durch das *Flower Label Programm* zertifiziert waren. Das Flower Label Program e.V. (FLP) ist ein 1999 gegründeter Verein, der die Implementierung von sozial- und umweltverträglichen Bedingungen in der Schnittblumenproduktion durch die Zertifizierung von Blumenfarmen unterstützte. Der Verein stellte zum Jahreswechsel 2011/2012 seine Tätigkeit ein, weil sich wichtige Partner verabschiedet hatten. Das FLP Label ist offensichtlich aufgrund der unzureichenden Marktdurchdringung und damit geringer finanzieller Nachhaltigkeit heute als gescheitert anzusehen. Ob Fairtrade-gelabelte Blumen anstelle des FLP in der öffentlichen Beschaffung eine zunehmend wichtige Rolle spielen kann heute noch nicht gesagt werden. 2015 war immerhin jede vierte in Deutschland verkaufte Rose nach den Standards von Fairtrade zertifiziert.

2009 startete die Stadt ein Modellprojekt zu fairer Berufsbekleidung für die Angestellten des Betriebsrestaurants und stattete sie mit Kleidung aus, die durch die *Fairwear Foundation* (FWF) zertifiziert war und bis heute ist. Ein weiteres Produkt, welches eine „faire Innovation“ darstellt sind Blumen. 2011 trat die Vergabe- und Beschaffungsordnung der Stadtverwaltung in Kraft, die auf eine zielführende Kombination von wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und innovativen Aspekten bei den Vergabeverfahren abzielte.

Thesen zu Erfolgsfaktoren

Aus den ausgewerteten Unterlagen und Internetquellen, dem vom Projektteam durchgeführten Interview sowie Aussagen aus dem SKEW-Film „Deutschland fairgleicht“ lassen sich folgende Thesen über die Erfolgsfaktoren der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung (NÖB) in Dortmund formulieren:

- Ein lange andauerndes Eine-Welt-bezogenes Engagement vor Ort: Die Gründung des Informationszentrums Dritte Welt Dortmund e.V. erfolgte bereits 1971. Nur das IZ3W Freiburg war noch früher gegründet worden;
- Ein frühes Bekenntnis zur Lokalen Agenda 21: Die Beschlussfassung durch die Stadt erfolgte 1998, die Gründung des Agenda-Büros 1999. Ausgehend vom Agenda-Büro wurden unterschiedliche Sektoren (Verwaltung, Politik, Schulen, Vereine etc.) in nachhaltigkeitsbezogene Aktivitäten eingebunden.

¹ Mit der Unterschrift unter die Magna Charta Ruhr 2010 verpflichteten sich alle 53 Kommunen und die vier Kreise des Ruhrgebiets, künftig auf Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit in ihrer Beschaffung zu verzichten.

- Der Oberbürgermeister der Stadt Dortmund bekennt sich klar und auch öffentlich (z.B. SKEW Film) zu den Zielen der NÖB.
- Die Stadt erfuhr fachliche Unterstützung durch die Christliche Initiative Romero (CIR). Beispielsweise wurde im Jahr 2016 ein gemeinsamer Praxisleitfaden zur NÖB publiziert.
- Administrative Reformen führten zur Gründung eines zentralen Beschaffungs- und Vergabezentrums (2008/2009). Spätere Reformen (flexiblere Aufgabenverteilung) sind die Folge entsprechender Lernprozesse in der Praxis (2012).

2.2 Köln

Auch in Köln gibt es seit einigen Jahren Bestrebungen zu einer NÖB. Die Initiative hierfür ging von einem Arbeitskreis des Vereins „KölnAgenda“ aus („KölnGlobal“). Der Agenda 21 Verein ist in Köln, anders als in vielen anderen Kommunen, nicht Teil der städtischen Verwaltung, sondern ein unabhängiger Verein, hervorgegangen aus dem NordSüdForum Köln und dem Forum Umweltbildung Köln. Beide Initiativen stellten im November 1996 einen Bürgerantrag zur Lokalen Agenda 21. Am 10. März 1998 folgte der Ratsbeschluss für eine Lokale Agenda 21 für Köln. Anders als in vielen anderen Kommunen wird die Lokale Agenda 21 in Köln von einem unabhängigen Verein getragen und nicht von einem Büro der städtischen Verwaltung. Der Verein wird allerdings von der Stadt Köln mit einem jährlichen festen Betrag gefördert.

KölnAgenda hat der Verwaltung vorgeschlagen, sich um den Titel „Fair Trade Town“ zu bemühen. Die Referentin Kommunale Entwicklungszusammenarbeit in der Stadtverwaltung war eine offene Ansprechpartnerin und zeigt die Bereitschaft, die Bewerbung zu koordinieren. Ein Kriterium, um den Titel Fair Trade Town zu erhalten und auch behalten zu dürfen ist, dass es eine Steuerungsgruppe zur Förderung des Fairen Handels in der Stadt gibt und die Kommunalverwaltung einen Vertreter/eine Vertreterin in die Steuerungsgruppe entsendet. Dies bedeutet, dass die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Stadt hierdurch institutionalisiert ist. Seit 2011 ist Köln Fairtrade-Town.

Schwierig war es zunächst, das Interesse der Kollegen im zentralen Vergabeamt zu wecken. Dies gelang nach einiger Zeit ebenfalls durch eine gute Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und der Referentin Kommunale Entwicklungszusammenarbeit. Wichtig war auch ein anderes Agieren der Zivilgesellschaft - Kritik wurde konstruktiver formuliert, Forderungen mit Unterstützungsbereitschaft kombiniert. Dadurch war die Bereitschaft der Verwaltung zur Zusammenarbeit erhöht worden. Wichtig war die Zivilgesellschaft auch, um die nötige Unterstützung der Politik zu erhalten (die Verwaltung hat die Aktionen der Zivilgesellschaft genutzt, um die Politik von dem Thema zu überzeugen und sich damit auch die politische Legitimation zu holen).

Schwierig ist in Köln, dass die Beschaffung dezentralisiert organisiert ist, d. h. es müssen viele Kolleginnen und Kollegen überzeugt werden. Dies wird zurzeit durch Pilotprojekte und Schulungen angegangen.

Thesen zu Erfolgsfaktoren

- In Köln gibt es seit vielen Jahren eine auf Ziele der Nachhaltigkeit verpflichtete Zivilgesellschaft, diese hat maßgeblich zum Bekenntnis der Stadt zur Lokalen Agenda 21 beigetragen.
- Wichtig ist ein konstruktives und weniger auf Konflikt ausgerichtetes Verhältnis zwischen der Zivilgesellschaft, Stadtverwaltung und Politik.
- Die Bewerbung um die Fairtrade-Town hat die Aufmerksamkeit für Nachhaltigkeits- und Eine-Welt-Themen tiefer in die städtische Gesellschaft getragen (Stadt, Vereine, Hochschulgruppen).

2.3 Solingen

Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf telefonischen und persönlichen Interviews mit Vertretern der Stadt Solingen und einer Auswertung von einschlägigen Internetquellen.

Solingen ist nach amtlicher Statistik eine „kleinere Großstadt“, hat etwas über 160.000 Einwohner mit einem hohen Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund. Die Stadt ist seit vielen Jahren Haushaltssicherungskommune.

Solingen beschafft Güter und Dienstleistungen für ca. 100 Millionen EUR pro Jahr, davon ca. 30 Millionen EUR für Baumaterialien, 9 Millionen EUR für Transportmittel, 7 Millionen EUR für Energie und 500.000 EUR für Nahrungsmittel. Das städtische Beschaffungswesen ist weitgehend zentralisiert, mit einem Dienstleistungszentrum (inklusive Vertragsmanagement) und sechs Kompetenzzentren für jeweils unterschiedliche Produktgruppen. Die Stadt Solingen nutzt eine elektronische Vergabeplattform. Folgende Waren und Dienstleistungen werden hierüber beschafft:

- Arbeitskleidung, Büroverbrauchsmaterial, Energie und Wasser, Fuhrpark, Gebäudetechnik (Wartung, Prüfung, Inspektion), Geräte / Maschinen, IT / Telefonie, Möbel, Reinigung, Schülerspezialverkehr, Versicherungen.
- Davon unabhängig ist die Beschaffung von Lebensmitteln.

Das Thema NÖB ist in den letzten Jahren politisch aufgewertet worden. Der im Jahr 2015 neu ins Amt gekommene Oberbürgermeister hat Nachhaltigkeitsthemen deutlich mehr zur „Chefsache“ erklärt als noch sein Vorgänger, die Zuständigkeit wurde vom „Stadtdienst Natur und Umwelt“ direkt in das Büro des Oberbürgermeisters verlagert. Dort erhält nun auch NÖB eine deutlich wichtigere Rolle als in der Vergangenheit. Im April 2016 wurde die Beschaffungssatzung der Stadt geändert, seither orientierte sich die Beschaffung nicht nur an der Wirtschaftlichkeit, sondern an umfassenden Nachhaltigkeitszielen. Zuvor gab es entsprechende Stadtratsbeschlüsse lediglich für die Beschaffung von Kaffee und Tee.

Gemeinsam mit Newtrade NRW führt die Stadt Solingen ein Pilotprojekt durch, bei dem es darum geht, Tools zu entwickeln, die es Beschaffern ermöglicht, die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien bei beschafften Gütern zu überprüfen. Dies geschieht anhand der Wertschöpfungskette Holzmöbel. Die Ausgaben der Stadt hierfür stiegen von 2013 190.000 EUR über 2014: 270.000 EUR auf 2015: 400.000 EUR. Dieser Anstieg ist vor allem auf die Schaffung von Arbeitsplätzen im Rahmen der Flüchtlingsbetreuung zurückzuführen. In dem Pilotprojekt wird mit einem örtlichen Unternehmen der Holzverarbeitung kooperiert,

welches wiederum in Zusammenarbeit mit der Firma Systain begonnen hat, die Wertschöpfungsketten zu analysieren. Dabei geht es zunächst um die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen und um die ökologischen Standards Forest Stewardship Council (FSC), Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC) und Blauer Engel. Außerdem sollend die Möbel so gefertigt werden, dass unterschiedliche Materialien einfach getrennt und Einzelteile langlebig sein sollen. Ergebnisse aus dem anspruchsvollen Pilotprojekt lagen im April 2017 noch nicht vor.

Ein anderes Pilotprojekt der Stadt läuft unter dem Namen „Printing Greener“. Dabei ging es um die Reorganisation und Verschlinkung der Druckdienste innerhalb der Stadtverwaltung durch die Reduzierung von Druckgeräten und die Auslagerung eines großen Teils der Aufträge an ein externes Unternehmen. Ergebnisse sind erhebliche Kosteneinsparungen (ca. 40% der Betriebskosten), erhebliche Energieeinsparungen und die Reduzierung der Raumluftbelastung durch Druckerfeinstäube. Das Bundeswirtschaftsministerium hat das Projekt als Vorbild für *innovationsfreundliche Beschaffung* in eine bundesweit verteilte Broschüre aufgenommen. Printing green Solingen wird unter der Kategorie „Innovative Kultur und Prozesse“ dargestellt.

Seit Ende der 1990er Jahre hat sich Solingen der Lokalen Agenda 21 Bewegung angeschlossen. 1997 fasste der Stadtrat den einstimmigen Beschluss, eine derartige Agenda 21 zu entwickeln. Nach der Auftaktveranstaltung im März 1998 gründeten sich Agenda-Foren, die sich zentralen Handlungsfeldern widmeten, wie z.B. Arbeit, Umwelt und Wirtschaft, Mobilität, Konsum, Gesundheit, Lebensstil, Wohnen, Erholung, soziales Umfeld sowie Globale Zusammenhänge.

Ende 2004 wurde ein Nachhaltigkeitsbericht vorgelegt, der den Ist-Zustand und die Entwicklung in verschiedenen Themenfeldern darlegte. Später wurde das Aktionsprogramm „Nachhaltige Entwicklung“ aufgelegt. Dieses richtet sich an Leitprojekten und Themenfeldern wie Bildung, Familie, Integration, Klimaschutz, Stadtentwicklung und Wirtschaft aus. Die erste Fassung des Aktionsprogramms wurde 2006 aufgelegt, Fortschreibungen erfolgten bislang in 2010 und 2013. Im Aktionsprogramm und seinen Fortschreibungen kommt der NÖB jedoch keine explizite Rolle zu. Zwar gibt es in der letzten Fortschreibung ein Themenfeld „Umwelt- und menschengerechter Handel“, das sich aber vor allem darauf bezieht, den fairen Handel im Bereich des individuellen Konsums zu fördern.

Die Stadt Solingen ist eine von 15 Kommunen bzw. Landkreisen in NRW, die am Modellvorhaben „Global nachhaltige Kommune NRW“ teilnimmt. Ziel dabei ist es, eine Solinger Strategie zur nachhaltigen Entwicklung zu erarbeiten und umzusetzen und dabei die von den Vereinten Nationen beschlossenen Globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs – Sustainable Development Goals) aufzugreifen, auf die kommunale Ebene zu übertragen und so neue, innovative Impulse für zukunftsfähiges Handeln in Solingen zu erreichen. Dies baut auf zwei einstimmigen Ratsbeschlüssen von 2015 und 2016 auf.

Bislang hat Solingen noch keinen Antrag auf den Status einer Fairtrade-Town gestellt, jedoch laufen entsprechende Vorbereitungen. Im Zuge der künftigen Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsagenda wird die NÖB an Bedeutung gewinnen, nicht zuletzt aufgrund der Satzungsänderung von 2016.

In Solingen gibt es eine vielfältige und bunte Szene von nachhaltigkeitsbezogenen Nichtregierungsorganisationen (NRO), Eine-Welt-Läden und ähnlichen Initiativen. An der

ersten Nachhaltigkeitskonferenz im Februar 2017 nahmen über 200 Personen teil; was zeigt, wie stark die Thematik in der Solinger Zivilgesellschaft verankert ist. Solingen wurde Ende November 2013 von der Deutschen UNESCO-Kommission in Anerkennung vielfältiger Initiativen und Aktivitäten zu diesem Thema als „Stadt der Weltdekade Bildung für nachhaltige Entwicklung“ der Vereinten Nationen für das Jahr 2014 ausgezeichnet. Solingen hat u.a. Partnerstädte bzw. Städtefreundschaften in Nicaragua und im Senegal.

Thesen zu Erfolgsfaktoren

- Die öffentliche Beschaffung ist in Solingen weitgehend zentral organisiert, was die Effizienz der Arbeit verbessert und das Wissensmanagement erleichtert.
- Unter dem seit 2015 agierenden Oberbürgermeister der Stadt haben nachhaltigkeitsbezogene Themen stark an politischer Bedeutung gewonnen.
- Nachhaltigkeitsbezogene Themen sind stark in der Solinger Bevölkerung verankert. Zunächst lag der Schwerpunkt auf der nachhaltigen Kommunalentwicklung vor Ort, mittlerweile erweitert sich die Themenpalette.
- Die entsprechenden Bemühungen der Stadt Solingen wurden und werden durch Kooperationspartner wie die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt und Newtrade NRW unterstützt.

3 Pionierkommunen aus Deutschland

3.1 Bremen²

Bremen gilt als eine Pionierkommune in der NÖB in Deutschland, so explizit in dem Film der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) „Deutschland Fairbindet“ erwähnt und bekräftigt durch Einschätzung von externen Beobachtern. Allerdings weichen hier, wie so oft, Außen- und Innenwahrnehmung voneinander ab. Die befragten Akteure aus der bremischen Verwaltung betonten eher den erheblichen „Spielraum nach oben“ und weisen beispielweise darauf hin, dass trotz der Bündelung von Beschaffungsvorgängen über Rahmenverträge bei Immobilien Bremen (siehe unten) ein Großteil der täglichen Beschaffungen nach wie vor von dezentralen Stellen vorgenommen werde. An dezentraler Stelle liege nicht immer das hinreichende Beschaffungs-Know-how vor und dominiere die Wirtschaftlichkeit der Angebote klar gegenüber Nachhaltigkeitskriterien die Entscheidungen. Auch die Tatsache, dass die Kompetenzstelle für Sozialverantwortliche Beschaffung, angesiedelt bei Immobilien Bremen (IB), über mehrere Monate nicht besetzt war, ist sicherlich eher auf der „Soll“-Seite zu verbuchen.

² Die folgenden Ausführungen beruhen auf telefonischen Interviews mit einer Vertreterin von Immobilien Bremen und einem Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung Bremen, weiteren Email Kontakten, einer Antwort des Senats auf eine Große Anfrage der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD, weiterer Internetquellen und dem SKEW Film „Deutschland Fairbindet“.

Meilensteine der NÖB in Bremen

Folgende politischen Entscheidungen und Aktivitäten werden vom Senat in einer Presseerklärung von 2013 als Meilensteine auf dem Weg zur NÖB geführt (leicht gekürzte, sprachlich modifizierte und durch Drittquellen ergänzte Darstellung):

- 2008 wird der Bürgerschaftsbeschluss zu ausbeuterischer Kinderarbeit gefasst;
- Im selben Jahre wird der Bremer Beirat für sozial und ökologisch verantwortungsvolles Verwaltungshandeln als politisches Beratungsgremium für die Finanzsenatorin gegründet;
- 2009 wird ein Fortbildungsprogramm zum Thema verantwortungsbewusster Einkauf für Verwaltungsmitarbeiter/innen in Zusammenarbeit mit dem Bremer Entwicklungspolitische Netzwerk (BeN) 2009 gestartet;
- Ende 2009 beschloss die Bremische Bürgerschaft die Novelle des Tariftreue- und Vergabegesetzes. Öffentliche Auftraggeber müssen Umwelteigenschaften einer Ware bei der Entscheidung berücksichtigen und auf die Einhaltung der ILO - Kernarbeitsnormen hinwirken.
- Ein zentrales Einkaufsmanagement für die Verwaltung wird 2009 bei IB aufgebaut. Das Warengruppenportfolio der IB umfasst (2013) rund 3.000 Artikel mit einem Volumen von knapp 10 Millionen EUR. Es wird systematisch auf ökologische Produktalternativen umgestellt.
- 2009-2010 wird das vom Umweltbundesamt geförderte ICLEI-Schulungsprogramm „Kosten sparen und die Umwelt schützen“ durchgeführt.
- Für alle bremischen Reinigungskräfte wird 2010 erstmals schadstofffreie Überwurfschürzen (Öko-Tex-Standard 100-zertifiziert), die unter ILO-Kernarbeitsnorm entsprechenden Arbeitsbedingungen produziert wurden, angeschafft (IB unterstützt durch CIR, CCC und FWF).
- Mai 2011: Die Bremische *Kernarbeitsnormenverordnung* wird beschlossen, geltend für Arbeits- und Dienstbekleidung, Textilien, Naturstein, Tee, Kaffee, Kakao, Blumen, Spielwaren und Sportbälle. Gefordert werden unabhängige Zertifikate, Eigenerklärungen werden nur akzeptiert, wenn solche Zertifikate nicht existieren.
- 2011: Miet-Rahmenvertrag für energieeffiziente und emissionsarme Kopier-/Multifunktionsgeräte (Blauer Engel, Energy Star) wird eingeführt, dabei ist auch erstmals die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen formuliert.
- Erstmals ab 2011 werden bei Ausschreibungen für Dienstfahrzeuge über die zentrale Beschaffungsstelle Umweltbetrieb Bremen (UBB) über eine Lebenszykluskostenbetrachtung Verbrauchs- und Emissionswerte berücksichtigt; zielführende Maßnahmen zur Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen in der Fahrzeugproduktion gefordert.
- 2011: Bremen wird „Hauptstadt des Fairen Handels“
- 2011: Bei der Beschaffung von Natursteinen werden die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen verlangt;

- 2012: Der Teppich für den Senatsaal des Rathauses wird unter Einhaltung des Zertifikats „Label-Step“ gefertigt;
- Standardbüropapiere werden über IB seit Juli 2012 ausschließlich als Recyclingpapier gemäß dem Standard des Blauen Engels eingekauft.
- Ab 2012 beteiligt sich Bremen am EU-Projekt „Pro-Lite“ mit einem Modellprojekt zur innovationsorientierten Beschaffung energieeffizienter Beleuchtung in Schulen. Es geht nicht darum, verfügbare Produkte zu vergleichen und zu bewerten, sondern darum, durch einen Dialog zwischen Nutzern, Herstellern und Beschaffern innovative Produkte zu initiieren.
- Dataport (der zentrale IT-Beschaffer) schließt im August 2013 einen Beschaffungsvertrag im Bereich IT-Hardware für die Länder Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein ab. Er verpflichtet den Vertragspartner die Arbeitsbedingungen der mit der Produktion der Hardware beschäftigten Arbeitnehmer entsprechend den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation zu verbessern.

Administratives

Für die effiziente Abwicklung der Beschaffung und um somit Freiräume für die Einbeziehung von Nachhaltigkeitsgesichtspunkten zu schaffen war die 2009 erfolgte Bündelung der Beschaffung bei Immobilien Bremen ein wichtiger Meilenstein.

Immobilien Bremen (immobilien.bremen.de) ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts und hat aktuell ca. 1.000 MitarbeiterInnen, überwiegend im Bereich der Gebäudereinigung (500) und Hausmeisterdienste (250), in der Verwaltung werden alle Vorgänge rund um die Liegenschaften und Gebäude von Stadt- und Land Bremen betreut. Der Einkauf der Immobilien Bremen ist für die Erstellung von Rahmenverträgen einer festgelegten Produktpalette zuständig. Die mit Rahmenverträgen bereitgestellten Produkte werden den Kundinnen und Kunden im behördeninternen Intranet mit einem elektronischen Katalog (Brekat) angeboten, mit dem ein Warenkorb der benötigten Artikel zusammengestellt und der Inhalt elektronisch beim Rahmenvertragspartner bestellt werden kann.³ Es gibt noch weitere Produktbeschaffungen bei anderen Gesellschaften, z.B. KfZ-Beschaffung beim Umweltbetrieb Bremen. Fußbälle für die Bremer Schulen werden von der Senatorin für Kinder und Bildung und teilweise von den Schulen selbst angeschafft. Seit 2014 gibt es eine Arbeitsgruppe von IB mit den dezentralen Beschaffern, die das Ziel hat, durch einen Wissens- und Erfahrungsaustausch die NÖB weiter zu verbreiten.

Seit 2009 (also zeitgleich mit der Gründung von Immobilien Bremen wurde das Projekt „Aktiver öffentlicher Einkauf – ökologisch, sozial und wirtschaftlich AöE“ durchgeführt. Die Federführung lag bei der Senatorin für Finanzen. Einige dezentralen Beschaffungsstellen wurden bei IB zusammengeführt. Ziel war es, eine aktive Bündelung und Standardisierung von Produkten in Rahmenverträgen (RV). Die Anpassung des Warenportfolios in den RV an ökologischen Kriterien wird durch den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr begleitet.

³ Diese Umstellungen waren zunächst unabhängig von den Überlegungen zur Transformation in Richtung einer NÖB, sondern dienten einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung angesichts der finanziellen Notlage Bremens.

Ein grundsätzlich wichtiger Akteur für die NÖB in Bremen ist die Kompetenzstelle für Sozialverantwortliche Beschaffung, angesiedelt im Einkaufs- und Vergabezentrum (EVZ) bei der IB. Leider ist die Stelle seit mehreren Monaten nicht besetzt. Erfreulicherweise soll sie in Kürze neu ausgeschrieben werden, anstelle einer auf zwei Jahre befristeten Stelle künftig unbefristet. Ein weiterer potenzieller Partner, die Auftragsberatungsstelle der Handelskammer, ist zwar kein echter Veto-Spieler, aber dafür weitgehend inaktiv, so die Aussagen der Befragten. Die bremische Handelskammer sei sehr konservativ, die Kammer in Hamburg dagegen offener.

Wichtige Partner aus der Zivilgesellschaft sind das Bremer Entwicklungspolitische Netzwerk (BeN), die Christliche Initiative Romero (CIR) und die Clean Clothes Campaign (CCC). Hier bestehen konsolidierte Kontakte, teilweise seit Jahren. Kirchen und Gewerkschaften sind in Bremen nicht unmittelbar in der Förderung der NÖB aktiv, sind aber Mitglieder in der CCC.

Von 2011 bis 2014 war die Freie und Hansestadt Bremen in das von ICLEI koordinierte und von der EU finanzierte internationale Landmark-Projekt involviert. Bedauert wurde von den Interviewpartnern, dass dieses nur ein zeitlich begrenztes Projekt war und nicht ein Programm, wie etwa Newtrade in NRW. Ein Nachfolgevorhaben für Landmark gibt es aktuell nicht, es ist auch keines in Sicht.

Thesen zu Erfolgsfaktoren

- Die Finanzsenatorin und stellvertretende Bürgermeisterin engagiert sich seit vielen Jahren für Nachhaltigkeitsziele und öffentlichkeitswirksam (z.B. in dem Film der SKEW) auch für die NÖB.
- Mit der Bündelung der Beschaffung in Rahmenverträgen bei IB ab 2009 konnte eine stärkere Ausrichtung der Einkäufe einer großen Zahl von Produkten an strategischen Zielen erreicht werden. Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten wichtige Produkte wie beispielsweise Fußbälle für die Schulen werden allerdings nach wie vor dezentral beschafft.
- Ein wichtiger Erfolgsfaktor der NÖB ist das entsprechende Engagement der Zivilgesellschaft, wie vor allem das Bremer Entwicklungspolitische Netzwerk (BeN), die Christliche Initiative Romero (CIR) und die Clean Clothes Campaign (CCC). Über letztgenannte Initiative sind auch andere Sektoren der Zivilgesellschaft, wie die Kirchen und Gewerkschaften, in die Thematik eingebunden. Die erwähnten NROs verstehen sich explizit sowohl als Wissensträger und Kooperationspartner der öffentlichen Verwaltung als auch als Lobbygruppen, die eine Vertiefung des Themas gegenüber Politik und Verwaltung, auch in Form von legislativen Verbesserungen, einfordern.

3.2 München

München wird auch von kritischen Nichtregierungsinstitutionen wie Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung (World Economy, Ecology and Development, WEED) der Christlichen Initiative Romero (CIR) und dem Netzwerk für Unternehmensverantwortung (CorA) als Vorreiter eines engagierten Beschaffungswesens bezeichnet (WEED, CIR, CorA 2014: 42-44). Bislang ist dieses Engagement fokussiert darauf, die Einhaltung von ILO-

Arbeitsnormen bei den bezogenen Gütern sicherzustellen. Positiv wird hervorgehoben, dass die Stadtregierung bereit war, juristisches Neuland zu betreten. 2002 gab es in Bayern noch keine klare rechtliche Regelung über die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in öffentlichen Ausschreibungen. Dennoch fasste die Stadt in diesem Jahr den Beschluss, keine Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit im öffentlichen Auftragswesen zu beschaffen (ILO Konvention 182). 2010 fasste der Stadtrat dann den Beschluss, alle ILO-Kernarbeitsnormen in das bestehende Beschaffungssystem zu integrieren. Politisch erhielt das Thema eine hohe Priorität durch die Anbindung der NÖB im Büro eines der Bürgermeister der Stadt. Seit den Neuwahlen 2014 ist die stadtweite Steuerung des Themas im Direktorium – der Verwaltungseinheit des Oberbürgermeisters– angesiedelt.

Bis 2011 verlangten die Beschaffungsstellen der Stadt von den Bietern eine Eigenerklärung, dass bestimmte Kriterien in der Lieferkette berücksichtigt werden. Da sich dies als wenig zielführend erwies hat der Münchner Stadtrat 2011 dann die Weiterentwicklung der nachhaltigen und fairen Beschaffung beschlossen. So werden bei einigen Produkten, die in Asien, Afrika oder Lateinamerika hergestellt oder verarbeitet werden, anerkannte Gütesiegel für soziale Standards verlangt. Je nach Produkt wurden dabei unterschiedliche Wege eingeschlagen, um den Bezug von nicht nachhaltig erzeugten Waren zu vermeiden, beispielsweise:

- Blumen: 2006 hat die Stadt München entschieden, nur noch Blumen aus eigener Produktion der Stadtgärtnerei oder aus regional-saisonalen Anbau zu verwenden. Bei Importware werden nur noch Blumen mit einem Gütesiegel für umwelt- und sozial gerechte Produktion eingekauft.
- Natursteine: Bei der Vergabe von Straßenbau- und Entwässerungsarbeiten fordert das Baureferat für Natursteine aus Asien, Afrika oder Lateinamerika die Vorlage eines produktbezogenen Gütesiegels.
- Sportbälle: Ein großer Teil der in Deutschland verkauften Sportbälle wird in Handarbeit in Pakistan gefertigt. Um Kinderarbeit zu vermeiden, kauft das Referat für Bildung und Sport der Stadt München fair gehandelte Sportbälle mit entsprechenden Gütezeichen ein.
- Textilien und Büromaterial: Nach einem Beschluss des Stadtrats vom Dezember 2013 soll zukünftig auch beim Einkauf von Textilien und Büromaterial auf Arbeits- und Produktionsbedingungen geachtet werden. Zudem soll der Anteil an fair gehandelten Lebensmitteln in städtischen Kantinen, Münchner Schulen und Kindertagesstätten sowie bei städtischen Empfängen und Sitzungen weiter erhöht werden.

Im Jahr 2014 schieden die Grünen/Rosa Liste aus der Stadtregierung aus, seither wird das Umweltreferat von der CSU besetzt und nicht länger von Grünen/Rosa Liste. Ob damit, wie es in einem Antrag der Grünen/Rosa Liste von 2015 geäußert wird, die NÖB-Dynamik im Bereich der Stadtverwaltung deutlich zurückgegangen ist, ließ sich aufgrund der Materiallage nicht verifizieren.

Thesen zu Erfolgsfaktoren

Aufgrund der Sichtung des vorhandenen Materials können folgende Aspekte als wichtige

Erfolgsfaktoren der NÖB in München gewertet werden:

- Eine hohe politische Anbindung des Themas durch die Koordination im Büro eines der Bürgermeister der Stadt und später bei einer Verwaltungseinheit des Oberbürgermeisters.
- Die Beratung der Fachreferate und Beschaffungsstellen durch die Fachstelle Eine Welt im Referat für Gesundheit und Umwelt. Die Fachstelle übernahm unter anderem die Aufgabe, die städtischen Referate in Fragen der Anerkennung und Vergleichbarkeit von Zertifikaten zu beraten.
- Die enge Kooperation von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, teilweise ergänzt durch den Austausch mit anderen Kooperationspartnern, insbesondere den Kirchen, Gewerkschaften, der Privatwirtschaft und Schulen.

4 Rotterdam - Pionierkommune in einem Pionierland?

Rotterdam ist mit rund 650.000 Einwohnern die zweitgrößte Stadt der Niederlande und umgibt Europas größten Seehafen. Die Stadtregierung fühlt sich umfassenden Nachhaltigkeitszielen verpflichtet und möchte Rotterdam zu einem Pionier in Bezug auf nachhaltige Stadtentwicklung machen, sowohl mit Blick auf die Lebensqualität der Einwohner als auch in ihrem Beitrag zu globalen Nachhaltigkeitszielen.

Nachhaltige öffentliche Beschaffung wird als ein wichtiger Hebel gesehen, um „den Übergang zu einer ressourceneffizienten Stadt sicherzustellen und Märkte auf einen Nachhaltigkeits-orientierten Kurs zu bringen, indem Güter und Dienste nachgefragt werden, welche die natürlichen Ressourcen ebenso schützen wie das soziale Kapital in der Stadt“ (City of Rotterdam o.J. b, 2, eigene Übersetzung).

Die Stadt Rotterdam kauft jährlich Güter und Dienstleistungen im Wert von rund 1,3 Milliarden EUR. In ihrem Selbstverständnis basiert eine verantwortungsvolle Beschaffung vor allem auf Qualität und Nachhaltigkeit und weniger auf Preisüberlegungen. Die Mindestanforderungen an nachhaltige öffentliche Beschaffung werden im niederländischen „Manifest für Professionelle Nachhaltige Beschaffung“ niedergelegt; die Stadt Rotterdam strebt an, wo immer möglich über diese Anforderungen hinauszugehen. Folgende Handlungsmaximen sollen hierfür sorgen:

- Die Verantwortlichen für die öffentliche Beschaffung und die Prozessbeauftragten sind verpflichtet, Nachhaltigkeitskriterien bei Ausschreibungen frühzeitig zu berücksichtigen.
- Bieter müssen Managementberichte vorbereiten, in denen die umweltbezogenen und sozialen Aspekte ihrer Güter und Dienste dargelegt werden.
- Die Distanzen, über die die öffentliche Beschaffung vollzogen wird, sollen reduziert und Transporte nachhaltiger gemacht werden.
- Zirkuläre Beschaffung: Beschaffte Güter müssen sich am Ende ihrer Lebenszeit für die Wiederverwertung eignen. Wo immer möglich priorisiert die Stadt Rotterdam

den Bezug von Nutzungsrechten an Gütern und Materialien über den Erwerb von Eigentumsrechten.

In der Stadtverwaltung existieren zwei Beschaffungsteams, die die Budgetverantwortlichen dabei unterstützen, die jeweils besten Güter und Dienstleistungen im Bereich von *Facility Management* (inklusive Bezug von Büromaterialien) und im Bauwesen zu identifizieren. Erfolgreiches nachhaltiges öffentliches Beschaffungswesen wird als das Zusammenspiel von drei Stakeholdern gesehen:

- Dem Budgetverantwortlichen, der definiert, welche Produkte und Dienstleistungen benötigt werden und welche Eigenschaften diese haben sollen;
- dem Beschaffungsverantwortlichen, der den Beschaffungsprozess koordiniert sowie
- dem Nachhaltigkeitsspezialisten, der berät, welche (v.a. ökologischen) Nachhaltigkeitskriterien sinnvoller Weise angesetzt werden sollten.

Stimmt der Budgetverantwortliche den Empfehlungen des Nachhaltigkeitsspezialisten zu, übernehmen der Beschaffungsverantwortlich und der Nachhaltigkeitsspezialist gemeinsam die Beschaffung.

In einer Art Zwischenbilanz der nachhaltigen Beschaffung in Rotterdam nennt die Stadt beispielhaft eine Reihe von Erfolgen, die sie im Bereich der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung erzielt hat (City of Rotterdam o.J. b):

- Maschinen und Geräte, die im Rahmen von Baumaßnahmen eingesetzt werden, weisen niedrige Emissionen auf.
- Eine Einsparung von 30% der in öffentlichen Schwimmbädern eingesetzten Energie wurde erzielt.
- Für die städtische Fahrzeugflotte wurden Elektro- und Hybridautos eingekauft.
- Seit dem Jahr 2012 unterstützt die Stadt den Fairen Handel und kauft für die Eigenverwendung ausschließlich Fairtrade Kaffee.
- Alle Holzprodukte stammen aus verantwortlich gemanagten Wäldern.
- Der Einsatz von nachhaltigem Zement hat zu einer Reduzierung der Umweltbelastung im Straßenbau von 50% geführt.
- Alle PVC Rohre, die im Abwasserwesen eingesetzt werden, werden anschließend wiederverwertet.
- Alle Lieferanten von Arbeitsbekleidung müssen nach ISO26000 Standards zertifiziert sein. Dies wird von der Stadt überwacht.

Einbindung in übergreifende politische Entscheidungen und Prozesse – Eine Chronologie⁴

Seit Beginn des Jahrhunderts gab es in den Niederlanden – wie auch in anderen europäischen Ländern – eine Diskussion darüber, wie die Einkaufsmacht des öffentlichen Sektors genutzt werden kann, um umwelt- und sozialpolitische Ziele zu unterstützen. In den ersten Jahren blieb es bei vereinzelt Initiativen, vor allem des Umweltministeriums, die sich weitgehend auf Empfehlungen reduzierten, welche Nachhaltigkeitskriterien in öffentlichen Ausschreibungen und bei einzelnen Produktgruppen berücksichtigt werden könnten und sollten. Dennoch gehörten die Niederlande in einer Studie der EU-Kommission aus dem Jahr 2005 zu einem der sieben europäischen Länder, die ihre Beschaffung an Umweltkriterien ausrichten. Zu den als „Grüne Sieben“ bezeichneten Ländern gehörten neben den Niederlanden noch Österreich, Dänemark, Finnland, Schweden, Großbritannien und Deutschland (Schlange und Co. 2009, 7).

Ein grundlegender Wandel setzte in den Niederlanden 2005 ein: Ein Parlamentsbeschluss sah vor, *‘to include sustainability as an important criterion in 100% of government procurements and investments by no later than 2010’* (Padding 2011). Seit der Annahme dieses Beschlusses gelten die Niederlande als Pionier der NÖB. Dezentrale öffentliche Stellen definierten (Kommunen und Provinzen) klare, aber etwas weniger ambitionierte Ziele als die Zentralregierung: Nachhaltige öffentliche Beschaffung sollte bis 2010 zwischen 50% und 75% aller Käufe dieser Träger ausmachen. Später wurde das 100% Ziel auch für Kommunen heraufgesetzt (zu erreichen bis 2015).

Der Ansatz der niederländischen Regierung bestand zunächst darin, die Bemühungen auf diejenigen Produktgruppen zu konzentrieren, in denen die führenden Unternehmen in der Lage waren entsprechende nachhaltige Güter zu liefern. Für insgesamt 80 Waren- und Dienstleistungsgruppen wurden Nachhaltigkeitskriterien definiert, die einerseits die Erzeugung in Richtung der Nachhaltigkeit lenken sollten, andererseits im Einklang mit dem europäischen Vergaberecht stehen sollten; d.h.

- Sie mussten transparent sein, und durften Erzeuger nicht auf Basis ihrer Herkunft diskriminieren. Auch war es nicht möglich, Kriterien anhand bestimmter Siegel, wie dem europäischen Ökosiegel festzulegen.
- Sie mussten hinreichend einfach sein, damit unterschiedliche Einheiten der öffentlichen Beschaffung sie in ihren Zuständigkeitsbereich übertragen konnten („*copy and paste*“ Prinzip).
- Sie mussten signifikant über den gesetzlichen Mindestvorschriften liegen.
- Sie durften nur so strikt sein, dass keine signifikante Angebotsverknappung eintreten würde.
- Um die Erfüllung der 100%-Quote zu erreichen wurde angestrebt, dass sämtliche Ausschreibungen die festgelegten Minimalkriterien einfordern sollten. Darüber hinausreichende Kriterien wurden nicht überprüft.

⁴ Die nachstehenden Ausführungen basieren auf Padding (2011), eine chronologische Darstellung der Herausbildung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in den Niederlanden zwischen 2005 und 2011.

PIANOO Ein zentralisierter Dienstleister für die niederländischen Beschaffer

2005 wurde das niederländische Kompetenzzentrum für öffentliche Beschaffung (Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers, PIANOO) ins Leben gerufen – eingebettet ins Wirtschaftsministerium. Das Zentrum bringt Beschaffungsexperten aus verschiedenen Bereichen zusammen, führt Wissen und Erfahrungen zusammen und berät die Akteure. Auch fördert es den Dialog zwischen öffentlichen Beschaffungsstellen und Unternehmen des Privatsektors.

www.pianoo.nl/public-procurement-in-the-netherlands/about-pianoo

In der Tat wurde im Rahmen des Monitorings der nachhaltigen Beschaffungspolitik festgestellt, dass das 100%-Ziel im Jahr 2010 erreicht worden sei. Allerdings wurde vielfach kritisiert, dass das zugrundeliegende Ambitionsniveau dabei zu niedrig gesetzt worden sei. Von anderer Seite wurde angemerkt, dass die Kriterienentwicklung und der Monitoringprozess für alle beteiligten Akteure bürokratisch und zeitaufwändig waren. Auch wurde angemahnt, die Kriterien zukünftig stärker an den Zielen und nicht so sehr an den dafür eingesetzten Mitteln auszurichten.

4 Zusammenfassende Thesen

Aus wenigen Fallstudien, die unter engen zeitlichen und damit methodischen Beschränkungen erstellt wurden allgemeingültige Aussagen über Erfolgsfaktoren für die nachhaltige öffentliche Beschaffung treffen zu wollen wäre unzulässig – zumal das vorstellbare Faktorenbündel sehr breit ist und von den politischen und administrativen Ausgangsbedingungen der Kommunen über die soziale Einbindung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in die Gemeinschaft bis hin zu der Rolle von individuellen Champions reicht. Die in den Kapiteln 2 und 3 skizzierten Gemeinden in NRW und Deutschland wurden von Experten der Materie, durch NROs und den Film „Deutschland Fairvergleich“ der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt als Pioniere bezeichnet. Im Folgenden sollen einige diskussionsleitende Thesen aus den Fallbeispielen formuliert werden.

4.1 Vom diskreten Charme der Pioniere

Der Duden definiert einen Pionier/eine Pioniere als „jemanden, der auf einem bestimmten Gebiet bahnbrechend und ein Wegbereiter ist“. Ob eine der in den Kapiteln 2 und 3 beschriebenen Kommunen sich selbst als Pionier bezeichnen würde, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Zumeist ist sicher eher zutreffend, dass sich der Übergang zur nachhaltigen Beschaffung allmählich und über viele Jahre hinweg vollzieht und von den Akteuren einen langen Atem erfordert. Nach Analyse der vorliegenden Materialien scheint sich am ehesten in Dortmund eine Art Paradigmenwechsel in Richtung NÖB vollzogen zu haben. In anderen Fällen wie z.B. Bremen liegt eher ein Auseinanderfallen von Eigen- und Fremdwahrnehmung vor, wobei in diesem Fall die Fremdwahrnehmung besser ist als die Innenreflektion durch die Akteure der Stadt.

4.2 Nicht der eine große Wurf, sondern schrittweises Vorgehen ist zielführend

In den dokumentierten Fällen wurde die Transformation in Richtung NÖB in einzelnen Schritten vollzogen. Beispielsweise wurde in vielen Fällen von den Lieferanten zunächst die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnorm 182 verlangt, bevor dies später auf alle ILO-Kernarbeitsnormen ausgedehnt wurde. Wurden zunächst Eigenerklärungen der Bieter als hinreichend angesehen, wurde später die Vorlage eines entsprechenden Zertifikats durch Dritte verlangt. Auch bei den Warengruppen kann ein vergleichbares schrittweises Vorgehen verzeichnet werden. Beispielsweise werden in einem ersten Schritt Güter aus nachhaltiger Herstellung bezogen, bei denen sich Zertifikate bereits auf dem Markt für die privaten Konsumenten durchgesetzt haben (Kaffee, Tee, Blumen). Warengruppen, deren nachhaltige Herkunft schwieriger zu verifizieren sind (Textilien, Büromaterialien) werden entsprechend zeitversetzt eingebunden.

4.3 Kommunalpolitischen Entscheidungen und das Bekenntnis der Spitzen der Kommunen in Politik und Verwaltung erleichtern den Beschaffern ihren Job

Die Durchsetzung von Kriterien der Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung bei den Kommunen geht meist Hand in Hand mit entsprechenden Entscheidungen der Stadt- und Gemeinderäte. Als wichtiger Erfolgsfaktor wurde auch genannt, dass die administrative und/oder politische Spitze der jeweiligen Kommune sich klar zu den Zielen einer NÖB bekennt. Dies verringert die Unsicherheit auf Seiten der Implementierenden, zumal wenn mit der öffentlichen Beschaffung juristisches Neuland betreten wird und/oder von eingespielten Verwaltungsroutinen abgewichen werden muss. Dies war bis vor Kurzem grundsätzlich der Fall, wenn erstmals soziale und ökologische Nachhaltigkeitskriterien in die Bieterverfahren einbezogen wurden. In jüngerer Zeit ist der Übergang von Eigenerklärungen zu Zertifikaten Dritter ein solcher Moment des Wandels.

4.4 Wissensmanagement und fachliche Beratung der Beschaffer

Die Einführung von Nachhaltigkeitskriterien in das öffentliche Beschaffungswesen macht die Vorgänge wissensintensiver. Auch in dieser Hinsicht betreten die Kommunen teilweise Neuland. In dieser Situation ist wichtig, dass die Fachabteilungen in der sachgerechten Ausgestaltung der Ausschreibungsverfahren beraten werden – oftmals von benachbarten Referaten, wie den für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zuständigen Abteilungen und/oder den Agendabüros. Das Beispiel PIANOo eines landesweit zentralisierten Wissensmanagements kann auf Deutschland aufgrund der föderalen Struktur nicht übertragen werden.

Bemerkenswert ist, dass in vielen Fällen Nichtregierungsorganisationen nicht nur politische Lobbyarbeit für die NÖB betreiben, sondern auch profundes fachliches Wissen über NÖB vorhalten und beratend für die Verwaltungen tätig sind.

4.5 Einbettung in längerfristige und übergreifende Konzepte der nachhaltigen Kommunalentwicklung

In vielen Fällen geht die Entwicklung in Richtung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung Hand in Hand mit längerfristigen Strategien einer an Nachhaltigkeit ausgerichteten Kommunalentwicklung, insbesondere im Rahmen der Lokalen Agenda 21 und in den letzten Jahren der Fairtrade-Town-Bewegung. Damit werden die Diskussionen um die nachhaltige öffentliche Beschaffung eingebettet in zum einen strategischere zum anderen aber auch einfacher zu kommunizierende Konzepte. In den meisten der in der NÖB engagierten Kommunen gibt es ein breites und vielfältiges Netz von Initiativen, die sich mit Nachhaltigkeits- und Eine-Welt-Fragen beschäftigen. Dies erhöht die Bereitschaft der Beschaffer, sich selbst an Nachhaltigkeitskriterien zu orientieren und schafft auch in der Bevölkerung Augenmerk und Akzeptanz für die Thematik. Im Bereich der Fairtrade-Town-Bewegung bieten die Bewerbungskriterien Anreize für ein zielgerichtetes Verwaltungshandeln und wird die Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft teilweise institutionalisiert.

Literatur

- City of Rotterdam (o.J.) a: Investing in sustainable growth: Rotterdam Programme on Sustainability and Climate Change; goo.gl/rVuzu2
- City of Rotterdam (o.J.) b: Sustainable Procurement Profile. goo.gl/ELiXWv
- City of Rotterdam (o.J.): Making sustainability a way of life for Rotterdam. Rotterdam Programme on Sustainability and Climate Change 2015-2018. goo.gl/DZPCCK
- Padding. Take (2011): 100%? Six years of sustainable procurement in the Netherlands; goo.gl/Jdo39H
- Schlange und Co. (2009): Nachhaltige öffentliche Beschaffung in den EU Mitgliedsstaaten, einschließlich Deutschland. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeits und Soziales (BMAS). Hamburg
- WEED, CorA, CIR (2014): Quo Vadis Beschaffung: Eine Bestandaufnahme der sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung: Reformen, Spielräume, Vorreiter. Berlin und Münster

como/consult



Sustainable Public Procurement in the Global South

International Perspective and Case Studies from Asia, Africa and Latin America

Impressum

Titel	Sustainable Public Procurement in the Global South
Angefragt von	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Autor	Jana Marie Mehrrens
Kontakt	Como Consult GmbH Winterstraße 4-8 D-22765 Hamburg Tel. +49 (0)40 / 46 88 48 0 Fax +49 (0)40 / 46 88 48 66 info@como-consult.de www.como-consult.de
Datum	15. Mai 2017

Table of Content

1	Introduction	6
	Definitions	6
2	International Trends Promoting Sustainable Public Procurement	8
3	Regional Initiatives in the Global South	9
4	Country Case Studies	11
	Country Case Study: Brazil and the State Government of Sao Paulo	11
	Political framework conditions with respect to sustainability	11
	Sustainable Public Procurement in the State and the City of Sao Paulo	12
	Socio-Environmental Label	14
	Country Case Study: Chile	14
	Sustainable Public Procurement in Chile	15
	Case study Corporación Nacional del Cobre de Chile	16
	Country Case Studies from Asia: China and Thailand	17
	China	17
	Thailand	18
	Country Case Study: Ghana	23
5	Concluding Hypotheses and Recommendations for Further Research	25
	Tentative recommendations for further research	26
6	References:	27

Abbreviations

AEM	African Eco-Labeling Mechanism
AGCI	Agencia Chilena de Cooperación Internacional
APRSCP	Asia-Pacific Roundtable for Sustainable Consumption and Production
ARSO	African Organization for Standardization
CCAD	Central American Commission for Environment and Development
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre de Chile
CONAMA	National Environmental Council
EC	European Commission
ECP	Energy Conservation Products List
ELP	Environmental Labeling Products List
EU	European Union
GDP	Gross Domestic Product
GHG	Greenhouse Gas
GIZ	German Agency for International Cooperation
GPP	Green Public Procurement
GTF	Ghana Task Force
ICLEI	Local Governments for Sustainability
ICT	Information and Communication Technology
KEITI	Korean Environmental Industrial & Technology Institute
LMIC	Lower Middle Income Country
MAC	Multi-Stakeholder Advisory Committee
MEP	Ministry of Environmental Protection
MNRE	Minister of Natural Resources and Environment of Thailand
MTF	Marrakech Task Force
NDRC	National Development and Reform Commission
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PCD	Pollution Control Department
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
SABESP	Basic Sanitation Company of Sao Paulo State
SCG	Siam Cement Group
SCP	Sustainable Consumption and Production
SDG	Sustainable Development Goals
SECO	Swiss State Secretariat for Economic Affairs
SME	Small and Medium-Sized Enterprises

SPP	Sustainable Public Procurement
TBCSD	Thailand Business Council for Sustainable Development
TGL	Thai Green Label
UNCED	UN-Conference on Environment and Development
UNEP	United Nations Environment Programme
VSS	Voluntary Sustainability Standards
WSSD	World Summit on Sustainable Development

1 Introduction

The following study is one of the first to explore the application of Green Public Procurement (GPP) or Sustainable Public Procurement (SPP) in countries of the Global South. It is widely accepted that acquisitions of public entities correspond to between 15% and 30% of GDP in most countries and that it is, thus, an important lever for the transition towards sustainable development patterns. However, this potential can only be realised if national policies manage to link procurement patterns to ambitious sustainability standards. This is not a minor issue in countries which in many cases suffer from tight public budgets, are sometimes indebted and must cater to a wide range of societal demands. Also, the governance capacities of national and local administrations and governments are often limited and to introduce sustainability criteria into public procurement processes is a demanding task.

Nevertheless, as we will see, a series of countries, formerly labelled as “developing countries” have started processes related to SPP in the early 2000s, triggered for instance by the Local Agenda 21 and/or the so-called Marrakech Process (see Text Box 2) and under the overall framework concept of Sustainable Consumption and Production (SCP), heavily supported by the United Nations Environment Programme (UNEP) and other UN organisations. However, in most countries the implementation of SPP took years to materialise. In all documented cases, sustainable public procurement is still far from being mainstream procurement practice and sometimes rather constitutes a trial and error and learning process. Up until now it is therefore still impossible to identify and analyse effects of SPP on the ground. And while the attention of development researchers and evaluators is highly focusing on impact studies, SPP remains under the radar of most experts.

Many questions, which are of interest regarding SPP in the Global South, cannot be answered exhaustively when relying on the analysis of internet resources and scarce print literature. There are no documented cases about the involvement of civil society in design and implementation of SPP policies, just to name one example of analytical gaps. A recently concluded study on SPP practices in pioneering cities in Germany illustrates that civil society organisations can play an important role, lobbying for a fast implementation and/or advising local governments, e.g. in the recommended choice of certificates and labels. It can be assumed that in countries of the Global South such involvement does not happen, at least not yet. Civil society organisation is weak in most countries and may have more pressing topics to address, which directly affect their livelihood and living environment.

Also, there is no information available as to whether the application of sustainability standards might change actor constellations in the supply chains. Some fear that small and medium-sized companies might be crowded out of the procurement systems as they might not be able to cover the costs for the adaption of products and processes and/or the related conformity assessment. This question would require in-depth studies on the ground. The case of Siam Cement Group covered in Chapter 6 provides some interesting insights in this field. They support suppliers that do not fulfil the required standards during the first assessment.

The following study starts off by looking at some definitions of terms and concept, before giving an overview of international agreements and programmes related to SPP. This extended introduction will be followed by a brief description of regional SPP initiatives in the Global South. The main body of the paper consists of country case studies from Asia, Latin America and Africa. Based on these, some tentative conclusions will be drawn and further research questions developed.

Definitions

In recent years, various definitions are being used for the group of countries formerly labelled as “developing countries”. Reflecting a change in the understanding of North-South cooperation as well as an increasing diversity of the relevant countries the term “developing countries” has become inadequate. Differentiating between developed and developing countries reflects a somewhat outdated understanding of countries that require financial, technical and knowledge inputs from more advanced countries to push forward their own development agenda. Another result of the passé development view of these countries is that sometimes even their ability to develop their own agenda is questioned. The developed countries could be looked upon as the providers of all these inputs. In

German language, the dichotomy of “Geber und Nehmer Länder” highlights this perceived difference in development levels even stronger and can be considered as discriminating against the group of countries in the Global South.

Another term that is commonly used but also remains somewhat unhelpful is that of “industrialised countries”, most often also seen as an antagonistic concept to developing countries. This term does not acknowledge the fact that industrial development (in the sense of growth of the manufacturing industry) has in fact happened, in the past two decades or so, in countries of the Global South (such as China, Thailand and others), while structural change has led to de-industrialisation in many countries of Europe and North America, most prominently in Great Britain and certain regions of the USA. Not always has de-industrialisation been balanced by very significant growth of the knowledge-based services sector, such as banking or insurance in these countries. Structural and employment problems represent tough realities today for instance in parts of England and the North American “rust belt”.

Other, perhaps more useful, definitions are those used in international statistics, such as high, middle and low income countries. In general, it is conceivable that high income and upper middle income countries will have higher capacities in terms, both of surplus finances and in terms of knowledge and technology capacities. Thus, they are often spearheading innovative regional and global movements, such as – in our case – trends towards green or sustainable public procurement. Also, they are more active in regional and transnational cooperation and networks and in triangular cooperation.

In the following paper the author will use the terms “Global South” and “Global North”. These terms are also not entirely satisfactory as geographical position does not necessarily coincide with different development levels, both in terms of income and knowledge generation and the related dynamics. For example, South Korea only few decades ago was one of the poorest countries globally. Since then, it has overtaken most “industrialised” countries. Today it is one of the most advanced countries globally, both in terms of per capita income and related to scientific and technological capacities. Other countries, such as Bangladesh, have not managed to organise a structural change towards significant knowledge-based industries, even if manufacturing employment has risen significantly.

Using the terms of “Global South and Global North” allows us to have a closer look at the relevant differences between countries of the Southern Hemisphere while also analysing lessons to be learned from more advanced countries and what these might imply for the “laggards”.

Another conceptual clarification shall be made for the terms “Green” or “Sustainable Public Procurement” (GPP/SPP). For many years, the focus in the international discussion was put on *Green* Public Procurement, stressing the environmental dimension of sustainability (UNEP, KEITI MEP 2017). Amongst other reasons, this is related to the fact that insufficient environmental governance may also negatively affect final consumers in the Global North, e.g. when residues of hazardous chemicals remain in textiles and garment products. However, more recently and latest with the international agreement on the 17 Sustainable Development Goals (SDG) in 2015, it became clear that limiting the focus on the ecological dimension of sustainability does not constitute a future-oriented approach. Today, social and labour standards have become a firm part of the SPP agenda. This implies that SPP should cover many SDGs, such as SDG 1, 2 and 3 (No Poverty, Zero Hunger, Good Health and Wellbeing), SDG 6 (Gender Equality), SDG 8 (Decent Work and Economic Growth) and several SDGs related to ecological impacts of value chains. This broader approach to SPP makes monitoring of SPP a lot more complicated than what was experienced in the past, among others because both compulsory regulations and Voluntary Sustainability Standards (VSS) do not cover all the different dimensions of sustainability. Still today, GPP and SPP is often used interchangeably, for instance by the European Union. SPP or GPP alike refer to the inclusion of environmental, economic, and social criteria in public procurement.

Finally, also the term of “public procurement” is not as clear-cut as it might appear. Does the term exclusively capture buying of goods and services by public authorities on the different levels (nation states, regions, cities)? For the analysis to be comprehensive, procurement carried out by publicly owned institutes, like hospitals, universities and other educational institutions will need to be included in the definition. In some cases, also private sector organisations may be included. This applies to countries, in which the state heavily intervenes into the governance of private sector driven supply chains. For instance, the Thai government in its 1st Green Public Procurement Promotion Plan (GPP

Plan, 2008) only targeted Central Ministries and departments, while the 2nd GPP Promotion Plan (2012-16) was extended to private organisations as well.

Supporting Local Sustainability Initiatives: ICLEI

Local Governments for Sustainability (ICLEI) is a non-profit association comprising today around 1,500 local government organisations in more than 100 countries supporting local governments in SPP. ICLEI provides technical consulting, training and information services to build capacity, share knowledge and support local government in the implementation of sustainable development at the local level. ICLEI's basic premise is that locally designed and driven initiatives can provide an effective and cost-efficient way to achieve local, national and global sustainability objectives. (Roos 2012, www.iclei.org – accessed 2017-05-09).

Text Box 1: Supporting Local Sustainability Initiatives: ICLEI

2 International Trends Promoting Sustainable Public Procurement

In the past 25 years or so, the engagement for sustainable development has partly shifted from the multilateral and national levels to lower levels of public administration and at the same time it has become a globalised effort. The first important event in this context was the UN-Conference on Environment and Development (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro, also called the “Earth Summit”. On UNCED the Agenda 21 was approved, and its “little sister”, the Local Agenda 21. However, the Local Agenda 21 first did not receive much impetus but was mainly mentioned in a short section of the Final Declaration.

However, in the following years the movement gained dynamics. In 1994, the European Conference on Sustainable Cities and Communities – co-organised by ICLEI (Local Communities for Sustainability), EU and the City of Aalborg – was held in Aalborg / Denmark. The conference concluded with the approval of the Charter of European Cities and Towns (Charta of Aalborg).

Another milestone of the Local Agenda 21 was the World Summit on Sustainable Development (WSSD) in Johannesburg in 2002 (Rio+10). In Johannesburg, 900 representatives of global communities undertook a stocktaking of the past activities in the Local Agenda 21 and reinforced their commitment to a comprehensive reform agenda. WSSD also called for the development of a 10-Year Framework of Sustainable Production and Consumption (SPC). This led to the establishment of the so-called Marrakech Process (2005-2011). The process supported the development of a global multi-stakeholder platform for dialogue and cooperation to help implement SPP worldwide. Seven thematic task forces were facilitated and the process aimed at building up expertise and approaches to promote and implement SPP at national, regional and local levels.

Finally, again ten years later on the next sustainability summit, again in Johannesburg (2012, Rio+20) the 10 Years Framework of Programs on Sustainable Procurement Programmes (10YFP-SPP) was approved, embedded in the 10-Year Framework of Sustainable Production and Consumption Patterns (10YFP). It is led by UNEP, together with the Korea Environmental Industry & Technology Institute (KEITI) and ICLEI – Local Governments for Sustainability (ICLEI). The 10YFP-SPP was launched in April 2014. It brings together governments, local authorities, business sector and civil society from around the world who are interested in collectively promoting the supply and demand of sustainable products through SPP.

The programme's work plan (2016-2017) revolves around four work areas:

- Implementing SPP on the ground,
- Assessing implementation & impacts of SPP,
- Identifying obstacles & promoting innovative solutions,
- Collaborating with the private sector.

A Multi-Stakeholder Advisory Committee (MAC) oversees the implementation of the 10YFP-SPP. From 2016 to 2017 it was composed of 22 members, ranging from organisations linked to the United

Nations (UNEP, Secretariat of the Convention on Biological Diversity CBD), State Ministry Departments, publicly owned companies (Indian Railways).

Several international initiatives promote and support the implementation of SPP programmes:

- The Marrakech Task Force (MTF) developed the MTF Approach to SPP (see Text Box 2). Switzerland and the United Nations Environment Programme (UNEP) designed a project called “Capacity building for Sustainable Public Procurement in Developing Countries,” aimed at implementing the MTF Approach on SPP in 14 countries, with support from the European Commission, the Swiss Government and the Organization of Francophone Countries. Pilot countries were Chile, Colombia, Costa Rica, Lebanon, Mauritius, Tunisia, and Uruguay (UNEP 2011, p. 2).
- The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) developed policy reviews on SPP programmes and initiatives in OECD member countries, an analysis of institutional factors facilitating or hindering their success, and work on the links between SPP and other aspects of public policy (environmental policy, public expenditure management, trade law, and competition policy). The OECD Council also issued the “Recommendation on Improving the Environmental Performance of Public Procurement” (OECD 2012).
- The European Commission’s (EC) Communication “Public Procurement for a Better Environment” (COM (2008)400) provides “guidance on how to reduce the environmental impact caused by public sector consumption and how to use sustainable public procurement to stimulate innovation in environmental technologies, products and services” (European Commission, 2012). The EC also developed a handbook to help governments plan and implement SPP programs, explaining the possibilities offered by European Union (EU) Law, looking at approaches to greening contracts, and giving examples of SPP across the EU (European Commission, 2016, p. 4).

The Marrakech Process

The Marrakech Process was a global, informal multi-stakeholder process to promote SCP. It was named after the host city of its first international meeting. The Marrakech Process is a response to the 2002 WSSD, where governments recognised that SCP is an overarching objective of, and an essential requirement for, sustainable development. The Marrakech Process developed a series of mechanisms, the Marrakech Task Forces being among the most effective. Each Task Force involved experts from the global South as well as the global North to carry out capacity-building activities, implement projects and promote North-South cooperation. The Task Force on Sustainable Public Procurement was hosted by Switzerland and delivered a practical methodology for designing and implementing policies on sustainable public procurement, involving Ministries of Environment and Finance, applied through regional and national training workshops and the implementation of 11 pilot projects (UNEP 2012: 36)

The Marrakech process on SPP follows the following stages:

1. Status Assessment
- 2 a) Legal Review and 2 b) Market Readiness Assessment
- 3 SPP Policy Plan
- 4 Training
- 5 Implementation

Text Box 2: The Marrakech Process

3 Regional Initiatives in the Global South

Several initiatives have been implemented or started in different regions of the Global South during the last ten years or so, often in close cooperation with international organisations, the European Union and/or development agencies. On the following pages the author will sketch out some initiatives from different world regions. The level and breadth of detailed information varies among the case regions.

Central America

In Central America there is the Central American Commission for Environment and Development (CCAD) initiative on SPP. At the beginning of the 2010s CCAD launched a project to promote SPP at the regional level as well as through national governments. The Regional Policy on Public Procurement was initially not conceived as a tool to promote environmental and social sustainability. Rather, the focus was put on ensuring cost efficiency in public procurement. But it was also meant to identify opportunities for a more efficient use of materials, resources and energy. Additionally, the objectives were defined as contributing to the protection of global health and also fostering the development of a regional market for sustainable and innovative goods and services. The policy foresees interventions addressing four specific areas:

- Institutional: it shall be ensured that relevant information and methodologies are adjusted to the specific context of the countries;
- Legal: SPP shall be included in a coherent country legislation and that the approaches are harmonised;
- Technical: support shall be provided to the providers of goods and services in the shift towards more sustainable production practices;
- Information and capacity building: the essential technical skills for implementing SPP in both the public and the private sector.

The initiated process will capitalise on results achieved in pilot projects within the sub-region. The process is strongly supplemented with knowledge inputs from national and international institutions, such as INCAE, UNEP and CEGESTI. CEGESTI is the “Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial”, initially founded and supported by the United Nations Industrial Development Organisation.

La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) – Interamerican Network for Public Procurement

RICG has the goal of strengthening the capacities of each country to raise efficiency and transparency in public procurement. To modernise public buying in Latin America and the Caribbean RICG has developed a series of instruments, which support the exchange of information and knowledge among the countries members of the Network.

The Network receives institutional and financial support by the Organization of American States (*Organización de los Estados Americanos* OEA), the Interamerican Development Bank (*Banco Interamericano de Desarrollo* BID), the Multilateral Investment Fund (*Fondo Multilateral de Inversiones* FOMIN), the International Development Research Centres (IDRC) and Canadian International Development Agency (CIDA).

Source: RICG 2011, own translation from Spanish language

Text Box 3: La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) – Interamerican Network for Public Procurement

Africa

The African initiative is called African Eco-Labeling Mechanism (AEM), which is put under the umbrella of the African Union Commission and hosted by the African Organization for Standardization (ARSO). The initiative is supported by the Marrakech Task Force on Cooperation with Africa and the German Agency for International Cooperation (GIZ). It promotes the development of African products in intra-African and international trade through the inclusion of ecological parameters into product standards. The focus is put on sustainable products from the agriculture, forestry, fisheries and the tourism sectors. Sustainable products shall be promoted on national, regional and international markets.

Asia

Asia-Pacific Roundtable for Sustainable Consumption and Production (APRSCP) is an Asia-focused international, nongovernmental, non-profit, network institution that promotes sustainable consumption and cleaner production in the Asia-Pacific. The APRSCP is concerned with reducing environmental impacts while maintaining or improving economic outputs and standards of living. It has a strong network of industrialists, environmental professionals, university academics and researchers, and policymakers.

Eco- Labelling and SPP

As the case studies in this paper will show, in most countries of the Global South, GPP/SPP is linked to certification and labelling of products and sometimes suppliers (e.g. in the case of Chile) with regard to the sustainable performance. Till date, most common is eco-labelling. ISO distinguishes three types of eco-labels:

Type I label is a voluntary, multiple-criteria based, third party programme that awards a license that authorises the use of environmental labels on products indicating overall environmental preferability of a product within a particular product category based on life cycle considerations (ISO 14024).

Type II labels are informative environmental self-declaration claims (ISO 14021).

Type III labels are voluntary programmes that provide quantified environmental data of a product, under pre-set categories of parameters set by a qualified third party and based on life cycle assessment, and verified by that or another qualified third party (ISO 14025).

Source: ISO 2012

Text Box 4: Eco-Labelling and SPP

4 Country Case Studies

The following pages present a series of SPP case studies from Latin America, Asia and Africa. These case studies take a look at the level of the nation state as well as, in one case, at the level of important sub-national entities (State and city of Sao Paulo in Brazil) and in two cases at big companies (CODELCO in Chile, which is state-owned, and Siam Cement Group in Thailand, which is privately owned but under relevant government regulation). The case studies start with a brief outline of the main challenges the countries face with regard to the economic, social and environmental dimension of sustainability – to which SPP will have to respond. Subsequently the case studies sketch out the involvement of SPP in those countries and the other entities. As a result of differences in the available literature the structure of the case studies varies.

Country Case Study: Brazil and the State Government of Sao Paulo

Brazil is the largest country in area and population in Latin America and the Caribbean. It is an upper middle income country, with an estimated GDP per capita of USD 15,200 and a population of 206 million in 2016. The country is richly endowed with a broad range of commodities (oil, food, mining) that provide not only a solid export base but also a platform for developing greater economic diversification. In some industries, like microelectronics, telecommunication, oil exploration etc. Brazil has developed internationally competitive hi-tech clusters (Campinas).

Political framework conditions with respect to sustainability

Balancing the different dimensions of sustainable development is a key challenge for Brazil's government. The country hosts the largest share of the Amazon, as such the largest and most biodiverse tropical rainforest in the world. During many years, loss of primary forest was the most pressing environmental challenge of the country, because it implied loss of biodiversity and increasing carbon footprint through land-use change. By 2010, Brazil had reduced deforestation in the Amazon

by 67% compared with the rate between 1996 and 2005. However, in March 2015, the Brazilian government confirmed that the past year had seen a sharp rise in logging again.

Reducing poverty and inequality was one of Brazil's greatest achievements since the beginning of the millennium. In recent years, millions of families were lifted out of poverty due to social policy interventions and real minimum wage increases, while at the same time unemployment fell to historically low levels. The proportion of people living in poverty in Brazil decreased from 22.4% in 2004 to 9.0% in 2013. Similarly, between 2002 and 2012, 35 million people joined the middle class, which came to account for 53% of Brazil's population. However, in recent years the country's economy did only grow marginally or even shrank marginally. In 2014 and 2015, GDP per capita growth was negative. And despite some strong re-distributive measures since 2003, Brazil still has one of the most unequal income distributions not only in Latin America, but worldwide.

Thus, for the years to come, Brazil's government must find ways of how to satisfy the needs of the poor and the rising middle classes, without compromising on the environmental dimension of sustainability.

“Managing the natural asset base sustainably and equitably and decoupling economic growth from environmental pressures is paramount if Brazil is to achieve resilient and inclusive economic development” (OECD 2015: 22).

Brazil is committed to this complex goal. The country has hosted the two most important international conferences on sustainability in history: The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED, 1992 Earth Summit) and the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20).

Since the 1980s, Brazil has developed its environmental policy and institutional framework. On the level of the nation-state, the policy-making body is the National Environmental Council (CONAMA). CONAMA was established in 1981 and is an advisory committee which brings together representatives of the different government levels and other stakeholders. For many years, the Ministry of the Environment (MMA) was considered as of low institutional capacity and as an entity rather isolated from sectoral policy making. The situation has improved during past years, MMA is today in a constructive dialogue with other line ministries. Environmental issues are today integrated in the economic and social agendas of the country, even if *“an institutional culture of multiple silo-type ministries still prevails”* (OECD 2015: 26).

Sustainable Public Procurement in the State and the City of Sao Paulo

Sao Paulo is a big, population-rich (2010: 41 Million) and financially strong state of Brazil. At the beginning of the 2010s, the State of Sao Paulo had more than 1,800 procuring units and an annual procurement budget of about USD 12 billion for the purchase of goods, services and construction works (Brauch 2012). Intensive use of information and communication technology (ICTs) in internal processes and external transactions led to the modernization of public management in Sao Paulo in the past more than 12 years. This made it easier for the State to establish a comprehensive supply policy that actively promotes sustainable development.

Between 1995 and 2006, several measures were implemented to make the management of financial resources more efficient and rational and less prone to corruption. The intensive use of ICTs was an important element of these measures. These modernizing reforms enabled the implementation, from 2004 onwards, of the policy of using the State's purchasing power as an instrument to promote sustainable development.

The State Government's SPP policy was developed, since 2004, by first a temporary and since 2011 by a permanent working group, made up of representatives from several State Secretariats and public enterprises, such as the Basic Sanitation Company of Sao Paulo State (SABESP).

Even prior to the establishment of the temporary working group in 2004, the Federal as well as the State Government had committed to sustainable development and approved a series of norms for public procurement with certain sustainability-related contents (Brach 2012, FGV/ICLEI 2015):

- A reform of the Brazilian constitution in 1988 established some key points regarding sustainability. Both the State and the society shall ensure protection of the environment, offering quality of life for current and future generations.¹
- Since 1997, Sao Paulo State Government entities were prohibited to purchase goods or equipment containing substances that deplete the ozone layer, controlled by the Montreal Protocol;
- Since 1998, vehicles within the special group acquired by the State Government had to be ethanol-fuelled;
- In 1999, the Brazilian Government launched the National Plan on Environmental Education.
- Since 2001, the use of genetically modified foods in student meals in the public educational institutions belonging to the Sao Paulo State Government was prohibited;
- Also since 2001 all Sao Paulo State government entities were mandated to acquire high-efficiency light bulbs, with the lowest mercury content among those available in the market, and cables and wires with high electrical efficiency and low lead and polyvinyl chloride (PVC) contents;
- Since 2003, measures to reduce the consumption of water and to rationalize its use in public services and construction works of the Sao Paulo State Government were instituted;
- In 2005 control procedures were established to prove the legal origin of native timber products and sub-products used in construction works and engineering services.

The specific objectives of the permanent working group in charge of the Sao Paulo SPP policies were defined in 2012 (Brauch 2012: 10) as follows:

- to propose guidelines, rules, and procedures aimed at promoting the adoption of socio-environmental criteria in procurement;
- to articulate the state government entities, seeking a complete harmonization of the socio-environmental criteria adopted;
- to prepare a detailed report of the actions and programs developed within the state government entities; and
- to carry out studies aiming at introducing socio-environmental criteria in procurement.

The State Government structured its SPP policy based on the concepts of sustainable development and on the internationally recognized (Agenda 21, among others) responsibility of the government to promote sustainability through government purchases. The definition of SPP adopted by the State Government is inspired by the U.K. Sustainable Procurement Task Force in June 2006 (DEFRA, 2006, p. 10).

“Sustainable Procurement is a process whereby organizations meet their needs for goods, services, works and utilities in a way that achieves value for money on a whole life basis in terms of generating benefits not only to the organization, but also to society and the economy, while minimizing damage to the environment.”

When developing its SPP Policy the State Government considered the following aspects:

- Water and energy consumption;
- Emission of pollutants;
- Generation of waste;
- Toxicity in goods and inputs;
- Durability;
- Incentive to social policies;
- Enhancement of transparency in management;

¹ This wording directly reflects the definition of sustainable development of the Report “Our Common Future” (Brundlandt Report) of 1987.

- Adoption of technologies with lower greenhouse gas emissions than conventional ones.

In addition to the measures aimed at reducing environmental impacts, the policy aims at using the state's purchasing power as a tool to promote regional development, non-discrimination, inclusion of the disadvantaged, small and medium enterprises (SMEs), entrepreneurship, public health, and management efficiency. Thus, from quite early onwards the procurement policy was aiming at sustainability outcomes, beyond a purely ecological greening of the goods and services acquired by the State of Sao Paulo. The tools developed under this policy, include

- Creation of the Socio-Environmental Label (2005);
- Inclusion of socio-environmental criteria in the Registry of Goods and Services (Cadmat), available in the Electronic Procurement Exchange of the Sao Paulo State Government (BEC/SP), and in the Registry of Services (Cadterc);
- Institution of the Sustainable Public Procurement Program of the State of Sao Paulo (*Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis*—PECPS, referred to as SPP Program) and of Internal Commissions on Sustainable Public Procurement (*Comissões Internas de Contratações Públicas Sustentáveis*—CICPS, referred to as SPP Commissions), to internalize the Program in every state government entity (2008);
- Institution of a mandatory Annual Report for the accountability of each government entity involved in the Program, following a template based on methodological guidance from the Global Reporting Initiative (GRI), ensuring transparency, consistency, and comparability in the monitoring of results;
- Creation of the SPP website of the State of Sao Paulo (www.comprassustentaveis.net) to promote interaction among the SPP Commissions in implementing the Program; and
- Training of public servants and of the SPP Commission members through a distance-learning platform on the Sao Paulo State SPP website (2,600 seats offered in 2009).

Socio-Environmental Label

An important milestone in SPP policies in Sao Paulo was the introduction of the Socio-Environmental Label. In 2005, the State Government of Sao Paulo listed socio-environmental criteria the adoption of which must be considered in government policies, programmes, and measures, including in public procurement:

- Incentives to enhance social policies;
- Enhancement of transparency in management;
- Savings in water and energy consumption;
- Minimization of waste generation;
- Rationalization of the use of raw materials;
- Reduction of the emission of pollutants;
- Adoption of technologies with less environmental impact;
- Use of low toxicity products;
- Adoption of technologies with lower greenhouse gas emissions than conventional ones.

It should be highlighted that the State of Sao Paulo at this relatively early point in time adopted a sustainability policy which, while putting a focus on environmental issues, includes also social and even governance issues.

Country Case Study: Chile

Chile is an upper middle income country. After strong growth rates during the 1990s, the dynamics have been more curbed since the turn of the millennium. Even so, per capita income grew during the last one and a half decades, except for 2009, when it shrank by -2%. In 2015, GDP per capita was around USD 14,700 (constant 2010 prices), putting Chile in the first place of Latin America and the Caribbean. Since 2010 Chile is member of the OECD. While the country has made significant

progress in poverty reduction, the high and persistent level of income inequality is a matter of concern. The Gini index is among the highest in Latin America, together with Brazil and Colombia.

Chile faces a multitude of environmental issues, both urban and rural, including air, water, and noise pollution, garbage disposal, wild land conservation, and soil degradation. The official environment agency is the National Environmental Commission (*Comisión Nacional del Medio Ambiente Conama*), which reports directly to the president. Many conservationists, though, consider it weak and incapable of withstanding industry pressures.

In a nutshell, Chile's core sustainability challenge consists in getting back on a higher growth road and tackling the inequality, while decoupling these processes from a further aggravation of the pressure on the natural resources and sink capacities of the country.

Sustainable Public Procurement in Chile

In terms of GPP/SPP. ChileCompra is a key institution. It is the Government Department administrating the public procurement system in Chile. This works under one single regulatory frame, "*based on transparency, efficiency, universality, accessibility and non-discrimination*". It is a public service, under the Finance Ministry and the supervision of the President of the Republic. It was formally established in August 2003. ChileCompra does not have the legitimacy or the power to make the use of ethical criteria in public procurement compulsory. Its role is limited to informing government officials responsible for buying decisions through non-binding directives and encouraging them to adopt these guidelines. In practical terms, ChileCompra's basic framework establishes:

- An Open Market: the sole market for State tenders with equal opportunities and no restrictions to access;
- Public Tender as the general rule for procurement;
- Tenders under Framework Agreements as the first option to purchase;
- Electronic market: Compulsory participation by public buyers. As this is an online contractual system, State demand can be matched with private bids without access costs;
- An oversight and complaints system: Autonomous checks and balances;
- Autonomy and responsibility: Agents –public bodies and suppliers- are autonomous and responsible for their actions and decisions.

In terms of transactions, every year 350 thousand tenders take place and 2 million purchase orders are made from more than 100,000 suppliers and 845 public procurement agencies, involving around 13,000 officials in the process. In spite its non-binding stipulations, ChileCompra managed to assure, for the year 2012, that around 15% of the procurement in a group of products seen as of strategic importance were agreed with companies, with at least a basic commitment to sustainability goals. This percentage was up from 5% in 2009, 8.2% in 2010 and 11% in 2011. This means, however, that by then, SPP was still very far from being mainstream in the buying behaviour of public entities of Chile.

ChileCompra accepts eight different seals for products, both "home-grown" and transferred from international good practices, such as FSC or the "Blauer Engel":

- Green Product
- Reusable product
- Recyclable Product
- Energy Efficiency
- PEFC
- FSC
- Energy Star
- Blue Angel (Blauer Engel)

In parallel suppliers can apply for three different seals, implemented or recommended by ChileCompra:

- Micro and small business;
- Positive Supplier;
- Clean Production Agreement.

In 2014, an agreement was signed between the Chilean Cooperation Agency AGCI (*Agencia Chilena de Cooperación Internacional*) and the German Environmental Ministry to develop, in Chile, SPP and eco-labelling. The project commits the Chilean Environmental Ministry to further develop the policies relevant in these fields.

In May 2016, the Chilean government approved a “policy for public procurement with environmental criteria (*Política de Compras Públicas con Criterios Ambientales*). The Ministry lists a series of short-term objectives of the policy, with the following core aspects:²

- To commit to the bidders and suppliers to manage their energy consumption and/or to use renewable, non-conventional energies;
- To incentivise that the suppliers register at the voluntary and free of charge program “HuellaChile”, to manage and lower their GHG emissions;
- Assure that the suppliers commit to manage their solid waste;
- Assure that products will be procured which have a lower environmental impact, especially related to the following products:
 - Office paper should be stamped with the FSC, PEFC or equivalent label, it should at least contain 70% of recycled material;
 - Office furniture should also have the FSC or PEFC (or equivalent) label and have an assured life time of at least 5 years, the availability of spare parts must be ensured;
 - Cleaning chemicals: Where ever possible usage of cleaning substances should be avoided, which contain e.g. chlorine or aerosols, which contribute to the depletion of the ozone layer; whenever possible biodegradable products should receive preference;
 - Paints and varnishes: Preference shall be given to high performance products with low levels of volatile organic compounds and heavy metals;
 - Food: Preference should be given to local and seasonal products; whenever possible food without meat and of local production should be preferred;
 - Light and medium vehicles: Preference should be given to high performance cars, complying with emission standards equivalent to Euro VI norm or above;
 - Buses: Prefer, whenever possible, vehicles complying with Euro VI norm or above, additionally the drivers should show certificate of efficient driving, granted by the Chilean Association of Energy Efficiency (*Asociación Chilena de Eficiencia Energética*) o equivalent;
 - Event services: In cases of services of more than 100 persons, services shall be contracted which include waste separation to make recycling feasible; vegetarian food and of local production should be the preferred option;
 - Business gifts: give preference to products with the least possible environmental impact (e.g. made of certified wood from sustainable forest management).

Case study Corporación Nacional del Cobre de Chile

CODELCO (*Corporación Nacional del Cobre de Chile*) is a state-owned company; currently it is the largest copper producing enterprise worldwide. CODELCO has published a procurement policy that includes commitments related to labour ethics, which is also applied to contractors and suppliers. The lead firm demands full compliance with labour laws currently in effect, forbidding noncompliance of suppliers and contractors. Suppliers of goods and services are also encouraged to adopt an environmentally responsible attitude. Companies who wish to participate in the contracting process are selected based on their proven abilities and performance evaluations, as well as their compliance with labour, tax, commercial obligations, etc.

The World-Class Supplier Programme was launched by BHP Billiton in 2009 and joined by CODELCO in 2010. Its aim is to develop more than 200 suppliers which deliver high quality inputs, but also technical solutions and innovations to the lead firms. As some of the identified core challenges are

² Shortened and translated from Spanish language.

directly related to environmental issues, such as water scarcity, energy saving and waste management, the programme also contributes to the sustainability of the local supply chains.

Country Case Studies from Asia: China and Thailand

APRSCP (2014) gives an overview on the state of implementation of GPP and Eco-Labeling in the ASEAN + 3 region (China, Japan and South Korea). Two countries are highlighted as regional pioneers, China and Thailand. Both countries and their SPP commitments will briefly be described in the following.

China

China's economic and social development over the past three decades has been remarkable. GDP growth averaging about 10% a year has lifted more than 600 million people out of poverty. However, since 2010 economic growth has slowed down and per capita income grew only by around 6% in 2015, still high in international comparison, but a significant decline compared to previous years. With a population of nearly 1.4 billion, China is today the second largest economy. For much of the population, living standards have improved dramatically and the room for personal choice has expanded, yet political controls remain tight. The Gini Index in 2012 was 42.2, which can be considered moderate and is on the same level with other Upper Middle Income Countries in the same year – like, for instance, Argentina (42.5) or Peru (45.1) (World Development Indicators).

China's environmental crisis is one of the most pressing challenges emerging from the country's rapid industrialisation. Its economic rise has come at the expense of its environment and public health. China is the world's largest source of carbon emissions, and the air quality of many of its major cities fails to meet international health standards. Severe water contamination and scarcity have led to land deterioration. Environmental degradation threatens to undermine the country's growth and exhausts public patience with the pace of reform. It has also bruised China's international standing and endangered domestic stability as the ruling party faces increasing scrutiny and public discontent. More recently, amid waning economic growth, leaders in Beijing appear more determined to institute changes to halt further degradation.

Evolvement of GPP in China

Since 2002, the Chinese government has enacted several policies and regulations to facilitate the promotion and implementation of GPP. GPP in China is led at the national level by the National Development and Reform Commission (NDRC) and Ministry of Environmental Protection (MEP), with market coordination and financing support from the Ministry of Commerce (MOC) and Ministry of Finance (MOF). In the Chinese context, GPP is primarily implemented using a framework provided by ecolabels and energy labels. Two lists, namely the Energy Conservation Products List (ECP) and Environmental Labelling Products List (ELP) currently play an important role in the GPP process and create a bridge between the government as the purchaser, and businesses in their role as suppliers. The use of these product lists has greatly facilitated GPP implementation. Going forward, the Chinese government plans to expand its GPP programme to more local government bodies. China is also continuing to develop its monitoring and evaluation framework for GPP.

In China, GPP follows a centralised top-down procurement structure. Central government institutions formulate the policy framework and the sub-central government entities carry out the government procurement. The target groups for the GPP/SPP policy are central and local governments, and organisations and agencies using public funds. GPP is mandatory for all central government agencies within nine designated product categories on the ECP list, while the procurement of designated products from the ELP list is voluntary. No quantitative targets for GPP/SPP have been established at the national level by a central agency. The government has not allocated a specific budget for GPP implementation. Instead, program costs are embedded within other operating budgets. There is no national budget either for the development of ecolabelling criteria. Instead, the cost is covered by standards research organisations.

In 2012 USD 17 billion had been spent by public procurers on products with Energy Conservation labelling, in 2014 USD 28 billion on products with environmental labelling. There are over 93,000 GPP certified products within 44 product categories. 200,000 products receive the ecolabel. This number has been growing since the respective regulation in 2006. Due to the GPP policy for products with the

China Environmental Labelling, all levels of state agencies, institutions and organisations are required to give priority to purchasing labelled products. Also, environmental labelling is used as a technical specification in the procurement process, thus the demand for products with environmental labelling has increased, leading to an increase in the market size of environmentally friendly products.

<i>Development of China's GPP/SPP</i>		
Year	Law or Regulation	Content related to GPP/SPP
2003	Government Procurement Law	Article 16: All levels of the government should “ <i>give priority to products that are environmentally friendly and resource-efficient for procurement</i> ”
2004	Ministerial Regulation for the Implementation of Government Procurement for Energy Conservation Products	Higher preference to Energy Conservation Products in government procurement
2006	Ministerial Regulation of Government Procurement for Environmentally Labelled Products	Higher preference for Environmental Labelling Products in government procurement.
2007	Regulation of Compulsory Government Procurement for Energy Conservation Products	Mandatory for government agencies to procure Energy Conservation Products, such as air conditioners, fluorescent lamps, televisions, electric heaters, computers, printers, monitors, urinals and water faucets
2008	Energy Conservation Law	Public institutes should give preference to Energy Conservation products
2009	Promotion of Circular Economy Law	Preferential procurement is granted to products that are energy/water/material saving, environmentally friendly and renewable products
2010	China Environmentally Labelling standard for low-carbon products	Low-carbon product certification is launched with the release of the first batch of criteria for four product groups: refrigerators, washing machines, multifunction copiers, and all-in-one printers.
Source: UNEP 2017		

Thailand

Since 2011, Thailand is classified as an upper Middle Income Country, the GDP per capita was estimated USD 16,800 for the year 2016. Its population in 2015 was around 68 million. It has the second-largest economy in South-East Asia, after Indonesia. Thailand's economy grew at an average annual rate of 7.5% in the boom years of 1960 to 1996 and 5% following the Asian crisis during 1999-2005. Millions of jobs have been created, which helped pull millions of people out of poverty. Political turmoil and a sluggish international business cycle led to GDP growth of less than 2.5% a year in 2014 and 2016. This, in part is due to a high export dependency of the Thai economy. Exports in 2010 were around USD 191,159 million, consisting almost equally of computer spares / components and automotive spare parts and accessories, followed by rubber, jewelry and refined oil (APRSCP 2014: 96).

The government has embarked on an ambitious reform programme to raise Thailand's long-term growth path and achieve high-income status. Core sectors of the Thai economy are manufacturing (e.g. automotive parts) and tourism: The Bank of Thailand indicated that in 2013 industry accounted for 39.2% of GDP (APRSCP 2014: 96). The Gini coefficient of Thailand in 2009 was 0.485 according to the National Statistical Office, Ministry of Information and Communication Technology. This is about average, indicating a reasonably even spread of income.

Evolution of GPP in Thailand

The establishment of the Thai Green Label (TGL) Scheme is the starting point for GPP in Thailand. It was initiated by the Thailand Business Council for Sustainable Development (TBCSD) already in 1993. It was formally launched in 1994 by Thailand Environment Institute in association with the Ministry of Industry and Ministry of Science, Technology and Environment, today Ministry of Natural Resources and Environment. TGL Scheme is a voluntary, multiple-criteria based, third party programme that awards a license that authorises the use of environmental labels on products indicating overall environmental superiority of a product within a particular product category, based on life cycle considerations.

The TGL criteria are based on the following principles:

- An environmental assessment of the product using life cycle consideration, taking into account all aspects of environmental protection, including the efficient use of raw materials and focusing on opportunities to achieve significant reductions in detrimental environmental impacts;
- Solving specific issues of high political priority, e.g. reduction of waste production and minimization of energy and water consumption;
- Industry's capability to meet proposed criteria with reasonable process modification and/or improvement;
- Availability of appropriate test methods.

Eco Value is a label developed by Siam Cement Group (SCG) since 2009 (see the subsequent case study). It is the first and only Type II ecolabel in Thailand and a tool that SCG uses to communicate the environmental friendliness of SCG's products to consumers. Moreover, SCG Eco Value products are expected to increase consumer's confidence in the quality and reliability of SCG's products. The SCG Eco Value Label conforms to ISO 14021, environmental self-declaration claims.

The *Thailand Energy Efficiency Label* rates electrical products on a scale of 1 to 5, with 5 indicating the highest energy efficiency

The *Green Leaf Programme* commenced in 1997 as an environmental certification aimed at the tourism industry in Thailand, which is one of the country's major foreign exchange earners.

The *Carbon Footprint Label* was developed in 1999 by the Thailand Greenhouse Gas (GHG) Management Organisation. It is a tool to identify the GHG emissions released in a product's whole life cycle, expressed as units of carbon dioxide equivalent (CO₂eq).

The *Carbon Reduction Label* is a tool to evaluate the intention of manufacturers to reduce GHG emission in production phase.

In 2004-05 the Thailand Environment Institute implemented a study to investigate and select products and services for GPP implementation as a pilot project. Products were prioritised based on a) quantity of use in the central government agencies, b) environmental impacts and c) economic impacts. GPP implementation began in 2008. Since then Thailand has developed two GPP plans (2008 – 2011 and 2013 – 2016). The Minister of Natural Resources and Environment of Thailand (MNRE) has assigned the Pollution Control Department (PCD) to take a role as responsible agency on GPP implementation. The criteria of green products and services are in accordance with the TGL. If certain products or services are not certified by the TGL, they are considered by the "Green Cart" criteria, determined for GPP which was developed with respect to TGL criteria.

Under the 1st GPP Plan, PCD set the targets of implementation in terms of numbers of products and services purchased by participating agencies. These comprised 17 products and the target for purchase increased from 25% in 2008 to 60% of all purchases in these categories by 2011. Another target was the percentage of agencies participating in GPP implementation. In 2008, the target was

25% of public procurement agencies out of a total of 170 agencies. By 2011, all 170 procurers were expected to participate. Under the 2nd GPP Plan an additional 12 products and services have been added to the Phase 1 list of 17.

PCD has developed a 4-pronged strategic plan for 2nd GPP implementation Phase:

1. Strategy for driving the volume of GPP: increasing numbers, enhancing confidence, developing capacities, supporting GPP systems.
2. Strategy for encouraging products and services production: supporting manufacturers and traders, promoting labels other than TGL, establish a national environmental database, strengthen knowledge/understanding amongst suppliers, use fiscal measures to encourage green product production, offer awards and recognition, improve the certification system.
3. Strategy for sustainable consumption of public and other organisations by promoting green products and services in shopping centres, awareness raising of stakeholders, organising exhibitions and fairs and developing networks of green consumers in public and organisations.
4. Strategy for administration, monitoring and evaluation GPP implementation, to add more suitable products and services and to establish a green procurement network.

After the implementation of the 1st GPP plan, several barriers were identified, which hampered the swift implementation. These barriers are to be found both on the supply and on the consumption side:

- Lack of products in the market that meet TGL or Green Cart criteria;
- Manufacturers do not apply for TGL, because product models change rapidly (especially electric appliances);
- Green Leaf: Some provinces were lacking green hotels;
- Lack of information or knowledge about financial benefits of GPP for both manufacturers and traders;
- On the side of public procurers some barriers are related to a lack of information, knowledge and understanding, e.g. about which products qualify for GPP and how to deal with a situation in which green products are higher-priced than conventional ones. In fact, in some cases public procurers seem to abstain from “buying green”, when a considerable price difference was detected.

Siam Cement Group

Siam Cement Group (SCG), one of the largest Thai groups of companies, started its Green Procurement program already in 2004, by making a commitment to purchase from suppliers whose conduct was environmentally friendly. SCG Packaging manufactures and supplies a complete range of paper products and packaging paper as the largest paper manufacturer in the ASEAN region.

SCG was the first Thai company to publish its own “Guidelines for Green Procurement” in 2004, which included purchasing criteria for products and services. These criteria were developed with the consideration of lifecycle impacts of the raw materials, spare parts, and products, and comprise: regulatory compliance, efficient use of energy and natural resources, green manufacturing processes, waste management and material recycling and reuse. The Green Procurement criteria include the use of Ecolabels (TGL), other similar certification tools, or the SCG Green Procurement Standard to certify raw materials, spare parts, and products as Green Products.

At the early stages of this initiative, only a few suppliers could meet the green requirements. In 2006, SCG launched the “Greening the Supply Chain” program, which offers expertise, consultancy, incentives, and encouragement to its suppliers to help them implement environmental management systems and safety measures. Realising the significance of environmental management throughout the supply chain, SCG’s Sustainable Development Committee agreed to merge the Greening the Supply Chain program with SCG Green Procurement to help suppliers who failed to meet the criteria for SCG Green Procurement. Under the Greening the Supply Chain program, SCG communicates with suppliers about the SCG Guidelines for Green Procurement. SCG and suppliers together review the criteria to improve environmental performance both for production processes and products. The criteria are approved and put into action after the review by SCG and suppliers.

An interesting and well-documented case within the Greening the Supply Chain is the procurement of green flexographic (or “flexo”) ink by SCG Packaging, one of the large branches of SCG group. SCG identified the purchase of ink used in water based flexographic printing (environmental and health friendly ink) as a potential target for Green Procurement, since the chemical content of conventional ink has environmental impacts. In flexographic printing, the most commonly used ink is water-based. Using water-based inks is much more environmentally friendly, as they have lower levels of volatile organic compound.

SCG suppliers are evaluated based on environmental impacts throughout product lifecycle, while the quality of products supplied must meet the nationally relevant industry standards. The philosophy which SCG applies for greening of the value chains is reflected in the four to five steps methodology assessing the suppliers:

1. Pre-visits: Before initiating the “Greening the Supply Chain” process, pre-visits to suppliers were carried out to understand the baseline and current practices related to resources, environmental and safety issues.

2. Creating Criteria: Specific lifecycle evaluation questions were formulated for flexo printing ink. These criteria were:

System Level:

- Has the supplier set an environmental policy?
- Has the supplier set an Environmental Management System?

Pre-production:

- How is raw material quality to be maintained?
- How is spilled raw material to be managed?
- Are there toxic substances in raw materials?
- How are toxic substances to be controlled?

Production:

- Does the organization implement laws and regulations completely?
- How are resource loss and efficiency controlled?
- How can environmental impacts, such as, odour, noise, and dust, be reduced?

Disposal:

- How is waste separated and managed?
- How can waste (water, sludge, ink bag) be managed?

Usage

- Does the product generate pollution during its utilisation phase? How can pollution be managed?
- Does the product contain chemicals banned by international standards or consumer requirements?
- Can the product be reused?

3. Audits: The supplier audit is carried out and scores are assigned based on the outcomes of these audits. In the auditing process, the suppliers are given three levels of performance, based on a 0 through– 100 scoring scheme: “Pass”: suppliers qualify for the GPP program; “Pass with monitoring”: suppliers qualify for the GPP program, but need to be monitored on certain aspects; “Must improve”: Suppliers need support and guidance to qualify under the GPP program.

4. Consulting and Training: If the supplier does not pass the audit, the SCG experts give recommendations; these include improvements to wastewater management, chemical substance management and solid waste management, as well as the establishment of adequate health and safety protocols; and guidance regarding ways to improve the supplier’s performance on identified deficiencies.

5. Re-audit: To evaluate the improvements and corrections made by the initially unsuccessful supplier, the SCG team conducts a re-audit and assigns a revised score.

6. Registration in “Green Product List”: The qualified suppliers are included in the Green Product List and are eligible to participate in the bidding process.

Economic and environmental outcomes

A study published recently (2017) by the Green Purchasing Network of Malaysia mentions benefits for SCG and their suppliers as well as the environment:

Benefits for SCG:

- Increase in green products by supporting water based flexo printing ink production.
- Increase in the number of suppliers following SCG’s criteria to support SCG’s demand.
- Build and maintain good relationships with suppliers.

Benefits for Flexo Ink Suppliers:

- Cost reductions from reduced raw material use, waste reduction, and effective waste water treatment;
- Improved efficiency in the consumption of resources, raw materials, water and energy. The manufacturing waste will be managed and reduced;
- Reduced hazardous waste management costs: hazardous waste from the production process will be separated and treated; the amount of waste and cost for the management of hazardous waste are reduced; about 30% of treated wastewater is then reused;
- Improved work place environment: an overall reduction in the risk at the workplace, resulting in reduced employee turnover; employees can work more effectively and there is a reduced risk of worker complaints;
- Continuous improvement of their products;
- Increased opportunities to access the market of green consumers and companies: suppliers producing green materials and products can sell their more competitive products not only to SCG but also to other manufacturers.

Benefits for the Environment and Society:

- Reduced environmental impacts from chemical spilling and waste water;
- Reduction in toxic substances;
- Reduction in waste;
- Support and promotion of environmentally-friendly production processes;
- Growth of the environmentally-friendly product market.

Breakthrough in procurement of a big company?

The determined action of SCG to implement GP policies has led to improved performance in the procurement portfolio of the company, also beyond the described case of Flexo Ink. According to 2014 statistics on Green Procurement Products, there were 72 products with 724 models designated in SCG’s procurement list. In 2015, a total of 189 suppliers were registered in the green procurement list, covering 75 products and accounting for USD 280 Million of green purchasing volume. Also relevant are significant cost reductions for suppliers due to the improvement of their practices through the “Greening the Supply Chain” program, e.g. through reductions in the quantity of raw materials required as well as improvements in energy and water efficiency.

The percentage of GP in the overall procurement of SCG rose from nearly nothing in 2009 through 6,06% in 2012 in 2012 to 15,5% in 2014. But the fact that nearly 85% of the procurement are not yet classified as “green” implies that there is still room for improvement or better, the process which started some eight years ago needs many years more before GP could be seen as mainstream practice in SCG’s procurement. However, even more difficult is to transition from GPP to SPP as explained above. Including SDGs to the procurement criteria would include for instance demanding from the suppliers equal pay between men and women, minimum wages for all and many other factors along the value chains.

Success factors

SCG has managed to implement a successful green procurement programme. The procurement of green flexo ink is situated in the context of this programme. Its success can be attributed to the following factors:

- **Long term commitment:** SCG's sustainability initiatives started as early as 1991 with their Environmental Conservation and Safety policy. In 1997, SCG initiated ISO 14001 certification for Environmental Management Systems in its companies, and received its first TGL in 1998 (for printing paper). SCG published its first environmental report in 2001. In 2004 SCG became a member of the Dow Jones Sustainability Index (DJSI) in the "Building Materials & Fixtures" category. Commitment to sustainable development seems to be deeply rooted in the company's recent development and its governance.
- **SCG's senior management and Board** endorsed the green procurement program as an important group-wide initiative. Such a clear top-level commitment gave a strong motivation to all the concerned staff to work towards achieving the targets.
- Along with strong top management commitment, SCG developed a **systematic management system for green procurement**. The systematic design approach focuses on environmental and social issues that significantly affect the supplier's business. The suppliers will see clearly their business risks and opportunities. Consequently, they will continuously improve their performance.
- **Win-win effects:** The fact that both SCG and its suppliers gained considerable direct and indirect (savings of inputs and higher motivation of employees) benefits from the GP procurement also served to anchor the programs in the management strategies and concrete decisions.
- SCG's green procurement initiatives required support from many internal and external parties. To create awareness about this new initiative and seek their involvement and commitment, SCG carefully developed a **communication, training and awareness program**. Without these sustained efforts, SCG's green procurement program might not have been a success.
- As part of its corporate commitment, every year SCG sets targets for green procurement. Targets are set for the total value of purchases and/or the environmental and safety related key performance indicators. To achieve these targets, **SCG carefully selected the products covered under the green procurement program**, such that it could meet all the targets. Products with high value or high consumption rates were selected, together with those that could result in significant environmental benefits. This combination ensured the success of the program by achieving the targets year on year.
- Another important factor for the success of SCG's green procurement program was the **readiness of suppliers to make necessary changes** to meet the additional "green" requirements. SCG's support of suppliers (training and technical advice) alongside the commitment and efforts made by the suppliers, ensured the success of SCG's green procurement and resulted in a win-win situation.

Country Case Study: Ghana

Since July 2011, Ghana is classified by the World Bank Group as a Lower Middle Income Country (LMIC). For 2016, its GDP per capita was estimated at USD 4,400. This socio-economic achievement is the result of a long-lasting economic growth, during this century most often above the 4% line per annum and peaking at 14% in 2011. Ghana has a market-based economy with relatively few policy barriers to trade and investment in comparison with other countries in the region, and Ghana is well-endowed with natural resources. Agriculture accounts for nearly one-quarter of GDP and employs more than half of the workforce, mainly small landholders. The services sector accounts for about half of GDP. Gold and cocoa exports, and individual remittances, are major sources of foreign exchange. Expansion of Ghana's nascent oil industry has boosted economic growth, but the recent oil price crash reduced by half Ghana's 2015 oil revenue.

Ghana has made important progress in poverty reduction, despite relatively high population growth. For 2016, the population growth was estimated at around 2.2%. 7.9 million people were classified as poor in 1992 (52% of the population at that time). The rate of poor people was estimated 23.6% in 2012. A matter of concern is the observed increase in income inequality and regional disparities. Main challenges in terms of the environmental dimension of sustainability is illegal logging and mining, water and soil contamination, and waste management, to mention some.

Evolution of GPP in Ghana

The Government of the Republic of Ghana was the only African Government in the SPP task force of the Marrakech process and took significant steps towards SPP since 2008. This year, the Government applied at the Swiss State Secretariat for Economic Affairs (SECO) for development assistance to design and implement a SPP policy. The cooperation started in 2010. The government made a public commitment to developing a SPP policy as part of its national strategy for sustainable development. In implementing this policy, Ghana was the first African country to adopt a national policy on SPP. The Ghana Task Force (GTF) on SPP was established in the same year and consisted of representatives from key stakeholders from Civil society, industry and commerce, trade unions, Environmental Agency, etc.

A politically important step was an amendment to Ghana's public procurement act from 2003. In its 2003 version the Act made some reference to the economic and social dimensions of sustainability, very little regarding the ecological dimension. In 2016, the Act was amended and now includes the following wording referring to the object of SPP:

"... to secure a judicious, economic, and efficient use of public funds, and to ensure that public procurement is carried out in a fair, transparent, non-discriminatory, environmentally and socially sustainable manner" (PPA 2017: 6, highlight from the author).

The cooperative process between PPA and SECO of setting up the SPP policy for Ghana, followed the Marrakech methodology:

- A Status Assessment included a **Market Readiness Assessment**, based on questionnaires and face-to-face interviews with randomly selected companies and concluded that the Ghanaian market has the potential to respond effectively to SPP tenders;
- The **Legal Review** concluded that sustainability issues as mentioned in the 2003 public procurement act must be complemented by stand-alone regulations (Energy Efficiency Standards, Labor law) to form a basis for SPP. This has significantly changed with the mentioned amendment of the Act in 2016, where sustainability is mainstreamed in the procurement regulations.
- Based on the Market Readiness Assessment and the Legal Review, PPA and GTF drafted an **SPP Policy Plan** which will give clear direction and a mandate for implementing SPP. Till date (June 2017), the drafting process has still not finalized.
- **Nationwide training** workshops are currently (2016-2017) rolled out, until June 2017, 570 procurement practitioners have been trained.

PPA expects very comprehensive outcomes of SPP policies (PPA 2017: 7), mainly

- Economic development;
- Intangible savings (e.g. health);
- Bring innovation and support technology transfer;
- Boost local market – building capacities of suppliers, create jobs and wealth;
- Environmental – reduce harmful emissions and waste generation, improving air and water quality;
- Social - improve working conditions, support minorities;
- Poverty reduction and achievement of SDGs.

The main challenges which PPA foresees for the implementation of the SPP agenda are inadequate funding, institutional weaknesses of entities, non-availability of SPP compliance inspectors, loyalty of budget holders and politicians with traditional suppliers, contractors and consultants; resistance of suppliers to invest in the upgrading of products and services.

5 Concluding Hypotheses and Recommendations for Further Research

Based on the analysed internet sources and the case studies from Asia, it can be assumed that SPP is still in its infant stage in most countries of the Global South. However, an increasing number of mostly upper Middle Income Countries have started to draft and implement policies and measures in this direction, in our sample Brazil, Thailand, China and Chile. These are countries which have experienced high levels of growth with related improvements of social conditions. It can be assumed, but would have to be confirmed by qualitative studies on the ground, that an emerging middle class might be positive towards SPP, if not lobbying for it.

In some less advanced countries, in our sample Ghana, SPP policies have been heavily promoted by international organisations (e.g. UNEP or EU) and bilateral donor cooperation (Switzerland in the case of Ghana). Also in some more advanced countries, bilateral cooperation stepped in to support already ongoing processes towards SPP; in our sample Germany for Chile, cooperation was organised by the German Federal Environmental Ministry and not the Ministry of Economic Cooperation and Development.

Advancements in administrative modernisation, including the broad implementation of ICT solutions can prepare the ground for SPP, as it includes reforms to enhance effectiveness and efficiency and can mobilise time resources for the staff to include rather complex tasks into the already not easy job of conducting bidding and procurement processes for a rather large number of items. Training of staff in SPP issues, as foreseen in the Marrakech methodology, is also crucial and can be, due to the large number of procurers on the various administrative levels, a time and resource-consuming undertaking.

Strong central government support drives performance: Implementation of SPP policies are more likely, where there is strong central government support and/or legislation for green public procurement, as in the case of China, Thailand and on the sub-national level in Brazil, the State and the city of Sao Paulo.

Ecolabelling schemes simplify the GPP process for staff: Ecolabelling programmes were usually established before the widespread uptake of GPP procurement programs. In each case, ecolabelling programmes were used as a technical basis for developing the product criteria applicable to priority product categories.

One challenge is to adopt SPP and not only GPP criteria. There are still no comprehensive certifications and labels on the market which cover both the environmental and the social dimension of sustainability. Related to this is the fact, that in most countries GPP/SPP is governed by a line Ministry, often the Ministry of the Environment, which makes a more comprehensive approach difficult. The case of Chile is interesting in this context as SPP policies allow applying eco-labels for products and at the same time socially oriented certificates for the supplying companies.

Monitoring systems may improve social and environmental impacts: Measurements and targets need to be established to ensure material progress is being made year over year. This is not an easy task, as most SPP policies in the Global South are still in an infant stage and cover only a small percentage (not beyond 15%) of all public procurement and in most cases a selected group of products.

Communication and promotion is critical: Procurement agencies, suppliers and consumers all need to show buy-in for more environmentally and socially friendly products. Their potential concerns about cost and performance can be addressed through targeted promotion and communication activities that help build the business case for green public procurement.

Tentative recommendations for further research

The implementation of SPP policies needs a long-term horizon to materialise. In Chile, for instance, it took around 13 years between the establishment of the procurement agency ChileCompra and the approval of a comprehensive SPP policy. The following questions could be raised in this context:

1. Are there ways of accelerating the transition to more sustainable procurement patterns without bypassing the interests and capabilities of procurement offices and the private sector as the main stakeholders?
2. Can local civil society organisations be supported in lobbying for SPP in their locality or country?
3. Which role do international organisations and bilateral donors play in this context?
4. Which process would ensure that the criteria for SPP correspond to the specific conditions and interests of local stakeholders and are not the result of copying and pasting norms from other countries?

Qualitative research on the implementation of SPP programmes in countries, where the process has reached a critical stage, could potentially contribute significant insights on the dynamics in the Global South – for instance in Chile, where in 2016 a comprehensive SPP policy was approved. Some of the most interesting questions: (i) How do local stakeholders assess the process of drafting the policy? (ii) What do they anticipate regarding the implementation in the short and long term? (iii) Which barriers do they expect? (iv) How could these be overcome with the support of international organisations and/or bilateral cooperation?

Another group of countries where such in-depth qualitative research could produce meaningful results for future policy-making are those countries, which have received support as part of the UNEP project “Capacity building for Sustainable Public Procurement in Developing Countries” since 2009 (e.g. Costa Rica, Colombia, Tunisia).

In countries which have advanced significantly in SPP policy making (e.g. Brazil or rather the State of Sao Paulo; and Thailand) it would be worthwhile to analyse, whether the process has changed the actor constellations in the supply chains. Some of the questions that could be explored here: (i) Have small and medium sized companies been crowded out because they cannot afford the investments in adapting their products and processes and/or the conformity assessment? (ii) Which measures could be taken by national policy or SME promotion agencies to counteract and/or prevent such a crowding out? In this context, it would also be interesting to analyse, whether private businesses and their representations (e.g. Chambers of Industry and Commerce) have been involved in drafting SPP policies.

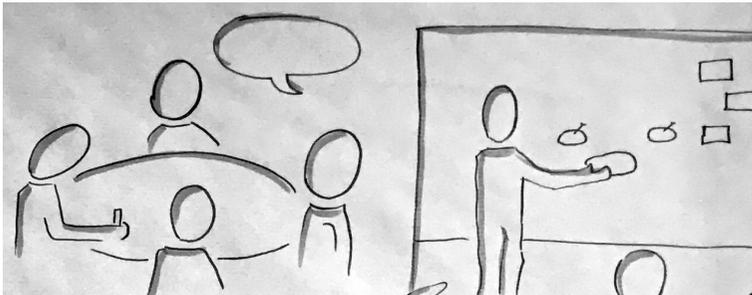
6 References

- Agloni, Nurjk / Ariztía, Agloni (no year): Consumo ético en Chile: una revisión de la investigación existente. Proyecto: Leveraging buying power for development: ethical consumption and sustainable procurement in Chile and Brazil". Primer Reporte de Investigación. Universidad Diego Portales. Santiago de Chile
- APEC (Asian Pacific Economic Cooperation) (2013): Green Public Procurement in the Asia Pacific Region: Challenges and Opportunities for Green Growth and Trade. APEC Committee on Trade and Investment. Heng Mui Keng Terrace, Singapore
- APRSCP (Asia Pacific Roundtable on Sustainable Consumption & Production) (2014): Report on Ecolabelling and Sustainable Public Procurement in the ASEAN+3 Region: Development of a Feasibility Study for Regional Ecolabelling Cooperation.
- Beláustegui, Victoria (2011): Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo. Red Interamericana de Compras Gubernamentales, Programa ICT4GP/ Documento de Trabajo N° 3. UNSAM, Buenos Aires, Argentina
- Berry, Cathy (2011): The Sustainable Procurement Guide - Procuring sustainably using BS 8903. London
- Brauch, Martin Dietrich (2012): Sustainable Public Procurement in the Sao Paulo State Government: An in-depth case study. IISD, TKN Report. Winnipeg
- Chile Compra (2012): Política de Compras Públicas Socialmente Responsables: De la sustentabilidad a la responsabilidad social. Santiago de Chile
- Chinchilla, Marlene y Elard Gonzalo Ortega (2015): Derecho Comparado de la Contratación Pública. Cuadernos Criticos de Derecho No. 1-2015.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA). (2006). Procuring the future Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force. Retrieved 2017-05.08 from <http://www.defra.gov.uk/publications/files/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf>
- European Commission (2016). Buying green! A handbook on environmental public procurement. 3rd Edition. Retrieved from <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook.pdf>; accessed 2017/05/08
- European Commission. (2012). Public procurement for a better environment. Retrieved from http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_policy_en.htm; accessed 2017/05/08
- FGV (Getulio Vargas Foundation) / ICLEI (2005): Sustainable Procurement – The Power of Public and Private Consumption for an Inclusive Green Economy. Sao Paulo
- Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2013): Sustainable Public Procurement in LICs. Implications for the Ongoing World Bank Procurement Review. Eschborn
- ISO (International Standardization Organisation) (2012): Environmental labels and declarations. How ISO standards help. Geneva
- Khoman, Sirilaksana (2015): Procurement Conspiracies and Procurement Governance: Some Lessons from Thailand, In: Thai, Khi V. (ed.): International Public Procurement. Innovation and Knowledge Sharin. Fort Lauderdale
- OECD (2015): OECD Environmental Performance Reviews: Brazil. Paris
- Sondergaard, Lars et al. (2016): Thailand - Systematic country diagnostic : getting back on track - reviving growth and securing prosperity for all. Washington, D.C. : World Bank Group
- Tippamongkol, Jariapo (2016): Green Public Procurement and Eco-labelling in Thailand. Slide presentation at the International Symposium "Current Status and Trends of Green Public Procurement and Eco-labelling in the world". December 8th 2016
- Turley, Laura and Oshana Perera (2014): Implementing Sustainable Public Procurement in South Africa: Where to Start. IISD Report. Winnipeg

-
- UNEP (2011): United Nations Environment Programme (UNEP). (2011). The Marrakech Process. Retrieved from <http://esa.un.org/marrakechprocess/dfsuspubproc.shtml>, accessed 2017/05/08
 - UNEP / Europe (2012): Global Outlook on Sustainable Consumption Policies. Taking Action Together.
 - UNEP (United Nations Environmental Program), KEITI (Korean Environmental Industrial & Technology Institute), MEP (Ministry of Environmental Protection) (2017): A Sampling of Successes in Green Public Procurement. Case Studies of Green Public Procurement Implementation in Asia-Pacific Countries. Green Purchasing Network, Malaysia. Kuala Lumpur
 - UNEP (United Nations Environmental Program) (2017): Comparative Analysis of Green Public Procurement and Ecolabelling Programmes in China, Japan, Thailand and the Republic of Korea: Lessons Learned and Common Success Factors. UNEP, Economy Division, Sustainable Lifestyles, Cities and Industry Branch. Paris

Dialogworkshop – 27. April 2017 am DIE in Bonn

Nachhaltige öffentliche Beschaffung – Austausch
zwischen Wissenschaft und Praxis

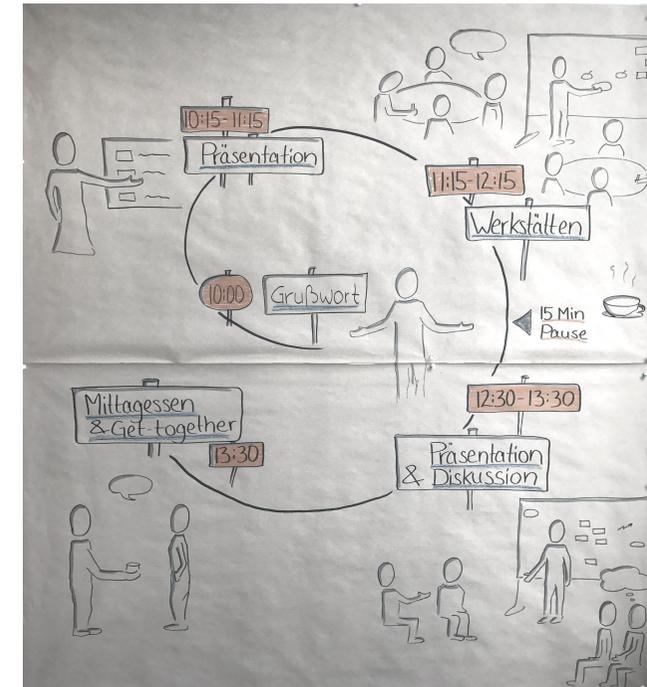


Fotodokumentation

Jana Marie Mehrrens

Agenda

09:30 - 10:00	Registrierung
10:00 - 10:15	Grußworte
10:15 - 11:15	Ergebnisse des Netzwerks und Forschungsfragen: Nachhaltige Beschaffung als strategisches Instrument der (NRW-)Politik Treiber und Hemmnisse nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in NRW Einfluss nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf Internationale Wertschöpfungsketten
11:15 - 12:15	Reflexion der Forschungsfragen in Kleingruppen
12:15 - 12:30	Pause
12:30 - 13:30	Präsentation der Ergebnisse aus der Gruppenarbeit und Schlusswort
13:30 - 14:30	Mittagessen/Get-Together

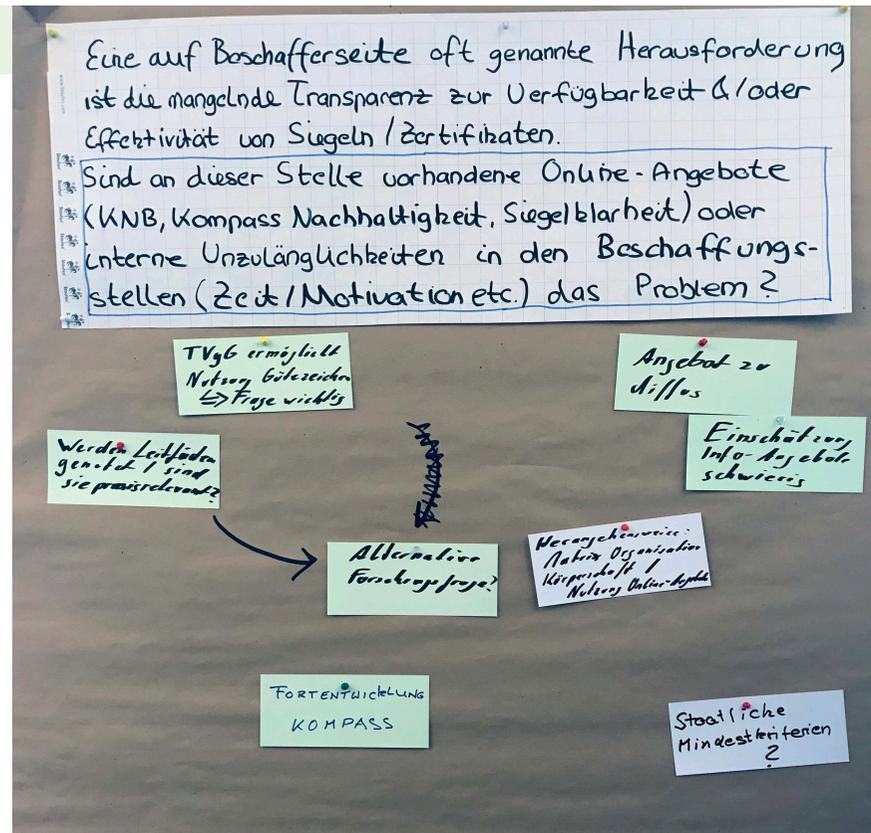


Themenkomplex

Produktgruppen: Nachhaltige Beschaffung als strategisches Instrument der (NRW-)Politik

Produktgruppen: Nachhaltige Beschaffung als strategisches Instrument der (NRW-)Politik

Erste Forschungsfrage



Produktgruppen: Nachhaltige Beschaffung als strategisches Instrument der (NRW-)Politik

Erste Forschungsfrage

Eine auf Beschaffer-Seite oft genannte Herausforderung ist die mangelnde Transparenz zur Verfügbarkeit und/oder Effektivität von Siegeln/Zertifikaten. Sind an dieser Stelle vorhandene Online-Angebote (KNB, Kompass Nachhaltigkeit, Siegelklarheit) oder interne Unzulänglichkeiten in den Beschaffungsstellen (Zeit, Motivation etc.) das Problem?

Ergebnisse aus der Arbeit an der Forschungsfrage

Gründe, die für die Bearbeitung der Frage sprechen:

- Angebot ist zu diffus: zu viele Datenbanken mit verschiedenen Informationen. Zu komplex, kein Überblick für Beschaffungsstellen. Nur eine Datenbank (Siegelklarheit) gibt Smileys als direktes Ergebnis.
- Durch neues Vergabegesetz wird die Möglichkeit der Nutzung von Siegeln erweitert → Muss geklärt werden wie/unter welchen Rahmenbedingungen dies möglich ist

Alternative Frage:

- Werden Leitfäden genutzt? Es gibt eine Vielzahl von Leitfäden. Welche davon sind aus Praxis-Sicht gut nutzbar? Hierzu könnten wir einen Überblick erstellen.

Herangehensweise:

- Da die Nutzung der Angebote von der Struktur der Beschaffungsstellen sehr stark abhängt wäre es gut eine Matrix aufzubauen, die die Organisation der Beschaffung und die Nutzung der Online-Angebote gegenüberstellen. → Welche Bedingungen in der Vergabestelle/der öffentlichen Körperschaft macht die Nutzung von Siegeln wahrscheinlicher?

Produktgruppen: Nachhaltige Beschaffung als strategisches Instrument der (NRW-)Politik

Erste Forschungsfrage

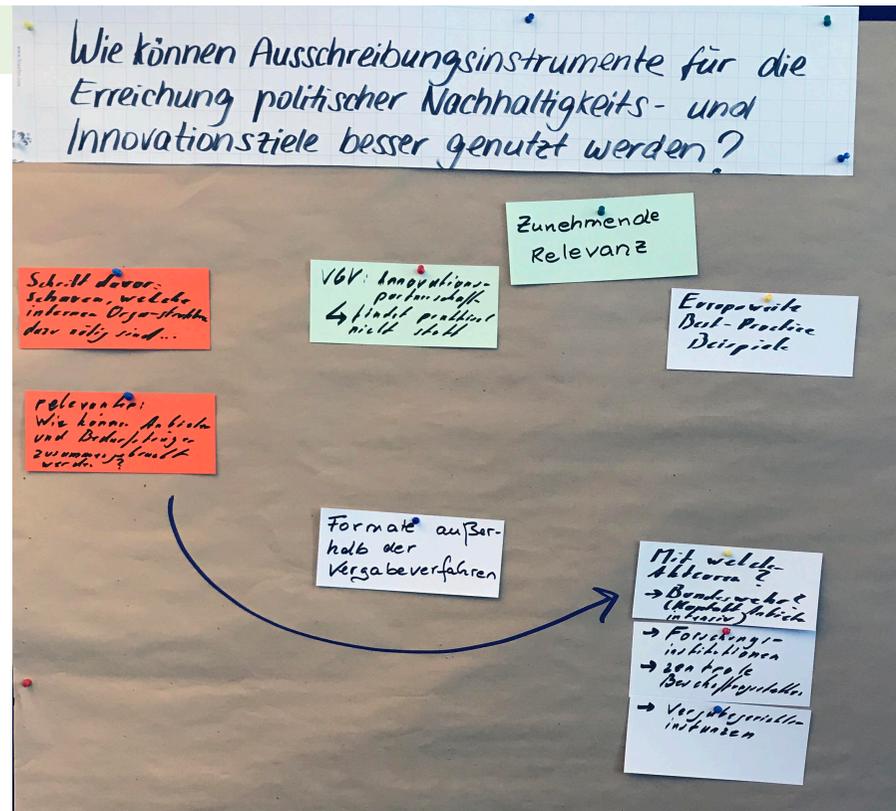
Eine auf Beschaffer-Seite oft genannte Herausforderung ist die mangelnde Transparenz zur Verfügbarkeit und/oder Effektivität von Siegeln/Zertifikaten. Sind an dieser Stelle vorhandene Online-Angebote (KNB, Kompass Nachhaltigkeit, Siegelklarheit) oder interne Unzulänglichkeiten in den Beschaffungsstellen (Zeit, Motivation etc.) das Problem?

Ergebnisse aus der Arbeit an der Forschungsfrage (cont.)

- Zukünftig: staatlich anerkannte Siegel; Trip-Advisor-System mit Punktevergabe für Siegel durch Nutzer
- §34 werden strikte Kriterien genannt für Siegel; wurde in NRW-Gesetz übernommen
- Im Kompass Nachhaltigkeit werden diese Kriterien bereits angewandt: auch die Bundesregierung (6 Ressorts) haben Mindestkriterien für Siegel entwickelt

Produktgruppen: Nachhaltige Beschaffung als strategisches Instrument der (NRW-)Politik

Zweite Forschungsfrage



Produktgruppen: Nachhaltige Beschaffung als strategisches Instrument der (NRW-)Politik

Zweite Forschungsfrage

Wie können Ausschreibungsinstrumente für die Erreichung politischer Nachhaltigkeits- und Innovationsziele besser genutzt werden?

Ergebnisse aus der Arbeit an der Forschungsfrage

Zunehmende Relevanz der Frage

Gründe, die für die Bearbeitung der Frage sprechen:

- VgV: Innovationspartnerschaften sind nun rechtlich möglich, finden aber praktisch nicht statt. Wieso?
- Welche internen Organisationsstrukturen sind nötig für diese Partnerschaften?

Herangehensweise:

- Es gibt nur sehr wenige innovative Beschaffungsstellen; daher: Europaweit nach Best-Practices suchen und die Strukturen, die dies ermöglichen identifizieren

Alternativer Fokus:

- Wie können Anbieter und Bedarfsträger effizienter zusammengebracht werden?

Mögliche Akteure:

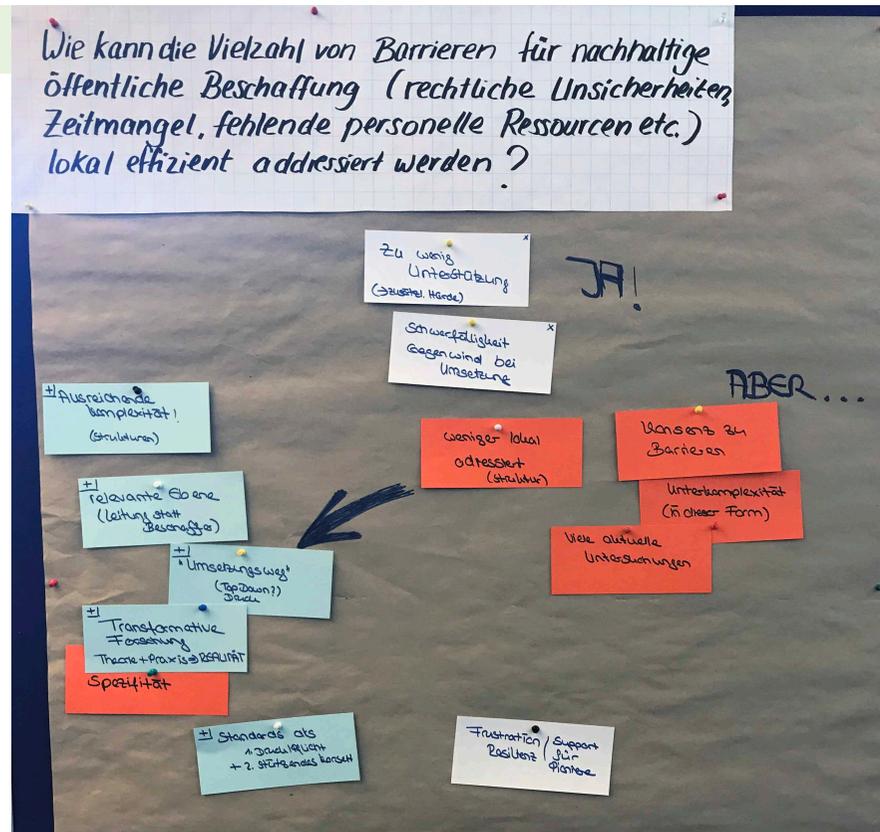
- Die Bundeswehr ist intensiv mit Anbietern im Kontakt (nicht in Bezug auf Nachhaltigkeit)
- Forschungsinstitutionen
- Zentrale Beschaffungsstellen
- Vergabegerichtsinstanzen: Stand der Rechtsprechung (welche tatsächlichen Risiken und Barrieren bestehen und warum?)

Themenkomplex

Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher
Beschaffung in NRW

Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in NRW

Erste Forschungsfrage



Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in NRW

Erste Forschungsfrage

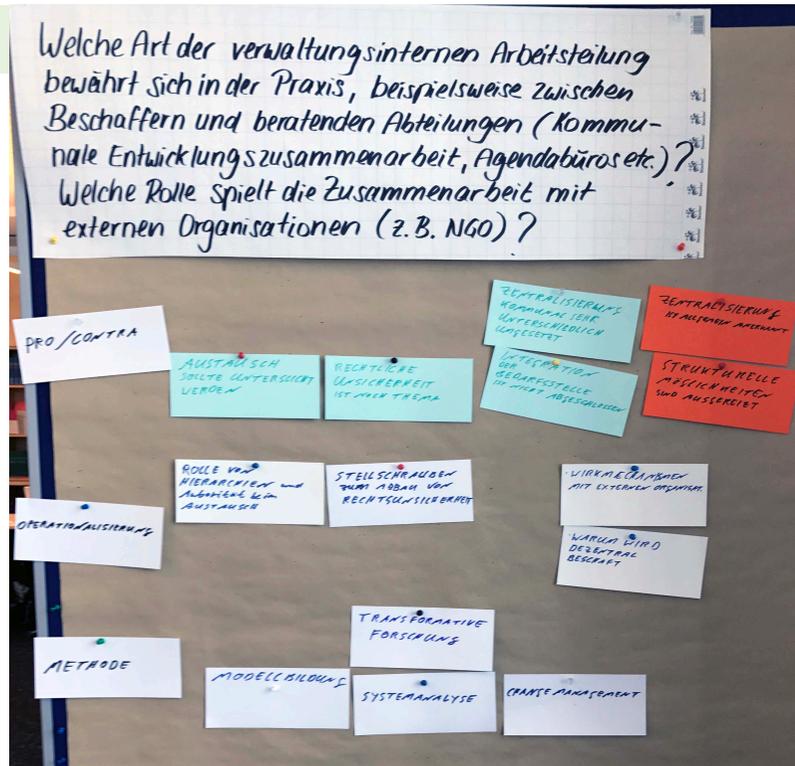
Wie kann die Vielzahl von Barrieren für nachhaltige öffentliche Beschaffung (rechtliche Unsicherheit, Zeitmangel, fehlende personelle Ressourcen etc.) lokal effizient adressiert werden?

Ergebnisse aus der Arbeit an der Forschungsfrage

- Zu wenig Unterstützung, teilweise Hindernisse; schwierig sich durchzusetzen; Schwerfälligkeit / Gegenwind bei der Umsetzung
- Dennoch ist die Frage der Barrieren bereits gut erforscht: nicht nötig, sie in dieser Form zu bearbeiten
- Es ist sinnvoller die Frage anzupassen und ausreichend Komplexität zu schaffen: Wie sind die Strukturen? Dadurch den Prozess verstehen können
- Verwaltungswissenschaftlich gibt es keinen großen Forschungsbedarf mehr; gleichzeitig sind die strukturellen Veränderungsprozesse in der Praxis nicht umgesetzt
- Wieso ist die Bearbeitung der Thematik so oberflächlich geblieben?
- Warum wird dezentral beschafft?
- Was ist die Motivation dafür, Dinge so zu tun, wie sie aktuell gemacht werden? (Gründe für Handeln)
- Abbau von Rechtsunsicherheit identifizieren
- Wie kann Wissenstransfer stattfinden?
- Es besteht ein reger Austausch (innerhalb von Verwaltungseinrichtungen, und auch mit Externen)
- Ist „Beschafter“ die richtige Ebene oder eher die Entscheidungsebene?
- Standards können Druck erzeugen, können jedoch auch ein Korsett/Leitung geben.
- Umsetzung: Wie wird der Prozess betrieben, damit es beim Beschaffer ankommt?
- Transformative Forschung: Theorie und Praxis an konkreten Beispielen durchexerzieren. Bestimmte Standards und Leitfäden ableiten. Je genauer, je komplexer umso spezifischer: tiefere Beleuchtung = Mehrwert.

Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in NRW

Zweite Forschungsfrage



Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in NRW

Zweite Forschungsfrage

Welche Art der verwaltungsinternen Arbeitsteilung bewährt sich in der Praxis, beispielsweise zwischen Beschaffer und beratenden Abteilungen (Kommunale Entwicklungszusammenarbeit, Agendabüros etc.)? Welche Rolle spielt die Zusammenarbeit mit externen Organisationen (z.B. NGO)?

Ergebnisse aus der Arbeit an der Forschungsfrage

Die Werkstattteilnehmer waren überwiegend der Meinung, dass eine weitere Beschäftigung mit der Frage nötig ist. Sinnvoll ist dies aber nur, wenn eine schärfere Operationalisierungen der Fragestellung vorgenommen wird, auch um einen Mehrwert gegenüber den bereits existierenden Studien zu dieser grundsätzlichen Frage zu erzeugen und um tatsächliche Handlungsempfehlungen abzuleiten. Vorgeschlagen wurden unter anderem folgende Untersuchungsgegenstände

- Die Rolle von Hierarchien und Autorität beim Austausch über das Thema, insbesondere im Hinblick auf Vorbildfunktionen
- Die Stellschrauben zum Abbau von Rechtsunsicherheit
- Wirkmechanismen mit externen Organisationen
- Motivationen von Akteuren, insbesondere im Hinblick auf den Erhalt des Status Quo

Um dies zu erreichen, ist die Ausweitung der Methoden für weitere Forschungsvorhaben zentral. Modellbildung und Change Management müssen stärker in den Mittelpunkt gerückt werden. Neben einer systemischen Betrachtungsweise, welche die einzelnen Akteure nicht isoliert voneinander betrachtet, liegt ein großes Potential für zukünftige Forschungsprojekte in der Transformativen Forschung.

Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in NRW

Zweite Forschungsfrage

Welche Art der verwaltungsinternen Arbeitsteilung bewährt sich in der Praxis, beispielsweise zwischen Beschaffer und beratenden Abteilungen (Kommunale Entwicklungszusammenarbeit, Agendabüros etc.)? Welche Rolle spielt die Zusammenarbeit mit externen Organisationen (z.B. NGO)?

Ergebnisse aus der Arbeit an der Forschungsfrage (cont.)

Methodische Überlegungen

- Modellbildung: Akteurskonstellationen in den Kommunen hinterfragen, in welchem Kontext bewegen sich Beschaffer?
- Gesamtes System in den Blick nehmen (Systemanalyse)
- Viele Akteure: gewählte Vertreter, WählerInnen, Beschaffer, etc.
- Change Management: Welche Faktoren spielen eine Rolle wenn sich große Verwaltungseinheiten in eine gewünschte Richtung bewegen sollen?
- Vehikel: transformative Forschung – daran fehlt es weiterhin

Themenkomplex

Einfluss nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf
Internationale Wertschöpfungsketten

Einfluss nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf Internationale Wertschöpfungsketten

Erste Forschungsfrage

Welche Nachweisinstrumente versprechen die besten Ergebnisse in puncto Nachhaltigkeit und wie kann deren Nutzung gefördert werden (Eigenerklärungen, Siegel/Zertifikate, Inspektion von öffentlicher Hand selbst, Formulare zur Eigenkontrolle etc.)?

RELEVANZ

2) wenig empirische Befunde

Problem:
Soziale Kriterien laufen parallel nicht an, so dass Qualitätskontrolle nicht möglich

Konkrete Angebote (Fallstudien, Formulare, + Auswirkungen)

4) Welche Methode zur Bewertung der Instrumente?

Abhängig von Produktgruppe und Nachhaltigkeitsaspekt

notwendige Kriterien

keine Bindung von Instanzen Wirkungsmaß? Berücksichtigung nicht nur von Wirkung sondern auch von u. z. z. z. Glaubwürdigkeit

Nicht nur Fokus auf Einzelkriterien, sondern auch in EU / D Dienstleistungen

Capacity Building / Trainings
Offenlegung / Transparenz
Systeme

Ein Siegel deckt nicht alles ab!
Siegel sind nur ein Instrument, Probe relevant für einzelne Kriterien nicht für Integrität

Eigenerklärungen nur, wenn sonst nichts vorhanden oder gesetzl. standardisiert

Zusatzfragen

'Smart Mix' mit Regulierung + Zertifizierung

Kombination von Instanzen

• gibt es einen 'guten' Nachweis? → reine Fokussiertheit auf Siegel?
- Vergleich mit Effektivität gesetzl. Vorgaben?

Offenl. Hand kann so und wie kontrollieren?

Einfluss nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf Internationale Wertschöpfungsketten

Erste Forschungsfrage

Welche Nachweisinstrumente versprechen die besten Ergebnisse in puncto Nachhaltigkeit und wie kann deren Nutzung gefördert werden (Eigenerklärungen/Siegel, Zertifikate, Inspektion vor öffentlicher Hand selbst, Formulare zur Eigenkontrolle etc.)?

Ergebnisse aus der Arbeit an der Forschungsfrage

Relevanz

- Relevanz der Frage wurde bestätigt
- Teilweise bestehen weitgehende Analysen, teilweise nicht; wenig empirische Befunde
- Problem: Soziale Kriterien haften dem Produkt nicht an, so dass Qualitätskontrollen nicht möglich sind
- Konkrete Angebote (Fallstudien, Formulierungen und Auswirkungen)
- Labelflut ein weiterer Grund für die Forschungsfrage.

Notwendige Kriterien

- Es gibt eine Vielzahl von Instrumenten, welche Methode zur Bewertung der Instrumente? Wirkungsanalyse!
- Nicht nur Wirksamkeit sondern auch Machbarkeit muss berücksichtigt werden, Überprüfung der Glaubwürdigkeit der Instrumente
- Hohe Abhängigkeit der Wirksamkeit von Produktgruppe und Nachhaltigkeitsaspekt
- Fokus nicht nur auf Entwicklungsländer legen, Probleme bestehen auch in der EU und in Deutschland; nicht nur internationale Wertschöpfungsketten (Entwicklungsländer), sondern auch Ketten innerhalb Europas oder in Deutschland berücksichtigen.
- Capacity Building/Trainings, Offenlegung/Transparenz, Systeme
- Ein Siegel deckt nicht alles ab, Siegel nur EIN Instrument, für neue Produktgruppen bestehen noch keine Siegel
- Eigenerklärungen nur wenn sonst nichts vorhanden oder gesetzlich sanktioniert
- Die Vergleichbarkeit sozialer Kriterien ist schwierig, hier wären Praxisangebote wünschenswerte

Einfluss nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf Internationale Wertschöpfungsketten

Erste Forschungsfrage

Welche Nachweisinstrumente versprechen die besten Ergebnisse in puncto Nachhaltigkeit und wie kann deren Nutzung gefördert werden (Eigenerklärungen/Siegel, Zertifikate, Inspektion vor öffentlicher Hand selbst, Formulare zur Eigenkontrolle etc.)?

Ergebnisse aus der Arbeit an der Forschungsfrage (cont.)

Zusatzfragen

- Kombination verschiedener Instrumente: Smart-Mix mit Regulierung und Zertifizierung; welche Instrumente lassen sich gut kombinieren? Vergleich mit gesetzlichen Vorgaben. Was bringt den größten Effekt? Gibt es einen guten "Nachweis-Mix"?
- Öffentliche Hand kann wo und wie kontrollieren?
- Vergaberechtlich sehr wichtiges Thema.
- Wieviel Personalaufwand benötigt der Nachweis? Was fordere ich als Beschaffer? Wie werden die Nachweise überprüft?
- Benötigt quantitativ und qualitative Ressourcen
- Wie groß müsste ein Verstoß sein, um einen Vertrag zu kündigen? Wieviel politische Unterstützung?
- Forschung: Was ist mit welchem Personalaufwand zu machen?
- Wie kann die konkrete Formulierung von Angeboten aussehen?
- Wie kann die Umsetzung funktionieren?
- Als Teil eines ökonomischen Prozesses: Wie wirkt NAÖB? Wirkmechanismen der verschiedenen Instrumente betrachten, auch aus ökonomischer Sicht.
- Wenn Standards in Wirtschaftsverträgen verankert sind, ist dieser Aspekt wiederum weniger relevant.
- Wenn der Markt klein und das Volumen groß ist, kommt Bewegung in den Markt.
- Gibt es jedoch nur zwei Lacke mit denen Rohre schadstofffrei gestrichen werden können, hat der Beschaffer wiederholt kein Angebot erhalten: es ist daher wichtig, dass wir den Markt kennen.

Einfluss nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf Internationale Wertschöpfungsketten

Erste Forschungsfrage

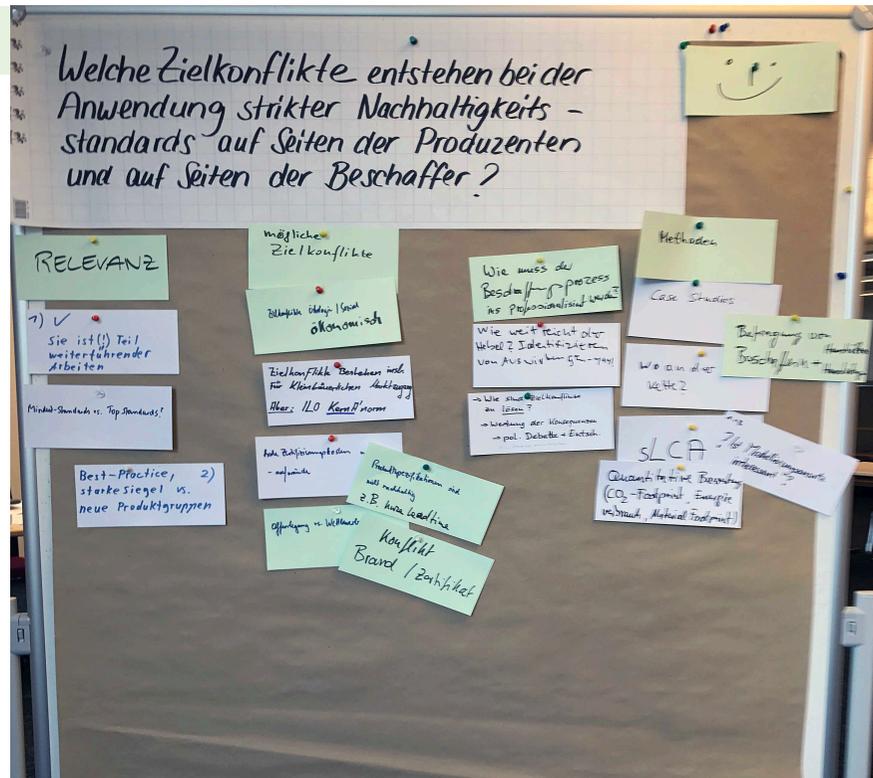
Welche Nachweisinstrumente versprechen die besten Ergebnisse in puncto Nachhaltigkeit und wie kann deren Nutzung gefördert werden (Eigenerklärungen/Siegel, Zertifikate, Inspektion vor öffentlicher Hand selbst, Formulare zur Eigenkontrolle etc.)?

Ergebnisse aus der Arbeit an der Forschungsfrage (cont.)

- Akteure aus dem nicht-öffentlichen Bereich betrachten: private Unternehmen die bereits langjährige Erfahrungen haben, z.B. für Fragen der Sanktionierung, Prüfungsfragen, Nachweis- und Dokumentationsfragen
- Teilweise könnten hier auch Lösungen gemeinsam gefunden werden (Synergien).
- Frage des Hebels: ist das Volumen überhaupt groß genug, um Akteure zu Veränderungen zu bewegen? Aufsplitterung der Vergabe in Deutschland (Staat, Länder, Kommunen)
- Wie können die rechtlichen Möglichkeiten effektiv und breit in die Praxis gebracht werden.
- Auch unter diesem Aspekt sollte die Privatwirtschaft betrachtet werden: Unternehmen führen beispielsweise Schulungen ihrer Beschaffer über mehrere Jahre durch.
- Erfahrungswissen zu automatisierten Prozessen, z.B. Klassifizierungssystemen, einbeziehen.
- Gefahr der Verwässerung von Nachweisen entlang der Lieferkette, außerdem Konkurrenz zwischen Kriterien (Mittelstandsförderung)
- Handlungsspielraum allein auf Beschaffer abgewälzt

Einfluss nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf Internationale Wertschöpfungsketten

Zweite Forschungsfrage



Einfluss nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf Internationale Wertschöpfungsketten

Zweite Forschungsfrage

Welche Zielkonflikte entstehen bei der Anwendung strikter Nachhaltigkeitsstandards auf Seiten der Produzenten und auf Seiten der Beschaffer?

Ergebnisse aus der Arbeit an der Forschungsfrage

Relevanz

- Frage wurde validiert.
- Frage ist Teil (!) weiterführender Arbeiten
- Mindeststandards versus Top-Standards
- Best-Practice, starke Siegel versus neue Produktgruppen

Mögliche Zielkonflikte

- Ökologisch vs. Sozial
- Ökonomische Zielvorgabe (wirtschaftliche Entwicklung)
- Zielkonflikte bestehen insb. für kleinbäuerlichen Marktzugang: strikte Nachhaltigkeitsstandards vs. Marktzugang von Kleinbauern
- Lernen von FairTrade (Entwicklungsstandards)
- Hohe Zertifizierungskosten und –aufwände
- Produktzertifikationen sind nicht nachhaltig, z.B. kurze Leadtimes
- Offenlegung versus Wettbewerb: Risiko für Anbieter bei Weitergabe von Wettbewerbswissen
- Branding versus Siegel (große Marken, die kein Interesse an Siegeln haben, gepa, das das FairTrade Siegel nicht nutzen möchte)

Einfluss nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf Internationale Wertschöpfungsketten

Zweite Forschungsfrage

Welche Zielkonflikte entstehen bei der Anwendung strikter Nachhaltigkeitsstandards auf Seiten der Produzenten und auf Seiten der Beschaffer?

Ergebnisse aus der Arbeit an der Forschungsfrage (cont.)

Anpassung der Frage

- Nicht nur auf strikte Standards gucken
- Weiterführend: über Identifikation der Zielkonflikte hinausgehen: Wie kann der Beschaffungsprozess professionalisiert werden? Wie weit reicht der Hebel? Identifizierung von Auswirkungen? Wo müssen politische Debatten gefördert werden? Zertifizierung als Ansätze für Gesetzesvorgaben. (Institut beteiligt sich an einem solchen Projekt)
- Wie sind Zielkonflikte zu lösen?

Methoden:

- Case studies
- Befragung von Beschaffern und Haushältern.
- Modellierungsansätze
- Lebenszyklusweite Analysen, inkl. quantitativer Analysen (CO2-Footprint, Energieverbrauch, Material-Footprint)

Zusätzliches Problem

- Zu wenig Anbieter: Welche gesetzlichen Vorgaben wären anzupassen und wie, um nicht ohne Angebote dazustehen? Wird von den Beschaffern als nicht unbedingt nötig gesehen.
- Hier hilft auch der Anbieterdialog.
- Andere Dimension des Problems: Vorkommerzielle Auftragsvergabe: „Gibt's nicht gibt's nicht, sondern muss werden“; Gegenstand des Beschaffungsprozesses ist Innovation; nicht vorhandenes Produkt muss geschaffen werden; bei der Europäischen Kommission gibt es ²¹ hierfür aktuell viel Geld (Wuppertal Institut beteiligt sich an einem solchen Projekt)



Forschungs- und Transfernetzwerk „Nachhaltige Öffentliche Beschaffung in Nordrhein-Westfalen“

Ergebniszusammenfassung

17. Mai 2017

Jana Marie Mehrrens

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Internationale und nationale Rahmenbedingungen, Akteure, Initiativen und Netzwerke.	3
2.1	Rechtliche Regulierung – EU und Deutschland	4
2.2	Rechtliche Regulierung – Nordrhein-Westfalen	4
3	Erfolgsfaktoren für effektive Netzwerkarbeit	5
4	Identifizierung relevanter Produktgruppen und Handelspartner der öffentlichen Beschaffung in NRW	5
5	Internationale Wertschöpfungsketten.....	6
5.1	Kernergebnisse.....	7
	Identifizierung relevanter Produktgruppen, Wertschöpfungsketten und Standards.....	7
	Kaffee und andere biobasierte Produkte	7
	Büromöbel aus Holz und Metall	8
	Die textile Wertschöpfungskette.....	9
	Nachhaltige Beschaffung von IKT Produkten	10
5.2	Kurzzusammenfassung und weiterführende Forschungsfragen	11
6	Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung	12
6.1	Treiber und Barrieren.....	12
6.2	Weiterführende Forschungsfragen	14
7	Pioniere im nachhaltigen Beschaffungswesen.....	14
8	Validierte Forschungsagenda	15

1 Einleitung

Im Rahmen eines Dialogworkshops zum Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) am 27. April 2017 in Bonn legt das Forschungs- und Transfernetzwerk „Nachhaltige öffentliche Beschaffung in Nordrhein-Westfalen“ seine Forschungsergebnisse vor. Die inhaltlichen Bausteine der Arbeit waren durch die Landesregierung vorgegeben und das Projekt aus Mitteln des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (MIWF) finanziert.

Das Netzwerk setzt sich aus folgenden Institutionen zusammen:

- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
- Bonn International Center for Conversion (BICC)
- Hochschule Bonn-Rhein-Sieg (H-BRS)
- Institut für Handelsforschung (IFH Köln)
- Newtrade NRW
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
- Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF)

In dem vorliegenden Papier wird der Versuch unternommen, die Kernergebnisse aus der Forschungsarbeit des Netzwerks zusammenzuführen.

2 Internationale und nationale Rahmenbedingungen, Akteure, Initiativen und Netzwerke

Nachhaltige öffentliche Beschaffung in NRW ist eingebettet in rechtliche Rahmensetzungen auf der Ebene der Bundesrepublik und auch der Europäischen Union. Im Vergleich hierzu spielen internationale Bestimmungen, z.B. durch die Welthandelsorganisation WTO, keine signifikante Rolle. Die Internationale Arbeitsorganisation ILO beeinflusst zwar den rechtlichen Rahmen nicht, ihre Normen, vor allem die acht Kernarbeitsnormen, werden jedoch von vielen Akteuren genutzt, um die Mindeststandards bei den Arbeitsbedingungen sicher zu stellen.

Nachhaltige öffentliche Beschaffung ist auf internationaler Ebene, vor allem in Bezug auf Entwicklungsländer, ein relevantes Thema. Seit 2009 gibt es unter dem Dach der UNEP das Projekt „Capacity Building for Sustainable Public Procurement in Developing Countries“, unterstützt von der EU, der Schweiz sowie den frankophonen Ländern. Seit 2014 besteht mit dem „10 Years’ Framework Programme on Sustainable Public Procurement (10YFP SPP)“ ein ambitioniertes Programm im Themenfeld, überwiegend umgesetzt über das sogenannte SCP Clearinghouse.

Ein weiterer wichtiger Akteur auf europäischer und internationaler Ebene ist „ICLEI - Local Governments for Sustainability“, ein Zusammenschluss von heute ca. 1.500 Kommunen in über 100 Ländern der Welt. Es unterstützt Beschaffungsstellen bei der Umsetzung von SPP und vernetzt besonders engagierte Kommunen. Eine weitere Initiative der Zivilgesellschaft geht vom Verein Fairtrade Deutschland aus. Aktuell gibt es ca. 2.000 Fairtrade Towns weltweit, davon etwa 460 in Deutschland.

Darüber hinaus stehen Online-Plattformen, vor allem von Bundeseinrichtungen, wie der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global und der

Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung im Bundesministerium des Inneren, zur Verfügung, die interessierten Kommunen zentrale Informationen über Nachhaltigkeitskriterien und die hiermit verbundenen Zertifikate und Siegel bereitstellen. Auch erfolgreiche Beispiele nachhaltig ausgerichteter Beschaffung werden dokumentiert. Nichtregierungsorganisationen wie WEED, die Christliche Initiative Romero oder FEMNET verstehen sich nicht nur als Lobbygruppen für Nachhaltige Beschaffung, sondern beraten interessierte Kommunen auch umfassend.

2.1 Rechtliche Regulierung – EU und Deutschland

Mit der Novellierung der EU Vergaberichtlinien in 2014 wurde erstmals Rechtssicherheit über die Einbeziehung von strategischen Zielen in die öffentliche Auftragsvergabe hergestellt. Ökologische und soziale Kriterien entlang der Wertschöpfungskette können nun in Vergabeverfahren einbezogen werden. Beispielsweise durch die Bewertung von Lebenszykluskosten und die Berücksichtigung arbeitsrechtlicher Aspekte.

Die Umsetzung der EU Vergaberichtlinien in Bundesrecht erfolgt durch die Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im April 2016. . Soziale und umweltbezogene Aspekte sollen demnach in allen Phasen des Vergabeverfahrens einbezogen werden. Dies spiegelt sich auch in zahlreichen Landesgesetzgebungen wieder.

2.2 Rechtliche Regulierung – Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen (NRW) werden Nachhaltigkeitsaspekte der öffentlichen Beschaffung im Tariftreue- und Vergabegesetz NRW geregelt. Dieses verpflichtet öffentliche Beschaffer, bei der Vergabe von Aufträgen, Kriterien des Umweltschutzes und der Energieeffizienz sowie die Lebenszykluskosten zu berücksichtigen. Auch die verbindliche Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen für 11 sensible Produktgruppen ist darin festgeschrieben. Das 2012 verabschiedete Gesetz wurde 2014 evaluiert und die Ergebnisse dieses Prozesses sind in die Gesetzesnovelle mit eingeflossen, die am 01. April 2017 in Kraft trat. Zentrale Veränderungen in Bezug auf eine nachhaltige öffentliche Beschaffung sind die Anhebung des Schwellenwertes, ab welchem die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen vorgeschrieben ist, aber auch die Eingrenzung der möglichen Nachweisearten für selbige. Die von Vergabepraktikern wie Bietern gleichermaßen kritisierte, da ineffektive, Eigenerklärung wurde abgeschafft. Nachweise können nun über Zertifikate, Mitgliedschaften in Initiativen und Erklärungen Dritter erfolgen (§ 7 (1) RVO TVgG NRW). Dabei sind für die letzten beiden Nachweismöglichkeiten die Unabhängigkeit vom Bieter und die fachliche Eignung für die Aussteller von Nachweisen vorgeschrieben.

Auf kommunaler Ebene gab es bereits seit längerer Zeit vereinzelte Beschaffungsvorgänge, die nach sozialen und ökologischen Kriterien ausgerichtet wurden. Die damals herrschende Rechtsunsicherheit, dahingehend ob solche Vorgaben mit geltendem Vergaberecht vereinbar sind, ist durch Anpassungen des Vergaberechts auf allen Ebenen behoben worden. Abgesehen von der zwingenden Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen in den sensiblen Produktgruppen, ist die Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe jedoch im überwiegenden Teil der Rechtssetzung fakultativ, was eine hohe Diversität auf der Umsetzungsebene nach sich zieht. Gleichzeitig bedeutet dies auch, dass es allen öffentlichen Vergabestellen dezidiert frei steht, nachhaltig einzukaufen.

Die Landesregierung führt die nachhaltige öffentliche Beschaffung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie von 2016 als eines der zentralen Umsetzungsinstrumente auf. Der 2015 verabschiedete NRW-Klimaschutzplan fordert eine stärkere Berücksichtigung von Lebenszykluskosten und der Energieeffizienz in öffentlichen Beschaffungsprozessen. Auf der Akteursebene ist das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk federführend, unterstützt durch das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV). Mit newtrade nrw gibt es eine Stabsstelle in der Staatskanzlei, die sich speziell der Weiterentwicklung und Förderung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung widmet. Auf zivilgesellschaftlicher Ebene sind, neben den oben erwähnten NGO, unter anderem das „Eine Welt Netz NRW“ sowie das Netzwerk „Faire Metropole Ruhr“ zu nennen.

3 Erfolgsfaktoren für effektive Netzwerkarbeit

In einem eigenen Papier wurde herausgearbeitet, welches die Faktoren für eine erfolgreiche Netzwerkarbeit sind. Damit sollte eine Grundlage gelegt werden, um die Chancen des Forschungs- und Transfernetzwerks „Nachhaltige öffentliche Beschaffung in NRW“ einschätzen zu können. Aufgrund einer extensiven Literaturlauswertung wurden zunächst unterschiedliche Netzwerktypen dargestellt: 1. Strategische Netzwerke sind meist hierarchisch geführt und sind im Zeitverlauf stabil; 2. Regionale Netzwerke sind eher heterarchisch und dezentral gesteuert und haben einen eher dynamischen Charakter. 3. Projektnetzwerke sind zeitlich befristet und dynamisch. In vielen beobachteten Fällen reichen die entstehenden Beziehungen über das einzelne Projekt hinaus. Das NRW Netzwerk vereinigt Elemente aller drei Netzwerktypen. Was das Netzwerk auszeichnet ist zudem, dass es transdisziplinär gestaltet ist und einen transformativen Charakter hat, d.h. dass in der Zusammenarbeit mit Stakeholdern aus der Praxis Veränderungsprozesse nicht nur beobachtet, sondern mit anregen will. Das Papier arbeitet auch strategische, strukturelle, kulturelle Erfolgsfaktoren erfolgreicher Netzwerkarbeit heraus, die zusätzlich durch externe, also durch die Netzwerkteilnehmer nicht zu beeinflussende Faktoren beeinflusst werden.

4 Identifizierung relevanter Produktgruppen und Handelspartner der öffentlichen Beschaffung in NRW

Es liegen keine verifizierten Angaben darüber vor, welche Waren und Dienstleistungen in besonders hohem Maße durch öffentliche Beschaffer nachgefragt werden. Zum einen gibt es in NRW keine zentrale Stelle, welche die Finanzvolumina der Beschaffung von mehr als 400 öffentlichen Stellen sammeln und vorhalten würde. Laut einer EU-Verordnung müsste seit 2016 eine bundesweite Vergabestatistik geführt werden, diese ist bis heute jedoch nicht implementiert. Auch innerhalb einzelner öffentlicher Einheiten werden Beschaffungsvorgänge in vielen Fällen nicht einzelnen Produktgruppen zugeordnet, die auch noch zwischen den jeweiligen Beschaffern vergleichbar wären. Zuordnungen, die tatsächlich stattfinden, sind häufig stark aggregiert (z.B. Sachkosten und Dienstleistungen ohne Bauleistungen, Bauleistungen, Personalkosten). Aber auch bei einer detaillierteren Auflistung ist die Detailgenauigkeit für einen Vergleich oft unzureichend. Wird beispielsweise die Ausrüstung für die Feuerwehr geordert, dann umfasst dies oft unterschiedliche Gütergruppen, wie Schutzkleidung (Textilien) und Schutzhelme (aus Metall und/oder Kunststoffen), was wiederum die statistische Zuordnung erschwert.

Um das NRW-Produktportfolio zumindest näherungsweise zu erfassen, wurde mit Hilfe von empirischen Hilfsquellen gearbeitet: Erstens mit der Anzahl von Ausschreibungen im Bundesland zu einem bestimmten Stichtag, zweitens mit den Daten mit den Beschaffungen von drei öffentlichen Körperschaften und drittens mit den Ausgabenfeldern des NRW Haushaltsplans 2016. Aufgrund dieser indirekten Erfassung scheinen von besonderer budgetärer Bedeutung: Textilien und Bekleidung, Lebensmittel und landwirtschaftliche Produkte, Informations- und Kommunikationstechnologien, Bürotechnik, und weitere elf Produktgruppen.

In einem weiteren Analyseschritt wurde versucht, Nachhaltigkeitsbedarf und Nachhaltigkeitspotential einzelner Produkte und Produktgruppen einzuschätzen. Dabei wurden die Fragen gestellt, a) wie jeweils die unterschiedlichen Dimensionen der Nachhaltigkeit bewertet werden können, b) welche systemischen Wirkungen durch die nachhaltige Beschaffung einzelner Güter ausgelöst werden und c) inwieweit eine Sensibilisierung privater Konsumenten erwartet werden kann. Es wurde ein entsprechender Indikatoren-Set erarbeitet und beispielhaft auf fünf Produktgruppen angewendet.

Aufgrund der beschriebenen Lücken in der Datenerfassung ist es bisher nicht möglich, exakt zu spezifizieren, mit welchen Handelspartnern die öffentlichen Beschaffer bei ihren Einkäufen zusammenarbeiten. Dies hängt offenbar sowohl von der Art der beschafften Güter als auch mit der Größe der Beschaffer selbst ab. Um diese Frage beantworten zu können wären sehr viel aufwendigere Methoden notwendig,

5 Internationale Wertschöpfungsketten

Ein erheblicher Teil der öffentlichen Beschaffung vollzieht sich im Nahbereich um die beschaffenden Stellen. Dies betrifft vor allem Leistungen, die weitgehend flächendeckend beziehbar sind und bei denen die Überwindung von Distanzen einen erheblichen Kostentreiber darstellt. Beispielsweise gehen viele öffentliche Ausgaben in den Bereich des Hoch- und Tiefbaus, z.B. für den Straßenbau oder die Errichtung von Bürogebäuden und Schulen, meist in die Region um den Beschaffer. In diesen Bereichen ist es wichtig, dass die durchführenden Unternehmen die gesetzlichen Auflagen bzgl. der Arbeitssicherheit, der Arbeitszeiten und der Löhne einhalten. Auch die ökologischen Auflagen, z.B. bei der Wahl von Baustoffen können relevant sein. Dies vollzieht sich aber weitgehend im Rahmen der deutschen oder europäischen Jurisdiktion.

Im Folgenden werden diejenigen Aspekte der öffentlichen Beschaffung thematisiert, die sich auf international ausgerichtete Wertschöpfungsketten (WSK) beziehen, die mehr oder weniger nachhaltige Wirkungen in Ländern des globalen Südens haben oder haben können. An dieser Stelle muss festgehalten werden, dass verifizierbare Angaben über die für bestimmte Gütergruppen verausgabten Mittel bislang nicht vorliegen, da das öffentliche Beschaffungswesen in Nordrhein-Westfalen (NRW) und darüber hinaus stark dezentral erfolgt (siehe oben unter 3). In NRW alleine gibt es ca. 400 Kommunen, die ihre Bedarfe durch Einkäufe bei lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Anbietern tätigen. Darüber hinaus gibt es weitere öffentliche Beschaffer, wie die Landschaftsverbände, Kliniken, Altenheime und Hochschulen in öffentlicher Hand, deren Einkäufe Wirkungen in der Region und darüber hinaus haben.

5.1 Kernergebnisse

Der internationale Handel ist immer weniger durch kurzfristige Markttransaktionen geprägt. Seit den 1990er Jahren hat eine Reihe von Studien gezeigt, wie die Zulieferung von Waren und manchmal Dienstleistungen in den globalen Norden durch Transaktionen gestaltet ist, die nicht nur durch kurzfristige und preisbasierte Verhandlungen geprägt sind. Vielmehr können dominierende Unternehmen („Lead Firms“) ebenso identifiziert werden wie die durch diese geprägten Spielregeln. Solche Spielregeln äußern sich beispielsweise in Form von Standards, die entlang der vorgelagerten Wertschöpfungsschritte eingehalten werden müssen, wenn Zulieferfirmen in den Lieferketten verbleiben oder neu aufgenommen werden wollen. In der Regel werden diese Machtbeziehungen in ihrer Dimension der internationalen Abhängigkeit und damit mit einer negativen Konnotation besprochen. Für die vorliegende Fragestellung ist ein derartiges Verständnis von WSK jedoch von besonderer Bedeutung, um den Zugriff von internationalen Akteuren auf die ökologische und soziale Nachhaltigkeit in den Lieferketten verstehen zu können. Viele Lead Firms in den wichtigen WSK stehen unter starker Beobachtung der Öffentlichkeit und der Medien hinsichtlich der Einhaltung von sozialen und ökologischen Standards. Wie wir im Weiteren sehen werden, unterscheidet sich die relative Bedeutung der unterschiedlichen Dimensionen der Nachhaltigkeit (Wirtschaftlichkeit, Ökologie und soziale Entwicklung) in den verschiedenen WSK.

5.1.1 Identifizierung relevanter Produktgruppen, Wertschöpfungsketten und Standards

Auf Basis der ausgewerteten Literatur und von Interviews mit Beschaffern aus NRW wurden für die vertiefenden Fallstudien vier Produktgruppen ausgewählt, die nach verfügbarer Plausibilität eine hohe Bedeutung für die öffentliche Beschaffung in NRW haben:

- Kaffee und andere biobasierte Produkte, beispielsweise Palmöl;
- Büromöbel aus Holz und/oder Metall;
- Textilien und Bekleidung;
- Produkte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT).

5.1.2 Kaffee und andere biobasierte Produkte

Kaffee ist eines der wichtigsten globalen Handelsgüter, welches Länder des globalen Südens mit dem globalen Norden verknüpft. 2016 importierte Deutschland 609.000 Tonnen Kaffee mit einem Wert von EUR 1.5 Milliarden; wichtigste Bezugsquellen waren Brasilien und Vietnam. Kaffee ist schon seit geraumer Zeit ein wichtiges Produkt, anhand dessen die Sinnhaftigkeit und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstandards diskutiert werden.

In den letzten 10-15 Jahren sind zunehmend differenzierte Kaffeemärkte entstanden, oft in Reaktion auf verändertes Konsumverhalten in den Verbrauchsländern. Derzeit existieren etwa 10 freiwillige Nachhaltigkeitsstandards für den Kaffee, deutlich mehr Standards können für den Kaffee verwendet werden. Zertifizierungen betreffen die Umweltwirkungen, z.B. organischer, *bird-friendly* oder Schattenkaffee, Fairtrade Zertifizierung zielt auf soziale Nachhaltigkeitskriterien ab. Andere Siegel bemühen sich um eine Verknüpfung beider Nachhaltigkeitsdimensionen (UTZ Certified, Rainforest Alliance oder Starbucks Cafe Practices). Nachhaltigkeitsstandards unterscheiden sich nicht nur darin, welche inhaltlichen Schwerpunkte sie setzen, sondern auch in ihrer Strenge und der Art der Verifizierung.

Bislang mangelt es an Studien, die untersuchen, warum Standards unter bestimmten Umständen Wirkungen erzielen, unter anderen aber nicht. Auch die sozio-ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen der betreffenden Länder werden selten berücksichtigt, obwohl davon auszugehen ist, dass sie das Ergebnis beeinflussen. Studien, die sich den Wirkungen der Kaffeезertifizierung widmen, finden teilweise positive ökonomische, soziale und ökologische Wirkungen. Andere kommen zu skeptischeren Ergebnissen und finden gemischte, nur geringe oder auch gar keine Effekte. Während die empirische Evidenz nicht immer zu klar positiven Einschätzungen kommt kann betont werden, dass es keine Belege für negative Wirkungen gibt. Einige der freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards sind deutlich verbreiteter als andere, zu nennen sind Fairtrade, organisch, SUN/Rainforest Alliance und UTZ. Beschaffer finden hilfreiche Informationen zu nachhaltigem Kaffee, beispielsweise im sogenannten „Kompass Nachhaltigkeit“. Alle der mehr als 400 Fairtrade-Towns in Deutschland bieten Fairtrade Kaffee an, teilweise verknüpft mit dem organischen Standard.

Palmöl ist ein gleichermaßen interessantes wie umstrittenes Produkt in Zulieferketten der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Es ist zum einen eine Energiequelle und zum anderen ein Rohstoff für verarbeitete Lebensmittel und z.B. Reinigungsmittel. Der jahrelange Boom, der Palmöl als Energiestoff – z.B. für die Gewinnung von Elektrizität – förderte, endete etwa im Jahr 2009 mit einer Gesetzesänderung. Bereits existierende Blockheizkraftwerke bleiben jedoch bis auf weiteres in Betrieb. Bestehende Nachhaltigkeitsstandards – wie der des *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO) und des *International Sustainability and Carbon Certification* (ISCC) – sind seit Jahren eingeführt, jedoch sehr umstritten, weil die Auflagen für die Produzenten eher weich gehalten sind.

5.1.3 Büromöbel aus Holz und Metall

Büromöbel sind eine relevante Produktgruppe im Rahmen nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Deutschland. International verfügbare Statistiken sagen aus, dass 2016 für USD 2.1 Milliarden (= EUR 1.97 Milliarden¹) Büromöbel verkauft wurde. Die einheimische Produktion von Büromöbeln war auf einem ähnlichen Niveau und betrug im gleichen Jahr EUR 1.8 Milliarden. Es liegen keine belastbaren Zahlen vor, welcher Anteil des genannten Konsums an Büromöbeln auf öffentliche Beschaffer entfällt.

Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit ist von großer Bedeutung, zwischen Büromöbeln auf der Basis von Holz (inklusive Faserplatten) und metallbasierten Möbeln zu unterscheiden. Bei holzbasiertem Mobiliar ist Deutschland weitgehend ein Selbstversorger und sogar Nettoexporteur, während bei metallbasiertem Möbel ein erheblicher Teil eingeführt wird, rund ein Drittel davon alleine aus China.

Nachhaltigkeitsstandards in den verschiedenen Möbelwertschöpfungsketten basierten in der Vergangenheit vor allem auf der Vermutung, dass Festholz und seine Derivate zu einem erheblichen Teil aus Hölzern der tropischen Breitengrade stammten und damit zu einem Raubbau an tropischen Wäldern beitrugen. Heute stammt der weitaus größte Teil der Holzmöbel aus dem Europäischen Wirtschaftsraum.

Bezüglich Holzmöbel macht es eine recht übersichtliche „Standardlandschaft“ öffentlichen Beschaffern relativ einfach, ihre Einkäufe an Kriterien der Nachhaltigkeit auszurichten,

¹ Kalkuliert mit dem Umrechnungskurs vom 30.6.2016

insbesondere in Bezug auf die ökologische Dimension. In einer Studie von 2014 wurden insbesondere der Blaue Engel (in Bezug auf möglicherweise toxische Überreste von chemischen Behandlungstoffen), *Forest Stewardship Council* (FSC) und *Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes* (PEFC) als handlungsleitende Siegel für öffentliche Beschaffer genannt. Alle genannten Siegel sind nicht unumstritten, weil sie soziale Nachhaltigkeitskriterien ausblenden (Blauer Engel), als unzureichend strikt angesehen werden oder die Verifizierungsmechanismen angreifbar sind.

Während bei Holzmöbeln insgesamt ein akzeptables System der Nachhaltigkeitsstandards und ihrer Verifizierung vorhanden ist, kritisiert die Teilstudie die völlige Abwesenheit eines solchen Systems bei Metallmöbeln. Die Wertschöpfungskette für Metallmöbel erzeugt erhebliche ökologische Externalitäten – beginnend bei problematischen und auch die Gesundheit der Arbeiter und Anwohner gefährdenden Extraktionsmethoden in so unterschiedlichen Ländern wie Kanada und Brasilien, über sehr energieintensive Verarbeitungsphasen bis hin zu erheblichen Transportaufwendungen mit entsprechenden CO₂-Emissionen. Diese Externalitäten werden bislang durch kein bekanntes Zertifizierungssystem oder Siegel abgebildet.

5.1.4 Die textile Wertschöpfungskette

Die textile Wertschöpfungskette war ein Vorreiter der Globalisierung und der Diskussion über die Folgen einer international verteilten industriellen Produktion für Menschen und die Umwelt. Letztere wurden bereits seit den 1980er Jahren analysiert, weil in raschem Tempo industrielle Wertschöpfung und Beschäftigung verlagert wurden. Vor allem die Bekleidungsindustrie war ein Vorreiter in diesem Prozess, da eine Verlagerung kostengünstig und schnell machbar war und ist. Aufgrund der hohen Flexibilität in Bezug auf die Standorte wurde die Bekleidungsfertigung immer wieder als *footloose industry* gekennzeichnet und teilweise gebrandmarkt. Die Textilproduktion (also die Fertigung von Flächengewebe) unterscheidet sich erheblich von der Bekleidungsfertigung, da sie stärker von einem bestehenden Maschinenpark und dem Zugang zu fortgeschrittenen Wissen und qualifizierten Humanressourcen abhängig ist. Ihre internationale Verlagerung verlief daher später und langsamer als bei der Bekleidungsfertigung.

Als Vorreiter der Globalisierung wurde die Bekleidungsindustrie frühzeitig und intensiv von der Zivilgesellschaft, den Gewerkschaften und den Medien beobachtet. Aufgrund der langen Befassung mit den sozialen Bedingungen in der globalen Bekleidungsproduktion gibt es heute eine Bandbreite an Standards und Labels, unter denen öffentliche Beschaffer wählen können/müssen, wenn sie die Beschaffungsvorgänge stärker an Nachhaltigkeitskriterien ausrichten wollen. Der „Kompass Nachhaltigkeit“ unterstützt seit 2010 in diesem Sinne die Entscheidungsträger mit Informationen. Selbst hier ist die Vielfalt groß. Beispielsweise listet die Website 22 Standards auf, die für das Land NRW allein für die Beschaffung von Polizeiuniformen grundsätzlich empfohlen werden. Ein Teil der Standards bezieht sich vor allem oder ausschließlich auf soziale Nachhaltigkeitskriterien, andere beziehen ökologische Dimensionen mit ein oder versuchen, beides angemessen zu verknüpfen. Die textile Wertschöpfungskette ist maßgeblich von den privaten Konsumenten geprägt, Lead Firms wie H&M für Bekleidung oder IKEA (z.B. für Bettwäsche) setzen die Standards, denen sich die Fertiger weltweit anpassen müssen.

Es liegen keine belastbaren Informationen darüber vor, welcher Anteil der Textilien und Bekleidung von öffentlichen Stellen bezogen wird. Vor allem bei der Bekleidungsfertigung

muss jedoch davon ausgegangen werden, dass öffentliche Käufer kaum die Macht zur „Standardsetzung“ haben, weil die Losgrößen zu gering sind.

Um die Rolle der Standards in der textilen Wertschöpfungskette zu verstehen, müssen die drei Stufen der Kette unterschieden werden:

- Die Gewinnung der Fasern erfordert einen intensiven Einsatz von Land, Arbeitskräften (vielfach Kleinbauern) und Agrarchemikalien.
- In der Textilfertigung werden zahlreiche Chemikalien eingesetzt, ökologische Externalitäten betreffen vor allem Wasserverbrauch und –verschmutzung
- In der Bekleidungsproduktion gilt die Aufmerksamkeit vor allem den sozialen und arbeitsrechtlichen Standards.

Auf den drei Stufen der textilen WSK können unterschiedliche Standards zum Tragen kommen, in der Faserproduktion und in der Fertigung von Textilien beispielsweise: Better Cotton Initiative (BCI), Cotton made in Africa (CmiA), Fairtrade Cotton oder Organic Cotton. Eine Reihe von verpflichtenden Regulierungen auf EU und nationalstaatlicher Ebene kümmert sich vor allem um mögliche Chemikalienrückstände. Bei der Bekleidungsfertigung können eine Vielzahl von Standards der sozialen Nachhaltigkeit greifen, z.B. Fair Wear Foundation, oder Fairtrade. In der Zukunft könnten andere Standards wirksam werden, beispielsweise in Bezug auf den CO₂-Abdruck der Bekleidungskette.

5.1.5 Nachhaltige Beschaffung von IKT Produkten

2013 beschaffte der deutsche öffentliche Sektor IKT-Produkte in einem Volumen von ca. EUR 20 Milliarden, bei steigender Tendenz. IKT-Hardware wird im Tariftreue und Vergabegesetz (TVgG) des Landes NRW als besonders sensible Produktgruppe gelistet. Dies bedeutet, dass eine sorgfältige Überprüfung der Einhaltung von Kernarbeitsnormen der International Labour Organisation (ILO) vorgenommen werden muss wenn die Produkte von einem Land der OECD-DAC Liste (Entwicklungs- und Schwellenländer) bezogen werden.

Es gibt eine Reihe von Standards, die für IKT-Produkte verwendet werden oder verwendet werden können. Diese beziehen sich fast ausschließlich auf die ökologische Nachhaltigkeitsdefinition; soziale und arbeitsrechtliche Kriterien werden erst jüngst mitberücksichtigt. In Bezug auf die ökologische Nachhaltigkeit ist der „EU Energy Star“ am weitesten verbreitet, der Energieverbrauch und Energieeinsparung im Lebenszyklus eines IKT-Produkts ausweist. Weitergehende Labels sind der Blaue Engel oder das EU Ecolabel.

In Bezug auf soziale Nachhaltigkeitskriterien beziehen sich Labels zumeist auf die ILO-Kernarbeitsnormen. In wenigen Fällen gehen sie darüber hinaus und beziehen die Forderung nach subsistenzsichernden Löhnen mit ein. Nur TCO Certified und EU Ecolabel berücksichtigen speziell die Konfliktdimension bei der Extraktion der Mineralien.

Die WSK für die Erzeugung von IKT-Hardware sind komplex und umfassen vielschichtige Unternehmensbeziehungen. Ein Notebook beispielsweise besteht aus etwa 2.000 Komponenten. Lead Firms haben heute oftmals keine eigene industrielle Fertigung mehr, sondern beziehen alle Teile extern, oft aus China, Singapur oder Taiwan. Dokumentierte soziale Probleme in diesen Ländern reichen von sehr hohen Überstunden bis hin zu Problemen mit Vertrags- und Wanderarbeit. Allerdings beziehen sich die meisten der dokumentierten Beispiele lediglich auf die direkten Fertiger und nicht auf deren Zulieferer

oder gar auf die erste WSK-Stufe, die Bereitstellung der Rohstoffe.

Rohmaterialien, die für die Fertigung von Notebooks verwendet werden, umfassen Quarzsand, Rohöl, Kupfererz, Zinkerz, Bauxit, Palladiumerz und recyceltes Metall. Zusätzlich beinhalten sie Tantal, Zink und Wolframerz sowie Gold. Die Gewinnung dieser Mineralien bedeutet teilweise umfangreiche soziale und ökologische Kosten, beispielsweise im Kupfer- und Bauxittagebau, wenn umfangreiche Erdmengen bewegt werden und das Risiko der Grundwasserverschmutzung groß ist. Risiken für die Anwohner betreffen beispielsweise Grundwasser und Bodenverschmutzung. Untertagebau birgt z.B. Risiken für Gebäude durch Sprengungen. Für beide Formen der Erzgewinnung bedeutet der Einsatz von Chemikalien, um Erze von den umgebenden Felsformationen zu trennen, ein großes Umweltrisiko. Gefährliche Arbeitsumgebungen und die Umsiedlung von Teilen der Bevölkerung stellen soziale Probleme dar, die in manchen Fällen zu offenen Konflikten und zu deren Militarisierung führen.

Einige der Mineralien, die für die Produktion von Elektrogütern eingesetzt werden, können in besonderem Maße Konflikte hervorrufen. Dokumentiert sind Fälle, in denen der Handel mit diesen Rohstoffen (Diamanten, Tantal, Zinn, Gold) wichtig zur Finanzierung bewaffneter Konflikte waren (beispielsweise in Angola, Sierra Leone, Liberia und der DR Kongo). Politische Reaktionen auf diese problematischen Wirkungen konzentrierten sich vor allem auf die sogenannten Konfliktmineralien wie Zinnerz, Tantalerz und Wolframerz. Eingefordert wird die Einhaltung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights*) oder der OECD Leitsätze für Multinationale Unternehmen (*Guiding Principles/Guidance for Multinational Corporations*).

Seit 2011 besteht die *“OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas”*, ein freiwilliger Standard der Unternehmen dazu anhält, die Konfliktrelevanz entlang ihrer Lieferketten zu überprüfen, wenn sie Mineralien aus (potentiell) konfliktträchtigen Regionen beziehen. Während die OECD Richtlinien einen freiwilligen Charakter haben, verpflichtet der Dodd-Frank Wall Street Act die an der US-amerikanischen Börse gehandelten Unternehmen, Kontrollen bezüglich der Lieferketten bei Konfliktmaterialien vorzunehmen. Das „Conflict Free Smelter Program“ zertifiziert Hüttenwerke für den verantwortlichen Umgang mit Rohstoffen, was es den nachgelagerten Unternehmen leichter macht, eine angemessene Unternehmensführung zu belegen.

5.2 Kurzzusammenfassung und weiterführende Forschungsfragen

Die Fallstudien zu den WSK für Kaffee und Palmöl, Möbel, Textilien und Bekleidung sowie IKT Güter haben verdeutlicht, dass die meisten Produkte, die letztlich in den Büros öffentlicher Institutionen oder auch in den Kantinen und auf den Betten von Krankenhäusern oder Seniorenheimen landen, eine teilweise komplexe Lieferkette durchlaufen. Dabei ist die „letzte Meile“ des öffentlichen Bezugs oft noch unzureichend von Daten und belastbaren Informationen erfasst, d.h. wo beziehen öffentliche Beschaffer konkret die benötigte Flachwäsche etc. und wie unterscheidet sich diese Beschaffung je nach Größe der Kommune und damit den beschafften Volumina? Es lässt sich heute auch feststellen, dass in Bezug auf typische biobasierte Güter der öffentlichen Beschaffung (z.B. Kaffee und Palmöl) nach wie vor konzeptionell und methodisch überzeugende Wirkungsnachweise fehlen.

Die Forschung sieht das Risiko, dass ärmere Produzenten und Kleinunternehmen aus

internationalen Wertschöpfungsketten gedrängt werden, wenn hohe Nachhaltigkeitsstandards angelegt werde. Eventuell können diese die Umstellung im Bereich der Produkte und Prozesse nicht finanzieren, und/oder auch nur die Kosten für die Überprüfung der nachweisbaren Einhaltung der Übereinstimmung der Bedingungen mit den festgelegten Standards (*conformity assessment*). Inwieweit vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMU) durch spezifische Finanzierungsinstrumente nationaler Banken oder der internationalen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden müssen und sollten, ist aktuell Gegenstand der angewandten Forschung.

Forschungsbedarf besteht auch hinsichtlich der Überprüfung von Gütern und Diensten in Bezug auf Nachhaltigkeitsstandards und auch in Bezug auf den Charakter der Standards als solche. Weniger strikte Standards können schneller in die Breite implementiert werden, während strengere Normen bei den betreffenden Unternehmen eine durchgreifende Anpassung ermöglichen können.

Die Komplexität der Nachhaltigkeitsstandards, -siegel und -labels stoßen auf der Beschaffungsseite auf eine stark dezentralisierte Struktur. Kommunale oder andere Beschaffungsämter sind aufgrund der personellen Ausstattung kaum in der Lage, die Beschaffungsvorgänge über die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben hinaus positiv zu gestalten. Bislang gibt es kaum Anreize, Nachhaltigkeitskriterien einzubeziehen und wenn, dann bezieht sich dies auf einige wenige, übergreifend anerkannte Standards (Blauer Engel, FSC für Holzprodukte). Darüber hinausweisende Standards anzulegen ist für den Entscheidungsträger in der öffentlichen Beschaffung oft mit Risiken verknüpft (Kann ich die höheren Kosten für Produkt A gegenüber Produkt B im Zweifelsfall begründen? Wie zuverlässig sind die Labels? etc.).

6 Treiber und Barrieren nachhaltiger öffentlicher Beschaffung

Treiber und Barrieren für den Übergang zu einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung zu identifizieren ist wichtig um zu diskutieren, welche politischen Maßnahmen ergriffen werden sollten, um den „Hebel“ der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung für die Transformation in eine nachhaltigere Wirtschaft besser zu nutzen.

Im Rahmen des Projekts wurden Experten qualitativ und Beschaffer quantitativ explizit danach befragt, welche Treiber und Barrieren sie erkennen. Auch in den Fallstudien zu Pionierkommunen schälten sich einige Thesen in diesem Zusammenhang heraus. Im Folgenden werden einige der sich daraus ergebenden Aussagen zusammengefasst.

6.1 Treiber und Barrieren

Grundsätzlich kann die Reform des Tariftreue- und Vergabegesetzes auf der „Habenseite“ verbucht werden. Damit sind gewisse Anreize bzw. Vergabegrundsätze geschaffen worden, ökologische und soziale Nachhaltigkeitsaspekte in die Bieterverfahren einzubinden. Das Argument wird durch die Ergebnisse der im Rahmen der Netzwerkarbeit entstandenen Studie des Instituts für Handelsforschung (IFH) gestützt, nach der die Befragten „Klare Regeln, sowohl intern aber auch rechtlicher Natur“ als hilfreich ansehen, um Unsicherheiten bei der praktischen Umsetzung zu reduzieren.

Allerdings wird der Faktor der ökonomischen Wirtschaftlichkeit nach wie vor am stärksten

gewichtet. Dies bestätigt die Ergebnisse einer Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor von 2013. In einer umfangreichen Befragung mit guter Rücklaufquote (32,2%) gewichteten die Vertreter der kommunalen Kernverwaltungen die ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit mit zwei Dritteln, gegenüber einem Fünftel für die ökologische Dimension und 14% für die soziale Dimension.

Als zweiter Treiber kann gelten, wenn in der jeweiligen Kommunalverwaltung das Thema nachhaltige öffentliche Beschaffung hoch aufgehängt ist, z.B. in München, Bremen, Dortmund und in Solingen seit dem Amtsantritt des neuen Bürgermeisters. Ein klares Bekenntnis zur Nachhaltigkeitspolitik durch die oberste Ebene der Stadtregierungen gibt den Entscheidungsträgern in den Beschaffungsstellen und Fachbereichen offenbar ein gutes Maß an „Gelassenheit“, sich an neue und oftmals noch nicht rechtlich klar geregelte Fragen zu machen.

Vergleichbar verhält es sich dann, wenn der Gemeinde- bzw. Stadtrat ein eindeutiges Bekenntnis in entsprechenden Beschlüssen ausgedrückt hat. Die enge Kooperation von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft ist ebenfalls ein Erfolgsfaktor, was den Austausch mit anderen Kooperationspartnern (Kirchen, Gewerkschaften, Privatwirtschaft und Schulen) explizit nicht ausschließt. Auch eine enge Kooperation innerhalb von Kommunalverwaltungen (z.B. zwischen Fachbereichen, Beschaffungsstellen und Agendabüros) ist für die Reduzierung von Komplexität in der Nachhaltigen Beschaffung von großer Bedeutung. Eine für Nachhaltigkeitsfragen sensibilisierte Zivilgesellschaft ist ebenfalls als Treiber zu nennen. Nichtregierungsorganisationen (NRO) können vor Ort Druck zur Gestaltung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung aufbauen oder auch zur grundsätzlichen Akzeptanz in der lokalen Bevölkerung beitragen.

Die Autoren der Studie kommen zu dem Schluss, dass eine Zentralisierung der Beschaffung die Umsetzung von Nachhaltiger öffentlicher Beschaffung unterstützt. Das wurde auch in den Fallstudien zu den Pionierkommunen deutlich. Allerdings gibt es im Detail sehr unterschiedliche Formen der Zentralisierung und teilweise umfasst sie nur einen Teil der insgesamt beschafften Güter und Dienstleistungen.

Die IFH Studie erfasst auch Barrieren gegen eine Transformation der öffentlichen Beschaffung hin zu mehr Nachhaltigkeit. Diese betreffen vor allem die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in den Arbeitsalltag und dort das noch bestehende Maß an Unsicherheit bei der rechtskonformen Umsetzung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung und den Zeitmangel der Beschaffer. Schließlich wurde in der IFH Studie der Mangel an Transparenz bezüglich der Nachweise nachhaltiger Produktion als Barriere genannt. In den Fallstudien wurde diese Problematik deutlich weniger betont und darauf hingewiesen, dass es ein breites Informationsangebot über Zertifikate und Siegel, Schwieriger sei eher, eine belastbare Entscheidung herbeizuführen, wie die unterschiedlichen Dimensionen der Nachhaltigkeit gewichtet werden sollen.

Der zusätzliche Aufwand für die verschiedenen Beschaffungsvorgänge kann rasch problematisch werden, wenn die Beschaffungsstellen nicht mit einer hinreichenden Zahl von motivierten Fachkräften besetzt sind und/oder die verwaltungsinterne Vernetzung von Wissensträgern nicht ausreichend gewährleistet ist. Hier kann eine informelle oder formelle Vernetzung mit anderen Wissensträgern und Beratern (z.B. NROs) teilweise Abhilfe leisten.

6.2 Weiterführende Forschungsfragen

Die IFH Studie nennt einige Elemente der internen Organisation von Beschaffungsstellen als wichtig für die weiterführende Forschung, wie z.B.

- die Frage, wie das Maß an Unsicherheit bei den Implementierenden reduziert werden kann;
- wie die Herausforderungen reduziert und eine ausreichende Zahl von qualifizierten Geboten erzielt werden kann;
- wie der personelle Mehraufwand bei der Transformation in Richtung nachhaltige öffentliche Beschaffung minimiert werden kann;
- welche organisatorischen Strukturen für eine effiziente nachhaltige öffentliche Beschaffung ideal sind;
- wie das Informationsangebot ausgestaltet werden kann, um die Beschaffer hinreichend und angemessen zu informieren, auch im Hinblick auf die Identifizierung nachhaltiger Produkte.

Aus den Studien zu den Produktgruppen und Wertschöpfungsketten ergeben sich drei empirisch zu bearbeitende anspruchsvolle Fragestellungen:

- Wir wissen nach wie vor nicht, welche Produktgruppen in welchen Mengen bzw. finanziellen Aufwendungen durch NRW-Beschaffer eingekauft werden. Dies könnte eventuell beantwortet werden, wenn die nach EU-Richtlinien eigentlich verpflichtend einzuführende bundesweite elektronische Vergabestatistik implementiert wurde.
- Damit in Verbindung steht auch die Frage nach der „letzten Meile“ der auf die öffentlichen Beschaffer ausgerichteten Wertschöpfungsketten in den einzelnen Produktgruppen. Wer sind die Handelsmittler zwischen beispielsweise Importeuren von Gütern und den Kommunen als Abnehmer? Etc.
- Ein großes Forschungsthema sind die Wirkungen von Nachhaltigkeitsstandards in den Erzeugerländern. Unter welchen Bedingungen ergeben sich positive Wirkungen und wie kann dies ggf. politisch und/oder im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden?

Die Fallstudien zu den Pionierkommunen belegen in vielen Fällen, dass sich rund um das Thema nachhaltige öffentliche Beschaffung teilweise innovative Akteurskonstellationen herausbilden. Nichtregierungsorganisationen üben nicht nur eine Lobbyfunktion aus, sondern wirken auch als sachkundige Berater der Entscheidungsträger. Sehr positive Wirkungen konnten dokumentiert werden und es wäre interessant zu sehen, wie sich derartige Bündnisse in Kommunen unterschiedlicher Größe entwickeln.

7 Pioniere im nachhaltigen Beschaffungswesen

In einer weiteren Teilstudie wurden Kommunen untersucht, die von Experten oder in der Literatur als Pioniere im nachhaltigen öffentlichen Beschaffungswesen genannt wurden. Bezüge waren NRW, Deutschland und beispielhaft auch Europa. Ziel war es zu untersuchen, welche Faktoren es Kommunen ermöglichen, sich der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung zu widmen, bzw. sie dazu anregen. Als internationale Rahmenbedingungen wurden die Lokale Agenda 21 (seit 1992) und die Fairtrade Town Bewegung (ab 2000) genannt. Es stellt

sich als nicht einfach dar, Pioniere als solche zu benennen, da kein intersubjektiv nachvollziehbarer Schwellenwert vorliegt, ab dem sich die Klassifizierung als „Pionier“ anbietet. Selbst in engagierten Kommunen erfolgte und erfolgt die Einbeziehung von Nachhaltigkeitskriterien in die Beschaffungsvorgänge nicht in kurzer Frist, sondern allmählich und Schritt für Schritt. Unter diesem Vorbehalt werden die folgenden Kommunen dokumentiert: Solingen und Köln in NRW, Bremen und München im weiteren Deutschland sowie Rotterdam als europäische Metropole.

In einigen Fällen wurde von den Zulieferern zur öffentlichen Hand frühzeitig die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnorm 182 (Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit) verlangt. Später wurden die Lieferanten verpflichtet, alle Kernarbeitsnormen entlang der Lieferketten einzuhalten. Anfangs reichte es meist aus, dass die Lieferanten entsprechende Eigenerklärungen unterschrieben, später wurde die Vorlage eines entsprechenden Zertifikats durch unabhängige Dritte Pflicht. Auch bei den ökologischen Produktkriterien lässt sich das schrittweise Vorgehen belegen.

Als wichtiger Erfolgsfaktor in den dokumentierten Beispielkommunen wurde festgehalten, dass die Umstellung auf nachhaltige Beschaffungsverfahren auf Basis von unmissverständlichen Beschlüssen der Stadt- und Gemeinderäte erfolgt. Weiter zu nennen ist, dass sich die administrative und politische Spitze der jeweiligen Kommune klar zu den Zielen einer nachhaltigen Beschaffung bekennt. Dies verringert die Unsicherheit auf Seiten der Implementierenden, zumal wenn juristisches Neuland betreten wird und von eingespielten Verwaltungsroutinen abgewichen werden muss.

Wichtig ist weiterhin, dass die Beschaffer von kompetenten Stellen innerhalb der Stadtverwaltung und/oder von Nichtregierungsorganisationen beraten werden, beispielsweise durch Referate für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit und/oder die Agendabüros. In den Niederlanden gibt es einen zentralen Dienstleister, der Wissens- und Erfahrungsaustausch organisiert und die Kommunen berät. Dies lässt sich aufgrund der föderalen Struktur nicht unmittelbar auf Deutschland oder NRW übertragen.

Schließlich kann festgehalten werden, dass in vielen Fällen die Entwicklung in Richtung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung Hand in Hand geht mit längerfristigen Strategien einer nachhaltigen Kommunalentwicklung, beispielsweise im Rahmen der Lokalen Agenda 21 und in jüngster Zeit der Fairtrade-Town Bewegung.

8 Validierte Forschungsagenda

In der Erwartung, dass das zunächst auf ein Jahr begrenzte Forschungs- und Transferprojekt in ein längerfristiges Forschungsvorhaben überführt werden kann, wurden einige Kernelemente einer weiterführende Forschungsagenda benannt und auch mögliche Vorgehensweisen zu ihrer Bearbeitung aufgeführt:

- Wie kann eine kohärente rechtliche Basis für nachhaltige öffentliche Beschaffung aussehen und wie effektive Um- und Durchsetzungsstrukturen auf unterschiedlichen Governance-Ebenen, von der EU über den Bund, Länder bis schließlich zu den Kommunen.
- Es fehlt es an belastbaren Zahlen zum Einkaufsvolumen in den einzelnen Produktgruppen. Diese zu ermitteln ist von großer Bedeutung, um die Rahmenbedingungen zu erfassen und transformative Handlungsempfehlungen

abzuleiten.

- Um es den Beschaffungsstellen zu erleichtern, sich verstärkt an Nachhaltigkeitskriterien auszurichten bedarf es überzeugender Nachweisinstrumente zur glaubwürdigen Beurteilung der Nachhaltigkeitsperformanz bei unterschiedlichen Warengruppen. Beispiele aus anderen europäischen Ländern könnten auf ihre Übertragbarkeit auf Deutschland/NRW hin untersucht werden.
- Einige Aussagen konnten im Rahmen des Forschungs- und Transferprojekts darüber getroffen werden, welche Organisation von Beschaffungsstellen sich als zielführend beim Übergang zu nachhaltigem Einkauf erweisen. Dies könnte zukünftig vertiefend untersucht werden.
- Inwieweit ist der verstärkte Einsatz privater Zertifizierungssysteme zur Um- und Durchsetzung politischer Nachhaltigkeitsziele zielführend. Können stringente SPP-Politiken private Zertifizierungssysteme im Hinblick auf ihre faktischen Nachhaltigkeitsziele effektiver machen? Wäre, im Gegensatz hierzu, die Überführung nicht-staatlicher Zertifizierung in internationale und/oder nationale Politiken wünschenswert?
- Wie kann die Beschaffungspolitik in NRW oder darüber hinaus effektiv zu einer Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen (inklusive der Umwelt) im globalen Süden beitragen?
- Wann ist der Bezug von Produkten aus dem globalen Süden im Rahmen der Nachhaltigkeitsagenda zielführend und unter welchen Bedingungen ist der Kauf von Gütern aus regional-saisonaler Herkunft die bessere Option?
- Welche Wirkungen hat die nachhaltige öffentliche Beschaffung auf den Unternehmenssektor? Werden „grüne“ Transformationsprozesse im unternehmerischen Management initiiert und wie können entsprechende Vorzeigeunternehmen gefördert werden, die entsprechende Ausstrahlungswirkungen auf andere Betriebe haben?
- Ein wichtiger Etatposten in der öffentlichen Beschaffung stellen Baumaßnahmen dar. Auch hier besteht ein erhebliches Potenzial zur Förderung der Nachhaltigkeit. Dies ist ein eigenes Forschungsfeld und umfasst beispielsweise die Frage, welche Umweltinnovationen hier zu beobachten sind, beispielsweise bei dem Bezug „grüner“ Baustoffe. Bestehen hier Zielkonflikte mit der Notwendigkeit, Wohnungs- und Infrastrukturbau kostengünstig zu gestalten?
- Welche Nachhaltigkeitspotenziale ergeben sich im Verkehrssektor, beispielweise durch den Einsatz neuer Technologien im öffentlichen Transport oder von Verkehrsleitsystemen?

Berlin, 17.05.2017