

Beitrag der Initiative „Aktiv für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung“ zur öffentlichen Konsultation des BMWK zur Transformation des Vergaberechts

8. Februar 2023



Vorwort

Im Januar 2022 veröffentlichte der Bundesrechnungshof seinen Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an die Bundesregierung über die Prüfung der Nachhaltigen Vergabe in der Bundesverwaltung. Er kommt zu dem Ergebnis:

„Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass alle geprüften zentralen Beschaffungsstellen ihrer nach dem Maßnahmenprogramm 2015 zugewiesenen Rolle als Manager, Förderer und Berater für nachhaltige Beschaffung noch nicht ausreichend gerecht wurden. Obwohl die geprüften Stellen sich teilweise selbst hohe Ziele für die Umsetzung der nachhaltigen Beschaffung gesetzt hatten und dem Umweltschutz einen besonderen Stellenwert beimaßen, wurden sie ihrem eigenen Anspruch nicht vollumfänglich gerecht. Benannte Ansprechpersonen nahmen die ihnen zugewiesene Funktion als Multiplikatoren ihrer Behörde nicht ausreichend wahr und informierten Bedarfsträger und Beschäftigte der Beschaffungsstellen nicht flächendeckend über Möglichkeiten und Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Beschaffung. Auch die für diese Aufgaben von einigen Behörden neu errichteten organisatorischen Einheiten förderten die Umsetzung des Maßnahmenprogramms nur unzureichend.“

Angesichts dieser hohen Diskrepanz zwischen politischem Anspruch und praktischer Realität haben sich im Jahr 2022 fast 100 Erstunterzeichner*innen der Initiative „Aktiv für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung“ angeschlossen. 170 Menschen folgen der Initiative auf LinkedIn. Sie wurde ins Leben gerufen, um eine nachhaltige öffentliche Beschaffung zu fördern und diese aus der Expertendiskussion heraus stärker ins Licht der Öffentlichkeit zu tragen.

Während der Bundestag mehr als ein halbes Jahr über die Verwendung von 470 Milliarden Euro Steuergeldern im Bundeshaushalt debattiert, findet zugleich kaum Erwähnung, dass

trotz SDGs und Mitzeichnung des Pariser Klimaabkommens bei öffentlichen Auftragsvergaben im Umfang von jährlich ca. 500 Milliarden Euro Steuergeldern Nachhaltigkeitskriterien nur vereinzelt eine Rolle spielen. Das erscheint als Schiefelage, die dringend einer Korrektur bedarf. Eine Korrektur in Anerkennung der Marktmacht der öffentlichen Hand als Treiber für nachhaltigen Konsum und wichtigem Hebel zum Erreichen der SDGs und der Klimaziele. Und eine Korrektur im Bewusstsein, dass Beschaffungsverantwortliche und Bedarfsträger*innen durch das Nutzen nachhaltiger Produktvarianten und Dienstleistungen im Arbeitsalltag relevantes Anwenderwissen sammeln, Vorbehalte abbauen und dies im Idealfall zum Anlass nehmen, ihr privates Konsumverhalten nachhaltiger auszurichten.

Bei einer solchen Korrektur muss eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete öffentliche Beschaffung holistisch gedacht und implementiert werden. Suboptimal erscheint der sehr oft kritisierte "Label-Dschungel". Als unkoordiniert empfunden wird das Nebeneinander von Handreichungen, Portalen, Auftragsberatungs- und Kompetenzstellen, die Informationen zu Ökologie/Klimaschutz, Soziales, Innovation und KMU-Förderung separat vermitteln, jeweils spezifische Anforderungen definieren und teilweise dazu schulen.

Dazu zählen Plattformen wie KNB, KOINNO, www.beschaffung-info.de, www.kompass-nachhaltigkeit.de, www.siegelklarheit.de, www.nachhaltige-beschaffung.com, Kompetenzstelle Faire Beschaffung Berlin usw., jede jeweils für sich gesehen durchaus begrüßenswert. In der Praxis ist zu beobachten, dass Beschaffungsverantwortliche auch deshalb an der Umsetzung nachhaltiger Beschaffung scheitern, weil sie damit überfordert sind, die vielfältigen Sets an Empfehlungen praxistauglich zu synchronisieren und nebeneinanderstehende Kriterien adäquat zu priorisieren. Es geht also nicht nur um die Verständigung auf geeignete einheitliche Anforderungen. Vorbildhaft sind dabei bezüglich Ökologie die auf dem Europäischen Umweltzeichen basierenden EU-GPP-Criteria der Europäischen Kommission und die auf dem Umweltzeichen „Blauer Engel“ basierenden UBA-Ausschreibungsempfehlungen.

In Erarbeitung eines Vergabetransformationspaketes sollten grundlegende Prinzipien Berücksichtigung finden. Aktuell ist zu beobachten, dass sich legislative Vorgaben einseitig auf das Effizienzprinzip beziehen. Auch dem Effektivitätsprinzip muss Folge geleistet werden. Denn eine reine Effizienzstrategie muss scheitern, wenn ihre Resultate durch Rebound-Effekte kompensiert werden. In der Praxis der Circular Economy wird systemische Effektivität in Ergänzung zur Effizienzstrategie eingeführt, weil sich Effektivität auf die Effizienz multipler Faktoren bezieht. Zudem wird der Begriff zunehmend verwendet, um emotionale Barrieren aus Verzichtsdebatten zu vermeiden. Die Bedeutung von Effektivität für eine nachhaltige Entwicklung, die die natürlichen Ressourcen bewahrt, werden anerkannt. Dies findet oft Ausdruck in den Begrifflichkeiten „Entkopplung von Wachstum und Ressourcenverbrauch“ oder „qualitative systemische Aufwertung“. Beispiele sind nachhaltige Stadtentwicklung mit dem Zweck der Flächenentsiegelung und Herstellung von Natur- und Aufenthaltsqualität, die auch Klimaanpassungsmaßnahmen verfolgt, wie z. B. bei der Stadtentwicklung für eine Schwammstadt. Die Flutkatastrophe im Ahrtal 2021 zeigt, wie wichtig das Prinzip der Effektivität für Klimaschutzanpassungsmaßnahmen ist. Auch jeder vergaberechtliche Wettbewerb muss sich an diesem Prinzip orientieren.

Allerdings sind neben der öffentlichen Beschaffung als Nachfragemarkt auch strengere gesetzliche Vorgaben für den Angebotsmarkt nötig, um entsprechende Ziele marktgerecht umsetzen zu können. Die öffentliche Beschaffung kann nicht als alleinige „Lösung“ für gesamtgesellschaftliche Herausforderungen wie den Klimawandel, die Transformation des Energiesystems oder Armutsbekämpfung herangezogen werden. Verbindliche Klima-, Umwelt- und Sozialstandards sollten vorangetrieben werden und allgemeingültig gesetzlich verankert werden, und nicht nur für Unternehmen gelten, die die öffentliche Hand mit Waren und Leistungen beliefern.

Ein „Vergabetransformationspaket 2023“, das diesem Namen gerecht wird, muss im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung „Nachhaltige Öffentliche Beschaffung“ als Kombination von ökologisch, klimagerecht, zirkulär, innovativ, sozial-verantwortlich, KMU-fördernd und wirtschaftlich (unter Berücksichtigung von Lebenszyklus-, Verschmutzungs-, Vermeidungs- und sonstiger Opportunitätskosten) definieren und adressieren.

Im Namen der Initiative „Aktiv für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung“ beantworten die Unterzeichnenden in dieser Stellungnahme die Fragen des BMWK im Rahmen der Öffentlichen Konsultation zur Transformation des Vergaberechts.

Aktionsfeld 1: Stärkung der umwelt- und klimafreundlichen Beschaffung

Wir wollen die öffentliche Beschaffung ökologisch ausrichten und die Verbindlichkeit von umwelt- und klimabezogenen Anforderungen stärken. Wir streben Mindestquoten für klimafreundliche Produkte in der öffentlichen Beschaffung an und wollen uns am Aufbau eines Systems zur Berechnung von Klima- und Umweltkosten beteiligen.

1. Auf welcher Stufe des Vergabeverfahrens können Sie sich eine (verpflichtende) Berücksichtigung von umwelt- oder klimabezogenen Aspekten am besten vorstellen? Eher in der Leistungsbeschreibung, bei den Eignungs- oder Zuschlagskriterien, in den Ausführungsbedingungen oder in einer Kombination davon?

Das ist abhängig von der erforderlichen Funktionalität, dem Anbietermarkt und dem Ambitionslevel. Dennoch: Klares Votum für eine verpflichtende Einbindung von umwelt- oder klimabezogenen Aspekten in der **Leistungsbeschreibung und in den Auftragsausführungsbedingungen**. Das erscheint insbesondere bei den Standardbedarfen unkompliziert möglich, bspw. in den Standard-Rahmenverträgen der Zentralen Vergabestellen des Bundes und der Länder.

Eine verpflichtende Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsanforderungen als **Eignungskriterien** ist kritisch zu begutachten. In der Praxis a) besteht zwischen Bieterneignung und dem Auftragsgegenstand selten der erforderliche Bezug bzw. Zusammenhang und b) werden dadurch ggf. Start-up-Unternehmen und KMU unabsichtlich diskriminiert oder benachteiligt. Konkrete nachhaltigkeitsbezogene Anforderungen müssen i.d.R. produkt- oder leistungsspezifisch formuliert werden und sind daher in den Zuschlagskriterien zu spezifizieren. Ein Ausschluss dieser in den Zuschlagskriterien bei einer tendenziell pauschalen Berücksichtigung in den Eignungskriterien dürfte in den meisten Fällen kontraproduktiv sein.

Ein Beispiel: Das Nachhaltigkeitslabel "Grüner Knopf" ist als Meta-Label derzeit nicht vergaberechtskonform, da die verankerten unternehmensbezogenen Nachhaltigkeitsaspekte nicht durchgängig in direktem Bezug zum Auftragsgegenstand stehen. Demgegenüber gehört es durchaus zur Vergabep Praxis bei Ausschreibungen im Hoch- und Tiefbau Anforderungen an ein zertifiziertes Umweltmanagementsystem im Rahmen der Bietereignung (Eignungskriterium) zu stellen, um korrektes Wasser- und Abfallmanagement, Energieverbrauchsoptimierung, Personalschulung, Baumschutz auf dem Areal u.a. abzusichern. Das gilt äquivalent für Postdienstleistungen, Fuhrparkmanagement und Rechenzentrumsbetrieb. Dies soll verdeutlichen, dass jeweils situationsspezifisch bzw. je nach Produkt/Dienstleistung zu entscheiden ist, welche Nachhaltigkeitsanforderungen als Eignungskriterien in Frage kommen.

Eine verpflichtende Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsanforderungen als **Zuschlagskriterien** erscheint zielführend. Zuschlagskriterien inkl. konkreter Empfehlung der spezifisch passenden Gewichtung bzw. "Wertungsmatrix" siehe UBA-TEXTE 130/2021, S. 31-37 setzen hier i.d.R. Anreize für Nachhaltigkeitsinnovationen, da die nachhaltigeren Produktvarianten Wertungsvorteile erzielen.

Eine Berücksichtigung dieser Aspekte ist nicht ausschließlich durch eine Kombination von Leistungsbeschreibung, Eignungs- oder Zuschlagskriterien und in den Ausführungsbedingungen zu erreichen. Vielmehr können diese Möglichkeiten nebeneinander existieren, um je nach Gegenstand der Leistung und schon existierender nachhaltiger Lösungen am Markt individuell ausgewählt und zusammengestellt zu werden.

Die sicherste und für die Marktteilnehmer transparenteste Umsetzungsmöglichkeit ist die generell verpflichtende Anwendung. Wertungsvorteile können unerwünschte Herstellungsmethoden letztlich nicht verhindern, sondern belegen diese nur mit einem fiktiven Wertungs-/ Preiszuschlag. Der demgegenüber bessere und auch effizientere Weg wäre, Leistungs- und Eignungskombinationen in öffentlichen Auftragsvergaben mit größerem Bieterkreis und nahezu identischen Produktgruppen zu verhindern.

Nachhaltigkeitsanforderungen müssen – insbesondere in ihrer Anwendung als Zuschlagskriterien – in ihrer Ausprägung messbar formuliert werden und in der damit verlangten inhaltlichen oder quantitativen Forderung angemessen und gleichbehandelnd sein. Dazu einige Empfehlungen:

a) **Prozentuale Anteile, statt absolute Zahlen fordern**

So wird eine Chance für alle Firmen geschaffen, da bei absoluten Zahlen kleinere Firmen klar benachteiligt werden. Dabei ist zu gewährleisten, dass der prozentuale Anteil (z. B. von Lernenden oder Inklusions-Arbeitsstellen) bezogen auf die gesamte Belegschaft auch für größere Firmen erreichbar ist.

Als Beispiel ist hier die Anwendung der ab August 2023 geltenden Ersatzbaustoffverordnung zu nennen. In der Umsetzung dieser sollten zwecks Berücksichtigung regionaler Unternehmen (zur Minderung von Emissionen bei

Lieferungen von Bauleistungen wie Transporte von Beton oder Mineralik), für die der Einsatz von Ersatzbaustoffen nicht möglich ist, weiterhin auch Primärbaustoffe Verwendung finden, jedoch sollten die Mengenanteile von primärem Baustoff und Ersatzbaustoff als Prozentanteil ausgewiesen werden. Es sollte verhindert werden, dass Ersatzbaustoffe über große Strecken transportiert werden. Life-Cycle-Assessments (LCA) haben gezeigt, dass der Nutzen für das Klima hier in der kurzen Strecke liegt. Dieses Beispiel ist auf andere Stoffströme in der Abwägung zirkulärer Materialien versus Primärmaterialien übertragbar. Bedingung dafür ist, dass wissenschaftliche oder Third-Party-Assessments nachweislich belegen, welche Strategie besser ist. Grundsätzlich gilt: Die Darstellung von Prozentanteilen von qualitativ vergleichbaren Leistungen, mit Blick auf ihre jeweilige Klimawirkung, hilft bei der zweckorientierten Entscheidungsfindung.

- b) Nachhaltigkeit nicht nur auf Labels, Zertifizierungen oder Siegel reduzieren**
Umweltzeichen Typ I (z.B. Blauer Engel, EU-Ecolabel, Österreichisches Umweltzeichen) und TYP-I-ähnlich (z.B. FSC, PEFC) sind vergaberechtskonform nach §34 VGV und §24 UVgO und somit valide und eine „sehr harte Währung“ im Vergabewesen. Idealerweise würden sie zur Beschaffung der Produktgruppen im Geltungsbereich flächendeckend angewandt, Ihre Anwendung verpflichtend. Die nachhaltige Beschaffung wäre dann schon viel weiter.

Es ist zu erwarten, dass sich die Erkenntnisse zu den Klimaauswirkungen von Produkten sukzessive erweitern und verbreiten. So werden gem. Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Ökodesign-Verordnung für nachhaltige Produkte mit Einführung des geplanten Digitalen Produktpasses weitere Indizien für Umweltwirkungen und Zirkularität bei Produkten abrufbar vorliegen. Regelungen im deutschen Vergaberecht sollten hieran anknüpfen können. Denkbar ist, wissenschaftliche oder Third-Party-Vergleiche, welche ausgewiesen wichtige Informationen einordnen, in die Bewertung einzubeziehen.

- c) Nachhaltige Innovationen**
Suchen öffentliche Auftraggeber Innovationen bzw. innovative Lösungen, sind die unter Frage 3 vorgeschlagenen Instrumente für Nicht-Standardbedarfe verstärkt einzusetzen.

- d) Nachhaltigkeitsberichterpflichten berücksichtigen – Einführung eines K.O.-Kriteriums**
Die Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung gemäß der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) trifft ab 2023 jedes EU-Unternehmen mit zwei der folgenden Größenmerkmale: ab 250 Mitarbeitende im Jahresdurchschnitt, Bilanzsumme von über 20 Millionen Euro, Umsatz von über 40 Millionen Euro. Ab 2028 greift die CSR-Berichtspflicht auch für nicht-europäische Unternehmen, die in der EU einen Nettoumsatz von mehr als 150 Mio. € erzielen und mindestens eine Tochtergesellschaft oder Zweigniederlassung in der EU haben, ab 2030 auch für kleine Unternehmen.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, die Frage nach dem Vorhandensein und der gesetzlichen Erfüllung dieser Pflicht zu stellen. Die ausschreibende Stelle ist dann aufgefordert, den Nachweis zu prüfen. Wenn Unternehmen ihrer gesetzlichen Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung generell nicht nachkommen, sollten diese grundsätzlich von Ausschreibungsverfahren ausgeschlossen werden (Einführung eines K.O.-Kriteriums). Kleinere Unternehmen, die aktuell noch keine Pflicht zur Berichterstattung haben, sind von dieser so lange ausgenommen, bis die Pflicht auf sie zutrifft.

e) Allgemeine Selbstauskünfte zur Nachhaltigkeitsperformance weder einfordern noch akzeptieren

Von generellen Abfragen zum Gemeinwohlcharakter oder einer Eigenbeurteilung zur Nachhaltigkeit, sollte aus Effizienzgründen und wegen des potentiell inhärenten Opportunismusproblems (Green Claims) abgesehen werden. Diesbezügliche Angaben gehen nicht in die Vergabeentscheidung ein.

2. Existieren aus Ihrer Sicht bereits zielgerichtete und hinreichend praxistaugliche Vorbilder für die verbindliche Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien (welche)?

Verbindlich umweltfreundlich, innovativ, KMU-fördernd und teils sozial-nachhaltig beschaffen jeweils per Senatsbeschluss verpflichtend bspw. die Städte Berlin und Hamburg. Siehe <https://www.berlin.de/nachhaltige-beschaffung/recht> und <https://www.hamburg.de/umweltvertraegliche-beschaffung/1250152/umweltgerechte-beschaffung-2019>.

Eine Vielzahl **erprobter guter Praxisbeispiele** (inkl. Umweltwirkungen) ist bereits als Leuchtturm dokumentiert, hier eine Auswahl:

- a) Informationsportal des Umweltbundesamtes www.beschaffung-info.de unter www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung/gute-praxisbeispiele: Interessierten (insbesondere öffentlichen) Auftraggebern werden dort auf Anfrage auch die Beschlüsse / Dienstanweisungen zum umweltfreundlichen Beschaffungswesen sowie die Ausschreibungsunterlagen / Ausschreibungstext zur Verfügung gestellt.

So zeigt der bereits 2010 im Bundesland Rheinland-Pfalz geschlossene Rahmenvertrag mit einer Laufzeit von 3 Jahren und einem Beschaffungsvolumen von insgesamt ca. 10 Millionen Euro über den Bezug von Arbeitsplatzcomputern, Monitoren, ThinClients, Notebooks, Standard-Servern und Druckern, wie umweltfreundlichen und energieeffizienten Produkten eine hohe Bedeutung beigemessen wird und die entsprechenden Anforderungen integraler Bestandteil der technischen Spezifikationen wurde; siehe <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung/gute-praxisbeispiele/allgemein/rheinland-pfalz-pcs-monitore-notebooks-drucker>.

Das erfolgreiche Energiespar-Contracting am Dienstsitz des Bremer Finanzsenators, siehe <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung/gute-praxisbeispiele/energiespar-contracting/bremen-energiespar-contracting-im-dienstsitz>.

Ebenso imposant und effektiv ist das Beispiel der Stadt Göttingen zur Umrüstung auf energieeffiziente Straßenbeleuchtung mit besonderem Augenmerk auf die Energie- und CO₂-Emissionsbilanz sowie auf Wirtschaftlichkeit. Mit drei Sanierungsprojekten werden seit 2012 gegenüber der alten Beleuchtung jährlich 91.262 kWh und 54 t CO₂ (bei 596 g/kWh) eingespart, hat sich die elektrische Leistung um 25,5 kW auf 4,7 kW reduziert und sanken die Energiekosten um 13.613 Euro pro Jahr (bei 0,15 Euro/kWh).

- b) Praxisbeispiele aus dem erfolgreichen "grünen Einkauf" der Hansestadt Hamburg, siehe <https://www.hamburg.de/umweltvertraegliche-beschaffung/12450164/gruene-beschaffung>.
- c) Die Best Practice-Beispiele nachhaltiger Beschaffung im öffentlichen Sektor auf <https://nawa-ro.de> trug der Lehrstuhl BWL2 der Universität Würzburg in einem vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft über die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe geförderten empirischen Forschungsprojekt per individueller Interviews zusammen.
- d) Gute Praxisbeispiele von europäischen Vorreiter-Städten und -Kommunen mit umweltfreundlicher Auftragsvergabe veröffentlicht
 - i. die Europäische Kommission auf https://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm
 - ii. das Procura⁺-Network für europäische Kommunen mit stringent nachhaltigem Beschaffungswesen auf <https://procuraplus.org/achievements>.

Gute Praxisbeispiele und Leuchttürme sind hilfreich. Von diesen Peers muss gelernt werden. Notwendiger und überfällig ist jedoch, einheitlich verpflichtende, also harmonisierte, Nachhaltigkeitsanforderungen zu entwickeln, verbindlich in die Fläche zu bringen und mit der im Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit angekündigten nationalen Fortbildungsinitiative deren Anwendung qualitätsgesichert zu schulen. Denn es kann heutzutage nicht mehr darum gehen, einzelne Ausschreibungen zu verbessern. Es gilt alles dafür zu tun, einen Großteil der Vergaben real nachhaltig zu machen.

Im Internet gibt es eine Fülle von **Leitfäden**, die öffentliche Auftraggeber bei der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei Beschaffungsvorhaben unterstützen. Viele Leitfäden sind auf der Informationsplattform der Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung (KNB) zu finden.

Zu den relevantesten übergreifenden Handreichungen zählen:

- a) GPP-Schulungsskripte des Umweltbundesamtes, bspw. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltfreundliche-beschaffung-schulungsskript-3>,

- b) UBA-Ausschreibungsempfehlungen für den umweltfreundlichen Einkauf unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung/ausschreibungsempfehlungen-des-uba>,
- c) UBA-Verlinkung auf die Einzelanforderungen aus vergaberechtskonformen Umweltzeichen unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung/datenbank-umweltkriterien>,
- d) UBA-Verlinkung auf zahlreiche Publikationen, Leitfäden und Portale,
- e) Die Europäische Kommission erarbeitet die europaweit einheitlichen EU GPP Criteria und veröffentlicht sie als Leitfäden für die Vergabe flankiert von Technical background reports: https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm,
- f) Leitfaden „Nutzung von Umweltsiegeln für nachhaltige Beschaffung. Eine Orientierungshilfe für die kommunale Beschaffung“ vom Bezirksverband Pfalz unter www.bv-pfalz.de

Als relevante spezifische Handreichungen sind zu nennen:

- a) Der **Finanzierungsbereich der KfW** nutzt die Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung (USVP). Ziel der USVP ist es, mittels der Abschätzung und Bewertung der voraussehbaren Auswirkungen und Risiken eines Vorhabens auf die Umwelt- und sozialen Belange (einschließlich Menschenrechtsbelange), negative Auswirkungen und Risiken zu identifizieren, zu vermeiden, auf ein akzeptables Niveau zu minimieren oder, wenn unvermeidlich, auszugleichen. Außerdem sollen verbleibende Risiken klar erkannt, nachgehalten und beeinflusst werden können.

Verbindlicher Maßstab für die USVP von Vorhaben sind die Umwelt- und Sozialstandards der Weltbankgruppe (d. h. Environmental and Social Standards (ESS) sowie die relevanten Operational Policies der Weltbank bei öffentlichen Trägern und die IFC Performance Standards (PS) bei der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft) und deren generelle und Sektor-spezifische Environmental, Health and Safety (EHS) Guidelines sowie die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)).

- b) Im **Baubereich** hat das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) den „Leitfaden für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge“ veröffentlicht.

Hier ist anzumerken, dass dieser Kriterien für Zirkularität nicht ausreichend würdigt. Dies hängt auch damit zusammen, dass gem. der Normungsroadmap von DIN e. V. für ein zirkuläres Bauprodukt aktuell bis zu 50 Normen überarbeitet werden müssen und die EU Kommission über 100 Normen, die keine Regelungen zirkulärer Eigenschaften vornehmen, in den kommenden Jahren ggfs. durch die Kommission selbst neu geregelt werden sollen. Hier empfehlen wir generell eine Abfrage zum Vorhandensein von Sammel-, Rücknahme- sowie Reparatur- und Recyclingstrukturen oder aktuell in der Diskussion befindlichen DIN SPEC mit zirkulärer Klassifizierung, nach der die Produkte/Leistungen behandelt werden.

Die Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen (DGNB) hat die „Handreichung für eine nachhaltigkeitsorientierte Planung und Beschaffung“ veröffentlicht. Diese Handreichung soll Unsicherheiten in Bezug auf die Nutzung zentraler übergeordneter städtischer und kommunaler Instrumente sowie für konkrete Bauvorhaben beseitigen und einen Einstiegspunkt zur Integration von Methoden zur Steigerung von Nachhaltigkeitsaspekten in relevante Arbeitsprozesse schaffen. Auch in diesem Leitfaden finden Kriterien der Zirkularität noch keine ausreichende Würdigung; der Leitfaden bildet aber eine gute Grundlage.

- c) Sicherstellung einer **nachhaltigen IT-Beschaffung**: In Zusammenarbeit mit Gremien des Bundes konnten richtungsweisende Vorgaben in der Architekturrichtlinie für die IT des Bundes, in der Soll-Konzeption der IT-Beschaffungsbündelung und in der IT-Beschaffungsstrategie verankert werden, die IT-Beschaffende dabei unterstützen sollen, nachhaltige und ressourcenschonende Produkte bei der Beschaffung zu identifizieren. Verbunden mit einer Orientierung an der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima) und der aktuellen Vergabeverordnung werden Beschaffenden darüber hinaus Hilfsmittel zur Verfügung gestellt, um Nachhaltigkeitsaspekte während des Vergabe- und Ausschreibungsprozesses zu berücksichtigen. Aus den Kriterien des Umweltzeichens "Blauer Engel" wurden für unterschiedliche Beschaffungsgegenstände Leitfäden für Beschaffer*innen entwickelt. Darüber hinaus wurde als Arbeitshilfe für Beschaffer*innen ein Bewertungsmodell entwickelt.

Das Umweltbundesamt hat einen **Leitfaden zur umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung von Software** herausgegeben. Er ermöglicht Verbraucher*innen, Unternehmen und Behörden Software anhand von messbaren Kriterien und aufgrund offensichtlicher Eigenschaften zu beurteilen. Darüber hinaus können die Anforderungen des Umweltzeichens „Blauer Engel“ Energieeffizienter Rechenzentrumsbetrieb (DE-UZ 161) für die ökologische Beschaffung genutzt werden.

- d) Im Bereich **ökologische und nachhaltige Außer-Haus-Verpflegung** sind zu nennen der „Leitfaden für mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung“ des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) sowie der Leitfaden „Mehr Nachhaltigkeit in der Gemeinschaftsverpflegung“ des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Letzterer adressiert Kommunen und öffentliche Einrichtungen zur Ausschreibung für schmackhafte regionale, saisonale und biologische Gerichte.

Praxisbeispiele und Handreichungen existieren in großer Zahl.

Die EU-Kommission, KNB, UBA, KOINNO, Umweltbundesamt, FNR, SKEW, IÖW, CSCP, DGNB, FEMNET, WEED, Eine Welt-Initiativen, RENN-Netzwerke, Christliche Initiative Romero, Öko-Institut, ICLEI mit dem Procura⁺-Netzwerk, nachhaltige Beschaffungsinitiativen des Bundes und der Bundesländer u.a. leisten hervorragende Pionierarbeit. Sie stellen Leitfäden, Mustervorlagen und erprobte Ausschreibungstexte zur Verfügung oder verlinken auf diese. Die Aufgabe besteht darin, diese kunden- und anwendungsfreundlich zusammenzuführen. Für mehr Tempo ist dieses Streamlining

zielführend. Ein Nebeneinanderher können wir uns angesichts der Transformationserfordernisse nicht leisten.

Wir haben kein Defizit an Informationen zu einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Aufwendig ist die Suche nach ihnen. Darunter leidet die Umsetzung. Zielführend wäre die für alle öffentlichen Auftraggeber verbindlich-verpflichtende Anwendung von vereinheitlichten Vergabestandards.

3. Welche rechtlichen oder praktischen Punkte könnten aus Ihrer Sicht am besten zu einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung beitragen? Wie hilfreich wären z.B. praktische Anleitungen, Begründungspflichten, Selbstverpflichtungen, Quoten, Ge- und Verbote oder Mindeststandards?

Begründungspflichten, Selbstverpflichtungen, Quoten, Ge- und Verbote oder Mindeststandards sind hilfreich.

Aus empirischer Sicht sei hier auf die Good Practice-Beispiele auf <https://nawa-ro.de/> hingewiesen. Im Rahmen der dort aufgeführten und im Auftrag der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe (FNR) durchgeführten empirischen Breitenbefragung mit jeweils rund 1.000 Teilnehmenden aus dem öffentlichen Sektor (öffentliche Auftraggeber) ging eindeutig hervor, dass die Haupthemmnisse hinsichtlich einer vermehrten Beschaffung nachhaltiger Produkte in den vergleichsweise zu hohen Einstandspreisen, der Vernachlässigung von Lebenszyklusbetrachtungen, dem Mangel an klaren strategischen und davon abgeleiteten operativen Vorgaben seitens der Verwaltungsleitung und der oftmals mangelnden Beschaffungsmarkttransparenz liegen. Wo diese Mängel nicht oder in geringerem Maße vorlagen, wurden in deutlich größerem Umfang nachhaltige Produkte beschafft. Positiv wirkten sich zudem aus, wenn im Einkauf eine nachhaltigkeitsbezogene Beratungsinstanz für die Bedarfstragenden und Bestellenden implementiert wurde, wenn ein intensiverer interner und organisationsübergreifender Austausch zu nachhaltigkeitsbezogenen Beschaffungsfragen sowie organisatorischen und prozessualen Umsetzungsmöglichkeiten gepflegt wurde und wenn auf einfache Weise, bspw. über spezifische Web-Shops, sich Transparenz zu nachhaltigen Produktalternativen verschafft werden konnte.

Aus unserer Sicht sind Mindeststandards, gesetzliche Quoten, Überprüfbarkeit und praktische Anleitungen gute Mittel zur Förderung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Zwingend notwendig ist ein gutes **Monitoring System**, um den Erfolg messen zu können.

Ebenso entscheidend erscheint ein aktives und effektives **Change-Management** zu sein. Hin zu transparenten und agilen Verwaltungen, in denen die deutschlandweit 23.000 bis ca. 30.000 öffentlichen Beschaffungsstellen angesiedelt sind. Die Dienststellenleitungen müssen **zu Nachhaltigkeitszielen verpflichtet** werden, sonst bewegt sich zu wenig.

Deshalb braucht jede Dienststelle Wirkungsziele. **Den öffentlichen Stellen fehlt es oft an der Fähigkeit, ein qualifiziertes Zielvorgabesystem für die spezifischen Beschaffungsstellen zu entwickeln. Eine bundeseinheitliche Regelung für nachhaltige Vergaben muss deshalb Regeln zur Aufstellung qualifizierter Zielvorgabesysteme beinhalten.** Dieses gelingt, wenn von der Verwaltungsleitung einen Status quo definiert und eine Zielorientierung ausgegeben wird. Davon müssen klare Handlungsleitlinien abgeleitet werden, deren Umsetzung durch Kernindikatoren (Key Performance Indicators - KPIs) überprüft werden und die handelnden Personen auf alle Fragen zur nachhaltigen Beschaffung Antworten erhalten und unterstützt werden.

Die Aufteilung großer Aufträge in Lose ist weiterhin wichtig, weil Start-up- und KMU-fördernd; dazu weiter unten ausführlicher.

Unzureichende personelle Ausstattung, teilweise mangelnde Qualifikation im als kompliziert empfundenen Vergaberecht und fehlende Anerkennung / Einsicht der Notwendigkeit, nachhaltig zu beschaffen, behindern eine Transformation zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.

Abhilfe schaffen der Abbau unnötiger regulatorischer Vorschriften, die Digitalisierung der Prozessabläufe und Schnittstellenoptimierung, der Personalaufbau, die inhaltliche Öffnung der Verwaltungsausbildung zu den Themen der Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Anpassung an die Folgen des Klimawandels, qualitätsgesicherte Fortbildungsformate und -inhalte, die Optimierung der internen und externen Kommunikation, die Digitalisierung der Fortbildung zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung und die Erweiterung des Bildungskanons auf die Themen des Change Managements, wie agiles Arbeiten und zielorientierte Führung.

Qualifizierung: Eine regelmäßige Weiterbildung der Beschäftigten der (zentralen) Beschaffungsstellen und der Bedarfsträger*innen zum Thema „Nachhaltige Beschaffung“ ist unerlässliche Voraussetzung für deren Umsetzung und Förderung.

Der Bundesrechnungshof führt dazu aus: „Die Vielzahl und Bandbreite der festgestellten Verstöße gegen Vorschriften (z. B. AVV-EnEff) und das Maßnahmenprogramm zeigen ein erhebliches Defizit der Beschaffungsstellen an Kenntnissen über Vorschriften sowie über die Verbindlichkeit und Vorgaben des Maßnahmenprogramms 2015. Dies ist auch auf fehlende konkrete interne Vorgaben (vgl. Tz.2.2) und Dokumentationspflichten (Tz. 2.4), unterlassene Anleitungen und Hilfestellungen (Tz. 2.3) sowie versäumte Weiterbildung der Beschäftigten zur nachhaltigen Beschaffung (Tz. 2.5) zurückzuführen.“¹

Recherche: Die oftmals zeitaufwendige Suche nach geeigneten Handlungsleitfäden, Mustervorlagen für eine nachhaltige Ausschreibung, rechtliche Vorgaben bedarf der Optimierung; ebenso die Herausforderungen bei der Markterkundung und bei der Umsetzung einer innovativen Beschaffung. Insbesondere für die Suche nach erprobten Ausschreibungsunterlagen und Leistungsbeschreibungen sollten kostenfreie und sichere Web-Plattformen wie das Verwaltungs- und Beschaffernetzwerk VuBN standardmäßig

¹ Bundesrechnungshof: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an die Bundesregierung über die Prüfung der Nachhaltigen Vergabe in der Bundesverwaltung, Gz.: V 5 - 2020 – 0005, S. 20

im Bedarfsfall genutzt werden. Wie eine Studie des Fraunhofer-Instituts für Offene Kommunikationssystem FOKUS und der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer bereits 2014 konstatierte, sind solche „sozialen“ Netzwerke als internes Kommunikationsmittel für die öffentliche Verwaltung von höchstem Nutzen. Das bereits dort als Vorbild genannte VuBN ist nach wie vor das einzige existierende derartige Netzwerk im deutschsprachigen Raum und umfasst rund 23.000 Nutzer*innen.

Der Bunderechnungshof führt dazu aus: „Mit Ausnahme von einer geprüften Stelle fehlte es aber an konkreten Vorgaben, wo und wie die Beschäftigten zu recherchieren haben, um Nachhaltigkeitsaspekte zu identifizieren und diese anschließend im Vergabeverfahren berücksichtigen zu können. In keiner geprüften Stelle existierten Hilfestellungen oder Checklisten für die Recherche. (...) Damit war es überwiegend der Eigeninitiative der Bedarfsträger*innen und der Beschäftigten der Beschaffungsstellen überlassen, wo und wie sie mit vertretbarem Aufwand recherchierten, um möglichst viele Nachhaltigkeitsaspekte zu finden, die sie im Vergabeverfahren berücksichtigen können.“²

Es wird dafür plädiert, für Nicht-Standardbedarfe folgende Instrumente zu stärken und häufiger einzusetzen:

- a) **die funktionale Leistungsbeschreibung** ist beispielsweise bei der Beschaffung nachhaltige, zirkulärer Dienstkleidung sinnvoll. Leistungsbeschreibungen (LB) enthalten aktuell häufig dezidierte Vorgaben für die einzusetzenden Fasern und Bestandteile wie Baumwolle 80%, Polyester 17%, Elastan 3%. Doch global gesehen stehen unter Klimawandeleinfluss weder Flächen noch Wasser zur Verfügung, um einen 1:1-Ersatz des Baumwollbedarfes von konventionellem Anbau auf kbA zu realisieren. Per funktionaler LB können gänzlich andere, innovative Faserkombinationen mit gleicher oder besserer Funktionalität, Langlebigkeit und Zirkularität angeboten und beauftragt werden. Winterhanf, Bambus, Lyocell in Kombination mit Polyester-Rezyklat o.ä.. Derart echte Nachhaltigkeitsinnovationen überspringen den inkrementellen ökologischen Effekte der Biobaumwolle mit einem langfristig ökologischeren Substitut.
- b) **vorkommerzielle Auftragsvergabe** wird bislang vorrangig bei größeren Ausschreibungen für innovative Lösungen (neue S-Bahnen, Busse, Züge o.ä.) verwendet. Einige Beispiele veröffentlicht KOINNO unter <https://www.koinno-bmwk.de/koinno/praxisbeispiele>. Mit der Definition von nachhaltiger Beschaffung als immanent innovativ und zirkulär, sollte insbesondere, um den Aufbau einer Kreislaufwirtschaft zu unterstützen, dieses Instrument deutlich häufiger und ggf. im Konvoi-Verfahren (ähnlich wie bei der EMAS-Einführung in der Bundesverwaltung) genutzt werden.
- c) **Markt- oder Bieterdialoge** als weniger formales Format und losgelöst von einer konkreten Ausschreibung, um mit potenziellen Bietern in den Austausch zu kommen. Als Veranstalter kommen u.a. IHKs oder HWKs mit ihren Auftragsberatungsstellen

² Bundesrechnungshof: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an die Bundesregierung über die Prüfung der Nachhaltigen Vergabe in der Bundesverwaltung, Gz.: V 5 - 2020 – 0005, S. 11

oder Zentrale Vergabestellen und Kompetenzstellen in Betracht. Sie kommunizieren die aktuellen oder absehbar verpflichtenden Nachhaltigkeitsanforderungen und sondieren, ob der Markt reagieren kann. Angebotsseitig steuern die aktuellen Lieferanten und potenziellen Bieter zur Markterkundung bei: stellen Nachhaltigkeitsinnovationen und -trends vor und kommunizieren, ob Nachhaltigkeitsanforderungen mit welchem Vorlauf unter welchen Konditionen erfüllbar sind.

- d) **Bündelung und Standardisierung** in bestimmten Produktgruppen. Hilfreich wären zudem eine weitergehende gesetzliche Pflicht für öffentliche Bedarfsträger gängige Produkte hinsichtlich der Ausführung (Farben, Maße, Qualitäten) zu standardisieren. Darauf könnte sich der Markt mit nachhaltigen Produkten besser einstellen, als wenn für jedes Bundesland, jede Kommune oder Dienststelle unterschiedliche Hygienepapiere, Schreibtische, Kleidung usw. ausgeschrieben werden. Die Standardisierung soll den Normvorgaben nach Umsetzung der Normungsroadmap Circular Economy entsprechen.

Die Umsetzung politischer Leitlinien in Dienstanweisungen und internen Vorschriften muss verbessert werden. Wir brauchen eine dazu passende budgetäre Begleitung für die Zielsetzungen und eine entsprechende Kontrolle. In internen Regelungen sollte an geeigneter Stelle die Verpflichtung aller Beschäftigten, die Beschaffung am Leitbild der nachhaltigen Beschaffung auszurichten, ausdrücklich und unmissverständlich verankert werden.

Der Bunderechnungshof führt dazu aus: „Die geprüften Stellen hatten nicht sichergestellt, dass die Forderungen aus dem Maßnahmenprogramm 2015 vollumfänglich umgesetzt werden. Sie versäumten, verbindlich zu regeln, dass und wie die Vorgaben aus dem Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit von allen Beschäftigten im jeweiligen Geschäftsbereich anzuwenden waren. Es blieb mangels ausdrücklicher Regelungen vielfach der Eigeninitiative der Beschäftigten der Beschaffungsstellen überlassen, ob sie Nachhaltigkeitsaspekte einbezogen.“³

„We do not lack solutions, we lack implementation“. Es ist ratsam, Beschaffungsstellen bei der nachhaltigen Auftragsvergabe zentral zu unterstützen. Nachhaltigkeit ist nicht teilbar. Deshalb brauchen wir eine idealerweise bundesweite Lösung, deren Arbeit sich an Best Practice orientiert. Ein gutes Beispiel für die Unterstützung nachhaltiger Beschaffung in den Kommunen bildete „newtrade nrw – Büro für Nachhaltige Beschaffung“. newtrade nrw hat in den Jahren von 2013 bis 2017 durch verschiedene Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Beschaffung in NRW beigetragen. Die Auflösung des Projekts bedauerten kommunale Beschaffer*innen, weil ab diesem Zeitpunkt jede der 400 Kommunen in NRW allein auf sich gestellt war und gegenüber der Wirtschaft auch die Marktmacht nicht mehr ausgespielt werden konnte.

Das Magazin für nachhaltige Beschaffung „Kleine Kniffe“ und das Verwaltungs- und Beschaffernetzwerk VUBN bieten bereits seit Jahren eine bundes- und länderübergreifende Informations-, Kommunikations- und Wissensaustauschplattform für

³ Bundesrechnungshof: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an die Bundesregierung über die Prüfung der Nachhaltigen Vergabe in der Bundesverwaltung, Gz.: V 5 - 2020 – 0005, S. 10

Beschaffungsverantwortliche und Bedarfsträger, die für eine Kommunikation und Implementierung einer bundesweiten Lösung für den nachhaltigen Einkauf genutzt werden kann.

Kommunikation: Kommunikation ist eines der Kernthemen im Change Management. Denn nur mit sachgerechten Informationen können die Betroffenen in den Veränderungsprozess einbezogen werden.

Behörden stehen nur selten und indirekt im Wettbewerb, bieten in der Regel sichere Arbeitsplätze und genießen zu einem gewissen Grad Bestandsschutz. Die Notwendigkeit von eigeninitiierten Veränderungen muss daher umso überzeugender vermittelt werden. Damit sich die Beschäftigten nicht etwa als reine Befehlsempfänger empfinden, muss sich die Kommunikationsstrategie daher verstärkt auf die Hintergründe, Auslöser und natürlich die Vorteile der politischen Grundentscheidung konzentrieren, um Verständnis und Motivation für die Veränderung zu erzeugen. Dazu gehört im besonderen Maße die Vermittlung der konkreten Vorteile des Wandels.

Reichweite in der Kommunikation: Grundlage für eine überzeugende Kommunikationspolitik bildet die Zielgruppe. Die zentrale Frage ist, wie man die Zielgruppe der Beschaffungsverantwortlichen und der politischen Mandatsträger*innen erreicht. Beispiele sind das kommunale Magazin für nachhaltige Beschaffung „Kleine Kniffe“ und seinen Online-Kommunikationskanälen und das Verwaltungs- und Beschaffungsnetzwerk (VUBN). Sie erreichen die Zielgruppe aus Politik und Verwaltung bundesweit. Im VUBN sind rund 23.000 Beschaffungsverantwortliche und Bedarfsträger*innen aus ca. 7.500 öffentlichen Stellen organisiert; die Kommunikationskanäle von „Kleine Kniffe“ erreichen monatlich online ca. 23.000 Beschaffungsverantwortliche und politisch Verantwortliche. Zudem wird das Magazin halbjährlich **kostenfrei** an jede Kommune mit mehr als 7.500 Einwohnern versandt.

Die Reichweite verschiedener Offline- und Online-Marketing-Maßnahmen kann dabei über die Summe der einzelnen Effekte hinausgehen. Synergien aus gedruckten und geschriebenen Botschaften sowie Online-Marketing lassen sich auf verschiedene Arten umsetzen.

4. In welchen Branchen sehen Sie besondere Chancen für die umwelt- und klimafreundliche Beschaffung? Gibt es Ihrer Ansicht nach Leistungen, die keine entsprechende Umwelt- oder Klimarelevanz haben könnten? Bitte erläutern Sie.

Die größten Hebel zur Reduzierung von Treibhausgasen bei öffentlichen Beschaffungsprojekten sind in den Bereichen Bau (Tiefbau, Hochbau inkl. Sanierungen), Verkehr (Mobilitätsdienstleistungen und Fuhrparke), Digitalisierung und Energie (Strom, Wärme, Kälte) und Textilien zu sehen. Die Europäische Kommission trägt dem im Green Deal Rechnung, u.a. mit Benennung als zentrale Produktfelder im EU-Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft.

Für die **verpflichtende Ausschreibung von Strom und Wärme aus regenerativen Energiequellen** sollten eindeutige Richtlinien erlassen werden, die nur bei Versorgungsengpässen oder signifikanten preislichen Verschiebungen zugunsten von Strom aus fossilen Energieträgern umgangen werden dürfen. Grüner Strom ist sehr

häufig kostengünstiger als konventioneller Strom aus fossilen Energieträgern und kann angesichts der vergleichsweise minimalen CO₂-Intensität erheblich zu den von der Bundesregierung gesetzten Klimazielen beitragen.

Der Bausektor ist einer der ressourcenintensivsten Wirtschaftsbereiche. Die öffentliche Hand kann bei der Beschaffung von Bauleistungen einen substanziellen Beitrag zum Ressourcenschutz leisten, indem sie ressourcenarme Produkte, Baustoffe aus nachwachsenden und zirkulären Rohstoffen oder ressourceneffiziente Verfahren konsequent priorisiert. So werden kommunale Einrichtungen zum Innovationsmotor. In der Bau- und Immobilienbranche ist die Einführung von Kreislaufwirtschaftskonzepten ökologisch und ökonomisch sinnvoll.

Bei der **Mobilität** ist auf die ganzheitliche, systemische Beurteilung der ökologischen und ökonomischen relativen Vorteilhaftigkeit zu achten sowie auf die soziale Komponente und damit den Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger. So sind Emissionsminderungen bzw. Abgasreduzierungen, aber auch Lärminderungen für Gesundheit und Wohlbefinden insbesondere in städtischen Räumen von hoher Bedeutung und müssen Eingang in eine systemische Vorteilhaftigkeitsbewertung finden. Die im SaubFahrzeugBeschG verankerten Mindestquoten für den öffentlichen Einkauf schadstoffarmer (2025) und CO₂-freier Fahrzeuge (PKW, leichte Nutzfahrzeuge, Busse) sind zu begrüßen. Wir gehen davon aus, dass die Einhaltung dieser Anforderungen im Zusammenspiel mit Smart Mobility- und Smart City-Konzepten und unter Implementierung einer angemessenen Digitalisierungsstrategie positive Klimaeffekte und weitere der o.g. Vorteile noch deutlich verstärkt.

Digitalisierung: Das Smart City-Konzept und das OZG sind Treiber der Digitalisierung in den Städten. Hier werden Investitionsentscheidungen getroffen, deren Wirkungen hin auf eine enkelsichere Zukunft enorm sind, sei es bei Kaufentscheidungen für Hardware, Dienstleistungsverträgen mit Rechenzentren oder Wartungsverträgen, aber auch bei strategischen Fragen zur Herstellerbindung, Bürgerfreundlichkeit und der digitalen Orientierung hin zu den Möglichkeiten der Unterstützung einer agilen Verwaltung sowie sonstigen zirkulären Kriterien gemäß dem Zielsystem der öffentlichen Stelle.

Wir sehen besonders **schnelle Realisierungsmöglichkeiten (low hanging fruits)** zur Umsetzung einer umwelt- und klimafreundlichen Beschaffung im Bereich der Textil-, der Büroartikel-, der Hygieneartikel- und der Lebensmittelbeschaffung für Veranstaltungen und die Gemeinschaftsverpflegung bzw. Kantinenkonzession. Hier existieren teils umfassende Produktangebote (siehe „Das nachwachsende Büro“ der FNR) sowie Informationen und vergaberechtskonforme Produktkennzeichnungssysteme (Siegel).

Flächendeckend sollten öffentliche Bedarfsträger*innen Zugang zu den WebShops bzw. e-Katalogen der Zentralen Vergabestellen (wie Kaufhaus des Bundes für die

Standardbeschaffungen der Bundesbehörden) haben. Zusammenschlüsse von öffentlichen Auftraggebern hinsichtlich der Nutzung von Web-Plattformen für die Beschaffung und die Nutzung günstiger Preise über Bündelungseffekte sollten ermöglicht und gefördert werden, um Nachfragemacht auszuüben. Es ist anzumerken, dass viele Verbrauchsgüter über Händler bezogen werden, die wiederum viele dieser Produkte international, teilweise global einkaufen. So stammen sehr viele Schreib- und Büroartikel aus asiatischen Ländern, die zumindest zum Teil hinsichtlich sozialer und ökologischer Kriterien nicht den in der EU geltenden Normen und Standards entsprechen. Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) und der in Vorbereitung befindliche EU Supply Chain Act werden hier (hoffentlich) in den nächsten Jahren positive Wirkung entfalten.

Bis dies auch über den Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism CBAM) hinsichtlich der an den Produktlebenszyklus gekoppelten Treibhausgasemissionen gilt, sollte die Berücksichtigung von Schattenpreisen verbindlich gemacht werden. Dabei muss die öffentliche Hand zur Wahrung der Effizienz und damit der Umsetzbarkeit einer solchen Regelung eine zentrale Tabelle zu berücksichtigender Schattenpreise entwickeln und kostenfrei verfügbar machen.

Eine Alternative zu einer solchen durchaus als dirigistisch zu bezeichnenden Maßnahme, wäre die Reduktion der Umsatz- bzw. Mehrwertsteuer auf Produkte, die einen zu definierenden ökologischen Mindestlevel erreichen, auf den verminderten Mehrwertsteuersatz oder sogar bzw. in besonders förderungswürdigen Bereichen eine Mehrwertsteuerbefreiung.

Aktionsfeld 2: Stärkung der sozial-nachhaltigen Beschaffung

Wir wollen die öffentliche Beschaffung sozial ausrichten und die Verbindlichkeit sozialer Anforderungen stärken.

5. Welche Aspekte einer sozial verantwortlichen Beschaffung sollten über die Berücksichtigung von Tarifverträgen hinaus aus Ihrer Sicht prioritär bei der öffentlichen Beschaffung verfolgt oder intensiviert werden?

Prioritär zu berücksichtigen ist die Produktion der zu beschaffenden Waren unter „Gewährleistung existenzsichernder Löhne“ sowie unter Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen. Wir erwarten, dass Bieter dazu verpflichtet werden diesbezügliche Nachweise vorzulegen. Für die Beschaffung aus EU-Drittstaaten und unter Beachtung des LkSG gilt dies insbesondere auch für die Prüfung der Einhaltung der Menschenrechte bzw. für die im LkSG definierten „Risiken“.

Wichtige Aspekte menschenwürdiger Arbeitsbedingungen, die in den Kriterien einer sozial verträglichen Beschaffung beachtet werden sollten, sind etwa: Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, existenzsichernde Löhne, faire Bezahlung, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Nichtdiskriminierung und Anspruch der Arbeitnehmer auf soziale Grundsicherung. Wir erwarten, dass hierzu Nachweise vorzulegen sind.

Wichtig ist auch die Kontrolle der Einhaltung von Tarifverträgen bei deutschen Dienstleistern und Produzenten. Noch viel zu oft beachten Anbieter die Vorgaben des Mindestlohns nicht. Hinzu kommt das Problem, dass nach Auftragszuschlag kaum mehr Ressourcen für die Kontrolle des laufenden Vertrages vorhanden sind. Dies ist durch die Implementierung effektiver und effizienter Mechanismen abzustellen.

Herausforderungen in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte und Arbeitsbedingungen liegen selten bei den direkten Auftragnehmern der öffentlichen Einrichtungen selbst, sondern innerhalb der Zulieferketten. Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) verpflichtet seit dem 1.1.2023 Unternehmen mit mehr als 3.000 Arbeitnehmer, ab 2024 dann Betriebe ab 1.000 Arbeitnehmer dazu, in ihrer Lieferkette Verstöße gegen Menschen- und Umweltrechte bei der Beschaffung aus Entwicklungs- und Schwellenländern zu vermeiden. Gemäß §22 LkSG sollen Unternehmen „bis zur nachgewiesenen Selbstreinigung nach § 125 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen...von der Teilnahme an einem Verfahren über die Vergabe eines Liefer-, Bau- oder Dienstleistungsauftrags...ausgeschlossen werden, die wegen eines rechtskräftig festgestellten Verstoßes nach § 24 Absatz 1 mit einer Geldbuße nach Maßgabe von Absatz 2 belegt worden sind“. Es ist durch Einrichtung eines entsprechenden, für alle ÖA effizient und transparent zu erreichenden Registers sicherzustellen, dass dieser Ausschluss erfolgen kann. Entsprechende Regelungen und Register sind für das in Vorbereitung befindliche EU-Lieferkettengesetz in ähnlicher Weise vorzusehen.

Über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehende Forderungen zur Berücksichtigung sozial-nachhaltiger Aspekte sollte im Sinne einer Förderung diesbezüglich vorbildlicher Betriebe, die als Anbieter agieren, noch stärkerer Wert gelegt werden. Dies sollte insbesondere hinsichtlich Aspekten wie Geschlechterneutralität, gleiche Bezahlung, Frauen in Führungspositionen, Bereitstellung von Ausbildungsplätzen usw. explizit in Ausschreibungen und bei Auftragsvergaben Berücksichtigung finden. Über gesetzliche Anforderungen hinausgehende öffentlichkeitswirksame Appelle, Belohnungen, Belobigungen und Preiswettbewerbe können hier gute Unterstützung liefern.

Wir verweisen aber auch bei der Beantwortung dieser Frage auf die EU-Kommission und deren im Mai 2021 veröffentlichte zweite Auflage des Leitfadens „Sozialorientierte Beschaffung – ein Leitfaden zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“. Mit den im Leitfaden vorgeschlagenen Konzepten, Ideen und Lösungen soll das Bewusstsein der öffentlichen Hand für die potenziellen Vorteile des Socially-responsible Public Procurement (SRPP) geschärft und die Möglichkeiten, die der EU-Rechtsrahmen bietet, auf praktische Weise erläutert werden.

6. Wie könnte dies aus Ihrer Sicht am besten im Vergabeverfahren und -recht integriert werden?

Daneben ergibt sich noch eine weitere Auswirkung des LkSG auf die öffentliche Beschaffung: § 128 Abs.1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) bestimmt, dass Unternehmen bei der Ausführung eines öffentlichen Auftrags alle für sie

geltenden gesetzlichen Vorschriften einzuhalten haben. Diese bringt mit sich, dass das LkSG nicht nur bei der Ausführung öffentlicher Aufträge gilt, sondern dass öffentliche Auftraggeber auch berechtigt sind, sich über die Einhaltung dieses Gesetzes zu informieren. Dabei ist zu beachten, dass Ausführungsbestimmungen wie die des § 128 Abs.1 GWB in aller Regel erst kontrolliert werden können, wenn der Auftrag auch ausgeführt wird. Eine präventive Kontrolle im Rahmen des Vergabeverfahrens ist eher die Ausnahme und wenig aussagekräftig. Allgemein anerkannte Kontrollinstanzen für die nötigen Fremdüberwachungen während der Auftragsphase sind hier zielführender. Die aktuellen Regelungen sollten überdacht werden. Der Gesetzgeber sollte hier zur Stärkung der Vollzugskraft auch Regelungen bei Verstoß vorsehen, wenn falsche Angaben gemacht wurden. Die Aspekte einer verpflichtenden sozial verantwortlichen Beschaffung müssten auch in der Unterschwellenverordnung verankert werden.

7. Wie können soziale Innovationen wie. z.B. Sozialunternehmen durch die öffentliche Vergabe gestärkt werden?

Sozialunternehmen in öffentliche Aufträge einzubeziehen, eröffnet neue Möglichkeiten, als Bund, Land und Kommune nachhaltig zu agieren und regionale Wertschöpfungsketten zu stärken. Der „**Impulsgeber Vergabe**“ stellt zahlreiche Möglichkeiten vor, wie Sozialunternehmen besser in die öffentliche Auftragsvergabe eingebunden werden können. Man findet dort auch eine Zusammenfassung der wichtigsten Handlungsfelder und Umsetzungsempfehlungen sowie Links zu den entsprechenden Inhalten. Siehe <https://www.impulsgeber-vergabe.de/fuer-kommunen/wie-koennen-wir-als-kommunen-sozialunternehmen-staerken/>
Ansonsten gelten hier die eingangs zu Aktionsfeld 2 getätigten Ausführungen.

Aktionsfeld 3: Digitalisierung des Beschaffungswesens

Wir wollen die öffentlichen Vergabeverfahren digitalisieren, indem wir die rechtssichere Digitalisierung der Vergabe vorantreiben. Dazu wird unter anderem eine anwenderfreundliche zentrale Plattform geschaffen.

8. Welche der folgenden Dienste kennen Sie und welche davon nutzen Sie? Zentraler Bekanntmachungsservice, Datenservice öffentlicher Einkauf, die neuen elektronischen Standardformulare, weitere Projekte zur Digitalisierung des öffentlichen Einkaufs (bitte benennen). Was fehlt aus Ihrer Sicht zur vollumfänglichen Digitalisierung der Vergabeverfahren?

Mit Investitionen in den digitalen Einkauf können überproportionale Ergebnisse in den Bereichen Kosten (Effektivität und Effizienz), Transparenz, Compliance, Bearbeitungsgeschwindigkeit und im Liquiditätsmanagement erreicht werden.

Unternehmen nutzen solche prozessoptimierenden und integrierten E-Procurement-Systeme teilweise seit mehr als zwei Jahrzehnten. Die positiven Effekte und die Wirtschaftlichkeit der Systeme sind so überzeugend und nachhaltig, dass der Einsatz der Systeme heute eine Selbstverständlichkeit darstellt. Dabei stehen einerseits Prozessoptimierungen im Fokus, die die Mitarbeitenden von zeitraubenden, repetitiven und fehler-

anfälligen Routinearbeiten befreien. Damit können mehr personelle Ressourcen für stärker wertschöpfende und strategische Aufgaben verwendet werden. Automatisierte Verhandlungsverfahren und E-Auktionen sind eine weitere Komponente, deren Sinn und Wert sich allerdings nicht generell in die Praxis umsetzen lässt, da dies u.a. von den jeweiligen Marktconstellationen abhängt und durch diese Verhandlungsformen nicht selten ökologisch und/oder sozial vorbildliche oder auch (kleinere) regionale Anbieter Nachteile erleiden.

Die neuere Digitalisierung bietet völlig neue Ansätze und Werkzeuge zur Optimierung des Einkaufs, von Big Data Analytics – oft unter Einsatz von Künstlicher Intelligenz – zwecks Analyse umfangreicher Marktinformationen, Risikoexpositionen bis hin zu Crowd Intelligence u.v.a.m. Der Einkauf als erweiterte Organisationseinheit erhält als Kompetenzstelle für die (globalen) Beschaffungsmärkte nach außen sowie für die Beratung von Bedarfstragenden nach innen zunehmend größere Bedeutung und wird integraler Bestandteil eines dynamischen Digital Supply Networks, das zusätzliche Informationen aus den geplanten Produktpässen beinhalten wird.

Damit ist ein zentrales Entwicklungsprojekt für nahezu alle Beschaffungs- und Vergabestellen definiert, das neben der Beschaffung und Implementierung sowie dem gezielten Einsatz der entsprechenden IT-Systeme und Plattformen einschneidende organisatorische und personelle bzw. auf die Aus- und Weiterbildung bezogene Veränderungen mit sich bringt. Nur auf diese Weise ist eine vollumfängliche, effektive und effiziente Digitalisierung im Vergabe- und Beschaffungsbereich erreichbar.

Digitalisierung im Einkauf darf damit nicht als reines Technologie-Thema begriffen werden, sondern bedarf einer ganzheitlichen strategischen Einbettung. Besonderes Augenmerk muss dabei auf den Faktor Mensch, die Beachtung des Aspekts der Nachhaltigkeit im digitalen Beschaffungssystem und das Monitoring der Beschaffung gelegt werden.

Wer neue Technologien einführen will, braucht entsprechend befähigte **Mitarbeitende**. Diese müssen sich entwickeln und neue Skills erwerben, um dem exponentiellen technologischen Wandel gerecht zu werden. Digitale „Sprechfähigkeit“ ist stärker gefragt denn je, ob es um die Implementierung von Technologien geht, um neue Geschäftsmodelle oder um Verhandlungen mit Tech-Companies. Aber auch die Lieferanten sind in der Pflicht. Sie scheitern des Öfteren selbst an der digitalen Signatur oder e-Rechnung. Hier sind sicherlich auch die Wirtschaftsverbände gefordert.

Digitale Einkaufssysteme müssen dem Einkauf alle notwendigen Tools zur Verfügung stellen, die einen nachhaltigen Einkauf unterstützen. In diesen Systemen müssen deshalb Nachhaltigkeitssiegel, Lebenszyklusanalysen, rechtliche Vorgaben, Verfahrensvorschriften, Musterausschreibungen für nachhaltige Produkte, u.v.a.m. produktgruppen-spezifisch hinterlegt und bspw. als modulare Bausätze so aufbereitet sein, dass sie für den Einkauf passgerecht für die einzelnen Schritte des Vergabeverfahrens auf effiziente Weise und ohne Mehraufwand nutzbar sind.

Dokumentation und Kontrolle: Ohne Kontrolle strategischer Ziele in der Vergabe wird es keinen nachhaltigen Fortschritt geben. Ein Monitoring der Vergabe ermöglicht es, den aktuellen Stand einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung zu erheben und Zielvorgaben für die nächsten Jahre zu erstellen.

Mit der Vergabestatistik werden seit Oktober 2020 Einzeldaten über die in Deutschland durchgeführten öffentlichen Vergabeverfahren, unter anderem differenziert nach Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsaufträgen und Konzessionen, erfasst. Alle Auftraggeber, die im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen definiert sind, sind aufgrund der Vergabestatistikverordnung verpflichtet, Daten zu Beschaffungsvorgängen mit Auftragswerten oberhalb der EU-Schwellenwerte an das Statistische Bundesamt zu übermitteln. Dennoch ist nicht bekannt, ob und welche Nachhaltigkeitskriterien Ausschreibungs- oder Vertragsbestandteile sind.

Der Bundesrechnungshof führt dazu aus: „Die Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) verpflichtet öffentliche Auftraggeber, bestimmte Daten zu Beschaffungsvorgängen für die Vergabestatistik zu übermitteln. Mit der Anpassung der VergStatVO im März 2020 ist insbesondere die Erfassung von Nachhaltigkeitskriterien bei Vergabeverfahren stark ausgeweitet worden. Die Beschäftigten fast aller geprüften Stellen waren durch interne Vorgaben weder verpflichtet mitzuteilen und zu dokumentieren, welche Nachhaltigkeitskriterien in einem Vergabeverfahren vorgesehen waren, noch aus welchen Gründen eine Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien nicht möglich sein sollte. Eine Dokumentationspflicht fehlte selbst dann, wenn die Beschaffungsstelle die Vergaben mit einem automatisierten Verfahren abwickelte.“⁴

Von Januar bis Ende Juni 2021 wurde von Bund, Ländern und Kommunen in ca. 87.000 Vergaben insgesamt nur ein Beschaffungsvolumen von ca. 53 Mrd. Euro registriert. Hochgerechnet auf das Jahr sind das lediglich 20 % des Gesamtvolumens. Wenn selbst Fachleute für eine Datenerfassung im Sinne der Verordnung 23-seitige Erläuterungskonvolute von beachtlichem Komplexitätsgrad durchdringen müssen, dann liegt die Notwendigkeit einer Nachbesserung auf der Hand.

Die Nichtbeachtung der Meldungen an die Vergabestatistik sollte zudem sanktioniert werden, um die Verpflichtung der Auftraggeber zu unterstreichen.

9. Spricht aus Ihrer Sicht etwas gegen die elektronische Einreichung von Nachprüfungsanträgen und virtuelle mündliche Verhandlungen in Nachprüfungsverfahren? Bitte erläutern Sie.

Nein, es spricht nichts dagegen, sofern durch entsprechende Verfahren die Authentizität der Beteiligten sichergestellt und die Kommunikation auf geeignete Weise dokumentiert wird.

⁴ Bundesrechnungshof: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an die Bundesregierung über die Prüfung der Nachhaltigen Vergabe in der Bundesverwaltung, Gz.: V 5 - 2020 – 0005, S. 12

10. Welche weiteren Schritte sind praktisch und rechtlich zur Digitalisierung der Nachprüfungsverfahren aus Ihrer Sicht insbesondere erforderlich?

Siehe Antwort auf Frage 9.

Aktionsfeld 4: Vereinfachung und Beschleunigung der Vergabeverfahren

Wir wollen die öffentlichen Vergabeverfahren vereinfachen und beschleunigen sowie schnelle Entscheidungen bei Vergabeverfahren der öffentlichen Hand fördern.

11. Welche Vereinfachungs- und Beschleunigungspotentiale sehen Sie noch im Vergaberecht? Wo setzen aus Ihrer Sicht Rechtssicherheit, Wirtschaftlichkeit oder das europäische Vergaberecht wichtige Grenzen?

Im Vergabeverfahren sind folgende Aspekte hilfreich:

- a) Das Instrument der gebündelten Beschaffung – auch temporär bzw. anlassbezogen – ausbauen. Dafür sollten u.a. die Zentralen Vergabestellen der Bundesländer entsprechend gesetzlich verpflichtet werden. Sie sind auf dieser Basis dann zügig organisatorisch und personell zu entwickeln, insbesondere bzgl. nachhaltiger Beschaffung zu qualifizieren, zu professionalisieren und aufzustocken. Unter Effizienzgesichtspunkten erscheint die organisatorische Verknüpfung mit den bestehenden Auftragsberatungsstellen von HWK und IHK zielführend und sollte geprüft werden.
- b) Präqualifizierung und Vorab-Registrierung der Bieterunternehmen nicht nur bei einzelnen Vergabestellen, sondern deutschlandweit einheitlich auf einem zugangsgeschützten Portal ähnlich ProfiOnline des DLR <https://foerderportal.bund.de/profionline/> als bewährte Plattform zur elektronisch unterstützten Abwicklung von Zuwendungen des Bundes.

EXKURS: REFLEXION ZUM BEGRIFF „BESCHLEUNIGUNGSPOTENZIALE“

Die prozessuale Vereinfachung von öffentlichen Vergabeverfahren unterstützen wir. Ziel muss für potenzielle Bieter und die Beschaffungsverantwortlichen ein System sein, das schlank, leicht verständlich, barrierearm usw. ist und auf leistungsfähigen Rechnern cyberangriffsgeschützt zuverlässig läuft. Wir sprechen uns jedoch gegen einen pauschalen Beschleunigungstrend als Selbstzweck aus, da dieser einer nachhaltigen und auf Innovationen ausgerichteten Beschaffung abträglich sein kann. So wird bspw. in der Praxis häufig auf eine kritische Bedarfsprüfung verzichtet (Ist der Kauf oder Nachkauf erforderlich? Gibt es Alternativen zum Kauf wie Miete, Leasing oder Contracting?). Das ist zeitaufwändig, jedoch stellt es eine wichtige Stellschraube pro/contra Ressourcenschutz und Aufbau einer Kreislaufwirtschaft dar. Wiederum lohnt der Zeitinvest für Marktsondierung, Marktdialoge, pre-commercial procurement (vorkommerzielle Auftragsvergabe), Bemusterung und eine Verständigung zwischen Beschaffungsstelle und Bedarfsträger*innen für das Aushandeln einer adäquat-funktionalen Leistungsbeschreibung.

Diese Prozesse abzukürzen und zu beschleunigen, wäre der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung abträglich. Im Gegenteil, innovative nachhaltige KMU-Anbieter beklagen, dass die öffentliche Hand ihre Beratungskompetenz zu selten in Anspruch nimmt und

unterschätzt, stattdessen Produkte von der Stange gegenüber einer gemeinsamen Produktentwicklung mit potenziell noch besserem Ergebnis bevorzugt. In der Phase der Auftragsausführung ist für nachhaltig produzierende und wirtschaftende Unternehmen so gut wie kein Beschleunigungspotenzial. Im Gegenteil wäre es nachhaltiger, wenn die Vertragskonditionen hinsichtlich Ausführungsfristen bspw. eher mehr Zeit(-puffer) ausweisen, beispielsweise für die pro Person und Schicht zu reinigenden Quadratmeter Bürofläche und längere Lieferfristen. Ausreichend Zeit, d.h. genügend Vorlauf ist eine Voraussetzung dafür, dass Unternehmen ohne Preisdumping und unwürdige Arbeitsbedingungen stabile und nachhaltige Lieferantenbeziehungen pflegen. Kurzfristigkeit ist mitunter Antagonist einer nachhaltigen und innovativen Beschaffung. Adäquate Lieferfristen sind bislang unterschätzte Stellschrauben und immer fall-, produkt- bzw. projektbezogen zu bewerten.

EXKURS: REFLEXION ZUM BEGRIFF „WIRTSCHAFTLICHKEIT“

Der Begriff der Wirtschaftlichkeit sollte generell gegen den Begriff der Nachhaltigkeit in seiner wissenschaftlichen Definition als Einklang von ökonomischen, ökologischen und sozialen Kriterien ausgetauscht werden. Die Bedeutung von Wirtschaftlichkeit geht damit deutlich über das rein monetäre Verständnis hinaus.

Wirtschaftlichkeit darf nicht einseitig mit Einstandspreis/Einkaufspreis gleichgesetzt werden, sondern hat eine Lebenszyklusperspektive hinsichtlich (bislang externalisierter und auch potenzieller) Umwelt-, Klima-, Biodiversitäts- usw. -Kosten, -Schäden und -Nutzen, die, wo immer möglich, einzupreisen sind – dahingehend besteht dringender Definitionsbedarf in einer Vergaberechtsnovelle.

Da bislang eine quasi vollständige Internalisierung negativer externer Effekte (und damit der sonst von der Allgemeinheit zu tragenden Kosten) i.d.R. nicht erfolgt, sollten kalkulatorische CO₂-Preise als Schattenpreise, die ggf. auch deutlich über die geltenden CO₂-Preise hinausgehen können, verpflichtend in der Angebotswertung zur Anwendung kommen.

12. Inwieweit können Sie sich eine Flexibilisierung des Losgrundsatzes vorstellen, etwa für wichtige Transformationsvorhaben?

Grundsätzlich ist zu befürworten, im Sinne der KMU-Förderung weiterhin am Losgrundsatz festzuhalten.

Der Losgrundsatz sollte die u. g. Kriterien beinhalten, d. h. ein Filter sollte die zusätzlich eingeführten vorgenannten Kriterien erst abarbeiten, bevor das Losverfahren zum Einsatz kommt. Hierfür wäre eine Nachhaltigkeitsprüfung vor Anwendung des Losgrundsatzes ein Lösungsweg.

Unserer Einschätzung nach ist es weder nachhaltig noch sachdienlich den Losgrundsatz für Transformationsvorhaben zu flexibilisieren. Vorhaben wie Kraftwerksbauten, LNG-Terminals, Offshore-Windparks sind im Gesamtleistungsumfang nur mit enormem Finanz- und Personalvolumen sowie Projektierungs- und Organisationsaufwand zu bewältigen. Je nach Fall sind Public

Private Partnerships zu erwägen, für die dann einschlägige, nachhaltigkeitsbezogene Kriterien verpflichtend vorzuschreiben sind. Trotz des zu erwartenden hohen Koordinationsaufwands zur Synchronisierung der Auftragnehmer aus mehreren erfolgreichen Losvergaben, muss auch hier am Losgrundsatz festgehalten werden. Sobald KMU wirtschaftlich teilhaben und prozedural mitwirken können sichert und stärkt dies lokale Wertschöpfung sowie die erforderliche gesellschaftliche Akzeptanz für die anstehenden Infrastrukturprojekte für u.a. die EE-Ausbaubeschleunigung und die Verkehrswende. Arbeitnehmende erfahren Teilhabe und Selbstwirksamkeit auf dem Weg zur Klimaneutralität und können diese Prozess Erfahrung auch in Ihre Rolle als Bürger*innen positiv übernehmen.

Losbildungen haben je nach Problemfall Vor- oder Nachteile oder es liegen Trade-offs vor. Durch eine – digital gestützte – einfache Nachvollziehbarkeit und Prüfbarkeit von Ausschreibungen und Vergaben kann und muss dem Missbrauch von gezielten Losbildungen i.V.m. entsprechenden Strafandrohungen bei Fehlverhalten vorgebeugt werden. Durch die Nutzung digitaler Informationsangebote und Beschaffungsmarkt- sowie Anbieterrecherchen können die Vorteilhaftigkeit und die etwaigen Nachteile vorab gut analysiert werden.

13. Wie kann die nachhaltige Vergabepaxis einfacher und schneller gelingen? Wie könnten Ihrer Ansicht nach Vergabeverfahren z.B. noch weiter professionalisiert werden? Warum haben Sie oder Ihr Unternehmen sich zuletzt gegebenenfalls nicht mehr an öffentlichen Vergabeverfahren beteiligt?

Die Umstellung / Transformation der Vergabepaxis bedeutet kurzfristig keine Vereinfachung, da Neues erlernt und das praktische Verhalten ein anderes sein wird. Dieser Tatsache sollte offen und klar begegnet werden. Transformation wird die Mitarbeitenden belasten. In der Transformation sollen Übergangszeiten zur Anwendung neuer Praktiken kurzgehalten werden, um Doppelbelastung durch parallele Gültigkeit alter und neuer Regularien zu vermeiden. Ein derart harter Schnitt in der Praxis bedeutet kurzfristig einen extrem hohen Lern- und Kommunikationsaufwand, der aber schneller überwunden werden sollte und die Situation dann wieder entspannt.

Professionelles Einkaufen ist eine „Profession“, die gut ausgebildeter, hochmotivierter und adäquat entlohnter Mitarbeiter*innen bedarf. Bei Bereitstellung entsprechender organisatorischer und technischer Hilfsmittel können dann die anfallenden Aufgaben auch professionell bearbeitet werden. So lässt sich mit den zu verausgabenden Steuermitteln das Maximum an Nutzen für die verwaltungsinternen Zwecke oder für die Bürger*innen erzielen. Siehe dazu auch die Ausführungen zu 11 a).

14. Inwieweit können Sie sich auch eine weitere Vereinheitlichung des Vergaberechts vorstellen (formell in einem „Vergabegesetz“ oder materiell stärkere Angleichungen)?

Ein Vergabegesetz, welches die Grundsätze für ein nachhaltiges Vergabewesen im Ober- und Unterschwellenbereich regelt, scheint ein geeignetes Instrument, um bundeseinheitliche und mit den EU-Vorgaben harmonisierte Praktiken zu erreichen. Denn für Unternehmen sind länder- und kommunal-spezifische Vergabepraktiken ein

Ärgernis, wenn nicht ein Hindernis, wodurch die Konkurrenz auf dem Anbietermarkt sicherlich nicht gefördert und damit die Angebote für die ÖA nicht besser werden.

Aktionsfeld 5: Förderung von Mittelstand, Start-Ups und Innovationen

Die Zugangshürden für den Mittelstand sollen nicht erhöht werden. Wir wollen die öffentliche Beschaffung innovativ ausrichten. Öffentliche Ausschreibungen sollen zum Beispiel für Start-Ups einfacher gestaltet werden.

15. Welche rechtlichen und praktischen Stellschrauben sehen Sie für eine starke Einbeziehung von kleinen und mittelständischen Unternehmen in die öffentliche Beschaffung?

Die stärksten Hindernisse (von beiden Seiten), in der Zusammenarbeit zwischen Start-ups und der Verwaltung liegen in den Herausforderungen:

- Der öffentliche Sektor sei relativ risikoscheu und verfüge häufig nicht über die für die Beschaffung von Innovationen erforderlichen Kompetenzen.
- KMU betrachten öffentliche Ausschreibungen oft als komplex oder für sie ungeeignet.

Hinzu kommen die Faktoren:

- des vermuteten Risikoreichtums,
- der unterstellten fehlenden Transparenz und
- der Befürchtung einer zu hohen Komplexität.

Vergaben sollten sich, wo immer möglich und sinnvoll, an der existierenden Relation kleiner zu großen Unternehmen im relevanten Bereich orientieren. Hiermit wird vermieden, dass sich oligopolhafte Strukturen bei Vergaben herausbilden. Ferner sollte es einen festen Zyklus zur Überprüfung eines Wechsels von Vergaben für dieselben Bewerber geben, um neuen Unternehmen eine Chance zum Eintritt zu bieten.

Als Lösung sieht die EU-Kommission insbesondere:

- die Ausweitung der losweisen Vergabe,
- die strategische und innovationsfördernde Vergabe,
- die Digitalisierung der Vergabeverfahren und
- die Überlassung der Rechte des geistigen Eigentums an die KMU, damit diese sie vermarkten können.

Ferner empfehlen wir die Einrichtung einer Vermittlungsstelle, in der junge und kleine Unternehmen Hilfestellung bei der Bearbeitung öffentlicher Aufträge erhalten. Diese Stelle sollte mit Bundesmitteln finanziert werden und muss Neutralität wahren. Sie kann dabei helfen, Hindernisse bei Ausschreibungsverfahren für junge Unternehmen zu überwinden. Alternativ eignet sich die Ausweitung der Zuständigkeiten bestehender Auftragsberatungsstellen als Teil der Kompetenzbündelung wie in 11 a) vorgeschlagen.

Bei entsprechender Gewichtung ökologischer und sozialer Kriterien verbessern mittelständische Unternehmen ihre Wettbewerbsposition gegenüber vielen großen

Anbieterunternehmen. Hierfür müssen diese Kriterien definiert, adäquat gewichtet und konsequent in der Ausschreibung bzw. bei der Vergabe berücksichtigt werden. Positive Beispiele wie eine Auslieferung von Produkten seitens lokaler Anbieter über kurze Distanzen, führen bei adäquater Berücksichtigung zu verbesserten Chancen, Ausschreibungen für sich zu gewinnen. Im Rahmen freihändiger bzw. unterschwelliger Vergaben sollte hier mittels strategisch motivierter Handlungsvorgaben seitens der Verwaltungsleitung eine bevorzugte Berücksichtigung entsprechender Anbieter bei gegebener preislicher Konkurrenzfähigkeit erfolgen.

„Funktionale Ausschreibungen“ sind eine zielführende praktische Stellschraube. Sie begrenzen Produktbeschaffungen und -ausstattung nicht auf bekannte / traditionelle Materialien, sondern fördern verstärkt echte Innovationen von der Produkt-Innovation bis hin zu nachhaltigen Product-Service-Systems. Siehe dazu die Ausführungen bei 3.

KMU können ihre Produktion auf eine Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen besser vorbereiten, wenn die Anforderungen der Behörde an die Standardbedarfe frei zugänglich sind und dauerhaft bereitstehen. So ist bspw. das Logistikzentrum Niedersachsen (LZN) die Zentrale Vergabestelle des Bundeslandes und stellt die Standard-Produktkataloge der Dienstkleidung für die Polizei permanent online. Wäre zusätzlich Schnittmuster, -maße, Größentabellen sowie Farb- und Qualitätsanforderungen frei öffentlich zugänglich, könnten nachhaltig produzierende Textilhersteller in ihrem Tempo dieses Dienstkleidungs-Portfolio nachhaltig, qualitätsgesichert entwickeln, erproben, die erforderlichen Lieferbeziehungen zu nachhaltigen Faserherstellern aber auch Logistikern anbahnen und bei Zuschlagserteilung die Produktion direkt anstoßen.

Ansonsten ist eine gewisse Planbarkeit zielführend und wird das unter 3 b) genannte Instrument der vorkommerziellen Auftragsvergabe empfohlen. Des Weiteren auch siehe unsere Antworten auf die Fragen 11 und 12.

16. Welche Rolle spielen für Sie zum Beispiel Unteraufträge oder Bietergemeinschaften, Eignungskriterien oder Ausführungsbedingungen? Welche rechtlichen und/oder praktischen Herausforderungen sehen Sie hier?

Bietergemeinschaften und Unteraufträge spielen eine große Rolle und können den Einstieg in öffentliche Vergaben extrem erleichtern. Die unter Punkt 15 genannte Vermittlungsstelle könnte hier behilflich sein, neue Bietergemeinschaften zu etablieren und die viel zu geringe Einbindung von jungen Unternehmen zu überwinden.

Eine Förderung für vereinfachte Zusammenschlüsse von insbesondere mittelständischen Bietern ist zu befürworten.

17. Wie stark nutzen Sie Markterkundungen oder funktionale Ausschreibungen bzw. innovative Vergabeverfahren, um Innovationen und Start-Ups im Design von Vergabeverfahren besser zu berücksichtigen? Welche praktischen oder rechtlichen Hürden sehen sie hier?

Die in sehr vielen Fällen unzureichende Markttransparenz ist eine der größten Hürden für bestmögliche Einkaufsergebnisse im öffentlichen Sektor. In der Privatwirtschaft nimmt die Beschaffungsmarktforschung, inklusive Anbieterrecherche, Vorgespräche, Audits und Präqualifizierungen, neben dem Management der bestehenden Lieferanten den größten Raum ein und wird als erfolgsentscheidend angesehen. Die reine „Vergabe“ nimmt den mit Abstand geringsten Umfang an den Einkaufsaufgaben ein. Dementsprechend ist berechtigt zu vermuten, dass die fast immer lediglich auf die Vergabe im engeren Sinne fokussierte öffentliche Beschaffung sehr große Potentiale nicht nutzt. Hier ist zwingend Abhilfe zu schaffen durch die Implementierung einer professionalisierten Vergabestelle, die selbstredend die Vorschriften eines (novellierten) Vergaberechts einzuhalten hat.

18. Was hat Sie ggf. bisher gehindert, innovative Vergabeverfahren (wie zum Beispiel dynamische Beschaffungssysteme oder elektronische Auktionen) zu nutzen?

Siehe die obigen Ausführungen zur begrenzten Sinnhaftigkeit des Einsatzes von E-Auktionen. Zudem bieten heute Plattformlösungen (bspw. mysupply) teilautomatisierte Verhandlungsdesigns, die sich aus einer computergestützten Eignungsanalyse ableiten. Werden einfach und aufwandsarm nutzbare Plattformlösungen angeboten, können auch Mittelständler problemlos an solchen Vergabeverfahren (auch E-Auktionen in ihren diversen Ausprägungen) teilnehmen, zumal hier mittlerweile nicht selten Erfahrungen aus dem Privatbereich vorliegen. Verhandlungen stellen, wie in Punkt 17 angemerkt, nur einen kleinen Teil der Aufgaben im Einkauf dar. Bei entsprechenden Marktsituationen und bisher unzureichenden Anstrengungen hinsichtlich der Erzielung guter Lieferkonditionen können solche E-Auktionen erheblich bessere Ergebnisse erzielen. Eine Wiederholungsmöglichkeit solcher Erfolge ist aber keineswegs garantiert, da man ja nunmehr die Potenziale der Marktsituation durch eine Auktion bereits recht gut ausgeschöpft hat. Neue Potenziale werden primär durch kooperative Wertanalysen bzw. Spezifikationen für neue oder bestehende Produkte und andere systemische Ansätze eröffnet. E-Auktionen sind kein Allheilmittel. Sie entfalten dennoch Nutzen für ausgewählte Bereiche. Zudem ist die Einbeziehung multidimensionaler Ziele in Auktionen, wie dies bei der gleichzeitigen Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer, sozialer und ggf. weiterer Kriterien der Fall ist, weder inhaltlich, noch technisch trivial.

Sonstiges

Die Aktionsfelder und Lösungsmöglichkeiten ergänzen und verstärken sich in vielen Fällen, stehen teilweise aber auch im Zielkonflikte zueinander. Zudem gibt es womöglich weitere Herausforderungen für die öffentliche Beschaffung, die rechtlich oder praktisch angegangen werden könnten.

19. Wie priorisieren Sie die Aktionsfelder? Welche aufgeworfenen Fragen sind Ihnen besonders wichtig?

Die Reihenfolge und die damit verbundene Priorisierung entsprechen grundsätzlich unserer Einschätzung. Es macht jedoch Sinn, die Aktionsfelder 1 und 2 in einem Aktionsfeld der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung zu subsummieren. Das Plädoyer für einen holistischen Ansatz, der auch die Trennung zwischen umwelt- und klimafreundlicher Beschaffung, und sozial-nachhaltiger und innovativer Beschaffung auflöst, ist im Vorwort formuliert.

Eine integrative Definition und Handhabung von nachhaltiger Beschaffung ist akut im Kontext der anstehenden Herausforderungen zu lösen: Klimaneutralität bis spätestens 2045 und dafür u.a. insbesondere Energiewende, Antriebs- und Mobilitätswende, Ernährungswende, Fachkräfteoffensive, Verwaltungsmodernisierung und -digitalisierung usw.

Besonders wichtig sind uns praktische Antworten auf die vom Bundesrechnungshof im Bericht über die Prüfung der Nachhaltigen Vergabe in der Bundesverwaltung aufgedeckten Mängel bei Bundesbehörden zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.

20. Sehen Sie Zielkonflikte und falls ja, wie sollten diese aus Ihrer Sicht aufgelöst werden?

Zielkonflikte bei Fragen der Nachhaltigkeit bestehen bereits in der Formulierung der Ziele. Deshalb sollte jede Ausschreibung Schwerpunkte für den Nachhaltigkeitsfokus definieren. Hierbei ist die explizite Benennung eines Zieles zu empfehlen.

Ferner sollten die Prinzipien der Kreislaufwirtschaft stets angemessen Berücksichtigung finden. Diese betreffen insbesondere Ökodesign, Langlebigkeit, Reparaturfähigkeit, Zirkularität, Vorhandensein von Rücknahmesystemen und -strukturen sowie neue Service-Angebote / Produktservicesysteme. Das Prinzip „Benutzen statt Besitzen“ sollte auch in der öffentlichen Verwaltung verstärkt erwogen werden, dafür ist jedoch die Tür zu öffnen bzw. der Boden zu bereiten. Konkret heißt dies zu ermöglichen, dass bei geeigneten Ausschreibungen auch eine Ausschreibung zur Produktnutzung mit einem anderen Vertragsmodell wie der Miete eingereicht werden dürfen. Dies ist bislang oft ausgeschlossen.

Hemmnisse und Zielkonflikte im Kontext nachhaltiger Beschaffung sind aufbereitet in UBA-TEXTE 130/2021, S. 38-50.

Die dort genannten wesentlichen Zielkonflikte sind verallgemeinerbar:

- Flut an Umweltaanforderungen managen
- Nachweisführung
- Fehlende Vorgaben zur nachhaltigen Beschaffung

- Begrenzte personelle und fachliche Kapazitäten
- Ökologie trotz begrenzter Haushaltsmittel
- Vorbehalte gegenüber neuen Produkten, insb. Deren Gleichwertigkeit bei Qualität, Funktionalität und Kompatibilität mit bestehenden Systemen

21. In welchen weiteren Bereichen sehen Sie rechtlichen Anpassungsbedarf der Vergabeverfahren? Welche praktischen Lösungen sehen Sie als besonders wichtig an?

Die Nichtbeachtung der Meldungen an die Vergabestatistik sollte sanktioniert werden, um die Verpflichtung der Auftraggeber zu unterstreichen.

Durch geeignete Maßnahmen sollte dafür Sorge getragen werden, dass Nachhaltigkeitsaspekte in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Berücksichtigung finden. Dazu zählen das Ansetzen eines perspektivischen CO₂-(Schatten-)Preises, der über die aktuellen offiziellen CO₂-Preise hinausgeht, Lebenszykluskostenbetrachtungen und dafür einfach anwendbare Tools sowie das Einpreisen weiterer relevanter Umweltfolgekosten bzw. Kosten des Nicht-Handelns. Interne Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung sollten entsprechend ergänzt werden.

Wir empfehlen die Anwendung des Instruments „**Bemusterung**“ im Rahmen der Angebotswertung stärker einzufordern. Bemusterung kann Vorbehalte abbauen sowie schlechten Erfahrungen mit nachhaltigen Produktvarianten vorbeugen. In der Vergabepaxis ist die Bemusterung von Bürodrehstühlen und Dienstkleidung üblich. Bei vielen weiteren Produkten wäre sie angebracht zum Testen und Vergleich der konventionellen mit der nachhaltigen Produktalternative hinsichtlich Funktionalität, Haptik und Qualität noch vor der Bezuschlagung. Dies ist auch beim Leuchtentausch bzgl. der Lichtausbeute zweckdienlich und u.a. bei Hygienepapieren nicht trivial, wo die Performance bzgl. Feuchtigkeitsaufnahme, Reißfestigkeit, exakte Perforation entscheidend ist, jedoch die angebotenen Qualitäten trotz Normung stark variieren. Derartige „Performancedaten“ gehen aus den Bieterunterlagen selten eindeutig hervor.

Mit viel Energie, großem Enthusiasmus und hoher Fachkompetenz aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung haben wir diese Antworten auf die Fragen des BMWK anlässlich der öffentlichen Konsultation erarbeitet. Wir reichen diese als Stellungnahme der Initiative „Aktiv für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung“ und deren mittlerweile 270 Erstunterzeichner*innen und Followern ein und hoffen damit, dem Ziel einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung interessante und vorwärtsweisende Impulse gegeben zu haben.

Selbstverständlich stehen wir zur Verfügung die Transformation zu einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung aktiv zu unterstützen.

Professor Dr. Ronald Bogaschewsky, Thomas Heine, Ria Müller, Eveline Lemke, Aiko Wichmann, Jana Janze