



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Nachhaltige Beschaffung der öffentlichen Hand

Stand Frühjahr 2017

Jochen Welina

KOMKIS Report Nr. 2

KOMKIS
REPORT

Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management

Welina, Jochen, Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen.

Zitierempfehlung:

Welina, Jochen (2017): Nachhaltige Beschaffung der öffentlichen Hand - Stand Frühjahr 2017, KOMKIS Report, Nr. 2, Leipzig.

Wenn Sie auf diese KOMKIS-Publikation direkt über einen Digital Object Identifier (DOI) verweisen wollen, nutzen Sie bitte folgenden Link:

<https://doi.org/10.36730/2020.5.komkisir.2>

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISSN 2702-041X

Erscheinungsjahr 2017

Ansprechperson: T +49 341 9733-580 | F + 49 341 9733-589 | komkis@wifa.uni-leipzig.de

SACHSEN



Diese Publikation wird mitfinanziert durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts.

1 Einführung

Mit Wirkung zum 18. April 2016 ist das Vergaberecht in Deutschland neu geregelt worden. Anlass für die Neuregelung war die Umsetzung dreier EU-Richtlinien in nationales Recht¹. Die neuen Regelungen finden sich im Wesentlichen im geänderten Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und der geänderten Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) sowie der neuen Vergabeverordnung (VgV)², der neuen Sektorenverordnung (SektVO)³ und der neuen Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit (VSVgV)⁴.

Neben anderen Bereichen wie beispielsweise der Inhouse-Vergabe und der interkommunalen Zusammenarbeit ist im Zuge der Reform u. a. die Möglichkeit zur nachhaltigen Beschaffung gestärkt worden. Dieser KIS Report zeigt ausschließlich die Neuerungen in diesem Bereich auf und beleuchtet deren Auswirkungen auf die praktische Arbeit in Vergabeverfahren.

1.1 Was ist nachhaltige Beschaffung?

Der Begriff „Nachhaltigkeit“ wird in abgewandelter Form schriftlich erstmals 1713 verwendet: In einer forstwirtschaftlichen Publikation mit dem Titel „Sylvicultura Oeconomica“ beschreibt der Verfasser Hans-Karl von Carlowitz, „wie der Fortbestand eines Waldes sichergestellt werden kann, nämlich indem nur so viel Holz geschlagen werden sollte, wie durch die Aufforstung auch wieder nachwachsen kann“⁵.

Für die heutige Bedeutung des Begriffs „Nachhaltigkeit“ gilt der Abschlussbericht der Kommission unter der Leitung der ehemaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland aus dem Jahr 1987 als wegweisend, in dem nachhaltige Entwicklung definiert wird als *„development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“*.

Als nachhaltige Beschaffung wird in diesem Zusammenhang ein Prozess verstanden, mit dem Produkte und Dienstleistungen beschafft werden, die von der Herstellung bis zur Entsorgung, unter Berücksichtigung sozialer, ökologischer und ökonomischer Aspekte,

¹ Vgl. Richtlinie 214/24/EU - Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe, Richtlinie 214/25/EU - Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen in Bereichen Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und Richtlinie 214/23/EU - Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen.

² Vgl. Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge vom 12. April 2016.

³ Vgl. Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung vom 12. April 2016.

⁴ Vgl. Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit vom 12. Juli 2012, zuletzt geändert am 12. April 2016.

⁵ Hepperle 2016: Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung - Eine empirische Studie auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg, S. 9.

geringere negative Folgen für die Umwelt haben bzw. ressourcenschonender sind als vergleichbare Produkte und Dienstleistungen⁶.

1.2 Warum nachhaltige Beschaffung?

Nachhaltige Beschaffung dient einerseits der Erreichung von gesellschaftspolitischen Zielen wie sozialer Gleichberechtigung, fairer Arbeitsbedingungen und Anpassung an den Klimawandel; andererseits bietet nachhaltige Beschaffung Einsparungspotenziale durch die effizientere Nutzung von Energie und Ressourcen⁷.

1.3 Kann ich als kleine Kommune überhaupt etwas bewirken?

Nach einer vom Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) in Auftrag gegebenen Studie des Forschungszentrums für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (FoRMöB) der Universität der Bundeswehr München beschaffen Bund, Länder, Kommunen und öffentliche Institutionen jedes Jahr Produkte und Dienstleistungen im Wert von 350 Milliarden Euro⁸. Diese Summe entsprach ca. 11,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts Deutschlands in 2015⁹ und stellt somit einen gewaltigen Hebel dar¹⁰. Die Kommunen tragen zu diesem Beschaffungsvolumen knapp 20 Prozent bei¹¹.

1.4 Welche Produkte und Dienstleistungen kann ich nachhaltig beschaffen?

Hier kommen grundsätzlich alle Produkte und Dienstleistungen in Betracht, seien es Textilien, Fahrzeuge und IT-Hardware oder Reinigungsdienstleistungen für öffentliche Gebäude.

2 Neuer rechtlicher Rahmen für nachhaltige Beschaffung

Mit der Vergaberechtsreform 2016 sind die Rahmenbedingungen für nachhaltige Beschaffung neugestaltet worden. Der überwiegende Teil der praxisrelevanten Anpassungen wurde im GWB sowie in der VgV vorgenommen.

⁶ Vgl. [Definition](#) der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung beim Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (KfNB).

⁷ Vgl. Internetplattform [Kompass Nachhaltigkeit](#) im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aufgebaut.

⁸ Vgl. [Studie](#) im Auftrag des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung (KOINNO) 2016, S. 7.

⁹ Das Bruttoinlandsprodukt Deutschlands betrug im Jahr 2015 rund 3.032,8 Milliarden Euro (Daten: Statistisches Bundesamt).

¹⁰ Siehe zu mehr Details auch Hepperle 2016: Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung - Eine empirische Studie auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg, S. 19 ff.

¹¹ Vgl. [Studie](#) im Auftrag des KOINNO 2016, S. 43.

Nachfolgend wird auf einzelne Änderungen eingegangen. Die Auflistung ist weder vollständig mit Blick auf die Änderungen durch die Vergaberechtsreform noch im Hinblick auf den Ablauf des Vergabeverfahrens.

2.1 Allgemein

So können bei der Vergabe nun erstmals als Kriterien auch Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte generell berücksichtigt werden (§ 97 Abs. 3 GWB)¹². Als Vorgängerregelung kann § 97 Abs. 4 GWB a. F. betrachtet werden, wonach für die Auftragsausführung zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden durften, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben. Nach der neuen Regelung können diese Aspekte im Gegensatz dazu **in jeder Phase eines Vergabeverfahrens** einbezogen werden, sei es bei der Definition der Leistung, bei der Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien oder der Vorgabe von Ausführungsbedingungen.

2.2 GWB - Eignungsprüfung

So spielen diese Kriterien nun auch bei der **Eignungsprüfung** eine Rolle: Öffentliche Auftraggeber können ein Unternehmen bei Verstoß gegen geltende umwelt-, sozial- oder arbeitsrechtliche Verpflichtungen vom Vergabeverfahren ausschließen (§ 124 Abs. 1 Nr. 1 GWB). Zu letzteren zählen u. a. die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) (Art. 18 Abs. 2 Richtlinie 214/24/EU in Verbindung mit Anhang X Richtlinie 214/24/EU).

2.3 GWB - Ausschluss von Unternehmen

Ebenfalls kann ein öffentlicher Auftraggeber ein **Unternehmen vom Vergabeverfahren ausschließen**, wenn das Unternehmen in Bezug auf Ausschlussgründe oder Eignungskriterien eine schwerwiegende Täuschung begangen (§ 124 Abs. 1 Nr. 8 GWB) bzw. fahrlässig oder vorsätzlich irreführende Informationen übermittelt hat, die die Vergabeentscheidung des öffentlichen Auftraggebers erheblich beeinflussen könnten (§ 124 Abs. 1 Nr. 9 Buchst. c) GWB).

2.4 GWB - Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots

Genauso können nun mit dem Ziel des Zuschlags bei der **Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots** auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte berücksichtigt werden (§ 127 Abs. 1 Satz 4 GWB). Dem steht auch nicht entgegen, dass die Zuschlagskriterien mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen müssen (§ 127

¹² Siehe auch Begründung zur Änderung von § 97 Abs. 3 GWB durch den Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz – VergRModG), BT-Drs. 18/6281, S. 68.

Abs. 3 Satz 1 GWB), da diese Verbindung auch dann anzunehmen ist, „wenn sich ein Zuschlagskriterium 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 bezieht“ (§ 127 Abs. 3 Satz 2 GWB). Diese Faktoren müssen sich demnach nicht zwingend auf die materiellen Eigenschaften des Auftragsgegenstandes auswirken.

Sollen umweltbezogene oder soziale Aspekte eine Rolle spielen, so müssen diese als Zuschlagskriterien ebenso wie deren Gewichtung in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen aufgeführt werden (§ 127 Abs. 5 GWB).

2.5 GWB - Auftragsdurchführung

Der öffentliche Auftraggeber kann auch Einfluss auf die **Auftragsdurchführung** nehmen, indem er das ausgewählte Unternehmen verpflichtet, neben anderen Belangen auch umweltbezogene und/oder soziale Aspekte bei der Auftragsausführung zu beachten, soweit sich diese aus der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen ergeben (§ 128 Abs. 2 GWB).

2.6 VgV - Leistungsbeschreibung

Auch die **Vergabeverordnung** enthält wichtige Aspekte in Bezug auf Nachhaltigkeit in der Beschaffung:

So kann die **Leistungsbeschreibung** auch soziale und umweltbezogene Aspekte beinhalten sowie sich auf den Prozess oder die Methode zur Herstellung oder Erbringung der Leistung oder auf ein anderes Stadium im Lebenszyklus des Auftragsgegenstands einschließlich der Produktions- und Lieferkette beziehen, auch wenn derartige Faktoren keine materiellen Bestandteile der Leistung sind (§ 31 Abs. 3 VgV).

2.7 VgV Gütezeichen

Sehr praxisrelevant erscheint die Regelung, nach der öffentliche Auftraggeber die Vorlage von **Gütezeichen** verlangen können, die als Beleg für die in der Leistungsbeschreibung geforderten Merkmale gelten (§ 34 VgV).

2.8 VgV - Lebenszykluskosten

Darüber hinaus kann der öffentliche Auftraggeber festlegen, dass die Kosten im Rahmen der Zuschlagskriterien auf Grundlage der **Lebenszykluskosten** berechnet werden müssen: Dies kann alle Kosten von der Anschaffung über die Nutzung und Wartung bis hin zur Entsorgung bzw. dem Recycling umfassen – sogar Kosten, die durch die externen Effekte der Umweltbelastung entstehen, sind können berücksichtigt werden (§ 59 VgV).

3 Nachhaltige Beschaffung – Einblicke in die Praxis

Nicht erst seit der Vergaberechtsreform 2016 ist die Nachhaltigkeit ein Faktor in der öffentlichen Beschaffung. Auch schon vorher hat es verschiedene Ansätze gegeben, diesem Faktor in Vergabeverfahren ein größeres Gewicht zu geben. Die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen zeigen nun noch deutlicher, in welchen verschiedenen Phasen im Vergabeverfahren dies erfolgen kann. Aber auch bereits vor Eintritt in das formalisierte Verfahren können Aspekte der Nachhaltigkeit durch die öffentlichen Einkäufer berücksichtigt werden¹³:

- **Bedarfsanalyse:** z. B. Bedarf anderweitig decken durch Reparatur vorhandener Produkte oder Berechnung der Lebenszykluskosten in Betracht kommender Produkte
- **Marktanalyse:** z. B. Sondierungsgespräche mit langjährigen Vertragspartnern zu zusätzlichen ökologischen und sozialen Anforderungen oder Sammeln von Informationen zu Produkten, die Gütezeichen und Standards unterliegen
- **Auftragsgegenstand:** z. B. „fair gehandelt“, „emissionsarm“ etc.
- **Leistungsbeschreibung:** Referenzen für ökologische und soziale Aspekte
- **Eignungsprüfung:** z. B. Angaben zum Lieferkettenmanagement
- **Ausschlusskriterien:** z. B. fakultativ - Verstöße gegen die ILO-Kernarbeitsnormen
- **Zuschlagskriterien:** z. B. höhere Punktzahl, wenn Produkt aus fairem Handel stammt; als Nachweis können Gütezeichen dienen
- **Auftragsdurchführung:** z. B. Anforderungen hinsichtlich der Einstellung von Langzeitarbeitslosen
- **Vertragsmanagement und -monitoring:** z. B. Stichproben und zufällige Kontrollen der Produktionsstätten durch den Beschaffenden selbst oder andere Mitarbeiter des öffentlichen Auftraggebers

¹³ Siehe zu der nachfolgenden Auflistung [Kompass Nachhaltigkeit - Wie integriere ich Nachhaltigkeit in meinen Beschaffungsprozess?](#).

4 Fazit für die Praxis

Die Änderungen insbesondere im GWB und in der VgV bringen viele neue Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien im Vergabeverfahren. Vor der Vergaberechtsreform gab es zwar bereits Ansätze in den vergabemaßgeblichen Rechtsnormen (wie im § 97 Abs. 4 GWB a. F.) und auch Versuche in der Praxis, bei Beschaffungsvorhaben ein Gewicht auf Nachhaltigkeit zu legen. Doch die gesetzlichen Regelungen seit 2016 eröffnen zusätzliche Wege für die öffentliche Verwaltung, zu einer nachhaltigen Wirtschaft in Deutschland beizutragen, indem sie dies in Vergabeverfahren zu einem zentralen Punkt machen.

Dabei handelt es sich ganz sicher nicht um ein Vorhaben, das sich „über Nacht“ fehlerfrei im ersten Anlauf in jeder Vergabestelle Deutschlands umsetzen lässt. Für alle Vergabestellen wird ein Lernprozess erforderlich sein. Hilfe bei diesem Lernprozess können bereits abgeschlossene Beschaffungsvorhaben anderer öffentlicher Auftraggeber sein, in denen Nachhaltigkeitskriterien eine Rolle gespielt haben. Einen Überblick über bereits durchgeführte Beschaffungsvorhaben unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bietet die nachfolgende Liste. Interessierten soll damit die Gelegenheit gegeben werden, bei Bedarf die ausschreibende Stelle zu kontaktieren und in den Austausch von Erfahrungen einzutreten:

- **Landkreis Leer Abfallwirtschaftsbetrieb:** Beschaffung von Abfallsäcken, deren Kunststoffrecyclat-Anteil mindestens 80 Prozent betragen und die Anforderungen des Umweltzeichens "Blauer Engel" erfüllt werden mussten (Herbst 2013, [weitere Informationen](#)).
- **Bayerisches Landesamt für Umwelt:** Beschaffung von Druckerpapier aus 100 Prozent Altpapier unter Einhaltung der Grenzwerte für definierte Schadstoffe (wie z.B. Formaldehyd und PCB) und ohne Einsatz von Glyoxal, optischen Aufhellern (OBA), Chlor, halogenierten Bleichemikalien und biologisch schwer abbaubaren Komplexbildnern (Herbst 2012, [weitere Informationen](#)).
- **Immobilien Bremen AöR:** Beschaffung von Überwurfschürzen für Reinigungskräfte, die u. a. unter Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen hergestellt worden sind (Herbst 2010, [weitere Informationen](#)).
- **Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Inneren:** Ausschreibung des weltweiten Paketversands für ca. 750 Dienststellen von Bundesbehörden, der CO₂-neutral erfolgen musste (Sommer 2015, [weitere Informationen](#)).

Das **Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)** stellt eine kostenfreie Informations- und Beratungsplattform für die kommunale Ebene in Sachsen dar. Im Schnittstellenbereich zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik agiert das KOMKIS als kompetenter Informationsgeber, neutralen Vermittler und inhaltlicher Ansprechpartner zu Themen der kommunalen Infrastrukturbeschaffung, -erhaltung und -bewirtschaftung.

Weitere Veröffentlichungsformate abrufbar unter www.uni-leipzig.de/komkis:

KOMKIS Analyse

KOMKIS Dialog

KOMKIS Position

KONKIS Praxis



UNIVERSITÄT
LEIPZIG



Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management