



Nachhaltige öffentliche Beschaffung

Potentiale, Rahmenbedingungen und praktische Ansätze zur
Integration von Nachhaltigkeitskriterien
in die Vergabe öffentlicher Aufträge

Masterarbeit

Monique Isenheim

monique.isenheim@googlemail.com

Gutachter: Dr. Holger Petersen

Gutachter: Prof. Dr. Harald Heinrichs

05. September 2010

Nachhaltige öffentliche Beschaffung

Potentiale, Rahmenbedingungen und praktische Ansätze zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Vergabe öffentlicher Aufträge

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Inhaltsverzeichnis | III |
| Abkürzungsverzeichnis..... | VII |
| 1 Einleitung..... | 1 |
| 2 Gründe für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung | 3 |
| 2.1 Definitionen | 3 |
| 2.1.1 Nachhaltigkeit..... | 3 |
| 2.1.2 Öffentliche Auftraggeber | 4 |
| 2.1.3 Öffentliche Beschaffung..... | 4 |
| 2.1.4 Nachhaltige öffentliche Beschaffung..... | 5 |
| 2.2 Nachhaltige öffentliche Beschaffung in der Diskussion..... | 5 |
| 2.2.1 Nachhaltige öffentliche Beschaffung als Beitrag zur Umsetzung der europäischen und nationalen Nachhaltigkeitsstrategie | 6 |
| 2.2.1.1 Steuerung von Konsum- und Produktionsmustern durch Nachfragewirkung | 7 |
| 2.2.1.2 Verbesserung der Nachhaltigkeitsleistung der öffentlichen Verwaltung | 8 |
| 2.2.1.3 Öffentliche Aufmerksamkeit und Vorbildfunktion | 11 |
| 2.2.2 Nachhaltige öffentliche Beschaffung und Innovation..... | 13 |
| 2.2.3 „Vergabefremde Kriterien“ in der Diskussion | 14 |
| 3 Probleme, Hemmnisse und Lösungsansätze | 19 |
| 3.1 Keine übergreifende, nationale Strategie für nachhaltige öffentliche Beschaffung | 19 |
| 3.2 Unzureichende Datenlage..... | 20 |

| | | |
|---------|--|----|
| 3.3 | Mangelnde theoretische Kenntnisse und praktische Erfahrung | 21 |
| 3.4 | Unübersichtliches Informationsangebot | 21 |
| 3.5 | Fragmentierte Vergabelandschaft..... | 22 |
| 3.6 | Hohe Anfangsinvestitionen und Budgetbeschränkungen | 23 |
| 3.7 | Besondere Schwierigkeiten bei der Berücksichtigung sozialer Kriterien..... | 24 |
| 4 | Rechtliche Rahmenbedingungen für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Vergabe öffentlicher Aufträge | 26 |
| 4.1 | Grundzüge und Struktur des deutschen Vergaberechts..... | 26 |
| 4.1.1 | Zweiteilung und Rechtsnormen des Vergaberechts | 27 |
| 4.1.2 | Vergabeverfahrensarten | 28 |
| 4.1.3 | Praktische Relevanz der Vergabeverfahrensarten | 30 |
| 4.2 | Rechtlich zulässige Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Vergabe öffentlicher Aufträge..... | 32 |
| 4.2.1 | Festlegung des Bedarfes und Auswahl des Auftragsgegenstandes | 34 |
| 4.2.2 | Erstellung der Leistungsbeschreibung | 36 |
| 4.2.3 | Prüfung und Wertung der Angebote | 38 |
| 4.2.3.1 | Eignungsprüfung | 39 |
| 4.2.3.2 | Zuschlagskriterien | 41 |
| 4.2.4 | Vertragsbedingungen und Ausführungsbestimmungen | 43 |
| 4.2.5 | Zusammenfassung | 46 |
| 5 | Instrumente und Anwendungsbeispiele | 48 |
| 5.1 | Lebenszykluskostenrechnung | 48 |
| 5.2 | Labels | 54 |
| 5.3 | Kooperationen und Netzwerke | 60 |
| 6 | Praxisorientierter Leitfaden zur Einführung von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Vergabe | 64 |
| 6.1 | Initiierung..... | 65 |
| 6.2 | Ist-Analyse..... | 66 |

| | | |
|-------|--|------|
| 6.3 | Zieldefinition | 67 |
| 6.3.1 | Zielarten | 67 |
| 6.3.2 | Prioritäten setzen | 70 |
| 6.4 | Training und Befähigung..... | 71 |
| 6.4.1 | Leitlinie und interne Dienstweisung zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung | 71 |
| 6.4.2 | „Kick-Off“-Meeting: Bewusstsein schaffen | 72 |
| 6.4.3 | Training | 73 |
| 6.4.4 | Beschaffungshandbuch | 74 |
| 6.5 | Implementierung..... | 75 |
| 6.6 | Monitoring und Erfolgskontrolle | 76 |
| 6.7 | Korrekturmaßnahmen | 79 |
| 6.8 | Kommunikation | 80 |
| 7 | Zusammenfassung | 82 |
| | Literaturverzeichnis | VIII |
| | Eidesstattliche Erklärung..... | XV |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Zerteilung des Vergaberechts und anzuwendende Rechtsnormen..... | 28 |
| Abbildung 2: Verfahrensarten bei europaweiter und nationaler Vergabe. | 30 |
| Abbildung 3: Ablauf der Vergabeverfahren in der öffentlichen Beschaffung. | 33 |
| Abbildung 4: Eigenerklärung der Bieter zur Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen..... | 46 |
| Abbildung 5: Beispiel Cost Breakdown Structure als Liste (Ausschnitt)..... | 50 |
| Abbildung 6: Beispiel Cost Breakdown Structure als Grafik (Ausschnitt). | 50 |
| Abbildung 7: Logoreihe „Der Blaue Engel“. | 56 |
| Abbildung 8: Das "Energy Star" Label. | 57 |
| Abbildung 9: Das EU-Umweltzeichen ("EU-Blume"). | 58 |
| Abbildung 10: Das RugMark-Label (alt) und das GoodWeave-Label (neu). | 59 |
| Abbildung 11: Plan-Do-Check-Act Zyklus der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung..... | 65 |
| Abbildung 12: Qualitative und quantitative Ziele für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung..... | 69 |
| Abbildung 13: Bewertungsmatrix für die Priorisierung von Beschaffungsobjekten. | 71 |
| Abbildung 14: Scorecard Nachhaltige Beschaffung..... | 78 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|---|
| BDI | Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit |
| BMWi | Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie |
| BRD | Bundesrepublik Deutschland |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| d.h. | das heißt |
| DIKH | Deutscher Industrie- und Handelskammertag |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GWB | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |
| i.d.R. | in der Regel |
| ILO | International Labour Organization |
| inkl. | inklusive |
| Mio. | Millionen |
| Mrd. | Milliarden |
| Rd. | rund |
| sog. | sogenannt |
| u.a. | unter anderem |
| UNEP | United Nations Environmental Programme |
| VgV | Vergabeverordnung |
| z.B. | zum Beispiel |

1 Einleitung

Die Ausgaben der Länder, der Kommunen und des Bundes betragen im Jahr 2009 rd. 280 Mrd. Euro und stehen damit für ca. 14,8% des Bruttoinlandproduktes der BRD (Statistisches Bundesamt, 2010).¹ Angesichts der Größe des Budgets kann angenommen werden, dass in der Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Beschaffung ein signifikanter Hebel zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung liegt.

Zwar hat die Bundesregierung kürzlich durch die Reform der Beschaffungsvorschriften weitere Möglichkeiten zur Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien bei öffentlichen Vergaben geschaffen. Dabei handelt es sich allerdings vorwiegend um Kann-Bestimmungen - für Beschaffer in der öffentlichen Verwaltung ist die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Auftragsvergabe damit i.d.R. nicht verbindlich vorgeschrieben. Auf Landesebene hat die nordrhein-westfälische Regierung in einem bundesweit einmaligen Vorstoß erreicht, dass bei Vergaben durch die Landesbehörden und -ämter ab dem 01. Mai 2010 Aspekte des Umweltschutzes und der Energieeffizienz zwingend zu beachten sind. Aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung ergibt sich in Städten und Gemeinden ein gemischtes Bild. Die Stadt Neuss orientiert sich schon seit 2006 an den ILO Kernarbeitsnormen, während in anderen Kommunen weiterhin ausschließlich das Wirtschaftlichkeitskriterium im Vordergrund der Beschaffungsentscheidung steht (Stadt Neuss, Umweltamt, o.J. und Umweltbundesamt 2008b).

Nicht zuletzt durch Fortschritte in anderen europäischen Ländern gewinnt das Thema nachhaltige öffentliche Beschaffung auch in Deutschland zunehmend an öffentlichem Interesse.

In der vorliegenden Arbeit werden zunächst die Potentiale der öffentlichen Beschaffung als Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung diskutiert. Anschließend werden die Möglichkeiten und der Handlungsspielraum öffentlicher Auftraggeber für eine nachhaltigkeitsorientierte Beschaffung erläutert, indem aktuelle Rahmenbedingungen und der relevante Rechtsrahmen analysiert werden. Darüber hinaus werden Instrumente benannt und erläutert, die eine Integration von Nachhaltigkeitskriterien in den Vergabeprozess ermöglichen. Abschließend wird ein praxisorientierter Leitfaden entworfen, anhand dessen Akteure in der öffentlichen Verwaltung die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien Schritt für Schritt in den Beschaffungsprozess integrieren können.

Die Kernfragen, die die Arbeit beantworten soll, lauten:

¹ Beschaffungsrelevante Ausgaben ohne Ausgaben für Sozialversicherungen.

- Welche Chancen und Potentiale birgt eine nachhaltige öffentliche Beschaffung in Deutschland für eine nachhaltige Entwicklung?
- Welche Rahmenbedingungen und Möglichkeiten zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Beschaffung gibt es in Deutschland? Welche Hemmnisse existieren und welche Probleme müssen gelöst werden?
- Wie kann nachhaltige Beschaffung rechtlich zulässig, systematisch und wirksam in öffentlichen Beschaffungsstellen eingeführt und umgesetzt werden?

Die Untersuchungen der Arbeit beziehen sich aufgrund der landesspezifischen - insbesondere der rechtlichen - Rahmenbedingungen in erster Linie auf die öffentliche Beschaffung in Deutschland. Gleichzeitig gibt es, z.B. durch das gemeinsame EU-Recht, Anknüpfungspunkte zu anderen europäischen Staaten. Auch die beschriebenen Instrumente zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien sowie der praktische Leitfaden können - ggf. an nationale Rahmenbedingungen angepasst - in anderen Ländern eingesetzt werden. Oft lässt sich auch auf praktische Beispiele und Erfahrungen aus anderen Ländern zurückgreifen, in denen bestimmte Maßnahmen zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Beschaffung bereits erfolgreich umgesetzt werden.

2 Gründe für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung

In diesem Abschnitt werden zunächst die grundlegenden Begriffe wie Nachhaltigkeit, öffentliche Beschaffung und nachhaltige öffentliche Beschaffung definiert. Auf dieser Grundlage werden anschließend die Argumente für und wider die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in der öffentlichen Beschaffung erörtert. Dabei wird der mögliche Beitrag der öffentlichen Beschaffung zur Umsetzung der europäischen und der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und zur Förderung von Innovationen erläutert. Abschließend wird auf die wichtigsten Argumente der Diskussion um sog. „vergabefremde Kriterien“ eingegangen.

2.1 Definitionen

Nachfolgend werden die wichtigsten Begriffe dieser Arbeit - Nachhaltigkeit, öffentlicher Auftraggeber, öffentliche Beschaffung und nachhaltige öffentliche Beschaffung - definiert.

2.1.1 Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung sind Begriffe, für die eine Vielzahl an unterschiedlichen Definitionen existiert.

Am weitesten verbreitet ist jedoch die Definition der in 1983 gegründeten WCED (World Commission on Environment and Development) der Vereinten Nationen, auch bekannt als Brundtland-Kommission (nach der Vorsitzenden Gro Harlem Brundtland):

“Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.”

In der Übersetzung: *„Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der Gegenwart entspricht, ohne zu riskieren, dass zukünftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“* (World Commission on Environment and Development, 1987).

Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung werden auch unter Experten oft synonym verwendet. Eine klare Trennung der Begriffe ist jedoch möglich und sinnvoll (Otto, 2007). Nach Korhonen (2004) ist Nachhaltigkeit das angestrebte Ergebnis einer nachhaltigen Entwicklung. Nachhaltige Entwicklung beschreibt also einen Prozess und Nachhaltigkeit den gewünschten Zielzustand. Die oben angesprochene Vielzahl an Definitionen begründet Otto (2007) damit, dass sich der inhaltliche Diskurs um nachhaltige Entwicklung mit wachsendem Erkenntnisgewinn verändert und somit auch Definitionen immer wieder neu angepasst werden. Damit wird deutlich, dass es sich bei Nachhaltigkeit und nachhaltiger Entwicklung nicht um wissenschaftliche Begriffe, sondern um normative Konzepte handelt.

Ein anerkannter Kernaspekt des Konzeptes ist die Integration der sog. drei Dimensionen von Nachhaltigkeit: In ihrem Bericht „Our Common Future“ geht die WCED davon aus, dass sich

- soziale,
- ökonomische,
- und ökologische Faktoren

gegenseitig beeinflussen und somit integriert berücksichtigt werden müssen.

Zudem wird die Notwendigkeit einer globalen Betrachtung betont, da sich keine Nation isoliert von anderen Nationen entwickelt. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass es keine „Blueprints of Sustainability“, also keine allgemeingültigen Standardlösungen für eine nachhaltige Entwicklung gibt. Jedes Land muss seine eigene, an die speziellen ökonomischen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen angepasste Strategie entwickeln und umsetzen (World Commission on Environment and Development, 1987).

Dabei liegt die besondere Herausforderung bei der Integration der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit darin, mit Zielkonflikten umzugehen. So ist es beispielsweise unter ökologischen Gesichtspunkten sinnvoll, durch hohe Strompreise einen Anreiz zum sparsamen Umgang mit Energie zu setzen. Andererseits ist unter wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten eine preisgünstige Energieversorgung wünschenswert (Bundesregierung, 2002).

2.1.2 Öffentliche Auftraggeber

Die Definition des öffentlichen Auftraggebers ist nicht nur für die thematische Abgrenzung dieser Arbeit wichtig. Sie hat auch eine besondere rechtliche Relevanz, da öffentliche Auftraggeber bei der Beschaffung konkreten gesetzlichen Rahmenbedingungen unterliegen.

Im Folgenden werden als öffentlichen Auftraggeber die Gebietskörperschaften, d.h. Bund, Länder und Kommunen bezeichnet. Weiterhin zählen dazu kommunale Unternehmen (z.B. Stadtwerke, Verkehrsbetriebe) und die sog. Einrichtungen des öffentlichen Rechts (z.B. Landesrundfunkanstalten, öffentlich-rechtliche Krankenkassen).

2.1.3 Öffentliche Beschaffung

Als öffentliche Beschaffung wird in dieser Arbeit der Einkauf von Waren und Dienstleistungen durch öffentliche Auftraggeber bezeichnet, die diese benötigen, um ihre Verwaltungsaufgaben zu erfüllen und Serviceleistungen für die Bürger bereitzustellen.

2.1.4 Nachhaltige öffentliche Beschaffung

Analog zu den Begriffen Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung gibt es auch verschiedene Definitionen für nachhaltige öffentliche Beschaffung (engl.: Sustainable Public Procurement/ Sustainable Public Purchasing).

Das Konzept nachhaltige öffentliche Beschaffung ist eine Erweiterung des Konzeptes der „grünen“ bzw. umweltorientierten öffentlichen Beschaffung, die die Kommission der EG wie folgt definiert: Umweltorientierte Beschaffung ist „... ein Prozess, in dessen Rahmen die staatlichen Stellen versuchen, Güter, Dienstleistungen und Arbeitsverträge zu beschaffen, die während ihrer gesamten Lebensdauer geringere Folgen für die Umwelt haben, als vergleichbare Produkte mit der gleichen Hauptfunktion.“ (Europäische Kommission, 2008a).

Bei der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung wird das Konzept der grünen öffentlichen Beschaffung einerseits um die soziale Dimension der Nachhaltigkeit erweitert. Zudem wird die integrierte Abwägung aller drei Dimensionen der Nachhaltigkeit explizit zum Ausdruck gebracht. Das United Nations Environmental Programme (UNEP, 2010) definiert Sustainable Public Procurement wie folgt:

“Sustainable Public Procurement means that contracting authorities take into account all three pillars of sustainable development when procuring goods, services or works at all stages of the project.”

In der Übersetzung: *„Nachhaltige öffentliche Beschaffung bedeutet, dass öffentliche Auftraggeber bei der Beschaffung von Waren oder Dienstleistungen alle drei Säulen der Nachhaltigkeit berücksichtigen.“*

Dabei soll eine angemessene Balance zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten erreicht werden (UNEP, 2010). Da es sich, wie oben beschrieben, bei Nachhaltigkeit um ein normatives Konzept handelt, kann „die angemessene Balance“ nur subjektiv und in Bezug auf zuvor definierte Prioritäten und Zielsetzungen beurteilt werden.

2.2 Nachhaltige öffentliche Beschaffung in der Diskussion

Wie das Konzept Nachhaltigkeit selbst, hat auch die Idee einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung normativen Charakter und unterliegt damit subjektiven Wertungen. Während es einerseits gute Gründe für nachhaltige öffentliche Beschaffung - als Beitrag zur Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und zur Förderung von Innovationen - gibt, werden mögliche Nachteile und Grenzen insbesondere im Kontext der Debatte um „vergabefremde Kriterien“ angeführt.

2.2.1 Nachhaltige öffentliche Beschaffung als Beitrag zur Umsetzung der europäischen und nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

Wie oben beschrieben, handelt es sich bei Nachhaltigkeit um ein normatives Konzept, welches lokale Strategien und Maßnahmen erfordert. Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene haben die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung Eingang in eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie gefunden.

Im Sommer 2001 beschloss der Europäische Rat in Göteborg die erste EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, welche in 2006 überarbeitet und in 2009 erneut überprüft wurde.

Die Europäische Union versteht nachhaltige Entwicklung als ein übergeordnetes Ziel, welches den politischen Rahmen für alle Politikbereiche und Maßnahmen in der Union bildet. Die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung und die Lissabon Strategie für Wachstum und Beschäftigung sollen einander ergänzen (Rat der Europäischen Union, 2006). Im Dezember 2009 bestätigte der Europäische Rat, dass nachhaltige Entwicklung auch im Rahmen des Vertrags von Lissabon ein grundlegendes Ziel der Union bleibe (BMU, 2009a).

Die Hauptziele der erneuerten EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung sind Umweltschutz, soziale Gerechtigkeit und Zusammenhalt, wirtschaftlicher Wohlstand sowie Übernahme der internationalen Verantwortung der EU, um eine Steigerung der Lebensqualität heutiger und zukünftiger Generationen zu erreichen (Rat der Europäischen Union, 2006).

Als eines der allgemeinen Ziele der Politik wird u.a. die „Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster“ genannt. Das öffentliche Beschaffungswesen findet als Unterziel explizit Berücksichtigung. Es wird angestrebt, *„dass das ökologische öffentliche Beschaffungswesen bis 2010 im EU-Durchschnitt das Niveau der derzeit besten Mitgliedstaaten erreicht“*. (Rat der Europäischen Union, 2006). Soziale Aspekte werden in diesem Ziel allerdings nicht eingeschlossen.

Im Fortschrittsbericht von 2009 werden einige Initiativen zur Förderung der umweltorientierten Beschaffung, wie z.B. die „Energy Star Verordnung“ genannt² (Europäische Kommission, 2009). Auch der Fortschrittsbericht nennt jedoch keine Maßnahmen und Ziele zur Integration sozialer Aspekte.

Auf nationaler Ebene legte die Bundesregierung mit dem Bericht „Perspektiven für Deutschland“ in 2002 erstmals eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie vor. Darin wird Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe und als Grundprinzip der Politik benannt. Damit wird deutlich, dass die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie nicht die alleinige Aufgabe spezifischer Umwelt-, Sozial-, - und Wirt-

² Die Verordnung (EG) Nr. 106/2008 des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über ein gemeinschaftliches Kennzeichnungsprogramm für Strom sparende Bürogeräte verpflichtet zentrale europäische und nationale Regierungsstellen dazu, bei der Beschaffung von Bürogeräten oberhalb bestimmter Wertgrenzen die Kriterien des Energy-Star-Labels einzuhalten.

schaftsbehörden sein kann, sondern eine integrative, ressortübergreifende Aufgabe darstellt. In der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie werden Managementregeln sowie 21 Ziele und Schlüsselindikatoren festgelegt, deren Erreichen durch regelmäßiges Monitoring überprüft werden soll. Die Ergebnisse sollen im Rhythmus von zwei (Indikatorenbericht) bzw. vier Jahren (Fortschrittsbericht) festgehalten werden. Die Nachhaltigkeitsstrategie soll zudem weiterentwickelt werden, indem Ziele, Indikatoren und Maßnahmen entsprechend neuer Erkenntnisse oder Prioritäten angepasst werden.

In „Perspektiven für Deutschland“ wird zwar eine Veränderung des Konsumverhaltens als entscheidender Faktor für eine nachhaltige Entwicklung genannt. Die Rolle des Staates als Konsument wird jedoch nicht thematisiert (Bundesregierung, 2002).

Im ersten Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie, der in 2004 veröffentlicht wurde, wird die Bedeutung der öffentlichen Beschaffung für eine nachhaltige Entwicklung, insbesondere im Zusammenhang mit der Vorbildfunktion der öffentlichen Verwaltung, zwar erwähnt. Konkrete Maßnahmen und Ziele werden im Bericht jedoch nicht genannt (Bundesregierung, 2004).

Im zweiten Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie von 2008 wird die Bedeutung von nachhaltiger öffentlicher Beschaffung vertieft thematisiert. Hier wird erstens auf die Vorbildfunktion und die dafür notwendige Glaubwürdigkeit des Handelns öffentlicher Auftraggeber verwiesen. Zudem werden Fortschritte bei der Neugestaltung des Vergaberechts und der Umsetzung europäischen Rechts auf nationaler Ebene erläutert, welche die Integration von sozialen und ökologischen Kriterien in der öffentlichen Vergabe ermöglichen. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung fügt in seinem Beitrag hinzu: *„Wir halten es für unerlässlich, die Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitsstrategie zu stärken und die staatlichen Investitionen und Beschaffungen nachprüfbar daran auszurichten.“* (Bundesregierung, 2008).

Der Ansatz, öffentliche Beschaffung als Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einzusetzen, findet also langsam, aber zunehmend Eingang in die europäische und nationale Nachhaltigkeitsstrategie (BMU, 2009b). Nachfolgend wird erläutert, wie die öffentliche Beschaffung zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele beitragen kann.

2.2.1.1 Steuerung von Konsum- und Produktionsmustern durch Nachfragewirkung

Die Bedeutung des Faktors „nachhaltiger Konsum“ als Kernelement einer nachhaltigen Entwicklung wurde sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene wiederholt betont.

Die öffentliche Hand gibt EU-weit jährlich rund 1.500 Mrd. Euro für Waren und Dienstleistungen aus (BMU, 2009b). Das entspricht etwa 16% des Brutto-Inlandsproduktes der EU (PricewaterhouseCoopers, 2009a). In Deutschland lagen die relevanten öffentlichen Ausgaben im Jahre 2009 bei rund 280

Mrd. Euro³ und umfassten damit ca. 14,8% des Brutto-Inlandsproduktes. Etwa 220 Mrd. Euro davon entfielen auf Ausgaben der Länder und Kommunen (Statistisches Bundesamt, 2010). Dieser erhebliche Anteil am Gesamtkonsum verleiht dem Staat ein hohes ökonomisches Gewicht: Aufträge der öffentlichen Hand stellen einen entscheidenden Wirtschaftsfaktor und ein wichtiges Betätigungsfeld für Unternehmen dar (BMW, 2009a). Das öffentliche Beschaffungswesen verfügt damit über einen wichtigen Hebel, um die Nachfrage nach nachhaltigen Produkten und Dienstleistungen zu schaffen oder zu stärken, und damit Konsum- und Produktionsmuster zu beeinflussen (Vgl. Europäische Kommission, 2008a). Anbieter, die sozialverträgliche, ökologisch vorteilhafte Produkte und Dienstleistungen anbieten, können durch nachhaltigkeitsorientierte öffentliche Beschaffung gefördert werden. Damit steigt für Unternehmen der Anreiz zur Herstellung und Entwicklung nachhaltiger Produkte (WEED, 2009).

Das Maß der Steuerungsmöglichkeit hängt allerdings auch von der Art der zu beschaffenden Produkte und Dienstleistungen ab. Die Einflussmöglichkeit ist am größten, wo die öffentliche Hand für einen erheblichen Anteil an der Gesamtnachfrage verantwortlich ist, und die Produkte und Dienstleistungen regelmäßig von öffentlichen Auftraggebern nachgefragt werden (Vgl. Barth et al., 2005). Beim Bau und bei der Renovierung von Gebäuden, bei IT Hardware, Elektrogeräten und Transport liegt der Nachfrageanteil der öffentlichen Hand zwar unter 10% des Gesamtmarktes. Der Staat ist in diesen Produktkategorien aber oftmals der größte einzelne Nachfrager. In anderen Bereichen ist der Staat sogar der mit Abstand größte oder nahezu einzige Abnehmer, so zum Beispiel beim Straßenbau (ca. 98%), im Servermarkt (ca. 20%) und bei Fahrzeugen für den öffentlichen Personennahverkehr (ca. 50%). Hier kann der öffentliche Sektor besonders wirkungsvoll als Wachstumstreiber für nachhaltige Produkte und Dienstleistungen agieren (McKinsey, 2008a).

2.2.1.2 Verbesserung der Nachhaltigkeitsleistung der öffentlichen Verwaltung

Das Leitbild der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung zielt darauf ab, bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen eine angemessene Balance zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Kriterien zu erreichen. Nachhaltige öffentliche Beschaffung kann damit zu einer Verbesserung der Nachhaltigkeitsleistung der öffentlichen Verwaltung beitragen.

Der ökonomischen Dimension der Nachhaltigkeit wird bereits durch das Haushaltsrecht von Bund und Ländern Rechnung getragen. Grundsätzlich ist bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu folgen - dies schließt Tätigkeiten im Rahmen der öffentlichen Beschaffung ein (Barth et. al., 2005). Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit wird dabei verstanden als die günstigste Relation von verfolgtem Zweck und eingesetzten Mitteln, d.h. dass bestimmte Ziele mit möglichst geringem Mitteleinsatz oder mit einem bestimmten Mitteleinsatz das

³ Konsumausgaben des Staates abzüglich der nicht konsumrelevanten Ausgaben für die Sozialversicherung.

bestmögliche Ergebnis zu erzielen ist (Griem, 2002; Vgl. Kapitel 4). Trotz dieser Vorgaben besteht in der Praxis oft Potential zur Verbesserung der ökonomischen Leistung bei öffentlichen Vergaben. Sehr häufig steht derzeit der Anschaffungspreis als ausschlaggebendes Kriterium im Mittelpunkt der Vergabeentscheidung - eine Betrachtung der gesamten Lebenszykluskosten der zu beschaffenen Güter und Produkte wird selten durchgeführt (BMW, 2009a). Oftmals stehen höheren Anschaffungspreisen jedoch niedrigere Lebenszykluskosten gegenüber, z.B. bei energiesparenden Computern oder Beleuchtungssystemen, deren höherer Anschaffungspreis durch Einsparungen bei den Stromkosten überkompensiert werden kann (Vgl. McKinsey, 2008a; Vgl. 5.1). Trotz teilweise ungenutzter Verbesserungspotentiale nimmt die Beachtung der ökonomischen Dimension also schon durch rechtliche Vorgaben einen festen Platz in der öffentlichen Beschaffung ein.

Demgegenüber sind die ökologische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit i.d.R. als „Kann-Bestimmungen“ vorgegeben und werden somit nicht standardmäßig bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen berücksichtigt. Die Integration von sozialen und ökologischen Kriterien in den Vergabeprozess ist jedoch ein Hebel für eine Verbesserung der Öko- und Sozio-Effektivität und damit der Nachhaltigkeitsleistung der öffentlichen Verwaltung (Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2009).

Als Öko-Effektivität wird in diesem Zusammenhang der Grad der absoluten Umweltverträglichkeit der Tätigkeiten eines Organs der öffentlichen Verwaltung, also z.B. einer Gemeinde oder eines Stadtwerkes, bezeichnet (Vgl. Schaltegger et. al, 2007).

So summiert sich beispielsweise der Treibhausgasausstoß von Bund, Ländern, Kommunen und öffentlichen Unternehmen jährlich auf etwa 42,8 Megatonnen CO₂-Äquivalente und macht damit immerhin 4% aller Treibhausgasemissionen in Deutschland aus. Dies entspricht in etwa dem CO₂-Ausstoß der gesamten Schweiz (Stand 2006, McKinsey 2008a). Dieser Wert enthält jedoch fast ausschließlich direkte Treibhausgasemissionen. Würden die indirekten Treibhausgasemissionen hinzuge-rechnet, die bei der Herstellung der öffentlich beschafften Güter und Dienstleistungen entstehen, so wäre der Emissions-Anteil der öffentlichen Hand wohl wesentlich höher. Das von der EU geförderte Forschungsprojekt „RELIEF“ zur Bestimmung des Vermeidungspotentials der öffentlichen Verwaltung ergab, dass ein Wechsel aller europäischen Behörden zur Beschaffung von energiesparenden Computern eine Reduktion der Emission von CO₂-Äquivalenten um 830.000 Tonnen pro Jahr bewirken könnte. Der Wechsel aller öffentlichen Behörden in Europa zur Versorgung mit Strom aus erneuerbaren Ressourcen würde sogar eine Reduktion der Emission von CO₂-Äquivalenten um 60 Millionen Tonnen pro Jahr ermöglichen. Eine Nachrüstung sämtlicher Sanitäranlagen (Toilettenspülung und Wasserhähne) birgt ein Einsparpotential von 251.046.679 Litern Wasser pro Jahr (Stand 2002, bezogen auf EU-15) (ICLEI, 2003).

In der Integration von ökologischen Kriterien bei der öffentlichen Vergabe liegt somit ein Hebel für das deutsche Nachhaltigkeitsziel, die CO₂ Emissionen bis 2020 gegenüber dem Basisjahr 1990 um 40% zu reduzieren (BMU, 2009c). Zu weiteren Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung, zu denen eine Integration von ökologischen Kriterien in die öffentliche Beschaffung beitragen kann, gehören:

- Umweltverträgliche Steigerung der Wirtschaftsleistung,
- Verdopplung der Energie- und Rohstoffproduktivität von 1990 bis 2020,
- Zukunftsfähige Energieversorgung durch Förderung von erneuerbaren Energien,
- Umweltverträgliche Mobilität,
- Klimaschutz: Erreichen der Kyoto-Ziele und
- Verbesserung der Luftqualität (Bundesregierung, 2002).

Die Sozio-Effektivität misst, wie gut soziale Anliegen von der Behörde erfüllt werden, d.h. wie erfolgreich negative soziale Wirkungen reduziert und positive Wirkungen ausgelöst werden (Vgl. Schaltegger et. al, 2007 und Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2009).

Auch unter sozialen Gesichtspunkten stellt die öffentliche Beschaffung von Computern eine Herausforderung dar. Die Nichtregierungs-Organisation WEED (World Economy, Ecology & Development) macht insbesondere auf die schlechten Arbeitsbedingungen in den Zulieferunternehmen in Entwicklungsländern aufmerksam. Kritisiert werden Verstöße gegen geltendes lokales Arbeitsrecht, unzureichende Entlohnung unterhalb der Existenzsicherung, unbezahlte Überstunden, Behinderung gewerkschaftlicher Organisation, sowie unzureichender Arbeitsschutz, insbesondere im Umgang mit Chemikalien (WEED, 2009b). Weitere öffentlich beschaffte Produkte, die häufig unter ausbeuterischen Bedingungen, insbesondere in Kinderarbeit, hergestellt werden, sind z. B. Natursteine, Textilien und Fußbälle (Deutscher Städtetag et al., 2010). Aber auch bei Produkten und Dienstleistungen, die ausschließlich in hoch entwickelten Ländern produziert werden, gibt es Unterschiede in den sozialen Auswirkungen. Wichtige Aspekte sind hierbei beispielsweise Entlohnung gemäß geltenden Mindestlohn- oder Tarifbestimmungen, der Anteil von Lohnarbeiten und Diskriminierungsfreiheit. Zu weiteren Zielen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, zu denen eine Integration von sozialen Kriterien in die öffentliche Beschaffung beitragen kann, gehören u.a.:

- Sozialverträgliche Steigerung der Wirtschaftsleistung,
- Gleichberechtigung der Geschlechter,
- Internationale Armutsbekämpfung,
- Abschaffung von Zwangsarbeit, ausbeuterischer Kinderarbeit und Diskriminierung,

- Förderung der Koalitionsfreiheit, Berücksichtigung der ILO Kernarbeitsnormen⁴ und Sozialstandards und
- Förderung der Menschenrechte (Bundesregierung, 2002).

Grundsätzlich sollten bei der Einführung einer nachhaltigen Beschaffung die Prioritäten dort gesetzt werden, wo das Verhältnis von Nachfragemacht und Verbesserungspotential am günstigsten ist, damit jene Konsumänderungen, die die größte Wirkung erzielen können, zuerst umgesetzt werden (Vgl. 6.3.2).

2.2.1.3 Öffentliche Aufmerksamkeit und Vorbildfunktion

Das Thema nachhaltige öffentliche Beschaffung gewinnt zunehmend an öffentlicher Aufmerksamkeit. In einer gemeinsamen Stellungnahme zum Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2008 fordern der Deutsche Naturschutzring, der NABU und BUND „eine konsequente Ökologisierung des öffentlichen Beschaffungswesens“ (DNR, 2009). Das Netzwerk CorA (Corporate Accountability), welches 45 Organisationen und Verbände mit sozial- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen vereint, engagiert sich schwerpunktmäßig für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung. In 2010 lobte das Netzwerk erstmals den Preis "Unfairer und klimaschädlicher öffentlicher Auftraggeber" aus. Den Negativpreis erhielten die Deutsche Bahn für Verstöße gegen das Arbeitnehmerentendegesetz und Arbeitsschutzbestimmungen bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen an externe Dienstleister (z.B. Schneebeseitigung) sowie das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie für den Einkauf von Strom mit einem besonders hohem Anteil an Energie aus fossilen Quellen (Germanwatch e.V., 2010b). In der 'ICLEI - Local Governments for Sustainability' Association haben sich nationale und regionale Regierungsorganisationen aus 68 Nationen zusammengeschlossen, die sich zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung bekennen. Nachhaltige öffentliche Beschaffung ist eines der derzeit acht Schwerpunktthemen von ICLEI, zu welchem die Organisation bereits eine Vielzahl von Projekten durchgeführt hat (ICLEI, 2010a und ICLEI, 2010b). Auch die Gewerkschaft Ver.di hat sich für einen ökologischen und sozial verträglichen öffentlichen Einkauf ausgesprochen: „Wenn staatliche Stellen (...) Aufträge vergeben, müssen sie dabei ihrer ökologischen und sozialen Verantwortung gerecht werden. Andernfalls würde der Staat, wenn er dieser Verantwortung nicht nachkommt, selbst zur Erosion der sozialen Sicherungssysteme und ökologischen Grundsätze

⁴ Zu den Kernarbeitsnormen der International Labour Organization (ILO) gehören Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes, Abschaffung der Zwangsarbeit, Gleichheit des Entgelts, Beseitigung von Diskriminierung, Einhalten von Mindestaltersgrenzen, Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (ILO, 2010).

beitragen. Der Staat muss beim ökologischen und sozial verträglichen Einkauf seine Vorbildfunktion wahrnehmen.“ (Frank Bsirske, Vorsitzender Ver.di, in WEED, 2009b).

Im Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2008 wird unterstrichen, dass öffentliche Auftraggeber bei der Umsetzung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster auch ihrer eigenen Vorbildfunktion gerecht werden müssen (Bundesregierung, 2008). Zwar sind die Herausforderungen für eine nachhaltige Entwicklung globaler Natur, die lokale und nationale Handlungsebene ist jedoch nach Ansicht des Rates für Nachhaltige Entwicklung oftmals in besonderer Weise geeignet, Signale des Aufbruchs und der Veränderung zu setzen (Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2008). Durch ihre Vorbildfunktion seien die öffentlichen Einrichtungen angehalten, ihre Auftragsvergabe sozial und ökologisch zu gestalten (Vgl. Europäische Kommission, 2008b). Betrachtet man jedoch die Entwicklungen im Privatsektor, lässt sich feststellen, dass richtungsweisende Unternehmen bei ihrem Einkauf von Produkten und Dienstleistungen bereits soziale und ökologische Mindeststandards beachten. Private Haushalte fragen zunehmend Produkte mit „Bio“ oder „Fair Trade“ Labels nach und schließen sich auf Internetplattformen wie www.utopia.de zusammen, um sich über Möglichkeiten des nachhaltigen Konsums auszutauschen. Auch im Vergleich zu anderen europäischen Staaten liegt Deutschland bei der klimafreundlichen öffentlichen Beschaffung bestenfalls im Mittelfeld. Zwar gehört Deutschland zu den „Green Seven“ der EU (Österreich, Niederlande, Großbritannien, Schweden, Dänemark, Finnland, Deutschland), schneidet in dieser Gruppe jedoch am schlechtesten ab (PricewaterhouseCoopers, 2009a). Hier gerät der Staat in Gefahr, von seiner Vorreiterrolle in die des Nachzüglers zu geraten. Vor diesem Hintergrund ist es für öffentliche Institutionen eine Frage der politischen Glaubwürdigkeit, sich bei der Beschaffung in ihrer Rolle als Marktteilnehmer für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien einzusetzen (Vgl. Deutscher Städtetag et al., 2010). „Der Staat muss Nachhaltigkeitskriterien, die er von der Wirtschaft erwartet, auch selbst einhalten“, fordert Günther Bachmann, Generalsekretär des Rates für Nachhaltige Entwicklung (Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2010b). Auch auf internationaler Ebene kann Deutschland umwelt- und sozialpolitische Forderungen gegenüber anderen Staaten nur dann glaubhaft und effektiv vertreten, wenn es selbst mit gutem Beispiel voran geht. Ein großes Vorbildpotential für den privaten Konsum hat öffentliche Beschaffung insbesondere dort, wo der Einsatz nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen direkt für Bürger und Unternehmen sichtbar wird. Beispiele hierfür sind der Einsatz von Recyclingpapier in der Außenkommunikation der öffentlichen Verwaltung oder die Beschaffung energiesparender IT-Lerngeräte in Schulen. Eine weitere wichtige Chance für einen vorbildhaften Beitrag zur Förderung nachhaltiger Konsummuster liegt in der Beschaffung von nachhaltigen Innovationen. Erfolgreich umgesetzte Projekte haben Referenzcharakter für potentielle Kunden aus dem Privatbereich und reduzieren so das Risiko von Fehlinvestitionen (BMW, 2007).

2.2.2 Nachhaltige öffentliche Beschaffung und Innovation

Nachhaltigkeitsorientierte öffentliche Beschaffung ermöglicht eine gezielte Förderung nachhaltiger Innovationen, insbesondere innovativer Umwelttechnologien (McKinsey, 2008a). Die Europäische Kommission beschreibt umweltorientierte öffentliche Beschaffung als „ein wirksames Instrument, mit dem Unternehmen zu Innovationen und zur Entwicklung neuer Produkte mit verbesserter Umweltleistung stimuliert werden“ (Europäische Kommission, 2008a). Die Bundesregierung erklärte in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“, dass sie dazu beitragen wolle, „...die Innovationsdynamik der deutschen Wirtschaft im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu orientieren“ (Bundesregierung, 2002).

Wie oben beschrieben, kann der Staat insbesondere in Märkten, in denen er für einen großen Anteil des Nachfragenvolumens verantwortlich ist, durch gezielte Nachfrage nach nachhaltigen Lösungen einen Anreiz für Anbieter schaffen, entsprechende Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln (Vgl. Barth et al., 2005). Der McKinsey Studie „Potenziale der öffentlichen Beschaffung für ökologische Industriepolitik und Klimaschutz“ zufolge hat in Deutschland ein Anteil von ca. 51,4 Mrd. Euro des jährlichen öffentlichen Beschaffungsvolumens eine unmittelbare Relevanz für sog. „grüne“ Zukunftsmärkte. Insbesondere in den Bereichen Gebäudeneubau und –renovierung, Energie-, Abfall- und Wasserwirtschaft, Transport und Verkehr sowie IT und Elektrogeräte kann der Staat als Innovationstreiber für nachhaltige Lösungen und die Entwicklung neuer Standards wirken (McKinsey, 2008b). Die staatliche Nachfrage nach Innovationen kann Anbietern nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen den Markteintritt erleichtern und Möglichkeiten zur Ausnutzung von Skalen- und Lerneffekten schaffen. Damit gehen potentiell Kostensenkungen und Produktverbesserungen einher, die dann wiederum auch Privatkonsumenten zur Verfügung stehen und die Innovationen für diese noch attraktiver machen (Vgl. Barth et al., 2005). Ein wachsender Marktanteil umweltfreundlicher Technologien kann wiederum zu einer Reduktion der umweltbezogenen Schadschöpfung (z.B. Treibhausgas- und Lärmemissionen, Abfallerzeugung, Verbrauch endlicher natürlicher Ressourcen) führen. Zu den positiven ökologischen Auswirkungen der Förderung grüner Technologien kommen zusätzliche ökonomische Chancen. Neben möglichen Effizienzsteigerungen bei den Nutzern der neuen Technologien, z.B. durch geringeren Materialverbrauch und Abfallanfall, bieten sich große Chancen für die Schaffung und den Ausbau von Zukunftsmärkten. Grüne Innovationen geben Antrieb für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung - sowohl für Europa im Allgemeinen als auch für Deutschland im Speziellen (Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2008 und Fraunhofer Institute, 2008). Europa ist der mit Abstand führende Exporteur von grünen Technologien. Deutschland verfügt über eine besonders ausgeprägte Stärke in den Umwelttechnologien und hat nach Analyse des Fraunhofer Institutes sehr gute Voraussetzungen für weitere wirtschaftliche Erfolge in diesem Bereich. So verzeichnet Deutschland vor Japan und den USA den größten Anteil an relevantem Handelsvolumen und Patentanmel-

dungen (Stand 2008). Das weltweite Marktvolumen für grüne Technologien beträgt derzeit rd. 1.500 Mrd. Euro und wird sich Schätzungen zufolge bis zum Jahr 2020 auf 3.300 Mrd. Euro mehr als verdoppeln. Der Anteil Deutschlands beträgt etwa 220 Mrd. Euro und wird bis 2020 auf etwa 500 Mrd. Euro wachsen. Bereits heute sind allein in Deutschland schon ca. 1,8 Millionen Arbeitsplätze im Bereich der grünen Technologien angesiedelt (Bundesregierung, 2010).

Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit ist jedoch von Rahmenbedingungen abhängig, die eine positive (Nachfrage-) Entwicklung der Zukunftsmärkte ermöglichen. Die Marktentwicklung hängt dabei stark von politischen Maßnahmen ab, die einerseits langfristige verlässliche Rahmenbedingungen und gleichzeitig Anreiz für neue Innovationen bieten sollten (Fraunhofer Institute, 2008). Hierfür ist eine Reihe von politischen Instrumenten denkbar und erforderlich. Nachhaltige öffentliche Beschaffung kann mit einer kontinuierlichen Nachfrage nach nachhaltigen Innovationen als wichtiges Instrument zur Schaffung dieser förderlichen Rahmenbedingungen beitragen und somit einen zukunftsfähigen Wirtschafts- und Forschungsstandort Deutschland fördern (McKinsey, 2008b).

2.2.3 „Vergabefremde Kriterien“ in der Diskussion

Trotz der oben genannten Gründe, die für eine Integration von Nachhaltigkeitskriterien in der öffentlichen Beschaffung sprechen, ist die Nutzung des öffentlichen Auftragswesens als Instrument zur Förderung umwelt- und sozialpolitischer Ziele umstritten. Insbesondere im Vorfeld der Vergaberechtsreform haben sich deutsche Wirtschaftsverbände, wie der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), der Bundesverband für mittelständische Wirtschaft (BVMW), die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) gegen die Integration der als „vergabefremd“ bezeichneten sozialen und ökologischen Kriterien in die öffentliche Vergabe ausgesprochen. Aber auch die Bundesregierung von CDU/CSU und FDP hat sich in ihrem Koalitionsvertrag von 2009 die Aufgabe gegeben, die 2009 eingeführte Berücksichtigung vergabefremder Aspekte in ihrer Wirkung zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren (CDU, 2009). In ihrem Wahlprogramm hatte die FDP ursprünglich sogar eine Abschaffung der vergabefremden Kriterien gefordert (FDP, 2009). Nachfolgend sollen die wichtigsten Argumente in der Diskussion um vergabefremde Kriterien in der öffentlichen Beschaffung erläutert werden.

→ Die Integration von Nachhaltigkeitskriterien schließt einzelne Anbieter aus und führt damit zu höheren Preisen und schlechterer Qualität

Öffentliche Beschaffung wird i.d.R. mit Steuergeldern und Gebühren finanziert. Grundsätzlich ist daher bei der öffentlichen Vergabe das Wirtschaftlichkeitsprinzip zu beachten. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen soll einen fairen Wettbewerb bei öffentlichen Ausschreibungen er-

möglichen, um den Grundsatz der wirtschaftlichen Mittelverwendung durchzusetzen. Als eines der häufigsten Argumente gegen „vergabefremde“ Kriterien in der öffentlichen Beschaffung wird angeführt, dass diese den Kreis der leistungsfähigen Bieter und damit den Wettbewerb erheblich einschränken. Es sei nicht zu erwarten, dass Unternehmen ihre Herstellungsverfahren in Erwartung möglicher öffentlicher Aufträge umstellen (BDI, 2007). Diejenigen Unternehmen, die soziale und ökologische Kriterien erfüllen, müssten diese bei der Preiskalkulation berücksichtigen (DIHK, 2007). Dies führe zu höheren Preisen und/oder schlechterer Qualität der angebotenen Alternativen (BMW, 2007).

Dem ist grundsätzlich gegenüberzustellen, dass eine Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien nicht zwangsläufig zu höheren Kosten führt. Die Bevorzugung umweltfreundlicher Produkte ist in Bezug auf den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz unproblematisch in Situationen, in denen die Berücksichtigung der ökologischen Kriterien auch wirtschaftlich sinnvoll ist, also kein Zielkonflikt vorliegt. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn bei der Auftragsvergabe die Kosten für den gesamten Lebenszyklus berücksichtigt werden und dadurch z.B. Produkte mit höheren Anschaffungskosten aber geringeren Lebenszeit-Energiekosten ausgewählt werden (Vgl. BMW, 2007). Dass einzelne Anbieter durch die zusätzlichen ökologischen und sozialen Anforderungen von der Angebotsabgabe ausgeschlossen werden können, weil sie die geforderte Leistung nicht erbringen können, ist zwar korrekt. Die öffentliche Hand ist jedoch nicht dazu verpflichtet, für jede erdenkliche Leistung und Qualität eine öffentliche Nachfrage zu schaffen, anderenfalls müssten öffentliche Auftraggeber beispielsweise auch Angebote über veraltete Technologien akzeptieren. Wie auf privaten Märkten obliegt dem Anbieter die Wahl, auf welche Kundenwünsche er eingeht und welche Investitionen er dafür tätigt.

Weiterhin führen Befürworter das Argument an, dass durch die Integration von ökologischen und sozialen Kriterien überhaupt erst ein fairer Wettbewerb im Vergabeverfahren hergestellt wird. Denn negative externe Effekte⁵, die durch Schadschöpfung bei der Herstellung entstehen, sind in der Regel nicht eingepreist. Somit verfälschen Produkte, bei deren Erzeugung soziale oder ökologische Standards missachtet werden, den Wettbewerb zum Nachteil von Unternehmen, die sozial und ökologisch verträglich hergestellte Produkte anbieten (Deutscher Städtetag et al., 2010). Die Kosten unerwünschter externer Effekte belasten jedoch die Volkswirtschaft und damit die Bürger als Ganzes. Der Steuerzahler zahlt für nicht-nachhaltige Beschaffung indirekte Preisaufschläge: für Ineffizienzen, z.B. durch höheren Energieverbrauch, und für ökologische und soziale Folgekosten. Der tatsächliche Einspareffekt durch den Kauf nicht-nachhaltiger Produkte kann damit null oder negativ sein (Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2008). Die Auswirkungen externer Effekte wie Treibhausgas- oder Lärmemissionen gegenüber monetären Einsparungen zu gewichten ist methodisch schwierig und teilwei-

⁵ Externe Effekte bezeichnen positive und negative Folgen unternehmerischer Tätigkeiten, die nicht vom Verursacher selbst, sondern von unbeteiligten Dritten getragen werden (Thommen, J.P. und Achleitner, A.K., 2006).

se aus ethischen Erwägungen problematisch, wie z.B. bei der Missachtung von Menschenrechten. Das Leitbild der Nachhaltigkeit sieht vor, eine angemessene Balance seiner drei Dimensionen anzustreben. Zudem ist es möglich, durch Mindeststandards Festlegungen darüber zu treffen, welche externen Effekte in jedem Fall zu vermeiden sind.

→ **Die Integration von Nachhaltigkeitskriterien verringert die Transparenz bei öffentlichen Vergaben und gibt damit Raum für versteckte Begünstigungen und Korruption**

Kritiker führen an, dass „vergabefremde“ Kriterien zu Intransparenz im Vergabeverfahren und damit zu Missbrauchsmöglichkeiten und Korruptionsanfälligkeit führen (BDI, 2007 und BMWi, 2007).

Die Einbeziehung vergabefremder Aspekte, insbesondere in Kombination von mehreren Kriterien, ermögliche es, die Anzahl der Wettbewerber zu reduzieren und könne so als Mechanismus zur versteckten Begünstigung bestimmter Anbieter missbraucht werden (BMWi, 2007). Zudem ermöglichen sie eine subjektive Interpretation von Angeboten, die ebenfalls zu einer positiven oder negativen Diskriminierung bestimmter Anbieter führen könne (DIHK, 2007). Dem ist gegenüberzustellen, dass das Wirtschaftlichkeitsprinzip keine de-facto Verpflichtung zur Entscheidung für das günstigste Angebot darstellt, sondern auf die günstigste Kosten-Nutzen Relation abzielt (Griem, 2002). Dafür werden in der Praxis regelmäßig bestimmte nicht-monetäre Zuschlagskriterien definiert. Dazu gehören beispielsweise leistungs- und qualitätsrelevante (Polizeieinsatzwagen, IT-Geräte), anwendungsbezogene (z.B. Büromöbel) und ästhetische (Bauwerke, Uniformen) Aspekte. Eine ausschließlich an monetären Kriterien orientierte Vergabeentscheidung ist hier weder möglich noch gewünscht. Soziale und ökologische Kriterien sind also keinesfalls die einzigen nicht-monetären Kriterien, die bei einer Vergabeentscheidung zum Tragen kommen können. Dem Aspekt der Transparenz wird zudem in der Gesetzgebung Rechnung getragen, denn bei allen Vergaben gelten der im EU-Recht verankerte Grundsatz der Transparenz und der Diskriminierungsfreiheit. Die Vergabekriterien sind in der Regel bekannt zu machen und das Verfahren muss hinreichend dokumentiert sein (Vgl. Kapitel 4). In der Praxis wird und darf sich somit ein Vergabeverfahren, bei dem Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt werden, hinsichtlich seiner Transparenz nicht von anderen Vergabeverfahren unterscheiden.

→ **Die Integration von Nachhaltigkeitskriterien überfordert kleinere und mittlere Anbieter**

Das geltende Vergaberecht wurde wiederholt dafür kritisiert, bürokratisch und mittelstandsfeindlich zu sein. Zu den Kritikpunkten gehören die komplizierte, regional unterschiedliche Rechtslage sowie die mangelnde praktische Umsetzung mittelstandsfreundlicher Regelungen. Weitere Kritikpunkte sind der hohe Aufwand für die Suche nach interessanten Ausschreibungen und die Fälligkeit eines Entgeltes für den Versand der Vergabeunterlagen. Als ein besonders wichtiges Hemmnis bei der Beteiligung an öffentlichen Aufträgen wird insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen die

Fülle von Nachweisen genannt, die sie für ihre Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit erbringen müssen (DIHK, 2008). Kritiker befürchten, dass durch die Berücksichtigung „vergabefremder“ Aspekte zusätzliche Nachweise erbracht werden müssen, die den administrativen Aufwand weiter erhöhen und damit vor allem kleinen und mittleren Unternehmen die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen erschweren. Weiterhin würden zusätzliche Anforderungen wie die Förderung Langzeitarbeitsloser, Jugendlicher, Älterer, Behinderter und Frauen gerade Klein- und Mittelbetriebe überfordern (Bundesverband für mittelständische Wirtschaft in: Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, 2009e). Zudem sei es beispielsweise unmöglich, in globalisierten Wertschöpfungsketten die Einhaltung sozialer und ökologischer Standards zu kontrollieren (DIHK, 2007).

Beschaffer der öffentlichen Hand müssen aus den genannten Gründen darauf achten, dass soziale und ökologische Vergabekriterien kleinen und mittleren Unternehmen die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen nicht über Gebühr erschweren. Anderenfalls geriete der Vergabeprozess - über die bestehende Kritik hinaus- selbst in Gefahr, unnachhaltig - weil nicht effizient und nicht gerecht- zu werden. Zur Bewältigung der Nachweispflicht haben Auftraggeber seit 2009 die Möglichkeit, durch sog. „Präqualifizierungssysteme“ den Arbeitsaufwand für Bieter zu verringern. Unternehmen können einer staatlichen oder staatlich anerkannten Präqualifizierungsstelle ihre Eignung nachweisen und sich zertifizieren lassen (Bundesgesetzblatt, 2009, Teil 1 Nr.20). Ein Zertifikat ersetzt dann für einen festgelegten Zeitraum (z.B. ein Jahr) die Vorlage von Einzelnachweisen (z.B. Handelsregisterauszug, Bescheinigungen des Finanzamtes) zur Zuverlässigkeit und kann für alle Ausschreibungen vorgelegt werden (Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, 2009c). Hier bieten sich Anknüpfungspunkte für eine parallele Zertifizierung von Nachweisen über die soziale und ökologische Eignung. Zusätzlich eignen sich Instrumente wie Lieferantenselbsterklärungen, Labels und spezifische Vertragsbausteine um den Prüfungsaufwand zu begrenzen (Vgl. Kapitel 4).

→ Die Wirkung der Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Beschaffung ist zweifelhaft

Kritiker argumentieren, dass die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Beschaffung teilweise wirkungslos sei. So führe beispielsweise die öffentliche Beschaffung von Strom aus regenerativen Quellen nicht zu einer absoluten Reduktion der Treibhausgasemissionen. Stromerzeuger würden ihre aufgrund des höheren Anteils emissionsfreier Stromerzeugung verbleibenden Emissionsrechte auf dem Markt verkaufen. Zudem werde durch die öffentliche Nachfrage bei einem begrenzten Angebot lediglich der private Konsum verdrängt (BMW, 2007). Somit ändere sich nur die räumliche Verteilung, nicht aber die Menge der Emissionen. Die resultierenden höheren Beschaffungsausgaben seien daher nicht zu rechtfertigen (CEP, 2008a). Auch wenn sich in diesem Beispiel der Treibhausgas-Effekt lediglich verschiebt, sendet das Verhalten des Staates deutliche Signale, ei-

nerseits an die Anbieter, andererseits an private Konsumenten. Eine glaubwürdige Vorbildfunktion kann der Staat nur einnehmen, wenn er sich an den Anforderungen, die er an private Konsumenten stellt, auch selbst messen lässt. In Märkten mit limitiertem Angebot kann die zusätzliche staatliche Nachfrage bewirken, dass das Potential nachhaltiger Produkte voll ausgenutzt und gleichzeitig ein Anreiz zu einer Kapazitäts- und damit Angebotserhöhung geboten wird.

→ Eine Änderung der allgemeinen Rahmenbedingungen ist wirksamer als die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Beschaffung

Wie oben bereits angeführt kann festgestellt werden, dass die Auswirkungen nachhaltiger Beschaffung in einzelnen Produktkategorien abhängig vom Anteil des Staates an der Gesamtnachfrage, und damit unterschiedlich effektiv sind.

Im Unterschied zu allgemeinwirksamen Instrumenten und Rahmenbedingungen, die alle Konsumenten und Produzenten gleichermaßen betreffen (z.B. Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft, Arbeitsrecht), lässt die öffentliche Beschaffung sowohl auf Nachfrage als auch auf Anbieterseite Wahlmöglichkeiten. Die Nachhaltigkeitsziele können folglich weniger effektiv verfolgt werden (Vgl. Barth et al., 2005). Kritiker der „vergabefremden“ Kriterien sprechen sich daher für grundlegende und dauerhafte Änderungen der Rahmenbedingungen anstelle einer nachhaltigkeitsorientierten Beschaffung aus (BMWi, 2007).

Grundsätzlich sind umfassende, allgemeingültige Rahmenbedingungen und Gesetzgebungen partiellen Lösungen vorzuziehen. Derzeit ist die Umsetzung entsprechender Rahmenbedingungen aus politischen und praktischen Gründen jedoch nicht absehbar. So steht beispielsweise eine allgemeine Verpflichtung zur Einführung von Umweltmanagementsystemen in Unternehmen gegenwärtig nicht auf der politischen Agenda und wäre auch aus Unternehmenssicht in Kürze nicht überall umzusetzen. Aus diesem Grund sollten in der Zwischenzeit die bereits bestehenden Möglichkeiten genutzt werden, um die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung zu verfolgen. Da Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe und Grundprinzip der Politik definiert wurde, muss sie auch das öffentliche Beschaffungswesen umfassen.

Mit der neuerlichen Reform des Vergaberechts hat der Gesetzgeber explizit weitere Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien in der öffentlichen Vergabe geschaffen (Vgl. Kapitel 4). Vor diesem Hintergrund lassen sich soziale und ökologische Aspekte auch nicht länger als „vergabefremde“ Kriterien bezeichnen.

3 Probleme, Hemmnisse und Lösungsansätze

Obwohl in der öffentlichen Beschaffung ein signifikanter Hebel zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung liegt, wird die Integration von ökologischen und sozialen Kriterien in die öffentliche Vergabe in Deutschland bisher nur stellenweise umgesetzt (Vgl. PricewaterhouseCoopers, 2009a).

Im Folgenden werden die Hemmnisse und Probleme identifiziert und erläutert, die eine umfassende und gleichmäßige Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung erschweren. Gleichzeitig werden Ansätze für den Umgang mit diesen Herausforderungen aufgezeigt.

3.1 Keine übergreifende, nationale Strategie für nachhaltige öffentliche Beschaffung

Bei der öffentlichen Beschaffung nimmt der Staat eine Doppelrolle ein. Einerseits legt der Staat durch Politiken und Gesetze seinerseits einen Großteil der Rahmenbedingungen fest. Gleichzeitig ist der Staat auch der Adressat der Rahmenbedingungen, da er in Form von verschiedenen Institutionen selbst öffentliche Aufträge vergibt. Nachhaltigkeitsbezogene Ziele können somit sowohl bei der Rahmensetzung als auch bei der Durchführung verfolgt werden (Vgl. Barth et al., 2005).

Zwar wurden durch die neueste Vergaberechtsreform weitere gesetzliche Möglichkeiten zur Integration sozialer und ökologischer Kriterien in die öffentliche Vergabe geschaffen. Jedoch gibt es trotz der bereits in 2003 erfolgten Aufforderung der EU Kommission, nationale Aktionspläne für eine umweltfreundliche Beschaffung zu erstellen, bislang keine verbindliche, übergreifende Strategie für eine umweltfreundliche oder gar nachhaltige öffentliche Beschaffung in Deutschland. Zwar ist die öffentliche Beschaffung in der BRD föderal verantwortet, d.h. die Entscheidungen, welche Aufträge zu welchen ökonomischen, sozialen und ökologischen Bedingungen vergeben werden, müssen auch nach Erstellung eines Aktionsplans auf den verschiedenen Kommunal-, Landes- und Bundesebenen getroffen werden. Dennoch kommt dem Bund bei der Umsetzung der Aktivitäten im Rahmen seiner eigenen Beschaffungsaktivitäten eine wichtige Rolle als Vorbild und Impulsgeber zu. Er ist verantwortlich für die Strategieentwicklung und sollte nachhaltige öffentliche Beschaffung durch eine zentrale Steuerung und Koordinierung fördern. Dazu gehören u.a. die grundlegende Definition von sozialen und ökologischen Kriterien sowie unterstützende Angebote und Information (z.B. zur Weiterbildung) für Beschaffer und Unternehmen (Vgl. CorA, 2009).

Derzeit fehlen verbindliche nationale Maßnahmen und Zielvorgaben und damit auch Orientierungsmöglichkeiten und die nötige politische Rückendeckung für eine lokale Umsetzung (Germanwatch, 2010a). Ohne messbare Ziele gibt es wiederum keine Möglichkeit zur Überprüfung der Zielerreichung. Somit bestehen auf lokaler Ebene weder Anreiz- noch Kontrollsysteme, die auf einer nationa-

len Strategie aufbauen könnten (Vgl. McKinsey, 2008b). Den beschaffenden Stellen obliegt es weitgehend selbst, ob, in wie weit und mit welchen Maßnahmen und Zielvorgaben sie soziale und ökologische Kriterien bei der Vergabe beachten. Oftmals fehlen vor Ort jedoch personelle und monetäre Kapazitäten (z.B. für Schulungen oder die Anstellung von Nachhaltigkeitsbeauftragten), die für eine Einführung oder Förderung von nachhaltiger öffentlicher Vergabe benötigt würden (ICLEI, 2009). Ohne klare politische Zielvorgaben und Unterstützung gestaltet es sich oft schwierig, diese Kapazitäten einzufordern (Europäische Kommission, 2008a).

Auf der Jahreskonferenz des Rates für nachhaltige Entwicklung in 2007 kündigte Bundeskanzlerin Angela Merkel an, Nachhaltigkeit Schritt für Schritt zum Leitprinzip ihrer Politik zu machen (Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2008). In der öffentlichen Beschaffung steht dieser Schritt noch aus. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung empfiehlt daher eine umfassende Reform der öffentlichen Beschaffung in Übereinstimmung mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die die Einführung konkreter Zielvorgaben sowie regelmäßige Berichterstattung beinhaltet (Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2008). Der Verbund ICLEI-Local Governments for Sustainability fordert die Schaffung von Rahmenbedingungen, in denen Beschaffer nicht das Gefühl haben, erklären zu müssen, *warum* sie nachhaltige Beschaffung umsetzen, sondern *warum* sie es *nicht* tun (ICLEI, 2009).

Dabei kann sich die Bundesregierung an bereits bestehenden nationalen Aktionsplänen anderer europäischer Länder wie Frankreich, England oder Österreich orientieren.

3.2 Unzureichende Datenlage

In Deutschland ist die Datenlage zur öffentlichen Beschaffung im Allgemeinen sowie zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung im Speziellen sehr lückenhaft. Grobe statistische Übersichten über das öffentliche Beschaffungsvolumen liefern das statistische Bundesamt sowie der Bundeshaushaltsplan, der die Gesamtausgaben einzelner Organe auf Bundesebene (z.B. Ministerien, Kanzleramt etc.) auflistet. Daneben liefern Statistiken für die Europäische Union einige Daten zu Anzahl und Wert öffentlicher Aufträge, wobei der Detailierungsgrad sehr niedrig ist und die Angaben teilweise auf Schätzungen beruhen. Eine direkte Zuordnung von Produktkategorien ist auf dieser Ebene nicht möglich. Bei Recherchen auf tieferen Ebenen, d.h. bei konkreten Beschaffungsstellen, ist eine stärkere Differenzierung zu erwarten, eine detaillierte Gesamtübersicht existiert jedoch offenbar nicht.

Entsprechend wenige Daten gibt es auch zu den Potentialen und dem Umsetzungsstand einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Für existierende Studien, wie McKinseys „Potenziale der öffentlichen Beschaffung für ökologische Industriepolitik und Klimaschutz“ (2008) und PricewaterhouseCoopers' „Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU“ müssen in gewissem Umfang Annahmen getroffen und Vereinfachungen akzeptiert werden. Verlässliche Daten sind

jedoch eine wichtige Grundlage um konkrete Ziele, Maßnahmen und Prioritäten für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung zu formulieren und liefern wichtige Argumente für deren Kommunikation (Vgl. Germanwatch, 2010a).

3.3 Mangelnde theoretische Kenntnisse und praktische Erfahrung

Ein weiteres entscheidendes Hemmnis für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung sind mangelnde theoretische Kenntnisse und praktische Erfahrungen bei den Einkäufern (Umweltbundesamt, 2008a). Zum einen ist das Bewusstsein über den Nutzen nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen an vielen Stellen noch nicht ausgeprägt (Europäische Kommission, 2008a). Zudem mangelt es oftmals an der Kenntnis von Instrumenten der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung sowie an entsprechenden Management- Fähigkeiten (ICLEI, 2009). Zusätzlich herrscht bei den Beschaffern oft eine große Unsicherheit über die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Vergabe, die ihrerseits dazu führt, dass nachhaltige öffentliche Beschaffung als schwierig und riskant wahrgenommen wird (Umweltbundesamt, 2008b).

Ursachen für diese Defizite sind die oben beschriebene unzureichende Datenlage zu den Potentialen nachhaltiger öffentlicher Beschaffung, das unübersichtliche Informationsangebot sowie mangelnde Aus- und Weiterbildung der Beschaffer in diesem Gebiet. Aufgrund der großen Unterschiede in der Förderung nachhaltiger Beschaffung zwischen verschiedenen Beschaffungsstellen gibt es in der Praxis große Varianzen im Kenntnisstand der Einkäufer. Das Spektrum reicht dabei vom Nachhaltigkeitslaien bis zum Experten (Umweltbundesamt, 2008a).

Um das Bewusstsein für Nachhaltigkeitsaspekte bei den Beschaffern zu fördern, können auf Bundesebene sog. „Leuchtturmprojekte“ der nachhaltigen Beschaffung durchgeführt werden. Für diese Projekte sollte eine entsprechende Kommunikationsstrategie entwickelt werden, damit sie die gewünschte Vorbild- und Signalwirkung erzielen (McKinsey, 2008b).

Aus- und Fortbildungsbedarf besteht insbesondere zu rechtlichen Fragen, zu den Kosten nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen sowie zu wichtigen Instrumenten und Prinzipien der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung, z.B. dem Lebenszykluskostenansatz (Europäische Kommission, 2008a). Strategien zu Schulungsinhalten und einer flächendeckenden Beschafferschulung können beispielsweise im Rahmen eines nationalen Aktionsplanes des Bundes festgelegt werden (Germanwatch, 2010a).

3.4 Unübersichtliches Informationsangebot

Für eine Vielzahl von Produktkategorien existieren bereits Hilfsmittel wie Beschaffungsleitfäden, Kriterienlisten und Musterausschreibungen, derer sich Beschaffer bedienen können. In Bezug auf die

rechtlichen Möglichkeiten der Integration von Nachhaltigkeitskriterien gibt es mehrere Rechtsgutachten und Vorlagen für standardisierte, nachhaltigkeitsbezogene Vertragskomponenten. Problematisch ist jedoch die Unübersichtlichkeit der Informationen, die von verschiedenen Institutionen, Behörden, Nicht-Regierungsorganisationen und Forschungseinrichtungen erstellt und veröffentlicht werden. Während gedruckte Informationen schnell veralten, ist die Fülle an im Internet verfügbaren Materialien trotz einiger Bündelungsversuche schwer zu überblicken (Vgl. Barth et al., 2005). Darüber hinaus widersprechen sich die erhältlichen Publikationen in einigen Fällen. Diese Situation führt oftmals zu Überladung und Verwirrung bei den Einkäufern (ICLEI, 2009).

Abhilfe könnte hier eine zentrale, staatlich beauftragte Servicestelle wie das niederländische Agentschap NL (ehemals SenterNovem)⁶ leisten. SenterNovem stellt für 45 Produktkategorien eine Kriterienliste für die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte zur Verfügung. Zudem werden ein Einkaufshandbuch sowie ein Online-Coaching angeboten. Die Materialien wurden von staatlichen Beschaffungsexperten und Anwälten erstellt und sind somit eine verlässliche, aktuelle Quelle für Beschaffer. Auch Österreich verfügt mit dem Beschaffungsservice Austria über eine staatlich geförderte Servicestelle, die relevante Informationen bündelt und übersichtlich zur Verfügung stellt, sowie den Austausch und die Weiterbildung von Beschaffern fördert⁷.

3.5 Fragmentierte Vergabelandschaft

Die Vergabelandschaft in Deutschland ist stark fragmentiert. Die öffentliche Beschaffung wird von etwa 30.000 verschiedenen Vergabestellen des Bundes, der Länder und der Kommunen durchgeführt (McKinsey, 2008b). In vielen Fällen ist die Beschaffungsstelle einer Behörde mit nur einem Mitarbeiter oder einer Halbtagskraft ausgestattet (BMW, 2010). Zwischen regionalen und kommunalen Behörden findet in der Regel wenig Austausch über Beschaffungspraktiken und -instrumente statt, so dass Erfahrungen und Expertise - wie zum Beispiel zum Thema Nachhaltigkeit - oftmals nicht außerhalb der Beschaffungsstellen genutzt werden, in denen sie erworben wurden (Vgl. Europäische Kommission, 2008a). Ein weiterer Nachteil ist, dass sich das insgesamt zwar sehr große Auftragsvolumen des Staates auf eine Vielzahl von kleinen und mittleren Vergabestellen aufteilt und die Nachfragekraft der einzelnen Beschaffungsstellen damit gering ist (McKinsey, 2008b). Eine stärkere Bündelung der Vergabeaktivitäten, zum Beispiel durch die Ausschreibung von Rahmenverträgen, kann zur erfolgreichen Umsetzung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung beitragen. Wenn die Bedarfe mehrerer Vergabestellen zusammengefasst werden, wird deren Nachfrage- und damit Verhandlungsposition gestärkt (BMW, 2007). So können einerseits Preisvorteile für nachhaltige Produkte und Dienstleistungen erzielt werden. Darüber hinaus erhöhen große Volumina den Innovationsanreiz und

⁶ Weitere Information dazu unter: http://www.senternovem.nl/sustainableprocurement/what_is_it_about/index.asp

⁷ Weitere Information dazu unter: <http://www.ifz.tugraz.at/index.php/article/articleview/1328/1/9>

erleichtern die Durchsetzung von Nachhaltigkeitsanforderungen (Umweltbundesamt, 2008a). Zudem ermöglicht eine Bündelung von Bedarfen eine Fokussierung und Spezialisierung qualifizierter Einkäufer und damit eine Professionalisierung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung (Vgl. BMWi, 2007). Bisher existieren in Deutschland nur wenige große, zentrale Vergabestellen, wie z.B. auf Bundesebene das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, die Bundesfinanzdirektion Südwest, die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung sowie das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung. Diese bündeln den Einkauf von Standardprodukten für die Bundesverwaltung mit Hilfe von Rahmenverträgen. Über eine elektronische Bestellplattform, das sog. „Kaufhaus des Bundes“, können die Behörden und Einrichtungen des Bundes Abrufe aus den Rahmenverträgen tätigen (BMWi, 2010). Das Umweltbundesamt besitzt bei der Vertragsgestaltung ein Vorschlagsrecht hinsichtlich der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten, wie z.B. der Energieeffizienz (BMWi, 2009a). Mit einem Abrufvolumen von weniger als 50 Millionen Euro in 2009 ist der Anteil am Gesamtbeschaffungsvolumen zwar immer noch begrenzt, aber das Modell eignet sich als Vorbild für die Schaffung weiterer Zentralstellen, die Bedarfe bündeln und Nachhaltigkeitsaspekte in die Vergabe integrieren. Hierzu gibt es auch Erfahrungen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten, die bereits Ausschreibungen in Form von Rahmenverträgen nutzen, um die nachhaltige Beschaffung zu fördern. In Österreich hat beispielsweise der Umweltverband Vorarlberg einen „ÖkoBeschaffungService Vorarlberg“ gegründet, der für die Mitgliedsgemeinden Rahmenverträge für umweltfreundliche Produkte abschließt (Umweltbundesamt, 2008a).

3.6 Hohe Anfangsinvestitionen und Budgetbeschränkungen

In einer Befragung im Rahmen der RELIEF Studie der ICLEI Association gaben öffentliche Beschaffer an, dass hauptsächlich Budgetbeschränkungen eine Hürde für eine umweltfreundlichere Beschaffung waren (Vgl. ICLEI, 2003). Die Beschaffung nachhaltiger Produkte erfordert in vielen Fällen eine höhere Anfangsinvestition, die sich erst über Einsparungen über den gesamten Lebenszyklus amortisiert. Der finanzielle und ggf. personelle Mehraufwand, der zunächst für den Kauf nachhaltiger Produkte entsteht, fällt daher zeitlich mit den daraus resultierenden Einsparungen auseinander. In vielen Fällen fallen Investitionen und Einsparungen sogar in unterschiedlichen Institutionen an. Damit fehlt bei den beschaffenden Stellen oft der Anreiz für den Kauf nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen (McKinsey, 2008b).

Einjährige Budgetzyklen und ein kameralistisches Haushaltswesen bringen zudem häufig Schwierigkeiten mit sich, die finanziellen Mittel für die benötigten Anfangsinvestitionen aufzubringen und führen damit zu einer Vernachlässigung langfristiger Gesichtspunkte (BMWi, 2007). Um diese Barrieren zu überwinden, müssen Lösungen zur Anschubfinanzierung und zur Schaffung von Anreizen entwickelt werden. Mögliche Ansätze hierzu wären Fonds für nachhaltige öffentliche Beschaffung. Zudem

ist eine stärkere Nutzung von Contracting oder auch sog. Intracting Modellen denkbar (McKinsey, 2008b). Bei Contracting Modellen übernimmt ein externer Energielieferant im Rahmen einer Energiesparinvestition die Versorgung einer Liegenschaft mit der benötigten Energie (z.B. Kälte, Wärme, Strom, Licht). Die Dienstleistung umfasst in der Regel die Planung, Finanzierung, Umsetzung sowie häufig auch die Wartung und den Betrieb der Anlagen. Die Investitionskosten des Contracting-Partners amortisieren sich durch die Energiekosteneinsparungen, die durch den Einsatz von Einspar-techniken erzielt werden. Die Kostenersparnis kann je nach vertraglicher Regelung mit dem Nutzer, d.h. der Behörde, geteilt werden, was einen zusätzlichen Anreiz schafft (Wuppertal Institut, 1998). Beim Intracting, welches sich besonders für kleinere Vorhaben eignet, werden diese Maßnahmen nicht von einem Dritten durchgeführt, sondern durch eine verwaltungsinterne Organisationseinheit. Mit Contracting und Intracting Maßnahmen lassen sich auch Einsparpotentiale in den Bereichen Wasserversorgung und Abfallwirtschaft erzielen. Die ökologischen und ökonomischen Vorteile können auch soziale Verbesserungen mit sich bringen, z.B. durch eine erhöhte Umwelt- und damit Lebensqualität und neuen finanziellen Freiraum für die Förderung sozialer Anliegen oder den Abbau von Haushaltsdefiziten (Wuppertal Institut, 2009).

3.7 Besondere Schwierigkeiten bei der Berücksichtigung sozialer Kriterien

Viele Veröffentlichungen und Initiativen thematisieren zwar ökologische, nicht aber soziale Aspekte der öffentlichen Vergabe. Dass die Integration von sozialen Kriterien erst langsam in den Diskurs aufgenommen wird hat mehrere Gründe. Zum einen spiegelt sich hier die allgemein erkennbare Dominanz der ökologischen Dimension in der Nachhaltigkeitsdebatte wider (Vgl. Schaltegger und Petersen, 2007). In Bezug auf die öffentliche Vergabe kommt hinzu, dass die sozialen Aspekte - die sich meist auf die Herstellung der Produkte beziehen - im Unterschied zu den meisten anderen Produkteigenschaften oft nicht fühl- oder messbar sind (Deutscher Städtetag et al., 2010). Während sich die umweltbezogenen Eigenschaften eines Produktes, wie der Ressourcenverbrauch bei der Herstellung, der Energieverbrauch bei Nutzung und der Abfallanfall eines Produktes relativ gut messen lassen, sind die sozialen Kosten wesentlich schwieriger zu bewerten. Die Beurteilung der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit ist noch stärker normativ geprägt, als die der ökologischen Dimension, wo in der Regel die Bewahrung der natürlichen Ressourcen und die Minimierung der Umwelteinflüsse im Vordergrund steht (Vgl. Schaltegger und Petersen, 2007). Daneben führt ein Produktionsprozess, der unter Beachtung sozialer Belange durchgeführt wird, i.d.R. nicht zu einem Produkt, das sich in seinen Grundeigenschaften von einem anderen Produkt unterscheidet, das nicht auf diese Weise hergestellt worden ist. Ein Pflasterstein ändert sich hinsichtlich Art, Eigenschaft und Güte nicht, unabhängig davon, ob er aus Kinder- oder Erwachsenenhand geschlagen wird (Deutscher Städtetag et

al., 2010). Außerdem lassen sich die sozialen Bedingungen des Produktionsprozesses insbesondere bei globalen Lieferketten schwer nachvollziehen bzw. kontrollieren. Aber auch in Deutschland zeigen die Erfahrungen mit der Einbeziehung der Tariftreue in die Vergabekriterien, dass ausreichende Monitoringmethoden und -kapazitäten zur Verfügung stehen müssen, um die Einhaltung sozialer Kriterien zu überprüfen (BMW, 2007). Diese Aspekte erschweren wiederum die rechtliche Ausgestaltung der Ausschreibung nach sozialen Kriterien (WEED, 2009).

In der Praxis hat sich die Forderung nach der Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen bzw. Teilen davon als rechtlich zulässige und verhältnismäßig leicht umsetzbare Maßnahme erwiesen. Die ILO-Konvention 182, die die ausbeuterische Kinderarbeit verbietet, wird inzwischen von mehr als 140 Städten, Gemeinden und Landkreisen sowie von sieben Bundesländern in Deutschland in die Vergabekriterien einbezogen (WEED, 2009). Einige Liegenschaften fordern bereits die Einhaltung der gesamten ILO-Kernarbeitsnormen. Auf die rechtliche Einbindung der ILO Kernarbeitsnormen sowie weiterer sozialer und ökologischer Kriterien in die Vergabe wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

4 Rechtliche Rahmenbedingungen für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Vergabe öffentlicher Aufträge

Ebenso wie Unternehmen und Privathaushalte benötigt die öffentliche Verwaltung bestimmte Produkte und Dienstleistungen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Güter, die nicht durch die öffentliche Verwaltung selbst bereitgestellt werden können, müssen extern beschafft werden. Für Unternehmen und Privathaushalte gilt in der Regel die Vertragsfreiheit mit ihren drei Unterprinzipien Abschlussfreiheit, Formfreiheit und inhaltliche Gestaltungsfreiheit. Unter der Voraussetzung, dass Verträge nicht gegen geltende Rechtsvorschriften (§ 134 BGB) oder die guten Sitten (§ 138 BGB) verstoßen, steht es privatrechtlichen Akteuren also frei, ob, mit wem, auf welche Weise und zu welchem Zweck sie Verträge zur Beschaffung von Gütern abschließen (Vgl. Schönemann, 2006 S.111 ff.).

Die Beschaffung durch die öffentliche Hand unterliegt hingegen speziellen gesetzlichen Regelungen und standardisierten Verfahren, an die die Einkäufer in den betreffenden Institutionen gebunden sind. Diese Regelungen führen in der Praxis oft zu Unsicherheiten, in wieweit Nachhaltigkeitskriterien in den Einkaufsprozess integriert werden dürfen. In diesem Kapitel werden zunächst die Grundzüge und Struktur des Vergaberechts erläutert. Auf der Basis des typischen Ablaufs einer öffentlichen Vergabe werden anschließend die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien innerhalb des Vergabeprozesses aufgezeigt.

Ziel der nachfolgenden Darstellung ist dabei nicht die abschließende, rechtswissenschaftliche Durchdringung dieser sich nach wie vor im Fluss befindlichen Materie, sondern ein praxisbezogenes Aufzeigen der rechtlich zulässigen Möglichkeiten und Chancen für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Vergabe.

4.1 Grundzüge und Struktur des deutschen Vergaberechts

Das deutsche Vergaberecht umfasst mehrere Gesetze und Vorschriften. Das Vergaberecht wird folglich definiert als „die Gesamtheit der Regeln und Vorschriften (...), die dem Staat, seinen Behörden und Institutionen eine bestimmte Vorgehensweise beim Einkauf von Gütern und Leistungen vorschreiben (...).“ (Jasper und Marx, 2010). Im Folgenden sollen der grundsätzliche Rechtsrahmen der Vergabe sowie die unterschiedlichen Vergabeverfahrensarten erläutert werden.

4.1.1 Zweiteilung und Rechtsnormen des Vergaberechts

Das Vergaberecht ist in Deutschland zweigeteilt. Welche Rechtsordnungen zur Anwendung gelangen, bestimmt sich dabei aus den so genannten Schwellenwerten. Diese Schwellenwerte sind in der Vergabeverordnung (VgV) festgelegt, welche seit ihrer Neufassung von Mitte 2010 die derzeit gültigen Vorgaben der EU widerspiegelt.

Seit dem 01. Januar 2010 liegen die Schwellenwerte der EU für

- Liefer- und Dienstleistungsaufträge der obersten oder oberen Bundesbehörden sowie vergleichbarer Bundeseinrichtungen bei 125.000 Euro (§ 2.1 VgV),
- für alle anderen Liefer- und Dienstleistungsaufträge bei 193.000 Euro (§ 2.2 VgV) und
- für Bauaufträge 4.845.000 Euro bei (§ 2.3 VgV).

Die Schwellenwerte beziehen sich jeweils auf den geschätzten Einkaufswert ohne Umsatzsteuer.

Für Aufträge, deren geschätzter Einkaufswert diese Schwellenwerte erreicht oder übersteigt, ist die Vergabeverordnung anzuwenden. Diese ist wiederum das Bindeglied zum vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und verpflichtet zur Anwendung der Vergabeordnungen⁸ VOL/A, Abschnitt 2 (für Liefer- und Dienstleistungen), VOB/A, Abschnitt 2 (Bauleistungen) und VOF (Freiberufliche Leistungen) (VgV §§ 4.1; 5; 6.1).

Für Aufträge, deren geschätzter Einkaufswert die EU-Schwellenwerte unterschreitet, gelten haushaltsrechtliche Grundsätze, d.h. die Bundes- und Landesvergabegesetze und ggf. geltende Verwaltungsvorschriften sowie §55 Bundeshaushaltsordnung (BHO) und die jeweiligen Landeshaushaltsordnungen (LHO). Verschiedene Verwaltungsvorschriften verweisen ihrerseits wiederum auf die Vergabeordnungen⁹ VOL/A, Abschnitt 1 (für Liefer- und Dienstleistungen) und VOB/A, Abschnitt 1 (Bauleistungen). Dabei ist zu beachten, dass auch im Rahmen dieser nationalen Vorschriften das europäische Primärrecht (z.B. Diskriminierungsverbot) einzuhalten ist (Vgl. EuGH-Urteil vom 20.10.2005 (C-264/03) sowie vom 15.05.2008 - verbundene Rechtssachen C-147/06 und C-148/06).

⁸ ehemals Verdingungsordnungen

⁹ ehemals Verdingungsordnungen

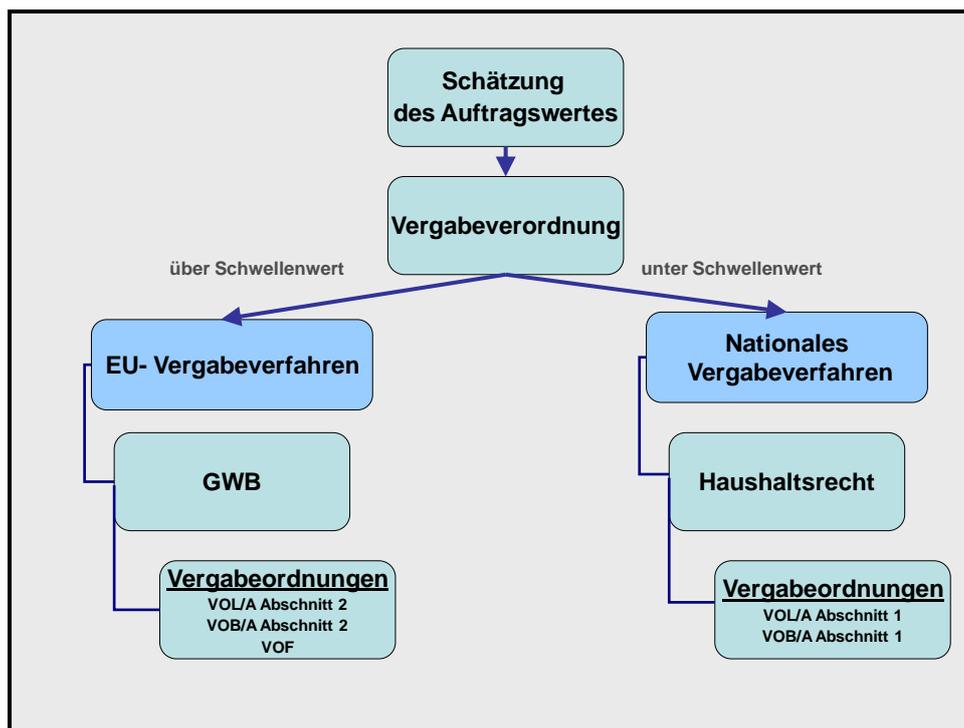


Abbildung 1: Zweiteilung des Vergaberechts und anzuwendende Rechtsnormen.
Quelle: Eigene Darstellung.

4.1.2 Vergabeverfahrensarten

Die Vergabeordnungen VOL/A, VOB/A sowie - im überschwelligen Bereich - das GWB und die VOF regeln das jeweils für die Vergabe anwendbare Vergabeverfahren. Die Vergabeordnungen werden von den öffentlichen Auftraggebern gemeinsam mit Vertretern der Wirtschaft in sog. Verdingungsausschüssen erarbeitet (BMW, 2007).

Für Aufträge, deren geschätzter Einkaufswert die EU-Schwellenwerte erreicht oder übersteigt, finden die Verfahrensarten für die europaweite Vergabe Anwendung.

Für Aufträge, deren geschätzter Einkaufswert die EU-Schwellenwerte unterschreitet, finden die Verfahrensarten für die nationale Vergabe Anwendung.

Die anwendbaren Verfahrensgrundsätze entsprechen sich im Wesentlichen und unterliegen der gleichen Anwendungshierarchie (Vgl. Abbildung 2). Das bedeutet, dass die Verfahren nicht gleichrangig nebeneinander stehen, sondern in einer Rangordnung, bei der jeweils dasjenige Verfahren vorzuziehen ist, welches die höchste Transparenz und den größtmöglichen Wettbewerb gewährleistet (Umweltbundesamt, 2008b).

Grundsätzlich ist bei Vergaben das **offene Verfahren (Europa) bzw. die öffentliche Ausschreibung (national)** durchzuführen. Diese Verfahren wenden sich an einen unbeschränkten Bieterkreis, d.h. die Ausschreibung erfolgt öffentlich und jedes interessierte Unternehmen kann ein Angebot abge-

ben. Um den Auftrag einer möglichst großen Anzahl von Unternehmen bekannt zu machen, müssen EU-Ausschreibungen im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden. Auf nationaler Ebene veröffentlichen Auftraggeber des Bundes die Ausschreibung in der Regel im Bundesausschreibungsblatt. Für andere nationale Auftraggeber wie Länder und Kommunen besteht keine zentrale Verpflichtung zur Publikation in einem festgelegten Medium (IHK Stuttgart, 2008). Vom offenen Verfahren bzw. von der öffentlichen Ausschreibung kann nur abgewichen werden, wenn besondere Gründe für die Wahl eines anderen Vergabeverfahrens vorliegen.

Liegt solch ein Ausnahmefall vor, zum Beispiel besondere Dringlichkeit oder Geheimhaltungsgründe, so kann der Auftrag in einem **nicht offenen Verfahren (Europa) bzw. durch eine beschränkte Ausschreibung (national)** vergeben werden. Hierbei kann eine Höchstzahl an Unternehmen bestimmt werden, die ein Angebot abgeben dürfen. Für die Abgabe eines Angebotes bewerben sich interessierte Unternehmen in einem vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb, in welchem sie Nachweise für ihre Eignung und Qualifikation zur Erfüllung des Auftrages erbringen. Der Auftraggeber wählt dann eine begrenzte Anzahl von Unternehmen aus, die im zweiten Schritt ein Angebot abgeben dürfen. Auf nationaler Ebene ist - bei Vorliegen weiterer Ausnahmegründe - auch eine beschränkte Ausschreibung ohne vorherigen Teilnahmewettbewerb zulässig.

Das in der Hierarchie der Vergabeverfahrensarten darunter rangierende **Verhandlungsverfahren (Europa) bzw. die freihändige Vergabe (national)** sind nur unter noch engeren Voraussetzungen zulässig. Dieses Vergabeverfahren ist relativ formlos. Auf EU Ebene ist ein Teilnehmerwettbewerb vorzuschalten, der in seltenen Ausnahmefällen - z.B. wenn andere Vergabeverfahrensarten keinen Erfolg erzielt haben - auch entfallen kann. Auf nationaler Ebene ist kein vorgeschalteter Teilnehmerwettbewerb vorgesehen. Während bei den vorher genannten Vergabeverfahrensarten die Angebote nach Einreichung nicht mehr veränderbar sind, darf der Auftraggeber im Verhandlungsverfahren bzw. bei der freihändigen Vergabe mit den von ihm ausgewählten Bietern über die Auftragsbedingungen verhandeln. Auf nationaler Ebene ist eine freihändige Vergabe grundsätzlich bei geschätzten Einkaufswerten unter 500 Euro zulässig.

Auf EU Ebene gibt es mit dem **wettbewerblichen Dialog** noch eine weitere Vergabeverfahrensart. Diese ist besonders komplizierten Aufträgen vorbehalten, bei denen der Auftraggeber nicht in der Lage ist, die zur Erfüllung seiner Bedürfnisse und Ziele erforderlichen Leistungen konkret festzulegen. Der Auftraggeber legt dabei in einer öffentlichen Bekanntmachung seine Anforderungen und Bedürfnisse fest und fordert mindestens drei ausgewählte Interessenten zum Dialog auf. In diesem Dialog soll ermittelt werden, wie die Bedürfnisse des Auftraggebers am besten zu erfüllen sind (Vgl. Jasper und Marx, 2010, VOL/A §3 EG, VOL/A §3).

Die Hierarchie der Vergabearten gilt nicht für freiberufliche Leistungen, welche vorab nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben werden können, z.B. Architektenleistungen und Rechtsberatung.

Diese werden im überschwelligen Bereich nach einer eigenen Vergabeordnung, der VOF, vergeben. Dort ist das Regelverfahren das Verhandlungsverfahren und nicht die Ausschreibung (VOF § 3). Für den unterschwelligen Bereich gibt es keine gesonderte Regelung für freiberufliche Leistungen - hier das jeweils gültige Haushaltsrecht anzuwenden.

Die Ausschreibung ist über die gesamte Verfahrensdauer ausreichend zu dokumentieren, sodass der Verlauf und die Entscheidungen über die einzelnen Stufen des Verfahrens nachvollziehbar sind (VOL/A §24 EG, VOL/A §20).

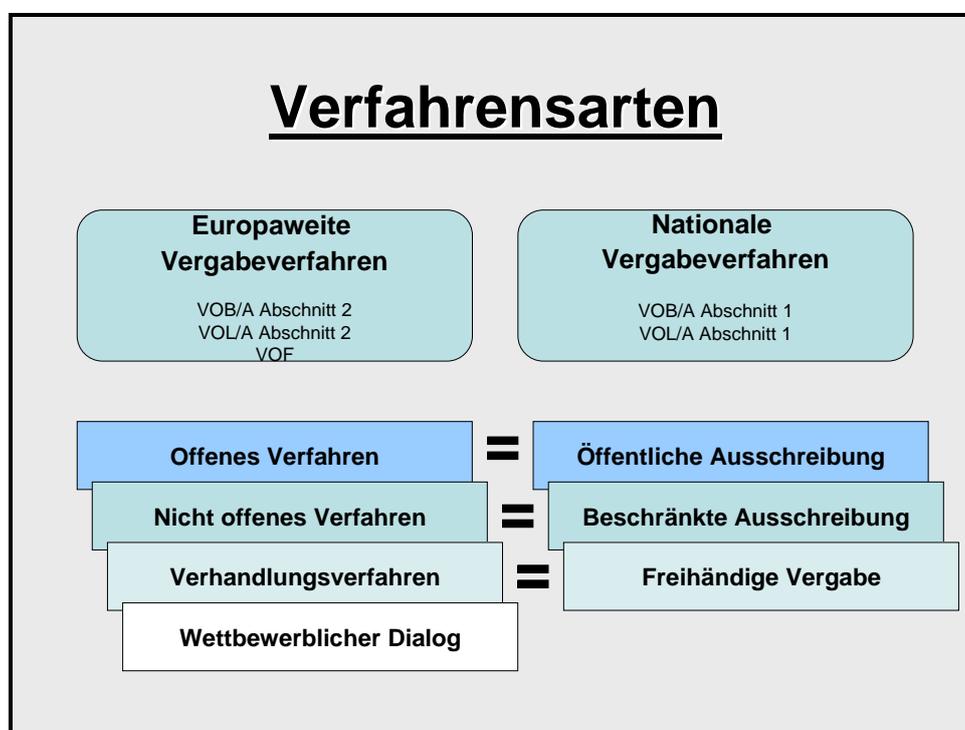


Abbildung 2: Verfahrensarten bei europaweiter und nationaler Vergabe.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Jasper und Marx, 2010.

4.1.3 Praktische Relevanz der Vergabeverfahrensarten

In der Diskussion um die rechtlichen Rahmenbedingungen steht der Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe oberhalb der Schwellenwerte regelmäßig im Mittelpunkt, auch und insbesondere dann, wenn es um die Zulässigkeit von Umwelt- und Sozialkriterien geht (Vgl. Umweltbundesamt, 2008b). Dies spiegelt allerdings nicht die realen Gegebenheiten wider, denn in Deutschland haben die überschwelligen Vergaben einen Anteil von nur ca. 10% an den Gesamtvergaben (IHK Stuttgart, 2008). Ein

wichtiger Grund hierfür ist die oben beschriebene Fragmentierung der Vergabelandschaft, die zur Vergabe von wertmäßig kleinen Aufträgen führt.

Bezüglich der unterschwelligen Aufträge zeigt sich wiederum, dass trotz des Vorranges der offenen Ausschreibung in der Praxis vorrangig die freihändige Vergabe als Verfahrensart gewählt wird. So machten beispielsweise in 2005 freihändige Vergaben bei den Behörden und Einrichtungen des Bundes einen Anteil von 88,4% an allen Vergaben aus (BMW, 2007). Hierfür werden zwei Hauptgründe angeführt. Einerseits regeln auf nationaler Ebene bestimmte Wertgrenzen die Wahl des Vergabeverfahrens. Bis Ende 2008 wurden diese Schwellenwerte individuell durch die Bundesländer sehr uneinheitlich geregelt. Für Bauleistungen sieht die seit 2009 geltende, überarbeitete VOB/A konkrete Wertgrenzen für die beschränkte Ausschreibung (zwischen 50.000 und 150.000 Euro je nach Art der Leistung) und die freihändige Vergabe (10.000 Euro) vor. Für Liefer- und Dienstleistungen ist eine freihändige Vergabe zulässig, wenn sie durch Ausführungsbestimmungen von einem Bundesminister oder Landesminister bis zu einem bestimmten Höchstwert zugelassen ist, d.h. hier können die Länder grundsätzlich eigene Wertgrenzen festlegen (VOL/A § 3 Abs.5(i)). Befristet für die Jahre 2009 und 2010 wurden im Rahmen der "vergaberechtlichen Beschleunigungsmaßnahmen" des Konjunkturpaketes II neue, wesentlich höhere Schwellenwerte für die freihändige und die beschränkte Vergabe in Kraft gesetzt. Länder und Kommunen wurden aufgefordert, sich dem anzuschließen. Die Wertgrenzen liegen bei 100.000 Euro für die freihändige Vergabe oder beschränkte Ausschreibung von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen, und bei 1.000.000 Euro (beschränkte Ausschreibung) bzw. 100.000 Euro (freihändige Vergabe) für Bauleistungen (BMW, 2009b). Der Anteil der freihändigen Vergabe wird sich dementsprechend in 2009 und 2010 noch einmal deutlich erhöhen.

Der zweite Grund für die Dominanz der freihändigen Vergabe auf nationaler Ebene liegt darin, dass den Bietern unterhalb der Schwellenwerte kein spezieller Rechtschutz zur Verfügung steht (Jasper und Marx, 2010). Im überschwelligen Bereich, wo die Vergabeverfahren und deren Hierarchie durch die Festlegung im GWB § 101 rechtsverbindlich werden, räumt § 97 Abs. 7 GWB den am Vergabeverfahren beteiligten Unternehmen ein subjektives Recht auf Einhaltung der Bestimmungen über das Vergabeverfahren ein. Für die Durchsetzung sehen §§ 102 ff. GWB ein besonderes Nachprüfungsverfahren vor.

Im unterschwelligen Bereich hat der haushaltsrechtliche Verweis auf die Vergabeordnungen VOL/A und VOB/A den Charakter von Verwaltungsvorschriften und entfaltet damit lediglich eine Binnenwirkung für die Verwaltung (Deutscher Städtetag et al., 2010). Die Vergabeordnungen besitzen damit nicht die Qualität von Rechtsnormen, so dass sie keine Grundlage eines subjektiven Rechts bilden können. Das vergaberechtliche Nachprüfverfahren öffentlicher Aufträge bleibt damit auf den überschwelligen Bereich beschränkt (Vgl. BVerfG, 1 BvR 1160/03 vom 13.6.2006, Absatz-Nr. 1 - 96).

In Bezug auf die Integration von Nachhaltigkeitskriterien spielt die freihändige Vergabe im unter-schweligen Bereich also eine besondere Rolle. Erstens, weil sie die am häufigsten verwendete Ver-gabeverfahrensart ist, und zweitens, weil sie die wenigsten formalen Anforderungen an den Auftrag-geber stellt. Die Integration von Nachhaltigkeitskriterien wird dadurch entschieden erleichtert.

Die Möglichkeiten der Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Beschaffung werden nachfolgend näher erläutert.

4.2 Rechtlich zulässige Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Vergabe öffentlicher Aufträge

Bei den Beschaffern herrscht teilweise eine große Unsicherheit über die rechtlichen Möglichkeiten für eine Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Vergabe (Umweltbundesamt, 2008a). Eine kontinuierliche Überarbeitung des Vergaberechts sowie regelmäßige relevante Recht-sprechung auf nationaler und europäischer Ebene erschwert die Situation, da wichtige Informations-quellen wie Rechtsgutachten und Handbücher schnell veralten.

Für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien sind mehrere Phasen des Vergabeverfahrens von Relevanz. Eine Vergabe gliedert sich, in Abhängigkeit vom angewandten Verfahren, i.d.R. in die fol-genden Phasen bzw. Teile davon:

- **Festlegung des Bedarfes und der Anforderungen**
- **Ggf. Erstellung der Leistungsbeschreibung und der Vergabeunterlagen**
- Wahl des Vergabeverfahrens
- Bekanntmachung bzw. ggf. Bekanntmachung des Teilnehmerwettbewerbes
- Ggf. Auswahl der zugelassenen Bieter
- Ggf. Dialogphase
- Angebotsphase
- **Eignungsprüfung**
- **Angebotsprüfung und -bewertung**
- **Zuschlag und Vertragsschluss** (Vgl. Abbildung 3.).

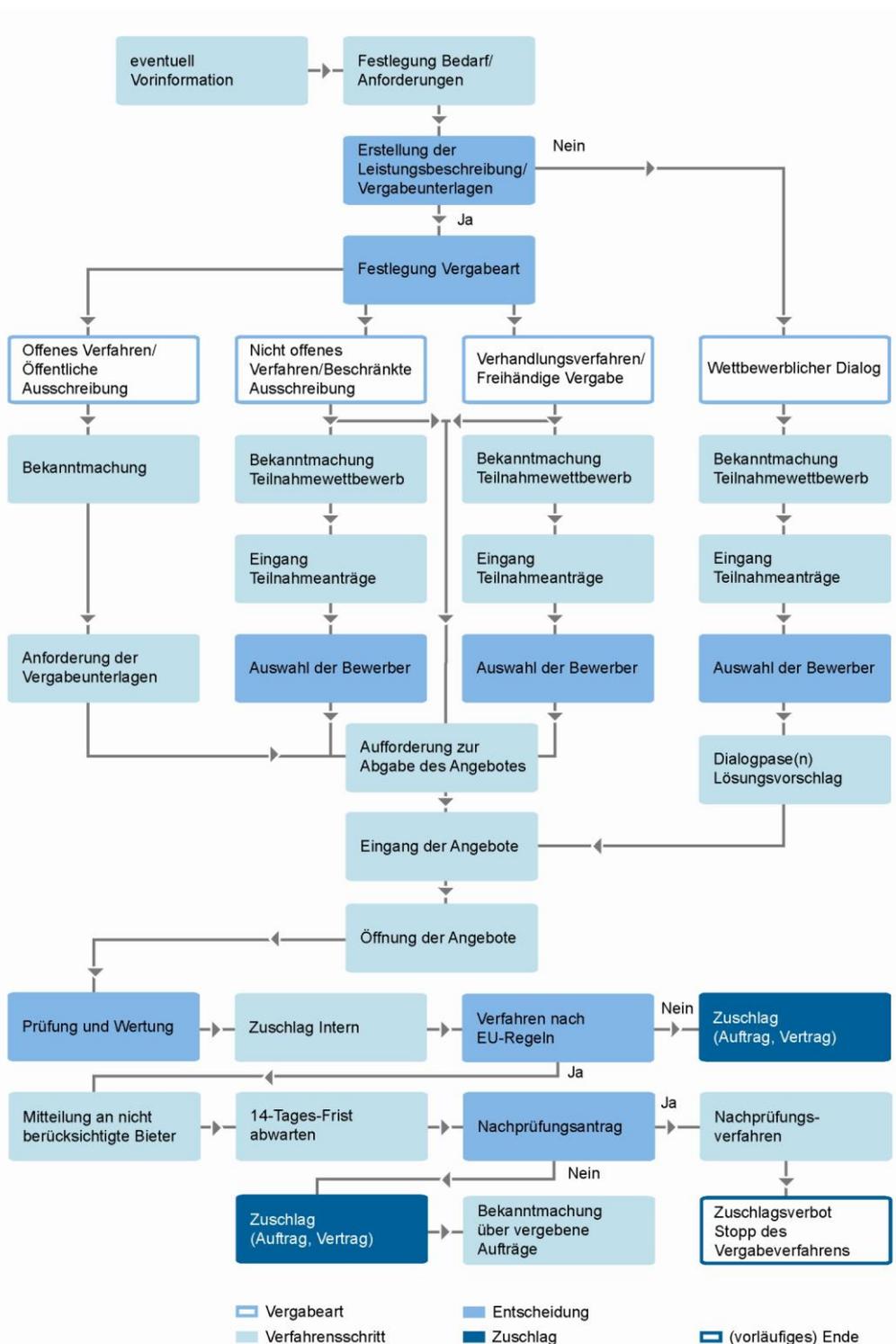


Abbildung 3: Ablauf der Vergabeverfahren in der öffentlichen Beschaffung.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, 2009.

Nachhaltigkeitsaspekte können dabei hauptsächlich in den Phasen der Festlegung des Auftragsgegenstandes, bei der Leistungsbeschreibung, bei der Eignungsprüfung, bei der Wertung der Angebote sowie bei Vertragsschluss über die Ausführungsbedingungen berücksichtigt werden.

Nachfolgend werden die grundsätzlichen rechtlichen Möglichkeiten der Integration von umweltbezogenen und sozialen Kriterien über diese Phasen der Vergabe näher erläutert. Der Fokus liegt auf der Vergabe von Aufträgen über Lieferungen (Produkte) und Leistungen (Dienstleistungen), wobei teilweise für Bauleistungen und freiberufliche Leistungen ähnliche Grundsätze gelten.

Wo als Rechtsquellen sowohl die europäische Regelung (z.B. VOL/A §3 EG) als auch die nationale Regelung (z.B. VOL/A §3) angegeben sind, beziehen sich die Ausführungen sowohl auf die Vergabe im überschwelligen als auch im unterschwelligen Bereich. Wo es unterschiedliche Regelungen gibt, wird dies im Text hervorgehoben.

4.2.1 Festlegung des Bedarfes und Auswahl des Auftragsgegenstandes

Der Prozess der öffentlichen Beschaffung beginnt üblicherweise mit der Feststellung eines Bedarfes und der Auswahl eines Auftragsgegenstandes. Diese Phase ist dem eigentlichen Vergabeverfahren vorangestellt und unterliegt damit noch nicht den rechtlichen Anforderungen, die an das Verfahren gestellt werden (Umweltbundesamt, 2008b).

Zunächst wird geprüft, was für ein Bedarf besteht, und ob und wie dieser gedeckt werden kann. Hier stellt sich als erstes die Frage, *ob* überhaupt eine bestimmte Ware oder Dienstleistung beschafft werden muss, oder es andere Möglichkeiten zur Bedarfsdeckung gibt. In vielen Fällen ist ein Verzicht auf die Beschaffung die nachhaltigste Handlungsalternative, da sie weder negative Umwelt- oder Sozialwirkungen noch finanzielle Ausgaben mit sich zieht.

Beispiel „Nicht-Beschaffung“: Es besteht Bedarf nach einem Computerarbeitsplatz für einen neuen Mitarbeiter in der Verwaltung. Um diesen Bedarf zu decken, könnte eine neue Büroausstattung samt IT-Geräten beschafft werden. Möglicherweise bietet sich jedoch auch eine Alternative durch „Arbeitsplatz-Sharing“ (z.B. von mehreren Teilzeitmitarbeitern) oder die Schaffung von Heimarbeitsplätzen an, sodass weniger oder sogar gar keine Beschaffung notwendig ist. Eventuell gibt es auch einen Lagerbestand von bereits vorhandenen Möbeln bzw. Geräten, die (wieder-)verwendet werden können.

In anderen Fällen kann die Entscheidung *für* eine Beschaffung wiederum nachhaltiger sein als die Entscheidung gegen eine Beschaffung – auch dann, wenn das entsprechende Bedürfnis bereits gedeckt ist.

Beispiel „Beschaffung ist nachhaltiger als Nicht-Beschaffung“: Es besteht Bedarf für Kühlschränke in den Mitarbeiterküchen der Verwaltung. Die vorhandenen Kühlschränke sind bereits älteren Baujahres und haben Energieeffizienzklasse A. Auch wenn die bestehenden Kühlgeräte noch voll funktionstüchtig sind, amortisiert sich ein Umstieg auf neue Geräte der Energieeffizienzklasse A++ in der Regel nach wenigen Jahren ökologisch und etwas später meist auch ökonomisch (Öko-Institut e.V., 2007).

Bei der Überlegung, welche Waren oder Dienstleistungen beschafft werden sollen, ist es für die Auswahl einer nachhaltigen Lösung sinnvoll, sich möglichst nah am eigentlichen Bedürfnis zu orientieren. Oftmals gibt es viele verschiedene Möglichkeiten einen Bedarf zu decken, die sich hinsichtlich ihrer ökologischen, sozialen und ökonomischen Auswirkungen stark unterscheiden.

Beispiel „Funktionsorientierte und bedürfnisorientierte Beschaffung“: Es besteht Bedarf an Mobilitätslösungen für die Mitarbeiter der Verwaltung. Die rein produktorientierte Sichtweise würde beispielsweise einen Vergleich zwischen verschiedenen Optionen für Dienstwagen mit sich bringen, d.h. hinsichtlich Anschaffungskosten, Kraftstoffverbrauch, CO₂-Emissionen etc. Die funktionsorientierte Sichtweise ermöglicht oft die Identifikation noch nachhaltigerer Alternativen. So wäre die Beschaffung von Firmenfahrrädern, Firmentickets für den öffentlichen Personennahverkehr, Car-Sharing oder Kombinationen hieraus - ggf. auch in Verbindung mit Firmenwagen - denkbar, um den Bedarf zu decken. Eine noch detailliertere Betrachtung - die bedürfnisorientierte Sichtweise - könnte wiederum ergeben, dass sich Mobilitätsbedürfnisse reduzieren lassen, indem beispielsweise Kommunikationsbedürfnisse besser erfüllt werden. Möglicherweise können Telefon- oder Videokonferenzeinrichtungen die Anzahl persönlicher Treffen und damit notwendiger Reisen reduzieren (Vgl. Schaltegger, 2008).

Grundsätzlich hat der öffentliche Auftraggeber bei der Wahl des Auftragsgegenstandes einen großen Spielraum. Es steht ihm in der Regel frei, festzulegen, ob und was er beschafft, um seine Bedürfnisse zu erfüllen. Ist nach den oben genannten Überlegungen eine Entscheidung für die Beschaffung einer bestimmten Leistung gefallen, können weitere Anforderungen festgelegt werden, die später in der Leistungsbeschreibung konkretisiert werden. So kann als Auftragsgegenstand „Recyclingpapier“ statt „Papier“ oder „Strom aus erneuerbaren Energien“ statt „Strom“ festgelegt werden (Umweltbundesamt, 2008). In der Ausschreibung kann entsprechend ein nachhaltigkeitsorientierter Titel für den

Auftrag gewählt werden, z.B. „Ausschreibung umweltverträglicher IT-Ausstattung“. Anbieter erkennen dadurch schnell, dass die Nachhaltigkeitsleistung ein wichtiger Bestandteil der Vergabe ist (Umweltministerium Baden-Württemberg, 2006).

Ist die Sachlage bzw. das Bedürfnis so komplex, dass der Auftraggeber nicht in der Lage ist, die zur Erfüllung seiner Bedürfnisse und Ziele erforderlichen Leistungen konkret festzulegen, wird er mit ausgewählten Interessenten in einen wettbewerblichen Dialog treten. In allen anderen Fällen schließt sich als nächstes die Erstellung der Vergabeunterlagen an.

4.2.2 Erstellung der Leistungsbeschreibung

Nachdem der Auftraggeber entschieden hat, was beschafft werden soll, erstellt er die Vergabeunterlagen. Die Vergabeunterlagen enthalten sämtliche Angaben, die für die Entscheidung seitens der Anbieter über eine Teilnahme am Vergabeverfahren oder zur Angebotsabgabe relevant sind. Sie bestehen aus einem Anschreiben mit der Aufforderung zur Angebotsabgabe, den Bewerbungsbedingungen einschließlich der festgelegten Zuschlagskriterien und den Vertragsunterlagen, zu welchen die Leistungsbeschreibung und die Vertragsbedingungen gehören (VOL/A § 9 EG, VOL/A §8).

Die Erstellung der Leistungsbeschreibung bietet vielfältige Möglichkeiten zur Einbeziehung von Nachhaltigkeitskriterien in die Beschaffungsentscheidung. In der Leistungsbeschreibung werden der Auftragsgegenstand und die konkreten, verpflichtenden Anforderungen an ihn näher definiert. Die Beschreibung soll so eindeutig und erschöpfend sein, dass sie allen Bewerbern ein gleichermaßen klares Bild vermittelt, und dementsprechend vergleichbare Angebote erwartet werden können. Dabei ist es unzulässig, Produkte einer bestimmten Marke, einer bestimmten Herkunft oder einer bestimmten Produktionsweise zu fordern, es sei denn, es ist durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt. In solchen Fällen müssen in der Regel gleichwertige Alternativen ausdrücklich zugelassen werden (VOL/A § 8 EG und VOL/A §7).

Der Auftraggeber kann jedoch genaue Anforderungen an den Auftragsgegenstand definieren. Dazu gehören auch ökologische oder soziale Anforderungen, solange sie den Auftragsgegenstand maßgeblich charakterisieren. In Bezug auf ökologische Eigenschaften können beispielsweise bestimmte Materialien festgelegt (z.B. Holz statt Plastik) oder schädliche Inhaltsstoffe (z.B. Chemikalien) ausgeschlossen werden. Zudem können umweltrelevante technische Spezifikationen festgelegt werden. Dazu gehören zum Beispiel Grenzwerte bezüglich der Emissionen bei Bussen für den öffentlichen Personennahverkehr oder der maximale Energieverbrauch von IT Geräten (Umweltbundesamt, 2008a). Der Auftraggeber kann dabei auf Spezifikationen zurückgreifen, die in Umweltzeichen wie zum Beispiel dem „Energy Star“ oder „der Blaue Engel“ definiert sind, sofern diese in Bezug auf den Auftragsgegenstand geeignet sind und wissenschaftlichen Kriterien unterliegen (VOL/A §8 Nr. 5 EG).

Zentrale europäische und nationale Regierungsstellen (d.h. die Bundesministerien in Deutschland) sind seit 2008 sogar per EG-Verordnung dazu verpflichtet, bei der Beschaffung von Bürogeräten oberhalb der Schwellenwerte die Kriterien des Energy Star-Labels einzuhalten¹⁰. Allerdings kann der Auftraggeber nicht auf dem Umweltzeichen selbst bestehen, sondern nur auf den dahinter liegenden Kriterien, welche in der Leistungsbeschreibung konkret aufzulisten sind. Das Tragen des Umweltzeichens kann wiederum als Nachweis erbracht werden, dass die entsprechenden Kriterien eingehalten werden. Ein Bieter, der die Einhaltung der Spezifikationen anhand anderer Nachweise belegen kann, muss jedoch gleichberechtigt behandelt werden (VOL/A §8 Nr. 5 EG). Eine Formulierung in der Leistungsbeschreibung könnte beispielsweise lauten: *„Es sind Computer zu liefern, die den folgenden Umweltanforderungen genügen: (hier konkrete Aufzählung der Kriterien des Umweltzeichens ABC). Der Nachweis über die Einhaltung dieser Kriterien kann durch das Umweltzeichen ABC oder durch andere geeignete Beweismittel, wie technische Unterlagen oder Prüfberichte anerkannter Prüfstellen erfolgen“* (Umweltbundesamt, 2008b).

Zwar stellt der Gesetzestext zu Lieferungen und Leistungen im unter-schweligen Bereich keinen expliziten Bezug zur Verwendung von Umweltkriterien aus Umweltzeichen her. Da VOL/A §16 Nr. 8 jedoch ausdrücklich Gesichtspunkte des Umweltschutzes als Wertungskriterien zulässt, ist davon auszugehen, dass diese durch die gleichen Kriterien nachgewiesen werden können, wie sie in Umweltzeichen festgelegt sind. Die Spezifikationen aus Umweltzeichen können damit auch bei Vergaben von Lieferungen und Leistungen im unter-schweligen Bereich verwendet werden (Vgl. Umweltbundesamt, 2008b).

Schließlich dürfen auch bestimmte Produktionsverfahren gefordert werden, wenn diese das Produkt maßgeblich charakterisieren. Dabei ist es nicht entscheidend, ob die Charakterisierung sichtbar oder unsichtbar ist. So ist es zulässig, Strom aus erneuerbaren Energien auszuschreiben, obwohl sich der Strom nicht sichtbar von konventionellem Strom unterscheidet (Umweltbundesamt, 2008b). Bei der Leistungsbeschreibung ist allerdings zu beachten, dass die Kriterien nicht zur Bevorzugung oder Diskriminierung bestimmter Anbieter führen dürfen. Der Grundsatz der Gleichbehandlung gehört zu den Grundprinzipien des nationalen und europäischen Vergaberechts und ist nicht beschränkt auf eine Vergabe oberhalb der Schwellenwerte. So ist die Ausschreibung von regional oder national erzeugten Produkten (z.B. Lebensmitteln) nicht zulässig - auch wenn sie unter ökologischen Gesichtspunkten zu bevorzugen wäre. Eine Ausschreibung von Lebensmitteln aus ausschließlich ökologischem Anbau ist hingegen möglich (Umweltbundesamt, 2008a).

Soziale Anforderungen, die an den Vertragsgegenstand gestellt werden, können sich darauf beziehen, dass die Leistung bestimmten gesellschaftlichen Gruppen gerecht wird. Ein Beispiel ist die Bar-

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 106/2008 des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über ein gemeinschaftliches Kennzeichnungsprogramm für Strom sparende Bürogeräte.

rierefreiheit von Gebäuden oder Websites, welche entweder als Hauptaspekt (z.B. der Auftrag lautet „Anbau einer Rollstuhl-Rampe an einem Gebäudezugang“) oder Nebenaspekt (z.B. der Auftrag lautet „Bau eines Gebäudes mit barrierefreiem Zugang“) definiert werden kann. Es ist sogar möglich, Aufträge auszuschreiben, bei denen die Erfüllung sozialer Ziele bei der Ausführung im Mittelpunkt steht. Ein Beispiel hierfür ist eine Baumaßnahme mit dem primären Ziel der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen oder der Ausbildung von arbeitslosen Jugendlichen, wobei die Baumaßnahme selbst in den Hintergrund rückt (Deutscher Städtetag et al., 2010). Darüber hinausgehende soziale Ziele können über die Leistungsbeschreibung nicht integriert werden (Inwent, 2009).

Die in die Leistungsbeschreibung aufgenommenen Anforderungen an das Produkt oder die Dienstleistung sind vom Auftragnehmer zwingend zu erfüllen (z.B. „Der Kopierer muss über einen Duplex-Modus verfügen und den Einsatz wiederverwendbarer Tonerkartuschen ermöglichen“). Angebote, die die vorgegebenen Mindestanforderungen nicht erfüllen, müssen von der Wertung zwingend ausgeschlossen werden (Griem, 2002).

Exkurs: Nebenangebote

Nebenangebote sind Angebote, die zunächst nicht den Ausschreibungsbedingungen entsprechen, aber geeignet sind, das mit der Ausschreibung verfolgte Ziel zu erreichen (Beschaffungamt des Bundesministeriums des Innern, 2009c). Hier bietet sich für Unternehmen die Möglichkeit, innovative Lösungen anzubieten, die dem Auftraggeber bisher nicht bekannt waren. Es empfiehlt sich also, zu prüfen, ob es sinnvoll ist, Nebenangebote zuzulassen, um eine vorzeitige Festlegung auf bestimmte Produkte zu vermeiden und eine Berücksichtigung eventueller nachhaltiger Alternativen zu ermöglichen. Nebenangebote müssen vom Auftraggeber in den Vergabeunterlagen explizit zugelassen werden, andernfalls können sie nicht gewertet werden (VOL/A § 9 Abs. 5 EG und VOL/A §8 Abs. 4). Im überschwelligen Bereich sind die Mindestanforderungen an Nebenangebote in der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen anzugeben (VOL/A § 9 Abs. 5 EG).

4.2.3 Prüfung und Wertung der Angebote

Nach Erstellung der Vergabeunterlagen samt Leistungsbeschreibung legt der Auftraggeber das Vergabeverfahren fest. Anschließend erfolgt die Bekanntmachung und gegebenenfalls wird ein vorgeschalteter Teilnehmerwettbewerb durchgeführt. Es folgt die Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes an alle interessierten bzw. zugelassenen Bieter. Diese reichen sodann ihre Angebote ein.

Bei der anschließenden Prüfung und Wertung der Angebote bieten sich weitere Möglichkeiten zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien.

4.2.3.1 Eignungsprüfung

Nach Ablauf der Angebotsfrist werden zunächst alle teilnehmenden Bieter, deren Angebote die formellen Anforderungen (z.B. fristgerechte Einreichung) erfüllen, auf ihre Eignung zur Ausführung des Auftrags geprüft. Die Eignungsprüfung hat zum Ziel, Angebote von Unternehmen auszuschließen, bei denen aus verschiedenen Gründen eine ordnungsgemäße Ausführung des Auftrages nicht zu erwarten ist. Bei den Vergabeverfahrensarten mit vorgeschaltetem Teilnehmerwettbewerb wird die Eignungsprüfung bereits mit dem Ziel der Auswahl der Teilnehmer durchgeführt - sie wird also vorgezogen. Öffentliche Aufträge werden nur an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bieter vergeben (Vgl. VOL/A §7 EG und VOL/A §6). Der §97 Nr.4 des GWB schreibt als weitere Voraussetzung Gesetzestreue vor.

- Fachkunde und Leistungsfähigkeit: Zur Beurteilung der Eignung eines Bieters werden seine finanzielle und wirtschaftliche sowie seine technische und fachliche Leistungsfähigkeit geprüft. Ein Bieter ist fachkundig und leistungsfähig, wenn er über die für die fach- und fristgerechte Ausführung erforderliche finanzielle, personelle und maschinelle Ausstattung verfügt, und mit den vorhandenen Kapazitäten den konkreten Auftrag problemlos erfüllen kann (Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, 2009c). Im Hinblick auf die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten bietet VOL/A §7 EG, Abs. 11 für Dienstleistungsaufträge die Möglichkeit, von den Anbietern Nachweise über implementierte Umweltmanagementsysteme zu verlangen. Sie müssen auf einschlägigen internationalen oder europäischen Normen basieren und entsprechend zertifiziert sein. Hierfür kann z.B. eine EMAS-Zertifizierung¹¹ bzw. ein gleichwertiger Nachweis vorgelegt werden. Wenn es die Art des Auftrags erfordert, z.B. wenn ein geschulter Umgang mit Umweltmedien erforderlich ist, sollte zusätzlich geprüft werden, ob beim Anbieter die nötigen umweltrelevanten Kenntnisse und Ausrüstung vorhanden sind (Umweltbundesamt, 2008a). In Bezug auf die soziale Dimension der Nachhaltigkeit ist festzuhalten, dass über den Nachweis der erforderlichen Fachkunde indirekt diejenigen Unternehmen gefördert werden, die ihren Mitarbeitern entsprechende Aus- und Weiterbildungen ermöglichen (Deutscher Städtetag et al., 2010).
- Zuverlässigkeit und Gesetzestreue

¹¹ EMAS (Eco Management and Audit Scheme) ist das Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung der europäischen Union.

Ein Bieter ist im vergaberechtlichen Sinne zuverlässig, wenn er seinen gesamten gesetzlichen Verpflichtungen nachgekommen ist und nachkommt, und aufgrund der Erfüllung früherer Verträge eine einwandfreie Ausführung des Auftrags erwartet werden kann (Vgl. Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, 2009c). An der Zuverlässigkeit eines Bieters kann nur dann gezweifelt werden, wenn er gesetzliche Regelungen nicht einhält oder frühere Verträge nicht ordnungsgemäß erfüllt hat. „Gesetzestreue“ verlangt zwar nach allgemeiner Auffassung im Verhältnis zur bisher schon durchzuführenden Zuverlässigkeitsprüfung nichts Zusätzliches (Inwent, 2009). Der Gesetzgeber hat jedoch im Zuge der Reform des Vergaberechts in § 97 Absatz 4 Satz 1 GWB den Begriff der „Gesetzestreue“ im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung im überschwelligem Bereich besonders hervorgehoben (Deutscher Städtetag et al., 2010). Zu den Rechtsverstößen, die im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung relevant sind, zählen insbesondere auf den Geschäftsverkehr bezogene Verstöße wie z.B. Geldwäsche, Betrug und Bestechung, wegen derer der Auftragnehmer rechtskräftig verurteilt ist (Vgl. § 6 VOL/A EG). Der einzige soziale Aspekt, der im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung explizit erwähnt wird, ist die in § 6 Abs. 6d VOL/A EG und § 6 Abs. 5d VOL/A geforderte Zahlung der Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung.

Weiterhin können Bieter, die „nachweislich schwere Verfehlungen begangen haben, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen“, von der Vergabe ausgeschlossen werden. Die Beweispflicht liegt hier allerdings beim Auftraggeber (Vgl. § 6 Absatz 6 VOL/A EG und § 6 Absatz 5c VOL/A). Ob genau ein solcher Fall der „schweren Verfehlung“ bei einem Verstoß gegen arbeits-, sozial- oder umweltrechtliche Regelungen vorliegt, ist nicht abschließend geregelt. Es wird daher im Einzelfall zu beurteilen sein, ob die Verfehlungen in konkretem Bezug zum ausgeschriebenen Auftrag eine zuverlässige (gesetzestreue) Ausführung in Frage stellen.

Wie im gesamten Verfahren sind auch bei der Zuverlässigkeitsprüfung die jeweils geltenden landesrechtlichen Bestimmungen zu beachten, in denen ggf. weitere Bestimmungen geregelt sind. So werden beispielsweise von der Bayerischen Staatsregierung seit 2008 Bieter, die gegen die ILO-Konvention Nr. 182, also das Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit, verstoßen, als unzuverlässig erklärt und können damit vom Verfahren ausgeschlossen werden. Nach Rechtsauffassung der Bayerischen Staatsregierung ist der Tatbestand der Kinderarbeit eine Verletzung der Menschenwürde aus Artikel 1 des Deutschen Grundgesetzes. Die staatlichen Vergabestellen haben daher bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in begründeten Fällen von den Bietern eine Eigenerklärung über die Einhaltung der ILO 182 über die gesamte Lieferkette zu verlangen. Die Eigenerklärung wird bei Annahme des Angebots Vertragsbestandteil (Bayerische Staatsregierung, 2008). Die Zuverlässigkeit dieser Eigenerklärung wird jedoch an vielen Stellen angezweifelt und kann damit nicht als allgemeingültig anwendbar angesehen werden (Vgl. Inwent, 2009; Buchmüller und Schnutenhaus, 2008; Deutscher Städtetag et al., 2010).

Der Anbieter muss seine Eignung durch entsprechende Nachweise belegen. Dies können beispielsweise Eigenerklärungen, Bilanzen, Studiennachweise oder auch Produktmuster sein. Die zur Eignungsprüfung geforderten Nachweise sind bereits in der Bekanntmachung anzugeben (Vgl. VOL/A §7 EG). Das Ergebnis der Eignungsprüfung kann nur positiv oder negativ sein, das bedeutet, die Eignung eines Bieters ist entweder zu bejahen oder zu verneinen. Als ungeeignet bewertete Bieter werden vom Vergabeverfahren ausgeschlossen, während die Angebote der als geeignet eingestuften Bieter in die nächste Stufe der Prüfungs- und Wertungsphase gelangen (Umweltbundesamt, 2008b).

Zur Erleichterung für Bieter und Auftraggeber sieht § 97 Absatz 4a GWB die Einführung von Präqualifizierungssystemen vor, mit Hilfe derer Unternehmen ihre Eignung einmalig nachweisen und für einen bestimmten Zeitraum bei sämtlichen Ausschreibungen auf diese Qualifizierung verweisen können.

Nach Abschluss der Eignungsprüfung werden die verbleibenden Angebote geprüft und anhand der Zuschlagskriterien gewertet.

4.2.3.2 Zuschlagskriterien

Zuschlagskriterien sind diejenigen Kriterien, die zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebotes herangezogen werden (Inwent, 2009). Die Zuschlagskriterien müssen durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt sein und beinhalten beispielsweise Preis, Qualität, Lieferzeitpunkt und Ästhetik. Als besonders nachhaltigkeitsrelevante Kriterien werden zudem explizit Umwelteigenschaften und Lebenszykluskosten genannt (VOL/A § 16, Absatz 8 und VOL/A § 19, Absatz 9 EG).

Ein Angebot soll und muss also ausdrücklich nicht allein deshalb ausgewählt werden, weil es den geringsten Preis hat. Vielmehr soll die günstigste Relation zwischen der zu erbringenden Leistung und den dafür einzusetzenden Finanzmitteln ausgewählt werden. Der Preis ist dabei ein wichtiges, aber keineswegs das allein ausschlaggebende Kriterium (Umweltbundesamt, 2008a).

Die Bewertung der Angebote anhand der Zuschlagskriterien erfolgt in der Praxis i.d.R. über eine Punktvergabe, anhand derer die Gewichtung der Kriterien für die Vergabeentscheidung ersichtlich ist. Im Rahmen der Bewertung können jedoch nur Anforderungen berücksichtigt werden, die auch Spielraum zur Wertung geben, also nur solche, die in der Leistungsbeschreibung nicht bereits als k.o.-Kriterien definiert wurden (Deutscher Städtetag et al., 2010). Im Gegensatz zu den Anforderungen in der Leistungsbeschreibung müssen Zuschlagskriterien also nicht zwingend erbracht werden, sondern ihre Erfüllung wirkt sich positiv auf die Angebotsbewertung aus. Dasjenige Angebot, welches insgesamt die meisten Punkte durch Erfüllung der Zuschlagskriterien erhält, bekommt den Zuschlag.

Der öffentliche Auftraggeber ist dabei nicht nur bei der Auswahl der Zuschlagskriterien frei, sofern diese einen klaren Bezug zum Auftragsgegenstand haben. Er hat auch einen großen Spielraum bei

der Gewichtung, sofern diese eine Gesamtwürdigung der Kriterien ermöglicht, die der Ermittlung des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ dienen (Umweltbundesamt, 2008a; Deutscher Städtetag et al., 2010). Die Zuschlagskriterien dürfen dem Auftraggeber also nicht ermöglichen, willkürlich ein Angebot den anderen vorzuziehen. Zudem müssen die Zuschlagskriterien bereits bei der Ausschreibung oder spätestens in den Vergabeunterlagen bekannt gemacht werden (VOL/A §19 Abs. 8 EG und VOL/A §16 Abs. 7). Dabei ist zu beachten, dass oberhalb der EU-Schwellenwerte auch die Gewichtung der Zuschlagskriterien bereits in der Ausschreibung bzw. in den Vergabeunterlagen bekannt gemacht werden muss (VOL/A §19 Abs. 8 EG).

Im Hinblick auf die Integration von Nachhaltigkeitskriterien spielen die oben genannten Zuschlagskriterien „Lebenszykluskosten“ und „Umwelteigenschaften“ eine besondere Rolle. Als Lebenszykluskosten werden die über den gesamten Lebenszyklus - d.h. von der Anschaffung über die Nutzung und Wartung bis zur Entsorgung eines Produktes - anfallenden Kosten bezeichnet. Diese Bewertung spielt zum Beispiel bei energiesparenden Elektrogeräten (z.B. Computer, Leuchten) oder kraftstoffsparenden Fahrzeugen (z.B. Busse) eine große Rolle. Diese Produkte haben meist einen höheren Anschaffungspreis, der sich über die Gesamtlebensdauer jedoch durch entsprechende Einsparungen amortisiert (→ zur Berechnung der Lebenszykluskosten siehe 5.1).

Generell ist es allerdings nicht zwingend erforderlich, dass die Erfüllung der Zuschlagskriterien dem Auftraggeber einen (betriebs-)wirtschaftlichen Vorteil bringt.¹² Somit kann ein öffentlicher Auftraggeber auch konkrete Umwelteigenschaften fordern, z.B., dass das Holz, aus dem Büromöbel gefertigt werden sollen, aus „nachweislich legaler und nachhaltiger Waldbewirtschaftung“ stammt. Zudem sind auch solche Zuschlagskriterien zulässig, die sich nicht sichtbar im Produkt oder in der Dienstleistung niederschlagen. Ein Beispiel hierfür ist die Herkunft von Strom aus erneuerbaren Energien. Dabei ist zu beachten, dass auch hier der konkrete Bezug zum Auftragsgegenstand gegeben sein muss. So kann der Auftraggeber beispielsweise nicht verlangen, dass der Hersteller seinen gesamten Strom aus einem vorgegebenen Anteil an erneuerbaren Energien produziert. Die Vorgaben dürfen sich nur auf den Anteil der Produktion beziehen, den der Auftraggeber beschafft.¹³ Nicht zulässig sind somit auch Kriterien, die sich ausschließlich auf das allgemeine Umweltverhalten des Bieters beziehen, welches von den beschafften Produkten unabhängig ist. Beispiele dafür wären die Verwendung von Mehrweggeschirr in der Kantine oder die Verwendung von Recyclingpapier (Umweltbundesamt, 2008b).

¹² Vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 17.09.2002, Rs. C-513/99; Concordia Bus Finland Oy Ab, („Concordia Bus“), Rn.55.

¹³ Vergleiche Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 04.12.2003, Rs. C-448/01; EVN AG et Wienstrom GmbH gegen Republik Österreich („Wienstrom“), Rn. 31, 32.

Auch soziale Kriterien sind in begrenztem Maße als Zuschlagskriterien geeignet. So könnten zum Beispiel Punkte für die Ergonomie von Büromöbeln oder für gesunde Menü-Optionen bei der Vergabe der Kantinenbewirtschaftung vergeben werden, sofern diese nicht schon in der Leistungsbeschreibung als „k.o.-Kriterien“ angegeben wurden. Teilweise besteht die Auffassung, dass auch Faktoren wie die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen und Behinderten oder die Förderung von Frauen - bei der Durchführung des Auftrages oder im allgemeinen Geschäftsbetrieb - über die Zuschlagskriterien in die Angebotsbewertung einfließen können. Vom Gebrauch solcher Kriterien im Rahmen der Angebotsbewertung wird aber vielfach abgeraten, sofern sie nicht ein Hauptaspekt des Auftrages sind – wie im oben genannten Beispiel der Baumaßnahme zur Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen (Vgl. 4.2.2). Für die Integration von sozialen Anforderungen an den Produktionsprozess sieht die Gesetzgebung jedoch die Festschreibung zusätzlicher Bedingungen für die Auftragsausführung vor (Vgl. 4.2.4) (Inwent, 2009).

Exkurs: Berücksichtigung externer Effekte in der Angebotsbewertung

Aus rechtlicher Sicht ließen sich theoretisch über die Zuschlagkriterien auch externe Effekte, die im Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen, in die Angebotsbewertung einbeziehen. Externe Effekte verursachen in der Regel Kosten oder auch Nutzen, deren Berücksichtigung bei der Wirtschaftlichkeitsbewertung sinnvoll wäre. Methodisch wird dies in der Praxis jedoch in vielen Fällen schwer umzusetzen sein, da sich die Kosten externer Effekte (wie Lärm, Luftverschmutzung, Naturverbrauch) oft gar nicht oder nur teilweise quantifizieren und in Geldeinheiten bewerten lassen. Ohne fundierte Berechnungsmethode, die bereits in der Bekanntmachung oder in den Vergabeunterlagen erläutert wird, kann der Auftraggeber den Grundsätzen der Transparenz und Objektivität der Vergabe nicht ausreichend gerecht werden (Umweltbundesamt, 2008b). In der Praxis ist die Internalisierung externer Effekte in die Vergabeentscheidung mittels entsprechender Zuschlagskriterien daher rechtlich nur schwer durchsetzbar (Vgl. Barth et al., 2005).

4.2.4 Vertragsbedingungen und Ausführungsbestimmungen

Nach der Wertung der Angebote und der Auswahl des wirtschaftlichsten Angebotes erhält der entsprechende Bieter den Zuschlag. Damit werden die bereits in den Vergabeunterlagen bekanntgemachten Vertragsbedingungen für den Auftragnehmer verpflichtend.

Die Vertragsbedingungen entsprechen i.d.R. den in der VOL/B bzw. VOB/B festgelegten Allgemeinen Vertragsbedingungen und enthalten beispielsweise Regelungen und Definitionen zur Abnahme und

Änderung der Leistungen sowie zu Zahlung und Verzug. Zusätzliche Bedingungen können festgelegt werden, sofern sie den Allgemeinen Vertragsbedingungen nicht widersprechen (VOL/A §11 Abs. 1 EG und VOL/A §9 Abs. 1). Besondere Relevanz für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien haben hier die zusätzlichen Bedingungen für die Ausführung des Auftrags, auch Ausführungsbestimmungen genannt. Auftragsausführungsbedingungen sind Bedingungen, die der Bieter bei der Durchführung des Auftrags, also nach Erteilung des Zuschlags, beachten muss (Umweltbundesamt, 2008b).

Nach § 97 Absatz 4 des überarbeiteten GWB können für die Auftragsausführung zusätzliche Anforderungen an den Auftragnehmer gestellt werden, die *„insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben“*.

Hieraus ergibt sich insbesondere die Möglichkeit, die Forderung nach der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen an die Auftragsausführung zu knüpfen. Damit kann der Auftraggeber beispielsweise sicher stellen, dass der Auftragnehmer ausschließlich Waren liefert, die nicht im Zusammenhang mit ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt wurden. Die Ausführungsbedingungen können sich auch auf Unterauftragnehmer des Auftragnehmers beziehen, sofern die ILO Kernarbeitsnormen im jeweiligen Land in nationales Recht umgesetzt wurden (Deutscher Städtetag et al., 2010). Auch die Beachtung von bestimmten Umweltaspekten kann bei der Ausführung von Aufträgen gefordert werden. So kann beispielsweise die Nutzung umweltfreundlicher Verpackungsmaterialien oder die Ausführung einer Gebäudereinigung ohne chemische Putzmittel vorgeschrieben werden (Umweltministerium Baden-Württemberg, 2006).

Auch bei den Ausführungsbestimmungen ist es wichtig, dass sich die sozialen und ökologischen Anforderungen unmittelbar auf den konkret zu beschaffenden Auftragsgegenstand und nicht auf das allgemeine Verhalten des Auftragnehmers beziehen. Zudem unterliegen sie ebenfalls dem Diskriminierungsverbot. So darf beispielsweise der Transport der zu liefernden Waren per Flugzeug nicht ausgeschlossen werden, wenn dadurch bestimmte Bieter in der EU nicht an der Ausschreibung teilnehmen können (Umweltbundesamt, 2008a).

Die tatsächliche Einhaltung der Ausführungsbestimmungen ist vorzugsweise durch den Nachweis geeigneter Labels (oder gleichwertiger Nachweise) nachzuweisen. Ist dies nicht möglich, kann vom Anbieter eine Eigenerklärung gefordert werden (Stadt Neuss, Umweltamt, o.J.).

Für die Eigenerklärung zur Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen stellt der Deutsche Städtetag eine Mustererklärung bereit (Abbildung 4). Als Teil der Vertragsunterlagen sind die Ausführungsbestimmungen bereits in der Leistungsbeschreibung bekannt zu machen und werden bei der Angebotsabgabe bindend. Sie dürfen vom Bieter nicht verändert werden. Verstöße gegen die in den Vertragsbedingungen aufgenommenen Verpflichtungen können zu vertragsrechtlichen Konsequenzen führen,

wozu beispielsweise ein Rücktrittsrecht des Auftragnehmers oder eine Vertragsstrafe zählen können. In späteren Vergabeverfahren kann der Bieter wegen Unzuverlässigkeit ausgeschlossen werden (Inwent, 2009).

Bei Eigenerklärungen zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen sind jedoch Einschränkungen zu beachten. Die Durchsetzung und Kontrolle durch den Auftragnehmer, insbesondere bei Subunternehmern in anderen Ländern, kann sehr schwierig sein. Dies kann erstens dazu führen, dass kein Anbieter sich in der Lage sieht, die Eigenerklärung zu unterschreiben und der Auftrag ggf. nicht vergeben werden kann. Zweitens können Eigenerklärungen wegen mangelnder Kontrollmöglichkeiten durch den Auftraggeber Klagen von unterlegenen Bewerbern provozieren (Stadt Neuss, Umweltamt o.J.), auch wenn diese wenig Erfolg haben dürften (Inwent, 2009). Daher sollte im Einzelfall geprüft werden, ob für die zu beschaffenden Produkte ein geeignetes Label vorhanden ist, welches an Stelle einer Eigenerklärung vorgelegt werden kann und ob anderenfalls eine Eigenerklärung in einem hinreichenden Verhältnis zum Auftrag steht. Weiterhin ist eine abgestufte Eigenerklärung denkbar, bei der der Bieter zusichert, dass er selbst, seine Lieferanten und deren Nachunternehmer aktive und zielführende Maßnahmen ergriffen haben, um die Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen bei der Herstellung der zu liefernden Produkte auszuschließen (Inwent, 2009).

Wie oben dargestellt, können bei Vergaben im überschwelligen Bereich umwelt- und sozialbezogene Kriterien aufgrund der Regelung in §97 Abs. 4 GWB in den Ausführungsbestimmungen berücksichtigt werden. Für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte findet sich keine explizite Regelung zur Berücksichtigung dieser Kriterien im Rahmen der Auftragsausführung. Auch hier gilt aber die bereits erwähnte Regelung, dass zusätzliche Vertragsbedingungen festgelegt werden können, sofern sie den Allgemeinen Vertragsbedingungen nicht widersprechen (VOL/A §9 Abs. 1). Die Möglichkeit, soziale und umweltbezogene Ausführungsbedingungen vorzugeben, entspringt dem Grundsatz der Vertragsfreiheit. Daher ist davon auszugehen, dass bei der unterschwelligen Vergabe für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien nichts anderes - zumindest keine weitergehenden Einschränkungen - gelten als im Bereich oberhalb der Schwellenwerte (Umweltbundesamt, 2008a und Deutscher Städtetag et al., 2010).

Eigenerklärung

§ X Beachtung der Grundprinzipien und Kernarbeitsnormen der IAO

(1) Der Auftragnehmer und seine Unterauftragnehmer sind verpflichtet, bei der Ausführung des Auftrages die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit gemäß der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) vom 18.06.1998 einzuhalten. Es sind dies:

- die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen,
- die Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit,
- die Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit und
- die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

(2) Auftragnehmer und Unterauftragnehmer sind insbesondere verpflichtet, bei der Ausführung des Auftrages die Vorschriften einzuhalten, mit denen die entsprechenden Kernarbeitsnormen der IAO in nationales Recht umgesetzt worden sind; bei den Kernarbeitsnormen handelt es sich um die Übereinkommen Nr. 29, Nr. 87, Nr. 98, Nr. 100, Nr. 105, Nr. 111, Nr. 138 und Nr. 1824. Maßgeblich sind dabei die Vorschriften des Landes, in dem der Auftragnehmer oder seine Unterauftragnehmer bei der Ausführung des Auftrages jeweils tätig werden. Handelt es sich dabei um ein Land, das eine oder mehrere Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert oder nicht in nationales Recht umgesetzt hat, so sind Auftragnehmer und Unterauftragnehmer verpflichtet, die innerstaatlichen Vorschriften mit gleicher Zielsetzung wie die betreffende Kernarbeitsnorm einzuhalten.

(3) Bei Sachlieferungen ist der Auftragnehmer verpflichtet, nur solche Waren zu liefern, bei deren Herstellung die in Absatz 1 erwähnten Rechte und Prinzipien sowie die in Absatz 2 erwähnten Vorschriften eingehalten wurden. Herstellung in diesem Sinne umfasst die letzte wesentliche Be- oder Verarbeitung und alle folgenden Be- und Verarbeitungen. Wesentlich ist eine Be- oder Verarbeitung dann, wenn sie nach dem Zollrecht der EU den Ursprung der Ware in dem betreffenden Land begründet.

(4) Verstößt der Auftragnehmer oder einer seiner Unterauftragnehmer gegen eine Regelung der Absatz 1 bis 3, so kann der Auftraggeber eine Vertragsstrafe in Höhe von ...% des vertraglich vorgesehenen Entgelts (ohne Umsatzsteuer) verlangen. Betrifft der Verstoß nur einen Teil der Leistung, so fällt die Vertragsstrafe anteilig an.

(5) Bei einem Verstoß gegen eine Regelung der Absatz 1 bis 3 handelt es sich um eine erhebliche Pflichtverletzung des Auftragnehmers, so dass der Auftraggeber vom Vertrag zurücktreten und Schadensersatz verlangen kann. Weitere gesetzliche Ansprüche bleiben unberührt.

Abbildung 4: Eigenerklärung der Bieter zur Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen.
Quelle: Deutscher Städtetag, o.D.

4.2.5 Zusammenfassung

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass es eine Vielzahl von Möglichkeiten gibt, umweltbezogene und soziale Kriterien rechtlich zulässig in die öffentliche Vergabe zu integrieren. Die Nachhaltig-

keitsaspekte können dabei hauptsächlich in den Phasen der Festlegung des Auftragsgegenstandes, bei der Leistungsbeschreibung, bei der Eignungsprüfung, bei der Wertung der Angebote sowie bei Vertragsschluss über die Ausführungsbedingungen berücksichtigt werden. Der öffentliche Auftraggeber hat im Unterschwellenbereich generell weit mehr Handlungsspielräume als im Oberschwellenbereich. Dieser wird teilweise durch landes- oder gemeindespezifische Regelungen zusätzlich ausgeweitet. Im Umkehrschluss kann ein Auftragnehmer, der eine Vergabe an den i.d.R. strengeren Vorgaben des europäischen Verfahrens ausrichtet, davon ausgehen, dass dieses Vorgehen auch im Unterschwellenbereich rechtlich abgesichert ist.

Für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien hervorzuheben sind insbesondere folgende **Chancen**:

- Sorgfältige Prüfung, ob eine Beschaffung überhaupt nötig ist
- Funktionsorientierte und bedürfnisorientierte Beschaffung
- Entscheidungsfreiräume bei der Auswahl des Beschaffungsgegenstandes nutzen: Nachhaltige Produkte und Dienstleistungen ausschreiben
- Lebenszykluskosten in die Wirtschaftlichkeitsprüfung einbeziehen
- Umweltkriterien in Anlehnung an Labels wählen
- Umweltbezogene und soziale Zuschlagskriterien definieren und gewichten
- Nebenangebote zulassen
- Nachhaltigkeitsrelevante zusätzliche Bedingungen für die Ausführung des Auftrags festlegen
- Nutzung von zusätzlichen Möglichkeiten, die durch Regelungen auf Länder- oder Gemeindeebene geschaffen sind

Gleichzeitig gelten für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien folgende **Grenzen**:

- Beachtung des Diskriminierungsverbotes (z.B. keine Bevorzugung regionaler Bieter)
- Beachtung des Transparenzgebotes (keine willkürliche Festlegung von Zuschlagskriterien und deren Gewichtung)
- Keine Forderung bestimmter Marken oder Labels (Umweltzeichen, Fairtrade), gleichwertige Nachweise akzeptieren
- Zuschlagskriterien müssen in direktem Zusammenhang zum Auftrag stehen
- Ausführungsbestimmungen umfassen nur den konkreten Auftrag, nicht das allgemeine Verhalten des Anbieters

5 Instrumente und Anwendungsbeispiele

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, welche zusätzlichen Instrumente unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben eine Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die öffentliche Vergabe ermöglichen. Zu diesen Instrumenten gehören die Lebenszykluskostenrechnung und die Verwendung von Nachhaltigkeitskriterien aus Labels. Weiterhin wird auf die Möglichkeiten von Kooperationen und Netzwerken eingegangen. Für jedes Instrument werden der Nutzen erläutert, die Anwendung beschrieben und Beispiele genannt. Zudem werden Quellen zu weiterführenden Informationen und Hilfsmittel genannt.

5.1 Lebenszykluskostenrechnung

Definition: Die Lebenszykluskostenrechnung (engl. Life Cycle Costing, LCC) ist eine Methode zur Berechnung und Bewertung aller Kosten, die mit einem bestimmten Produkt verbunden sind und die direkt durch einen oder mehrere Akteure über den gesamten Lebenszyklus des Produktes getragen werden (Vgl. Umweltbundesamt, 2008a).

Nutzen: Die Lebenszykluskostenrechnung erzeugt ein klares, umfassendes und faires Bild über die gesamten Kosten, die mit der Beschaffung eines Produktes/Services verbunden sind. Sie ermöglicht einen Kostenvergleich zwischen mehreren Alternativen.

Erläuterung: Eines der größten Hemmnisse für die Beschaffung nachhaltiger Produkte bei öffentlichen Aufträgen ist die verbreitete Annahme, nachhaltige Alternativen würden mehr kosten. Vor dem Hintergrund des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes sind die Kosten eines Produktes jedoch von entscheidender - wenn auch nicht ausschließlicher - Bedeutung für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vgl. Kapitel 4).

Bei näherer Betrachtung ergibt sich allerdings ein differenzierteres Bild. Grundsätzlich ist es richtig, dass für viele nachhaltige(-re) Produkte zunächst höhere Anschaffungskosten anfallen. Besonders im Bereich der umweltbezogenen Kriterien gibt es jedoch viele Beispiele dafür, dass die höheren Anschaffungskosten der umweltfreundlichen Alternativen im Laufe ihres Lebenszyklus durch niedrigere Folgekosten z.B. durch Einsparungen bei Strom, Wasser oder Kraftstoff (über-)kompensiert werden. Zu den Produkten, bei denen ein hoher Anteil der Kosten erst nach der Anschaffung anfällt, gehören beispielsweise Beleuchtungssysteme, IT-Geräte, Kraftfahrzeuge und Gebäude (Europäische Kommission, 2008c). Mit Hilfe der Lebenszykluskostenrechnung werden sämtliche mit einem Produkt oder einer Dienstleistung verbundenen Kosten transparent und damit vergleichbar gemacht. Die Be-

trachtung umfasst jeweils alle Phasen des Lebenszyklus, von der Anschaffung über die Nutzung und Wartung bis zur Entsorgung. Die Ergebnisse unterstützen die beschaffende Behörde bei einer fundierten, validen Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Alternativen.

Das bedeutet allerdings nicht, dass das Ergebnis der Lebenszykluskostenanalyse die alleinige Entscheidungsgrundlage für eine Vergabe ist. Wie oben beschrieben, sind die Lebenszykluskosten eines von mehreren Zuschlagskriterien, das bedeutet, dass auch Varianten mit höheren Kosten beschafft werden können, wenn dies zu einem insgesamt wirtschaftlicheren Ergebnis führt.

Anwendung: Der Detaillierungsgrad und die Komplexität der Berechnung von Lebenszykluskosten kann sehr unterschiedlich sein und hängt von der Komplexität des zu beschaffenden Produktes oder Services ab (Sofroniou, 2004). Da der Gesetzgeber die Lebenszykluskosten zwar als zulässige Kriterien für die Angebotswertung nennt, aber keine konkreten Vorschriften zu deren Berechnung macht, verfügt der Beschaffer über einen gewissen Gestaltungsfreiraum. Grundsätzlich sollte die Berechnungsmethode transparent und in Bezug auf den Auftragsgegenstand sinnvoll sein.

Zu Beginn erfolgt eine Aufstellung und Analyse der Kostenarten, die voraussichtlich durch die Beschaffung des Produktes entstehen werden.

Folgende Kostenarten können für die Berechnung von Lebenszykluskosten herangezogen werden (Vgl. Umweltbundesamt, 2010a):

- Anschaffungskosten (inkl. Transport und Verpackung)
- Installationskosten
- Regelmäßige Wartungs- und Instandhaltungskosten
- Kosten für den Verbrauch von Betriebsstoffen (z.B. Strom, Wasser, Papier, Kraftstoff)
- Personalkosten
- Aus- und Weiterbildungskosten
- Versicherungskosten
- Entsorgungskosten inkl. Transport bzw. ggf. Erlöse aus dem Wiederverkauf

Bei komplexeren Auftragsgegenständen bietet dafür sich die Erstellung einer „Cost Breakdown Structure“ an (Sofroniou, 2004). Dabei bilden die oben genannten Kostenarten Oberkategorie, die dann weiter in Unterkategorien herunter gebrochen werden. Die Cost Breakdown Structure kann als Liste oder auch in einer Grafik erstellt werden (

Abbildung 5 und AAbbildung 6).

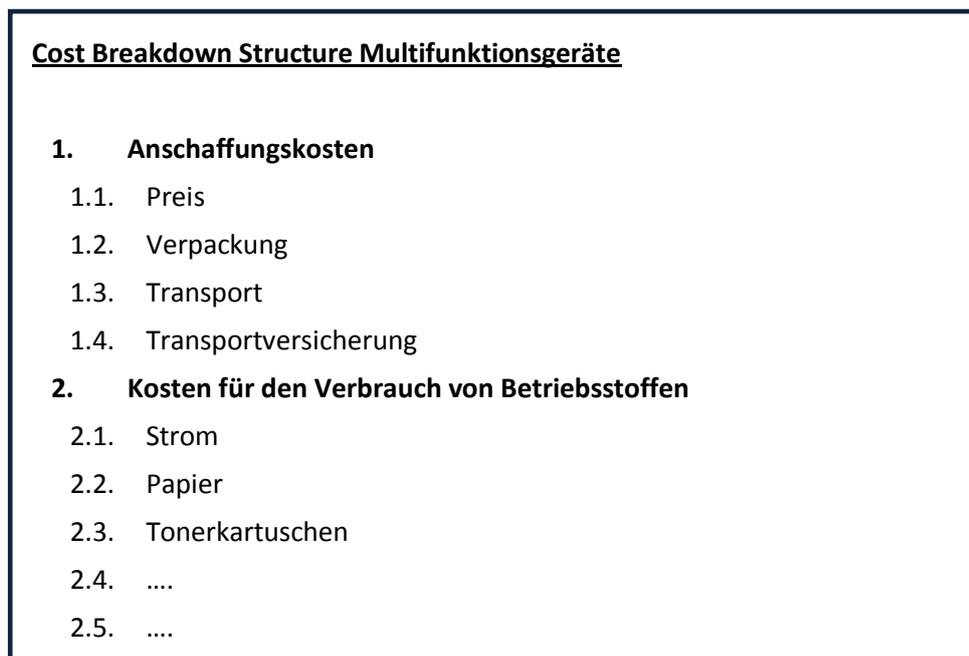


Abbildung 5: Beispiel Cost Breakdown Structure als Liste (Ausschnitt).
Quelle: Eigene Darstellung.



Abbildung 6: Beispiel Cost Breakdown Structure als Grafik (Ausschnitt).
Quelle: Eigene Darstellung.

Für Kosten, die durch externe Effekte verursacht werden, gilt, dass sie nur dann einbezogen werden sollten, wenn sie methodisch und wissenschaftlich fundiert berechnet werden können, da ihre Einbeziehung andernfalls rechtlich problematisch ist (Vgl. Kapitel 4).

Die benötigten Angaben über Anschaffungspreis, Kosten für Installation und weitere Services sowie den spezifischen Verbrauch von Betriebsstoffen werden in den Vergabeunterlagen angefordert und vom Anbieter mit der Angebotsabgabe eingereicht. Für andere, nicht produktbezogene Kosten, muss unter Umständen auf bestehende Verträge, Erfahrungswerte oder Schätzungen zurückgegriffen werden, z.B. Höhe und Entwicklung von Strom- oder Wasserpreisen.

Eine vereinfachte, aber für einen Alternativenvergleich ausreichende Variante ist es, nur diejenigen Kosten in die Lebenszykluskostenrechnung einzubeziehen, in denen sich die angebotenen Alternativen tatsächlich unterscheiden. Damit errechnen sich nicht die gesamten Lebenszykluskosten der jeweiligen Angebote, sondern nur die Kostendifferenz.

Für den Vergleich zwischen unterschiedlichen Alternativen sollten nur Produkte herangezogen werden, die denselben Nutzen erfüllen. Das bedeutet aber nicht, dass grundsätzlich nur artgleiche Produkte, z.B. zwei unterschiedliche Typen von Kraftfahrzeugen miteinander verglichen werden können. Oftmals bieten sich mehrere Lösungen zur Deckung eines bestimmten Bedarfes, solange sie die in der Leistungsbeschreibung angegebenen Kriterien erfüllen. Insbesondere, wenn im Vergabeverfahren Nebenangebote zugelassen werden, ist damit zu rechnen, dass auch unterschiedliche Produktarten miteinander verglichen werden (Vgl. BMWi, 2009).

Beispiel: Eine vergleichsweise einfache Lebenszykluskostenrechnung lässt sich für verschiedene Leuchtmittel anstellen. Für den Vergleich zwischen einer Energiesparlampe und einer konventionellen Glühlampe werden folgende Annahmen getroffen:

| Annahmen | 11-Watt Energiesparlampe | 60-Watt Glühlampe |
|---|-------------------------------------|------------------------------|
| Anschaffungskosten/Stück (Preis) | 4,99€ | 0,85€ |
| Stromkosten / kWh | 0,10€ | 0,10€ |
| Brenndauer pro Jahr | 1.000 Std. | 1.000 Std. |
| Lebensdauer | 10.000 Std. | 1.000 Std. |
| Weitere Kosten/Erlöse | keine | Keine |

Bei einem Betrachtungszeitraum von 10 Jahren ergeben sich folgende Kosten:

| Kosten | 11-Watt Energiesparlampe | 60-Watt Glühlampe |
|------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|
| Anschaffungskosten/10 Jahre | 4,99€ | 8,50€ |
| Stromkosten pro 10 Jahre | 11,00 € | 60,00€ |
| Gesamtkosten | 15,99€ | 68,50€ |

Es zeigt sich, dass die 11-Watt Energiesparlampe trotz der deutlich höheren Anschaffungskosten über den Zeitraum von 10 Jahren die wirtschaftlichere Alternative darstellt. Ihre Anschaffungskosten amortisieren sich schnell, da sie einerseits eine höhere Lebensdauer aufweist und damit in der gesamten Periode nur einmal beschafft werden braucht, während die konventionelle Glühlampe jährlich ersetzt werden muss. Zweitens wird über den deutlich geringeren Energieverbrauch ein Einspar-effekt bei den Stromkosten erzielt.

Die vorliegende Lebenszyklusrechnung stellt für den beschriebenen Fall eine plausible Entscheidungsgrundlage dar. Es ist jedoch möglich, und in vielen Fällen sinnvoll, weitere Aspekte in der Rechnung zu berücksichtigen.

Insbesondere bei größeren und langfristigen Investitionen, sollte eine Diskontierung vorgenommen werden. Der Zweck der Diskontierung ist es, Kosten und Erlöse, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen, vergleichbar zu machen und so eine Basis für eine faire Bewertung unterschiedlicher Investitionsmöglichkeiten zu schaffen (Sofroniou, 2004). Die Diskontierung erfolgt bei der Berechnung der Lebenszykluskosten mit Hilfe der Kapitalwert- bzw. der Annuitätenmethode. Dazu werden alle Ein- und Auszahlungen dem Zeitpunkt ihres Anfalls zugeordnet und anhand eines Zinsfaktors auf einen bestimmten Zeitpunkt, i.d.R. den Beschaffungszeitpunkt, abgezinst (Thommen und Achleitner, 2006). Der Zinssatz, der für öffentliche Auftraggeber gewählt wird, wird dabei meist entsprechend des aktuellen, risikofreien Kapitalmarktzinses - zum Beispiel für Bundesanleihen - angenommen (Vgl. Umweltbundesamt, 2010a). Der Kapitalwert gibt bei der Lebenszykluskostenrechnung an, wie hoch die zum heutigen Zeitpunkt bewerteten, gesamten Kosten der Beschaffung eines Produktes über dessen Lebenszyklus sind. In Fällen, bei denen die angebotenen Alternativen unterschiedliche Lebensdauern haben, und von einer Re-Investition am Ende der Nutzungsdauer ausgegangen wird, werden anstelle des Kapitalwertes die Annuitäten zum Vergleich herangezogen. Mit der Annuitätenmethode werden die Kapitalwerte in jährliche Zahlungen, die Annuitäten, umgerechnet, die in der Summe und unter Berücksichtigung von Zins und Zinseszins dem Kapitalwert entsprechen (Wöhe, 2002).

Die aus Kostensicht vorteilhaftere Alternative ist diejenige, die nach der Diskontierung den höchsten Kapitalwert bzw. die höchsten Annuitäten hat, wobei es sich bei reinen Beschaffungsgegenständen

i.d.R. um negative Kapitalwerte und Annuitäten handelt. Zur Vereinfachung können die Auszahlungen aber auch mit positiven Vorzeichen versehen werden (und eventuelle Einzahlungen mit negativen Vorzeichen). In diesem Fall ist die vorteilhaftere Alternative diejenige mit dem geringsten Kapitalwert bzw. der geringsten Annuität. Der Effekt der Diskontierung auf die Wertung von nachhaltigen Alternativen mit hohen Anschaffungskosten kann sich zu deren Ungunsten auswirken, da die Anschaffungskosten zu Beginn anfallen, daher nicht abgezinst werden und somit in der Gesamtrechnung eine stärkere Gewichtung erhalten.¹⁴

Auf eine Einbeziehung der Inflationsrate wird bei der Lebenszyklusrechnung häufig verzichtet, sofern alle Kostenfaktoren etwa der gleichen Inflationsrate unterliegen. Bei Kostenfaktoren, die regelmäßig oder erwartungsgemäß einen besonders starken Preisanstieg oder auch – verfall verzeichnen, ist es allerdings sinnvoll, diesen mit Hilfe einer Preissteigerungsrate bzw. Preisreduktionsrate in die Rechnung einzubringen (Sofroniou, 2004). Der Effekt einer Preissteigerungsrate auf die Wertung von nachhaltigen Alternativen mit hohen Anschaffungskosten kann sich zu deren Gunsten auswirken. Wenn beispielsweise kraftstoffsparende Busse für den öffentlichen Personennahverkehr eingekauft werden, wirken sich die Einsparungen bei steigenden Ölpreisen besonders stark aus.

Je mehr Unsicherheitsfaktoren in der Berechnung enthalten sind, desto weniger verlässlich ist die Vorhersage der zu erwartenden Lebenszykluskosten. Gerade bei großen Beschaffungsprojekten, z.B. bei Bauprojekten, können die tatsächlichen Kosten stark von den vorab errechneten Kosten abweichen. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, eine Sensitivitätsanalyse vorzunehmen. Dabei wird durch systematische Variation einzelner Faktoren ermittelt, wie „empfindlich“ (sensitiv) die Berechnungsergebnisse in Bezug auf bestimmte Änderungen sind (Thommen und Achleitner, 2006). Anhand der daraus entwickelten Szenarien kann bestimmt werden, in welchen Grenzen bestimmte Faktoren sich ändern können, ohne, dass eine zuvor getroffene Entscheidung über die Vorteilhaftigkeit einer Alternative geändert werden muss (Wöhe, 2002).

Informationsquellen und Hilfsmittel: Im Internet gibt es bereits eine Reihe von Informationsquellen und Hilfsmitteln, die speziell für Beschaffer in öffentlichen Einrichtungen entwickelt wurden, und die Anwendung der Lebenszykluskostenrechnung bei der Vergabe erleichtern.

Für eine besonders ausgereifte und umfassende Lebenszykluskostenrechnung eignet sich das „IT-Tool zur Berechnung der Lebenszykluskosten“, welches von Umweltbundesamt und Öko-Institut e.V. kostenlos online zur Verfügung gestellt wird (siehe dazu Umweltbundesamt, 2010b). Eine begleitende Schulungsdokumentation erläutert die Anwendung und die Möglichkeiten des Excel-basierten Instruments (siehe dazu Umweltbundesamt, 2010a). Es ermöglicht den Vergleich von fünf Beschaf-

¹⁴ Für detaillierte Ausführungen zur Berechnung von Kapitalwerten und Annuitäten siehe Thommen und Achleitner, 2006.

fungsalternativen auf der Grundlage der Daten, die in das Dokument eingegeben werden. Zu den Vorteilen des Instruments zählt, dass der Beschaffer keine eigene Rechnung anstellen muss, da die Daten nach der Eingabe automatisch berechnet und ausgewertet werden. Zudem werden bei der Dateneingabe sämtliche mögliche Kostenarten und Variablen (z.B. Strompreise) abgefragt und der Beschaffer kann seinerseits zusätzliche Kostenarten hinzufügen. Das Instrument stellt die Berechnungsergebnisse zu Kapitalwert und Annuitäten auch grafisch in Form von Säulendiagrammen dar, aus denen der Anteil verschiedener Kostenarten an den Gesamtkosten abgelesen werden kann. Zusätzlich bietet das Instrument Hilfsrechnungen zur Berechnung von spezifischen Verbrauchswerten (Strom, Papier) von IT-Ausstattung an. Der Aufwand, der für den Beschaffer anfällt, beschränkt sich somit auf die Beschaffung der Eingabedaten, wobei, wie oben erwähnt, ein Großteil davon i.d.R. von den Anbietern selbst zur Verfügung gestellt wird.

5.2 Labels

Nutzen: Effiziente und rechtssichere Einbeziehung von nachhaltigkeitsbezogenen Produktkriterien in den Prozess der öffentlichen Beschaffung.

Erläuterung: Ein wichtiges Hindernis für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Beschaffung liegt in der Unsicherheit der Beschaffer darüber, welche rechtlich zulässigen, wissenschaftlich fundierten Kriterien an den Auftragsgegenstand gestellt werden können. Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, die Einhaltung dieser Kriterien anschließend zu überprüfen. Den Mitarbeitern in der öffentlichen Beschaffung wird es i.d.R. nicht möglich sein, für sämtliche zu beschaffenden Produkte und Dienstleistungen eigenständig detaillierte Umweltkriterien zu entwickeln, und diese auch anhand der (technischen) Herstell-Dokumentation zu überprüfen. Eine effiziente und rechtlich zulässige Alternative dazu ist die Verwendung von Kriterien, die in anerkannten Umweltkennzeichen festgelegt sind (Europäische Kommission, 2008e und Umweltbundesamt, 2010a). Umweltzeichen (bzw. Umwelt-Labels) dienen der Kennzeichnung von Produkten und Dienstleistungen, deren Herstellung und Nutzung weniger Umweltbelastungen erzeugen als die konventionellen Alternativen (Umweltbundesamt, 2010a). Sofern die Anforderungen zur Vergabe dieser Labels frei zugänglich sind, können diese bei der Vergabe in die Leistungsbeschreibung aufgenommen oder als Zuschlagskriterien definiert werden. Für die rechtliche Zulässigkeit ist es wichtig, dass die Kriterien konkret und detailliert angeführt werden, ein bloßer Verweis auf das Umweltzeichen ist nach aktueller Rechtsauffassung nicht ausreichend. Zudem müssen andere geeignete Nachweise, die die Einhaltung der Anforderungen belegen, vom Auftraggeber akzeptiert werden. Diejenigen Kriterien, die in der Leistungsbeschreibung angegeben sind, sind dabei vom Auftragnehmer zwingend einzuhalten, wogegen Anforderungen, die als Zuschlagskriterien angegeben werden, optional sind und bei Einhaltung zu einem besseren Wertungsergebnis führen.

Die Verwendung von Labels, die die Einhaltung von bestimmten Sozialstandards nachweisen, ist vom Gesetzgeber nicht explizit vorgesehen. Zudem können Sozialstandards, die sich auf die Herstellung von Produkten beziehen, nach vorherrschender Rechtsauffassung nur durch entsprechenden Verweis in den Auftragsausführungsbedingungen eingefordert werden. Sofern dieser Nachweis durch entsprechende Labels erbracht werden kann, können diese hier herangezogen werden (Vgl. Kapitel 4).

Anwendung: Sobald der zu beschaffende Auftragsgegenstand definiert ist, wird überprüft, ob es relevante Umweltzeichen gibt, die für die Beschreibung der Umwelanforderungen an den Auftragsgegenstand bzw. die Zuschlagskriterien geeignet sind. Ein geeignetes Umweltzeichen sollte folgende Kriterien erfüllen (Vgl. Umweltbundesamt, 2010a sowie VOL/A §8 Abs. 5 EG):

- auf wissenschaftlich fundierter Grundlage erarbeitet
- die Anforderungen gehen über die bestehenden gesetzlichen Vorgaben hinaus
- direkter Bezug zum jeweiligen Produkt/zur Dienstleistung
- die Kriterien umfassen den gesamten Lebenszyklus der Produktes
- hohe Aktualität der Kriterien
- unabhängige Auditierung/Zertifizierung ist gewährleistet
- entwickelt unter Einbezug wichtiger Stakeholder
- möglichst weit verbreitet

Zentrale europäische und nationale Regierungsstellen - das umfasst konkret die Bundesministerien in Deutschland - sind seit 2008 sogar per EG-Verordnung dazu verpflichtet, bei der Beschaffung von Bürogeräten oberhalb der Schwellenwerte die Kriterien des Energy Star-Labels einzuhalten¹⁵.

Für auf soziale Kriterien basierende Labels gelten grundsätzlich die gleichen Anforderungen, wie oben erwähnt, gibt es hierzu allerdings keinen entsprechenden Rechtsverweis.

Beispiele:

Der Blaue Engel (www.blauer-engel.de):

Das 1978 ins Leben gerufene Umweltzeichen ist eines der ältesten und genießt in Deutschland einen hohen Bekanntheitsgrad. Derzeit sind etwa 11.500 Produkte von rund 1.050 Unternehmen in 90 verschiedenen Produktgruppen mit dem Blauen Engel gekennzeichnet. Für jede Produktgruppe, vom Rohreiniger bis zum Omnibus, gelten spezifische, umwelt-, gesundheits- und gebrauchsbazogene Kriterien, die für das Tragen des Umweltzeichens zu erfüllen sind.

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 106/2008 des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über ein gemeinschaftliches Kennzeichnungsprogramm für Strom sparende Bürogeräte.

Die Vorteile in der Verwendung des Blauen Engels liegen in der öffentlichen Verfügbarkeit der Kriterien, welche online abrufbar sind, und in der regelmäßigen Anpassung der Kriterien an den Stand der Technik. Zudem besteht das Beschlussgremium, welches die Kriterien festlegt, aus verschiedenen relevanten Stakeholdern wie Umwelt- und Verbraucherverbänden, Unternehmen, Wissenschaftlern und Bundesländern. Die Überprüfung der Einhaltung der Mindestkriterien wird durch die unabhängige, staatlich autorisierte RAL gGmbH sichergestellt. Ein Nachteil des Blauen Engels als deutsches Umweltzeichen könnte sich bei europaweiten Ausschreibungen daraus ergeben, dass nicht-deutsche Anbieter die Einhaltung der Kriterien ggf. über andere Nachweise belegen müssen. Damit steigt sowohl für die Anbieter als auch für den Auftraggeber der Aufwand für das Erbringen bzw. die Überprüfung der Nachweise.



Abbildung 7: Logoreihe „Der Blaue Engel“.

Energy Star (www.eu-energystar.org und www.energystar.gov/)

Der Energy Star ist ein von der US-amerikanischen Umweltbehörde EPA und der amerikanischen Energiebehörde EREN DOE entwickeltes Umweltzeichen. Zu den Produktgruppen, für die der Energy Star vergeben wird, gehören elektronische Büroausstattung, elektronische Heimgeräte, Heizungen und Klimaanlage. In der EU wird der Energy Star seit 2001 ebenfalls als Label für energiesparende Bürogeräte wie z. B. PCs, Monitore, Drucker, Faxgeräte, Kopierer, Scanner und Multifunktionsgeräte verwendet.

Die EPA hat mit den nachfolgenden Regierungen/Organen Abkommen geschlossen, nach denen in diesen Regionen der Energy Star ebenfalls verwendet werden darf und dieselben Kriterien wie in den USA vorgibt: Australien und Neuseeland, Kanada, EU, Norwegen, Liechtenstein, Island und Schweiz, Japan und Taiwan. Ein deutlicher Vorteil des Energy Stars ist somit seine weltweite Verbreitung, wel-

che bei Ausschreibungen für Anbieter und Auftraggeber eine Erleichterung bezüglich der Erbringung und Überprüfung der Nachweise bedeutet. Die Kriterien, die für das Tragen des Energy Stars erfüllt werden müssen, sind auf der Website frei zugänglich und können somit auch für Vergabeunterlagen verwendet werden. Zu den Nachteilen des Energy Stars zählt jedoch insbesondere das Verfahren zur Vergabe des Labels. Jeder Hersteller oder Händler, dessen Geräte den Kriterien des Energy Star entsprechen, kann seine Produkte registrieren lassen und anschließend das Label verwenden. Allerdings erfolgt in der Regel keine Überprüfung der Produkteigenschaften durch die Energy Star Administration oder sonstige unabhängige Dritte. Es gibt zwar die Möglichkeit einer stichprobenartigen Kontrolle, aber es ist fraglich, ob diese das Missbrauchsrisiko ausreichend reduziert. Zudem werden die Kriterien nach Angabe der EPA üblicherweise erst dann neu festgelegt, wenn bereits über 50% der am Markt erhältlichen Geräte die Anforderungen erfüllen. Das bedeutet, dass das Label (zumindest für einen bestimmten Zeitraum bis zur nächsten Überarbeitung) nicht nur besonders umweltfreundliche Produkte, sondern auch solche mit durchschnittlichen Verbrauchswerten auszeichnet. Der Energy Star sollte daher von Beschaffungsverantwortlichen als Mindeststandard gesehen werden, der durch innovative Produkte übertroffen werden kann. Für Vergabestellen, die strengere Kriterien anlegen wollen, bietet sich allerdings auch die Möglichkeit, die europäische Energy Star-Datenbank zu nutzen. Aus den dort gelisteten Geräten, welche alle die Energy Star Kriterien erfüllen, können je nach Bedarf die besten 10, 20 oder 30% selektiert werden. Ein weiterer Nachteil liegt darin, dass das Energy Star Label in der EU nur für wenige Produktgruppen im Bereich Bürogeräte verfügbar ist. Auch die Einbeziehung von wichtigen Stakeholdern in den Prozess der Kriterienentwicklung ist in der Vereinbarung zwischen den USA und der EU lediglich als „Kann“-Regelung aufgenommen.



Abbildung 8: Das "Energy Star" Label.

EU-Umweltzeichen, die „EU-Blume“ (www.ecolabel.eu)

Die „EU-Blume“ ist das Umweltzeichen der Europäischen Union, wobei der Zeicheninhaber die Europäische Kommission ist. Das EU-Umweltzeichen wurde 1992 ins Leben gerufen und verbindet für Beschaffer der öffentlichen Verwaltung viele Vorteile der vorgenannten Labels Blauer Engel und Energy Star. Wie der Blaue Engel wird die EU-Blume für eine Vielzahl von Produktgruppen vergeben. Die Anzahl der Kategorien soll in den kommenden Jahren von derzeit ca. 25 auf 40-50 erweitert werden. Von öffentlichen Auftraggebern häufig beschaffte Produkte wie Reinigungsmittel, IT-Geräte, Textilien und Papier sind bereits erfasst. Durch die EU-weite Labelvergabe und den hohen Bekanntheitsgrad eignet sich die EU-Blume auch für die Festlegung von Produktkriterien bei Ausschreibungen auf EU-Ebene. Die Kriterien sind auf der Website frei zugänglich und können direkt in die Ausschreibung übernommen werden. Bei der Festlegung der Kriterien wird der gesamte Lebenszyklus der Produkte betrachtet. Zuständig für die Entwicklung und regelmäßige Aktualisierung der Anforderungskriterien ist der Ausschuss für das Umweltzeichen der EU (AEUZZ), der sich aus Vertretern verschiedener Stakeholdergruppen wie den Mitgliedstaaten, Umwelt-, Verbraucher- und Industrieverbänden, Gewerkschaften, Handel sowie kleineren und mittleren Unternehmen zusammensetzt. Für die Vergabe des Labels sind die zuständigen Behörden des jeweiligen Mitgliedsstaates, in Deutschland die RAL gGmbH, zuständig. Für die Beantragung muss ein Prüfbericht von einem zertifizierten, unabhängigen Testlabor vorgelegt werden, der die Einhaltung der Kriterien nachweist.



Abbildung 9: Das EU-Umweltzeichen ("EU-Blume").

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das EU-Umweltzeichen für die Verwendung in EU-weiten öffentlichen Ausschreibungen das am besten geeignete Umweltzeichen ist, sofern für das zu beschaffende Produkt bereits entsprechende Kriterien vorhanden sind.

GoodWeave - ehemals RugMark (www.goodweave.de)

GoodWeave - ehemals bekannt als RugMark - ist ein Label für die Kennzeichnung von Teppichen, die unter Ausschluss von ausbeuterischer Kinderarbeit gefertigt sind. Neben dem wichtigsten Kriterium, dass keine Kinder unter 14 Jahren in den Teppichmanufakturen angestellt sind, werden derzeit weitergehende sozial- und umweltbezogene Kriterien mit den Stakeholdern diskutiert. Die Zertifizierung erfolgt durch Abschluss eines Lizenz-Vertrages, der den Hersteller zur Einhaltung der Kriterien und zur Zahlung einer Lizenzgebühr verpflichtet. Die Einhaltung der Anforderungen wird durch regelmäßige, unangekündigte Kontrollen in den Teppichfabriken und Manufakturen überprüft. Sämtliche vom Lizenznehmer hergestellte Teppiche erhalten ein Label mit einem eindeutigen Registriercode, der den Missbrauch des Labels verhindern soll. Die Label-Kriterien sind öffentlich zugänglich.

Aus rechtlichen Gründen ist es für die öffentliche Vergabe nicht empfehlenswert, sämtliche Kriterien des GoodWeave Labels als Anforderungen an das Produkt zu definieren. Allerdings kann das GoodWeave Label als geeigneter Nachweis für den Ausschluss ausbeuterischer Kinderarbeit bei der Auftragsausführung angesehen werden, der eine entsprechende Eigenerklärung ersetzt oder unterstützt.



Abbildung 10: Das RugMark-Label (alt) und das GoodWeave-Label (neu).

Informationsquellen und Hilfsmittel:

Das Umweltbundesamt stellt auf seiner für die öffentliche Beschaffung eingerichteten Website empfehlenswerte Umweltzeichen und auch einige Sozial-Labels vor. Diese sind speziell solchen Produktgruppen zugeordnet, die öffentliche Institutionen typischerweise regelmäßig beschaffen, z.B. Reinigungsmittel, elektronische Büroausstattung, Möbel und Fahrzeuge.

(<http://www.umweltbundesamt.de/produkte/beschaffung/umweltzeichen.html>).

Eine umfassende Zusammenstellung von ca. 450 verschiedenen Labels mit Umwelt-, Sozial- oder Nachhaltigkeitsbezug bietet die Datenbank www.label-online.de. Die Datenbank wird von der Verbraucher Initiative e.V. betrieben und hilft einerseits bei der Suche nach Labels für spezielle Produkt-

gruppen. Sie enthält zudem erste Informationen über jedes Label sowie eine individuelle Bewertung über dessen Zuverlässigkeit.

Auf der Website von „Procura +“, der Kampagne für nachhaltige öffentliche Beschaffung von ICLEI, finden sich Fallstudien zur Beschaffung verschiedener Produktgruppen, wie Papier und Strom. Die Fallstudien zeigen anhand von Beispielen aus europäischen Städten und Kommunen, wie Nachhaltigkeitskriterien in die Vergabepaxis integriert wurden (www.procuraplus.org/index.php?id=5220).

Exkurs: EU GPP (Green Public Procurement)- Kriterien:

Die Europäische Kommission empfahl in ihrer Mitteilung „Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen“ vom 16.09.2008 die Erstellung gemeinsamer GPP-Kriterien für eine umweltorientierte öffentliche Vergabe. Nach Erstellung von GPP-Kriterien für die ersten 10 Produktgruppen wurden kürzlich weitere GPP-Kriterien für acht zusätzliche Produktgruppen erstellt. Die Definition der Kriterien folgt im Wesentlichen einem ähnlichen Ansatz wie die Festlegung der Anforderungen für das Europäische Umweltzeichen. Basis sind Kriterien aus bereits vorhandenen, etablierten Umweltzeichen sowie Ergebnisse einer Stakeholder-Konsultation.

In der Regel gibt es zwei Kategorien an GPP-Kriterien, die Kernkriterien und die erweiterten Kriterien. Die Kernkriterien können relativ einfach und mit wenig Prüfungs-/Nachweisaufwand in die Vergabe integriert werden. Die erweiterten Kriterien setzen höhere Maßstäbe, sind aber mit etwas mehr Aufwand verbunden.

GPP-Kriterien wurden u.a. für folgende Produktgruppen entwickelt: Papier, IT-Ausstattung, Möbel, Textilien, Strom. Für jede Produktgruppe sind die Kriterien zentral auf der Website http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_en.htm abrufbar.

5.3 Kooperationen und Netzwerke

Nutzen: Kooperationen und Netzwerke zwischen einzelnen Beschaffungsstellen ermöglichen einen Erfahrungsaustausch und die Bündelung von Ressourcen und Expertise für eine effiziente und effektive Einführung und Weiterentwicklung von nachhaltiger öffentlicher Beschaffung.

Erläuterung: Nachhaltigkeitsorientierte öffentliche Beschaffung erfordert fachliche Expertise sowie den Einsatz personeller, zeitlicher und ggf. finanzieller Ressourcen in den jeweiligen Beschaffungsstellen. Diese Kapazitäten stehen in der Regel nur begrenzt zur Verfügung. Es ist weder möglich, noch nötig, dass jede einzelne Beschaffungsstelle ihre Aktivitäten innerhalb kurzer Zeit und bei „Null“ beginnend auf eine nachhaltige Beschaffung umstellt.

Die Europäische Kommission (2008c) empfiehlt Beschaffern, aktiv Rat bei anderen Institutionen zu suchen, die bereits Erfahrungen gesammelt haben. Auf vielen Ebenen - kommunal, regional, national und international - gibt es Netzwerke und Kooperationen, in denen sich einzelne Beschaffungsstellen zusammengeschlossen haben, um Expertise, Erfahrungen und Instrumente der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung weiterzugeben und weiterzuentwickeln. In der Regel werden Workshops, Schulungsmaterialien und Informationsdatenbanken angeboten, die den Beschaffern ermöglichen, sich hinsichtlich der Rechtslage und der Anwendung von Instrumenten auf dem neuesten Stand zu halten. Oft bündeln einzelne Beschaffungsstellen im Rahmen der Kooperation ihre Einkaufsaktivitäten um mit Hilfe von Rahmenverträgen den professionellen und effizienten Einkauf umweltfreundlicher oder nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen zu ermöglichen. Durch die gemeinsame Vergabe mehrerer Auftraggeber wird zudem deren Nachfragemacht gestärkt und die nachhaltigkeitsbezogenen Anforderungen lassen sich gegenüber den Bietern besser durchsetzen (Umweltbundesamt, 2008a).

Anwendung: Es gibt eine Reihe unterschiedlicher Netzwerke und Kooperationen, die für eine Zusammenarbeit im Bereich nachhaltige öffentliche Beschaffung relevant sind. Sie unterscheiden sich beispielsweise hinsichtlich ihrer Orientierung auf umweltfreundliche, sozialverträgliche bzw. nachhaltige Beschaffung oder auf öffentliche Beschaffung im Allgemeinen, und hinsichtlich ihrer regionalen Ausrichtung (kommunal, regional, national, international, global). Unterschiede gibt es auch in der Mitgliederstruktur, wobei viele relevante Netzwerke ausschließlich öffentlichen Auftraggebern offen sind, andere sind wiederum auch für Mitglieder aus der Privatwirtschaft zugänglich. Es gibt lose, informelle Netzwerke, z.B. mit regelmäßigen Treffen zum Erfahrungsaustausch und stark organisierte, die aktiv an der Weiterentwicklung von Instrumenten und Politiken arbeiten. Es gibt kostenfreie Netzwerke sowie solche, für die eine Mitgliedschaftsgebühr erhoben wird.

Unter dieser Vielzahl an Kooperationsmöglichkeiten gilt es, eines oder auch mehrere geeignete Netzwerke auszuwählen, die unter den gegebenen Voraussetzungen einen Nutzen bieten können. Die Entscheidung kann u.a. anhand folgender Gesichtspunkte getroffen werden

- Welchen Nutzen soll das Netzwerk bieten? (z.B. Seminare, Instrumente, Erfahrungsaustausch, Bündelung der Nachfrage)?
- Ist seitens der Beschaffungsstelle eine aktive Mitwirkung gewünscht oder primär der Zugang zu Informationen und Instrumenten?
- Entspricht die regionale Ausrichtung des Netzwerkes den Anforderungen der Beschaffungsstelle (z.B. weil ähnliche Rahmenbedingungen auf die Kooperationspartner zutreffen)?
- Gibt es bestehende Netzwerke, denen sich die Beschaffungsstelle anschließen kann oder ist eine Neugründung, z.B. auf lokaler Ebene sinnvoll?
- Gibt es ein Budget für anfallende Mitgliedsgebühren?

Beispiele:

ICLEI (www.iclei.org): In der 'ICLEI - Local Governments for Sustainability Association haben sich ca. 1200 nationale und regionale Regierungsorganisationen aus ca. 68 Nationen zusammengeschlossen, die sich für die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einsetzen. Nachhaltige öffentliche Beschaffung ist eines von acht Schwerpunktthemen von ICLEI (ICLEI, 2010b). ICLEI, die ihr Hauptbüro in Bonn hat, bietet eine kostenpflichtige Mitgliedschaft an, die den kostenlosen bzw. vergünstigten Zugang zu Informationen, Seminaren, Workshops, Instrumenten, Kampagnen, Beratungsdienstleistungen und Praxisbeispielen zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung, aber auch zu den anderen Kernthemen ermöglicht. Viele der hilfreichen Materialien sind jedoch auch ohne Mitgliedschaft öffentlich zugänglich. Dazu gehört das „Procura+ Exchange“ Expertennetzwerk nachhaltige Beschaffung bzw. „BIG-Net“. Dabei handelt es sich um eine kostenfreie, dreisprachige Mailingliste über die alle Kommunalbehörden in Europa ihr Know-how im Bereich nachhaltige Beschaffung teilen und erweitern können. (ICLEI, 2010a).

Beschaffernetzwerk (www.beschaffernetzwerk.de): Das Beschaffernetzwerk ist eine Internet-basierte Plattform, die Mitarbeitern in der öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit zur Vernetzung mit Kollegen und Experten zu allgemeinen Themen der öffentlichen Beschaffung bietet. Der Austausch findet vor allem über online-Foren statt, in dem die Mitglieder Ansprechpartner zu konkreten Beschaffungsfragen - einschließlich der Integration von Nachhaltigkeitskriterien - finden und kontaktieren können. Zudem erhalten die Mitglieder Zugang zu Datenbanken, Fachzeitschriften und aktuellen Meldungen zum Vergabewesen. Das Beschaffernetzwerk steht ausschließlich Mitgliedern aus dem öffentlichen Einkauf offen und kann von diesen kostenlos genutzt werden.

ÖkoBeschaffungService (ÖBS) Vorarlberg (www.umweltverband.at):

Der österreichische ÖkoBeschaffungService ist ein Projekt des Umweltverbandes Vorarlberg und ein Beispiel für ein Beschaffernetzwerk zur Förderung umweltfreundlicher Beschaffung mit Hilfe von Rahmenverträgen. Der ÖkoBeschaffungService unterstützt Gemeinden und öffentliche Institutionen des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg in der ökologischen Beschaffung verschiedener Produktgruppen. Die Bündelung der Beschaffung erlaubt es, das Fachwissen, welches für die umweltfreundliche Auftragsvergabe notwendig ist, effizient zu nutzen und auszubauen. Der ÖBS schreibt im Auftrag der Gemeinden und Institutionen öffentliche Aufträge aus und bewertet sie auch nach ökologischen Kriterien. Die Gemeinden und Institutionen können die Produkte online über den „ÖBS-Shop“ bestellen und erhalten die Ware direkt vom Auftragnehmer. Zu den angebotenen Produktgruppen gehören Büro- und IT-Ausstattungen, Leucht- und Reinigungsmittel, aber auch Fair-Trade Produkte (z.B. Kaffee). Der ÖBS finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen und umsatzbezogenen Nutzungsbeiträgen.

Fallstudien zur Bündelung von Beschaffungsaktivitäten

Auf der Website von „Procura +“, der Kampagne für nachhaltige öffentliche Beschaffung von ILCLEI, finden sich Fallstudien zur gebündelten Beschaffung verschiedener Produktgruppen, wie Papier und Strom. Die Fallstudien enthalten Beispiele aus europäischen Gemeinden und Kommunen, die Bedarfe gebündelt beschafft, und dabei Nachhaltigkeitskriterien in die Vergabe integriert haben.

(<http://www.procuraplus.org/index.php?id=5220>)

6 Praxisorientierter Leitfaden zur Einführung von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Vergabe

Die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in den Beschaffungsprozess ist ein effektiver Weg, das Bekenntnis der beschaffenden Behörde zu einer nachhaltigen Entwicklung deutlich zu machen und in das praktische Verwaltungshandeln zu integrieren (Vgl. Europäische Kommission, 2008b).

In der Praxis werden entsprechende Maßnahmen oftmals in einmaligen Beschaffungsprojekten umgesetzt (z.B. Stadt X kauft für die Ausstattung des öffentlichen Personennahverkehrs kraftstoffsparende Busse). In anderen Fällen setzen einzelne Beschaffer in ihrem (abgegrenzten) Einflussbereich nachhaltige öffentliche Beschaffung in Eigenverantwortung um (z.B. Beschaffer Mustermann integriert regelmäßig Nachhaltigkeitskriterien in die von ihm verantworteten Beschaffungsaufgaben).

Die Umstellung eines vorrangig auf ökonomische Kriterien ausgerichteten Beschaffungswesens auf ein nachhaltigkeitsorientiertes Beschaffungswesen ist jedoch dann am effektivsten und effizientesten, wenn sie im Rahmen eines systematischen, strukturierten Prozesses erfolgt (Vgl. Europäische Kommission, 2008d).

Der nachfolgende Leitfaden unterstützt Praxisakteure dabei, die notwendigen Schritte zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Beschaffung ihrer Behörde zu identifizieren, planen und durchzuführen. Ziel ist es, vor dem Hintergrund der Fülle an Informationen, Rahmenbedingungen und verfügbaren Instrumente ein systematisches Vorgehen zu ermöglichen. Der Leitfaden umfasst folgende Schritte: 1. „Initiierung“, 2. „Ist-Analyse“, 3. „Zieldefinition“, 4. „Training und Befähigung“, 5. „Implementierung“, 6. „Monitoring und Erfolgskontrolle“, 7. „Korrekturmaßnahmen“ und 8. „Kommunikation“. Je nach Größe, Ressourcen und Prioritäten der Behörde können für jede Phase die geeigneten Aspekte ausgewählt und umgesetzt werden.

Die Phasen folgen dabei der Systematik des *Plan-Do-Check-Act (PDCA)*- bzw. *Deming-Zyklus*. Zur „Plan“-Phase, d.h. zur Planungsphase gehören die Schritte „Initiierung“, „Ist-Analyse“ und „Zieldefinition“. Zur „Do“-Phase, also der Umsetzung, gehören die Schritte „Training und Befähigung“, „Implementierung“ sowie „Kommunikation“. Zur „Check“-Phase, also der Überprüfung, gehören „Monitoring und Erfolgskontrolle“, welche wiederum die Basis für die „Act“-Phase, d.h. die Verbesserungsphase mit dem Ergreifen von „Korrekturmaßnahmen“ bilden (Abbildung 11). Der Kreis setzt sich nach seinem erstmaligen Durchlaufen wieder fort, da die nachhaltige Beschaffung auch nach ihrer erfolgreichen Einführung ein fortlaufender Prozess ist, indem einzelne Phasen jeweils von unterschiedlicher Bedeutung sind. Dabei ist zu beachten, dass die einzelnen Phasen sich auch überschneiden und teilweise parallel verlaufen können.

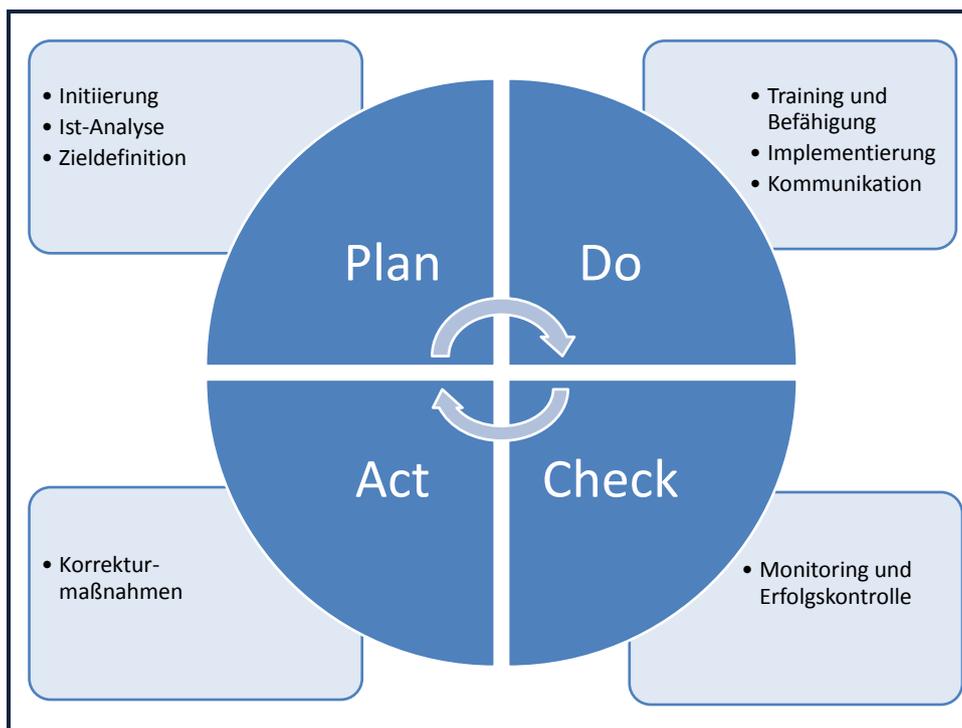


Abbildung 11: Plan-Do-Check-Act Zyklus der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Thommen und Achleitner (2006).

6.1 Initiierung

Die Initiative für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Beschaffung kann entweder „top-down“ oder „bottom-up“ vorangetrieben werden. Im ersteren Fall gibt es einen Auftrag der Leitung der Behörde, die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Beschaffung voranzutreiben. In der Regel wird ein Verantwortlicher oder ein Team bestimmt bzw. erklärt sich bereit, diese Aufgabe zu übernehmen. Ist dies nicht der Fall, kann die Initiative auch von einem engagierten „Nachhaltigkeits-Pionier“ innerhalb der Behörde ausgehen. Da dieser in der Regel nur über limitierte Kapazitäten verfügt, ist es empfehlenswert, die Möglichkeit zu prüfen, den offiziellen Auftrag der Behördenleitung und damit die benötigten Ressourcen (personell, finanziell, zeitlich) und die Legitimierung vorab einzuholen.

Je nach Größe der Behörde und Umfang der Aktivitäten sollte das verantwortliche Arbeitsteam aus Mitgliedern relevanter Abteilungen wie Beschaffung, Sachbearbeitung, Rechtsabteilung, Aus- und Weiterbildung und Rechnungswesen bestehen (Europäische Kommission, 2008c). Über die verschiedenen Phasen der Einführung wird es an verschiedenen Stellen sinnvoll sein, weitere Teammitglieder einzubeziehen.

6.2 Ist-Analyse

Der erste Schritt zur Einführung eines nachhaltigen Beschaffungswesens besteht in einer ausführlichen Bestandsaufnahme und Analyse des aktuellen Ist-Zustandes. Um einen umfassenden Überblick über den Ist-Zustand zu gewinnen, sollten die nachfolgend genannten Faktoren untersucht werden (Vgl. Europäische Kommission, 2008d und ICLEI, 2007):

a) Gesetzliche Rahmenbedingung und interne Vorschriften

Das europäische Primärrecht sowie die Vorschriften für Vergaben im Oberschwellenbereich (VgV, GWB, VOL/A Abschnitt 2, VOB/A Abschnitt 2 sowie VOF) sind für alle Behörden gleichermaßen bindend. Darüber hinaus sollten folgende Punkte geprüft werden:

- Welche haushaltsrechtlichen Bestimmungen sind für die Behörde maßgeblich? Gibt es ein Landesvergabegesetz, welches zur Geltung kommt?
- Welche (haus-)internen Dienstanweisungen und Rahmenvorgaben sind zu beachten?
- Welche Bedeutung haben die geltenden Vorschriften für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien?

b) Beschaffungsorganisation

- Ist die Beschaffung zentral oder dezentral organisiert?
- Welche Mitarbeiter oder Abteilungen sind in welcher Rolle und mit welchem Einfluss an Beschaffungsprozessen beteiligt (z.B. Bedarfsfestlegung, Anfertigung der Vergabeunterlagen, Entscheidung)?
- Anhand welcher Kriterien werden Beschaffungsverantwortlichkeiten zugeteilt (z.B. nach Produktgruppen? Nach Auftragswert?)
- Gibt es Beschaffungsk Kooperationen mit anderen Behörden?
- Welche Monitoringmaßnahmen gibt es und welche Daten liefern sie?

c) Beschaffungsportfolio und -volumen

- Wie hoch ist das jährliche Beschaffungsvolumen?
- Welche Produkte und Dienstleistungen werden beschafft?
- Wie teilt sich das Beschaffungsvolumen auf einzelne Produktgruppen auf?
- Welcher Anteil wird durch gebündelte Beschaffung beschafft?

d) Bestehende Ansätze für nachhaltige Beschaffung

- Gibt es bereits Erfahrungen mit nachhaltiger Beschaffung?

- Welche Beschaffer/Abteilungen nutzen bereits Ansätze zur nachhaltigen Beschaffung?
- Welche Produkte und Dienstleistungen werden bereits nachhaltig beschafft?
- Welche Instrumente werden angewandt?
- Ist der Anteil nachhaltig beschaffter Produkte bekannt?
- Welche Hemmnisse gibt es für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Vergabe?

Für das Zusammentragen dieser Informationen eignen sich individuelle Mitarbeitergespräche, Gruppengespräche, Fragebögen, die Auswertung im Rahmen des normalen Monitorings erfasster Beschaffungsdaten (auf Basis von Dokumenten oder IT-gestützt), interne Handbücher und Handlungsanweisungen.

6.3 Zieldefinition

Auf Grundlage der Ergebnisse der Ist-Analyse werden Ziele festgelegt. Diese Ziele sollten „SMART“ formuliert sein, damit sie effektiv verfolgt werden können:

Spezifisch – also konkret, präzise und widerspruchsfrei

Messbar – der Erfolg bzw. der Grad der Zielerreichung muss sichtbar zu machen sein

Anspruchsvoll – nicht zu leicht erreichbar, herausfordernd

Realistisch – das Ziel muss erreichbar sein

Terminiert – es gibt eine Frist zur Erreichung des Ziels

Die Ziele können sich auf die gesamte Behörde oder eine bestimmte Abteilung beziehen. Es ist auch möglich, mit einem Pilotprojekt zu beginnen. Dies ist insbesondere dann geeignet, wenn für die nötige Legitimation und entsprechende Ressourcen für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien erst noch geworben werden muss (Vgl. Europäische Kommission, 2008d).

6.3.1 Zielarten

Bezüglich der Zielarten kann zwischen qualitativen und quantitativen Zielen unterschieden werden. Zu den qualitativen Zielen zählen insbesondere solche, die die Voraussetzungen für das Erreichen von quantitativen Zielen schaffen. Sie sollen die zuvor analysierten Rahmenbedingungen für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Beschaffung verbessern und Beschaffer befähigen, nachhaltige Beschaffung in die Praxis umzusetzen.

Es gibt unterschiedliche Indikatoren, anhand derer sich quantitative Ziele für die nachhaltige öffentliche Beschaffung ableiten lassen und sich deren Umsetzung dokumentieren und messen lässt (Vgl. PricewaterhouseCoopers, 2009b).

1) Der Anteil an Verträgen, die Nachhaltigkeitskriterien enthalten, in Prozent

Das Ziel ist es hier, den Anteil derjenigen Verträge zu erhöhen, die nachhaltige Kriterien enthalten. Der Vorteil an diesem Ziel ist, dass bei konsequenter Umsetzung der nachhaltigen Beschaffung der Anteil der Verträge, die Nachhaltigkeitskriterien enthalten, über die Zeit ansteigt. Bei der Zielsetzung muss allerdings beachtet werden, dass bereits bestehende Verträge i.d.R. eine festgelegte Laufzeit haben, in der es zumeist nicht möglich ist, Änderungen vorzunehmen. Nachhaltigkeitskriterien können somit erst im Nachfolgevertrag integriert werden.

Ein weiterer Nachteil liegt darin, dass dieser Zielindikator dazu führen könnte, dass Nachhaltigkeitskriterien zwar in viele, aber überwiegend in unbedeutende, geringwertige Verträge einfließen.

2) Der Anteil nachhaltig beschaffter Produkte am Gesamtbeschaffungsvolumen der Beschaffung in Prozent

Das Ziel ist es hier, den wertmäßigen Anteil nachhaltig beschaffter Produkte am Gesamtvolumen der Beschaffung zu erhöhen. Der Vorteil liegt darin, dass der nachhaltig eingesetzte Anteil an (Steuer-) Geldern steigt. Allerdings hat nicht jeder wertmäßig große Auftrag zwangsläufig auch eine große Nachhaltigkeitswirkung. Weiterhin berücksichtigt der Indikator nicht, dass auch die Entscheidung, auf eine Beschaffung ganz zu verzichten, nachhaltig sein kann. Der Verzicht wirkt sich aber tendenziell neutral bzw. negativ auf den Indikator aus. Zudem können sich aus Änderungen in Mengen, Preisen und Produktstrukturen Vergleichbarkeitsprobleme zwischen unterschiedlichen Perioden oder Institutionen (bzw. Abteilungen) ergeben.

Eine weitere Schwierigkeit beider Indikatoren liegt darin, eine Abgrenzung vorzunehmen, wann ein Vertrag bzw. ein Produkt als „nachhaltig“ gilt.

Einerseits müssen die angesetzten Kriterien ausreichend nachhaltig sein. Hier stellt sich wieder die Ermessensfrage nach der angemessenen Ausgewogenheit der drei Nachhaltigkeitsdimensionen, welche jedoch bereits in der Phase der Ausschreibung beantwortet werden muss. Schwieriger ist in dieser Phase die Frage, ob die Nachhaltigkeitskriterien sich (ausreichend) im Vergabeergebnis widerspiegeln. Bei der Ausschreibung von nachhaltigen Auftragsgegenständen (z.B. Recycling-Papier) mit den entsprechenden Pflichtkriterien in der Leistungsbeschreibung, kann - soweit der Auftrag vergeben werden konnte - von einem nachhaltigen Vertrag bzw. Produkt ausgegangen werden. Wenn die

Nachhaltigkeitskriterien allerdings über gewichtete Zuschlagskriterien in die Vergabe einbezogen wurden, kann es sein, dass das beschaffte Produkt die zusätzlichen Nachhaltigkeitskriterien nicht erfüllt, aber aufgrund anderer, höher gewichteter Kriterien den Zuschlag erhalten hat.

Um hier Transparenz zu schaffen, bietet sich eine Gegenüberstellung der Anzahl der Ausschreibungen mit integrierten Nachhaltigkeitskriterien im Vergleich zum Anteil dieser Ausschreibungen, die tatsächlich zu einem nachhaltigen Zuschlag geführt haben, an (Vgl. Europäische Kommission, 2008d).

Folgende Beispiele für qualitative und quantitative Ziele dienen der Orientierung und sollten in Hinblick auf die Rahmenbedingungen, Prioritäten und Möglichkeiten der Behörde ausgewählt, ausgestaltet und ergänzt werden.

| Qualitative Ziele | Quantitative Ziele |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Neufassung/Ergänzung einer Leitlinie für nachhaltige Beschaffung bis zum... • Anpassung der internen Beschaffungsrichtlinie bis zum... • Trainingsplan für Beschaffer erstellt bis... • Schulung und Training aller Beschaffer bis zum... abgeschlossen • Anwendung der Lebenszykluskostenrechnung für die Produktgruppen A, B und C ab dem... • Erstellung von Kriterienlisten für die Produkte Y und Z bis ... • Jährliche Veröffentlichung der Fortschritte und Zielerreichung ab 01.01.20XX • Quartalsweise „Runder Tisch nachhaltige Beschaffung“ mit....ab... • Beitritt in das Beschaffernetzwerk XYZ bis zum... | <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des Anteils nachhaltiger Produkte in der Produktgruppe X auf 40% vom Gesamtwert bis zum.... • Erhöhung des Anteils der Verträge mit integrierten Nachhaltigkeitskriterien in der Produktgruppe X auf 25% von der Gesamtanzahl bis zum... |

Abbildung 12: Qualitative und quantitative Ziele für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung.
Quelle: Eigene Darstellung.

In der Regel empfiehlt es sich eher, kleinere, zeitlich näherliegende Ziele zu stecken, als große, in weiter Zukunft liegende. Dies erleichtert die schrittweise, rechtzeitige Umsetzung und das Monitoring. So können wiederum Probleme und Hindernisse frühzeitig erkannt und Lösungen erarbeitet werden.

6.3.2 Prioritäten setzen

Die Einführung der nachhaltigen Beschaffung wird in den meisten Fällen schrittweise erfolgen. Daher müssen Prioritäten bezüglich der Produktgruppen gesetzt werden, die mit Hilfe von Nachhaltigkeitskriterien beschafft werden sollen. Die nachfolgenden Aspekte sollten bei der Auswahl der Produkte beachtet werden:

- Potentielle Hebelwirkung:
 - Menge der eingekauften Ware in Einheiten (z.B. Stück, kg)
 - Anteil des Produktes am Gesamtbudget der Beschaffung in Euro
 - Anteil der Behörde am Umsatz des/der Lieferanten in Prozent
 - Schadschöpfungspotential des Produktes für die Umwelt
 - Schadschöpfungspotential des Produktes im sozialen Bereich
- Praktische Überlegungen:
 - Komplexität der Produkte
 - Bestehende Erfahrungen mit der nachhaltigen Beschaffung des Produktes (intern oder im Netzwerk)
 - Verbleibende Bindung an bestehende Verträge
 - Leichte Verfügbarkeit von nachhaltigen Alternativen
 - Verfügbarkeit von geeigneten Labels/Nachhaltigkeitskriterien
- Außenwirkung:
 - Lokale Prioritäten (z.B. Lärmschutz, lokale Luftqualität)
 - Öffentliche Sichtbarkeit (Wird der Effekt der nachhaltigen Beschaffung nach außen hin sichtbar und kann damit Vorbildwirkung entfalten?)

Um die Auswahl zusätzlichen zu erleichtern, kann eine Bewertungsliste erstellt werden, die diesen und ggf. weiteren Aspekten eine bestimmte Gewichtung zuordnet. Den Beschaffungsobjekten wird dann je nach Ausprägung und Gewichtung der verschiedenen Aspekte eine Priorität zugeordnet (Abbildung 13).

| | Gewichtung | PC | | Papier | | Textilien | |
|--|------------|---------|-----------|---------|-----------|-----------|-----------|
| | | Wertung | Punkte | Wertung | Punkte | Wertung | Punkte |
| Potentielle Hebelwirkung: | | 0-2 | | 0-2 | | 0-2 | |
| o hohe Menge der eingekauften Ware (in Einheiten, z.B. Stück, kg) | 3 | 1 | 3 | 2 | 6 | 0 | 0 |
| o hoher Anteil des Produktes am Gesamtbudget der Beschaffung in Euro | 3 | 2 | 6 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| o hoher Anteil der Behörde am Umsatz des/der Lieferanten in Prozent | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| o hohes Schadschöpfungspotential des Produktes für die Umwelt | 3 | 2 | 6 | 2 | 6 | 1 | 3 |
| o hohes Schadschöpfungspotential des Produktes im sozialen Bereich | 3 | 2 | 6 | 0 | 0 | 2 | 6 |
| Praktische Überlegungen | | | | | | | |
| o geringe Komplexität der Produkte | 2 | 1 | 2 | 2 | 4 | 1 | 2 |
| o Bestehende Erfahrungen mit der nachhaltigen Beschaffung | 2 | 1 | 2 | 3 | 6 | 0 | 0 |
| o Keine Bindung an bestehende Verträge | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| o Leichte Verfügbarkeit von nachhaltigen Alternativen | 3 | 2 | 6 | 2 | 6 | 1 | 3 |
| o Leichte Verfügbarkeit von Labels / Nachhaltigkeitskriterien | 2 | 2 | 4 | 2 | 4 | 1 | 2 |
| Außenwirkung: | | | | | | | |
| o hohe lokale Priorität | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 |
| o hohe öffentliche Sichtbarkeit | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Gesamtpunktzahl | | | 37 | | 38 | | 20 |
| Priorität | | | 2 | | 1 | | 3 |

Wertung: 0=nicht zutreffend / gering

Wertung: 1= teilweise zutreffend / mittel

Wertung: 2= zutreffend / hoch

Abbildung 13: Bewertungsmatrix für die Priorisierung von Beschaffungsobjekten.

Quelle: Eigene Darstellung.

6.4 Training und Befähigung

Um die definierten Ziele zu erreichen, müssen die entsprechenden Rahmenbedingungen geschaffen werden, unter denen sich Nachhaltigkeitskriterien in die Beschaffungspraxis der jeweiligen Behörde integrieren lassen. Ausgehend von den Ergebnissen der Ist-Analyse und der Zieldefinition sind im weiteren Schritt Maßnahmen zum Training und zur Befähigung der Mitarbeiter zu treffen.

6.4.1 Leitlinie und interne Dienstanweisung zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

Politische Rückendeckung und Legitimation von Seiten der Behördenleitung ist ein wichtiger Motivator für eine erfolgreiche Integration von Nachhaltigkeitskriterien in das Vergabewesen einer Behörde (WEED, 2009b). Ein klares und sichtbares Bekenntnis zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung im Rahmen einer Leitlinie und/oder einer hausinternen Dienstanweisung unterstützt das Vorhaben durch seine starke Signal- und Lenkungswirkung (Vgl. Umweltministerium Baden-Württemberg, 2006). Zudem ist die Leitlinie ein wichtiges Instrument für die externe Kommunikation mit wichtigen Stakeholdern wie Lieferanten und Bürgern.

In Bezug auf den Umfang und den Inhalt einer Leitlinie zur nachhaltigen Beschaffung gibt es mehrere Varianten. Die einfachste Form besteht aus einem allgemeinen Bekenntnis zur nachhaltigen Beschaffung in der betreffenden Behörde.

Beispiel: „Die Gemeinde Musterberg bekennt sich zu einer nachhaltigen Beschaffungspolitik. Neben ökonomischen Kriterien werden grundsätzlich umweltbezogene und soziale Kriterien in den Vergabeprozess integriert.“

Der Vorteil dieser kurzen Leitlinie liegt darin, dass sie einprägsam, leicht zitierbar und umfassend formuliert ist. Zudem ist sie jederzeit aktuell - eine kontinuierliche Anpassung ist nicht erforderlich.

Darüber hinaus ist jedoch auch eine detailliertere Formulierung denkbar, in der konkrete Ziele sowie Maßnahmen zur Implementierung und Erfolgskontrolle genannt werden (Vgl. ICLEI, 2006).

Beispiel: *„Die Gemeinde Musterberg bekennt sich zu einer nachhaltigen Beschaffungspolitik. Neben ökonomischen Kriterien werden grundsätzlich umweltbezogene und soziale Kriterien in den Vergabeprozess integriert. Die Gemeinde setzt sich zum Ziel, bis zum Jahre 20xx Nachhaltigkeitskriterien in x% der vergebenen Aufträge zu integrieren und x% der Ausgaben für nachhaltige Lösungen einzusetzen. Dafür sollen ab dem xx.xx.20xx Nachhaltigkeitskriterien in die Vergabe von Aufträgen in folgenden Produktgruppen integriert werden: xxx , yyy und zzz. Die anzuwendenden Kriterien werden auf Grundlage von ... entwickelt. Der Fortschritt der Maßnahmen wird durch ... dokumentiert und kontrolliert. Unsere Ziele werden im Rhythmus von ... angepasst, um einen kontinuierlichen Fortschritt bei der Beschaffung nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen sicherzustellen.“*

Der Vorteil dieser ausführlichen Leitlinie liegt darin, dass sie für Beschaffer verbindlicher sowie für Stakeholder transparenter ist und sich die Zielerreichung besser überprüfen lässt. Die Leitlinie muss jedoch kontinuierlich an die aktualisierten Zielvorgaben und ggf. Maßnahmen angepasst werden.

In den verschiedenen Behörden existieren i.d.R. bereits interne Dienstanweisungen zur Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen. Sie enthalten üblicherweise Verweise auf geltende rechtliche Rahmenbedingungen und regeln interne Zuständigkeiten, Verpflichtungen und Befugnisse. Das Leitbild zur nachhaltigen Beschaffung sollte sich in verbindlicher Weise in internen Dienstanweisungen niederschlagen, indem diese um die festgelegten Ziele und Maßnahmen ergänzt wird (Vgl. Umweltministerium Baden-Württemberg, 2006).

6.4.2 „Kick-Off“-Meeting: Bewusstsein schaffen

Nachhaltige öffentliche Beschaffung kann nur dann erfolgreich und effektiv eingesetzt werden, wenn alle Beteiligten ein klares Verständnis davon haben, was Nachhaltigkeit ist und welchen Beitrag die öffentliche Beschaffung im Allgemeinen und ihre Behörde im Speziellen dazu leisten kann. Zunächst sollte daher sichergestellt werden, dass das Bewusstsein für die Thematik nachhaltige öffentliche Beschaffung bei den Beschaffern verankert wird. Zudem werden die Ergebnisse der Ist-Analyse sowie die Ziele vorgestellt und den Teilnehmern die Möglichkeit gegeben, Feedback zu geben. Ein geeignetes Instrument hierfür ist ein „Kick-Off-Meeting“ mit Gesprächsrunden oder Workshops, in denen folgende Themen behandelt werden sollten (Vgl. Kapitel 2, 3 und 4):

Allgemein (Grundlagen)

- Was ist Nachhaltigkeit?
 - Die 3 Dimensionen der Nachhaltigkeit
 - Normativer Charakter des Konzeptes
- Welchen Beitrag kann die öffentliche Beschaffung zu einer nachhaltigen Entwicklung leisten?
 - Nachhaltige öffentliche Beschaffung als Beitrag zur Umsetzung der europäischen und nationalen Nachhaltigkeitsstrategie
 - Steuerung von Konsum- und Produktionsmustern durch Nachfragewirkung
 - Verbesserung der Nachhaltigkeitsleistung der öffentlichen Verwaltung
 - Öffentliche Aufmerksamkeit und Vorbildfunktion
 - Förderung von nachhaltigen Innovationen
- Die Diskussion um „vergabefremde Kriterien“

Spezifisch (die konkrete Behörde betreffend)

- Ergebnisse der Ist-Analyse
- Leitlinie/Dienstanweisung für nachhaltige Beschaffung
- Konkrete Ziele für die Behörde
- Wer ist für das Erreichen der Ziele verantwortlich
- Welchen Problemen und Hemmnissen sehen sich die Beschaffer konkret gegenüber?
- Eignen sich die geplanten Maßnahmen, um die Ziele zu erreichen?
- Nächste Schritte für die Einführung der nachhaltigen Beschaffung
- Ansprechpartner für den Bereich nachhaltige öffentliche Beschaffung

Es ist empfehlenswert, die Veranstaltung interaktiv zu gestalten, um einen Wissens- und Erfahrungsaustausch aller Beteiligten anzuregen. Nachfragen können direkt beantwortet, bzw. falls nötig für eine spätere Beantwortung notiert werden. Die Diskussion mit allen Beteiligten kann dabei helfen, die festgelegten Ziele und Maßnahmen einem „Realitäts-Check“ zu unterwerfen, bevor die nächsten Schritte erfolgen.

6.4.3 Training

Aus den Ergebnissen der Ist-Analyse und den festgelegten (Teil-) Zielen sowie ggf. Erkenntnissen aus dem Kick-off Meeting lässt sich der Schulungsbedarf der Mitarbeiter ableiten. Folgende Bereiche können Inhalte von Schulungen sein (Vgl. Kapitel 4, 5 und 6)

- Rechtliche Möglichkeiten der nachhaltigen Vergabe unter Beachtung der konkreten Rahmenbedingungen
- Leitlinie und interne Handlungsanweisung zur nachhaltigen Beschaffung
- Instrumente zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Vergabe
 - Lebenszykluskostenrechnung
 - Labels
 - Kooperationen und Netzwerke
 - Beschaffungshandbuch
 - Sonstige interne und externe Instrumente und Informationsquellen
- Dokumentation und Monitoring
- Stakeholder-Kommunikation

Je nach Größe der Behörde und Aufteilung der Aufgaben ist zu entscheiden, welche Mitarbeiter welches Training erhalten sollen und wie es zu organisieren ist. Im Ergebnis wird ein Trainingsplan erstellt, der die geplanten Trainingsmaßnahmen pro Mitarbeiter enthält. Als Schulungsformen bieten sich wiederum Seminare und Workshops an. Diese können - soweit entsprechende Fachkenntnisse vorhanden sind - von Mitarbeitern der Behörde oder auch mit Hilfe externer Anbieter durchgeführt werden. Es gibt viele Seminarveranstalter, die eigens auf Themen der öffentlichen Verwaltung spezialisiert sind. Die Bundesakademie für öffentliches Verwaltungswesen hat beispielsweise in 2010 das Thema Nachhaltigkeit in ihre Seminare zum öffentlichen Auftragswesen integriert. Zudem werden innerhalb von Netzwerken wie ICLEI entsprechende Seminare angeboten.

Bei der Auswahl von Beispielen und Fallstudien sollte auf die konkrete Relevanz für die Behörde geachtet werden, z.B. in Bezug auf gleiche geltende Rahmenbedingungen oder beschaffte Produktarten. Nach den initialen Trainings sollten regelmäßige Wiederholungen eingeplant werden, die der Auffrischung, der Aktualisierung (z.B. bei sich ändernder Rechtslage) und der Schulung neuer Mitarbeiter dienen und somit einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess ermöglichen (Umweltministerium Baden-Württemberg, 2006).

6.4.4 Beschaffungshandbuch

Zur Unterstützung der Trainingsmaßnahmen bietet sich die Erstellung eines Handbuchs zur nachhaltigen Beschaffung an. Soweit bereits ein Beschaffungshandbuch existiert, können die entsprechenden Inhalte darin integriert werden.

Das Beschaffungshandbuch sollte in Bezug auf die Integration von Nachhaltigkeitskriterien folgende Themen umfassen:

- Geltende Leitlinie zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung mit Begründung
- Geltende gesetzliche Grundlagen (z.B. EU-Recht, Haushaltsrecht) sowie interne Dienstleistungsweisungen
- Konkrete Ziele der Behörde
- Typischerweise eingekaufte Produkte und ihre Relevanz für eine nachhaltige Entwicklung
- Schulungsdokumentationen (Vgl. 6.4.3)
- Vorlagen für Ausschreibungen und Eigenerklärungen
- Erläuterungen zu Monitoring und Erfolgskontrolle
- Ggf. Kontaktdetails zu Nachhaltigkeitsbeauftragtem oder beratendem Rechtsanwalt
- Weiterführende Quellen
- Glossar

Das Handbuch kann als Druckversion oder IT-gestützt (z.B. im Intranet oder in einem gemeinsam genutzten Ordner) angeboten werden, wobei sich die letztere Variante eher für eine regelmäßige Aktualisierung des Handbuches eignet.

6.5 Implementierung

In der Phase der Implementierung gelangen die vorgenannten Instrumente unter Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zur Anwendung, um die festgelegten Beschaffungsziele zu erreichen.

Die Implementierung sollte von regelmäßigen Besprechungen zu Erfolgen und Fortschritten, aber auch zum Austausch über Hindernisse und Probleme begleitet werden. Die regelmäßigen Treffen sollen sicherstellen, dass die Ziele präsent bleiben und ermöglichen einen Erfahrungsaustausch zwischen den Beschaffern.

Da die Implementierung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung auch mit einer Änderung des Portfolios der beschafften Produkte einhergeht, muss sichergestellt werden, dass diese Produkte von den Nutzern auch sachgemäß verwendet werden können. Die Beschaffung neuer Multifunktionsgeräte erfordert beispielsweise einerseits eine Anwenderschulung. Zudem sollte sichergestellt werden, dass die Nutzer deren Umwelt- bzw. Sozialauswirkungen kennen und beachten. So hat z.B. die Anschaffung eines Multifunktionsgerätes mit Duplexdruck nur dann einen nachhaltigen Vorteil, wenn die Nutzer von dieser Funktion auch Gebrauch machen.

6.6 Monitoring und Erfolgskontrolle

Das Monitoring dient dazu, der Behörde einen regelmäßigen Überblick über den Fortschritt bei der Integration von Nachhaltigkeitskriterien in das Beschaffungswesen zu ermöglichen. Dabei wird deutlich, welche (Zwischen-)ziele erreicht wurden und wo gegebenenfalls Handlungsbedarf besteht.

Das Monitoring der Integration von Nachhaltigkeitskriterien sollte nach Möglichkeit in bestehende Dokumentations- und Monitoring-Prozesse integriert werden, um den benötigten Aufwand gering zu halten und eine Kongruenz der Daten sicher zu stellen. Zu den Daten zu Beschaffungsobjekten und -volumen, die von der Behörde i.d.R. bereits regelmäßig erhoben und ausgewertet werden, sollten zusätzliche Informationen über die Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien dokumentiert werden.

Wie oben erläutert, gibt es unterschiedliche Indikatoren für die Definition von Zielen für die Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Beschaffung. Diese Indikatoren spiegeln sich auch im Monitoring wieder (Vgl. 6.3):

- a) **Der Anteil an Verträgen, die Nachhaltigkeitskriterien enthalten, in Prozent**
- b) **Der Anteil nachhaltig beschaffter Produkte am Gesamtbeschaffungsvolumen der Beschaffung in Prozent**
- c) **Verträge, die Nachhaltigkeitskriterien enthalten versus Anteil dieser Verträge, der zu einem nachhaltigen Ergebnis geführt hat**

Die Daten und Ergebnisse des Monitorings können anhand einer Scorecard festgehalten und ausgewertet werden. Abbildung 14: Scorecard Nachhaltige Beschaffung. enthält ein Beispiel für eine Scorecard, in der die drei oben genannten Indikatoren enthalten sind. Die Scorecard umfasst ein Betrachtungsjahr und gibt damit einen Überblick über die derzeitige Ist-Situation. Anhand der Scorecards mehrerer Betrachtungsjahre lässt sich zusätzlich der Fortschritt der Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Beschaffung auswerten.

Das Aufzeigen von Teilerfolgen dient als Motivator für weitere Schritte. Wo Ziele nicht erreicht wurden, sollte gezielt nach der Ursache gesucht werden und entsprechende Korrekturmaßnahmen eingeleitet bzw. die Ziele überarbeitet werden (Europäische Kommission, 2008d).

Das Monitoring kann gleichzeitig als Instrument der Personalführung und -entwicklung eingesetzt werden, indem die Ziele der Behörde auf persönliche Zielvereinbarungen der Mitarbeiter herunter gebrochen und regelmäßig im Rahmen von Mitarbeitergesprächen überprüft und weiterentwickelt werden. Das Monitoring ermöglicht zudem - bei Vorliegen vergleichbarer Rahmenbedingungen - einen Vergleich über den Grad der Integration von Nachhaltigkeitsfaktoren in verschiedenen Abtei-

lungen oder Behörden. Zudem können die Ergebnisse für die interne und externe Kommunikation über die Bemühungen und Fortschritte in der Behörde verwendet werden. Gleichzeitig bilden sie eine Grundlage für die erneute Definition bzw. Revision weiterer Ziele und damit der rollierenden Überprüfung und Verbesserung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.

| Scorecard Nachhaltige Beschaffung | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------------|--|--|------------------------------------|---|--|------------------------------|-----------|---|--|--------------------------|-----------|---|--|
| Jahr: | | 2010 | | | | | | | | | | | |
| Abteilung: | | ABC 123 | | | | | | | | | | | |
| Bearbeiter: | | Klaus Mustermann | | | | | | | | | | | |
| Produkt | Größeneinheit (z.B. kg, m ² , Stück, kWh) | 2010 Ausgeschriebene Verträge | | 2010 nachhaltige Ergebnisse in % | 2010 Zielvorgabe erreicht ja/nein | 2010 Beschaffte Einheiten | | 2010 nachhaltige Einheiten vom Gesamtwert in % | 2010 Zielvorgabe erreicht ja/nein | 2010 Ausgaben (€) | | 2010 Ausgaben für nachhaltige Produkte vom Gesamtwert in % | 2010 Zielvorgabe erreicht ja/nein |
| | | davon mit Nachhaltig- keitskriterien | davon nachhaltige Ergebnisse | | | Nachhaltige Einheiten | Insgesamt | | | Nachhaltige Einheiten | Insgesamt | | |
| Lebensmittel | (kg oder €) | | | | | | | | | | | | |
| Gebäudeneubauen | errichtete Fläche (m ²) | | | | | | | | | | | | |
| Computer | Stückzahl | | | | | | | | | | | | |
| Busse | Stückzahl | | | | | | | | | | | | |
| Reinigungsservice | Grundfläche (m ²) | | | | | | | | | | | | |
| Strom | kWh | | | | | | | | | | | | |
| Wasser | m ³ | | | | | | | | | | | | |
| Entsorgung | Tonnen | | | | | | | | | | | | |
| Weitere (Gas, Öl...) | | | | | | | | | | | | | |

Abbildung 14: Scorecard Nachhaltige Beschaffung.
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an ICLEI, 2007.

6.7 Korrekturmaßnahmen

Auf der Grundlage der aus dem Monitoring und der Erfolgskontrolle gewonnenen Informationen werden geeignete Korrekturmaßnahmen geplant. Dafür werden in einer Revisionsitzung folgende Themen bearbeitet (Vgl. Europäische Kommission, 2008d):

- Konnte die Zielerreichung eindeutig festgestellt werden?
- Welche qualitativen Ziele wurden erreicht, welche konnten nicht erreicht werden?
- Welche quantitativen Ziele wurden erreicht, welche konnten nicht erreicht werden?
- Aus welchen Gründen wurden Ziele nicht erreicht?
- Waren erreichte Ziele zu niedrig gesteckt?
- Welche Korrekturmaßnahmen müssen eingeleitet werden?
- Welche neuen (Teil-)Ziele sollen definiert werden?

Die Ergebnisse der Revision leiten einen weiteren Plan-Do-Check-Act-Zyklus ein. Die Korrekturmaßnahmen können sich auf jeden der vorgenannten Schritte beziehen. Mögliche Ansatzpunkte für Korrekturmaßnahmen in den einzelnen Phasen sind z.B.:

- Initiierung
 - Änderung der Teamzusammensetzung
 - Neue Zuteilung von Kapazitäten
- Ist-Analyse
 - Erweiterung /Einengung des Analyseumfanges
 - Änderung der Analysemethoden
- Zieldefinition
 - Erweiterung der Reichweite (z.B. Einbeziehung zusätzlicher Abteilungen)
 - Definition neuer (Teil-) Ziele
 - Änderung der Prioritäten
- Training und Befähigung
 - Änderung der Trainingsmethoden
 - Änderung des Trainingsrhythmus
 - Änderung der Trainingsinhalte
 - Revision der Leitlinie
- Implementierung
 - Änderung der eingesetzten Nachhaltigkeitskriterien

- Änderung der Methodik zur Lebenszykluskostenanalyse
- Änderung der Kooperations- und Netzwerkarbeit
- Monitoring
 - Anpassung der Monitoringmethoden
 - Erweiterung des Monitoring-Umfanges
- Kommunikation
 - Änderung der Zielgruppen
 - Änderung der Kommunikationsmittel

Über mehrere Zyklusphasen werden sich die benötigten Korrekturmaßnahmen ändern und ggf. reduzieren.

6.8 Kommunikation

Der Prozess der Einführung und Etablierung der nachhaltigen Beschaffung sollte von entsprechenden Kommunikationsmaßnahmen begleitet werden. Zur Zielgruppe gehören sowohl interne als auch externe Stakeholder.

Mitarbeiter: Ziel der Mitarbeiterkommunikation ist es, die Ziele und Maßnahmen zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung bekannt zu machen und präsent zu halten sowie die Mitarbeiter zu deren Erreichen (oder Übertreffen) zu motivieren. Die oben genannten Maßnahmen wie Einberufung eines „Kick-off“ Meetings, Erstellen einer Leitlinie und/oder Dienstanweisung, Trainings und regelmäßige Treffen können nach Bedarf ergänzt werden. Denkbar sind Newsletter zum Thema nachhaltige Beschaffung sowie eine dafür eingerichtete Intranet-Seite, auf der sämtliche Informationen gebündelt und zugänglich gemacht werden. Je nach Größe der Behörde sollte die Kommunikation auch auf Mitarbeiter ausgeweitet werden, die nicht direkt in die Beschaffung involviert sind. In der Regel sind alle Mitarbeiter der Behörde Nutzer der beschafften Waren oder Dienstleistungen bzw. Teilen davon. Sie sollten daher über die geänderte Beschaffungspolitik informiert werden und die Gründe dafür kennen. So lässt sich die Akzeptanz für bestimmte Änderungen (z.B. den Umstieg auf Recyclingpapier) steigern und gegebenenfalls zusätzliche Anregungen gewinnen (Umweltministerium Baden-Württemberg, 2006). Als Kommunikationsmittel für einen großen internen Adressatenkreis eignen sich Mitarbeiterzeitungen und wiederum das Intranet. Auch eine in-house Plakatkampagne kann Aufmerksamkeit und Interesse wecken. Ein Ideenforum kann bei der Identifizierung weiterer Verbesserungspotentiale helfen.

Lieferanten: Lieferanten sollten frühzeitig über die geänderte Beschaffungsstrategie informiert werden. So können sie sich frühzeitig auf die neuen Anforderungen einstellen. Als initiale Benachrichtigung eignet sich ein Lieferanten-Rundschreiben, welches über das neue Leitbild sowie über Maßnahmen und Ziele der nachhaltigen Beschaffung informiert. Als weiteres Kommunikationsmittel bietet sich ein Faltblatt/eine Broschüre zur Lieferanteninformation an. Die Einkäufer stehen i.d.R. in regelmäßigem Kontakt zu den bestehenden und ggf. potentiellen Lieferanten und können weitere Fragen beantworten.

Öffentlichkeit/sonstige Stakeholder: Um die Vorbildwirkung der öffentlichen Verwaltung zu entfalten, sollten die Öffentlichkeit aktiv angesprochen werden. Einerseits dient die Kommunikation dem Austausch auf lokaler Ebene und kann somit Beziehungen zwischen Behörde und Bürgern vertiefen. Stakeholderdialoge können darüber hinaus eine wertvolle Informationsquelle sein und weitere Anregungen ermöglichen. Zudem sollen öffentliche Auftraggeber, die mit nachhaltigen Produkten oder Dienstleistungen gute Erfahrungen gemacht haben, Nachahmer finden – sowohl unter anderen öffentlichen Beschaffern sowie in Unternehmen oder bei Privatpersonen. Deshalb ist die Verbreitung guter Beispiele, etwa durch Presseberichte, Broschüren oder eine Preisverleihung, wichtig (BMW, 2009). Der Schwerpunkt kann dabei auf sog. „Leuchtturmprojekte“ gelegt werden, die eine besonders starke Außenwirkung haben, z.B. die parallele Beschaffung von energiesparenden Computern für die Behörde selbst und für die örtlichen Schulen (McKinsey, 2008b).

Bei sämtlichen Kommunikationsmaßnahmen bietet es sich an zu prüfen, ob eine Zusammenarbeit mit anderen Behörden möglich ist. So können Arbeitsaufwand und Kosten ggf. geteilt werden.

7 Zusammenfassung

In der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge liegt ein bedeutender Hebel für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategien der Bundesrepublik Deutschland sowie der Europäischen Union. Mit 280 Mrd. Euro bzw. einem Anteil von 14,8% des Bruttoinlandsproduktes verfügen Bund, Länder und Kommunen über eine erhebliche Nachfragemacht. Eine entsprechend große Nachfrage des Staates nach nachhaltigen Produkten und Dienstleistungen kann die Entwicklung sozial- und umweltverträglicher Produktionsmuster und Innovationen vorantreiben sowie durch seine Vorbildwirkung einen nachhaltigen Konsum fördern. Ein nachhaltig ausgerichtetes öffentliches Beschaffungswesen kann zudem die Nachhaltigkeitsleistung der öffentlichen Verwaltung verbessern. Die teilweise vorgebrachte Argumentation, bei sozialen und ökologischen Aspekten handle es sich um „vergabefremde“ Kriterien ist spätestens seit der neuerlichen Vergabereform, die weitere Möglichkeiten zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Beschaffung eröffnet hat, nicht mehr zeitgemäß.

Dem großen Potential der öffentlichen Vergabe als Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung stehen allerdings eine Reihe von Hürden entgegen, aufgrund derer nachhaltige öffentliche Beschaffung in Deutschland bisher nur stellenweise umgesetzt wird. Zu den Hemmnissen und Problemen zählt das Fehlen einer verbindlichen, übergreifenden Strategie für eine umweltfreundliche oder gar nachhaltige öffentliche Beschaffung in Deutschland. Zudem ist die Vergabelandschaft hierzulande stark fragmentiert, sodass die Nachfragemacht einzelner Beschaffungsstellen teilweise gering ist. Darüber hinaus gibt es wenige verlässliche Daten zu den konkreten Potentialen und dem Umsetzungsstand einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Die Kenntnisse und der Erfahrungsschatz der Beschaffer variieren stark und das verfügbare Informationsangebot ist unübersichtlich und zum Teil veraltet oder widersprüchlich. Teilweise benötigte hohe Anfangsinvestitionen sowie die besonderen Schwierigkeiten bei der Berücksichtigung sozialer Kriterien in der Vergabe stellen zusätzliche Hürden dar. Deutschland bewegt sich daher bei der Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Vergabe im europäischen Vergleich nur etwa im Mittelfeld.

Das Vergaberecht bietet allerdings eine Reihe von rechtlich zulässigen Möglichkeiten, soziale und umweltbezogene Kriterien in den Vergabeprozess zu integrieren. Wichtige Ansatzpunkte ergeben sich bereits in der Auswahl des Auftragsgegenstandes. Daneben können Nachhaltigkeitskriterien über die Zuschlagskriterien, die Eignungsprüfung und die Auftragsausführungsbestimmungen in die Auftragsvergabe einfließen. Eine weitere Chance liegt in der Zulassung von innovativen Nebenangeboten. Neben den umfangreichen rechtlichen Möglichkeiten können Instrumente, wie die Lebenszykluskostenrechnung, die Verwendung von Spezifikationen aus Nachhaltigkeitslabels sowie Kooperati-

onen und Netzwerke zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Beschaffung eingesetzt werden. Eine erfolgreiche Umstellung einer vorrangig an ökonomischen Kriterien ausgerichteten Beschaffung auf eine nachhaltige Beschaffung erfordert ein strukturiertes, systematisches Vorgehen seitens der jeweiligen Behörde. Zu den Phasen im Rahmen des Plan-Do-Check-Act-Zyklus gehören die Initiierung, die Ist-Analyse, die Zieldefinition, Training und Befähigung, die Implementierung, Monitoring und Erfolgskontrolle, das Festlegen von Korrekturmaßnahmen sowie eine prozessbegleitende Kommunikation. Die Ausgestaltung dieser Schritte obliegt den Akteuren in der jeweiligen Institution und sollte auf die konkreten Rahmenbedingungen, Prioritäten und Kapazitäten abgestimmt werden.

Literaturverzeichnis

Barth, R. et al. (2005): „Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung: Innovationspotenziale, Hemmnisse, Strategien“, Physica-Verlag, Heidelberg.

Bayerische Staatsregierung (2008): „Öffentliches Auftragswesen: Vermeidung des Erwerbs von Produkten aus ausbeuterischer Kinderarbeit. Bekanntmachung“ vom 29. April 2008. Abrufbar unter: <http://www.bayern-gegen-ausbeuterische-kinderarbeit.de/> (Abruf 08.08.2010).

BDI (2007): „Nationale Vergaberechtsreform. Für ein vereinfachtes, modernisiertes und praxisorientiertes Vergaberecht“ Abrufbar unter : http://www.bdi.eu/download_content/Publikation_Nationale_Vergaberechtsreform.pdf (Abruf 21.06.2010).

Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (o.J.): „Einblicke in das Kaufhaus des Bundes“, Homepage des Kaufhauses des Bundes. Abrufbar unter : http://www.kdb.bund.de/nn_1254910/KdB/DE/KaufhausDesBundes/Zugang/node.html?_nnn=true (Abruf 21.05.2010).

Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (2009 a): „Vergaberecht, Kurz und bündig“ Faltblatt, Bonn. Abrufbar unter http://www.bescha.bund.de/nn_663848/SharedDocs/Downloads/Publikationen/Faltblaetter/faltblatt_vergaberecht.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/faltblatt_vergaberecht.pdf. (Abruf 13.04.2010).

Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (2009 b): „Elektronische Ausschreibung mit der e-Vergabe“ Faltblatt, Bonn. Abrufbar unter: http://www.bescha.bund.de/nn_663848/SharedDocs/Downloads/Publikationen/Faltblaetter/faltblatt_bieter.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/faltblatt_bieter.pdf (Abruf 13.04.2010).

Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (2009 c): „Das Beschaffungsamt, Dienstleister für Behörden, Partner der Wirtschaft, Broschüre, Bonn. Abrufbar unter: http://www.bescha.bund.de/nn_663848/SharedDocs/Downloads/Publikationen/Broschueren/information_broschuere_bescha.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/information_broschuere_bescha.pdf (Abruf 13.04.2010).

Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (2009 d): „Tätigkeitsbericht 2008/2009“, Bonn. Abrufbar unter: http://www.bescha.bund.de/cln_091/nn_663848/SharedDocs/Downloads/Publikationen/Taetigkeitsberichte/taetigkeitsbericht_2008_2009.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/taetigkeitsbericht_2008_2009.pdf (Abruf 13.04.2010).

Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (2009 e): „Tätigkeitsbericht 2007/2008“, Bonn. Abrufbar unter: http://www.bescha.bund.de/cln_091/nn_663848/SharedDocs/Downloads/Publikationen/Taetigkeitsberichte/taetigkeitsbericht_2007_2008.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/taetigkeitsbericht_2007_2008.pdf (Abruf 13.04.2010)

BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2009a): „EU-Nachhaltigkeitsstrategie“. Abrufbar unter: http://www.bmu.de/europa_und_umwelt/eu-nachhaltigkeitsstrategie/doc/6733.php. (Abruf : 15.05.2010).

BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2009b): „Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung“. Abrufbar unter: http://www.bmu.de/produkte_und_umwelt/umweltfreundliche_beschaffung/doc/39042.php (Abruf : 17.04.2010).

BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2009c): „Klimaschutzpolitik in Deutschland“, Homepage des BMU, Abrufbar unter: http://www.bmu.de/klimaschutz/nationale_klimapolitik/doc/5698.php (Abruf : 11.06.2010).

BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): „Gutachten Öffentliches Beschaffungswesen, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie“ Gutachten Nr.02/2007, Berlin. Abrufbar unter: http://www.esf.brandenburg.de/media_fast/667/Gutachten%20%C3%96ffentliches%20Beschaffungswesen.pdf (Abruf: 13.04.2010).

BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009a): „Bericht zur Innovationsorientierung öffentlicher Beschaffung – Fortschritte seit Oktober 2007“. Abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/bericht-innovationsorientierung-oeffentlicher-beschaffung.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, (Abruf: 15.01.2010.)

BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009b): „Beschleunigung von Investitionen durch Vereinfachung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge“. Rundschreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 29. Januar 2009. Abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/rundschreiben-bmwi-beschleunigung-von-investitionen-01-2009.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (Abruf: 25.06.2010.)

BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010): „Innovationspolitik, Informationsgesellschaft, Telekommunikation. Impulse für Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen. Abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Technologie-und-Innovation/impulse-innovationen-oeffentlichen-beschaffungswesen.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (Abruf: 11.06.2010.)

Buchmüller, C. und Schnutenhaus, J. (2008): „Rechtliches Gutachten zum Entwurf der Musteraus-schreibung von Desktop-PCs, einschließlich Servicevertrag, unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien“ Abrufbar unter http://www.pcglobal.org/files/Schnutenhaus_Gutachten.pdf (Abruf: 08.08.2010.)

Bundesanzeiger (2009): „Bekanntmachung der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) Ausgabe 2009 vom 20. November 2009“, Jahrgang 61, Nr. 196a.

Bundesgesetzblatt (2009): Teil 1 Nr.20 ,G5702, Bundesanzeiger Verlag, Bonn.

Bundesregierung (2002): „Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“ Abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/2006-2007/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.property=publicationFile.pdf/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung (Abruf: 29.04.2010.)

Bundesregierung (2004): „Fortschrittsbericht 2004 - Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“, Abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Webs/Breg/nachhaltigkeit/Content/_Anlagen/fortschrittsbericht-2004.property=publicationFile.pdf/fortschrittsbericht-2004 (Abruf: 21.05.2010.)

Bundesregierung (2008): „Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie - Für ein nachhaltiges Deutschland“, Abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/Publikation/Bestellservice/_Anlagen/2008-11-17-fortschrittsbericht-2008.property=publicationFile.pdf/2008-11-17-fortschrittsbericht-2008 (Abruf: 21.05.2010.)

Bundesregierung (2010): „Umweltschutz schafft Arbeitsplätze“ Abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/nn_930106/Webs/Breg/un-klimakonferenz/Content/StatischeSeiten/klimaschutz-rechnet-sich.html?page=0 (Abruf : 23.06.2010.)

Centrum für Europäische Politik (CEP) (2008a): „Grüne öffentliche Beschaffung – Kurzanalyse des CEP“ Abrufbar unter: <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/umwelt/gruene-oeffentliche-beschaffung/> (Abruf : 29.05.2010.)

CDU (2009): „WACHSTUM.BILDUNG.ZUSAMMENHALT. DER KOALITIONSVERTRAG ZWISCHEN CDU, CSU UND FDP. Abrufbar unter: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cdu-csu-fdp.pdf> (Abruf : 19.06.2010.)

CorA-Netzwerk Unternehmensverantwortung (2009): „Soziale und ökologische Beschaffung jetzt! Vorschlag des CorA-Netzwerks für einen „Aktionsplan sozial-ökologische öffentliche Auftragsvergabe“ in Deutschland“ Abrufbar unter: http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/coraaktionsplan_a536seiten_web.pdf (Abruf: 19.06.2010.)

Deutscher Naturschutz Ring e.V. et al. (2008) „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie – Konsultationspapier zum Fortschrittsbericht 2008, Stellungnahme der Umweltverbände (Januar 2008)“, Abrufbar unter : http://www.dnr.de/dnr/projekte/userdata/29/29_nhs_fb08_stellungnahme_dnr-bund-nabu_jan2009.pdf (Abruf: 13.05.2010.)

Deutscher Naturschutz Ring e.V. et al. (2009) „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie –Entwurf zum Fortschrittsbericht 2008, Stellungnahme der Umweltverbände (Januar 2009)“. Abrufbar unter : http://www.dnr.de/dnr/projekte/userdata/29/29_nhs_fb08_stellungnahme_dnr-bund-nabu_jan2009.pdf. (Abruf: 13.05.2010.)

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2007): „Zum Thema: vergabefremde Aspekte. Positionspapier“ Abrufbar unter : http://www.rhein-neckar.ihk24.de/produktmarken/starthilfe/Anlagen/Positionspapier_Vergabefremd.pdf (Abruf: 19.06.2010.)

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2008): „Zum Thema: Novellierung des Vergaberechts. Positionspapier“ Abrufbar unter : <http://www.abst-brandenburg.de/visioncontent/mediendatenbank/080304082909.pdf> (Abruf: 23.06.2010.)

Deutscher Städtetag et al. (2010): „Die Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht, Hinweise für die kommunale Praxis“, Bonn. Abrufbar unter : http://www.bmas.de/portal/37870/property=pdf/2009_09_17_sociale_belange_vergaberecht (Abruf: 09.08.2010.)

Deutscher Städtetag (o.D.): „Sozial gerechte Beschaffung in der Kommune- so geht es!“, Präsentation. Abrufbar unter: http://www.eine-welt-netz-nrw.de/seiten/fileadmin/fair/seiten/Bahnhof/Beschaffung/Archiv/DST_meissner_input_050710.pdf (Abruf: 15.08.2010.)

Europäische Gemeinschaften (2002): „BESCHLUSS Nr. 1600/2002/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 22. Juli 2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft“ Veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:242:0001:0001:DE:PDF>.

Europäische Kommission (2001): „Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung“ Mitteilung der Kommission, KOM(2001)264 endgültig, Brüssel. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:DE:PDF>. (Abruf: 31.05.2010.)

Europäische Kommission (2008a): „Public procurement for a better environment“ COM(2008) 400/2, Brüssel. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:PDF> (Abruf: 13.04.2010.)

Europäische Kommission (2008b): „GPP-Schulungs-Toolkit, Einleitung, Umweltfreundliche Beschaffung – Umorientierung mit GPP!“ Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/gpp_introduction_de.pdf (Abruf: 15.08.2010).

Europäische Kommission (2008c): „GPP Training Toolkit, Modul 1, Managing GPP Implementation. Life cycle costing (LCC). Factsheet.“ Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/module1_factsheet_lcc.pdf (Abruf: 15.08.2010).

Europäische Kommission (2008d): „Managing GPP Implementation. Reference Document“ Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/module1_managing_gpp_implementation.pdf (Abruf: 15.08.2010).

Europäische Kommission (2008e): „Managing GPP Implementation. Green Public Procurement and the European Ecolabel. Fact Sheet.“

Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/module1_factsheet ecolabels.pdf (Abruf: 15.08.2010).

Europäische Kommission (2009): „Förderung einer nachhaltigen Entwicklung durch die EU-Politik: Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung 2009“ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0400:FIN:DE:PDF> (Abruf: 31.05.2010).

FDP (2009): „Bundestagswahlprogramm 2009 – Beschluss des 60. Ord. Bundesparteitags der FDP, Hannover, 15.-17. Mai 2009“ Abrufbar unter: <http://www.liberal.de/files/653/FDP-Bundestagswahlprogramm2009.pdf> (Abruf: 18.06.2010.)

Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (ISI) (2008): „Innovation dynamics and competitiveness of Germany in important green future markets. Executive Summary“, Karlsruhe. Abrufbar unter: <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-k/k3690.pdf> (Abruf: 18.03.2010.)

Germanwatch e.V. (2010a): „Klimaverträgliche öffentliche Beschaffung, Deutschland auf dem Weg zur fast treibhausgasfreien Gesellschaft“, Bonn. Abrufbar unter: <http://www.germanwatch.org/klima/pos-kb.pdf> (Abruf: 13.04.2010).

Germanwatch e.V. (2010b): „Auszeichnung für Verantwortungs-Nieten“, Pressemitteilung vom 23.02.2010. Abrufbar unter: <http://www.germanwatch.org/presse/2010-02-23.htm>. (Abruf: 13.05.2010).

Griem, N. (2002): „Umweltaspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“, Hrsg.: Bundesverband für Umweltberatung e.V. Abrufbar unter: <http://www.nawaro-kommunal.de/documents/Umweltaspekte-Griem.pdf> (Abruf: 11.06.2010).

ICLEI (2002): „Eco-Procurement, The Path to a Greener Marketplace“, Freiburg. Abrufbar unter http://www.iclei-europe.org/fileadmin/user_upload/Procurement/RELIEF/RELIEF_results.pdf. (Abruf: 13.04.2010).

ICLEI (2003): „Eco-Procurement Project RELIEF –Background Document“, Abrufbar unter: http://www.iclei-europe.org/fileadmin/user_upload/Procurement/RELIEF/RELIEFPressReleaseBackground.pdf (Abruf: 15.01.2010)

ICLEI (2006): „Tool A: Developing and implementing a green procurement policy“. Abrufbar unter: <http://www.leap-gpp-toolkit.org/index.php?id=3119> (Abruf: 10.07.2010)

ICLEI (2007): „Das Procura+ Handbuch für Nachhaltigkeit und Kosteneffizienz in der öffentlichen Beschaffung“. 2. Auflage, Freiburg. Abrufbar unter: http://www.procuraplus.org/fileadmin/template/projects/procuraplus/New_website/Printed_Manual/Printed_Manual_German/procura_handbuch-deutsch-www-12-06-2007.pdf (Abruf: 25.04.2010)

ICLEI (2009): „From Graz to Stockholm 2006 – 2009, Have we turned policy into practice?“, Presentation, Bonn. Abrufbar unter: <http://www.msr.se/PageFiles/2583/gpp-mark-hidson.pdf>. (Abruf: 13.04.2010).

ICLEI (2010a): „Sustainable Procurement“ Abrufbar unter: <http://www.iclei.org/index.php?id=796> (Abruf: 11.06.2010).

ICLEI (2010b): „About ICLEI“ Abrufbar unter: <http://www.iclei-europe.org/about-iclei/> (Abruf: 19.08.2010).

ILO (2010): „ILO Kernarbeitsnormen“ Abrufbar unter: <http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/kernarbeitsnormen/index.htm> (Abruf: 14.06.2010).

Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart (2008): „Die Öffentliche Hand als Kunde - Aufträge bei Bund, Ländern und Kommunen gewinnen“ Abrufbar unter: http://www.stuttgart.ihk24.de/produktmarken/starthilfe/Anlagen/Die_oeffentliche_Hand_als_Kunde.pdf (Abruf: 23.06.2010).

Inwent gGmbH (2009): „Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen, Rechtswissenschaftliches Gutachten 2009“, Bonn. Abrufbar unter: http://www.service-eine-welt.de/beschaffungswesen/beschaffungswesen-neuaufgabe_material24.html. (Abruf: 13.05.2010).

Jasper, U. und Marx, F. (2010): „Vergaberecht: Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A und B - VOB. Verdingungsordnung für Leistungen Teil A und B - VOL. ... für freiberufliche Leistungen – VOF“ Deutscher Taschenbuch Verlag; Auflage: 12. Auflage, Februar 2010 (Stand: 12. Februar 2010).

Korhonen, J.(2004): „Industrial ecology in the strategic sustainable development model: strategic applications of industrial ecology“ In: Journal of Cleaner Production 12 (2004) 809–823. Abrufbar unter: http://www.apreis.org/docs/doc_ecol_ind/korhonen_%20indusecol.pdf (Abruf: 03.06.2010).

McKinsey&Company (2008a): „Potenziale der öffentlichen Beschaffung für ökologische Industriepolitik und Klimaschutz“, Zusammenfassung der Ergebnisse. Ohne Ort. Abrufbar unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/mckinseystudie_zusammenfassung.pdf (Abruf: 13.04.2010.)

McKinsey&Company, (2008b): „Potenziale der öffentlichen Beschaffung für ökologische Industriepolitik und Klimaschutz“. Ohne Ort. Abrufbar unter: <http://www.bmu.de/files/na/application/pdf/mckinseystudie.pdf> (Abruf: 13.04.2010.)

Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie, Nordrhein-Westfalen (2010): „Sparsamer Umgang mit Energie erstmals Vergabekriterium bei öffentlichen Aufträgen / Vorrang für Recycling / Umwelterlass von 1985 erweitert und modernisiert“, Pressemitteilung vom 18.04.2010. Abrufbar unter: <http://www.nrw.de/presse/verbindlich-sparsamer-umgang-mit-energie-9074/> (Abruf: 13.05.2010).

Öko-Institut e.V. (2007): „Environmental and economic evaluation of the accelerated replacement of domestic appliances - Case study refrigerators and freezers. Final report – Revised Version 2007. Abrufbar unter: <http://www.oeko.de/oekodoc/271/2005-016-en.pdf> (Abruf: 16.06.2010).

Otto, S. (2007): „Bedeutung und Verwendung der Begriffe nachhaltige Entwicklung und Nachhaltigkeit. Eine empirische Studie.“ Dissertation.

PricewaterhouseCoopers (2009a): „Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU, Report on data collection results.“ Amsterdam, Netherlands. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_information.pdf (Abruf: 23.05.2010).

PricewaterhouseCoopers, (2009b): „Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU, Report on methodologies.“ Amsterdam, Netherlands. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_data.pdf (Abruf: 23.05.2010).

Rat der Europäischen Union (2006): „Die erneuerte EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung“, Dokumentnummer 10917/06, Brüssel. Abrufbar unter: http://www.bmu.de/files/europa_und_umwelt/eu-nachhaltigkeitsstrategie/application/pdf/eu_nachhaltigkeitsstrategie_neu.pdf (Abruf: 25.05.2010).

Rat für Nachhaltige Entwicklung (2008): „Glaubwürdig – wirtschaftlich – zukunftsfähig: Eine moderne Beschaffungspolitik muss nachhaltig sein“, Broschüre, Berlin. Abrufbar unter: http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere_Beschaffung_texte_Nr_23_August_2008_01.pdf (Abruf: 13.04.2010).

Rat für Nachhaltige Entwicklung (2009): „Nachhaltigkeitsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Herausforderungen, Handlungsfelder und Methoden.“ Hrsg. Centre for Sustainability Management (CSM), Leuphana Universität Lüneburg, Lüneburg. Abrufbar unter: http://www.leuphana.de/umangement/csm/content/nama/downloads/download_publikationen/Kompendium_RNE_CSM.pdf (Abruf: 17.04.2010).

Rat für Nachhaltige Entwicklung (2010a): „Landesregierung Nordrhein-Westfalens will „grüner“ einkaufen“. Pressemitteilung vom 29.04.2010. Abrufbar unter: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/news-nachhaltigkeit/2010/2010-04-29/landesregierung-nordrhein-westfalens-will-gruener-einkaufen/> (Abruf: 13.05.2010).

Rat für Nachhaltige Entwicklung (2010b): „Bachmann: Öffentliche Beschaffung muss nachhaltiger werden“ Pressemitteilung vom 20.05.2010. Abrufbar unter: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/news-nachhaltigkeit/2010/2010-05-27/bachmann-oeffentliche-beschaffung-muss-nachhaltiger-werden/> (Abruf: 23.05.2010).

Schaltegger, S. et al. (2007): „Nachhaltigkeit in Unternehmen“ Hrsg.: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit/econsense/Centre for Sustainability Management. Wolfsburg.

Schaltegger, S. und Petersen, H. (2007): „Einführung in das Nachhaltigkeitsmanagement“, Kurseinheit des Studienganges MBA Sustainability Management, Modul 1, Universität Lüneburg.

Schaltegger, S. (2008): „Ressourcensicherung durch Nachhaltigkeitsmanagement“ in: Die Volkswirtschaft Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 81. Jahrgang, Ausgabe 9-2008, Seite 45.

Schünemann, W. B. (2006): „Wirtschaftsprivatrecht: juristisches Basiswissen für Wirtschaftswissenschaftler“, Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, Stuttgart.

Sofroniou, A. (2004): „Change management in I.T.“, Andreas Sofroniou, United Kingdom.

Stadt Neuss, Umweltamt (o.J.): „ILO Kernarbeitsnormen im Beschaffungswesen am Beispiel der Stadt Neuss“. Präsentation. Abrufbar unter: <http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/vogt-saegler.pdf> (Abruf: 13.04.2010).

Thommen, J.P. und Achleitner, A.K. (2006): „Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. Umfassende Einführung aus managementorientierter Sicht“ Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler, GWV Fachverlage GmbH, 5. Auflage. Wiesbaden.

Umweltbundesamt (2008a): „Umweltfreundliche Beschaffung – ökologische und wirtschaftliche Potenziale rechtlich zulässig nutzen, Ratgeber“, Dessau-Roßlau. Abrufbar unter <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3687.pdf> (Abruf: 13.04.2010).

Umweltbundesamt (2008b): „Rechtsgutachten nationale Umsetzung der neuen EU – Beschaffungs-Richtlinien“, Dessau-Roßlau. Abrufbar unter <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3661.pdf> (Abruf: 06.08.2010).

Umweltbundesamt (2010a): „Umweltfreundliche Beschaffung, Schulungsskripte“ Abrufbar unter: <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3951.pdf>. (Abruf: 14.08.2010).

Umweltbundesamt (2010b): „Umweltfreundliche Beschaffung, Informationen“. Abrufbar unter: <http://www.umweltbundesamt.de/produkte/beschaffung/informationen/allgemeines.html#WeiterreInformationsquellen> (Abruf: 14.08.2010).

Umweltministerium Baden-Württemberg (2006): „Mehr Umwelt fürs gleiche Geld - Anregungen und Erfolgsbeispiele für die umweltorientierte öffentliche Beschaffung“. Abrufbar unter: http://www.uvm.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/28777/Umweltfreundliche_Beschaffung.pdf?command=downloadContent&filename=Umweltfreundliche_Beschaffung.pdf (Abruf: 10.08.2010).

UNEP – United Nations Environmental Programme (2010): “What is Sustainable Public Procurement?” Abrufbar unter: <http://www.unep.org/scp/procurement/whatispp/> (Abruf: 16.03.2010).

WCED – World Commission on Environment and Development (1987): “Our Common Future” Abrufbar unter: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (Abruf: 24.05.2010).

WEED (2009 a): „buy it fair - Tipps und Hintergründe zum öffentlichen Einkauf von Computern nach sozialen und ökologischen Kriterien“, Broschüre, Berlin.

WEED (2009 b): „BUY IT FAIR Leitfaden zur Beschaffung von Computern nach sozialen und ökologischen Kriterien“, Berlin. Abrufbar unter <http://www2.weed-online.org/uploads/leitfaden.pdf> (Abruf: 14.03.2010).

Wöhe, G. (2002): „Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre“, 21. Auflage, Verlag Franz Vahlen GmbH. München,

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH (1998): „Kommunales Intracting“ Abrufbar unter: http://www.wupperinst.org/uploads/tx_wibeitrag/kommunales_intracting.pdf (Abruf: 14.06.2010).

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH (2009): „Öko-Innovationen in öffentlichen Einrichtungen: Intracting hilft“. Abrufbar unter: http://www.wupperinst.org/uploads/tx_wibeitrag/EcoInno_Intracting_de.pdf (Abruf: 28.07.2010).

Eidesstattliche Erklärung

Ich versichere an Eides statt durch meine eigene Unterschrift, dass ich die vorstehende Arbeit selbständig und ohne fremde Hilfe angefertigt und alle Stellen, die wörtlich oder annähernd wörtlich aus Veröffentlichungen genommen sind, als solche kenntlich gemacht habe. Die Versicherung bezieht sich auch auf in der Arbeit gelieferte Zeichnungen, Skizzen, bildliche Darstellungen und dergleichen.

Die Arbeit wurde bisher weder im In- noch im Ausland in gleicher oder ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt.

Datum: 05.September 2010

Unterschrift:

