

Institut für den öffentlichen Sektor

# Kommunale Beschaffung im Umbruch

Große deutsche Kommunen auf dem  
Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?

STUDIE



In Kooperation mit



# Inhalt

Vorwort und Danksagung	3
Nachhaltigkeit als Treiber für einen strategischen öffentlichen Einkauf	4
Executive Summary	5
<b>1 Einleitung</b>	<b>7</b>
<b>2 Studiendesign</b>	<b>10</b>
<b>3 Beschaffung in der Kommunalverwaltung</b>	<b>12</b>
3.1 Aufbau des Beschaffungswesens	12
3.2 Beschaffungsvolumen	14
3.3 Selbstverständnis der Beschaffung(sstelle)	14
3.4 Zwischenfazit	17
<b>4 Nachhaltige Beschaffung</b>	<b>18</b>
4.1 Begriffsverständnis	18
4.2 Gewichtung der Nachhaltigkeitsdimensionen	19
4.3 Rechtliche Vorgaben	21
4.4 Instrumente für eine nachhaltige Beschaffung	22
4.5 Einholen fachlicher Unterstützung	24
4.6 Betrachtung der einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen	26
<b>5 Beitrag der Beschaffung zu mehr Nachhaltigkeit in der Kommune</b>	<b>34</b>
5.1 Öffentliche Beschaffung heute: Erste Schritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Beschaffung	34
5.2 Öffentliche Beschaffung morgen: Voraussetzungen für eine konsequent nachhaltige Beschaffung	35
5.3 Abgeleitete Handlungsempfehlungen	36
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>38</b>

## **Autoren**

Stefanie Beck  
Dr. Ferdinand Schuster

## **Projektleitung**

Clemens Dicks  
Robin Lemke  
Dr. Ferdinand Schuster

## **Mit Unterstützung von**

Janine Kilon  
Michael Plazek  
Jan-Hendrik Rauhut  
Markus Römer  
Benjamin Roth  
David Weber

# Vorwort und Danksagung

Die Bedeutung des Einkaufs der öffentlichen Hand steht außer Frage. Mehrere Hundert Milliarden Euro gehen jährlich über den Tisch, um den außerordentlich vielfältigen Bedarf des öffentlichen Sektors zu decken: vom Bleistift im Einwohnermeldeamt oder der Reinigung des Rathauses bis hin zum neuen Feuerwehrauto, der Umgehungsstraße für den Landkreis oder der Fregatte für die Bundesmarine. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Beschaffung ist hoch, ebenso wie der Regulierungsgrad über das Vergaberecht. Der dicht gestrickte rechtliche Rahmen soll verhindern, dass der Staat seine Nachfragemacht missbraucht und den Wettbewerb verzerrt. Auf der anderen Seite erscheint der Gedanke faszinierend, was geschehen würde, wenn diese gewaltige Nachfrage dazu eingesetzt werden könnte, politische Zielsetzungen zu verfolgen. Durch die von der europäischen Ebene ausgehenden Änderungen des Vergaberechts, die in den letzten Jahren auch das deutsche Landesrecht erreicht haben, sind erste Ansätze erkennbar, die Beschaffung der öffentlichen Hand in den Dienst der nachhaltigen Entwicklung zu stellen.

Diese Situation war Anlass für das Institut für den öffentlichen Sektor, gemeinsam mit dem Consulting-Bereich Supply Chain Management & Procurement (vormals BrainNet) der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein Studienvorhaben aufzulegen. Bereits im vergangenen Jahr ist das Institut mit seiner Studie „Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung“ der Frage nachgegangen, inwieweit Nachhaltigkeitszielsetzungen ihren Niederschlag in der Verwaltungsorganisation gefunden hatten. Fast zwei Drittel der Befragten nannten damals die Beschaffung als bedeutendsten Querschnittsbereich, in dem Nachhaltigkeitsvorhaben umgesetzt würden. Die aktuell vorliegende Studie verfolgt nun die übergeordnete Fragestellung konzentriert weiter, wie das häufig sehr abstrakte Thema Nachhaltigkeit in konkretes Verwaltungshandeln übersetzt werden kann.

Die Autoren und Herausgeber dieser Studie möchten allen, die sich in Beschaffungsstellen und -ämtern, in öffentlichen Unternehmen sowie in Verbänden und in der Wissenschaft an der Befragung beteiligt haben, herzlich für ihre Mitwirkung danken.

Ein besonderer Dank gilt Oberbürgermeister Dr. Dieter Salomon aus Freiburg im Breisgau, der dieses Studienvorhaben durch seinen persönlichen Einsatz sehr unterstützt hat. Dies gilt auch für die beiden wissenschaftlichen Partner der Studie, Prof. Dr. Michael Eßig von der Universität der Bundeswehr München und Prof. Dr. Harald Heinrichs von der Leuphana Universität Lüneburg. Beiden möchten wir an dieser Stelle ebenfalls unseren herzlichen Dank aussprechen.

## **Institut für den öffentlichen Sektor e.V.**

Dr. Ferdinand Schuster  
Geschäftsführer

Stefanie Beck  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

## **KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft**

Sven T. Marlinghaus  
Partner, Consulting

Clemens Dicks  
Partner, Consulting

Robin Lemke  
Partner, Consulting

# Nachhaltigkeit als Treiber für einen strategischen öffentlichen Einkauf



## Prof. Dr. Michael Eßig

Professor für Materialwirtschaft und Distribution sowie Leiter des Forschungszentrums für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (FoRMöB) an der Universität der Bundeswehr München

Die öffentliche Beschaffung hat große strategische Bedeutung. Ausgehend vom Wirtschaftlichkeitsprinzip lässt sich dies an der Gegenüberstellung der Kosten zu den Leistungen und dem Nutzen des Einkaufs durch die öffentliche Hand nachweisen. Auf der Kostenseite steht ein geschätztes Beschaffungsvolumen von Bund, Ländern, Kommunen und sonstigen öffentlichen Auftraggebern in Höhe von knapp 480 Milliarden Euro. Damit wird nicht nur deutlich, wie stark der Staat von privaten Vorlieferanten abhängt, um seine Leistungen erbringen zu können. Gleichzeitig sind damit enorme – betriebs- wie volkswirtschaftliche – Einsparpotenziale verbunden. Fasst man vereinfachend das Beschaffungsvolumen von Bund, Ländern und Kommunen zusammen, so würde bereits eine Einsparung von 0,5 Prozent Mittel freisetzen, mit denen das Entwicklungshilfebudget verdoppelt werden könnte; bei einer Einsparung von 3,5 Prozent könnte Deutschland auf seine Nettokreditaufnahme verzichten.

Öffentliche Auftraggeber sind der damit verbundenen verbesserten Wirtschaftlichkeit doppelt verpflichtet: So fordert nicht nur das Vergaberecht die Bezuschlagung auf das – ausdrücklich nicht billigste, aber vielmehr – wirtschaftlichste Angebot (§ 18 (1) VOL/A). Es gilt generell die Verpflichtung zu Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 BHO.

Auf der Leistungsseite sieht die Situation ähnlich aus. Nicht nur, dass die Produkte einen konkreten Nutzen für den jeweiligen Bedarfsträger erbringen müssen, auch politisch werden zunehmend Leistungsanforderungen definiert. Die vorliegende Studie beschäftigt sich dabei vorwiegend mit dem Beitrag der Beschaffung zu strategischen Zielen der Nachhaltigkeitsdimension Umweltschutz („Green Public Procurement“/GPP) sowie – derzeit noch nachrangig, wie die Ergebnisse der Studie zeigen – mit dem Beitrag der Beschaffung zu strategischen Zielen der Nachhaltigkeitsdimension soziale Verantwortung („Social Responsible Public Procurement“/SRPP). Dritte Dimension ist der Beitrag der Beschaffung zu strategischen Zielen der Innovationsförderung in der Wirtschaft („Public Procurement Promoting Innovation“/PPPI), wofür das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie jüngst das „Kompetenzzentrum innovative Beschaffung“ ins Leben gerufen hat.

Letztgenanntes tritt neben die „Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung“ und zeigt eine erfreuliche Entwicklung: Anstatt den öffentlichen Einkäufern politisch-strategische Ziele über Detailregelungen des immer weiter ausufernden und komplexer werdenden Vergaberechts vorzuschreiben (als Beispiel sei die „Verordnung zur Regelung von Verfahrensanforderungen in den Bereichen umweltfreundliche und energieeffiziente Beschaffung, Berücksichtigung sozialer Kriterien und Frauenförderung sowie Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei der Anwendung des „Tariftreue- und Vergabegesetzes Nordrhein-Westfalen“ genannt), ist es wesentlich sinnvoller, strategische Zielvorgaben zu machen (beispielsweise Recyclingquoten), die Vergabestellen mit entsprechenden Ressourcen auszustatten (was die Kompetenzstellen unter anderem in Form von Wissen anbieten) und dann die Ergebnisse zu messen.

Damit wird auch klar, dass die Diskussion um „vergabefremde Ziele“ der strategischen Bedeutung des Einkaufs nicht gerecht wird: Der Einkauf muss einen Beitrag zu den Zielen der Gesamtorganisation leisten – und das bedeutet, dass zum Beispiel CO<sub>2</sub>-Reduktionsverpflichtungen von Staaten entsprechende Beschaffungsvorhaben nach sich ziehen müssen. Der Einkauf kann durch seine Marktkennntnis über neue Produkte, Lieferanten und Verfahren Impulse liefern, welche Ziele denkbar wären bzw. wie die Ziele einkaufsseitig optimal umgesetzt werden könnten. Derzeit existiert aber noch kein definierter Prozess, wie Beschaffungsstrategien formuliert und implementiert werden. Ebenso wenig ist ein systematischer Austauschprozess zwischen politischer Ebene und den entsprechenden strategischen Einkäufern abgebildet. Vorliegende Studie leistet einen wichtigen Beitrag, diese Diskussion anzustoßen – und wartet mit interessanten Ergebnissen auf!

# Executive Summary

Das öffentliche Beschaffungswesen mit einem geschätzten jährlichen Volumen von bis zu 480 Milliarden Euro befindet sich in einem tief greifenden Umbruch – nicht zuletzt aufgrund neuer gesetzlicher und politischer Vorgaben. Ökologische und soziale Komponenten gewinnen neben den klassischen haushaltsrechtlichen Kriterien an Bedeutung. Aus diesem Grund untersucht die vorliegende Studie zum ersten Mal bei den größten deutschen Städten und Landkreisen, wie deren Beschaffungswesen derzeit aufgestellt ist und inwiefern das Thema Nachhaltigkeit in diesem Bereich bereits heute in die Leistungsanforderung und in die Entscheidungen einfließt. Die Antworten der teilnehmenden Kommunen liefern folgende zentrale Ergebnisse.

## **Ökologische und soziale Standards werden wichtiger**

Ökologische und soziale Standards werden zukünftig bei der Beschaffung nach Aussage der befragten Kommunen eine noch wichtigere Rolle spielen. Dennoch ist die Mehrheit der Ansicht, dass die Beschaffungskosten weiterhin der bedeutendste Faktor bleiben.

## **Ökologische und soziale Aspekte bereits jetzt häufig Teil der Ausschreibung**

Über drei Viertel der Kommunalverwaltungen beziehen ökologische und soziale Gesichtspunkte schon jetzt in die Ausschreibung ein. Umweltaspekte sind bei der großen Mehrheit ein Bestandteil der Leistungsbeschreibung und der Zuschlagskriterien. Sozialstandards finden hingegen bei jeweils circa zwei Dritteln der Befragten bei den Anforderungen an den Bieter und in der Leistungsbeschreibung Berücksichtigung.

## **Gemeinderatsbeschlüsse neben Landesrecht eine wesentliche Begründung für nachhaltige Beschaffung**

Mehr als die Hälfte der Kommunen gibt an, dass rechtliche Vorgaben seitens der Landesregierungen die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in ihrer Beschaffung fordern, etwas mehr nennen entsprechende Gemeinderatsbeschlüsse. Bei einer isolierten Betrachtung der Städte geben sogar über 70 Prozent an, über einen solchen Beschluss zu verfügen.

## **Umfassendes Verständnis von Nachhaltigkeit**

Die kommunalen Beschaffungsstellen beziehen alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – Ökologie, Ökonomie und Soziales – in ihr Begriffsverständnis einer nachhaltigen Beschaffung ein. Am bedeutendsten sind hierbei Themen wie der Einsatz umweltschonender Stoffe und Materialien, das zielgerichtete ressourcenschonende Bedarfsmanagement sowie die Beachtung tarif- und arbeitsrechtlicher Bestimmungen durch die Lieferanten und Dienstleister.

## **Dominanz ökonomischer Gesichtspunkte bei den Nachhaltigkeitsdimensionen**

Geht es um die Relevanz der drei Dimensionen für die kommunale Beschaffung in ihrer Kommune, geben die Befragten ökonomischen Aspekten ein Gewicht von zwei Dritteln. Ökologische Gesichtspunkte erhalten eine Gewichtung von durchschnittlich knapp einem Fünftel; soziale Aspekte von gut 14 Prozent.

## **Rückgriff auf Standards und Gütezeichen bei Ausschreibungen**

Bei der Gestaltung von Ausschreibungen orientieren sich Kommunalverwaltungen an ökologischen Zertifikaten und Siegeln – am häufigsten am Blauen Engel; gefolgt von Energy Star und Forest Stewardship Council (FSC). Bei den Sozialstandards finden häufig die meist bereits gesetzlich vorgeschriebenen Standards wie Mindestlohn und Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) Anwendung.

### **Kaum Steuerungsinstrumente zur Förderung einer nachhaltigen Beschaffung**

Steuerungsinstrumente zur Förderung einer nachhaltigen Beschaffung sind bis auf Dienstanweisungen und eine kommunale Beschaffungsrichtlinie bisher nicht weit verbreitet. Nur gut jede fünfte befragte Kommune orientiert sich an übergreifenden Kennzahlen. Instrumente wie Benchmarking, Controlling, gesonderte Budgets für Nachhaltigkeitsaktivitäten oder interne Leitfäden setzen die Kommunen ebenfalls eher ausnahmsweise als regelmäßig ein. Besonders auffällig: Zwar verfügt ein Viertel der Kommunen über eine Nachhaltigkeitsstrategie, aber fast keine über die dafür notwendigen Steuerungs- und Zielsysteme.

### **Verbreiteter Einsatz von Verwaltungskooperationen zur Kostensenkung**

Viele Kommunen setzen zur Kostensenkung auf Kooperationen. So bündelt eine große Mehrheit die Einkaufsaktivitäten innerhalb der eigenen Verwaltung. Mit anderen Kommunalverwaltungen arbeiten immerhin noch knapp zwei Drittel zusammen. Bislang wird jedoch eine gemeinsame Beschaffung von Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen im „Konzern Kommune“ vernachlässigt.

### **Keine systematische Verknüpfung von Beschaffung und Haushaltslage erkennbar**

Die Beschaffung scheint weitgehend entkoppelt von strategischen Kostenvorgaben zu agieren. Nur gut ein Viertel der Befragten erklärt, dass hinsichtlich zu erreichender Kostenverbesserungen eine übergreifende Zielsetzung (zum Beispiel im Haushalts-sicherungskonzept) vorhanden sei.

### **Überwiegend operatives Selbstverständnis der Beschaffungsstellen**

Die Beschaffung ist innerhalb der Verwaltung derzeit bei einem Drittel lediglich in die operativen Aufgabenstellungen eingebunden und versteht sich als interner Dienstleister (Bedarfs- und Bestellabwicklung). Gegebenenfalls schafft sie noch durch umfassende Marktkenntnisse und intensive Lieferantenbeziehungen einen Mehrwert (Koordination und Marktbearbeitung). Nur selten wird die Beschaffung in die Planungs- und Budgetierungsphase eingebunden und somit als taktischer Partner verstanden. Lediglich eine Minderheit sieht die Beschaffung als internen Innovationstreiber, der zur Erreichung strategischer Ziele der Kommune beiträgt (strategischer Manager). Organisatorisch ist die Beschaffung meist in Mischformen aus zentraler und dezentraler Verantwortung aufgestellt; nur eine Minderheit gibt an, dass sie über ein überwiegend zentral organisiertes Beschaffungswesen verfügt.

### **Beschaffung birgt viel Potenzial für nachhaltige Entwicklung**

Dem Beschaffungswesen kommt in der Kommunalverwaltung eine besondere Funktion zu. Wegen seines Querschnittscharakters kann es durch Vorgaben und Entscheidungen Einfluss auf das Nachhaltigkeitsverständnis der eigenen Kommunalverwaltung nehmen. Aufgrund des beträchtlichen finanziellen Volumens könnte die Beschaffung auch möglicherweise einen erheblichen Einfluss auf die Wirtschaft entfalten. Es gilt nun, die Potenziale der Beschaffung für eine nachhaltige Entwicklung der Kommunen zu erkennen und zu nutzen. Hierbei scheint es von zentraler Bedeutung zu sein, die Rolle der Beschaffung innerhalb der Kommunalverwaltung grundsätzlich zu überdenken. Diese sollte sich hin zu einem strategischen Manager entwickeln, der als Innovationstreiber innerhalb der Verwaltung agiert und zu gemeinsamen Zielen beiträgt, zum Beispiel zur Haushaltskonsolidierung. Außerdem sollte verstärkt über eine gemeinsame Beschaffung im „Konzern Kommune“ nachgedacht werden. Durch die Nutzung ihres Potenzials kann die öffentliche Beschaffung zu mehr Nachhaltigkeit in der Kommune beitragen.

## 1

# Einleitung



**Nachhaltig zu handeln – die ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen einer Entscheidung im Blick zu haben – ist eine der wichtigsten Maximen der Gegenwart. Ein Bereich, in dem derartige Entscheidungen besonders wirkungsvoll getroffen werden, ist der Einkauf – sei es beim alltäglichen Kauf von Lebensmitteln in Privathaushalten<sup>1</sup> oder bei der Nutzung alternativer Energien in produzierenden Unternehmen<sup>2</sup>. Doch während der Konsum von Privatpersonen und privaten Unternehmen bereits vielfach hinsichtlich seiner Auswirkungen auf mehr Nachhaltigkeit in einer Gesellschaft untersucht wurde, ist ein anderer großer Konsument diesbezüglich noch relativ wenig erforscht: die öffentliche Hand.**

Unter öffentlicher Beschaffung ist generell der Einkauf von Waren und Dienstleistungen durch öffentliche Auftraggeber zu verstehen, die diese benötigen, um ihre Verwaltungsaufgaben zu erfüllen und Serviceleistungen sowie Infrastruktur für die Bürger bereitzustellen.<sup>3</sup> Eine nachhaltige öffentliche Beschaffung bedeutet demnach, „dass öffentliche Auftraggeber bei der Beschaffung von Waren oder Dienstleistungen alle drei Säulen der Nachhaltigkeit berücksichtigen“.<sup>4</sup> In der Vergangenheit näherten sich Studien- und Forschungsprojekte dem Thema öffentliche Beschaffung häufig mit einem Fokus auf eine reine Prozessoptimierung<sup>5</sup> bzw. beschränkten sich auf Teilaspekte der Nachhaltigkeit, wie zum Beispiel Umweltverträglichkeit oder Tariftreue<sup>6</sup>. Wenige Veröffentlichungen beschäftigten sich bisher mit dem Konzept einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung und wenn, dann vornehmlich auf einer theoretischen Ebene.<sup>7</sup>

## **Nachfragemacht der öffentlichen Beschaffung**

Dies mag allein bei der Betrachtung des Beschaffungsvolumens der öffentlichen Hand und dem damit verbundenen möglichen Einfluss auf mehr Nachhaltigkeit in der Gesellschaft verwundern. So schätzte die EU das europaweite öffentliche Beschaffungsvolumen im Jahr 2010 auf über 2,4 Billionen Euro. Auf Deutschland entfielen

1 Vgl. u. a. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH (Hrsg.) (2004); Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.) (2012)

2 Vgl. u. a. Institut für Demoskopie Allensbach (2009)

3 Vgl. u. a. Krohn, W. (2003)

4 Isenheim, M. (2010)

5 Vgl. u. a. Eßig, M./Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.) (2013); Glock, C./Broens, M. (Hrsg.) (2012)

6 Vgl. u. a. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)/McKinsey & Company (2008); Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.) (2013)

7 Vgl. u. a. Isenheim (2010)

davon rund 480 Milliarden Euro.<sup>8</sup> Andere Quellen besagen, dass die öffentliche Hand in Deutschland jährlich Waren und Dienstleistungen für gut 260 Milliarden Euro erwirbt.<sup>9</sup> Eine Studie des Umweltbundesamts geht basierend auf einer Auswertung der amtlichen Statistik öffentlicher Haushalte und öffentlicher Unternehmen von einer gesicherten Untergrenze des öffentlichen Beschaffungsvolumens von 150 Milliarden Euro aus.<sup>10</sup> Zwischen 40 und 60 Prozent der öffentlichen Beschaffung entfallen dabei auf die Kommunen. Dies entspräche nach den oben genannten Schätzungen einem Beschaffungsvolumen zwischen 60 und 300 Milliarden Euro.<sup>11</sup> All dies impliziert eine hohe Nachfragemacht der Kommunen. Dabei reicht die Bandbreite der zu beschaffenden Güter und Dienstleistungen in einer Kommune von Büromaterial, Reinigungsmitteln und der Pflege von Grünanlagen bis hin zu Straßenbelägen, Fahrzeugen für den öffentlichen Personennahverkehr oder dem Neubau von Gebäuden und Straßen. In manchen Kategorien ist der öffentliche Auftraggeber nahezu der einzige Abnehmer, was seine Marktmacht noch erhöht.<sup>12</sup> Nutzt er diese, kann er durch seine Kaufentscheidungen gezielt wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen beeinflussen. Dies kann zum einen technische Entwicklungen betreffen, wie etwa das Vorantreiben von Innovationen. Zum anderen kann es sich auch um gesamtgesellschaftliche Zielsetzungen – wie zum Beispiel die nachhaltige Entwicklung – handeln. Denn je mehr die öffentliche Hand bei ihren Einkaufsentscheidungen auf Nachhaltigkeitsgesichtspunkte achtet, beispielsweise die Lebenszyklusbetrachtung von Produkten oder die Einhaltung von arbeitsrechtlichen Standards, desto mehr müssen sich Bieter diesen Anforderungen anpassen.

### Entwicklung der letzten Jahre

Die Politik scheint die Relevanz der öffentlichen Beschaffung für das Thema Nachhaltigkeit erkannt zu haben. Nachdem die Bundesregierung Nachhaltigkeit zum Leitprinzip des Regierungshandelns erklärt hat, treibt sie die Umsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie in all ihren Ressorts voran. Trotz des einheitlichen Ansatzes auch im Bereich der Beschaffung wird ein nachhaltiger Einkauf bereits auf Bundesebene sehr unterschiedlich praktiziert.<sup>13</sup> Länder und Kommunen haben darüber hinaus

„jeweils landesspezifische Regelungen zu beachten und beziehen daher Nachhaltigkeitskriterien mit unterschiedlichen, selbst gewählten Schwerpunkten in Beschaffungsvorgänge ein“.<sup>14</sup> Diese Regelungen haben sich in den letzten Jahren verändert. In der Vergangenheit bestimmten die Grundsätze des Haushaltsrechts das deutsche Vergaberecht: Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und gesicherte Bedarfsabdeckung auf allen föderalen Ebenen. Es galt, das günstigste und qualitativ beste Angebot zu wählen.<sup>15</sup> Angestoßen durch die im Rahmen der Novellierung der europäischen Vergaberichtlinien<sup>16</sup> erstmals in Art. 55 Abs. 1 lit a) RL 2004/17/EG sowie in Art. 53 Abs. 1 lit. a) RL 2004/18/EG aufgenommenen Möglichkeiten, umweltpolitische Aspekte bei Vergabeentscheidungen zu berücksichtigen, haben

nunmehr jedoch auch bisher vergabefremde ordnungspolitische Aspekte Einzug in das deutsche Vergaberecht gefunden. Lag der Fokus lange Zeit auf den Umweltaspekten, kann der Bedeutungsgewinn der sozialen Gesichtspunkte an den Anpassungen nahezu sämtlicher Landesvergabegesetze abgelesen werden. In den letzten Jahren haben alle Bundesländer, mit der Ausnahme von Bayern, ihr Landesrecht dementsprechend angepasst bzw. planen eine derartige Anpassung. Häufig wurden in diesem Zusammenhang Aspekte wie Tariftreue und/oder Mindestlohn sowie die Einhaltung arbeitsrechtlicher Standards in die Landesgesetze aufgenommen.<sup>17</sup> Die Bundesländer unterscheiden sich jedoch sehr im Detaillierungsgrad der neuen Anforderungen und in deren Verbindlichkeit. Ebenso hat der gegenwärtig auf europäischer Ebene laufende Prozess einer weiteren Modernisierung der Vergabevorschriften das maßgebliche

„ Kommunale Beschaffung steht einerseits immer mehr im Fokus der Effizienz, des Kostendrucks und des Vergaberechts. Andererseits werden Nachhaltigkeitsaspekte in Form von sozialen und ökologischen Standards immer wichtiger. Daher muss die kommunale Beschaffung neue Wege beschreiten, um diesen Anforderungen gerecht zu werden. Hierbei können kommunale Netzwerke der bilateralen Zusammenarbeit, aber auch Einkaufsgenossenschaften wie die EKV ein wirksames Instrument sein, um diesen Herausforderungen zu begegnen und sie zu meistern.

*Dr. Ulrich Maly, Oberbürgermeister der Stadt  
Nürnberg und Präsident des Deutschen Städtetags*

Ziel, gesellschaftspolitische Aspekte bei der Vergabeentscheidung zu stärken. So wird die Berücksichtigung umwelt- und sozialpolitischer Gesichtspunkte in den Erwägungsgründen der im Juli 2013 vorgelegten Richtlinienentwürfe an mehreren Stellen besonders hervorgehoben.<sup>18</sup>

## Ansatz der Studie

Diese Anpassungen der Landesvergabegesetze haben zum Teil weitreichende Folgen für das kommunale Beschaffungswesen. Die Kommunen werden somit „von oben“ zu mehr Nachhaltigkeit angehalten. Neben den vergaberechtlichen Änderungen deutet auch ein Ergebnis der Studie „Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung – Umsetzungsstand in großen Städten und Landkreisen“<sup>19</sup> des Instituts für den öffentlichen Sektor aus dem Jahr 2012 auf die Relevanz der Beschaffung für eine nachhaltige Kommune hin. Mit knapp zwei Dritteln war die Beschaffung der am häufigsten genannte Querschnittsbereich, in dem Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekte umgesetzt werden. Dies zeugt auch von einer Eigeninitiative der Kommunen, die Beschaffung in ihre Nachhaltigkeitsbestrebungen einzubinden. Ziel der hier vorliegenden Studie ist es – basierend auf diesen beiden Entwicklungen –, eine erstmalige deutschlandweite Bestandsaufnahme des Beschaffungswesens auf kommunaler Ebene vorzunehmen. Zugleich soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit die Beschaffung eine nachhaltigere Entwicklung der Kommunen fördern und somit einen besonderen Wertbeitrag leisten kann.

---

8 Vgl. European Commission (2011)

9 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)/McKinsey & Company (2008)

10 Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2008)

11 Einschränkend muss an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen werden, dass sich dieses kommunale Gesamtbeschaffungsvolumen auf insgesamt circa 12.000 Kommunen (Landkreise, Städte und Gemeinden) verteilt. Somit ist es durchaus möglich, dass sich die Nachfragemacht einzelner kleinerer Kommunen in Grenzen hält, wenn die Kommunen nicht miteinander kooperieren.

12 Vgl. u. a. Eßig, M./Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.) (2013)

13 Vgl. WWF Deutschland (Hrsg.) (2012)

14 Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (2013)

15 Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009)

16 Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.3.2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste; Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.3.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge

17 Vgl. u. a. Redmann, J. (2012)

18 Die Richtlinienentwürfe sind auf den Internetseiten des Bundeswirtschaftsministeriums einsehbar: [www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Wettbewerbspolitik/oeffentliche-auftraege,did=190884.html](http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Wettbewerbspolitik/oeffentliche-auftraege,did=190884.html)

19 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2012)

## 2

## Studiendesign

Das Studiendesign kombiniert quantitative und qualitative Forschungselemente. Zunächst wurde ein standardisierter Fragebogen entwickelt, mit dem von April bis Juni 2013 Kommunalverwaltungen und öffentliche Unternehmen der 174 größten deutschen Kommunen befragt wurden. Die Auswahl der Stichprobe erfolgte auf Basis der Einwohnerzahl der Kommunen (Städte >80.000 Einwohner und Landkreise >250.000 Einwohner). Dazu wurden bei den öffentlichen Unternehmen dieser Kommunen außerdem die Sparten Stadtwerke, Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) und Wohnungsbau angeschrieben. Insgesamt erhielten somit 174 (Ober-)Bürgermeister und Landräte sowie 301 Geschäftsführer oder Einkaufsleiter öffentlicher Unternehmen postalisch einen Fragebogen. Die Verteilung der Auswahl der Kommunalverwaltungen auf die einzelnen Bundesländer kann Abbildung 1 entnommen werden.<sup>20</sup>

Den ausgefüllten Fragebogen schickten 56 kommunale Kernverwaltungen zurück, was einer guten Rücklaufquote von fast einem Drittel der Angeschriebenen (32,2 Prozent) entspricht. Bei der Betrachtung der Rücklaufquote (siehe Abbildung 1) nach Bundesländern wird deutlich, dass besonders die neuen Bundesländer – mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt – eine unterdurchschnittliche Rücklaufquote aufweisen. Baden-württembergische Kommunalverwaltungen antworteten überdurchschnittlich häufig. Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass der Oberbürgermeister der Stadt Freiburg im Breisgau mit einem Begleitschreiben um Unterstützung der Studie bat.

ABBILDUNG 1: **Angeschriebene Kommunen sowie Rücklaufquote der Kommunalverwaltungen**

Kommunen nach Bundesländern	Anzahl der angeschriebenen Kommunen	Anteil an allen angeschriebenen Kommunen	Anzahl der antwortenden Kommunen	Rücklaufquote (gemessen an den jeweils angeschriebenen Kommunen)
<b>Gesamtzahl:</b>	<b>174</b>		<b>56</b>	<b>32,2%</b>
Baden-Württemberg	28	16,1%	18	64,3%
Bayern	10	5,7%	4	40,0%
Berlin/Bremen/Hamburg	4	2,3%	2	50,0%
Brandenburg	2	1,1%	0	0,0%
Hessen	16	9,2%	5	31,3%
Mecklenburg-Vorpommern	3	1,7%	0	0,0%
Niedersachsen	15	8,6%	2	13,3%
Nordrhein-Westfalen	64	36,8%	18	28,1%
Rheinland-Pfalz	6	3,4%	1	16,7%
Saarland	2	1,1%	1	50,0%
Sachsen	12	6,9%	2	16,7%
Sachsen-Anhalt	3	1,7%	1	33,3%
Schleswig-Holstein	6	3,4%	2	33,3%
Thüringen	3	1,7%	0	0,0%

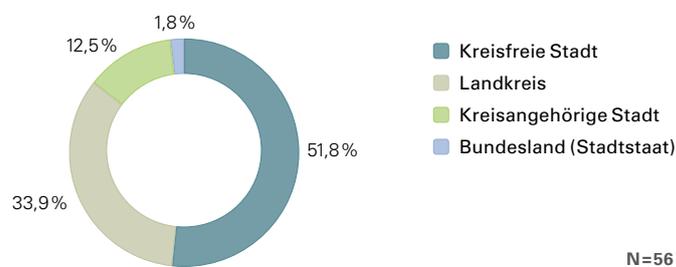
<sup>20</sup> Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile in allen Abbildungen nicht zwangsläufig 100 Prozent.

Die Verteilung der antwortenden Kommunen nach Typ und Einwohnerzahl kann den Abbildungen 2 und 3 entnommen werden. Zu beobachten ist, dass Städte häufiger geantwortet haben als Landkreise. Jedoch wurden insgesamt weniger Landkreise angeschrieben als Städte. Die hohe Rücklaufquote bei den größten Städten kann als Indiz dafür gewertet werden, dass nachhaltige Beschaffung in diesen Kommunen bereits verstärkt thematisiert wird.<sup>21</sup>

Bei den öffentlichen Unternehmen fiel die Rücklaufquote wesentlich geringer aus. Nur 13 der angeschriebenen öffentlichen Unternehmen (4,3 Prozent) beteiligten sich an der Studie. Daher lag der Fokus der Auswertung und des Studienberichts auf der Verwaltung; die Ergebnisse der öffentlichen Unternehmen flossen nur an ausgewählten Stellen als Ergänzung mit ein (siehe Ende der jeweiligen Abschnitte). Fünf der antwortenden Unternehmen waren im Wohnungsbau tätig, vier im ÖPNV, zwei in der Energieversorgung und bei den übrigen beiden handelte es sich um Mischkonzerne.

Neben der postalischen Befragung wurden acht qualitative Experteninterviews mit Vertretern aus Wissenschaft, Kommunalverbänden, Kommunalverwaltungen und öffentlichen Unternehmen geführt. Des Weiteren wurde im September 2013 in Bonn ein „Teilnehmer-Workshop“ durchgeführt, um die vorläufigen Ergebnisse zu diskutieren und zu validieren.

ABBILDUNG 2: **Klassifizierung nach Typ der antwortenden Kommune**



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

ABBILDUNG 3: **Kombination Kommunaltyp und Einwohnerzahl<sup>22</sup>**

	Angeschriebene		Rücklaufquote	
	Anzahl	Anteil an allen Angeschriebenen	Anzahl <sup>23</sup>	Anteil an jeweils Angeschriebenen
<b>Gesamtzahl:</b>	<b>174</b>		<b>56</b>	<b>32,2%</b>
<b>Städte</b>	<b>105</b>	<b>60,3%</b>	<b>37</b>	<b>35,2%</b>
unter 100.000 Einwohner	25	14,4%	7	28,0%
ab 100.000 bis 200.000 Einwohner	42	24,1%	14	33,3%
ab 200.000 bis 400.000 Einwohner	23	13,2%	8	34,8%
über 400.000 Einwohner	15	8,6%	7	46,7%
<b>Landkreise</b>	<b>69</b>	<b>39,7%</b>	<b>19</b>	<b>27,5%</b>
ab 250.000 bis 350.000 Einwohner	46	26,4%	11	23,9%
ab 350.000 bis 450.000 Einwohner	13	7,5%	3	23,1%
über 450.000 Einwohner	10	5,7%	4	40,0%

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

21 Bereits in der letztjährigen Studie des Instituts zu „Kommunaler Nachhaltigkeitssteuerung“ konnte bei den größeren Kommunen eine höhere Rücklaufquote festgestellt werden. Beide Ergebnisse sprechen dafür, dass das Thema Nachhaltigkeit in diesen Kommunen mehr Aufmerksamkeit erzielt. Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2012)

22 Die Größenklasse für die Städte orientiert sich an den von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) veröffentlichten Einteilung. Abrufbar unter: [www.kgst.de/mitgliedschaft](http://www.kgst.de/mitgliedschaft) (Stand: 8.8.2013)

23 Jeweils eine Stadt und ein Landkreis haben keine Angaben zu ihrer Einwohnerzahl gemacht.

## 3

# Beschaffung in der Kommunalverwaltung

Um die Rahmenbedingungen für ein mögliches nachhaltiges Beschaffungswesen in den Kommunalverwaltungen besser zu verstehen, wurden zunächst Daten zum Aufbau, zu personellen Ressourcen, zum Volumen und zum Rollenbild des kommunalen Beschaffungswesens erhoben. Dabei stand die Frage im Vordergrund, ob die Beschaffungsstellen derzeit grundsätzlich in der Lage sind, Nachhaltigkeitsaspekte voranzutreiben.

## 3.1 Aufbau des Beschaffungswesens

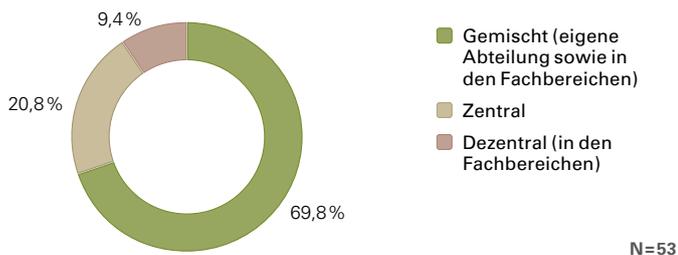
Bei der Betrachtung der strukturellen Zuständigkeiten für das Beschaffungswesen innerhalb der Kommunalverwaltungen fällt auf, dass Kommunen die Zuständigkeit für ihre Beschaffung in den meisten Fällen zwischen einer zentralen Abteilung und den Fachbereichen aufgliedern (siehe Abbildung 4). Von den 53 Kommunalverwaltungen, die sich zu dieser Frage geäußert haben, geben knapp 70 Prozent an, überwiegend auf eine solche gemischte Zuständigkeit zu setzen. Nur gut 20 Prozent sehen die Zuständigkeit vorherrschend bei einer zentralen, eigenen Abteilung. Eine vorwiegend dezentrale Zuständigkeit in den einzelnen Fachbereichen findet bei knapp 10 Prozent Anwendung. Landkreise (ein Drittel) setzen hierbei mehr als Städte (14 Prozent) auf eine zentrale Beschaffung; kein Landkreis gibt hingegen an, ein rein dezentrales Beschaffungswesen zu unterhalten.

Von den 47 Kommunalverwaltungen, die Angaben zur Verankerung ihrer zentralen Beschaffungsstelle machen, ordnen über zwei Drittel diese Stelle dem Hauptamt bzw. den Zentralen Diensten zu (siehe Abbildung 5). Knapp ein Viertel nennt sonstige Verankerungen, wie zum Beispiel in der Bauverwaltung. Hingegen ist sie nur bei rund sechs Prozent der Verwaltungen bei der Kämmerei bzw. den Finanzen angegliedert. Keine der hier antwortenden Kommunalverwaltungen hat die zentrale Beschaffungsstelle derzeit in ein kommunales Unternehmen ausgegliedert.

Bei der Frage nach der Anzahl der insgesamt im Beschaffungswesen tätigen Mitarbeiter zeigte sich, dass bei der Mehrheit der Kommunen mehr als 20 beschäftigt sind (60 Prozent). Bei über einem Drittel sind es zehn oder weniger (siehe Abbildung 6). Da sich die Befragung an die größten deutschen Kommunen richtete, scheint besonders das letzte Ergebnis sehr niedrig zu sein.

In der zentralen Beschaffungsstelle sind bei über 86 Prozent der Kommunalverwaltungen maximal zehn Personen beschäftigt. Bei zwei Dritteln sind es sogar weniger als fünf (siehe Abbildung 6). Von den elf Kommunalverwaltungen, die ihren Einkauf in einer zentralen Abteilung gebündelt haben, sind bei fast drei Vierteln weniger als fünf Mitarbeiter tätig.<sup>24</sup> Insgesamt scheinen die zentralen Beschaffungsstellen somit personell tendenziell klein zu sein. Dies wird durch die Tatsache untermauert, dass bei

ABBILDUNG 4: **Wie ist die Zuständigkeit für das Beschaffungswesen in Ihrer Kommune überwiegend strukturiert?**



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

ABBILDUNG 5: **Wenn es eine zentrale Beschaffungsstelle (eigene Abteilung) gibt, sei es in Form einer rein zentralen oder einer gemischten Beschaffungsstruktur, wo ist diese in Ihrer Kommune verankert?**

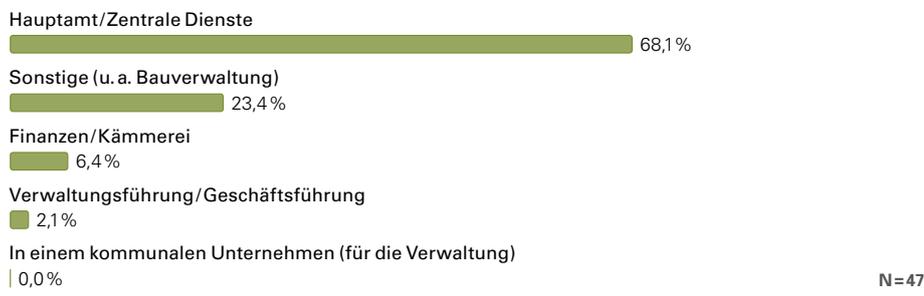
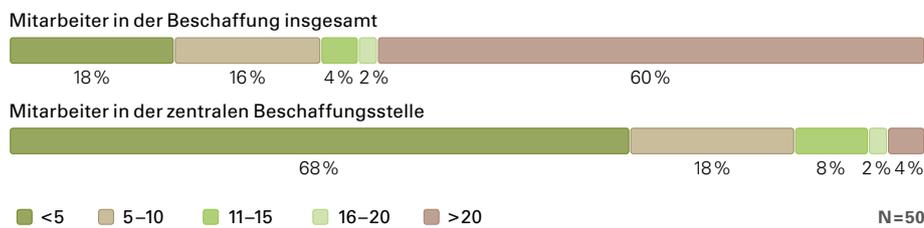


ABBILDUNG 6: **Wie viele Mitarbeiter sind bei Ihnen in der Beschaffung insgesamt beschäftigt?**



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

fast allen antwortenden Landkreisen die zentrale Beschaffungsstelle über weniger als fünf Mitarbeiter verfügt. Beides könnte auf einen geringeren personellen Ressourcenaufwand bei einem zentralisiertem Beschaffungswesen hindeuten. Ein Grund hierfür könnte sein, dass in diesen zentralen Stellen kontinuierlich Wissen unter anderem im Hinblick auf Vergabeprozesse aufgebaut und vorgehalten werden kann.

### Tendenzen bei kommunalen Unternehmen: Beschaffungsstruktur

Bei den kommunalen Unternehmen scheint im Gegensatz zu den Kommunalverwaltungen der Fokus stärker auf einer zentralen Beschaffungsstruktur zu liegen. Mehr als die Hälfte sagt aus, dass sie die Zuständigkeit für das Beschaffungswesen überwiegend bei einer zentralen, eigenen Abteilung sehen. Zumeist sei diese direkt bei der Geschäftsführung verankert.

24 Bei den Kommunen, die überwiegend zentral beschaffen, kommen dabei auf einen Mitarbeiter in der zentralen Beschaffungsstelle durchschnittlich gut 95.000 Einwohner.

### 3.2 Beschaffungsvolumen

Die Studienteilnehmer wurden gebeten, ihr jährliches Beschaffungsvolumen anhand von Größenklassen zu schätzen (siehe Abbildung 7).

ABBILDUNG 7: **Wie groß schätzen Sie Ihr jährliches Beschaffungsvolumen?**



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

Auf Basis praktischer Erfahrungswerte aus einzelnen Kommunen war ein durchschnittliches jährliches Beschaffungsvolumen von 1.000 Euro pro Einwohner (Kernverwaltung und kommunale Unternehmen zusammen) angenommen worden. Anhand der Ergebnisse konnte aus dem Durchschnitt der einzelnen Volumenkategorien und dem Mittel der Einwohnerzahl aller antwortenden Kommunen ein durchschnittliches Beschaffungsvolumen bei der Kommunalverwaltung von 640 Euro pro Einwohner ermittelt werden. Nur bei 20 Prozent der Kommunalverwaltungen übersteigt das jährliche Beschaffungsvolumen 200 Millionen Euro. Einzig eine Kommune beziffert ihre Ausgaben für Beschaffungen mit mehr als einer Milliarde Euro. Noch deutlicher ist das Ergebnis bei ausschließlicher Betrachtung der Landkreise. Bei diesen geben über 90 Prozent ein Volumen von weniger als 200 Millionen Euro an.

In den Experteninterviews sowie vonseiten der Wissenschaftler wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass es sich hier in der Regel nur um Schätzwerte handelt. Die öffentliche Hand, somit auch die Kommunalverwaltung, kann in der Regel ihr Beschaffungsvolumen nicht genau beziffern. Hierzu werden in Kommunalverwaltungen oftmals keine konsolidierten Daten erhoben. Je nach Ware oder Dienstleistung erfolgt die Beschaffung über die jeweilige Fachabteilung, ein Überblick über alle Beschaffungskosten könnte sich daher schwierig gestalten. Außerdem ist zu beachten, dass insbesondere durch Investitionen im Infrastrukturbereich das Volumen großen Schwankungen unterliegen kann. So können Konjunkturprogramme in diesem Bereich das Beschaffungsvolumen temporär deutlich erhöhen.

#### Tendenzen bei kommunalen Unternehmen: Beschaffungsvolumen

Auch die Angaben der befragten öffentlichen Unternehmen waren geringer als angenommen: Mehr als 90 Prozent teilten mit, lediglich über ein jährliches Beschaffungsvolumen von unter 200 Millionen Euro zu verfügen.

### 3.3 Selbstverständnis der Beschaffung(sstelle)

Basierend auf dem Wertbeitrag, den die Beschaffung eines Unternehmens für dieses leisten kann, wurden die Kommunalverwaltungen gebeten, ihre Beschaffung hinsichtlich dieses Reifegrads einzuschätzen. Hierbei gilt es vier Stufen zu unterscheiden (siehe auch Abbildung 8).

### 1. Stufe: Bedarfs- und Bestellabwicklung

Die Beschaffung ist schwerpunktmäßig in operative Aufgabenstellungen eingebunden und versteht sich rein als interner Dienstleister. Die vergaberechtskonforme Abwicklung einer Transaktion steht hier im Vordergrund.

**Beispiel:** Ein Amt meldet der Beschaffungsstelle seiner Stadt seinen Bedarf für einen Schreibtisch eines genau bezeichneten Typs. Die Beschaffungsstelle bestellt ohne inhaltliche Nachfrage in einer einzelnen Aktion exakt diesen einen Schreibtisch.

### 2. Stufe: Koordination und Marktbearbeitung

Die Beschaffung bietet Bedarfsträgern durch umfassende Marktkenntnisse und intensive Lieferantenbeziehungen zusätzlichen Mehrwert.

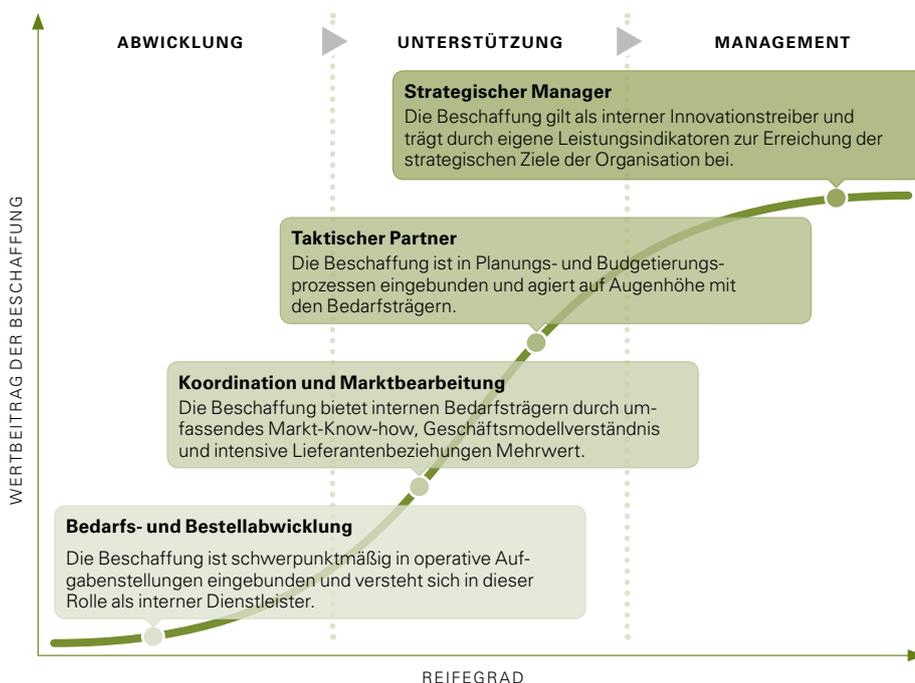
**Beispiel:** Die Beschaffungsstelle einer Stadt analysiert die historischen Gesamtbedarfe für Büromöbel, erfragt den erwarteten zukünftigen Bedarf bei den Bedarfsträgern und schreibt passende Rahmenverträge für die erwarteten gebündelten Mengen aus. Aus diesen können die bedarfstragenden Ämter dann später selbst zu den vereinbarten Konditionen ihre Bedarfe abrufen.

### 3. Stufe: Taktischer Partner

Die Beschaffung ist bereits in der Planungs- und Budgetierungsphase eines Projekts eingebunden und gestaltet die Projekte auf Augenhöhe mit den Bedarfsträgern.

**Beispiel:** Für den geplanten Neubau eines Weiterbildungszentrums, das nicht von einem Generalunternehmer schlüsselfertig, sondern in Teilleistungen eingekauft wird, muss ein Möblierungskonzept erstellt werden. Die Beschaffungsstelle regt bei der bedarfstragenden Einheit noch in der Planungsphase des Weiterbildungszentrums eine – für alle interessierten potenziellen Bieter offene – Informationsveranstaltung an. Bei dieser können potenzielle Bieter grundsätzliche Möglichkeiten moderner Möblierungen vorstellen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse fließen dann in die Detailierung der Bedarfspezifikation und in die realistische Budgetierung ein.

ABBILDUNG 8: Reifegrad der Beschaffung



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

#### 4. Stufe: Strategischer Manager

Die Beschaffung gilt als interner Innovationstreiber und trägt durch eigene Leistungsindikatoren zur Erreichung der strategischen Ziele der Organisation bei. Die Beschaffungsstelle beschreibt – messbar – ihre eigene Leistung in der Beschaffung von Möbeln, identifiziert diejenigen Organisationseinheiten, die sie nicht für Beschaffungen nutzen, sondern die selbst – suboptimal – am Beschaffungsmarkt tätig werden. Als strategischer Manager der gesamten Wertschöpfungskette nutzt sie alle Instrumente der zuvor genannten Stufen und stellt ihre flächendeckenden Anwendungen sicher. Sie etabliert einen neuen Prozess zur Beschaffung dieser Warengruppe.

Je nach Reifegrad ist die Beschaffung entweder nur Ausführungsgehilfe (Stufe 1), bereits Manager (Stufe 2 und 3) oder sogar Gestalter (Stufe 4). Auf jeder höher entwickelten Stufe gestaltet die Beschaffung weitere Abschnitte der Wertschöpfungskette und leistet damit zusätzliche Wertbeiträge.

Ein Drittel der auf diese Frage antwortenden Kommunalverwaltungen hält sich bezüglich der Beschaffung (noch immer) für eine reine Bedarfs- und Bestellabwicklung (siehe Abbildung 9). Gut ein Viertel sieht sich in einer Koordinations- und Marktbearbeitungsrolle. Ungefähr weitere elf Prozent betrachten sich bereits als taktischen Partner in der gesamten Wertschöpfungskette.

Die umfassendste Rolle des strategischen Managers der gesamten Wertschöpfungskette übernimmt die Beschaffung bei gut einem Viertel der an dieser Stelle antwortenden 54 Kommunen.

Hinsichtlich der Differenzierung nach Städten und Landkreisen kommt es bei den beiden mittleren Stufen zu Verschiebungen. Auf der zweiten Stufe ordnen ein Drittel der Städte und nur knapp 17 Prozent der Landkreise ihre Beschaffung ein. Hingegen sehen mit etwa 22 Prozent mehr Landkreise ihr Beschaffungswesen bereits in der Rolle eines taktischen Partners in der gesamten Wertschöpfungskette (Städte: knapp sechs Prozent).

Da die Beschaffungsstellen die Fragebögen in der Regel selbst ausfüllten, handelt es sich bei den Antworten um eine Selbsteinschätzung. Die zu dieser Frage aus den Experteninterviews stammenden Aussagen legen nahe, dass derzeit mehr Kommunen auf den ersten beiden Stufen des Rollenbildes verharren,

als die von ihnen selbst genannten gut 60 Prozent. Hingegen sei es – so die Experten – vielmehr der Wunsch der Beschaffungsstellen, innerhalb der Verwaltungen als taktischer Partner bzw. strategischer Manager wahrgenommen zu werden. Ein Gesprächspartner im Rahmen der Experteninterviews äußerte, dass Selbst- und Fremdwahrnehmung beim Rollenbild häufig nicht übereinstimmten und die Beschaffung von anderen Verwaltungsabteilungen gerne auf eine Bestell- und Bedarfsabwicklung reduziert würde. Ein anderer wies darauf hin, dass „die Verwaltungen (allgemein) eher die Rolle eines professionellen Nachfragers und Innovationstreibers“ einnehmen sollten. Dafür sei jedoch „eine Professionalisierung hinsichtlich der Prozesse, Strukturen und Kompetenzen notwendig“. Häufig scheitere dies allerdings an „fehlenden Ressourcen“. Im Workshop wiesen die Teilnehmer zudem darauf hin, dass sich die zentrale Beschaffungsstelle oftmals auch auf die Funktion des Bedarfs- und Bestellabwicklers zurückziehe, da dort das nötige Fachwissen, zum Beispiel im Hinblick auf das Thema Nachhaltigkeit, nicht vorhanden sei. Hinzu komme, dass die Beschaffung nicht als wichtiges Instrument bzw. als wichtige Stellschraube erkannt werde. Der tatsächliche Einfluss habe viel mit Vorgaben und Beschlüssen von höheren Stellen in der Verwaltung zu tun.

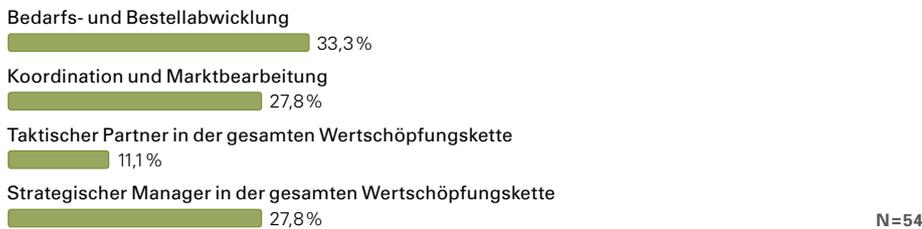
---

#### Überwiegend operatives Selbstverständnis der Beschaffungsstellen

Die Beschaffung ist innerhalb der Verwaltung derzeit bei einem Drittel lediglich in die operativen Aufgabenstellungen eingebunden und versteht sich als interner Dienstleister (Bedarfs- und Bestellabwicklung). Gegebenenfalls schafft sie noch durch umfassende Marktkennntnisse und intensive Lieferantenbeziehungen einen Mehrwert (Koordination und Marktbearbeitung). Nur selten wird die Beschaffung in die Planungs- und Budgetierungsphase eingebunden und somit als taktischer Partner verstanden. Lediglich eine Minderheit sieht die Beschaffung als internen Innovationstreiber, der zur Erreichung strategischer Ziele der Kommune beiträgt (strategischer Manager). Organisatorisch ist die Beschaffung meist in Mischformen aus zentraler und dezentraler Verantwortung aufgestellt. Nur eine Minderheit gibt an, dass sie über ein überwiegend zentral organisiertes Beschaffungswesen verfügt.

---

ABBILDUNG 9: Welchen Reifegrad erreicht Ihre Beschaffung?



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

### Tendenzen bei kommunalen Unternehmen: Rollenbild des Einkaufs

Von den kommunalen Unternehmen, die sich zum Rollenbild des Einkaufs in ihrem Unternehmen äußern, betrachten gut ein Viertel diesen lediglich als Bedarfs- und Bestellabwicklung. Mehr als zwei Drittel sehen ihn jedoch bereits in der Rolle eines taktischen Partners in der gesamten Wertschöpfungskette bzw. sogar als strategischer Manager in der gesamten Wertschöpfungskette. Somit beurteilen die Unternehmen die Rolle des Einkaufs bereits etwas weitreichender und daher einflussreicher, als dies bei den Kommunalverwaltungen der Fall ist.

## 3.4 Zwischenfazit

Die Voraussetzungen, um eine nachhaltige kommunale Beschaffung voranzutreiben, sind laut den vorliegenden Ergebnissen sehr heterogen. Grundsätzlich ist zu vermuten, dass ein rein dezentraler bzw. gemischter Aufbau der öffentlichen Beschaffung eine einheitliche Herangehensweise an das Thema erschwert. Im Zuge des New Public Management wurde seit den Neunzigerjahren das Beschaffungswesen stark dezentralisiert und zentrale Beschaffungsstellen wurden zurückgedrängt. In jüngerer Zeit steht nun wieder verstärkt der Nutzen von zentraler Beschaffung im Fokus der Diskussion. Die vorhandenen Mischmodelle ergeben sich aus dieser Entwicklung. Der gemischte Ansatz bietet aber auch Vorteile, wenn beispielsweise durch eine genau definierte Aufgabenteilung voneinander profitiert wird, etwa indem die technische Expertise in den Fachabteilungen verbleibt und die Zentralabteilung neben dem Prozessverständnis auch das rechtliche Verständnis beisteuert. Aufgrund der zum Teil geringen personellen Ressourcen könnten die Beschaffungsstellen an ihre Grenzen stoßen. Dies könnte jedoch durch den Aufbau von interner Expertise (siehe auch 4.5.1) und das Einholen von externer Expertise (siehe auch 4.5.2) kompensiert werden. Die größten Herausforderungen liegen wohl aber im Rollenverständnis. Solange die Beschaffung nur als Bedarfs- und Bestellabwicklung gesehen wird, dürfte ihr Einfluss eher gering bleiben.

” Durch die Konsolidierung von Einkaufsaktivitäten kann das Wissen hochqualifizierter Mitarbeiter effizient genutzt werden. Die DVV hat einen zentralen Einkauf etabliert und setzt so ihre vorhandenen Ressourcen optimal ein. Um weitere Kostenvorteile zu erzielen und Nachhaltigkeitsthemen dauerhaft zu etablieren, ist eine organisatorische Zusammenführung mit anderen kommunal beherrschten Einkaufsorganisationen sinnvoll.

*Carsten Saffran, Leiter Materialwirtschaft der Duisburger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH, DVV*

# 4 Nachhaltige Beschaffung

Energieeffizienz, faire Löhne bei den Anbietern, aber auch die Betrachtung der Lebenszykluskosten eines Produkts sind nur einige Beispiele für Themen, mit denen sich Beschaffungsverantwortliche im Rahmen einer nachhaltigen Beschaffung auseinandersetzen müssen. Inwiefern diese Themen heute bereits Teil des Beschaffungsalltags sind und welche Veränderungen damit einhergehen, wird an den im Folgenden dargestellten Ergebnissen deutlich.

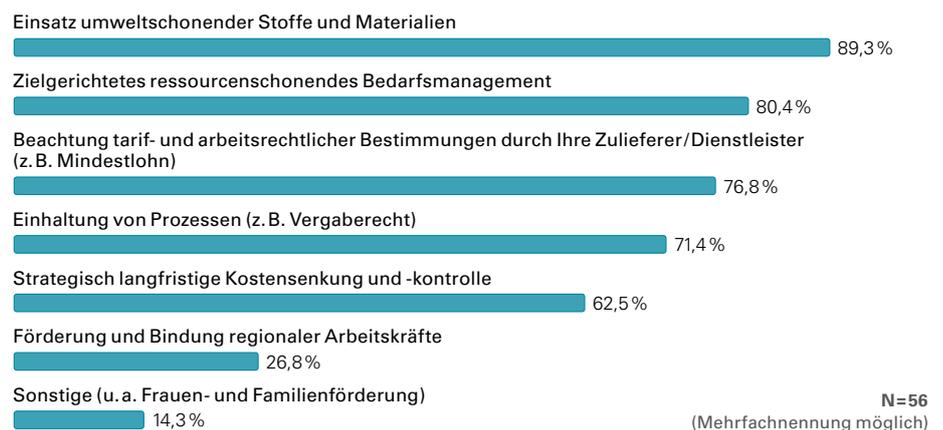
## 4.1 Begriffsverständnis

Ausgehend von der eingangs vorgenommenen Definition von nachhaltiger Beschaffung (siehe Seite 7), sollten die Befragten angeben, welche Themen für sie unter die Zielsetzung einer solchen fallen (siehe Abbildung 10).

Am häufigsten nennen die teilnehmenden Kommunalverwaltungen den Einsatz umweltschonender Stoffe und Materialien sowie das zielgerichtete ressourcenschonende Bedarfsmanagement. Hingegen wird die Förderung und Bindung regionaler Arbeitskräfte nur noch von einem Viertel genannt. Letzteres mag auch darin begründet sein, dass die Bevorzugung lokaler Bieter durch das Vergaberecht nur sehr eingeschränkt möglich bzw. verboten ist.<sup>25</sup> An anderer Stelle wurden die Studienteilnehmer gezielt danach gefragt, ob die regionale Nähe eines Anbieters bei Zuschlägen eine Rolle spiele. Auch hier bestätigen dies nur gut ein Viertel.

Bei einer differenzierten Betrachtung der Ergebnisse nach Städten und Landkreisen fällt auf, dass sich die einzelnen Themen bei der Anzahl der Nennungen unterschei-

ABBILDUNG 10: Welche Themen fallen aus Ihrer Sicht unter die Zielsetzung einer nachhaltigen Beschaffung in Ihrer Kommune?



25 Vgl. u.a. EuGH, Urteil vom 27.10.2005, C-234/03; BayObLG, Beschluss vom 3.7.2002, Verg 13/02; VK Bund, Beschluss vom 10.5.2001, VK 1–11/01; siehe auch EuGH, Urteil vom 20.3.1990, C-21/88 – Du Pont de Nemours Italiana



den. So wird zum Beispiel die strategische langfristige Kostensenkung und -kontrolle (Städte: 68 Prozent; Landkreise: 53 Prozent) im Verhältnis zur jeweiligen Grundgesamtheit häufiger von Städten als von Landkreisen genannt. Eine Erklärung hierfür wäre, dass Städte häufig eine schlechtere Haushaltslage aufweisen als Landkreise. Hingegen spielt das Thema Förderung und Bindung regionaler Arbeitskräfte bei Landkreisen eine stärkere Rolle (Städte: 22 Prozent; Landkreise 37 Prozent).

Die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen bezieht in ihr Verständnis einer nachhaltigen kommunalen Beschaffung nicht nur ökologische, sondern auch soziale Aspekte ein. Dies wird durch Aussagen aus den Experteninterviews untermauert. In diesen wird betont, dass eine nachhaltige Beschaffung alle drei gängigen Dimensionen der Nachhaltigkeitsdefinition umfassen sollte. In einem Experteninterview wurde jedoch darauf hingewiesen, dass es „Nuancen in der Praxis“ gebe. Alle Experteninterviews verweisen außerdem darauf, dass ökonomische Aspekte bisher im Vordergrund stünden. Dabei habe „die Praxis das Wirtschaftlichkeitsgebot<sup>26</sup> bisher auf den Preis verkürzt, (erst) jetzt kämen neue Aspekte (hinzu)“.

#### Tendenzen bei kommunalen Unternehmen: Begriffsverständnis

Wie die Kommunalverwaltungen scheinen auch die kommunalen Unternehmen unter nachhaltiger Beschaffung alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen zu verstehen. Jedoch unterscheidet sich die Häufigkeit der Nennung der abgefragten Teilaspekte bei den Kommunalverwaltungen. So gibt nur gut die Hälfte der Unternehmen ein zielgerichtetes ressourcenschonendes Bedarfsmanagement sowie den Einsatz umweltschonender Stoffe und Materialien an. Die Förderung und Bindung regionaler Zulieferer scheint hingegen für die kommunalen Unternehmen mit ebenfalls gut 50 Prozent Zustimmung etwas bedeutender zu sein als für die Kommunalverwaltungen.

## 4.2 Gewichtung der Nachhaltigkeitsdimensionen

Auf Basis von Praxiserfahrung wurde die Annahme getroffen, dass grundsätzlich ökonomische Aspekte (zum Beispiel der Preis) für Beschaffungsentscheidungen wesentlich sind und bleiben. Ökologische und soziale Aspekte spielen hingegen eine untergeordnete Rolle. Doch wie ist es um die Gewichtung der drei Nachhaltigkeitsdimensionen im Beschaffungsalltag einer Kommunalverwaltung nun wirklich bestellt? Um dieser Frage auf den Grund zu gehen, sollten die Studienteilnehmer die drei gängigen Nachhaltigkeitsdimensionen hinsichtlich der Relevanz für die Beschaffung in ihrer Kommune gewichten.

„ Nachhaltige Beschaffung auf kommunaler Ebene beruht auf einem umfassenden Verständnis von Nachhaltigkeit als der wichtigste Schlüssel für eine Balance zwischen globalem Denken und lokalem Handeln. Die Stadt Freiburg ist „Fair Trade Town“, schreibt seit 2007 die Anwendung von Sozialstandards bei öffentlichen Ausschreibungen vor und wurde mehrfach als „Recyclingpapierfreundlichste Stadt Deutschlands“ für die Wahrnehmung ressourcenschonender, ökologischer Verantwortung auf Grundlage einer generationengerechten Finanzpolitik ausgezeichnet. Umgesetzt durch eine erfolgreiche Partizipation aller Akteure, kann so eine Lebensgrundlage für kommende Generationen geschaffen werden.

*Dr. Dieter Salomon,  
Oberbürgermeister der Stadt Freiburg im Breisgau*

#### Umfassendes Verständnis von Nachhaltigkeit

Die kommunalen Beschaffungsstellen beziehen alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – Ökologie, Ökonomie und Soziales – in ihr Begriffsverständnis einer nachhaltigen Beschaffung ein. Am bedeutendsten sind hierbei Themen wie der Einsatz umweltschonender Stoffe und Materialien, das zielgerichtete ressourcenschonende Bedarfsmanagement sowie die Beachtung tarif- und arbeitsrechtlicher Bestimmungen durch die Lieferanten und Dienstleister.

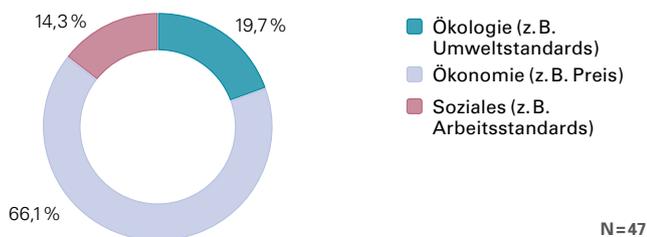
<sup>26</sup> Hierunter können grundsätzlich alle drei Aspekte der Nachhaltigkeit subsumiert werden.

Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass der ökonomische Aspekt derzeit mit einer durchschnittlichen Gewichtung von fast 66 Prozent hinsichtlich seiner Relevanz für die Beschaffung dominiert (siehe Abbildung 11). Der ökologische Aspekt, wie zum Beispiel die Berücksichtigung von Umweltstandards, fällt laut Beschaffungsstellen mit durchschnittlich knapp 20 Prozent ins Gewicht. Der soziale Aspekt, unter anderem die Berücksichtigung von Arbeitsstandards, wird durchschnittlich sogar nur mit etwa 14 Prozent hinsichtlich seiner Relevanz für die kommunale Beschaffung gewichtet. Die Betrachtung der einzelnen Antworten verdeutlicht noch einmal die Dominanz des ökonomischen Aspekts. So gewichteten 15 Kommunen die ökonomischen Aspekte sogar mit 80 Prozent und mehr. Nur zwei Kommunen räumen ökologischen Gesichtspunkten eine Gewichtung von über 30 Prozent ein. Bei dem Punkt Soziales ist es lediglich eine Kommune. Städte und Landkreise unterscheiden sich bei dieser Frage nicht in ihrem Antwortverhalten. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen die Experteninterviews.

### Dominanz ökonomischer Gesichtspunkte bei den Nachhaltigkeitsdimensionen

Geht es um die Relevanz der drei Dimensionen für die kommunale Beschaffung in ihrer Kommune, geben die Befragten ökonomischen Aspekten ein Gewicht von zwei Dritteln. Ökologische Gesichtspunkte erhalten eine Gewichtung von durchschnittlich knapp einem Fünftel; soziale Aspekte von gut 14 Prozent.

ABBILDUNG 11: Durchschnittliche Gewichtung der drei gängigen Nachhaltigkeitsdimensionen hinsichtlich der Relevanz für die Beschaffung in einer Kommune



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

### Ökologische und soziale Standards werden wichtiger

Ökologische und soziale Standards werden zukünftig bei der Beschaffung nach Aussage der befragten Kommunen eine noch wichtigere Rolle spielen. Dennoch ist die Mehrheit der Ansicht, dass die Beschaffungskosten weiterhin der bedeutendste Faktor bleiben.

Insgesamt untermauern die Ergebnisse die zu Beginn dieses Abschnitts formulierte Annahme hinsichtlich des Istzustands der Gewichtung der Nachhaltigkeitsaspekte bei Beschaffungsprozessen. Im Teilnehmer-Workshop äußerte man sich sogar erstaunt über die bereits so hohe Einstufung der Relevanz der ökologischen und sozialen Aspekte.

Zukünftig wird sich aus Sicht von über der Hälfte der teilnehmenden Kommunalverwaltungen daran aber zumindest tendenziell etwas ändern. So sagen gut 55 Prozent aller teilnehmenden Kommunalverwaltungen, dass sie von einer Veränderung ausgehen. Knapp ein Drittel erwartet keine Veränderung. Das verbleibende Achtel macht zu dieser Frage keine Angaben. Zusätzlich äußern sich 29 Kommunen auf die offene Frage, in welcher Hinsicht sie eine Veränderung erwarten. Ihrer Meinung nach werden ökologische und soziale Aspekte an Bedeutung gewinnen. Diese Ansicht wird auch in den meisten Experteninterviews geteilt. Sie weisen allerdings auf die Herausforderungen einer derartigen Verschiebung hin. Demnach seien „soziale Standards schwer messbar“. Grundsätzlich müsse „mehr Klarheit geschaffen werden, aktuell herrsche eine große Unsicherheit“ bzw. hänge es davon ab, „wie der Gesetzgeber in der Lage ist, die guten Gedanken (Ökologie, Soziales) auch hieb- und stichfest zu machen“.

### Tendenzen bei kommunalen Unternehmen: Gewichtung der Nachhaltigkeitsdimensionen

Auch bei den kommunalen Unternehmen scheinen die ökonomischen Aspekte (zum Beispiel der Preis) hinsichtlich der Gewichtung der drei Nachhaltigkeitsdimensionen zu dominieren, wenn auch überraschenderweise nicht ganz so deutlich wie bei den Verwaltungen. Im Durchschnitt entfallen auf die Ökonomie 56 Prozent, auf die Ökologie 21 Prozent und auf Soziales 23 Prozent. Wie bei den Kommunalverwaltungen geht gut die Hälfte von einer zukünftigen Veränderung dieser Gewichtung aus. Vermutet wird ebenfalls eine Zunahme ökologischer und sozialer Aspekte.

### 4.3 Rechtliche Vorgaben

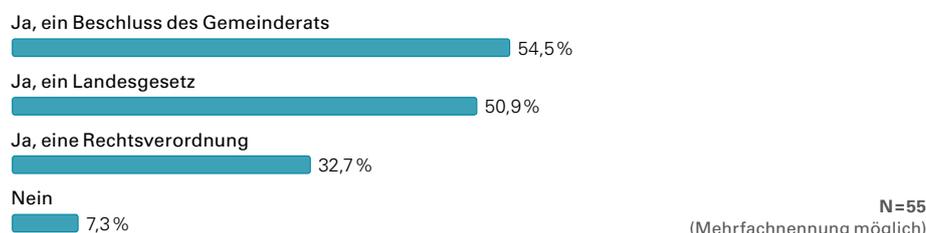
Eine Ursache für die zukünftige veränderte Gewichtung der Aspekte könnten neue Entwicklungen bei den rechtlichen Vorgaben für die Beschaffungsstellen sein, die verstärkt die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der kommunalen Beschaffung erfordern.

So geben gut die Hälfte der auf diese Frage antwortenden 55 Beschaffungsstellen an, dass ein Landesgesetz dies derzeit von ihnen fordere (siehe Abbildung 12). Bei knapp der Hälfte von ihnen wird dieses Erfordernis, laut Aussage der Beschaffungsstellen, durch eine Rechtsverordnung präzisiert. Insgesamt nennt rund ein Drittel eine Rechtsverordnung als rechtliche Vorgabe. Eine Auswertung dieser Frage nach Bundesländern ergibt, dass ein Landesgesetz nur von Kommunalverwaltungen in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt genannt wird. Die Beschaffungsstellen dieser Bundesländer nehmen das Landesrecht somit durchaus als fördernd und fordernd im Hinblick auf mehr Nachhaltigkeit in der kommunalen Beschaffung wahr.

Allerdings sind es nicht nur Vorgaben vonseiten der Länder, die die Kommunalverwaltungen zur nachhaltigen Beschaffung anhalten. Bei über der Hälfte der Kommunalverwaltungen bestehen auch entsprechende Gemeinderatsbeschlüsse. Eine isolierte Betrachtung der Städte zeigt, dass es dort sogar über 70 Prozent sind. Dies spricht für ein hohes Maß an Selbstbindung durch die Verwaltungen. Außerdem deutet es darauf hin, dass das Thema auch auf kommunaler Ebene stark politisch getrieben wird. Bei der Betrachtung des Antwortverhaltens nach Bundesländern benennen besonders Städte in Nordrhein-Westfalen die Landesvorgaben häufiger (über 80 Prozent) als die Gemeinderatsbeschlüsse (knapp zwei Drittel). Dies könnte darin begründet liegen, dass die Rechtsverordnung zu den zum Teil weitreichenden Änderungen des neuen Tariftreue- und Vergabegesetzes Nordrhein-Westfalens zum Zeitpunkt der Datenerhebung bekannt gegeben wurde.<sup>27</sup> Hingegen nennen baden-württembergische Städte häufiger Gemeinderatsbeschlüsse (80 Prozent) als Landesgesetze (50 Prozent). Ein neues Gesetz zur Förderung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Beschaffung trat hier erst nach dem Befragungszeitraum in Kraft.<sup>28</sup>

Das Antwortverhalten bezüglich der rechtlichen Vorgaben korrespondiert mit den Ergebnissen der letztjährigen Studie des Instituts zur kommunalen Nachhaltigkeitssteuerung<sup>29</sup>, bei der über zwei Drittel die Kommunalpolitik als Treiber des Themas Nachhaltigkeit wahrgenommen haben und knapp die Hälfte der damaligen Studienteilnehmer die Bundes-/Landespolitik.<sup>30</sup> Eine Möglichkeit dieser Ebenen, eine nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene voranzutreiben, besteht darin, rechtliche Vorgaben zu schaffen.

ABBILDUNG 12: **Fordert eine rechtliche Vergabe die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Beschaffung Ihrer Kommune?**



Die nachhaltige Beschaffung hat in den letzten Jahren zunehmend erst politisch und dann praktisch an Bedeutung gewonnen. Treiber waren vor allem zum einen Bürger, Kommunen und Bundesländer, zum anderen die EU. Nach unsicheren Anfängen haben die „vergabefremden Zwecke“ als Ausfluss des „politisch gewollten Verhaltens“ ihren festen Platz im Vergaberecht gefunden.

*Dr. Mark von Wietersheim, Geschäftsführer, forum vergabe*

#### Gemeinderatsbeschlüsse neben Landesrecht eine wesentliche Begründung für nachhaltige Beschaffung

Mehr als die Hälfte der Kommunen gibt an, dass rechtliche Vorgaben seitens der Landesregierungen die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in ihrer Beschaffung forderten, etwas mehr nennen entsprechende Gemeinderatsbeschlüsse. Bei einer isolierten Betrachtung der Städte geben sogar über 70 Prozent an, über einen solchen Beschluss zu verfügen.

- 27 Verordnung zur Regelung von Verfahrens- anforderungen in den Bereichen umwelt- freundliche und energieeffiziente Beschaf- fung, Berücksichtigung sozialer Kriterien und Frauenförderung sowie Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei der Anwendung des TVgG NRW (RVO TVgG – NRW) vom 8. 4. 2013; in Kraft getreten am 1. 6. 2013
- 28 Tariftreue- und Mindestlohngesetz für öffentliche Aufträge in Baden-Württem- berg (Landestariftreue- und Mindest- lohngesetz – LTMG) vom 10. 4. 2013; in Kraft getreten am 1. 7. 2013
- 29 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2012)
- 30 Vgl. Ebd.

Auch aus Sicht der Experteninterviews steht die „vergaberechtliche Verträglichkeit“ des Beschaffungsvorgangs weiterhin stark im Vordergrund. Bei der Bedeutung des Vergaberechts für die Förderung einer „nachhaltigen“ Beschaffung gehen die Meinungen der Experten jedoch auseinander. So wird einerseits betont:

„ Die BVG beschafft ausschließlich solche Fahrzeuge, die dem Stand der Technik entsprechen und somit umweltfreundlich – insbesondere geräusch- und schadstoffarm – sind. Dabei setzt sie, da wo es sinnvoll ist, schon heute auch auf die Einhaltung zukünftiger gesetzlicher Vorgaben, wie z. B. der Euro VI Norm für die Beschaffung von Omnibussen. Durch die Bereitschaft, neue innovative Wege zu gehen, noch bevor diese gesetzlich vorgeschrieben sind, leistet die BVG einen wichtigen Beitrag zu einer nachhaltigen Gestaltung des Berliner Stadtverkehrs.

*Detlev Hendrich, Direktor Einkauf / Materialwirtschaft, Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), AöR*

„Das Vergaberecht ist (für die nachhaltige Beschaffung) ein wichtiger Hebel, da auf Freiwilligkeit basierende Richtlinien nur begrenzt wirksam sind. Außerdem funktioniert die Bürokratie in der Verwaltung über rechtliche Normen“. Andererseits wird vor „zu großer Komplexität“ gewarnt, „ein fehlerfreies Vergabeverfahren (sei) kaum noch zu leisten“. Auch wird von mehreren die Frage aufgeworfen, ob das Vergaberecht das richtige Steuerungsinstrument zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung sei. Es bestehe nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Wege, die die einzelnen Bundesländer einschlagen, die Gefahr, dass „es immer bürokratischer, immer intransparenter“ werde sowie „eine Zersplitterung droh(e) und die Überprüfbarkeit gefährdet“ sei. Berücksichtigt werden sollte in diesem Zusammenhang auch, dass Ökologie und Soziales „mittlerweile nicht nur aufgrund von rechtlichen Verpflichtungen (teilweise) eine Rolle spielen, sondern auch aus eigenen Wertvorstellungen heraus

getrieben“ würden. Auch die Teilnehmer des Workshops attestierten vor allem den Gemeinderatsbeschlüssen eine große Bedeutung, da sie den Beschaffern häufig als Argumentationsgrundlage für mehr Nachhaltigkeit im Rahmen von Beschaffungsvorgängen gegenüber den Bedarfsträgern dienen.

#### Tendenzen bei kommunalen Unternehmen: Rechtliche Vorgaben

Rechtliche Vorgaben benennen die kommunalen Unternehmen seltener als die Kommunalverwaltungen. Nur circa 15 Prozent geben dabei einen Gemeinderatsbeschluss an. Bei immerhin einem Drittel wird die Einhaltung von Nachhaltigkeitsaspekten nach eigener Aussage hingegen durch keinerlei rechtliche Vorgaben gefordert. Bei den Experteninterviews wird betont, dass die rechtlichen Vorgaben für kommunale Unternehmen als kontraproduktiv eingeschätzt werden. Sie behinderten innovative Prozesse und die grundsätzliche Bereitschaft vieler kommunaler Unternehmen, von sich heraus nachhaltig zu agieren.

## 4.4 Instrumente für eine nachhaltige Beschaffung

Um ein nachhaltiges Beschaffungswesen in den Kommunalverwaltungen steuern zu können, ist es wichtig, entsprechende Instrumente zu etablieren. Eine Übersicht zeigt Abbildung 13.

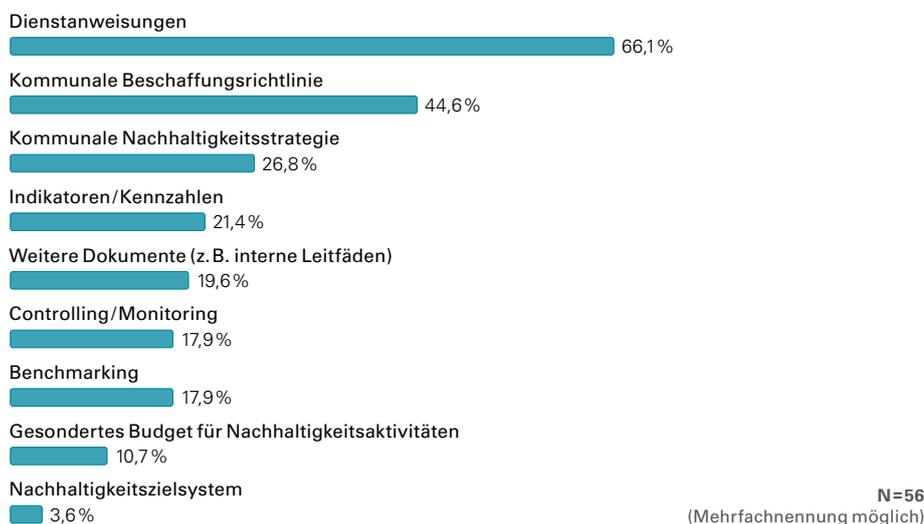
„ Der öffentliche Sektor trägt eine besondere Verantwortung für die Weiterentwicklung von Nachhaltigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft. Um dieser gerecht zu werden, ist Nachhaltigkeit systematisch in Strukturen, Prozessen und Kultur öffentlicher Einrichtungen zu institutionalisieren. Nachhaltigkeitszielsysteme, Indikatoren und Kennzahlen sowie mehr Transparenz durch Controlling und Monitoring sind dafür von zentraler Bedeutung.

*Prof. Dr. Harald Heinrichs, Professor für Nachhaltigkeit und Politik an der Leuphana Universität Lüneburg*

Mit knapp zwei Dritteln werden Dienstanweisungen als das am häufigsten genutzte Instrument genannt. Da Dienstanweisungen sehr spezifisch sein können – und sich beispielsweise nur auf einen bestimmten Bereich (Warengruppe) beziehen können – muss ihre Steuerungswirkung für das gesamte Beschaffungswesen hinterfragt werden. Hierauf verwiesen auch die Teilnehmer des Workshops. Jedoch hänge die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Beschaffung häufig auch vom Vorhandensein einer solchen Dienstanweisung ab. Liege eine solche nicht vor, sei deren Durchsetzung äußerst schwierig, so die Workshop-Teilnehmer. Die von insgesamt 45 Prozent genannte kommunale Beschaffungsrichtlinie ist hingegen

in der Regel umfassender als eine Dienstanweisung. Die darin festgeschriebenen Regelungen sind für das gesamte Beschaffungswesen einer Kommune verbindlich.

ABBILDUNG 13: **Welche Instrumente werden zur Förderung der nachhaltigen Beschaffung in Ihrer Kommune eingesetzt?**



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

Mit gut einem Viertel nennen weitaus weniger Kommunalverwaltungen in diesem Zusammenhang eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie. Dies mag zum einen daran liegen, dass eine Nachhaltigkeitsstrategie in den Kommunen bisher noch nicht sehr weit verbreitet ist.<sup>31</sup> Zum anderen könnte es sein, dass die vorhandenen Nachhaltigkeitsstrategien keine genauen Vorgaben zur Förderung einer nachhaltigen Beschaffung beinhalten und daher von den hier in der Regel antwortenden Beschaffungsstellen nicht als für sie wesentlich wahrgenommen werden. Unter den weiteren Dokumenten, die zu einer nachhaltigen Beschaffung beitragen könnten, nennen die Studienteilnehmer hauptsächlich externe Leitfäden, wie die des Umweltbundesamts.

Auffällig ist, dass nur gut ein Fünftel der Befragten angibt, nachhaltige Beschaffung über Indikatoren bzw. Kennzahlen zu steuern. Noch weniger wenden in diesem Bereich nach eigener Aussage ein Controlling bzw. Monitoring an. Außerdem scheint nur in sehr wenigen Ausnahmefällen die Beschaffung Teil eines übergeordneten Nachhaltigkeitszielsystems zu sein. Dies lässt die Frage aufkommen, inwieweit das Beschaffungswesen in die Nachhaltigkeitssteuerung der Kommunalverwaltung insgesamt eingebunden ist, in der diese Steuerungsinstrumente bereits weiter verbreitet sind.<sup>32</sup>

Benchmarking und ein gesondertes Budget für Nachhaltigkeitsaktivitäten werden ebenfalls eher selten verwendet. Der Einsatz von Steuerungsinstrumenten zur nachhaltigen Beschaffung ist also mit Ausnahme von Dienstsanweisungen und – deutlich seltener – einer kommunalen Beschaffungsrichtlinie aktuell noch nicht weit verbreitet. Daran wird sich voraussichtlich zumindest kurzfristig nicht viel ändern. Nur wenige Kommunalverwaltungen geben an, die Nutzung einzelner Instrumente derzeit zu planen. Am häufigsten wird die Nutzung einer kommunalen Nachhaltigkeitsstrategie (knapp 13 Prozent) und die eines Controllings/Monitorings (etwa zehn Prozent) geplant. Weniger als zehn Prozent erwägen die Nutzung anderer Instrumente.

Eine Auswertung nach Städten und Landkreisen zeigt, dass die Instrumente momentan deutlich mehr von Ersteren als von Letzteren genutzt werden. Beispielhaft seien die kommunale Beschaffungsrichtlinie (Städte: 54 Prozent; Landkreise: 26 Prozent)

### Kaum Steuerungsinstrumente zur Förderung einer nachhaltigen Beschaffung

Steuerungsinstrumente zur Förderung einer nachhaltigen Beschaffung sind bis auf Dienstsanweisungen und eine kommunale Beschaffungsrichtlinie bisher nicht weit verbreitet. Nur gut jede fünfte befragte Kommune orientiert sich an übergreifenden Kennzahlen. Instrumente wie Benchmarking, Controlling, gesonderte Budgets für Nachhaltigkeitsaktivitäten oder interne Leitfäden setzen die Kommunen ebenfalls eher ausnahmsweise als regelmäßig ein. Besonders auffällig: Zwar verfügt ein Viertel der Kommunen über eine Nachhaltigkeitsstrategie, aber fast keine über die dafür notwendigen Steuerungs- und Zielsysteme.

31 Die letztjährige Studie des Instituts zum Thema „Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung“ hat ergeben, dass noch nicht einmal die Hälfte der großen deutschen Kommunen eine Nachhaltigkeitsstrategie zumindest unregelmäßig nutzt. Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2012), S.18

32 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2012), S.18

bzw. die kommunale Nachhaltigkeitsstrategie (Städte: 35 Prozent; Landkreise: 11 Prozent) genannt.

### Tendenzen bei kommunalen Unternehmen: Instrumentelle Umsetzung

Insgesamt scheinen die kommunalen Unternehmen bereits stärker auf Steuerungsinstrumente zur Förderung einer nachhaltigen Beschaffung zu setzen als die Kommunalverwaltungen. So verweist eine große Mehrheit auf eine unternehmensinterne Richtlinie, gefolgt von jeweils ungefähr zwei Dritteln, die Controlling/Monitoring und Dienstanweisungen nennen. Eine unternehmensinterne Nachhaltigkeitsstrategie scheint mit knapp 50 Prozent ebenfalls weiter verbreitet zu sein als eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie. Auch die übrigen Instrumente werden tendenziell etwas häufiger genannt.

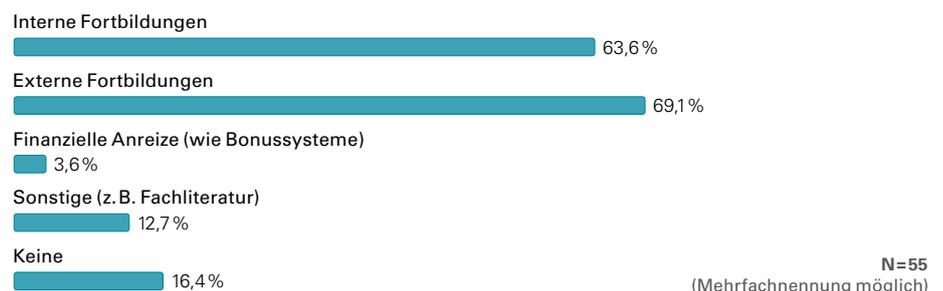
## 4.5 Einholen fachlicher Unterstützung

Beschaffungsthemen sind häufig sehr komplex. Neben vergaberechtlichen Anforderungen spielen zum Beispiel häufig auch technologische Aspekte eine Rolle. Immer mehr rücken nun auch, wie bereits beschrieben, die bisher vergabefremden ökologischen und sozialen Aspekte in den Vordergrund. Hierfür bedarf es oftmals spezieller Expertise vonseiten des Beschaffers – einer Expertise, die in den kommunalen Beschaffungsstellen selbst vielleicht nicht immer vorhanden ist.

### 4.5.1 Förderung des Verständnisses innerhalb der Beschaffungsstellen

Die Beschaffungsstellen scheinen viel Wert darauf zu legen, das Verständnis für eine nachhaltige Beschaffung auch bei ihren eigenen Mitarbeitern zu fördern. Wie Abbildung 14 zeigt, setzen rund zwei Drittel hierbei hauptsächlich sowohl auf interne als auch auf externe Fortbildungen. Bei Städten (70 Prozent) sind diese noch stärker ver-

ABBILDUNG 14: **Welche Maßnahmen führen Sie zur Förderung des Verständnisses von nachhaltiger Beschaffung bei Ihren Mitarbeitern durch?**



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

breitet als bei Landkreisen (50 Prozent). Finanzielle Anreize, wie zum Beispiel ein Bonussystem, werden wenig überraschend insgesamt eher selten angewandt. Diese sind im öffentlichen Dienst meist auch schwierig umzusetzen.

Unter Sonstiges nennen die Studienteilnehmer meist Elemente eines Selbststudiums bzw. individuelle Weiterbildung in Form von Fachliteratur oder Internetrecherchen. Immerhin 16 Prozent der Kommunalverwaltungen ergreifen keine gezielten Maßnahmen.

Im Rahmen des Teilnehmer-Workshops wurde wiederholt auf die Bedeutung von Aus- und Weiterbildungen im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte verwiesen. Die Mitarbeiter seien oftmals Generalisten und würden über wenig Fachwissen hinsichtlich der zu beschaffenden Produkte verfügen.

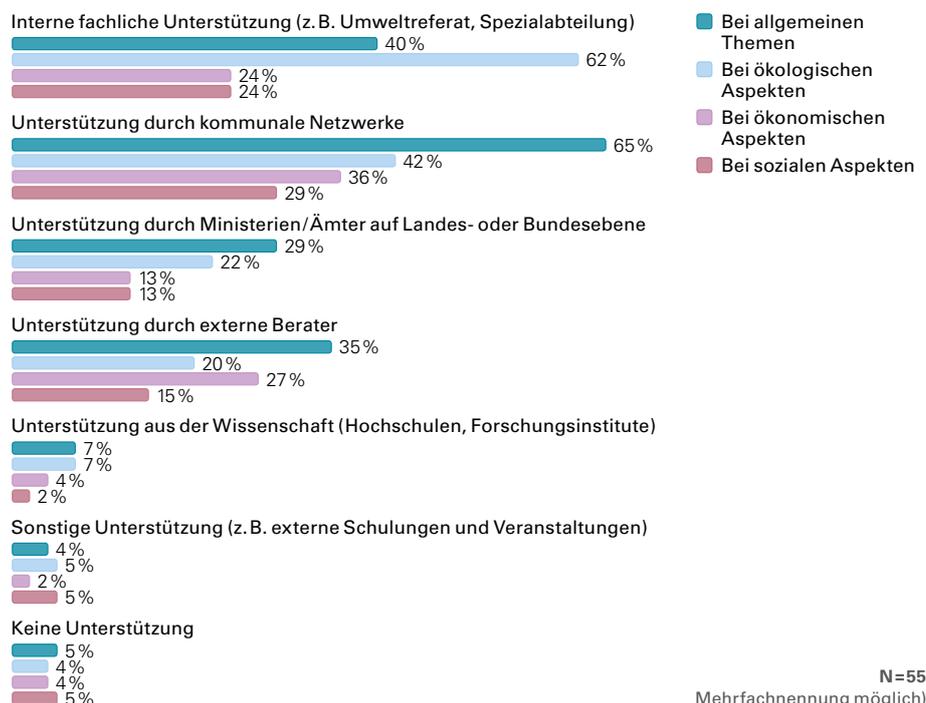
## Tendenzen bei kommunalen Unternehmen: Förderung des Nachhaltigkeitsverständnisses innerhalb des Einkaufs

Die kommunalen Unternehmen setzen wie die Kommunalverwaltungen mit großer Mehrheit vor allem auf interne und externe Fortbildungen. Wiederum nur von einem Unternehmen werden finanzielle Anreize genannt. Da Letztere in Unternehmen deutlich weiter verbreitet sind als in der Verwaltung, mag dieses Ergebnis etwas überraschen.

### 4.5.2 Einholen von externem Fachwissen

Neben der Weiterbildung der eigenen Mitarbeiter wird Expertise vor allem durch das Einholen fachlicher Unterstützung gewährleistet. In diesem Zusammenhang wurden die Studienteilnehmer gefragt, von welchen Stellen sie bei allgemeinen, ökologischen, ökonomischen und sozialen Fragestellungen Hilfe erhalten (siehe auch Abbildung 15). Fast alle Kommunen holen sich bei allgemeinen (92 Prozent) und ökologischen (88 Prozent) Themen Fachexpertise von außerhalb der Beschaffungsstelle. Gut zwei Drittel sucht diese bei ökonomischen Fragen und lediglich gut die Hälfte bei sozialen. Nur sehr wenige Kommunen geben an, überhaupt keine Unterstützung zu erhalten. Auf eine interne fachliche Unterstützung greifen gut 70 Prozent der Kommunalverwaltungen zurück. Vor allem bei ökologischen (62 Prozent) und allgemeinen (40 Prozent) Fragestellungen wenden sie sich an diese, nur jeweils rund ein Viertel nutzt interne Expertise bei ökonomischen und sozialen Aspekten. Der vergleichsweise hohe Rückgriff auf diese bei ökologischen Fragestellungen könnte darin begründet liegen, dass fast jede Kommune über ein eigenes Umweltamt verfügt. Somit ist hier verwaltungsinterner Sachverstand vorhanden. Breite Unterstützung (knapp drei Viertel) scheinen die Kommunen von den kommunalen Netzwerken wie zum Beispiel dem Deutschen Städtetag oder der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu erhalten. Vermutlich handelt es sich hierbei jedoch hauptsächlich um lokale Netzwerke. Mit fast zwei Dritteln geschieht dies am

ABBILDUNG 15: Von wem erhalten Sie bei welcher Beschaffungsthematik fachliche Unterstützung?



häufigsten bei allgemeinen Themen. Gut ein Drittel sucht fachliche Unterstützung bei Ministerien/Ämtern auf Landes- oder Bundesebene. Bei ökonomischen und sozialen Aspekten ist es sogar nur fast jede achte Kommune. Bei externen Beratern sucht knapp die Hälfte der Kommunalverwaltungen Hilfestellung. Hier stehen vor allem allgemeine und ökonomische Themen im Vordergrund. Jede fünfte Kommune lässt sich aber auch in ökologischen und rund jede siebte in sozialen Fragestellungen beraten. Niedrig fällt die erhaltene fachliche Unterstützung durch die Wissenschaft (Hochschulen, Forschungsinstitute) aus. Nicht einmal jede siebte Kommune sucht hier Rat. Dies ist bemerkenswert, da bei der letztjährigen Studie des Instituts zu „Kommunaler Nachhaltigkeitssteuerung“ die Hälfte der damaligen Studienteilnehmer angab, Hochschulen, Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen in ihre Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekte einzubeziehen.<sup>33</sup> Wissenschaftliche Einrichtungen sind somit zwar offenbar Bestandteil von Nachhaltigkeitsprojekten der Verwaltungen, sie unterstützen die Kommunen jedoch dem Anschein nach nicht durch fachliche Expertise im Hinblick auf ein nachhaltigeres Beschaffungswesen.

Die getrennte Betrachtung nach Städten und Landkreisen weist zum Teil deutliche Unterschiede auf. So scheinen die Landkreise nach eigener Aussage bei allen Nachhaltigkeitsaspekten weniger Unterstützung von kommunalen Netzwerken zu erhalten als die Städte. Jedoch erwähnen einige Landkreise, lokal mit den Gemeinden in ihren Landkreisen zu kooperieren. Umgekehrt verhält es sich bei der Unterstützung durch externe Berater. Hierauf scheinen zumindest bei allgemeinen (Städte: 27 Prozent; Landkreise: 50 Prozent) und ökonomischen Fragen (Städte: 19 Prozent; Landkreise: 44 Prozent) Landkreise stärker zu setzen als Städte.

#### Tendenzen bei kommunalen Unternehmen: Einholen von externem Fachwissen

Grundsätzlich scheinen die kommunalen Unternehmen weniger häufig externes Fachwissen einzuholen als die Verwaltung. Keine Stelle und kein Teilaspekt wird von mehr als der Hälfte der Unternehmen genannt. Mit jeweils 50 Prozent lassen sich die Unternehmen noch am häufigsten bei allgemeinen Themen durch kommunale Netzwerke bzw. externe Berater unterstützen. Ein Viertel – und somit mehr Unternehmen als Kommunalverwaltungen – wendet sich bei allgemeinen Themen an Hochschulen oder Forschungsinstitute. Alle anderen Stellen und Teilaspekte werden kaum genannt.



Leider wird die vergaberechtliche Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit häufig missverstanden – und einseitig auf die Kostenseite fokussiert und der günstigste Preis bezuschlagt. Gerade im Bereich der Nachhaltigkeit greift das jedoch zu kurz: Wirtschaftlichkeit umfasst auch die Leistungs- bzw. Nutzenseite und muss dynamisch, das heißt langfristig ermittelt werden. Moderne Beschaffungsorganisationen versuchen daher, den „Value for Money“ zu maximieren – und fordern zu Recht eine klare Aussage der Politik, ob und wenn ja, wie volks- und betriebswirtschaftliche Aspekte dabei integriert werden können.

*Prof. Dr. Michael Eßig, Professor für Materialwirtschaft und Distribution und Leiter des Forschungszentrums für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (FoRMöB) an der Universität der Bundeswehr München*

## 4.6 Betrachtung der einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen

Wie die Gewichtung der einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen (siehe 4.2) zeigt, sind diese im Beschaffungsvorgang bisher von unterschiedlicher Bedeutung. Die folgenden Abschnitte betrachten nun die einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen und ihre Rolle in der Beschaffung noch einmal gesondert.

### 4.6.1 Ökonomische Aspekte

Gemäß Art. 53 Abs. 1 lit. a) RL 2004/18/EG in Verbindung mit § 97 Abs. 5 GWB ist der Zuschlag im Bereich der Oberschwellenvergabe auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Auch für den Bereich der Unterschwellenvergabe ist der Zuschlag gemäß § 18 Abs. 1 Satz 1 VOL/A sowie gemäß § 16 Abs. 6 Nr. 3 Satz 2 VOB/A auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Häufig scheint dieser Maßstab jedoch einseitig auf den Faktor Preis

beschränkt zu sein. Andere ökonomische Aspekte, wie zum Beispiel langfristige Kostensenkung durch die Betrachtung des Lebenszyklus eines Produkts, könnten bisher eine untergeordnete Rolle gespielt haben.

33 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2012), S.17

Im Rahmen der Studie antworteten jedoch drei Viertel der Studienteilnehmer an dieser Stelle, dass sie neben den Anschaffungskosten bei der Bewertung eines Angebots auch Betriebs- und Entsorgungskosten berücksichtigen und somit eine Lebenszyklus-Betrachtung vornehmen (siehe Abbildung 16). Dieser Aspekt einer nachhaltigen wirtschaftlichen Betrachtung beim Erwerb eines Produkts scheint also bereits bei einer großen Mehrheit der Kommunalverwaltungen zumindest teilweise Anwendung zu finden. Inwieweit dies bereits flächendeckend geschieht und wie sehr dieser Aspekt bei der Bewertung eines Angebots gewichtet wird, kann anhand dieses Ergebnisses jedoch nicht ermittelt werden.

Anders verhält es sich hingegen bei der Anwendung von strategischen Kostensenkungsmaßnahmen. Nur gut ein Viertel der Kommunalverwaltungen bestätigt, übergreifende Zielsetzungen (zum Beispiel im Rahmen eines Haushaltskonsolidierungsplans) hinsichtlich der Kostenverbesserungen zu haben. Und sogar nur zwei Kommunen geben an, eine Einsparrichtlinie, die Kostensenkungsmaßnahmen und entsprechende Bemessungsgrundlagen festlegt zu haben. Städte und Landkreise weisen dabei keine bedeutenden Unterschiede auf.

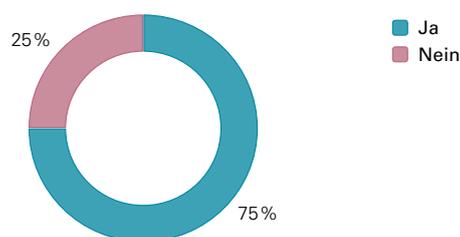
In einer offenen Frage wurden in diesem Zusammenhang auch weitere Maßnahmen zur Kostensenkung ermittelt. Als erfolgreiche Maßnahmen nennen die Studienteilnehmer häufig technische Lösungen, wie etwa das Vernetzen von Druckern und Kopierern oder die Digitalisierung von Vergabeunterlagen. Auch Kooperationen mit anderen Kommunen bei Ausschreibungen und „Bedarfsbündelungen“ werden genannt. Einige Kommunen führen auch „Strukturveränderungen in der Verwaltung“ an, wie zum Beispiel den „Aufbau eines zentralen Einkaufs“ oder „Personaleinsparungen“. Die im Vergleich zu anderen offenen Fragen geringe Anzahl an Antworten (13) deutet jedoch auch hier darauf hin, dass die Beschaffung bisher nur eine geringe Bedeutung für Kostensenkungsprogramme hat. Aus Sicht der Teilnehmer des Workshops führten Budgetkürzungen zwar zu weniger Ausgaben bei der Beschaffung, ein aktives Management der Bedarfe sowie eine systematische Identifizierung und Realisierung von Einsparpotenzialen finde aber nicht statt.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass Kostensenkungsmaßnahmen nur auf operative Veranlassung umgesetzt werden, da sie keinen übergeordneten Zielen (Zielsystem) folgen.

Allerdings bestätigt eine große Mehrheit, dass in ihrer Kommune zur Kostenreduzierung Bemühungen bestehen, die Einkaufsaktivitäten innerhalb der eigenen Kommunalverwaltung zu bündeln (siehe Abbildung 17). Mit anderen Kommunalverwaltungen kooperieren hierbei gut 60 Prozent. Nur etwa ein Viertel bündelt ihre Einkäufe mit den kommunalen Unternehmen der eigenen Kommune. Eine gemeinsame Beschaffung ist im „Konzern Kommune“ bislang also kaum verbreitet. Mit öffentlichen Unternehmen anderer Kommunen kooperieren die Kommunalverwaltungen hingegen kaum. Die Ergebnisse lassen darauf schließen, dass die Kommunalverwaltung zwar innerhalb ihrer Organisation die Beschaffung mit dem Ziel einer Kostenreduktion zentralisieren will, ihre Unternehmen hierbei aber nicht einbezieht.

Landkreise und Städte unterscheiden sich hier nur gering in ihrem Antwortverhalten. Das Kooperationsverhalten ist bei Städten und Landkreisen hinsichtlich der internen und externen Zusammenarbeit der Kommunalverwaltungen nahezu identisch. Landkreise scheinen jedoch weniger auf eine Bündelung von Einkaufsaktivitäten mit

ABBILDUNG 16: **Berücksichtigen Sie in Ihrer Kommune bereits bei der Bewertung eines Angebots neben den Anschaffungskosten auch Betriebs- und Entsorgungskosten (Lebenszyklus-Betrachtung)?**



N=53

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

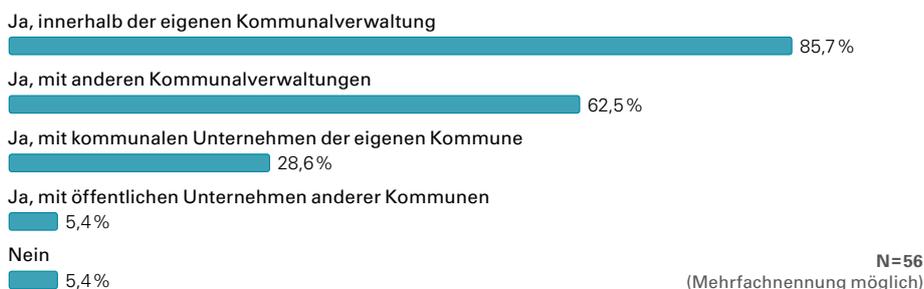
#### Keine systematische Verknüpfung von Beschaffung und Haushaltslage erkennbar

Die Beschaffung scheint weitgehend entkoppelt von strategischen Kostenvorgaben zu agieren. Nur gut ein Viertel der Befragten erklärt, dass hinsichtlich zu erreichender Kostenverbesserungen eine übergreifende Zielsetzung (zum Beispiel im Haushaltssicherungskonzept) vorhanden sei.

#### Verbreiteter Einsatz von Verwaltungskooperationen zur Kostensenkung

Viele Kommunen setzen zur Kostensenkung auf Kooperationen. So bündelt eine große Mehrheit die Einkaufsaktivitäten innerhalb der eigenen Verwaltung. Mit anderen Kommunalverwaltungen arbeiten immerhin noch knapp zwei Drittel zusammen. Bislang wird jedoch eine gemeinsame Beschaffung von Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen im „Konzern Kommune“ vernachlässigt.

ABBILDUNG 17: **Existieren in Ihrer Kommune Bemühungen, Ihre Einkaufsaktivitäten zu bündeln, um Kosten zu sparen?**



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

kommunalen Unternehmen der eigenen Kommune (Städte: 32 Prozent; Landkreise: 21 Prozent) sowie anderer Kommunen (kein Landkreis) zu setzen. Dies mag darin begründet sein, dass Landkreise in der Regel an weniger Unternehmen beteiligt sind als Städte.

Gefragt nach Beispielen für die Bündelung von Einkaufsaktivitäten nennen die Kommunen neben Papier und Bürobedarf auch Strom, IT-Produkte oder Bauleistungen. Als Beispiele für gemeinsame Beschaffungsaktivitäten verschiedener Kommunen werden häufig gemeinsame Ausschreibungen mit benachbarten Kommunen genannt. Auch Einkaufsgenossenschaften und gemeinsame Rahmenverträge für bestimmte Produkte werden wiederholt aufgeführt. So wird die von einigen Mitgliedern des Städtetags gegründete Einkaufsgemeinschaft Kommunaler Verwaltungen eG (EKV) einige Male erwähnt.

Auch die Teilnehmer der Experteninterviews betonen die Bedeutung von Kooperationen im Beschaffungswesen. So seien „größere Einheiten notwendig“. Sie weisen dessen ungeachtet ebenfalls darauf hin, dass sich Kooperationen oftmals schwierig gestalten. Einkaufsgemeinschaften seien zum Beispiel ein „langer schwieriger Prozess“, es sei „oftmals schwierig, gemeinsame Standards zu finden, da die Kommunen auf unterschiedlichen Leveln sind“. Die Teilnehmer des Workshops verwiesen auf die Hürden, die auf dem Weg zu einer Kooperation zu meistern sind. Demzufolge müssten verschiedene Standards unter einen Hut gebracht werden. Dennoch würden Kooperationen immer bedeutender – vor allem mit der Möglichkeit, größere Volumina zu beschaffen und somit den Preis zu reduzieren. Aus Sicht der Workshop-Teilnehmer seien aber auch Kooperationen im Hinblick auf Standardisierungen und vor allem in Bezug auf Wissensgenerierung und -austausch sinnvoll.

### **Tendenzen bei kommunalen Unternehmen: Ökonomische Aspekte im Beschaffungswesen**

Wie bei den Kommunalverwaltungen sind die ökonomischen Aspekte unter den Nachhaltigkeitsdimensionen bei den kommunalen Unternehmen dominierend. Hinzu kommt, dass eine strategische, langfristige Kostensenkung und -kontrolle im stärkeren Maße das Verständnis eines nachhaltigen Einkaufs prägt. So geben fast alle kommunalen Unternehmen an, im Rahmen einer Angebotswertung eine Lebenszyklus-Betrachtung zu berücksichtigen. Nur knapp ein Drittel bestätigt hingegen, übergeordnete Zielsetzungen hinsichtlich der zu erreichenden Kostenverbesserungen implementiert zu haben. Das Bündeln von Einkaufsaktivitäten zur Kostensenkung mit externen Partnern ist dabei scheinbar weniger weit verbreitet als bei den Verwaltungen. Weniger als die Hälfte der Befragten kooperieren mit anderen öffentlichen Unternehmen oder der eigenen Kommune. Die Ergebnisse – sowohl bei den Unternehmen als auch bei den Verwaltungen – erwecken insgesamt den Eindruck, dass Kostensenkung und -kontrolle zwar zentral für das Verständnis eines nachhaltigen Einkaufs sind, jedoch nicht systematisch verfolgt werden.

## 4.6.2 Ökologische und soziale Aspekte

Inwieweit die Aspekte Ökologie und Soziales bereits heute in Vergabeverfahren einfließen bzw. auf welche Hilfsmittel die öffentlichen Beschaffungsstellen in diesem Zusammenhang möglicherweise zurückgreifen, wurde in der Studie ebenfalls abgefragt.

### 4.6.2.1 Vergleich im Rahmen der Ausschreibung

Obwohl die ökonomischen Aspekte für die Beschaffungsstellen in der Regel das ausschlaggebende Kriterium bei einer Vergabe zu sein scheinen, fließen Umwelt- und Sozialaspekte immer stärker ein. So berücksichtigt fast die Hälfte immer soziale Aspekte bei Ausschreibungen, während dies im Hinblick auf Umweltgesichtspunkte nur bei einem Fünftel der Fall ist (siehe Abbildung 18). Über die Hälfte berücksichtigt Letztere jedoch immerhin häufig. Damit beziehen mehr als drei Viertel der auf diese Fragen antwortenden Kommunalverwaltungen zumindest häufig die beiden Nachhaltigkeitsdimensionen bei ihren Ausschreibungen mit ein. Die scheinbar verbindlichere Anwendung von sozialen Aspekten liegt vermutlich darin begründet, dass diese häufig gesetzlich vorgeschrieben sind (beispielsweise der Mindestlohn in bestimmten Bundesländern).

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, an welcher Stelle in der Ausschreibung die beiden Aspekte eine Rolle spielen (siehe Abbildung 19). Während bei den Mindestanforderungen an das bietende Unternehmen etwa die Hälfte der Studienteilnehmer Umweltaspekte berücksichtigen, beziehen an dieser Stelle bereits über zwei Drittel Sozialstandards mit ein. Die höhere Anzahl der Antworten bei Letzteren erscheint plausibel, da sich soziale Standards (zum Beispiel der Mindestlohn) meist in

### Ökologische und soziale Aspekte bereits jetzt häufig Teil der Ausschreibung

Über drei Viertel der Kommunalverwaltungen beziehen ökologische und soziale Gesichtspunkte schon jetzt in die Ausschreibung ein. Umweltaspekte sind bei der großen Mehrheit ein Bestandteil der Leistungsbeschreibung und der Zuschlagskriterien. Sozialstandards finden hingegen bei jeweils circa zwei Dritteln der Befragten bei den Anforderungen an den Bieter und in der Leistungsbeschreibung Berücksichtigung.

ABBILDUNG 18: **Berücksichtigen Sie in Ihrer Kommune bei Ausschreibungen Umwelt- bzw. Sozialstandards?**

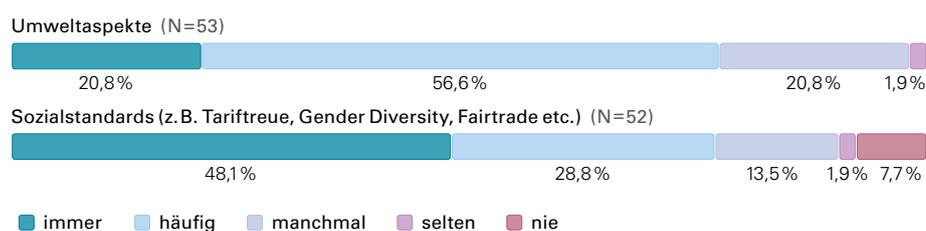
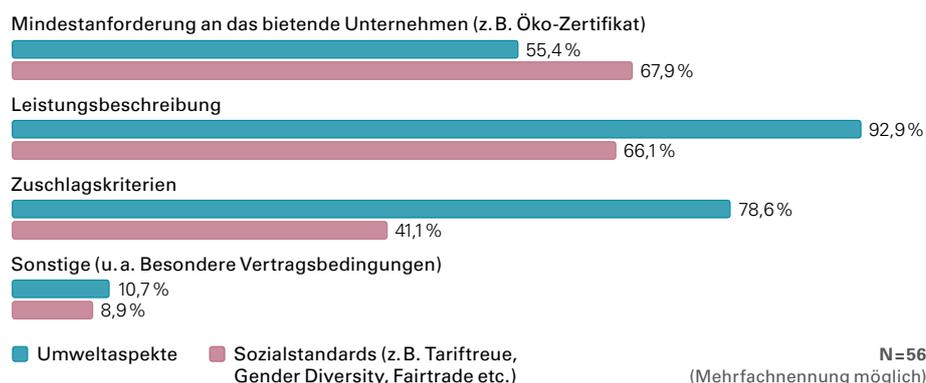


ABBILDUNG 19: **An welcher Stelle der Ausschreibung spielen Umweltaspekte bzw. Sozialstandards eine Rolle?**



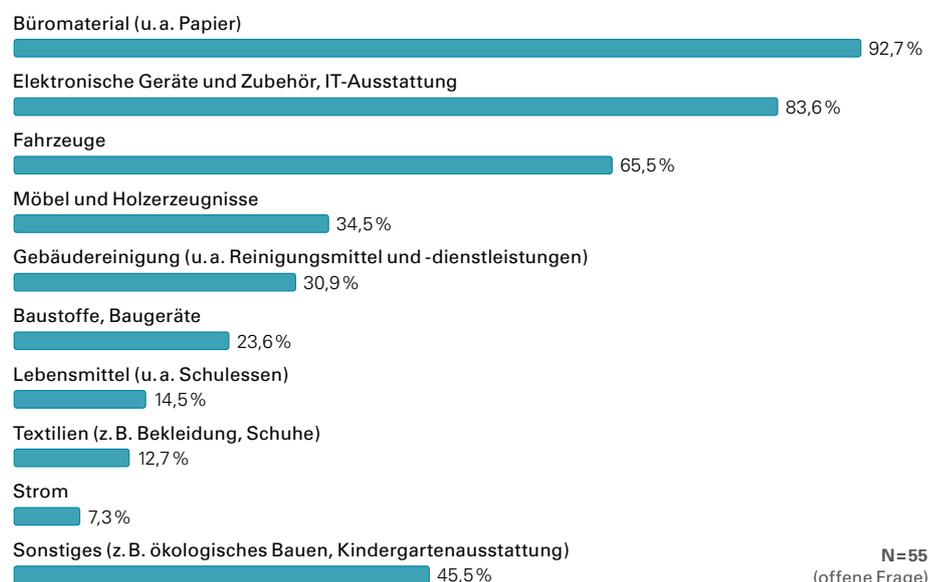
Form von Eigenerklärungen sehr früh in den Vergabeverfahren abfragen lassen. In die Leistungsbeschreibung fließen Umweltaspekte dagegen bei fast allen ein, während wiederum rund zwei Drittel Sozialstandards benennen. Beim Zuschlag spielen Letztere dann nach eigener Aussage nur bei 41 Prozent der Befragten eine Rolle, dagegen sind Umweltaspekte bei über drei Viertel ein Kriterium. Die hier beschriebenen Studienergebnisse decken sich allerdings nicht mit den Erfahrungen der Teilnehmer aus dem Workshop. Die Mehrheit von ihnen zeigte sich vor allem im Hinblick auf die Verwendung sozialer Standards im Rahmen der Leistungsbeschreibung und der Zuschlagskriterien überrascht. Nach ihrer Auffassung klaffe eine sehr große Lücke zwischen Anspruch und Erfahrung. Eine Erklärung könnte sein, dass viele Studienteilnehmer davon ausgehen, aufgrund der neuen gesetzlichen Regelungen würden die Standards zukünftig an diesen Stellen häufiger Anwendung finden und daher die Frage im Hinblick auf ihre Interpretation der neuen Vorgaben beantwortet haben.

Deutsche Kommunalverwaltungen beziehen laut der Studienergebnisse die bisher vergabefremden Nachhaltigkeitsaspekte – Ökologie und Soziales – also bereits heute in hohem Maße bei Ausschreibungen in ihre Arbeit ein. Dies gilt in erheblichem Maße für Umweltaspekte. Im Hinblick auf die Gewichtung der einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen bei der Vergabeentscheidung muss jedoch festgehalten werden, dass die beiden Aspekte zum jetzigen Zeitpunkt insgesamt bei Weitem noch nicht ausschlaggebend sind (siehe Abbildung 11 auf Seite 20).

Inwieweit sie in Einzelfällen vielleicht doch bereits entscheidend sein können, kann anhand der vorliegenden Daten nicht ermittelt werden. Ein Indiz, bei welchen Warengruppen und Dienstleistungen dies zumindest hinsichtlich der Umweltaspekte der Fall sein könnte, liefert Abbildung 20. Demnach wenden die Beschaffungsstellen Umweltaspekte am häufigsten bei Waren mit eher geringem Wert an. Rund zwei Drittel der antwortenden Kommunen geben jedoch an, bei der Beschaffung von höherwertigen Produkten wie beispielsweise Fahrzeugen ökologische Aspekte zu berücksichtigen. Überraschend selten wird Strom genannt.

Außerdem nennt nur knapp ein Viertel Baustoffe und Bauinvestitionen, obwohl diese in vielen Kommunen einen großen Teil des Beschaffungsvolumens ausmachen. Im Rahmen des Teilnehmer-Workshops wurde bei diesem Aspekt darauf verwiesen,

ABBILDUNG 20: **Welche Warengruppen und Dienstleistungen sind aus Ihrer Sicht besonders geeignet für die Berücksichtigung von Umweltkriterien?**



dass hier die Umsetzung von Nachhaltigkeitsaspekten besonders schwierig sei. Dies liege an einer fehlenden Standardisierung sowie an den sowohl in Beschaffungsstellen als auch in den Bauämtern/-dezernaten mangelnden Fachkenntnissen zu nachhaltigem Bauen.

### Tendenzen bei kommunalen Unternehmen: Ökologische und soziale Aspekte im Rahmen der Ausschreibung

Tendenziell berücksichtigen kommunale Unternehmen Umweltaspekte bei ihren Ausschreibungen genauso häufig wie Kommunalverwaltungen. Nur etwas seltener finden Sozialstandards in diesem Zusammenhang Anwendung. Auch bei der Frage nach der Stelle der Ausschreibung, an der die beiden Aspekte eine Rolle spielen, sowie bei der Einschätzung nach geeigneten Warengruppen und Dienstleistungen unterscheidet sich das Antwortverhalten der kommunalen Unternehmen kaum von dem der Kommunalverwaltungen.

#### 4.6.2.2 Bedeutung von Zertifikaten und Siegeln

Private Konsumenten orientieren sich bei ihren Kaufentscheidungen teilweise sehr an ökologischen und sozialen Gütezeichen (Labels, Zertifikaten und Siegeln).<sup>34</sup> Doch inwieweit trifft dies auf die Beschaffung in Kommunen zu?

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) räumt mit seinem Urteil vom 10.5.2012 (AZ C 368/10) auch den öffentlichen Auftraggebern ausdrücklich das Recht ein, Forderungen dahin gehend anzustellen, dass bestimmte zu liefernde Erzeugnisse aus ökologischer Landwirtschaft oder fairem Handel stammen. Die direkte Verwendung von derartigen Gütezeichen haben die Richter durch dasselbe Urteil allerdings eingeschränkt. Eine bloße Bezugnahme bzw. ein Rückgriff auf Umweltgütezeichen oder bestimmte andere Gütezeichen sei demnach unzureichend.<sup>35</sup> Das Urteil verbietet es der öffentlichen Hand allerdings nicht, sich bei ihren Ausschreibungen an derartigen Gütezeichen zu orientieren. So wird auch in einem Experteninterview darauf hingewiesen, dass „Siegel etc. ein zweischneidiges Schwert seien. Bei nationalen Verfahren seien sie zwar eher unproblematisch. Bei EU-weiten Vergaben (aber) schwierig, da die Nachprüfbarkeit schwierig ist. (Im letzteren) Fall wird versucht, dies zum Beispiel mithilfe von EU-Siegeln zu umschiffen.“

Welche ökologischen und sozialen Gütezeichen nun im Einzelnen herangezogen werden und inwieweit sie hilfreich sind, zeigen die Abbildungen 21 bis 23.

Am häufigsten orientieren sich die Kommunalverwaltungen bei den ökologischen Zertifikaten, Siegeln etc. demnach am Blauen Engel. Von diesen schätzen über 90 Prozent das Siegel auch als hilfreich ein. Mehr als die Hälfte greift auch auf die Gütezeichen Energy Star bzw. Forest Stewardship Council (FSC) zurück. Beide werden von über 80 Prozent der sich hierzu äussernden Kommunalverwaltungen als hilfreich eingestuft. Immerhin noch knapp ein Drittel greift auf die Umweltmanagementnorm ISO 14004 zurück, einem allgemeinen Leitfaden über Grundsätze, Systeme und Hilfsinstrumente bei Umweltmanagementsystemen. Sie schätzen 70 Prozent als hilfreich ein. Weniger als ein Viertel verwendet die Europäische Blume. Das EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) wird nicht einmal von jeder fünften Kommune genutzt. Unter Sonstiges nennen die Studienteilnehmer unter anderen noch das GS-Siegel (Geprüfte Sicherheit) sowie den TÜV.

Bei den Zertifikaten, Siegeln etc. mit Bezug auf die soziale Dimension steht eine Orientierung an einem vorgegebenen Mindestlohn sowie den Kernarbeitsnormen nach der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) bei den Kommunalverwaltungen im Vordergrund. Hierbei handelt es sich jedoch in der Regel nicht um eine freiwillige

---

#### Rückgriff auf Standards und Gütezeichen bei Ausschreibungen

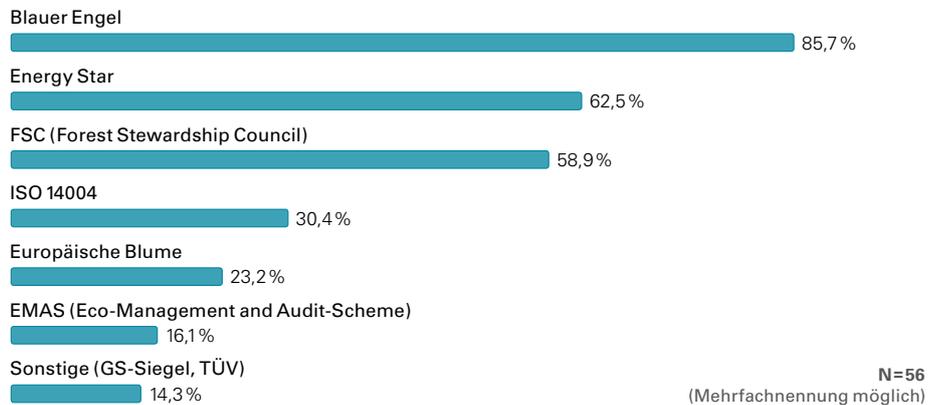
Bei der Gestaltung von Ausschreibungen orientieren sich Kommunalverwaltungen an ökologischen Zertifikaten und Siegeln – am häufigsten am Blauen Engel; gefolgt vom Energy Star und dem Forest Stewardship Council (FSC). Bei den Sozialstandards finden häufig die meist bereits gesetzlich vorgeschriebenen Standards wie etwa ein Mindestlohn und die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) Anwendung.

---

34 Definition: „Ein Gütezeichen grafischer oder schriftlicher Kennzeichnung von Angeboten, die dem Verbraucher eine bestimmte Güte und Qualität signalisieren. Gütezeichen werden von anerkannten Institutionen an Hersteller und Dienstleister vergeben, die die jeweiligen Güte- und Prüfbestimmungen erfüllen. Die Einhaltung der besonderen Güte der Produkte und Dienstleistungen mit Gütezeichen wird durch eine Erstprüfung festgestellt sowie danach durch stetige Eigen- und Fremdüberwachung gewährleistet.“ (Gabler Wirtschaftslexikon; Abrufbar unter: [wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/guetezeichen.html](http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/guetezeichen.html) [Stand: 20.8.2013])

35 Urteil des EuGH vom 10.5.2012 (Rs. C-268/10, Kommission/Niederlande)

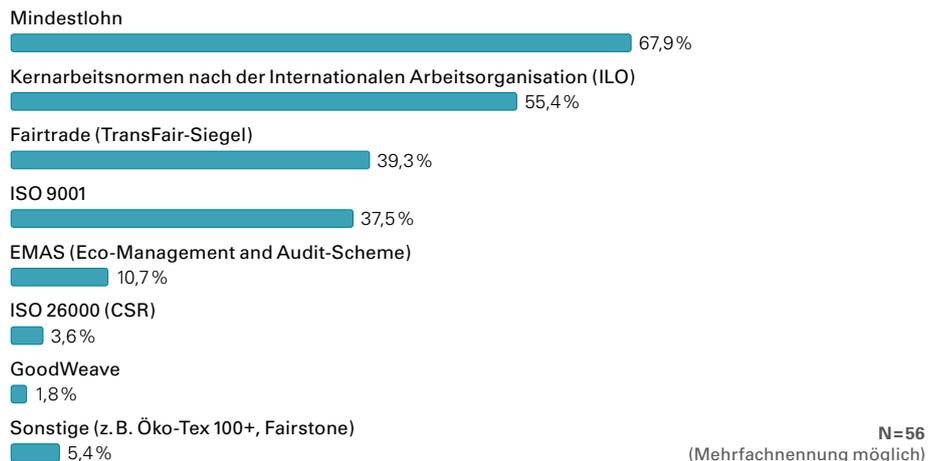
ABBILDUNG 21: **An welchen ökologischen Zertifikaten, Siegeln etc. orientieren Sie sich bei der Gestaltung von Ausschreibungen?**



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

Orientierung. Vielmehr schreiben häufig Landesvergabegesetze, wie zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, die Berücksichtigung dieser Standards vor. Beide Standards werden von über 60 Prozent der hierauf antwortenden Kommunen als hilfreich eingestuft. An Fairtrade (TransFair-Siegel) orientieren sich immerhin knapp 40 Prozent der Studienteilnehmer. Die ISO 9001-Zertifizierung zum Qualitätsmanagement dient noch 38 Prozent als Orientierung, während ISO 26000, der Leitfaden zu gesellschaftlicher Verantwortung, kaum verwendet wird. Auch die Beurteilung der Nützlichkeit schwankt bei den ISOs stark. EMAS und GoodWeave werden hingegen kaum verwendet.

ABBILDUNG 22: **An welchen sozialen Zertifikaten, Siegeln etc. orientieren Sie sich bei der Gestaltung von Ausschreibungen?**



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

Die Ergebnisse dieses Abschnitts lassen darauf schließen, dass es nicht „den einen“ Standard gibt, sondern sich die Kommunen je nach Produkt bzw. Dienstleistung an bestimmten Siegeln und Standards orientieren. Einige Standards und Siegel sind jedoch bereits weitverbreitet, zum Beispiel der Blaue Engel. Auffällig ist, dass die Beschaffungsstellen bei den ökologischen Aspekten im Vergleich zu den sozialen Gesichtspunkten vermehrt auf Siegel setzen. Dies mag, wie auch in den Experteninterviews angeführt wird, darin begründet sein, dass diese zum Teil stärker an das Produkt (zum Beispiel Material) gebunden und daher leichter nachweisbar sind. Bei den sozialen Aspekten gestaltet sich die Nachprüfbarkeit weitaus schwieriger. Hier

ABBILDUNG 23: **Welche ökologischen / sozialen Zertifikate, Siegel etc. sind hilfreich für Ihre Arbeit?**

<b>Ökologische Zertifikate</b>	<b>hilfreich</b>	<b>nicht hilfreich</b>
Blauer Engel (N=12)	91,7%	8,3%
Energy Star (N=16)	87,5%	12,5%
FSC (Forest Stewardship Council) (N=19)	84,2%	15,8%
ISO 14001 (N=20)	70,0%	30,0%
Europäische Blume (N=20)	65,0%	35,0%
EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) (N=21)	52,4%	47,6%
<b>Soziale Zertifikate, Siegel etc.</b>		
<b>hilfreich</b>	<b>nicht hilfreich</b>	
Mindestlohn (N=13)	61,5%	38,5%
Kernarbeitsnormen nach der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) (N=9)	66,7%	33,3%
Fairtrade (TransFair-Siegel) (N=24)	87,5%	12,5%
ISO 9001 (N=23)	60,9%	39,1%
EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) (N=19)	52,6%	47,4%
ISO 26 000 (CSR) (N=16)	43,8%	56,3%
GoodWeave (N=16)	50,0%	50,0%

(Mehrfachnennung möglich)

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., 2013

müssen sich die Beschaffer häufig mit Eigenerklärungen zufriedengeben. Dies könnte ein Grund sein, warum man sich bei diesen Aspekten mehr auf Standards und gesetzliche Vorgaben wie zum Beispiel den Mindestlohn verlässt. Andererseits verweisen Teilnehmer des Workshops darauf, dass Siegel wie der Blaue Engel oftmals nicht hinterfragt werden und auch dann Verwendung finden bzw. zugrunde gelegt werden, wenn sie für ein bestimmtes Produkt gegebenenfalls ungeeignet sind. Hier müssten die Beschaffungsstellen mit mehr Informations- und Schulungsmaterial unterstützt werden.

### **Tendenzen bei kommunalen Unternehmen: Bedeutung ökologischer sowie sozialer Zertifikate und Siegel**

Ökologische Zertifikate, Siegel etc. scheinen bei kommunalen Unternehmen kaum Verwendung zu finden; so nennt mehr als ein Viertel von ihnen keines der abgefragten Gütesiegel. Auch an den Gütesiegeln für Sozialstandards orientieren sie sich – mit Ausnahme der zum Teil gesetzlich vorgeschriebenen Standards zu Mindestlohn und Kernarbeitsnormen der ILO – kaum oder gar nicht.

## 5

# Beitrag der Beschaffung zu mehr Nachhaltigkeit in der Kommune

Die Studienergebnisse zeigen deutlich, dass ein Umdenken bei der Beschaffung in Richtung Nachhaltigkeit bereits begonnen hat.

## 5.1 Öffentliche Beschaffung heute: Erste Schritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Beschaffung

Die Ergebnisse legen nahe, dass bei den Beschaffungsstellen selbst bereits ein breites Verständnis von nachhaltiger Beschaffung besteht. Zwar ist der ökonomische Aspekt immer noch der dominierende Faktor bei Vergabeentscheidungen und wird es voraussichtlich auch bleiben, jedoch werden zukünftig mehr und mehr ökologische und soziale Standards Berücksichtigung finden (vgl. 4.2). Die Umweltaspekte stehen bei Letzteren zum jetzigen Zeitpunkt noch im Vordergrund, soziale Aspekte werden allerdings voraussichtlich aufholen – nicht zuletzt aufgrund der vermehrten Vorgaben in den Landesvergabegesetzen.

Das Thema Nachhaltigkeit steht außerdem derzeit auf der politischen Agenda und wird auch im Beschaffungswesen häufig durch kommunalpolitische Beschlüsse, zum Beispiel des Gemeinderats, und durch gesetzliche Vorgaben seitens der Landesregierungen vorangetrieben (siehe auch 4.3).

Wie die verwendeten Instrumente veranschaulichen, geschieht dies jedoch nur begrenzt im Rahmen eines kommunalen Gesamtkonzepts. Bei lediglich einem Viertel der Kommunen scheint eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie vorhanden zu sein, die auch Maßnahmen für das Beschaffungswesen vorsieht. Die weitaus häufigere Verwendung von Dienstanweisungen und kommunalen Beschaffungsrichtlinien lässt vielmehr darauf schließen, dass die Thematik aktuell eher punktuell bei einzelnen Prozessen und zu beschaffenden Produkten bzw. Dienstleistungen innerhalb des Beschaffungswesens Anwendung findet. Dass das Potenzial der Beschaffung im Hinblick auf Kostenreduktion und somit als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung noch nicht ausgeschöpft bzw. überhaupt noch nicht erkannt wurde, lässt ebenfalls auf ein noch fehlendes Gesamtkonzept schließen. Ökonomische Aspekte, die sich bei den einzelnen Vergabeentscheidungen im Fokus der Aufmerksamkeit befinden, stehen jedoch selten mit der allgemeinen Haushaltslage der Kommune in Verbindung. So werden Kostensenkungsmaßnahmen im Rahmen der Beschaffung, die doch ein zentraler Kostenfaktor im Haushalt einer Kommune darstellt, nur bei rund einem Viertel im Rahmen von übergreifenden Zielsetzungen (zum Beispiel Haushaltskonsolidierungsgesetz) berücksichtigt (vgl. 4.6.1). Entscheidend scheinen nur der Preis bzw. die Lebenszykluskosten des aktuell zu beschaffenden Produkts/der aktuell zu beschaffenden Dienstleistung zu sein; an einem systematischen Ansatz für alle Beschaffungsvorgänge (inklusive einer transparenten Erfolgsmessung) mangelt es derzeit offenbar noch (vgl. hierzu zusätzlich 4.4).



## 5.2 Öffentliche Beschaffung morgen: Voraussetzungen für eine konsequent nachhaltige Beschaffung

Aktuell herrscht, wie den Experteninterviews zu entnehmen ist, „hohe Unsicherheit, inklusive einer Rechtsunsicherheit“ bei den Beschaffungsverantwortlichen. Viele Vergabegesetze wurden erst in der letzten Zeit geändert und durch Nachhaltigkeitsgesichtspunkte ergänzt, zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen oder Baden-Württemberg. Die Gefahr von potenziellen Verstößen erscheint sehr hoch. Es sei eine „mangelnde inhaltliche Konkretisierung“ vorhanden, die neben den rechtlichen Aspekten auch die Prozessgestaltung und die Anforderungen der anzuwendenden Aspekte betreffe. Die Vorschriften und Gesetze zur Steigerung der Nachhaltigkeit scheinen die kommunalen Verwaltungen und Unternehmen zum Teil nicht nur zu verunsichern, sondern könnten sich auch kontraproduktiv auswirken. Unter Umständen besteht die Gefahr der Überregulierung und des Aufbaus zusätzlicher bürokratischer Hürden.

Wichtig ist es laut der Experteninterviews, die Beschaffungsverantwortlichen besser auf ihre neue Rolle vorzubereiten. Nach Aussagen der Beschaffungsstellen (siehe 4.5.1) gibt es bereits zahlreiche interne und externe Fortbildungsmaßnahmen. Die Qualifizierung der Mitarbeiter im Beschaffungswesen sehen viele in den Experteninterviews als zentrale Herausforderung bei der Implementierung von Nachhaltigkeitsaspekten in die öffentliche Beschaffung. Die Rede ist gar von einem „Qualifizierungsdefizit bei den Beschaffern“. Diese seien nicht „auf die neuen gesteigerten Anforderungen vorbereitet“. Auch wird davon gesprochen, dass die „Kreativität der Einkäufer (...) gefördert und gefordert werden“ müsse.

Eine weitere Voraussetzung neben dem Aufbau von Know-how innerhalb der Beschaffungsstellen ist der Ausbau der bereits zahlreich vorhandenen internen und externen Kooperationen.

Die Herausforderung der Zukunft scheint außerdem zu sein, den Spagat zu meistern, ökologische und soziale Aspekte in die Beschaffungsprozesse zu integrieren und gleichzeitig ökonomische Zielsetzungen zu erfüllen. Jedoch wird in einem Experteninterview auch auf die Notwendigkeit zum Umdenken hingewiesen: Man müsse sich „unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten vor der Beschaffung mehr und andere Gedanken machen, das kann im Ergebnis bedeuten, dass sich auch Beschaffungsprozesse verschlanken; dies kann auch die Durchführung der Beschaffungen preislich günstig beeinflussen und damit letztlich Geld sparen.“

Hierfür könnte vor allem eine stärkere Zusammenarbeit mit den eigenen kommunalen Unternehmen und das Anwenden des Konzerngedankens im Beschaffungswesen dienen. Die Relevanz solcher Kooperationen zeigt sich nicht nur in der Bündelung von Einkaufsaktivitäten zur Kostenreduktion, die viele Kommunalverwaltungen bereits durchführen (siehe 4.6.1), sondern auch im Einholen von Fachexpertise

„ Die Umsetzung einer strategischen und nachhaltigen Beschaffung setzt in den Köpfen an. Sie muss zur „Chefsache“ werden. Nur dann kann bei allen Akteuren die Sensibilität dafür entwickelt werden, etwa die Lebenszykluskosten eines Produkts auch in den Beschaffungsprozess einzubeziehen. Nachhaltige Beschaffungen mit ihren vergaberechtlichen Stellschrauben „Leistungsbeschreibung, Eignung und Zuschlagskriterien“ sind dabei innovativ und verdienen eine breite Anwendung in der Praxis. Derartige Beschaffungen können als gleichermaßen ökonomisch, ökologisch und sozial orientierte Vergaben zudem das Verhalten der Hersteller und Lieferanten positiv beeinflussen.

*Norbert Portz, Beigeordneter  
Deutscher Städte- und Gemeindebund*

außerhalb der Beschaffungsstellen. Zahlreiche Kommunen greifen dabei unter anderem auf kommunale Netzwerke, aber auch auf externe Berater sowie Bundes- oder Landesministerien zurück (siehe 4.5.2). Gerade kleinere Kommunen können hiervon im Hinblick auf ihre begrenzten eigenen Ressourcen profitieren.

### 5.3 Abgeleitete Handlungsempfehlungen

Um eine Kommune bei einer nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen, erscheint es nicht ausreichend, die bereits bestehenden Strukturen und Entscheidungsprozesse im Beschaffungswesen lediglich um Nachhaltigkeitsaspekte zu ergänzen. Vielmehr sollten auch diese überdacht und in ein Gesamtkonzept zur nachhaltigen Entwicklung der Kommune eingebettet werden.

#### Folgende Aspekte gilt es zu berücksichtigen:

- Verwaltungschef und Kommunalvertretung sollten das Thema gemeinsam vorantreiben. Die Beschaffungsstellen selbst sollten mit ihrer Sachkenntnis und Erfahrung frühzeitig eingebunden werden.
- Die Rolle der Beschaffung sollte neu gestaltet werden. Um ihr Potenzial ausschöpfen zu können, sollte die Beschaffung nicht mehr länger nur als Bedarfs- und Bestellabwickler gesehen werden, sondern als strategischer Manager, der frühzeitig und mit gestaltender Rolle in Beschaffungsvorgänge eingebunden ist und dabei hilft, die kommunale Nachhaltigkeitsstrategie umzusetzen.
- Die vorhandenen Beschaffungsprozesse sollten überprüft werden. Die Einführung der neuen Vergabeaspekte (Lebenszyklusansatz, Ökologie und Soziales) sollte dazu genutzt werden, die bisherigen Prozesse im Sinne der Nachhaltigkeit zu überarbeiten. Dazu gehört auch, eine möglichst langfristige Perspektive einzunehmen, um Folgebelastungen, etwa für künftige kommunale Haushalte, möglichst klein zu halten. Bei einer Beschaffungsentscheidung sollten die Gesamtbetriebskosten bzw. die Lebenszykluskosten den Maßstab bilden.
- Die Ansprüche an Beschaffungsstellen werden durch nachhaltige Ansätze steigen. Daher erscheint es sinnvoll, Sachverstand zentral vorzuhalten und Kompetenzen stärker zusammenzufassen – ein Trend, der in den Studienergebnissen schon jetzt sichtbar wird. Kleine und mittlere Kommunen sollten Kooperationen mit anderen Kommunalverwaltungen eingehen – auch dies geschieht bereits, wie die Studie zeigt.
- Eine besondere Chance, die noch kaum genutzt wird, stellt die Kooperation im kommunalen Konzern dar. Stadtwerke, Verkehrsbetriebe und andere kommunale Unternehmen sowie die Verwaltung könnten verstärkt gemeinsam beschaffen bzw. die Kooperation ihrer Beschaffungsstellen fördern. Auch die Zusammenarbeit mit lokalen Privatunternehmen oder privaten Outsourcing-Partnern könnte möglicherweise Chancen eröffnen, die Beschaffung nachhaltiger zu gestalten.
- Der Einsatz von Managementinstrumenten erscheint ebenfalls angesichts der Studienergebnisse ausbaufähig. Leistungsvergleiche (Benchmarking) mit anderen Verwaltungseinheiten, aber auch mit Unternehmen aus der Privatwirtschaft könnten mögliche Schwachstellen offenlegen und helfen, Innovationen durchzusetzen.
- Des Weiteren sollten Einkaufsbudgets eingeführt werden, die als Lenkungs- und Kontrollinstrument in der Beschaffung dienen. Die Verknüpfung von Beschaffung und strategischer Haushaltssteuerung erscheint in den Studienergebnissen derzeit noch wenig ausgeprägt, Beschaffung könnte aber in noch stärkerem Maße ein nachhaltiges Haushaltswesen unterstützen.

- Darüber hinaus sollten über Landesgrenzen hinweg einheitliche Standards für ökologische und soziale Aspekte im Rahmen von öffentlichen Beschaffungsprozessen geschaffen werden, um einer Zersplitterung der Vergabelandschaft entgegenzuwirken.

Neben der Verwaltung muss zudem die Politik verstärkt eingebunden werden. Denn nicht nur die Verwaltungsmitarbeiter in den Beschaffungsstellen müssen bereit sein, sich auf neue Wege einzulassen. Auch die Verwaltungsspitze bzw. der Gemeinderat muss gegebenenfalls Beschaffungsentscheidungen treffen, die zwar zunächst teurer sind, sich aber langfristig lohnen. In einem der Experteninterviews wird dies auf den Punkt gebracht:

*„Eine nachhaltige Beschaffung muss (...) die Politik gewinnen. Die Herausforderung besteht darin, Entscheidungen so anzulegen, dass zukünftige Räte profitieren. Vieles an Nachhaltigkeit zahlt sich erst später aus; erst die Nachfolger der jetzt Beschließenden werden etwas davon haben. Die Bereitschaft zu einem solchen Denken und Handeln (...) erfordert (es), (mutig) zu sagen: Wir nehmen in Kauf, dass Dinge heute teurer sind, weil es sich in Zukunft auszahlen wird.“*

Ist nun die Beschaffung bei Betrachtung der Studienergebnisse in der Lage, das Thema Nachhaltigkeit in der Kommune voranzutreiben? Wenn die Potenziale der Beschaffung erkannt werden, kann sie hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Denn wie kaum ein anderer Aufgabenbereich in der Kommunalverwaltung könnte das Beschaffungswesen durch seine Rolle als bereichsübergreifender Einkäufer von Waren und Dienstleistungen Einfluss nehmen – nicht nur auf das Nachhaltigkeitsverständnis der eigenen kommunalen Abteilungen, sondern auch auf das der Lieferanten. Die kommunale Beschaffung könnte so zum einen zu mehr Nachhaltigkeit vor Ort beitragen. Zum anderen ist – nicht zuletzt aufgrund des erheblichen eingangs beschriebenen aggregierten Beschaffungsvolumens – ihre gesamtgesellschaftliche Wirkung nicht zu unterschätzen.

Um allerdings diese Möglichkeiten ausschöpfen zu können, muss sich nicht nur das eigene Rollenverständnis der Beschaffung ändern, sondern gegebenenfalls auch ihre Stellung und das Ansehen innerhalb der gesamten Verwaltung – weg von der reinen Bestellabwicklung hin zu einem strategischen Partner für die Bedarfsträger.

# Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)/McKinsey & Company (2008): Potenziale der öffentlichen Beschaffung für ökologische Industriepolitik und Klimaschutz
- Eßig, M./Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.) (2013): Exzellente öffentliche Beschaffung. Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf
- European Commission (2011): Public procurement indicators 2010. Abrufbar unter: [ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/indicators2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf) (Stand: 30.7.2013)
- Gabler Wirtschaftslexikon (2013). Definition Gütezeichen. Abrufbar unter: [wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/guetezeichen.html](http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/guetezeichen.html) (Stand: 20.8.2013)
- Glock, C./Broens, M. (Hrsg.) (2012): Organisation des öffentlichen Einkaufs. Grundlagen, rechtliche Rahmenbedingungen und praktische Beispiele
- Institut für Demoskopie Allensbach (2009): Nachhaltige Beschaffung 2009. Eine Befragung unter Einkaufsverantwortlichen im produzierenden Gewerbe
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2012): Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung. Umsetzungsstand in großen Städten und Landkreisen
- Isenheim, M. (2010): Nachhaltige öffentliche Beschaffung. Potentiale, Rahmenbedingungen und praktische Ansätze zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien in der Vergabe öffentlicher Aufträge
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt): Übersicht der Größenklassen der KGSt. Abrufbar unter: [www.kgst.de/mitgliedschaft](http://www.kgst.de/mitgliedschaft) (Stand: 8.8.2013)
- Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (2013): Allgemeines. Abrufbar unter: [www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/allgemeines\\_node.html](http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/allgemeines_node.html) (Stand: 30.7.2013)
- Krohn, W. (2003): Öffentliche Auftragsvergabe und Umweltrecht, Dissertation
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.) (2012): Der Nachhaltige Warenkorb: Einfach besser einkaufen. Ein Ratgeber; 4. Auflage
- Redmann, J. (2012): The next generation. Ein Überblick über die neuen Landesvergabegesetze. In Publicus. Der Online-Spiegel für das öffentliche Recht 2012.4. Abrufbar unter: [www.publicus-boorberg.de/sixcms/detail.php?template=pub\\_artikel&id=boorberg01.c.245965.de](http://www.publicus-boorberg.de/sixcms/detail.php?template=pub_artikel&id=boorberg01.c.245965.de) (Stand: 30.7.2013)
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2008): Nationale Umsetzung der neuen EU-Beschaffungsrichtlinien: Endbericht, UBA-Texte, 33/8, Kapitel 8
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009): Umweltfreundliche Beschaffung. Schulungsskript 1 – Grundlagen der umweltfreundlichen Beschaffung (Aktualisierte Fassung von 2012)
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.) (2013): Grenzen für Tariftreue-, Mindestentgelt- und Quotenregelungen im Landesvergabegesetz. Studie
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH (Hrsg.) (2004): Vom Kassenzettel zum Stimmzettel. Orientierungshilfen für nachhaltige Kaufentscheidungen im Massenmarkt
- WWF Deutschland (Hrsg.) (2012): Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft. Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland. Abrufbar unter: [www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF\\_Politikbarometer.PDF](http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Politikbarometer.PDF) (Stand: 2.9.2013)



## Kontakt

### Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Dr. Ferdinand Schuster  
Geschäftsführer  
Klingelhöferstraße 18  
10785 Berlin  
T +49 30 2068 2060  
de-publicgovernance@kpmg.com

[www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de)

### KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Clemens Dicks  
Partner, Consulting  
Tersteegenstraße 19–31  
40474 Düsseldorf  
T +49 211 475-7706  
clemensdicks@kpmg.com

[www.kpmg.de/consulting](http://www.kpmg.de/consulting)

Die Studie ist eine Kooperation des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V. und der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.

**Institut für den  
öffentlichen Sektor**



Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2013 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.

