

# UMWELTFREUNDLICHE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG IN DEUTSCHLAND AUS SICHT DER WISSENSCHAFT



TREIBER & BLOCKADEN FÜR DIE IMPLEMENTIERUNG UND EINBLICKE INS VERGABERECHT



# 7 THESEN ZUR UMWELTFREUNDLICHEN ÖFFENTL. BESCHAFFUNG

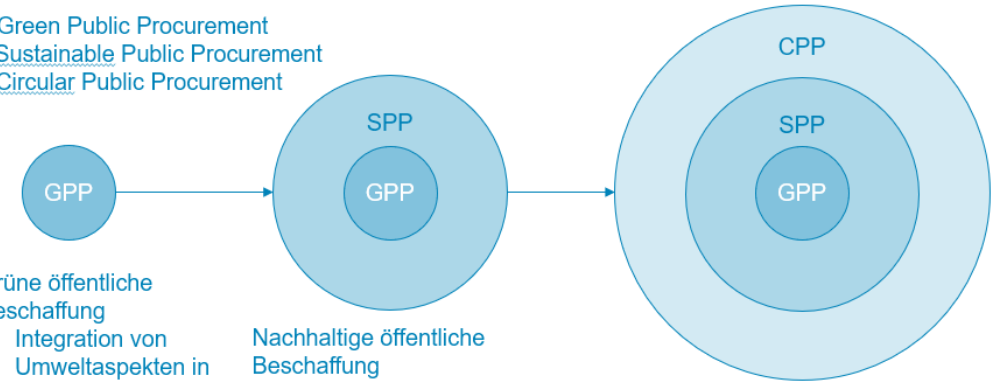
- 1) **Hohe politische Ambitionen (European Green Deal) → öffentliches Beschaffungswesen soll mit gutem Beispiel vorangehen.**
- 2) **Vergaberechtliche Möglichkeiten & Hilfestellungen sind vorhanden → Interpretationsspielraum ist weit gefasst (Merkmale müssen in Verbindung mit dem Auftragsgegenstand stehen & zu Wert und Beschaffungszielen)**
- 3) **Qualitätskriterien werden bei Vergaben berücksichtigt\* → dennoch niedriges Niveau an umweltfreundlichen Zuschlagskriterien (rund 4%); Gibt es ein Implementierungsdefizit?**
- 4) **Konkretisierung der umweltfreundlichen Kriterien ist heterogen\* → nicht der volle Umfang an (vergaberechtlichen) Möglichkeiten wird genutzt**
- 5) **Fortschritt bei den Beschaffungs- und Vergabestellen ist heterogen\* → Wandel Bedarf Engagement, Zeit, Know-how und Ressourcen**
- 6) **Professionalisierung öffentlicher Einkäufer notwendig → dezidierte Ausbildung fehlt**
- 7) **Durchgängiges ‚Management by Sustainability‘ notwendig → Politik und Verwaltung im engen Austausch**

# (1) POLITISCHE AMBITIONEN STEIGEN

Europäischer Grüner Deal: Erster klimaneutraler Kontinent!



GPP = Green Public Procurement  
 SPP = Sustainable Public Procurement  
 CPP = Circular Public Procurement



Grüne öffentliche Beschaffung

- Integration von Umweltaspekten in die Beschaffung
- Ökologische (+ökonomische) Bestandteile

Nachhaltige öffentliche Beschaffung

- Beschaffung nach den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung
- Ökologische, Ökonomische und soziale Bestandteile

Zirkuläre öffentliche Beschaffung

- Beschaffungsprozess, der versucht Energie- und Materialkreisläufe innerhalb der Supply Chains zu schließen

Aufgabenumfang und Perspektive auf die Lieferkette werden sukzessive ausgeweitet

Quelle: Walker/Brammer (2009), Large/Thomsen (2011), Sønnichsen/Clement (2020)

„Die Behörden, einschließlich der EU-Organe, sollten mit gutem Beispiel vorangehen und sicherstellen, dass ihr Beschaffungswesen umweltfreundlich ist. Die Kommission wird weitere Rechtsvorschriften und Leitlinien für ein umweltgerechtes öffentliches Beschaffungswesen vorschlagen.“ (Europäische Kommission 2019, Mitteilung zum Europäischen Grünen Deal)

# (2) VERGABERECHTLICHE MÖGLICHKEITEN & HILFESTELLUNGEN

Beispiele:

Auszüge aus den Gesetzestexten:

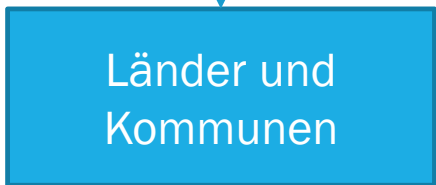
Hilfestellungen:



z.B. Erwägungsgrund 97  
2014/24/EU



z.B. §97 Abs. 3 GWB  
„Grundsätze der  
Vergabe“



„[...] Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags, die sich auf **ökologische Aspekte** beziehen, können beispielsweise auch die Anlieferung, Verpackung und Entsorgung von Waren und im Falle von Bau- und Dienstleistungsaufträgen auch die Abfallminimierung oder die Ressourceneffizienz betreffen.“

„Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und **umweltbezogene Aspekte** nach Maßgabe dieses Teils berücksichtigt.“

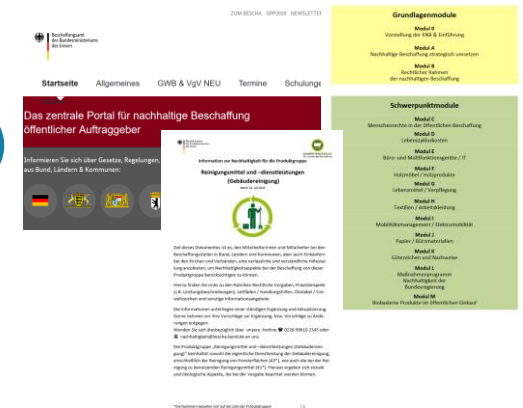
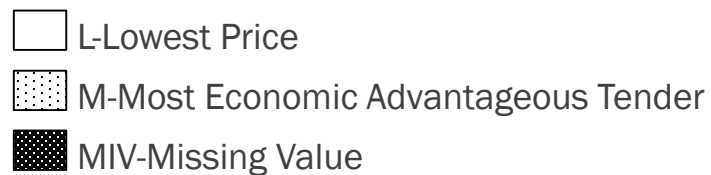
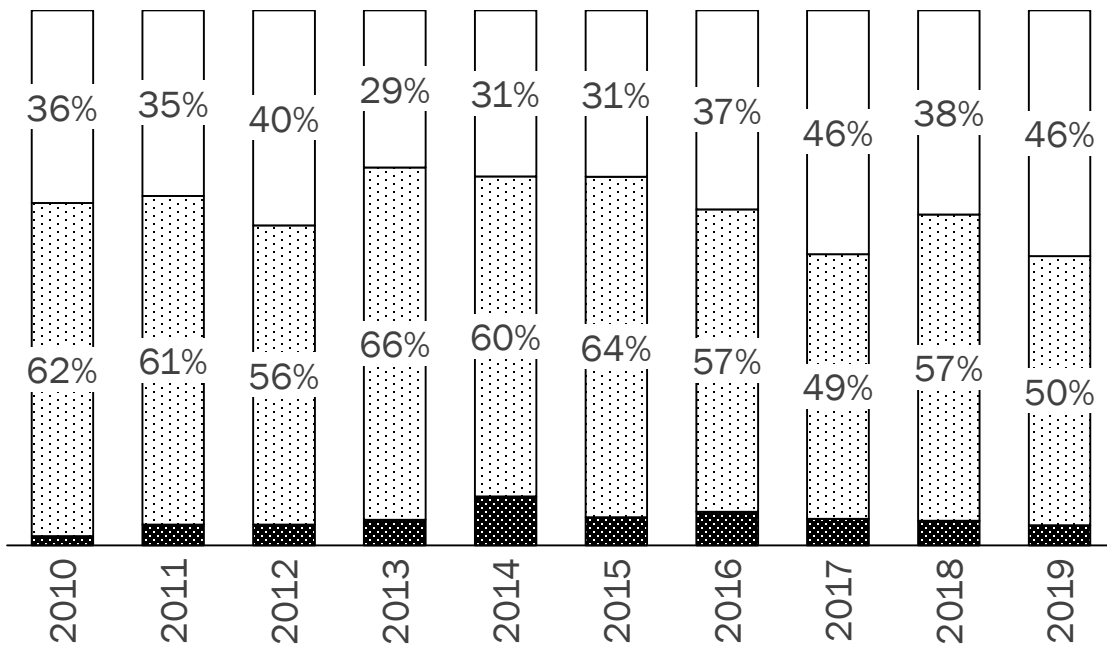


Tabelle 3: Verbindliche Regelungen in den Bundesländern

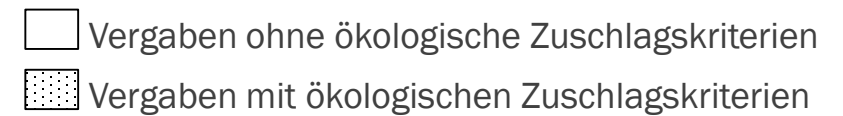
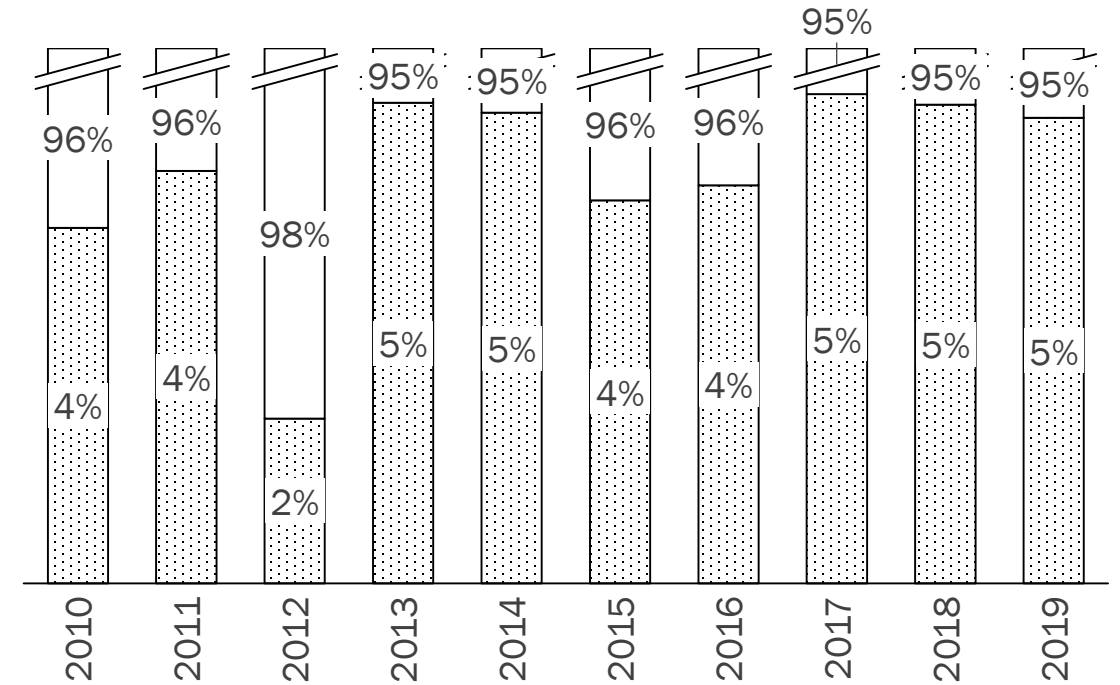
Bundesland	Abfallrecht	Vergaberecht
Baden-Württemberg	Sollvorschrift, § 2 Abs. 2 LAbfG	Mussvorschrift, 10.3. VwV Beschaffung
Bayern	Sollvorschrift, § 2 Abs. 2 Nr. 1 BayAbfG	Mussvorschrift, 0ALuMwR
Berlin		Mussvorschrift, § 7 BerlAVG Mussvorschrift, VwVBU
Brandenburg	Sollvorschrift, § 27 BbgAbfBodG	
Bremen	Sollvorschrift, § 2 Abs. 2 BremAGKW-/AbfG	Mussvorschrift, § 19 Abs. 1 TVG Mussvorschrift, § 6 WBesch
Hamburg		Mussvorschrift, § 3b HmbVfG Mussvorschrift, Umweltbest. 12
Heessen		Mussvorschrift für Beschaffungen des Landes, 3.4.a Vergaberlass
Mecklenburg-Vorpommern		Mussvorschrift für Bedarfsträger, Ziff. 2.1c BeschffM M-V
Niedersachsen	Mussvorschrift, § 3 NABfG	Sollvorschrift, § 15 Betriebsanweisung für das Logistik Zentrum Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen	Sollvorschrift, § 2 Abfallgesetz NRW	
Rheinland-Pfalz		Mussvorschrift, Ziff. 10 VwV Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in Rheinland-Pfalz
Saarland		Sollvorschrift, § 12 STTG
Sachsen		
Sachsen-Anhalt		
Schleswig-Holstein		Sollvorschrift, Ziff. 9 Landesbeschaffungsordnung
Thüringen		Sollvorschrift, § 9 Abs. 3 ThürVfG

### (3) NIEDRIGES NIVEAU AN UMWELTFREUNDLICHEN VERGABEN

Zeitliche Entwicklung der Vergaben je nach gewähltem Zuschlagskriterium (n=24.778)



Zeitliche Entwicklung der Vergaben mit und ohne ökologischen Zuschlagskriterien (n=24.778)

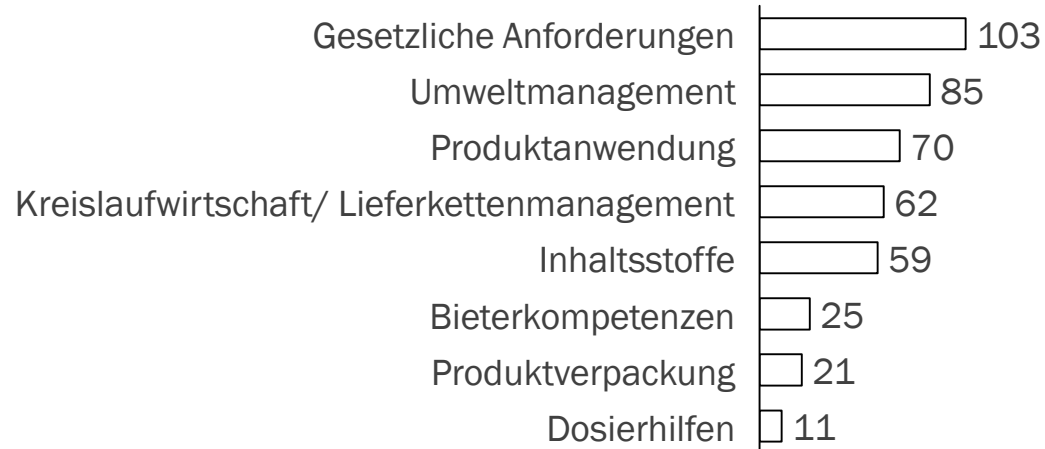


Quelle: Eigene Untersuchung auf Basis der CSV-Datasets, die regelmäßig von der EU veröffentlicht werden: <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/ted-csv>, zuletzt besucht am 1.3.2021.

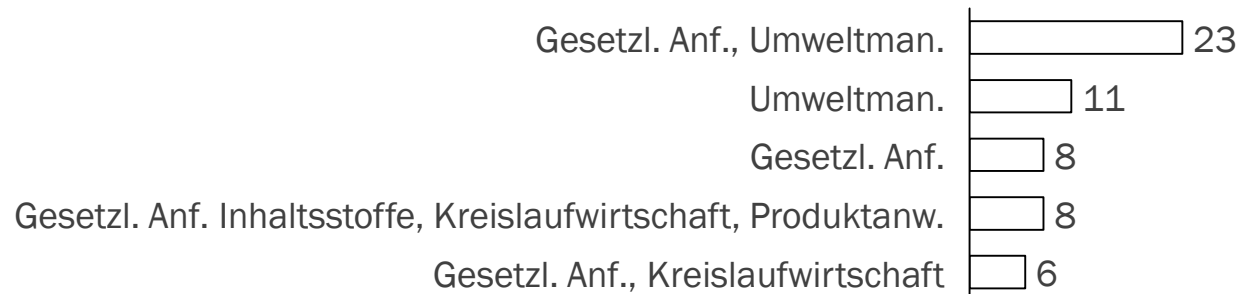


## (4) KONKRETISIERUNG DER UMWELTFREUNDLICHEN KRITERIEN

### a) Auftauchende Kategorien nach Verfahren n=160



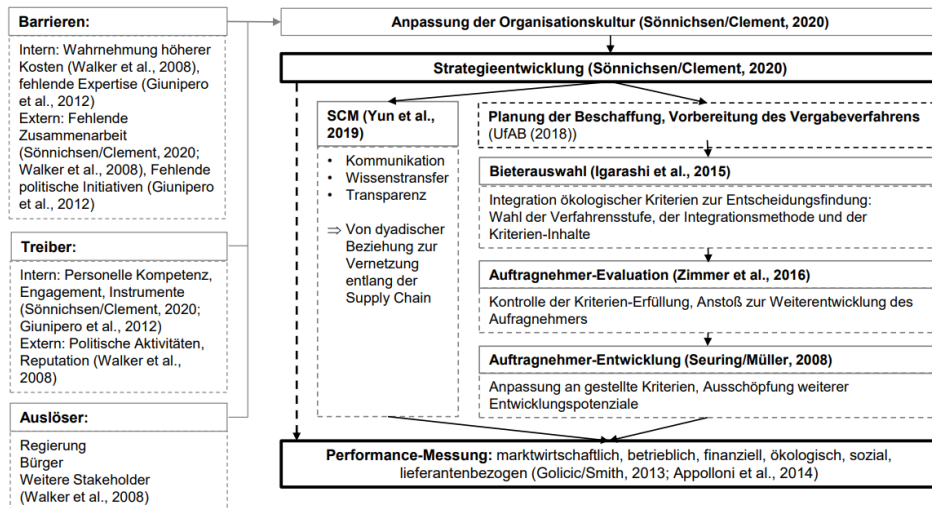
### b) Auftauchende Kombinationen der Kategorien n=160



- Analyse der Ausschreibungsunterlagen von 160 laufenden Vergabeverfahren für Reinigungsleistungen (April 2020-März 2021)
- Insgesamt enthalten diese 160 Ausschreibungen 4.116 Dokumente (Ø 26 Dokumente) mit 22.701 Seiten (Ø 142 Seiten).
- Beispiele aus den Ausschreibungsunterlagen der Stadt Hamminkeln:  
(<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:66883-2021:TEXT:EN:HTML>)
  - ⇒ Gesetzliche Anforderungen  
„Ich/wir erkläre(n), dass mein/unser Unternehmen bei der Ausführung öffentlicher Aufträge nicht gegen geltende umwelt-, sozial- oder arbeitsrechtliche Verpflichtungen (...) verstoßen hat, (...)“ (Eigenerklärung Bieternehmung)
  - ⇒ Umweltmanagement  
„Ich/Wir erklären zudem, dass wir ein Umweltmanagementsystem praktizieren. Mein/Unser praktiziertes Umweltmanagementsystem ist zertifiziert nach DIN EN ISO 14001 ff./ oder einer gleichwertigen Bescheinigung von einer akkreditierten Zertifizierungsstellen aus einem anderen Staat/oder aus folgenden Gründen, die mir nicht zugerechnet werden können, kann ich keinen Zugang zu den Bescheinigungen erlangen, bzw. aus folgenden Gründen, die ich nicht zu vertreten habe, konnte ich die betreffenden Bescheinigungen nicht innerhalb einer angemessenen Frist einholen. Ein alternativer Nachweis gem. § 49 VgV liegt meinem Angebot bei.“ (Eigenerklärung Bieternehmung)
  - ⇒ Produkthanwendung  
„Die Verbrauchsmaterialien, wie Handtuchpapier, Toilettenpapier und Seife für Seifenspender werden durch den Auftraggeber angeschafft. Alle weiteren benötigten Reinigungsmittel und -materialien sowie Verbrauchsmaterial wie z. B. Abfallbeutel etc. werden durch den Auftragnehmer gestellt und sind bei der Kalkulation zu berücksichtigen. Das Material muss so beschaffen sein, dass keine Umweltbelastung verursacht wird.“ (Leistungsbeschreibung)

# (5) ENGAGEMENT VON BEDARFSTRÄGERN UND VERGABESTELLEN

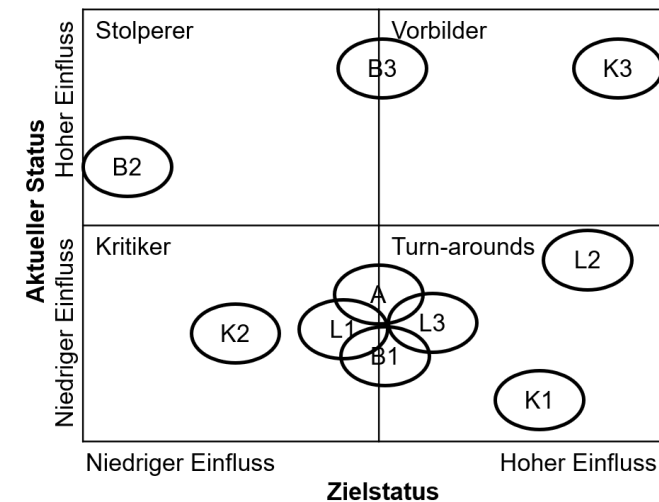
## Konzeptioneller Bezugsrahmen für die Einzelfalluntersuchung



## Übergreifende Auswertung über alle Einzelfälle (n=10) [Auszug]

Aktuell	K1	K2	K3	L1	L2	L3	B1	B2	B3	A
Anforderungen an Inhaltsstoffe	X	X	X		X				X	
Anforderungen an Verpackung		X	X						X	
Leitfaden/ Warengruppenkatalog			X		X			X		
Einsatz von Labels			X	X	X	X	X	X	X	X
Dosierhilfe/ Schulungen				X		X		X	X	
Zuschlagskriterien			X				X			
Anforderungen an Produktionsprozess									X	
Vermeidungsstrategie			X					X	X	X
<b>Punkte</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>2</b>
<b>Zielstatus</b>										
Strategieentwicklung	X									
Einführung eines Monitoring			X		X		X			
Überzeugung der weiteren Beteiligten	X	X	X		X	X				X
Entwicklung Leitfaden/Instrument				X						
Aktualisierung der vorhandenen Maßnahmen			X						X	
<b>Punkte</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

## Einordnung der untersuchten Einzelfälle

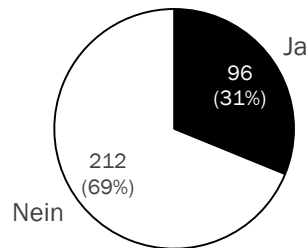


- **Besonderheiten bei den „Vorbildern“:**
  - ⇒ Fachabteilung als Intermediär zwischen Bedarfsträger und Einkauf
  - ⇒ Durchführung von Markterkundungen vor der Beschaffung: es werden sowohl Bedarfsträger- als auch Bieterkonferenzen abgehalten
  - ⇒ Planstelle für nachhaltige Beschaffung steuert die Entwicklung
- **Besonderheiten bei den „Kritikern“:**
  - ⇒ Eher kleinere Auftraggeber, denen die Kapazitäten fehlen
  - ⇒ Wenig Kommunikation bzw. Einigkeit zwischen Fachabteilung und Vergabestelle
  - ⇒ Keine Strategie oder Anweisungen „von oben“; Einkäufer als „Einzelkämpfer“

# (6) KAPAZITÄT UND AUSBILDUNG

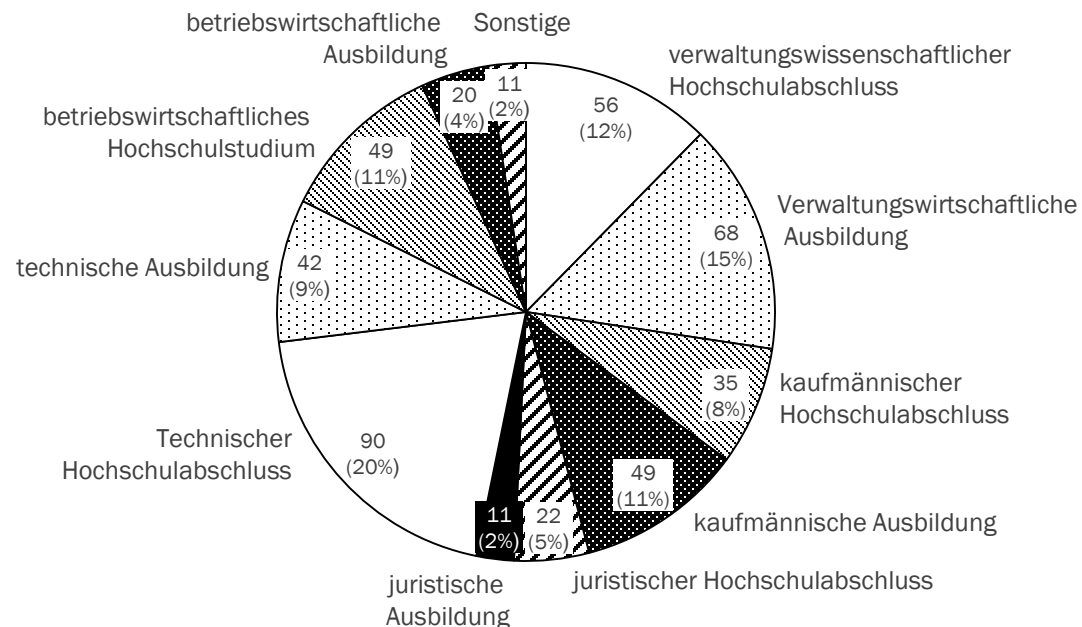
## Explizite Beschaffungsausbildung:

(n = 308)



## Art der Ausbildung:

(n = 502, Mehrfachnennung möglich)



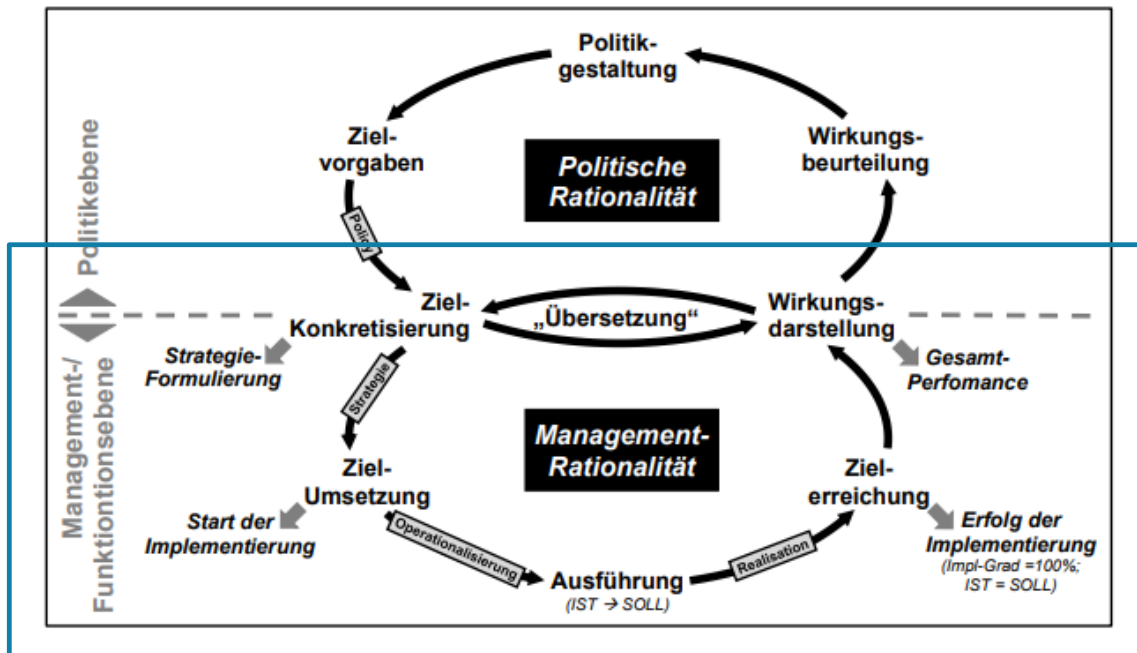
## Auszüge aus der Fallstudienuntersuchung:

- Zu den größten Sorgen zählen insbesondere fehlende Zeit, personelle und finanzielle Ressourcen sowie Know-how.
  - ⇒ „Ein Problem ist dabei auch das Personal, das für Vergabetätigkeiten zur Verfügung gestellt wird. In der Beschaffungskonferenz hat ein Referent gesagt: „Chronisch überlastete Vergabestellen.“ Da habe ich mich sofort wohl gefühlt bei dem Begriff und habe gesagt ja, das geht wirklich allen gleich. Auch wenn man mit anderen Vergabestellen redet, Vergaben sind immer eilig, man hat zu wenige Leute in der Beschaffung, auch auf Seite der Fachämter. Auch da spart man sich Personal ein, die haben auch nicht die Zeit sich Neuem, wie jetzt dieser Thematik, zu stellen. Es ist immer auch der Zeitfaktor beim Personal, das fehlt.“ (Leitung Vergabeamt einer Stadt mit 150.000 Einwohnern)
- Einstufung eines öffentlichen Einkäufers in TVöD E8 – E10
  - ⇒ Es fehlt an einer dezidierten Ausbildung der öffentlichen Einkäufer sowie an dezidierten Karriereemöglichkeiten im Berufsbild „öffentlicher Einkäufer“.
- Bisher überwiegend operative Aufstellung des öffentlichen Einkaufs
  - ⇒ Zur Umsetzung von Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung ist insbesondere eine strategische Vorgehensweise von Bedeutung, um entsprechende Methoden und Tools zu entwickeln.
  - ⇒ Auch wenn vom strategischen Einkauf die Rede ist, hat der Einkauf durch klar definierte Bedarfsanforderungen nur wenig Spielraum und Gestaltungsmöglichkeiten.
  - ⇒ Es fehlt an Hebel- und Steuerungsfunktionen sowie frühzeitiger Information über politische Zielsetzungen.



# (7) MANAGEMENT BY SUSTAINABILITY

Verbindung von politischer Rationalität und der Managementrationalität auf Verwaltungsebene als ineinandergreifende Regelkreise



- Auf der einen Seite muss von politischer Seite der Weg zur vollständig nachhaltigen bzw. kreislauforientierten Beschaffung geebnet werden: Ein Ansatz könnte die Aufnahme des Grundsatzes der Nachhaltigkeit in die Bundeshaushaltsordnung sein.

⇒ „Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.“ (§7 Abs. 1 BHO)
- Auf der anderen Seite müssen die Verantwortlichen der öffentlichen Auftraggeber den Einkäufern die strategische Verankerung von Nachhaltigkeit ermöglichen bzw. den Anstoß dazu geben.

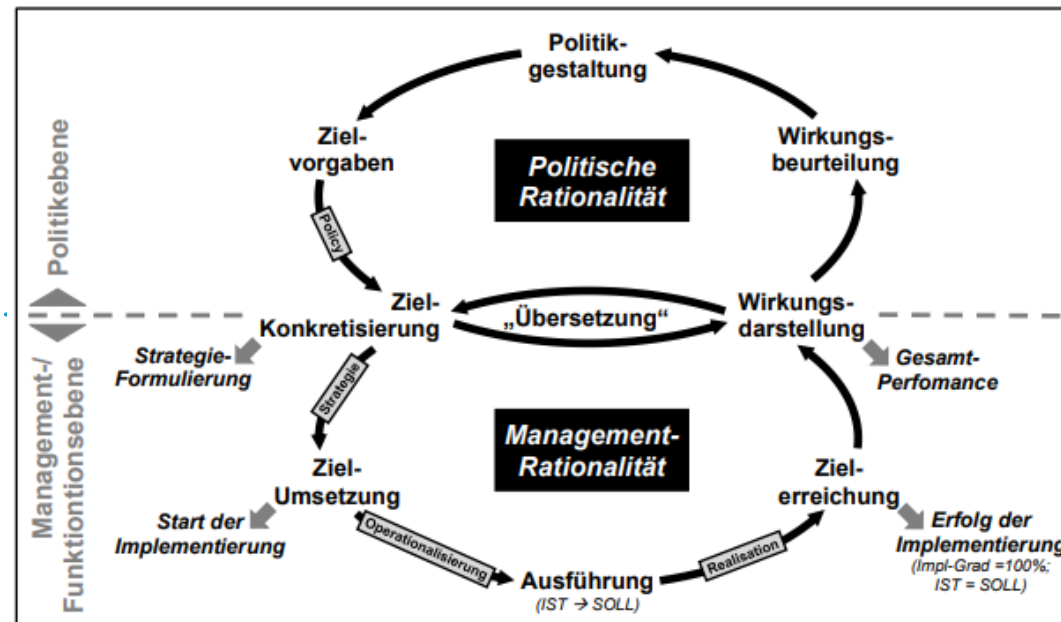
⇒ „Momentan hält uns vom ökologischen Beschaffen ab, dass für die Ausschreibungen von Reinigungsdienstleistungen keine konkreten Anforderungen bezüglich Nachhaltigkeit von unserer übergeordneten Behörde vorliegen. Des Weiteren fehlen der Bedarfsseite und der ausschreibenden Stelle die Fachkenntnisse, die Aspekte Ökologie und Nachhaltigkeit in den Ausschreibungen umzusetzen.“ (Vergabestelle einer Landesbehörde)

# (7) MANAGEMENT BY SUSTAINABILITY

## Treiber

- Politische Aktivitäten bzw. Vorgaben/Impulse „von oben“
- Reputation
- Individuelles Engagement des Managements
- Personelle Kompetenz und Instrumente

Verbindung von politischer Rationalität und der Managementrationalität auf Verwaltungsebene als ineinandergreifende Regelkreise



## Barrieren

- Zu oberflächliche politische Initiativen
- Zu geringe Transparenz innerhalb der Lieferkette
- Fehlende Expertise
- Fehlende personelle Ressourcen bzw. zeitliche Kapazitäten
- Wahrnehmung höherer Kosten (bzw. fehlende Markterkundung)

# WER WIR SIND: ARBEITSGEBIET BESCHAFFUNG @UNIBW M



Universität der Bundeswehr München

- eine von zwei Universitäten des Bundes
- Ca. 4.500 Studierende
- 10 Fakultäten (Univ.: BAU, EIT, INF, LRT, HUM, SOWI, WOW; HAW: BW, ETTI, MB)

Arbeitsgebiet Beschaffung:

- Zwei Lehrstühle  
(Professur Beschaffung & Supply Management,  
Audi-Stiftungs juniorprofessur Industrielle Beschaffung)
- Drei Forschungsgruppen
- Derzeit 13 wiss. Mitarbeiter/innen und sieben externe  
Doktorandinnen/Doktoranden
- Lehre in Bachelor (Logistik, Beschaffung & Produktion) und Master (Strategische  
Beschaffung, Supply Chain Management, Public Supply Management)
- Weiterbildung: MBA Public Management mit Vertiefung Public Procurement

**Forschung und Lehre, um „gut einzukaufen“**

---

# BACKUP

# 7 THESEN ZUR UMWELTFREUNDLICHEN ÖFFENTL. BESCHAFFUNG

- 1) **Hohe politische Ambitionen:** Der „European Green Deal“ aus dem Jahr 2019 soll den Übergang zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft einleiten und ausgestalten. Das **öffentliche Beschaffungswesen soll mit gutem Beispiel vorangehen** und eine **umweltfreundliche Beschaffung sicherstellen**.
- 2) **Vergaberechtliche Möglichkeiten vorhanden:** Umweltbezogene Aspekte können in Deutschland in der öffentlichen Auftragsvergabe **schon heute umfassend berücksichtigt werden** (spätestens seit der Vergaberechtsnovellierung 2014/2016), wenn die geforderten Merkmale in Verbindung mit dem Auftragsgegenstand stehen und zu dessen Wert und Beschaffungszielen verhältnismäßig sind (z.B. GWB, VgV, UVgO).
- 3) **Niedriges Niveau an umweltfreundlichen Zuschlagskriterien bei den Vergaben:** Am Beispiel der Reinigungsleistungen zeigt sich, dass der **Anteil von umweltfreundlich vergebenen öffentlichen Aufträgen** im Oberschwellenbereich in den Jahren 2010 bis 2019 **relativ konstant und auf niedrigem Niveau bei rund 4%** liegt (bezogen auf die Verwendung umweltfreundlicher Kriterien als Zuschlagskriterium).
- 4) **Höhere Beachtung in (weiteren) Vergabeunterlagen:** Die Analyse von 160 Bekanntmachungen über noch zu vergebende Aufträge bei Reinigungsleistungen aus den Jahren 2020/2021 zeigt, **dass die Vergabeunterlagen** (vom Anschreiben über die Eignungskriterien und die Leistungsbeschreibung bis hin zu den Zuschlagskriterien und den Vertragsbedingungen) **zwar auf umweltfreundliche Beschaffung eingehen, allerdings werden die vergaberechtlichen Möglichkeiten nicht in vollem Umfang ausgeschöpft**.
- 5) **Individuelles Engagement von Bedarfsträgern und Vergabestellen:** Eine tiefergehende Analyse von 10 Fallstudien (Bund, Land, Kommune) zeigt u.a., dass umweltfreundliche Beschaffung zwar als wichtiges Themenfeld wahrgenommen wird, es aber in **hohem Maß auf das individuelle Engagement der beteiligten Mitarbeiter** auf der Seite der **Bedarfsträger und auf der Seite der Beschaffungs- und Vergabestellen** ankommt.
- 6) **Kapazitäten erweitern und Ausbildung verbessern:** Aus der Analyse der 10 Fallstudien (Bund, Land, Kommune) geht hervor, dass die in den Beschaffungs- und Vergabestellen **vorhandenen Personal- und Zeitkapazitäten nicht immer ausreichen**, um sich eingehender mit den Möglichkeiten umweltfreundlicher Beschaffung auseinanderzusetzen. Zudem scheint es an einer dezidierten Ausbildung (Stichwort: Professionalisierung öffentlicher Einkäufer) zu fehlen.
- 7) **Durchgängiges „Management by Sustainability“ als Lösung?:** Die **Beschaffungs- und Vergabestellen** werden umweltfreundliche Beschaffung **nicht alleine und nicht alleine durch formale Fingerübungen sicherstellen** können. Das Vorhandensein strategischer Beschaffungsziele ist nicht gleichbedeutend mit Beschaffungsstrategie und strategischer Beschaffung. Politik und öffentliche Auftraggeber könnten sich über einen ganzheitlichen Ansatz nach dem **Prinzip „Management by Sustainability“** organisieren und danach steuern, gestalten und messen/kontrollieren.



# UNTERSUCHUNGEN ZUM AKTUELLEN IMPLEMENTIERUNGSSTAND DER NACHHALTIGEN BESCHAFFUNG VON REINIGUNGSLEISTUNGEN

## 1) Historische Analyse

- Untersucht wurden die Meta-Daten von 11.485 in den Jahren 2009-2018 gelaufenen Verfahren.
- Analysiert wurden die Ausschreiber, die Ausschreibungsgegenstände, die Verfahrensarten, die Vertragsdauer, Zuschlagskriterien etc.

## 2) Analyse laufender Verfahren

- Untersucht wurden die Meta-Daten von 1.151 in den letzten 12 Monaten gelaufenen Verfahren.
- Analysiert wurden die Ausschreiber, die Ausschreibungsgegenstände, die Verfahrensarten, die Vertragsdauer etc.

## 3) Analyse der Ausschreibungsunterlagen

- Untersucht wurden die Ausschreibungsunterlagen von 160 in den letzten 12 Monaten gelaufenen Verfahren.
- Analysiert wurden sowohl die Anzahl, Art und Umfang der Dokumente, als auch die inhaltlichen Bestandteile der verschiedenen Ausschreibungen zur Nachhaltigkeit.

## 4) Fallstudienanalyse

- Befragt wurden 10 ÖAGs (jeweils die Einkäufer, 2x auch die Fachabteilung) zur Beschaffung von Reinigungsleistungen.
- Die Interviews deckten die Themenbereiche Organisationskultur, Strategie, Vergabeverfahren, Performance-Messung und Treiber & Barrieren ab.

# AUSBLICK: TOOLENTWICKLUNG ZUR UNTERSTÜTZUNG NACHHALTIGER BESCHAFFUNG VON REINIGUNGSLEISTUNGEN

