

Berlin, 13.02.2023

Stellungnahme des Bundesverband Nachhaltige Wirtschaft e.V. (BNW) im Zuge der öffentlichen Konsultation zur Transformation des Vergaberechts ("Vergabetransformationspaket") des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

Der Bundesverband Nachhaltige Wirtschaft e.V. (BNW) setzt sich als unabhängiger Unternehmensverband seit 1992 für Umwelt- und Klimaschutz ein. Der BNW steht heute für mehr als 130.000 Arbeitsplätze, seine mehr als 600 Mitgliedsunternehmen sind Vorreiter für nachhaltiges Wirtschaften. Über seinen europäischen Dachverband Ecopreneur.eu bezieht der Verband auch in Brüssel Stellung.

Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag, dem Bundesklimaschutzgesetz und ihrer Nachhaltigkeitsstrategie zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung bekannt. Beschaffungs- und Vergabestellen von Bund, Land und Kommunen bleiben jedoch bei der Umsetzung der geltenden Regelungen und Vorschriften zu nachhaltiger Beschaffung stark hinter den Erwartungen zurück. Mit einem Einkaufs- und Vergabevolumen von etwa 500 Mrd. Euro pro Jahr haben die Beschaffungsstellen von Bund, Ländern und Kommunen eine zentrale Marktmacht und einen erheblichen Einfluss auf die sozial-ökologische Transformation der Wirtschaft. Eine nachhaltige öffentliche Beschaffung kann alternative Geschäfts- und Finanzierungsmöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie grüne Start-ups eröffnen und damit einen entscheidenden Beitrag zur Dekarbonisierung der Wirtschaft leisten. Dieses Potenzial wird nicht genutzt. Daher begrüßt der BNW die Initiative des BMWK zur Transformation des Vergaberechts und das dazugehörige Konsultationsverfahren. In seinem kürzlich veröffentlichten Positionspapier [„Transformationshebel nutzen – Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung etablieren“](#) hat der BNW bereits konkrete Vorschläge zur Transformation der öffentlichen Beschaffung veröffentlicht.

Im Folgenden positioniert sich der BNW zu den im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur Transformation des Vergaberechts gestellten Fragen.

Aktionsfeld 1: Stärkung der umwelt- und klimafreundlichen Beschaffung

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

In jeder der genannten Stufen sollten umwelt- und klimabezogene Aspekte einbezogen werden. In der Leistungsbeschreibung kann eine Anforderung an Umwelt- und Klimafreundlichkeit gestellt werden, in die Eignungskriterien die Fähigkeiten eines Unternehmens, diese zu erfüllen. Bei den Zuschlagskriterien ist eine verpflichtende Berücksichtigung der umwelt- und klimabezogenen Aspekte sehr zu begrüßen. Dabei sollten umwelt- und klimabezogene Aspekte eine höhere Gewichtung erhalten als es gegenwärtig der Fall ist.

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

Die allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima) kann bei entsprechender Anpassung als Blaupause für eine einheitliche Beschaffungsvorschrift dienen. Sie beinhaltet die Lebenszykluskostenanalyse als nachhaltiges Zuschlagskriterium, eine Negativliste für grundsätzlich nicht zu beschaffende, klimaschädliche Leistungen, sowie – mit dem Umweltmanagementsystem – ein nachhaltiges Eignungskriterium. Soziale Nachhaltigkeitsaspekte und die Kreislaufwirtschaft sollten allerdings viel stärkere Berücksichtigung in der AVV Klima finden.

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

In einem ersten Schritt braucht es ein Sofortprogramm mit konkreten Maßnahmen zur Dekarbonisierung der öffentlichen Beschaffung. Dies betrifft vor allem die Beschaffung von Strom, Wärme, Transportfahrzeugen und Nahrungsmitteln auf allen Regierungsebenen. Ausgaben und Investitionen der öffentlichen Hand in diesen Bereichen müssen, aufgrund der sich zuspitzenden Klimakrise, sofort in nachhaltige Produkte und Dienstleistungen umgelenkt werden. Deshalb fordert der BNW die Bundesregierung auf, die Initiative zu übernehmen und in Zusammenarbeit mit den Landesregierungen umgehend ein Programm vorzulegen, das eine nachhaltige Beschaffung in den genannten Bereichen auf allen föderalen Ebenen garantiert und die Umsetzung kontrolliert.

Eine Negativliste mit nicht zu beschaffenden, klimaschädlichen Leistungen und Produkten ist sehr zu begrüßen. Darüber hinaus braucht es ökologische und soziale Mindestanforderungen. Alle Angebote müssten diese Mindeststandards erfüllen (z.B. Energieeffizienz). Eine Vereinheitlichung dieser Standards auf allen Verwaltungsebene ist dabei zentral und würde zu einer Vereinfachung der Vergabe beitragen.

Darüber hinaus sollten auch soziale und ökologische Folgekosten stärker berücksichtigt werden. Die derzeit praktizierte reine preisorientierte Vergabe benachteiligt nachhaltig wirtschaftende Unternehmen und vernachlässigt Lebenszykluskosten und Umweltauswirkungen. Soziale und ökologische Folgekosten, die in der Produktion, Nutzung oder Entsorgung entstehen, müssen mit eingepreist werden.

Die nachhaltige öffentliche Beschaffung muss außerdem mit eigenen Zielen und Leistungsindikatoren ausgestattet werden. Diese Ziele müssen sich an der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie orientieren und für Bund, Länder und Kommunen konkretisiert werden (z.B. Zielwerte/Quoten nachhaltiges Einkaufsvolumen, Abfallreduzierung und CO₂-Emissionen). Die Einhaltung der Ziele der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung muss konsequent überprüft werden. Für die Überwachung ist eine verpflichtende Datenerfassung und kompetente Kontrolle notwendig. Dabei sollen zuständige Bundes- und Landesministerien regelmäßig Kernkennzahlen zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in einem Dashboard veröffentlichen. Die Vergabestatistik des Statistischen Bundesamtes kann bei entsprechender Anpassung als Grundlage genutzt werden. Darüber hinaus sollen der Bundesrechnungshof bzw. die Landesrechnungshöfe als unabhängige Instanzen alle zwei Jahre Fortschrittsberichte zum Status der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung erstellen. Wünschenswert wäre die Veröffentlichung eines Index im zweijährlichen Rhythmus, um den Fortschritt bei der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung transparent zu machen.

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

Die Beschaffung von Strom, Wärme, Transportfahrzeugen und Nahrungsmitteln hat eine große Hebelkraft und ist leicht umsetzbar, beispielsweise durch die Nutzung von Ökostrom, Bio-Lebensmitteln oder E-Fahrzeugen. Darüber hinaus verfügt die öffentliche Hand insbesondere in den Bereichen Bau- und Veranstaltungswirtschaft über eine große Hebelkraft. Dennoch ist klar: Die Umstellung auf nachhaltige Beschaffung betrifft alle Bereiche und Dienstleistungen.

Aktionsfeld 2: Stärkung der sozial-nachhaltigen Beschaffung

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

Eine nachhaltige öffentliche Beschaffung, mit entsprechend scharfen und klaren Kriterien, trägt maßgeblich zur sozialen Verantwortung bei. Nachhaltigkeit nimmt Rücksicht auf die Bedürfnisse heutiger und zukünftiger Generationen in allen ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten. Darüber hinaus kann mit einer Pflicht zur Selbstverpflichtung oder Offenlegungen und Berichterstattungen zu sozialen Aspekten gearbeitet werden. Auch eine Internalisierung externer Kosten (die Darstellung „wahrer Preise“) trägt zu einer nachhaltigen Beschaffung bei. Werden Umweltkosten internalisiert, zeigt sich, dass nachhaltige Produkte auf lange Sicht zu weniger Kosten für den Beschaffenden und die Gesellschaft sorgen.

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

/

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

Vielen Sozialunternehmen fehlen (Personal-)Kapazitäten um sich in komplizierte Vergabestrukturen einzuarbeiten. Hier benötigt es eine Vereinfachung von Beschaffungsprozessen, um kleine und junge Unternehmen nicht länger zu benachteiligen. Sozialunternehmen haben wegen des Verzichtes auf starke Gewinnorientierung einen Kalkulationsvorteil, der Nachteile aufwiegen kann. Denkbar wäre eine Institution als "Vergabelotse" für KMU und gemeinwohlorientierte Unternehmen zur Hilfestellung bei Ausschreibungen. Zudem sind Sozialunternehmen und soziale Innovationen in Deutschland oftmals massiv unterfinanziert, da sie klassische Renditeerwartungen von Investor:innen nicht erfüllen können. Ihr Geschäftsmodell ist nicht rein auf Gewinnmaximierung ausgelegt. Eine öffentliche Vergabe, die sich an sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien orientiert, kann soziale Innovation stärken. Sozialunternehmen bieten sich dadurch neue Geschäftsmöglichkeiten sowie die Chance, sich als strategische Lieferanten oder Dienstleister langfristig zu positionieren.

Aktionsfeld 4: Vereinfachung und Beschleunigung der Vergabeverfahren

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

Eine Präqualifizierung von Anbietenden in bestimmten Zeitabständen ermöglicht das einmalige Einreichen von verlangten Zertifikaten, Prüfzeugnissen und anderen Bescheinigungen bezüglich der Nachhaltigkeit der anzubietenden Lieferungen und Leistungen. Damit wird die Zeit verkürzt, die fairerweise für die Erstellung von Angeboten erwartet wird. Das ermöglicht insbesondere KMU die Teilnahme an komplexen Ausschreibungen.

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

/

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

Eine Professionalisierung ist durch Zentralisierung der Vergabekompetenz für eine einheitliche, effiziente und nachhaltige Beschaffungspraxis möglich. Deswegen fordert der BNW den bundesweiten Aufbau von Kompetenzclustern für die öffentlichen Beschaffung auf mittlerer Verwaltungsebene der Länder (z.B. Regierungspräsidien). Die Kompetenzbündelung vereinfacht Beschaffungsprozesse, entlastet kommunale Vergabestellen, ermöglicht gezielte Schulungen und garantiert eine fundierte Qualitätskontrolle. Zugleich wird durch die Etablierung auf der mittleren Verwaltungsebene die notwendige und erstrebenswerte Regionalität in der Beschaffung gewährleistet. Die Kompetenzcluster sollen für die Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen von Ländern, Landkreisen und Kommunen zuständig sein. Die Nachfragebündelung erzeugt Einkaufsvorteile für die Behörden. KMU profitieren von der Nachfragebündelung: Große Beschaffungsvolumina ermöglichen es ihnen, planbar in klima- und ressourcenschonende Lösungen zu investieren. Für die Einrichtung der Kompetenzcluster müssen Bund und Länder entsprechende Ressourcen zur Verfügung stellen.

Darüber hinaus kann eine Professionalisierung der Vergabe durch Wissensaufbau und -transfer vorangetrieben werden. Nachhaltige Vergabe muss Teil der Aus- und Weiterbildung von Verwaltungsmitarbeitenden werden. Interne Schulungen und Qualifizierungsmaßnahmen müssen ausgebaut werden, um so Nachhaltigkeitskriterien und deren rechtssichere Anwendungsmöglichkeiten im Vergaberecht zu vermitteln. Die Kompetenzstelle Nachhaltige Beschaffung, die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung und die Allianz für nachhaltige Beschaffung können stärker als Multiplikatoren genutzt werden.

Zudem werden in wenigen öffentlichen Ausschreibungen zwar Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt, aber in der Praxis ist der Angebotspreis oft das einzige Zuschlagskriterium. Soziale und ökologische Folgekosten durch Produktion, Nutzung oder Entsorgung spielen keine Rolle. Nachhaltig wirtschaftende Unternehmen werden durch die aktuelle rein preisorientierte Vergabe benachteiligt, da ihre Produkte und Dienstleistungen im Einkauf zwar teurer sind, aber

geringere Lebenszykluskosten und geringere Umweltauswirkungen (z.B. überlegene Energieeffizienz, geringere CO₂-Emissionen) haben. Viele nachhaltige Unternehmen haben in diesem für sie unfairen Marktumfeld wenig Anreize für ein aufwändiges Vergabeverfahren. Die Spielräume im Vergaberecht müssen dafür genutzt werden, soziale und ökologische Aspekte stärker zu berücksichtigen. Eine Erweiterung der Vergabekriterien kann den Kreis bietender Unternehmen und so das Angebot vergrößern, wovon wiederum die öffentliche Hand und die gesamten Märkte profitieren.

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

Eine stärkere Vereinheitlichung des Vergaberechts wäre sehr zu begrüßen. Die Erfahrung zeigt, dass einzelne auf Länderebene erarbeitete Lösungen bei Wechsel der Landesregierungen oftmals nicht bestehen bleiben, auch wenn entsprechende Maßnahmen erfolgreich waren. Es braucht einen von der Bundesregierung initiierten Prozess, der parteiübergreifend und in Zusammenarbeit mit den Landesregierungen das Vergaberecht vereinheitlicht. Bei einer Vereinheitlichung des Vergaberechts ist vor allem die Verankerung von Vorschriften für nachhaltige Beschaffung zu berücksichtigen.

Darüber hinaus stehen gerade KMU vor Herausforderungen, wenn sie in verschiedenen Bundesländern und Kommunen an Ausschreibungen teilnehmen wollen. Unterschiedliche Regelungen und Vorschriften machen Bewerbungen auf Ausschreibungen unnötig kompliziert und binden personelle Ressourcen. Zugleich würde eine Vereinheitlichung des Vergaberechts die Vergabe und die Schulungen für die Beschaffenden vereinfachen.

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

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

Nachhaltig wirtschaftende Unternehmen werden durch die strikte Preisorientierung in der Vergabe systematisch benachteiligt (siehe dazu auch die Forderung der Internalisierung externer Kosten in Frage 6, Abschnitt 1). Nachhaltigkeit kostet vordergründig mehr Geld. Bei Berücksichtigung der Umweltkosten konventioneller Produkte wird jedoch deutlich, dass nachhaltig produzierte Produkte in allen Aspekten der Nachhaltigkeit (ökologisch, ökonomisch, sozial) die günstigere Alternative darstellen.

Die hohe Komplexität der Anträge und des Bewerbungsverfahrens sind weitere praktische Hürden. KMU sowie Start-ups und andere junge Unternehmen haben oftmals nicht die Kapazitäten und werden so teilweise ausgeschlossen. Wünschenswert ist eine Institution als "Vergabelotse" für KMU und gemeinwohlorientierte Unternehmen zur Hilfestellung bei Ausschreibungen.

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

Ausschreibungsverfahren oberhalb der EU-weiten Schwellenwerte müssen diskriminierungsfrei sein. Rein nationale oder regionale Eignungskriterien, die nicht von allen denkbaren Anbietern aus den Ländern der EU erfüllt werden können, sind rechtlich unzulässig. Insofern kann immer nur die angefragte Leistung oder Lieferung nach sachlichen, nachprüfbaren Nachhaltigkeitskriterien vorgegeben werden, nicht die Nachhaltigkeit des Anbieterunternehmens insgesamt. Dies stellt hohe Anforderungen an die Vergabestellen in Sachen "Rechtssicherheit". Dies gilt besonders für (internationale) Bietergemeinschaften.

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

Markterkundungen, funktionale Ausschreibungen sind oft streitbehaftet und müssen deshalb sehr gründlich vorbereitet werden, um von Anfang an Klarheit für alle Beteiligten über die erwartete Leistung und ihren Preis zu schaffen. Gerade Start-ups sind wegen ihrer nicht nachweisbaren Zuverlässigkeit oft im Nachteil und in der Regel als Partner solcher innovativer Verfahren ungeeignet.

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

Bei Auktionen ist die Vergabestelle in der Regel aus psychologischen Gründen in einer starken Position. Bietende tun oft zu viel, um eine Auktion zu gewinnen, was sie später bereuen. Dies schreckt Bietende eher ab.

Sonstiges

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

Aktionsfelder 1 und 2 gewichten wir in Hinblick auf die Dekarbonisierung und die sozial-ökologische Transformation der Wirtschaft am stärksten. Das Potential, das die öffentliche Beschaffung besitzt, wird nicht genutzt. Eine verpflichtende Einbindung und tatsächliche Umsetzung starker Nachhaltigkeitskriterien in der Vergabe ist gerade in Anbetracht der sich zuspitzenden Klimakrise unabdingbar. Zusätzlich muss bei der Durchführung darauf geachtet werden, Komplexität und Bürokratieaufwand für Unternehmen und Vergabestellen in einem umsetzbaren Rahmen zu halten.

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

/

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

/

Kontakt

Bundesverband Nachhaltige Wirtschaft BNW e.V.

Dr. Katharina Reuter

reuter@bnw-bundesverband.de

+49 (0) 30 325 99 68