Fachbereich WD 7

Einzelaspekte zur Nachhaltigkeit und deren Nachweisführung im deutschen Vergaberecht

© 2025 Deutscher Bundestag

Einzelaspekte zur Nachhaltigkeit und deren Nachweisführung im deutschen Vergaberecht

Aktenzeichen:	WD 7 - 3000 - 063/25
Abschluss der Arbeit:	01.10.2025
Fachbereich:	WD 7: Zivil-, Straf- und Medienrecht, Bauen und Wohnen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 4

2. Überblick 4

3. Nachweisführung der Produkteigenschaft durch Gütezeichen 5

4. Nachweis von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen des bietenden Unternehmens 5

5. Förderung nationaler bzw. europäischer Interessen 6

6. Nachweisführung bei Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität 7

1. Einleitung

Im Lichte immer nachhaltigerer Beschaffungstendenzen und der damit einhergehenden Notwendigkeit bewussterer Einkaufsentscheidungen, stellt sich die Frage, ob und unter welchen gesetzlichen Voraussetzungen ein im Oberschwellenbereich, also bei einer Beschaffung jenseits bestimmter Auftragswertgrenzen, durchzuführendes Vergabeverfahren auf bestimmte Nachhaltigkeitskriterien eingehen kann. Die nachfolgenden Ausführungen sollen dies beantworten und beinhalten daher eine summarische Darstellung von Einzelaspekten des oberschwelligen Vergabeverfahrens und geben einen Überblick über die wesentlichen gesetzlichen Vorgaben zu ausgewählten Nachhaltigkeitskriterien und deren grundsätzliche Möglichkeiten der Berücksichtigung.

2. Überblick

Das deutsche Vergaberecht ist kein einheitliches Rechtssystem, sondern weist eine Zweiteilung auf. Auf Basis von Vorgaben des Rechts der Europäischen Union (EU) – insbesondere der EU-Richtlinie über allgemeine öffentliche Auftragsvergaben, RL 2014/24/EU – richten sich Verfahren mit höheren Nettoauftragsvolumina nach dem vierten Teil (§§ 97 bis 184) des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), dem **„Kartellvergaberecht“**, auf die sich der folgende Überblick begrenzt. Die Abgrenzung nach Nettoauftragsvolumen ergibt sich unmittelbar aus den europarechtlich determinierten „Schwellenwerten“ (vgl. § 106 GWB, in dessen Absatz 2 auf mehrere, die öffentliche Auftragsvergabe regulierende EU-Richtlinien in deren jeweils geltender Fassung verwiesen wird). Das Kartellvergaberecht regeln neben den §§ 97 ff. GWB im Detail zahlreiche untergesetzliche Rechtsverordnungen: Grundsätzlich, insbesondere für öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge, gilt die Vergabeverordnung (VgV). Zudem existieren im Kartellvergaberecht Sonderregeln für bestimmte Konstellationen, etwa für die Vergabe von Konzessionen (Sektorenverordnung – SektVO) oder im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich (Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit – VSVgV).

Nach § 97 Absatz 1 Satz 1 GWB sind öffentliche Aufträge und Konzessionen im Wettbewerb und im Wege **transparenter Verfahren** zu vergeben. Daneben sind gemäß § 97 Absatz 3 GWB bei der Vergabe Aspekte der **Qualität** und der Innovation sowie **soziale und umweltbezogene Aspekte** zu berücksichtigen. Das GWB und die VgV legen für die Vergabe oberhalb der EU-Schwellenwerte den rechtlichen Rahmen für die Einbeziehung dieser Aspekte auf verschiedenen Stufen des Vergabeverfahrens fest. Nachhaltigkeitskriterien lassen sich mithin allgemein etwa bei der Leistungsbeschreibung (vgl. §§ 121 GWB, 31 Absatz 3 VgV[1]), den Zuschlagskriterien (vgl. §§ 127

1 Vgl. etwa für den Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung entsprechend § 28 Absatz 6 Satz 2 SektVO sowie für den Verteidigungs- und Sicherheitsbereich entsprechend § 15 Absatz 4 VSVgV.

GWB, 58 Absatz 2 Satz 2 VgV[2]) und den Ausführungsbedingungen (vgl. §§ 128 Absatz 2 GWB, 61 VgV[3]) im Vergabeverfahren berücksichtigen.

3. Nachweisführung der Produkteigenschaft durch Gütezeichen

Öffentliche Auftraggeber haben gemäß § 34 Absatz 1 VgV[4] die Möglichkeit, von Anbietern die Vorlage spezieller Gütezeichen (oder Qualitätssiegel) zu verlangen, um nachzuweisen, dass eine gelieferte Ware oder Dienstleistung die geforderten Eigenschaften besitzt. Diese Gütezeichen können **technische, soziale und umweltbezogene Aspekte** umfassen.[5] Im Bereich der Informationstechnologie sind solche Siegel besonders relevant. Bekannte Beispiele sind das EU Ecolabel, der Blaue Engel, TCO Certified oder EPEAT.[6] Der öffentliche Auftraggeber kann dabei frei entscheiden, welches bestimmte Gütezeichen (mit all seinen Anforderungen) er als Nachweis verlangt (§ 34 Absatz 1 VgV).

Gemäß § 34 Absatz 4 VgV hat der öffentliche Auftraggeber, wenn er die Vorlage eines bestimmten Gütezeichens verlangt, jedoch auch alle **anderen Gütezeichen akzeptieren**, die gleichwertige Anforderungen an die Leistung stellen sowie gemäß § 34 Absatz 5 VgV andere geeignete Belege zum **Nachweis der Gleichwertigkeit** zu akzeptieren, wenn ein Unternehmen aus Gründen, die ihm nicht zugerechnet werden können, nachweislich keine Möglichkeit hatte, das vom Auftraggeber angegebene oder ein gleichwertiges Gütezeichen innerhalb einer bestimmten Frist zu erlangen.

4. Nachweis von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen des bietenden Unternehmens

Darüber hinaus ist es auch möglich, im Vergabeverfahren den Nachweis bestimmter Qualitäts- und Umweltmanagementsysteme des bietenden Unternehmens zu fordern. Die maßgebliche Vorschrift ist § 49 VgV[7], der die Bestimmungen des Art. 62 RL 2014/24/EU zu Normen für Qualitätssicherung und Umweltmanagement umsetzt. **§ 49 Absatz 1 VgV** beinhaltet die Bestimmungen zu Qualitätssicherungsnormen und regelt,

> „die Vorlage von Bescheinigungen zur Erfüllung von Normen der Qualitätssicherung, insbesondere solcher Normen, die Zugang von Menschen mit Behinderungen zu den zu beschaffenden Leistungen sicherstellen. Voraussetzung ist im Wesentlichen, dass die

---

2 Vgl. etwa für den Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung entsprechend § 52 Absatz 2 Satz 2 SektVO sowie für den Verteidigungs- und Sicherheitsbereich entsprechend § 34 Absatz 2 Satz 2 VSVgV.

3 Vgl. etwa für den Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung entsprechend § 51 SektVO.

4 Vgl. etwa für den Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung entsprechend § 32 SektVO sowie für den Verteidigungs- und Sicherheitsbereich § 15 Absatz 6 VSVgV, welcher nur Umweltzeichen erfasst.

5 Püstow, in: Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 5. Auflage 2024, § 34 VgV Rn. 5.

6 Freytag, in: Osseforth, Handbuch IT-Vergabe, 1. Auflage 2022, § 10 Rn. 124.

7 Vgl. etwa für den Verteidigungs- und Sicherheitsbereich entsprechend § 28 VSVgV sowie für den Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung entsprechend § 49 SektVO.

Qualitätssicherungssysteme den einschlägigen europäischen Normen genügen und von akkreditierten Stellen zertifiziert sind. Der Verweis auf die europäischen Normen dient der Harmonisierung der Qualitätssicherungsstandards bei EU-weiten Vergabeverfahren und der Vergleichbarkeit von Angeboten auch aus dem EU-Ausland."[8]

§ 49 Absatz 2 VgV regelt die Zulässigkeit der Forderung von Belegen für Umweltmanagementmaßnahmen.

„Öffentliche Auftraggeber sollten nach Erwägungsgrund 88 RL 2014/24/EU verlangen können, dass ein Unternehmen während der Ausführung eines öffentlichen Auftrags Umweltmanagementmaßnahmen oder -regelungen anwendet. Dies schließt nach der Vorstellung des Richtliniengebers auch Öko-Gütezeichen mit ein, die Umweltmanagementkriterien beinhalten. Als Gütesiegel kommen hier vor allem das Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS) oder entsprechende Gütesiegel der Mitgliedstaaten, denen nach geeigneten und auf nationaler oder regionaler Ebene anerkannten Zertifizierungsverfahren nach Maßgabe von Art. 45 VO (EG) Nr. 1221/2009 bescheinigt wurde, dass sie die entsprechenden Anforderungen dieser Verordnung erfüllen. Inhaltlich deckt das EMAS-Gütesiegel die Anforderungen der DIN EN ISO 14001 ab. Letztlich werden auch andere Normen für das Umweltmanagement akzeptiert, die auf den einschlägigen europäischen oder internationalen Normen beruhen und von akkreditierten Stellen zertifiziert sind. […] Die Forderung nach einem Beleg eines Umweltmanagementsystems ist nur dann zulässig, wenn es im Einzelfall für den zu vergebenen Auftrag gerechtfertigt und verhältnismäßig ist. Das wird angenommen, wenn bei der Auftragsdurchführung mit erhöhten Umweltgefahren oder -auswirkungen zu rechnen ist."[9]

5. Förderung nationaler bzw. europäischer Interessen

Das deutsche Vergaberecht basiert auf dem **Gebot der Gleichbehandlung** (§ 97 Absatz 2 GWB). Dies bedeutet, dass Bieter grundsätzlich nicht aufgrund ihrer Herkunft bevorzugt oder benachteiligt werden dürfen. Gleichwohl besteht eine **direkte gesetzliche Ausnahme** sowie **indirekte Mechanismen**, denen in der vergaberechtlichen Praxis eine Steuerungsfunktion hinsichtlich der Herkunft der Bieter oder Waren zukommt. Eine direkte Diskriminierung aufgrund der Herkunft ist im deutschen Vergaberecht in der **Spezialregelung des § 55 SektVO** enthalten.

Dieser enthält

„Vorgaben für Angebote über Lieferaufträge, bei denen mehr als 50% des Warenanteils aus Ländern stammen, die nicht Vertragspartei des Abkommens über den EWR sind und mit denen auch sonst keine Vereinbarungen über den gegenseitigen Marktzugang bestehen. Danach kann der Auftraggeber solche Angebote unter bestimmten Voraussetzungen zurückweisen. […] Die Norm bezweckt die Erschwerung des Zugangs von Waren aus Drittländern, die ihre Märkte nicht gegenüber Waren aus den EU-Mitgliedstaaten öffnen. Gleichzeitig ermöglicht § 55 die Bevorzugung von Angeboten, die aus solchen Ländern stammen, die

8 Pauka/Krüger, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Auflage 2022, § 49 VgV Rn. 3.

9 Pauka/Krüger, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Auflage 2022, § 49 VgV Rn. 5f.

Vertragsparteien des EWR-Abkommens sind oder mit denen Vereinbarungen über den gegenseitigen Marktzugang bestehen."[10]

Abgesehen von dieser Spezialregelung kennt das deutsche Vergaberecht weder im GWB selbst noch in den auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen eine entsprechende direkte Diskriminierung aufgrund der Herkunft. Da solche unmittelbaren Beschränkungen im offenen Wettbewerb weitgehend unzulässig sind, bedienen sich öffentliche Auftraggeber daher in der Praxis oftmals **indirekter Mechanismen und Kriterien**, um die Interessen nationaler oder europäischer Lieferanten zumindest mittelbar zu fördern. Dies geschieht in erster Linie durch die Festlegung hoher Umwelt-, Sozial- und Nachhaltigkeitsstandards.

Die Forderung solcher Standards, etwa unter Bezugnahme auf das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), verpflichtet Bieter, die sich an Waren aus Drittländern, die gegebenenfalls mit niedrigeren Standards arbeiten, bedienen, zu einem detaillierten Nachweis ihrer gesamten Lieferketten. Dieser Mehraufwand ist oft mit erheblichen Kosten verbunden, wodurch Bieter, die sich nicht solcher Waren bedienen, indirekt begünstigt werden können.[11] Ein weiterer Hebel ist die **Festlegung hoher technischer Standards** oder die **Forderung spezifischer EU-Zertifikate** (wie bestimmte ISO-Normen). Dadurch wird der Bieterkreis auf Unternehmen begrenzt, die diese komplexen und oft kostspieligen Anforderungen bereits erfüllen oder schnell umsetzen können. Bei bestimmten Dienstleistungen, die zwingend eine schnelle physische Präsenz oder kurze Reaktionszeiten erfordern (wie IT-Support oder Wartungsarbeiten), kann die geografische Nähe des Anbieters zudem als legitimes und sachliches Zuschlagskriterium herangezogen werden (vgl. §§ 127 GWB, 58 Absatz 2 Satz 2 VgV[12]).

Schließlich sehen die geltenden Vorschriften bei der Beschaffung strategisch wichtiger Güter oder im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich (§§ 8, 27 Absatz 1 Satz 2 Nr. 1, 24 Absatz 2 Satz 3 Nr. 9 VSVgV) ebenfalls indirekte Mechanismen vor, die den Zugang für Drittländer beschränken und damit die **nationale Versorgungssicherheit** gewährleisten sollen.

6. Nachweisführung bei Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität

Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) ist das zentrale Instrument des EU-Konjunkturprogramms NextGenerationEU und zielt darauf ab, die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie zu bewältigen, europäische Volkswirtschaften zu stärken und sie auf die grünen und digitalen Übergänge vorzubereiten. Sofern Beschaffungsvorgänge primär aus dem ARF finanziert werden sollen, sind besondere Voraussetzungen, insbesondere hinsichtlich Fragen der Nachhaltigkeit, zu beachten. Die ARF stellt den Mitgliedstaaten Finanzmittel in Form von

10 Kruse, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Auflage 2022, § 55 SektVO Rn. 2.

11 Rafsendjani/ Schäfer, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und seine Umsetzung in der Praxis, RFam 2023, 299.

12 Vgl. etwa für den Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung entsprechend § 52 Absatz 2 Satz 2 SektVO sowie für den Verteidigungs- und Sicherheitsbereich entsprechend § 34 Absatz 2 Satz 2 VSVgV.

Zuschüssen und Darlehen zur Verfügung, um Reformen und Investitionen zu finanzieren, wobei die Auszahlungen an das Erreichen vereinbarter Ziele gekoppelt sind.[13]

In Deutschland besteht bei der Beschaffung, die mit Mitteln der ARF gekauft werden, **keine zwingende Pflicht zur Vorlage von besonderen Zertifikaten**, wie etwa TCO- oder EPEAT-Zertifizierungen. Die maßgebliche Rechtsgrundlage ist zum einen die Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, die keine spezifischen Markenzertifikate wie TCO oder EPEAT, deren Vorlage zwingend wäre, nennt. Zum anderen wird im nationalen Recht es dem öffentlichen Auftraggeber nach § 34 VgV freigestellt, Gütezeichen wie TCO Certified oder EPEAT als Nachweis für bestimmte technische, ökologische oder soziale Merkmale zu verlangen.

Die Sicherstellung der ökologischen Nachhaltigkeit, die den Zielen des EU-Konjunkturprogramms NextGenerationEU entspricht, erfolgt stattdessen über das **DNSH-Prinzip** (Do No Significant Harm) der EU-Taxonomie-Verordnung.[14] Dieses Prinzip verlangt, dass die Beschaffung keine erheblichen negativen Umweltauswirkungen verursacht und wird durch die Einhaltung technischer Kriterien im Anhang der Taxonomie-Verordnung nachgewiesen. Diese Kriterien betreffen primär die Energieeffizienz, die Reparatur- und Langlebigkeit (durch die Verfügbarkeit von Ersatzteilen und Anleitungen), die Wiederverwertbarkeit sowie das Verbot bestimmter Gefahrstoffe (wie Quecksilber und Cadmium). Die Konformität wird flexibel durch die Herstellererklärung oder die Zertifizierung nach gleichwertigen ISO-Normen belegt, wodurch die ökologischen Ziele ohne eine Bindung an bestimmte Label erreicht werden.[15]

***

13 Vgl. Webseite der Europäischen Union, NextGenerationEU, Aufbau- und Resilienzfazilität, Die EU auf künftige Herausforderungen und Chancen vorbereiten, abrufbar unter: https://next-generation-eu.europa.eu/recovery-and-resilience-facility_de.

14 Vgl. dazu ausführlich Technische Leitlinien der Europäischen Kommission für die Anwendung des Grundsatzes der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ im Rahmen der Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218(01).

15 Vgl. dazu ausführlich Technische Leitlinien der Europäischen Kommission für die Anwendung des Grundsatzes der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ im Rahmen der Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218(01).