



Sachstand

Nachhaltige Beschaffung im Vergaberecht

Umsetzung der Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU

Nachhaltige Beschaffung im Vergaberecht

Umsetzung der Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 068/18
Abschluss der Arbeit: 10. April 2018
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Bau und Stadtentwicklung

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.

1. Frage

Die Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU vom 26. Februar 2014¹ enthalten Vorgaben für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen, die von den Mitgliedstaaten bis zum 18. April 2016 in nationales Recht umzusetzen waren. Dem Gesichtspunkt der „Nachhaltigkeit“ bei der Beschaffung wird in den Richtlinien verstärkt Rechnung getragen: In jeder Phase eines Verfahrens – von der Leistungsbeschreibung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen – können qualitative, soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte berücksichtigt werden (vgl. z.B. Art. 18 Abs. 2, Art. 42 Abs. 3 Buchstabe a, Art. 43, Art. 44, Art. 57 Abs. 4 Buchstabe a, Art. 67 Abs. 2, Art. 70 Richtlinie 2014/24/EU).

Wie wurde bei der Umsetzung der genannten Richtlinien dem geschilderten Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit Rechnung getragen?

Gibt es Erfahrungsberichte darüber, wie von den Möglichkeiten der nachhaltigen Beschaffung in der Praxis Gebrauch gemacht wurde?

2. Modellantwort für Deutschland

Die Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU wurden durch eine **Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)** in nationales Recht umgesetzt sowie durch den **Erlass mehrerer Rechtsverordnungen** – der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV), der Verordnung über die Vergabe von Konzessionen (Konzessionsvergabeverordnung – KonzVgV) und der Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung – SektVO).² Die Rechtsänderungen sind am 18. April 2016 in Kraft getreten.

In den neuen Regelungen werden zunächst „*Grundsätze der Vergabe*“ definiert, nämlich Wettbewerb, Transparenz, Wirtschaftlichkeit, Verhältnismäßigkeit, Gleichbehandlung, aber eben auch der Grundsatz der Berücksichtigung der „*Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale[r] und umweltbezogene[r] Aspekte*“ (§ 97 Abs. 3 GBW). Dieser Grundsatz wird dann in den

1 RICHTLINIE 2014/23/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1); RICHTLINIE 2014/24/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65); RICHTLINIE 2014/25/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243).

2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, ber. S. 3245), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618); Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745); Verordnung über die Vergabe von Konzessionen (Konzessionsvergabeverordnung - KonzVgV) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624, 683), geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745); Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung - SektVO) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624, 657), geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745).

Regelungen zu den einzelnen Stufen des Vergabeverfahrens (Leistungsbeschreibung, Zuschlagskriterien, Ausführungsbestimmungen) näher ausgestaltet.

So können die in der **Leistungsbeschreibung** darzustellenden Merkmale des Auftragsgegenstandes *„auch Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen. Sie können sich auch auf den Prozess oder die Methode zur Herstellung oder Erbringung der Leistung oder auf ein anderes Stadium im Lebenszyklus des Auftragsgegenstands einschließlich der Produktions- und Lieferkette beziehen, auch wenn derartige Faktoren keine materiellen Bestandteile der Leistung sind, sofern diese Merkmale in Verbindung mit dem Auftragsgegenstand stehen und zu dessen Wert und Beschaffungszielen verhältnismäßig sind“* (§ 31 Abs. 3 VgV, ähnlich § 15 Abs. 2 KonzVgV, § 28 Abs. 3 SektVO).

Der **Zuschlag** ist auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Bei der Ermittlung des Angebots mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis dürfen neben dem Preis und den Kosten allerdings *„auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte berücksichtigt werden“* (§ 127 Abs. 1 GWB). Dabei dürfen auch Zuschlagskriterien vorgegeben werden, die sich *„auf Prozesse im Zusammenhang mit der Herstellung, Bereitstellung oder Entsorgung der Leistung, auf den Handel mit der Leistung oder auf ein anderes Stadium im Lebenszyklus der Leistung bezieht, auch wenn sich diese Faktoren nicht auf die materiellen Eigenschaften des Auftragsgegenstandes auswirken“* (§ 127 Abs. 3 GWB). Insbesondere können *„die Qualität, einschließlich des technischen Werts, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Zugänglichkeit der Leistung insbesondere für Menschen mit Behinderungen, ihrer Übereinstimmung mit Anforderungen des ‚Designs für Alle‘, soziale, umweltbezogene und innovative Eigenschaften sowie Vertriebs- und Handelsbedingungen“* bei den Zuschlagskriterien berücksichtigt werden (§ 58 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VgV, § 52 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SektVO). Schließlich kann der öffentliche Auftraggeber *„auch Festpreise oder Festkosten vorgeben, sodass das wirtschaftlichste Angebot ausschließlich nach qualitativen, umweltbezogenen oder sozialen Zuschlagskriterien“* bestimmt wird (§ 58 Abs. 2 Satz 1 VgV, § 52 Abs. 2 Satz 3 SektVO).

Für die **Ausführung des Auftrags** darf der öffentliche Auftraggeber in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen besondere Bedingungen festlegen, die *„insbesondere wirtschaftliche, innovationsbezogene, umweltbezogene, soziale oder beschäftigungspolitische Belange“* umfassen können (§ 128 Abs. 2 GWB). Als Beleg dafür, dass die angebotene Leistung den geforderten Ausführungsbedingungen entspricht, kann er die Vorlage von *„Bescheinigungen, insbesondere Testberichten oder Zertifizierungen, einer Konformitätsbewertungsstelle“* oder von *„Gütezeichen“* verlangen (§§ 61, 33, 34 VgV, § 52 Abs. 5, §§ 31, 32 SektVO).

Weiterhin enthält die Vergabeverordnung spezielle Vorschriften über die **Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Liefer- oder Dienstleistungen** (§ 67 VgV) und **von Straßenfahrzeugen** (§ 68 VgV). Diese beruhen zwar nicht auf den eingangs erwähnten EU-Richtlinien zum Vergaberecht, sondern auf den Richtlinien 2010/30/EU, 2012/27/EU und 2009/33/EG. Sie sind aber ebenfalls für die Verwirklichung von Nachhaltigkeitszielen relevant. So *„muss“* der öffentliche Auftraggeber nach im Einzelnen festgelegten Kriterien *„bei der Beschaffung von Straßenfahrzeugen Energieverbrauch und Umweltauswirkungen berücksichtigen“* (§ 68 Abs. 1 Satz 1 VgV). Bei der Beschaffung sonstiger *„energieverbrauchsrelevante[r] Waren, technische[r] Geräte oder Ausrüstungen“* sollen in der Leistungsbeschreibung *„das höchste Leistungsniveau an Energieeffizienz und, soweit vorhanden, die höchste Energieeffizienzklasse im Sinne der Energieverbrauchskennzeich-*

nungsverordnung“ gefordert werden (§ 67 Abs. 1, 2 VgV). Von den Bietern sind grundsätzlich Informationen zum Energieverbrauch und in geeigneten Fällen eine Analyse minimierter Lebenszykluskosten zu verlangen (§ 67 Abs. 3 VgV). Bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots ist die *„Energieeffizienz als Zuschlagskriterium angemessen zu berücksichtigen“* (§ 67 Abs. 5 VgV).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, die unterhalb der für die Anwendung der EU-Vergaberichtlinien maßgebenden Schwellenwerte liegen, vergleichbare Regelungen geschaffen wurden. Diese sind in der sog. Unterschwellenvergabeordnung geregelt, insbesondere in § 2 Abs. 3 (Vergabegrundsätze), § 23 Abs. 2 (Leistungsbeschreibung), § 43 Abs. 2 bis 4 (Zuschlag und Zuschlagskriterien) und § 45 Abs. 2 (Ausführungsbedingungen).

Ergänzt wird dieser Rechtsrahmen durch zahlreiche **begleitende Maßnahmen der Bundesregierung, der Länder und Kommunen**. Auf Bundesebene hat der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung in seiner Sitzung vom 30. März 2015 die Weiterentwicklung des **Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit** vom 6. Dezember 2010 beschlossen. Mit Maßnahme 6 des Programms hat sich die Bundesregierung auf eine weitere Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung am Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung verständigt. Die **Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung** werden darin verpflichtet, die folgenden Anforderungen im Rahmen der geltenden rechtlichen Bestimmungen zu beachten und entsprechende Vorgaben in ihren Vergabeverfahren zu machen:

- Berücksichtigung minimierter Lebenszykluskosten,
- Ausschreibung von Geräten mit der jeweils höchsten Energieeffizienz unter Berücksichtigung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen (AVV EnEff),
- Vorgabe des Umweltzeichens "Blauer Engel", "Energy Star" oder vergleichbarer Label bei der Leistungsbeschreibung und/oder Festlegung von Zuschlagskriterien,
- Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der IT-Beschaffung,
- Beschaffung und Verwendung von Recyclingpapier mit dem „Blauen Engel“ (soweit möglich 95% bis 2020),
- Einhaltung bestimmter durchschnittlicher Emissionswerte der Dienstwagenflotte (110 g CO₂/km bis 2018 und 95 g CO₂/km bis 2020); zudem soll der Anteil der insgesamt neu angeschafften bzw. angemieteten Fahrzeuge mit einem Emissionswert von weniger als 50 g CO₂/km über 10 % liegen; Beschaffung von Fahrzeugen mit dem jeweils höchsten Abgasstandard und möglichst geringen Lärmemissionen; das Maßnahmenpaket zur Elektromobilität vom 18. Mai 2016 sieht zukünftig einen Anteil von 20 % Elektrofahrzeugen im Fuhrpark des Bundes vor,
- bis 2020 Beschaffung von 50 % der Textilien nach ökologischen und sozialen Kriterien, z.B. nach "Blauer Engel" oder dem „Global Organic Textile Standard“ (GOTS),

-
- Beachtung des Gemeinsamen Erlasses zur Beschaffung von Holzprodukten,
 - bei geeigneten Dienstleistungsaufträgen Vorgabe einer Zertifizierung nach einem Umweltmanagementsystems (z.B. EMAS) als Nachweis der technischen Leistungsfähigkeit eines Bieters,
 - spätestens bis 2020 Orientierung an biodiversitätserhaltenden Standards,
 - Fortführung und Ausbau des Bezugs von Ökostrom (im Rahmen der Verfügbarkeit).

Im Hinblick auf die Vergabep Praxis berät die **Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung beim Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (KNB)** bereits seit 2012 öffentliche Auftraggeber bei der Berücksichtigung von Kriterien der Nachhaltigkeit. Die Kompetenzstelle übermittelt Beschaffern vor Ort Informationsmaterialien und steht ihnen für persönliche oder telefonische Beratungsgespräche zur Verfügung. 2014 hat die KNB gemeinsam mit dem Verband der Informationswirtschaft, BITKOM e.V., eine erste Branchenvereinbarung in Form der „Erklärung zur sozialen Nachhaltigkeit für IT“ erarbeitet, die eine Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen in Beschaffungsverfahren vorsieht. Weitere Branchenvereinbarungen zu kritischen Produktgruppen sind geplant.

Die von der Bundesregierung finanzierte und von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) betriebene **Informationsplattform „Kompass Nachhaltigkeit“** bietet eine Übersicht zu Nachhaltigkeitsiegeln und ergänzenden Vorgaben und unterstützt öffentliche Beschaffer so bei der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die Vergabeverfahren. Das **Umweltbundesamt** stellt auf seiner Internetseite eine Vielzahl von Informationen und Leitfäden zu konkreten Produkten und Produktgruppen zur Verfügung, um öffentliche Auftraggeber beim Einkauf von ökologischen Waren zu unterstützen.

Das **kommunale Netzwerk für faire Beschaffung bei der Servicestelle „Kommunen in der Einen Welt“ (SKEW)** berät unter anderen Kommunen und trägt über Fachpromotorinnen und -promotoren das Thema nachhaltige Beschaffung in die Kommunen. Die Informations- und Dialogkampagne „Deutschland Fairgleicht“ informiert und sensibilisiert Entscheidungsträger und öffentliche Beschaffer auf kommunaler Ebene zu nachhaltiger Beschaffung.

Derzeit gibt es **noch keine präzisen Erfahrungsberichte über die praktische Anwendung der rechtlichen Vorgaben im Bereich der nachhaltigen Vergabe**. Die Bundesregierung hat aber mit der neuen Verordnung zur Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen (Vergabestatistikverordnung)³ die Rechtsgrundlage für eine umfassende **Vergabestatistik** geschaffen, die derzeit aufgebaut wird. Die Angaben, die in dieser Statistik für den Bereich oberhalb der EU-Schwellenwerte erfasst werden sollen, orientieren sich maßgeblich an den entsprechenden Erhebungsvorgaben auf EU-Ebene. Diese werden derzeit ebenfalls überarbeitet und sollen künftig

3 Verordnung zur Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen (Vergabestatistikverordnung - VergStatVO) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624, 691).

voraussichtlich auch Angaben über die Heranziehung von Nachhaltigkeitskriterien erfassen. Sobald dies der Fall ist, können auch die Vorgaben für die Vergabestatistik entsprechend angepasst werden.
