

## Hinweis zu den angebotenen Unterlagen

Die auf den Webseiten angebotenen Unterlagen sollen die Beschaffer vor Ort im Bereich der nachhaltigen Beschaffung unterstützen. Die Unterlagen wurden nach bestem Wissen und Gewissen erstellt. Es handelt sich hierbei um ein frei bleibendes und unverbindliches Angebot. Daher sind Haftungsansprüche, welche sich auf Schäden materieller oder ideeller Art beziehen, die durch die Nutzung oder Nichtnutzung der dargebotenen Unterlagen bzw. durch die Nutzung fehlerhafter und unvollständiger Informationen verursacht wurden, ausgeschlossen, sofern seitens des Autors und/oder Veröffentlichers kein nachweislich vorsätzliches oder grob fahrlässiges Verschulden vorliegt. Der Autor behält es sich ausdrücklich vor, Teile der Unterlagen oder das gesamte Angebot ohne gesonderte Ankündigung zu verändern, zu ergänzen, zu löschen oder die Veröffentlichung zeitweise oder endgültig einzustellen. Für jeden Beschaffungsfall ist eine individuelle Betrachtung des jeweiligen Sachverhalts notwendig, die eine Anpassung der Unterlagen erforderlich machen kann.

---

Dokumenttitel: Öffentliche Beschaffung nachhaltig gestalten - Ein Wegweiser für Kommunen, kleine und mittlere Unternehmen

Dokumentenart: Handlungshilfe

Herausgeber: KNBBund

Organisationseinheit: Leuphana Universität Lüneburg

Bundesland: Bund

Einstelldatum: 10.08.2015

Verschlagwortung: öffentliche Beschaffung, Lebenszykluskosten

Vergabeart: keine-Vergabe

Nachhaltigkeitsaspekte: Sozial, Ökologisch, Ökonomisch, Innovativ

National: nein

Priorisiert: nein

Dateiname: Leuphana\_öffentliche Beschaffung.pdf

Dateigröße: 2,62 MB

Dateityp: application/pdf

Dokument ist barrierefrei/barrierearm: ja

Kurzbeschreibung:

Der vorliegende Wegweiser will Akteure, die in Städten, Gemeinden und Landkreisen an Beschaffungsprozessen beteiligt sind oder für ihre Ausgestaltung Verantwortung tragen, unterstützen, eine nachhaltige öffentliche Beschaffung zu realisieren.



# ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG NACHHALTIG GESTALTEN

Ein Wegweiser für Kommunen, kleine und mittlere Unternehmen



## ZUSAMMENFASSUNG

Jährlich werden in Deutschland mehr als 300 Mrd. Euro für die öffentliche Beschaffung ausgegeben. In den Verantwortungsbereich von Städten, Gemeinden und Landkreisen fallen davon ca. 50%. Die Nachfrage öffentlicher Einrichtungen nach Produkten und Dienstleistungen ist damit von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung. Aufgrund der besonderen Marktstellung wird die öffentliche Hand durch das Vergaberecht in der Europäischen Union und seine Konkretisierung in Mitgliedsstaaten wie Deutschland reguliert. Von besonderer Bedeutung sind dabei das Wirtschaftlichkeitsprinzip, das den sparsamen Umgang mit öffentlichen Ressourcen sicherstellen soll, und das Wettbewerbsprinzip, das die Diskriminierung von Anbietern unterbinden soll. Über diese wichtigen wirtschaftlichen Ziele hinausgehend wurden in den vergangenen Jahren weitergehende gesellschaftliche Anforderungen an die öffentliche Beschaffung konkretisiert. Im Kontext der politischen Gestaltung zur nachhaltigen Entwicklung wurden soziale und ökologische Kriterien, die vormals als vergabefremd eingestuft wurden, inzwischen rechtssicher in der Europäischen Union wie in Deutschland verankert. Der öffentliche Sektor kann durch die nachhaltige öffentliche Beschaffung zu einem wichtigen Treiber für eine nachhaltige Entwicklung in Wirtschaft und Gesellschaft werden und damit seiner besonderen Verantwortung zur Umsetzung von Nachhaltigkeit gerecht werden. Trotz dieser nachhaltigkeitspolitischen und vergaberechtlichen Entwicklungen ist in der Praxis eine nachhaltige öffentliche Beschaffung noch nicht systematisch verankert. Eine Befragung der größten Städte, Gemeinden und Landkreise des Institut für den öffentlichen Sektor e.V. ergab für das Jahr 2013 u.a., dass (1) ökologische und soziale Standards wichtiger werden; (2) ökologische und soziale Aspekte bereits jetzt teilweise berücksichtigt werden; (3) ökonomische Gesichtspunkte bei den Nachhaltigkeitsdimensionen dominieren; (4) kaum Steuerungsinstrumente zur Förderung einer nachhaltigen Beschaffung eingesetzt werden; (5) und ein überwiegend operatives Verständnis der Beschaffungsstellen („Bestellabwicklung“) die zielorientierte Nutzung von Beschaffung zur Verbesserung von Nachhaltigkeitsleistungen erschweren. Nicht zuletzt aufgrund von Aktivitäten unterschiedlicher Akteure – wie beispielsweise des Umweltbundesamtes oder der beiden Kompetenzzentren der Bundesregierung zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung beim Bundesministerium des Inneren ([www.nachhaltige-beschaffung.info](http://www.nachhaltige-beschaffung.info)) und zur innovativen Beschaffung beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (<http://de.koinno-bmwi.de>) – hat das Thema offenbar an Relevanz in öffentlichen Institutionen gewonnen. Jedoch scheinen allgemeine Handlungsempfehlungen und idealtypische Ansätze zur optimalen Gestaltung (strategischer) Beschaffung in der Verwaltungspraxis an Grenzen zu stoßen. Ein differenzierter Blick auf strukturelle, prozedurale, instrumentelle und organisationskulturelle Aspekte erscheint ebenso notwendig wie auf politische Kontextbedingungen, um konkrete Ansatzpunkte zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten

in die öffentliche Beschaffung zu identifizieren. Hier setzt der vorliegende Wegweiser an. Auf der Grundlage des kooperativen Forschungs- und Entwicklungsprojekts „Nachhaltige öffentliche Beschaffung“, in dem ein Wissenschaftler-Team mit Praktikern zusammengearbeitet hat, stellen wir konkrete Herausforderungen und Gestaltungsoptionen einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung am Beispiel des Themenfeldes Bauen und Gebäudewirtschaft vor. Durch die Projektbeteiligung von Handwerksbetrieben aus Niedersachsen, der Handwerkskammer Braunschweig-Lüneburg-Stade sowie Stadt- und Landkreisen eröffnet der Wegweiser in zweierlei Hinsicht neue Perspektiven für die nachhaltige öffentliche Beschaffung: zum einen wird alternativ zu den dominierenden allgemeinen Ansätzen eine Vorgehensweise zur schrittweisen, situationsspezifischen Einführung von nachhaltiger öffentlicher Beschaffung entwickelt. Zum anderen wird die besondere Situation von KMU bei der Einführung von Nachhaltigkeitsanforderungen in der Beschaffung adressiert. Damit will der Wegweiser konkrete „Wege“ aufzeigen, wie eine nachhaltige öffentliche Beschaffung entwickelt werden kann, ohne zur Überforderung für die Verwaltung und KMU zu werden und trotzdem nachhaltigkeitswirksam zu sein.

### Nachhaltige Beschaffung: Was ist das?

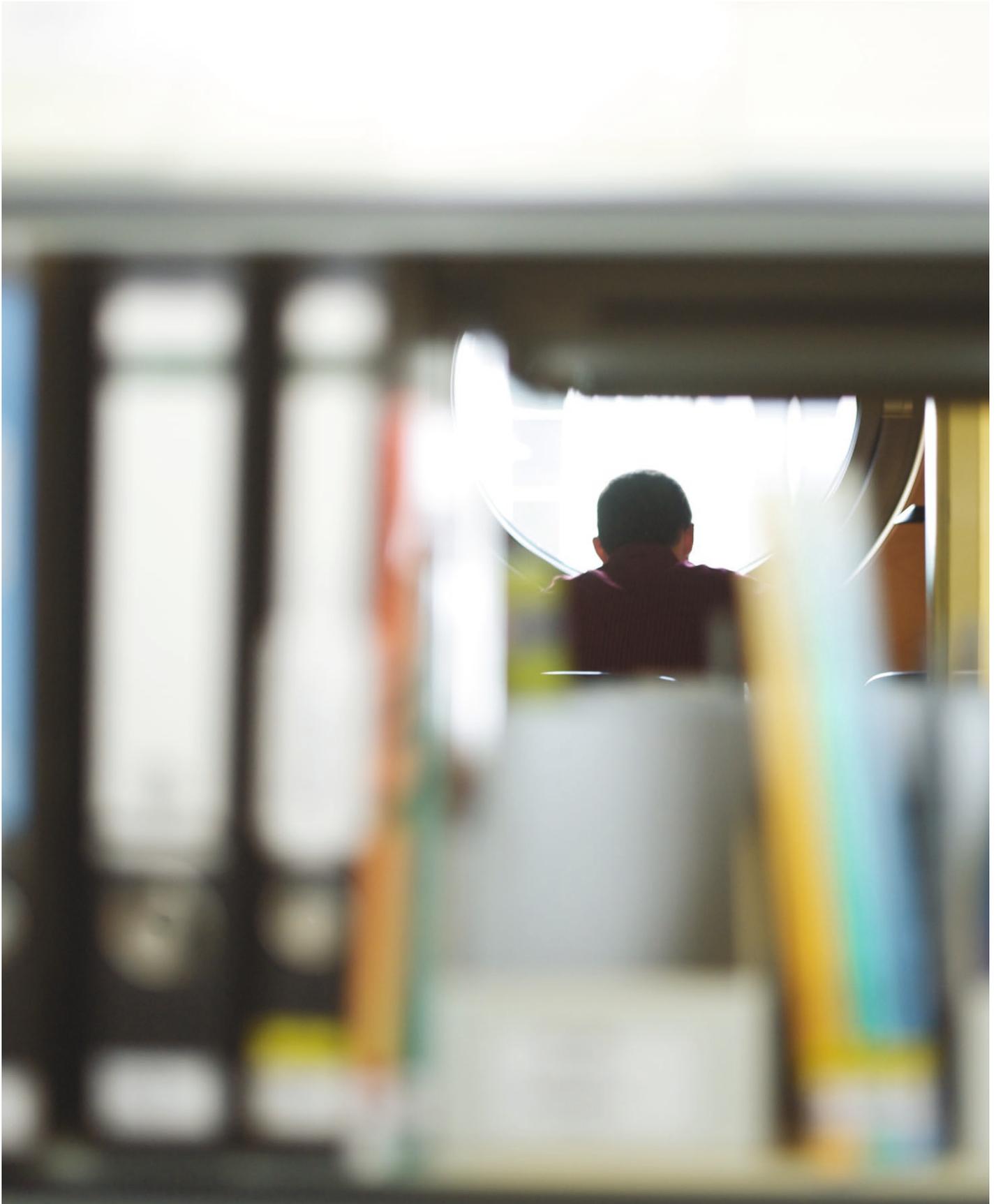
Unter nachhaltige Beschaffung durch öffentliche Auftraggeber versteht man einen Prozess, Produkte und Dienstleistungen zu beschaffen, die von der Herstellung bis zur Entsorgung, unter Berücksichtigung sozialer, ökologischer und ökonomischer Aspekte, geringere Folgen für die Umwelt haben, als vergleichbare Produkte und Dienstleistungen.

Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung  
» [www.nachhaltige-beschaffung.de](http://www.nachhaltige-beschaffung.de)



# INHALT

<b>4</b>	<b>EINLEITUNG</b>
<b>6</b>	<b>NACHHALTIGKEIT UND ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG</b>
<b>8</b>	<b>PROJEKTDESIGN</b>
<b>9</b>	<b>HERAUSFORDERUNGEN</b>
9	Rahmenbedingungen
9	Politik
10	Prozesse in den Verwaltungen
12	Herausforderungen für kleine und mittelständische Unternehmen
<b>13</b>	<b>HANDLUNGSOPTIONEN</b>
13	Rahmenbedingungen für Gestaltungsoptionen der Verwaltung
14	Beschaffungsprozess in der Verwaltung
20	Kleine und mittelständische Unternehmen
22	Gesamtüberblick der Handlungsoptionen
<b>25</b>	<b>AUF DEM WEG ZUR NACHHALTIGEN ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG</b>
<b>26</b>	<b>DAS PROJEKT UND DIE PARTNER</b>
<b>28</b>	<b>LITERATUR</b>



## EINLEITUNG

Der vorliegende Wegweiser will Akteure, die in Städten, Gemeinden und Landkreisen an Beschaffungsprozessen beteiligt sind oder für ihre Ausgestaltung Verantwortung tragen, unterstützen, eine nachhaltige öffentliche Beschaffung zu realisieren. Neben den zentralen und dezentralen Beschaffungsstellen der Verwaltung, denen die Beschaffung im engeren Sinne obliegt, sind dabei weitere Akteure von Relevanz: politische Akteure sind verantwortlich für die Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen; dies gilt sowohl für die Kommunalpolitik, die beispielsweise durch die Verabschiedung einer Richtlinie für nachhaltige Beschaffung und die Zuweisung von Budgets Weichen stellt, als auch für die übergeordnete Landes- und Bundespolitik, die durch die Ausgestaltung des Vergaberechts und weiterer nachhaltigkeitspolitischer Programme Einfluss nimmt. Schließlich sind die Anbieter von Gütern und Produkten wesentliche Akteure des Beschaffungsprozesses. Einerseits sind sie von neuen (Nachhaltigkeits-)Anforderungen und veränderten Vergabeprozessen betroffen, andererseits können Sie durch (nachhaltigkeits-)innovative Produkte, Dienstleistungen und Herstellungsverfahren ihre Wettbewerbsposition verbessern und nachhaltiges Wirtschaften zum Geschäftsmodell machen. Dies gilt insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen, die im Gegensatz zu großen Unternehmen und börsennotierten Konzernen, über weniger formalisiertes Nachhaltigkeitsmanagement und spezialisierte Abteilungen zur Bearbeitung öffentlicher Aufträge verfügen.

Der Wegweiser spiegelt dieses erweiterte Akteurverständnis: Im Zentrum stehen Herausforderungen und Gestaltungsoptionen für die Kommunalverwaltung, darüber hinaus werden Handlungsnotwendigkeiten und –möglichkeiten für kleine und mittelständische

Unternehmen gegeben und schließlich werden die Rahmen setzenden politischen Akteure adressiert. Als Fallstudie zur Konkretisierung fungiert die nachhaltige öffentliche Beschaffung im Bereich Bauen und Gebäudewirtschaft der beteiligten Städte und Landkreise. Die gewonnen Erkenntnisse werden schließlich in Gestaltungsoptionen für die nachhaltige öffentliche Beschaffung übersetzt. Die Erkenntnisse und Empfehlungen sind damit auch für andere Beschaffungsthemen und Stadt-, Gemeinde- und Landkreistypen von Relevanz.

Der Wegweiser ist so aufgebaut, dass er – je nach Interesse und verfügbarer Zeit – im Ganzen oder auch in Teilen gelesen werden kann. Im Kapitel „Nachhaltigkeit und öffentliche Beschaffung“ wird ein Überblick gegeben über die (inter-)nationale Debatte zu Nachhaltigkeit, Nachhaltigkeitspolitik und den Entwicklungsstand zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Dabei werden die relevanten europa-, bundes-, landespolitischen und –rechtlichen Rahmenbedingungen sowie Entwicklungstrends auf der kommunalen Ebene dargestellt. Kapitel 3 erläutert kurz das Projektdesign und wie die vorliegenden Erkenntnisse generiert wurden. Daran anschließend werden Herausforderungen (Kapitel 4) und Gestaltungsoptionen (Kapitel 5) für die nachhaltige öffentliche Beschaffung vorgestellt und diskutiert. Die Herausforderungen wurden – ebenso wie die daran anschließenden Gestaltungsoptionen – durch empirische Methoden eruiert und auf Arbeitssitzungen mit den Praxispartnern im Projekt präzisiert. Der Wegweiser schließt mit einem Ausblick auf die Zukunft der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung (Kapitel 6).

## NACHHALTIGKEIT UND ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG

Öffentliche Schuldenkrise, demographischer Wandel, Energiewende, Klimaschutz und –anpassung stehen beispielhaft für die vielfältigen, miteinander vernetzten Herausforderungen, denen sich Deutschland im Kontext globaler ökonomischer, sozialer und ökologischer Veränderungen gegenüber sieht. Politik und Verwaltung als Rahmen gebende Institutionen der demokratisch verfassten sozialen Marktwirtschaft stehen in besonderer Verantwortung, Strategien und Maßnahmen für eine zukunftsfähige Entwicklung zu entwerfen und umzusetzen (WBGU 2011).

Mit dem internationalen Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung, das auf der Weltkonferenz der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro 1992 von 178 Staaten verabschiedet (Agenda 21) und in mehreren Nachfolgekonferenzen und –aktivitäten weiter entwickelt wurde, ist eine normative Orientierung und konzeptionelle Grundlage für eine langfristige Gesellschaftsgestaltung gelegt worden. Inzwischen gibt es eine Vielzahl an Institutionalisierungsansätzen und Instrumenten, um eine nachhaltige Entwicklung zu konkretisieren: Beispielsweise gibt es in 135 Ländern nationale Nachhaltigkeitsstrategien; in Deutschland und vielen anderen Ländern gibt es Nachhaltigkeitsstrategien auch auf Landes- und teilweise kommunaler Ebene; in Legislative und Exekutive gibt es Instrumente, wie die Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzen oder auch Einrichtungen wie Nachhaltigkeitsräte und Querschnittsarbeitsgruppen in Ministerien und Ämtern (Heinrichs & Laws 2012). Trotz dieser positiven Entwicklungen ist Nachhaltigkeit aber immer noch kein durchgängiges Steuerungssystem in Politik und Verwaltung. Insbesondere im Vergleich zur Etablierung von Nachhaltigkeitsmanagementsystemen in börsennotierten Unternehmen, bei denen inzwischen über 90% regelmäßig über Nachhaltigkeit berichten (KPMG 2012), hinkt der öffentliche Sektor hinterher – dies gilt insbesondere für Städte und Kommunen (Beck et al. 2012).

Im Kontext der letzten Weltkonferenz zur Nachhaltigkeit („Rio+20“), die die Themen „Institutionen für eine nachhaltige Entwicklung“ und „Nachhaltiges Wirtschaften“ behandelt hat, ist in jüngster Zeit (wieder) Bewegung ins Spiel gekommen. Auf internationaler Ebene werden 17 globale Nachhaltigkeitsziele („Sustainable Development Goals“) definiert, die im September 2015 auf einer Weltkonferenz unter Anwesenheit der Staatsoberhäupter der überwiegenden Mehrheit der 192 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen und wichtiger Persönlichkeiten, wie beispielsweise Papst Franziskus, verabschiedet werden sollen (<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>). Die universell gültigen Nachhaltigkeitsziele, die in Unterzielen konkretisiert werden, werden als Orientierungsrahmen und Referenzpunkt für die Nachhaltigkeitspolitik von international bis lokal und einen Zeitraum von 15 Jahren angelegt. Mit Blick auf das Thema der nachhaltigen Beschaffung sind zwei der globalen Nachhaltigkeitsziele von besonderer Relevanz: Ziel 11 zielt auf die Gestaltung nachhaltiger Städte

und Gemeinden („Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable“); Ziel 12 zielt auf die Sicherstellung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster („Ensure sustainable consumption and production patterns“). Nationalstaaten sind aufgefordert ihre nationalstaatlichen Aktivitäten auf die globalen Nachhaltigkeitsziele auszurichten. Diesem Ansatz folgend hat die deutsche Bundesregierung einen Prozess angestoßen, um die im kommenden Jahr anstehende Fortschreibung der seit 2002 existierenden nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hinsichtlich der sich abzeichnenden globalen Nachhaltigkeitsziele zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Die subnationale Ebene (Bundesländer und Kommunen) wird dabei verstärkt einbezogen. Diese Entwicklungen antizipierend haben sich bereits im Vorfeld der Rio+20 Konferenz 25 Städte und Kommunen, darunter auch die Hansestadt Lüneburg, zum Netzwerk „Nachhaltige Stadt“ zusammengeschlossen. Ziel ist, Nachhaltigkeit systematisch in der Kommunalverwaltung zu verankern (RNE 2011).

Dabei wird Nachhaltigkeitsteuerung als integrativer Ansatz verstanden, der die Querschnittsorientierung – die Wechselbeziehungen zwischen finanziellen/wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklungen –, und die Langfristorientierung nachhaltiger Entwicklung konkretisieren soll ([www.nachhaltige-verwaltung.de](http://www.nachhaltige-verwaltung.de)). Im Einzelnen bedeutet dies, Strukturen, Prozesse und Instrumente weiterzuentwickeln, beispielsweise durch die Einrichtung von Koordinationsstellen für Nachhaltigkeit, die Einführung von Nachhaltigkeitsprüfungen für Vorhaben oder die Integration von Nachhaltigkeitsindikatoren in das Haushaltswesen sowie Nachhaltigkeitsanforderungen in das Beschaffungswesen.

Die nachhaltige Beschaffung ist durch verschiedene politische, administrative und rechtliche Initiativen in den vergangenen Jahren signifikant weiterentwickelt und konkretisiert worden. Anknüpfend an Vorläuferinitiativen zur umweltgerechten Beschaffung aus den 1980er Jahren entfalten die in Deutschland verpflichtend umzusetzenden EU-Vergaberichtlinien von 2004 und deren Novellierung im Jahr 2014 eine zunehmende Dynamik. In Deutschland ist die rechtssichere Ausgestaltung von sozialen und ökologischen Kriterien seit der Modernisierung des Vergaberechts 2009 gewährleistet. Dieses wird 2016 erneuert und nachhaltige Kriterien bekommen zusätzliches Gewicht. Nachhaltigkeitsanforderungen sind somit inzwischen als vergabeimmanente Ziele anerkannt; zwar gibt es weiterhin Kritik bezüglich potentiell wettbewerbsverzerrender Effekte der so genannten vergabefremden (ökologischen und sozialen) Kriterien (ZDH 2008 & 2015, DIHK 2007 & 2008, BMWi 2007), diese stellen jedoch keinen Hinderungsgrund für die Realisierung nachhaltiger Beschaffung dar. Das (Gegen-)Argument der (un-)wirtschaftlichen Verwendung von öffentlichen Mitteln wird durch die Anforderung, zukünftig die Lebenszykluskosten, d.h. neben den Anschaffungs- auch die Betriebs-

und Entsorgungskosten einzubeziehen, entkräftet (RNE 2008). Das Vergaberecht zielt ab auf das wirtschaftlichste und nicht das billigste Angebot. Durch die erweiterte Betrachtungsweise werden die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit erhöht. Die Zulässigkeit der Berücksichtigung sozialer und ökologischer Anforderungen in der öffentlichen Beschaffung ist damit rechtssicher festgestellt. Als „soft-law“ wird die nachhaltige öffentliche Beschaffung über Informations-, Beratungs-, Zielsetzungs- und Monitoringprozesse durch die EU als treibender Akteur in den Mitgliedsstaaten vorangetrieben. Auch wenn Deutschland in den vergangenen Jahren bei den von der EU eingeforderten Aktionsplänen zur Umsetzung nachhaltiger Beschaffung auf allen politisch-administrativen Ebenen kein Vorreiter war und ist, wurde das Thema durch die Einrichtung der Kompetenzstelle Nachhaltige öffentliche Beschaffung beim Bundesinnenministerium und der Kompetenzstelle Innovative Beschaffung beim Ministerium für Wirtschaft und Energie im vergangenen Jahr, durch Länderinitiativen (z.B. Hessen), durch kommunale Richtlinien (z.B. Lüneburg) sowie durch weitere Informations-Initiativen verschiedener Akteure (z.B. UBA 2014, ICLEI 2009) dennoch wesentlich konkretisiert. Angesichts von neu gesetzten, anspruchsvollen Ziel- und Monitoringprozessen in der EU-Kommission ([http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)), aber auch vom Bundesamt für Beschaffung, ist davon auszugehen, dass die Umsetzung nachhaltiger Beschaffung weiter vorangehen und präzisiert werden wird. Dies geschieht beispielsweise durch die Konkretisierung der Integration von Nachhaltigkeitsanforderungen in die öffentliche Beschaffung; dazu gehören insbesondere: die Festlegung von Nachhaltigkeitsanforderungen im Auftragsgegenstand, in der Leistungsbeschreibung, in der Eignungsprüfung, in der Wertung von Angeboten und beim Vertragsabschluss hinsichtlich der Auftragsbedingungen (Isenheim 2010, S. 32ff.).

Diese nachhaltigkeitspolitischen und vergaberechtlichen Entwicklungen auf globaler, europäischer, nationaler und Bundesländer-Ebene stellen auf der lokalen Ebene Kommunen vor neue Herausforderungen. Kommunalpolitik und –verwaltung sind gefordert, trotz oftmals angespannter Haushaltslage Nachhaltigkeitsanforderungen in der öffentlichen Beschaffung stärker als bislang zu berücksichtigen. Trotz erster, bemerkenswerter Ansätze haben die meisten Kommunen noch kein voll funktionsfähiges System nachhaltiger Beschaffung (Institut für den öffentlichen Sektor 2014). Der sich abzeichnende Bedeutungszuwachs von Nachhaltigkeit im öffentlichen Sektor allgemein und zur nachhaltigen Beschaffung speziell ist auch für privatwirtschaftliche Akteure von Bedeutung. Durch die Integration von Nachhaltigkeitsanforderungen in die öffentliche Beschaffung wird ein potentiell erheblicher Innovationsimpuls hin zu nachhaltigem Wirtschaften erwartet (McKinsey 2008, KOINNO 2014). Schließlich betragen die Ausgaben der öffentlichen Hand für Güter, Arbeiten und Dienstleistungen in Europa immerhin 20% des Bruttosozialprodukts,

in Deutschland sind es 17% bzw. 330 Mrd Euro. Der insgesamt positiv bewertete Nachfragedruck stellt aber gerade KMU, die sich an lokalen Ausschreibungen der öffentlichen Hand beteiligen, vor neue Herausforderungen. Sie müssen Ihre Innovationsfähigkeit unter Beweis stellen und sich vorausschauend auf die wandelnden nachhaltigkeitspolitischen und vergaberechtlichen Anforderungen einstellen. Da KMU bislang weniger systematisch das Thema Nachhaltigkeitsmanagement aufgegriffen haben (Petersen et al. 2011), scheinen sie jedoch bislang nicht ausreichend auf erweiterte Nachhaltigkeitsanforderungen bei öffentlichen Ausschreibungen vorbereitet (DIHK 2008). Während sich die überwiegende Mehrheit der börsennotierten und größere überregional agierende Unternehmen auf die gestiegenen nachhaltigkeitspolitischen und vergaberechtlichen Anforderungen eingestellt hat beziehungsweise einstellt, hinken die KMU – zumindest bei formalisierten Systemen des Nachhaltigkeitsmanagements hinterher.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die auf übergeordneten Entscheidungsebenen verabschiedeten und sich weiter konkretisierenden Vorgaben für nachhaltige Beschaffung für die staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteure zunehmend praxisrelevant werden. Es lässt sich aber auch feststellen, dass die nachhaltigkeitspolitischen und vergaberechtlichen Rahmenbedingungen auf kommunaler Ebene zu konkretisieren und auszugestalten sind. Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung und lokale mittelständische Wirtschaft sollten diesen Gestaltungsspielraum nutzen, um Wege für eine nachhaltige Beschaffung zu finden, die der jeweils kommunalspezifischen Situation gerecht wird, Wettbewerbsnachteile für KMU vermeidet und gleichzeitig Impulse für nachhaltiges Wirtschaften auslöst und effektiv zur nachhaltigen Entwicklung beiträgt. In dieser Perspektive werden im Folgenden konkrete Herausforderungen und darauf bezogene Gestaltungsoptionen vorgestellt und eine Vorgehensweise zur schrittweisen Umsetzung von nachhaltiger Beschaffung aus kommunaler Ebene vorgeschlagen.

# PROJEKTDESIGN

Das Projekt verfolgte das Ziel, sich abzeichnende Veränderungen durch nachhaltigkeitspolitische Anforderungen im Beschaffungswesen öffentlicher Verwaltung und ihre Relevanz für KMU als Zulieferer und Dienstleister zu analysieren und exemplarisch in enger Kooperation mit Praxispartnern aus Verwaltung und Wirtschaft Gestaltungsoptionen für eine umsetzungsfähige und nachhaltigkeits effektive öffentliche Beschaffung zu entwickeln. Das Projekt wurde als praxisorientierter Analyse- und Gestaltungsprozess organisiert und über einen Zeitraum von zwei Jahren in vier Arbeitsphasen durchgeführt:

## 1. Zielbildung

Auf der Grundlage einer umfassenden Literaturrecherche wurde die Frage bearbeitet, was eine nachhaltige Beschaffung auszeichnet und welche Anforderungen für Verwaltungen und KMU dabei zu erwarten sind. Dafür wurden 14 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Wissenschaft und Praxis in einem strukturierten Dialog zusammengebracht. Auf der Grundlage der aktuellen Entwicklungen zur nachhaltigen Beschaffung (Input Wissenschaftler-Team) wurde mit den Praxispartnern aus Verwaltung und Wirtschaft ein Zielbild zur Ausgestaltung einer nachhaltigen Beschaffung an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und KMU erarbeitet.

## 2. Bestandsaufnahme

Vor dem Hintergrund des gemeinsam erarbeiteten Zielbildes führte das Wissenschaftler-Team Analysen zum Status-Quo bei öffentlichen Ausschreibungen, zur nachhaltigen Beschaffung und zur Kompetenzsituation bei KMU durch. Dabei wurde mittels Dokumentenanalyse und Interviews herausgearbeitet, wie Verwaltungen und KMU mit den (neuen) Beschaffungsanforderungen konkret umgehen und was erfolgskritische Faktoren sind.

## 3. Bewertung

Ein zweites Arbeitstreffen brachte wiederum Wissenschaftler-Team und Praxispartner zusammen, um die Beobachtungen zur Praxis der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung abzugleichen mit dem im ersten Schritt erstellten Zielbild. Eine Bewertung des Soll-Ist-Abgleichs und die Entwicklung von Gestaltungsoptionen waren ebenfalls Inhalt dieser Arbeitsphase.

## 4. Umsetzung und Evaluation

In der letzten Projektphase wurden die durch den praxisorientierten Analyse- und Gestaltungsprozess gewonnenen Ergebnisse aufbereitet. Der vorliegende Wegweiser bietet einen Gesamtüberblick über Anforderungen nachhaltiger Beschaffung sowie konkrete Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und KMU im Bereich der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.

## HERAUSFORDERUNGEN

Wesentliche Herausforderungen, die für das öffentliche Beschaffungswesen im Bereich Bauen und Gebäudewirtschaft auf der Grundlage der Literaturanalyse, der Interviews und den Dialogen mit Praxispartnern identifiziert werden können, werden im Folgenden in vier Kategorien dargestellt: (1) Rahmenbedingungen, (2) Politik, (3) Prozesse in den Verwaltungen sowie (4) Herausforderungen für KMU.

### RAHMENBEDINGUNGEN

Das Vergaberecht ist nicht in einem einheitlichen Gesetz geregelt, sondern setzt sich aus einer Vielzahl von nationalen und europäischen Rechtsgrundlagen zusammen. Je nachdem, ob eine öffentliche Ausschreibung ober- oder unterhalb der EU-Schwellenwerte liegt, greifen verschiedene Gesetze: Europäisches Vergaberecht, Haushaltsrecht, GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), VgV (Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge), VOB (Vergabe- und Vertragsleistungen für Bauleistungen), VOL (Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen), VOF (Vergabeverordnung für freiberufliche Dienstleistungen) und das Preisrecht. Zudem existieren innerhalb Deutschlands zusätzlich 17 verschiedene Vergabegesetze auf Bundes- und auf Landesebene. Diese Zersplitterung nach Bundesländern stellt eine Herausforderung vor allem für Betriebe dar, da die Länder unterschiedliche Schwerpunkte in ihren Landesvergabegesetzen legen.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen innerhalb der öffentlichen Beschaffung (Vergaberecht, Baurecht, Wettbewerbsrecht etc.) stellen für Verwaltungen wie auch KMU generell eine große Herausforderung dar. Die Mehrheit der Praxispartner nimmt eine hohe Regelungsdichte wahr (z.T. als ‚Überregulierung‘ bezeichnet), welche zu einem großen Verwaltungs- und Arbeitsaufwand oder auch langen Wartezeiten für Baugenehmigungen führt. Häufig sind öffentliche Beschaffungsstellen überlastet. Bei der Leistungserstellung und Auftragsvergabe müssen die Verwaltungsmitarbeiter eine Vielzahl von juristischen Vorgaben beachten. Diese nehmen insbesondere durch die Regelungen der Europäischen Union stetig zu, so dass auf einigen Gebieten in relativ kurzen Abständen (2-jährlich) inhaltliche Überarbeitungen anstehen. Früher waren die Ämter hauptsächlich an die VOB gebunden, welche einige Jahre gültig war. Heutzutage erfordert es von den Verwaltungsmitarbeitern einen großen Arbeitsaufwand, um stets auf dem Laufenden bezüglich der neuesten Regelungen zu sein.

„Man kommt bei der Beachtung ständig neuer Regelungen kaum noch hinterher.“ (Praxispartner)

Die Beschaffer beschäftigen sich 95% ihrer Zeit mit dem Vergaberecht und nur noch 5% mit Einkaufen“ (Beschaffungs-Experte)

Weiterhin bietet das Vergaberecht nur eingeschränkte Flexibilität, insbesondere, wenn es um kleinere Aufträge oder Folgeaufträge geht.

Die Verwaltungen sind meist an Vorgaben gebunden und können nur begrenzt individuell abweichende Entscheidungen treffen. Der Vergabeprozess erscheint relativ starr und ist für Kommunen teilweise schwierig zu handhaben. Die Mehrheit der Projektteilnehmerinnen und Projektteilnehmer ist skeptisch bezüglich der weiteren Konkretisierung von Nachhaltigkeitskriterien im Vergaberecht. Es wird mit einem höheren Verwaltungsaufwand gerechnet.

Auch auf Seiten der Unternehmen wird das Vergaberecht kritisch betrachtet. KMU brauchen viel Zeit, um eine Ausschreibung zu bearbeiten. Die Leistungsbeschreibung an sich ist zwar relativ übersichtlich gehalten (zwischen zwei und zehn Seiten), allerdings umfassen die Vorbemerkungen mitunter bis zu 50 Seiten. Hier werden Informationen wie Bewerbungsbedingungen, Vertragsbedingungen, wann welche Arbeiten angefangen werden, Tariftreueerklärungen, wer wo eine Unterschrift zu leisten hat, welche Nachweise man bringen muss, wo man sich beklagen kann, etc. dargelegt. Die Komplexität dieser juristischen Vorgaben vergrößert sich stetig; Betriebe können diese Regelungen nur noch schwer überblicken. Auch die Erbringung von Nachweisen und Belegen wird als Hindernis angesehen. Ein Unternehmensvertreter sagt:

„Ich sehe die Gefahr, dass die vergaberechtlichen Regelungen irgendwann nicht mehr handhabbar sind und gerade die kleineren und mittleren Betriebe überfordern“.

Gesellschaftliche Entwicklungen, insbesondere der demographische Wandel, wurden von fast allen Praxispartnern in Interviews und Workshops als Herausforderung für die öffentliche Beschaffung angesehen. Das soziale Kriterium der Nachhaltigkeit umfasst u.a. auch die Ausbildungsquote. Allerdings beklagen Unternehmen, dass sie zwar ausbilden wollen, jedoch immer schwieriger geeignete Lehrlinge finden. Dies wird zum einen mit der demographischen Entwicklung der Gesellschaft begründet, da die Bevölkerung altert und weniger junge Menschen nachkommen. Zum anderen streben junge Menschen heutzutage weniger handwerkliche Berufe an, sondern favorisieren kaufmännische Stellen oder studieren. Vor diesem Hintergrund erscheint das soziale Kriterium „Ausbildungsquote“ zunehmend problematisch.

### POLITIK

Für die Festlegung von konkreten Zielen in der nachhaltigen Beschaffung sieht ein Großteil der Praxispartner zwar die Politik in der Verantwortung, erkennt aber auch Schwierigkeiten für die politische Zieldefinition. Die Politik kann zwar eine Richtung und grobe Ziele vorgeben, doch ist sie auch von dem ihr unterstehenden Verwaltungsapparat abhängig. Wird dieser nicht mit entsprechenden Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet, bleiben Ziele wirkungslos. Beschaffer, die

dann auf ökologische oder soziale Kriterien eingehen wollen, fehlt ohne verbindliche Zielvorgaben die eindeutige politische Rückendeckung. Auch die hierarchische Funktionsweise von Verwaltungsbürokratie, ist wichtig. Von besonderer Bedeutung ist daher neben der politischen Grundsatzentscheidung im Stadtrat, dass die Verwaltungsspitze insbesondere der Bürgermeister, Ziele bezüglich Nachhaltigkeit festlegt. Dann erscheint es wahrscheinlicher, dass diese von den Verwaltungen umgesetzt werden, als wenn nur grobe und allgemeingültige Ziele von der Bundespolitik vorgegeben werden.

Zudem ist die politische Entscheidungsfindung in den Städten und Kommunen als Herausforderung zu berücksichtigen. Politische Mehrheiten sind für die Verwaltungen in der Planungsphase eines Projekts nicht abschätzbar. Daher kommt es mitunter dazu, dass von der Verwaltung erarbeitete Entscheidungen von den politischen Gremien wieder abgelehnt bzw. geändert werden. Dabei werden dann oft Nachhaltigkeitskriterien nicht berücksichtigt, sondern es wird nur nach dem Preis der Leistung entschieden.

Auch die Entscheidungsfindung in kommunalen Räten kann mitunter schwierig und langwierig sein. So hätten Lokalpolitiker häufig sehr hohe Anforderungen an die Verwaltungen, die öffentliche Beschaffung stringent nach dem Vergaberecht durchzuführen, beispielsweise die zwingende Einholung von drei Angeboten bei freien Vergaben. Hier wird von den Projektbeteiligten angemerkt, dass die politischen Vertreter die Praxis nicht ausreichend kennen und daher von den Verwaltungen etwas erwarten, was nicht umsetzbar sei.

## PROZESSE IN DEN VERWALTUNGEN

### Interne Organisation der Beschaffung

Die interne Organisation der Beschaffung innerhalb der Verwaltungen weist einige Schwierigkeiten für die Umsetzung von nachhaltiger Beschaffung auf. Das hierarchische System, welches die Vorteile von Regelgebundenheit, fachprofessioneller Bearbeitung und Neutralität hat, kann die nachhaltige Beschaffung erschweren. So dauert die Bearbeitung von Unterlagen lange, bis sie die verschiedenen Verwaltungsebenen durchlaufen hat. Auch Entscheidungen, die am Hierarchiekopf getroffen werden, erreichen nur langsam die unteren Ebenen.

„Was oben beschlossen wird, versandet bis zur Umsetzung und ist dann praktisch nicht mehr wiederzuerkennen“.

Zudem unterscheidet sich die Mitarbeiterkompetenz je nach Kommune und Kommuneführung. Während in einigen Städten und Kommunen klassische Verwaltungsmitarbeiter in den Bauämtern tätig sind, werden an anderer Stelle Architekten, Ingenieure u.a. beschäftigt. Dies

hat wiederum Auswirkungen auf die Qualität und Bearbeitungszeit von Ausschreibungen.

Organisatorisch ist die Beschaffung meist in Mischformen aus zentraler und dezentraler Verantwortung aufgestellt. In den meisten Fällen sind Beschaffungen dezentral organisiert, so dass jede Abteilung selbst Einkäufe vornehmen kann. Zentral wird demgegenüber eher selten beschafft; jedoch haben Verwaltungen häufig eine zentrale Vergabestelle, die sich insbesondere um die ordnungsgemäße Umsetzung des Vergaberechts und der Vergaberichtlinien kümmert. Gibt es eine solche Vergabestelle nicht, stoßen Verwaltungsmitarbeiter in Fragen des sehr umfangreichen Vergaberechts mitunter an ihre Grenzen. Problematisch für eine effiziente öffentliche Beschaffung ist auch die fehlende Durchsetzung von Zielen innerhalb der Verwaltung. Selbst wenn auf der Führungsebene Ziele festgesetzt werden, können diese im Einzelfall auf den verschiedenen Entscheidungsebenen übergangen oder ignoriert werden.

### Ablauf des Vergabeverfahrens

Das Vergabeverfahren ist generell langwierig und aufwändig. Für Betriebe ist der Zeitaufwand relativ hoch und Nachweise und Zertifizierungen sind nachzuweisen. Auch innerhalb der Verwaltung nimmt eine öffentliche Ausschreibung viel Zeit in Anspruch und erfordert einen hohen Arbeitsaufwand. So muss ein Preisspiegel über viele Einzelpositionen des Leistungsverzeichnisses aus allen Angeboten erstellt werden. Gibt es Abweichungen zwischen dem ersten und zweiten Bieter von mehr als 10%, müssen die Verwaltungen die Kalkulationen der Betriebe anfordern. Durch diese Vorgabe des Rechnungsprüfungsamts wird der Prozess zwar transparenter, jedoch auch zusätzlich verlangsamt.

Eine weitere Schwierigkeit sind die juristischen Vorgaben des Vergaberechts. Gibt es keine zentrale Vergabestelle in der Verwaltung, müssen sich Mitarbeiter, die sich nur gelegentlich mit den Bedingungen des Vergaberechts beschäftigen, jedes Mal wieder neu einarbeiten. Hier erweist sich der Prozess als ineffizient.

Zudem gibt es Unterschiede zwischen Gemeinden und Landkreisen bzw. nach finanziellen Ausstattungen. Verwaltungen, die keine Architekten, Ingenieure oder andere „Fachexperten“ beschäftigen, geben die Planungsverantwortung an externe Architektenbüros ab. Verwaltungen, die fachlich besser aufgestellt sind, sind hinterher stärker in der Ausführung involviert.

Innerhalb des Vergabeverfahrens mangelt es insbesondere in der Auftragsplanung oftmals an Präzision und genauer Ausgestaltung der Leistung. Betriebe kritisieren Planungsqualität und Ungenauigkeiten, was hinterher auch zu Problemen bei der Bauausführung führen kann.

Folglich kalkulieren Betriebe oft mit eigenen Annahmen, die dann später durch Nachträge korrigiert werden müssen, was wiederum die Kosten eines Bauprojekts erhöht.

Weiterhin kommt es vor, dass Projektplanung und -ausführung aus unterschiedlichen Finanztöpfen gezahlt werden. So kann es sein, dass die Kosten für die Auftragsplanung aus kommunalen Mitteln gedeckt werden, für die Projektdurchführung dann jedoch Drittmittel aus Förderanträgen kommen. Da die Ausführung hinterher aus anderen Mitteln als die Planung bezahlt wird, erfolgt die Planung nicht unbedingt nach Nachhaltigkeitseffektivsten Aspekten.

Auch innerhalb der Auftragsvergabe kommt es häufig zu Schwierigkeiten: Da sich strikt an die rechtlichen und administrativen Vorgaben gehalten werden muss, können Unternehmen auch wegen augenscheinlich „kleiner“ Fehlinformationen vom Vergabeprozess ausgeschlossen werden. Beispielfhaft wird genannt, dass aufgrund einer vergessenen Unterschrift auf einem einzureichenden Formular die tagelange Arbeit eines Betriebs nicht gewertet wird. Da die Verfahren nicht komplett standardisiert bzw. normiert sind, sind auch die Auswahlkriterien, nach denen ein bestimmter Bieter den Zuschlag erhält, nicht normiert. Dies erscheint jedoch für die Einbringung von Nachhaltigkeitskriterien nötig.

### Personelle Ressourcen

Die personelle Ausstattung der Verwaltungen stellt eine große Herausforderung im Beschaffungsprozess dar. Verwaltungen sind nach Ansicht der Projektbeteiligten aus Verwaltung und KMU teilweise unzureichend besetzt. Personalmangel in Verwaltungen ist aufgrund der angespannten Haushaltslage vieler Kommunen als strukturelles Problem zu sehen; so gibt es generell wenig bis keine Neueinstellungen.

In den letzten Jahren hat das Aufgabenspektrum der Verwaltungsmitarbeiter zugenommen; geschuldet ist dies nicht zuletzt zunehmender Regularien (EU-Recht, Richtlinien, technische Vorgaben, Umweltverträglichkeitsprüfungen etc.). Vor allem die Einhaltung von Formalitäten, zu dem die Mitarbeiter angehalten sind, führt zu einem hohen Bürokratie- und Zeitaufwand.

Die Qualifizierung der Verwaltungsmitarbeiter für die Umsetzung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung erscheint nicht immer ausreichend. Viele Mitarbeiter sind vom Fach ausgebildete Ingenieure, Architekten oder Verwaltungsangestellte, die sich mit dem Vergaberecht nicht auskennen. Hier treten häufig Unsicherheiten innerhalb des Vergabeprozesses auf. Zwar können sich Verwaltungsmitarbeiter bis zu einem bestimmten Grad in Vergabegesetze und Verordnungen einarbeiten, doch stoßen sie auch an Grenzen. Ein Überblick über alle notwendigen Gesetze ist für den einzelnen Mitarbeiter nicht möglich. Auch die Kontrolle und Überprüfung von Unternehmen sei nicht ohne

weiteres möglich, da dies in der Verwaltungsausbildung nicht gelehrt wird. Auch gehört dies nicht zum Aufgabenbereich der Mitarbeiter. Trotzdem ist die Arbeit der Verwaltungsmitarbeiter, nach Ansicht der Praxispartner, insgesamt als sehr gewissenhaft und „hoch professionell“ zu bewerten. Insbesondere in Landkreisen sind viele Ingenieure und Architekten in den Reihen der Verwaltung zu finden, die Fachexpertise besitzen. Allerdings ist dies in kleineren Gemeinden und Städten nicht immer der Fall, so dass Aufträge meist an externe Ingenieurs- oder Architekturbüros vergeben werden (müssen). Die Facharbeit wird in diesem Fall zwar ausgelagert, doch muss die Arbeit der externen Dienstleister von den Verwaltungen weiterhin begleitet und überprüft werden.

### Ökonomische Kriterien dominieren

Studien (Institut für den Öffentlichen Sektor 2013) und die Erfahrung der Praxispartner zeigen, dass der weiterhin der Preis in den überwiegenden Fällen das entscheidende Kriterium bei der Vergabe ist, d.h. in 95% der Fälle wird das günstigste Angebot ausgewählt. Zwar entspricht dies nicht unbedingt dem vom Vergaberecht geforderten Kriterium der Wirtschaftlichkeit, ist jedoch gängige Praxis in der Verwaltung. Sowohl Verwaltungen als auch KMU sagen, dass eigentlich nur der Preis ausschlaggebend für die Auswahl eines Bieters sei. Auch bei Preisunterschieden von mehreren 10.000 Euro wird in den allermeisten Fällen das günstigste Angebot gewählt. Andere Kriterien sind eher Mindestkriterien, die sowieso alle Bieter erfüllen müssen. Zudem sei es unwahrscheinlich und auch schwierig für Verwaltungen, Bieter wegen anderer Kriterien auszuschließen. Laut KMU führt das wiederum dazu, dass sich einige Unternehmen häufig nicht mehr bewerben, da sie wissen, dass sie nicht die günstigsten sind bzw. sein können. Die Preisunterschiede in den Angeboten lassen sich hauptsächlich durch Unterschiede in der Bezahlung der Arbeitskräfte erklären. Hier gibt es Lohnunterschiede zwischen neuen und alten Bundesländern sowie bei deutschen und ausländischen Mitarbeitern. Auch können Preisunterschiede saisonbedingt entstehen, wenn Unternehmen z.T. anders kalkulieren, wenn sie einen Auftrag je nach Auftragslage unbedingt brauchen.

„Es ist so, dass Angebote an den öffentlichen Auftraggeber genauso an der Papierform und Formalismen hängen wie an dem eigentlichen Preis. Es ist ja in erster Linie ein Wettbewerb des Preise, das sage ich ganz deutlich.“

Heutzutage werden ökologische Kriterien bei Ausschreibungen mehr und mehr beachtet, doch soziale Kriterien hinken weiter hinterher. Insbesondere bei der Bezahlung der Mitarbeiter gibt es Unterschiede. Zwar zahlen die meisten Betriebe nach Tariflohn und somit über dem Mindestlohn, doch weichen die Arbeitszeiten z.T. von den vertraglich vereinbarten ab. So werden Überstunden oder Wochenendarbeit nicht

bezahlt. Auch die Anwendung anderer sozialer Kriterien, wie Ausbildungsquote, Frauenanteil etc., findet kaum Anwendung.

Ein weiteres Problem für Verwaltungen und KMU ist Beobachtung der Praxispartner, dass Nachhaltigkeitskriterien nicht ausreichend definiert sind. Beide Seiten wissen meist nicht, was genau unter Nachhaltigkeit zu verstehen ist, der Begriff sei zu schwammig und nicht klar definiert. Wirtschaftlichkeitsberechnungen sind möglich, doch das Wissen über ökologische und soziale Kriterien fehlt. Auch die Überprüfung und Kontrolle von Unternehmen bezüglich der Umsetzung von Nachhaltigkeitskriterien ist schwierig und findet kaum statt. In den Verwaltungen gibt es dazu keine personellen Kapazitäten, zudem wäre es laut eines Interviewten auch ein zu großer Aufwand für Behörden in bestimmten Größenordnungen. Daher können sich Verwaltungen häufig nur auf Tariftreueerklärungen oder Eigenerklärungen der Betriebe verlassen, welche jedoch nicht immer der Situation im Unternehmen entsprechen.

### **HERAUSFORDERUNGEN FÜR KLEINE UND MITTELSTÄNDISCHE UNTERNEHMEN**

Die größte Hürde für Betriebe ist der hohe Zeit- und Kostenaufwand, der mit der Bearbeitung von Ausschreibungen verbunden ist. KMU brauchen teilweise mehrere Tage um ein Angebot auf eine öffentliche Ausschreibung zu formulieren und einzureichen. Dies ist insbesondere auf die Formalitäten bei der Angebotserstellung zurück zu führen. In den vergangenen Jahren nahmen die Anforderungen stetig zu, so dass KMUs sich oftmals gegen die Teilnahme an einer öffentlichen Ausschreibung entscheiden, wenn das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht ausgeglichen ist.

In der KMU-Landschaft dominieren Kleinstunternehmen, hier fehlen Managementkapazitäten, um die juristischen Vorgaben bei öffentlichen Ausschreibungen zu bearbeiten. Bereits jetzt lohnt sich daher der Zeit- und Kostenaufwand einer Angebotserstellung für KMU häufig nicht, insbesondere dann, wenn das Risiko einer Ablehnung hoch ist. Alternative Projekte bzw. Privataufträge sind leichter zu bekommen.

Zudem herrscht eine hohe Skepsis gegenüber Zertifikaten, Nachweisen und Eigenerklärungen der KMUs. Es ist fraglich, ob diese wirklich zuverlässig die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien eines Bieters angeben oder doch nur „Augenwischerei“ sind. Die Verwendung von Siegeln und Zertifizierungen stellt für viele Betriebe hinsichtlich Kosten und Aufwand eine Bürde dar.

Zudem erfolgt keine Überprüfung der Unternehmen und ihrer Nachweise durch die Verwaltung, was deren Aussagekraft weiter senkt. Ihr Argument: Lassen sie sich zertifizieren, entstehen Kosten, die

wiederum auf die Leistung und Produkte umgewälzt werden. Somit werden sie im Vergleich zu nicht-zertifizierten Unternehmen teurer und haben bei den aktuellen Vergabeverfahren weniger Chancen, da meist das günstigste Angebot ausgewählt wird.

Häufig sind die Anforderungen, die an Betriebe innerhalb von Angebotserstellung und -durchführung gestellt werden, sehr hoch. Werden die Anforderungen immer höher, so dass sich der Zeit- und Kostenaufwand für ein Unternehmen, an einer öffentlichen Ausschreibung teilzunehmen, nicht mehr lohnt, kann sich ein solches Unternehmen von öffentlichen Aufträgen fernhalten und eher in der Privatwirtschaft agieren. Insbesondere kleinere Betriebe sind oft nicht mehr in der Lage, die anspruchsvollen Ausschreibungen zu bearbeiten.

Unternehmen mit jahrelangem Vorwissen bezüglich öffentlicher Ausschreibungen (v.a. juristischer, finanzieller Art) haben daher einen klaren Vorteil gegenüber Neueinsteigern oder kleineren Betrieben. Für neue Unternehmen ist es schwierig, in den Wettbewerb um öffentliche Aufträge einzugsteigen. Dies kann wiederum nicht im Sinne der öffentlichen Hand sein, die an einem ausgeglichenen Wettbewerb mit (nachhaltigkeits-)innovativen Unternehmen interessiert sein sollte.

Die durch Literaturanalyse, Interviews und Dialogen mit Praxisakteuren aus Verwaltung und Handwerk identifizierten Herausforderungen zeigen, dass es eine Vielzahl kleinerer und größerer Hürden für die Umsetzung von nachhaltiger Beschaffung gibt. In der folgenden Aufzählung sind die wesentlichen Herausforderungen nochmals zusammengefasst.

#### **Rahmenbedingungen**

- Hohe Regelungsdichte und wenig Flexibilität durch Vergaberecht
- Gesellschaftliche Entwicklungen, wie z.B. Demographischer Wandel

#### **Politik**

- Keine verbindlichen Zielvorgaben und Budgetzuweisungen
- ‚Behinderungen‘ der Verwaltungsarbeit durch Lokalpolitik

#### **Prozesse in der Verwaltung**

- Interne Organisation der Beschaffung
- Ablauf des Vergabeverfahrens
- Knappe personelle Ressourcen
- Ökonomische Kriterien dominieren

#### **Herausforderungen für KMU**

- Hoher Zeit- und Kostenaufwand für Bearbeitung einer Ausschreibung
- Skepsis gegenüber Zertifikaten
- Anforderungen oftmals nicht erfüllbar

## HANDLUNGSOPTIONEN

Um den zuvor genannten Herausforderungen zu begegnen, wurden in Interviews und gemeinsamen Arbeitstreffen der Praxispartner umsetzungsfähige Handlungsoptionen entwickelt, welche auch in der Literatur aufgegriffen werden. Diese weisen eine hohe Vielfalt auf und werden in diesem Wegweiser in drei Kategorien unterteilt: (1) Rahmenbedingungen, (2) Beschaffungsprozess in der Verwaltung (operational und strategisch) und (3) Handlungsoptionen für KMU.

### RAHMENBEDINGUNGEN FÜR GESTALTUNGSOPTIONEN

#### Politik

Auf politischer Ebene sind verbindliche Ziele bezüglich nachhaltiger Beschaffung festzulegen. Aktuell sind Nachhaltigkeitskriterien als ‚Kann-Kriterien‘ definiert, das heißt, sie können, müssen jedoch nicht zwangsläufig bei der Beschaffung umgesetzt werden. Durch die Formulierung und Konkretisierung von Zielen könnte die nachhaltige Beschaffung bei der Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verbindlicher gemacht werden. Diese Ziele beinhalten dann die Einbeziehung von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Kriterien bei der Beschaffung. Es geht hier ausdrücklich um die Festlegung von Zielen, nicht um detaillierte Prozessbestimmungen, die Beschaffer einhalten müssten. Durch Zielfestsetzung bleibt den Beschaffern in den Verwaltungen eine gewisse Flexibilität erhalten. Als gutes Beispiel sollte die Beschaffung auf Bundesebene vorgehen, welche konkrete Nachhaltigkeitsziele setzt. So wie die Energiewende als politisches Projekt und der Atomausstieg als Ziel bis 2022 festgesetzt wurden, so könnte auch die öffentliche Beschaffung mit Langzeit- und Zwischenzielen versehen werden. Bei der Zielsetzung können zwei Wege gewählt werden: (1) Das Beschaffungsziel wird detailliert formuliert und so auf Städte und Gemeinden übertragen, oder (2) das Ziel wird allgemeingültig definiert und es wird durch Verwaltungen und Gerichte konkretisiert. Die Festlegung von bundesweit verbindlichen Zielen kann beispielsweise durch einen ‚National Action Plan‘ vollzogen werden, den bereits viele EU-Staaten etabliert haben. Verantwortlich für die Handlungsoption der verbindlichen Zielsetzung auf Bundesebene ist somit der Gesetzgeber.

Als Herausforderung wurden auch die Prozesse auf lokalpolitischer Ebene identifiziert. Die Verantwortlichkeiten bei öffentlichen Projekten sind klar zu definieren: Die Politik hat die Aufgabe einen übergeordneten Rahmen und politische Grundsatzentscheidungen zu treffen. Sie sollte der Verwaltung aber Handlungsspielraum belassen, die Bauausführung zu übernehmen und nicht bis ins kleinste Detail hin Vorgaben machen, wie eine Aufgabe ausgeführt werden soll. Die technische (Detail-)Ausführung sollte dann in der Verantwortung der Verwaltung liegen. Die Aufgabe der Lokal- und Gemeindepolitik wäre somit, Ziele für nachhaltige Beschaffung zu setzen, Budgets für die Umsetzung bereitzustellen und bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung neben dem

Anschaffungspreis die Betriebs- und Entsorgungskosten im Sinne des Lebenszykluskostenansatzes zu berücksichtigen.

Bei Nachhaltigkeitsbetrachtungen stellt der Lebenszykluskostenansatz eine elementare Rolle, jedoch ist auch dieser bei verschiedenen Interessensgruppen nicht unumstritten: Bei der Einbeziehung von Lebenszykluskosten kann auch die Gefahr bestehen, dass KMU das Nachsehen haben. Größere Unternehmen können viel eher Finanzierung, Durchführung, Wartung etc. aus einer Hand anbieten und so den Anforderungen an eine Gesamtbetrachtung entsprechen. Es besteht die Gefahr, dass die Lose größer werden und zunehmend PPP-/ÖPP-Projekte realisiert werden, womit KMU eher in die Rolle des Subunternehmers gedrängt würden.

Für die Einführung von Nachhaltigkeitszielen auf der lokalen Ebene sind Ziele auf höheren politischen Ebenen (Landes- und Bundesebene) von hoher Relevanz. Bei dieser Handlungsoption liegt die Verantwortlichkeit hauptsächlich bei der Lokalpolitik in Städten und Gemeinden, welche ihre Budgetzustimmung an Nachhaltigkeitskriterien orientieren sollte.

#### Vergaberecht

Zurzeit enthält das Vergaberecht nur Absichtserklärungen bezüglich Nachhaltigkeitskriterien in der öffentlichen Beschaffung. Konkrete Ziele und Kriterien sind nicht enthalten, auch eine Verbindlichkeit gibt es nicht.

Es ist kritisch zu bewerten, detaillierte Kriterien und Ablaufvorgaben bezüglich nachhaltiger Beschaffung in das Vergaberecht mit aufzunehmen (wie z.B. die Formulierung von Nachhaltigkeitskriterien für alle Produktgruppen und Leistungen). Dies würde den ohnehin schon hohen Regelungsgrad noch verstärken. Gefordert wird jedoch die Einbindung von allgemeinen Zielen und deren Konkretisierung für eine nachhaltige Beschaffung im Vergaberecht. Umstritten ist, ob die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien verbindlich oder nicht sein soll. Um eine nachhaltige Beschaffung sicherzustellen, die sich nicht nur auf den Preis als wichtigstes Kriterium konzentriert, erscheint die Festsetzung von Nachhaltigkeitszielen erstrebenswert. Wichtig ist hierbei die Verbindlichkeit, da das aktuelle Vergaberecht zwar ökologische und soziale Kriterien zulässt, diese jedoch nicht als Muss-Kriterien definiert. Es sollte jedoch erwähnt werden, dass diese Handlungsoption von den Vertretern des Handwerks abgelehnt wird. Sie argumentieren, dass das Vergaberecht nicht das geeignete Instrument sei, um allgemeinpolitische Zielsetzungen zu realisieren. Ordnungsrechtliche Gebote in Form von verbindlichen Kriterien würden einen relativ starken Eingriff darstellen. Daher lehnen Interessensgruppen des Handwerks weiterhin eine Verbindlichkeit von Nachhaltigkeitskriterien ab und befürworten die Regelung der ‚Kann-Kriterien‘.

Eine weitere Option ist auch, bei kleineren Bauprojekten mehr freihändige Aufträge zu vergeben, welches durch eine Erhöhung der Wertgrenzen erfolgen könnte. So würden Beschaffer mehr Flexibilität erhalten und Vorhaben schneller umsetzen können.

## BESCHAFFUNGSPROZESS IN DER VERWALTUNG

Es sind eine Reihe von Gestaltungsoptionen für den Beschaffungsprozess in der Verwaltung vorgeschlagen worden. Die operationalen Optionen beziehen sich auf die Arbeit der Beschaffer und konkrete Ausschreibungen und Vergaben, wohingegen für die strategischen Handlungsoptionen die Verwaltungsleitung verantwortlich wäre.

### Operational Nachhaltigkeitskriterien

Als wichtig wird angesehen, dass Nachhaltigkeitskriterien eindeutig definiert werden – nicht nur für Verwaltungsmitarbeiter, sondern auch für KMU, damit beide Seiten wissen, was sie anfordern bzw. erfüllen sollen. Es gibt bereits eine Reihe von Kriterien und Leitfäden, welche wirtschaftliche, ökologische und soziale Aspekte bei der Beschaffung definieren. Beschaffer können auf diese zurückgreifen.

Eine Auswahl zeigt die Tabelle rechts.

Welche Kriterien jede Verwaltung bei Ausschreibungen anwendet, entscheidet sich individuell nach Verwaltung und Auftrag. Allerdings ist es erforderlich, dass die verbindlich umzusetzenden Kriterien, wie z.B. Mindestlohn, von einer höheren Politikebene verabschiedet und festgesetzt werden – also von Fachministerien auf Landes- oder Bundesebene.

Auch die Messbarkeit dieser Kriterien sollte festgelegt werden, d.h. Beschaffer müssen über bestimmte Parameter verfügen, mit denen sie Betriebe auf die Umsetzung von Nachhaltigkeitskriterien überprüfen können. Um geeignete Kriterien festzulegen, scheint eine vorgeschaltete Marktabfrage sinnvoll, in der der Gesetzgeber die Umsetzbarkeit für Unternehmen prüft. Fachexperten in den jeweiligen Bereichen müssten sich dafür auf einheitliche Kriterien einigen, die dann an die Verwaltungen in Städten und Gemeinden weitergegeben werden. Damit ist gemeint, dass je Produkt- und Leistungsgruppe Kriterien entwickelt werden, welche dann von den Beschaffern umgesetzt werden. Verwaltungsmitarbeitern fehlt Zeit und Expertise, um sich im Detail mit der Erarbeitung solcher Kriterien auseinanderzusetzen. Die Entwicklung solcher Kriterien wurde in den letzten Jahren bereits vielfach in Leitfäden, Handbüchern etc. realisiert, jedoch bleibt es für Beschaffer weiterhin unklar, welche der vielen Kriterien Soll- und welche Kann-Kriterien sind. Es wird daher empfohlen, sich

auf Bundes- oder Landesebene einheitliche Kriterien je Produkt- und Leistungsebene zu einigen und diese dann verbindlich an die Beschaffungsstellen der Verwaltungen weiterzugeben. Auf der Beschaffungsebene wäre es wünschenswert, ein festgelegtes Set an Nachhaltigkeitskriterien zu haben, auf das zurückgegriffen werden kann, um einen effizienten Beschaffungsprozess sicherzustellen. Die Kriterien sollten möglichst einfach und verständlich in der Umsetzung für die Unternehmen sein. Da viele Unternehmen fürchten, von NH-Kriterien überfordert zu werden, sollte deren Komplexität soweit wie möglich reduziert werden.

Keine gemeinsame Haltung haben die Projektbeteiligten bezüglich der Anwendung von sozialen Kriterien. Insbesondere wirtschaftliche Akteure sprechen sich nur für die Umsetzung von auftragsbezogenen Kriterien aus und lehnen unternehmensbezogene Kriterien ab. Ein großer Teil der Experten und Praxispartner ist jedoch der Meinung, dass auch unternehmensbezogene Kriterien bei der Vergabe zulässig und notwendig sind, da für nachhaltige Beschaffung nicht nur nachhaltige Produkte sondern auch nachhaltige Produktionsprozesse relevant sind. Bereits jetzt kommen bei Vergaben soziale Kriterien zur Anwendung, beispielsweise Zuverlässigkeit, Erfahrung, Leistungsfähigkeit oder Unbedenklichkeitsbescheinigungen. Diese Kriterien beziehen sich auf den Betrieb auf solchen und können daher durch weitere soziale Kriterien ergänzt werden.

Beispiele:

- Termineinhaltung / Einhaltung des Bauzeitplans
- Nachtragsmanagement des Unternehmens
- Einhaltung der Arbeitssicherheit
- Referenzen
- Gesamteindruck der Baustelle
- Mängel bei früheren Aufträgen

Bei der Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien ist auf die Umsetzbarkeit für Unternehmen zu achten. Da viele KMU fürchten, von Nachhaltigkeitskriterien überfordert zu werden, sollte deren Komplexität soweit wie möglich reduziert werden. Auch sollten soziale Kriterien, wie z.B. die Ausbildungsquote, dem demographischen Wandel angepasst werden (KMU finden nur noch schwierig Auszubildende). Hier wären dann auch wieder die Gesetzgeber aus den Ministerien am Zug. Soziale Kriterien beziehen sich meist auch auf die Lieferkette eines Unternehmens, z.B. die Einhaltung von Sozialstandards bei der Verarbeitung von Rohstoffen. Kleine Betriebe haben oftmals nicht die Kapazitäten, ihre Lieferketten bis zum Anfang nachzuvollziehen. Eine Option, um dieses Dilemma zu lösen, ist, dass die Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien in Relation zur Unternehmensgröße gesetzt wird (diese Option wird von der Handwerkskammer jedoch als kritisch angesehen).

## Leitfäden zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

JAHR	NAME	QUELLE	LINK
2015	Online-Trainingstool zur umweltfreundlichen Beschaffung	Baltic GPP	<a href="http://www.balticgpp.eu/the-green-procurement-guide/DE/index.html">http://www.balticgpp.eu/the-green-procurement-guide/DE/index.html</a>
2015	Umweltfreundliche Beschaffung -> Datenbank Umweltkriterien	Umweltbundesamt	<a href="http://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung">http://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung</a>
2013	Leitfaden Nachhaltiges Bauen	Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen / Geschäftsstelle Nachhaltiges Bauen im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)	<a href="http://www.nachhaltigesbauen.de/leitfaeden-und-arbeitshilfen-veroeffentlichungen/leitfaden-nachhaltiges-bauen-2013.html">http://www.nachhaltigesbauen.de/leitfaeden-und-arbeitshilfen-veroeffentlichungen/leitfaden-nachhaltiges-bauen-2013.html</a>
2012	Beschaffung innovativer und nachhaltiger Lösungen im Baubereich. Leitfaden für öffentliche Auftraggeber in Europa	SCI-Network / ICLEI	<a href="http://de.koinno-bmwi.de/information/publikationen/beschaffung-innovativer-und-nachhaltiger-losungen-im-baubereich">http://de.koinno-bmwi.de/information/publikationen/beschaffung-innovativer-und-nachhaltiger-losungen-im-baubereich</a>
2012	Leitfaden zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen – Gebäudekomponenten	Buy smart – Beschaffung und Klimaschutz	<a href="http://www.buy-smart.info/downloads/downloads4">http://www.buy-smart.info/downloads/downloads4</a>
2009	Grundlagen der umweltfreundlichen Beschaffung	Umweltbundesamt	<a href="http://www.umweltbundesamt.de/bild/umweltfreundliche-beschaffung-schulungsskript-1">http://www.umweltbundesamt.de/bild/umweltfreundliche-beschaffung-schulungsskript-1</a>
2008	EU GPP Kriterien (für eine Vielzahl an Bereichen)	European Commission Green Public Procurement	<a href="http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm">http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm</a>
2008 (stetig erneuert)	GPP Training Toolkit. Module 3: Purchasing Recommendations – Construction	European Commission Green Public Procurement	<a href="http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm">http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm</a>

Um die Einhaltung von Kriterien nachzuweisen, gibt es bereits jetzt eine Vielzahl an Zertifizierungen und Siegeln. Hier sollten die Verwaltungen klare Forderungen an KMU geben, welche Nachweise erforderlich sind. Viele Betriebe haben bislang kaum Kenntnis darüber.

### Einführung eines Matrixsystems

Für die systematische Umsetzung der nachhaltigen Beschaffung wird ein Matrixsystem als hilfreich angesehen. Dieses System, welches jetzt bereits in vielen Verwaltungen bei der Sichtung der Bieterunterlagen genutzt wird, sollte alle Nachhaltigkeitskriterien umfassen wie auch deren Gewichtung angeben. Bereits heute werten Verwaltungen die Bieter anhand unterschiedlicher Kriterien und Punktevergaben. Was in Zukunft jedoch notwendig ist, ist die Erarbeitung und Verwendung eines Matrixsystems, welche

- wirtschaftliche, ökologische, soziale und produktspezifische Kriterien sowie
- eine Gewichtung der einzelnen Kriterien enthält (siehe Tabelle). Ein solcher Kriterienkatalog wird von allen Praxispartnern befürwortet, muss jedoch übersichtlich und nicht zu komplex sein.

Die Beschaffer in den Verwaltungen sollten nicht verantwortlich für die Erstellung der Kriterienmatrix sein. Entwickelt werden sollte sie – wie auch die Kriterien selbst – auf Landes- bzw. Bundesebene in den zuständigen Behörden. Den Beschaffern wird dann jedoch ein Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung eingeräumt, sie können ggf. Kriterien hinzufügen oder weglassen. Wichtig wäre, dass die Verwaltungsmitarbeiter je nach Ausschreibung über die Gewichtung der einzelnen Kriterien entscheiden, da sie thematisch am nächsten am jeweiligen Produkt / an der Leistung sind. Auch kommunalpolitische Zielvorgaben, die je nach Kommune unterschiedlich sein können, sollten in die Auswahl und Gewichtung der Kriterien mit einfließen. Hierbei ist auf eine gleichmäßige Gewichtung zwischen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Kriterien zu achten; die Unterkriterien können dann individuell gewichtet werden. Hierbei können sich Verwaltungsmitarbeiter an Aufträgen im Public-Private-Partnership-Bereich orientieren, in dem bereits sehr viel mehr Preis-ferne Kriterien zum Einsatz kommen.

Die Praxispartner wiesen darauf hin, dass Unternehmen, die bei vergangenen Aufträgen schlechte Leistungen erbracht haben, durch eine solche Matrix dementsprechend bewertet werden können.

„Auf Basis einer solchen Liste könnten wir durch Benotung und Bepunktung Kriterien zum Tragen bringen, die uns argumentativ helfen würden, Firma A nicht zu nehmen, sondern Firma B, von der wir wissen, dass sie besser arbeitet, es aber in Zahlen nicht belegbar ist.“

Weiterhin wäre wichtig, dass die Kriterienmatrix transparent und offen an die sich bewerbenden Unternehmen kommuniziert wird (z.B. online zur Verfügung stellen). So weiß jedes an dem Auftrag interessierte Unternehmen, welche Kriterien wie gewichtet werden und ob es bei der jeweiligen Ausschreibung realistische Chancen auf den Zuschlag hat. Erkennt es in diesem ersten Schritt, dass es bestimmte Kriterien in naher Zukunft nicht erfüllen kann, werden Zeit- und Arbeitsressourcen durch eine Nicht-Bewerbung gespart.

Am Ende des Vergabeprozesses sollte die Kriterienmatrix veröffentlicht werden, damit die Bieter sehen, wie sie im Vergleich zu anderen Unternehmen abgeschnitten haben. Durch dieses Verfahren können Innovationsprozesse in den KMU ausgelöst werden, wenn diese ihre „Schwachstellen“ konkret erkennen können.

### Überprüfung von Unternehmen

Die erweiterten Nachhaltigkeitsanforderungen treffen auf eine harte Wettbewerbssituation unter den Betrieben. Häufig werden Sozialstandards und andere Kriterien unterlaufen, um einen Auftrag zu erhalten. Kontrollen sind daher nötig, um die Selbstdarstellung der Unternehmen auf dem Papier mit der gelebten Praxis abzugleichen. Aktuell finden Kontrollen meist nur dann statt, wenn es während der Bauphase zu Mangelerscheinungen kommt (z.B. Verwendung falscher Baustoffe) oder Verdacht besteht. Soziale Kriterien hingegen werden nicht überprüft. Verwaltungen verlassen sich auf Eigenerklärungen und Unbedenklichkeitserklärungen der Betriebe, weitergehende Überprüfungen finden kaum statt. Diese Praxis sollte in Zukunft geändert werden. Nur wenn es regelmäßige Kontrollen aller Nachhaltigkeitskriterien gibt, werden Unternehmen, welche die Kriterien normalerweise unterlaufen, zur Einhaltung hin gedrängt.

„Wenn die wüssten, dass da stärker kontrolliert und einfach mal auf der Baustelle oder im Büro geguckt wird, dann würden sicherlich schon einige Kollegen anders agieren als im Moment.“

Die Schwierigkeit besteht darin, festzulegen, wer für die Kontrollen der Unternehmen zuständig ist. Verwaltungsmitarbeiter können dies weder personell noch fachlich leisten. Aufgrund des Personal- und Ressourcenmangels ist es den Verwaltungen kaum möglich, weitreichende Kontrollen von Unternehmen vorzunehmen. Zudem entsteht ein Interessenskonflikt: Die Verwaltungen sind bestrebt, einen Auftrag nach Vergabe zügig durchführen zu lassen. Würden sie jedoch die Missachtung bestimmter Kriterien bei einem Unternehmen feststellen, müsste diesem gekündigt und neu ausgeschrieben werden. Dies wiederum ist dann nicht im Sinne der Verwaltungsmitarbeiter.

Zwei Optionen sind in Zukunft möglich: Verantwortlich für die Überprüfung kann die zentrale Vergabestelle in den jeweiligen Verwal-

Matrixsysteme

	GEWICHTUNG	BIETER A	BIETER B	BIETER C	BIETER D
<b>Wirtschaftliche Kriterien</b>	40%				
Gesamtkosten					
Lebenszykluskosten					
u.a.					
<b>Ökologische Kriterien</b>	20%				
Energieeffizienz					
CO <sub>2</sub> -Emissionen					
Vorliegen von Siegeln/Zertifikaten					
u.a.					
<b>Soziale Kriterien</b>	20%				
Tarif-/Mindestlohn					
Arbeitszeit					
Termineinhaltung in Vergangenheit					
u.a.					
<b>Produktspezifische Kriterien</b>	20%				
Architektonische Qualität					
Funktionalität					
Wartung und Betriebskosten					
Baumaterial					
u.a.					

tungen sein. Deren Mitarbeiter müssten dann jedoch entsprechende Qualifikationen aufweisen, um wirtschaftliche, ökologische und soziale Kriterien überprüfen zu können. Somit wären in der Vergabestelle nicht nur juristische Experten vertreten, die ein reibungsloses Vergabeverfahren garantieren, sondern auch Fachmitarbeiter, die für die Kontrolle von Betrieben zuständig sind. Diese Option ist abhängig von der Bereitstellung finanzieller Ressourcen durch die Politik. Eine weitere Option ist die Überprüfung durch externe Akteure. Diese könnten z.B. Zertifizierungsstellen oder ähnliche höhere Institutionen sein, die die Betriebe überprüfen. Da sich jedoch nicht alle Unternehmen zertifizieren lassen, kann auf diesem Weg auch keine Kontrolle erfolgen. Werden jedoch bei der Ausschreibung verstärkt Siegel, Zertifikate o.ä. gefordert, könnten Betriebe über externe Institutionen kontrolliert werden.

### Optimierung des Vergabeprozesses

Für das Vergabeverfahren werden vielfältige Optimierungsbedarfe und –möglichkeiten gesehen.

Bereits in der Auftragsplanung sind Nachhaltigkeitskriterien zu beachten, da die Planung eine der entscheidendsten Phasen des Vergabeprozesses ist. Hier sollte festgestellt werden, wie das Ergebnis nachhaltig gestaltet werden kann; dies ist insbesondere bei komplexen Ausschreibungen notwendig. Unabhängig von Nachhaltigkeitsanforderungen gilt vor allem bei Bauprojekten: je besser die Planung, desto reibungsloser ist auch die Durchführung. Allerdings sehen viele Betriebe Defizite in der aktuellen Planung von Verwaltungen und externen Dienstleistern (Architekten, Ingenieure etc.). So sollte in Zukunft die Lebenszykluskostenanalyse verstärkt in die Auftragsplanung integriert und die Ausschreibung dementsprechend konzipiert werden. Durch eine mangelhafte Planung kommt es in der Umsetzung sehr häufig zu Nachträgen von Unternehmensseite, die dann die Kosten des Projekts erhöhen. Es ist demnach notwendig, dass Verwaltungen bereits bei der Auswahl von Architekten, Ingenieuren und anderen externen Partnern auf deren Umsetzung von Nachhaltigkeitskriterien achten. Beispielsweise könnte bei der Beauftragung eines Architekten diesem vertraglich angeordnet werden, er solle nachhaltig bauen. Passiert dies in dieser Phase nicht, ist es später umso schwieriger, Nachhaltigkeitskriterien zu formulieren und einzufordern.

Die Mehrheit der Praxispartner plädiert zudem für weniger spezifische Regelungen im Vergabeprozess. Es sollte mehr Raum für Eigeninitiative auf Seiten der Verwaltungsmitarbeiter gelassen werden. Ein klarer Rahmen, der nicht bis ins Detail versucht zu regeln, erscheint erstrebenswert. Insbesondere kleinere Betriebe können den stark verrechtlichten Vergabeprozess schon heute nur schwer bewerkstelligen; dieser kann durch die Verrechtlichung von Nachhaltigkeitskriterien noch komplizierter werden. Große Betriebe, die juristische Experten dafür beschäftigen können, sind im Vorteil. Hier haben Verwaltungen

jedoch nur wenig Einfluss, da die Rahmenbedingungen des Vergaberechts von der Politik festgelegt werden.

Die Etablierung einer zentralen Vergabestelle in den Verwaltungen wird als nützlich angesehen. Die Vergabestelle würde sich nur mit den juristischen und vergaberechtlichen Details der Ausschreibungen beschäftigen und somit die Beschaffer von diesen Tätigkeiten entlasten. Diese können sich dann ausschließlich auf die inhaltlichen Aspekte eines Bauprojekts konzentrieren. Gleichzeitig können in der Vergabestelle auch Mitarbeiter für die Überprüfung von Nachhaltigkeitskriterien beschäftigt werden, die dann in der Anwendung von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Merkmalen geschult werden.

Weitere Vorschläge zur Optimierung des Vergabeprozesses sind:

- Gibt ein Architekturbüro eine Planung an Betriebe weiter, sollte nochmals eine Prüfung zwischengeschaltet werden (z.B. durch das Staatliche Baumanagement). Wird die Ausführungsplanung von einer übergeordneten Stelle überprüft, verringern sich die Fehler und Nachträge der Unternehmen – und somit Kostenerhöhungen – werden weniger. Diese Prüfung kann auch schon an einer früheren Stelle des Prozess vorgeschaltet werden, um mehrere Bieter überprüfen zu lassen.
- Eine Reduzierung der Bieterauswahl sollte von Anfang an vorgenommen werden. Mitunter gibt es auf einen zu vergebenen Auftrag 20 Bewerbungen, von denen am Ende nur eine ausgewählt wird. Dies stellt einen hohen Ressourcenaufwand auf Wirtschafts- und Verwaltungsseite dar. Verwaltungen sollten ein System entwickeln, wonach maximal 10 Angebote zugelassen werden. Um jedoch einer Bieterdiskriminierung zuvorzukommen, muss dieses System mit dem gültigen Wettbewerbs- und Vergaberecht in Einklang gebracht werden. Diese Option der Anbieterbeschränkung wird von diversen Interessensgruppen mit Blick auf Wettbewerbsverzerrung abgelehnt, wird hier jedoch durch ihre mehrfache Nennung innerhalb der Projektworkshops mitaufgeführt.
- Bereits jetzt sind die Verwaltungen angehalten, eine öffentliche Ausschreibung in mehrere kleine Lose aufzuteilen und somit Teilprojekte an einzelne KMUs zu vergeben. Allerdings bedeutet dies einen erhöhten Aufwand für die Beschaffer, weshalb in vielen Fällen Generalunternehmer den Auftrag zugesprochen bekommen, welche dann wiederum Subunternehmer beschäftigen. Hier kann dann eine Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien von Seiten des öffentlichen Auftraggebers kaum mehr sichergestellt werden. Städte und Kommunen sind daher angehalten, weitgehend auf Generalunternehmervergaben zu verzichten.
- Mehr Transparenz im Vergabeprozess: Sowohl für die Beschaffer als auch für die Unternehmen ist die Kenntnis über Vergabekriterien und das Vergabeverfahren zu verbessern. Im Rahmen der Transparenz ist die Auswahlmatrix mit der Aufforderung der

Angebotsabgabe durch die ausschreibende Stelle mit auszugeben. Insbesondere KMU müssen in der Lage sein, den Auswahlprozess zu verstehen.

- Eine weitere – von den Projektbeteiligten kontrovers diskutierte – Option könnte sein, nach Sichtung aller eingegangenen Angebote den günstigsten und den teuersten Bieter von Beginn an auszuschließen. Auch die Bildung eines Mittelwerts aus allen Angebotssummen wurde vorgeschlagen – der Bieter, der preislich am nächsten am Mittelwert liegt, bekommt die höchste Wertung beim wirtschaftlichen Kriterium. Diese Optionen werden jedoch von vielen Praxispartnern sowie in der Literatur abgelehnt, da ein zu Beginn stattfindender Ausschluss bestimmter Bieter möglicherweise auch zum Ausschluss des ‚nachhaltigsten‘ Bieters führen kann.

### **Strategisch Personelle Ressourcen**

#### Zuordnung von Personalkapazitäten

Aufgrund der angespannten Haushaltslage ist in vielen Kommunen die Personalausstattung begrenzt. Steigende beziehungsweise neue Anforderungen im Vergabeprozess (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfungen, Gutachten) können dabei zu hoher Arbeitsbelastung führen. Auch die Altersstruktur ist zu berücksichtigen. In den kreisangehörigen Gemeinden ist die Altersklasse der 45- bis 54-Jährigen überall am stärksten besetzt, gefolgt von der Altersklasse der 35- bis 44-Jährigen und den Mitarbeitern 55+. Um die steigenden Nachhaltigkeitsanforderungen in der Beschaffung zu bewerkstelligen, wäre daher eine angemessene Personalausstattung anzustreben. Hier sind Verwaltungsleitungen ebenso gefordert wie Kommunal-, Landes- und Bundespolitik.

Andererseits werden mehr Mitarbeiter mit speziellem Fachwissen benötigt. Dieses bezieht sich auf juristische Kenntnisse im Vergaberecht wie auch auf Wissen bezüglich ökologischer und sozialer Auswahlkriterien. Sollen Kontrollen der Unternehmen durch die Verwaltungen durchgeführt werden, sind auch hier mehr Fachkenntnisse von Mitarbeitern nötig, um Kriterien überprüfen zu können.

#### **Schulung von Verwaltungsmitarbeitern**

Schulungen und Weiterbildungen für Mitarbeiter sind ein weiterer Weg, den steigenden Nachhaltigkeitsanforderungen gerecht zu werden. Auch hier ist die Verwaltungsspitze verantwortlich, solche Schulungen einzuführen. Innerhalb der Schulungen wären vor allem Nachhaltigkeitskriterien und deren Anwendung zu vermitteln, so dass diese reibungsloser in das Vergabeverfahren einfließen können.

„Ich habe Leute, die vor 20 oder 25 Jahren ihren Beruf gelernt haben und da muss man natürlich viel mit Schulungen auffangen. Sie brauchen also einerseits entsprechende Schulungen, aber andererseits auch etwas mehr an Personal, weil die Aufgaben auch mehr geworden sind.“

### **Strategisches Beschaffungsmanagement**

Insbesondere Vertreter der Betriebswirtschaftslehre sind der Meinung, dass nachhaltige Beschaffung innerhalb der Verwaltung als strategische Aufgabe begriffen werden sollte (Eßig et al 2013). Nachhaltigkeitsziele könnten in dieser Perspektive durch ein professionelles Beschaffungsmanagement verwirklicht werden.

Eine wichtige Funktion wird dabei für die zentrale Vergabestelle gesehen: Hier bearbeiten Fachleute vor allem juristische Formalitäten des Vergabeverfahrens. Auf der operationellen Ebene der Beschaffung agieren dann Mitarbeiter, die fachliche Kompetenzen auf den jeweiligen Gebieten haben (Erstellung von Leistungsbeschreibungen etc.). Durch die Vergabestelle werden die Beschaffer entlastet, es werden mehr Kapazitäten frei und sie können sich verstärkt den Nachhaltigkeitskriterien widmen.

Wichtig beim strategischen Ansatz ist zudem die Zielsetzung: Kommunen müsse übergeordnete Ziele umsetzen, die sowohl von der Politik als auch von der Verwaltungsleitung festgelegt werden (z.B. „Entwicklung der nachhaltigsten Kommune im Bundesland“). Diese Ziele werden dann wiederum in Unterziele heruntergebrochen und jede Verwaltungseinheit, sei es Finanzen, Personal, Beschaffung, trägt dazu ihren Teil bei. Hier kommt der betriebswirtschaftliche Ansatz zum tragen – Abteilungen werden als ‚Profit Center‘ gesehen (Eßig et al 2013).

Werden die Ziele dann auf die Beschaffungsabteilung heruntergebrochen, entwickelt diese eine Einkaufsstrategie, die zur Erreichung ihres Ziels führt. Es sind die Beschaffer, die durch ihre tägliche Arbeit über das notwendige Marktwissen verfügen und somit auch geeignete Maßnahmenpakete entwickeln können.

Wichtig bei diesem Ansatz ist die Budgetverantwortung für jedes Amt. Die Einführung der Doppik ist dafür hilfreich, jedoch bedarf es der Ergänzung um Nachhaltigkeitsziele. Diese Ziele sollten in Einklang mit der Lokalpolitik entwickelt werden – diese würde eine Leitlinie festlegen, die dann auf die Verwaltungsabteilungen heruntergebrochen wird. Die Rolle der Beschaffer würde damit aufgewertet: sie befolgen nicht nur Anweisungen und setzen das Vergaberecht um, sondern wenden aktiv Auswahlkriterien in der Vergabe an, welche zur Erreichung des Ziels führen.

Das Beschaffungsmanagement beinhaltet auch die strategische Zuweisung von Ressourcen – finanziell als auch personell. Die Verantwortung liegt demnach bei der Verwaltungsleitung: wenn sie bestimmte Themen und Ziele (wie Nachhaltigkeit) priorisiert, kann sie diese organisatorisch umsetzen lassen. Auch die Praxispartner des Projekts fordern mehr Initiative von der Verwaltungsleitung. Wenn sie bestimmte Ziele erreichen will, sind entsprechende Ressourcen einzusetzen.

„Was Verwaltungsvorstand und -leitung wichtig ist, da sind auch auf einmal Menschen, die das umsetzen.“

Dieser umfassende Ansatz einer strategischen öffentlichen Beschaffung ist jedoch voraussetzungsreich. Er benötigt zum einen hohe Bereitschaft und Konsensorientierung von Politik und Verwaltungsleitung. Werden auf diesen Ebenen keine klaren Nachhaltigkeitsziele für die Kommune formuliert, ist das strategische Beschaffungsmanagement nicht umsetzbar. Zum anderen sind strukturelle und organisationskulturelle Anpassungen notwendig, die gängigen Verwaltungsroutinen herausfordern.

Schließlich wurde von den Praxispartnern kritisch diskutiert, inwieweit idealtypisches strategisches Handeln in Analogie zum unternehmerischen Bereich im demokratischen politisch-administrativen System überhaupt möglich ist.

### **Austausch zwischen Kommunen**

Aktuell findet ein Austausch zwischen Kommunen sporadisch und nur auf bestimmten Ebenen statt. Landkreise tauschen sich so z.B. hinsichtlich bestimmter Bauprojekte mit Städten und Gemeinden aus

„Dort wo Bauleute sitzen zu denen haben wir regelmäßigen Kontakt. Und ich veranstalte hier auch meistens einmal im Jahr ein Treffen. Ansonsten haben wir aber auch aufgrund der kurzen Wege immer mit einander zu tun, darum tauschen wir uns eigentlich auch vielfach aus.“

Dieser Austausch sollte in Zukunft verstärkt werden. Laut Literatur und Praxispartnern ist es insbesondere wichtig, einen gemeinsamen Wissensstand hinsichtlich bereits umgesetzter Nachhaltigkeitskriterien zu etablieren. So können Verwaltungen voneinander lernen und Hilfestellungen an andere geben.

### **KLEINE- UND MITTELSTÄNDISCHE UNTERNEHMEN**

Verstärkter Austausch zwischen Verwaltungen und Kleine- und mittelständische Unternehmen befinden sich bei Veränderungen des Vergabeprozesses meist in einer reaktiven Situation, das heißt,

sie können auf gestiegene Anforderungen bei Ausschreibungen nur reagieren, diese jedoch nicht mitgestalten. Von den Praxispartnern wird darauf hingewiesen, dass es auch der Verwaltung nichts nützt, wenn nachhaltige Ausschreibungen in der Wirtschaft nicht umsetzbar sind bzw. sich viele KMUs sich nicht mehr beteiligen. Um die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien umzusetzen, sollte die nachhaltige Beschaffung im Dialog zwischen Verwaltungen, Kammern/Verbänden und KMU weiterentwickelt werden. Dabei kann an bestehende Formen des Austauschs angeknüpft werden.

Es werden bereits jährliche Treffen zwischen Verwaltungen und Verbänden (Handwerkskammer; Kreishandwerkerschaft) durchgeführt, in der insbesondere anstehende Baumaßnahmen für das kommende Jahr, die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel etc. vorgestellt und besprochen werden. Darüber hinaus wäre es denkbar, den Austausch zwischen Verwaltungen und KMU zu stärken und in regelmäßigen Abständen über die Umsetzbarkeit von Leistungskriterien zu diskutieren. Die im Projekt involvierten Praxispartner sind hierbei jedoch geteilter Meinung:

Eine Hälfte befürwortet zusätzlich stattfindende Treffen. Dabei sollen vor allem Themen wie

- Nachhaltige Kriterien
- Welche Anforderungen werden an KMU zukünftig gestellt
- Wie sind Kriterien in der Praxis umsetzbar

behandelt werden. Wichtig wäre, dass dieser Austausch nicht innerhalb eines konkreten Ausschreibungsverfahrens stattfindet, sondern allgemeine, generelle Treffen vereinbart werden.

„Ich denke, dass wir mit den Firmen zusammenarbeiten müssen und wenn das im Sinne von kleineren Firmen ist, dann ist es auch für uns sinnvoll, weil die Zusammenarbeit dann auch vernünftiger ist.“

Auch für die Präsentation von Bauvorhaben in Stadt- und Gemeinderäten ist eine engere Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen und KMU sinnvoll, damit die Verwaltungen gemeinsam mit Unternehmen (mit deren fachlicher Unterstützung) den Ratsmitgliedern aufzeigen können, was technisch realisierbar ist und was nicht. Einige Betriebe fordern zudem, dass Verwaltungen im Rahmen eines solchen Dialogs KMU bei Bedarf Hilfestellungen hinsichtlich Nachhaltigkeitskriterien geben können.

Wichtig bei einem solch regelmäßig stattfindenden Austausch ist die Transparenz des Prozesses, beispielsweise durch Dokumentation, damit kein Korruptionsrisiko entsteht. Zudem sind von der Verwaltung klare Regularien zu schaffen, welche Unternehmen (Art, Größe, Stand-

ort) an den Diskussionsrunden teilnehmen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat dazu auch das Dossier „Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe“ veröffentlicht. Zudem können externe Nichtregierungsorganisationen, wie LobbyControl oder Transparency International, in den Prozess miteingebunden werden.

Eine andere Hälfte der Praxispartner sieht diese Gestaltungsoption jedoch skeptisch und lehnt sie eher ab. Sie argumentieren, dass der Korruptionsverdacht, insbesondere in der Baubranche, zu groß wäre. Normalerweise vermeiden es Verwaltungsmitarbeiter, zu intensiven Kontakt zu Unternehmen zu haben, damit zu allen ein gleich distanzierter Kontakt besteht. Zudem wird die Auswahl der teilnehmenden Akteure als problematisch angesehen. Mit Verbänden und Kammern könne man sich austauschen, jedoch sollte kein zu intensiver Kontakt zu einzelnen Unternehmen gepflegt werden. Auch ist die Frage offen, auf welcher Ebene (Stadt, Gemeinde, Land) die Gespräche stattfinden sollten und welche Unternehmen eingeladen werden.

„Ich sehe da insofern die Problematik, dass es letztendlich nicht so sein darf, dass ein Unternehmen irgendwelche Vorteile hat, weil es einen guten Draht zur Verwaltung hat“

Insbesondere ökologische und soziale Kriterien, die in einer Ausschreibung gefordert werden, müssen in der Praxis auch umsetzbar sein. Daher ist es erstrebenswert, Nachhaltigkeitskriterien gemeinsam durch Verwaltungen und KMU bzw. Verbänden zu entwickeln. KMU haben dabei auch Probleme, wie z.B. fehlende Auszubildende, im Blick und können diese bei dem Entwicklungsprozess miteinbringen. Da die Entwicklung der Kriterien nicht für jede Stadt / Kommune separat stattfinden sollte, sondern auch einer höheren Ebene, muss eine geeignete Austauschplattform gefunden werden. Auf dieser entwickeln dann Politik sowie übergeordnete Verwaltungs- und Unternehmensvertretungen die Kriterien, welche idealerweise bundesweit festgelegt werden.

### Schulungen für KMU

So wie auf Verwaltungsseite muss auch auf Unternehmensseite das Bewusstsein für ein nachhaltiges Wirtschaften weiter gestärkt werden. Insbesondere klein- und mittelständische Unternehmen empfinden Nachhaltigkeitskriterien in öffentlichen Ausschreibungen eher als Bürde und erkennen häufig noch nicht die Chancen und Wettbewerbsvorteile, die in diesem Bereich für ihre Geschäftstätigkeit liegen. Daher sind auch Schulungen und Weiterbildungen auf KMU-Seite nötig. Gesonderte Seminare nur zu dem Themenbereich anzubieten wird kritisch gesehen, da diese möglicherweise nicht von ausreichend Betrieben angenommen werden würden.

Daher empfiehlt dieser Wegweiser, das Thema „Nachhaltigkeitskriteri-

en in der öffentlichen Beschaffung“ in bestehende Schulungssysteme zu integrieren. Die Rahmenlehrpläne von Weiterbildungslehrgängen, wie z.B. die Meisterausbildung oder das Studium zum Geprüften Betriebswirt (HwO), könnten um dieses Thema ergänzt und Unternehmer über diesen Weg sensibilisiert werden. Die Bedeutsamkeit des nachhaltigen Wirtschaftens ist zu vermitteln. Zudem sollten spezifische Informationen bezüglich des Matrixsystems in den Verwaltungen, die Erlangung von Siegeln und Zertifikaten etc. gelehrt werden. Die besagten Rahmenlehrpläne werden von den Spitzenverbänden im Handwerk erstellt, so dass eine Anpassung nur bundesweit erfolgen kann. Hier braucht es demnach eine stärkere Sensibilisierung für das Thema, um Lehrpläne zu aktualisieren.

### Ausrichtung der Unternehmensstrategie auf Nachhaltigkeit

Losgelöst vom Thema der öffentlichen Auftragsbearbeitung ist es notwendig, dass KMU Nachhaltigkeit als Teil ihrer Unternehmensstrategie begreifen. Durch Einbindung von Nachhaltigkeitsaspekten in ihre Geschäftstätigkeit haben KMU die Chance, Wettbewerbsvorteile auf dem Markt zu erzielen, in dem sie konkrete Lösungen für Nachhaltigkeitsprobleme anbieten (Beispiel Baubereich: Herstellung und Verwendung von energieeffizienten Produkten).

KMU sollten nicht nur vereinzelte Aktivitäten der „Corporate Social Responsibility“ (CSR) umsetzen oder bestimmte Siegel und Zertifikate verwenden, sondern Nachhaltigkeit langfristig in die Unternehmensstrategie integrieren. Gerade KMU beweisen häufig, dass sie sozial und gesellschaftlich verantwortlich handeln können, ohne dafür explizite CSR-Anstrengungen aufwenden zu müssen – als über mehrere Generationen geführte Unternehmen ist dies für viele eine Selbstverständlichkeit. CSR-Aktivitäten und -Programme können dann als strategisch bezeichnet werden, wenn sie durch Unterstützung des Kerngeschäftes einen Beitrag zum wirtschaftlichen Wohlergehen des Unternehmens und zur Erfüllung seiner wirtschaftlichen Ziele leisten (Gelbmann, Baumgartner, 2012). CSR muss daher langfristig Teil des strategischen Managements werden, wie es auch den Verwaltungen empfohlen wird (siehe Kapitel 2.2.2). Hierbei ist das Commitment der Eigentümer und Manager nötig, die konkrete (Nachhaltigkeits-)Ziele für ihr Unternehmen formulieren.

Wesentliche Instrumente unternehmerischer Nachhaltigkeit sind u.a. Reduktion von Verschwendung, Erhöhung der Materialeffizienz sowie Energieeffizienz, Umstieg auf erneuerbare Energien (Kosteneinsparungen möglich), Umweltmanagementsysteme und Innovation durch Nachhaltigkeit (Petersen, Klewitz, 2011).

Konkrete Optionen und Maßnahmen, durch die KMU nachhaltiger agieren können, hat der Innovations- und Transferverbund „Nachhaltiger Mittelstand“ des Innovations-Inkubators seit 2010 in Zusammenarbeit

mit Unternehmen erarbeitet.

[www.leuphana.de/institute/csm/forschungsprojekte/inami](http://www.leuphana.de/institute/csm/forschungsprojekte/inami).

Die Handwerkskammer Braunschweig-Lüneburg-Stade war ebenfalls an diesem Projekt beteiligt und bietet in ihrem Beratungsangebot neben einem ersten Zukunfts-Check eine Profilentwicklung Nachhaltigkeit für Handwerksbetriebe an. Die 2011 von der Handwerkskammer herausgegebene Broschüre „Das Handwerk als Nachhaltigkeitsmotor – was hat das Handwerk mit Nachhaltigkeit zu tun?“ enthält einen Selbstcheck, mit dem Handwerksbetriebe ihre Ausrichtung in Richtung Nachhaltigkeit prüfen können und für das Thema Nachhaltigkeit als Wettbewerbsfaktor sensibilisiert werden.

## **GESAMTÜBERBLICK DER HANDLUNGSOPTIONEN**

Die im Dialog mit Praxispartnern und unter Hinzuziehung einschlägiger Literatur entwickelten Gestaltungsoptionen nachhaltiger öffentlicher Beschaffung an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und KMU zeigen, dass es eine Vielzahl von Ansatzpunkten zur Umsetzung gibt. Das Spektrum reicht dabei von leichter bis zu schwieriger zu realisierenden Handlungsempfehlungen und adressiert unterschiedliche Akteure von Politik über Verwaltung bis zu Kammern/ Verbänden und KMU.

Die folgende Tabelle gibt einen Gesamtüberblick über die genannten Handlungsoptionen, die jeweils verantwortlichen Akteure und mögliche Zeithorizonte für eine Umsetzung.

Gesamtüberblick über die Handlungsoptionen

HANDLUNGSOPTIONEN	VERANTWORTLICHE AKTEURE	ZEITHORIZONT
<b>RAHMENBEDINGUNGEN FÜR GESTALTUNGSOPTIONEN DER VERWALTUNG</b>		
<b>Politik</b> – Festlegung verbindlicher Nachhaltigkeitsziele – Lokalpolitik: Festlegung von verbindlichen Zielen, Bereitstellung von Budgets, Beachtung von Lebenszykluskosten, keine zu starke Eimischung in Bauausführung	– Gesetzgeber auf Bundesebene – Lokalpolitiker in Städten und Gemeinden	Mittelfristig
<b>Vergaberecht</b> – Einbindung von allgemeinen und verbindlichen Zielen und deren Konkretisierung für eine nachhaltige Beschaffung im Vergaberecht	– Gesetzgeber auf Bundesebene	Mittelfristig
<b>BESCHAFFUNGSPROZESS IN DER VERWALTUNG</b>		
OPERATIONAL		
<b>1) Nachhaltigkeitskriterien</b> – Eindeutige Definition von Nachhaltigkeitskriterien – Einigung auf ein festes Set an Kriterien je Produkt- und Leistungsebene auf Bundes- oder Landesebene; verbindliche Weitergabe an Verwaltungen – Reduzierung der Komplexität der Kriterien	– Fachministerien auf Bundes- und Landesebene	Mittelfristig
<b>2) Einführung eines Matrixsystems</b> – Matrixsystem, welches alle Kriterien und deren Gewichtung enthält – Entwicklung auf Bundes- und Landesebene – Gestaltungsspielraum der Beschaffer hinsichtlich Gewichtung – Transparente Kommunikation der Matrix an Unternehmen	– Fachministerien auf Bundes- und Landesebene – Beschaffer in den Verwaltungen	Kurzfristig
<b>3) Überprüfung der Unternehmen</b> – Regelmäßige Kontrollen der Unternehmen auf Einhaltung der Kriterien	– Zentrale Vergabestelle in den Verwaltungen – Externe Akteure, wie Zertifizierungsstellen	Mittelfristig
<b>4) Optimierung des Vergabeprozesses</b> – Beachtung von Nachhaltigkeitskriterien bereits in der Auftragsplanung – Mehr Raum für Eigeninitiative auf Seiten der Verwaltungsmitarbeiter – Etablierung einer zentralen Vergabestelle – Reduzierung der Bieterauswahl – Mehr Transparenz: Ausgabe der Auswahlmatrix bei Aufforderung der Angebotsabgabe	– Beschaffer in den Verwaltungen – Externe Architekten, Ingenieure u.a. – Verwaltungsleitung	Kurzfristig

## Gesamtüberblick über die Handlungsoptionen

HANDLUNGSOPTIONEN	VERANTWORTLICHE AKTEURE	ZEITHORIZONT
STRATEGISCH		
<b>1) Personelle Ressourcen</b> – Zuordnung von Personalkapazitäten – Schulung von Verwaltungsmitarbeitern	– Kommunal-, Landes- und Bundespolitik – Verwaltungsleitungen	Kurz- bis Mittelfristig
<b>2) Strategisches Beschaffungsmanagement</b> – Festlegung von übergeordneten Zielen, Konkretisierung für einzelne Verwaltungsabteilungen – Strategische Zuweisung von Ressourcen – Entwicklung einer (nachhaltigen) Einkaufsstrategie – Vergabestelle verantwortlich für juristische Formalitäten; Beschaffer für die operationelle Ausführung	– Kommunalpolitik – Verwaltungsleitung – Vergabestelle – Beschaffer in den Verwaltungen	Langfristig
<b>3) Austausch zwischen Kommunen</b> – Verstärkter Austausch zwischen Kommunen um einen gemeinsamen Wissensstandard bzgl. Nachhaltigkeitskriterien zu etablieren	– Verwaltungsleitung	Kurz- bis Mittelfristig
<b>KLEIN- UND MITTELSTÄNDISCHE UNTERNEHMEN</b>		
<b>1) Verstärkter Austausch zwischen Verwaltungen und KMU</b> – Weiterentwicklung der nachhaltigen Beschaffung im Dialog zwischen Verwaltungen, Kammern und KMU – Regelmäßige (formelle) Treffen zwischen KMU und Verwaltungen – KMU unterstützen bei der Entwicklung von umsetzungsfähigen Nachhaltigkeitskriterien – Transparenz ist wichtig	– Verwaltungsleitung – KMU – Beschaffer in den Verwaltungen	Kurz- bis Mittelfristig
<b>2) Schulungen für KMU</b> – Integration des Themas ‚Nachhaltigkeitskriterien in der öffentlichen Auftragsvergabe/Beschaffung‘ in bestehende Schulungssysteme des Handwerks	– Handwerkskammern – Fachverbände – Zentralverband des Deutschen Handwerks	Kurz- bis Mittelfristig
<b>3) Ausrichtung der Unternehmensstrategie auf Nachhaltigkeit</b> – Langfristige Einbindung in Unternehmensstrategie – Bereitschaft von Eigentümern, Formulierung von Zielen	– KMU-Leitung – Handwerkskammern – Fachverbände	Mittel- bis Langfristig

## AUF DEM WEG ZUR NACHHALTIGEN ÖFFENTLICHEN BESCHAFFUNG

Auch der längste Weg beginnt mit dem ersten Schritt. Dieser chinesischen Weisheit folgend lässt sich für die nachhaltige öffentliche Beschaffung feststellen, dass zwar schon einige Meter erfolgreich zurückgelegt sind, es jetzt aber an der Zeit ist, mit kräftigem Schritt und klarem Kurs weiterzugehen. Der vorliegende Wegweiser will dafür eine Orientierungshilfe sein. Die gemeinsam mit Praxispartnern aus kommunaler Verwaltung und lokal verankerten kleinen und mittelständischen Unternehmen aus der Hansestadt Lüneburg und der umgebenden Region erarbeiteten Einsichten zur konkreten Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung zeigen, dass der Weg nicht immer einfach ist.

Es gibt Herausforderungen, die weder von Kommunalverwaltung noch von KMU alleine bewältigt werden können, sondern die Gestaltungsverantwortung und -macht von politischen und wirtschaftlichen Akteuren auf höheren Politikebenen erfordern. Kurzfristige Lösungen sind dabei eher unwahrscheinlich. Gesellschaftspolitische Debatten zu Nachhaltigkeit allgemein und nachhaltiger Beschaffung im Speziellen sind hierfür notwendig. Im Kontext der anstehenden Verabschiedung der globalen Nachhaltigkeitsziele auf internationaler Ebene bei den Vereinten Nationen und der Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland bis zum Jahr 2016 gibt es jedoch ein Gelegenheitsfenster, das genutzt werden sollte, um die in diesem Wegweiser benannten konkreten Handlungsmöglichkeiten der Politik für die Weiterentwicklung förderlicher Rahmenbedingungen der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung zu realisieren. Nachhaltigkeitsinteressierte Akteure sind gefordert, die verantwortlichen politischen Akteure entsprechend zu adressieren.

Die Studie zeigt aber auch, dass es für Kommunalverwaltung und -politik sowie für KMU konkrete Handlungsoptionen gibt, die kurz- und mittelfristig umgesetzt werden können. Eine wesentliche Herausforderung dafür ist die Einsicht und Handlungsbereitschaft von Entscheidungsträgern in Politik, Verwaltung und Privatwirtschaft, Beschaffungsprozesse stärker und systematischer an sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien auszurichten und dafür notwendige strukturelle, prozedurale, instrumentelle und organisatorische Anpassungen vorzunehmen.

Es gibt einige ermutigende Entwicklungen aus der jüngeren Zeit, die Anlass zur Hoffnung geben, dass Deutschland auf dem richtigen Weg zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung ist: die rechtssichere Anerkennung sozialer und ökologischer Kriterien durch das EU-Vergaberecht und die entsprechend angepassten Bundes- und Ländergesetze; die Stärkung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung durch Initiativen wie die Einrichtung der Kompetenzstelle für nachhaltige öffentliche Beschaffung; die vielfältigen kommunalen Nachhaltigkeitsaktivitäten von zivilgesellschaftlichen Akteuren

und Städtenetzwerken, wie dem Oberbürgermeister-Dialog des Rates für nachhaltige Entwicklung; sowie Ansätze zur Stärkung von Nachhaltigkeitsmanagement bei kleinen und mittelständischen Unternehmen beispielsweise durch das Ministerium für Arbeit und Soziales. Nun gilt es, diesen eingeschlagenen Weg professionell und engagiert weiterzugehen.

## DAS PROJEKT UND DIE PARTNER

Das Forschungs- und Entwicklungsprojekt ‚Nachhaltige Beschaffung in Städten und Gemeinden‘ wurde von Juli 2013 bis Juni 2015 an der Leuphana Universität, am Institut für Nachhaltigkeitssteuerung durchgeführt. Es war eine Teilmaßnahme des regionalen EU-Großprojekts Innovations-Inkubator Lüneburg. Dies ist ein europaweit einmaliges Projekt zur Förderung der Wirtschaft im ehemaligen Regierungsbezirk Lüneburg, das über ein Investitionsvolumen von knapp 100 Millionen Euro verfügt. Bis 2015 setzte das EU-Großprojekt mehr als 50 Innovationsprojekte in insgesamt 16 aufeinander abgestimmten Teilmaßnahmen an der Leuphana Universität Lüneburg um.

Ziel des Projektes ‚Nachhaltige Beschaffung in Städten und Gemeinden‘ war es, sich abzeichnende Veränderungen durch nachhaltigkeitspolitische Anforderungen im Beschaffungswesen öffentlicher Verwaltung und ihre Relevanz für klein- und mittelständische Unternehmen als Zulieferer und Dienstleister zu analysieren. Darauf aufbauend wurden dann Gestaltungsoptionen für eine umsetzungsfähige und nachhaltigkeits effektive öffentliche Beschaffung entwickelt. Das Projekt war transdisziplinär gestaltet, d.h. Praxispartner aus Wirtschaft und Verwaltung waren über die gesamte Projektlaufzeit durch Interviews und Workshops integriert (weitere Informationen dazu in Kapitel 3).

Mit diesem Wegweiser wurden die im Forschungs- und Entwicklungsprozess gewonnenen Ergebnisse für die Praxis – vornehmlich Beschaffungsmitarbeiter, Verwaltungsleitungen sowie klein- und mittelständische Betriebe - generalisiert.

Innerhalb des Projekts waren folgende Praxispartner beteiligt:

- Baugeschäft Heinrich Tillmann Inh. Stefan Müller
- H.F. Wiebe GmbH & Co. KG
- Handwerkskammer Braunschweig-Lüneburg-Stade
- Landkreis Heidekreis
- Landkreis Lüneburg
- Lohr Sanitär- und Heizungstechnik GmbH
- Ingenieurgesellschaft für Bau und Vermessungswesen.  
W. Odermann – H.Krause
- Jörg Korittke. Tischlermeister – Bau- und Möbeltischlerei
- Kreishandwerkerschaft Lüneburger Heide
- Stadt Lüneburg
- Stadt Rotenburg (Wümme)



## LITERATUR

Eine Auswahl der verwendeten Literatur:

### **BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie**

**(2012):** Allianz für eine nachhaltige Beschaffung. Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie an den Chef des Bundeskanzleramtes, 24. Oktober 2011.

### **BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie**

**(2007):** Gutachten Öffentliches Beschaffungswesen, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Gutachten Nr. 02/2007. Berlin.

**Deutscher Städtetag (2009):** Die Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht. Hinweise für die kommunale Praxis. Bonn.

**DIHK - Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2008):** Zum Thema: Novellierung des Vergaberechts. Positionspapier. Berlin.

**DIHK - Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2007):** Zum Thema: vergabefremde Aspekte. Positionspapier. Berlin

**Engagement Global GmbH (Hrsg.) (2011):** Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen. Rechtswissenschaftliches Gutachten. Bonn, Juni 2011

**Eßig, Michael; Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (Hrsg.) (2013):** Exzellente öffentliche Beschaffung. Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf. Wiesbaden: Springer Gabler

**Eßig, Michael; Vu Thi, Thu Ha (2011):** (Corporate) Social Responsibility der öffentlichen Beschaffung – Konzeptionelle Überlegungen und empirische Erkenntnisse. In: Berit Sandberg und Klaus Lederer (Hg.): Corporate Social Responsibility in kommunalen Unternehmen. Wirtschaftliche Betätigung zwischen öffentlichem Auftrag und gesellschaftlicher Verantwortung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden, S. 241–260.

**European Commission (2012):** GPP, Green Public Procurement. A collection of good practices. Luxembourg: Publications Office.

**European Commission (2010):** Buying social. A guide to taking account of social considerations in public procurement. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

**European Commission (2004):** Buying green! A handbook on environmental public procurement. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

**Glas, Andreas H. (2012):** Grundlagen des öffentlichen Beschaffungsmanagements. In: Glas, Andreas H. (2012): Public performance-based contracting. Ergebnisorientierte Beschaffung und leistungsabhängige Preise im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Springer Gabler

**Gelbmann, Ulrike; Baumgartner, Rupert J. (2012):** Strategische Implementierung von CSR in KMU. In: Andreas Schneider und René Schmidpeter (Hg.): Corporate Social Responsibility. Verantwortungsvolle Unternehmensführung in Theorie und Praxis. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg (SpringerLink : Bücher).

**Handwerkskammer Braunschweig-Lüneburg-Stade (2011):** Das Handwerk als Nachhaltigkeitsmotor. Was hat das Handwerk mit Nachhaltigkeit zu tun? Lüneburg, September 2011  
<https://www.hwk-bls.de/beratung/umwelt/nachhaltigkeit.html>  
Heinrichs, Harald; Laws, Norman (2012): Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft. Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland. WWF Deutschland, Berlin.

**Hermann, Andreas (2012):** Rechtsgutachten Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung. Hg. v. Umweltbundesamt. Online verfügbar unter <http://www.uba.de/uba-info-medien/4314.html>, zuletzt aktualisiert am 2012.

**ICLEI - Local Governance for Sustainability (2007):** Vorteile überzeugen – Nachhaltige Beschaffung in der kommunalen Praxis. Bonn.

**Institut für den Öffentlichen Sektor e.V. (Hrsg.) (2013):** Kommunale Beschaffung im Umbruch. Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?

**Institut für den öffentlichen Sektor e. V. (Hrsg.) (2012):** Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung. Umsetzungsstand in großen Städten und Landkreisen

**Isenheim, Monique (2011):** Nachhaltige öffentliche Beschaffung. Potentiale, Rahmenbedingungen und praktische Ansätze zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien in die Vergabe öffentlicher Aufträge. 1. Aufl. s.l.: GRIN Verlag. Online verfügbar unter [http://ebooks.ciendo.com/book/index.cfm/bok\\_id/349543](http://ebooks.ciendo.com/book/index.cfm/bok_id/349543).

**Kirst, Ev; Trockel, Simon & Heinrichs, Harald (2014):** Nachhaltige Kommunalverwaltung. In: Heinrichs, Harald & Michelsen, Gerd (Hrsg.): Nachhaltigkeitswissenschaften. Berlin & Heidelberg, S. 549-566.

**McKinsey&Company; BMU (2008):** Potenziale der öffentlichen Beschaffung für ökologische Industriepolitik und Klimaschutz.

**Oppenrieder, Carolin / Heinrichs, Harald (2011):** Nachhaltige Verwaltung - Ein integratives Konzept, in: Public Governance, Sommer 2011

**Petersen, Holger; Klewitz, Johanna; Schock, Matthias (2011):** Nachhaltigkeitsmanagement und Innovationsfähigkeit im Mittelstand. In: S. Fischer, B. Seeger, & J. Weihe (Hrsg.): Die Dynamisierung des Innovationsgeschehens in einer Wirtschaftsregion: Dokumentation des Workshops zum Auftakt der Lüneburger Innovationsinitiative (S. 41-50). Verlag Dr. Kova. (Innovative Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis; Nr. 298).

**Rat für Nachhaltige Entwicklung (2008):** Glaubwürdig, wirtschaftlich, zukunftsfähig: Eine moderne Beschaffungspolitik muss nachhaltig sein. Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung

**Schaltegger, Stefan; Haller, Berno; Müller, Astrid; Klewitz, Johanna; Harms, Dorli (2009):** Nachhaltigkeitsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Herausforderungen, Handlungsfelder und Methoden ; [erstellt im Auftr. des Rates für Nachhaltige Entwicklung]. Lüneburg: Centre for Sustainability Management. Online verfügbar unter [http://www.leuphana.de/csm/content/nama/downloads/download\\_publicationen/CSM-RNE-Kompodium.pdf](http://www.leuphana.de/csm/content/nama/downloads/download_publicationen/CSM-RNE-Kompodium.pdf).

**Schneider, Andreas (2012):** CSR aus der KMU-Perspektive: die etwas andere Annäherung. In: Andreas Schneider (Hg.): Corporate Social Responsibility. Verantwortungsvolle Unternehmensführung in Theorie und Praxis. Berlin: Springer Gabler.

**Umweltbundesamt (2014):** Rechtsgutachten Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt, Juli 2014

**Zentralverband des Deutschen Handwerks (2008):** Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts. Berlin, 7. April 2008

**Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) (2015):** Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts. Berlin, Mai 2015

#### IMPRESSUM

Leuphana Universität Lüneburg  
Innovations-Inkubator/  
Institut für Nachhaltigkeitssteuerung  
Forschungsprojekt „Nachhaltige Beschaffung in Städten und Gemeinden“  
Verantwortlich für den Inhalt: Prof. Dr. Harald Heinrichs, Kathrin Sühlsen  
Juli 2015  
Gestaltung und Satz: Meike Winters  
Koordination: Ursula Zipperer  
Fotos: Titelfoto [juicyimages/fotolia.com](http://juicyimages/fotolia.com), Seite 2 und 4 Anne Gabriel-Jürgens,  
Seite 27 Merle Busch.

**Leuphana Universität Lüneburg**  
Innovations-Inkubator/  
Institut für Nachhaltigkeitssteuerung  
Forschungsprojekt „Nachhaltige Beschaffung  
in Städten und Gemeinden“

Harald Heinrichs & Kathrin Sühlsen  
Scharnhorststraße 1, C11.209  
21335 Lüneburg

Fon +49 4131.677 - 1329  
harald.heinrichs@uni.leuphana.de

Dieses Projekt wird gefördert von:

