



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Gestaltungsspielräume für „strategische“ Beschaffung

*Aktuelle Fragen zum Vergaberecht nach der Reform der EU-
Vorschriften zum öffentlichen Beschaffungswesen
„Fokus Soziale Dienste“*

9. April 2018
Berlin

Dr. Daniel Fülling
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie



- A. Struktur des deutschen Beschaffungswesens**
- B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung**
- C. Wettbewerbsregister**
- D. Thesen zur Stärkung der Nachhaltigkeit in der Beschaffung**

A. Struktur des deutschen Beschaffungswesens Eckdaten



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Anteil der öffentlichen Beschaffung am Bruttoinlandsprodukt (BIP)



Gesamt: 280-360 Milliarden €/Jahr (Schätzung der Bundesregierung)

460 Milliarden €/Jahr (Schätzung der EU-KOM; PP Indicators 2015)

A. Struktur des deutschen Beschaffungswesens Eckdaten



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Ungefähr 30.000 öffentliche Auftraggeber



Ca. 2.4 Millionen Vergabeverfahren pro Jahr

A. Öffentliche Auftragsvergabe in Deutschland

Struktur der öffentlichen Beschaffung



- **Dezentralisiertes System**

- Jede Ebene (Bund, Länder, Kommunen) unabhängig in Bezug auf Haushalt (HH-Recht, HH-Bewirtschaftung)
- Jede Ebene unabhängig in Bezug auf Verwendung Haushaltsmittel (Leitungsbestimmung)
- Keine zentrale Aufsichtsbehörde
- Keine Vergabestatistik (*Stand heute*)

- **Dennoch:**

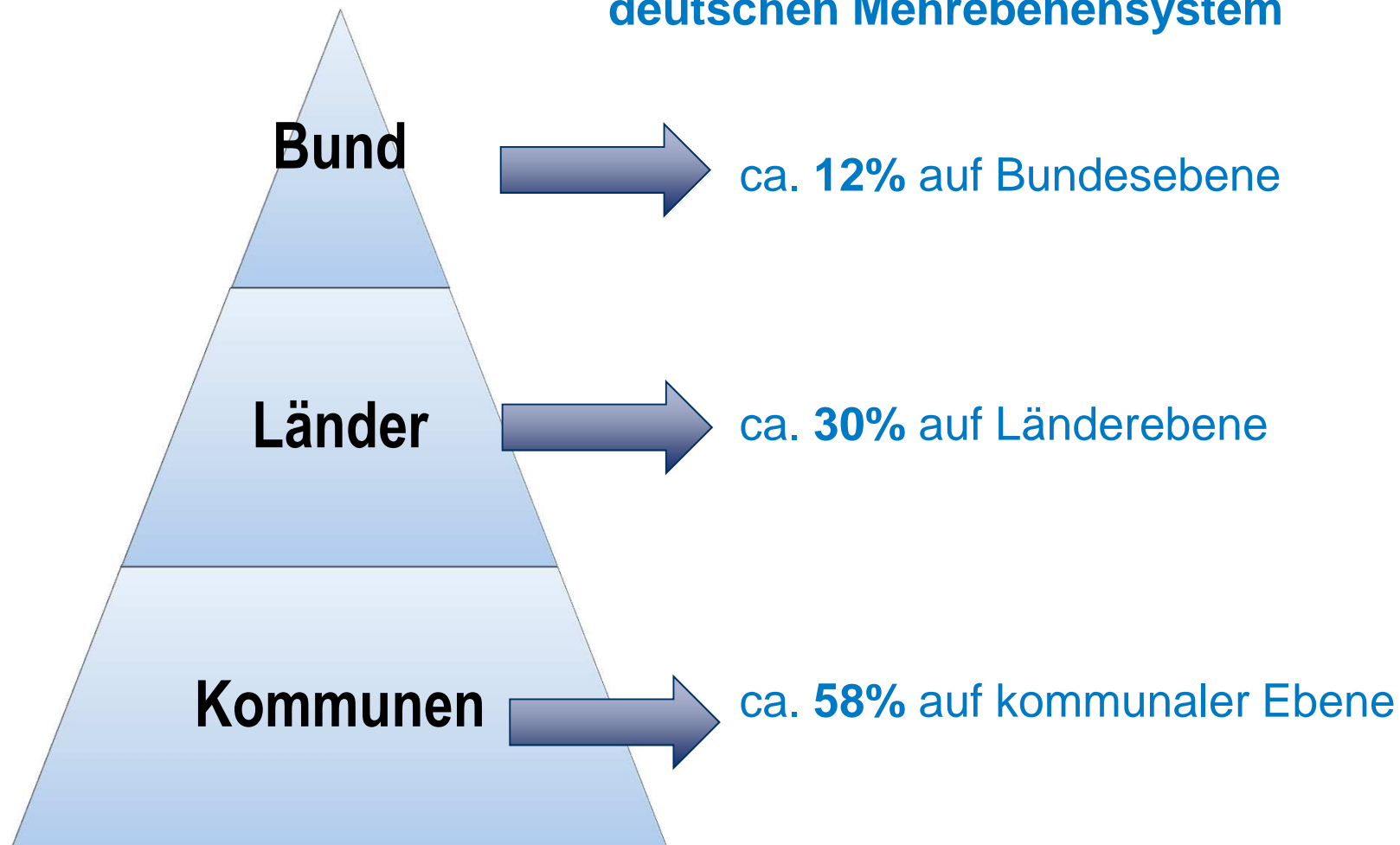
- relativ hohe Regeltreue von Vergabestellen auf allen Ebenen im Vergleich zu anderen EU-MS (trotz bestehender Defizite)
- effizienter Rechtsschutz (oberhalb der Schwellenwerte)
- Überwachungsfunktion von Aufsichtsbehörden (zumindest theoretisch), Rechnungshöfen, EU-Kommission, EuGH

A. Struktur des deutschen Beschaffungswesens

Öffentliche Auftraggeber



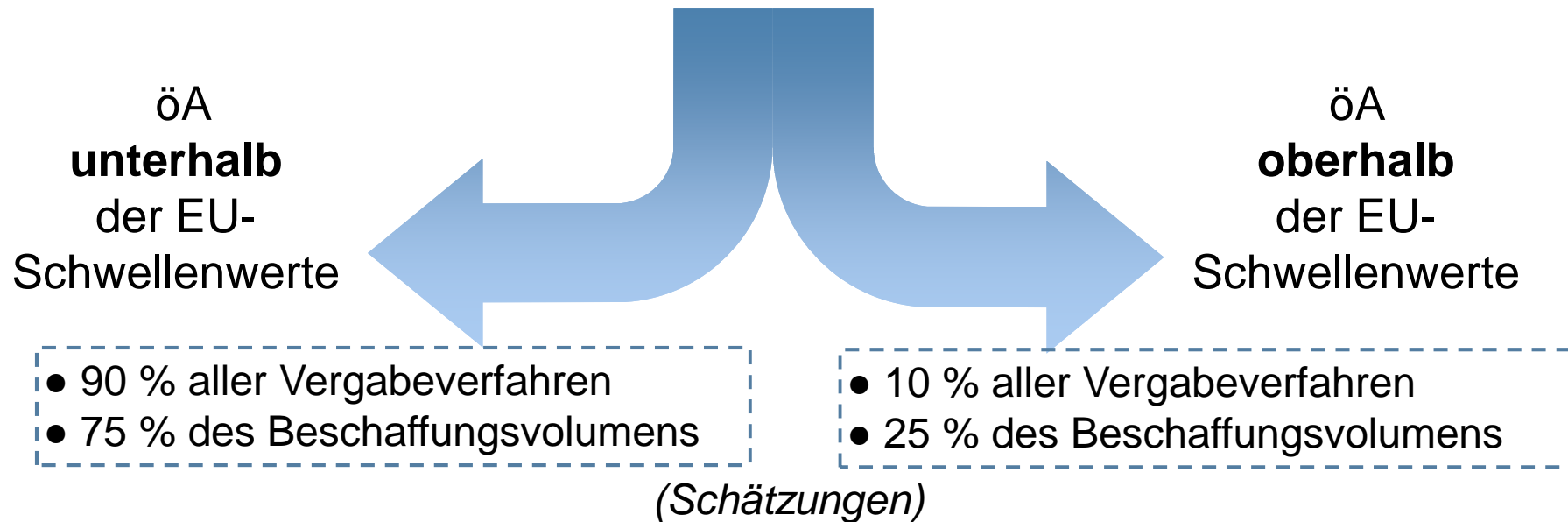
Verteilung der Beschaffungsvorgänge im deutschen Mehrebenensystem



A. Struktur des deutschen Beschaffungswesens

Zweiteilung:

öA unter- und überhalb der EU-Schwellenwerte

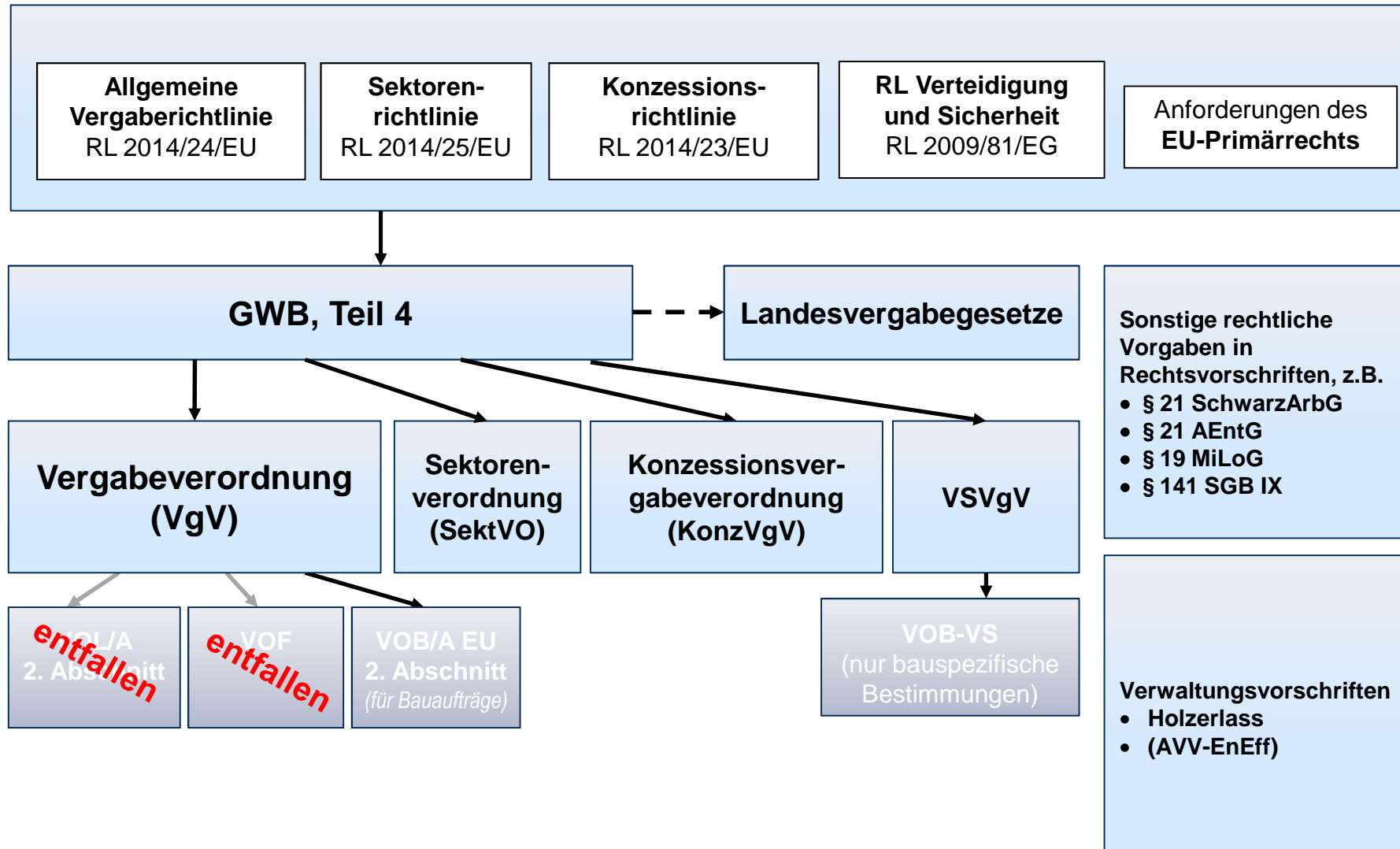


Die EU-Schwellenwerte:

- Lieferungen/Dienstleistungen: € 221.000
(Bundesministerien, obere Bundesbehörden: € 144.000)
- Bauleistungen: € 5.548.000
- Soziale und andere besondere DI.: € 750.000

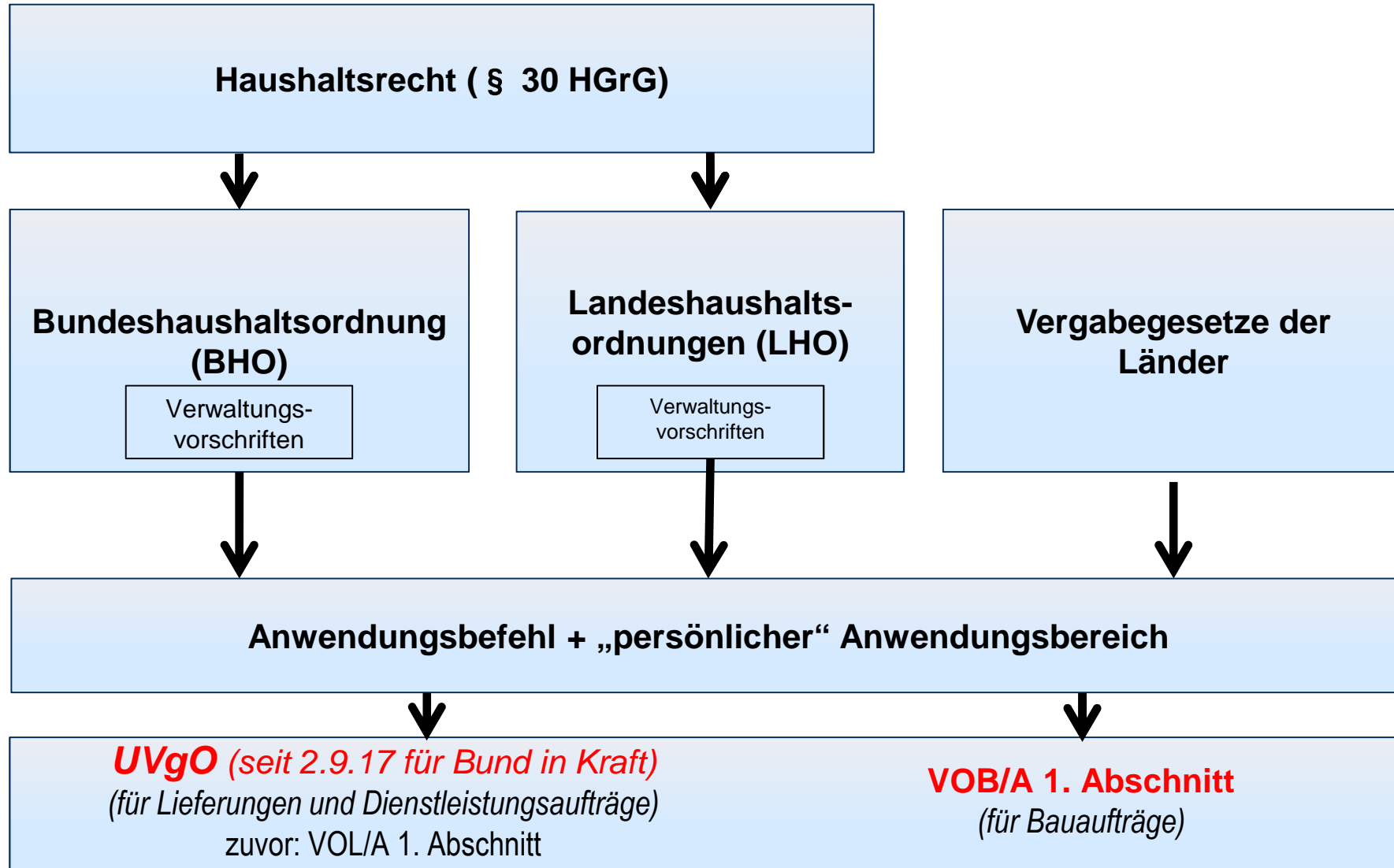
A. Struktur des deutschen Beschaffungswesens

Struktur oberhalb der EU-Schwellenwerte nach der Vergaberechtsreform 2016



A. Struktur des deutschen Beschaffungswesens

Struktur unterhalb der EU-Schwellenwerte nach der Vergaberechtsreform 2017



A. Struktur des deutschen Beschaffungswesens Grundsätze des Vergaberechts



- ▶ Vergabe im Wettbewerb
- ▶ im Wege transparenter Verfahren
- ▶ Grundsätze der **Wirtschaftlichkeit** und **Verhältnismäßigkeit**
- ▶ **Gleichbehandlungsgrundsatz**
- ▶ Berücksichtigung **mittelständischer Interessen**
- ▶ Berücksichtigung von **strategischen (nachhaltigen) Zielen**

A. Struktur des deutschen Beschaffungswesens Nachhaltige Beschaffung



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie



Was bedeutet nachhaltige Beschaffung?

B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung

Definition Nachhaltige Beschaffung



Nachhaltige Beschaffung bezeichnet einen Beschaffungsprozess, in dessen Rahmen die öffentliche Hand

- ▶ Bauleistungen, Dienstleistungen oder Lieferleistungen beschafft, die
- ▶ von der Herstellung über ihren Einsatz bis hin zur Entsorgung
- ▶ bestimmte *umweltbezogene, soziale oder innovative* Kriterien erfüllen
- ▶ und dadurch i.d.R. geringere Belastungen für Umwelt und positive(re) Auswirkungen auf die Gesellschaft haben als vergleichbare, konventionelle Leistungen.
- ▶ *Sonderfall: qualitative Aspekte*

B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung

Definition Strategische Beschaffung



Beschaffungsstrategie

Bedarfs-
analyse

Markt-
analyse

Vergabe-
verfahren

Vertrag

Vergabeprozess
i.e.S.

B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung

Arten von Nachhaltigkeitskriterien in Beschaffung

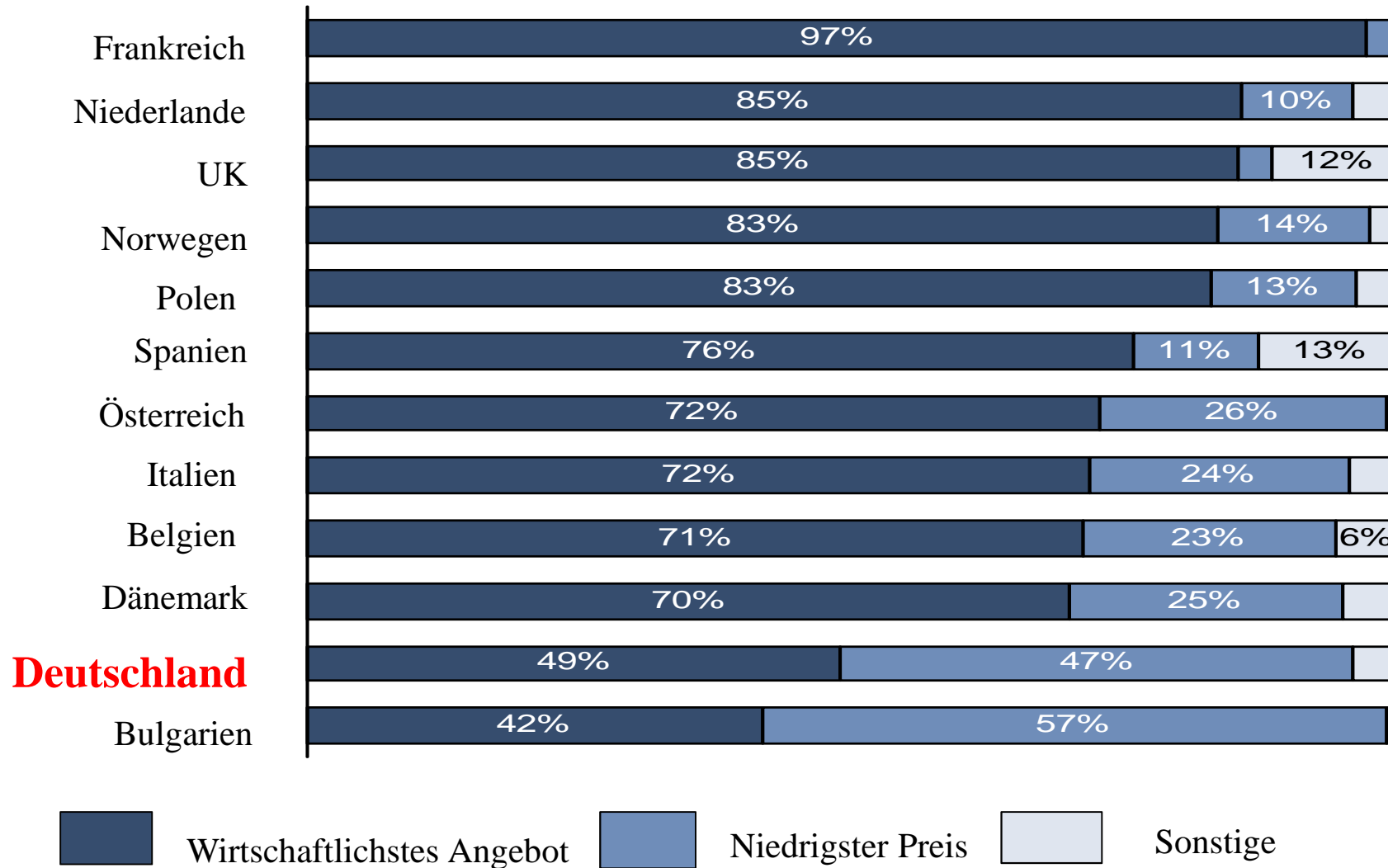


Nachhaltige Kriterien können z.B. sein:

- ▶ **umweltbezogen:** Energieeffizienz, ressourcenschonende Herstellung, Beachtung der Biodiversität, Klimaschutz
- ▶ **sozial:** Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen (z.B. zum Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit) über die gesamte Lieferkette; Mindestquote von beschäftigten Auszubildenden
- ▶ **innovativ:** bewusste Entscheidung für neue Produkte und DL mit noch geringer Marktdurchdringung

→ **Zielkonflikt: Ausgleich zwischen wirtschaftlicher (d.h. effizienter und effektiver) öffentlicher Beschaffung und Verfolgung von strategischen (Sekundär-) Zielen**

B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung Zuschlagskriterien im Vergleich



B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung

Voraussetzung für Nachhaltigkeitskriterien

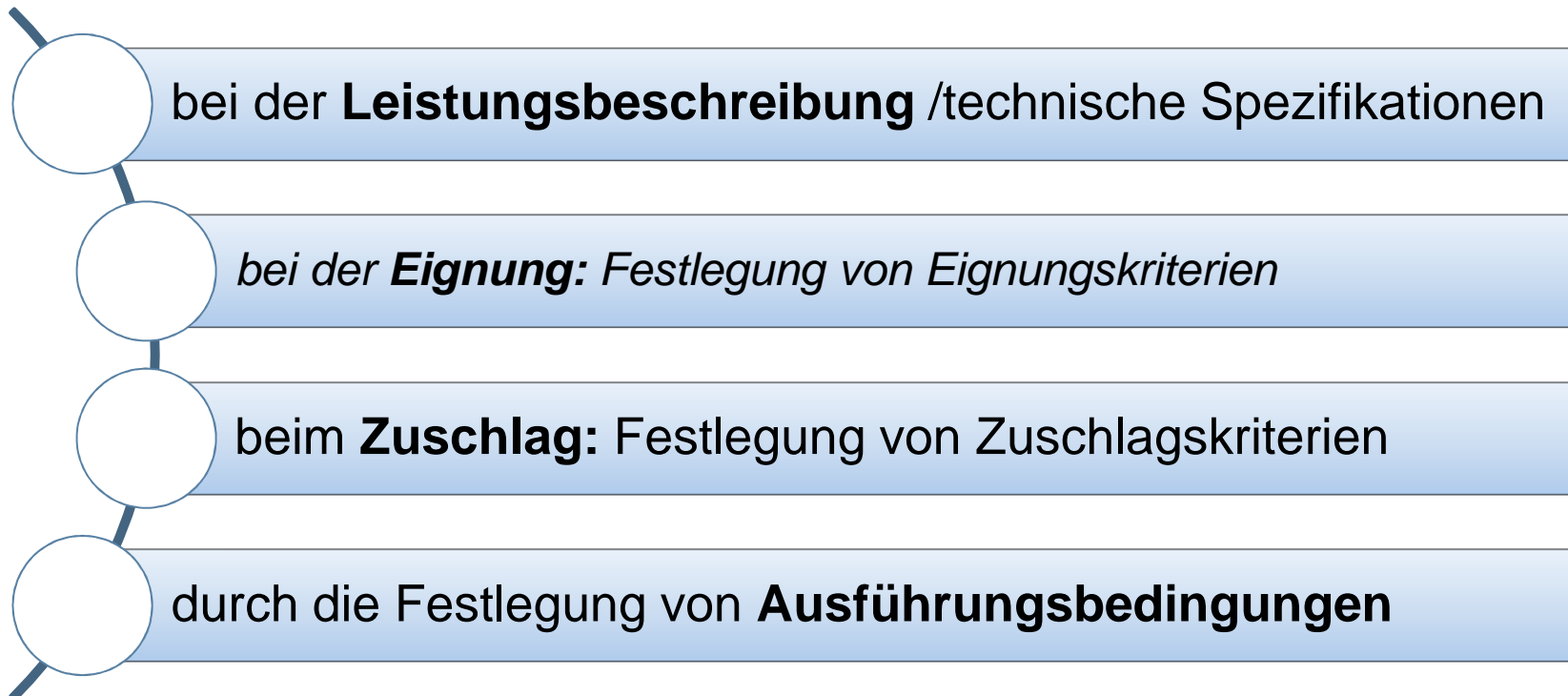


-
- ▶ Kriterien müssen mit Auftragsgegenstand **in Verbindung stehen** (keine allgemeinen Anforderungen an die Unternehmenspolitik)
 - ▶ Recht zur Vorgabe strategischer Kriterien umfasst aber auch:
 - Vorgaben zum spezifischen **Prozess** der **Herstellung** oder **Bereitstellung** der Lieferleistung (z.B. Fair Trade)
 - oder **Methode** der **Erbringung** der Dienstleistung
 - jeglicher anderer Anknüpfungspunkt im Rahmen des **Lebenszyklus**' der Leistung (z.B. Entsorgung, Recycling)
 - ➔ auch **ohne unmittelbare Auswirkung** auf materielle Eigenschaften der Leistung
 - ➔ weitere Voraussetzungen:
 - Kriterien zu Wert und Zweck der Leistung verhältnismäßig
 - Kriterien und Form des Nachweises aufgeführt in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen

B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung Möglichkeiten zur Vorgabe von Nachhaltigkeits- kriterien



- ▶ Das Vergaberecht (**Oberschwelle + Unterschwelle**) bietet die **Möglichkeit** für öffentliche Auftraggeber, nachhaltige Vorgaben zu machen. ABER: In der Regel keine **Verpflichtung** zur Vorgabe.
- ▶ Art und Weise der Einbeziehung hängt davon ab, **WO** diese Kriterien im Vergabeprozess Anwendung finden sollen. Grds. vier Möglichkeiten:



B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung Leistungsbeschreibung; Beispiele



- ▶ Leistungsbeschreibung: **Funktions- oder Leistungsanforderungen**, sowie die **Umstände und Bedingungen der Leistungserbringung**

- ▶ **Beispiele für Vorgaben bei der Leistungsbeschreibung:**
 - zu beschaffendes Fahrzeug darf nur eine bestimmte Höchstmenge an Schadstoffen emittieren
 - bestimmte Lebensdauer des Produkts; Recyclingfähigkeit
 - Umweltauswirkungen im Zuge der Produktion: giftigen Chemikalien bei der Herstellung; Beschaffung von Recycling-Papier
 - Beschaffung von fair gehandelten (Liefer-)Leistungen
 - Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bei der Herstellung der Leistung (**Lieferkette!!**)

B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung

Zuschlag



▶ Zuschlag: auf das **wirtschaftlichste Angebot**

- Das wirtschaftlichste Angebot bestimmt sich nach dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis.
- Zu dessen Ermittlung können neben dem Preis oder den Kosten auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte berücksichtigt werden.

B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung

Zuschlag: Beispiele



- die Qualität, einschließlich des technischen Werts, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Zugänglichkeit der Leistung insbesondere für Menschen mit Behinderungen, Vertriebs- und Handelsbedingungen,
- die Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals,
- die Verfügbarkeit von Kundendienst und technischer Hilfe sowie Lieferbedingungen wie Liefertermin, Lieferverfahren sowie Liefer- oder Ausführungsfristen
- Bei AMDL: Eingliederungsquoten, Abbruchquoten, erreichte Bildungsabschlüsse und Beurteilungen der Vertragsausführung durch den öffentlichen Auftraggeber anhand transparenter und nichtdiskriminierender Methoden

B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung Beispiele Ausführungsbedingungen (2)



▶ Beispiele für Vorgaben bei den Ausführungsbedingungen:

- Vorgabe einer best. Quote von Auszubildenden/ Langzeitarbeitslosen/ benachteiligten Personen, die bei der Ausführung des Auftrags eingesetzt werden müssen
- bei der Ausführung von Reinigungsdienstleistungen: Einsatz von umweltfreundlichen Reinigungsmitteln
- bei Beschaffung von Kurier-/Postdiensten: Einsatz von Elektrofahrzeugen oder Fahrrädern
- bei Müllentsorgungs-Dienstleistungen: Betankung der Müllfahrzeuge mit Biodiesel

➔ Anforderungen an **allgemeine** Unternehmenspolitik nicht zulässig

B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung Vorgabemöglichkeit vs. Vorgabepflicht (1)



- ▶ Vorgabe grds. als **Möglichkeit** für den öffentlichen Auftraggeber ausgestaltet
- ▶ **ABER: Zwingende Vorgabe** von Nachhaltigkeitskriterien, d.h. Pflicht des öAG zur Vorgabe bei:
 - ➔ Vorgabe durch Gesetze und Verordnungen:
 - Barrierefreiheit/Design für Alle: § 121 Abs. 2 GWB, § 31 Abs. 5 VgV; § 23 Abs. 4 UVgO
 - Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Leistungen: § 67 VgV (nur Oberschwelle)
 - Beschaffung von Straßenfahrzeugen: § 68 VgV (nur Oberschwelle)

B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung Vorgabemöglichkeit vs. Vorgabepflicht (2)



▶ **Zwingende Vorgabe von Nachhaltigkeitskriterien**, d.h. Pflicht des öAG zur Vorgabe bei:

➔ Zwingende Vorgabe durch Allgemeine Verwaltungsvorschriften und sonstige Verpflichtungen:

- Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Leistungen: § 67 VgV AVV-EnEff (Unter- und Oberschwelle)
- Holzerlass der BReg
- Maßnahmenprogramm der BReg zur Nachhaltigkeitsstrategie:

B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung Ungewöhnlich niedrige Angebote



- Aufklärungspflicht des öA bei ungewöhnlich niedrigen Angeboten
- Prüfung kann insbesondere die
 - die Wirtschaftlichkeit der Erbringung der Dienstleistung,
 - Bedingungen, über die das Unternehmen bei der Erbringung der Dienstleistung verfügt,
 - die Besonderheiten der angebotenen Liefer- oder Dienstleistung,
 - die Einhaltung der Verpflichtungen nach § 128 Abs. 1 GWB
 - umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften
- Zuschlag kann abgelehnt werden, wenn keine Aufklärung möglich

B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung Förderung von Werkstätten und Integrationsunternehmen



- ▶ **Einschränkung des Teilnehmerkreises** an einem Vergabeverfahren
- ▶ *Möglichkeit 1*: Einschränkung auf best. **Arten von Auftragnehmern**:
 - a) geschützte Werkstätten
 - b) Unternehmen, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen oder von benachteiligten Personen ist
- ▶ *Möglichkeit 2*: Leistungserbringung ausschließlich im Rahmen von **Programmen** mit geschützten Beschäftigungsverhältnissen
- ▶ **Voraussetzungen**:
 - mind. 30 % der Beschäftigten der geschützten Werkstätten, Unternehmen bzw. Programme müssen Menschen mit Behinderungen oder benachteiligte Personen sein
 - Bekanntgabe der Einschränkung in Bekanntmachung unter Bezugnahme auf Art. 20

B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung Unterstützungsangebote (1)



Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung (KNB)

www.nachhaltige-beschaffung.info

Aufgabe

- Förderung nachhaltiger, öffentlicher Beschaffung
- durch Information und Beratung von Bedarfsträgern & Beschaffungsstellen

Grundlage

Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung



KOMPETENZSTELLE
für nachhaltige Beschaffung

Zielgruppen

Einrichtungen

- des Bundes
- der Länder
- der Kommunen

Angebote

- Webseite
- Netzwerk
- Hotline
- Schulungen
- Beratungen
- Informationen

Partner

- BMWi, BMUB, BMZ, GIZ, UBA
- KOINNO, FNR
- Industrieverbände (z.B. BITKOM)
- NGOs (z.B. Engagement Global)

B. Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung Unterstützungsangebote (2)



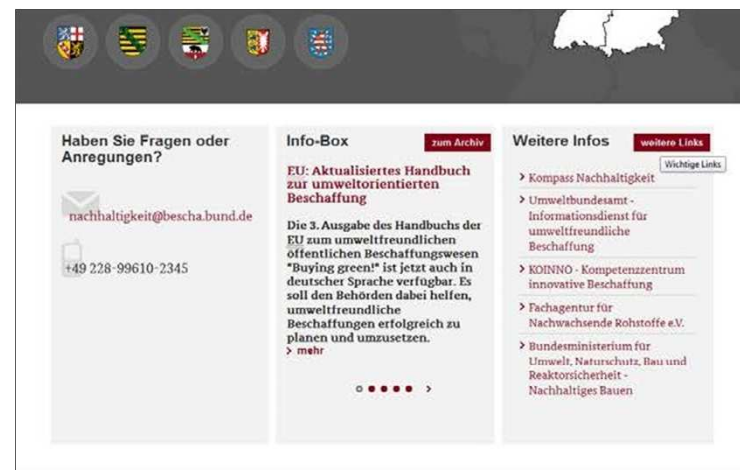
Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

- **Umweltbundesamt** – Ausschreibungsempfehlungen
<http://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung/empfehlungen-fuer-ihre-ausschreibung>
- **Kompass Nachhaltigkeit** – Gütezeichenfinder
<http://oeffentlichebeschaffung.kompass-nachhaltigkeit.de/guetezeichen/>



- Es gibt etliche weitere, **kompetente Partner**

Übersicht auf der
Seite der KNB:



C. Einführung eines Wettbewerbsregisters



- ▶ Problem: Kenntnis der öffentlichen Auftraggeber von Korruption und anderen Rechtsverstößen ist in Praxis bisher nicht sichergestellt
- ▶ Ziel: Vergabe nur an „saubere“ Unternehmen durch Ausschluss der „schwarzen Schafe“ von Teilnahme an Vergabeverfahren
- ▶ Lösung: Bundesweites Register als zentrale Informationsquelle für öffentliche Auftraggeber



Einführung eines bundesweiten Registers
über Delikte von Unternehmen

Gesetz zur Einführung eines Wettbewerbsregisters bereits in Kraft getreten;
Register wird aktuell aufgebaut.

D. Thesen zur Stärkung der Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung



- aktueller **Rechtsrahmen** im Ober- und Unterschwellenbereich bietet **umfassende, sinnvolle und ausreichende Möglichkeiten** zur Vorgabe strategischer (nachhaltiger) Kriterien durch den öffentlichen Auftraggeber
 - aktuell vorrangig: Ausbau der **Unterstützungsangebote** für öffentliche Auftraggeber
 - notwendig: "Bekenntnis" zur nachhaltigen Beschaffung durch **Behördenleitungen** (Top-down-Ansatz):
 - Bereitschaft zur Übernahme erhöhter Beschaffungskosten
 - ausreichende personelle und kompetenzielle Ausstattung der Vergabestellen
 - enge Abstimmung und Kooperation mit **Rechnungshöfen**, Gemeindeprüfungsämtern, sonst. Kontrollinstanzen etc.
-



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



**Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Referat IB6
Scharnhorststr. 34-37
10115 Berlin
buero-ib6@bmwi.bund.de**