

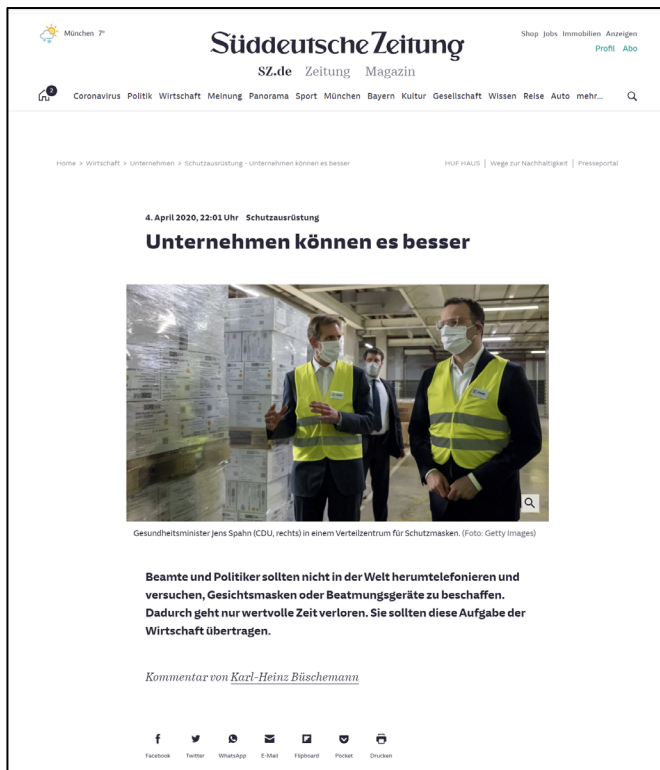


Nachhaltiger Vergabewettbewerb

Prof. Dr. Michael Eßig

**Online-Fachtagung zum Thema:
Nachhaltiger Vergabe-Wettbewerb in der Sozialwirtschaft
28. Juni 2023**

Öffentliche Beschaffung hat keine gute Presse...



München 7°

Süddeutsche Zeitung
SZ.de Zeitung Magazin

Shop Jobs Immobilien Anzeigen
Profil Abo


Coronavirus Politik Wirtschaft Meinung Panorama Sport München Bayern Kultur Gesellschaft Wissen Reise Auto mehr...

Home > Wirtschaft > Unternehmen > Schutzausrüstung: Unternehmen können es besser

HUF HALUS | Wege zur Nachhaltigkeit | Presseportal

4. April 2020, 22:01 Uhr Schutzausrüstung

Unternehmen können es besser



Gesundheitsminister Jens Spahn (CDU, rechts) in einem Verteilzentrum für Schutzmasken. (Foto: Getty Images)

Beamte und Politiker sollten nicht in der Welt herumtelefonieren und versuchen, Gesichtsmasken oder Beatmungsgeräte zu beschaffen. Dadurch geht nur wertvolle Zeit verloren. Sie sollten diese Aufgabe der Wirtschaft übertragen.

Kommentar von [Karl-Heinz Büschemann](#)

Facebook Twitter WhatsApp E-Mail Flipboard Pocket Drucken

„Bislang ist es der Bundesregierung nicht gelungen, ausreichend Schutzkleidung vor allem aus China zu besorgen, wo Masken und anderes Material in großen Mengen hergestellt werden. Jetzt wolle man ‚die Expertise großer Unternehmen‘ nutzen, die mit China Geschäfte machten, heißt es in Regierungskreisen. Konzerne wie VW seien ‚ganz anders mit den chinesischen Strukturen vertraut, die kennen die Lieferketten und die Einkaufsketten‘. [...] ‚Diese Unternehmen bringen ihre Erfahrung und Kontakte auf den ausländischen Märkten ein, um für den Bund Kauf und Logistik zu organisieren.‘ [...] Der Bedarf an Schutzkleidung ist so groß, dass die Einkäufer des Bundes bisher nicht hinterherkommen. Der Ankauf über die Beschaffungsämter des Bundesverteidigungsministeriums und des Bundesinnenministeriums ist sehr langsam angelaufen. Das habe nicht funktioniert, heißt es aus dem Umfeld von Bundesgesundheitsminister Spahn (CDU). Nur ein Bruchteil der bisher vom Bund besorgten Schutzmasken seien über die Beschaffungsämter gekommen.“

„Beamte und Politiker sollten nicht in der Welt herumtelefonieren und versuchen, Gesichtsmasken oder Beatmungsgeräte zu beschaffen. Dadurch geht nur wertvolle Zeit verloren. Sie sollten diese Aufgabe der Wirtschaft übertragen. [...] Beamte und Politiker können nicht mal eben in der Welt herumtelefonieren und irgendwelche Waren beschaffen. Dazu fehlt ihnen die Erfahrung. [...] Regierungen und Ministerien haben wertvolle Kompetenzen, die sie gerade unter Beweis stellen. Aber auf dem Weltmarkt für Medizinprodukte kennen sie sich nicht aus. Woher auch? Wenn Politiker versuchen, sich als Einkäufer zu betätigen, geht wertvolle Zeit im Kampf gegen Corona verloren. [...] Es gibt in Industrieländern viele Experten für die weltweite Beschaffung von Produkten jeder Art. Die sitzen in den Unternehmen.“

... und jetzt noch „nachhaltiger Vergabewettbewerb“ – was ist das überhaupt?

- **Nachhaltigkeit**

→ Was versteht man unter diesem vielschichtigen Begriff (Nachhaltigkeit ist „alles und nichts“) und sind rein preisbasierte Beschaffungen wirklich wirtschaftlich nachhaltig?

- **Wettbewerb**

→ Bevorzugt Wettbewerb große und billige Bieter oder müssen wir ihn vom Preis- zum Qualitätswettbewerb weiterentwickeln?

- **Vergabe**

→ Wird vergeben oder eingekauft?

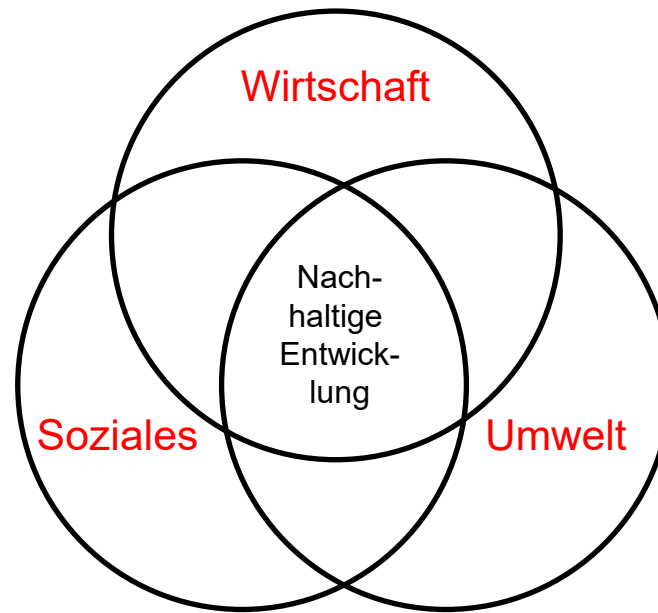
Die Themen sind im Prinzip nicht neu und stehen auch nicht im Widerspruch...

Der Begriff der *Nachhaltigkeit* entstammt traditionell der Forstwirtschaft (Carl von Carlowitz in seinem Werk „Sylvicultura oeconomica“ von 1713), d.h. Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit sind kein Widerspruch!

Triple-Bottom-Line:

Nachhaltigkeit umfasst auch die Wirtschaftlichkeit

OECD-Verständnis
Elkington John (1997): *Cannibals with Forks. The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Oxford 1997.

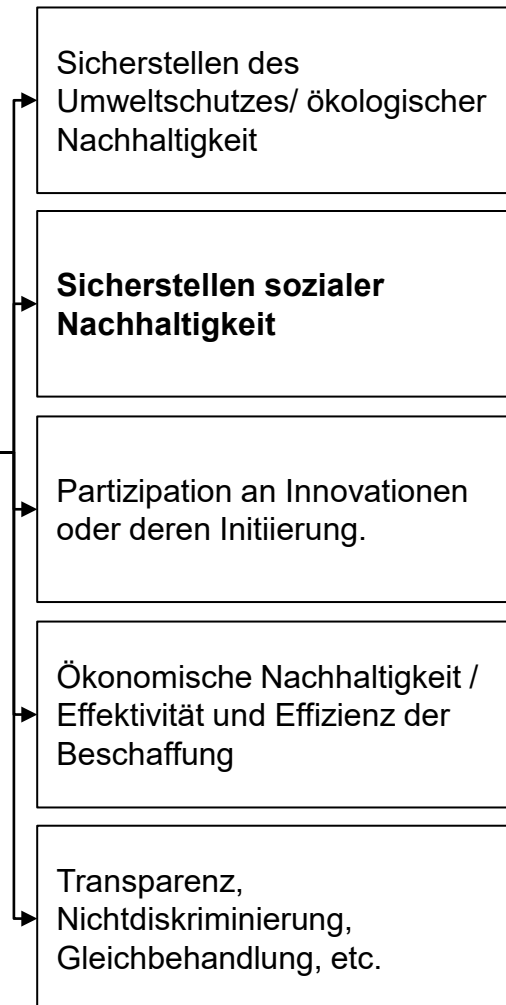


Die Themen sind im Prinzip nicht neu – und das Vergaberecht?

Die Strategie Europa 2020 dient der EU als Richtschnur für die Förderung von Wachstum und Beschäftigung in diesem Jahrzehnt



Quelle: Europäische Kommission (2014), Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 28.03.2014.



„Artikel 11 AEUV verlangt, die Erfordernisse des **Umweltschutzes** bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einzubeziehen. Diese Richtlinie stellt klar, auf welche Weise die öffentlichen Auftraggeber zum Umweltschutz und zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung beitragen können ...“ (Art.91)

„Maßnahmen zum **Schutz der Gesundheit** der am Produktionsprozess beteiligten Arbeitskräfte, zur Förderung der **sozialen Integration von benachteiligten Personen** oder Angehörigen **sozial schwacher Gruppen** unter den für die Ausführung des Auftrags eingesetzten Personen oder zur Schulung im Hinblick auf die für den betreffenden Auftrag benötigten Fähigkeiten können ebenfalls Gegenstand von Zuschlagskriterien oder von Bedingungen für die Auftragsausführung sein...“ (Art.99)

„Öffentliche Auftraggeber sollten die öffentliche Auftragsvergabe strategisch optimal nutzen, um **Innovationen voranzutreiben**. Der Kauf **innovativer Waren, Bauleistungen und Dienstleistungen** spielt eine zentrale Rolle bei der Steigerung der Effizienz und der Qualität öffentlicher Dienstleistungen und ermöglicht es gleichzeitig, großen gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen...“ (Art.47)

„Dies kann dadurch erreicht werden, dass als übergeordnetes Konzept der Begriff des „**wirtschaftlich günstigsten Angebots**“ verwendet wird, da alle Angebote, die den Zuschlag erhalten, letztlich danach ausgewählt werden sollten, was der einzelne öffentliche Auftraggeber für die wirtschaftlich beste Lösung unter den Angeboten hält...jedoch [sollte] ein anderer Begriff benutzt werden, nämlich das „**beste Preis-Leistungs-Verhältnis**“ (Art.89).

„Aufträge sollten auf der Grundlage objektiver Kriterien vergeben werden, die die **Einhaltung der Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung** gewährleisten,...“ (Art.90).

Das Vergaberecht ist nicht per se das Problem...

Wirtschaftlichkeit als Grundsatz der Vergabe

§ 97 (1) – (4) GWB

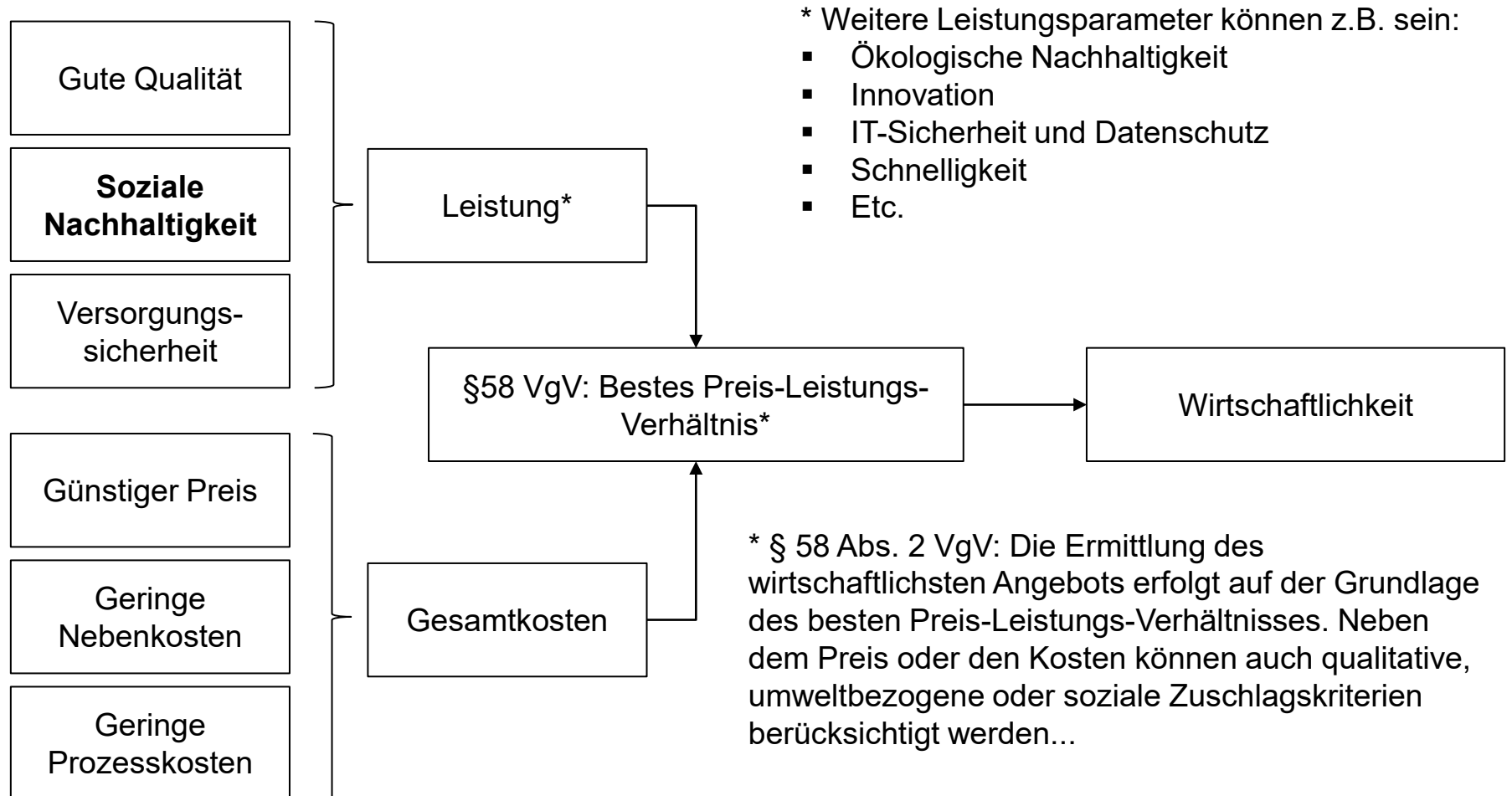
- (1) Öffentliche Aufträge und Konzessionen werden im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben. Dabei werden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Verhältnismäßigkeit gewahrt.
- (2) Die Teilnehmer an einem Vergabeverfahren sind gleich zu behandeln, es sei denn, eine Ungleichbehandlung ist aufgrund dieses Gesetzes ausdrücklich geboten oder gestattet.
- (3) Bei der Vergabe werden Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieses Teils berücksichtigt.
- (4) Mittelständische Interessen sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen.

Wirtschaftlichkeit als Zuschlagskriterium

§ 58 (1) und (2) VgV

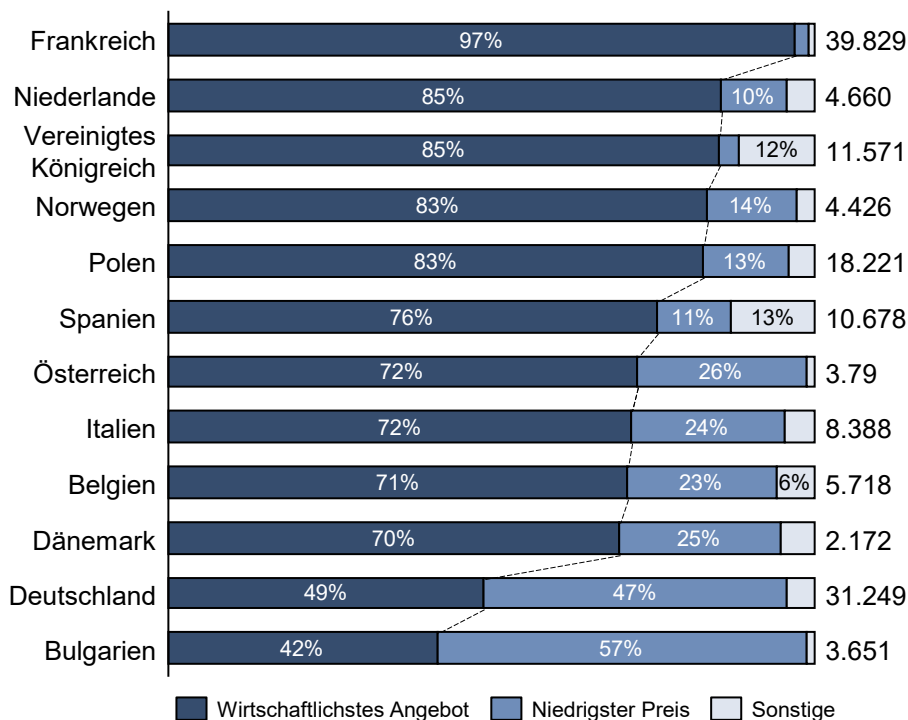
- (1) Der Zuschlag wird nach Maßgabe des § 127 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt.
- (2) Die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots erfolgt auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses. Neben dem Preis oder den Kosten können auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Zuschlagskriterien berücksichtigt werden, insb.:
 1. die Qualität, einschließlich des technischen Werts, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Zugänglichkeit der Leistung insbesondere für Menschen mit Behinderungen, ihrer Übereinstimmung mit Anforderungen des „Designs für Alle“, soziale, umweltbezogene und innovative Eigenschaften sowie Vertriebs- und Handelsbedingungen,

... und auch nicht dessen Wirtschaftlichkeitsverständnis

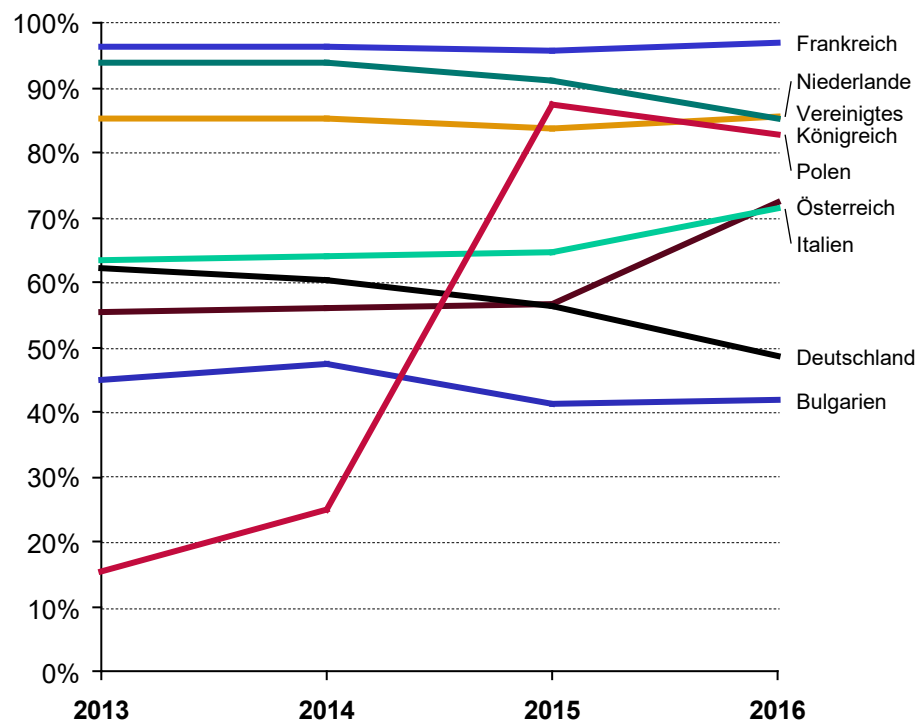


Nachhaltiger Vergabewettbewerb: Vom Regulierungs- zum Implementierungsproblem

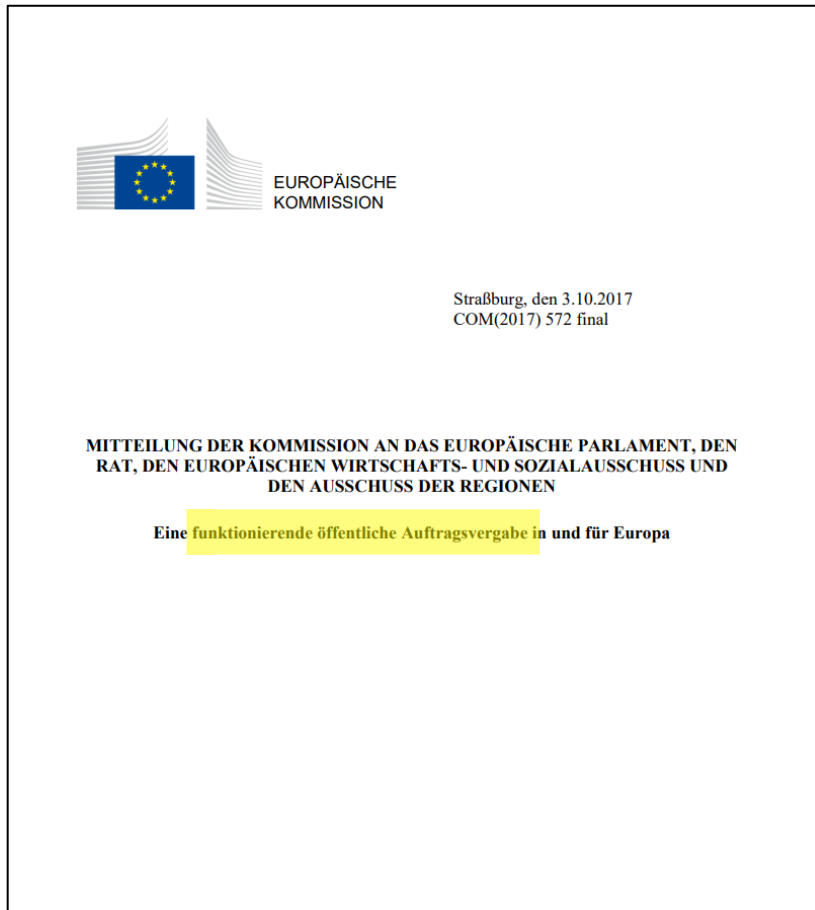
Auftragsbekanntmachungen:



Entwicklung der Bezuschlagung nach dem Wirtschaftlichkeits-Prinzip:



Nachhaltiger Vergabewettbewerb: Vom Regulierungs- zum Implementierungsproblem



„Es ist daher an der Zeit, die intelligente **Anwendung der neuen Regeln in der Praxis** in den Mittelpunkt zu stellen.“

„Die **Möglichkeiten einer strategischen Auftragsvergabe werden nicht ausreichend genutzt.**“

„Dieses **Wettbewerbsverfahren wird entweder gar nicht oder immer weniger intensiv praktiziert.**“

„**Klare, konsolidierte Daten zur Auftragsvergabe sind oft nicht verfügbar.**“

„Die **Digitalisierung der Vergabe** öffentlicher Aufträge **verläuft schleppend.**“



Straßburg, den 3.10.2017
COM(2017) 572 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

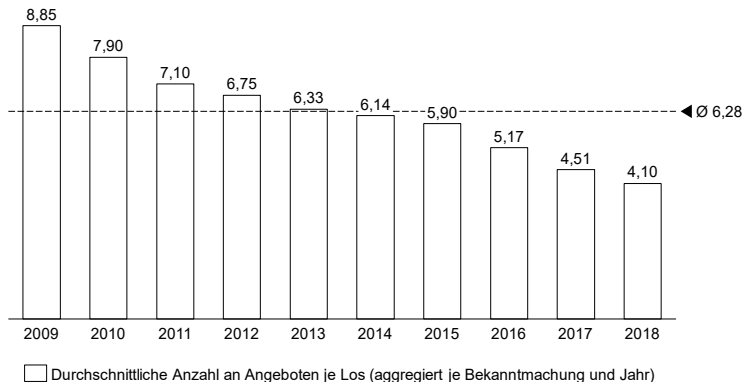
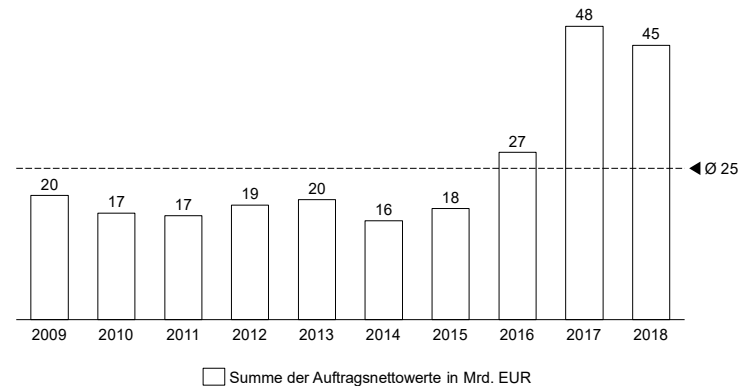
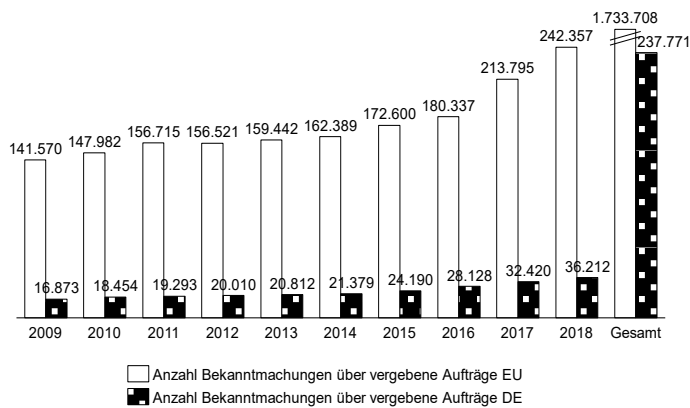
Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa

Ja, die öffentliche Beschaffung soll

- nachhaltiger
 - strategischer
 - innovativer
- werden....

Aber **wie?**

Evidenzbasierte Beschaffung: Implementierungsproblem auf fundierter Entscheidungsbasis

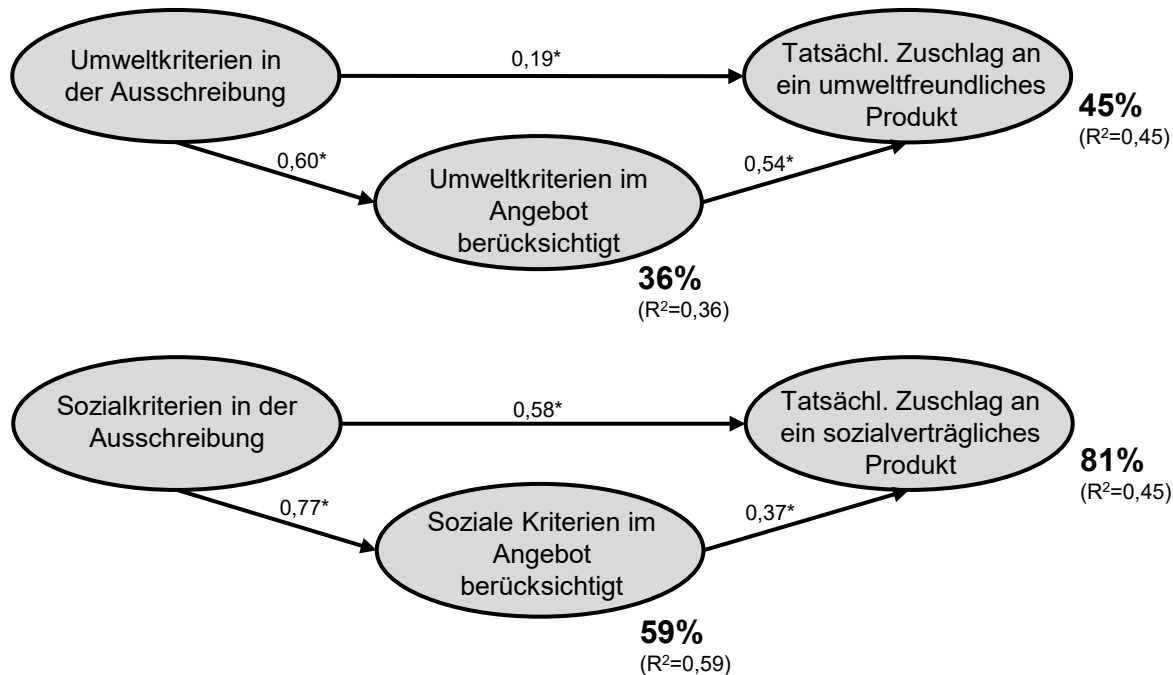


- Die öffentliche Hand fragt zunehmend Leistungen nach, die Zahl veröffentlichter Vergabeverfahren stieg in einem Neun-Jahres-Zeitraum (2009 bis 2018) um 71%, das Vergabevolumen stieg im gleichen Zeitraum gar um 125%.
- Trotz steigenden Volumens und damit steigender Attraktivität ist die Zahl der Bieter im gleichen Zeitraum um knapp 54% zurückgegangen.
- Ist es für innovative Unternehmen (noch) attraktiv, sich um öffentliche Aufträge zu bewerben?
 „Public Customer Attractiveness“

Quelle: TED-Datenbank

Evidenzbasierte Beschaffung: Implementierungsproblem auf fundierter Entscheidungsbasis

Inwiefern beeinflusst unser Ausschreibungsverhalten das Ergebnis?



Das Ausschreibungsergebnis hängt bei sozialen Kriterien noch stärker als bei grünen Kriterien vom **Ausschreibungsverhalten** ab – und der Nachholbedarf am Markt bzw. bei den Lieferanten ist deutlich größer!

N = 281

* signifikant bei $p \leq 0,01$

Implementierung einer strategischen öffentliche Beschaffung



Strategische
öffentliche Beschaffung



Innovatives öffentliches
Beschaffungswesen / Auftragswesen



Beschaffung
innovativer und nachhaltiger Produkte

Strategische Beschaffung manifestiert sich in der Steuerung und Organisation der Beschaffung und kann sich beispielsweise in der frühzeitigen Einbindung der Beschaffung oder im Einsatz neuartiger Technologie oder neuer Management-Werkzeuge zur Unterstützung der Beschaffungsprozesse niederschlagen

„Gute“ Produkte für die Bedarfsträger sind das Ergebnis der öffentlichen Auftragsvergabe bzw. des Beschaffungsprozesses und manifestieren sich in den eingekauften, innovativen Sach- und Dienstleistungen.

Implementierung einer strategischen öffentlichen Beschaffung



ProcurComp^{EU} – Europäischer Kompetenzrahmen für Fachkräfte des öffentlichen Beschaffungswesens

1.2. Überblick über die 30 Kompetenzen von ProcurComp^{EU}

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die 30 Kompetenzen der Kompetenzmatrix.

Tabelle 1: Die Kompetenzen im Überblick

Kategorie der Kompetenz	Kompetenzcluster	Kompetenz
Vergabespezifisch	Horizontal	Planung
		Vergabebeschreibung
		Kenntnis der Rechtsvorschriften
		e-Vergabe und andere IT-Tools
		Nachhaltige Auftragsvergabe
	Vor der Vergabe	Innovationsfördernde Auftragsvergabe
		Kategorie-spezifisch
		Lieferantenmanagement
		Verhandlungen
		Bedarfsmitteilung
Nach der Vergabe	Markanalyse und Einbeziehung des Marktes	
	Vergabestrategie	
	Leistungsbeschreibung	
	Ausschreibungsunterlagen	
	Bewertung von Angeboten	
Allgemeine berufliche Kompetenzen	Persönlich	Vertragsverwaltung
		Bestätigung und Zahlung
		Berichterstattung und Bewertung
		Konfliktbeilegung und Mediation
		Anpassungsfähigkeit und Modernisierung
	Miteinander	Analytisches und kritisches Denken
		Kommunikation
		Ethik und Einhaltung der Vorschriften
		Zusammenarbeit
		Management der Beziehungen zu den Interessenträgern
Ausführung	Teammanagement und -führung	
	Kenntnis der Organisation	
	Projektmanagement	
	Leistungsorientierung	
	Risikomanagement und interne Kontrolle	

ProcurComp^{EU} – Europäischer Kompetenzrahmen für Fachkräfte des öffentlichen Beschaffungswesens

KOMPETENZ 5: NACHHALTIGE AUFTRAGSVERGABE

Beschreibung

Im Rahmen einer nachhaltigen öffentlichen Auftragsvergabe werden strategische politische Ziele in Vergabeverfahren berücksichtigt, beispielsweise bei der umweltorientierten öffentlichen Auftragsvergabe (GPP = Green Public Procurement), bei der sozial verantwortlichen öffentlichen Auftragsvergabe (SPP = Socially Responsible Public Procurement) und bei der Gewährleistung eines echten Wettbewerbs und der Beteiligung von KMU. Die nachhaltige öffentliche Auftragsvergabe trägt dazu bei, die Umweltauswirkungen bei der Vergabe von Aufträgen zu verringern, soziale Ziele zu erreichen und das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Organisation und die Gesellschaft insgesamt zu verbessern.

Nachhaltigkeitsziele können auf vielfältige Weise umgesetzt werden, beispielsweise mit:

- Ausschlusskriterien, die die Erfüllung von Mindestanforderungen an die Einhaltung des Umwelt- und Sozialrechts durch Auftragnehmer und Unterauftragnehmer gewährleisten.
- Ausschlusskriterien zur Überprüfung der Bieterqualifikationen im Hinblick auf die Erreichung ökologischer und sozialer Ziele und Leistungsbeschreibungen, die sozialen und ökologischen Erwägungen etwa durch Kennzeichnungsanforderungen oder nachhaltige Produktionsprozesse Rechnung tragen.
- Bewertungsverfahren wie Vergabebeschreibungskriterien und die Anwendung ökologischer oder sozialer Vergabekriterien.
- Vertragsfüllungsklauseln zur Überwachung und Durchsetzung hoher Nachhaltigkeitsstandards.
- Subspezifischen Rechtsvorschriften, die beispielsweise Mindestanforderungen an die Energieeffizienz sowie horizontale Vorschriften, wie zur Barrierefreiheit, beschreiben.
- Grünen oder sozialen Aktionsplänen auf Ebene der Mitgliedstaaten, in denen Unterstützungsmaßnahmen oder Ziele dargelegt werden.

KENNTNISSE: Die Nachhaltigkeitsziele der Organisation (in den Bereichen Umwelt und Soziales) sowie einschlägige nationale Strategien und die verfügbaren Instrumente, Standards und Verfahren zur Berücksichtigung dieser Ziele im Vergabeprozess.

Grundkompetenzen

Fähigkeiten:

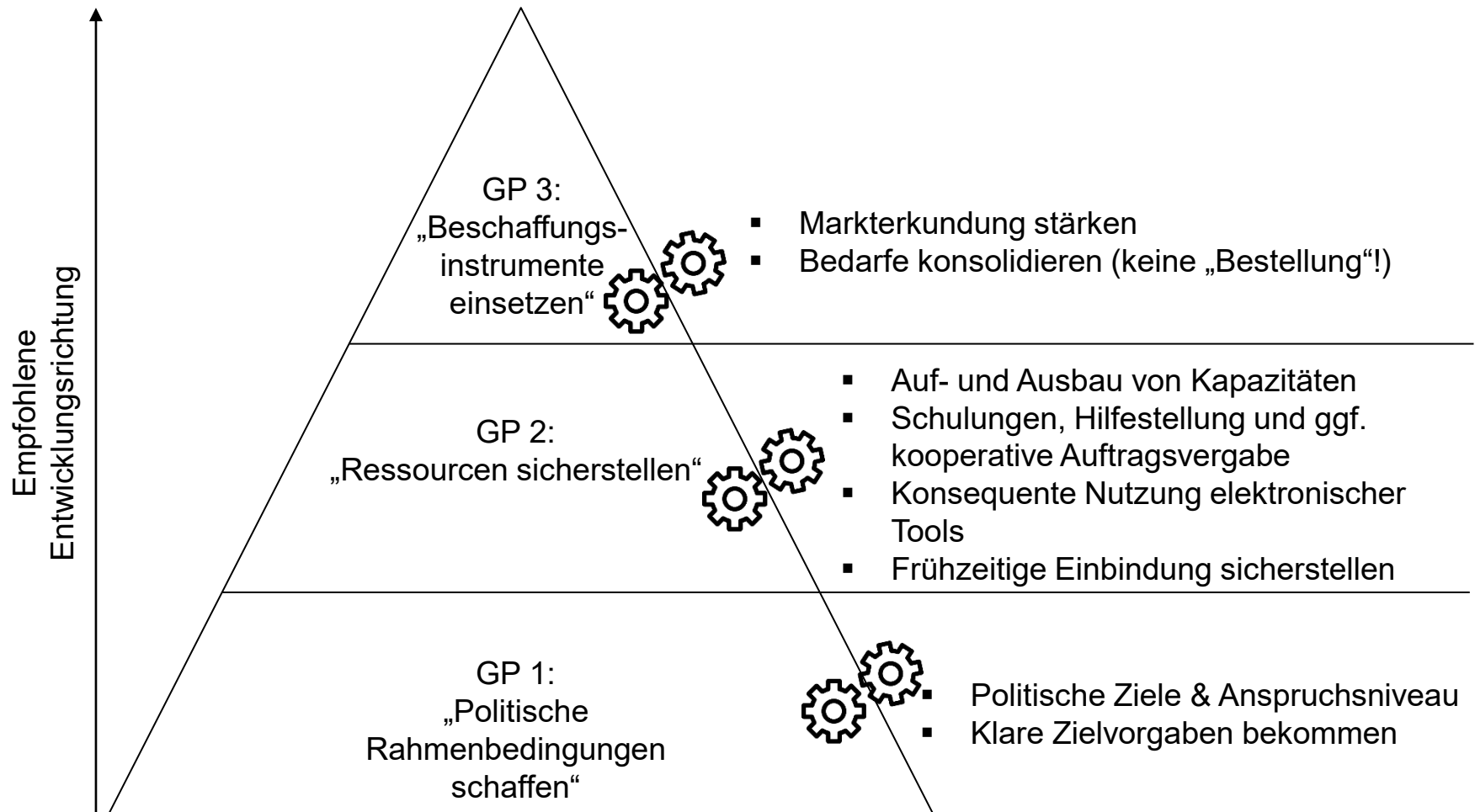
- Verstehen des Umfangs und der Vorteile einer nachhaltigen Auftragsvergabe für die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele der Organisation.
- Verstehen, wie Aspekte der nachhaltigen Auftragsvergabe umgesetzt werden und welche Ressourcen für ihre Umsetzung zur Verfügung stehen, und Unterstützen der Umsetzung nachhaltiger Vergabekonzepte innerhalb der Organisation.
- Sammeln von Daten zur Überwachung der Leistung von Vorhaben zur nachhaltigen Auftragsvergabe.

Mittleres Niveau

Fähigkeiten:

- Umsetzen von Aspekten der nachhaltigen Auftragsvergabe in den Leistungsbeschreibungen sowie in den Auswahl- und Vergabekriterien, den Vertragsklauseln und zentralen Leistungsindikatoren.
- Verwenden von Instrumenten und Methoden zur nachhaltigen Auftragsvergabe, beispielsweise Normen, Vergabebeschreibungskriterien und Kennzeichnungen.
- Durchführen von Forschungen, Analysen und Vernetzungstätigkeiten zur Unterstützung nachhaltiger Vergabebeschreibungen.
- Überwachen der Auswirkungen und der Leistung von Vorhaben unter Nachhaltigkeitsaspekten, einschließlich der Verpflichtungen von Auftragnehmern und Unterauftragnehmern.

Zielvorgaben sind wichtig, genügen alleine aber nicht...



Zielvorgaben sind wichtig, genügen alleine aber nicht...

Die Bundesregierung

Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland

Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Aktualisierung 2018

4 HOCHWERTIGE BILDUNG 	5 GESCHLECHTERGLEICHHEIT 	6 SAUBERES WASSER UND SANITÄREINRICHTUNGEN 	7 BEZAHLBARE UND SAUBERE ENERGIE 	1 KEINE ARMUT 	2 KEIN HUNGER 	3 GESUNDHEIT UND WOHLERGEHEN
9 INDUSTRIE, INNOVATION UND INFRASTRUKTUR 	10 WENIGER UNGLEICHHEITEN 	11 NACHHALTIGE STÄDTE UND GEMEINDEN 	12 NACHHALTIGE/REKONSUM UND PRODUKTION 	8 MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT UND WIRTSCHAFTSWACHSTUM 	13 MASSNAHMEN ZUM KLIMASCHUTZ 	14 LEBEN UNTER WASSER
15 LEBEN AN LAND 	16 FRIEDEN, GERECHTIGKEIT UND STARKE INSTITUTIONEN 	17 PARTNERSCHAFTEN ZUR ERREICHUNG DER ZIELE 	ZIELE FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG 			

Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland

te der öffentlichen Vergaben stammt nicht von den Gebietskörperschaften, sondern von öffentlichen Fonds, öffentlichen Einrichtungen und öffentlichen Unternehmen.

Zielrichtung der Indikatoren

Auf der Grundlage der Vergabestatistik-Verordnung baut das BMWi gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt gegenwärtig eine bundesweite Vergabestatistik auf. Ziel ist es, künftig die Ausgaben der öffentlichen Hand insgesamt sowie die Anteile einer nachhaltigen Beschaffung zu erfassen. Dieser Prozess wird allerdings noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Mit Blick auf die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in der Statistik laufen derzeit noch die Vorarbeiten auf EU-Ebene (Anpassung/Änderung der Veröffentlichungsformulare).

Vor diesem Hintergrund konzentrierten sich die weiteren Überlegungen darauf, 2018 zumindest Indikatoren zu nachhaltiger Beschaffung mit Fokus auf Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung aufzunehmen. Geprüft wurden produktspezifische Indikatoren, zu denen das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit (vgl. II. 7) Anforderungen enthält (bspw. Bereiche Papier, Kraftfahrzeugen und Textilien) und bereits Daten erhoben wurden.

Definition der Indikatoren und Ziele

Die Indikatoren zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung sollen zunächst aus den folgenden produktspezifischen Indikatoren bestehen:

- Anteil des Papiers mit dem Blauen Engel am Gesamtpapierverbrauch der unmittelbaren Bundesverwaltung (Ziel im Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit: 95 Prozent bis 2020).

- (Tatsächliche) CO₂-Emissionen von handelsüblichen Kraftfahrzeugen der öffentlichen Hand im Verhältnis zur Fahrleistung (Ziel: signifikante Senkung).

Bei der Beschaffung von handelsüblichen Pkw gilt laut Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit als Zielwert für 2018 110 g CO₂ pro Kilometer bzw. 95 g CO₂ pro Kilometer als Durchschnitt für die Dienstwagenflotte. Hierbei handelt es sich aber nicht um tatsächliche Emissionen, sondern um Emissionen, die aus Normver-

bräuchen der Fahrzeuge abgeleitet werden (Herstellerrangaben).

Die Indikatoren sind als Schlüsselindikatoren zu verstehen. Sie stehen stellvertretend für die Veränderungen in Richtung einer nachhaltigen Beschaffung.

Datenerhebung

Die Daten zum Papierverbrauch und Anteil des Papiers mit dem Blauen Engel werden im Rahmen des jährlichen Monitorings zum Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit erhoben.

Daten zu den CO₂-Emissionen und gefahrenen Kilometern im Bereich der öffentlichen Hand liegen dem Statistischen Bundesamt vor.

Konsultation

In den Stellungnahmen der öffentlichen Konsultation wurde die Einführung eines neuen Indikators zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung sehr begrüßt. Allerdings solle der Indikator möglichst nicht nur nachhaltige öffentliche Beschaffung für einige Produkte sicherstellen, sondern für den gesamten Prozess der öffentlichen Beschaffung gelten.

Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung des Ziels

Mit dem Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit hat der Staatssekretärsausschuss im März 2015 umfangreiche Anforderungen an eine nachhaltige öffentliche Beschaffung beschlossen. Diese zielen auf einzelne Produktgruppen ab (u. a. auch Holzprodukte), aber darüber hinaus auch auf strukturelle Veränderungen. So haben beispielsweise alle Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung Ansprechpersonen benannt, die vorrangig von der Kompetenzzelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) geschult und dauerhaft informiert werden und die sich in ihren Behörden für nachhaltige Beschaffung einsetzen. Zudem werden Nachhaltigkeitskriterien in den Rahmenverträgen beim Kaufhaus des Bundes berücksichtigt, die alle Bundesbehörden nutzen können.

Über die Maßnahme 6 hinaus enthält das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit aber auch Anforderungen an den nachhaltigen Bau und Betrieb von Bundesliegenschaften. Dies umfasst mitunter auch webbasierte Instrumente, um Anforderungen an die Nachhaltigkeit von Baustoffen bereits in der Planungsphase und bei Ausschreibungen zu berücksichtigen (s. Monitoringbericht 2017, Maßnahme 1).

Das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit sieht u. a. auch vor, bei der Textilbeschaffung des Bundes bis 2020 möglichst bei 50 Prozent (ausgenommen Sondertextilien) Nachhaltigkeitskriterien zu berücksichtigen. Die entsprechende Erarbeitung eines Leitfadens und Stufenplans sind

Zielvorgaben müssten ambitionierter werden...



SDG 12

DEUTSCHE NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE 2021

keitskodex und zur Richtlinie über die nicht finanzielle Berichterstattung (CSR-RU) weiter vertiefen. Im Rahmen einer Pilotphase können Umweltgutachter bereits DNK-Erklärungen gegenprüfen. Die Bundesregierung wird eine Online-Plattform entwickeln, auf der das EMAS-Validierungs- und Registrierungsverfahren weitgehend digital abläuft. Die Plattform enthält auch Werkzeuge für die digitale Datenerfassung und Berichterstattung. Durch den sinkenden Aufwand und schnellere Verfahren entstehen Anreize für Unternehmen, EMAS ein- und fortzuführen.

Das Ziel, EMAS in allen Bundesministerien einzuführen, wird entsprechend dem Prüfauftrag des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit und des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung weiterverfolgt. Dies wird in Ziffer 3.5.1.1 des Klimaschutzprogramms 2030 konkretisiert. Danach führen bis 2025 alle obersten Bundesbehörden sowie weitere Bundesbehörden an zusätzlich 300 Standorten ein Umweltmanagementsystem ein, wobei sich alle Bundesministerien beteiligen.

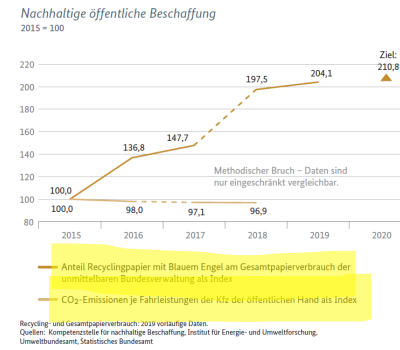
Die jährlichen Fachgespräche mit EMAS-Organisationen über die Verleihung von Anerkennungsurkunden werden fortgeführt.

12.3 a/b Nachhaltige Beschaffung

Nachhaltige Beschaffung – Vorbildwirkung der öffentlichen Hand für nachhaltige öffentliche Beschaffung verwirklichen

a) Anteil Papier mit Blauem Engel am Gesamtpapierverbrauch der unmittelbaren Bundesverwaltung

b) CO₂-Emissionen je Fahrleistungen der Kfz der öffentlichen Hand



Definition der Indikatoren

Die Indikatoren zeigen Nachhaltigkeit in der Beschaffung exemplarisch anhand der Teilbereiche Papier sowie CO₂-

Emissionen von Kraftfahrzeugen (Kfz). Beide Indikatoren werden als Indizes mit dem Basisjahr 2015 dargestellt.

Zielvorgaben sind wichtig, genügen alleine aber nicht...

Strategische Ziele in der öffentlichen Beschaffung begründet der Gesetzgeber heute im Rahmen der Vergaberechtsnovellierung wie folgt (BT-Drucksache 18/6281 zum GWB):

„Durch die Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU wird die Einbeziehung *strategischer Ziele* bei der Beschaffung umfassend gestärkt. In jeder Phase eines Verfahrens, von der Definition der Leistung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen, können

qualitative, soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte

einbezogen werden.“



Strategische Ziele = Strategische Beschaffung = Beschaffungsstrategie?

Zielvorgaben sind wichtig, genügen alleine aber nicht...

Strategische „Vorgaben“ der Regulierung

Wettbewerbsprinzip
 (gem. § 97 (1) GWB)

“Öffentliche Aufträge und Konzessionen werden im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben. Dabei werden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Verhältnismäßigkeit gewahrt.“

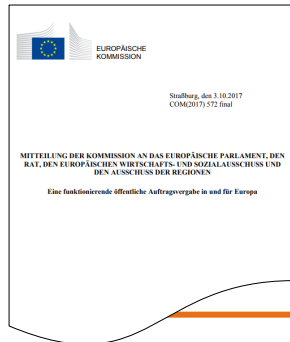
Qualitätswettbewerb
 vgl. § 59 (2) VgV

“In jeder Phase eines Verfahrens, von der Definition der Leistung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen, *können* qualitative, soziale, umweltbezogene oder innovative (nachhaltige) Aspekte einbezogen werden¹.“

Ermöglichung eines umfassenden Lieferantenwettbewerbes

Quelle¹: vgl. z.B. Art. 18 Abs. 2, Art. 42 Abs. 3 Buchstabe a, Art. 43, Art. 44, Art. 57 Abs. 4 Buchstabe a, Art. 67 Abs. 2, Art. 70 Richtlinie 2014/24/EU

Zielvorgaben sind wichtig, genügen alleine aber nicht...



Realität der Lieferantenbeziehung

Rückgang der Angebote

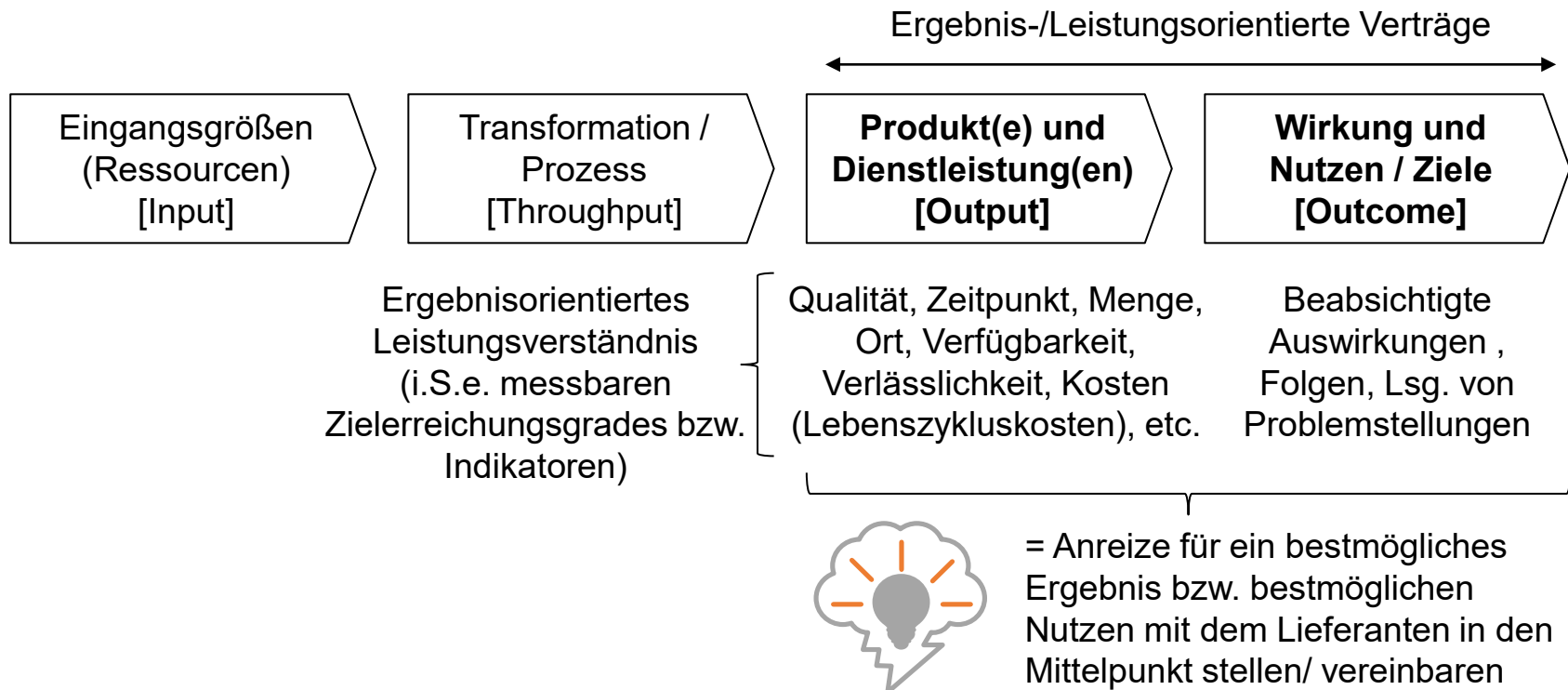
- Zwischen 2006 und 2016 ist die Zahl der Ausschreibungen, bei denen nur ein Angebot vorgelegt wurde, von 17 % auf 30 % gestiegen.
- Die durchschnittliche Zahl der Angebote im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich ist zwischen 2009 und 2017 von knapp über 7 auf knapp unter 2 Angebote zurückgegangen. Die durchschnittliche Zahl der Angebote über den Gesamtzeitraum zwischen 2009 und 2017 liegt bei 3,64.

Nur-Preis-Zuschlag

- In Deutschland machen die rein auf dem Zuschlagskriterium Preis basierenden Vergaben im Zeitraum von 2009 bis 2017 rund 48% aller Vergaben aus.
- Im Bereich der Verteidigungs- und Sicherheitsleistungen liegen sie für den gleichen Zeitraum bei über 53%.

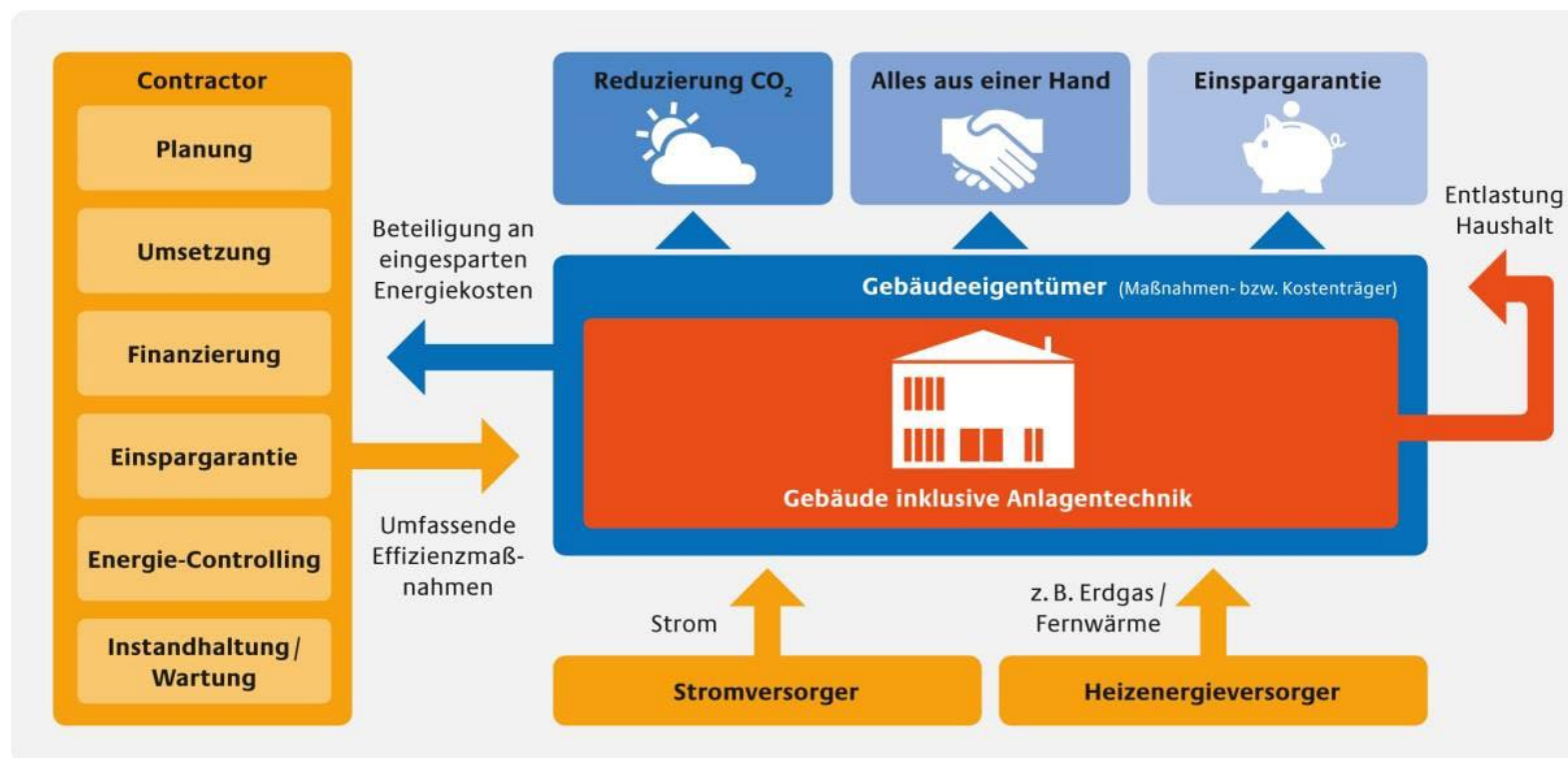
Umfassender Lieferantenwettbewerb de facto nicht gegeben

Strategische Beschaffung: Lieferantenbeziehungen „neu“ denken



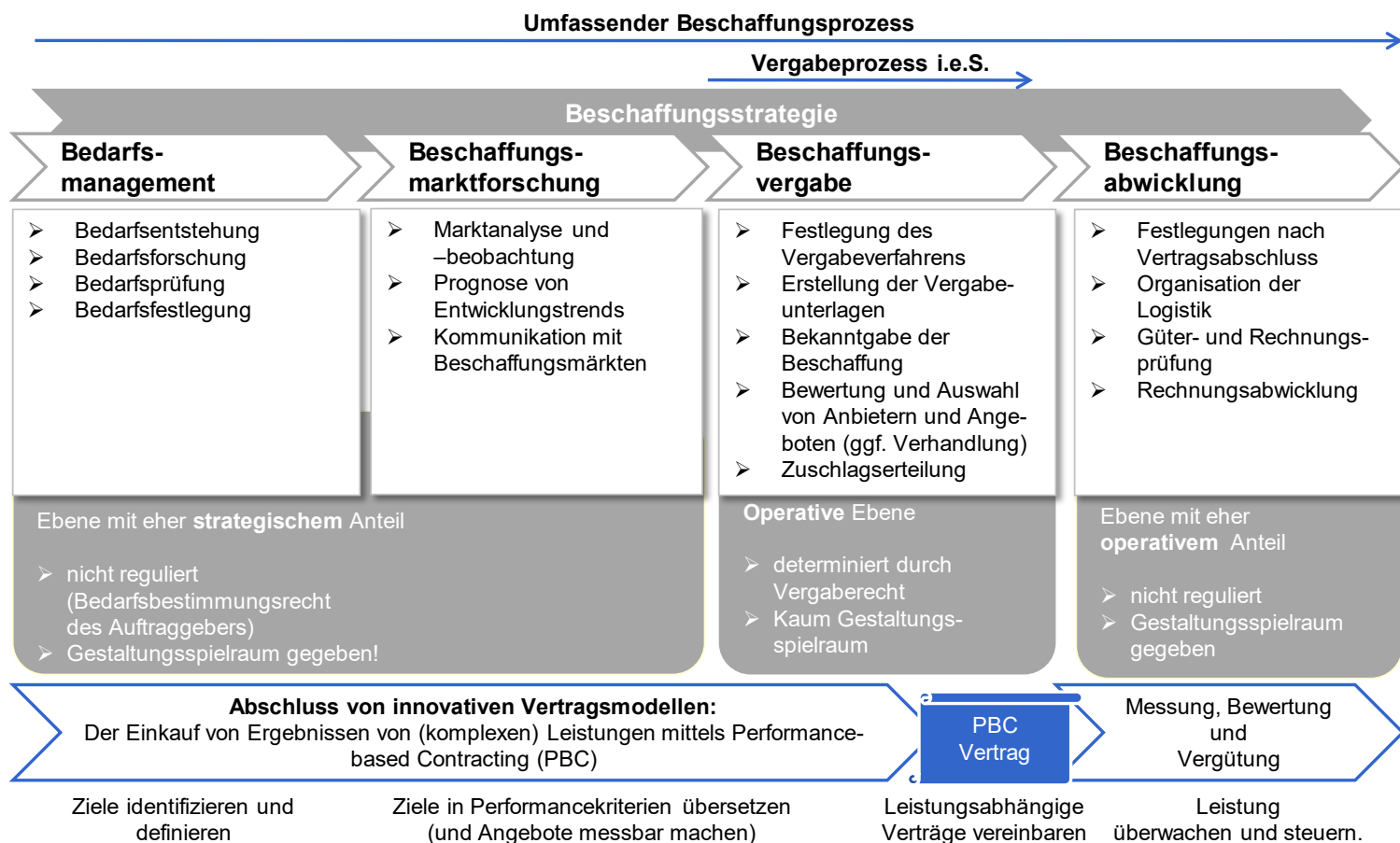
Strategische Beschaffung: Lieferantenbeziehungen „neu“ denken

Energy Contracting als Beispiel ergebnis-/leistungsorientierter Verträge



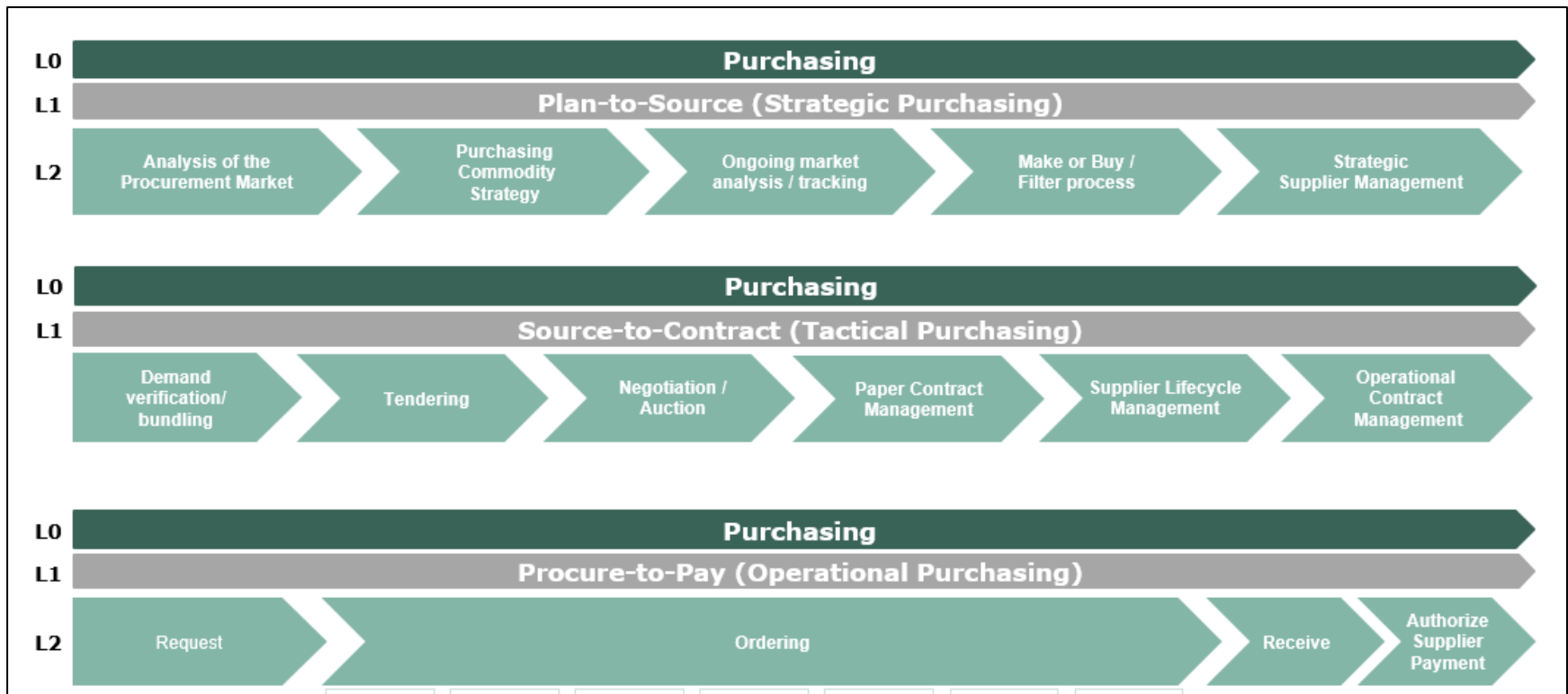
Strategische Beschaffung: Lieferantenbeziehungen „neu“ denken

Beschaffungsstrategie und strategische Beschaffung betrifft den **gesamten** Beschaffungsprozess



Strategische Beschaffung

Strategische Aufgaben prozessual abbilden



Ausblick: Innovative und nachhaltige öffentliche Beschaffung hat kein Regulierungs-, sondern ein Implementierungsproblem



Öffentliche Vergabe in Deutschland

STRATEGISCHE ANSATZPUNKTE ZUM WOHL DER MENSCHEN UND FÜR WIRTSCHAFTLICHES WACHSTUM



Inhaltsverzeichnis

17

Grußwort	3
Vorwort	4
Danksagung	6
Abkürzungen	11
Zusammenfassung	15
1 Der Einfluss öffentlicher Beschaffung in Deutschland: Auswirkungen auf die Wirtschaft und darüber hinaus	19
1.1. Analyse multidimensionaler Wirkungen politischer Maßnahmen	22
1.2. Erkenntnisse über die Auswirkungen von Beschaffung auf das Wohlergehen und die Erzeugung sozioökonomischer Vorteile in Deutschland	31
1.3. Gestaltung eines Vergabesystems zur besseren Wirkungsanalyse	51
Weiterführende Literatur	68
Literaturverzeichnis	73
Anhang 1.A. Ressourcen und Risiken für zukünftige Lebensqualität in Deutschland	78
Anhang 1.B. Sozioökonomische Leistung: Internationale Indikatoren	79
Anhang 1.C. Beispiel einer Benefits Logic Map („Nutzenlogikarte“) für den Kauf umweltfreundlicherer Produkte	80
2 Verbesserung von Rechtsrahmen und Steuerungsstrukturen des öffentlichen Auftragswesens in Deutschland	81
2.1. Tiefgreifende Reformen des Rechtsrahmens für öffentliche Beschaffung in Deutschland	82
2.2. Modernisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland zur Erfüllung internationaler Standards	85
2.3. Politische Herausforderungen in einem mehrstufigen System verstehen	94
2.4. Die Subsidiarität hat zu einer Vielfalt von Rechtssystemen in den einzelnen Bundesländern geführt	99
Literaturverzeichnis	112
3 Strategische Zentralisierung der Beschaffung zur Maximierung des wirtschaftlichen Nutzens in Deutschland	119
3.1. Schaffung wirtschaftlichen Nutzens durch Zentralisierungsstrategien, die auf den Bedarf und Erwartungen der Interessengruppen abgestimmt sind	121
3.2. Maximierung der Wirkung von zentralisierten Beschaffungsinstrumenten	131

8 |

3.3. In den Bundesländern gibt es unterschiedliche Zentralisierungsstrategien	142
Literaturverzeichnis	148
4 Elektronische Vergabe in Deutschland	151
4.1. Die Regulierungs- und Systemlandschaft für E-Vergabe in Deutschland	154
4.2. Erkenntnisgewinn durch eine effiziente Datenerfassung und -analyse im Bereich der öffentlichen Beschaffung	160
4.3. Erweiterung des Umfangs und der Reichweite der Digitalisierung	166
4.4. Überwindung von Hindernissen für die Nutzung von E-Vergabe	174
4.5. Verstärkte Nutzung von E-Vergabe in den Bundesländern	183
Literaturverzeichnis	191
5 Strategische Nutzung öffentlicher Beschaffung in Deutschland	195
5.1. Rechtliche und politische Rahmenbedingungen, die durch internationale Zusammenarbeit verstärkt werden, unterstützen die Auftraggeber bei der Verfolgung strategischer Beschaffungsziele	198
5.2. Nutzung der Expertise spezialisierter Institutionen zur Unterstützung strategischer Beschaffung	206
5.3. Umsetzung von Rechtsvorschriften und Politiken durch öffentliche Auftraggeber in die Praxis	211
5.4. Ein strukturierteres Monitoring des öffentlichen Auftragswesens kann den Einfluss der strategischen Beschaffung in Deutschland weiter verbessern	221
5.5. Bundesländer verfolgen unterschiedliche Ansätze, um ein gemeinsames Set strategischer Ziele zu verfolgen	227
Gesetztexte	237
Literaturverzeichnis	238
6 Humankapital im öffentlichen Auftragswesen in Deutschland	241
6.1. Die öffentliche Beschaffung als Beruf	245
6.2. Einsatz von Monitoring und Leistungsanalyse für den strategischen Kapazitätsaufbau	255
6.3. Steigerung der Kapazität des Humankapitals in der öffentlichen Beschaffung	260
6.4. Vergabekapazitäten auf Ebene der Bundesländer und Kommunen	271
Gesetztexte	280
Literaturverzeichnis	280
Anmerkungen	282
ABBILDUNGEN	
Abbildung 1.1. Das aktuelle Niveau der durchschnittlichen Lebensqualität in Deutschland: Stärken und Schwächen im Vergleich	23
Abbildung 1.2. Entwicklung des OECD Well-Being Framework	24
Abbildung 1.3. Staatliche Vergabeausgaben in Prozent des BIP und der gesamten Ausgaben der öffentlichen Hand in den Jahren 2007, 2009 und 2015	26
Abbildung 1.4. Wertbeitrag und Erfolgsanalyse öffentlicher Beschaffung während des Vergabezyklus	28
Abbildung 1.5. Öffentliche Beschaffung und nachhaltiges Wohlergehen im Zeitablauf	32
Abbildung 1.6. Wirkungsanalysen können positive Effekte strategischer Beschaffung verstärken	52
Abbildung 1.7. Öffentliche Aufträge nach staatlicher Ebene, 2015	55
Abbildung 1.8. Veranschaulichung der verschiedenen Ebenen öffentlicher Beschaffung	58
Abbildung 2.1. Vergaberecht oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte	87
Abbildung 2.2. Öffentliche Beschaffung nach Regierungsebene, 2013	88
Abbildung 2.3. Vergaberecht oberhalb der EU-Schwellenwerte	89
Abbildung 2.4. Vergaberecht unterhalb des EU-Schwellenwertes	92

Ausblick: Idee der „Public Customer Attractiveness“

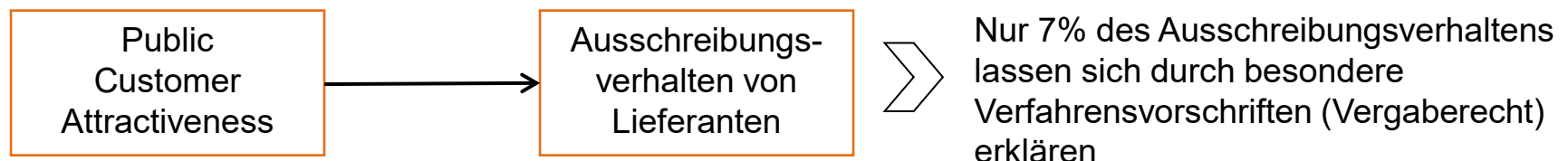
- Grundidee des "Wettbewerbs" im Vergaberecht, um das beste Preis-Leistungs-Verhältnis der Steuerzahler zu erzielen (nicht nur den niedrigsten Preis)
- Ein (öffentliches) Beschaffungsinstitut und viele Bieter, die Ausschreibungen durchführen

ABER:

- Oben aufgeführte Daten zeigen einen „systematischen“ Rückgang der Zahl der Bieter
- ... trotz eines volumenseitig bedeutsamen Marktes (> 15% des BIP)

FOLGE:

- Radikale Veränderung der Perspektive: Die Beschaffung konzentriert sich auf den Lieferanten, nicht auf den Käufer (nach dem „Nutzer“-Konzept des Onlinezugangsgesetzes)
- Verbesserung der „**Public Customer Attractiveness**“: "Wie kann das Kundenunternehmen den Lieferanten dazu bringen, seinem Beispiel zu folgen?" (Ellegaard 2001)



Ausblick: Wer werden unsere wichtigsten Lieferanten im Zeitalter der Digitalisierung sein?

Wertvollste Unternehmen (Börsenwert) im Zeitvergleich

1967

1980

2000

2017

1.	General Motors	Autos USA
2.	Ford	Autos USA
3.	General Electric	Elektronik USA
4.	Chrysler	Autos USA
5.	Mobil	Öl USA

1.	IBM	Techn. USA
2.	Exxon Mobil	Öl & Gas USA
3.	Schlumberger	Öl & Gas USA
4.	Chevron	Öl & Gas USA
5.	BP	Öl & Gas UK

1.	General Electric	Industrie USA
2.	Exxon Mobil	Öl & Gas USA
3.	Pfizer	Pharma USA
4.	Cisco Systems	Techn. USA
5.	Wal Mart	Handel USA

1.	Apple	Techn. USA
2.	Alphabet	Techn. USA
3.	Microsoft	Techn. USA
4.	Amazon	Techn. USA
5.	Facebook	Techn. USA

Ausblick: Entwicklung in Richtung „Better Buying Initiative“

BETTER BUYING INITIATIVE

(2)
Was bedeutet "besser"?
Was sind die Ziele der öffentlichen Beschaffung ("zukünftiges Wohlergehen")?
Wie kann man "besser" messen?

(1)
Das Verständnis und die Entwicklung des „Beschaffung“ als Beruf (Beschaffung ist mehr als nur die Auftragsvergabe: Design-to-Source, Source-to-Contract, Procure-to-Pay)

(3)
Mehrdimensionale Aufgabe:

- Einbindung von Praxis und politischen Entscheidungsträgern
- Einbindung von Bundes-, Landes- und Kommunalebene
- Einbindung der geschäftlichen und rechtlichen Perspektive

Der OECD-Bericht enthält viele Antworten und Ideen für alle drei Dimensionen

Ausblick: „Better Buying“-Architekturmodell

