

- Gutachten -

**"Nachhaltige öffentliche Beschaffung in den  
EU-Mitgliedstaaten  
einschließlich Deutschlands"**

Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS)

durch

Schlange & Co. GmbH  
Pelzerstraße 5  
20095 Hamburg

Autoren:

Andreas Zamostny  
Julia Ummenhofer  
Anne Mordhorst  
Anne Ulrich

Hamburg im Oktober 2009

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>3</b>
1.1. <i>Ausgangssituation und Zielsetzung</i> .....	3
1.2. <i>Kernfragen und Methodik</i> .....	4
<b>2. Nachhaltige öffentliche Beschaffung in der Europäischen Union .....</b>	<b>5</b>
2.1. <i>Regulativer Rahmen</i> .....	5
2.2. <i>Bewertungskriterien für Produktgruppen</i> .....	5
2.3. <i>Unterstützende Maßnahmen</i> .....	6
<b>3. Nachhaltige öffentliche Beschaffung im Ländervergleich .....</b>	<b>7</b>
3.1. <i>Regulativer Rahmen</i> .....	7
3.2. <i>Kriterien und Produktgruppen</i> .....	7
3.3. <i>Umsetzungsinstrumente</i> .....	8
3.3.1. <i>Nationale Aktionspläne</i> .....	8
3.3.2. <i>Capacity Building für die Implementierung von GPP/SPP</i> .....	9
3.3.3. <i>Indikatoren zur Fortschrittsmessung und Monitoring</i> .....	10
3.4. <i>Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für die Umsetzung von GPP/SPP in den EU-Ländern</i> .....	12
3.4.1. <i>Umsetzung von GPP/SPP in ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten</i> .....	13
<b>4. Ausblick bezüglich nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in der Europäischen Union, Auswirkungen auf Deutschland und Empfehlungen zur weiteren Vorgehensweise.....</b>	<b>14</b>
4.1. <i>Entwicklungslinien für GPP/SPP in Europa</i> .....	14
4.1.1. <i>EU-Ebene</i> .....	14
4.1.2. <i>Länder-Ebene</i> .....	14
<i>Auswirkung von GPP/SPP auf die CO<sub>2</sub>-Bilanz sowie Lebenszykluskosten</i> .....	15
4.2. <i>Auswirkungen der genannten Entwicklung im Bereich GPP/SPP auf Deutschland</i> .....	16
4.3. <i>Empfehlungen zur weiteren Vorgehensweise</i> .....	17
<b>5. Anhang .....</b>	<b>19</b>
5.1. <i>Übersicht über den Status quo der Umsetzung von GPP/SPP in allen 27 EU-Mitgliedsstaaten</i> .....	20
5.2. <i>Frageleitfaden</i> .....	22
5.3. <i>Stakeholderliste</i> .....	24
5.3.1. <i>EU-Mitgliedsstaaten</i> .....	24
5.3.2. <i>EU-Ebene</i> .....	25
5.3.3. <i>Forschung und Wissenschaft</i> .....	25
5.4. <i>Quellenverzeichnis</i> .....	26

## 1. Einleitung

### 1.1. Ausgangssituation und Zielsetzung

Staatliche Stellen in Europa geben jährlich ca. 16 Prozent des Bruttoinlandsproduktes der EU für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen aus. In Deutschland verfügen Bund, Länder und Kommunen mit jährlichen Ausgaben für die Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen in Höhe von insgesamt ca. 360 Mrd. Euro (ca. 17 Prozent des BIP)<sup>1</sup> über ein erhebliches Marktpotenzial. Diese Marktmacht verstärkt zu nutzen, um umweltpolitische Ziele zu fördern, ist daher in den letzten Jahren international und auf EU-Ebene zunehmend als Instrument anerkannt und empfohlen worden – so von der OECD und vom Weltgipfel in Johannesburg 2002.<sup>2</sup>

In der „Public Procurement Directive“ aus dem Jahr 2004 wurde die Einbeziehung von Umweltschutzaspekten bei der öffentlichen Beschaffung, zum ersten Mal gefordert. In der Zwischenzeit existieren verschiedene Initiativen in der EU bzw. in den EU-Mitgliedstaaten, meist unter der Bezeichnung „Green Public Procurement (GPP)“ bzw. „Sustainable Public Procurement (SPP)“, also umweltfreundliche bzw. nachhaltige Beschaffung im öffentlichen Sektor. Die EU setzt auf Freiwilligkeit, um das Thema voranzubringen. Entsprechend unterschiedlich fallen der Grad der Umsetzung und die Formulierung belastbarer Ziele in den 27 EU-Mitgliedsstaaten aus.

Deutschland hat bisher noch keinen übergreifenden strategischen Ansatz für GPP bzw. SPP geschaffen. Im Rahmen der zu entwickelnden CSR-Strategie für Deutschland, deren Ausarbeitung das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) betreut, ist nachhaltige öffentliche Beschaffung jedoch ein relevanter Bestandteil. Im Rahmen des Strategieerarbeitungsprozesses hat das BMAS die Erstellung einer Übersicht zum Thema „Nachhaltige öffentliche Beschaffung in den EU-Mitgliedstaaten einschließlich Deutschlands“ in Auftrag gegeben. Das Gutachten soll der Arbeitsgruppe 6 „Schaffung eines CSR-förderlichen Umfelds“ eine fundierte Grundlage für eine auf Deutschland gerichtete Bedarfsanalyse geben und Folgendes beinhalten:

1. Vergleichende Darstellung der Rahmenbedingungen, politischen Strategien und Umsetzungsinstrumente zum Thema „Nachhaltige öffentliche Beschaffung in den EU-Mitgliedstaaten einschließlich Deutschlands“;
2. Empfehlungen, welche (neue) Rolle Politik und Staat im Rahmen einer nationalen CSR-Strategie bei der Implementierung von nachhaltiger öffentlicher Beschaffung spielen können.

Schlange & Co. GmbH erhielt für die Erstellung eines Gutachtens zum aktuellen Entwicklungsstand des Themas „Nachhaltige öffentliche Beschaffung“ in den EU-Mitgliedsstaaten den Zuschlag.

---

<sup>1</sup> Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.): Moderne Beschaffungspolitik, 2008, S. 3

<sup>2</sup> Siehe [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/sec\\_2008\\_2125\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/sec_2008_2125_EN.pdf) (29.09.2009)

## 1.2. Kernfragen und Methodik

Zur Erarbeitung einer vergleichenden Darstellung der Rahmenbedingungen, politischen Strategien und Umsetzungsinstrumente nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in den EU-Mitgliedsstaaten gilt es folgende Kernfragen zu beantworten:

- Welche Strategie wird von Seiten der Regierung verfolgt, um nachhaltige öffentliche Beschaffung national umzusetzen (regulatorisch vs. freiwillig)?
- Liegt der Fokus der Aktivitäten sowohl auf ökologischen als auch sozialen Themen?
- In welchen Ländern existiert ein Nationaler Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung von nachhaltiger öffentlicher Beschaffung? Welche Maßnahmen/ Instrumente werden zur Unterstützung angewendet?
- Sind quantitative, terminierte Zielsetzungen im NAP definiert?
- Besteht ein Monitoring-System, um die Einhaltung zu kontrollieren?
- Welche Rahmenbedingungen, sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene, existieren für welche Produktgruppen (Bauwesen, Verkehr, Energie, Büroausstattung, Bekleidung, Papier, Möbel etc.)
- Welche Hemmnisse und Erfolgsfaktoren gilt es zu berücksichtigen?
- Welche langfristigen Entwicklungslinien sind erkennbar?

Zur Beantwortung dieser Kernfragen wurden zunächst öffentlich zugängliche Informationen (u.a. Gutachten, Studien, Website der EU, s. Quellenverzeichnis im Anhang) zum Thema Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung gesichtet, um den Stand der Umsetzung in den EU-Mitgliedsstaaten zu skizzieren. Anschließend wurden die erarbeiteten Ergebnisse durch die Erkenntnisse aus Experteninterviews, welche ab Mitte September bis Anfang Oktober 2009 durchgeführt wurden, aktualisiert und - sofern möglich - um Zukunftsaussagen ergänzt. Telefonisch interviewt wurden Vertreter von Ministerien und Organisationen jener Länder, deren öffentliche Beschaffung als proaktiv gilt - dazu zählen Dänemark, Finnland, Großbritannien, die Niederlande, Schweden, Österreich und Deutschland. Um auch die langfristigen Entwicklungstendenzen von nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf EU-Ebene darzustellen, wurden zusätzlich Vertreter von EU-Institutionen interviewt. Im zweiten Schritt wurden die Aktivitäten der übrigen europäischen Länder in Bezug auf nachhaltige öffentliche Beschaffung recherchiert und tabellarisch aufbereitet. Es wird - wo sinnvoll und möglich - der Vergleich mit der Situation in Deutschland gezogen.

Angesichts des begrenzten Zeitrahmens und der Anzahl an Interviews (14) kann dieses Gutachten keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Auch handelt es sich bei diesem Papier nicht um ein Rechtsgutachten. Die aufbereiteten Fakten und Prognosen bieten jedoch eine Grundlage für die anstehenden strategischen Entscheidungen zur weiteren Ausgestaltung von nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in Deutschland.

## 2. Nachhaltige öffentliche Beschaffung in der Europäischen Union

Dieses Kapitel beschreibt die aktuellen Rahmenbedingungen von nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf EU-Ebene. Zur Vereinfachung wird in diesem Text die Abkürzung GPP bzw. SPP verwendet (Green Public Procurement bzw. Sustainable Public Procurement), da diese Abkürzungen in der europäischen Debatte am gebräuchlichsten sind und teils synonym verwendet werden.

Auf Seiten der EU-Kommission und anderen europäischen Institutionen genießt das Thema „Nachhaltigkeit in der öffentlichen Auftragsvergabe“ hohe Priorität. Unter anderem besteht die Hoffnung, durch die erhöhte Nachfrage nach nachhaltigen Produkten neue Märkte anzukurbeln und somit die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft auf den globalen Märkten zu stärken. Zudem ist nachhaltige öffentliche Beschaffung als wirksames Instrument für Umweltschutz anerkannt. Bislang schreiben die EG-Richtlinien SPP nicht verbindlich vor, sondern bieten lediglich die Möglichkeit an, soziale und/oder ökologische Auswahlkriterien in der öffentlichen Beschaffung einzubeziehen. Der Fokus liegt verstärkt auf ökologischen Themen.

### 2.1. Regulativer Rahmen

Die im März 2004 verabschiedeten EG-Vergaberichtlinien<sup>3</sup> mit Bezug auf eine umweltgerechte Beschaffung sollte bis zum 31. Januar 2006 im nationalen Recht verankert werden. Nachdem im Jahr 2007 diese Vorgabe bei ca. einem Drittel der 27 EU-Mitgliedsstaaten noch nicht vollständig umgesetzt war, wurde vom EU-Parlament die vollständige Umsetzung erneut gefordert.<sup>4</sup> Ein Jahr später, am 16. Juli 2008, verabschiedete die EU-Kommission einen „Action Plan on Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy“<sup>5</sup>. Darin empfiehlt die EU-Kommission den Mitgliedsstaaten nationale Aktionspläne aufzustellen, in denen konkrete Zielvorgaben für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Beschaffungsprozess enthalten sein sollten. Um eine nachhaltigkeitsorientierte öffentliche Beschaffung voranzutreiben, sind die 27 EU-Länder dazu aufgefordert, bis 2010 die Hälfte ihrer Ausschreibungsverfahren auf Basis von ökonomischen und bereits erarbeiteten Umweltkriterien durchzuführen. Des Weiteren soll die EG-Richtlinie 2009/33/EC vom 23. April 2009 den Kauf von sauberen und energieeffizienten Fahrzeugen durch die öffentliche Hand fördern.<sup>6</sup>

Die Europäische Kommission treibt die Entwicklungen nachhaltiger öffentlicher Beschaffung stark voran, dennoch schließt sie für die eigene Beschaffung eine verpflichtende Anwendung der GPP-Kriterien bislang aus. Die Kriterien sollen angewendet werden, wenn „dies zweckmäßig erscheint“<sup>7</sup>.

### 2.2. Bewertungskriterien für Produktgruppen

Die Kommission strebt an, EU-weit einheitliche Umweltkriterien für bestimmte Produktgruppen zu entwickeln, anhand derer Waren und Dienstleistungen beurteilt werden können. Diese Kriterien sollen auf EU-Ebene nicht verbindlich festgelegt werden. Vielmehr sollen die EU-Mitgliedstaaten die Kriterien nach dem Prinzip der „offenen Koordinierung“<sup>8</sup> entwickeln und im Rahmen Nationaler Aktionspläne möglichst als verbindliche Vorgaben umsetzen.<sup>9</sup> Ziel ist dabei, Verzerrungen des Binnenmarktes abzubauen und administrative Hürden, wie zusätzlichen Verwaltungsaufwand, zu verhindern. Die Kriterien sollen in der Regel als „technische Mindestspezifikationen“ ausgestaltet sein, die im Vergabeverfahren zwingend zu erfüllen sind. Sie können jedoch auch als „Zuschlagskriterien“ definiert werden. Die Europäische Kommission geht davon aus, dass eine Gewichtung der umweltorientierten Zuschlagskriterien von 15 Prozent und mehr eine erhebliche Signalwirkung auf den Markt ausüben kann.<sup>10</sup>

---

<sup>3</sup> Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste

Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge

<sup>4</sup> Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.): Moderne Beschaffungspolitik, 2008, S. 11

<sup>5</sup> Siehe [http://ec.europa.eu/environment/eussd/escc\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eussd/escc_en.htm)

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/overview\\_eu\\_legislation.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/overview_eu_legislation.pdf)

<sup>7</sup> Centrum für Europäische Politik (CEP): Kurzanalyse, 2008, S.3

<sup>8</sup> „Die offene Koordinierungsmethode fördert die Zusammenarbeit, den Austausch, bewährte Verfahren sowie die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Leitlinien von Mitgliedstaaten“ Weißbuch der Europäischen Kommission zu Governance der EU

<sup>9</sup> Centrum für Europäische Politik (CEP): Kurzanalyse, 2008

<sup>10</sup> Centrum für Europäische Politik (CEP): Kurzanalyse, 2008

Für den Anfang hat die Europäische Kommission zehn Produktgruppen festgelegt, für die einheitliche Umweltkriterien entwickelt wurden. Basis für die Auswahl der Produktgruppen sind das Potential zur Verbesserung der Umweltleistung sowie folgende Aspekte: Höhe der öffentlichen Ausgaben, potenzielle Auswirkungen auf der Lieferseite, Modellcharakter für private oder kommerzielle Verbraucher, politische Sensibilität, Vorliegen relevanter und leicht anzuwendender Kriterien, Marktverfügbarkeit und ökonomische Effizienz.<sup>11</sup> Zu den ausgewählten Produktgruppen zählen das Bauwesen, Lebensmittel- und Verpflegungsdienstleistungen, Transport, Energie, IT-Geräte, Textilwaren, Papier und Druckereileistungen, Möbel, Reinigungsprodukte und -dienstleistungen sowie Gartenprodukte und -dienstleistungen.<sup>12</sup> Die Kriterien für zehn weitere Produktgruppen (Mobiltelefone, Kraftwärmekopplung, Boiler, Luft- und Wärmepumpen, Wärmeisolation, Wandelemente, Bodenbeläge, Fenster, Straßenbeleuchtung und Ampeln, Straßenbau und -schilder) befinden sich derzeit in Arbeit.

Um nachhaltige öffentliche Beschaffung in den EU-Mitgliedsländern verstärkt einfordern zu können, hat sich die EU-Kommission das Ziel gesetzt, ab 2010 kontinuierlich eine Evaluation der Fortschritte auf nationaler Ebene durchzuführen. Von der Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers wurden hierzu zum Einen die Auswirkungen nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie zum Anderen die Auswirkungen auf die Kosten laut Lebenszykluskostenanalyse als Bewertungskriterien identifiziert.<sup>13</sup>

Verschiedene Studien und Projekte belegen, dass ein umweltfreundliches öffentliches Beschaffungswesen einen wichtigen Beitrag zu Klima-, Ressourcen- und Gesundheitsschutz leisten kann.<sup>14</sup> Das Forschungsprojekt RELIEF 2003 von ICLEI<sup>15</sup> sowie eine Studie von McKinsey von 2008<sup>16</sup> liefert quantitative Daten zur Umweltentlastung durch „grüne“ Beschaffung. Durch die Umstellung auf „grüne“ Produkte und Dienstleistungen können somit Umweltziele erreichen kann. Durch eine Umstellung des öffentlichen Sektors auf Ökostrom wäre es beispielsweise möglich, 60 Millionen Tonnen Kohlendioxid Emissionen einzusparen. Das entspricht 18% der im Kyoto-Protokoll festgelegten Verpflichtungen der EU zur Verringerung der Treibhausgasemissionen.<sup>17</sup>

Im Rahmen einer Lebenszykluskostenanalyse werden alle Kosten berechnet und bewertet, die entlang eines Produktlebenszykluses direkt oder indirekt durch einen oder mehrere Akteure getragen werden. Durch eine konsequente Anwendung des Prinzips ergeben sich vielfach Chancen zu deutlichen Kosteneinsparungen. Umweltfreundliche Produkte sind zwar oftmals mit höheren Investitionskosten bzw. Einkaufspreisen verbunden, weisen jedoch einen niedrigeren Verbrauch von Betriebs- und Hilfsstoffen in der Nutzungsphase und/oder niedrigere Entsorgungskosten auf.<sup>18</sup> Beispielsweise sollen öffentliche Behörden dazu verpflichtet werden, bei der Anschaffung aller Kraftfahrzeuge nach 2012 den Kraftstoffverbrauch, die CO<sub>2</sub>-Emissionen und die Luftverschmutzung bei den Lebenszykluskosten zu berücksichtigen.<sup>19</sup>

### 2.3. Unterstützende Maßnahmen

Um die Umsetzung von SPP in der öffentlichen Beschaffung europaweit stärker zu unterstützen, stellt die Europäische Kommission Arbeitshilfen, wie Leitfäden und Training Tool Kits auf einer Online-Plattform zur Verfügung.<sup>20</sup> Zusätzlich wurde im Hinblick auf das Ziel der EU-Kommission eine Evaluationsmethodik erarbeitet, um ab 2010 die Fortschritte in den einzelnen Ländern messen und beurteilen zu können.<sup>21</sup>

<sup>11</sup> <http://www.euractiv.com/de/nachhaltige-entwicklung/ffentliche-auftragsvergabe-umweltfreundlichere-beschaffung/article-103666>

<sup>12</sup> <http://www.umweltbundesamt.de/produkte/beschaffung/service/email.php?id=26>

<sup>13</sup> PricewaterhouseCoopers: Statistical information on GPP in the EU, 2009

<sup>14</sup> Hartmann D.: Hintergrundpapier, 2009, S.3f.

<sup>15</sup> ICLEI (Hrg.): European research project on green procurement – Results, 2003

<sup>16</sup> McKinsey & Company: Potenziale von GPP, 2008

<sup>17</sup> Hartmann D.: Hintergrundpapier, 2009, S.4 nach ICLEI (Hrg.): European research project on green procurement – Results, 2003

<sup>18</sup> Hartmann D.: Hintergrundpapier, 2009, S.4

<sup>19</sup> Siehe <http://www.euractiv.com/de/nachhaltige-entwicklung/ffentliche-auftragsvergabe-umweltfreundlichere-beschaffung/article-103666>

<sup>20</sup> Siehe [http://ec.europa.eu/environment/gpp/in\\_practice\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/in_practice_en.htm)

<sup>21</sup> PricewaterhouseCoopers: Statistical information on GPP in the EU, 2009

### 3. Nachhaltige öffentliche Beschaffung im Ländervergleich

Eine im Auftrag der Europäischen Kommission im Jahr 2005 durchgeführte Studie<sup>22</sup> ergab, dass nur sieben der 27 EU-Länder einen Teil ihres öffentlichen Beschaffungswesens umweltorientiert gestalten. Die seither so genannten „Grünen 7“ umfassen Österreich, Dänemark, Finnland, die Niederlande, Schweden, Großbritannien und Deutschland. Die übrigen EU-Länder lagen mit der Umsetzung hingegen weit zurück. Bis 2009 konnte jedoch auch bei diesen eine Entwicklung beobachtet werden. Die Länder Belgien, Frankreich, Litauen, Slowakei, Slowenien und Zypern weisen inzwischen Nationale Aktionspläne mit entsprechenden Zielsetzungen und Maßnahmen auf. Das vorliegende Gutachten fokussiert dennoch in erster Linie auf die „Grünen 7“.

#### 3.1. Regulativer Rahmen

Neunzehn der 27 EU-Mitgliedstaaten haben bis 2009 die EG-Richtlinie nachweislich vollständig im nationalen Recht verankert. Die Länder Luxemburg, Malta und Spanien befinden sich im Umsetzungsprozess. Fünf Länder liefern keine Information (Bulgarien, Griechenland, Italien, Lettland, Portugal).<sup>23</sup> Die nationalen Gesetze schreiben die Verwendung nachhaltiger Kriterien in der öffentlichen Auftragserteilung nicht verbindlich vor – sie schaffen vielmehr die Möglichkeit, soziale und ökologische Aspekte in den Entscheidungsprozess mit einzubeziehen. Von traditionell regulativen Maßnahmen geht der Trend damit hin zu einem „soft-law“ Ansatz.<sup>24</sup>

In Deutschland ist die Anwendung sozialer und ökologischer Kriterien in der öffentlichen Beschaffung im April 2009 endgültig in das deutsche Vergaberecht aufgenommen worden.<sup>25</sup> Damit erfolgte die Umsetzung von Artikel 26 der Richtlinie 2004/18/EG und Artikel 38 der Richtlinie 2004/17/EG im deutschen Recht.<sup>26</sup> Mit dieser Vorschrift wurde den öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit geschaffen Sekundärziele zu verfolgen.<sup>27</sup> Somit wurde in Deutschland erstmals der Umweltschutz als ein zu berücksichtigendes Ziel auf gesetzlicher Ebene verankert.<sup>28</sup> Die gesetzliche Grundlage für SPP wurde hiermit gestärkt und bestehende rechtliche Bedenken ausgeräumt.<sup>29</sup> Die Umsetzung sozial-ökologischer Kriterien basiert dabei auf Freiwilligkeit. Ausnahmen bilden der Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten in Deutschland, gültig seit 17. Januar 2007<sup>30</sup>, sowie die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen vom 18. Januar 2008.

Auch in den weiteren EU-Mitgliedsländern ist nur in wenigen speziellen Vorschriften die Einbeziehung von Umweltkriterien verbindlich einzuhalten, so in Finnland in den Bereichen Transport und Büroartikel, in Großbritannien für Energie und in Schweden für Transport.<sup>31</sup> Im österreichischen Vergabegesetz §19 Abs.5 werden ökologische Kriterien durch eine „muss“-Formulierung verpflichtend. Allerdings drohen bei Nicht-Einhaltung keine Sanktionen. Für soziale Kriterien gilt weiterhin eine „kann“-Formulierung (§19 Abs.6) (s. Anhang 5.1).

#### 3.2. Kriterien und Produktgruppen

Die EU-Mitgliedstaaten sind dazu aufgefordert die bereits entwickelten GPP-Kriterien in die nationalen Aktionspläne zu übernehmen.<sup>32</sup> Drei Viertel der europäischen Mitgliedsstaaten haben derzeit für (in der Regel sieben bis acht) verschiedene Produktgruppen Kriterien festgelegt. Besonders breit aufgestellt sind aktuell die Niederlanden (80 Produktgruppen), Frankreich (36) und Finnland (20). Die wichtigsten Produktgruppen der Länder stimmen mit denen von der Europäischen Kommission vorgelegten überein.<sup>33</sup> (s. Anhang 5.1)

<sup>22</sup> Bouvier M. et. al.: GPP in Europe, 2005

<sup>23</sup> Steurer, R./ Berger G. et al.: SPP in EU Member States, 2007; siehe [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/national\\_gpp\\_strategies\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/national_gpp_strategies_en.pdf)

<sup>24</sup> Steurer, R./ Berger G. et al.: SPP in EU Member States, 2007, S.14 nach Lehton, M.: Evaluation, 2005

<sup>25</sup> Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts, Art. 1, 2b: „[...] Für die Auftragsausführung können zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben. [...]“

<sup>26</sup> § 97 Abs. 4 GWB („...können zusätzliche Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, ...“)

<sup>27</sup> Deutscher Städetag (Hrsg.): Soziale Belange im Vergaberecht, 2009, S.7

<sup>28</sup> Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.): Empfehlungen an die Bundesregierung, 2008, S.4

<sup>29</sup> Hartmann D.: UBA Ratgeber, 2009, S.4

<sup>30</sup> Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.): Empfehlungen an die Bundesregierung, 2008, S.4

<sup>31</sup> Ministry of the Environment Finland Broschüre, 2009; siehe [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/national\\_gpp\\_strategies\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/national_gpp_strategies_en.pdf)

<sup>32</sup> Centrum für Europäische Politik (CEP): Kurzanalyse, 2008, S.2

<sup>33</sup> Anteil GPP am Gesamtwert der öffentlichen Ausgaben nach PricewaterhouseCoopers: Statistical information on GPP in the EU, 2009, S.27ff.

In Deutschland liegt die Verantwortung der Kriterienbestimmung bei den einzelnen Behörden.<sup>34</sup> Bis dato wurden für vier ausgewählte Produkte und Dienstleistungen (Computer, Multifunktionsgeräte, Bewässerungssysteme im Landschaftsbau sowie Gebäude- und Glasreinigung) Kriterien für umweltfreundliche Beschaffung ausgearbeitet. Die Kriterien wurden in zwei bis drei Schwierigkeitsgraden entwickelt, die sich am jeweiligen Kenntnisstand der Einkäufer orientieren (Einsteigerniveau, Fortgeschrittenniveau, Expertenniveau).<sup>35</sup> Damit hat Deutschland im Ländervergleich deutlich weniger Kriterien aufgestellt. (s. Anhang 5.1)

### *Fokus der Umsetzung*

Wie auf der EU-Ebene liegt auch bei einer Mehrzahl der Länder der Fokus im Jahr 2009 weiterhin sehr stark auf ökologischen Aspekten (GPP). Deutlich abzulesen ist dies sowohl an der Gesetzgebung, den kommunikativen Maßnahmen sowie an der Themenausrichtung der Konferenzen, Internetseiten und wissenschaftlichen Studien. Im Zuge der Erweiterung des Begriffs „grüner“ hin zu „nachhaltiger“ öffentlicher Beschaffung ist davon auszugehen, dass nach und nach vermehrt soziale Aspekte in die Auftragsverteilung einfließen werden. Dieser Entwicklungstrend zeigt sich in den Mitgliedstaaten. Die Niederlande fokussiert beispielsweise auf internationale soziale Kriterien, wie die ILO-Kernarbeitsnormen oder Fair Trade-Standards. Österreich plant gemeinsam mit Sozialpartnern und dem Sozialministerium die Entwicklung sozialer Kriterien. (s. Anhang 5.1)

Soziale Aspekte spielen auch in Deutschland bisher eine untergeordnete Rolle. Die Regelungslücke wurde jedoch mit der Vergaberechtsreform 2009 geschlossen. Während auf Bundesebene der Fokus auf GPP liegt, werden auf Kommunalebene verstärkt mehr soziale Kriterien eingefordert und in Beschlüssen verbindlich geregelt. Beispielsweise wurden im Laufe dieses Jahres Hinweise für die Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht für die kommunale Praxis zusammengestellt.

## **3.3. Umsetzungsinstrumente**

In einer 2007 veröffentlichten Studie des österreichischen „Research Institutes for Managing Sustainability“<sup>36</sup> wurden die 27 EU-Mitgliedsländer zu durchgeföhrten Initiativen für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung befragt. Als Standardmaßnahmen wurden Aktionspläne, Leitfäden und Internetportale identifiziert. In der Zwischenzeit werden zudem vermehrt Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt und Monitoringprogramme entwickelt. Kaum verfolgt werden Kooperationen im Sinne eines Public-Private-Partnerships oder finanzielle Anreize. Zielgruppe der genannten Maßnahmen ist vor allem der öffentliche Sektor im Allgemeinen. Die Maßnahmen werden im Folgenden detaillierter beschrieben:

### **3.3.1. Nationale Aktionspläne**

Der Aufforderung der Europäischen Kommission nationale Aktionspläne (NAP) einzuführen<sup>37</sup> und damit ein klares politisches Bekenntnis zu zeigen, sind bis dato 15 der EU-Mitgliedsstaaten gefolgt. In weiteren sieben Ländern sind NAPs im Entwicklungsprozess. Deutschland ist neben Estland, Griechenland, Luxemburg und Tschechien das einzige Land, das keinen Aktionsplan aufgestellt hat. (s. Anhang 5.1)

Die Bundesregierung steht der Aufstellung von Aktionsplänen für nachhaltige Beschaffung und insbesondere der qualitativen Zielsetzung kritisch gegenüber und kommt der Aufforderung der Europäischen Kommission einen solchen zu entwickeln bisher nicht nach. Eine Realisierung einer nationalen Strategie ist laut Stellungnahme der Bundesregierung aus dem Jahr 2004 in Deutschland aufgrund der föderalen Struktur und damit der Eigenständigkeit von Ländern und Kommunen schwierig.<sup>38</sup>

Die nationalen Aktionspläne sollen quantitative Ziele für den Anteil von GPP/SPP am Gesamtwert öffentlicher Beschaffung festlegen.<sup>39</sup> Ehrgeizige Ziele hat sich vor allem die Niederlande gesetzt. Bis 2010 wird auf Landesebene 100 Prozent „grüne“ Beschaffung angestrebt. Auf Provinzebene (50 Prozent bis 2010, 100 Prozent bis 2015) und auf lokaler Ebene (75 Prozent bis 2010, 100 Prozent bis 2015) wurden ebenfalls konkrete Zielsetzungen formuliert.<sup>40</sup> Ähnlich ambitionierte Ziele setzt sich Finnland (für zentrale Regierungsabteilungen:

<sup>34</sup> Siehe <http://www.ec.europa.eu/environment/gpp>

<sup>35</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.): Endbericht Forschungsvorhaben, 2008

<sup>36</sup> Steurer, R./ Berger G. et al.: SPP in EU Member States, 2007

<sup>37</sup> European Commission (Hrsg.): Integrated Product Policy, 2003

<sup>38</sup> Druss M./ Dageförde A.: Rechtsgutachten, 2007, S.8

<sup>39</sup> Ebd.

<sup>40</sup> Siehe [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/national\\_gpp\\_strategies\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/national_gpp_strategies_en.pdf)

70 Prozent GPP bis 2010 und 100 Prozent bis 2015; für lokale Behörden: 25 Prozent bis 2010 und 50 Prozent bis 2015).<sup>41</sup>

Im Gegensatz zu den Vorreitern Niederlande und Finnland hat sich Deutschland keine quantitativen Ziele gesetzt. Begründet wird diese Entscheidung damit, dass eine verbindliche Regelung mit dem vorrangigen Kriterium der Wirtschaftlichkeit in Konflikt steht.<sup>42</sup> Beabsichtigt wird aber, die Anwendung der Lebenszykluskostenanalyse in allen vertragsschließenden Behörden auf Bundesebene einzuführen.<sup>43</sup> Darüber hinaus soll sich bis 2020 das gesamte Beschaffungs- und Bauwesen an Standards zur Erhaltung der Biodiversität orientieren.<sup>44</sup> Vorrangiges Ziel der Vergaberechtsreform war zudem die Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen. Verbindliche Regelungen bestehen jedoch ausschließlich im Bereich Holz und Energie.

### 3.3.2. Capacity Building für die Implementierung von GPP/SPP

Aufgrund der Komplexität der öffentlichen Beschaffung ist es von großer Bedeutung öffentliche Einrichtungen nicht nur durch ein politisches Bekenntnis, sondern auch durch konkrete Hilfestellungen zu unterstützen. Sowohl Vergabestellen als auch Lieferanten müssen befähigt werden, GPP/SPP in der Praxis umsetzen zu können. Alle Länder führen daher unterstützende Maßnahmen für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung durch. Ausnahmen bilden Luxemburg und Griechenland, zu denen keine Angaben vorliegen. Die Maßnahmen lassen sich in vier Kategorien einstufen: Bereitstellung von Informationsmaterial, Förderung von Wissensaustausch, Aufbau von Servicestellen sowie Angebot von Weiterbildung (s. Anhang 5.1).

#### *Bereitstellung von Informationsmaterial*

Die Bereitstellung von Materialien erfolgt in vielen Fällen über Online-Plattformen der Regierungen. Zielgruppen sind öffentliche Einrichtungen auf allen Ebenen.<sup>45</sup> Ein Schlüsselinstrument für Einkäufer sind Leitfäden zur praktischen Umsetzung von GPP/SPP. Sie umfassen in der Regel eine Erläuterung der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie Detailinformationen zu den definierten Kriterien verschiedener Produktgruppen, Empfehlungen für Auftragsausschreibungen und Informationen für Lieferanten. Oftmals werden auch unterstützende Instrumente für die Planung und Evaluierung bereitgestellt. Jedoch wird häufig kritisiert, dass die Leitfäden zu detailliert und daher für die Praxis untauglich sind – dies zeigt ein Erfahrungsbericht aus Österreich.<sup>46</sup>

Auch innerhalb der Bundesregierung besteht Einigkeit darüber, dass durch Kommunikationsinstrumente die nachhaltige öffentliche Beschaffung gestärkt werden soll.<sup>47</sup> Es gibt u.a. Leitfäden zu „grünem“ Strom und Eventmanagement. Das Umweltbundesamt stellt zudem einen Ratgeber für umweltfreundliche Beschaffung (2008) und ein Rechtsgutachten (2007) zur Verfügung, welches die Möglichkeiten zur Einbeziehung von Umweltaspekten in Vergabeverfahren aufzeigt.

#### *Förderung von Wissensaustausch*

Es werden zunehmend Informationsveranstaltungen und Konferenzen zu SPP durchgeführt. Zum einen soll der Wissensaustausch zwischen Experten gefördert werden. So findet beispielsweise am 26. November 2009 in Stockholm im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft eine Konferenz der GPP Experten Gruppe über die aktuelle Rolle und Zukunft von SPP statt.<sup>48</sup> Zum anderen können sich Vergabestellen und Lieferanten auf Veranstaltung austauschen, wie zum Beispiel auf der Fachtagung „Nutzen.Leben“, organisiert von der österreichischen Bundesbeschaffung GmbH.

#### *Einrichtung von Beratungsstellen*

Zur Unterstützung der öffentlichen Einrichtungen sind Servicestellen und konkrete Ansprechpartner für die Beschaffer von großer Bedeutung. Beispielhaft wurden diese in den Niederlanden und in Finnland aufgebaut. In den Niederlanden ist durch SenterNovem eine Beratungsstelle für alle Fragen zu SPP eingerichtet worden. Die

<sup>41</sup> Ebd.

<sup>42</sup> Driss M./ Dageförde A.: Rechtsgutachten, 2007, S.8

<sup>43</sup> Siehe [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/national\\_gpp\\_strategies\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/national_gpp_strategies_en.pdf)

<sup>44</sup> Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.): Empfehlungen an die Bundesregierung, 2008, S.5

<sup>45</sup> Steurer, R./ Berger G. et al.: SPP in EU Member States, 2007, 35ff.

<sup>46</sup> Ebd. S.34ff.

<sup>47</sup> Hermann A./ Möller M./ Acker H./ Günther E./ Stechemesser K.: Hintergrundpapier zum Fachgespräch, 2009

<sup>48</sup> Siehe <http://www.msr.se>

finnische Anlaufstelle bietet im Wesentlichen Unterstützung bei der Beschaffung von innovativen Umwelttechnologien an. Österreich plant Ende 2009 die Homepage des Beschaffungsservice Austria vermehrt als Helpdesk umzugestalten. In den übrigen Ländern mangelt es an solchen Einrichtungen. Auch in Deutschland wurde bislang keine zentrale Anlaufstelle aufgebaut.

#### *Angebot von Weiterbildung*

In einer Studie im Auftrag der Europäischen Kommission von 2007<sup>49</sup> wurde deutlich, dass Weiterbildungsmaßnahmen für Beschaffer wie auch Lieferanten durchgeführt werden müssen, um nachhaltige öffentliche Beschaffung auch in der Praxis umsetzen zu können. Schulungen und Trainingsmaßnahmen sowie Informationsveranstaltungen für Lieferanten wurden seitdem von 15 EU-Mitgliedstaaten entwickelt. So bietet Großbritanniens Regierung Weiterbildung durch die National School of Government an und lässt durch das Office of Government Commerce (OGC) Informationsveranstaltungen für die Lieferanten durchführen. In Schweden wird ein kostenloses Online Training angeboten sowie Weiterbildungs- und Informationstreffen u.a. mit Politikern und Lieferanten.<sup>50</sup>

In Deutschland werden zurzeit in einer Kooperation des Umweltbundesamtes und der Bundesakademie für öffentliche Beschaffung (BAkÖV) Schulungsmaterialien entwickelt und die Konzeption regionaler Trainingsworkshops im Rahmen der Verbandeförderung unterstützt.<sup>51</sup> Allerdings stellt die Anzahl der ca. 30.000 Vergabestellen eine Herausforderung an ein Schulungskonzept dar.

#### **3.3.3. Indikatoren zur Fortschrittsmessung und Monitoring**

Im Auftrag der Europäischen Kommission entwickelte die Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft PriceWaterhouseCoopers<sup>52</sup> Indikatoren, um den Stand und die Fortschritte bezüglich SPP aufzeigen und vergleichbar machen zu können. Basis der Datenlage waren die „Grünen 7“ im Zeitraum 2006/07.

Zentraler Indikator ist der Anteil „grüner“ Auftragserteilung am Gesamtwert der Beschaffungsausgaben. Danach ergibt sich folgendes Bild: Im Durchschnitt werden für 45 Prozent der gesamten Beschaffungsausgaben der „Grünen 7“ ökologische Kriterien berücksichtigt. Großbritannien führt mit 75 Prozent die Länder an, während die Niederlande mit 27 Prozent den geringsten Anteil „grüner“ Auftragserteilung am Gesamtwert aufweist. Deutschland besetzt mit 30 Prozent einen hinteren Rang.

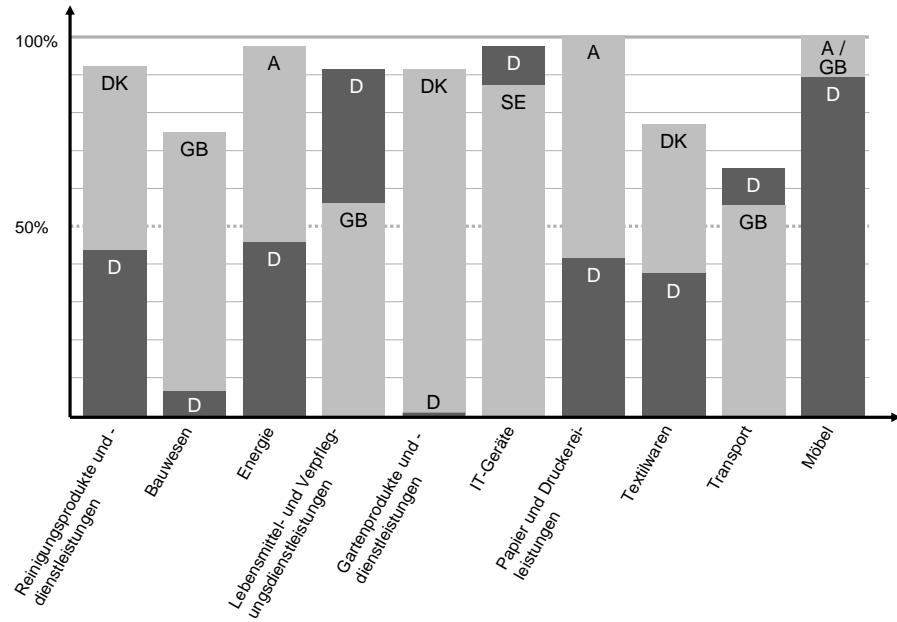
Grafik 1 verdeutlicht, wie Deutschland in den zehn EU-Produktkategorien im Vergleich zum jeweiligen Benchmark der „Grünen 7“ abschneidet. In den drei Bereichen Lebensmittel- und Verpflegungsdienstleistungen, IT und Transport weist Deutschland den größten Anteil „grüner“ Auftragserteilung am Gesamtwert der Beschaffungsausgaben auf. Obwohl mit knapp 90 % auch der Ausgabenanteil für „grüne“ Möbel sehr hoch ist, liegen Österreich und Großbritannien mit jeweils 100 % an der Spitze. Großer Nachholbedarf lässt sich für die übrigen sechs Produktgruppen erkennen, besonders für das Bauwesen sowie für Gartenprodukte und -dienstleistungen.

<sup>49</sup> Steurer, R./ Berger G. et al.: SPP in EU Member States, 2007

<sup>50</sup> Siehe <http://www.ec.europa.eu/environment/gpp>

<sup>51</sup> Hartmann D.: UBA Ratgeber, 2009, S.7

<sup>52</sup> PricewaterhouseCoopers: Statistical information on GPP in the EU, 2009



**Grafik 1: Stand der Umsetzung von GPP/SPP in 10 Produktgruppen: Deutschland im Vergleich mit dem jeweiligen Spitzenreiter (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der PwC-Studie<sup>53</sup>)**

Ein weiterer Indikator drückt den Anteil der „grünen“ Auftragsvergaben bemessen an der Gesamtzahl der Vertragspartner aus. Mit 46 Prozent liegt Deutschland hier auf dem letzten Platz, während Österreich mit 62 Prozent die „Grünen 7“ anführt. Der Durchschnitt dieses Indikators liegt bei 55 Prozent.<sup>54</sup>

Neben der durch die Europäische Kommission angeforderten PwC-Studie sind auf nationaler Ebene erste Monitoringprozesse zu beobachten. Eine Zielerreichungskontrolle wird bereits von vier Ländern<sup>55</sup> durchgeführt. Finnland plant ein erstes Monitoring für 2010. Beispielhaft veröffentlicht Großbritannien einen jährlichen Fortschrittsbericht seiner Sustainable Operations on the Government Estate (SOGE)-Ziele und erlangt damit eine hohe Medienresonanz. Besonders gegenüber der Politik sollen so Erfolge darlegt werden. In Deutschland findet keine Überprüfung statt.

<sup>53</sup> PricewaterhouseCoopers: Statistical information on GPP in the EU, 2009

<sup>54</sup> Ebd. S.6

<sup>55</sup> Großbritannien, Niederlande, Österreich, Schweden

### 3.4. Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für die Umsetzung von GPP/SPP in den EU-Ländern

In den Experten-Interviews wurden aktuelle Erfolgsfaktoren für die Umsetzung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung abgefragt. Als entscheidend wurden ein klares politisches Bekenntnis sowie eindeutige Zielvorgaben genannt. Gleichzeitig sollte verdeutlicht werden, dass Wirtschaftlichkeit nicht im Widerspruch zu Nachhaltigkeit stehen muss. Die Ausrichtung des Beschaffungssystems nach dem „wirtschaftlichsten“ Angebot ist durchaus vernünftig, doch geht hiermit nicht automatisch der Ausschluss von sozial-ökologischen Kriterien einher. In der Praxis müssen daher die langfristigen Auswirkungen verstärkt im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Als wesentlicher Ansatz eignet sich hier die Lebenszykluskostenanalyse zur Professionalisierung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Für die praktische Umsetzung ist vor allem die Unterstützung der öffentlichen Einrichtungen und Beschaffungsstellen von Bedeutung. Dazu zählen wichtige Maßnahmen wie Capacity Building durch Schulungen und die Einrichtung von beratenden Servicestellen, wodurch die notwendige Sensibilisierung der Beschaffer erzielt werden kann.

Für den langfristigen Erfolg und die allgemeine Akzeptanz von nachhaltiger öffentlicher Beschaffung ist der Dialog mit verschiedenen Stakeholdergruppen, wie Experten aus der Wissenschaft und Umweltberatung, den Ministerien, öffentlichen Einrichtungen und den Unternehmen grundlegend. Damit die Ziele auch operationalisierbar sind, ist die Einrichtung eines Monitoringsystems entscheidend, denn nur so können die Fortschritte für Politik, öffentliche Einrichtungen und den Steuerzahler belastbar dargestellt und beurteilt werden.

In der folgenden Tabelle sind mögliche Hemmnisse bei der Umstellung auf nachhaltige öffentliche Beschaffung aufgeführt.

Hemmnisse	Erläuterung
Komplexität des Beschaffungswesens	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Weiter steigender administrativer Aufwand bei der Umsetzung <i>Spezielle Rahmenbedingungen in Deutschland</i></li> <li>- Dezentrale Organisation (8.000 Gebietskörperschaften und 30.000 Vergabestellen), Anteil zentraler Beschaffungsstellen liegt bei unter 1 Prozent), konkrete Verfahrensvorschriften sind von den gesetzlichen Regelungen der jeweiligen Bundesländer abhängig</li> <li>- Geringer Transparenzgrad und komplexes Regelwerk</li> <li>- Unterschiedliche Definitionen der Umweltkriterien in den Ausschreibungen → keine klaren Vorgaben für Unternehmen</li> </ul>
Fehlende politische Unterstützung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mangel an strategischer Ausrichtung und konkreten Zielsetzungen</li> <li>- Keine Anreize seitens der Führungsebene und Politik</li> </ul>
Risiko der Wettbewerbsverzerrung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auswirkung auf Wettbewerbsintensität und Korruptionsanfälligkeit</li> <li>- Einschränkung der Anzahl der Wettbewerber, z.B. durch Einhaltung von Umweltklauseln</li> </ul>
Kosten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Höhere Beschaffungskosten, u.a. durch (anfänglichen) Verwaltungsmehraufwand</li> <li>- Aufwendige Lebenszyklusanalysen (u.a. bedingt durch Trennung der Verantwortlichkeiten für Beschaffung und operative Kosten)</li> <li>- Einjährige Budgetzyklen verstärken den Fokus auf niedrige Beschaffungskosten statt Berücksichtigung der Lebenszykluskosten</li> <li>- Finanzielle Einspareffekte sind schwer kalkulierbar</li> <li>- angespannte öffentliche Haushaltsslage</li> </ul>
Mangel an Expertise	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unwissen und Unsicherheit über die rechtlichen Rahmenbedingungen</li> <li>- Fehlendes Bewusstsein über die Vorteile nachhaltiger Produkte</li> <li>- Mangel an Wissen über den Einsatz von sozio-ökologischen Kriterien</li> </ul>
Psychologische Barrieren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tradition der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Auftragswesen</li> <li>- Verbreitete Einschätzung, dass nachhaltige Beschaffung teurer ist und im Konflikt mit Wirtschaftlichkeit steht</li> </ul>
Spezifische Hemmnisse bei der Anwendung sozialer Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schwierigkeit der Kriterien-Definition und Kontrolle (Kriterien sind nicht am Produkt messbar)</li> <li>- Staatlich beauftragte Vor-Ort-Kontrollen von Lieferanten in Drittländern bedeuten einen Eingriff in die staatliche Souveränität</li> </ul>

### 3.4.1. Umsetzung von GPP/SPP in ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten („Grüne 7“): Status Quo September 2009

	A	D	DK	FIN	GB	NL	S
Implementierung der EG-Richtlinien	++	++	++	++	++	++	++
Nationaler Aktionsplan (NAP)	+	-	++	++	++	++	++
Quantitative Ziele	-	-	-	++	-	++	-
Ökologische Kriterien	++	++	++	++	++	++	++
Soziale Kriterien	+	+	++	-	++	++	+
Monitoring	+	-	-	+	++	++	++
GPP % am Gesamtwert	52	30	42	43	75	27	49
GPP % an Verträgen	<b>62</b>	46	59	50	59	50	61
Zielsetzungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nutzung der EU-Kernkriterien bis 2011</li> <li>- Erweiterte Kriterien bis 2013</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anwendung d. LCA</li> <li>- Biodiversitätsstandards bis 2020</li> <li>- Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- National: GPP für 14 Produktgruppen verpflichtend</li> <li>- Lokal: GPP für 7 Produktgruppen verpflichtend</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- National: 70% GPP bis 2010 u. 100% bis 2015</li> <li>- Lokal: 25% bis 2010 u. 50% bis 2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CO2 neutral bis 2012</li> <li>- SPP Vorreiter bis 2009</li> <li>- SPP-Ziele in Arbeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- National: 100% GPP bis 2010</li> <li>- Lokal: 75% bis 2010</li> </ul>	Kriterien für 60 Produktgruppen bis 2010
Regulative Maßnahmen in den Produktgruppen	„muss“ Formulierung für GPP bei 5 Produktgruppen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Holz</li> <li>- Energie</li> </ul>	14 Produktgruppen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Büroartikel</li> <li>- Transport</li> </ul>	Energie		Transport
Unterstützende Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leitfäden (GPP)</li> <li>- Netzwerk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leitfäden</li> <li>- Broschüren</li> <li>- GPP Plattform</li> <li>- Forschung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PP-Portal</li> <li>- Katalog</li> <li>- Produktkriterien,</li> <li>- Leitfäden GPP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kriteriendatenbank</li> <li>- Helpdesk</li> <li>- Leitfaden Energie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plattform u. Centre of Expertise</li> <li>- Weiterbildung (Beschaffer u. Lieferanten)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kriterien (80Prod.)</li> <li>- Nachhaltigkeits-Programme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leitfäden</li> <li>- LCA Tool</li> <li>- Weiterbildung</li> <li>- Multistakeh.-Dialog</li> </ul>

[++ = vorhanden] [+ = geplant] [- = nicht vorhanden]

LCA = Lebenszykluskostenanalyse

Quellen: RIMAS, PwC, Schlange&Co

## 4. Ausblick bezüglich nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in der Europäischen Union, Auswirkungen auf Deutschland und Empfehlungen zur weiteren Vorgehensweise

### 4.1. Entwicklungslinien für GPP/SPP in Europa

Mit den in den letzten 3 Jahren verabschiedeten Regularien und Nationalen Aktionsplänen auf EU- und Länderebene hat das Thema GPP bzw. SPP stark an Fahrt gewonnen. Immer mehr Initiativen der EU, von Ländern, Kommunen und Städten zeigen ein gesteigertes Interesse am Thema sowie Willen zur Umsetzung. Dies geht einher mit der Entwicklung, dass auch Unternehmen (B2C und B2B) verstärkt Nachhaltigkeitskriterien in Einkaufsprozessen (Stichwort Supply Chain Management) berücksichtigen. Auch Steuerzahler wollen mittlerweile wissen, ob in der öffentlichen Beschaffung Umwelt- oder Sozialstandards berücksichtigt werden. Dies belegen Beispiele wie der öffentliche Aufschrei beim Verdacht, dass Pflastersteine aus Indien von Kinderhänden behauen wurden oder Polizeiuniformen in Vietnam unter inakzeptablen Bedingungen gefertigt sein könnten. Es kann daher von einem Megatrend gesprochen werden.

#### 4.1.1. EU-Ebene

Es ist zu erwarten, dass GPP/SPP von der Europäischen Kommission verstärkt vorangebracht wird. Ab 2010 sollen der Stand und die Fortschritte in GPP in allen EU Mitgliedsländern quantitativ gemessen werden.<sup>56</sup> Die Europäische Kommission zielt auf eine verbindliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten ab und kündigte eine weitere Folgenabschätzung an, um die Auswirkungen verbindlicher Vorschriften für eine umweltorientierte öffentliche Beschaffung zu prüfen. Auch wird diskutiert, eine Integration von EcoLabel, EcoDesign und GPP vorzunehmen. Des Weiteren ist geplant, eine internetbasierte Beratungsstelle für GPP einzurichten. Soziale Aspekte in Beschaffungsprozessen sind in den letzten Jahren auch aufgrund der Globalisierung immer wichtiger geworden. Diese Aspekte zu messen bzw. zu überprüfen gestaltet sich jedoch schwieriger als im Bereich GPP, wodurch eine eindeutige Definition und damit Gesetzesbindung noch einem Entwicklungsprozess unterliegt.<sup>57</sup>

Die Europäische Kommission sieht die öffentliche Beschaffung zudem als Hebel, um eine nachhaltige Industriepolitik voran zu treiben. Schon heute verpflichtet die Energy-Star-Verordnung EU-Einrichtungen und nationale Behörden dazu, Bürogeräte anzuschaffen, die bestimmte Energieeffizienz-Niveaus erfüllen.<sup>58</sup> Weitere regulative Maßnahmen, die bestimmte Produktgruppen und Mindeststandards betreffen, sind daher zu erwarten. Ein Kennzeichnungsniveau, bei dessen Unterschreiten öffentliche Behörden keinen Zuschlag erteilen dürfen ist geplant.<sup>59</sup> Eine komplette europaweite Harmonisierung der Produktgruppen-Kriterien wird voraussichtlich nicht funktionieren, da in den einzelnen Ländern unterschiedliche Rahmenbedingungen existieren können. Eine den nationalen Gegebenheiten angepasste Kriteriendefinition wird daher möglich müssen.

#### 4.1.2. Länder-Ebene

Auf Länderebene sind mit der Umsetzung der EG-Richtlinien die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Beschaffung geschaffen worden. Ökologische und soziale Kriterien werden durch die nationale Rechtsanpassung nicht weiter als vergabefremd angesehen. Auch in Deutschland können mit der Vergaberechtsreform ökologische und soziale Kriterien in allen Phasen des Vergabeverfahrens (Leistungsbeschreibung, Eignungskriterien, Angebotswertung, Ausführungsbedingungen) berücksichtigt werden (Kann-Bestimmung).<sup>60</sup>

Laut Expertenaussagen wird die Bedeutung von nachhaltiger öffentlicher Beschaffung in den EU-Ländern weiter ansteigen. Treibende Kraft können dabei zum einen Regierungen, aber auch regionale oder lokale

<sup>56</sup> Siehe [http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm) (29.09.2009)

<sup>57</sup> *Centrum für Europäische Politik (CEP): Kurzanalyse*, 2008, S.4

<sup>58</sup> *Europäische Kommission: Mitteilung*, 2008, S.9f.

<sup>59</sup> *Europäische Kommission: Mitteilung*, 2008, S.9f.

<sup>60</sup> *Wasserhövel, K. BMAS Beitrag CorA-Arbeitstagung*, 2008

Verwaltungseinheiten sein, Städte wie Lille, Barcelona, Stockholm, Helsinki oder Kopenhagen gehen bereits mit zukunftsweisenden Beispielen voran.

Auch die jüngsten Beitrittsländer in Osteuropa erarbeiten Nationale Aktionspläne und Zielsetzungen zum Thema GPP/SPP, um die Empfehlungen der EU-Kommission umzusetzen (s. Anhang 5.1).

Weitere Treiber könnten in Zukunft verstärkt Unternehmen sein. Europäische Auftragnehmer der öffentlichen Hand fürchten zunehmend Wettbewerbsnachteile durch Konkurrenzunternehmen, welche zu Dumping-Preisen anbieten. Eine Berücksichtigung von GPP/SPP-Kriterien und der Internalisierung externer Umweltkosten könnte dazu beitragen, einen faireren Wettbewerb zu ermöglichen<sup>61</sup>.

Als eines der Vorreiterländer arbeitet Schweden zurzeit daran, im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft GPP/SPP weiter voranzutreiben und mit quantifizierbaren Zielsetzungen zu untermauern. So wird in Schweden Ende 2009 über ein Gesetz entschieden, dass GPP in einer „Sollens“-Formulierung vorschreibt, das heißt, dass Umweltkriterien in der öffentlichen Beschaffung angewendet werden sollen, sofern dies möglich ist.

#### *Auswirkung von GPP/SPP auf die CO<sub>2</sub>-Bilanz sowie Lebenszykluskosten*

Eine immer größere Rolle als treibende Kraft spielt die öffentliche Debatte zum Klimawandel – auf der Klimakonferenz in Kopenhagen werden voraussichtlich neue Emissionsminderungsziele verabschiedet – sowie der weltweit steigende Bedarf bezüglich Ressourceneffizienz. Letzteres geht einher mit einem Trend zur Betrachtung der Beschaffungskosten im Rahmen des gesamten Produktlebenszykluses, wo ein erhebliches Einsparpotential vermutet wird.

Den Regierungen der „Grünen 7“ gelang es durch die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in der Auftragsvergabe, im Zeitraum 2006/07 nachweislich ihren CO<sub>2</sub>-Ausstoß in der Beschaffung um durchschnittlich 25 Prozent zu reduzieren. Die Niederlande erreichte eine Reduktion von 47 Prozent während Deutschland mit 9 Prozent eine vergleichsweise geringe Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes erzielte. Es ist anzunehmen, dass gerade in Deutschland noch große Potentiale für CO<sub>2</sub>-Reduktionen vorhanden sind. Dies bestätigte auch eine Studie von McKinsey aus dem Jahr 2008<sup>62</sup>. Laut dieser Studie betrug das Emissionsvolumen in Deutschland im Jahr 2006 rund 42,8 Megatonnen Kohlendioxidäquivalente. Nach der genannten Studie ist es möglich, bis 2020 knapp 30% davon mit der bereits heute vorhandenen Technologie einzusparen, und dies zu negativen Kosten. Eine Minderung der Treibhausgasemissionen im öffentlichen Sektor würde zu einer dauerhaften Entlastung der Haushalte in Bund, Länder und Kommunen führen.

Auf die Beschaffungskosten bezogen konnte durch nachhaltige Produkte und Dienstleistungen – trotz höherer direkter Kosten – eine Kostensenkung bezogen auf die Lebenszykluskosten erzielt werden. Im Referenzzeitraum 2006/07 konnten unter Anwendung der Lebenszykluskostenanalyse die Kosten, bezogen auf alle Länder und Produktgruppen, im Schnitt um 1 Prozent gesenkt werden. Die größten Erfolge weisen die Bereiche Verkehr- und Verkehrsdiestleistungen sowie Bauwesen auf.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> <http://www.welt.de/wirtschaft/article4599093/In-der-Krise-boomt-die-Schwarzarbeit.html>

<sup>62</sup> McKinsey & Company: Potenziale von GPP, 2008

<sup>63</sup> PricewaterhouseCoopers: Statistical information on GPP in the EU, 2009, S.53ff.

## 4.2. Auswirkungen der genannten Entwicklung im Bereich GPP/SPP auf Deutschland

Auch in Deutschland wird in vielen Initiativen und Forschungsprojekten an einer Weiterentwicklung von GPP/SPP gearbeitet, jedoch existiert für Deutschland noch keine übergreifende Strategie bzw. kein nationaler Aktionsplan zum Thema. Ausschlaggebend ist unter anderem die Frage nach der Verbindlichkeit möglicher Zielsetzungen. Deutschland setzt – wie auch die EU-Kommission und die Mehrzahl der EU-Länder auf das Prinzip der Freiwilligkeit, d.h. Nachhaltigkeitskriterien können in der öffentlichen Beschaffung bei der Vergabe berücksichtigt werden. Dabei gilt das Prinzip der Wirtschaftlichkeit als oberstes Vergabekriterium (in der Regel wird dieses jedoch ausschließlich mit dem Anschaffungspreis in Verbindung gesetzt). Es wird unter anderem argumentiert, dass in Zeiten von extrem belasteten öffentlichen Haushalten als Konsequenz der Wirtschaftskrise die Notwendigkeit einer Kostenreduktion durch eine Optimierung der öffentlichen Beschaffung unumgänglich ist. Dabei werden die durch GPP/SPP in der Anfangsphase erwarteten höheren Kosten (abgegrenzter Markt, höherer Verwaltungsaufwand etc.) als Gegenargument genutzt. Demgegenüber fordern Organisationen wie zum Beispiel der Rat für Nachhaltige Entwicklung, das Netzwerk Unternehmensverantwortung (CorA) und weitere NGO's eine verbindliche Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in der öffentlichen Beschaffung.

Trotz dieser gegensätzlichen Standpunkte kann geschlussfolgert werden, dass die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien im Beschaffungsprozess – insbesondere in Kombination mit einer Lebenszykluskostenanalyse – unstrittig ist. Das Thema birgt folgende Chancen und Risiken für Deutschland:

### ***Chancen für Deutschland mit einem strategischen GPP/SPP-Ansatz:***

- Erhalt der Glaubwürdigkeit von Deutschland als in Nachhaltigkeitsfragen proaktives EU-Mitglied
- „practice as you preach“: die Anforderung an Unternehmen zur Erfüllung von Nachhaltigkeitsstandards kann durch die Vorbildfunktion des Staates unterstützt werden.
- Beitrag zur Erfüllung der selbst gesteckten Nachhaltigkeits-Ziele, z.B. mit Bezug auf die Klimaschutz- oder die Biodiversitäts-Strategie
- Vorbereitung der deutschen Wirtschaft auf die zukünftigen Anforderungen und damit Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit
- Internalisierung externer Kosten und damit Beitrag zur Schaffung eines fairen Preises
- Kostenreduktion (s. McKinsey-Studie)
- Gestaltung von Zukunftsmärkten durch Unterstützung innovativer Technologien
- Steigerung der Transparenz im Vergabeprozess

### ***Risiken für Deutschland ohne einen strategischen GPP/SPP-Ansatz:***

- Imageschaden für Deutschland bzw. Länder oder Kommunen im Falle der Verletzung von anerkannten Umwelt- und Sozialstandards in der Beschaffungskette der öffentlichen Hand
- Verlust der Glaubwürdigkeit/Schwächung der Verhandlungsposition bzgl. Umweltgesetzgebung in Europa
- Einführung von GPP/SPP folgt dem Prinzip der „offenen Koordinierung“, d.h. falls Deutschland nicht aktiv mitgestaltet, müssen ggf. Kriterien andere EU-Länder übernommen werden
- Langfristig erhöhte Kosten für den Haushalt/die Gesellschaft durch Ausblendung von Lebenszykluskosten
- Reduzierung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen bei europäischen Ausschreibungen

Wenn eine Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien im Beschaffungsprozess nicht mehr in Frage gestellt wird – und dies wird durch die Änderung des deutschen Vergaberechts deutlich – stellt sich die Frage, welcher Ansatz das Ziel einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Deutschland am ehesten erreichen kann. Folgende Übersicht – welche keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt – führt Vor- und Nachteile einer verbindlichen Regelung auf.

Vorteile einer verbindlichen Regelung	Nachteile einer verbindlichen Regelung
Stärkung der Glaubwürdigkeit des deutschen Ansatzes („lead with example“)	In der Anfangsphase womöglich Schwächung des Anbieterwettbewerbs und damit höhere Kosten
Verpflichtende Zielsetzungen schaffen Verbindlichkeit für Beschaffer und Lieferanten, und damit Planungssicherheit	Mögliche Non-Konformität mit dem Wettbewerbsrecht bzw. mit dem „Government Procurement Agreement“ der WTO, welches Transparenz bei der Vergabe und Gleichbehandlung der Anbieter als elementare Grundsätze vorschreibt <sup>64</sup>
Skaleneffekte: hohes Nachfragevolumen der öffentlichen Hand vergrößert Markt für neue Produkte & erleichtert Einführung von Standards	Zeitaufwendigere Vergabeprozesse
Beschleunigte Zielerreichung (z.B. CO <sub>2</sub> -Emissionsminderung, Kosten etc.)	Höherer Verwaltungsaufwand durch Überwachung der Einhaltung der GPP/SPP-Kriterien
Gesteigerte Transparenz	ggf. Korruptionsanfälligkeit durch komplexes Regelwerk

Bei einer Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung in Deutschland auf Basis von Nachhaltigkeitskriterien muss ein funktionierender Wettbewerb – unter der Prämisse des „level-playing-field“ – weiterhin gewährleistet sein. Dafür sind zum einen Transparenz bzgl. des Einsatzes von Nachhaltigkeitskriterien im Vergabeprozess, zum anderen eine ausreichende Planungs- und Vorbereitungsphase für Behörden und Lieferanten notwendig. Um alle „Fallstricke“ bzw. mögliche Nachteile besser abschätzen zu können, ist jedoch eine detailliertere Analyse des deutschen Beschaffungswesens notwendig. Dabei ist essentiell, dass das Thema GPP/SPP nicht isoliert betrachtet wird, sondern als eine von mehreren, die öffentliche Beschaffung betreffende Herausforderungen auf dem Weg zu einem modernen öffentlichen Beschaffungswesens.

<sup>64</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Gutachten Öffentliches Beschaffungswesen, 2007, S.5

#### **4.3. Empfehlungen zur weiteren Vorgehensweise**

Der oben genannte Entwicklungsstand von GPP/SPP in der Europäischen Union sowie die spezifischen Chancen und Risiken für Deutschland machen einen strategischen, übergreifenden und innovativen Ansatz zur Beherrschung des Themas erforderlich. Ein strategischer Ansatz zur Weiterverfolgung von GPP/SPP sollte folgende Elemente beinhalten:

1. Eindeutige Verpflichtung zu GPP/SPP auf oberster Ebene
2. Bestandsaufnahme zur Erfassung der Struktur der öffentlichen Beschaffung sowie des Status quo bzgl. GPP/SPP in Deutschland auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen
3. Erarbeitung einer strategischen Zielsetzung (Roadmap) auf Basis der Rahmenbedingungen in Europa
4. Ableitung konkreter, messbarer Steuerungsgrößen
5. Aufsetzen eines Monitorings für das Beschaffungswesen zur Erfolgsmessung
6. Entwicklung unterstützender Maßnahmen (u.a. Capacity Building bei den Vergabestellen und bei Lieferanten)
7. Einführung einer Berichterstattungspflicht für Vergabestellen

Insbesondere der Punkt „Capacity Building“ ist für die weitere Vorgehensweise – mit oder ohne verbindliche Zielsetzungen - relevant. Ausschlaggebend wird sein, ob über die passive Bereitstellung von Arbeitshilfen und Informationsmaterialien hinaus Beschaffer und ggf. Lieferanten auch aktiv geschult werden.

Dem Vorbild von Staaten wie den Niederlanden oder Finnland folgend, sollte die Einrichtung einer zentralen Koordinierungs- und Servicestelle geprüft werden. Diese könnte auch zur stärkeren Vernetzung der Vergabestellen von Bund, Ländern und Gemeinden, z.B. mittels einer zentralen Online-Vergabeplattform, beitragen und somit den best-practice Austausch, aber auch ein Benchmarking unter den Vergabestellen fördern.

## 5. Anhang

## 5.1. Übersicht über den Status quo der Umsetzung von GPP/SPP in allen 27 EU-Mitgliedsstaaten: Status Quo September 2009

Land	Rahmenbedingungen					Zielsetzungen		Ausrichtung	Produktgruppen im Fokus	Weitere Maßnahmen zur Umsetzung der Direktive (Umsetzungsinstrumente)			
	Implementierung der EU-Richtlinie	Rechtliche Verankerung	NAP*	Bezeichnung NAP oder Strategie	Quantitative Zielsetzungen	Formulierte Zielsetzungen	Ökologisch	Sozial		Leitfäden/Schulungsmaterialien/Internetportale etc.	Schulungen	Monitoring	Weitere Initiativen
Belgien	++	- Sozialklausel - Circular zu (a) Sozial- und Umweltaspekten bei PP (b) Holz (c) Fahrzeugen (d) Fax und Kopiergeräten	++	NAP (2009)	++	- Nationale Ebene: 50% bis 2011 - Flemish Region: 100% bis 2020	++	+	5 Produktgruppen transport, food & catering, electricity, wood & building, toxic & social sensible products	Leitfäden für nachhaltige Produkte (Kriterien für 70 Produkte)	Weiterbildung von öffentlichen Behörden auf nationaler und regionaler Ebene	-	- National Administrative Working Group (2005) - Regionale Strategien und Vorschriften (Flemish Region: AP (2009), Brüssel: Circular on SP seit 2009, Wallon Region: Vorschriften in Arbeit)
Bulgarien	k.A.	Public Procurement Act (2004)	+	NAP Entwurf, noch nicht angenommen	-		++	-		Leitfäden für GPP in Arbeit	PP Agency für Weiterbildung verantwortlich, bei Umweltthemen in Kooperation mit MoE	-	
Dänemark	++	- Act of Danish Parliament (2001) - Circular zu Energieeffizienz in staatlichen Institutionen (2005)	++	NAP für GPP (1994) (nicht für SPP)	-	- Regionale und lokale Ebene: GPP für 7 Produktgruppen verpflichtend - Bundesebene: GPP für 14 Produktgruppen verpflichtend	++	++	7 Produktgruppen bzgl. der regionalen und lokalen Ebene, 14 Produktgruppen für die Bundesebene	- Public Procurement Portal (soziale Aspekte) (2000) - Katalog Produktkriterien (GPP) - Leitfäden für GPP (1996) - Website		-	- jährliche Roadshow
Deutschland	++	- Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz § 37 (2006) - Erlass Holzbeschaffung - Vergaberechts-Reform (2008)		- Nationale Strategie für GPP (IKEP Energieeffizienz) - Gemeine Strategie für Bund und Länder (Arbeitsgruppen für SPP)		- Verbindliches Ziel für alle vertragschließenden Behörden auf Bundesebene Life Cycle Costing in der Beschaffung anzuwenden - Einhaltung biodiversitätsverhaltender Standards in Beschaffungs- und Bauwesen bis 2020 - Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen	++	+	4 Produktgruppen Arbeitsplatz-Computer, Multifunktionsgeräte, Bewässerungssysteme im Landschaftsbau, Gebäude- und Glasreinigung	- Website (2001) - Umweltforschungsplanvorhaben (2006-2008) - Leitfäden für Ökostrom und Organisation von ökologisch einwandfreien Events (2006) - Hinweise für die Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht für kommunale Praxis (2009) - Broschüre Umweltfreundliche Beschaffung als Hilfestellung für Behörden und Kommunen - Plattform der Bundesregierung in Kooperation mit dem UBA zu GPP		-	- Forschungsprojekte (zur Erarbeitung von LCC Tool (2008), Musterausschreibungen (UBA), Hemmungsanalysen, Schulungsunterlagen)
Estland	++	Public Procurement Act (2007)	-		-		++	-		Estonian Environmental and Sustainable Public Procurement Priorities 2007-2009		-	Arbeitsgruppe für SPP (Plattform, Entwicklung von Kriterien) (2006)
Finnland	++		++	NAP	++	- 70% GPP bis 2010 und 100% bis 2015 für zentrale Regierungsabteilungen - 25% bis 2010 und 50% bis 2015 für lokale Behörden	++	-	20 Produktgruppen	- Datenbank für Kriterien (2001) - Leitfäden für Energieeffizienz	- Rechtliche Schulung und Umweltbildung durch Dritte	erstes Monitoring in 2010	- Helpdesk für Beschaffung innovativer Umwelttechnologien - Prozessüberwachung in Arbeit - grünes Netzwerk der Städte
Frankreich	++	- Public Procurement Code (2006) - Decree no. 2005-649 - Circular zu (a) Holz (b) Energie (c) "Flex-Fuel"	++	NAP (PNAAPD) (2007)	+	Ziele und Strategien für 20 Produktgruppen	++	++	36 Produktgruppen	- Leitfäden für 36 Produktgruppen (Website) - Leitfäden zur Einbeziehung Benachteiligter (2007) und Nutzung von Fair Trade Produkten - GPP Trainings durch Regierungsinstitutionen - Beschaffungskriterien zu Fair Trade		-	
Griechenland	k.A.		k.A.		-		k.A.	k.A.					-
Großbritannien	++	Circular für Holzbeschaffung (2000) und Nahrungsmittelbeschaffung (2002)	++	- Sustainable Procurement NAP (2007) - Regierungsstrategie für SPP (2005) - Strategie für lokale Behörden (2003)	-	- Government office estate carbon neutral bis 2012 (SOGÉ Ziele) - Reduzierung CO2-Emissionen um 30% bis 2020 - Neue Ziele, speziell zu SPP für Ende 2009 geplant - SPP Vorreiter bis 2009	++	++	10 Produktgruppen construction, food, clothing, paper, cleaning, energy, consumables, office machinery and computers, furniture, transport and gardening services	- Plattformen (OGC Buying Solutions Sustainable Procurement Task Force (2006) CPET (2005))	- Weiterbildung durch National School of Government und Veranstaltungen für Zulieferer durch OGC - Leitfäden für Zulieferer (2009)	++	- Centre of Expertise in Sustainable Procurement überwacht Einhaltung der SOGE Ziele
Irland	++		+	NAP Entwicklung in Arbeit (2009)	-		++	-	Keine Produktgruppen	- Leitfäden der National Public Procurement Policy Unit - Leitfäden für GPP und Grünes Handbuch		-	- National Campaign "Race against Waste"
Italien	k.A.	- Decree 203/2003 (30% aus recyceltem Material)	++	NAP (2008)	++	- 30% nach GPP - 30-40% der Behörden sollen Elektrizitätsverbrauch verringern	++	+	11 Produktgruppen furniture, building, waste, services, energy, electronics textile, stationary, catering, building management, transport	- Leitfäden zu GPP (2003) - Promotion Campaign, um Umweltanforderungen öffentlicher Ausschreibungen einzuführen - Website zu GPP		-	
Lettland	k.A.		++	NAP (2008)	-		k.A.	k.A.	7 Produktgruppen paper, IT, furniture, cleaning, catering, public transport, construction	Leitfäden zu 7 Produktgruppen	Training durch MoE u.a.	-	
Litauen	++	- Public Procurement Law (2005)	+	NAP zu GPP (2007-2009)	++	15% GPP bis 2009	++	-	11 Produktgruppen paper, office supplies, publishing, vehicles, transportation, office equipment, printing, IT, cleaning, light bulls, event management	Kriterien zu 5 Produktgruppen	Training und Seminare durch Public Procurement Office für Beschaffungswesen und Zulieferer	-	

Land	Rahmenbedingungen				Zielsetzungen		Ausrichtung	Produktgruppen im Fokus	Weitere Maßnahmen zur Umsetzung der Direktive (Umsetzungsinstrumente)				
	Implementierung der EU-Richtlinie	Rechtliche Verankerung	NAP*	Bezeichnung NAP oder Strategie	Quantitative Zielsetzungen	Formulierte Zielsetzungen			Ökologisch	Sozial	Leitfäden/Schulungsmaterialien/Internetportale etc.	Schulungen	Monitoring
Luxemburg	+	Implementierung in Arbeit (2007)	k.A.		-		k.A.					-	
Malta	+	- Subsidiary Legislation 174.04 und 174.06	+	NAP in Arbeit	-	GPP Ziele und Zeitvorgaben sind identifiziert	++	+	4 Produktgruppen construction, cleaning, transport, IT devices and paper	- Handbuch - Workshops	Training in der Beschaffung (mit ökologischen Aspekten) durch Department of Contacts	-	
Niederlande	++	- Public Contract Procurement Procedures Decree - Special Sectors Tendering Decree	++	Aktionsplan für SPP (2007)	++	- Bundesbehörden: 100% GPP bis 2010 - Landesebene: 50% bis 2010, 100% bis 2015 - Lokale Behörden: 75% bis 2010, 100% bis 2015 - Erstellung der 43 ausstehenden Kriterienkataloge in 2009	++	++	80 Produktgruppen mit 37 Kriterienkataloge	- Menu Card für SPP, 3 Level für Produkte mit "Dutch eco-label" - Kriterien für 80 Produktgruppen entwickelt - Plattform (2006)		++	- Programme für GPP (1999) - Network for Public Procures (Pi-ANOO, 2005) - Programm für Nachhaltiges Regierungs-Management (2006) - Sustainable Procurement Program für 2006-2010 - GPP Monitoring (2008) - Helpdesk
Österreich	++	Bundesvergabegesetz 2006	+	Pilotphase für GPP (Ziel: Final NAP 2010)	-	Nutzung mind. der Kernkriterien des EU Toolkits von allen öffentlichen Behörden bis 2011, bis 2013 Erfüllung der erweiterten Kriterien	++	+	7 Produktgruppen IT equipment, paper and office supplies, white goods, interior furnishing, cleaning, structural engineering, technical building systems	- Leitfaden für GPP (2004) - Leitfaden für "grüne" Eventorganisation (2006)	- Veranstaltungen und Schulungen durch BBG	+	- Module "Energy Efficient Appliances" (2006) - Beschaffungsservice (1996) - Netzwerk von Beamten mit GPP Erfahrung
Polen	++		++	NAP (2007)	-		++	-	18 Produktgruppen und 7 Dienstleistungsgruppen	- Rechtlicher Leitfaden zu GPP ist in Arbeit - Website zu GPP - Ökologische Kriterien für 18 Produktgruppen und 7 Dienstleistungsgruppen	- PP Training für Behörden - Konferenzen und Workshops	-	
Portugal	k.A.		++	NAP zu GPP (2007)	++	50% der Verträge der Regierung unter Achtung ökologischer Kriterien 2010	k.A.	k.A.	8 Produktgruppen construction, transport, energy, office equipments, IT, office consumables, cleaning, public building maintenance			-	
Rumänien	++		+	NAP zu GPP in Arbeit	+	Ziele liegen unter 20% (außer Lichtenlagen: -50%)	++	-	8 Produktgruppen cleaning, construction, lighting, catering, furniture, IT, paper, buses	Seminare und Workshops	Hauptverantwortlicher für Weiterbildung zu GPP ist MoE	-	
Schweden	++	- Government Procurement Agreement (GPA) - Swedish Public Procurement Act (2007) - Gesetz kurz vor Verabschiedung mit "Sollens"-Formulierung	++	- NAP für GPP (2007-2009) - neue Strategie für 2010 geplant	-	- 50 Kriterienkataloge bis 2009 - 60 Kriterienkataloge bis 2010 - GPP Anteil erhöhen	++	+	6 Produktgruppen vehicles and transport, IT, cleaning, office equipment, furnishing, nursing and hospital care	- Leitfaden (1995) - EKU Tool (Onlineplattform) (2001) - MSR Guidance, LCC tools (2007)	- Free Online Training - Weiterbildungs- und Informationsstreffen u.a. mit Politikern, Zulieferern	++	- Nationale Konferenz SEMCo für öffentliche und private Einkäufer und Zulieferer, Entscheidungsträger - Nutzung von LCA, um Kostenvorteile aufzuzeigen - Multistakeholder-Dialog - jährlicher GPP Award - Umweltrat
Slowakei	++		++	NAP 2007-2010	++	50% GPP bis 2010 auf nationaler Ebene	++	-	Leitfaden zu GPP mit Bezug zu den allgemeinen Kriterien (core und comprehensive)	Nationales Weiterbildungsprogramm		-	
Slowenien	++	Public Procurement Act (2007)	++	NAP zu GPP (2009)	++	50% GPP bis 2012 auf nationaler Ebene für 8 Produktgruppen	++	+	8 Produktgruppen paper, electricity, office equipment, furniture, transport, catering, construction, cleaning		- Seminare und Trainings	-	Innovationsprogramm für SME (sozialer Fokus) (2007)
Spanien	+		++	NAP (2008)	++	- Codes of good practice bis 2010 - 25%-100% GPP je nach Produkt	k.A.	k.A.	8 Produktgruppen construction and maintenance, energy, transport, office equipment, paper and publications, furniture, cleaning, events		Weiterbildung durch MoE	-	
Tschechische Republik	++	- Act on Public Contracts - Resolution No. 1004 (integration of disabled citizens)	-		-		++	++		- Website GPP - Handbuch zu GPP - Unterstützungsprogramm für KMUs		-	- Working Group on Sustainable Public Procurement
Ungarn	++		+	NAP zu GPP in Arbeit	-		k.A.	k.A.	51 Produktgruppen	- Handbuch zu GPP für kommunale Praxis - Kriterien zu 51 Produktgruppen		-	
Zypern	++	Klausel zu Gesundheit und Sicherheit in Verträgen	++	NAP zu GPP (2007)	-	- Ziele für 7 Produktgruppen festgesetzt - Bewusstseinsbildung für GPP vorantreiben	++	++	7 Produktgruppen office equipment and paper, electricity, cleaning, saving water, construction and renovation, food, vehicles	- Best Practice Guide and Training on Public Procurement - Awareness Raising Campaign on GPP - Broschüren, Newsletter - Workshops - GPP Handbuch	GPP Training zentral und lokal durch MoE	-	

++ vorhanden

+ in Planung

- nicht vorhanden

k.A. Keine Angaben

\*NAP = National Action Plan

Quellen: RIMAS 2007, EC 2009

## 5.2. Frageleitfaden

### a.) EU-Mitgliedsstaaten

#### I. Regulatory Framework

1. What is the status of implementation of the European Commission's procurement directive (2004) in your country's legislation?
2. What is the scope of GPP/SPP in your country (environmental and/or social criteria)?

#### II. Implementation of SPP

3. Which strategy does the government of your country pursue to implement GPP/SPP (regulatory vs. voluntary)?
4. Which procurement categories do the GPP/SPP specifications cover (e.g. catering, cleaning, construction, electricity, furniture, IT, paper, transport, textiles, utilities)?
5. How far have quantitative objectives been established?
6. Does a national action plan exist for meeting these objectives?
7. Is there any monitoring process in place?
8. What supporting tools are established to facilitate the implementation of GPP/SPP, e.g., training and education, databases, guidelines?

#### III. Success factors and obstacles

9. What/ who are the main drivers of GPP/SPP in your country?
10. What are the major obstacles/challenges for GPP/SPP in your country?
11. Which initiatives for GPP/SPP in your country worked well (success factors)?
12. What are the lessons learned and recommendations?

#### IV. Outlook

13. What are future trends regarding GPP/SPP in your country?

#### V. Comments

14. Do you have further comments, concluding remarks?

**b.) EU-Ebene**

**I. SPP in Europe**

1. While SPP is widely discussed on national level - GPP seems to be still handled with priority on EU-level. Why?
2. On EU-level exist different supporting measures as training kits, guidelines etc. Do the EU Member States make use of them? Are there any further instruments planned?

**II. Success factors and obstacles**

3. What are the main drivers of SPP in Europe?
4. What are the major obstacles/challenges for SPP in Europe?
5. Which initiatives for SPP in Europe worked well (success factors)?
6. What are the lessons learned and recommendations?

**III. Outlook**

7. What is the future trend on SPP in Europe? What are future milestones? Will SPP become obligatory?

**IV. Comments**

8. Do you have further comments, concluding remarks?

### 5.3. Stakeholderliste

#### 5.3.1. EU-Mitgliedsstaaten

Nr.	Land	Organisation	Ansprechpartner	Funktion
1.	Dänemark	The Danish Public Procurement Portal on Social Causes	Jacob Scharff	Projektchef (bei KL)
2.	Deutschland	Rat für Nachhaltige Entwicklung	Yvonne Zwick	Wissenschaftliche Referentin
3.	Deutschland	Umweltbundesamt	David Hartmann	Verantwortlicher für umweltfreundliche Beschaffung
4.	Finnland	Syke (Finnish Environment Institute) <i>Strategy on Sustainable Production and Consumption</i>	Taina Nikula	Senior Advisor
5.	Großbritannien	Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) <i>Sustainable Development Unit</i>	David Rabey	Director of Purchasing & Supply
6.	Niederlande	SenterNovem	Ric Hettinga	Senior Policy Coordinator, Ministry of Housing & Environment, Netherlands
7.	Österreich	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wassermanagement	Karin Hiller	Abteilung Betrieblicher Umweltschutz und Technologie
8.	Österreich	Bundesbeschaffung GmbH	Florian Unterberger	Leiter PR & Kommunikation
9.	Schweden	Ministry of Sustainable Development <i>National Action Plan on Green Public Procurement/ Division for Sustainable Development &amp; Environmental Integration</i>	Annika Löfgren	Head of Section
10.	Schweiz	Bundesamt für Umwelt	Eveline Venanzoni	wissenschaftliche Mitarbeiterin, Chair in der Task Force für GPP im Marrakech Process

### 5.3.2. Auf EU-Ebene

Nr.	Organisation	Ansprechpartner	Funktion
11.	European Commission	Alenka Burja <i>DG Environment</i> Susanne Bird <i>DG Employment</i>	Policy Officer - Public Procurement Policy Co-ordinator
12.	Europäische Umweltagentur	Tommi Multala	Finance and Procurement officer

### 5.3.3. Forschung und Wissenschaft

Nr.	Land	Organisation	Ansprechpartner	Funktion
13.	Deutschland	TU Dresden	Prof. Dr. Edeltraud Günther	Professorin am Lehrstuhl für Betriebliche Umweltökonomie
14.	Großbritannien	Warwick Business School	Dr. Helen Walker	Associate Professor of Operations Management

#### 5.4. Quellenverzeichnis

- Bouwer M. et al.* [GPP in Europe, 2006]: Green Public Procurement in Europe 2006, Conclusions and Recommendations. Virage Milieu & Management bv, Niederlande.
- Bouwer M. et. al.* [GPP in Europe, 2005]: Green Public Procurement in Europe 2005, Status overview. Virage Milieu & Management bv, Niederlande.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* [Gutachten Öffentliches Beschaffungswesen, 2007]: Gutachten vom 12. Mai 2008 des wirtschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.
- Centrum für Europäische Politik (CEP)* [Kurzanalyse, 2008]: Kurzanalyse Grüne Öffentliche Beschaffung.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.)* [Soziale Belange im Vergaberecht, 2009]: Die Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht – Hinweise für die kommunale Praxis. In Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Dross M./Dageförde A.* [Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2007]: Rechtsgutachten – Nationale Umsetzung der neuen EU-Beschaffungsrichtlinien.
- European Commission (Hrsg.)* [Handbuch zu GPP, 2005]: Umweltorientierte Beschaffung! Ein Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- European Commission (Hrsg.)* [Integrated Product Policy, 2003]: Integrated Product Policy – Building on Environmental Life-Cycle Thinking. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament v. 18.06.2003, Integrierte Produktpolitik, KOM (2003): 302 endg., S. 13/14.
- Europäische Kommission* [Mitteilung, 2008]: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: über den Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik, Brüssel.
- Fox T. et. al.* [Public Sector Roles in CSR, 2002]: Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility, a Baseline Study, The World Bank.  
<http://www.iied.org/pubs/pdf/full/16017IIED.pdf> (20.10.09)
- Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research* [Innovation and Public Procurement, 2006]: Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake.  
[http://cordis.europa.eu/innovation-policy/studies/gen\\_study13.htm](http://cordis.europa.eu/innovation-policy/studies/gen_study13.htm) (05.10.09)
- Hartmann D.* [Hintergrundpapier im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2009]: Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung.
- Hermann A./Möller M./Acker H./Günther E./Stechmesser K.* [Hintergrundpapier zum Fachgespräch, 2009]: Analyse des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes und Maßnahmen zu seiner noch umweltfreundlicheren Ausrichtung – UBA Forschungsvorhaben (FKZ 3707 95 303), Hintergrundpapier zum Fachgespräch am 18.06.2009.
- ICLEI/Öko-Institut e.V. (Hrsg.)* [Costs and Benefits of GPP, 2007]: Costs and Benefits of Green Public Procurement in Europe – General Recommendations.
- ICLEI (Hrsg.)* [European research project on green procurement – Results, 2003]: Environmental Relief Potential Of Urban Action On Avoidance And Detoxification Of Waste Streams Through Green Public Procurement.
- Lehton, M.* [Evaluation, 2005]: OECD Environmental Performance Review Programme: Accountability (f)or Learning?, Evaluation, 11: S. 169-188.
- McKinsey & Company* [Potenziale von GPP im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2008]: Potenziale der öffentlichen Beschaffung für ökologische Industriepolitik und Klimaschutz.

*Ministry of the Environment Finland* [Broschüre, 2009]: Sustainable Public Procurement, public sector becomes a pioneer in sustainable procurement.

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=103507&lan=en> (29.09.09)

*PricewaterhouseCoopers* [Statistical information on GPP in the EU im Auftrag der Europäischen Kommission, 2009]: Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU – Report on data collection results.

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

*Steurer, R./Berger G. et al.* [SPP in EU Member States, 2007]: Sustainable Public Procurement in EU Member States: Overview of government initiatives and selected cases. Final Report to the EU High-Level Group on CSR, Research Institute for Managing Sustainability, Vienna University of Economics and Business Administration.

*Umweltbundesamt* (Hrsg.) [Ratgeber, 2008]: Umweltfreundliche Beschaffung – ökologische und wirtschaftliche Potenziale rechtlich zulässig nutzen.

*Umweltbundesamt* (Hrsg.) [Endbericht Forschungsvorhaben, 2008]: Nationale Umsetzung der neuen EU-Beschaffungsrichtlinien – Endbericht.

*Wasserhövel, K.* [BMAS Beitrag CorA-Arbeitstagung, 2008]: Die Diskussion zukunftsfähiger Beschaffung in der Bundesregierung. Beitrag von Staatssekretär Kajo Wasserhövel. CorA-Arbeitstagung, Sozial-ökologische Verantwortung in öffentlicher und institutioneller Auftragsvergabe am 16./17.04.2008, Berlin.

Website European Commission on Green Public Procurement (17.09.09)

<http://ec.europa.eu/environment/gpp>

Website European Union Information EurActiv (17.09.09)

<http://www.euractiv.com/en/sustainability/public-procurement-buying-green>

Website GPP Europe (17.09.09)

<http://www.gpp-europe.net>

Website Swedish Environmental Management Council (17.09.09)

<http://www.msr.se>

Website Umweltbundesamt (28.09.09)

<http://umweltbundesamt.de/produkte/beschaffung>

<http://www.umweltbundesamt.de/produkte/beschaffung/service/email.php?id=26>

Website Initiative Wissensaustausch zwischen öffentlichen Auftraggebern (18.09.09)

<http://www.vergabeblog.de>

CorA – Netzwerk für Unternehmensverantwortung (28.09.09)

<http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/corapm-vergaberecht.pdf>

[http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/coraaktionsplan\\_a536seiten\\_web.pdf](http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/coraaktionsplan_a536seiten_web.pdf)

Website der niederländischen Agentur Senter Novem (28.09.09)

<http://www.senternovem.nl>

Website der internationalen Kampagne Procura+ (28.09.09)

<http://www.procuraplus.org>

Website Bundesbeschaffung Österreich (28.09.09)

[http://bbg.users.aboliton.at/forum/aktuell/details/?user\\_bbg\\_pi5\[uid\]=4&ctHash=4cedab84f0](http://bbg.users.aboliton.at/forum/aktuell/details/?user_bbg_pi5[uid]=4&ctHash=4cedab84f0)