

# Öffentliche Beschaffung als Dekarbonisierungsmaßnahme: Ein Blick auf Deutschland

Von Olga Chiappinelli und Vera Zipperer

Die öffentliche Hand gibt große Anteile des Bruttoinlandsprodukts für Waren und Dienstleistungen aus und ist somit für einen erheblichen Anteil der Treibhausgasemissionen verantwortlich. Angesichts dieser beträchtlichen Auswirkungen steht der Staat einerseits in der Verantwortung, möglichst emissionsarm einzukaufen, und verfügt andererseits über das Potenzial, Märkte zu mehr Nachhaltigkeit zu bewegen. Die sogenannte „umweltfreundliche öffentliche Beschaffung“ (Green Public Procurement, GPP) zeichnet sich dadurch aus, dass umweltrelevante Kriterien bei der Auftragsvergabe berücksichtigt werden. In Deutschland – Europas größter Volkswirtschaft – machen staatliche Einkäufe 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus. Trotz steigender Zahlen bleibt GPP in der öffentlichen Auftragsvergabe jedoch weiterhin die Ausnahme. Einer weitergehenden Umsetzung steht vor allem die Wahrnehmung entgegen, dass die Berücksichtigung von Umweltkriterien zu höheren Beschaffungskosten führt. Außerdem fehlt es der Verwaltung an Kapazitäten, um sich die juristische und technische Expertise für GPP anzueignen. Ein klares politisches Mandat zur Finanzierung der durch die Umweltauswirkungen der beschafften Waren und Dienstleistungen entstehenden Mehrkosten sowie spezielle Fortbildungen für das Personal der Beschaffungsstellen können dazu beitragen, dass GPP zukünftig vermehrt zur Anwendung kommt.

Für knapp eine halbe Billion Euro kauft die öffentliche Hand in Deutschland jährlich ein. Das entspricht einem Anteil von rund 15 Prozent des jährlichen Bruttoinlandsprodukts.<sup>1</sup> Damit ist die öffentliche Beschaffung sowohl ein bedeutendes Wirtschaftsphänomen wie auch ein zentrales staatliches Handlungsfeld. Allein in Deutschland sind Bund, Länder und Kommunen für 18 Prozent aller Konsumausgaben und elf Prozent aller Investitionen verantwortlich.<sup>2</sup> In manchen Branchen hält die öffentliche Hand bedeutende Marktanteile, etwa im Gesundheitswesen (74 Prozent<sup>3</sup>), im Bildungswesen (91 Prozent<sup>4</sup>) und in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Telekommunikation und Verteidigung (jeweils 100 Prozent). Angesichts dieser erheblichen Marktmacht können Regierungen ihre Einkaufsentscheidungen zur Verfolgung strategischer Ziele nutzen, von denen Nachhaltigkeit eines der wichtigsten ist.<sup>5</sup>

Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung (englisch: *Green Public Procurement*, GPP) ist ein Prozess, bei dem die öffentliche Auftragsvergabe an ökologische Kriterien geknüpft ist und somit Umweltaspekte wie Energieeffizienz oder der Einsatz kohlenstoffarmer Materi-

**1** OECD (2017): Size of Public Procurement. In: Government at a Glance 2017 (online verfügbar, abgerufen am 22. November 2017. Dies gilt, sofern nicht anders vermerkt, für alle weiteren Online-Quellen in diesem Bericht.). Die OECD definiert öffentliche Beschaffung als Summe von 1) intermediärem Konsum der öffentlichen Hand für ihre Eigennutzung, 2) Bruttoanlageninvestitionen, 3) Sachleistungen via Marktproduzenten. Diese Zahlen umfassen nicht die Ausgaben von Energiedienstleistern und Staatsunternehmen.

**2** OECD (2017): OECD.stats – National Accounts – National Accounts at a Glance 2017 – General Government and OECD.stats – National Accounts – National Accounts at a Glance – Overview Table (online verfügbar). Der Konsumanteil berechnet sich aus dem Verhältnis von der Summe von 1) und 3) aus Fußnote 1 und der Gesamtkonsumausgaben in Deutschland; der Investitionsanteil berechnet sich aus dem Verhältnis von 2) in Fußnote 1 und der Gesamtinvestitionsausgaben in Deutschland.

**3** Berechnung nach Statistisches Bundesamt (2015): Gesundheitsausgaben (online verfügbar).

**4** Eurostat: Datenbank zu den Gesamtausgaben für Bildung nach Bildungsbereich, Ausrichtung des Bildungsprogramms und Finanzquelle (educ\_uoe\_fine01) (online verfügbar).

**5** Andere strategische Ziele, die sich über die öffentliche Beschaffung verfolgen lassen, sind Innovationen, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum, Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie Gendergerechtigkeit.

alien im Vergabeverfahren berücksichtigt werden.<sup>6</sup> Beispiele für eine umweltfreundliche Beschaffung sind energieeffiziente Computer und Gebäude, Büromöbel aus nachhaltigem Holz, Recyclingpapier, Reinigungsdienste, die umweltverträgliche Produkte verwenden, emissionsarme Fahrzeuge sowie Strom aus erneuerbaren Energien.

GPP birgt ein großes Potenzial zur Dekarbonisierung der Wirtschaft, gerade auch im Vergleich zu anderen Maßnahmen zur Emissionsreduktion, die derzeit umgesetzt oder diskutiert werden. Die aktuelle CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Emissionshandel zum Beispiel ist noch nicht hoch genug, um eine Trendwende hin zu einer emissionsarmen Wirtschaft zu bewirken. Mit GPP hingegen lassen sich schnelle, signifikante und umfassende Wirkungen erzielen. Erstens gibt ein umweltfreundlicher Einkauf den öffentlichen Beschaffungsstellen die Möglichkeit, Einkaufsentscheidungen auf Grundlage impliziter CO<sub>2</sub>-Preise zu treffen, die höher sind als der allgemeine CO<sub>2</sub>-Preis, und mehr Umweltbelastungen zu berücksichtigen als nur den Kohlenstoffausstoß. Durch die Anschaffung nachhaltiger Waren und Dienstleistungen kann die öffentliche Hand somit ihren eigenen ökologischen Fußabdruck erheblich verkleinern. Zweitens kann GPP angesichts des hohen öffentlichen Beschaffungsvolumens frühzeitig Leitmärkte für klimaverträgliche Optionen schaffen, die über die CO<sub>2</sub>-Bepreisung kurzfristig nur schwer zu erzeugen sind. Eine umweltfreundliche öffentliche Beschaffungspraxis kann somit der Industrie glaubwürdige Anreize für die Einführung und Entwicklung grüner Technologien und Prozesse entlang der gesamten Wertschöpfungskette bieten.<sup>7</sup> Genau wie andere nachfrageorientierten Innovationspolitiken (zum Beispiel gesetzliche Regelungen und Standards), kann GPP der Industrie Innovationsanreize bieten, ohne dass dadurch die öffentlichen Ausgaben (spürbar) steigen – ein entscheidender Vorteil in Zeiten der Haushaltskonsolidierung.<sup>8</sup> Auch scheint GPP politisch leichter umsetzbar zu sein als andere Formen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung wie beispielsweise eine CO<sub>2</sub>-Steuer. Die umweltfreundliche Beschaffung kann auf nationaler und kommunaler Ebene umgesetzt werden, ohne dass es dafür eines Konsenses auf höherer Ebene bedarf.

Darüber hinaus verfügt die öffentliche Hand über ausreichend Größe und Vorbildfunktion, um die Bürgerinnen und Bürger für die Themen Umweltschutz und Nachhaltigkeit im Konsum- und Produktionsverhalten zu sensibilisieren.<sup>9</sup>

Das Potenzial von GPP als Instrument zur Dekarbonisierung wird von zentralen internationalen politischen Institutionen allgemein anerkannt. So findet sich in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen auch das Ziel der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung (Sustainable Development Goals 12, Zielvorgabe 12.7).<sup>10</sup> Obwohl die Umsetzung von GPP nicht verpflichtend ist (Kasten 1) und die Ziele nicht bindend sind, nennt die Europäische Kommission in ihrer kürzlich veröffentlichten Strategie für die öffentliche Auftragsvergabe die umweltgerechte Beschaffung als eine von sechs Prioritäten.<sup>11</sup>

Angesichts des politischen Momentums in Europa, der ambitionierten Ziele der deutschen Regierung zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen<sup>12</sup> – die möglicherweise nicht erreicht werden, falls keine weitere Maßnahmen ergriffen werden – und der erwarteten Bildung einer neuen Bundesregierung ist jetzt der richtige Zeitpunkt für eine Bestandsaufnahme der deutschen Anstrengungen bezüglich der Ziele und Umsetzung einer umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung. Der vorliegende Bericht beleuchtet auch die Hindernisse, die einer vollen Nutzung des Potentials von GPP im Wege stehen, und zeigt politische Maßnahmen zur Überwindung dieser Hindernisse auf.

### Die Umsetzung umweltfreundlicher Beschaffung: Neben dem Einkaufspreis auch die Umweltbelastung berücksichtigen

Vielfach werden öffentliche Aufträge ausschließlich auf Grundlage des Einkaufspreises vergeben: Unter Anwendung des sogenannten „Kriteriums des niedrigsten Preises“ erhält der günstigste Bieter den Zuschlag.<sup>13</sup> Die Anschaffungskosten machen jedoch nur einen Teil der Gesamtkosten einer öffentlichen Beschaffung aus

<sup>6</sup> Europäische Kommission (2008): Umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen. Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (online verfügbar).

<sup>7</sup> UN Environment (2017): Global Review of Sustainable Procurement (online verfügbar).

<sup>8</sup> Vgl. Veiko Lember, Rainer Kattel und Tarmo Kalvet (2015): Quo vadis Public Procurement of Innovation. *Innovation – The European Journal of Social Science Research* 28(3), 403–421.

<sup>9</sup> Karsten Neuhoff et al. (2017): Innovation and Use Policies Required to Realize Investment and Emission Reductions in the Materials Sector. Policy Design for a Climate-Friendly Materials Sector, Climate Strategies and DIW Berlin (online verfügbar).

<sup>10</sup> UN Environment (2017), a. a. O.

<sup>11</sup> Europäische Kommission (2017): Mitteilung der Kommission an die Institutionen: Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa (online verfügbar).

<sup>12</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2007): Das integriertes Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung (online verfügbar).

<sup>13</sup> CEPS und College of Europe (2011): Uptake of Green Public Procurement in the EU 27. Im Auftrag der Europäischen Kommission, DG Environment (online verfügbar).

Kasten 1

**Umweltfreundliche Beschaffung im EU-Vergaberecht**

Das EU-Recht enthält harmonisierte Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge, die einen Mindestpreis vorschreiben (der von der Beschaffungsstelle festgesetzte Startwert der Auktion), der oberhalb eines bestimmten Schwellenwerts liegt.<sup>1</sup> Hinsichtlich der Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der öffentlichen Auftragsvergabe sind zwei EU-Richtlinienpakete von besonderer Bedeutung. Die EU-Richtlinien von 2004<sup>2</sup> sahen erstmals die Möglichkeit zum Einbezug von umweltbezogenen Kriterien in Vergabeverfahren vor, entweder als Zuschlagskriterien oder als technische Spezifikationen, zum Beispiel Umweltgütesiegel. Die EU-Richtlinien von 2014<sup>3</sup> boten erstmals explizit die Möglichkeit des Einbezugs von Kosten durch Umweltexternalitäten im Rahmen des Konzepts der Lebenszykluskostenrechnung. Diese erlaubt es, alle während der Lebensdauer eines Produkts entstehenden direkten und umweltbezogenen Kosten des Einkaufs zu berücksichtigen. Außerdem vereinfachten die Richtlinien von 2014 die Einbeziehung von Umweltgütesiegeln im Vergabeverfahren und erlaubten es den öffentlichen Beschaffungsstellen, den Nachweis bestimmter Umweltgütesiegel zu verlangen, ohne damit das Wettbewerbsrecht zu verletzen. Das aktuelle EU-Vergaberecht bietet also den rechtlichen Rahmen für die Einbeziehung umweltbezogener Kriterien. Es verlangt jedoch nicht zwingend den Einsatz von GPP und definiert auch keine verbindlichen Ziele. Die EU-Mitgliedstaaten sind somit frei in ihrer Entscheidung, ob und in welchem Ausmaß sie GPP umsetzen und verwenden.<sup>4</sup>

Die EU-Vergaberichtlinien von 2004 wurden 2006 in deutsches Recht umgesetzt. Die neuen EU-Vergaberichtlinien von 2014 wurden 2016 umgesetzt.<sup>5</sup> Für Ausschreibungen mit einem Auftragswert unterhalb der EU-Schwellenwerte gilt zudem nationales Recht. Im Folgenden einige Beispiele für branchenspezifische Gesetze, die Nachhaltigkeitsaspekte fördern<sup>6</sup>:

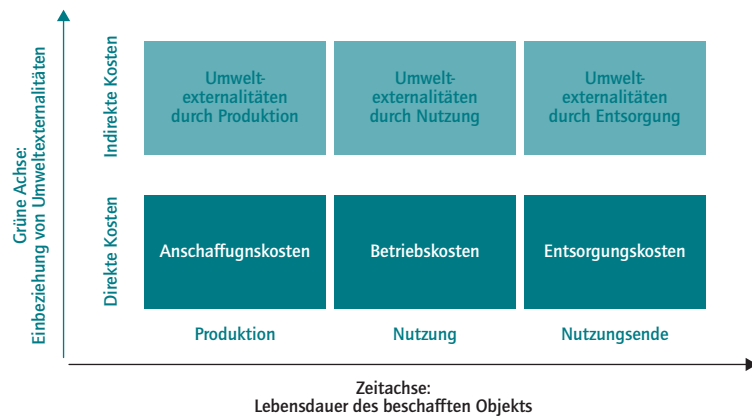
- Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen<sup>7</sup>, wobei umweltfreundliche Optionen im Vergabeprozess berücksichtigt werden müssen;
- Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen von 2017<sup>8</sup>, der zufolge bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen durch Dienststellen des Bundes bei der Angebotswertung das höchste Energieeffizienzniveau, sowie Umweltgütesiegel zu berücksichtigen sind;
- Gemeinsamer Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten<sup>9</sup> aus dem Jahr 2011, wonach alle zu beschaffenden Holzprodukte aus legaler und nachhaltiger Waldwirtschaft stammen müssen.

**1** Europäische Kommission (2014): Thresholds according to Type of Procurement under the 2014 Directives on Concessions, General Procurement and Utilities (online verfügbar, abgerufen am 13. November 2017).  
**2** Europäische Kommission (2004): Richtlinie 2004/18/EC über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (online verfügbar); Richtlinie 2004/17/EC zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Postdienste (online verfügbar).  
**3** Europäische Kommission (2014): Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (online verfügbar); Richtlinie 2014/25/EU über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (online verfügbar).  
**4** Es existieren allerdings einige branchenspezifische Vorschriften, die beispielsweise bestimmte Energieeffizienz-Standards für Bürogeräte (EU-Verordnung Nr. 106/2008 über ein gemeinschaftliches Kennzeichnungsprogramm für Strom sparende Bürogeräte) oder Transportfahrzeuge (EU-Richtlinie 2009/33/EC über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge) vorschreiben.

**5** Bundesregierung (2016): Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (VergRModG) in Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 8; Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts (VergRModVO) in Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 16.  
**6** Für eine detaillierte Übersicht der rechtlichen Rahmenbedingungen zur umweltfreundlichen Beschaffung siehe Umweltbundesamt (2017): Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung (online verfügbar).  
**7** Bundesregierung (2012): Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG), BGBl. I S. 212. Zuletzt geändert 2016 durch Artikel 4 BGBl. I S. 569.  
**8** Bundesregierung (2017): Bundesanzeiger BAnz AT 24.01.2017 B1.  
**9** Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2010): Gemeinsamer Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten (online verfügbar).

Abbildung 1

**Direkte und indirekte Kosten in der öffentlichen Beschaffung**



Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2017

Die Anschaffungskosten eines Objekts machen nur ein Teil der über seine Lebenszeit entstehenden Kosten aus.

(Abbildung 1). Es kommen weitere direkte und indirekte Kosten hinzu, die im Beschaffungsprozess berücksichtigt werden sollten, um die tatsächlichen Kosten von Waren und Dienstleistungen abzubilden.

Hinsichtlich der direkten Kosten entstehen der öffentlichen Hand während der Lebensdauer eines Produkts häufig Folgekosten. Bei der Vergabe eines Bauauftrages zum Beispiel muss der öffentliche Auftraggeber nicht nur die Baukosten tragen, sondern auch die Kosten während der Nutzungsphase des Gebäudes (wie Stromrechnungen, Wartungsarbeiten) sowie die Entsorgungskosten am Ende der Nutzungsphase, zum Beispiel Abrisskosten. Die direkten Kosten, die über den gesamten Lebenszyklus eines Objekts entstehen, werden oft als *Total Cost of Ownership (TCO)* bezeichnet.<sup>14</sup>

Die Anwendung von TCO bei der Vergabe öffentlicher Aufträge kann – selbst wenn umweltrelevante Kriterien gar nicht explizit berücksichtigt werden und es sich somit nicht um GPP im engeren Sinne handelt – neben wirtschaftlichen auch ökologische Vorteile haben. Zwar sind nachhaltige Produkte und Dienstleistungen in der Anschaffung gewöhnlich teurer als konventionelle Alternativen (etwa LED-Lampen im Vergleich zu Glühbirnen), doch über den gesamten Lebenszyklus betrachtet sind sie häufig wirtschaftlicher, weil die Betriebskosten geringer sind (etwa aufgrund des effizienteren Energie- und

Treibstoffverbrauchs) und weil weniger Kosten für Wartung, Recycling und Entsorgung anfallen als bei der Standardvariante.<sup>15</sup> Die Betrachtung von Kosten, die über den reinen Einkaufspreis hinausgehen, ermöglicht es somit dem Einkäufer, das Angebot mit den geringsten direkten Gesamtkosten auszuwählen und dadurch von potenziellen Einsparungen während der Lebensdauer eines Produkts oder einer Infrastruktur zu profitieren.

Aufgrund der Auswirkungen von Produkten auf Umwelt und Klima (sogenannte Umweltexternalitäten) erzeugt ein Einkauf jedoch nicht nur Kosten für die beschaffende Stelle, sondern auch für die Gesellschaft insgesamt. Dies sind die indirekten Kosten der Beschaffung. Für die Errichtung eines öffentlichen Gebäudes beispielsweise werden Materialien wie Stahl und Beton benötigt, deren Herstellung energieintensiv ist, Treibhausgas-Emissionen erzeugt und somit zu Umweltschäden führt.<sup>16</sup> Diese Umweltexternalitäten sind nicht auf die Beschaffungsphase begrenzt, sondern setzen sich häufig über den gesamten Lebenszyklus des beschafften Objekts fort. In einem Gebäude beispielweise trägt auch der Energie- und Treibstoffverbrauch während der Nutzungsphase zum Schadstoffausstoß bei; gleiches gilt für Abriss und Entsorgung. Werden die Kosten für externe Umwelteffekte zur TCO hinzugerechnet, spricht man gemeinhin von Lebenszykluskosten (englisch: *Life Cycle Costs, LCC*).<sup>17</sup> Beschaffungsentscheidungen auf Grundlage der Lebenszykluskosten zu treffen ist ein Weg, alle sozialen und ökologischen Kosten eines Einkaufs zu berücksichtigen. Werden Umweltexternalitäten in die Vergabe einbezogen, erhalten letztlich klimafreundliche Angebote den Zuschlag, was zur Dekarbonisierung in der öffentlichen Beschaffung beiträgt.

**Wege zur Umsetzung einer umweltfreundlichen Beschaffung**

Das deutsche und europäische Vergaberecht (Kasten 1) sieht zwei Möglichkeiten zur Umsetzung umweltfreundlicher Ausschreibungen vor. Zum einen können Umwelanforderungen als technische Spezifikationen in die Leistungsbeschreibung einfließen. Dies bedeutet, dass alle Angebote bestimmte (Mindest-)Standards oder Spezifikationen erfüllen müssen, beispielsweise hinsichtlich der Energieeffizienz und der verwendeten Materialien. Zum anderen können Umweltkriterien als

<sup>14</sup> CEPS und College of Europe (2011), a. a. O.

<sup>15</sup> Europäische Kommission (2009): Collection of Statistical Information on Green Public Procurement in the EU. Report on Data Collection Results by Pricewaterhouse Coopers, Ecofys and Significant (online verfügbar).

<sup>16</sup> Karsten Neuhoff et al. (2017), a. a. O.

<sup>17</sup> Europäische Kommission (2014): Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (online verfügbar); Richtlinie 2014/25/EU über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (online verfügbar).

Kasten 2

**Beispiele für die GPP-Umsetzung in der Praxis: Gewichtete Kriterien und korrigierte Angebotspreise**

Beispiel 1: Gewichtete Kriterien

Im Jahr 2010 schrieb die staatliche norwegische Verkehrsbehörde *Statens vegvesen* einen Wettbewerb für eine energieeffiziente und emissionsarme Autofähre aus, mit der zwei Dörfer im Sognefjord verbunden werden sollten.<sup>1</sup> Der erfolgreiche Bieter sollte einen Konzessionsvertrag über zehn Jahre erhalten. Alle Angebote mussten eine Verbesserung der Energieeffizienz von mindestens 15 bis 20 Prozent gegenüber der vorhandenen dieselbetriebenen Fähre aufweisen. Die Angebote wurden auf Grundlage der folgenden Kriterien und Gewichtungen bewertet:

- Preis (Gewichtung 60 Prozent).
- Qualität (Gewichtung 40 Prozent) als Summe aus Energieverbrauch pro Pkw-Kilometer (18 Prozent), jährlicher Gesamtenergieverbrauch (sechs Prozent), jährliche CO<sub>2</sub>-Emissionen in Tonnen (sechs Prozent), jährliche Stickoxid-Emissionen in Kilogramm (vier Prozent) und Innovation (sechs Prozent).

Den Zuschlag erhielt ein Verbund, der die weltweit erste elektrisch betriebene Autofähre angeboten hatte.

Beispiel 2: Korrigierte Angebotspreise

Das niederländische Infrastrukturministerium (*Rijkswaterstaat*) bietet ein Beispiel guter Praxis dafür, wie eine Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und nachhaltige Innovation durch Beschaffungsverfahren erreicht werden können. Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen für Bau- und Wartungsarbeiten wählt *Rijkswaterstaat* den Sieger anhand einer Kombination aus Preis und Qualität aus.<sup>2</sup> Umweltbezogene Qualität wird entlang zweier Dimensionen berücksichtigt:

- Bewertung der Umweltperformance des Bieters gemessen an dessen Gesamtanstrengungen zur Verringerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen durch gesamtbetriebliche Tätigkeiten. Dies geschieht mithilfe der „CO<sub>2</sub>-Leistungsleiter“, die Unternehmen auf einer Skala von 1 bis 5 bewertet, wobei 5 die höchste Stufe der Umweltperformance darstellt.
- Berücksichtigung der Umweltauswirkung des Infrastrukturdiseigns auf Grundlage der Lebenszykluskosten (LCC). LCC wird mithilfe von „Dubocalc“ berechnet, einem Instrument zur Bewertung und Monetarisierung der Umweltauswirkungen eines Designs (vor allem Materialien und Energieverbrauch) während des gesamten Lebenszyklus.<sup>3</sup>

Den Zuschlag erhält der Bieter mit dem geringsten „korrigierten Angebotspreis“. Dieser fiktive Angebotspreis errechnet sich aus den offiziellen Angebotspreisen abzüglich i) eines von der Position des Bieters auf der CO<sub>2</sub>-Leistungsleiter abhängigen Nachlasses, wobei jede Stufe auf der Leiter einer Verringerung des Angebotspreises um ein Prozent entspricht, ii) einem auf den monetarisierten Umweltauswirkungen des Infrastrukturdiseigns basierenden Nachlasses, wobei geringere Umweltauswirkungen zu einem höheren Nachlass führen<sup>4</sup>, und iii) einem auf anderen qualitativen Dimensionen beruhenden Nachlasses<sup>5</sup>. Eine saubere Option mit einem höheren offiziellen Angebotspreis als eine schmutzigere Alternative, kann somit den Zuschlag erhalten, nachdem die Umweltauswirkungen im korrigierten Angebotspreis berücksichtigt wurden.

<sup>1</sup> Die Ausschreibung ist ausführlich beschrieben in Richard Baron (2016): *The Role of Public Procurement in Low-carbon Innovation*. Background paper for the 33rd Round Table on Sustainable Development. 12.–13. April 2016. OECD Headquarters, Paris (online verfügbar).

<sup>2</sup> Richard Baron (2016), a. a. O.

<sup>3</sup> Vgl. Webseite von Dubocalc (online verfügbar) für mehr Details.

<sup>4</sup> Es wird ein maximaler und ein minimaler Wert für die Umweltauswirkungen definiert. Ersterer, der dem üblichen Design entspricht, erhält keinen Preisnachlass, während letzterer den maximalen Nachlass erhält. Für die Zwischenwerte bei den Umweltauswirkungen gilt: je niedriger der Wert, desto höher der Preisnachlass.

<sup>5</sup> Ob der Zuschlagsempfänger weiterhin die Anforderungen der CO<sub>2</sub>-Leistungsleiter einhält, wird durch Ex-post-Zertifizierung überprüft; die Umweltauswirkungen der Infrastruktur werden bei der Lieferung überprüft.

Zuschlagskriterien in die Angebotsbewertung einbezogen werden. Diese Möglichkeit besteht, wenn das Kriterium des wirtschaftlich günstigsten Angebots (englisch: *most economically advantageous tender*, MEAT) zur Anwendung kommt, das es öffentlichen Auftraggebern ermöglicht, neben dem Preis auch qualitative Erwägungen in Betracht zu ziehen. Die Anwendung des MEAT bietet die Möglichkeit, im Wettbewerb sowohl die Gesamtkosten (TCO) als auch Umweltaspekte zu berücksichtigen.

Die aktuellen EU-Vergaberichtlinien sehen MEAT als Standard-Zuschlagskriterium vor, im Gegensatz zum Kriterium des niedrigsten Preises. Der Weg über MEAT bietet im Vergleich zu technischen Spezifikationen in der Ausschreibung die Möglichkeit, die verschiedenen Technologien der Bieter hinsichtlich ihrer Umweltleistung und -kosten flexibel zu bewerten, anstatt bereits im Vorfeld spezifische technische Anforderungen festzuschreiben. Auch eine Kombination von technischen



Spezifikationen und umweltrelevanten Zuschlagskriterien ist möglich.

Die Anwendung des wirtschaftlich günstigsten Angebots bietet zwei Möglichkeiten zur Umsetzung einer umweltfreundlichen Beschaffung. Beim am häufigsten verwendeten Ansatz werden verschiedene Dimensionen von Umweltqualität, etwa Materialeinsatz und Energieeffizienz, als Zuschlagskriterien definiert und spezifisch gewichtet. Der Auftrag geht dann an denjenigen Bieter, der die höchste Gesamtpunktzahl erzielt, das heißt den höchsten gewichteten Durchschnitt zwischen Preis und Qualität (einschließlich der Umweltdimensionen). Indem der reine Einkaufspreis niedriger, und umweltrelevante Qualitätsdimensionen höher gewichtet werden, kann klimafreundlichen Angeboten ein Vorteil im Wettbewerb verschafft werden (siehe erstes Beispiel in Kasten 2).

Bei der zweiten Umsetzungsmöglichkeit werden Attribute der Umweltqualität vollständig in Geldwert umgerechnet. Dadurch reduziert sich der von den Bietern eingereichte Preis und den Zuschlag erhält der Bieter mit dem niedrigsten (fiktiven) „korrigierten Angebotspreis“. Je umweltfreundlicher die Produkte oder Dienstleistungen im Vergleich zu den herkömmlichen Alternativen sind, desto stärker wird der Bieterpreis reduziert, um zum korrigierten Angebotspreis zu kommen. Diese Preisreduzierung kann so stark sein, dass der Auftrag an einen Bieter geht, der zwar nicht den niedrigsten Preis aufgerufen hat, dessen Angebot aber wirtschaftlicher ist, sobald Umweltauswirkungen während der Produktionsphase und danach eingerechnet werden.

Diese zweite Möglichkeit der Umsetzung von GPP durch MEAT wird beispielsweise vom Infrastrukturministerium der Niederlande bei der Beschaffung von infrastrukturellen Gütern und Dienstleistungen praktiziert (siehe zweites Beispiel in Kasten 2). Dies hat über die gesamte Lebensdauer der Infrastruktur – Bau, Betrieb und Entsorgung – zu einer geschätzten Emissionsreduktion von insgesamt 24 bis 50 Prozent im Vergleich zu herkömmlichen Ausschreibungen geführt.<sup>18</sup>

### Das GPP-Potenzial wird in Deutschland bisher kaum ausgeschöpft

Die Mehrzahl der öffentlich vergebenen Großaufträge in Deutschland beschränkt sich auf einige wenige Sektoren. Nach Daten der europäischen TED-Datenbank (Kasten 3), in der nur Ausschreibungen verzeich-

<sup>18</sup> Diese Zahlen beziehen sich auf sieben große Infrastrukturaufträge, die 2015 und 2016 vom niederländischen Infrastrukturministerium im Rahmen der GPP2020-Initiative vergeben wurden. Siehe Fußnote 26 für mehr Informationen zu GPP2020.

#### Kasten 3

##### Daten und Methode

Die Tenders Electronic Daily (TED) Datenbank<sup>1</sup> enthält Daten zur öffentlichen Beschaffung im Europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz für den Zeitraum von 2006 bis 2016. Die öffentlichen Auftraggeber sind verpflichtet, ihre Auftrags- und Zuschlagsbekanntmachungen für alle Aufträge oberhalb der EU-Schwellenwerte<sup>2</sup> auf der TED-Webseite zu veröffentlichen. Dabei handelt es sich um die amtliche Online-Version des „Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union“ (OJEU).<sup>3</sup> Der Datensatz enthält unter anderem Angaben zu Auftraggeber, Gewinner der Ausschreibung, Auftragsgegenstand, Auftragswert, Vergabeverfahren und Zuschlagskriterien.

Die Analyse im vorliegenden Bericht basiert nur auf einem Teil der TED-Datenbank, nämlich den Daten zu öffentlichen Ausschreibungen in Deutschland von 2009 bis 2015. Insgesamt enthält dieser Teildatensatz 103 968 Vergaben. Die Vergaben wurden als GPP-Vergaben kodiert, wenn die Zuschlagskriterien mindestens ein umweltbezogenes Kriterium enthielten.<sup>4</sup> Da die Daten auf den Vergabeunterlagen basieren, berücksichtigt die vorliegende Analyse ausdrücklich nur die Umweltkriterien, die in den Zuschlagskriterien aufgeführt sind und nicht diejenigen in den technischen Spezifikationen der Ausschreibung. Dies ist einer der Gründe, weshalb die hier dargestellten GPP-Anteile wahrscheinlich leicht unter der tatsächlichen umweltfreundlichen Beschaffungspraxis liegen. Ein weiterer Grund ist, dass die Analyse nur solche Auftragsvergaben berücksichtigt, die oberhalb des EU-Schwellenwertes liegen und somit nur einen Teil der gesamten öffentlichen Beschaffung in Deutschland ausmachen.

<sup>1</sup> Europäische Union (2017): TED Datenbank (online verfügbar, abgerufen am 4. April 2017).

<sup>2</sup> Die EU-Schwellenwerte zur Veröffentlichung öffentlicher Ausschreibungen variieren je nach Zeitpunkt, Typus der ausschreibenden Behörde (nationale oder kommunale Ebene) und Auftragsart. Auf nationaler Ebene beispielsweise müssen Bauaufträge mit einem Gesamtwert von 5 225 000 Euro und höher EU-weit ausgeschrieben werden (Stand: 2017). Mehr Informationen: EU (online verfügbar).

<sup>3</sup> Europäische Union (2017): TED Webseite (online verfügbar, abgerufen am 13. November 2017)

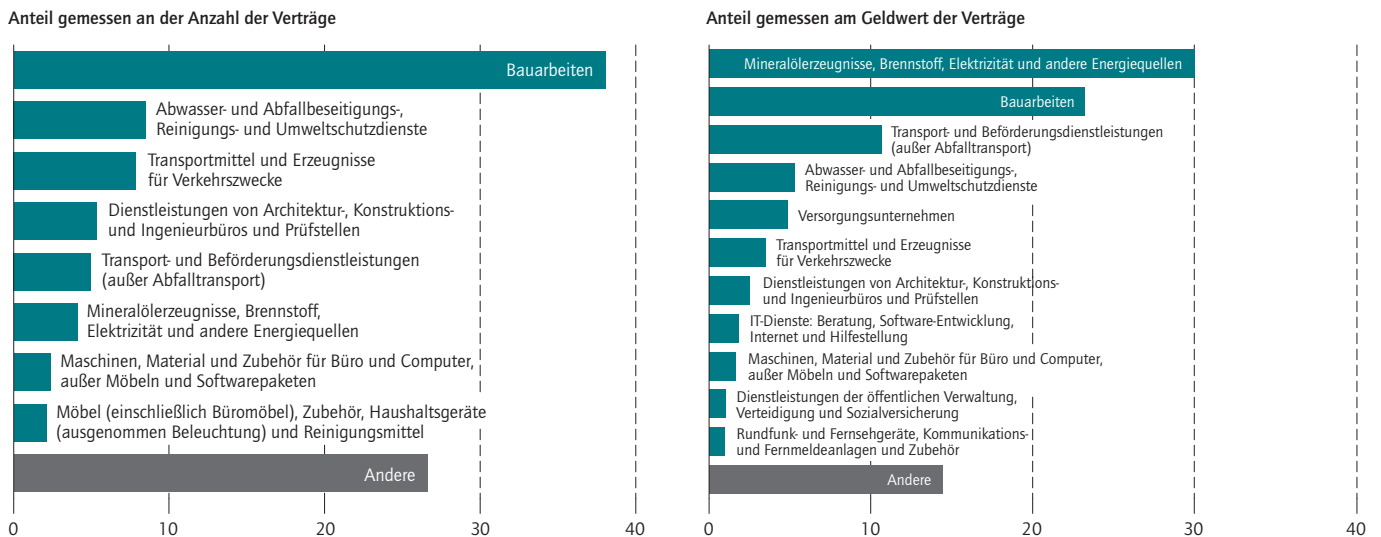
<sup>4</sup> Diese Information wurde mithilfe einer Stichwortsuche in den Zuschlagskriterien gewonnen.

net sind, die den EU-Richtlinien unterliegen, machen Aufträge für Erdölprodukte und Elektrizität sowie für Bau- und Verkehrsleistungen fast 65 Prozent des Volumens aller zwischen 2009 und 2015 öffentlich vergebenen Aufträge in Deutschland aus. Gemessen an der Anzahl der Verträge hat allein das Baugewerbe einen

Abbildung 2

**Anteil der Produktkategorien in öffentlichen Großaufträgen in Deutschland (2009–2015)**

Anteile in Prozent



Anmerkungen: Die Daten basieren auf dem Klassifikationssystem des Gemeinsamen Vokabulars für öffentliche Aufträge (Common Procurement Vocabulary (CPV)) der Europäischen Kommission. Das CPV wurde durch die Europäische Kommission entwickelt, um eine Klassifizierung von öffentlichen Aufträgen zu ermöglichen und die Beschreibung des Auftragsgegenstands den öffentlichen Behörden zu erleichtern. Der neunstellige CPV-Kode folgt einer Baumstruktur, wobei die ersten beiden Ziffern die „Abteilung“ des Produkts identifiziert. Die weiteren Ziffern präzisieren den Auftragsgegenstand nach Gruppen, Klassen und Kategorien (zum Beispiel 45 000 000 kennzeichnet die Produktkategorie „Bauarbeiten“, 45 100 000 „Baureifmachung“, 45 110 000 „Abbruch von Gebäuden sowie allgemeine Abbruch- und Erdbewegungsarbeiten“ und so weiter). Für mehr Informationen zur CPV-Klassifizierung, siehe Europäische Kommission, Regulierung Nr. 213/2008.

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Daten aus der EU TED-Datenbank (online verfügbar).

Nur einige wenige Produktkategorien machen den Großteil der öffentlichen Aufträge aus.

Anteil von 38 Prozent an der öffentlichen Beschaffung (Abbildung 2).

Nur die Hälfte dieser öffentlichen Großaufträge wird nach dem Prinzip des wirtschaftlich günstigsten Angebots (MEAT) vergeben; die andere Hälfte basiert auf dem Kriterium des niedrigsten Preises (Abbildung 3). Die Möglichkeiten für eine umweltfreundliche Beschaffung werden somit in den aktuellen Vergabeverfahren noch nicht voll ausgeschöpft. In Geldwert ausgedrückt zeigen sich im Zeitverlauf erhebliche Schwankungen im Anteil der MEAT-Vergaben. Spitzenwerte von fast 60 Prozent im Jahr 2010 und mehr als 70 Prozent im Jahr 2013 deuten darauf an, dass bei einigen öffentlichen Großaufträgen tatsächlich MEAT-Kriterien im Spiel waren.

Umweltrelevante Kriterien kommen in der öffentlichen Beschaffung in Deutschland bislang nur sehr eingeschränkt zur Anwendung. Nur 2,4 Prozent der 2015 vergebenen öffentlichen Aufträge enthielten solche Kriterien, was darauf hindeutet, dass die staatlichen Stellen das strategische Potenzial von GPP noch immer unterschätzen. Der Trend geht jedoch in eine positive

Richtung, und die Anzahl der Ausschreibungen mit umweltrelevanten Kriterien hat sich in den vergangenen zehn Jahren verdreifacht. Hinter diesem Anstieg steht vor allem die zunehmende Anwendung von GPP in Ausschreibungen für Dienstleistungen. Die Anzahl der grünen Dienstleistungsverträge hat sich zwischen 2009 und 2015 nahezu versechsfacht (Abbildung 4). Demgegenüber ist die Anwendung von GPP bei Arbeiten besonders schwach ausgeprägt. Obwohl Ausschreibungen für Arbeiten im Jahr 2015 fast 30 Prozent aller Ausschreibungen ausmachten (sowohl hinsichtlich der Anzahl der Aufträge als auch hinsichtlich des Wertes), wurden nur in 1,3 Prozent davon umweltrelevante Kriterien berücksichtigt.

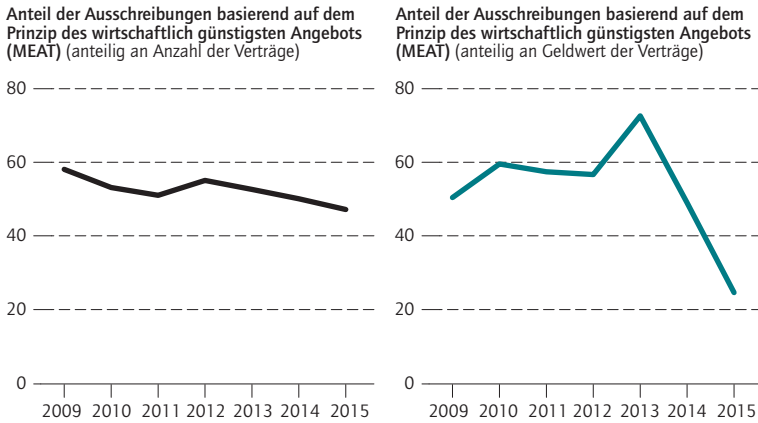
Zwar wird GPP in fast allen Kategorien der öffentlich ausgeschriebenen Lieferungen, Arbeiten und Dienstleistungen verwendet,<sup>19</sup> doch mehr als zwei Drittel aller umweltfreundlichen Ausschreibungen konzentrieren sich auf nur vier Produktkategorien: Maschinen, Mate-

<sup>19</sup> In vier von 45 Auftragskategorien kam GPP in den Jahren 2009 bis 2015 überhaupt nicht zur Anwendung.

Abbildung 3

**Auswahlkriterium in öffentlichen Großaufträgen in Deutschland (2009–2015)**

Anteile in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Daten aus der EU TED-Datenbank (online verfügbar).

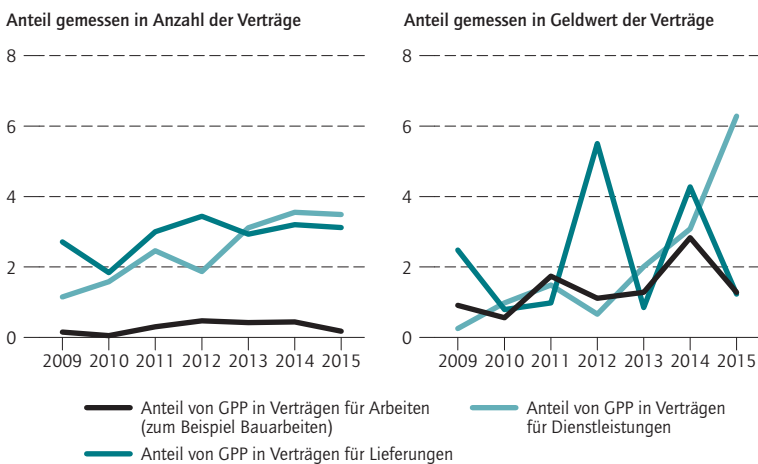
© DIW Berlin 2017

Nur die Hälfte aller öffentlichen Großaufträge in Deutschland nutzt zusätzliche Auswahlkriterien neben dem Angebotspreis.

Abbildung 4

**Anteil der umweltfreundlichen öffentlichen Aufträge (GPP) in Deutschland**

In Prozent, nach Art der Beschaffung



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Daten aus der EU TED-Datenbank (online verfügbar).

© DIW Berlin 2017

Umweltfreundliche Beschaffung kommt nur sehr eingeschränkt zum Einsatz – abhängig vom Vertragstyp schwanken die Nutzungsraten von fast null bis drei Prozent.

rial für Büro und Computer; Transportmittel; Abwasser-, Abfallbeseitigungs- und Reinigungsdienste; Dienstleistungen von Architektur-, Konstruktions- und Ingenieurbüros (Abbildung 5). Hinsichtlich des Beschaffungsvolumens stehen Maschinen, Material für Büro und Computer an erster Stelle, gefolgt von Bauarbeiten und Transportmitteln. In Kasten 4 sind zwei Beispiele für eine umweltfreundliche Beschaffung in Deutschland detaillierter beschrieben.

**Verbleibende Hindernisse und Politikempfehlungen**

Trotz des großen Potenzials von GPP zur Reduzierung des Kohlendioxidausstoßes zeigen die aktuellen Daten, dass in Deutschland bislang wenig davon Gebrauch gemacht wird. Grund dafür sind eine Reihe von Herausforderungen und Hürden, die typischerweise auf kommunaler Ebene stärker ausgeprägt sind, was in diesem Fall besonders relevant ist, da auf dieser Ebene der Großteil der öffentlichen Beschaffung stattfindet (80 Prozent in Deutschland).<sup>20</sup>

Die wichtigste Hürde auf dem Weg zu einer weitergehenden Umsetzung von GPP ist die Wahrnehmung, nachhaltige Produkte und Dienstleistungen seien teurer als konventionelle.<sup>21</sup> Angesichts der Erwartung an die öffentliche Hand, sparsam mit finanziellen Mitteln umzugehen, stellt dies für die Beschaffungsstellen ein erhebliches Problem dar. Dies betrifft insbesondere die kommunale Ebene, weil dort die Haushaltszwänge größer sind und die Bereitschaft zur Belastung des Steueraufkommens kleiner. Tatsächlich sind die Anschaffungskosten für umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen oft höher als für konventionelle Varianten. LED-Leuchten beispielsweise sind teurer als normale Glühlampen. Werden jedoch die Kosten über die gesamte Nutzungsdauer (TCO) errechnet, kann die umweltfreundliche Alternative auch die kostengünstigere sein.<sup>22</sup> Die Vergabeverfahren sollten daher in höherem Maße Kosten berücksichtigen, die über den reinen Einkaufspreis hinausgehen, und auch anderweitige Kosten widerspiegeln.

Des Weiteren haben die kommunalen Beschaffungsstellen normalerweise keinen Anreiz, die gesellschaftlichen Kosten ihrer Einkaufsentscheidungen zu berücksichtigen.

<sup>20</sup> OECD (2011): Size of Public Procurement Market. In: Government at a Glance 2011 (online verfügbar).

<sup>21</sup> Marteen Bouwer et al. (2006): Green Public Procurement in Europe 2006—Conclusions and Recommendations. Virage Milieu & Management (online verfügbar).

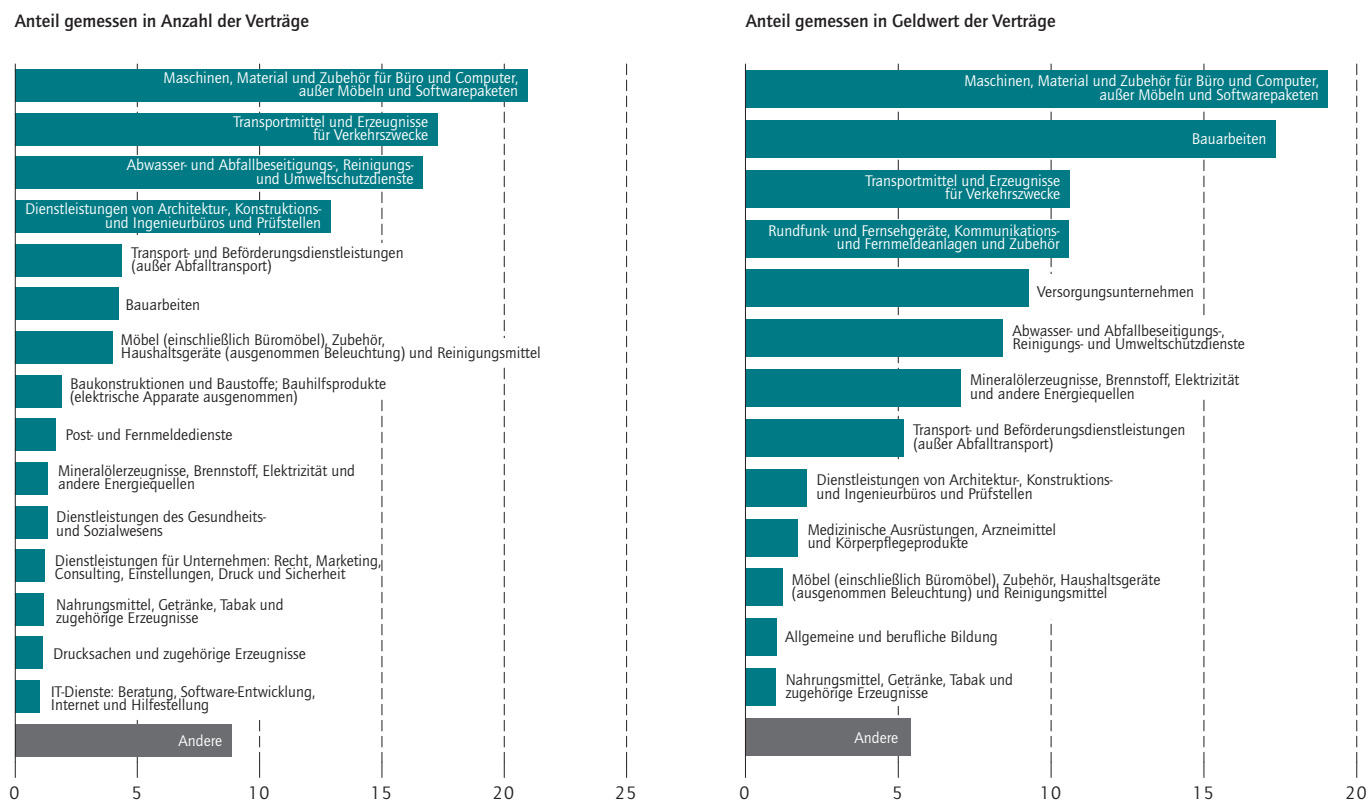
<sup>22</sup> Jens Gröger, Britta Stratmann und Eva Brommer (2015): Umwelt und Kostenentlastung durch eine umweltverträgliche Beschaffung. Eine Studie des Öko-Instituts e.V. im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin. Öko-Institut e.V. Freiburg/Berlin.



Abbildung 5

**Anteil der Produktkategorien in der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung (GPP) in Deutschland (2009–2015)**

In Prozent



Anmerkungen: Siehe Abbildung 2.

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Daten aus der EU TED-Datenbank (online verfügbar).

© DIW Berlin 2017

Umweltfreundliche Beschaffung wird in fast allen Kategorien der öffentlich ausgeschriebenen Lieferungen, Arbeiten und Dienstleistungen verwendet.

gen. Um die Bereitschaft zur Umsetzung von GPP auf kommunaler Ebene zu erhöhen, sollten daher spezifische finanzielle Vereinbarungen getroffen werden, bei denen die Zentralregierung – im Falle Deutschlands der Bund – die Mehrkosten der umweltfreundlichen Auftragsvergabe übernimmt. Um GPP flächendeckend zu verbreiten, braucht es ein klares Bekenntnis der Zentralregierung und klare Verwaltungsstrukturen, die eine einheitliche Praxis auf allen Regierungsebenen gewährleisten, damit die nationalen Klimaziele in individuelle Beschaffungsentscheidungen einfließen.

Eine weitere Hürde besteht in der Wahrnehmung, dass GPP die Zahl der Bieter im Wettbewerb verringert und somit zu einer weiteren Erhöhung des Einkaufspreises führt. Ein solch negativer Effekt auf den Wettbewerb ist jedoch nicht von vornherein anzunehmen. Die Einfüh-

rung grüner Kriterien könnte vielmehr ein Anreiz für mehr innovative Firmen sein, sich zu beteiligen, da sie in einem Wettbewerb, bei dem nicht ausschließlich nach dem Preis entschieden wird, einen Vorteil gegenüber den etablierten Bietern haben.<sup>23</sup> GPP könnte daher die Zahl der Bieter sogar erhöhen und für einheitliche Wettbewerbsbedingungen sorgen.

Fehlende Kapazitäten in der Verwaltung sind ebenfalls eine wichtige Hürde. Gerade auf kommunaler Ebene haben die Beschaffungsstellen oft nur eine geringe Personalausstattung und verfügen nicht über die für eine GPP-Umsetzung erforderliche technische und juristi-

<sup>23</sup> Runar Brännlund, Sofia Lundberg und Per-Olov Marklund (2009): Assessment of Green Public Procurement as a Policy Tool: Cost-efficiency and Competition Considerations. Umeå Economic Studies 775.

Kasten 4

**Zwei Beispiele für umweltfreundliche öffentliche Beschaffung in Deutschland**

Verwendung von Recyclingbeton bei öffentlichen Neubaumaßnahmen im Land Berlin<sup>1</sup>

Um die Umweltbelastung durch Bauarbeiten zu verringern, schreibt das Land Berlin seit kurzem die Verwendung von Recyclingbeton (RC-Beton) in mehreren öffentlichen Bauvorhaben vor. Dazu gehört der 2015 begonnene Neubau eines Laborgebäudes für das Berlin Institute for Medical Systems Biology am Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin. Das Projekt zeigt, dass es möglich ist, qualitativ hochwertigen RC-Beton zu produzieren, und dass RC-Beton allen geforderten Anforderungen (Festigkeitsklasse, Konsistenz) genügen und beim Einbau genauso gehandhabt werden kann wie Normalbeton. Als Konsequenz daraus wird das Land Berlin in allen zukünftigen öffentlichen Hochbaumaßnahmen die Verwendung von RC-Beton vorschreiben. Dadurch werden jedes Jahr rund 100 000 Kubikmeter Normalbeton ersetzt.

Gemeinsame Beschaffung von Recyclingpapier in der Stadt Erlangen<sup>2</sup>

Erlangen ist Teil einer gemeinsamen Initiative zur Beschaffung von Recyclingpapier, die von der vom Deutschen Städtetag koordinierten Einkaufsgemeinschaft Kommunaler Verwaltungen eG organisiert wird. Diese gemeinsame Initiative erlaubt es (insbesondere kleinen) Kommunen, ihre Anstrengungen zu koordinieren, um so die Größe und Sachkenntnis zu erlangen, GPP bestmöglich umzusetzen. Seit 2013 sind alle städtischen Dienststellen der Stadt Erlangen verpflichtet, für ihre Büro Zwecke ausschließlich Recyclingpapier zu verwenden. Die jährlichen ökologischen Einsparungen werden auf 12,03 Tonnen Kohlenstoffdioxid, 2 191 093 Liter Wasser und 451 234 Kilowattstunden Energie geschätzt.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Europäische Kommission (2017): GPP in Practice – „Using recycled concrete in the construction of new buildings State of Berlin“. Case study. Issue no. 75.

<sup>2</sup> Europäische Kommission (2017): GPP in Practice – „Joint procurement of 100 % recycled copying paper in the Municipality of Erlangen“. Case study. Issue no. 71.

<sup>3</sup> Errechnet mithilfe des Nachhaltigkeitsrechners der Initiative Pro Recyclingpapier (IPR), ausgehend von einem jährlichen Verbrauch (2013) von 13,85 Millionen DIN A4-Blättern aus 100 Prozent Altpapier mit dem Blauen Engel-Siegel.

sche Expertise, beispielsweise hinsichtlich der technischen Details und der Umweltauswirkungen eines Produkts oder einer Dienstleistung. Außerdem wird GPP als zeitaufwändiger Prozess wahrgenommen, der den Kauf benötigter Waren und Dienstleistungen verzögert und die Gesamtkomplexität eines ohnehin schon als kompliziert und übermäßig bürokratisch empfundenen Verfahrens weiter erhöht. Aufgrund struktureller und finanzieller Beschränkungen sind öffentliche Stellen, insbesondere auf kommunaler Ebene, oft nicht in der Lage, zusätzliches qualifiziertes Personal einzustellen. Spezielle Fortbildungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Beschaffungsstellen, wie sie beispielsweise von der *Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung* (KNB) beim Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern angeboten werden, würden sowohl die Professionalisierung als auch das Engagement im Hinblick auf GPP erhöhen und eine systematische Umsetzung erleichtern.<sup>24</sup> Die Veröffentlichung geeigneter Leitfäden zur Bewertung von Umweltkriterien, wie sie von der EU jetzt zu einigen Produkten vorliegen<sup>25</sup>, wäre ebenfalls förderlich für die Umsetzung. Des Weiteren könnte ein Regulierungsrahmen auf nationaler wie europäischer Ebene (für größere Ausschreibungen), für solche Leitfäden und für Kriterien zur Produktbewertung zu mehr Sicherheit im Umgang mit GPP führen.

Darüber hinaus ist erwiesen, dass die Verbesserung der Kommunikation und Koordination der Beschaffungsstellen untereinander eine verstärkte Umsetzung von GPP begünstigt. Die Einrichtung von Plattformen für Zusammenarbeit und Wissensaustausch zwischen mehreren Akteuren (auch aus dem Privatsektor) auf kommunaler, nationaler und internationaler Ebene erscheint daher vielversprechend. Ein Beispiel für gute Praxis ist in diesem Zusammenhang die europäische GPP2020-Initiative, die es sich zum Ziel gesetzt hat, umweltfreundliche Beschaffungsverfahren auf EU-Ebene zu fördern.<sup>26</sup> Koordiniertes Handeln ist insbesondere auf kommunaler Ebene wichtig, beispielsweise über den Aufbau von Netzwerken aus Kommunen, die eine gemeinsame Beschaffung praktizieren, wie im Fall des Deutschen Städtetages (Kasten 4). Dies ermöglicht eine Bündelung der Nachfrage (etwa

<sup>24</sup> Weiterführende Informationen zu Maßnahmen der KNB im Rahmen des GPP2020-Projektes (wie z. B. die Ausschreibung für Thin Client Computersysteme, industrielle Spülautomaten, Drucker) siehe Webseite der KNB (online verfügbar).

<sup>25</sup> Zum Beispiel: Europäische Kommission (2017): EU Green Public Procurement Criteria. DG Environment (online verfügbar).

<sup>26</sup> Ein Verbund aus acht EU-Ländern, darunter Deutschland und die Niederlande, zielt auf die Etablierung klimafreundlicher Beschaffungsverfahren in ganz Europa ab. Dies soll erreicht werden durch die Durchführung von über 100 umweltfreundlichen Ausschreibungen, eine unmittelbare Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, Schulungs- und Netzwerkveranstaltungen zum Thema GPP sowie die Ausweitung von Unterstützungsstrukturen wie beispielsweise Helpdesks in den Partnerländern.

auf nationaler Ebene), wodurch die öffentliche Hand von Kostenersparnissen seitens der Lieferanten profitieren kann. Außerdem werden so die Größe, der Informationsstand und der Grad an Professionalisierung erreicht, der für die Entfaltung der oben genannten Möglichkeiten vonnöten ist.

Abgesehen vom eigentlichen Beschaffungsprozess fehlen bislang geeignete Standards und Praktiken, um die Einhaltung der Umweltkriterien bei der Auftragsausführung zu überwachen und zu bewerten. Auch mangelt es an Standards und Praktiken zur Messung und Dokumentation der GPP-Ergebnisse. Es ist wichtig, dass solche Standards auf nationaler wie europäischer Ebene eingeführt werden. Eine unabhängige Institution könnte damit beauftragt werden, Zufallskontrollen zur Einhaltung der Umweltkriterien durchzuführen, um die Transparenz des Beschaffungsverfahrens einschließlich der Durchführungsphase zu gewährleisten.

### **Fazit: Ein politisches Bekenntnis zur umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung kann zum Erreichen der Emissionsziele in Deutschland beitragen**

Deutschland muss zügig handeln, wenn die angestrebten Emissionsziele für 2020 noch erreicht werden sollen. Die derzeitigen Maßnahmen zur Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes reichen nicht aus, um die Veränderungen zu bewirken, die auf dem Weg zu einer emissionsarmen Wirtschaft nötig sind. Angesichts des enormen Volumens der staatlichen Einkäufe bietet die umweltfreundliche öffentliche Beschaffung ein erhebliches

Potenzial, öffentliche Mittel in klimafreundliche Produkte und Dienstleistungen zu leiten und so den Treibhausgasausstoß zu senken. Durch die Wahl umweltfreundlicher Güter und Dienstleistungen in Branchen, in welchen der Staat ein wichtiger Einkäufer ist, kann die öffentliche Hand direkt und indirekt dazu beitragen, nachhaltige Märkte zu schaffen. Ein stärkerer Einsatz von GPP, welches derzeit nur in homöopathischen Dosen zur Anwendung kommt, stellt daher eine Möglichkeit dar, die deutsche CO<sub>2</sub>-Bilanz zu verbessern.

Es herrscht eine Diskrepanz zwischen dem Bekenntnis der deutschen Bundesregierung zu ihren Klimazielen und den bestehenden Anreizen zur klimafreundlichen Beschaffung auf kommunaler Ebene, wo der Großteil der öffentlichen Aufträge vergeben wird, aber gleichzeitig die öffentlichen Haushalte am stärksten belastet sind. Ein stärkerer Einsatz von GPP erfordert daher ein klares politisches Mandat, das dem Klimaschutz auf allen Regierungsebenen Priorität einräumt und den Kommunen ausreichend zweckgebundene Mittel zur Verfügung stellt, beispielsweise über spezielle finanzielle Transfers durch den Bund.

Die erfolgreiche Umsetzung von GPP erfordert darüber hinaus eine angemessene Kapazitätsbildung. Insbesondere muss das Personal der Beschaffungsstellen entsprechend geschult und fortgebildet werden; außerdem gilt es, weitere Instrumente zu entwickeln, die eine umweltfreundliche Beschaffungspraxis so leicht und zeitsparend wie möglich gestalten. Einzelne Initiativen und Projekte, angestoßen von Kommunen und Organisationen im In- und Ausland, beispielsweise in den Niederlanden, können dabei als Vorbild dienen.

Olga Chiappinelli ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin | [ochiappinelli@diw.de](mailto:ochiappinelli@diw.de)

Vera Zipperer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin | [vzipperer@diw.de](mailto:vzipperer@diw.de)

JEL: H50, H57, Q58

**Keywords:** Green public procurement; government spending; carbon footprint; environmental policies

Die Autorinnen bedanken sich für die finanzielle Unterstützung durch das Programm CARBON EXIT von Mistra Research. Der Wochenbericht gibt nicht zwingend die Meinung von Mistra wider.

MISTRA  
**CARBON  
EXIT** ▶▶

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 49/2017:

[www.diw.de/econbull](http://www.diw.de/econbull)





DIW Berlin – Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung e.V.  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
T +49 30 897 89 -0  
F +49 30 897 89 -200  
84. Jahrgang

#### Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso  
Dr. Ferdinand Fichtner  
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.  
Prof. Dr. Peter Haan  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Lukas Menkhoff  
Prof. Johanna Mollerstrom, Ph.D.  
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.  
Prof. Dr. Jürgen Schupp  
Prof. Dr. C. Katharina Spieß  
Prof. Dr. Gert G. Wagner

#### Chefredaktion

Dr. Critje Hartmann  
Mathilde Richter  
Dr. Wolf-Peter Schill

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
Dr. Franziska Bremus  
Rebecca Buhner  
Claudia Cohnen-Beck  
Prof. Dr. Christian Dreger  
Dr. Daniel Kempfner  
Sebastian Kollmann  
Matthias Laugwitz  
Markus Reiniger  
Dr. Alexander Zerrahn

#### Lektorat

Sascha Drahs  
Dr. Isabel Teichmann  
Prof. Dr. Dorothea Schäfer

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 74  
77649 Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. (01806) 14 00 50 25  
20 Cent pro Anruf  
ISSN 0012-1304  
ISSN 1860-8787 (Online)

#### Gestaltung

Edenspiekermann

#### Satz

Satz-Rechen-Zentrum, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit Quellen-  
angabe und unter Zusendung eines  
Belegexemplars an die Serviceabteilung  
Kommunikation des DIW Berlin  
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.