

NEUE EU-RICHTLINIEN FÜR DAS VERGABERECHT

STECKBRIEF

HINTERGRUND

Am 17. April 2014 ist ein Legislativpaket zum öffentlichen Auftragswesen in Kraft getreten. Die Mitgliedstaaten haben zwei Jahre, es in nationales Recht umzusetzen. Es umfasst drei reformierte Richtlinien: die Modernisierung der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe (sogenannte klassische [Vergaberichtlinie 2014/24/EU](#)) sowie der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe durch Marktteilnehmer in den Bereichen Wasser, Energie, Verkehr und Postdienste (sogenannte [Sektorenrichtlinie 2014/25/EU](#)) und die neue [Richtlinie über die Konzessionsvergabe \(2014/23/EU\)](#).

Das Vergaberecht bestimmt, wie die öffentliche Beschaffung funktionieren soll. Öffentliche Stellen eines Landes, also zum Beispiel Behörden, müssen Rahmenbedingungen beachten, wenn sie Güter oder Dienstleistungen kaufen. Dazu gehören zum Beispiel Einrichtungs- und Gebrauchsgegenstände sowie Busse und Bahnen für den öffentlichen Nahverkehr.

Etwa 18 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU geben die Staaten jährlich für öffentliche Aufträge aus. In Deutschland sind es 16 Prozent und damit etwa 260 Milliarden Euro. Eine optimale Verwendung dieser Mittel ist laut Kommission vor allem in Zeiten der Haushaltsbeschränkung und der wirtschaftlichen Krise nötig.

ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG

Grüne Beschaffung

Grüne Beschaffung bedeutet, dass auch ökologische Kriterien Voraussetzung für die Kaufentscheidung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen werden.

Ökologische Kriterien, nachhaltige Produkte und Dienstleistungen werden [gesellschaftspolitisch](#) immer wichtiger. Neben Unternehmen können auch Regierungen den Markt beeinflussen, indem sie Zertifizierungssysteme unterstützen, die Wert auf Nachhaltigkeit legen und Produkte kaufen, die ressourcenschonend hergestellt sind. So ergeben sich auch Vorteile für Produkte, die nicht an öffentliche Stellen gehen.

Etwa [51 Milliarden Euro](#) des deutschen Budgets für die öffentliche Beschaffung beziehen sich auf die sogenannten grünen Zukunftsmärkte. Damit stellt das öffentliche Auftragswesen einen wichtigen Hebel für die Erreichung umweltrelevanter Ziele dar.

Grüne öffentliche Beschaffung ist derzeit noch selten, da die Meinung herrscht, sie sei [kompliziert und teuer](#). Dabei hat sie erhebliches Marktpotenzial. Verschiedene Studien belegen, dass grüne Beschaffung einen wichtigen Beitrag zum Klimawandel leisten kann. Die Umwelt würde durch grüne Produkte und Dienstleistungen entlastet. Beispielsweise könnten [60 Millionen Tonnen Kohlendioxidemissionen eingespart](#) werden, wenn der öffentliche Sektor komplett auf Ökostrom umgestellt werden würde. Dass öffentliche Auftraggeber sogar Kosten und Ressourcen sparen können, zeigen das [Umweltbundesamt](#) sowie die [Europäische Kommission](#). Ein weiteres Hemmnis für Unternehmen und für öffentliche Stellen ist die [mangelnde Transparenz](#). Häufig ist unklar, welchen Stellenwert die Umwelt bei den Lieferanten einnimmt.

AUSGANGSLAGE

Bisher taten sich die EU-Staaten schwer damit, Nachhaltigkeitsaspekte in Beschaffungsprozessen zu berücksichtigen. Gängige Praxis ist, dass die Staaten Vergabeentscheidungen nach kurzfristigen Kostengesichtspunkten treffen. Das heißt, die Kosten, die der Gesellschaft nachträglich zur Beseitigung von Umweltschäden entstehen, rechnen Behörden fast nie mit ein. Und das obwohl die Weltgipfel von Rio 1992 und Johannesburg 2002 und die OECD das Beschaffungswesen als wichtiges Instrument für den produktbezogenen Umweltschutz anerkannt haben.

In der EU regelten bisher die Vergaberichtlinien [2004/17/EG](#) und [2004/18/EG](#) die öffentliche Beschaffung. Die EU-Kommission fordert seit deren Inkrafttreten 2004 die Einbeziehung von Umweltaspekten im [Öffentlichen Auftragswesen](#). Die Initiativen „[Green Public Procurement](#)“ (GPP) beziehungsweise das „[Sustainable Public Procurement](#)“ (SPP) sollten dies unterstützen. Unter anderem war im GPP als Ziel bis 2010 festgelegt, dass Mitgliedstaaten die Hälfte der öffentlichen Ausschreibungsverfahren auf Basis von ökonomischen und ökologischen Kriterien durchführen sollen. Dieses Ziel wurde **nicht erreicht**. Heute gelten einheitliche Umweltkriterien für [22 Produktgruppen](#). In jeder dieser Produktgruppen existieren sogenannte Zuschlagskriterien, nach denen öffentliche Auftraggeber sich für ein Angebot entscheiden können.

Allerdings sind die öffentlichen Behörden nicht verpflichtet, tatsächlich nach GPP-Kriterien Kaufentscheidungen zu fällen. Das entscheiden die Mitgliedstaaten freiwillig. In Nationalen Aktionsplänen ([Beispiel Nationaler Aktionsplan Österreich](#)) sollten die Staaten verbindlich festhalten, wie sie Aufträge vergeben – und das tun sie **sehr unterschiedlich**. Das deutsche Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) entwickelte die sogenannte [Allianz für eine nachhaltige Beschaffung](#) unter Einbeziehung von Bund, Ländern und Kommunen, die nun das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) leitet.

REFORM DER RICHTLINIEN

Die bisherigen Vergaberichtlinien enthalten bereits Regelungen zu Umweltkriterien. Öffentliche Auftraggeber hatten die Möglichkeit, Umwelteigenschaften im Rahmen der Zuschlagskriterien zu berücksichtigen. Durch die Revision haben Umweltkriterien nun eine deutlich höhere Gewichtung. So finden sich nun Umweltstandards in den Grundsätzen der Auftragsvergabe.

Ziel soll nun laut Kommission sein, dass der Staat bei der öffentlichen Auftragsvergabe nicht mehr das „wirtschaftlich günstigste Angebot“ wählt. Die Neuerungen sollen ein optimales Preis-Leistungsverhältnis durch neue Zuschlagskriterien gewährleisten, die ökologische und soziale Aspekte sowie die Innovation stärker berücksichtigen.

Änderungen der Vergabe- und der Sektorenrichtlinie

- Unternehmen, die ein Angebot stellen, haben nun **weniger Verwaltungsaufwand**. Es gibt ein einheitliches europäisches Auftragsdokument. Die Kommission erwartet, dass sich der Aufwand dadurch um 80 Prozent verringert. Das soll vor allem für Klein- und Mittelunternehmen (KMU) die Angebotserstellung erleichtern.
- Die **E-Vergabe wird Pflicht**. Das einheitliche, EU-weite Auftragssystem wird elektronisch sein. Die Staaten haben 54 Monate Zeit, solch ein Verfahren zu implementieren.

- Das Kriterium des „**wirtschaftlich günstigsten Angebots**“ wurde um Qualitäts-, Umwelt- und Sozialaspekte erweitert. Die Mitgliedstaaten können aber selbst entscheiden, ob öffentliche Stellen die Kosten als einziges Kriterium verwenden dürfen.
- **Bessere Arbeitsbedingungen** sind im Endprodukt nicht sichtbar, aber nun ein Zuschlagskriterium. Kriterien sind nun auch, ob bei Produktionsprozessen nicht-toxische Substanzen verwendet werden oder ob schutzbedürftige oder benachteiligte Menschen in der Produktion arbeiten.
- Der Kriterienkatalog berücksichtigt nun ebenfalls **Lebenszykluskosten** bei der Ermittlung des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“. Das Lebenszykluskonzept betrachtet sowohl Kosten für das Produkt selbst, den Service und die Arbeit als auch für die Umwelt wie zum Beispiel den CO₂-Fußabdruck. Inwieweit die Mitgliedstaaten jedoch den Lebenszyklus von Produkten in ihre Kaufentscheidungen mit einbeziehen, bleibt den Behörden überlassen. Dabei entstehen durch eine Lebenszykluskostenanalyse Chancen zu Kosteneinsparungen: Umweltfreundliche Produkte sind oftmals teurer in der Anschaffung, haben dafür aber einen niedrigeren Verbrauch von Betriebskosten und Hilfsstoffen sowie niedrigere Entsorgungskosten und sind ressourcenschonender.
- Öffentliche Auftraggeber können überwachen, wie Waren produziert wurden. Dafür sollen neue Gütezeichen und Zertifizierungssysteme geschaffen oder deren Vorlage ausdrücklich verlangt werden, anhand derer die Auftraggeber **Nachhaltigkeitseigenschaften überprüfen** können. Sozialstandards sollen auch Teil von Gütezeichen sein.
- **Auskömmlichkeit von Angeboten:** Der Auftraggeber kann ein Angebot ausschließen, wenn es ungewöhnlich niedrig ist, und der Bieter nicht den Grund dafür angeben kann. Die EU will so Sozialdumping verhindern und sicherstellen, dass Unternehmen die Arbeitnehmerrechte gewährleisten. Auch bei umweltrechtlichen Verstößen kann der Auftraggeber ein Angebot von vornherein ausschließen. Ob dies zwingend oder fakultativ funktioniert, entscheiden die Mitgliedstaaten.
- Jeder Mitgliedstaat soll eine **nationale Behörde** bereitstellen, die die öffentlichen Aufträge ausführt, beaufsichtigt und kontrolliert. (In Deutschland informiert bereits das [Beschaffungssamt des Bundesministeriums des Innern](#) über öffentliche Aufträge.)
- „**Offene**“ Verfahren haben keinen Vorrang mehr vor „**nicht offenen**“ Verfahren. Das bedeutet, es spielt keine Rolle mehr, ob es eine Vorauswahl der öffentlichen Vergabestelle („nicht offen“) gibt oder ob beliebig viele Unternehmen ihre Angebote abgeben können („offen“).
- Die Unterscheidung zwischen **prioritären und nicht prioritären Dienstleistungen** wird aufgehoben. Als nicht prioritär bezeichnete die Kommission Dienstleistungen, die nicht binnenmarktrelevant seien.

Weitere Änderungen des EU-Vergaberechts finden Sie [hier](#).

Neue Konzessionsrichtlinie

Konzessionen sind Partnerschaftsabkommen zwischen einer öffentlichen Stelle und einem oftmals privaten Unternehmen. Der Unterschied zu einem normalen öffentlichen Auftrag ist, dass es keinen festgesetzten Preis gibt, mit dem Waren oder Dienstleistungen beschafft werden. Das Unternehmen wird dadurch vergütet, dass es die Genehmigung zur betrieblichen Nutzung eines Bauwerks oder einer Dienstleistung erhält. Das heißt, für das Unternehmen gibt es ein Verlustrisiko, wenn Einnahmen nicht ausreichen, um seine Investitionskosten zu decken. Beispiele sind der Betrieb von Infra-

strukturen wie Häfen, Parkhäusern oder Autobahnen oder Dienstleistungen wie die Abfallbeseitigung.

Mit der neuen Richtlinie müssen diese Bau- und Dienstleistungskonzessionen erstmals wie alle anderen öffentlichen Verträge ausgeschrieben werden – allerdings erst ab einem Auftragswert von 5.186.000 Euro. Von der Richtlinie betroffen sind alle Arbeiten und Dienstleistungen aus klassischen Bereichen und auch aus Versorgungsdienstleistungen. Unter anderem ist der **Wassersektor** jedoch **ausgeschlossen**. Private Unternehmen sollen nicht für Trinkwasserversorgung oder Abwasserbeseitigung und -behandlung verantwortlich sein.

PROZESS (STAND: AUGUST 2014)

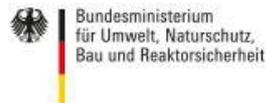
Die Richtlinien sind am 17. April 2014 in Kraft getreten. Die EU-Mitgliedstaaten müssen sie bis zum 16. April 2016 national umsetzen. In Deutschland ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie dafür zuständig.

POSITIONEN DER VERBÄNDE

Das [Netzwerk für Unternehmensverantwortung Corporate Accountability \(CorA\)](#), die [Christliche Initiative für Romero und WEED](#) sehen die Chance, dass Aufträge endlich auch an Unternehmen mit fairen Arbeitsbedingungen vergeben werden. Allerdings erlaube die Richtlinie weiterhin, allein nach dem billigsten Preis zu entscheiden, kritisieren die Verbände. Ausbeuterische Arbeitsbedingungen, Lohndumping, Umweltverschmutzung und Klimawandel würden dadurch von der EU weiterhin legitimiert und unterstützt. Das [Deutsche Vergabernetzwerk \(DVNW\)](#) kritisiert zudem, dass die neuen Richtlinien das Vergaberecht verkompliziert haben. Während die vorangegangene Vergaberichtlinie 127 Seiten umfasste, kommt die neue nun auf 589 Seiten.

Förderhinweis: Dieses Projekt wurde gefördert von:

Die Verantwortung für den Inhalt der Projekte liegt bei den AutorInnen



**Umwelt
Bundesamt**