

Nachhaltige Beschaffung im öffentlichen Sektor – Probleme und Möglichkeiten

B a c h e l o r a r b e i t

an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)

Vorgelegt von
Marie Grube
aus Dresden

Meißen, 31. März 2023

Sperrvermerk

Die vorliegende Bachelorarbeit beinhaltet Aussagen aus Fragebögen und Interviews, deren namentliche Zitation von den beantwortenden Interviewpartnern nicht gestattet wurde. Eine Veröffentlichung oder Vervielfältigung der Teile dieser Arbeit, welche personenbezogene Daten enthalten sind deshalb nicht erlaubt.

Der Sperrvermerk betrifft insbesondere die Gliederungspunkte 4 und 5 sowie die Anhänge 8, 9, 10 und 11.

Diese Teile der Bachelorarbeit sind nur den Prüfern und dem Prüfungsausschuss zur Bewertung dieser Arbeit zugänglich.

Inhaltsverzeichnis

Sperrvermerk.....	II
Abkürzungsverzeichnis.....	V
1 Einleitung.....	1
2 Nachhaltige Beschaffung im öffentlichen Sektor.....	3
2.1 Definitionen.....	3
2.1.1 Öffentlicher Auftraggeber.....	3
2.1.2 Öffentlicher Auftrag.....	3
2.1.3 Öffentliche Beschaffung.....	4
2.1.4 Nachhaltigkeit.....	4
2.1.5 Nachhaltige öffentliche Beschaffung.....	5
2.1.6 Nachhaltiges Bauen.....	7
2.2 Gründe für eine nachhaltige Beschaffung.....	9
2.3 Gründe für nachhaltiges Bauen.....	10
3 Rechtsvergleich vergaberechtlicher Vorgaben.....	12
3.1 Politischer Hintergrund.....	12
3.2 Begriff des Vergaberechts.....	13
3.3 Strukturelle Zweiteilung.....	14
3.3.1 Vergaberecht ab Erreichen der Schwellenwerte.....	14
3.3.2 Vergaberecht unterhalb der Schwellenwerte.....	15
3.4 Vergabevorschriften mit Nachhaltigkeitsbezug.....	15
3.4.1 Bund.....	16
3.4.2 Bundesländer.....	22
3.4.3 Kommunen.....	28
4 Probleme und Möglichkeiten bei der Implementierung von Nachhaltigkeitsaspekten.....	29
4.1 Interviews.....	30
4.1.1 Vorbereitung.....	30
4.1.2 Durchführung.....	32
4.2 Probleme.....	33
4.2.1 Finanzielle Restriktion.....	34
4.2.2 Mangelndes Fachwissen.....	37

4.2.3	Mangelnde Unterstützung durch die Behördenleitung	38
4.3	Möglichkeiten	40
4.3.1	Bereitstellung ausreichend finanzieller Mittel	40
4.3.2	Einrichtung einer Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung.....	41
4.3.3	Einführung eines Umweltmanagementsystems	45
5	Fazit	47
	Kernsätze	50
	Anhangsverzeichnis.....	VII
	Anhang	VIII
	Literaturverzeichnis.....	XLVIII
	Rechtsquellenverzeichnis	LIV
	Eidesstattliche Versicherung.....	LVII

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
AVV-EnEff	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Leistungen
AVV Klima	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen
BBSR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BerlAVG	Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMWSB	Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
EMAS	Europäisches System für Umweltmanagement
f.	Folgende
ff.	Fortfolgende
GPP	Green Public Procurement
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz)
ICLEI	Local Governments for Sustainability
ILO	Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) festgelegten Mindestanforderungen

ISO 14001	Umweltmanagementsystemnorm
i.V.m.	in Verbindung mit
KonzVgV	Verordnung über die Vergabe von Konzessionen (Konzessionsvergabeverordnung)
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz)
KrW-/AbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz
LkSG	Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Ver- meidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz)
LTMG	Tariftreue- und Mindestlohngesetz für öffentliche Aufträge in Baden- Württemberg (Landestariftreue- und Mindestlohngesetz - LTMG)
NTVergG	Niedersächsisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Niedersächsisches Tariftreue- und Vergabegesetz)
OECD	Organisation for Economic, Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Ent- wicklung)
SäHO	Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung)
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung)
SächsVergabeG	Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Freistaat Sachsen (Sächsisches Vergabegesetz)

SDG	Sustainable Development Goals (17 Nachhaltigkeitsziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie)
SektVO	Verordnung über die Vergabe von Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung)
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
sog.	sogenannt
SPP	Sustainable Public Procurement
SRPP	Socially Responsible Public Procurement
ThürVgG	Thüringer Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Thüringer Vergabegesetz)
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwelvenvergabeordnung)
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen

VSVgV

Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG (Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit)

1 Einleitung

Das bisher wohl wichtigste Klimaziel, die globale Erderwärmung bis 2100 unter zwei Grad Celsius – möglichst jedoch unter 1,5 Grad Celsius zu halten, droht laut aktuellen Studien und Aussagen von Forschern zu scheitern.¹ Damit noch nicht genug, denn die aktuellen Umstände können dazu führen, dass die Überschreitung der 1,5 Grad-Marke bereits in den 2030er-Jahren erreicht wird. Und dies vollkommen unabhängig davon, wie stark die Treibhausgasemissionen in den nächsten zehn Jahren steigen oder sinken.² Die Dringlichkeit dieser Thematik wird nicht zuletzt durch den Volksentscheid „Klimaneutral bis 2030“ verdeutlicht, welcher am 26. März 2023 in Berlin stattfindet. Mit dem Volksentscheid steht eine Änderung des Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetzes zur Abstimmung. Ziel ist die Ausrichtung der Berliner Klimapolitik am 1,5-Grad-Ziel aus dem Pariser Klimaschutzabkommen.³

All diese Geschehnisse verdeutlichen die Bedeutung des Umwelt- und Klimaschutzes und fordern nicht nur ein Umdenken, sondern auch ein dementsprechendes Handeln. Aus einer historischen Betrachtung geht hervor, dass erste Meilensteine der Nachhaltigkeit mit der Definition des Begriffs im Jahre 1713 durch Hans Carl von Carlowitz sowie im Jahre 1987 im Rahmen des „Brundtland-Berichts“ gesetzt wurden. Im Jahre 1977 wurde zudem eine erste Wärmeschutzverordnung erlassen. Darüber hinaus äußerte sich die besondere Bedeutung des Umweltschutzes und des Beschaffungswesens als wichtiges Instrument auf den Konferenzen der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Jahre 1992 in Rio de Janeiro sowie auf den Konferenzen für nachhaltige Entwicklung im Jahre 2002 in Johannesburg. Mit der im Herbst 2015 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung finden nunmehr auch die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen Anklang. Die Novellierung des Vergaberechts im Jahre 2016 wurde die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in jeder Phase des Vergabeverfahrens nun auch unter gesetzlichen Gesichtspunkten ermöglicht. Eine weitere Implementierung einer umweltfreundlichen und nachhaltigen Beschaffung auf europäischer Ebene erfolgte durch die Einführung verpflichtender Mindestkriterien für eine nachhaltige Beschaffung durch den im März 2020 veröffentlichten Kreislaufwirtschafts Aktionsplan der EU-Kommission.

¹ Vgl. Diffenbaugh/Barnes: Data-driven predictions of the time remaining until critical global warming thresholds are reached [Zugriff am 09.02.2023].

² Vgl. Spiegel Wissenschaft, 1,5-Grad-Schwelle könnte laut Studie schon in den 2030er-Jahren überschritten werden [Zugriff am 09.02.2023].

³ Vgl. Berlin 2030, Ändere das Gesetz – Alles zum Volksentscheid [Zugriff am 23.03.2023].

Darüber erfolgt künftig im Rahmen des Monitorings eine verpflichtende Abfrage der Beschaffungsstellen über die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien.⁴

In dieser Bachelorarbeit werden zunächst die mit einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Verbindung stehenden Begriffe definiert. Dabei wird nicht nur die nachhaltige Beschaffung allgemein, sondern auch das nachhaltige Bauen als eine Konkretisierung beleuchtet. Darüber hinaus erfolgt eine Erläuterung der Vorteile, die eine nachhaltige Beschaffung sowie das nachhaltige Bauen mit sich bringen. Im Anschluss daran erfolgt ein Rechtsvergleich der bestehenden vergaberechtlichen Regelwerke, welche bereits den Weg der Implementierung von Nachhaltigkeitsaspekten in das Vergabeverfahren ebnen. Im Rahmen der strukturellen Zweiteilung des Vergaberechts in den Oberschwellen- sowie Unterschwellenbereich erfolgt eine Darlegung der vorhandenen vergaberechtlichen Regelwerke, gefolgt von einem Rechtsvergleich der Vergabevorschriften mit Umweltbezug auf Bundes-, Landes- sowie Kommunalebene. Bei der Betrachtung der Vergabevorschriften auf Landesebene werden die Vorschriften der Bundesländer, welche einen Umweltbezug enthalten näher beleuchtet. Analog des Titels liegt der Schwerpunkt dieser Bachelorarbeit auf den Problemen und Möglichkeiten, die sich bei der Implementierung von Nachhaltigkeitsaspekten in Vergabeverfahren ergeben. Dabei wird ein Bezug auf die ökologischen Nachhaltigkeitsaspekte beim nachhaltigen Bauen hergestellt. Die sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeitsaspekte werden kurz in ihrer Theorie und im Rahmen einer Definition im Kapitel 2 beleuchtet.

Für die Identifikation, inwiefern ökologische Nachhaltigkeitsaspekte bereits im Vergabealltag implementiert sind und welche Probleme und Möglichkeiten sich dabei ergeben, erfolgten Interviews mit Behördenmitarbeitern sowie Unternehmen des Bausektors.

Eine detaillierte Betrachtung der Vergabe von Konzessionen, von Sektorentätigkeiten sowie von verteidigungs- und sicherheitsrelevanten öffentlichen Aufträgen ist aufgrund des begrenzten Umfangs nicht Gegenstand dieser Arbeit. Gleiches gilt für die elektronische Vergabe, das sog. E-Procurement.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei personenbezogenen Bezeichnungen in der vorliegenden Arbeit vorwiegend das generische Maskulinum verwendet. Im Sinne der sprachlichen Vereinfachung gelten entsprechende Begriffe grundsätzlich für alle Geschlechteridentitäten und sind geschlechtsunabhängig zu verstehen.

⁴ Vgl. BMUV, Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung [Zugriff am 09.02.2023].

2 Nachhaltige Beschaffung im öffentlichen Sektor

In diesem Kapitel erfolgt die Definition aller grundlegenden Begriffe, die mit der öffentlichen nachhaltigen Beschaffung in Verbindung stehen sowie eine Darlegung der Vorteile, die sich aus einer solchen ergeben.

2.1 Definitionen

In dem Kapitel 2.1 erfolgt zunächst die Definition der Begriffe des öffentlichen Auftraggebers, des öffentlichen Auftrags sowie der öffentlichen Beschaffung im vergaberechtlichen Sinn. Anschließend werden die Begriffe Nachhaltigkeit, öffentliche nachhaltige Beschaffung sowie das nachhaltige Bauen definiert.

2.1.1 Öffentlicher Auftraggeber

Auftraggeber sind gemäß § 98 GWB „öffentliche Auftraggeber im Sinne des § 99, Sektorenauftraggeber im Sinne des § 100 und Konzessionsgeber im Sinne des § 101“.

Gemäß § 99 GWB fallen unter den Begriff des öffentlichen Auftraggebers im Oberschwellenbereich die Gebietskörperschaften mit deren Sondervermögen, Sektorenauftraggeber nach § 100 GWB, Konzessionsgeber, aber auch juristische Personen des öffentlichen wie auch des privaten Rechts zur Erfüllung im Allgemeininteresse liegender Aufgaben mit öffentlicher Finanzierungsstruktur.

Im Unterschwellenbereich zählen unter den Begriff des öffentlichen Auftraggebers gemäß § 2 Abs. 2 SächsVergabeG staatliche und kommunale Auftraggeber, juristische Personen des öffentlichen Rechts, Zuwendungsempfänger sowie Adressaten des Gemeindefinanzierungsrechts. Für juristische Personen des öffentlichen Rechts ist die Anwendung des § 55 SÄHO zu beachten.

2.1.2 Öffentlicher Auftrag

§ 103 GWB definiert öffentliche Aufträge, Rahmenvereinbarungen und Wettbewerbe. Gemäß § 103 Abs. 1 GWB sind öffentliche Aufträge „entgeltliche Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern oder Sektorenauftraggebern und Unternehmen über die Beschaffung von Leistungen, die die Lieferung von Waren, die Ausführung von Bauleistungen oder die Erbringung von Dienstleistungen zum Gegenstand haben“.

2.1.3 Öffentliche Beschaffung

Die öffentliche Beschaffung bezeichnet „allgemein all diejenigen Tätigkeiten [...], die auf die Bereitstellung der für die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Verwaltung notwendigen Produktionsfaktoren abzielen. Hierzu gehören in der öffentlichen Beschaffung *Sachgüter, Dienstleistungen, Arbeitskräfte, Informationen, Handelswaren, Kapital und Rechte*.“⁵ In Ergänzung dazu werden Bauleistungen als eigenständiges Beschaffungsobjekt genannt.

2.1.4 Nachhaltigkeit

Als Begründer des Prinzips der Nachhaltigkeit gilt Hans Carl von Carlowitz (1645-1714), Oberberghauptmann aus Freiberg (Sachsen). Im Hinblick auf eine drohende Rohstoffkrise formulierte von Carlowitz 1713 in seinem Werk „*Sylvicultura oeconomica*“ erstmals, dass immer „nur so viel Holz geschlagen werden sollte, wie durch planmäßige Aufforstung, durch Säen und Pflanzen nachwachsen konnte“⁶.

Während sich in den 1960er Jahren zunehmend ein neues Umweltbewusstsein entwickelte, festigte sich daraus die Erkenntnis, dass „Umwelt“ und „Mensch“ nie unabhängig voneinander betrachtet werden können und einander stets bedingen. Bis heute liegt keine einheitliche Definition des Begriffes „Nachhaltigkeit“ vor, vielmehr eine facettenreiche wissenschaftliche und politische Diskussion zu diesem Thema. Weiterhin handelt es sich mehreren Auffassungen zufolge bei dem Begriff Nachhaltigkeit um einen Zielzustand, welcher durch eine nachhaltige Entwicklung als Prozess erreicht wird. Nachhaltigkeit ist somit eher als ein normatives Konzept anzusehen. Die grundlegende Fragestellung, die sich in Bezug auf die Nachhaltigkeit ergibt ist, wie gesamtgesellschaftlich gehandelt werden muss, um Zukunftsfähigkeit und Generationengerechtigkeit zu gewährleisten. Den Auftakt hierfür stellt der Abschlussbericht „Unsere gemeinsame Zukunft“ der von der UN eingesetzten Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, bekannt als die „Brundlandt-Kommission“, aus dem Jahr 1987 dar. Nach der Auffassung dieser Kommission ist Nachhaltige Entwicklung (sustainable development) die „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“⁷

⁵ Günther/Klauke, Umweltfreundliche Beschaffung in sächsischen Kommunen, S. 46 f.

⁶ Lexikon der Nachhaltigkeit, Hans Carl von Carlowitz, 1713 [Zugriff am 10.02.2023].

⁷ Vgl. Beschaffungsamt des BMI, Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung, Nachhaltigkeit [Zugriff am 10.02.2023].

Bei nahezu allen Nachhaltigkeitskonzepten wird auf die drei Dimensionen: Umwelt, Soziales und Wirtschaft Bezug genommen, welche auf den Drei-Säulen-Ansatz („triple bottom line“) zurückzuführen sind und erstmals im Rahmen der Brundtland-Kommission benannt wurden. Diese drei Säulen sind auch unter dem Begriff des sog. Nachhaltigkeitsdreieck bekannt, welches dieser Arbeit als Anhang 1 beigefügt ist.

Die Ökologische Dimension (Funktionalität) beinhaltet die Zunahme und langfristige Sicherung des Wohlstandes der Gesellschaft sowie die Entwicklung und Verstärkung intelligenter, weitsichtiger Formen des Wirtschaftens, in denen sich Ressourcenschonung mit Lebensqualitätssicherung oder -Vermehrung verbindet. In der ökonomischen Dimension (Effizienz) wird der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, also die schonende Nutzung von natürlichen Ressourcen und die Sicherung nachfolgender/zukünftiger Generationen thematisiert. Bei der sozialen Dimension (Verantwortung) wird die Entwicklung zukunftsfähiger Lebensstile, Freiheits- und weiterer sozialer Rechte beleuchtet, ebenso wie die langfristige Sicherung sozialer Systeme und die Festigung demokratischer Strukturen. Ferner wird die Frage der gerechten Verteilung von Wohlstand zwischen den heute lebenden und zukünftigen Generationen betrachtet, wie auch Fragen zu Bildung und Gesundheit.⁸

2.1.5 Nachhaltige öffentliche Beschaffung

Für den Begriff der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung existiert weniger eine Vielzahl an Definitionen, in welchen die unter Punkt 2.1.4 genannten drei Dimensionen unter verschiedener Schwerpunktsetzung wiederholt aufgegriffen werden. In Anbetracht der verschiedenen Dimensionen und den Möglichkeiten der Schwerpunktsetzung im Rahmen nachhaltiger öffentlicher Beschaffung soll dieser Arbeit das ganzheitliche Verständnis, das sich aus der Definition der Europäischen Kommission ergibt, zugrunde gelegt werden. Diese definiert den Prozess der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung wie folgt:

„Sustainable Public Procurement (SPP) is a process by which public authorities seek to achieve the appropriate balance between the three pillars of sustainable development - economic, social and environmental - when procuring goods, services or works at all stages of the project.“⁹ Ins Deutsche übersetzt beschreibt dies einen Prozess, bei welchem die Behörden bei der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen versuchen, auf allen Stufen des Prozesses ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den drei Säulen der Nachhaltigen Entwicklung - ökonomisch, sozial und ökologisch - zu erreichen.

⁸ Vgl. Julia Koplin, Nachhaltigkeit im Beschaffungsmanagement, S. 22.

⁹ Europäische Kommission, Green and Sustainable Public Procurement [Zugriff am 13.02.2023].

Darüber hinaus umfasst das SPP noch das „Green Public Procurement“ (GPP) sowie das „Socially Responsible Public Procurement“ (SRPP). Das GPP wird von der Europäischen Kommission wie folgt definiert: „Green Public Procurement (GPP) means that public authorities seek to purchase goods, services and works with a reduced environmental impact throughout their life-cycle compared to goods, services and works with the same primary function which would otherwise be procured.“¹⁰ Demnach bedeutet ein umweltfreundliches öffentliches Beschaffungswesen (GPP) das Bestreben öffentlicher Behörden diejenigen Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen zu beschaffen, welche während ihres gesamten Lebenszyklus hinweg geringere Umweltauswirkungen verursachen als vergleichbare mit der gleichen Hauptfunktion, die ansonsten beschafft würden. Mit der Definition des „Socially responsible public procurement“ (SRPP) ist gemäß der englischen Definition der Europäischen Kommission die sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung gemeint, welche öffentliche Auftraggeber dazu auffordert, neben dem Preis von Produkten oder Dienstleistungen auch zu berücksichtigen, wie diese hergestellt, beschafft und geliefert werden.¹¹

Nachfolgend ist in dieser Arbeit unter dem Begriff der Beschaffung stets die öffentliche Beschaffung zu verstehen. Anknüpfend an die in den Kapiteln 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3 genannten Definitionen werden in dieser Arbeit die Begriffe umweltfreundliche Beschaffung und nachhaltige Beschaffung sinngleich verwendet.

Um das im Rahmen der Definition des SPP angestrebte Gleichgewicht zwischen den drei Säulen der Nachhaltigen Entwicklung (Ökonomie, Ökologie, Soziales) zu erreichen, ist die Berücksichtigung und Integration der Nachhaltigkeitsaspekte in dem gesamten Beschaffungsprozess notwendig. Dies kann bereits bei der Bedarfserhebung beginnen und über die Formulierung der technischen Spezifikationen und Zuschlagskriterien, bis hin zur Überprüfung der Lieferung und der Einhaltung des Vertrages hinausgehen. Eine nachhaltige Beschaffung zeichnet sich darüber hinaus vor allem durch Produkte aus, die keine gesundheits- und umweltschädlichen Inhaltsstoffe beinhalten, unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt wurden und somit klima- und ressourcenschonend sind. Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ist das nachhaltigere Produkt nicht immer das kostengünstigste, weshalb auch gemäß der Definition des SRPP der Preis nicht alleiniges Kriterium der Beschaffungsentscheidung sein sollte. Daher ist eine umfassende Nutzen-Kosten-Abwägung unerlässlich, in welcher auch die Folgekosten berücksichtigt werden. Für eine gute Kennzeichnung nachhaltiger Produkte kommen Labels und Zertifizierungen in Betracht.

¹⁰ Europäische Kommission, a a. O. [Zugriff am 13.02.2023].

¹¹ Europäische Kommission, Socially responsible public procurement [Zugriff am 13.02.2023].

Sie sorgen für eine erleichterte Erkennung der Produkteigenschaften und können als Nachweis vom Auftraggeber im Rahmen des Vergabeverfahrens eingefordert oder auch als Mindestkriterium in der Leistungsbeschreibung aufgenommen werden. Im Ergebnis steht eine nachhaltige Beschaffung für eine Entlastung der ökologischen Auswirkungen, die Unterstützung sozialer Verbesserungen sowie die Erzielung finanzieller Wirksamkeit.¹²

2.1.6 Nachhaltiges Bauen

Die Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen – DGNB e.V.¹³ definiert nachhaltiges Bauen als den „bewussten Umgang und Einsatz vorhandener Ressourcen, die Minimierung von Energieverbrauch und ein Bewahren der Umwelt.“¹⁴ Das unter Punkt 2.1.1 erläuterte Dreisäulenmodell der Nachhaltigkeit bestehend aus der ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimension lässt sich auch auf das nachhaltige Bauen übertragen. Die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit mit dem primären Schutzziel der Ressourcenschonung zeichnet sich vor allem durch einen optimierten Einsatz von Baumaterialien und Bauprodukten, einer geringen Flächeninanspruchnahme, der Erhaltung und Förderung der Biodiversität sowie der Minimierung des Energie- und Wasserverbrauchs aus. Ziel der Berücksichtigung ökologischer Nachhaltigkeitsaspekte ist die Minimierung der Umweltbelastungen auf lokaler und globaler Ebene.

Bei der ökonomischen Dimension der Nachhaltigkeit werden neben den Anschaffungsbeziehungsweise Errichtungskosten auch die Baufolgekosten betrachtet. Die gebäudebezogenen Lebenszykluskosten, die Wirtschaftlichkeit und die Wertstabilität stehen dabei im Vordergrund. Eine mögliche Identifizierung von Einsparpotenzialen kann durch eine umfangreiche Lebenszykluskostenanalyse erfolgen. Zu den Lebenszykluskosten (LifeCycleCosts – LCC) zählen insbesondere die Errichtungs- sowie die Baunutzungskosten.

Die soziale und kulturelle Dimension umfasst Schutzziele, die sowohl die soziale und kulturelle Identität als auch das Wertempfinden des Menschen tangieren. Ein Identifikationsprozess erfolgt durch die positive als auch negative Wahrnehmung der Umgebung und deren bewusste oder auch unbewusste Beurteilung. Bedeutsam sind hierbei die

¹² Vgl. Beschaffungsamt des BMI, Nachhaltige Beschaffung im Lichte des neuen Vergaberechts, S. 6 [Zugriff am 14.02.2023].

¹³ Die DGNB e.V. wurde 2007 durch 16 Pioniere aus der Bau- und ins Leben gerufen. Ziel war die Förderung des nachhaltigen Bauens. Mittlerweile zählt die DGNB über 1.600 Mitgliedsorganisationen weltweit, die die gesamte Wertschöpfungskette der Bau- und Immobilienwirtschaft repräsentieren, darunter Architekten, Bauherren, Investoren, Planer, Kommunen und Wissenschaftler.

¹⁴ DGNB e.V., Nachhaltiges Bauen: Die Rolle der DGNB [Zugriff am 26.02.2023].

sozialen Bedürfnisse des Einzelnen sowie die kulturellen Wertvorstellungen eines gesellschaftlichen Systems in Form immaterieller Werte wie Gesundheit, Mobilität und Lebensqualität sowie Chancengleichheit, Partizipation, Bildung und kulturelle Vielfalt.¹⁵

Die DGNB hat das Nachhaltigkeitskonzept um drei weitere Themenfelder ergänzt. Demnach finden neben der ökologischen, ökonomischen und soziokulturellen und funktionalen Dimension auch die Technik, der Prozess und der Standort bei der Planung und dem Bau von Gebäuden Berücksichtigung. Beim nachhaltigen Bauen geht es also neben dem Einsatz neuartiger und wiederverwertbarer Baumaterialien, wie beispielsweise recycelbarer Beton, auch um das Senken des Energiebedarfs sowie das Vermeiden hoher Transportkosten durch die bewusste Entscheidung für regionale Bauteile und Baustoffe.¹⁶

¹⁵ BMI, Leitfaden nachhaltiges Bauen, S. 15 [Zugriff am 26.02.2023].

¹⁶ Vgl. DGNB e.V. a. a. O. [Zugriff am 26.02.2023].

2.2 Gründe für eine nachhaltige Beschaffung

Mit einem Beschaffungsvolumen von 500 Milliarden Euro pro Jahr, welches circa 15% des deutschen BIP ausmacht, zählt Deutschland zur größten Volkswirtschaft Europas mit einem der größten Beschaffungsmärkte der Region.¹⁷ Dabei nehmen die Kommunen neben den Ländern und dem Bund größten Anteil am Beschaffungsvolumen ein. Aus diesem Grund hat der öffentliche Sektor gezielt als Vorbild gegenüber den Verbrauchern zu agieren und bei der Beschaffung, ganz gleich in welchem Bereich, auf Nachhaltigkeit setzen. Nicht zuletzt werden dadurch Anreize für den Markt geschaffen, die Produktion und das Angebot nachhaltiger Produkte zu erweitern. Bei rund 30.000 Vergabestellen im Bund, in den Ländern und bei den Kommunen stellt ein entsprechendes Fachwissen und ein Austausch darüber einen wichtigen Bestandteil für eine nachhaltige Entwicklung dar. Unterstützung in diesem Bereich erhält der öffentliche Sektor von Stellen der Bundesregierung, welche konkret für dieses Themengebiet errichtet worden und auf dieses spezialisiert sind. Zu diesen zählen unter anderem das Umweltbundesamt, die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung sowie der Kompass Nachhaltigkeit.¹⁸

Weitere Gründe für die Beschaffung umweltfreundlicher Produkte ist der Schutz des Klimas und der natürlichen Ressourcen, weil dadurch Schadstoffe minimiert und vermieden werden. Die Langlebigkeit der Produkte tragen zu einer Einsparung von Ressourcen bei. Daneben ist der Kostenpunkt ein weiterer, nicht zu unterschätzender Faktor bei der umweltfreundlichen Beschaffung.¹⁹ Um eine finanzielle Einsparung anzustreben, müsste dabei der gesamte Lebenszyklus im Rahmen der Beschaffungsentscheidung betrachtet werden und nicht nur isoliert der Kaufpreis. Der Erwerb energieeffizienter Produkte oder wassereinsparender Produkte trägt außerdem zu einer Senkung der Kosten der Versorgungsdienstleistungen bei. Eine Reduzierung der Entsorgungskosten wird darüber hinaus durch die Beschaffung von Produkten mit verringerten gefährlichen Inhaltsstoffen erzielt. Im Ergebnis werden Behörden, die nach GPP-Kriterien Aufträge vergeben zukünftig in der Lage sein, die zunehmenden Herausforderungen für die Umwelt zu bewältigen.²⁰

¹⁷ Vgl. OECD, Öffentliche Vergabe in Deutschland: Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum – Zusammenfassung [Zugriff am 10.02.2023].

¹⁸ Vgl. Beschaffungsamt des BMI, Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung [Zugriff am 09.02.2023].

¹⁹ Umweltbundesamt, Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung - umweltentlastend und kostensparend [Zugriff am 09.02.2023].

²⁰ Vgl. Europäische Union, Umweltorientierte Beschaffung! Ein Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen, 2016 [Zugriff am 14.03.2023].

2.3 Gründe für nachhaltiges Bauen

Der massive Einfluss des Bausektors auf die Umwelt, die Gesellschaft und den Klimawandel fordert ein Umdenken und Veränderungen in dieser Branche, denn durch ihn allein fallen innerhalb der Europäischen Union 40 % des Energieverbrauchs und 36 % der Treibhausgasemissionen in den Phasen des Baus, der Nutzung, der Renovierung und des Abrisses an.²¹

Noch vor der Industrialisierung und Internationalisierung war dies noch nicht der Fall und Gebäude wurden vorrangig aus regionalen Materialien und nachwachsenden Baustoffen errichtet. Erst im Anschluss daran erfolgte die zunehmende Entwicklung neuer Baustoffe – insbesondere Verbundbaustoffe –, an die immer höhere Anforderungen in Bezug auf technische Eigenschaften und Standards gestellt wurde. Wohingegen die Baumaterialien der Gebäude vor der Industrialisierung noch vollständig in die natürlichen Ressourcenkreisläufe zurückgeführt werden konnten, wird heutzutage nahezu jedes beim Abriss eines Gebäudes entstehendes Material aufgrund seiner Sortenunreinheit als „Abfall“ ausgewiesen und einer Deponie oder der thermischen Verwertung zugeführt. Um eine erneute Schließung der Ressourcenkreisläufe zu erreichen und der Ressourcenknappheit entgegenzuwirken ist es daher dringend erforderlich, nachhaltiges Bauen weiter voranzutreiben. Darüber hinaus liegen weitere Vorteile des nachhaltigen Bauens in den verminderten Betriebskosten und der verbesserten Um- und Nachnutzbarkeit von Gebäuden sowie der Qualitätssteigerung und dem langfristigen Werterhalt. Dies wird in Folge einer integralen Planung und der Betrachtung von Lebenszykluskosten erreicht. Einen weiteren Vorteil des nachhaltigen Bauens stellt der Kostenpunkt dar. Auch wenn die Investitionskosten zunächst höher ausfallen können, werden diese durch erheblich verminderte Betriebskosten wieder ausgeglichen.²²

²¹ Europäische Kommission (2020) Im Blickpunkt – Energieeffizienz von Gebäuden [Zugriff am: 13.03.2023].

²² Natalie Essig, Qualitätssiegel Nachhaltiges Gebäude (QNG) – Warum erst jetzt?, 23.06.2022 [Zugriff am 13.03.2023].

Die Gründe für ein nachhaltiges Bauen liegen unterdessen auch darin, dass jeder Bau mit dem Eingriff in bestehende Ökosysteme verbunden ist und Umweltauswirkungen verursacht. Um diese möglichst gering zu halten, ist ein ressourcen- und energieschonendes Vorgehen nahezu unerlässlich. Die Wahl von gesundheits- und umweltverträglichen Bauprodukten wirkt sich positiv auf die Herstellung und spätere Entsorgung der Materialien aus, da die Baumaterialien so leichter wieder in den Ressourcenkreislauf zurückgeführt werden können. Da das großflächige Versiegeln von Flächen eine Hürde des Umweltschutzes darstellt, ist eine Berücksichtigung von Gründächern oder begrünter Flächen bereits im Planungsprozess des nachhaltigen Bauens eine weitere Möglichkeit, verursachte Umwelteinwirkungen zu minimieren.²³

Beim nachhaltigen Bauen wird zudem die Langlebigkeit der Gebäude berücksichtigt, indem bereits bei der Planung die anschließende Nutzung betrachtet wird, um die Kosten möglichst gering zu halten und das Gebäude anpassungsfähig für zukünftige Veränderungen zu machen. Darüber hinaus führt die Betrachtung geeigneter Baustoffe im Hinblick auf die Gewinnung, Herstellung und spätere Weiternutzung dieser im Rahmen der Planung zu einem bewussteren Umgang mit den Ressourcen.²⁴

²³ BMWSB, Umweltschonend und energieeffizient [Zugriff am 13.03.2023].

²⁴ BMWSB; Materialgerecht und aufwandsarm [Zugriff am 13.03.2023].

3 Rechtsvergleich vergaberechtlicher Vorgaben

3.1 Politischer Hintergrund

Im Rahmen der Umsetzung von Politikzielen und Politikprogrammen erfolgte eine erste gesetzliche Verankerung der Berücksichtigungspflicht umweltfreundlicher Aspekte im öffentlichen Beschaffungswesen nicht zuerst im Rahmen des Vergaberechts, sondern im Abfallrecht. Durch das im Jahre 1996 erlassene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) erfolgte eine Verpflichtung in allen Bundeseinrichtungen zur Bevorzugung von Produkten, die Abfall vermeiden und vermindern, wiederverwertbar sind oder über eine längere Lebensdauer verfügen (§ 45 Abs. 1 KrWG; § 37 Abs. 1 KrW-/AbfG a.F.). Darüber hinaus wurde im Januar 2011 durch die Europäische Kommission ein Grünbuch zur Modernisierung des EU-Vergaberechts veröffentlicht. Dieses Grünbuch greift im 4. Abschnitt „Die öffentliche Auftragsvergabe als strategische Antwort auf neue Herausforderungen“ die Frage auf, wie eine effizientere Nutzung der Kaufkraft der öffentlichen Hand künftig erfolgen kann, um eine Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen mit höherem „gesellschaftlichen Wert“ zu erzielen und damit einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der strategischen Ziele von Europa 2020 zu leisten.²⁵

Diese Zielstellungen der Politik finden sich in den Änderungen des deutschen Vergaberechts 2016 wieder, welches maßgeblich durch die Modernisierung des europäischen Vergaberechts geprägt ist. Die öffentliche Auftragsvergabe ist stärker zur Unterstützung strategischer Ziele zu nutzen, vorrangig für soziale, ökologische und innovative Aspekte. Dieses Ziel führte unter anderem im Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Umsetzung der Vergaberichtlinien ins deutsche Recht zu einer wichtigen Leitlinie. In diesem heißt es „Soziale, ökologische und innovative Aspekte sollen im Einklang mit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gestärkt werden.“²⁶ Die Einführung neuer Regelungen im 4. Teil des GWB führte zu einer Stärkung von nachhaltigen Kriterien im Vergabeverfahren, welche in der VgV näher konkretisiert werden. Daraus folgt die ausdrückliche Zulässigkeit der möglichen Berücksichtigung von Umweltkriterien in der öffentlichen Beschaffung im Rahmen des europäischen sowie des deutschen Vergaberechts.

²⁵ Vgl. Umweltbundesamt, Grundlagen der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung, S. 12 [Zugriff am: 23.02.2023].

²⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts: Beschluss des Bundeskabinetts, 7. Januar 2015, S. 1.

Diese Möglichkeit bietet sich sowohl für die europaweite (oberhalb der Schwellenwerte) als auch die nationale öffentliche Beschaffung (unterhalb der Schwellenwerte). Dabei ist zu beachten, dass in ausgewählten Vergabebereichen die Umweltkriterien sogar verpflichtend zu berücksichtigen sind, wie beispielsweise bei der Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Produkte und Dienstleistungen gemäß § 67 VgV sowie der Beschaffung von Straßenfahrzeugen gemäß § 68 VgV.²⁷

3.2 Begriff des Vergaberechts

Unter dem Begriff des Vergaberechts „lässt sich die Gesamtheit derjenigen Vorschriften und Regeln verstehen,

- die dem Staat, seinen Untergliederungen oder sonstigen öffentlichen Auftraggebern
- beim Kauf von Gütern oder bei der Inanspruchnahme sonstiger Leistungen am Markt mittels eines entgeltlichen Vertrages
- eine bestimmte Vorgehensweise vorschreiben.“²⁸

Aus der historischen Betrachtung heraus diene das Vergaberecht zunächst vorrangig der Schonung öffentlicher Ressourcen und war aus diesem Grund primär im Haushaltsrecht geregelt. Ausschlaggebend für das nationale Vergaberecht sind die rechtlichen Vorgaben der EU, welche ab dem Erreichen bestimmter Auftragssummen, den sog. „Schwellenwerten“, zur Anwendung gelangen. Der Hauptzweck der unionsrechtlichen Vergaberichtlinien besteht laut der ständigen Rechtsprechung des EuGH in der Öffnung der Beschaffungsmärkte der Mitgliedsstaaten, um einen unverfälschten und möglichst umfassenden Wettbewerb zu ermöglichen. Im deutschen Recht wurde dieser Gedanke für die Vergabe öffentlicher Aufträge ab Erreichen der Schwellenwerte in § 106 GWB aufgegriffen. Zudem folgte eine Regelung der zentralen Bestimmungen für derartige Vergaben im Wettbewerbsrecht (GWB), welches der sog. „wettbewerbsrechtlichen Lösung“ entspricht.²⁹ Daraus folgt eine Zweiteilung des Vergaberechts, welche sich vor allem in der Einschlägigkeit unterschiedlicher Rechtsgrundlagen und in den unterschiedlichen Rechtsschutzmöglichkeiten äußert.

²⁷ Vgl. Umweltbundesamt, Grundlagen der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung, S. 23 f. [Zugriff am: 23.02.2023].

²⁸ Ziekow in Ziekow/Völlink, Vergaberecht, GWB Einl. Rn. 1.

²⁹ Vgl. Ziekow in Ziekow/Völlink, a. a. O., GWB Einl. Rn. 2.

3.3 Strukturelle Zweiteilung

Die öffentliche Beschaffung unterliegt im Gegensatz zum privatwirtschaftlichen Sektor einem umfangreichen rechtlichen Rahmen, welcher den Ablauf des Vergabeverfahrens näher regelt. Abhängig vom Auftragswert erfolgt entweder ein europaweites Vergabeverfahren (Oberschwellenbereich) oder ein nationales Vergabeverfahren (Unterschwellenbereich). In der Folge kommen dann europäische, nationale oder landesspezifische Regelungen zur Anwendung.

3.3.1 Vergaberecht ab Erreichen der Schwellenwerte

Für Vergabeverfahren oberhalb der Schwellenwerte ergibt sich eine Hierarchie der Rechtsquellen im deutschen Vergaberecht, welche als sog. „Kaskadenprinzip“ bezeichnet wird. Bei diesem stehen auf der ersten Ebene der vergaberechtlichen Normenhierarchie die EU-Richtlinien, welche auf nationaler Ebene als oberste Kaskade im 4. Teil des GWB umgesetzt werden. Das GWB enthält neben den Grundsätzen des Vergaberechts, der Anwendungsbereiche, den Grundsätze des Vergabeverfahrens auch die Besonderheiten für die Vergabe von Sektoraufträgen und Konzessionen. Auf der zweiten Ebene (nationalen Kaskade) stehen die vier Vergabeverordnungen: die VgV, die SektVO, die KonzVgV sowie die VSVgV. Die SektVO enthält die Vergaberegeln für Bau- sowie Liefer- und Dienstleistungen einschließlich der freiberuflichen Dienstleistungen. Für Bau- und Dienstleistungskonzessionen kommt es zur Anwendung der KonzVgV. Nähere und abschließende Bestimmungen für Liefer- und Dienstleistungen, die außerhalb des Sektorenbereichs vergeben werden, finden sich in der VgV wieder. Eine Regelung für die Vergabe von verteidigungs- und sicherheitsrelevanter Dienst- und Lieferleistungen wird durch die VSVgV getroffen. Für die Vergabe von Bauleistungen im Oberschwellenbereich ist § 2 VgV zu beachten, wonach auf solche Vergaben nur einzelne Vorschriften der VgV anwendbar sind. Analog erfolgt in dieser Regelung ein Verweis auf die Anwendung der Regelungen des zweiten Abschnitts der VOB/A. Auf der dritten Ebene (nationalen Kaskade) wurde bis zur Novellierung des Vergaberechts 2016 durch die VgV noch auf die VOB/A, die VOL/A und die VOF verwiesen. Nach der Novellierung erfolgt dieser Verweis nicht mehr, da die Bestimmungen der VOL/A sowie der VOF in der VgV aufgenommen wurden. Für die Vergabe von Bauleistungen erfolgt jedoch weiterhin der Verweis auf die VOB/A durch. Eine grafische Darstellung des „Kaskadenprinzips“ befindet sich im Anhang 2 dieser Arbeit.

3.3.2 Vergaberecht unterhalb der Schwellenwerte

Im Unterschwellenbereich sind gleichbleibend die von dem Verfassungs- und primären Unionsrecht aufgestellten Maßgaben zu berücksichtigen. Keine Anwendung finden jedoch die EU-Vergaberichtlinien sowie die Vorschriften der §§ 97 ff. GWB, der VgV, der SektVO, der KonzVgV, der VSVgV sowie die Abschnitte 2 und 3 der VOB/A. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge unterhalb der Schwellenwerte stellt das Haushaltsrecht der jeweiligen Körperschaft die gesetzliche Grundlage dar. Das Haushaltsrecht von Bund, Ländern und Kommunen fordert in der Regel bei der Vergabe öffentlicher Aufträge eine öffentliche Ausschreibung, sofern keine gerechtfertigte Ausnahme besteht. Derartige Vergabeverfahren haben nach einheitlichen Vergabegrundsätzen bzw. Richtlinien zu erfolgen. Analog der Vergaben im Oberschwellenbereich ergibt sich auch im Unterschwellenbereich eine Gliederung der gesetzlichen Vorschriften für die Beschaffungen von Liefer- und Dienstleistungen sowie Bauleistungen. Für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen sowie freiberuflicher Leistungen kommt die UVgO zur Anwendung. Der erste Abschnitt der VOL/A kommt weiterhin regelmäßig in den Bundesländern zur Anwendung, in denen noch kein entsprechender Anwendungsbefehl der UVgO ergangen ist. Die Vergabe von Bauleistungen erfolgt nach dem ersten Abschnitt der VOB/A.³⁰

3.4 Vergabevorschriften mit Nachhaltigkeitsbezug

In diversen Vergabevorschriften auf Bundes- sowie Landesebene werden bereits Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt, welche nachfolgend in den Gliederungspunkten 3.4.1, 3.4.2 und 3.4.3 näher beleuchtet werden. Es folgt eine Untergliederung in bundesrechtliche, landesrechtliche und kommunalrechtliche Regelwerke. Dabei wird berücksichtigt, dass die vergaberechtlichen Regelwerke des Bundes ebenso Anwendung auf die Vergabeverfahren der Länder und der Kommunen finden. Die Untergliederung dient lediglich der Differenzierung, von welcher Verwaltungsebene das jeweilige Regelwerk erlassen wurde. Neben weiteren bundesgesetzlichen Regelungen wie insbesondere dem KSG, KrWG und dem kürzlich erlassenen LkSG, bestehen auf Bundesebene zusätzlich noch Vorschriften wie die AVV Klima sowie die AVV-EnEff. Weiterhin erfolgt mit der Agenda 2030 der Versuch, die im Rahmen der Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 festgelegten Ziele einer klimaneutralen Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 zu erreichen.

³⁰ Vgl. Ziekow in Ziekow/Völlink, a. a. O., GWB Einl. Rn. 22-31.

3.4.1 Bund

GWB

Eine Verpflichtung der Auftragnehmer zur Berücksichtigung von Aspekten der Qualität und der Innovation sowie sozialer und umweltbezogener Aspekte erfolgt aufgrund des § 97 Abs. 3 GWB seit der Vergaberechtsreform 2016. In Folge dieser Neuregelung können nunmehr bestimmte Anforderungen an die Nachhaltigkeit der zu beschaffenden Güter oder Dienstleistungen in jeder Phase des Vergabeverfahrens gestellt werden, solange die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Transparenz, des freien Warenverkehrs, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs eingehalten werden. Eine weitere rechtliche Ausgestaltung erfolgt durch die Landesgesetze und Verwaltungsvorschriften, welche einzelne Aspekte der nachhaltigen Beschaffung vorgeben. Gemäß § 124 Abs. 1 Nr. 1 GWB können Unternehmen vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden, wenn ein bei der Ausführung öffentlicher Aufträge nachweislich ein Verstoß gegen geltende umwelt-, sozial- oder arbeitsrechtliche Verpflichtungen vorliegt. § 127 Abs. 1 GWB schreibt die Zuschlagserteilung auf das wirtschaftlichste Angebot vor, sofern die Zuschlagskriterien erfüllt werden. Als wirtschaftlichstes Angebot gilt das mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis. Für die Ermittlung des besten Preis-Leistungsverhältnisses können neben dem Preis oder den Kosten zusätzlich auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte in die Berechnung/Kalkulation miteinbezogen werden. Es ist jedoch stets auf eine Verbindung zwischen den Zuschlagskriterien und dem Auftragsgegenstand gemäß § 127 Abs. 3 GWB erforderlich. Dabei ist gemäß § 127 Abs. 5 GWB zu beachten, dass Zuschlagskriterien und deren Gewichtung in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen aufgeführt werden müssen. Bei der Auftragsausführung haben Unternehmen gemäß § 128 Abs. 1 GWB alle für sie geltenden rechtlichen Verpflichtungen einzuhalten. Darunter zählen unter anderem die Beachtung der arbeitsschutzrechtlichen Regelungen sowie die Gewährung derjenigen Mindestarbeitsbedingungen einschließlich des Mindestentgelts, die nach dem Mindestlohngesetz für die betreffende Leistung verbindlich vorgegeben werden.

§ 128 Abs. 2 GWB eröffnet die Möglichkeit bei der Auftragsausführung die Berücksichtigung umweltbezogener Belange als Ausführungsbedingung festzulegen, sofern diese mit dem Auftragsgegenstand gemäß § 127 Absatz 3 GWB in Verbindung stehen. Allerdings müssen sich derartige Ausführungsbedingungen aus der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen ergeben.³¹

³¹ Welina, Jochen, Nachhaltige Beschaffung der öffentlichen Hand – Stand Frühjahr, S. 5 f.

VgV

In der Leistungsbeschreibung sind gemäß § 31 Abs. 2 VgV die Merkmale des Auftragsgegenstands zu beschreiben. Sie können gemäß § 31 Abs. 3 VgV auch Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen. Weiterhin können sie sich ebenso auf den Prozess oder die Methode zur Herstellung oder Erbringung der Leistung oder auf ein anderes Stadium im Lebenszyklus des Auftragsgegenstands einschließlich der Produktions- und Lieferkette beziehen, auch wenn derartige Faktoren keine materiellen Bestandteile der Leistung sind, sofern diese Merkmale in Verbindung mit dem Auftragsgegenstand stehen und zu dessen Wert und Beschaffungszielen verhältnismäßig sind.

Als Nachweis der Erfüllung der in der Leistungsbeschreibung geforderten Merkmalen einer Liefer- oder Dienstleistung kann der öffentliche Auftraggeber gemäß § 34 Abs. 1 VgV die Vorlage von Gütezeichen verlangen.

Der öffentliche Auftraggeber kann nach § 59 Abs. 1 VgV vorgeben, dass die Kosten im Rahmen der Zuschlagskriterien auf Grundlage der Lebenszykluskosten ermittelt werden. In diese Berechnung können sodann gemäß § 59 Abs. 2 VgV die Anschaffungs-, Nutzungs- und Wartungskosten einbezogen werden, ebenso wie die Kosten am Ende der Nutzungsdauer und solche, die durch externe Effekte der Umweltbelastung entstehen. Die Prüfung von ungewöhnlich niedrigen Angeboten gemäß § 60 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 VgV durch den öffentlichen Auftraggeber kann u. a. die Prüfung der Einhaltung der Verpflichtungen nach § 128 Absatz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, insbesondere der für das Unternehmen geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften enthalten.

Bei der Beschaffung von energieverbrauchsrelevanten Liefer- oder Dienstleistungen im Rahmen von europaweiten Ausschreibungen sind gemäß § 67 VgV Anforderungen an die Energieeffizienz gestellt werden.

VOB/A

Bei der technischen Spezifikation im Rahmen der Leistungsbeschreibung gemäß § 7a Abs. 5 S. 1 VOB/A kann der öffentliche Auftraggeber unter den Voraussetzungen des § 7a Abs. 5 S. 1 Nr. 1 – 4 VOB/A bestimmte Umwelteigenschaften in Form von Leistungs- oder Funktionsanforderungen vorschreiben und dabei auf Spezifikationen zurückgreifen, die in europäischen, multinationalen oder anderen Umweltzeichen definiert sind.

Bei der Wertung der Angebote gemäß § 16d VOB/A wird der Zuschlag gemäß § 16d Abs. 2 Nr. 1 S. 1 EU VOB/A auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt. Dieses bestimmt sich gemäß § 16d Abs. 2 Nr. 1 S. 3 EU VOB/A nach dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. Zu dessen Ermittlung können gemäß § 16d Abs. 2 Nr. 1 S. 4 EU VOB/A neben dem Preis oder den Kosten auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte berücksichtigt werden. Weiterhin ist gemäß § 16d Abs. 2 Nr. 5 EU VOB/A eine Berücksichtigung der Lebenszykluskosten möglich.

§ 16d Abs. 1 Nr. 5 S. 1 lit. a VOB/A dürfen nur die in der Auftragsbekanntmachung oder in den Vergabeunterlagen genannten Zuschlagskriterien und gegebenenfalls deren Gewichtung berücksichtigt werden. Diese Zuschlagskriterien können gemäß § 16d Abs. 1 Nr. 5 S. 2 VOB/A neben dem Preis oder den Kosten u. a. soziale, umweltbezogene und innovative Eigenschaften sein.

UVgO

Viele Regelungen zur nachhaltigen Beschaffung im Oberschwellenbereich finden sich zudem auch im Unterschwellenbereich. So sind beispielsweise die Grundsätze der Vergabe in § 2 UVgO festgehalten, mit einer Berücksichtigung der nachhaltigen Aspekte in § 2 Abs. 3 UVgO. Demnach werden bei der Vergabe Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe dieser Verfahrensordnung berücksichtigt. Im Gegensatz zum Oberschwellenbereich, gibt es im Unterschwellenbereich eine Vereinfachung bei der Nachweisführung durch Gütezeichen. Dabei entspricht der Regelungsinhalt des § 24 UVgO im Wesentlichen dem des § 34 VgV. Es müssen jedoch nicht alle Anforderungen des Gütezeichens mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen. Es genügt eine Geeignetheit der Kriterien des Gütezeichens für die Bestimmung der Merkmale. In Folge dessen können öffentliche Auftraggeber Gütezeichen im Unterschwellenbereich leichter vorgeben.

Bundes-Klimaschutzgesetz

Ende 2019 ist das KSG mit einer Regelung zur öffentlichen Beschaffung in Kraft getreten. Nach § 13 KSG gilt für die Beschaffungsstellen des Bundes sowie Behörden der Länder und Kommunen, welche Bundesrecht vollziehen, das Berücksichtigungsgebot für den Klimaschutz und das Ziel, bis 2050 klimaneutral zu werden. Dieses Gebot erstreckt sich sowohl auf die Planung, die Auswahl als auch auf die Durchführung der öffentlichen Beschaffung. Demnach müssen die Klimaschutzziele der Bundesregierung in allen Phasen der Beschaffung bereits ab der Bedarfsanalyse eingehalten werden. Gemäß § 13 Abs. 2 KSG sind die Realisierungsmaßnahmen zu bevorzugen, die das Ziel der Minderung von Treibhausgasen über die gesamte Nutzungsdauer mit den geringsten Kosten erreichen. Hierfür sind die Lebenszykluskosten sowie die volkswirtschaftlichen Kosten für den Klimaschutz zu beachten und ein CO₂-Schattenpreis zu Grunde zu legen.³²

Kreislaufwirtschaftsgesetz

Seit Oktober 2020 ist in § 45 KrWG eine weitere Regelung festgeschrieben, welche eine Bevorzugungspflicht für ressourcenschützende Produkte vorsieht. Die bis dahin geltende Prüfpflicht wurde abgeschafft. Die neuen Regelungen unterstützen vermehrt die Umweltziele der Bundesregierung, jedoch fehlt es weiterhin an einer Verpflichtung zur Beschaffung umweltfreundlicher Produkte. Das Vergaberecht findet weiterhin Anwendung und der § 7 BHO bleibt unberührt.

§ 13 KSG und § 45 KrWG stellen Konkretisierungen des Grundsatzes der Berücksichtigung umweltbezogener Aspekte bei der Beschaffung dar. Es erfolgt somit eine Reduzierung des Ermessensspielraumes der Beschaffungsstellen, beispielsweise in Bezug auf Gütezeichen, EMAS/ISO 14001 oder Lebenszykluskosten, welcher sich grundsätzlich aus den Vorschriften der VgV ergibt.³³

³² Vgl. BMUV, a. a. O. [Zugriff am 09.02.2023].

³³ Vgl. ebd. [Zugriff am 09.02.2023].

Lieferkettensorgfaltspflichtgesetz

Die zunehmende Bedeutung der Nachhaltigkeit im Beschaffungswesen wird nicht zuletzt mit der Einführung des „Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten“, kurz Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, am 1. Januar 2023 begründet. Dieses Gesetz hat den Schutz der Umwelt sowie die Stärkung der Menschenrechte zum Gegenstand. Dazu zählen insbesondere der Schutz vor umweltrechtlichen Verstößen, der Arbeits- und Gesundheitsschutz, das Recht auf faire Löhne sowie der Schutz vor Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Diskriminierung. Mit diesem Gesetz werden umweltbezogene Sorgfaltspflichten vorgeschrieben, um künftig Menschenrechtsverletzungen in den Lieferketten zu verhindern. Es gilt für Unternehmen, die ihre Hauptverwaltung, ihren Hauptgeschäftssitz, ihren Verwaltungs- oder Satzungssitz in Deutschland haben. Hierbei wird noch eine Konkretisierung vorgenommen, sodass das Gesetz nur Anwendung auf Unternehmen mit mehr als 3.000 Mitarbeitenden (ab 2023) bzw. mit mehr als 1.000 Mitarbeitenden (ab 2024) findet. Vom Erlass dieses Gesetzes profitieren nicht nur die Menschen in den Lieferketten, sondern auch die Unternehmen und die Konsumenten, da sie durch das Gesetz Rechtssicherheit und eine verlässliche Handlungsgrundlage für ein nachhaltiges Lieferkettenmanagement mit resilienten Beschaffungswegen erlangen. Darüber hinaus gibt das Lieferkettengesetz den Verbrauchern die Sicherheit, dass insbesondere große Unternehmen in Deutschland nun noch stärker auf eine faire Herstellung achten müssen.³⁴

Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Eine deutsche Nachhaltigkeitsstrategie wurde bereits erstmalig im Jahre 2002 beschlossen und seither regelmäßig fortgeschrieben. Alle vier Jahre erfolgt eine regelmäßige Veröffentlichung der Fortschrittsberichte durch die Bundesregierung sowie alle zwei Jahre eine Information über die Entwicklung der Kernbereiche nachhaltiger Politik durch Indikatorenberichte. Die jeweiligen Anpassungen dieser Strategie geben die Richtung einer nachhaltigen Entwicklung für das gesamte Land vor. Zu den Leitlinien der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie gehören Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung. Zu diesen wurden in der Strategie Indikatoren mit mittelfristigen und langfristigen Vorgaben festgelegt. Da nachhaltige Entwicklung eine fortwährende Aufgabe darstellt, ist die Strategie eine Grundlage für politische Reformen und daher inhaltlich zwar umfassend, jedoch nicht abschließend bestimmt.

³⁴ Vgl. BMAS, Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten [Zugriff am 09.02.2023].

Leitfaden Nachhaltiges Bauen

Neben allgemeinen Leitfäden zur nachhaltigen Beschaffung wurde der Leitfaden Nachhaltiges Bauen erstmals 2001 durch das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) zur Unterstützung der Bundesbauverwaltungen³⁵ veröffentlicht. Dieser Leitfaden richtet sich konkret an alle beteiligten Akteure in der Phase der Planung und Realisierung von Gebäuden und deren Außenanlagen und schreibt mit dem Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB) eine transparente Dokumentation und Bewertung nach festgelegten Kriterien und Bewertungsmaßstäben vor. Darüber hinaus stellt er eine Arbeitshilfe für die Akteure bei der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten über den gesamten Lebenszyklus von Gebäuden und Liegenschaften dar. Für Verwaltungen im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) ist dieser Leitfaden bei der Realisierung von Hochbaumaßnahmen entsprechend der „Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes“ (RBBau) und den „Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen“ (ZBau) in der jeweils geltenden Fassung bereits verbindlich. Für die öffentlichen Hochbaumaßnahmen der Länder und der Kommunen sowie der Privatwirtschaft weist der Leitfaden lediglich einen empfehlenden Charakter auf.³⁶

³⁵ Dazu zählen das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und die für den Bund tätigen Länderbauverwaltungen.

³⁶ Vgl. BMI, Leitfaden nachhaltiges Bauen, S. 4-11 [Zugriff am 26.02.2023].

3.4.2 Bundesländer

Inzwischen hat die Mehrzahl der Bundesländer vergaberechtliche Regelungen unter verschiedenen Bezeichnungen in Gestalt formeller Landesgesetze erlassen. Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Vergabe zählt zu den vorrangigen Regelungsschwerpunkten dieser Gesetze. Im Regelfall gelten die Landesvergabegesetze sowohl für den Oberschwellen- als auch Unterschwellenbereich.³⁷

Bei einem Vergleich der vergaberechtlichen Regelungen mit Nachhaltigkeitsbezug auf Landesebene wird deutlich, dass im Gegensatz zum Freistaat Sachsen andere Bundesländer Nachhaltigkeitsaspekte bereits gesetzlich berücksichtigen. Nachfolgend werden das SächsVergabeG sowie im Vergleich dazu ausgewählte Landesvergabegesetze im Hinblick auf enthaltene Regelungen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten betrachtet.

Sächsisches Vergabegesetz

Die derzeit gültige Fassung des sächsischen Vergabegesetzes enthält weder die Möglichkeit zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Vergabeverfahren, noch wird dies verpflichtend vorgeschrieben. Bei der Prüfung und Wertung der Angebote gemäß § 5 SächsVergabeG gilt lediglich die Vorgabe, dass der Zuschlag auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftlichste Angebot zu erteilen ist, wobei der niedrigste Angebotspreis nicht allein entscheidend ist. Daraus ergibt sich keine konkrete, rechtliche Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber in Sachsen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Vergabeverfahren.

Eine Novellierung des SächsVergabeG ist bereits seit 2015 in dem Koalitionsvertrag Sachsen verankert und ist ebenfalls Bestandteil im aktuellen Koalitionsvertrag Sachsen 2019-2024³⁸. Eine weitere Forcierung der Novellierung fand bis zum heutigen Zeitpunkt jedoch noch nicht statt. Laut dem aktuellen Koalitionsvertrag (2019-2024) soll die Novellierung folgende Maßgaben beinhalten: Es wird weiterhin ein schlankes, in der Praxis gut handhabbares Gesetz angestrebt, welches die Interessen von mittelständischen Unternehmen in besonderer Weise berücksichtigt. Hierfür werden die Bezugnahmen des Vergabegesetzes an die aktuellen bundesgesetzlichen Vorschriften angepasst.

³⁷ Vgl. Ziekow in Ziekow/Völlink, a. a. O., GWB Einl. Rn. 35.

³⁸ Vgl. CDU Sachsen/SPD Sachsen, Sachsens Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag 2014 bis 2019, S. 26 f.

Zudem wird die Möglichkeit geprüft, die Nachweispflichten (z. B. durch Digitalisierung) für Unternehmen zu verringern. Bei bestehender Verhältnismäßigkeit ist das Prinzip der Nachhaltigkeit zu stärken, indem bei der Feststellung des wirtschaftlichsten Angebots die Umweltverträglichkeit, Emissionen, Energieeffizienz, Lebenszykluskosten sowie Innovationskriterien berücksichtigt werden. Darüber hinaus werden Mindestarbeitsbedingungen, ein Vergabemindestlohn, die Gleichbehandlung von Leiharbeitnehmern, die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen³⁹ sowie soziale Nachhaltigkeitsaspekte wie Gleichstellung und Chancengleichheit thematisiert.⁴⁰ Die Dringlichkeit dieser Novellierung wird nicht zuletzt dadurch bestärkt, dass laut aktuellen Studien des Umweltbundesamtes und der Arbeitsgemeinschaft der „Eine Welt Landesnetzwerke“ der Freistaat Sachsen bundesweit das Schlusslicht bei nachhaltiger Beschaffung ist. Das hat zumindest das Bündnis „Sachsen kauft fair“ zuletzt im April 2022 kritisiert. Demnach erfolgt der Zuschlag bei Beschaffungen des Freistaates zumeist auf das preiswerteste Produkt, ohne dass dabei nachhaltige Aspekte wie Umweltkriterien, Tariflöhne oder die Einhaltung von Arbeitsbedingungen entlang globaler Lieferketten Berücksichtigung finden. Die daraus entwickelte Erhöhung des Preiskampfes zu Lasten von Mensch und Natur könnte durch eine Novellierung des sächsischen Vergabegesetzes einen positiven Wandel erfahren. Mit der enormen Marktmacht des Freistaates von weit über einer Milliarde Euro jährlich könnte dieser für eine Stärkung des Marktes von fair gehandelten und umweltschonenden Produkten sorgen und so ausbeuterischen Produktionsverhältnissen, Menschenrechtsverletzungen oder Umweltzerstörung entgegenwirken.⁴¹

³⁹ ILO-Kernarbeitsnormen sind von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) entwickelte Mindeststandards für menschenwürdige Arbeit. Sie umfassen die vier Grundprinzipien und Zielsetzungen: Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, Beseitigung der Zwangsarbeit, Abschaffung der Kinderarbeit, Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

⁴⁰ Vgl. CDU Sachsen/SPD Sachsen, Sachsens Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag 2014 bis 2019, S. 26 f.

⁴¹ Sächsische.de (Nora Miethke), Sachsen bundesweit Schlusslicht bei nachhaltiger Beschaffung [Zugriff am 16.02.2023].

Sächsische Nachhaltigkeitsstrategie

Die Nachhaltigkeit stellt ein Leitprinzip der Politik und grundlegendes Ziel des Regierungshandelns der sächsischen Staatsregierung dar. Eine entsprechende Nachhaltigkeitsstrategie für den Freistaat Sachsen wurde 2018 durch das Kabinett beschlossen. Diese stellt eine Fortführung der Nachhaltigkeitsstrategie des Jahres 2013 dar. In ihr werden gleichermaßen die ökonomische, ökologische und soziale Dimension nachhaltiger Entwicklung berücksichtigt. Darüber hinaus verfolgt diese einen fachübergreifenden, integrativen Ansatz und berücksichtigt viele verschiedene Themenfelder von Bildung und Wissenschaft, öffentliche Finanzen, Umweltschutz, Energie und Klima bis hin zu Fachkräften, Gesundheit sowie gesellschaftlichem Zusammenhalt. Großer Bedeutung kommen durch die aktualisierte Nachhaltigkeitsstrategie den globalen Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen (Agenda 2030) und der Ausrichtung auf einen Zielhorizont bis zum Jahr 2030 zu.⁴²

Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG)

In der Gesetzesbegründung zum BerlAVG wird besonders der Anpassungs- und Verbesserungsbedarf des Spannungsverhältnisses zwischen dem haushaltsrechtlichen Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebot und den Nachhaltigkeitszielen betont. So wird in § 7 Abs. 1 BerlAVG die verpflichtende Berücksichtigung ökologischer Kriterien bei der Vergabe von Aufträgen für die öffentlichen Auftraggeber vorgeschrieben. In der Leistungsbeschreibung sind demnach umweltfreundliche und energieeffiziente Produkte, Materialien und Verfahren zu bevorzugen. Öffentliche Auftraggeber haben im Rahmen von Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträgen darauf hinzuwirken, dass bei der Herstellung, Verwendung und Entsorgung von Gütern sowie durch die Ausführung der Leistung bewirkte negative Umweltauswirkungen möglichst vermieden werden. Bei der Wertung der Wirtschaftlichkeit von Angeboten im Sinne von § 127 Absatz 1 GWB hat eine Betrachtung der vollständigen Lebenszykluskosten zu erfolgen. § 8 Abs. 1 BerlAVG behandelt die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen bei der Vergabe von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen. In Folge dessen dürfen keine Waren für die Erbringung von Leistungen verwendet werden, die unter Missachtung der in den ILO-Kernarbeitsnormen festgelegten Mindeststandards gewonnen, hergestellt oder weiterverarbeitet wurden. Darüber hinaus regelt § 9 BerlAVG die verpflichtende Berücksichtigung von einem Mindeststundenentgelt und sowie der Tariftreue.

⁴² Vgl. SMUL, Nachhaltigkeitsstrategie für den Freistaat Sachsen 2018 [Zugriff am 16.02.2023].

Niedersächsisches Tariftreue- und Vergabegesetz (NTVergG)

Der Zweck des Gesetzes ist laut § 1 NTVergG die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie die Förderung einer umwelt- und sozialverträglichen Beschaffung durch die öffentliche Hand. Zudem können öffentliche Auftraggeber gemäß § 10 Abs. 1 S. 1 NTVergG bei der Festlegung der Anforderungen an die zu beschaffenden Gegenstände oder Leistungen deren umweltfreundliche Erstellung, Lieferung, Nutzung und Entsorgung berücksichtigen. Die entsprechenden Anforderungen müssen jedoch gemäß § 10 Abs. 1 S. 2 NTVergG im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben. Gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 NTVergG kann der öffentliche Auftraggeber die Berücksichtigung sozialer Kriterien, welche konkret in § 11 Abs. 2 NTVergG benannt werden, als Anforderung an die Unternehmen stellen. Dies betrifft allerdings gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 NTVergG nur die Auftragsausführung und Unternehmen mit mindestens 20 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Darüber hinaus regelt § 12 Abs. 1 S. 1 NTVergG die Beachtung von ILO-Mindestanforderungen an die Arbeitsbedingungen. Demnach ist bei der Vergabe von Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen darauf hinzuwirken, dass keine Waren Gegenstand der Leistung sind, die unter Missachtung dieser Mindestanforderungen gewonnen oder hergestellt worden sind.

Thüringer Vergabegesetz (ThürVgG)

Eine Berücksichtigung umweltbezogener und sozialer Aspekte auf allen Stufen des Vergabeverfahrens (namentlich bei der Definition des Auftragsgegenstands, dessen technischer Spezifikation, der Auswahl der Bieter, der Erteilung des Zuschlags und den Bedingungen für die Ausführung des Auftrags) ist gemäß § 4 Abs. 3 ThürVgG möglich, sofern ein sachlicher Zusammenhang mit der Auftragsleistung besteht und in der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen umweltbezogene und soziale Aspekte angegeben sind. Eine Aufzählung der in Betracht kommenden umweltbezogenen und sozialen Aspekte beinhaltet § 4 Abs. 4 ThürVgG.

Die Erteilung des Zuschlags erfolgt gemäß § 8 ThürVgG auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftlichste Angebot, welches sich aus dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis ergibt. Bei dessen Ermittlung können neben dem Preis oder den Kosten auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte berücksichtigt werden. Die konkreten Voraussetzungen für eine Berücksichtigung von Umweltkriterien sind in § 8 Nr. 1-4 ThürVgG geregelt.

§ 9 ThürVgG beinhaltet die Bedingungen für die Ausführung des Auftrags sowie eine umweltverträgliche Auftragsausführung. § 9 Abs. 2 ThürVgG ermächtigt den öffentlichen Auftraggeber bei geeigneten umweltbedeutsamen Aufträgen einen Nachweis für bestimmte Umweltmanagementmaßnahmen bei der Ausführung des Auftrags verlangen zu können, sofern ein Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand besteht. Gemäß § 9 Abs. 3 ThürVgG sollen staatliche Auftraggeber für die Auftragsausführung in geeigneten Fällen mindestens einen umweltbezogenen Aspekt vorschreiben, sofern nicht bereits im Rahmen der Leistungsbeschreibung oder der Zuschlagskriterien mindestens ein umweltbezogener Aspekt vorgegeben wurde. Als umweltbezogene Aspekte in diesem Sinne gelten umweltfreundliche und energieeffiziente Produkte, Materialien und Verfahren. § 10 ThürVgG schreibt die Einhaltung der Tariftreue, die Zahlung eines Mindestentgelts sowie die Entgeltgleichheit als sozialen Nachhaltigkeitsaspekt vor.

Nach § 11 ThürVgG soll verhindert werden, dass keine Waren Gegenstand der Leistung sind, die unter Missachtung der in den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) festgelegten Mindeststandards gewonnen oder hergestellt worden sind. Bei der Entscheidung über den Zuschlag auf ein Angebot ist gemäß § 13 ThürVgG bei sonst gleichwertigen Angeboten das Angebot desjenigen Bieters zu bevorzugen, der in seinem Unternehmen gemessen an seiner Betriebsstruktur mehr als ein anderer Bieter mit gleichwertigem Angebot soziale oder umweltbezogene Maßnahmen durchführt. Die dafür in Betracht kommenden Maßnahmen ergeben sich aus der Aufzählung des § 13 Nr. 1 – 6 ThürVgG.

Baden- Württembergisches Landestariftreue- und Mindestlohngesetz (LTMG)

Mit dem am 1. Juli 2023 in Kraft getretenem LTMG werden Wettbewerbsverzerrungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch den Einsatz von Billigarbeitskräften unterbunden. Es legt die Zahlung eines Mindestentgelts gemäß des Mindestlohngesetzes als Zugangsvoraussetzung zu öffentlichen Aufträgen fest und gilt für alle Unternehmen, die sich um einen öffentlichen Auftrag bewerben. Aufgrund des Gebots der Wirtschaftlichkeit ist der Zuschlag auf das wirtschaftlich günstigste Angebot zu erteilen. Wird dieses Angebot jedoch durch untertariflich entlohnte Beschäftigte erzielt, führt dies zu einer Wettbewerbsverzerrung. Daraus folgt eine Benachteiligung der Unternehmen, welche Tariflöhne in mindestens der Höhe der Vorgaben des Mindestlohngesetzes bezahlen und ebenfalls um den Auftrag konkurrieren. Um diese Benachteiligung zu beseitigen und die faire Entlohnung der Beschäftigten zu sichern, wurde dieses Gesetz erlassen und behandelt somit Nachhaltigkeitsaspekte.

Brandenburgisches Vergabegesetz (BbgVergG)

Neben der Erhöhung des Mindestentgelts und der Verpflichtung zur Aufnahme von Lohnleit- und Preisanpassungsklauseln in Verträge erfolgte die Umwandlung der vorher geltenden Kann-Vorschrift zur Berücksichtigung von Aspekten der Qualität und der Innovation sowie sozialer und umweltbezogener Aspekte bei der Vergabe zu einer Soll-Vorschrift.

3.4.3 Kommunen

Auf kommunaler Ebene im Freistaat Sachsen existiert für die Landeshauptstadt Dresden derzeit noch keine Verwaltungsvorschrift, welche die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich regelt. Allerdings gibt es einen Stadtratsbeschluss, welcher den Oberbürgermeister verpflichtet, sich mit der nachhaltigen Beschaffung und der weiteren Implementierung auseinanderzusetzen. Darüber hinaus wird im Hochbaubereich derzeit ein Regelwerk zum nachhaltigen Bauen entwickelt.

Wohingegen es für den Freistaat Sachsen lediglich die Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Sächsischen Haushaltsordnung gibt, haben auch andere Bundesländer bereits eigene Verwaltungsvorschriften speziell für die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich erlassen. So zum Beispiel die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg. Die bayerische Verwaltungsvorschrift gibt unter Punkt 1.6 bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots neben dem Preis auch die Möglichkeit der Berücksichtigung von qualitativen, umweltbezogenen oder sozialen Aspekten. Unter Punkt 1.8 der Verwaltungsvorschrift wird zudem die Möglichkeit eröffnet, soziale und umweltbezogene Kriterien bei der Leistungsbeschreibung, bei Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots (Vgl. 1.6) oder als Bedingung für die Ausführung des Auftrags zu berücksichtigen. Die Verwaltungsvorschrift Baden-Württembergs behandelt unter Punkt 10.3 die Berücksichtigung von nachhaltigen Aspekten in der Leistungsbeschreibung. Sie fordert damit die Landesbehörden zur Berücksichtigung qualitativer, innovativer, sozialer, umweltbezogener und wirtschaftlicher Aspekte bei der Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen auf. Bei der Erstellung der Leistungsbeschreibung ist ab den EU-Schwellenwerten zu prüfen, ob nachhaltige Aspekte berücksichtigt werden können. Bei der Erstellung der Leistungsbeschreibung unterhalb der EU-Schwellenwerte sind nachhaltige Aspekte zu berücksichtigen, soweit mit verhältnismäßigem Aufwand möglich und sachgerecht und sofern ein sachlicher Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand besteht. Darüber hinaus stellt ein ggf. höherer Preis in Folge der Berücksichtigung nachhaltiger Aspekte kein Hindernis für die Vergabe dar, sofern dieser unter Berücksichtigung des § 7 LHO als wirtschaftlich angesehen werden kann.