

Evaluierung der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU)



Kurzfassung

Eine Studie des Öko-Instituts e.V. im Auftrag der
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt

Berlin, September 2015

Impressum

Herausgeber

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt

Referat umweltfreundliche Beschaffung

Thomas Schwilling / Heidelinde Mehner

Brückenstr. 6

10179 Berlin

<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/beschaffung>

Externe wissenschaftliche Bearbeitung

Öko-Institut e.V.

Merzhauser Straße 173

79100 Freiburg

Telefon +49 761 45295-0

info@oeko.de

www.oeko.de

Autorinnen und Autoren

Dipl.-Betw. Eva Brommer

Dipl.-Ing. Jens Gröger

Brommer, Eva; Gröger, Jens; Evaluierung der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU); im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin; Öko-Institut e.V. Freiburg/Berlin; September 2015

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Abbildungsverzeichnis | 3 |
| 1. Überblick | 5 |
| 2. Bewertung der Anwendung der VwVBU | 7 |
| 2.1. Methodik SWOT-Analyse | 7 |
| 2.2. Bewertung mittels SWOT-Analyse | 8 |
| 3. Handlungsempfehlungen zur verstärkten Anwendung der VwVBU | 12 |
| 3.1. Einrichtung von zentralen Vergabestellen mit Webshop | 12 |
| 3.1.1. Statistik zu Beschaffungsvorgängen | 13 |
| 3.2. Vereinfachung der Umweltschutzanforderungen sowie Vereinfachung der Nachweisführung | 13 |
| 3.2.1. Vereinfachung der materialbezogenen Umweltschutzanforderungen | 13 |
| 3.2.2. Vereinfachung der energieeffizienzbezogenen Umweltschutzanforderungen durch Nutzung von EU-Energielabel | 14 |
| 3.2.3. Vereinfachung der Umweltschutzanforderungen durch Nutzung von Umweltzeichen | 14 |
| 3.3. Erstellung weiterer Leistungsblätter und Rechentools | 15 |
| 3.4. Kommunikation durch internen Fachaustausch | 16 |
| 3.5. Regelmäßige Schulungen | 16 |
| 3.6. Absenkung der Wertgrenze für die Anwendung der VwVBU | 17 |
| 4. Ausblick | 17 |
| Literaturverzeichnis | 18 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| Abbildung 1-1: Wesentliche Ergebnisse der Evaluierung | 6 |
|---|---|

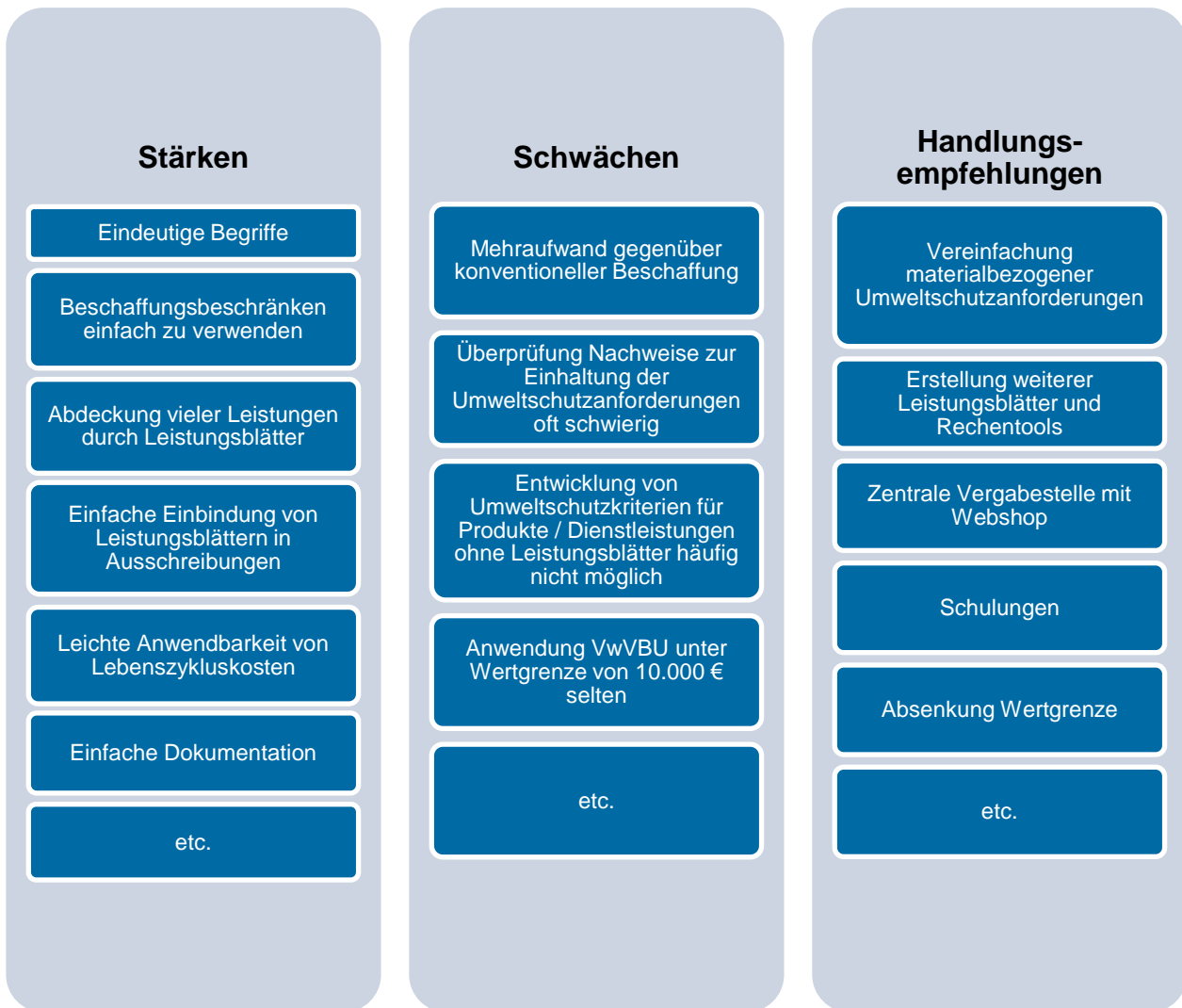
1. Überblick

Das Land Berlin hat mit dem Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) in § 7 „Umweltverträgliche Beschaffung“ aus dem Jahr 2010 die Rechtsgrundlage dafür geschaffen, dass öffentliche Mittel in umweltverträgliche Produkte, Bau- und Dienstleistungen investiert werden. Die öffentliche Hand besitzt mit einem jährlichen Auftragsvolumen von schätzungsweise 4 bis 5 Milliarden Euro eine besondere Verantwortung zur Gestaltung einer nachhaltigen Wirtschaft.

Zur Umsetzung des § 7 Ausschreibungs- und Vergabegesetz gilt seit dem 1. Januar 2013 für alle Landesverwaltungen und landeseigene Unternehmen die Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU). Die Verwaltungsvorschrift bietet konkrete Hilfestellungen zur Beschaffung umweltverträglicher Produkte und Dienstleistungen, indem sie insbesondere für häufig beschaffte umweltbelastende Produkte und Produktionsmethoden Beschaffungsbeschränkungen festlegt und für rund 65 relevante Beschaffungsgüter ökologische Anforderungen in Leistungsblättern vorgibt. Die Leistungsblätter enthalten konkrete Umweltschutzanforderungen, die zusammen mit der technischen Leistungsbeschreibung bei Ausschreibungen und Beschaffungsvorgängen zu verwenden sind.

Die Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU) soll gemäß Senatsbeschluss zwei Jahre nach Inkrafttreten evaluiert werden. Entsprechend wurde die vorliegende Untersuchung im Jahr 2015 durchgeführt. Der Schwerpunkt der Evaluierung liegt dabei auf der Anwendung der Verwaltungsvorschrift durch die rund 2.000 dezentral organisierten Beschaffungsstellen und den mit der Anwendung verbundenen Hemmnissen und Herausforderungen. Hierzu wurde eine größere Anzahl an Beschaffungsstellen schriftlich, persönlich im Rahmen von Schulungen sowie in Einzelgesprächen individuell befragt. Zusätzlich wurden Anmerkungen von Anbietern und Auftragnehmern berücksichtigt. All diese Hinweise wurden mit Hilfe einer SWOT-Analyse systematisch ausgewertet und hinsichtlich der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken eingeordnet. Darauf aufbauend wurden in einem nächsten Schritt konkrete Handlungsempfehlungen entwickelt, die zur verstärkten Nutzung der VwVBU beitragen sollen.

Abbildung 1-1: Wesentliche Ergebnisse der Evaluierung



Quelle: Öko-Institut e.V.

Die größte Stärke der VwVBU ist, dass eine umweltverträgliche Beschaffung eingeführt und verpflichtend gemacht wurde. Die Verwaltungsvorschrift hat bei den Beschaffungsstellen eine sehr hohe Bekanntheit erreicht und wird oberhalb der jeweils geltenden Wertgrenzen im Regelfall angewendet. Die vorliegenden Leistungsblätter zur Beschreibung umweltverträglicher Produkte decken viele typische Beschaffungsgüter ab. Die Umweltschutzanforderungen sind ambitioniert und können einfach in die Ausschreibungen eingebunden werden. Sehr positiv zu werten ist auch die hohe Bereitschaft der Beschaffungsstellen, umweltverträglich zu beschaffen, da laut einer aktuellen Studie relevante Kosteneinsparungen und Umweltentlastungen erzielt werden können (<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/beschaffung/studien.shtml>).

Diesen Stärken stehen jedoch auch Schwächen gegenüber. Oftmals ist die Qualifikation der Beschaffungsstellen bezogen auf die Beurteilung der Umwelteigenschaften von Produkten nicht ausreichend ist. Dies führt häufig zu Schwierigkeiten bei der Beurteilung von Produkten oder von den Bietern vorgebrachten Nachweisen. Die Entwicklung von Umweltschutzanforderungen für Produkte, die nicht durch Leistungsblätter abgedeckt werden, ist selten möglich. Auch die Berechnung von Lebenszykluskosten, die ein wichtiger Bestandteil der umweltfreundlichen Beschaffung ist, wird kaum durchgeführt.

Um diese Schwächen der VwVBU zu reduzieren und ihre Anwendung weiter zu verstärken, wurden konkrete Handlungsempfehlungen entwickelt: Die Vereinfachung der Umweltschutzanforderungen sowie die Entwicklung weiterer Leistungsblätter und Rechentools spielen dabei eine wichtige Rolle. Zur Erhöhung der umweltspezifischen Qualifikation der Beschaffungsstellen sind auch die Durchführung von regelmäßigen Schulungen sowie das Etablieren eines internen Fachaustauschs der Beschaffungsstellen untereinander zielführend. Um das spezifische Fachwissen optimal zu nutzen und zusätzlich Kosteneinsparungen zu erzielen, wird als wichtige Handlungsempfehlung die Einrichtung von zentralen Vergabestellen mit Webshop empfohlen. Die zentralen Vergabestellen könnten umweltverträgliche Produkte auf einer webbasierten Bestellplattform anbieten und den dezentral organisierten Beschaffungsstellen zur Verfügung stellen. Auch die Absenkung der derzeit geltenden Wertgrenze von 10.000 Euro für die Anwendung der VwVBU kann dazu beitragen, die ökonomischen und ökologischen Vorteile der umweltfreundlichen Beschaffung noch besser zu nutzen.

2. Bewertung der Anwendung der VwVBU

Für die Bestandaufnahme der Anwendung der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt wurden folgende Informationsquellen genutzt:

- Schriftliche Befragung der Beschaffungsstellen,
- Fachdiskussionen mit Beschaffungsstellen bei Schulungen,
- Fachdialoge mit ausgewählten Beschaffungsstellen,
- Einschätzungen von Anbietern und Auftragnehmern,
- Auswertung der Härtefallanträge.

Hierbei konnten umfangreiche Informationen zur Evaluierung der Verwaltungsvorschrift gewonnen werden. Diese Informationen stehen zunächst ohne Gewichtung und ohne Zuordnung zu einer möglichen Optimierungsmöglichkeit nebeneinander. In einem nächsten Arbeitsschritt werden die Informationen ausgewertet und einer Strategieentwicklung zugeführt.

2.1. Methodik SWOT-Analyse

Als Methode findet im Rahmen dieser Untersuchung die SWOT-Analyse Anwendung (Meffert et al. 2008). Die SWOT-Analyse ist ein Planungsinstrument, das zur Strategieentwicklung in Unternehmen und Organisationen eingesetzt wird. Mithilfe der SWOT-Analyse können Chancen und Risiken sorgfältig analysiert und eigene Stärken und Schwächen bewusst gemacht werden. Das systematische Vorgehen bietet zudem eine gute Grundlage zur vergleichenden Bewertung unterschiedlicher Ansätze.

Das Akronym SWOT steht für:

- **S**trengths – Stärken
- **W**eaknesses – Schwächen
- **O**pportunities – Chancen
- **T**hreats – Risiken bzw. Gefahren

Die Stärken und Schwächen beziehen sich dabei auf interne, beeinflussbare Faktoren, wie beispielsweise die Bekanntheit der Verwaltungsvorschrift oder die Qualifikation der Beschaffenden.

Der Schwerpunkt der Befragung der Beschaffungsstellen lag auf der Ermittlung der Stärken und Schwächen bei der Anwendung der Verwaltungsvorschrift.

Die Chancen und Risiken beziehen sich auf Faktoren, die von außen bestimmt werden, wie das Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm oder das Angebot an Produkten, die mit einem Umweltzeichen gekennzeichnet sind. Die externen Chancen und Risiken wurden bei der Befragung nicht explizit erhoben, da die Beschaffenden darauf keinen Einfluss haben. Teilweise beziehen sich die Antworten der Beschaffenden aber auf solche externen Faktoren; weitere Chancen und Risiken wurden der Vollständigkeit halber ergänzt.

Durch die Zuordnung der Stärken und Schwächen zu korrespondierenden oder entgegengesetzten Chancen und Risiken kann die SWOT-Analyse Hinweise darauf geben, wie die Anwendung der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt weiter optimiert werden kann. Ansatzpunkte für eine Strategieentwicklung sind beispielsweise (angelehnt an Pelz 2004):

- SO-Strategie: Kombination von internen Stärken und externen Chancen für die Zielerreichung
- WO-Strategie: Nutzung von externen Chancen, um interne Schwächen zu beheben
- ST-Strategie: Nutzung von internen Stärken, um externen Risiken zu begegnen
- WT-Strategien: Reduktion von internen Schwächen, um weniger externen Risiken ausgesetzt zu sein

Nachfolgend werden die einzelnen Punkte der Bestandsaufnahme zugeordnet. Dabei wird aus Gründen der Übersichtlichkeit bereits eine thematische Gruppierung vorgenommen, sodass einzelne Punkte mehrere Antworten der Umfrage bzw. Positionen der Fachdialoge beinhalten können.

2.2. Bewertung mittels SWOT-Analyse

Stärken

- Verbindlichkeit der Verwaltungsvorschrift oberhalb der Wertgrenzen
- Hohe Bekanntheit und häufige Anwendung der VwVBU
- Abdeckung vieler Leistungen durch Leistungsblätter
- Eindeutigkeit der Begriffe
- Einfache Einbindung der Anforderungen in Ausschreibungen
- Einfache Dokumentation der Einhaltung der Anforderungen bei der Auftragsvergabe
- Hohe Bereitschaft der Beschaffungsstellen umweltverträglich zu beschaffen
- Vorhandensein und leichte Anwendbarkeit der Berechnungswerkzeuge für Lebenszykluskosten
- Einfache Anwendbarkeit der Beschaffungsbeschränkungen
- Umweltschutzanforderungen sind ambitioniert, können jedoch erfüllt werden

Schwächen

- Mehraufwand der umweltverträglichen gegenüber der konventionellen Beschaffung
- Überprüfung der Nachweise zur Einhaltung der Umwelanforderungen schwierig

- Qualifikation der Beschaffungsstellen oft nicht ausreichend
- Entwicklung von Umweltkriterien für Produkte, die nicht durch Leistungsblätter abgedeckt werden, ist in der Regel nicht möglich
- Die Beachtung der Umweltschutzanforderung durch externe Planer und Architekten wird nur in Einzelfällen überprüft
- Nur selten Berechnung von Lebenszykluskosten
- Anwendung der VwVBU unterhalb der Wertgrenze von 10.000 Euro (mit Ausnahme von Einrichtungen mit abgesenkter Wertgrenze) nur selten
- Ein fachlicher Austausch zwischen den Beschaffungsstellen findet kaum statt

Chancen

- Günstige politische Rahmenbedingungen (Umwelt- und Klimaschutz)
- Bei Betrachtung der gesamten Lebenszykluskosten sind umweltverträgliche Produkte oft wirtschaftlicher
- Förderprogramme in bestimmten Bereichen vorhanden (Energieberatung, Energiemonitoring, Straßen- und Bürobeleuchtung mit LED)
- Kostensenkung durch Bündelung von Nachfragemengen bei zentraler Beschaffung
- Angebot zentraler Beschaffungsstellen (ITDZ und LVwA) wird gerne wahrgenommen
- Vereinfachung des Vergaberechts durch laufende Vergaberechtsreform (u.a. Einbeziehung von Umweltkriterien, Nachweis durch Gütezeichen)
- VwVBU obliegt einer regelmäßigen Überarbeitung, sodass sie kontinuierlich erweitert und verbessert werden kann

Risiken und Gefahren

- Hoher Aufwand zur Angebotslegung schränkt den Bieterkreis ein
- Hohe Umweltauforderungen an Produkte und Dienstleistungen verteuert die Angebote und schränkt die Zahl der Angebote ein
- Vergaberechtliche Unsicherheiten bei der Einbeziehung von Nachhaltigkeitskriterien
- Personalabbau durch zentralisierte Beschaffung
- Investitionskosten für umweltverträgliche Produkte oft höher
- Labelflut: Unübersichtlichkeit der verfügbaren Umweltkennzeichnungen und Gütesiegel

Die Auflistung macht deutlich, dass die Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt viele **Stärken** aufweist, die ohne solch eine Vorschrift in keiner Weise ausgeschöpft werden könnten. Die Verwaltungsvorschrift stellt einerseits eine starke Motivation zur umweltverträglichen Beschaffung dar, andererseits bietet sie zahlreiche Hilfestellungen, die umweltverträgliche Beschaffung zu erleichtern.

Den Stärken stehen jedoch auch **Schwächen** gegenüber, die einer optimalen Anwendung der Verwaltungsvorschrift entgegenstehen. Die identifizierten Schwächen sollten berücksichtigt und durch geeignete Maßnahmen reduziert werden.

Die oben genannten **Chancen und Risiken** sind durch externe Ursachen bedingt und können durch die Verwaltungsvorschrift nicht unmittelbar beeinflusst werden. Die externen Chancen und Risiken müssen jedoch berücksichtigt werden, wenn es um die Entwicklung von Optimierungsstrategien geht.

Gemäß der Systematik der SWOT-Analyse können folgende Strategien entwickelt werden, um die Anwendung der VwVBU weiter zu verstärken:

SO-Strategie (Kombination von internen Stärken und externen Chancen für die Zielerreichung):

- Die politischen Rahmenbedingungen für die Themen Umwelt- und Klimaschutz sind gegeben. Diese Situation sollte aktiv genutzt werden, um die Bereitschaft der Beschaffungsstellen, umweltverträglich zu beschaffen, noch weiter zu erhöhen.
- Die Vereinfachung des Vergaberechts durch die laufende bundesweite Vergaberechtsreform wird zukünftig dazu führen, dass die Einbindung von Umweltschutzanforderungen in Ausschreibungen noch einfacher als bisher erfolgen wird.
- Die Berechnungswerkzeuge für Lebenszykluskosten (LCC) sind vorhanden und können leicht angewendet werden. Die verstärkte Nutzung dieser Werkzeuge führt zu Kosteneinsparungen, da umweltverträgliche Produkte bei Betrachtung der gesamten Lebenszykluskosten oft wirtschaftlicher sind.

WO-Strategie (Nutzung von externen Chancen, um interne Schwächen zu beheben):

- Als eine interne Schwäche wurde die größtenteils nicht ausreichende umweltbezogene Qualifikation der Beschaffungsstellen identifiziert. Diese Schwäche könnte durch das verstärkte Angebot zentraler Beschaffungsstellen (das bereits über das ITDZ und LVwA gerne angenommen wird) behoben werden. Durch eine Bündelung von Nachfragemengen kann zudem in den meisten Fällen eine Kostensenkung erreicht werden.
- Eine weitere Schwäche, die durch die Nutzung externer Chancen behoben werden könnte, ist die seltene Berechnung der Lebenszykluskosten. Es ist davon auszugehen, dass die Berechnung der Lebenszykluskosten öfter vorgenommen würde, wenn allen bewusst wäre, dass umweltverträgliche Produkte bei Betrachtung der gesamten Lebenszykluskosten oft wirtschaftlicher sind.
- Die Vereinfachung des Vergaberechts durch die laufende Vergaberechtsreform kann dazu führen, dass Beschaffungsstellen auch mit geringerer fachlicher Qualifikation umweltverträgliche Produkte beschaffen können, indem direkt auf Umweltzeichen verwiesen werden kann. Zudem könnte sich zukünftig der Mehraufwand der umweltverträglichen Beschaffung reduzieren.
- Die Vereinfachung des Vergaberechts wird auch dazu führen, dass die Überprüfung der Nachweise zur Einhaltung der Umweltschutzanforderungen künftig einfacher wird.
- Die umweltfreundliche Beschaffung kann zu deutlichen Kostenentlastungen führen. Diese können verstärkt werden, indem die bisherige Wertgrenze für die Anwendung der VwVBU ab 10.000 Euro abgesenkt wird. Eine Absenkung der Wertgrenze ist möglich, sofern das Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz entsprechend angepasst wird.

ST-Strategie (Nutzung von internen Stärken, um externen Risiken zu begegnen):

- Durch die Nutzung der bereitgestellten Berechnungswerkzeuge für Lebenszykluskosten kann geprüft werden, ob sich die oft höheren Investitionskosten für umweltverträgliche Produkte während ihrer Nutzung amortisieren.
- Als ein mögliches Risiko wurde identifiziert, dass die hohen Umwelanforderungen an Produkte und Dienstleistungen die Angebote verteuert und die Zahl der Angebote einschränkt. Dem könnte durch die Vereinfachung der materialbezogenen Umweltschutzanforderungen entgegengewirkt werden. Dies würde zudem die bereits hohe Bereitschaft der Beschaffungsstellen, umweltverträglich zu beschaffen, noch verstärken.
- Der Gefahr eines möglichen Personalabbaus bei den Beschaffungsstellen durch eine zentralisierte Beschaffung kann dadurch entgegengewirkt werden, dass die bestehenden fachspezifischen Qualifikationen weiter ausgebaut werden und eine Spezialisierung der bestehenden Beschaffungsstellen stattfindet. Die räumlich verteilten Beschaffungsstellen stellen jeweils ihr spezifisches Knowhow zur Verfügung (beispielsweise zu Baumaschinen, PKWs, Bürogeräten, Büromaterialien, Textilien), um behördenübergreifend auszuschreiben.

WT-Strategien (Reduktion von internen Schwächen, um weniger externen Risiken ausgesetzt zu sein):

- Um nicht Gefahr zu laufen, durch die hohen Umweltschutzanforderungen teurere und eine geringere Zahl an Angeboten zu erhalten, sollten die Umweltschutzanforderungen vereinfacht werden. Dies würde sich auch positiv auf den Aufwand für die Beschaffungsstellen auswirken.

Weitere Strategien, um interne Schwächen direkt zu beheben:

- Da die Entwicklung von Umweltkriterien für Produkte, die nicht durch Leistungsblätter abgedeckt werden, in der Regel große Schwierigkeiten bereitet, sollten kontinuierlich weitere Leistungsblätter erstellt werden.
- Die umweltspezifische Qualifikation der Beschaffungsstellen könnte durch regelmäßigen internen Fachaustausch, beispielsweise durch ein Informationsportal oder regelmäßige Treffen, verbessert werden.
- Die Qualifikation kann außerdem durch regelmäßige Schulungen der Beschaffungsstellen erhöht werden, z.B. zu Umweltkennzeichnungen und Gütesiegel, Berechnung von Lebenszykluskosten sowie zu produktspezifischen Aspekten zur Anwendung der Verwaltungsvorschrift.

Die Ergebnisse der SWOT- Analyse geben wichtige Hinweise zur Optimierung der Verwaltungsvorschrift.

3. Handlungsempfehlungen zur verstärkten Anwendung der VwVBU

Die im vorangegangenen Kapitel identifizierten Strategien, die Anwendung der VwVBU weiter zu optimieren, werden im Folgenden spezifiziert und konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet.

3.1. Einrichtung von zentralen Vergabestellen mit Webshop

Beispiele aus der Praxis zeigen, dass die Einführung von zentralen Vergabestellen, die über einen Webshop verfügen, ökologische und ökonomische Vorteile mit sich bringen: Mit dem Kabinettsbeschluss zur Optimierung Öffentlicher Beschaffungen vom 10.12.2003 ist das Kaufhaus des Bundes für alle Bundesbehörden und bundesnahen Einrichtungen eröffnet worden. Derzeit kaufen mehr als 480 Bundesbehörden und Einrichtungen des Bundes Waren und Dienstleistungen über das Kaufhaus des Bundes ein, über 70.000 Produkte stehen zur Verfügung. Durch den gebündelten Einkauf können laut Aussagen des Bundes mit Hilfe von Rahmenvereinbarungen meist besonders günstige Einkaufskonditionen gegenüber dem dezentralen Einkauf erzielt werden. Des Weiteren können interne Prozesskosten eingespart werden, da eine Vielzahl sich wiederholender Vergabevorgänge entfallen. Pro Jahr spart der Bund durch das Kaufhaus des Bundes bis zu 15 Mio. Euro an Bestell- und Prozesskosten gegenüber der herkömmlichen papiergebundenen Beschaffung ein.¹

Auch Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern profitieren vom elektronischen Bestellwesen. In Hamburg startete die Umsetzung zum 15.05.2014 in einigen Pilotbereichen und wird seitdem sukzessive in den anderen Behörden, Ämtern und Landesbetrieben eingeführt.² Neben den erzielbaren Kosteneinsparungen in der Größenordnung von rund 10% sehen die genannten Länder insbesondere Vorteile bei der effizienten Gestaltung der Bestellvorgänge. Zudem wird die Möglichkeit eines ganzheitlichen Controllings geschaffen, da die Bestellvorgänge und Abrufe langfristig nachvollziehbar sind.

Die Einrichtung von etwa 4 bis 6 zentralen Vergabestellen mit Webshop für Standardprodukte und Dienstleistungen im Land Berlin würde erhebliche ökologische und ökonomische Vorteile bringen. Beginnend mit dem Ausbau der beiden bereits vorhandenen zentralen Beschaffungsstellen – ITDZ und LVwA – und dem Aufbau weiterer zentraler Beschaffungsstellen (z.B. Polizei/Feuerwehr für Fahrzeugbeschaffung) könnte auch in Berlin relativ schnell eine entsprechende zentrale Beschaffungsstruktur für relevante Standardprodukte umgesetzt werden. Die Webshops würden elektronische Kataloge mit nachhaltigen Produkten anbieten, die die Umweltschutzanforderungen der VwVBU erfüllen. Die Beschaffungsstellen könnten dann schnell und unkompliziert die benötigten Produkte und Dienstleistungen durch eine einfache Bestellung beschaffen.

Um den Erfolg zu gewährleisten, sollte im Sinne einer nachhaltigen Beschaffung in der Landeshaushaltsordnung verpflichtend festgeschrieben werden, dass die Beschaffung von Standardprodukten und Dienstleistungen über zentrale Vergabestellen ab einer bestimmten, möglichst niedrig anzusetzenden, Wertgrenze erfolgen muss. Das Angebot auf weitere Produkte und Dienstleistungen könnte nach und nach ausgebaut werden.

Gerade kleine Beschaffungsstellen mit geringen Personalressourcen können die benötigten umweltbezogenen Produktkenntnisse in der Praxis nicht oder nur sehr schwer aufbauen, was dazu

¹ <http://de.atos.net/content/dam/de/documents/atos-casestudy-kaufhaus-des-Bundes-de.pdf>

² <http://www.hamburg.de/fb/elektronisches-bestellwesen/>

führt, dass der gesamte Beschaffungsprozess gerade für diese kleinen Stellen oft mit einem hohen Zeitaufwand verbunden ist.

3.1.1. Statistik zu Beschaffungsvorgängen

Bislang ist eine Quantifizierung der beschafften Produkte und Leistungen bei den mehr als 2.000 Beschaffungsstellen im Land Berlin sowie der damit verbundenen Ausgaben nicht möglich. Zur Ermittlung der Bedarfe an Ausschreibungshilfen, Leistungsblättern und Beratungsleistungen wäre daher eine zentrale Statistik der Beschaffungsvorgänge sinnvoll. Über eine Statistik könnten die Anzahl und Kosten der beschafften Produkte und Dienstleistungen, die zur Anwendung kommenden Umweltschutzanforderungen (z.B. Umweltzeichen oder Verweise auf Leistungsblätter der VwVBU), berechnete Lebenszykluskosten sowie ggf. in Anspruch genommene Härtefallklauseln festgehalten werden. Diese Statistik könnte insbesondere auch dazu dienen, die Häufigkeit der Anwendung der VwVBU nachvollziehbar zu machen und die Verwaltungsvorschrift zukünftig weiter zu entwickeln. Gemäß der geltenden Verwaltungsvorschrift müssen die Beschaffungsstellen bereits jetzt die zur Anwendung kommenden Umweltschutzanforderungen dokumentieren und die Dokumentation auf Anforderung der Senatsverwaltung SenStadtUm zur Verfügung stellen. In der Praxis könnte solch eine Dokumentations- und Berichtspflicht einfacher durch eine zentrale Statistik gewährleistet werden. Mit Hilfe eines ERP-Systems³, das sich an die individuellen Bedürfnisse anpassen lässt, ließe sich eine zentrale Statistik der Beschaffungsvorgänge bei den zentralen Vergabestellen realisieren.

In diese Richtung geht auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. In dessen Auftrag führt die Kienbaum Management Consultants GmbH zurzeit das Forschungsvorhaben „Elektronische Vergabestatistik“ durch. Mit diesem Vorhaben soll die Grundlage für eine Statistik der öffentlichen Beschaffung in Deutschland gelegt werden.

Noch weitergehender ist ein zentrales Auftragsdokumentationssystem. Solch ein System würde mehr Transparenz in den Verbleib der jeweiligen Haushaltsmittel ermöglichen und zentrale Beschaffungsvorgänge (z.B. Rahmenverträge) erleichtern. Sofern ein solches System entwickelt wird, sollten die o.g. statistischen Angaben zur Anwendung der VwVBU mit erfasst werden.

3.2. Vereinfachung der Umweltschutzanforderungen sowie Vereinfachung der Nachweisführung

3.2.1. Vereinfachung der materialbezogenen Umweltschutzanforderungen

Einige Umweltschutzanforderungen in den bestehenden Leistungsblättern der VwVBU setzen bei den Beschaffungsstellen ein spezielles Fachwissen für einzelne Produktgruppen voraus. Die Einhaltung dieser materialspezifischen Anforderungen (Inhaltstoffe von Kunststoffen etc.) ist zum Teil nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand prüfbar. Daher sollte zukünftig auf derartige nicht überprüfbare Anforderungen verzichtet werden, um die Leistungsblätter schlanker und einfacher zu gestalten.

³ Ein ERP (Enterprise-Resource-Planning)-System ist eine Anwendungssoftware, die der funktionsbereichsübergreifenden Unterstützung sämtlicher in einem Unternehmen ablaufenden Geschäftsprozesse dient. Es enthält unter anderem Module für die Bereiche Beschaffung/Materialwirtschaft, Produktion, Vertrieb, Forschung und Entwicklung, Controlling usw., die über eine gemeinsame Datenbasis miteinander verbunden sind. Durch die unternehmensweite Konsolidierung der Daten ist eine Unterstützung der Planung über sämtliche Unternehmensebenen hinweg möglich.

Die spezifischen Materialanforderungen in den bestehenden Leistungsblättern sollten baldmöglichst gestrichen werden. Die Materialanforderungen betreffen insbesondere folgende Produktgruppen:

- Kühl- und Gefriergeräte (Leistungsblatt 2.1),
- Geschirrspüler (Leistungsblatt 2.2),
- Waschmaschinen (Leistungsblatt 2.3),
- Wasserkocher (Leistungsblatt 2.4),
- Fernseher (Leistungsblatt 2.8),
- Computer/ Notebooks (Leistungsblatt 2.10),
- Thin Clients (Leistungsblatt 2.11),
- Bildgebende Geräte/ Faxgeräte (Leistungsblatt 2.12),
- Geräte und weitere Produkte für die Grünflächenpflege (Leistungsblatt 19).

3.2.2. Vereinfachung der energieeffizienzbezogenen Umweltschutzanforderungen durch Nutzung von EU-Energielabel

In den Leistungsblättern sollte bei Produkten, die mit dem EU-Energielabel gekennzeichnet sind, auf diese produktspezifische Kennzeichnung verwiesen werden. Hier sollte unbedingt für jede Produktgruppe die höchste besetzte Klasse genannt werden, da diese je nach Produktgruppe erheblich variiert. Bei Waschmaschinen sowie Kühl- und Gefriergeräten ist die höchste besetzte Klasse derzeit die Klasse A+++; bei Staubsaugern ist dies momentan die Klasse A. Die Angabe der höchsten besetzten Klasse sollte regelmäßig überprüft und angepasst werden.

3.2.3. Vereinfachung der Umweltschutzanforderungen durch Nutzung von Umweltzeichen

Bislang durften öffentliche Auftraggeber Umweltzeichen, wie bspw. „Der Blaue Engel“, lediglich als Nachweis anerkennen. Durch die Verabschiedung der Richtlinie 2014/24/EU (über die öffentliche Auftragsvergabe) durch das Europäische Parlament Anfang des Jahres 2014 ist derzeit eine Reform des deutschen Vergaberechts im Gange. Die Umsetzungsfrist für die Mitgliedsstaaten endet im April 2016. Ab dem Zeitpunkt der Umsetzung dürfen öffentliche Auftraggeber bei der Festlegung der Umweltauflagen in der Leistungsbeschreibung auf ein bestimmtes Umweltzeichen Bezug nehmen. Dabei müssen folgende Voraussetzungen berücksichtigt werden:

- Die Anforderungen müssen mit den zu beschaffenden Waren, Bau- oder Dienstleistungen in Verbindung stehen.
- Umweltzeichen müssen von unabhängigen Stellen im Rahmen eines transparenten Verfahrens definiert werden.
- Sie müssen auf objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien beruhen und für alle interessierten Kreise verfügbar sein.
- Gleichwertige Gütezeichen oder andere Nachweise müssen akzeptiert werden.

Für die praktische Anwendung bedeutet das, dass künftig bei der Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen zur Beschreibung und zum Nachweis der Einhaltung von Umweltschutzanforde-

rungen bestimmte Umweltzeichen, wie bspw. der Blaue Engel, ausdrücklich zur Anwendung kommen können. Alternative Nachweise sind jedoch nach wie vor erlaubt.

Für die Verwaltungsvorschrift bedeuten die neuen Rahmenbedingungen, dass statt einer Auflistung der einzelnen Umweltschutzanforderungen eines Umweltzeichens in den Leistungsblättern künftig lediglich ein Verweis auf geeignete Umweltzeichen erforderlich ist. Die Aktualität ist dann dadurch gegeben, dass die dahinter liegenden Kriterien nicht explizit genannt werden müssen und von dem Kennzeichnungssystem selbst aktualisiert werden. Dadurch wird die praktische Umsetzung der umweltfreundlichen Beschaffung auch für die Berliner Beschaffungsstellen deutlich erleichtert.

3.3. Erstellung weiterer Leistungsblätter und Rechentools

Die Leistungsblätter und Rechentools werden von den Beschaffenden generell als hilfreich angesehen. Für Produkte oder Dienstleistungen, für die kein Leistungsblatt vorliegt, müssen die Beschaffungsstellen nach Vorgabe der VwVBU eigene Umweltschutzkriterien aufstellen. Dieser Prozess erfolgt in mehreren Arbeitsschritten, was einen gewissen Zeitbedarf mit sich bringt. Zudem benötigt man hierfür sehr gute produktspezifische Kenntnisse. Die von der Senatsumweltverwaltung geplante Entwicklung weiterer Leistungsblätter wird daher sehr befürwortet.

Die Entwicklung weiterer Leistungsblätter und Rechentools ist zum einen für die Produkte und Dienstleistungen sinnvoll, die einen hohen Impact auf die Umwelt haben. Die Aufstellung von Umweltschutzanforderungen führt bei diesen Produkten und Dienstleistungen in erster Linie zur Schonung von Ressourcen und zur Reduktion von Umweltauswirkungen. Zum anderen ist die Entwicklung weiterer Leistungsblätter für Produkte und Dienstleistungen sinnvoll, die häufig beschafft werden. Das gewährleistet, dass die Leistungsblätter oft verwendet werden und somit eine große Unterstützung für die Beschaffungsstellen darstellen.

Insbesondere für folgende Produkte / Dienstleistungen sollten Leistungsblätter und ggf. Rechentools entwickelt werden:

- Planung von Garten- und Parkanlagen,
- Software,
- White Boards,
- Versorgungsleistung Wärme, Gas,
- Umzüge,
- Facility-Management,
- Postdienstleistung,
- Wartung und Reparatur von Fahrzeugen,
- Ausstellungen,
- Druckaufträge,
- Baumsubstrate,
- Medizinische Produkte,
- Kunstrasen,
- Elektrofahrräder.

3.4. Kommunikation durch internen Fachaustausch

Die Befragung der Beschaffungsstellen hat ergeben, dass die interne Kommunikation zwischen den Beschaffungsstellen noch deutlich verbessert werden kann. Zum einen sind relevante Informationen, wie bspw. die Möglichkeit der zentralen Beschaffung über das LVwA und ITDZ, noch nicht allen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, die sich mit dem Thema Beschaffung befassen, bekannt. Zum anderen kann durch einen gezielten Fachaustausch ein hoher Kenntniserwerb bezüglich der Umsetzung einer umweltverträglichen Beschaffung erzielt werden. Der Erfahrungsaustausch innerhalb der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollte daher gefördert werden.

Da in vielen Fällen gleiche oder ähnliche Produkte und Dienstleistungen von unterschiedlichen Beschaffungsstellen beschafft werden, kann davon ausgegangen werden, dass oft dieselben oder ähnliche Schwierigkeiten während eines Beschaffungsprozesses bei verschiedenen Beschaffungsstellen auftreten. Eine Umsetzungsmöglichkeit wäre der Aufbau einer Berlin-weiten Online-Plattform, auf der sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu Beschaffungsfragen austauschen und gezielt nach Lösungen für gemeinsame Probleme suchen können. Dadurch kann gewährleistet werden, dass das vorhandene Knowhow einzelner Personen nicht verloren geht, sondern übergreifend zur Verfügung gestellt wird. Als Grundlage für die interaktive Plattform kann die bestehende FAQ-Liste zur Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt⁴ herangezogen werden.

3.5. Regelmäßige Schulungen

Zur Überwindung von fehlendem Knowhow der Beschaffenden zur Umsetzung der Verwaltungsvorschrift werden weitergehende und regelmäßige Schulungen empfohlen. Die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zur Evaluierung der Verwaltungsvorschrift bei den Beschaffenden durchgeführten Schulungen haben ergeben, dass zum einen ein großes Interesse an solchen Schulungsmaßnahmen gegeben ist und zum anderen noch erheblicher Schulungsbedarf besteht. Schwerpunkte könnten beispielsweise sein:

- Produktspezifische Schulungen für neu entwickelte Leistungsblätter,
- Bürobeleuchtung,
- Produkte für Rechenzentren und Serverräume sowie IT-Dienstleistungen,
- Berufsbekleidung und Flachwäsche,
- Personen- und Lastenaufzüge,
- Elektrofahrräder,
- Kühlgeräte.

Auch bei den von Berliner Beschaffungsstellen beauftragten Architekten und Planer sowie potenziellen Auftragnehmern bestehen Informationsdefizite zur konsequenten Umsetzung der VwVBU. Für diese Akteure sollten daher ebenfalls Schulungen zur VwVBU angeboten bzw. diese Information in die Schulungsprogramme von Architekten-, Handels- und Handwerkskammern aufgenommen werden. Dadurch kann darauf hin gewirkt werden, dass die Vorgaben der VwVBU umfassender angewendet werden und nachhaltige Planungsleistungen zum Standard werden.

⁴ Die FAQ-Liste beinhaltet Fragen, die von den Berliner Beschaffungsstellen zur Anwendung der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU) häufig gestellt werden. Sie ist online zu finden unter: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/beschaffung/faq.shtml>

3.6. Absenkung der Wertgrenze für die Anwendung der VwVBU

Die parallel zu der vorliegenden Evaluierung durchgeführte Untersuchung im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin zu Umwelt- und Kostenentlastung durch eine umweltverträgliche Beschaffung (Gröger et al. 2015) zeigt, dass umweltverträgliche Beschaffung im Land Berlin wesentlich zu Umwelt- und Kostenentlastungen beitragen kann. In der Studie wurden die Umweltentlastung und Kosten einer umweltverträglichen öffentlichen Beschaffung untersucht und die Ergebnisse der Untersuchung auf das Einkaufsvolumen der öffentlichen Haushalte im Land Berlin hochgerechnet. Die Hochrechnung zeigt, dass, wenn die dort untersuchten 15 Produktgruppen und Dienstleistungen umweltverträglich beschafft werden, die Berliner Landeshaushalte um 38 Mio. Euro pro Jahr entlastet werden. Bezogen auf das angenommene Beschaffungsvolumen der 15 Produktgruppen von rund 1 Mrd. Euro pro Jahr, stellt dies eine Kosteneinsparung von 3,8 Prozent dar. Neben der Kosteneinsparung führt die umweltverträgliche Beschaffung auch zu einer erheblichen Reduktion der Treibhausgase. Bezogen auf die von Gröger et al. (2015) untersuchten Produkte, können die Treibhausgasemissionen durch die umweltverträgliche Beschaffung um rund 47 Prozent gegenüber der konventionellen Beschaffung gesenkt werden. Wird die umweltverträgliche Beschaffung über die untersuchten Produktgruppen hinaus ausgeweitet, so kann davon ausgegangen werden, dass noch weitere Kostenentlastungen hinzu kommen sowie weitere Treibhausgasemissionen eingespart werden können.

Vor dem Hintergrund der signifikanten Kostenersparnis und Reduktion der Treibhausgase, wäre eine Senkung der bisherigen Wertgrenze für die Anwendung der VwVBU von 10.000 Euro auf 500 Euro zielführend. Denn auch bei kleineren Auftragssummen sind die möglichen Einsparungen beträchtlich und addieren sich über die hohe Anzahl an Beschaffungsvorgängen zu einem relevanten Potenzial. Grundsätzlich scheint es daher nicht sinnvoll, eine Unterscheidung der Beschaffungsanforderungen je nach Auftragswert vorzunehmen, sondern vielmehr einheitliche Anforderungen an die Umweltverträglichkeit von Produkten zu stellen, unabhängig von der beschafften Menge oder deren Auftragswert. Eine Vereinfachung der Umwelanforderungen (siehe 3.2.3) könnte den Mehraufwand bei der Beschaffung stark reduzieren. Durch eine grundsätzliche umweltverträgliche Beschaffung könnte das Land Berlin ein deutliches Zeichen in Richtung nachhaltiges Wirtschaften setzen und das Beschaffungswesen als wichtiges Instrument des produktbezogenen Umweltschutzes darstellen.

4. Ausblick

Die in den vorangehenden Kapiteln genannten Maßnahmen sollten möglichst zeitnah angegangen und umgesetzt werden. Für die Beschaffungsstellen würde dies eine große Erleichterung für ihre tägliche Arbeit, die Verwaltungsvorschrift in der Praxis anzuwenden, bedeuten. Um schnelle Erfolge zu generieren, empfiehlt es sich, mit den Maßnahmen zu beginnen, die kurzfristig umsetzbar sind, wie bspw. der Verweis auf das EU-Energielabel. Komplexere Maßnahmen, mit mittel- bzw. langfristiger Umsetzbarkeit sollten sukzessive umgesetzt werden. Die Umsetzung der Strategien zur verstärkten Anwendung der VwVBU stellt nicht nur eine beträchtliche Hilfestellung für die einzelnen Beschaffenden dar, sondern bietet Berlin auch die Möglichkeit seine Vorreiterrolle bei der umweltverträglichen Beschaffung weiter auszubauen.

Literaturverzeichnis

- BerIVAG 2010 Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz vom 08.07.2010, https://www.berlin.de/vergabeservice/vergabelaufgaben/rechtsquellen/mdb-berlavg_12_06_17_lesefassung.doc, aufgerufen am 10.10.2014.
- Gröger et al. 2015 Gröger, J.; Brommer, E.; Stratmann, B.: Umwelt- und Kostenentlastung durch eine umweltverträgliche Beschaffung, Auftraggeber: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, 2015, http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/Endbericht_SenVBerlin_Umweltentlastung_final.pdf, aufgerufen am 25.09.2015
- Meffert et al. 2008 Meffert, H.; Burmann, C. & Kirchgeorg, M.: Marketing: Grundlagen marktorientierter Unternehmensführung. 10. Auflage, Gabler, Wiesbaden 2008.
- Pelz 2004 Pelz, W.: SWOT-Analyse – Beispiele, Geschichte und Tipps zur Umsetzung, Institut für Management-Innovation, 2004, <http://www.wpelz.de/ress/swot.pdf>
- SenStadtUm 2013 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Referat IX B mit fachlicher Unterstützung der Berliner Energieagentur; Handlungsleitfaden zur Umsetzung der Verwaltungsvorschrift für die Anwendung von Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen (Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU); Berlin 2013 <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/Handlungsleitfaden.pdf>, aufgerufen am 10.10.2014.
- SenWTF 2015 Vergabebericht 2014, Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung; <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/17/DruckSachen/d17-2206.pdf>; aufgerufen am 24.04.2015.
- Vergabebericht 2014 Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung: Vergabebericht 2014.
- VwVBU 2012 Verwaltungsvorschrift für die Anwendung von Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen (Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU), vom 23.10.2012, <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/VwVBU.pdf>, aufgerufen am 10.10.2014.

Schulungsmaterialien, die im Rahmen dieser Evaluierung erstellt wurden:

- Ausschreibung und Vergabe der Verwertung von gewerblichen Abfällen; http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/Schulung_VwVBU_Abfall.pdf
- Berechnung von Lebenszykluskosten bei der umweltfreundlichen Beschaffung; http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/Schulung_VwVBU_LCC.pdf
- Klimaschutzpotenziale der Kreislaufwirtschaft; http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/Schulung_Potenziale_Kreislaufwirtschaft.pdf

- Nutzung von Umweltzeichen bei der umweltfreundlichen Beschaffung;
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/Schulung_VwVBU_Label.pdf
- Umweltfreundliche Beschaffung von Bodenbelägen;
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/Schulung_VwVBU_Bodenbelaege.pdf
- Umweltfreundliche Beschaffung von Bürogeräten;
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/Schulung_VwVBU_Buerogeraete.pdf
- Umweltfreundliche Beschaffung von Recyclingpapier und Toner;
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/Schulung_VwVBU_Papier_Toner.pdf
- Umweltfreundliche Beschaffung von Weißer Ware;
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/Schulung_VwVBU_Weisse_Ware.pdf