

## Dokumentation der ÖKOBÜRO Veranstaltung:

### Nachhaltige Beschaffung – Chancen der neuen Vergaberichtlinie für ökologische und soziale Themen

---

15. April 2015; 9-13 Uhr; Impact Hub Vienna

*Die novellierten Vergaberichtlinien der EU eröffnen Möglichkeiten, die staatliche Beschaffung ökologisch und sozial verträglicher zu machen. Ist die deshalb anstehende Novelle des Bundesvergabegesetzes der große Hebel für die österreichische Beschaffungspolitik? Und welche anderen Maßnahmen und Rahmenbedingungen führen zur mehr Nachhaltigkeit in der Beschaffung? Diese Fragen diskutierten ExpertInnen und PraktikerInnen auf der ÖKOBÜRO-Veranstaltung „Nachhaltige Beschaffung“.*

#### **Eröffnung**

*Thomas Alge - Geschäftsführer ÖKOBÜRO-Allianz der Umweltbewegung*

Nach der Begrüßung der Gäste und einer kurzen Vorstellung von ÖKOBÜRO betonte Thomas Alge die Wichtigkeit des Themas nachhaltige öffentliche Beschaffung. ÖKOBÜRO hat sich im letzten Jahr dazu entschieden, im Bereich Nachhaltigkeit und Unternehmensverantwortung bzw. CSR aktiv zu werden und sich vermehrt in politische Prozesse einzubringen. Drei Aspekte werden dabei für ÖKOBÜRO als wesentlich erachtet:

1. Nachhaltigkeit muss im Staat und in Unternehmen „Chefsache“ sein und einer klaren Strategie folgen
2. Wir brauchen rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, welche nachhaltiges Wirtschaften ermöglichen und belohnen, statt dieses zu verhindern
3. Der Staat trägt eine Doppelverantwortung und nimmt diese wahr (Setzung von Rechtlichen Rahmenbedingungen und Agieren als wirtschaftlicher & nachhaltiger Akteur)

Darum ist auch das Beschaffungsthema für ÖKOBÜRO ein so zentrales. Hier tritt der Staat als Regulator und wirtschaftlicher Akteur zugleich auf. Durch den Ankauf nachhaltiger Leistungen kann er einen Markt für nachhaltige Produkte und Leistungen generieren. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Öffentliche Beschaffung mit knapp 20 % des BIP ein erheblicher Wirtschaftsfaktor mit genauso erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt ist. So könnte in Deutschland durch den Umstieg auf Ökostrom des öffentlichen Sektors fast genauso viel CO<sub>2</sub> eingespart werden, wie Österreich gemäß Kyoto-Protokoll ausstoßen darf.

#### **Impulsstatement 1**

*Stefan Mayr: Die Vergaberichtlinie der EU – Der Schlüssel zu mehr Nachhaltigkeit?*

Die EU verfügt seit 2001 über eine Strategie zur nachhaltigen Entwicklung. Darin fordert die Kommission die Mitgliedsstaaten auf, sich Gedanken zu machen „wie sie das öffentliche Beschaffungswesen besser zur Förderung von umweltfreundlichen Waren und Dienstleistungen nutzen (können)“. Allerdings gibt es einen gewissen vergaberechtlichen Grundkonflikt bei der nachhaltigen Beschaffung: Das Vergaberecht soll einerseits einen wirksamen und effizienten Wettbewerb gewährleisten und die Anbieter am Markt vor staatlicher Korruption und Willkür schützen und andererseits eine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel sicherstellen. Hier besteht die Gefahr, dass „vergabefremde Kriterien zu Wettbewerbsverzerrungen und Rechtsunsicherheiten führen können.“

Während die Richtlinie 2004 in Nachhaltigkeitsaspekten noch zurückhaltender formuliert war, enthält die EU Vergaberechtsreform 2014 einige grundsätzliche Klarstellungen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten wie z.B. soziale Kriterien. Auf Ebene der technischen Spezifikationen können darüber hinaus Anforderungen an die Nachhaltigkeit des Produktionsprozesses gestellt

werden. Aber auch andere Lebenszykluskosten können miteinbezogen werden, wenn sie in Verbindung mit dem Auftragsgegenstand stehen. Eine Neuerung gibt es außerdem bei den Gütezeichen (Stichwort EuGH Entscheidung Max Havelaar). Ein öffentlicher Auftraggeber kann gemäß der Richtlinie 2014 ein bestimmtes Gütezeichen als Nachweis für die Einhaltung geforderter Merkmale verlangen. Es dürfen aber nur Gütezeichen als Nachweis herangezogen werden, wenn alle Kriterien des Gütezeichens mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen. Mitgliedsstaaten können außerdem „vorsehen, dass die öffentlichen Auftraggeber nicht den Preis oder die Kosten allein als einziges Zuschlagskriterium verwenden dürfen“ (vs. Ausschließliches Billigstbieterprinzip). Die Novelle des österreichischen Vergabegesetzes befindet sich seit kurzem in Begutachtung.

## **Impulsstatement 2**

*Angelika Tisch: Nachhaltige Beschaffung & naBe Aktionsplan*

Der naBe Aktionsplan wurde 2010 im Ministerrat beschlossen. Dabei wurden verbindliche Erklärungen unterzeichnet, die vorsehen, dass unter bestimmten Gesichtspunkten die Kriterien des naBe in der Beschaffung berücksichtigt werden sollen. Außerdem erfolgte eine Weisung an die BBG (Bundesbeschaffungsgesellschaft) diese Kriterien bei der Beschaffung zu berücksichtigen. Soziale Kriterien (u.a. die Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt) wurden zwar von einer ExpertInnengruppe entwickelt, sind aber derzeit im naBe Aktionsplan noch nicht integriert. Geplant ist allerdings, diese Kriterien im Sommer 2015 (gemeinsam mit den Ergebnissen der naBe Evaluierung 2013/14), dem Ministerrat vorzulegen. Durch diesen Schritt sollen auch soziale Kriterien im naBe endlich bindend werden.

Der naBe Aktionsplan definiert, was unter nachhaltiger öffentlicher Beschaffung verstanden werden kann und schafft ein Commitment auf politischer Ebene, bestimmte Kriterien zu berücksichtigen. Teilweise fehlt es allerdings an Wissen bei den Beschaffungsverantwortlichen, v.a. in kleineren Gemeinden, die mit bestimmten Prozessen und Kriterien überfordert sein können. Auch wenn ein verbindliches Monitoring im naBe festgelegt ist, wurde dieses bisher nicht fix in den Beschaffungsprozess implementiert. Die Novelle des BVergG 2015 kann in jedem Fall einige „blinde Flecken“ in der Beschaffung abdecken.

## **Impulsstatement 3**

*Elisabeth Schinzel: Das neue BVergG – Sozial & fair?*

Sozial faire Beschaffung bedeutet die Beschaffung von Produkten, die unter sozial verantwortlichen Bedingungen (v.a. Arbeitsbedingungen) in Billiglohnländern produziert werden. Große Probleme tun sich dabei bei den prekären Arbeitsbedingungen im IT- und Textil Bereich auf. Um diese Probleme zu lösen, muss gemeinsam mit BeschafferInnen und politischen EntscheidungsträgerInnen ein Bewusstsein für dieses Thema geschaffen werden. Eine Vernetzung auf verschiedenen Ebenen ist dazu notwendig (NGOs, Gemeinden, Ministerien usw.). Wenn Bund, Länder und Gemeinden ihren Einkauf sozial fair gestalten, können sie durch ihre große Kaufkraft zu besseren Arbeitsbedingungen und zu einer Reduzierung der Armut weltweit beitragen und ein Vorbild für Unternehmen und KonsumentInnen sein.

Für sozial faire Beschaffung in Europa gibt es bereits einige Best-Practice Beispiele, wie z.B. britische Universitäten, die eine Vorreiterrolle in der IT-Beschaffung einnehmen. In Wien werden bei internen und externen Veranstaltungen der MA22 Produkte aus fairem Handel konsumiert. Sozial verantwortliche Beschaffung kann auf unterschiedlichen Ebenen (Länder, Städte, Gemeinden usw.) umgesetzt werden. Soziale Kriterien werden bisher allerdings nur in Einzelfällen einbezogen. Es gibt deshalb immer wieder Ansätze, soziale Kriterien strategisch und vor allem flächendeckend einzuführen und einen Rahmen zur Umsetzung zu schaffen (naBe etc.). Ein klarer Erfolg ist, dass in den neuen EU-Vergaberichtlinien, soziale Aspekte als eines der Hauptkriterien angeführt werden. In der Implementierung auf nationaler Ebene müssen die Spielräume, die die Vergaberichtlinie lässt, gut genutzt werden. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass BeschafferInnen ausreichend Informationen, Beratung und Unterstützung erhalten. Die SO:FAIR Initiative stellt Kriterien zu Verfügung, die sozial faire Beschaffung erleichtern soll und berät Städte, Ministerien und Gemeinden. Konsequente Nachfrage der öffentlichen Hand nach sozial fair produzierten Produkten kann eine große Wirkung auf Unternehmen haben.

## Podiumsdiskussion

*Kann die BVerG-Novelle die Beschaffung nachhaltig verändern?*

Moderation:

*Gabriele Pekny*

DiskutantInnen:

*Stephan Heid / Heid Schiefer Rechtsanwälte - Partner Initiative Faire Vergaben*

*Hannes Hofer / BBG - Bundesbeschaffung GmbH*

*Stefan Mayr / Urban Management and Governance, WU Wien*

*Elisabeth Schinzel / Südwind*

*Angelika Tisch / ifz - Alpen Adria Universität*

Der **Geschäftsführer der BBG, Hannes Hofer**, betonte die Schwierigkeit, dass in Österreich gegen Ausschreibungsunterlagen oft Einspruch eingelegt wird – anders (und weniger heikel) sei die Situation in anderen EU Staaten wie bspw. England. Die Judikatur in Österreich stehe jetzt und künftig vor der spannenden Herausforderung festzustellen, ob Ausschreibungsunterlagen im jeweiligen Fall diskriminierend seien, oder nicht. Aus der Sicht von Hofer sei es leicht in einer EU Richtlinie gewisse Ziele für die Umsetzung zu definieren, aber umso schwerer ein Instrument zu schaffen, das Rechtssicherheit bietet. In den Erläuterungen zur Novelle würde ein „wirkliches“ Bestbieterprinzip gefordert, wodurch laut Hofer die Gefahr bestünde, dass viele Fälle vor dem Bundesverwaltungsgericht landeten und dort dann entschieden werden muss, ob es sich wirklich um ein Bestbieterprinzip handelt, oder nicht. Dies schade – so Hofer – dem Vergabewesen, weil damit eine große Rechtsunsicherheit einhergehen würde. In den Zielsetzungen der EU Richtlinie sieht Hofer aber auch positive Aspekte: So würde nicht nur der Zugang für KMUs erleichtert, auch das Vergabewesen würde effizienter gemacht und der strategische Einsatz von gesellschaftspolitischen Beschaffungsthemen erleichtert werden. Das sei ein klares politisches Statement von Seiten der EU Kommission, das positiv zu bewerten sei. Beim Thema Dienstleistungen sei weniger die Frage nach dem Bestbieter ein Hebel, sondern mehr die Einführung eines gut durchdachten Qualitätsmanagements – auch um dem Preisdumping entgegenzuwirken. Flächendeckende Regularien hält Hofer nicht für sinnvoll („eine Medizin wirkt nicht für alles, sondern nur für manche Dinge“).

**Stephan Heid (Heid Schiefer Rechtsanwälte)** betonte den Stellenwert der Bau- und Immobilienbranche und deren starke Rolle im Vergaberecht. Rund 36 Milliarden Euro würden jedes Jahr für die Neuerrichtung und Sanierung der 2.2 Millionen Gebäude in Österreich in die Hand genommen werden. Auf der anderen Seite stehe ein katastrophaler ökologischer Fußabdruck der Branche. Gesetzliche Veränderungen würden durch die großen Volumina der Branche großen Impact erzielen. Im derzeit gültigen Bundesvergabegesetz sieht Heid noch viel Raum nach oben, u.a. im Bereich der Zuschlagskriterien. Durch die EU Richtlinie würde es erstmals möglich, Lebenszykluskosten als bewertungsrelevante Kosten zu definieren. Die sei zwar nicht verpflichtend (und ein Zwang sei laut Heid auch politisch nicht umsetzbar – ebenso wenig wie beim verpflichtenden Bestbieterprinzip), dennoch könne man den entsprechenden Artikel 68 der Richtlinie als gelungen bezeichnen. Jetzt liege es am österreichischen Gesetzgeber, die Potentiale der Richtlinie in die Novelle zu übersetzen und mit Anwendungsbeispielen zu hinterlegen. Für die Bau- und Immobilienbranche würde dies beispielsweise bedeuten, dass neben den Ersterrichtungskosten künftig auch die Folgekosten berücksichtigt werden müssten, welche idR etwa zwei Drittel der Gesamtkosten seien. Die IG Lebenszyklus Hochbau hat bereits Umsetzungsvorschläge für Artikel 68 erarbeitet. Zum Thema Ausschreibungen betonte Heid, dass durchaus auch immer wieder soziale Kriterien angefochten werden. So sei etwa versucht worden, in Niederösterreich die Lehrlingsbeschäftigung als Zuschlagskriterium zu etablieren – es dauerte nur ein paar Monate bis die ersten Einsprüche kamen. Auch bei ökologischen Kriterien käme es immer wieder zu Einsprüchen<sup>1</sup>. Wenn hier im Sinne der Auftraggeber entschieden wird, stärke dies mutigen und innovativen Beschaffern den Rücken.

**Angelika Tisch (ifz – Alpen Adria Universität)** sprach über die Auswirkungen der Novellierung auf den naBe. Für den naBe Aktionsplan hieße die Novellierung vor allem, dass „blinde Flecken geschlossen werden“. Tisch betonte, dass sich in der Richtlinie viel mehr als nur ein semantischer, sondern durchaus auch einen Kulturwandel abzeichne. Den Beschaffern würde durch die Novellierung noch einmal vor Augen geführt, wie zentral das Thema sei. Zum Thema Vergabe in

---

<sup>1</sup> Beispiel: Die Altlastensanierung/Aluminiumschlacke in Wiener Neustadt. Hier wurde die Verwertungsquote als ökologisches Kriterium in Zuschlagskatalog aufgenommen – diese Entscheidung wurde bekämpft aber schließlich vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt. Das Kriterium konnte gehalten werden.

Gemeinden erwähnte Tisch, dass kleinere Gemeinden oft direkt vergeben würden, eine große Hilfe seien hierbei die Umweltzeichen. Im naBe gäbe es darüber hinaus einen Leitfaden für Gemeinden. Von Bund und Ländern – dies sei in der letztjährigen Evaluierung festgestellt worden – wird der NaBe bereits im relativ großen Umfang umgesetzt, während nur 15-20% der Gemeinden naBe-Kriterien berücksichtigen. Hier sei eine Hoffnung, dass künftig mehr Gemeinden über die BBG beschaffen, die sich bereits zur Umsetzung des naBe verpflichtet hat. Auch Monitoring sei ein wichtiges Thema: Selbst der Ökokauf als der Vorreiter der ökologischen Beschaffung in Österreich verfüge nicht über ein Monitoring-System. Die Notwendigkeit eines Monitorings sieht Tisch auch ganz klar in Bezug auf den naBe. Es bräuchte hierfür ein Monitoring-Element, das in den Beschaffungsprozess inkludiert und verbindlich sei. Da in Kürze die E-Vergabe verpflichtend werden wird, könnte man die dafür verwendeten Portale nutzen, um relativ leicht bestimmte Aspekte abzufragen und damit bereits ein gewisses Monitoring zu garantieren.

**Elisabeth Schinzel (Südwind)** nannte einige Beispiele, wie im Ausland mit nachhaltiger Beschaffung umgegangen wird. So existiere etwa in Dortmund ein politischer Entschluss zur sozial fairen Beschaffung. Immer wieder zeige sich, dass es von den BeschafferInnen ein sehr intensives Wissen über die Materie braucht – gleichzeitig aber auch eine Politik und eine Öffentlichkeit, die hinter sozialer, fairer und ökologischer Beschaffung steht. Außerdem betonte Schinzel die Wichtigkeit vergaberechtlich sicherer Tools, um Beschaffern die Angst vor Beinspruchungen zu nehmen. Schinzel sieht im E-Procurement die Gefahr, dass gerade kleinen Firmen und Organisationen der Beschaffungsaufwand zu groß werden könnte. Ein wichtiges Thema sei überdies die Transparenz der Zulieferkette. Auch die Schaffung eines Kompetenzzentrums, das BeschafferInnen beraten kann, sieht Schinzel als wichtigen Punkt an. Vergabe könne – so Schinzel – ein Vehikel sein, um gesellschaftspolitischen Wandel herbeizuführen.

**Stefan Mayr (Urban Management and Governance, WU Wien)** wies in der Podiumsdiskussion darauf hin, dass sowohl im Ökokauf, als auch im naBe zwar gewisse Kriterien vorgegeben seien, dass diese aber nicht überall ankommen würden. Gerade in den Gemeinden sieht Mayr noch große Defizite. Überdies betont Mayr, dass die derzeit laufenden Freihandelsabkommen zwar Kapitel über Beschaffung beinhalten, soziale Kriterien aber gänzlich ausgeklammert würden – anders als dies beispielsweise in der EU Richtlinie der Fall sei. Dies erhöhe die Komplexität für die Judikatur und führe zu Rechtsunsicherheit.