

Mitteilung des Senats vom 27. April 2021

Bericht über die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Anschaffungen der öffentlichen Hand im Land Bremen

Der Senat übermittelt der Bürgerschaft (Landtag) den Bericht über die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Anschaffungen der öffentlichen Hand im Land Bremen mit der Bitte um Kenntnisnahme. Der Bericht über die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Anschaffungen der öffentlichen Hand im Land Bremen ist als Anlage beigefügt

12. April 2021

Bericht

des Senats der Freien Hansestadt Bremen

über die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Anschaffungen der öffentlichen Hand im Land Bremen

an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)

Auf Antrag der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE vom 15. April 2020 (Drucksache 20/353) hat die Bremische Bürgerschaft (Landtag) im Juni 2020 den Senat aufgefordert,

„Bericht zu erstatten darüber, wie bei Anschaffungen der öffentlichen Hand in Bremen und Bremerhaven alle Aspekte von Nachhaltigkeit, insbesondere bezüglich der Langlebigkeit von Produkten, berücksichtigt werden.“

Im Folgenden gibt der Senat daher Auskunft über

- die bereits bestehenden Regelungen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeit in den Bremer Landesvorschriften zur öffentlichen Beschaffung;
- die Anwendung dieser Regelungen;
- aktuelle Vorhaben zur weiteren Stärkung von Nachhaltigkeitsaspekten im öffentlichen Beschaffungswesen Bremens;
- aktuelle Vorhaben auf Bundes- und EU-Ebene zur Förderung von Nachhaltigkeit bei öffentlichen Anschaffungen.

Der Bericht beruht auf Beiträgen der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa, des Senators für Finanzen, der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, des Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, der Senatskanzlei sowie der Kompetenzstelle für sozial verantwortliche Beschaffung, angesiedelt im Einkaufs- und Vergabezentrum der Immobilien Bremen AöR, und wurde von der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zusammengestellt.

I. Bestehende Regelungen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Anschaffungen der öffentlichen Hand im Land Bremen

Das Land Bremen hat sich zum Ziel gesetzt, die öffentliche Beschaffung nach ökologischen und sozialen Kriterien auszurichten. Hierzu sind insbesondere die im Vergaberecht vorgesehenen Möglichkeiten einer öffentlichen Beschaffung unter Einbezug von ökologischen und sozialen Aspekten zu nutzen (vgl. Ziel 5 der Entwicklungspolitischen Leitlinien der Freien Hansestadt Bremen).

Neben den verbindlichen Regelungen in §§ 9 bis 17 des bremischen Tariftreue- und Vergabegesetzes (TtVG) zu Mindest- und Tariflöhnen eröffnen die §§ 18 und 19 TtVG die Möglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Beschaffung soziale, ökologische und innovative Aspekte maßgeblich zu berücksichtigen. § 19 des TtVG schreibt die Berücksichtigung von Umwelteigenschaften bei der Vergabe von Liefer- oder Dienstleistungen sogar zwingend vor. Für die in dem Katalog der Bremischen Kernarbeitsnormenverordnung (BremKernV) genannten Warengruppen ist die Einhaltung der dort näher bezeichneten Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) darüber hinaus ebenfalls zwingend vorgeschrieben.

Die fachliche Zuständigkeit für das TtVG sowie für die BremKernV ist bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa angesiedelt. Die praktische Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben obliegt demgegenüber den jeweiligen Ressorts und den dort angegliederten Bedarfsträgern. Zur Unterstützung der Ressorts und Bedarfsträger bei der Umsetzung dieser Ziele gibt es u.a. seit August 2016 eine Kompetenzstelle für sozial verantwortliche Beschaffung, angesiedelt im Einkaufs- und Vergabezentrum der Immobilien Bremen AöR.

Seit Mai 2019 schreibt die von der Kernverwaltung anzuwendende Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen – Land und Stadtgemeinde Bremen (VVBesch) vor, dass die im Katalog der VVBesch benannten Warengruppen zentral (siehe Anlage 1 zur VVBesch) sowie unter zwingender Beachtung von ökologischen Mindestanforderungen (siehe Anlage 2 zur VVBesch) zu beschaffen sind.¹ Eine der zentralen Beschaffungsstellen im Sinne der VVBesch ist das EVZ bei IB.

Darüber hinaus wird in der VVBesch die „Nachhaltigkeit“ in § 6 als allgemein gültiger Beschaffungs- und Vergabegrundsatz verankert. Ziel und Zweck der nachhaltigen Beschaffung ist die Herstellung einer angemessenen Balance zwischen ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten, und zwar in jeder Stufe des Beschaffungsprozesses (insbesondere aber bei der Ermittlung des Bedarfs, bei der Leistungsbeschreibung sowie bei der Bestimmung der Eignungs- und Wertungskriterien). Bei der Betrachtung und Einbeziehung von ökologischen, sozialen und ökonomischen Aspekten ist nach der VVBesch ein ganzheitlicher und integrierender Ansatz zu verfolgen.

Mit Blick auf den ökonomischen Aspekt einer nachhaltigen Beschaffung verweist die VVBesch in § 7 Absatz 1 auf die Möglichkeit, im Einzelfall schon bei der Bedarfsfeststellung zu prüfen, ob neben dem Kauf einer neuen Ware ein gebrauchtes/wiederaufbereitetes Produkt beschafft werden kann und/oder ob anstelle eines Kaufs auch Miete/Leasing in Betracht kommt. Bezüglich der voraussichtlichen Kosten einer Beschaffung sind neben den reinen Anschaffungskosten auch die Nutzungskosten (z. B. die Energiekosten) sowie die Nutzungs-, Wartungs- und Entsorgungskosten mit zu berücksichtigen (sog. Lebenszykluskostenbetrachtung). Auch sollen die Kosten, die durch externe Effekte der Umweltbelastung entstehen, mit in die Berechnung der Kosten einfließen. Des Weiteren gelten nach § 7 Absatz 2 der VVBesch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Bezüglich der sozialen Aspekte einer nachhaltigen Beschaffung verweist die VVBesch in § 8 auf die Einhaltung der maßgeblichen Regelungen in §§ 9 bis 17 zu Mindest- und Tariflöhnen sowie in § 18 TtVG und in der BremKernV.

Zu den ökologischen Aspekten einer nachhaltigen Beschaffung verweist die VVBesch in § 9 Absatz 1 und Absatz 3 Satz 2 auf das Bremische Klimaschutz- und Energiegesetz (BremKEG) und auf § 19 TtVG, wonach Aspekte des Umwelt- und Ressourcenschutzes sowie der Energieeffizienz bei allen Beschaffungsvorgängen zwingend zu berücksichtigen sind. Konkretisierend sieht § 9 Absatz 2 vor, dass geeignete Kriterien zur Berücksichtigung des Umwelt- und Ressourcenschutzes je nach Artikel, Warengruppe oder Dienstleistungsbereich beispielsweise Langlebigkeit, Reparaturfähigkeit, Recyclingfähigkeit, Wiederverwertbarkeit, Schadstoffarmut, Emissionsarmut und Energieeffizienz sind. Die Kriterien sind objektiv, verständlich und leistungsbezogen zu formulieren.

Für einzelne Artikel, Warengruppen und Dienstleistungsbereiche werden sodann in § 9 Absatz 3 Satz 1 und in der Anlage 2 zur VVBesch sehr konkrete ökologische Mindestanforderungen vorgegeben. Dazu zählen z. B. Vorgaben zur Verpackung, zur Lebensdauer, zu Recyclingmaterialien und zur Reparierbarkeit (z.B. Papier und Papierprodukte ausschließlich als Recyclingpapier bzw. Recyclingpapierprodukte, Strom als atom- und kohlestromfreien

¹ Link zur VVBesch im Transparenzportal:

https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.131191.de&asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d
[letzter Zugriff am 01.04.2021].

Öko-Strom, Catering mit Getränken [Wasser, Erfrischungsgetränke] in Verpackungen ausschließlich als Getränke in Mehrweg-Verpackungen, Büroartikel aus Kunststoffen als „als Büroartikel aus Recycling-Kunststoffen, Büromöbel aus Holz als Büromöbel aus Holz aus nachweislich legaler und nachhaltiger Forstwirtschaft). Einwegprodukte sind häufig schon innerhalb der zentralen Beschaffung ausgeschlossen (z. B. lautet die Vorgabe der VVBesch, dass Kugelschreiber ausschließlich als nachfüllbare Kugelschreiber zu beschaffen sind). In vielen Produktgruppen schreibt die Anlage 2 der VVBesch die Beschaffung von Produkten mit Typ-I-Umweltzeichen vor (z. B. Blauer Engel, EU-Blume), deren Anforderungen ebenfalls u.a. die Vermeidung von Verpackungsmaterialien und die Nutzung von Recyclingmaterialien vorsehen. Gemäß den Vorgaben der VVBesch erfolgt bei der Ausschreibung neuer Rahmenverträge daher sukzessive eine Umstellung auf ökologischere Produktalternativen, wie z. B. von plastikbasierten Produkten auf Produkte aus Holz oder auf Recyclingmaterialien (Ordner aus Recyclingpappe, Lineale aus Holz). Auch bei Artikeln, Warengruppen und Dienstleistungsbereichen, die nicht in der Anlage 2 zur VVBesch aufgeführt sind, sind gemäß § 19 TtVG und BremKEG Umwelteigenschaften im Beschaffungsprozess/Vergabeverfahren zu berücksichtigen.

Die fachliche Zuständigkeit für die VVBesch als solche liegt beim Senator für Finanzen. Die fachliche Zuständigkeit für die Anlage 2 zur VVBesch sowie für das BremKEG liegt bei der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau.

Die jüngste Studie des Umweltbundesamtes zu den „Regelungen der Bundesländer auf dem Gebiet der umweltfreundlichen Beschaffung“ aus dem Jahr 2020 weist aus, dass die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen weitreichende Vorgaben und Handlungshilfen entwickelt haben und daher Vorreiter bei den rechtlichen Regelungen zur Beachtung von Umweltaspekten in der öffentlichen Beschaffung sind.²

II. Anwendung der bestehenden Nachhaltigkeitsvorgaben bei öffentlichen Beschaffungen

Die Anwendung der zuvor geschilderten Vorgaben erfolgt durch die Beschaffungsstellen. Hier kommt insbesondere den zentralen Beschaffungsstellen (und hier insb. dem bei Immobilien Bremen angesiedelten Einkaufs- und Vergabezentrum (EVZ)) eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Regelungen zu.

Aussagekräftige Daten für das Land Bremen über den prozentualen Anteil einer Berücksichtigung von sozialen, ökologischen und innovativen Aspekten im Rahmen der jeweiligen Beschaffungsprozesse liegen bislang nicht vor.

III. Aktuelle Vorhaben zur weiteren Stärkung von Nachhaltigkeitsaspekten im öffentlichen Beschaffungswesen Bremens

Der Senat wird sich auch weiterhin dafür einsetzen, Nachhaltigkeitsaspekte bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen zu stärken. So soll z.B. eine stärkere Schonung von Ressourcen u.a. durch die Implementierung zirkulären Wirtschaftens in die Beschaffungsvorgänge des

² Link zur Studie: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/stadtstaaten-sind-vorreiter-bei-umweltfreundlicher> [letzter Zugriff am 31.03.2021].

Einkaufs- und Vergabezentrums der Immobilien Bremen AöR erreicht werden. Hierzu sind erste Ansätze vorhanden:

- In der Textilbeschaffung wurden potentielle Bieter im Rahmen von Bieterdialogen darauf vorbereitet, dass das Erfordernis, zirkulär zu produzieren, zukünftig Eingang in die Leistungsbeschreibungen für die Ausschreibung von Rahmenverträgen finden werde. In einer Ausschreibung zu Arbeits- und Sicherheitsschuhen wurden Bieter – in Vorbereitung auf künftige Ausschreibungen – bereits um die Darstellung von Konzepten zum zirkulären Wirtschaften gebeten – leider ohne Erfolg. Deutsche Bieter stehen auf diesem Gebiet noch relativ am Anfang – im Gegensatz zum Beispiel zu holländischen Schuh- und Bekleidungsherstellern. Umso notwendiger sind daher entsprechende Anforderungen seitens der öffentlichen Hand.
- Im Rahmen einer Kooperation zwischen Immobilien Bremen und dem Aus- und Fortbildungszentrum der Freien Hansestadt Bremen hat eine Gruppe von Teilnehmenden des Abschlussjahrgangs zur Fortbildung zu Verwaltungsfachwirten im Jahr 2020 eine Recherche zu zirkulärem Wirtschaften im Bereich Büromöbel durchgeführt und dabei praxisrelevante Beispiele für die Möbelbeschaffung herausgearbeitet, die Eingang in künftige Möbelbeschaffungen finden sollen. Des Weiteren wurden Möglichkeiten zur Herstellung zirkulärer Werbemittel in Kooperation mit Werkstatt Bremen erarbeitet, die ebenfalls in die Praxis umgesetzt werden sollen.
- Im Zusammenhang eines von der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) geförderten Projekts wurde eine englischsprachige Studie erstellt, um Möglichkeiten der Integration von Prinzipien der Kreislaufwirtschaft in die öffentliche Beschaffung aufzuzeigen. Die Studie wird derzeit ins Deutsche übersetzt und in 2021 in verschiedenen Webinaren und Veranstaltungen vorgestellt und mit Fachleuten und Beschaffer*innen diskutiert. Die darin beschriebenen Best-Practice-Beispiele für erfolgreiche zirkuläre Beschaffung werden sich u.a. auf einem Abschlusskongress des Projektes Ende September in Bremen vorstellen (in Präsenz oder digital).
- Im Rahmen eines Folgeprojekts in den Jahren 2022/23 ist beabsichtigt, das zirkuläre Wirtschaften umfassend zu beleuchten und Beispiele für Anwendungen in der bremischen Beschaffungspraxis aufzuzeigen.

Die Freie Hansestadt Bremen ist zudem Mitglied im Netzwerk der „EU Cities for Fair and Ethical Trade“ und ist in diesem Rahmen im Austausch mit europäischen Städten und Kommunen, die bereits erfolgreich Elemente der Kreislaufwirtschaft in ihr Beschaffungswesen integriert haben.

Als erste Stadt Deutschlands hat Bremen schließlich mit dem „Aktionsplan 2025. Gesunde Ernährung in der Stadtgemeinde Bremen“ im Februar 2018 beschlossen (Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) vom 06.02.2018), die öffentliche Gemeinschaftsverpflegung der Stadtgemeinde schrittweise auf bis zu 100 Prozent Bioprodukte umzustellen. Die BioStadt Bremen steuert die ressortübergreifende Umsetzung der Ziele des Aktionsplanes und arbeitet im Dialog mit den Nicht-Regierungsorganisationen, Erzeugenden, Verbrauchenden und allen weiteren Beteiligten.

Der Aktionsplan umfasst folgende Ziele:

- Gesundheitsförderliche Ernährung ermöglichen, durch die Einführung der DGE-Qualitätsstandards

- Nachhaltige Ernährung ermöglichen, durch die Umstellung auf bis zu 100% biologische und möglichst regionale Lebensmittel
- Weg von industriell hochverarbeiteten Lebensmitteln und hin zu naturbelassenen Produkten. Darüber hinaus soll die Menü-Gestaltung möglichst saisonal und regional erfolgen.
- Mehr Wertschätzung für Lebensmittel, durch die Information von Verbraucher*innen über die Vorteile der ökologischen und regionalen Landwirtschaft

Der Aktionsplan geht davon aus, dass in einem mehrjährigen Prozess durch eine Vielzahl von Maßnahmen die angestrebte Umstellung in der Gemeinschaftsverpflegung der Stadtgemeinde erreicht werden kann. Der Senatsbeschluss betrifft die Gemeinschaftsverpflegung in Schulen, Kindertagesstätten (KiTas), kommunalen Krankenhäusern und öffentlichen Betriebskantinen. Mit der Umsetzung wurden die jeweils zuständigen Ressorts beauftragt. Die BioStadt Bremen koordiniert den ressortübergreifenden Prozess.

IV. Aktuelle Vorhaben auf Bundes- und EU-Ebene zur Förderung von Nachhaltigkeit bei öffentlichen Anschaffungen

Der Bund stellt mit der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung sowie mit dem Umweltbundesamt vielfältige Unterstützungsangebote (Leitfäden, Schulungen, Bund-Länder-Austausch, Erklärvideos, Pilotprojekte etc.) zur Verfügung. Der Bund hat zudem ein Maßnahmenprogramm „Nachhaltigkeit für das eigene Verwaltungshandeln“ ins Leben gerufen, dass auch Beschaffungsaspekte umfasst.

Auf EU-Ebene werden ebenfalls umfangreiche Informationen zur Verfügung gestellt (Leitfäden, online-Schulungen, Projekte etc.). Zudem gibt es eine Reihe europäischer Initiativen zum Thema Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung:

- Am 26. November 2020 hat der Rat der Europäischen Union die Schlussfolgerungen „Öffentliche Investitionen durch Vergabe öffentlicher Aufträge: Nachhaltige Erholung und Wiederankurbelung einer resilienten EU-Wirtschaft“ angenommen. Darin bekennt sich der Rat u.a. zur Förderung der innovativen, nachhaltigen und klimafreundlichen Beschaffung. Er betont die Vorbildfunktion des öffentlichen Beschaffungswesens und dessen Bedeutung für die Umsetzung der Agenda 2030. Öffentliche Auftraggeber sollten, so der Rat, „ihre Kaufkraft strategisch nutzen sollten, um ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis zu erzielen und den Übergang zu einer ökologischeren und innovativeren Kreislaufwirtschaft zu unterstützen, insbesondere durch Investitionen in nachhaltige Infrastruktur, in wiederverwendbare, recycelbare, reparierbare und ressourcenschonende Produkte sowie in die Renovierung öffentlicher Gebäude, um ihre Nachhaltigkeit zu verbessern und die Lebensdauerkosten zu optimieren“.
- Im Rahmen des im März 2020 vorgestellten Aktionsplans der Europäischen Kommission zur Kreislaufwirtschaft³ wurden verschiedene Initiativen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit von Konsumgütern angekündigt. Darunter wurden auch Mindestkriterien für die nachhaltige Beschaffung vorgeschlagen. Bremen wird die

³ Abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF [letzter Zugriff am 31.03.2021].

angekündigten Initiativen im Bereich langlebiger Konsumgüter und nachhaltiger Beschaffung u.a. über den Bundesrat, den Ausschuss der Regionen (AdR) und seine Netzwerke entsprechend begleiten. Der AdR hat sich auch bereits in seiner Stellungnahme von Oktober 2020 zum Aktionsplan geäußert und die wichtige Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Umstellung auf eine Kreislaufwirtschaft betont. Der AdR befürwortet die weitere Ausarbeitung der Kriterien und Zielvorgaben für den Bereich der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung.

- Im Bereich der aktuellen Bundesgesetzgebung liegt derzeit Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1161 vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge sowie zur Änderung vergaberechtlicher Vorschriften (BR-Drs. 66/21) vor, den der Bundesrat im ersten Durchgang in seiner Sitzung am 05.03.2021 bereits beraten hat. Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung der überarbeiteten „Clean-Vehicles-Directive“. Mit dem Gesetzentwurf werden bei der öffentlichen Auftragsvergabe erstmals verbindliche Mindestziele für emissionsarme und -freie Pkw sowie leichte und schwere Nutzfahrzeuge, insbesondere für Busse im ÖPNV, für die Beschaffung vorgegeben. Die neuen Vorgaben sollen ab dem 2. August 2021 gelten und verpflichten die öffentliche Hand sowie eine Auswahl bestimmter privatrechtlich organisierter Akteure (z.B. Post- und Paketdienste, Müllabfuhr) dazu, dass ein Teil der angeschafften Fahrzeuge zukünftig emissionsarm oder -frei sein muss. Der Gesetzentwurf muss noch vom Bundestag beschlossen werden und wird dann im zweiten Durchgang erneut vom Bundesrat beraten.