Abgeordnetenhaus BERLIN

Drucksache 18 / 23 055
Schriftliche Anfrage

18. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten Daniel Buchholz (SPD)

vom 26. März 2020 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 27. März 2020)

zum Thema:

Jährlich 5 Milliarden Euro für öffentliche Beschaffungen: Rolle rückwärts zu Lasten der Umwelt in Zeiten der Klimanotlage?

und **Antwort** vom 07. April 2020 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 09. April 2020)

Die Drucksachen des Abgeordnetenhauses sind bei der Kulturbuch-Verlag GmbH zu beziehen.
Hausanschrift: Sprosserweg 3, 12351 Berlin-Buckow · Postanschrift: Postfach 47 04 49, 12313 Berlin, Telefon: 6 61 84 84; Telefax: 6 61 78 28.

Senatsverwaltung für Wirtschaft,
Energie und Betriebe

Herrn Abgeordneten Daniel Buchholz (SPD)
über
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

A n t w o r t
auf die Schriftliche Anfrage Nr. 18/23055
vom 26. März 2020
über Jährlich 5 Milliarden Euro für öffentliche Beschaffungen: Rolle rückwärts zu Lasten der Umwelt in Zeiten der Klimanotlage?

Der Senat ist sich des Stellenwerts des Fragerechts der Abgeordneten bewusst und die Beantwortung Schriftlicher Anfragen der Mitglieder des Abgeordnetenhauses nach Artikel 45 Absatz 1 der Verfassung von Berlin hat eine sehr hohe Priorität. Gegenwärtig konzentriert der Senat seine Arbeit und seinen Ressourceneinsatz aber auf die Bekämpfung der infektionsschutzrechtlichen Gefährdungslage für die Berliner Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage im Namen des Senats von Berlin wie folgt:

1. Wie viele Vergabestellen gibt es aktuell in Berlin in den Verwaltungen und landeseigenen Unternehmen und welchen Umfang hat das Beschaffungsvolumen nach neuen Erkenntnissen insgesamt (frühere Angaben des Senats lagen bei 4-5 Milliarden Euro pro Jahr)?

   Zu 1.: Zur Anzahl von Vergabestellen werden keine Statistiken geführt. Auf der Grundlage von zwei Senatsbeschlüssen wurden grundsätzlich bei allen Senatsverwaltungen und Bezirksämtern zentrale Vergabestellen eingerichtet. Dieses war im Zuge der Einführung der verpflichtenden elektronischen Vergabe aus organisatorischen Gründen erforderlich. Zentrale Vergabestellen existierten, insbesondere bei Stellen mit einem großen Beschaffungsvolumen wie z.B. bei den für Bauen zuständigen Verwaltungen oder der Polizei Berlin, bereits seit langer Zeit. Hinzu kommen die zentralen Beschaffungsstellen, durch die bestimmte Beschaffungsbedarfe gebündelt werden, insbesondere das Landesverwaltungsamt, das ITDZ oder die BIM GmbH. Aufgrund der unterschiedlichen qualitativen und quantitativen Beschaffungsbedarfe sind die Vergabestellen unterschiedlich strukturiert. Die mittelbare Landesverwaltung (Anstalten, Körperschaften und Stiftungen d.ö.R. sowie die juristischen Personen des Zivilrechts, die überwiegend im Eigentum des Landes Berlin sind) ist frei, sich selbst zu organisieren. In Institutionen mit einem hohen Beschaffungsbedarf wurden bereits früh zentrale Vergabestellen eingerichtet.

   Zum Umfang des Beschaffungsvolumens liegen noch keine aktuellen statistischen Daten vor. Mit der Einführung einer bundesweiten Statistikplicht gemäß § 114. Absatz 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i.V.m. der Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) voraussichtlich Ende dieses Jahres stehen frühestens 2021 valide Daten zur Verfügung.

2. Welche Rechtsgrundlagen und Verordnungen zur Einhaltung von ökologischen Kriterien sind bei der Beschaffung durch Berliner Vergabestellen auf Landes- bzw. Bezirksebene zu beachten? Welche Änderungen gab es ggf. durch Bundes- und Europarecht in den letzten Jahren? Welche Wertgrenzen gelten jeweils, ab denen die Vorgaben verbindlich zu beachten sind?

   Zu 2.: Das Vergaberecht ist seit 2016 auf europäischer, Bundes- und Landesebene auch im Hinblick auf eine ökologische Beschaffung umfassend novelliert worden. Das EU-Vergaberecht ist ab bestimmten Wertgrenzen anzuwenden, welche alle zwei Jahre neu bestimmt werden. Die aktuellen Wertgrenzen können u.a. hier eingesehen werden:
   https://www.berlin.de/vergabeservice/aktuelles/artikel.871533.php.

   Alle öffentlichen Auftraggeber haben im Rahmen des EU-Vergaberechts die Bestimmungen zur Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Liefer- oder Dienstleistungen (§ 67 Vergabeverordnung (VgV)) sowie zur Beschaffung von Straßenfahrzeugen (§ 68 VgV) ab den EU-Schwellenwerten für eine europaweite Ausschreibung (§ 106 GWB) einzuhalten.

   Seit der Vergaberechtsmodernisierung 2016 kann der Landesgesetzgeber gemäß § 129 GWB verpflichtende öko-soziale Vorgaben an alle öffentliche Auftraggeber des Landes Berlin, sowohl die der unmittelbaren als auch die der mittelbaren Landesverwaltung, nur in Form von Ausführungsbedingungen auferlegen. Derzeit ist dies § 7 Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) und die auf dieser Grundlage erlassene Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU), soweit diese Ausführungsbedingungen enthält. Darüber hinaus haben die Vergabestellen der unmittelbaren Landesverwaltung § 7 des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes (BerlAVG) sowie die VwVBU zu beachten.

   Die verpflichtende Anwendung der VwVBU hat gemäß § 1 Absatz 6 Satz 4 BerlAVG ab 10.000 Euro netto zu erfolgen, soweit die öffentlichen Auftraggeber der Anwendungspflicht des § 55 Landeshaushaltsordnung (LHO) unterliegen. Dieses umfasst die unmittelbare Landesverwaltung sowie den ganz überwiegenden Teil der Anstalten, Körperschaften und Stiftungen d.ö.R. Diejenigen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen d.ö.R., die aufgrund von Spezialgesetzen von der Verpflichtung ausgenommen sind, sowie die juristischen Personen des Zivilrechts, die überwiegend im Eigentum des Landes Berlin stehen und Auftraggeber gemäß § 99 GWB sind, haben die VwVBU erst ab den EU-Schwellenwerten anzuwenden. Das Land Berlin wird jedoch auch künftig im Rahmen seiner Befugnisse darauf hinwirken, dass auch die Anstalten, Körperschaften und Stiftungen öffentlichen Rechts sowie die Gesellschaften, an denen das Land Berlin eine Mehrheit der Anteile oder Stimmrechte hält, umweltverträglich beschaffen, was bei Anwendung der Verwaltungsvorschrift gewährleistet ist. Der Gesetzentwurf zur Änderung des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes enthält daher eine entsprechende Bemühensklausel.

3. Berücksichtigen einzelne Senatsverwaltungen, Bezirke oder sonstige Vergabestellen bei Beschaffungen mit geschätzten Auftragswerten zwischen 500 und 10.000 Euro freiwillig die Grundsätze des § 7 Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) und der Verwaltungsvorschrift für ökologische Beschaffung (VwVBU), obwohl dies unterhalb der derzeitigen Wertgrenze von 10.000 Euro nicht verpflichtend ist? Welche Stellen sind das und welche Wertgrenzen gelten ggf. für welche Produktgruppen?

4. Sieht sich die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz an die Arbeitsanweisung des damaligen Senators für Stadtentwicklung und Umwelt, Michael Müller, von 2012 gebunden, per Selbstverpflichtung die VwVBU bereits ab einem geschätzten Auftragswert von 500 Euro anzuwenden (vgl. Schriftliche Anfrage Daniel Buchholz, Drs 17/14976)? Wenn nein, warum nicht?

Zu 3. bis 4.: In Wahrnehmung ihrer Vorbildfunktion hat sich die damalige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt mit einer Arbeitsanweisung des Senators bereits am 29.11.2012 selbst verpflichtet, die Verwaltungsvorschrift schon ab einem geschätzten Auftragswert von 500 Euro anzuwenden. Auch andere Senatsverwaltungen wie die Senatswirtschaftsverwaltung und die Senatskanzlei sowie einzelne Bezirksämter wie Spandau und Friedrichshain-Kreuzberg folgten dieser Vorgehensweise.

5. Welche Erfahrungen haben unter 3) genannte Vergabestellen gemacht, die die Vorgaben für Auftragswerte ab 500 Euro in den letzten Jahren angewandt haben, v.a. im Hinblick auf bürokratischen Aufwand und die erreichte Umweltentlastung?

Zu 5.: Seit Inkrafttreten der Verwaltungsvorschrift wurden von diesen Vergabestellen keine Härtefälle dargelegt, wonach die festgeschriebenen Umweltschutzanforderungen technisch oder wirtschaftlich nicht umsetzbar seien.

6. In welcher Höhe sind in Berlin durch umweltverträgliche Beschaffung zusätzliche CO_2-Einsparungen erreicht worden (bitte überschlägig angeben)?

Zu 6.: Im Rahmen einer umfassenden Studie hat das Öko-Institut einen ökologischen und ökonomischen Vergleich einer umweltverträglichen Beschaffung versus einer herkömmlichen Beschaffung an Hand von relevanten Produkten und Dienstleistungen analysiert. Innerhalb der Studie wurden 15 Produktgruppen und Dienstleistungen betrachtet, die bei der öffentlichen Hand häufig und in größeren Mengen beschafft werden. Die Beschaffungsgüter kommen aus den Bereichen Bürogeräte, Verbrauchsmaterialien, Beleuchtung, Gebäude, Abfallentsorgung und Verkehr. Für diese Produktgruppen und Dienstleistungen wurden die Kosten und Umweltwirkungen der Beschaffung eines konventionellen Produktes mit denen eines umweltverträglichen (beispielsweise eines energieeffizienten) Produktes verglichen.

Die jährlichen Treibhausgasemissionen der untersuchten Produktgruppen und Dienstleistungen sinken - ausgehend von rund 757.000 Tonnen CO2-Äquivalenten bei herkömmlichen Produkten - um einen Betrag von rund 355.000 Tonnen. Durch die umweltverträgliche Beschaffung können die Treibhausgasemissionen im Land Berlin um rund 47 Prozent gegenüber der konventionellen Beschaffung der untersuchten Produkte und Dienstleistungen gesenkt werden. Dies entspricht den Treibhausgasemissionen, die durch den Verbrauch von Erdgas und Fernwärme in allen landeseigenen Einrichtungen verursacht werden. Zudem werden weitere relevante Umweltentlastungen bewirkt wie Holzeinsparung sowie Partikelminderung. Im Ergebnis wird festgestellt, dass die Studie eindrucksvoll den nachhaltigen Nutzen (Kosten- und Umweltentlastung) einer umweltverträglichen Beschaffung im Land Berlin dokumentiert.

Zu der Frage, in welcher Höhe die aufgezeigten Potentiale bereits umgesetzt wurden, liegen dem Senat keine belastbaren Erkenntnisse vor.

7. Welche Gründe haben den Senat dazu bewogen, in seiner Vorlage zur Änderung des BerlAVG (Drs. 18/2538) eine Erhöhung der Wertgrenzen auf 10.000 Euro für Liefer- und Dienstleistungen sowie auf 50.000 Euro für Bauleistungen vorzusehen, obwohl im Koalitionsvertrag wörtlich zu lesen ist „Die Wertgrenzen für ökologische Beschaffung werden auf ein wirksames Maß abgesenkt“?

8. Inwieweit sichert nicht bereits die Anwendung entsprechender Gütezeichen und Vorlagen bei der umweltfreundlichen Beschaffung gemäß VwVBU („Blauer Engel“ etc.) eine vereinfachte und unbürokratische Beschaffung?

   Zu 7.und 8.: Die Wertgrenze für ökologische Maßgaben wurde im Gesetzesentwurf für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen nicht angehoben, sie bleibt unverändert. Lediglich die Wertgrenze für die Vergabe von Bauleistungen wurde aus Gründen der Verhältnismäßigkeit (s. nachfolgend) angehoben.

   Anders als bisher orientieren sich die Wertgrenzen nicht mehr an der Art der zu vereinbarenden Maßnahme, sondern an der Art der ausgeschriebenen Leistung. Damit gilt künftig für Vergaben von Liefer- und Dienstleistungen für alle zu vereinbarenden Maßnahmen eine einheitliche Wertgrenze; gleiches gilt künftig für die Vergabe von Bauleistungen.

   Die Beibehaltung der Wertgrenze für Liefer- und Dienstleistungen bzw. die Anhebung der Wertgrenze für die Vergabe von Bauleistungen im Hinblick auf die Anwendung öko-sozialer Aspekte erfolgte auf der Grundlage einer rechtlichen, einer praktischen und einer wirtschaftspolitischen Abwägung.

   Mit der Vergaberechtsmodernisierung 2016 wurde das Verhältnismäßigkeitsgebot ausdrücklich im Vergaberecht verankert. U.a. sollte dadurch verhindert werden, dass geringwertige Beschaffungen durch umfangreiche Vertragsbedingungen überfrachtet werden. Je geringer die Auftragssumme und der damit zu erzielende Umsatz, je weniger Unternehmen haben Interesse an einer Angebotsabgabe, wenn zusätzlich noch umfangreiche Anforderungen zu erfüllen sind. Im Rahmen der Evaluierung des BerlAVG wurde dies von den Unternehmen mit dem unverhältnismäßigen Bürokratieaufwand begründet. Da die Bedarfsdeckung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben essentiell ist, sind Wertgrenzen, die die Verhältnismäßigkeit abbilden, unerlässlich. Die Wertgrenze für die Anwendungspflicht des Gesetzes bei Liefer- und Dienstleistungen wird mit der Wertgrenze für die Verhandlungsvergabe für Liefer- und Dienstleistungen i.H.v. 10.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) und bei Bauleistungen mit der Wertgrenze der Freihändigen Vergabe für sonstige Bauleistungen i.H.v. 50.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) harmonisiert. Damit folgt der Gesetzentwurf der Praxis der meisten anderen Bundesländer, wonach die gewöhnlich höheren Auftragsvolumina im Baubereich eine eigenständige Wertgrenze rechtfertigen. Die Wertgrenzen für Bauleistungen sind aufgrund höherer Auftragsvolumina grundsätzlich höher als die für Liefer- und Dienstleistungen. Im Übrigen wird auf die Gesetzesbegründung der BerlAVG-Novelle zu § 3 Absatz 1 verwiesen (Drucksache 18/2538, S. 31 ff.).

   Eine freiwillige Anwendung des BerlAVG bleibt auch unterhalb der Wertgrenze auf der Grundlage des § 128 Abs. 2 GWB möglich.

   Die Vorlage von Gütezeichen erleichtert lediglich die Nachweisführung zur Erfüllung bestimmter Produkteigenschaften durch die Unternehmen; damit werden lediglich Teile der ökologischen Aspekte bei der Beschaffung abgedeckt.

   Abschließend weist der Senat darauf hin, dass zur Beschaffung von Kleinartikeln wie z.B. Batterien langfristige Rahmenvereinbarungen abgeschlossen werden, die EU-weit zu vergeben sind und damit weit oberhalb der Wertgrenze von 10.000 Euro liegen.

9. Wie verträgt sich der Gesetzes-Vorschlag des Senats insbesondere in Bezug auf die Wertgrenzen mit den im DIW Wochenbericht 51+52/2019 veröffentlichten Erkenntnissen, wonach Klimakriterien in der öffentlichen Beschaffung ein hohes Gewicht für die Treibhausgasreduzierung haben?

Zu 9.: Die in der Frage zitierten Erkenntnisse bestätigen die in der Antwort zur Frage 6 beschriebene Untersuchung, wonach durch eine umweltverträgliche Beschaffung hohe Reduzierungen an schädlichen Klimagasen erzielt werden können.

10. Welche Wertgrenzen gelten für die umweltverträgliche Beschaffung in anderen Bundesländern bzw. für Bundesinstitutionen? Welche Regelungen gelten insbesondere in den vergleichbaren Stadtstaaten Hamburg und Bremen und welche Erfahrungen wurden dort gemacht?

Zu 10.: Für die Antwort verweise ich auf die nachfolgende tabellarische Übersicht. Im Regelfall umfassen die Wertgrenzen die gesamte Anwendung des betreffenden Gesetzes. Eine gesonderte Wertgrenze für bestimmte Aspekte der umweltverträglichen Beschaffung besteht nur in Thüringen.

Land	**Wertgrenzen**	**Landesregelungen**
Bund	kein Vergabegesetz	
Baden-Württemberg	Vergabegesetz enthält keine Regelung zur umweltverträglichen Beschaffung	grundsätzliche Sollregelung im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift (gilt nur für unmittelbare Landesverwaltung (ohne Kommunen))
Bayern	kein Vergabegesetz	Sollregelungen im Rahmen von Richtlinien (Umweltrichtlinien Öffentliches Auftragswesen – öAUmwR)
Brandenburg	Vergabegesetz enthält keine Regelung zur umweltverträglichen Beschaffung	keine Regelung
Berlin	zukünftig: Bauleistungen: 50.000 Euro Liefer- und Dienstleistungen: 10.000 Euro	§§ 7,13 BerlAVG-neu verpflichtende Berücksichtigung von umweltverträglichen Kriterien i.V.m. der Verwaltungsvorschrift Umweltverträgliche Beschaffung
Bremen	siehe Text unterhalb der Tabelle	siehe Text unterhalb der Tabelle
Hamburg	siehe Text unterhalb der Tabelle	siehe Text unterhalb der Tabelle
Hessen	10.000 Euro	Kann-Regelung (§ 3 des Hessisches Vergabegesetz)
Mecklenburg-Vorpommern	Bauleistungen: 50.000 Euro Liefer- oder Dienstleistungen: 10.000 Euro	Kann-Regelung (§ 5 Landesvergabegesetz)
Niedersachsen	20.000 Euro	Kann-Regelung (§ 10 Landesvergabegesetz)
Nordrhein-Westfalen	keine Regelung	keine Regelung

Rheinland-Pfalz	keine Regelung	keine Regelung
Saarland	keine Regelung	keine Regelung
Sachsen	keine Regelung	keine Regelung
Sachsen-Anhalt	Bauleistungen: 50.000 Euro Lieferleistungen: 25.000 Euro	Kann-Regelung (§ 4 Landesvergabegesetz)
Schleswig-Holstein	keine Regelung	keine Regelung
Thüringen	Beschaffung eines Investitionsgutes mit einem Stückwert von mehr als 1.000 Euro; Soll-Bestimmung nur im Hinblick auf die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten	im Übrigen Kann-Regelung (§ 4 Landesvergabegesetz)

Bremen:

Die Wertgrenze zur Anwendung des Unterschwellenvergaberechts liegt bei 50.000 Euro. Die gesetzlichen Bestimmungen über die umweltverträgliche Beschaffung enthalten lediglich Hinweise für die Anwendung des Vergaberechts im Hinblick auf die umweltfreundliche Beschaffung (§ 19 Abs. 1 Bremisches Tariftreue- und Vergabegesetz). Daraus lässt sich schließen, dass auch die Bestimmungen zur umweltgerechten Beschaffung nur oberhalb der Wertgrenze von 50.000 Euro verpflichtend anzuwenden sind.

Die Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen - Land und Stadtgemeinde Bremen (VVBesch) regelt ausschließlich die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen durch die unmittelbare Landesverwaltung des Landes Bremen. Die Bestimmungen zur umweltfreundlichen Vergabe sind grundsätzlich bei allen Beschaffungsvorgängen zwingend zu berücksichtigen. Sie enthalten jedoch nur im Hinblick auf Gütezeichen konkrete Regelungen. Eine strenge Anwendung umweltgerechter Aspekte für jede Vergabe von öffentlichen Aufträgen lässt sich daraus nicht ableiten.

Hamburg:

Die gesetzlichen Bestimmungen über die umweltverträgliche Beschaffung enthalten Soll-Regelungen (§ 3 b Hamburger Vergabesetz). Der „Leitfaden für umweltverträgliche Beschaffung der Freien und Hansestadt Hamburg“ (Umweltleitfaden) ist grundsätzlich für alle Vergaben öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) durch Behörden und Ämter der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH), Landesbetriebe(n), Sondervermögen und staatlichen Hochschulen (§ 1 Abs. 2 Beschaffungsordnung Hamburgs (BO)) verbindlich. Eine strenge Anwendung umweltgerechter Aspekte für jede Vergabe von öffentlichen Aufträgen lässt sich daraus nicht ableiten.

11. Wie bewertet der Senat die Erfahrungen anderer Bundesländer mit ggf. niedrigeren oder sogar keinen Wertgrenzen für die umweltverträgliche Beschaffung?

Zu 11.: Nur das Land Berlin hat eine gesetzliche Grundlage zur verpflichtenden Anwendung von Bestimmungen zur umweltfreundlichen Beschaffung, verbunden mit der niedrigsten Wertgrenze (gemeinsam mit dem Land Hessen). Dem Senat ist bekannt, dass nach Aussage der Länder Bremen und Hamburg die jeweiligen Verwaltungsvorschriften zur umweltfreundlichen Beschaffung auch grundsätzlich, bzw. ab einem Wert i.H.v. 1.000 Euro angewendet werden. Über die Erfahrungen der Länder hiermit liegen dem Senat keine Erkenntnisse vor.

12. Wie verträgt sich der Gesetzes-Vorschlag des Senats zur Anhebung von Wertgrenzen für die umweltverträgliche Beschaffung mit dem Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 30. Januar 2020 zur Anerkennung einer Klimanotlage und zu stärkerem Klimaschutz?

Zu 12.: Durch das vom Senat und Abgeordnetenhaus beschlossene Energiewendegesetz wird auch das Ziel verfolgt, die Verwaltung bis 2030 zur klimaneutralen Verwaltung auszubauen. Insbesondere durch eine umweltverträgliche Beschaffung können relevante Reduzierungen an schädlichen Klimagasen erzielt werden, die auch im Rahmen der Klimanotlage alternativlos sind.

Berlin, den 07. April 2020

In Vertretung

Christian R i c k e r t s
.....
Senatsverwaltung für Wirtschaft,
Energie und Betriebe