

Fallstudie: Beschaffung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Hintergrund

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ist eine oberste Bundesbehörde mit Hauptsitz in Bonn. Das Ministerium beschäftigt rund 900 Mitarbeiter*innen. Darüber hinaus unterstehen dem BMEL weitere Bundesbehörden und Bundesforschungsanstalten als rechtlich selbstständige Behörden des öffentlichen Rechts. Zu den Hauptaufgaben des BMEL gehören ein vorsorgender gesundheitlicher Verbraucherschutz bei Lebensmitteln, eine umwelt- und tiergerechte Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte, die Entwicklung ländlicher Räume sowie die Weiterentwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik in der EU.

Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft und somit Behördenleiterin ist seit März 2018 und zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Fallstudie noch Julia Klöckner von der CDU.

Aufbau und Organisation der Vergabe- und Beschaffungsstellen des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) ist eine zentrale Umsetzungsbehörde im Geschäftsbereich des BMEL. Als Dienstleister führt die zugehörige Zentrale Vergabestelle Beschaffungen unterschiedlichster Art für das Ministerium durch. Die BLE ist in sechs Dezernate gegliedert. In Abteilung 2, welche für Dienstleistungen zuständig ist, ist die Gruppe 21 „Finanzen und Verwaltungsdienstleistungen“ angesiedelt. Zu dieser Gruppe gehört auch das Referat 214 „Zentrale Vergabestelle im Geschäftsbereich des BMEL“ (ZV-BMEL). Abbildung 1 zeigt die Einordnung der zentralen Vergabestelle in die Organisation der BLE.

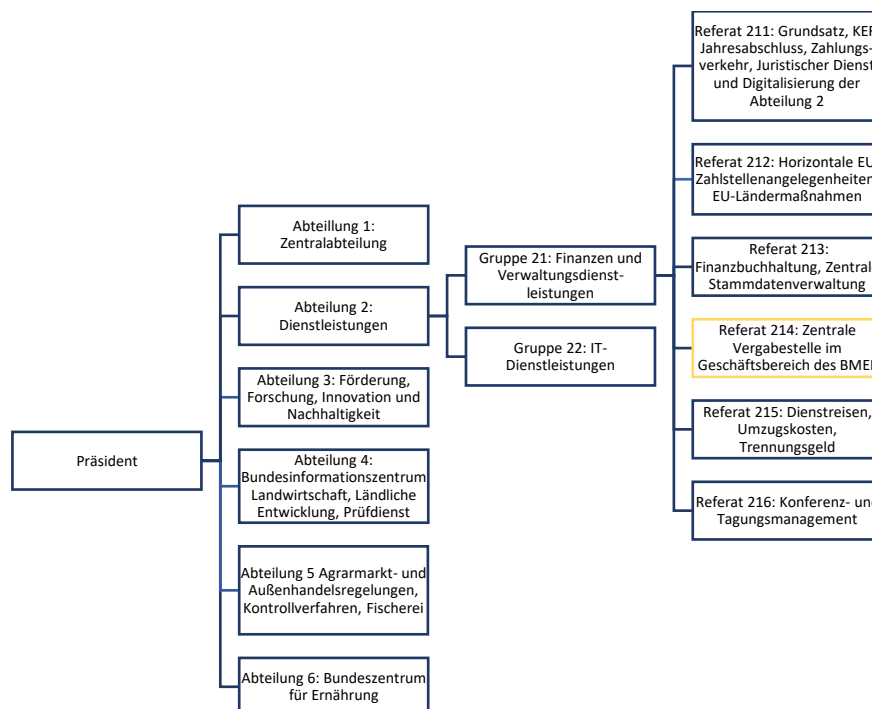


Abbildung 1: Organisation der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

Die Zentrale Vergabestelle ist zuständig für die Vergabeverfahren aller Liefer- und Dienstleistungen des BMEL und dessen Geschäftsbereichs ab einem Wert von 25.000 €. ¹ Verfahren unterhalb dieses Schwellenwerts werden eigenständig von den entsprechenden Fachreferaten und somit dezentral durchgeführt.

Im Jahr 2013 wurde die Kompetenzstelle Nachhaltige Beschaffung innerhalb der ZV-BMEL geschaffen. Aufgabe dieser Stelle ist es, die Involvierung von Nachhaltigkeitsaspekten bei den von der ZV-BMEL betreuten Vergaben zu prüfen und die Bedarfsträger*innen hinsichtlich der Einbeziehung von Nachhaltigkeitsaspekten auf allen Stufen des Vergabeverfahrens zu beraten. Seit Mai 2020 ist die Stelle von Frau Elisa Milz besetzt.

Beschaffung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen beim BMEL

Nach § 45 Abs. 2 Ziffer 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sind Behörden des Bundes dazu verpflichtet, bei der Beschaffung von Material und Gebrauchsgütern Erzeugnisse zu bevorzugen, die „durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Recycling von Abfällen [...], oder aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt worden sind“. ²

In der internen Vergabeordnung gibt es keinen expliziten Bezug zur Beschaffung aus nachwachsenden Rohstoffen. Allerdings gibt es die Vorgabe, dass Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte nach Maßgabe des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) zu berücksichtigen und im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel Produkte aus nachhaltiger Produktion bevorzugt auszuschreiben sind. Des Weiteren formuliert der 2013 erstellte [Leitfaden](#) zur nachhaltigen Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen im Geschäftsbereich des BMEL weitere Maßnahmen und zeigt Handlungsmöglichkeiten auf.

Derzeit handelt es sich bei den im BMEL beschafften Liefer- und Dienstleistungen noch selten um Produkte, die ausschließlich aus nachwachsenden Rohstoffen bestehen. Vielmehr stellen nachhaltige (Teil-)Produkte ggf. einen Bestandteil der beschafften Liefer- und Dienstleistungen dar. Ein Beispiel hierfür ist die Beschaffung von Reinigungsdienstleistungen. Hier wird dem Dienstleister vorgeschrieben, dass die Reinigungsmittel zu mindestens 95 % aus nachwachsenden Rohstoffen bestehen sollen. Des Weiteren wird bei der Beschaffung von Druckerzeugnissen häufig Wert auf Recyclingpapier gelegt. Auch bei der Beschaffung von Mietwäsche und Reinigungsservice kann es (abhängig vom Kleidungsstück) zu Materialvorgaben kommen. Vermehrt wird auch von den Lieferanten gefordert, dass die Verpackungen der gelieferten Produkte aus recycelten Materialien oder biobasiert bzw. plastikfrei sind. Auch bei weiteren Produktarten, wie beispielsweise Büroartikeln, Büro-/Raumausstattung oder Schmierstoffen, gibt es Berührungspunkte mit der Beschaffung aus nachwachsenden Rohstoffen.

Von der Bedarfsspezifikation bis zur Vergabe – Der Weg der Beschaffung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen

Der Beschaffungsprozess erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Fachreferaten und der zentralen Vergabestelle. In einem ersten Schritt erstellt das Fachreferat die Bedarfsanalyse, nimmt eine Markterkundung vor und fertigt die Vergabeunterlagen an. Hierbei werden häufig Musterunterlagen der ZV-BMEL zu Grunde gelegt. Die Vergabeunterlagen werden anschließend mit einem Beschaffungsantrag an die ZV-BMEL weitergeleitet. Dort werden diese durch die Kompetenzstelle

¹ Ausgenommen hiervon sind Bauleistungen. Diese fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich der ZV-BMEL.

² <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/BJNR021210012.html>

Nachhaltige Beschaffung hinsichtlich der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten geprüft. Danach wird das Verfahren an ein aus zwei bis drei Personen bestehendes Team der ZV-BMEL übergeben, welches von nun an für die Betreuung zuständig ist. Hierbei ist die Abstimmung von Fachreferat und Team essenziell. Die ZV-BMEL erstellt die weiteren relevanten Unterlagen und veröffentlicht die finale Ausschreibung. Für die Bewertung der Angebote sind die Fachreferate zuständig. Die ZV-BMEL prüft die Angebote lediglich auf Plausibilität. Im Anschluss verschickt die zentrale Vergabestelle die Mitteilungen nach § 134 GWB³ an die Bieter und gibt den Gewinner des Zuschlags bekannt. Die Umsetzung und Vertragsabwicklung fallen letztendlich wieder in den Aufgabenbereich des Fachreferats.

Bei einem Vergabevolumen von unter 25.000 € liegt der gesamte Beschaffungsprozess beim jeweiligen Fachreferat. Die Beratung der Kompetenzstelle Nachhaltige Beschaffung kann bei Bedarf dennoch in Anspruch genommen werden. Dieses Angebot wird derzeit allerdings nur wenig genutzt.

Darüber hinaus werden von den Fachreferaten auch Tools, wie beispielsweise der [Kompass Nachhaltigkeit](#) oder ein von der Europäischen Kommission zur Verfügung gestelltes Tool zur Berechnung von Lebenszykluskosten⁴ im Rahmen der Kfz-Beschaffung, zur Unterstützung genutzt.



Bei der Beschaffungsentscheidung ist der Preis häufig das Hauptzuschlagskriterium. Nichtsdestotrotz werden auch eine Bewertung der Konzepte oder das Einhalten von Sollkriterien regelmäßig in die Angebotsbewertung einbezogen. Die Kriterien werden in der Leistungsbeschreibung der jeweiligen Vergabe definiert. In Bezug auf Nachhaltigkeit handelt es sich hierbei häufig um Kriterien wie Verpackung, Ersatzteilverfügbarkeit, Garantie oder klimaneutrale Versandoptionen. Weitere Kriterien können im Einzelfall variieren. Auch die Gewichtung der Kriterien ist abhängig vom jeweiligen Auftrag.

Bestehende Treiber und Hemmnisse für die Beschaffung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen

Treiber

Frau Milz nennt zwei wesentliche Gründe, weshalb es ihrer Meinung nach von Vorteil sein kann, Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen zu beschaffen. So könnten zum einen endliche (nicht-regenerative) Rohstoffe ersetzt werden. Zum anderen seien nachwachsende Rohstoffe auch oftmals aus gesundheitlicher Sicht vorteilhafter als Produkte aus chemisch hergestellten Stoffen. Insgesamt kann Frau Milz seit ihrem Stellenantritt im Mai 2020 eine positive Entwicklung hinsichtlich der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Beschaffung erkennen. Es gibt verschiedene Treiber, die zu einer verstärkten Beschaffung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen beim BMEL führen.

1. Gesetzliche und verwaltungsinterne Vorgaben

Eine übergreifende Vorschrift zur Beschaffung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen stellt § 45 Abs. 2 Ziffer 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes⁵ dar. Hieraus ergibt sich eine Bevorzugungspflicht von Alternativen aus nachwachsenden Rohstoffen, sofern diese existieren. Darüber hinaus gibt es auch innerhalb der Bundesanstalt eine Vergabeordnung mit der Vorgabe umweltbezogene Aspekte bei der

³ „Öffentliche Auftraggeber haben die Bieter, deren Angebote nicht berücksichtigt werden sollen, über den Namen des Unternehmens, dessen Angebot angenommen werden soll, über die Gründe der vorgesehenen Nichtberücksichtigung ihres Angebots und über den frühesten Zeitpunkt des Vertragsschlusses unverzüglich in Textform zu informieren.“ (http://www.gesetze-im-internet.de/gwb/_134.html)

⁴ Neben Anschaffungskosten werden hier auch Kraftstoffverbrauch und daraus resultierende Kraftstoffkosten sowie Emissionskosten in die Rechnung einbezogen. Entsorgungskosten werden nicht beachtet.

⁵ <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/BJNR021210012.html>

Ausschreibung zu beachten. Nachdem eine Prüfung des Bundesrechnungshofs im Jahr 2020 ergab, dass die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Ministerium nicht in ausreichendem Maße erfolgte, wurde zusätzlich die Ziffer 9 in den Beschaffungsantrag aufgenommen. Diese verlangt eine Auflistung der bei der Vergabe berücksichtigten Nachhaltigkeitsaspekte. Dies führte zu einer zunehmenden Sensibilisierung der Bedarfsträger*innen für nachhaltige Beschaffungsaspekte.

Darüber hinaus legt die Verwaltungsordnung fest, dass der 2013 erstellte Leitfaden bei der Vergabe zu beachten ist. Dieser nimmt an zwei Stellen Bezug auf nachwachsende Rohstoffe. Sowohl bei Baumaterialien als auch bei Merchandise-Produkten ist eine Beschaffung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen gewünscht. Es handelt sich hierbei allerdings um keine Verpflichtung. Derzeit wird ein neuer Leitfaden entwickelt. Dieser entsteht in Abstimmung zwischen Frau Milz, der Referatsleitung und dem Haushaltsreferat des BMEL. Der neue Leitfaden soll verstärkt Bezug auf nachwachsende Rohstoffe nehmen. Besonders wirksam sind die Vorgaben laut Frau Milz, wenn diese es den Fachreferaten erschweren, die Nachhaltigkeitsaspekte (wie beispielsweise die Einbeziehung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen) bei der Beschaffung nicht zu berücksichtigen. Ihrer Erfahrung nach helfe es in diesem Fall auch, immer eine plausible Begründung zu fordern, weshalb es nicht möglich war, Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen.

2. Schaffung der Kompetenzstelle Nachhaltige Beschaffung

Die Schaffung der Kompetenzstelle Nachhaltige Beschaffung im Jahr 2013 zeigt, dass das Thema Nachhaltigkeit im Allgemeinen von der Referatsleitung als relevant eingestuft wird. Die Kompetenzstelle prüft alle Vergaben, an denen die ZV-BMEL beteiligt ist, hinsichtlich der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten. Des Weiteren können die Fachreferate jederzeit die Beratung durch Frau Milz in Anspruch nehmen. Es existiert somit eine konkrete Ansprechperson, die bezüglich der Probleme, die im Rahmen der nachhaltigen Beschaffung aufkommen, konsultiert werden kann. Darüber hinaus sorgt Frau Milz für die Informationsbeschaffung und -bündelung sowie die Weitergabe relevanter und aktueller Informationen über den E-Mail-Verteiler. Auch die Erstellung von Papieren und Handlungsempfehlungen, die den Fachreferaten zur Orientierung dienen können, zählen zum Aufgabenbereich der Kompetenzstelle Nachhaltige Beschaffung.

3. Einsatz von Tools zur Förderung der nachhaltigen Beschaffung

Der Einsatz des Tools zur Lebenszykluskostenberechnung bei der Beschaffung von Kraftfahrzeugen, welches von der Generaldirektion für Energie und Transport der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellt wurde, zeigt die generelle Bereitschaft zur Nutzung solcher Methoden. Durch die Berücksichtigung aller relevanter Kosten erweisen sich oftmals umweltfreundlichere Produkte - trotz höherer Anschaffungskosten - als die wirtschaftlichere Alternative. Der Einsatz der Methode zur Bestimmung von Lebenszykluskosten sei auch für weitere Produkte geplant. Allerdings fehle es hier an Know-how, diese Tools selbst zu entwickeln. Weitere Tools, die den beschaffenden Stellen zur Verfügung gestellt werden, könnten eine vermehrte Beschaffung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen vorantreiben.

4. Praxisbeispiele

Als besonders wertvoll für die Förderung der Beschaffung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen stellten sich praxiserprobte Beispiele erfolgreicher Vergaben heraus. Diese können bei anderen Ausschreibungen gut übernommen werden und auf diesem Weg Unsicherheiten der Bedarfsträger*innen reduzieren. Aus diesem Grund werden auch bei Bedarfsträger*innentreffen regelmäßig relevante Praxisbeispiele vorgestellt oder per E-Mail an die Fachdezernate versendet. Hilfreich sind hierbei auch Tools wie der Kompass Nachhaltigkeit oder die Zertifizierung eines Produktes mit dem Blauen Engel,

da dadurch leichter Unternehmen gefunden werden können, die die jeweiligen Bedingungen zur nachhaltigen Beschaffung bereits erfüllen.

Hemmnisse

1. Mangelnde Sensibilisierung der Fachreferate

Im Hinblick auf das Verständnis gegenüber der Thematik Nachhaltigkeit gäbe es signifikante Unterschiede zwischen den verschiedenen Referaten. Dies hänge auch von der Unterstützung der jeweiligen Vorgesetzten ab. Während einige Referate hier bereits sehr engagiert seien, gäbe es bei anderen noch Sensibilisierungsbedarf, um das Thema Nachhaltigkeit bei etwaigen Markterkundungen vermehrt zu berücksichtigen. Oftmals stünden eingefahrene Strukturen und Arbeitsweisen, die Angst vor Mehrarbeit sowie mangelnde Aufgeschlossenheit im Wege. In diesem Fall ist es Ziel der Kompetenzstelle Nachhaltigkeit, die Referate davon zu überzeugen, die angebotene Hilfe in Anspruch zu nehmen und die Ideen des Referats umzusetzen.

2. Fehlende zeitliche und personelle Ressourcen

Die Bedarfsspezifikationen bei einem Vergabeverfahren werden beim BMEL von den Fachreferaten selbst definiert. In ihrer Funktion als Kompetenzstelle ist Frau Milz bei den Vergaben verschiedenster Fachreferate involviert. Bei den Ausschreibungsverfahren kann es sich daher um die Beschaffung sehr spezifischer Liefer- und Dienstleistungen handeln. Dies bedarf eines breiten Spektrums an produktspezifischem Know-how, welches von der Kompetenzstelle allein schwerlich erbracht werden kann, um vollumfänglich zu beurteilen, ob für einen Vergabegegenstand geeignete nachhaltigere Alternativen existieren. Die Einarbeitung in die spezifischen Produkte und deren Eigenschaften würde erhebliche Recherchearbeit benötigen, für die nicht ausreichend zeitliche und personelle Ressourcen zur Verfügung ständen. Aus diesem Grund ist es der ZV-BMEL nicht immer möglich, die Alternativen unter Einbeziehung des Nachhaltigkeitsaspekts fachgerecht und vollumfänglich zu prüfen.

3. Anschaffungspreis als Hauptzuschlagskriterium

Der Preis ist bei einem großen Teil der Vergaben des BMEL weiterhin das Hauptkriterium. Nachhaltigkeitskriterien spielen in der Regel nur eine untergeordnete Rolle. Häufig weisen nachhaltige Produkte bzw. Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen einen höheren Anschaffungspreis auf. Nur in wenigen Bereichen wird bei der Bewertung der Angebote ein ganzheitlicher Ansatz zur Bestimmung der gesamten Lebenszykluskosten eines Produkts gewählt. Eine Ausweitung des Ansatzes für die Zukunft ist zwar geplant, es mangelt aber derzeit noch an hierfür geeigneten Tools zur Unterstützung.

4. Mangelnder Überblick über existierende Informationsangebote

In vielen Bereichen existieren bereits Angebote zur Unterstützung der nachhaltigeren Beschaffung. Oftmals sind diese Angebote den beschaffenden Stellen aber nicht ausreichend bekannt und werden aus diesem Grund nicht in Anspruch genommen. Ein weiteres Problem ist, dass die Informationen oftmals nicht zentral abrufbar, sondern Teil von vielen einzelnen Projekten sind. Durch diese kleinteilige Struktur fällt es schwer, sich einen Überblick über das gesamte Informationsangebot zu verschaffen.

Lessons Learned

Ein stärkerer Fokus auf die Beschaffung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen im BMEL ist sowohl politisch als auch seitens der Verwaltungsleitung gewünscht. Eine Bevorzugungspflicht dieser

Produkte ist im Kreislaufwirtschaftsgesetz verankert. Auch die interne Verwaltungsordnung legt eine bevorzugte Ausschreibung nachhaltiger Produkte fest. Dass das Thema auch bei der Referatsleitung eine hohe Relevanz hat, zeigt die Schaffung der Kompetenzstelle Nachhaltige Beschaffung, die den Fachreferaten bei der Beschaffung beratend zur Seite stehen soll. Der zunehmende Fokus auf nachhaltige Beschaffung innerhalb der letzten Jahre zeigt sich auch an strengeren Regelungen hinsichtlich der Vergabe und Maßnahmen wie der Entwicklung des neuen Leitfadens. Es wird deutlich, dass die Umstellung der Beschaffung von konventionellen Produkten hin zu Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen eine enge Verzahnung von strategischen und organisatorischen Maßnahmen sowie solchen, die die Führung und Kommunikation betreffen, erfordert. Dieser Abschnitt wurde aus den Interviewdaten abgeleitet und soll als Orientierungshilfe dienen.

Strategische Maßnahmen

Vorgaben von Politik und Verwaltungsleitung zur Beschaffung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen

1. Bevorzugungspflicht von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen im Kreislaufwirtschaftsgesetz
2. Einbeziehung umweltbezogener Aspekte in die interne Vergabeordnung
3. Ausarbeitung eines Leitfadens zur nachhaltigen Beschaffung

Organisatorische Maßnahmen

Bereitstellung von Kapazitäten zur Informationsgewinnung und Förderung der Beschaffung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen

4. Schaffung der Kompetenzstelle Nachhaltige Beschaffung
5. Unterstützung der Fachreferate hinsichtlich der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Vergabeverfahren
6. Enge Zusammenarbeit zwischen ZV-BMEL und den Fachreferaten bei der Bewertung der Angebote

Führungs- und kommunikationsbezogene Maßnahmen

*Sensibilisierung der Bedarfsträger*innen und Schaffung von Akzeptanz für Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen*

7. Ansprechpersonen klar und eindeutig definieren
8. Bereitstellung der für die Bedarfsträger*innen relevanten Informationen durch die Kompetenzstelle Nachhaltige Beschaffung
9. Bedarfsträger Vorteile der Beschaffung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen vor Augen führen
10. Sammlung und Bereitstellung von Praxisbeispielen

Kontakt:

Prof. Dr. Ronald Bogaschewsky
Jennifer Keidel M.Sc.
Pia Moschall M.Sc.
Katrin Rupprecht M.Sc.

Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre
und Industriebetriebslehre
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Sanderring 2
D-97070 Würzburg

Tel.: +49 931 31 82937
E-Mail: biobasiert@wiwi.uni-wuerzburg.de