



Neue Ideen für neue Herausforderungen

Die ÖFFENTLICHE AUFTRAGSVERGABE wäre ein wichtiger Treiber für das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele. Das Potenzial liegt aber noch weitgehend brach.

Wir wissen, was zu tun wäre. Was notwendig wäre, um den Klimawandel zu stoppen, Nachhaltigkeit zu fördern, Regionalität zu forcieren. Es mangelt auch nicht an Daten. Erst kürzlich hat das Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) errechnet, dass „selbst wenn die Treibhausgas-Emissionen sofort drastisch reduziert würden, die Weltwirtschaft aufgrund des Klimawandels bis 2050 mit einem Einkommensverlust von 19 Prozent rechnen müsste“. Derartige Zahlen lösen zwar Betroffenheit aus, aber kaum

Handlungen. Warum eigentlich? Dass nicht mehr Menschen bereitwilliger ihre Individualinteressen dem größeren, gemeinsamen Ziel unterordnen, lässt sich damit erklären, dass Anstrengung und Verzicht sofort erfolgen müssten. Der Lohn aber erfolgt spät und ist für viele nicht wirklich greifbar.

EINKÄUFER MIT EINFLUSS. Diesem gesellschaftlichen Balanceakt stehen Stellschrauben gegenüber, die aufgrund ihres Umfangs auf einen Schlag eine große Hebelwirkung entfalten könnten: Mit einem Beschaffungsvolumen von



Innovationsaspekte spielen eine wichtige Rolle“, sagt Martin Schiefer von der auf Vergaberecht spezialisierten Kanzlei Schiefer Rechtsanwälte (siehe auch Interview nächste Seite). Eine professionelle Beschaffung sei nicht nur Basis für Innovationen, sondern könne das Prinzip der Nachhaltigkeit maßgeblich unterstützen und wirksam voranbringen.

Da Österreich im Bundesvergabegesetz von 2018 die Vergaberichtlinie der EU in nationales Recht gegossen hat, existieren bereits seit diesem Zeitpunkt klare Vorgaben, wie öffentliche Auftraggeber die ökologische Beschaffung bei ihren Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen vorantreiben können. Die Bedachtnahme auf ökologische Aspekte oder „Umweltgerechtigkeit der Leistung“ ist verpflichtend. Aspekte wie Energie- und Materialeffizienz, Abfall- und Emissionsvermeidung, Boden- bzw. Tierschutz werden im Gesetz exemplarisch erwähnt.

„Bislang findet das jedoch keinen großen Niederschlag“, kritisiert Schiefer. Ein Blick auf die Ausschreibungen der Vergangenheit zeige, dass nur in den seltensten Fällen tatsächlich umweltbezogene und nachhaltige Kriterien Teil der Beschaffungen gewesen seien. „Daher wurde in den vergangenen Jahren vermehrt über eine Novelle des Bundesvergabegesetzes diskutiert.“

Es müssen also neue Ansätze her. Die dabei zu lösende Aufgabe: sowohl gute Anreize zu schaffen als auch die Komplexität der Materie zu berücksichtigen. Denn irgendwie ist immer alles ziemlich kompliziert – was dazu führt, dass die

Ergebnisse deutlich hinter den Erwartungen und dem Machbaren bleiben oder Probleme gar nicht erst angegangen werden.

„Die Nachhaltigkeit umfasst ökologische und soziale Bereiche“, erläutert Schiefer, und „mit der Ergänzung des Bundesvergabegesetzes, die die Berechnung von Lebenszykluskosten bei Bauvorhaben behandelt, wird zudem der langfristigen Wirtschaftlichkeit Rechnung getragen.“ Dies stärkt die Position der Bestbietervergabe gegenüber dem Billigstbieterprinzip. „Die Orientierung am Preis allein ist längst überholt.“

Die Einhaltung der ESG-Kriterien – Umwelt, Soziales und Unternehmensführung – wird neben der Gesetzgebung auch von der Gesellschaft, von Investoren, Geschäftspartnern und Regierungen weltweit gefordert. Die sich ändernden Vorschriften auf nationaler und internationaler Ebene führen, kombiniert mit dem wachsenden Druck von verschiedenen Interessensgruppen, dazu, dass in Zukunft mit noch umfangreicheren Regelungssystemen zu rechnen sei. Dies zeigen die jüngsten neuen EU-Richtlinien CSRD (Nachhaltigkeitsberichterstattung) und CSDDD (EU-Lieferkettenrichtlinie).

STUMMES S. Das in ESG enthaltene „S“ bleibt allerdings bislang ziemlich stumm. „Dabei birgt gerade die soziale Dimension große Chancen“, betont Christoph Badelt, Wirtschaftswissenschaftler und Präsident des Fiskalrats. Eine Studie des Beratungsunter- ▶

rund 67 Milliarden Euro – 18 Prozent des BIP – ist die öffentliche Hand in Österreich einer der einflussreichsten Einkäufer. Will man rasch die Weichen für eine nachhaltigere Zukunft stellen und die ehrgeizigen Ziele der EU-Gebäude- und der EU-Vergaberichtlinie erreichen, ist der Einbezug öffentlicher Auftraggeber unerlässlich.

„Die Vergaberichtlinie des Europäischen Parlaments stellt klar, dass das Potenzial der öffentlichen Auftragsvergabe für nachhaltiges Wachstum ausgeschöpft werden muss. Aspekte des Umweltschutzes, soziale Aspekte und

Dietrich Dörners Tanaland-Experiment

→ **DEN TEILNEHMENDEN** bei diesem Simulations-Experiment wurde gesagt, es handle sich um ein Land in Ostafrika, das an einem Fluss liege, der in einen See münde. Ein Stamm betreibe Ackerbau und Gartenwirtschaft, ein anderer lebe als Hirtennomaden von Viehzucht und Jagd. Der Auftrag lautete, das Wohlergehen von Tanaland zu steigern – und ging gründlich schief. Zwar waren alle einzelnen Maßnahmen durchaus sinnvoll, brachten aber das Gesamtsystem aus dem Gleichgewicht. Dörners Conclusio: Der Versuch, Entscheidungen für Sachverhalte mit

verschiedenen Variablen, die einander wechselseitig bedingen und beeinflussen, allein auf logischer Basis zu treffen, muss scheitern. Die besseren Entscheider zeichneten sich dadurch aus, dass sie aufgrund ihrer Kreativität mehr Entscheidungen treffen als andere Teilnehmende. Sie haben nicht nur das konkrete Ziel, sondern auch mehrere andere Aspekte des Systems im Blick. Und sie versuchen, ihre Intention immer mit mehreren parallel laufenden Maßnahmen zu realisieren. Sie beschäftigen sich von Beginn an mit den zentralen Aspekten des Systems und überprüfen ihre Hypothesen häufig.

►nehmens EY unter Führungskräften aus Wirtschaft, Non-Profit-Organisationen und der öffentlichen Verwaltung zeigt, dass nur 18 Prozent soziale Nachhaltigkeit in der Organisationsstrategie abgebildet haben. Jede zweite Führungskraft nennt zu viele und zu komplexe gesetzliche Vorgaben als größte Hürde. 39 Prozent geben hohe Kosten bzw. fehlende Liquidität als größte Schwierigkeit an. Drei von zehn Organisationen nennen das Beschaffungswesen, insbesondere das Angebot von Zulieferern, als Stolperstein.

„Um Nachhaltigkeit in allen Facetten sinnvoll in Beschaffungsprozesse einzubinden, ist eine holistische Betrachtungs- und Herangehensweise unumgänglich“, betont Schiefer. Ne-

„Mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen erwachsen nicht nur Verpflichtungen. Die Rechtsnormen dürfen auch als Inspiration und Sammlung von Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele verstanden werden.“

MARTIN SCHIEFER
VERGABERECHTSEXPERTE

ben den europäischen Rechtsakten seien aktuelle Fördermöglichkeiten, Möglichkeiten, die sich aus dem Bundesvergabegesetz ergeben, die eigenen Nachhaltigkeitsziele sowie die Berücksichtigung eines Risikomanagements für ESG-Fragen relevant.

Bei so viel Komplexität muss einerseits die Motivation zur Umsetzung sichergestellt werden. Andererseits gilt es, Kreisläufe der „Logik des Misslingens“ zu durchbrechen. Dieses Schlagwort geht auf den deutschen Psychologen Dietrich Dörner zurück. Der Leibniz-Preisträger forschte zum Thema „Lösung komplexer Probleme“. In seinem Bestseller „Die Logik des Misslingens: Strategisches Denken in komplexen Situationen“ will er aufzeigen, dass der Versuch, Entscheidungen für Sachverhalte mit verschiedenen Vari-

ablen, die einander wechselseitig beeinflussen, allein auf logischer Basis zu treffen, scheitern müsse. Dörner zeigt das anhand des „Tanaland“-Experiments (siehe Kasten Seite 31).

HILFREICHE MATRIX. Auf das Vergabewesen übertragen könnte man sich mit einer Matrix behelfen. „Sie gliedert den Vergabeprozess in fünf Planungsebenen“, schlägt Schiefer vor. „Es handelt sich hierbei um eine Art Checkliste. Sie hilft dabei, Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung tatsächlich zu leben und bestmöglich kostensparende und nachhaltige Lösungen zu finden.“

In der ersten Planungsaufgabe muss sich der Auftraggeber mit der grundsätzlichen Definition seiner nachhaltigen Ziele befassen. Als global gültiges Rahmenwerk decken die von den Vereinten Nationen veröffentlichten 17 SDGs, die Sustainable Development Goals, ein breites Spektrum ab und priorisieren gleichzeitig die weltweit drängendsten Herausforderungen. Auch die EU-Taxonomie-Verordnung als Teil der europäischen Green-Finance-Strategie bietet Leitlinien vor allem für Finanz-Akteure für die Klassifizierung von ökologisch nachhaltigen Wirtschaftstätigkeiten. Auch öffentliche Auftraggeber täten gut daran, bereits jetzt schon zu erarbeiten, ob ein Projekt taxonomiefähig ist, ist Schiefer überzeugt. Im Bereich Gebäude existiert eine ganze Reihe von Zertifizierungssystemen, wie etwa jenes der DGNB (Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen) oder das Gesundheitszertifikat Well Building.

Bei den weiteren Planungsebenen geht es um Eignungskriterien, die sich darauf beziehen, inwiefern das Unternehmen bereits in der Vergangenheit (nachhaltige) Projekte erbracht hat beziehungsweise wie nachhaltig das Unternehmen selbst ist. Hinzu kommen die Zuschlagskriterien, also das „Was“, die Leistungsbeschreibung und der Leistungsvertrag. „Eine umfassende Vorbereitung und Planung sind das A und O“, so Schiefer abschließend. „Die dargestellten Planungsebenen führen durch alle Phasen der Vergabe, wodurch das Projekt korrekt vorbereitet und der am besten geeignete Vertragspartner zur Erbringung der Leistung ausgewählt werden kann.“

Ziele zu definieren statt Lösungen vorzugeben, statt Details das große Ganze im Auge haben, die Guten belohnen: So kann die öffentliche Auftragsvergabe zu einem Investment in eine nachhaltige Zukunft werden, sagt Experte MARTIN SCHIEFER.

TREND: Sie fordern, Auftragsvergabe neu zu denken. Klingt gut, aber was bedeutet das konkret?

MARTIN SCHIEFER: Wir stehen vor großen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen, von der Transformation der Wirtschaft Richtung Nachhaltigkeit bis zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas. Das Vergaberecht kann ein Gamechanger sein, diese Ziele zu erreichen, wenn wir es richtig nutzen. Aber das geschieht bisher viel zu selten.

Beispiele bitte. Wir beschäftigen uns oft viel zu sehr mit Details. Das kann seine Berechtigung haben, verstellt aber oft den Blick aufs große Ganze. Denken Sie an das Beispiel Wärmedämmung von Gebäuden. Da lassen sich seitenlang Kriterien aufzählen, welche Eigenschaften und Besonderheiten die gewünschten Dämmplatten aus Styropor haben sollen. Besser wäre es gewesen, genau zu definieren, was man erreichen will: nämlich einen möglichst optimalen Schutz von Gebäuden gegen Wärmeverlust. Und dann wäre man hoffentlich darauf gekommen, dass Styroporplatten keine ideale Lösung sind, weil sie nicht wiederverwertbar sind.

Wie lässt sich das umsetzen? Wir müssen wegkommen vom Aufstellen seitenlanger Leistungsverzeichnisse auf Basis fixer, vorgegebener Lösungen und hin zu agilen, funktionalen Ausschreibungen. Das Wichtigste ist, in einem ersten Schritt überhaupt das Ziel und den

ZUR PERSON

Martin Schiefer, 53, ist Gründer der auf Vergaberecht spezialisierten Kanzlei Schiefer Rechtsanwälte mit rund 50 Mitarbeitenden an sechs Standorten. Sein Credo: Auftragsvergaben sind ein Belohnungstool für verantwortungsvolle Unternehmen.

Aber das Vergabeverfahren wird komplexer, weil es viel mehr Kriterien gibt, die auch bewertet werden müssen. Was zählt dann mehr: Eine Frau im Vorstand, drei E-Autos oder fünf Lehrlinge? Das ist ziemlich polemisch formuliert. Denn auch ESG-Kriterien sind bewertbar, sie müssen nur in der Ausschreibung klar definiert werden, dann ist das Verfahren auch absolut transparent. Es geht doch darum, nachhaltig und verantwortungsvoll wirtschaftende Unternehmen zu belohnen. Das Vergaberecht ist ein Belohnungstool, wenn man es richtig nutzt. Und es ist auch ein Ermutigungstool, weil man Unternehmen bestärkt, diesen Weg zu gehen.

Welche Hürden stehen dem im Weg? Es wird viel zu sehr in Freund-Feind-Kategorien gedacht, Auftraggeber gegen Dienstleister, Geldgeber gegen Geldnehmer. Das spiegelt sich auch in den Vertragswerken wider, in denen es oft vor allem darum geht, das Risiko auf den jeweils anderen abzulenken. Aber so etwas passt nicht mehr in unsere Zeit, passt nicht mehr zu unseren Herausforderungen. Gegeneinander werden wir kaum innovative Lösungen finden. Neues Denken bedeutet, in Partner- und Risikogemeinschaften zu denken. Und es bedeutet auch, gemeinsam neue Wege zu beschreiten.

Wie muss das Vergaberecht der Zukunft ausschauen? Jedes Vergabeverfahren sollte ein Investment in eine nachhaltige Zukunft sein. Und der Weg dorthin ist, bei den Eignungs-, den Auswahl- und den Zuschlagskriterien konkrete Nachhaltigkeitsziele zu definieren. Dann müssen Unternehmen Umweltaspekte und soziale Faktoren stärker berücksichtigen. Und genau da wollen wir ja hin. Aber dafür muss das Vergaberecht neu gedacht werden. 

„VERGABERECHT ALS GAMECHANGER“

Rahmen zu definieren. Also was ich erreichen will bzw. welches Problem gelöst werden soll. Und dann geht es darum, gemeinsam mit Unternehmen die ideale Lösung zu entwickeln.

Bietet das aktuelle Vergaberecht diese Möglichkeiten? Ja, absolut. Die gesetzlichen Möglichkeiten für mehr Nachhaltigkeit in der Beschaffung sind im Wesentlichen vorhanden. Wir nutzen nur meistens diese Freiräume nicht. Das ist vor allem eine Frage des Mindsets und auch des mangelnden Willens. Es ist nicht allen bewusst, dass mit jeder einzelnen öffentlich Ausschreibung und mit jeder Auftragsvergabe erwünschte gesellschaftliche Entwicklungen vorangetrieben werden können – oder eben nicht. Ein Beispiel: Wenn es mir als Auftraggeber bei einem Immobilienprojekt mit der Kreislaufwirtschaft ernst ist, muss die Frage des Rückbaus und der Wiederverwertung der verwendeten Baumaterialien wichtiger Bestandteil der Ausschreibung sein.

Geht es dabei nur um Umweltaspekte? Nein, überhaupt nicht. Denn bei den ESG-Kriterien, deren Erfüllung wir ja

wollen, geht es nicht nur um Environment, also die Umwelt, sondern auch um das „S“, also soziale Faktoren. Und gerade diese können bei einer regionalen Auftragsvergabe gefördert werden, wenn ich entsprechende Kriterien in eine Ausschreibung aufnehme.

Ist das Wunschdenken oder gibt es dafür schon Beispiele? Unsere Kanzlei hat das schon erfolgreich umgesetzt: Bei der Vergabe eines Auftrages für Pflegedienstleistungen war das Ermöglichen von freiwilliger Mitarbeit im Ort ein Vergabekriterium.

Bedeutet das die Abkehr vom Billigstbieterprinzip? Ja, denn damit können wir die gegenwärtigen Herausforderungen nicht lösen. Und die der Zukunft schon gar nicht. Wenn wir nicht wollen, dass derjenige den Auftrag bekommt, der mit alten, stinkenden Diesel-Lkw durch die Gegend fährt und seine Mitarbeitenden nicht regulär anstellt, sondern in prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt und deshalb am billigsten anbieten kann, dann müssen wir das in den Vergabekriterien berücksichtigen. Das ist eigentlich nicht so kompliziert.