IM FOKUS

Öffentliche Beschaffung biobasierter Produkte noch ausbaufähig

Durch die Vergaberechtsreform im Jahr 2016 wurde die Möglichkeit, nachhaltig zu beschaffen – also etwa soziale oder ökologische Aspekte bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen –, noch einmal verstärkt. Die Beschaffung biobasierter Produkte kann dabei einen Beitrag für mehr Nachhaltigkeit leisten. Dem aktuellen Stand der biobasierten öffentlichen Beschaffung, den dabei auftretenden Hürden und den Zukunftsperspektiven widmet sich eine vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft geförderte aktuelle Studie der Universität Würzburg.

Umdenken hat bereits begonnen

In den Jahren 2013[1] und 2015[2] hat das Institut für den öffentlichen Sektor Studien zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung auf Kommunalebene durchgeführt. War 2013 bereits ein Umdenken zu einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung erkennbar, wurde diese Tendenz durch die Studie von 2015 weiter bestätigt. Ökologische und soziale Gesichtspunkte erfahren demnach zunehmend eine größere Bedeutung, die ökonomischen Faktoren geben jedoch meist primär den Ausschlag bei den Beschaffungsentscheidungen. Dabei spielt die Haushaltslage der Kommunen nur eine untergeordnete Rolle. Die Beschaffungsprozesse werden allerdings durch die Beschaffung nachhaltiger Produkte signifikant verlängert. Weitere mögliche Gründe, die einer ausgedehnteren nachhaltigen öffentlichen Beschaffung entgegenstehen, wurden in diesen beiden Studien nicht analysiert.

Würzburger Studie ist Teil eines dreijährigen Projekts

Generell zeigt sich jedoch, dass bis dato kaum empirische Untersuchungen zu einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Deutschland vorliegen. Neben den bereits genannten Studien gibt es einige internationale Untersuchungen sowie einen Beitrag, der sich auf die Situation in Baden-Württemberg bezieht.[3] Sämtliche genannten Publikationen betrachten eine nachhaltige öffentliche Beschaffung im Allgemeinen, ohne Fokus auf einen speziellen Produktbereich. Den Status quo, die relevanten Hürden und die Zukunftserwartungen der biobasierten öffentlichen Beschaffung zu erheben und zu analysieren, ist Teil eines 2016 an der Universität Würzburg gestarteten dreijährigen Projekts. Dieses wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft über den Projektträger Fachagentur für nachwachsende Rohstoffe e.V. gefördert und soll insgesamt der verbesserten Zusammenführung öffentlicher Auftraggeber und Anbieterunternehmen biobasierter Produkte dienen. Von Mai bis Juni 2017 wurden diese Befragungen erstmalig durchgeführt. Insgesamt haben sich 1.163 öffentliche Auftraggeber beteiligt, die Rücklaufquote betrug 14,7 Prozent. Über 90 Prozent der Untersuchungsteilnehmer stammten dabei aus dem kommunalen Bereich.

Definition biobasierter Produkte

Generell werden Produkte dann als biobasiert bezeichnet, wenn sie zumindest zu einem relevanten Teil aus Biomasse und damit auch aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt werden. Biomasse besteht aus biologisch abbaubaren Teilen von Erzeugnissen, Abfällen und Reststoffen der Landwirtschaft sowie der Forstwirtschaft und biologisch abbaubaren Teilen von Abfällen aus Industrie und Haushalten. Fossile Brennstoffe wie Erdöl, Kohle oder Erdgas sind keine Biomasse, da bei ihnen die Dauer der Regeneration nicht absehbar ist. Relevante Produktgruppen sind hier insbesondere Baustoffe, Büro- und Raumausstattung, Büroartikel, Energie, Schmierstoffe, Textilien und Reinigungsmittel.

Status quo der biobasierten öffentlichen Beschaffung

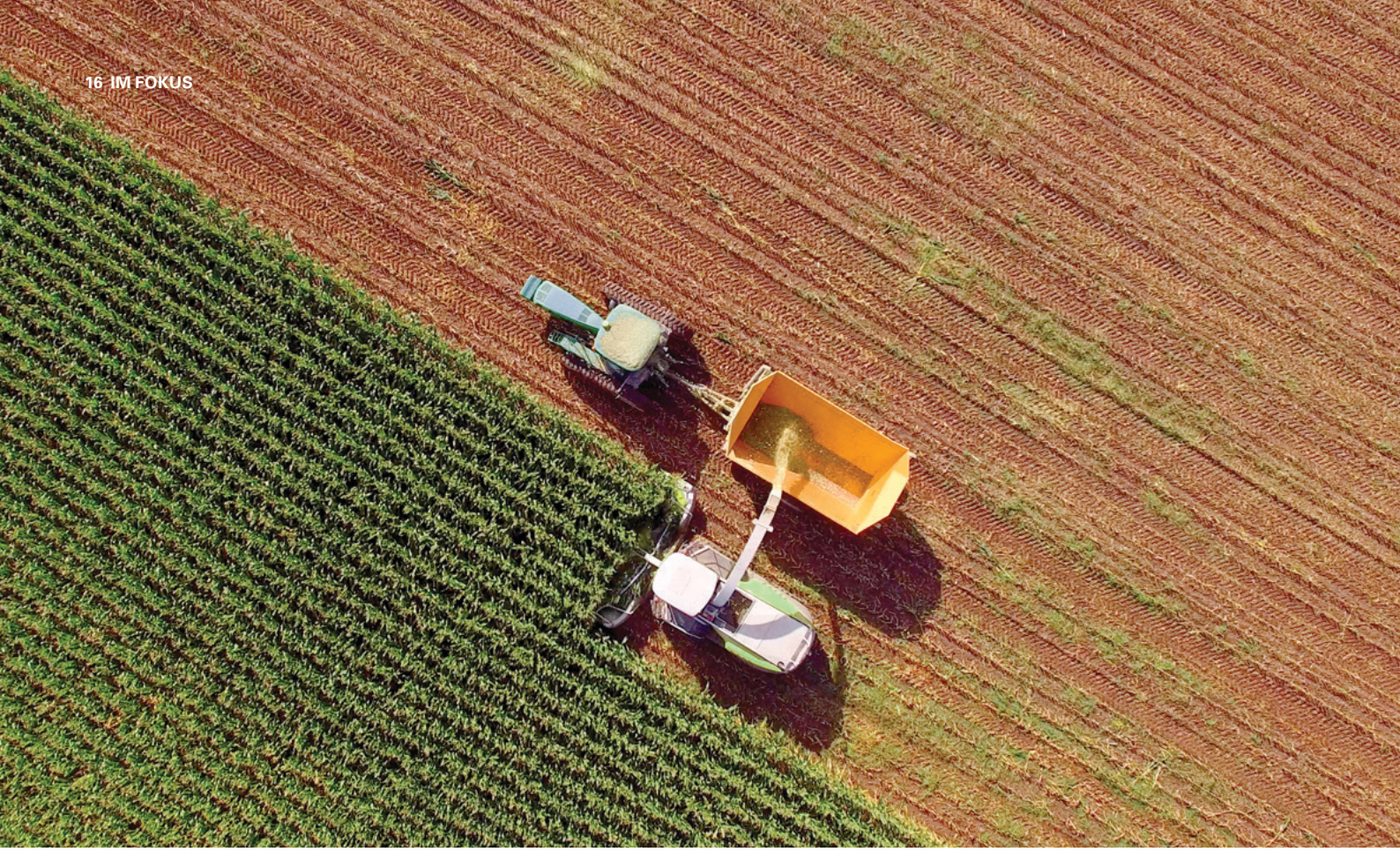
Die Rolle der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit im Rahmen von Beschaffungsmaßnahmen wird bisher nur von circa einem Drittel der befragten öffentlichen Auftraggeber als hoch oder sehr hoch bewertet. Etwa ein weiteres Drittel misst diesem Thema eine eher durchschnittliche Bedeutung („mittel") bei. Insgesamt sehen circa 70 Prozent der Befragungsteilnehmer zumindest eine teilweise Relevanz von ökologischen und sozialen Gesichtspunkten im Rahmen von öffentlichen Beschaffungsprojekten.

1 Institut für den öffentlichen Sektor (2013): Kommunale Beschaffung im Umbruch

2 Institut für den öffentlichen Sektor (2015): Kommunale Beschaffung im Umbruch – Teil 2

3 Vergleiche unter anderem folgende Publikationen: Hepperle, F. (2016): Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung; Walker, H. / Brammer, S. (2009): Sustainable procurement in the United Kingdom public sector, Supply Chain Management: An International Journal, Vol. 14, Ausgabe 2, S. 128–137; Brammer, S. / Walker, H. (2011): Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study, International Journal of Operations & Production Management, Vol. 31, Ausgabe 4, S. 452–476; Adelphi (2010): Strategic Use of Public Procurement in Europe. Final Report to the European Commission MARKT/2010/02/C; Centre for European Policy Studies (CEPS) (2012): The uptake of green public procurement in the EU 27; Testa, F. / Iraldo, F. / Frey, M. / Daddi, T. (2012): What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey, Ecological Economics, Vol. 82, Ausgabe Oktober 2012, S. 88–96

© 2018 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.



Da das Thema nachhaltige Beschaffung noch nicht von allen öffentlichen Verwaltungen als relevant eingeschätzt wird, werden auch nur verhältnismäßig wenige nachhaltigkeitsbezogene Aktivitäten durchgeführt. So werden nur bei einigen öffentlichen Auftraggebern Schulungen zum Thema Nachhaltigkeit angeboten. Auch Nachhaltigkeitsleitfäden und -reports werden nur sehr selten genutzt. Über ein Drittel der befragten öffentlichen Auftraggeber beschafft jedoch schon heute zumindest gelegentlich gezielt biobasierte Produkte.

Biobasierte Produktalternativen oft unbekannt

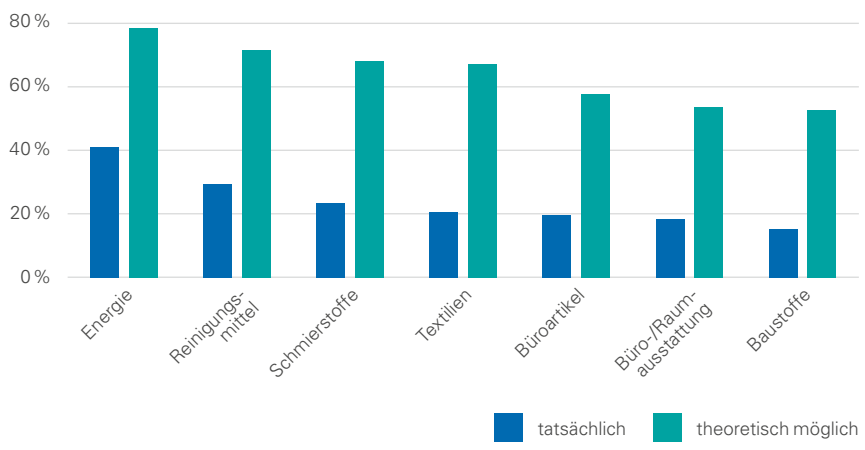
Zur Umsetzung einer biobasierten öffentlichen Beschaffung ist es notwendig, dass sich die öffentlichen Beschaffungsstellen über biobasierte Alternativprodukte bewusst sind. Dabei sind den öffentlichen Beschaffern neben den Produktgruppen, die stark im Fokus der Öffentlichkeit stehen – wie die der biobasierten Energie und der Reinigungsmittel – auch bereits in großem Umfang biobasierte Alternativprodukte im Segment der Baustoffe bekannt. Allerdings herrscht in Bezug auf biobasierte Büroartikel, Büro-/Raumausstattung sowie Textilien im Allgemeinen wenig Kenntnis über mögliche biobasierte Alternativen.

In vielen Produktgruppen zeigt sich eine Diskrepanz zwischen dem realisierten Anteil biobasierter Produkte und dem aus Sicht der Verwaltungen theoretisch möglichen Anteil.

Exemplarisch soll dies an der Produktgruppe der biobasierten Reinigungsmittel erklärt werden. Aktuell haben biobasierte Reinigungsmittel bei bereits fast einem Drittel (circa 29 Prozent) der öffentlichen Verwaltungen einen Anteil von mindestens 40 Prozent. Wird jedoch ausschließlich die technische Eignung der Reinigungsmittel – also der mögliche Verwendungszweck – betrachtet, dann gehen über 70 Prozent der öffentlichen Verwaltungen (also weitere 41 Prozent)

Abbildung 1: Anteil biobasierter Produkte am Beschaffungsvolumen*

* Prozentwert der Befragungsteilnehmer, die mit „mindestens 40 %“ geantwortet haben



Quelle: Universität Würzburg: Beschaffung biobasierter Produkte, Studienergebnisse 2017, Auswertung öffentliche Auftraggeber

© 2018 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

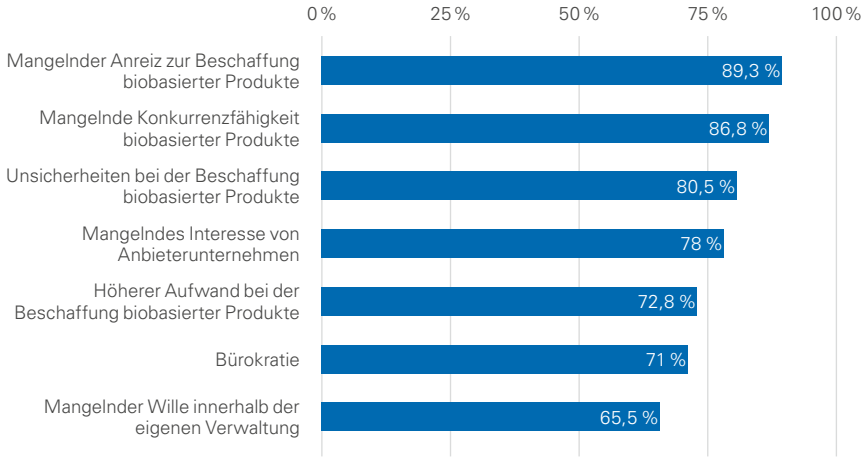
davon aus, dass biobasierte Reinigungsmittel einen Anteil von mindestens 40 Prozent des gesamten Beschaffungsvolumens erreichen könnten. Da vielen Befragten allerdings überhaupt keine biobasierten Alternativprodukte bekannt sind, ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Diskrepanz höher ist.

Besonders groß ist die Abweichung auch hinsichtlich der Produktgruppen Textilien und Schmiermittel (vergleiche Abbildung 1).

Biobasierte Produkte könnten in deutlich größerem Umfang als bisher in den öffentlichen Verwaltungen beschafft und eingesetzt werden. Daher sind die Hinderungsgründe genauer zu analysieren.

Abbildung 2: Potenzielle Hürden bei der Beschaffung biobasierter Produkte*

* Zustimmung mit mindestens „teilweise" relevant



Quelle: Universität Würzburg: Beschaffung biobasierter Produkte, Studienergebnisse 2017, Auswertung öffentliche Auftraggeber

Zahlreiche Hürden wirken hemmend auf den Einkauf

Alle abgefragten Hürden wurden von mindestens 65 Prozent der Befragungsteilnehmer als zutreffend bewertet. Als besonders relevant werden die mangelnde Konkurrenzfähigkeit biobasierter Produkte, die geringen Beschaffungsanreize (zum Beispiel reine Fokussierung auf Einstandspreise, mangelnde Bezuschussung, fehlende Pflicht, mangelnde interne Anreizsysteme), die Unsicherheiten bei der Beschaffung sowie der fehlende Wille von Anbieterunternehmen, sich auf öffentliche Aufträge zu bewerben, gesehen. Diese Hürden werden von über 75 Prozent der öffentlichen Verwaltungen als zumindest teilweise relevant bewertet. Knapp dahinter folgen der erhöhte Aufwand bei Beschaffungsprozessen für biobasierte Produkte – ein Aspekt, der auch in den beiden oben genannten Studien des Instituts für den öffentlichen Sektor festgestellt wurde – sowie bürokratische Hindernisse. Vergleichsweise unproblematisch wird der etwaig fehlende Wille innerhalb der eigenen Verwaltung gesehen.

Geringe Konkurrenzfähigkeit der Einstandspreise

Von über 85 Prozent der befragten Verwaltungen wird die mangelnde Konkurrenzfähigkeit biobasierter Produkte als nachteilig bewertet. Da sich Konkurrenzfähigkeit in mehrere Dimensionen unterteilen lässt, muss diese gesondert betrachtet werden: Qualität, Leistung und Technik biobasierter Produkte werden größtenteils als gleichwertig, die Betriebs- und Entsorgungskosten sowie die ökologische und soziale Nachhaltigkeit sogar als besser im Vergleich zu nicht biobasierten Alternativprodukten bewertet. Laut den Befragungsteilnehmern ist jedoch der Einstandspreis der biobasierten Produkte häufig als nicht konkurrenzfähig zu bewerten.

In Bezug auf mangelnde Anreize zur Beschaffung biobasierter Produkte scheinen insbesondere die starke Fokussierung auf den Einstandspreis bei Beschaffungsentscheidungen, die nicht gegebene Bezuschussung sowie die fehlende rechtliche Pflicht, biobasierte Produkte zu beschaffen, eine wichtige Rolle zu spielen. In Kombination mit der schlechten Bewertung des Einstandspreisniveaus ergibt sich hieraus eine Erklärung für die mangelhafte Berücksichtigung von biobasierten Produkten in öffentlichen Beschaffungsentscheidungen.

Unsicherheiten bei Vergabeentscheidungen

Viele öffentliche Verwaltungen nennen zudem die Unsicherheiten bei der Berücksichtigung von biobasierten Produkten in Vergabeentscheidungen als ein besonders relevantes Hindernis. Die Ursachen gestalten sich hierbei jedoch vielfältig. Viele Befragungsteilnehmer beklagen die schlechte Informationslage bezüglich biobasierter Produkte sowie fehlende Schulungen. Oftmals mangelt es auch an den erforderlichen personellen Ressourcen, um sich mit dem Themenkomplex der biobasierten Produkte eingehender vertraut zu machen. Auch die genaue Rechtslage bei der Berücksichtigung biobasierter Produkte in der Vergabeentscheidung ist häufig unklar.

Die erkannten Mängel im allgemeinen vergaberechtlichen Know-how sowie hinsichtlich der Kompetenzen, den Beschaffungsmarkt zu analysieren, weisen auf Probleme hin, die nicht nur bei der Beschaffung von biobasierten Produkten bestehen. Vielmehr dürften sich diese Mängel oftmals auch bei der Beschaffung konventioneller Produkte auswirken. Besonders mangelnde Kompetenzen in der Beschaffungsmarktforschung könnten im Speziellen wiederum dazu führen, dass nur selten Kontakt zu Anbieterunternehmen biobasierter Produkte besteht oder Unternehmen erst gar nicht als Anbieter biobasierter Produkte erkannt werden.

Die genannten Unsicherheiten führen laut den befragten öffentlichen Verwaltungen teilweise zu Schwierigkeiten bei

© 2018 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

der Definition von geeigneten Eignungsnachweisen und Bedarfsspezifikationen.

Zukunftsperspektiven für die biobasierte Beschaffung

Fast ein Drittel der Befragungsteilnehmer geht davon aus, dass die Anzahl der gezielt biobasierten Ausschreibungen ihrer jeweiligen Verwaltungseinheit steigen wird, während fast zwei Drittel keine Veränderung erwarten. Eine ähnliche Erwartungshaltung herrscht auch bezüglich der Bereitschaft von Anbieterunternehmen biobasierter Produkte, sich auf diese Ausschreibungen zu bewerben.

Obwohl bei den Konkurrenzeigenschaften hinsichtlich Qualität, Leistung und Technik die biobasierten Alternativen überwiegend schon als ebenbürtig zu konventionellen Produkten bewertet werden, wird hier ebenfalls eine weiterhin positive Entwicklung zugunsten der biobasierten Produkte erwartet. Gleiches gilt für Letztere in Bezug auf die heute schon besser bewerteten Eigenschaften der Betriebs- und Entsorgungskosten sowie der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit. Auch hinsichtlich der Konkurrenzfähigkeit der Einstandspreise wird eine positive Entwicklung erwartet. Dieser bisher noch existierende Wettbewerbsnachteil dürfte sich also in Zukunft zumindest teilweise aufheben.

Abbau von Hürden für biobasierte Beschaffung elementar

Verglichen mit den Ergebnissen der beiden Studien des Instituts für den öffentlichen Sektor scheint zwar das Bewusstsein für die Wichtigkeit einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung weiter gewachsen zu sein, jedoch fehlt es – hier in Bezug auf biobasierte Produkte – oftmals noch an der tatsächlichen Umsetzung.

Biobasierte Produkte könnten jedoch aktuell schon in wesentlich mehr Bereichen als bisher eingesetzt werden. Doch die Hürden, die ihrer Beschaffung entgegenstehen, sind vielfältig. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die negative vergleichende Bewertung der Einstandspreisniveaus biobasierter Alternativen zusammen mit dem starken Fokus öffentlicher Verwaltungen auf eben diese Einstandspreise weiterhin hemmend auf Beschaffungsentscheidungen zugunsten biobasierter Produkte wirken. Verstärkt wird dies durch zu geringe Anreize und mangelnde personelle Ressourcen für biobasierte Beschaffungsprojekte.

Die befragten Verwaltungen verweigern jedoch nicht grundsätzlich die Umstellung auf biobasierte Alternativen. Vielmehr gehen sie davon aus, dass entsprechende gezielte Ausschreibungen zunehmen werden.

Damit sich die positiven Erwartungen auch tatsächlich realisieren, müssen die identifizierten Hürden in Zukunft systematisch abgebaut werden. Hierbei werden die befragten Verwaltungen, die politischen Entscheidungsträger und auch die Anbieterunternehmen biobasierter Produkte aktiv werden müssen.

Die empirischen Studien des Projektes werden im laufenden sowie im kommenden Jahr noch einmal wiederholt. Die von Mai bis Juni 2018 durchgeführte zweite Runde der Befragungen beschäftigt sich unter anderem mit den Möglichkeiten zum Abbau der identifizierten Hürden.

Dr. Michael Broens, Felix Blank,
Jennifer Fischer und
Prof. Dr. Ronald Bogaschewsky
Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Die Vollversion der hier zusammengefassten Studie können Sie herunterladen unter www.vubn.de/studienergebnisse.

Für den Austausch zum Thema „Öffentliche Beschaffung biobasierter Produkte“ gibt es im Verwaltungs- und Beschaffernetzwerk (www.vubn.de) die „Expertengruppe Biobasierte Produkte“. Interessenten am Themenkomplex „Biobasierte Produkte“ können sich als Verwaltungsmitarbeiter direkt unter https://www.vubn.de/anmeldung/experten-bio-produkte für die Teilnahme am Netzwerk und an der Expertengruppe registrieren. Anbieterunternehmen wenden sich bitte an biobasiert@wiwi.uni-wuerzburg.de. Die Teilnahme ist kostenfrei.

© 2018 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.