

Einreichung zur öffentlichen Konsultation zur  
Transformation des Vergaberechts  
("Vergabetransformationspaket") durch das  
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

Cradle to Cradle NGO

14.02.2023

## INHALT

Warum wir eine öffentliche Beschaffung nach Cradle to Cradle brauchen	1
Cradle to Cradle als Lösung für die Klima- und Ressourcenkrise	2
Einordnung und Priorisierung der Aktionsfelder	3
Stärkung der umwelt- und klimafreundlichen Beschaffung	5
C2C im gesamten Beschaffungsprozess	6
C2C in der Beschaffungspraxis	7
Stärkung der sozial-nachhaltigen Beschaffung	8
Digitalisierung des Beschaffungswesens	9
Digitale Tools und Dienste	9
Digitale Nachprüfungsanträge und Nachprüfungsverfahren	9
Vereinfachung und Beschleunigung der Vergabeverfahren	10
Über Cradle to Cradle NGO	11

## Warum wir eine öffentliche Beschaffung nach Cradle to Cradle brauchen

Die öffentliche Beschaffung ist mit ihrem großen wirtschaftlichen Volumen – 15 % des Bruttoinlandsprodukts Deutschlands – ein enormer Hebel, um eine sozial-ökologische Transformation einzuleiten und voranzubringen. Diesen Hebel müssen wir nutzen, wenn wir Wirtschaft und Gesellschaft zukunftsfähig gestalten wollen. Das bedeutet: Wir müssen weg von unserer linearen Art zu wirtschaften, die endliche Ressourcen verschwendet, unserer Umwelt schadet und den Klimawandel beschleunigt. Die bisher vorherrschende Bewältigungsstrategie, ausschließlich auf Effizienzmaßnahmen zu setzen, löst unsere Probleme nicht langfristig, denn weniger schlecht ist noch lange nicht gut. Stattdessen müssen wir in Kreisläufen denken, mit dem Ziel Mehrwerte zu schaffen: ökologisch, ökonomisch und sozial.

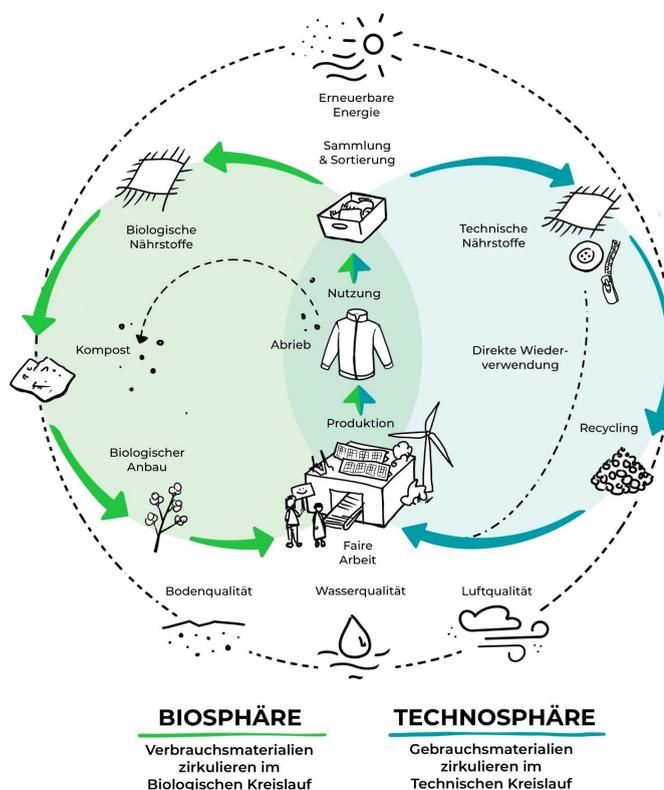
Dieses Umdenken muss sich auch in der öffentlichen Beschaffung und in einem zeitgemäßen Vergaberecht wiederfinden. Denn der öffentlichen Hand kommt in ihrer Rolle als Beschafferin auch eine Vorbildrolle zu: Durch ihre bedeutende Marktmacht und die Signalwirkung ihres Handelns haben öffentliche Auftraggeber\*innen eine gesellschaftliche Vorbild- und Verantwortungsrolle. Die öffentliche Hand kann durch strategische und ganzheitliche Vergabeentscheidungen einen erheblichen Beitrag zum Klima-, Umwelt- und Ressourcenschutz leisten und ihre Finanzmittel langfristig verantwortungsvoll einsetzen. Einen ganzheitlichen Ansatz dafür bietet das Cradle to Cradle-Konzept.

## Cradle to Cradle als Lösung für die Klima- und Ressourcenkrise

Cradle to Cradle (kurz: C2C) ist ein ganzheitlicher Ansatz für eine wirkliche Kreislaufwirtschaft. C2C denkt Klima- und Ressourcenschutz zusammen, adressiert neben ökologischen auch soziale Probleme und bietet Lösungen, die auch einen ökonomischen Mehrwert haben. Um die Probleme unserer Zeit dauerhaft zu lösen, müssen wir damit beginnen, uns positive Ziele zu setzen. Wenn jede Ressource nach ihrer Nutzung zu Nährstoff für etwas Neues wird, ist die Vision von Cradle to Cradle Realität: neue Formen des Wirtschaftens, Innovation statt Reduktion. Dann sind wir Menschen Nützlingle.

Anreize und Rahmenbedingungen können diese notwendige Transformation von linear zu zirkulär ermöglichen und beschleunigen. Der politische und wirtschaftliche Rahmen muss dabei bewirken, dass alles, was wir tun, ökonomische, ökologische und soziale Mehrwerte erzielt. Auf Produktebene muss daher erreicht werden, dass nur noch Produkte auf den Markt kommen, die für integrierte Kreisläufe geschaffen sind. Zirkuläre Geschäftsmodelle wie Produkt-Service-Modelle müssen für Unternehmen zum neuen Normal werden können, um C2C-Produkte in Kreisläufe zu bringen. Die öffentliche Beschaffung sollte hier ihren Beitrag leisten, um eine zirkuläre Transformation zu beschleunigen.

Das C2C Designkonzept ist die Anleitung für innovative und zukunftsfähige C2C-Produkte und Geschäftsmodelle. Materialien, die gesund für Mensch und Umwelt sind, zirkulieren in biologischen und technischen Kreisläufen. Bei der Produktion nutzen wir ausschließlich regenerative Energie, erhalten oder verbessern die Qualität von Wasser und Boden und haben faire und menschenwürdige Arbeitsbedingungen.



Wie C2C auf die öffentliche Beschaffung angewendet werden kann, wie die Vergabe nach Cradle to Cradle im Detail aussehen kann und welche Praxisbeispiele es dafür gibt, haben wir in unserer Publikation "[Umdenken für einen zukunftsfähigen kommunalen Einkauf](#)" festgehalten.

## Einordnung und Priorisierung der Aktionsfelder

Aus C2C-Sicht stehen die Aktionsfelder 1 und 2 (Stärkung der umwelt- und klimafreundlichen Beschaffung und Stärkung der sozial-nachhaltigen Beschaffung) im direkten Zusammenhang miteinander, da C2C ökologische und soziale Fragestellungen immer zusammen denkt. Eine sozial-ökologische, zirkuläre Beschaffung muss durch eine ausgebaute digitale Infrastruktur (Aktionsfeld 3) und vereinfachte und beschleunigte Vergabeverfahren (Aktionsfeld 4) unterstützt werden. Außerdem können mittelständische Unternehmen sowie Start-ups wichtige Treiber für C2C-Innovationen sein. Zugangshürden im Vergabeprozess sollten deshalb für diese Unternehmen gesenkt werden (Aktionsfeld 5).

Als NGO, die Bildungs- und Vernetzungsarbeit für eine Kreislaufwirtschaft nach Cradle to Cradle leistet, möchten wir in dieser Einreichung einen besonderen Fokus auf die ersten drei Aktionsfelder legen und unsere Expertise für eine sozial-ökologische Beschaffung einbringen.

## Stärkung der umwelt- und klimafreundlichen Beschaffung

Damit die öffentliche Beschaffung und Vergabe wirtschaftlich, sozial, ökologisch und innovativ ausgerichtet sein kann, müssen bestimmte Ziele in spezifischen Bereichen (siehe [Tabelle](#)) erreicht werden. Zu diesen Zielen gehören:

- die Kreislauffähigkeit von Produkten,
- ein Produktdesign, das sich am konkreten Nutzen und Nutzungsszenario eines Produkts orientiert,
- die Materialgesundheit aller verwendeten Rohstoffe im jeweiligen Nutzungsszenario eines Produkts,
- die Verwendung von erneuerbaren Energien aus kreislauffähigen Erzeugungsanlagen,
- die Gewährleistung von sauberem Wasser und sauberer Luft, sowie fruchtbarem Boden
- und von fairen, bedürfnis- und bedarfsorientierten Arbeitsbedingungen und -formen.

Die Stärkung einer umwelt- und klimafreundlichen sowie sozial-nachhaltigen Beschaffung geschieht durch strukturelle, rechtliche und praktische [Rahmenbedingungen](#):

- die Befähigung des Beschaffungspersonals durch Fortbildungen, Schulungen über Cradle to Cradle und Life Cycle Assessment-Ansätze, nachhaltige Beschaffung, sowie über einsetzbare Vergabeoptionen,
- die Schaffung einer Kompetenzstelle für eine sozial-ökologische, zirkuläre Beschaffung als Schnittstelle zwischen Bedarfs- und Beschaffungsstelle bei der Stadtverwaltung,
- die Definition einer Beschaffungsstrategie mit klaren Zielvorgaben, zum Beispiel durch Ratsbeschlüsse oder Dienstbeantragungen,
- eine schrittweise Implementierung der C2C-Kriterien in die Beschaffungspraxis,
- die Standardisierung von Vergabeunterlagen für vereinfachte Beschaffungsprozesse,
- die Einführung von elektronischen Vergabe-Tools (digitaler Einkaufskatalog, Vergabeplattform, usw.),
- und die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten (d.h. [reale Preise von Produkten](#)) und die Verknüpfung dieser langfristigen Denkweise mit der strategischen Haushaltssteuerung.

Für eine umwelt- und klimafreundliche Beschaffung sollten unbedingt die Lebenszykluskosten berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass nicht nur die heutigen Anschaffungskosten, sondern reale Preise (also Preise, die externalisierte Kosten wie Umwelt- oder Gesundheitsschäden einbeziehen) bei der Vergabe einbezogen werden. Die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten ist nach dem Vergaberecht möglich, da gemäß § 59 Abs. 1 VgV die öffentliche Auftraggeberin vorgeben kann, dass das Zuschlagskriterium „Kosten“ auf Grundlage der Lebenszykluskosten der Leistung berechnet wird (siehe [hier](#)). Wenn Lebenszykluskosten einbezogen werden, stellen sich umweltfreundliche, kreislauffähige Produkte oft als günstigste Variante heraus.

## C2C im gesamten Beschaffungsprozess

Die Berücksichtigung von C2C-Aspekten beim Vergabeverfahren kann in allen Stufen der Ausschreibung – Leistungsbeschreibung, Eignungs- und Zuschlagskriterien und Ausführungsbedingungen – stattfinden. Bereits vor dem eigentlichen Vergabeprozess sollten als erster Schritt [die richtigen umwelt- und klimabezogenen Fragen](#) für den jeweiligen Beschaffungsgegenstand gestellt werden. Diese können von den C2C-Kriterien als Qualitätsmerkmale abgeleitet werden. Durch eine Vorabrecherche können die kritischen Aspekte des Produkts bzw. der Produktgruppe identifiziert werden. Diese Anforderungen bilden die Basis für die anschließende [Marktrecherche](#). Bei ihr wird überprüft, ob der Markt bereits Lösungen für den Beschaffungsgegenstand anbietet, die die gewünschten sozial- oder umweltbezogenen C2C-Aspekte erfüllen.

Bei der Marktrecherche können klassische Vergabeprozesse modernisiert werden und damit Innovationen am Markt stärken, wenn sie einen Raum für fachlichen Austausch zwischen Bietenden und Behörden ermöglichen. Diese Gespräche können in Form von direkten Dialogen über die Ziele, Hintergründe und Rahmenbedingungen der Vergabe stattfinden. Sie sollten frühzeitig im Vergabeprozess geführt werden, damit die wichtigsten Anforderungen, die über den reinen Preis hinausgehen, diskutiert werden können, und damit die existierenden Innovationen für die Ausschreibung wettbewerbsfähig werden. Bieter- und Marktdialoge sind interessante Instrumente für Auftraggeber\*innen, um noch vor dem eigentlichen Vergabeverfahren einen Überblick über potenzielle Anbieter sowie Marktinnovationen zu erlangen. Die frühzeitige Kommunikation des Bedarfs bzw. der gewünschten Kriterien des Produkts- oder Leistungsbedarfs in den Markt schafft Anreize und gibt Unternehmer\*innen Entwicklungsspielraum.

## C2C in der Beschaffungspraxis

Es gibt einige Praxisbeispiele von Kommunen, die C2C-Kriterien in ihre Beschaffung einbeziehen und umsetzen. Seit 2018 richtet die Stadt Ludwigsburg beispielsweise ihre Beschaffung grundsätzlich nach dem Cradle to Cradle-Ansatz aus. In einer [Dienstanweisung zur nachhaltigen Beschaffung](#) wurde festgelegt, dass C2C-Kriterien bei jeder Beschaffung verpflichtend zu berücksichtigen sind und mindestens 20 % der Zuschlagskriterien einen Bezug zu C2C haben müssen. Um die Berücksichtigung von C2C in allen Vergaben zu gewährleisten, muss die Nichtanwendung der Dienstanweisung schriftlich begründet werden. Zur Unterstützung der Fachbereiche bei der Umsetzung hat die Kommune eine interne Kompetenzstelle für nachhaltige C2C-Beschaffung geschaffen.

## Stärkung der sozial-nachhaltigen Beschaffung

Bei einer sozial verantwortlichen Beschaffung müssen faire, bedürfnis- und bedarfsorientierte Arbeitsbedingungen und -formen gewährleistet werden. Dafür ist die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Standards) entlang der gesamten Liefer- und Wertschöpfungskette bei der Herstellung das absolute Mindestmaß. In Bezug auf soziale Kriterien wäre die Berücksichtigung eines Lieferkettenmanagements, abgeleitet aus § 46 Abs. 3 Nr. 4 VgV, als Eignungsnachweis denkbar. Dazu existiert bislang allerdings keine Rechtsprechung.

Auch Umweltmanagementsysteme wie EMAS können als Nachweise für die Eignung von Unternehmen anerkannt werden. Im Unterschwellenbereich existiert für die Nachweisführung von Eignungskriterien keine abschließende verbindliche Aufzählung. Dadurch besteht unter Berücksichtigung der allgemeinen vergaberechtlichen Grundsätze eine größere Freiheit für die Auswahl an Nachweisen.

## Digitalisierung des Beschaffungswesens

### Digitale Tools und Dienste

Für eine Kreislaufwirtschaft nach Cradle to Cradle ist es notwendig, sämtliche Informationen über Produktbeschaffenheit, Produktionsprozesse und -umstände zu digitalisieren, um Stoffströme qualitativ und quantitativ zu erfassen und zu nutzen. Dafür brauchen wir eine umfassende Digitalisierung aller Prozesse, auch der Beschaffungsprozesse. Digitale Tools können Steuerungsmöglichkeiten, Monitoring und Vertragsmanagement im gesamten Vergabeprozess, aber auch im Nachgang der Erteilung des Angebotes vereinfachen.

Ein Beispiel dafür, wie digitale Tools eine sozial-ökologische, zirkuläre Beschaffung unterstützen können, ist die Plattform [DIWA](#) der Stadt Ludwigsburg. Das digitale Warenhaus ermöglicht digitalisierte Verfahrensabläufe im Einkauf und sorgt so für mehr Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten. Nachhaltigkeitssiegel und -kriterien werden im DIWA direkt an den Artikeln angezeigt und erleichtern so einen nachhaltigen, digitalen Einkauf.

### Digitale Nachprüfungsanträge und Nachprüfungsverfahren

Aus C2C-Sicht spricht nichts gegen die elektronische Einreichung von Nachprüfungsanträgen und virtuelle mündliche Verhandlungen in Nachprüfungsverfahren. Im Gegenteil: Elektronische oder virtuelle Nachprüfungsverfahren können wertvolle Ressourcen schützen (zum Beispiel durch Papiereinsparung sowie die hinfällige Anreise für die Einreichung oder Prüfung) und bei Verwendung von klimafreundlichen Stromanbietern und Servernutzung das Klima schützen. Bei der für die Verfahren genutzten Elektronik sollte auf As-a-Service-Modelle gesetzt werden.

## Vereinfachung und Beschleunigung der Vergabeverfahren

Die Vergabegesetze aller Bundesländer sollten vereinheitlicht werden, um länderübergreifende Vergabeverfahren zu ermöglichen bzw. zu erleichtern. Außerdem sollte in einem einheitlichen Vergabegesetz die Wirtschaftlichkeit näher definiert werden, sodass Lebenszykluskosten eine größere Rolle als reine Anschaffungskosten spielen.

C2C ist eine Chance für Bürokratieabbau, da die Vergabekriterien vereinfacht werden. So sollte beispielsweise die Cradle to Cradle Certified® Restricted Substances List für alle Produktgruppen ins Vergaberecht integriert werden und die auf der Liste aufgeführten Substanzen verboten werden. Die fünf messbaren Kriterien der [C2C-Zertifizierung](#) (Materialgesundheit, Kreislauffähigkeit, saubere Luft und Klimaschutz, verantwortungsvoller Umgang mit Wasser und Böden, soziale Fairness) können als nützliche Orientierungsmöglichkeit für die Bewertung von Produkten dienen. In Bereichen, in denen es kaum zertifizierte Produkte gibt, können sich Beschaffungsstellen an [C2C-inspirierten Kriterien](#) orientieren, um diejenige Option auf dem Markt zu finden, die einer C2C-Qualität am nächsten kommt.

## Über Cradle to Cradle NGO

Die spendenfinanzierte und gemeinnützige [Cradle to Cradle NGO](#) bringt Cradle to Cradle (C2C) durch Bildungsformate in die Breite, vernetzt Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung, Politik sowie Zivilgesellschaft und setzt wegweisende Transformationsprojekte um die zeigen, wie viel C2C heute bereits möglich ist. Rund 1.000 ehrenamtlich Aktive im deutschsprachigen Raum tragen den Ansatz in die Welt. Der jährliche C2C Congress ist die weltweit erste und größte C2C-Plattform: Über 1.000 Teilnehmende aus der C2C-Community treffen hier auf zentrale Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. 2019 wurde das C2C LAB in Berlin aufgebaut: die weltweit erste umfassende Sanierung einer bestehenden Gewerbeeinheit nach C2C-Kriterien. 2022 wurde das Labor Tempelhof umgesetzt: drei nach C2C optimierte Großkonzerte von Die Ärzte und Die Toten Hosen in Berlin. Alle, die sich für einen positiven ökologischen Fußabdruck engagieren wollen, können bei C2C NGO aktiv werden.