

# **Ausschreibung Restabfallentsorgung: Konzeption, Durchführung, Erfahrungen**

**Udo Meyer, ATUS GmbH**

## **1 Vorbemerkung**

Die meisten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) verfügen nicht über eigene Anlagen zur Restabfallentsorgung, sondern bedienen sich der Anlagen Dritter. Die Zusammenarbeit mit den Betreibern dieser Fremdanlagen beruht zu einem kleinen Teil auf der Grundlage von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, der überwiegende Teil der Aufträge wird jedoch von den örE nach einer EU-weiten Ausschreibung der Entsorgungsdienstleistung vergeben. Die nachfolgenden Ausführungen befassen sich mit den Erfahrungen, die wir bei der Durchführung solcher Dienstleistungsausschreibungen gemacht haben.

Zunächst zur ATUS GmbH: Wir sind seit 25 Jahren beratend in der Abfallwirtschaft tätig. Zu unserem Kundenkreis gehören vorrangig öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (örE), aber auch andere öffentliche und private Einrichtungen wie die Hamburger Hafenwirtschaft, Universitäten, Stadtwerke sowie sonstige öffentliche Einrichtungen. Unsere Beratungsleistungen umfassen dabei alle Belange der örE im Schnittfeld von Technik, Wirtschaft und Recht. Ein wesentlicher Schwerpunkt liegt in der Durchführung von Vergabeverfahren für nahezu alle Leistungsbilder der Abfallwirtschaft - so auch für die Restabfallentsorgung. Die von uns ausgeschriebenen Jahresmengen lagen dabei zwischen 15.000 t bis 180.000 t. Ausgeschrieben wurde für einzelne Landkreise und kreisfreie Städte; in einigen Fällen haben sich auch mehrere örE an einer gemeinsamen Ausschreibung beteiligt, um somit die Ausschreibungsmengen zu erhöhen.

Was gibt es bei der Ausschreibung der Restabfallentsorgung zu beachten? Da die Auftragswerte vergleichsweise hoch sind, kommt der optimalen Gestaltung des Verfahrens besondere Bedeutung zu. In diesem Beitrag geht es weniger um vergaberechtliche Aspekte, sondern um den Weg, zu wirtschaftlichen Angeboten zu kommen.

## **2 Wer trägt das Risiko von Mengenschwankungen?**

*„Prognosen sind äußerst schwierig, vor allem wenn sie die Zukunft betreffen“*

Wer auch immer diese Erkenntnis in die Welt gesetzt hat, hatte jedenfalls Recht. Entsorgungsverträge werden über vergleichsweise lange Laufzeiten abgeschlossen; insofern spielt es eine Rolle, wie sich die Faktoren verändern, die die Mengen beeinflussen. Werden die Einwohnerzahlen sich verändern, wird es mehr Abfallverwertung und -vermeidung geben, wird die novellierte Gewerbeabfallverordnung sich auf die Restabfallmengen auswirken oder genauso ein Papiertiger werden wie die Vorversion?

Die Bieter haben ein Interesse daran, eine möglichst genaue und verbindliche Angabe der zu entsorgenden Abfallmengen zu erhalten; sie wollen schließlich die Auslastung ihrer Entsorgungsanlagen möglichst genau planen. Mengenrisiken sollen aus Sicht der Bieter möglichst vom Auftraggeber getragen werden. Dieser hat wiederum kein Interesse, die Entsorgung von Abfallmengen bezahlen zu müssen, die gar nicht mehr anfallen (auch bring-or-pay genannt) oder für Mehrmengen keine Entsorgungsmöglichkeit zu haben.

Das Vergaberecht hat bereits mit der Neufassung der VOL/A im Jahre 2009 das bis dahin bestehende Verbot des ungewöhnlichen Wagnisses gestrichen (ungewöhnliches Wagnis für Umstände und Ereignisse, auf die der Bieter keinen Einfluss hat und deren Entwicklung auf die Preise und Fristen er nicht im Voraus schätzen kann). An die Stelle sind nunmehr der allgemeine Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemäß § 97 Abs. 1 GWB sowie die Pflicht zur möglichst genauen Beschreibung der Leistung gemäß § 121 GWB getreten.

Fraglich ist, bis zu welcher Höhe dem Bieter zuzumuten ist, Mengenschwankungen in sein Angebot einzukalkulieren, ohne dass er als späterer Auftragnehmer Preisanpassungsansprüche hat. Das OLG Düsseldorf (Beschluss v. 10.04.2013 – Verg 50/12) sieht das Mengenrisiko weitestgehend im Risikobereich des Bieters. Zudem soll keine Verpflichtung der Vergabestelle bestehen, durch weitergehende Untersuchungen die Abfallmengen konkret zu bestimmen. Ausreichend ist es demnach, dass die Vergabestelle diejenigen Abfallmengen aus der Vergangenheit benannt hat, die sie kennt. Des Weiteren besteht keine Verpflichtung, Mindest- oder Höchstmengen bzw. Staffelpreise festzulegen.

Dennoch ist es empfehlenswert, die Risiken des Bieters möglichst weit einzugrenzen, damit er möglichst präzise kalkulieren kann. Mengenänderungen in der Vertragslaufzeit können auf verschiedene Arten im Vertrag geregelt werden:

- **Staffelpreise:** Hierbei werden gleich bei Angebotsabgabe verschiedene Preise für verschiedene Mengenszenarien abgefordert, wobei die verschiedenen Staffeln anhand ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit gewichtet werden. Mit Staffelpreisen kann eine nachträgliche Preisanpassung aufgrund von Mengenänderungen ausgeschlossen werden. Nachteil: mögliche Spekulationsangebote auf die Ränder der Staffel. Wir stellen allerdings fest, dass bei Ausschreibungen mit Staffelpreisen meistens die Bieter für die Staffeln gleiche Preise oder nur Preise mit geringen Unterschieden eintragen. Es gibt allerdings Ausnahmen.
- **Einheitlicher Preis mit Mindest- und Maximalgrenze:** Hierbei wird nur ein Einheitspreis angeboten; zudem wird eine Mindest- und Maximalgrenze festgelegt. Denkbar ist, im Entsorgungsvertrag eine Regelung einzubauen, dass bei Unterschreiten der Mindestmengen der Auftraggeber z. B. Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen akquirieren darf (gewerbliche Abfälle, auch aus anderen Gebietskörperschaften als Betrieb gewerblicher Art), um die Lücke zu füllen. Alternativ kann vorgesehen werden, dass der Auftragnehmer die nicht ausgeschöpften Kapazitäten bis zur Mindestgrenze am freien Markt anzubieten hat; etwaige Preisdifferenzen gleicht der Auftraggeber aus. Sofern die Maximalmenge überschritten wird, können diese Mengen auf Grundlage einer Anpassung des Entsorgungsvertrags (sofern die Anpassung gemäß § 132 GWB gerechtfertigt ist) entsorgt werden. Der Auftraggeber wäre auch berechtigt, die Mehrmenge anderweitig zu entsorgen (abzusteuern). Als Variante dieses Modells kann die Prognosemenge auch regelmäßig an die tatsächliche oder zu erwartende

Mengenentwicklung angepasst werden kann („atmender Korridor“). Jede Anpassung wird auf einen bestimmten Wert begrenzt (bspw. max. 10 % der bis dahin geltenden Prognosemenge) und muss vom Auftraggeber ausreichend früh dem Auftragnehmer mitgeteilt werden, damit er seine Kapazitäten disponieren kann.

**Empfehlung:** Je länger der Entsorgungsvertrag dauern soll, desto größer ist naturgemäß die Unsicherheit über die Mengenentwicklung innerhalb der Laufzeit. Um zu günstigen Angeboten zu kommen, sollte der Mengenrahmen möglichst knapp – aber auch nicht zu knapp – gefasst werden. Bei unseren Ausschreibungen haben wir i.d.R. einen Mengenkorridor von 30 bis 40 % bezogen auf die Prognosemenge vorgegeben.

Übrigens ist der Mengenrahmen auch in Bezug auf die Entsorgungssicherheit zu sehen: Der Auftragnehmer muss wissen, welche Mengen er zu verarbeiten hat und daneben auch bei geplanten und ungeplanten Anlagenstillständen in seinem Ausfallverbund ggf. unterzubringen hat. Ob der Auftraggeber berechtigt sein sollte, diesen Mengenrahmen innerhalb der Vertragslaufzeit zu verändern („atmender Korridor“), hängt auch von der Länge der Vertragslaufzeit ab. Je länger die Laufzeit ist, desto mehr kann es in der Vertragslaufzeit zu größeren Änderungen der zu entsorgenden Mengen kommen.

### **3 Aufteilung der Leistungen in Lose**

Gemäß § 97 Abs. 4 GWB sind mittelständische Interessen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen. Leistungen sind in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben.

Auch zur Erzielung günstiger Preise ist es sinnvoll, die zur Entsorgung anstehenden Abfälle in Mengenlosen aufzuteilen, damit sich auch Bieter mit geringeren Rest-Kapazitäten als die auszuschreibende Gesamtmenge bewerben. Wir schreiben die Lose in Größen von 15.000 bis 25.000 t/a aus. Bei der Ausschreibung für die Region Hannover wurden insgesamt 11 Lose für 180.000 t/a gewählt. Weiterhin kann es Fachlose geben, z.B. getrennt für Restabfall und für Sperrmüll. Wir empfehlen i.d.R., Gewerbeabfälle nicht als separates Los ausgeschrieben werden, sondern gemeinsam mit den häuslichen Restabfällen. Damit wird das Mengenrisiko abgedeckt, das besonders bei den Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen aufgrund der konkurrierenden Angebote der privaten Entsorgungswirtschaft höher als beim Hausmüll ist. Bei größeren Entsorgungsgebieten kann es auch sinnvoll sein, Regionallose zu bilden, z.B. definiert durch verschiedene Umschlaganlagen als Übergabestellen.

Weiterhin schlagen wir grundsätzlich vor, den Bietern die Möglichkeit einzuräumen, bei Zuschlag auf mehrere Lose Rabatte zu geben. Davon machen nicht alle Bieter Gebrauch, aber wir haben es des Öfteren erlebt, dass auf ein solch rabattiertes Angebot der Zuschlag erteilt wird.

### **4 Wie kommen die Restabfälle zur Entsorgungsanlage?**

Bei unseren Ausschreibungen beteiligen sich Entsorgungsanlagen bis maximal 200 km Entfernung, weiter entfernt liegende Anlagen sind aufgrund der Transportkosten nicht mehr wettbewerbsfähig.

Die Abfälle müssen zu den Behandlungsanlagen transportiert werden – meistens per LKW, gelegentlich per Bahn oder mit dem Schiff. In manchen Fällen befindet sich die Behandlungsanlage im Entsorgungsgebiet und es kann eine Belieferung direkt durch die Sammelfahrzeuge erfolgen. Meistens wird aber ein Ferntransport erforderlich. Dieser kann durch den Auftraggeber (ggf. mit einem beauftragten Dritten) oder durch den jeweiligen Entsorger erfolgen. Diese beiden Varianten werden nachfolgend erörtert.

#### **Variante 1: gemeinsame Ausschreibung Entsorgung und Transport**

- Der Auftragnehmer übernimmt die Abfälle von der Übergabestelle des Auftraggebers.
- Es gibt keine Schnittstellen zwischen Transport und Entsorgung, Verzögerungen bei der Abfertigung der Anlieferungen (Stau am Bunker) gehen zu Lasten des Auftragnehmers.
- Der Auftragnehmer hat aber auch den Vorteil, dass er im Rahmen seines Stoffstrommanagements z.B. bei Revisionen andere Anlagen ansteuern kann, ohne sich hinsichtlich der Logistik mit dem Auftraggeber abstimmen zu müssen.
- Es gibt ggf. einen geringeren Wettbewerb für die Transportleistungen, da keine EU-weite Ausschreibung der konkreten Transportleistungen erfolgt, sondern der Bieter selbst im Rahmen seines Entsorgungsangebotes einen Transporteur auswählt. Allerdings haben die Bieter ein großes Interesse, sich nicht durch einen zu hohen Transportpreis den Auftrag entgehen zu lassen und fragen daher mehrere Spediteure an. Außerdem sind erfahrungsgemäß die Preisunterschiede bei den Transportleistungen bei den hier in Frage kommenden maximalen Transportentfernungen nicht so hoch.
- Keine Flexibilität bei der Gestaltung des Logistikkonzeptes, da bereits im Vorfeld entsprechende Festlegungen getroffen und diese in den Vergabeunterlagen exakt beschrieben werden müssen.

#### **Variante 2: hier erfolgt ein gestuftes Vorgehen: zunächst wird lediglich die Entsorgung ausgeschrieben, dann erfolgt die Ausschreibung der Transporte für die bezuschlagten Anlagen (sofern kein Transport durch den Auftraggeber selbst erfolgt)**

- Sobald durch die Entsorgungsausschreibung geklärt ist, welche Entsorgungsanlage(n) bezuschlagt wurde(n), kann der AG prüfen, ob er die Transportleistungen selber erbringen will oder ob ein EU-weiter Wettbewerb der Transportleistungen zu den konkreten Anlagen erfolgen soll (ggf. kann es auch eine Splittung geben, so dass nur Teilleistungen an Dritte vergeben werden).
- Der Auftraggeber kann sein Logistikkonzept auf die künftige Entsorgungssituation maßschneidern. Er kann dann prüfen, ob es wirtschaftlicher ist, die Transportleistungen ganz oder teilweise mit eigenem Personal und Fuhrpark zu erbringen oder diese Leistungen ganz oder teilweise auszuschreiben.
- Es gäbe eine Schnittstelle zwischen Transport und Entsorgung.
- Bei der Bewertung der Entsorgungsangebote müssen die jeweiligen Transportkosten berechnet werden und auf den Angebotspreis aufgeschlagen werden.

Wir haben die Ausschreibungsergebnisse beider Varianten ausgewertet, tendenziell scheint die separate Ausschreibung von Transportleistungen für eine konkrete Entsorgungsanlage zu etwas günstigeren Preisen zu führen als die gemeinsame Ausschreibung von Entsorgung und Transport (im Mittel 0,12 €/je Tonnenkilometer zu 0,15 € je Tonnenkilometer). Dies kann sich jedoch im Einzelfall auch anders darstellen.

**Bewertung von Umschlagleistungen:** Wenn Entsorgungsanlagen von potenziellen Bietern sich im Entsorgungsgebiet befinden und von den Sammelfahrzeugen direkt angeliefert werden können, sind keine Umschlagleistungen und kein Ferntransport erforderlich. Bei der Bewertung dieser Angebote gegenüber weiter entfernt liegenden Anlagen ist dies zu berücksichtigen – z. B. indem bei Angeboten für Anlagen mit Ferntransport die Kosten für Umschlag und Transport aufgeschlagen werden. Das Prozedere der Bewertung muss vorab in den Vergabeunterlagen transparent erläutert werden. Ebenso muss das „Direkttransportgebiet“ definiert werden, in dem die Sammelfahrzeuge noch ohne Umschlag und Ferntransport anliefern können. Vorsicht: auch hier gilt: Bieter sind schlau genug, Vorteile ihrer Anlagen in der Kalkulation ihres Angebotes auszureizen, wemgleich wir auch schon erlebt haben, dass Bieter sich dabei „verzockt“ haben.

## 5 Wie lange sollte der Entsorgungsvertrag laufen?

Lange Laufzeiten sind im Interesse der Auftragnehmer, führen jedoch nach unseren Erfahrungen auf Dauer zu unnötig hohen Gesamtkosten. Dies liegt darin, dass die Preissteigerung, die sich aufgrund der im Vertrag vorzusehenden Preisgleitklausel ergibt, meistens stärker ausfällt als der Anstieg der Marktpreise. Andererseits darf die Laufzeit auch nicht zu kurz ausfallen, um zu möglichst attraktiven Angeboten zu kommen. Von den Wettbewerbern werden Laufzeiten von etwa 7-10 Jahren gewünscht, kürzere Zeiten führen nach unseren Erfahrungen nicht unbedingt zu höheren Preisen. Eine präzise Angabe „ein Jahr Laufzeit mehr ändert den Preis um x %“ ist leider nicht möglich, da die maßgeblichen kalkulatorischen Überlegungen sehr stark von jeweiligen Bieter und der längerfristigen Auslastungssituation seiner Anlagen abhängen.

Wir empfehlen unseren Kunden, eine Laufzeit von 6 bis 8 Jahren mit der Möglichkeit, zweimal um jeweils 2 bis zu 4 Jahren zu verlängern. Die zweite Verlängerungsoption sollte für beide Seiten offen sein, damit der Bieter die Möglichkeit hat, ggf. den Vertrag nicht weiter fortzuführen. Dies könnte dem Bieter eine bessere Planbarkeit und damit ggf. ein ambitionierteres Angebot ermöglichen. Gelegentlich gibt es Ausschreibungen, die zwei Laufzeitvarianten abfragen. Dann stellt sich jedoch die Frage, wie die Angebote für die jeweiligen Laufzeitvarianten zu bewerten sind: zählt der niedrigste Preis oder geht der Auftraggeber davon aus, dass die längere Laufzeitvariante bei der Bewertung einen Malus erhalten sollte, weil längere Laufzeiten den Nachteil der geringeren Flexibilität haben?

## 6 Welche Standards sind für die Entsorgung vorzugeben?

**Erste Empfehlung:** Systemoffen ausschreiben, also keine bestimmte Technik vorgeben (z.B. nur Rostfeuerung), um den Markt nicht einzuschränken. Bei unseren Ausschreibungen haben schon alle möglichen Entsorgungskonzepte den Zuschlag erhalten, von Rostfeuerungsanlagen wie auch Kombinati-

onsverfahren (Mechanisch-biologische Abfallbehandlung oder mechanische Aufbereitung in Kombination mit Ersatzbrennstoffanlagen oder MVA (als Rost- oder Wirbelschichtfeuerung)).

**Zweite Empfehlung:** Keine besonderen ökologischen Standards in der Leistungsbeschreibung vorgeben, um einen möglichst breiten Wettbewerb zu erreichen. Bei Ausschreibungen der Restabfallentsorgung kommt gelegentlich die Forderung nach besonderen ökologischen Standards auf (wie z. B. eine deutliche Unterschreitung der zulässigen Grenzwerte nach 17. BImSchV, Vorgaben für den energetischen Nutzungsgrad, Vorgaben zur besonderen Bewertung der Transportentfernungen).

Natürlich müssen die einschlägigen rechtlichen Anforderungen wie 17. BImSchV etc. eingehalten werden. Als Kompromiss können bei der Bewertung der Angebote besonders hochwertige Konzepte mit einem Bonus versehen werden. Aber es ist zu beachten: Die Bieter kennen die Gegebenheiten ihrer Wettbewerber ganz genau. Wenn z.B. eine Entsorgungsanlage eine besonders geringe Transportentfernung hat, wird der betreffende Bieter seinen Vorteil auf seinen Angebotspreis aufschlagen. Wird die Transportentfernung – abgesehen von den Transportkosten – noch zusätzlich mit einem Malus versehen, wird sein Aufschlag noch höher ausfallen. Ähnliches gilt für den energetischen Nutzungsgrad.

Abgesehen davon, dass die bei den verschiedenen Restmüllbehandlungsanlagen die Unterschiede bei den Emissionen zwischen den Anlagen eher gering sind, spielen diese auch im absoluten Maßstab im Vergleich zu anderen industriellen, gewerblichen und privaten Emittenten keine große Rolle. Moderne Anlagen schöpfen die Grenzwerte der 17. BImSchV nur in Bruchteilen aus (zwischen unter 1 % des erlaubten Grenzwertes bei Dioxinen und Furanen bis maximal 40 % bei Stickoxiden). Am Beispiel Feinstaub: die Partikelanzahl im Reingas von Abfallverbrennungsanlagen ist um drei Zehnerpotenzen niedriger als die Partikelanzahl aus der Abluft von Pelletheizungen (Hausfeuerung). Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Entsorgungsanlagen liegen teilweise unterhalb der Messschwelle der Analysetechnik.

Hinsichtlich der zu gewinnenden Energie gibt es allerdings relevante Unterschiede zwischen den verschiedenen Entsorgungsanlagen, dazu im nächsten Abschnitt.

Weitere Anforderungen befassen sich mit der Übernahme der Abfälle und den Anforderungen an die ordnungsgemäße und schadlose Behandlung in der/den Anlage(n) gemäß Angebot. Ebenso sind Anforderungen an einen Ausfallverbund oder andere geeignete Maßnahmen bei geplanten und ungeplanten Anlagenstörungen zu definieren.

## **7 Bewertung der Angebote**

### **7.1 Angebotspreis**

Wenn das wirtschaftlichste Angebot nur aufgrund des Preises bestimmt wird, gewinnt der Bieter mit dem niedrigsten Preis für Entsorgung und Transport. Wenn die Transportleistungen nicht ausgeschrieben waren, müssen diese bei der Bewertung der Angebote berechnet und auf den Entsorgungspreis aufgeschlagen werden.

## 7.2 Weitere Kriterien

Es ist zulässig, neben dem Preis noch weitere Kriterien zu bewerten, es muss nicht allein auf den niedrigsten Preis abgestellt werden. Es liegt dabei im Ermessen der Vergabestelle, welche Zuschlagskriterien ausgewählt werden, solange die entsprechenden Kriterien mit der Leistung in Zusammenhang stehen, transparent beschrieben und für alle Bieter gleichermaßen angewendet werden. Dabei dürfen Eignungskriterien, die die Eignung des Unternehmens beschreiben (z. B. deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) nicht als Zuschlagskriterien verwendet werden (es gibt nicht ein Mehr an Eignung).

Bei Restabfallausschreibungen werden häufig Aspekte der **Energieeffizienz** berücksichtigt. In vergaberechtlicher Hinsicht sind Umweltaspekte als Wertungskriterien zulässig. Die EU-Vergaberichtlinien unterstützen ausdrücklich die Einbeziehung von Umweltbelangen in die Zuschlagskriterien. Jedoch müssen folgende Bedingungen erfüllt werden:

- Die Wertungskriterien müssen mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängen.
- Die Wertungskriterien müssen spezifisch und objektiv quantifizierbar sein. Somit darf die Vergabestelle keine unbeschränkte Entscheidungsfreiheit haben, sondern es müssen spezifische, produktbezogene und messbare Kriterien festgelegt werden, die für die Vergabestelle bindend sind.
- Die Wertungskriterien müssen vorab bekannt gemacht werden.
- Die Wertungskriterien müssen den wesentlichen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts entsprechen. Zu beachten sind z. B. das Diskriminierungsverbot und damit im Zusammenhang die Dienstleistungsfreiheit und die Niederlassungsfreiheit.

Bei den Restabfallausschreibungen berücksichtigt die ökologische Bewertung i.d.R. zwei Faktoren:

- **Bonus:** Vermeidung von Treibhausgasen durch die Energieerzeugung der Behandlungsanlage
- **Malus:** Transportaufwand zur Behandlungsanlage (Emission von Treibhausgasen)

In bisherigen Ausschreibungen haben wir für die Umrechnung der CO<sub>2</sub>-Gutschriften in Geldwerte den Mittelwert der in der Vergabeverordnung (VgV, Anlage 2, Tabelle 2) angegebenen Spanne von 0,03 bis 0,04 €/kg CO<sub>2</sub> verwendet. Dieser Wert bezieht sich zwar auf die Emissionskosten des Straßenverkehrs, kann jedoch auf alle Verbrennungsprozesse angewendet werden, da es für die Klimawirksamkeit keinen Unterschied macht, aus welcher Quelle das CO<sub>2</sub> stammt. Der Wert von 0,035 €/kg CO<sub>2</sub> wird in seiner grundsätzlichen Höhe auch in wissenschaftlichen Publikationen bestätigt, die – je nachdem, ob man eine kurz-, mittel- oder langfristige Betrachtung durchführt – teilweise sogar noch deutlich höhere Klimakosten ansetzen.<sup>1</sup>

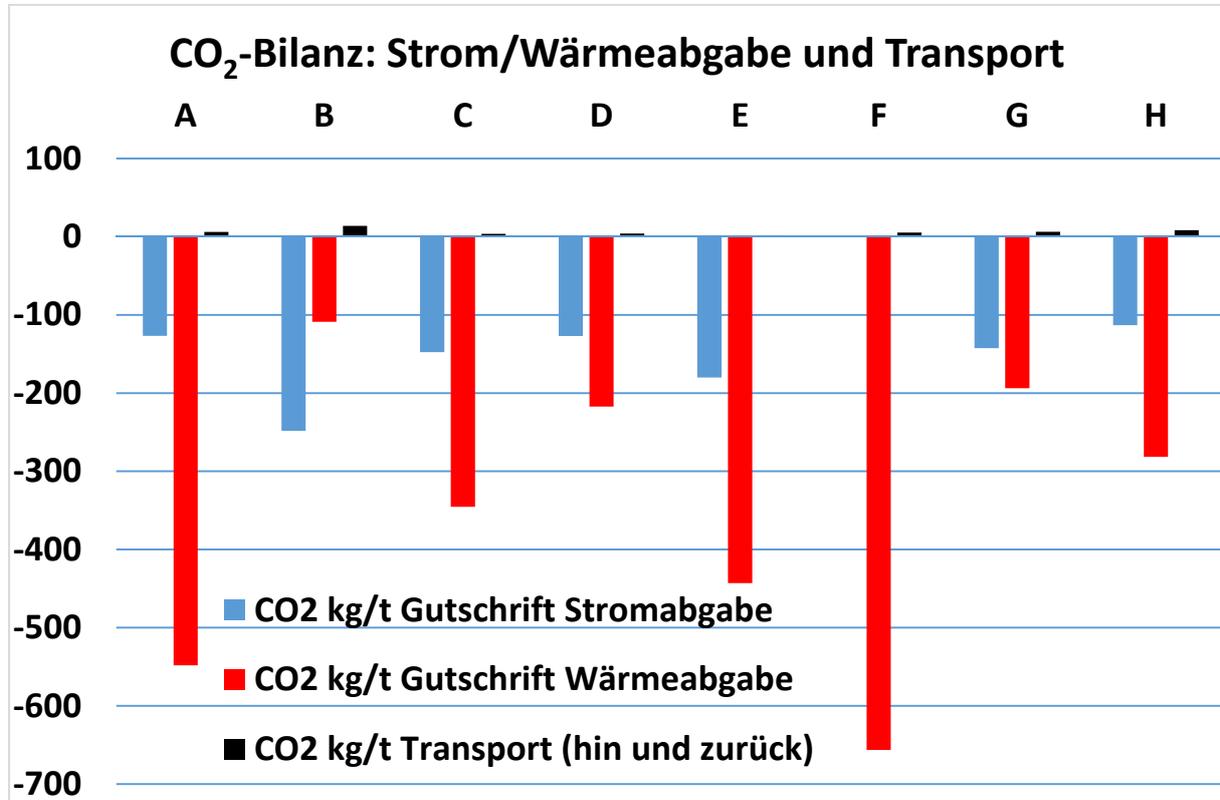
Aus bisher durchgeführten Ausschreibungen sehen wir hinsichtlich der Ökokriterien grundsätzlich drei Typen von potenziellen Bietern; Grundlage ist hier jeweils die Bewertung nach VgV mit 0,035 €/kg CO<sub>2</sub>:

---

<sup>1</sup> So bspw. das Umweltbundesamt in „Schätzung der Umweltkosten in den Bereichen Energie und Verkehr Empfehlungen des Umweltbundesamtes“, Stand: August 2012, aktualisiert Februar 2014; ähnliche Werte gab früher auch die „United States Environmental Protection Agency“ (amerikanische Umweltbehörde) auf ihrer Website an.

1. Schlechtere Anlagen: erreichen CO<sub>2</sub>-Gutschriften von 10 bis 12 €/t.
2. Gute Anlagen: erreichen CO<sub>2</sub>-Gutschriften um die 20 €/t.

Beispiele aus unseren Ausschreibungen zeigt die folgende Abbildung. Sie zeigt auch den zu vernachlässigenden Anteil der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Transport.



Sofern ökologische Kriterien in die Angebotsbewertung eingehen sollen, empfehlen wir die Monetarisierung mit dem in der VgV hinterlegten Wert von 0,035 €/kg CO<sub>2</sub>. Zum einen ist diese Quelle aus der Vergabeverordnung im Rahmen eines Vergabeverfahrens nicht anzuzweifeln, zum anderen bietet die Umrechnung in Geldwerte Vorteile im Vertragsvollzug (etwaige Anpassung des Entgelts, siehe unten), was bei Bewertung anhand einer Punkteskala nicht möglich wäre.

Die **Transportemissionen** machen im Gegensatz zur Energiegewinnung nur etwa 0,15 ct/tkm Malus aus; eine Transportentfernung von 100 km entspricht somit 15 ct Malus je Tonne (praktisch nicht relevant), jedoch kommen Anlagen mit zu langen Transportwegen meist schon aus preislichen Gründen nicht in die engere Wahl.

Da die ökologischen Parameter monetarisiert werden, können sie nicht nur für die Bewertung der Angebote herangezogen werden, sondern auch bei einer Veränderung der Anlage zu einer Anpassung der Preise für die Vertragspartner führen. Dies stellt zudem sicher, dass sich ein Bieter nicht mit übertriebenen Angaben zum Auftrag verhilft und später den versprochenen Standard nicht einhält.

1. Der Auftragnehmer muss im Vertragsvollzug regelmäßig berichten (in erster Linie Eigen- erklärungen, AG behält sich jedoch Prüfungsrecht anhand von Fremdgutachten vor), welche saldierten Strom- bzw. Wärmemengen er abgegeben hat und welcher Anteil davon (nach Maßgabe der rechnerischen Brennstoffenergie) auf den vertragsgegenständlichen Restabfall entfällt.

2. Die Umrechnung in die CO<sub>2</sub>-Gutschrift erfolgt unter Ansatz der Faktoren der Ausschreibung (ebenfalls beim Transport).
3. Liegt der Ist-Wert der CO<sub>2</sub>-Gutschrift um mehr als 10 % unter dem Wert der Angebotsauswertung, kann der Auftraggeber das Entgelt entsprechend kürzen (Ansatz 3,5 ct/kg CO<sub>2</sub>).

Da der Auftragnehmer jedoch ein wirtschaftliches Interesse daran hat, möglichst viel Strom und Wärme zu vermarkten (deswegen haben sehr energieeffiziente Anlagen nicht unbedingt höhere Preise als schlechtere Anlagen), besteht in der Praxis ein geringes Risiko, dass die Angaben zur Energieabgabe eklatant unterlaufen werden.

Zu klären ist noch, wie stark die Energieeffizienz in die Gesamtbewertung eingeht. Die Berücksichtigung von ökologischen Kriterien bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen dient folgenden Zielen:

- Reduzierung von Umweltbelastungen
- Verbesserung des Angebotes umweltfreundlicher Waren und Dienstleistungen
- Stützung der Markteinführung innovativer umweltfreundlicher Produkte

Die genannten Ziele der ökologischen Beschaffung können hier eigentlich nicht umgesetzt werden, da die Kapazitäten der in Frage kommenden Entsorgungsanlagen bereits errichtet und ausgelastet sind, somit die bezuschlagten Anlagen ggf. lediglich ihre bestehenden Mengen anderer Kunden gegen Mengen dieses Vertrages tauschen. Somit kann ein Steuerungseffekt kaum erwartet werden, ein positiver ökologischer Effekt kann daher nicht erreicht werden.

**Empfehlung:** Wenn ökologische Parameter bei der Bewertung einbezogen werden, würde sich die Bewertung der Klimawirksamkeit der angebotenen Entsorgungskonzepte am ehesten hierzu eignen. Jedoch ist zu bedenken, dass hiermit kein positiver Lenkungseffekt erreicht werden kann, die ökologische Bewertung der Angebote läuft aufgrund der hohen Auslastung aller in Frage kommenden Entsorgungsanlagen ins Leere.

Es kann auch sein, dass energetisch besonders gute Anlagen ihren Vorteil bei der Preisgestaltung gegenüber anderen Anlagen ausspielen, also teurer anbieten, als wenn die Energieeffizienz nicht bewertet wird. Diese Gefahr kann reduziert werden, in dem nicht ökologischen Parameter geringer gewichtet werden, wie es bei unseren Ausschreibungen i.d.R. praktiziert wird.

Unsere Kunden wählen häufig den mittleren Weg: die ökologischen Parameter werden gewichtet, jedoch nicht zu stark. Dies ist sozusagen ein Signal nach innen und außen, dass nicht nur der niedrigste Preis zählt.

## 8 Was ist sonst noch zu beachten?

**Einbindung der Politik:** Es empfiehlt sich, die wesentlichen Eckpunkte der geplanten Ausschreibung mit den kommunalen Entscheidungsgremien Politik abzustimmen. Wir erstellen dazu ein Eckpunktepapier, in dem die Art des Vergabeverfahrens, die vorgesehene Losaufteilung, die Gestaltung der

Logistik, die Vertragslaufzeiten oder die Bewertung der Angebote dargestellt werden. Diese Vorgehensweise hat sich immer bewährt.

**Vergabeverfahren:** Die Restabfallentsorgung ist eine marktgängige Leistung, daher empfiehlt sich das Offene Verfahren.

**Kein Formblattchaos:** Manche Auftraggeber müssen bei Ausschreibungen die zentralen Vergabestellen ihre Kommune mit einbinden, die in unterschiedlicher Ausprägung Vorgaben für das Vergabeverfahren machen. Darunter fällt häufig die ausufernde zwingende Verwendung von Formblättern, „weil dies bei uns Vorschrift ist“. Wir erstellen normalerweise für die vollständigen Vergabeunterlagen lediglich ein Dokument, in dem alles enthalten ist: Bewerbungsbedingungen, Leistungsbeschreibung, vertragliche Regelungen, Leistungsverzeichnis, vom Bieter abzugebende Erklärungen. Wenn man Leistungen für viel Geld auszuschreiben hat, sollte man den Bietern einen „Maßanzug“ geben und ihn nicht mit Formblättern quälen.

Der Bieter möchte z.B. die vertraglichen Regelungen nicht in mehreren Formblättern mit den Bezeichnungen „Vertragsbedingungen“, „besondere Vertragsbedingungen“, „weitere besonderen Vertragsbedingungen“, „zusätzliche Vertragsbedingungen“ nachlesen. Er möchte seine Preise nicht ins Leistungsverzeichnis und zusätzlich im Angebotsformular 633 eintragen müssen, sondern lediglich an einer Stelle. Er will auch keine Regelungen lesen, die gar nichts mit seiner Leistung zu tun haben („Anforderungen an Holzprodukte“, „Umgang mit Verpackungen an der Baustelle“, „Überwachung der Maßnahme durch Architekt ...“) etc.). Die Formblätter des Vergabehandbuchs mögen gut sein für Mitarbeiter, die selten Ausschreibungen vornehmen und sich davon leiten lassen wollen. Sie wollen jedoch nicht ernsthaft die Ausschreibung solcher Auftragswerte wie der Restabfallentsorgung in die Hände von Leuten geben, die nicht genau wissen, was zu tun ist...

**Bieter gut betreuen:** Es kann schon sein, dass Bieter in der Angebotsfrist mit ihren Fragen oder Rügen etwas anstrengend sein können. Flapsige Antworten des Auftraggebers („wer lesen kann, ist im Vorteil“, „branchenkundige Bieter wüssten sowas“) mögen auf der Zunge liegen, aber davon ist dringend abzuraten. Sie suchen schließlich als Auftraggeber einen Partner für die nächsten Jahre. Antworten Sie möglichst schnell und klar auf die Fragen oder die Rügen, machen Sie deutlich, dass Ihnen alle Bieter wichtig sind. Verzichten Sie auch darauf, in den Vergabeunterlagen oder der Bekanntmachung eine Frist vor Ablauf der Bekanntmachungsfrist zu formulieren, bis zu der Bieterfragen beantwortet werden. Die elektronische Kommunikation über die Bieterportale erspart schließlich viel Aufwand gegenüber dem früher gängigen Versand von Faxen; geben Sie diesen Vorteil auch weiter.

Weiterhin sollten Sie das Prozedere für das Hochladen der Angebote durch die Bieter auf Ihr Vergabeportal genau beschreiben und die Bieter dringend auffordern, rechtzeitig vor Abgabe des Angebotes Testdateien hochzuladen, damit nicht z.B. die unternehmenseigene Firewall in letzter Sekunde Probleme bereitet.