

# Studie „Richtlinien zur öffentlichen Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen“

Norddeutsche Wasserstoffstrategie

Handlungsfeld „Wasserstoff in Richtlinien, Genehmigungspraxis und Programmen“

Simon Schäfer-Stradowsky, Geschäftsführer IKEM

Bénédicte Martin, LL.M., Wissenschaftliche Referentin IKEM

Paul Jäde, Wissenschaftlicher Mitarbeiter IKEM

Elias Eickelmann, Wissenschaftlicher Referent IKEM

September 2021

## Inhalt

1.	Management Summary .....	3
2.	Einleitung .....	4
3.	Öffentliche Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen .....	5
3.1.	Schleswig-Holstein .....	6
3.1.1.	Wertungsmatrix .....	7
3.1.2.	Finanzielle Förderung .....	8
3.2.	Hamburg .....	9
3.3.	Bremen .....	11
3.4.	Mecklenburg-Vorpommern .....	12
3.5.	Niedersachsen .....	13
4.	Clean Vehicles Directive und Umsetzung in nationales Recht .....	15
4.1.	Eckpunkte zur Clean Vehicles Directive .....	15
4.1.1.	Anwendungsbereich .....	15
4.1.2.	Ziele .....	16
4.2.	Umsetzung in Deutschland .....	17
4.3.	Bisherige Konformität mit der CVD in den Norddeutschen Bundesländern .....	19
4.4.	Fazit .....	20
5.	Gemeinsame Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen .....	21
5.1.	Gemeinsame Beschaffung durch zentrale Beschaffungsstellen .....	21
5.2.	Gelegentliche gemeinsame Auftragsvergabe .....	22
6.	Ergebnisse der Stakeholder-Consultation .....	23
6.1.	Grundsätzliches zu zukünftigen Richt- und Leitlinien .....	23
6.2.	Kriterium der Wirtschaftlichkeit .....	23
6.3.	Technologiespezifische Verwaltungsrichtlinien .....	24
6.4.	Gemeinsame Beschaffung .....	24
7.	Beschaffung von sonstigen Wasserstofftechnologien .....	25
8.	Literaturverzeichnis .....	26
9.	Hinweis: Keine individuelle Rechtsberatung .....	27

## 1. Management Summary

Die Untersuchung des IKEM in Bezug auf die Möglichkeiten der Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen auf Grundlage der Beschaffungsrichtlinien in den norddeutschen Bundesländern hat ergeben, dass der tatsächlichen Beschaffung noch einige Hürden im Wege stehen. Als einziges Bundesland nennt Schleswig-Holstein Brennstoffzellenfahrzeuge explizit neben batteriebetriebenen Elektrofahrzeugen als bevorzugt zu beschaffende Dienstkraftfahrzeuge, fördert erstere jedoch bisher auch nicht finanziell. Während Hamburg die Beschaffung von rein batteriebetriebenen Elektrofahrzeugen regulatorisch fördert, stellt Bremen qualifizierte Anforderungen an die Umweltstandards der Fahrzeuge. Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen sehen derweil lediglich eine „angemessene Berücksichtigung“ von Umweltauswirkungen bei der Beschaffung vor.

Eine Einhaltung der Vorgaben aus der Clean Vehicle Directive (CVD)<sup>1</sup>, umgesetzt im SaubFahrzeugBeschG, wird mit den derzeit geltenden Regelungen lediglich in Schleswig-Holstein im Ansatz sichergestellt. Für eine Einhaltung fehlt es teilweise an der Privilegierung von sauberen Fahrzeugen gegenüber solchen mit Verbrennungsmotor trotz etwaiger Mehrkosten, klaren Wertungskriterien für die Entscheidung, ob ein Elektrofahrzeug (mit Batterie oder Brennstoffzelle) für die Aufgabe geeignet und damit vorrangig zu beschaffen ist und einer festen Quote sauberer Fahrzeuge für die jeweiligen Fahrzeugklassen.

Für die gemeinsame Beschaffung der norddeutschen Bundesländer von Wasserstofffahrzeugen stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung: Die Einrichtung einer permanenten gemeinsamen Beschaffungsstelle und die gelegentliche ad hoc Auftragsvergabe. Letztere bietet sich eher an, wenn die gemeinsame Beschaffung nicht über Wasserstofffahrzeuge hinausgehen soll. Die Einrichtung einer gemeinsamen Beschaffungsstelle sollte hingegen erwogen werden, wenn weitere Güter und Dienstleistungen (im Wasserstoffbereich) regelmäßig gemeinsam beschafft werden sollen, um Scaling-Effekte zu erzielen und personelle Ressourcen zu bündeln.

---

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2019/1161 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge.

## 2. Einleitung

Diese Studie ist Teil der Norddeutschen Wasserstoffstrategie (NDWS), 3. Handlungsfeld, Arbeitsgruppe „Richtlinien“.<sup>2</sup> Ziel dieser Studie ist es, einen Einblick in den regulatorischen Rahmen der Beschaffung von mit Brennstoffzelle auf Basis von Wasserstoff betriebenen Fahrzeugen (im folgenden Wasserstofffahrzeuge) in den norddeutschen Bundesländern zu schaffen. Die Arbeitsgruppe hat analysiert, ob in den norddeutschen Ländern die Beschaffungsrichtlinien für Fahrzeuge so gestaltet sind, dass zum einen die Anschaffung von Wasserstofffahrzeugen als gleichberechtigte Alternative ermöglicht wird und zum anderen die Einhaltung der Mindestquoten aus der Clean Vehicles Directive (CVD)<sup>3</sup> sichergestellt werden kann. Wo dies nicht der Fall ist, werden Änderungsvorschläge unterbreitet.

Das Vergaberecht, welches für die Beschaffung maßgeblich ist, ist eine komplexe, vielschichtige Materie, die auf Normen der EU, des Bundes sowie der Länder beruht. Für Zuschlagserteilungen werden nunmehr nicht nur monetäre Kriterien herangezogen; vielmehr werden häufig auch Umweltkriterien auf verschiedenen Ebenen des Vergabeverfahrens berücksichtigt (sog. „grüne Beschaffung“). Die Vergabeverfahren werden in den Ländern durch sog. Verwaltungsrichtlinien konkretisiert. Diese Richtlinien stellen grds. keine Rechtsnormen mit Außenwirkung dar, sondern sind Leitlinien, durch die sich die Verwaltung bei der Vergabe selbst bindet. Etabliert sich eine Verwaltungspraxis, so müssen sich die Beschaffungsstellen künftig daran halten (lassen).<sup>4</sup>

Um die Ziele der Arbeitsgruppe „Richtlinien“ der NDWS zu erfüllen, haben wir ein paar Beispiele aus den Richtlinien der norddeutschen Länder analysiert und mit den Anforderungen der CVD abgeglichen.<sup>5</sup> Ferner wurde innerhalb der Arbeitsgruppe überprüft, ob eine gemeinsame Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen durch die norddeutschen Länder erfolgen kann und einige Vorschläge für weitere Einsätze von Wasserstoff unterbreitet.

---

<sup>2</sup> Wirtschafts- und Verkehrsministerien der norddeutschen Küstenländer, Norddeutsche Wasserstoffstrategie vom 07.11.2019.

<sup>3</sup> Richtlinie (EU) 2019/1161 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge, ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 116–130.

<sup>4</sup> Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2016, 314 (315 f.).

<sup>5</sup> Zur Zeit der Redaktion stand noch die Umsetzung der CVD in Bundesrecht bevor.

### 3. Öffentliche Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen

Im Folgenden wird untersucht, ob die aktuellen Beschaffungsrichtlinien der (norddeutschen) Länder die Anschaffung von Wasserstofffahrzeugen – ggf. als vollwertige Alternative zu E-Autos – ermöglichen und ob die Richtlinien zur Erreichung der Ziele aus der CVD genügen. Die Autor:innen haben daher die bestehenden Vorschriften aus Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg analysiert. Als Erstes muss die Möglichkeit, überhaupt Wasserstofffahrzeuge zu beschaffen, bestehen. Ein unmittelbares Verbot der Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen ergibt sich aus keiner der analysierten Richtlinien. Demnach ist die Beschaffung zumindest theoretisch möglich. Doch kann u.U. die Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen in der Praxis unmöglich werden, wenn die Technologie (noch) zu teuer ist. Grundsätzlich ist der Zuschlag dem aus der Sicht des Auftraggebers wirtschaftlich günstigsten Angebot zu erteilen; für die Bestimmung dieser Wirtschaftlichkeit können nach Wunsch der Beschaffungsstelle neben monetären Kriterien auch sonstige Kriterien,<sup>6</sup> wie beispielsweise Umweltkriterien, herangezogen werden. Diese sog. „grüne Beschaffung“ („*Green Public Procurement*“ – GPP) ist sowohl nach europäischem als auch nach deutschem Vergaberecht rechtlich vorgesehen. Die Heranziehung von GPP-Kriterien kann zu einer vorrangigen oder zumindest bevorzugten Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen führen.

Für die Beschaffung von bestimmten Technologien ist womöglich die Festlegung solcher allgemeinen Kriterien in den Ausschreibungsunterlagen nicht ausreichend. Beispielsweise werden in Bremen die verschiedenen Antriebsarten gesondert ausgeschrieben, um eine wirtschaftliche Konkurrenz der verschiedenen Technologien untereinander zu vermeiden.<sup>7</sup>

Im Folgenden werden zunächst Gestaltungsmöglichkeiten zur Festlegung von Umweltkriterien dargestellt.

- Technologie Wasserstoff als *zwingende Leistungsanforderung*: Wasserstofffahrzeuge werden in den Ausschreibungsunterlagen im Rahmen der Leistungsbeschreibung spezifisch verlangt. Diese Variante ist für die Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen die sicherste, denn Angebote, die diese Kriterien nicht erfüllen, weil sie Fahrzeuge mit einer anderen Antriebsart anbieten, werden zwingend von dem Verfahren ausgeschlossen.
- Alternativ können Umweltkriterien als sog. *Zuschlagskriterien* in den Ausschreibungsunterlagen herangezogen werden. Bei der Gewichtung der Angebote werden diese Umweltkriterien mit einer bestimmten Punktzahl versehen, die die Zuschlagserteilung beeinflusst.

Die Heranziehung von Umweltkriterien, von der EU auch GPP-Kriterien genannt, ist in den europäischen Vergaberegeln ausdrücklich vorgesehen und erwünscht, soweit die Spezifizierungen in den Aus-

<sup>6</sup> Opitz in: Burgi/Dreher, Beck VergabeR, § 127 GWB Rn. 4-14.

<sup>7</sup> Quelle: Gespräch mit dem Referat „Umweltinnovationen & Anpassung an den Klimawandel“ der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau.

schreibungsunterlagen nicht derart formuliert werden, dass faktisch Bewerber aus anderen Mitgliedsstaaten diskriminiert werden.<sup>8</sup> Die Europäische Kommission hat 2016 die dritte Ausgabe ihres Handbuchs für eine umweltorientierte Beschaffung<sup>9</sup> veröffentlicht,

um Behörden bei der Planung und Umsetzung von Beschaffungen anhand von GPP-Kriterien zu unterstützen. In diesem Dokument stuft die Kommission den Verkehrssektor als einen der wichtigen GPP-Sektoren ein und gibt ein GPP-Konzept vor. Unter anderem wird den Beschaffungsstellen empfohlen, „mit alternativen Kraftstoffen betriebene Fahrzeuge und Elektro- oder Hybridvarianten“ zu bevorzugen.<sup>10</sup> So kann in den Ausschreibungsunterlagen ausdrücklich auf bestimmte Antriebsarten hingewiesen werden. Konkrete technische GPP-Kriterien, die auf freiwilliger Basis ohne Weiteres in die Ausschreibungsunterlagen aufgenommen werden können, stellt die Europäische Kommission den Beschaffungsstellen ebenfalls zur Verfügung.<sup>11</sup>

Ebenso finden sich in den jeweiligen Beschaffungsrichtlinien der Länder konkrete, für die Beschaffungsstellen zwingend zu berücksichtigende Kriterien. Im Folgenden werden Beschaffungsrichtlinien dargestellt und analysiert.

### 3.1. Schleswig-Holstein

Das Land Schleswig-Holstein hat sich sehr konkreten Zielen im Hinblick auf die Beschaffung von emissionsfreien Fahrzeugen verpflichtet. Relevante Vorschriften in diesem Bereich sind § 4 Abs. 5 des Energie- und Klimaschutzgesetzes Schleswig-Holsteins (EWKG)<sup>12</sup>, die Landesbeschaffungsordnung (LBO)<sup>13</sup> sowie die Kfz-Richtlinie SH<sup>14</sup>. Zudem trifft ein gemeinsamer Erlass des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (MELUND) und des Finanzministeriums Vorgaben zur Finanzierung der Mehrkosten für die Beschaffung von Elektrofahrzeugen.<sup>15</sup>

Als Verwaltungsvorschrift macht die Landesbeschaffungsordnung für die Vergabe von Aufträgen durch die Landesverwaltung (vgl. Nr. 1 LBO) allgemeine Vorgaben. So bestimmt Nr. 9.1 LBO, dass die Beschaffung grundsätzlich nach ökologischen Gesichtspunkten zu geschehen hat. Nr. 9.5. LBO verpflichtet zu-

---

<sup>8</sup> FAQ der Europäischen Kommission, Use of GPP Criteria in tenders, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/faq\\_en.htm#use1\\_1](https://ec.europa.eu/environment/gpp/faq_en.htm#use1_1), zuletzt abgerufen am 02.10.2020.

<sup>9</sup> Europäische Kommission, Umweltorientierte Beschaffung! Ein Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen.

<sup>10</sup> Ibid, S. 76.

<sup>11</sup> Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Kriterien der EU für die umweltorientierte öffentliche Beschaffung im Bereich Straßenverkehr, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/transport\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/transport_de.pdf), zuletzt abgerufen am 02.10.2020.

<sup>12</sup> Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein vom 7. März 2017 (GVOBl., S. 124), (Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein - EWKG).

<sup>13</sup> Landesbeschaffungsordnung Schleswig-Holstein (Amtsbl. Schl.-H. 2017 Nr. 5, S. 246).

<sup>14</sup> Vereinbarung nach § 59 Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein über die Kraftfahrzeugrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein (Amtsbl SH 2002, S. 145), zuletzt geändert durch Erlass des Finanzministeriums vom 15.09.2020 – VI 1415 (Amtsbl SH 2020, S. 1378).

<sup>15</sup> Gemeinsamer Erlass des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung vom 15.09.2020 -VI 1415- (Amtsbl SH 2020, S. 1380).

dem zur Prüfung der energieeffizientesten Systemlösung und zur Einbeziehung der Kosten des gesamten Produktlebens. Explizite Vorgaben für die Beschaffung von Kfz durch die Landesregierung definiert schließlich die KfzRL SH, welche in Nr. 2 auf die Landesbeschaffungsordnung verweist. Mit den Änderungen vom 15.09.2020 soll die Umsetzung des Ziels der Landesregierung erreicht werden, den Anteil von „Elektrofahrzeugen“ bis zum Jahr 2025 auf mindestens 20% und laut Landesregierung bis zum Jahr 2030 auf mindestens 40% zu heben.<sup>16</sup> Letzteres Ziel hat in der KfzRL SH noch keinen Eingang gefunden.

Die KfzRL SH ermöglicht die Beschaffung von Elektrofahrzeugen. Nach Nr. 3.3 Abs. 5 KfzRL SH fallen unter die Vorschrift neben rein batteriebetriebenen Elektrofahrzeugen auch solche, die ihren Strom aus Brennstoffzellen beziehen, mithin Wasserstofffahrzeuge. Ist ein Elektrofahrzeug für die jeweilige Aufgabe geeignet, soll dieses grundsätzlich auch bei höheren Kosten beschafft werden. Die Eignung wird nach einer Wertungsmatrix (Anlage 12 zum Amtsblatt Ausgabe Nr. 40 v. 28.09.2020) bestimmt. Soll trotz Eignung ein Fahrzeug mit Verbrennungsmotor beschafft werden, ist die Entscheidung zu begründen und bis zur Erfüllung der Quote von 20 % der jährlich angeschafften Fahrzeuge vom Finanzministerium zu genehmigen (vgl. Nr. 3.3 Abs. 5, 6 KfzRL SH).

In Bezug auf Wasserstofffahrzeuge ist der regulatorische Rahmen trotz der grundsätzlichen Aufnahme in Nr. 3.2 der Kfz-Richtlinie lückenhaft. Dies zeigt sich an zwei Stellen.

#### 3.1.1. Wertungsmatrix

Obwohl nach Nr. 3.3 Abs. 5 KfzRL SH auch Brennstoffzellenfahrzeuge zu verstehen sind, ist die Wertungsmatrix auf die Feststellung der Eignung lediglich von batteriebetriebenen Elektrofahrzeugenausgerichtet.

Beispielsweise wird in Bezug auf Lademöglichkeiten von einem Stromanschluss am Stellplatz und daran anschließend verschiedenen Ladesäulenkonfigurationen für die Bewertung ausgegangen. Die Verfügbarkeit von Wasserstofftankstellen spielt in der Matrix keine Rolle, auch wenn deren Verbreitung noch außerordentlich gering ist und daher zu berücksichtigen wäre.<sup>17</sup>

Zudem ist das Kriterium der „durchschnittlich gefahrenen km/Tag“ auf die heute noch geringeren Reichweiten batteriebetriebener Elektroautos von ca. 250 km ausgerichtet. Je weiter die täglich zurückzulegende Strecke ist, desto weniger Punkte werden vergeben. Je höher die Punktzahl am Ende der Wertungsmatrix ist, desto geeigneter ist ein Elektroauto für die Aufgabe. Wasserstofffahrzeuge haben jedoch eine mehr als doppelt so weite Reichweite mit einer Tankfüllung wie batteriebetriebene Elektroautos.<sup>18</sup> Die pauschalen Bewertungen der Matrix für alle Elektroautos können diesen Unterschied jedoch nicht abbilden. Wasserstofffahrzeuge erhalten hier trotz einer Eignung auch für längere Strecken eine geringe Punktzahl.

---

<sup>16</sup> Schleswig-Holstein, Landesregierung beschließt Klimaschutzstrategie für die Landesverwaltung, 05.05.2020, abrufbar unter: [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Presse/PI/2020/0520/200505\\_Klimaschutzstrategie.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Presse/PI/2020/0520/200505_Klimaschutzstrategie.html), zuletzt abgerufen am 29.10.2020.

<sup>17</sup> <https://h2.live/>, derzeit drei Wasserstofftankstellen in Schleswig-Holstein.

<sup>18</sup> Hydrogen Council, Path to hydrogen competitiveness – A cost perspective, S. 34.

Die aufgeführten Punkte zeigen, dass eine Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen bisher nicht ernsthaft erwogen wird und falls doch, handhabbare Kriterien für die Beschaffung im Gegensatz zu batteriebetriebenen Elektrofahrzeugen fehlen.

### 3.1.2. Finanzielle Förderung

Damit mögliche Mehrkosten die Beschaffung von Elektrofahrzeugen ggü. Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor nicht verhindern, werden Mehrbelastungen durch das „Infrastruktur- und Modernisierungsprogramm für unser Land SH (IMPULS 2030)“<sup>19</sup> übernommen (Nr. 3.2 KfzRL). Einzelheiten regelt der gemeinsame Erlass über die Mehrkostenfinanzierung des MELUND und des Finanzministeriums.<sup>20</sup> Die Übernahme der Mehrkosten ist danach insoweit eingeschränkt, als dass Wasserstofffahrzeuge aus der Förderung herausfallen. Gem. Nr. 2.1 des Erlasses sind nur solche Elektrofahrzeuge erfasst, deren Elektromotoren die notwendige Energie aus einer Antriebsbatterie und ggf. einem Range-Extender gewinnen. Auch im Vergleich zur Vorschrift Nr. 3.3 V der KfzRL SH, welcher im Gegensatz zu Nr. 2.1 des Erlasses Elektrofahrzeuge mit Brennstoffzelle explizit neben batteriebetriebenen Fahrzeugen als solche mit Elektromotor definiert, zeigt, dass Wasserstofffahrzeuge derzeit nicht über IMPULS 2030 gefördert werden, durch eine entsprechende Änderung des Erlasses aber gefördert werden könnten.

Zwar erfolgt ggü. Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. Nr. 3.3 V KfzRL SH). Bei dem anzustellenden Vergleich der Wirtschaftlichkeit innerhalb der Gruppe von Elektrofahrzeugen (vgl. Nr. 3.3 V KfzRL SH) ist jedoch zu erwarten, dass trotz im Einzelfall höherer Kosten eines batteriebetriebenen Antriebs ggü. Wasserstoffbetriebenen Fahrzeugen<sup>21</sup> ersterem auf Grund der Förderungsfähigkeit durch den Erlass auf Grundlage von IMPULS 2030 der Vorrang – bei gleicher Eignung der Antriebsarten zum Beschaffungszweck – gewährt wird. Insoweit sollte eine Aufnahme von wasserstoffbetriebenen Fahrzeugen in die Förderung erwogen werden.<sup>22</sup> Die Möglichkeit besteht gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2c, Alt. 1 IMPULS 2030. Mangels Spezifizierung des Begriffs „Elektromobilität“ im Gesetz oder in der Begründung, aber dem grundsätzlichen Zweck des Programms, Infrastruktur auf breit zu finanzieren (vgl. § 2 IMPULS 2030), ist von einer weiten Auslegung des § 2 Abs. 1 Nr. 2c, Alt. 1 IMPULS auszugehen. Eine Orientierung bietet hier § 2 EMobG. Nach § 2 Nr. 1 fallen unter „elektrische betriebene Fahrzeuge“ auch solche mit Brennstoffzelle. Somit ist von einer grundsätzlichen Finanzierungsmöglichkeit von Wasserstofffahrzeugen über IMPULS 2030 auszugehen.

**Fazit:** Das Land Schleswig-Holstein hat die Weichen für eine saubere Mobilität gestellt und sehr konkret Vorgaben für die Beschaffung definiert. Auf der bestehenden Kfz-Richtlinie kann aufgebaut werden,

<sup>19</sup> Errichtet durch das Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „InfrastrukturModernisierungsprogramm für unser Land Schleswig-Holstein (IMPULS 2030)“ vom 16. Dezember 2015, zuletzt geändert durch Art. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes vom 25. Februar 2021, GVOBl. 201 (im folgenden IMPULS 2030).

<sup>20</sup> Gemeinsamer Erlass des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung und des Finanzministeriums vom 15. September 2020 – VI 1415 -.

<sup>21</sup> Hydrogen Council, Path to hydrogen competitiveness – A cost perspective, S. 32 ff.

<sup>22</sup> Nach Informationen des IKEM aus einem Gespräch mit dem MELUND läuft bereits ein Verfahren im Wirtschaftsministerium SH, in dessen Rahmen voraussichtlich auch ein Förderprogramm für Wasserstofffahrzeuge aufgelegt werden soll.



um die Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen tatsächlich zu ermöglichen. Zum einen kann die Wertungsmatrix derart erweitert werden, dass die Vor- und Nachteile von Wasserstofffahrzeugen angemessen berücksichtigt werden. Zum anderen sollte die finanzielle Förderung von Mehrkosten für e-Pkw, durch eine Erweiterung der Definition in Nr. 2.1 des Erlasses zur Finanzierung der Mehrkosten für die Beschaffung von Elektrofahrzeugen vom 15.09.2020 – VI 1415 – in Nr. 2.1 um Wasserstofffahrzeuge, ausgeweitet werden. Diese aus regulatorischer Perspektive kleinen Anpassungen allein vermögen jedoch nicht, die noch unzureichende Tankstelleninfrastruktur für Wasserstoff zu verbessern. Die regulatorischen Hürden für eine Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen können trotzdem bereits jetzt abgebaut werden.

### 3.2. Hamburg

In Hamburg gelten verschiedene Verwaltungsrichtlinien für die Beschaffung. Zunächst gelten für die Kernverwaltung die Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen<sup>23</sup> in Verbindung mit ihrer Anlage 2, der Leitlinie für die Beschaffung von Fahrzeugen mit geringen CO<sub>2</sub>- und Schadstoffemissionen. Ferner gilt der Umweltleitfaden 2019<sup>24</sup>, welcher mit der Senatsdrucksache 2016/00140 für die Kernverwaltung verbindlich eingeführt wurde.<sup>25</sup> Mit diesem Leitfaden werden die Vorgaben aus § 3b des Hamburgischen Vergabegesetzes (HmbVgG)<sup>26</sup> konkretisiert, wonach die Auftraggeber dafür Sorge zu tragen haben, dass „bei Erstellung, Lieferung, Nutzung und Entsorgung der zu beschaffenden Gegenstände oder Leistungen negative Umweltauswirkungen vermieden werden, soweit dies wirtschaftlich vertretbar ist“. Der Leitfaden bietet zusätzliche Kriterien an, die neben den Bestimmungen der Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen freiwillig angewendet werden dürfen.

Die beiden Richtlinien stellen ähnliche Anforderungen an die Beschaffung von Fahrzeugen, dargestellt in der folgenden Tabelle:

*Tabelle 1: Anforderungen an die Beschaffung von Fahrzeugen in Hamburg (IKEM 2020)*

Fahrzeugklasse	Leitlinie für die Beschaffung von Fahrzeugen mit geringen CO <sub>2</sub> - und Schadstoffemissionen	Umweltleitfaden 2019
<b>M1 / N1</b>	Vorrangig vor allen anderen Antriebsarten: <i>Elektrofahrzeuge mit rein batterieelektrischem Antrieb</i>	Vorrangig vor allen anderen Antriebsarten: <i>Elektrofahrzeuge mit rein batterieelektrischem Antrieb</i>

<sup>23</sup> Allgemeinen Kraftfahrzeugbestimmungen der Freien und Hansestadt Hamburg vom 1.1.2014 (in der Fassung vom 27.10.2016) (Kfz-RL HH).

<sup>24</sup> Leitfaden für umweltverträgliche Beschaffung der Freien und Hansestadt Hamburg (2019), abrufbar unter <https://www.hamburg.de/umweltvertraegliche-beschaffung/12450152/umweltgerechte-beschaffung-2019/>, zuletzt abgerufen am 18.01.2021.

<sup>25</sup> Ebd., S. 7.

<sup>26</sup> Hamburgisches Vergabegesetz (HmbVgG) vom 13. Februar 2006, HmbGVBl. 2006, S. 57.

		(Verweis auf die Anforderungen der Leitlinie für die Beschaffung von Fahrzeugen mit geringen CO <sub>2</sub> - und Schadstoffemissionen)
<b>Andere Fahrzeugklassen</b>	M2, M3, N2, N3: Fahrzeuge, die der höchsten aktuellen Schadstoffnorm, selbst wenn noch nicht gesetzlich vorgeschrieben, entsprechen	Busse, Kommunalfahrzeuge, z.B. Abfallsammelfahrzeuge, Kehrfahrzeuge: <i>Fahrzeuge mit rein batterie-elektrischem Antrieb</i> bevorzugt zu beschaffen

Es gilt zu definieren, welche Fahrzeuge „Elektrofahrzeuge mit rein batterieelektrischem Antrieb“ sind bzw. ob ggf. Wasserstofffahrzeuge darunterfallen. Weder das HmbVgG, noch die Leitlinie, noch der Umweltleitfaden 2019 beinhalten eine Definition. Eine Auslegungshilfe bietet das Elektromobilitätsgesetz (EmoG)<sup>27</sup>, welches zwischen reinen Batterieelektrofahrzeugen und Brennstoffzellenfahrzeugen differenziert. An die Begriffe des EmoG lehnt sich auch das Hamburgische Klimaschutzgesetz (HmbKliSchG)<sup>28</sup> an.<sup>29</sup> Nach § 2 Nr. 2 EmoG ist ein reines Batterieelektrofahrzeug

*„ein Kraftfahrzeug mit einem Antrieb,*

*a) dessen Energiewandler ausschließlich elektrische Maschinen sind und*

*b) dessen Energiespeicher zumindest von außerhalb des Fahrzeuges wieder aufladbar sind“.*

Brennstoffzellenfahrzeuge sind gem. § 2 Nr. 4 Kraftfahrzeuge

*„mit einem Antrieb, dessen Energiewandler ausschließlich aus den Brennstoffzellen und mindestens einer elektrischen Antriebsmaschine bestehen“.*

Die Definition der Brennstoffzellenfahrzeuge im Rahmen des EmoG orientiert sich an den Definitionen der internationalen Harmonisierungsgremien.<sup>30</sup> Das betreffende Addendum der globalen technischen Vorschriften (UN GTR)<sup>31</sup> differenziert zwischen wasserstoffbetriebenen Fahrzeugen, die durch Wasserstoffverbrennungsmotoren mit Energie versorgt werden können und solchen mit Wasserstoff-Brennstoffzellenantrieb. Typischerweise seien wasserstoffbetriebenen Fahrzeugen jedoch mit Wasserstoff-

<sup>27</sup> Elektromobilitätsgesetz vom 5. Juni 2015 (BGBl. I S. 898), das zuletzt durch Artikel 327 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

<sup>28</sup> Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas (Hamburgisches Klimaschutzgesetz - HmbKliSchG) vom 20. Februar 2020 (HmbGVBl. 2020, S. 148), das zuletzt durch Gesetz vom 12. Mai 2020 (HmbGVBl. S. 280) geändert worden ist.

<sup>29</sup> § 3 Nr. 14 HmbKliSchG.

<sup>30</sup> Arbeitsgruppe WP.29 der Europäischen Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (UNECE), vgl. BT-18/3418, S. 26.

<sup>31</sup> UN GTR No. 13 – Global Technical Regulation on hydrogen and fuel cell vehicles, established in the Global Registry on 27 June 2013 (ECE/TRANS/180/Add.13).

Brennstoffzellenantrieb ausgestattet.<sup>32</sup> Unter diesen Gegebenheiten dürften zumindest die Begriffe des Wasserstoff- und des Brennstoffzellenfahrzeugs derzeit synonym zu verstehen sein.

Demgegenüber sind unter Berücksichtigung der vorhergegangenen Erläuterungen Wasserstofffahrzeuge nicht als Elektrofahrzeuge mit rein batterieelektrischem Antrieb im Sinne der in Hamburg geltenden Richtlinien zu verstehen. Dafür spricht auch, dass eine der Bedingungen für den Vorrang bei der Beschaffung der Einsatz für relative kurze Strecken – in der Regel nicht mehr als 80 km täglich – ist.<sup>33</sup> Dies spricht für eine Begrenzung auf Elektroautos ausschließlich mit Batteriezelle. Wasserstofffahrzeuge hingegen haben im Durchschnitt eine weitaus größere Reichweite und müssen nicht auf die Durchführung von Kurzstrecken begrenzt werden.<sup>34</sup>

Auch wenn die Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen von den Hamburger Richtlinien nicht ausgeschlossen wird, wird sich dies in der Praxis als schwierig erweisen. Denn für die meisten Einsätze sind E-Autos vorrangig zu beschaffen. Für die sonstigen Einsätze sind konventionelle Fahrzeuge ggf. günstiger. Die teilweise fehlende Ladeinfrastruktur stellt auch einen weiteren wettbewerblichen Nachteil dar. Für eine Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen in Hamburg bedarf es daher einer Anpassung der Richtlinien dahingehend, dass:

- *auch Wasserstofffahrzeuge neben reinen E-Autos vorrangig vor konventionellen Fahrzeugen beschafft werden dürfen und*
- *die vorrangige Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen nicht nur bei täglichen Fahrstrecken bis höchstens 80 km gilt.*

**Fazit:** Die einschlägigen Vorschriften in der Hansestadt Hamburg geben im Sinne von sauberer Mobilität bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben die richtige Richtung vor. Vor dem Hintergrund der Förderung von Wasserstofffahrzeugen fehlt es jedoch bisher an Vorgaben, welche Wasserstofffahrzeuge im Vergleich zu Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren privilegieren und grundsätzlich mit rein batterieelektrischem Antrieb versehenen Elektroautos bei der Beschaffung gleichstellen.

### 3.3. Bremen

Für das Land Bremen und die Stadtgemeinde Bremen gilt die Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen (VVBesch)<sup>35</sup>. Die Vorschrift enthält u.a. Ausführungen zur Berücksichtigung ökologischer Aspekte bei der Beschaffung. So sind gem. § 9 VVBesch von der ausschreibenden Stelle geeignete Kriterien zur Berücksichtigung des Umwelt- und Ressourcenschutzes bei der Beschaffung zu formulieren. Konkrete Mindestanforderungen an bestimmte Anschaffungen sind in der Anlage 2, „Umwelt- und Energieeffizienzanforderungen an Artikel, Warengruppen und Dienstleistungen“, geregelt:

§ 1:

---

<sup>32</sup> Ebd., S. 7.

<sup>33</sup> Nr. 4 Kfz-RL HH.

<sup>34</sup> Hydrogen Council, Path to hydrogen competitiveness – A cost perspective, S. 34.

<sup>35</sup> Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen - Land und Stadtgemeinde Bremen (VVBesch) (Brem.ABl. 2019, 436).

*„[...] Kraftfahrzeuge als saubere und energieeffiziente Straßenfahrzeuge gemäß den untenstehenden spezifischen Anforderungen an Straßenfahrzeuge (siehe § 3). [...]“*

i.V.m. § 3 Spezifische Anforderungen an Straßenfahrzeuge:

*„Bei der Beschaffung von Straßenfahrzeugen sind die Vorschriften des § 68 der Vergabeverordnung anzuwenden. Dies gilt auch für Beschaffungsvorgänge, bei denen die Schwellenwerte nach § 106 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (EU-Schwellenwerte) nicht erreicht werden.“*

So verweist die VVBesch auf § 68 der Vergabeverordnung des Bundes (VgV).<sup>36</sup> Danach muss der öffentliche Auftraggeber bei der Beschaffung von Straßenfahrzeugen *Energieverbrauch und Umweltauswirkungen* berücksichtigen. In der amtlichen Anmerkung zu § 68 VgV wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Vorschrift der Umsetzung der CVD in deutsches Recht dient. Danach müssen bei der Beschaffung von Fahrzeugen mindestens die folgenden Faktoren berücksichtigt werden: Energieverbrauch, Kohlendioxid-Emissionen, Emissionen von Stickoxiden, Emissionen von Nichtmethan-Kohlenwasserstoffen und partikelförmige Abgasbestandteile. Die Heranziehung dieser Norm gibt daher den Wasserstofffahrzeugen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber konventionellen Verbrennungs- oder Hybridfahrzeugen, da der Betrieb keine Emission von Abgasen verursacht.

Die Pflicht aus § 68 VgV erfüllt der öffentliche Auftraggeber dadurch, dass er entweder Vorgaben zu Energieverbrauch und Umweltauswirkungen in der Leistungsbeschreibung macht oder den Energieverbrauch und die Umweltauswirkungen von Straßenfahrzeugen als Zuschlagskriterien berücksichtigt, § 68 Abs. 2 VgV.

**Fazit:** Aus der Bremer Beschaffungsrichtlinie selbst ergeben sich keine Hürden für die Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen. Es ist Aufgabe des öffentlichen Auftraggebers im Einzelfall, die Kriterien der Beschaffung festzulegen. Es könnte durch die Richtlinie noch spezifischer darauf hingewirkt werden, dass alternative Antriebe vorrangig beschafft werde.

Eine praktische Hürde zur Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen könnte allerdings die erforderliche *Ladeinfrastruktur* darstellen, wenn z.B. zu wenige Lademöglichkeiten bestehen, um die Erfüllung der vorgesehenen hoheitlichen Aufgaben sicherzustellen.

#### 3.4. Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern gilt die „Richtlinie über Beschaffung, Betrieb und Aussonderung von Dienstkraftfahrzeugen in der Landesverwaltung von Mecklenburg-Vorpommern“ (Kfz-RL M-V)<sup>37</sup> aus 2013. Danach sind gem. Ziff. 3.1.2

*„Energieverbrauch und Umweltauswirkungen des Fahrzeugeinsatzes [...] bei der Beschaffung angemessen zu berücksichtigen“.*

<sup>36</sup> Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. März 2020 (BGBl. I S. 674) geändert worden ist.

<sup>37</sup> Richtlinie über Beschaffung, Betrieb und Aussonderung von Dienstkraftfahrzeugen in der Landesverwaltung von Mecklenburg-Vorpommern (AmtsBl. M-V 2013 S. 218, ber. S. 556).

Der Begriff der Umweltauswirkungen wird von der Kfz-RL M-V nicht definiert. Die Beschaffungsstellen stellen überwiegend auf die Abgasemissionen und insbesondere den CO<sub>2</sub>-Ausstoß ab<sup>38</sup> Neben der Kfz-RL M-V gilt die allgemeinere, 2017 erlassene Richtlinie für das Verfahren bei Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung.<sup>39</sup> Auch diese Richtlinie legt in Ziff. 5.1 fest, dass „[der] Energieverbrauch und die Auswirkungen des Betriebs von Dienstkraftfahrzeugen [...] bei der Beschaffung angemessen zu berücksichtigen“ sind. Der Wortlaut unterscheidet sich von der Kfz-RL M-V insofern, als dass anstatt „Umweltauswirkung“ bloße „Auswirkungen“ zu berücksichtigen sind. Die BeschaffRL M-V regelt zwar generell das Thema Beschaffung, die Kfz-RL M-V ist allerdings die speziellere Regelung und daher vorrangig anzuwenden.

**Fazit:** Wie oben ergeben sich aus den Richtlinien keine Hürden für die Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen. Vielmehr öffnen die Richtlinien den Beschaffungsstellen den Weg für eine grüne Beschaffung durch die Festlegung von GPP-Kriterien in den Ausschreibungsunterlagen. Hier wird auf die obigen Darstellungen verwiesen.

### 3.5. Niedersachsen

Die Voraussetzungen für die Beschaffung von Dienstfahrzeugen in Niedersachsen werden durch die „Richtlinie über Dienstkraftfahrzeuge in der Landesverwaltung (Kfz-Richtlinie)“<sup>40</sup> spezifiziert.

Als Grundsatz gilt das Gebot der Wirtschaftlichkeit. So soll eine Beschaffung unterlassen werden, wenn der Dienstverkehr nicht mit anderen, insbesondere regelmäßig verkehrenden Verkehrsmitteln, durchgeführt werden kann (vgl. Nr. 1.1 Kfz-Richtlinie). Im Falle einer notwendigen Beschaffung ist das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten, vgl. Nr. 1.3 Kfz-Richtlinie. Umweltbelange finden über Nr. 1.4. der Richtlinie Berücksichtigung, wobei lediglich auf die VgV in der jeweils geltenden Fassung verwiesen wird. Die niedersächsische Richtlinie spezifiziert hier somit nicht weiter, als dies durch den Ordnungsgeber bereits getan wurde und weitet die Anwendung des § 68 VgV auch nicht explizit auf den Unterschwellenbereich aus. Auch in der Betriebsanweisung des Logistikzentrums Niedersachsens (LZN)<sup>41</sup>, welches für die Beschaffung gemäß Nr. 1.2 Kfz-Richtlinie zuständig ist, geht § 15 der Betriebsanweisung zwar auf die Berücksichtigung von umweltbezogenen Aspekten ein. Allerdings ist eine umweltfreundliche Beschaffung bei gleicher Eignung auch hier nur möglich, wenn wirtschaftliche Aspekte dies nicht ausschließen.

Die einschlägigen Vorschriften des Landes Niedersachsens stehen einer Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen daher zwar nicht explizit im Wege, fördern diese jedoch auch nicht. Insbesondere das Hervorheben des Wirtschaftlichkeitskriteriums könnte der Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen aufgrund der zur Zeit hohen Anschaffungskosten im Wege stehen.<sup>42</sup> Sowohl in der Kfz-Richtlinie als auch

<sup>38</sup> Quelle: Gespräch mit dem Referat „Klimaschutz, Energieeffizienz und Elektromobilität“ des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>39</sup> Richtlinie für das Verfahren bei Beschaffungen durch das Landesamt für innere Verwaltung (BeschaffRL MV, AmtsBl. M-V 2017 S. 866).

<sup>40</sup> Richtlinie über Dienstkraftfahrzeuge in der Landesverwaltung (Kfz-RL), (Nds. MBl. 2012, 398).

<sup>41</sup> Landesbetrieb Logistik Zentrum Niedersachsen; Betriebsanweisung und Beschaffungsordnung, Anlage I, (Nds. MBl. 2013, 276).

<sup>42</sup> Hydrogen Council, Path to hydrogen competitiveness – A cost perspective, S. 32 ff.

in der Betriebsanweisung des LZN könnten umweltbezogene Kriterien als zwingende Vorgaben bei der Beschaffung festgelegt werden, welche den Erwerb von Wasserstofffahrzeugen nicht nur ermöglichen, sondern eine gewisse Quote auch garantieren. Insbesondere das Verhältnis zur vorgegebenen Wirtschaftlichkeit der Beschaffung ist hier zu klären. Zwar sind Vorgaben im Vergabeverfahren schon heute möglich (vgl. Nr. 1.4 der Kfz-Richtlinie i.V.m. § 68 VgV), allerdings werden dem LZN hier keine klaren Vorgaben gemacht, welche den Anteil an Wasserstofffahrzeugen definitiv steigern würden.

**Fazit:** Die einschlägigen Vorschriften im Land Niedersachsen schließen eine Beschaffung von- Wasserstofffahrzeugen nicht aus. Mangels expliziter Hinweise auf bevorzugt zu beschaffende Antriebsarten, einem starken Fokus auf dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit ohne Internalisierung der Umweltkosten und einer lediglich „angemessene Berücksichtigung“ von Energieverbrauch und Umweltauswirkungen ist jedoch davon auszugehen, dass die Beschaffung von alternativen Antriebsarten generell mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist und regelmäßig nicht als Alternative zur Verfügung steht.

## 4. Clean Vehicles Directive und Umsetzung in nationales Recht

### 4.1. Eckpunkte zur Clean Vehicles Directive

Die Clean Vehicles Directive (CVD)<sup>43</sup> novelliert die bis dahin geltende Richtlinie über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge aus dem Jahr 2009. Ziel der Richtlinie ist es, die Dekarbonisierung des Transportsektors innerhalb der EU zu beschleunigen und die Luftverschmutzung zu reduzieren. So sollen die EU-eigenen Vorgaben und die Verpflichtungen im Rahmen des Pariser Klimaabkommens erfüllt werden (Erwägungsgründe Nr. 1-2).

#### 4.1.1. Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich der CVD ist in ihrem Art. 3 festgelegt. Danach ist die Richtlinie anwendbar auf ab dem 2. August 2021 getätigte folgende Beschaffungen durch öffentliche Auftraggeber<sup>44</sup>:

- Kauf, Leasing oder Anmietung von Straßenfahrzeugen im Anwendungsbereich der Vergabeverfahren nach den Richtlinien 2014/24/EU und 2014/25/EU<sup>45</sup>;
- Öffentliche Dienstleistungsaufträge zur Erbringung von Personenverkehrsdienstleistungen auf der Straße iSd. Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 und
- die folgenden Dienstleistungsaufträge über Verkehrsdienste im Anwendungsbereich der Vergabeverfahren nach den Richtlinien 2014/24/EU und 2014/25/EU:

*Tabelle 2: Anhang der CVD, Tabelle 1: Codes des gemeinsamen Vokabulars (CPV) für Dienstleistungen gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c.*

CPV-Referenznummer	Beschreibung
<b>60112000-6</b>	Öffentlicher Verkehr (Straße)
<b>60130000-8</b>	Personensonderbeförderung (Straße)
<b>60140000-1</b>	Bedarbspersonenbeförderung

<sup>43</sup> Richtlinie 2019/1161/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge (ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 116–130).

<sup>44</sup> Im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (Abl. L 94 S. 243); im Sinne von Art. 3 Nr. 1 der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (Abl. L 94, S. 65).

<sup>45</sup> Straßenfahrzeuge sind danach Fahrzeuge der Klasse M oder N gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und b der Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG (Abl. L 151, S. 1).



<b>90511000-2</b>	Abholung von Siedlungsabfällen
<b>60160000-7</b>	Postbeförderung auf der Straße
<b>60161000-4</b>	Paketbeförderung
<b>64121100-1</b>	Postzustellung
<b>64121200-2</b>	Paketzustellung

Die Mitgliedstaaten dürfen aus dem Anwendungsbereich Fahrzeuge ausschließen, wie beispielsweise Fahrzeuge für den Einsatz durch die Streitkräfte oder Krankenwagen.<sup>46</sup>

#### 4.1.2. Ziele

Art. 5 i.V.m. Tabellen 3 und 4 des Anhangs der CVD gibt den Mitgliedstaaten Mindestziele für die Beschaffung von Fahrzeugen und den o.g. Dienstleistungen vor. Diese Ziele werden als Mindestprozentsatz sauberer Fahrzeuge an der Gesamtzahl der Straßenfahrzeuge ausgedrückt, die im jeweiligen Bezugszeitraum neu beschafft werden. Die folgende Tabelle gibt die Ziele Deutschlands nach der CVD wieder:

*Tabelle 3: Ziele Deutschlands nach der CVD | IKEM (2020).*

<b>Fahrzeugklassen</b>	<b>Bezugszeitraum 1 2.8.2021 – 31.12.2025</b>	<b>Bezugszeitraum 2 1.1.2026 – 31.12.2030</b>
<b>Leichte Nutzfahrzeuge</b> M1, M2, N1	38,5 %	38,5 %
<b>Lkw</b> N2, N3	10 %	15 %
<b>Busse</b> M3	45 %	65 %

Besonders hervorzuheben ist, dass eine Einstufung als leichtes, „sauberes Fahrzeug“ (Fahrzeuge der Kategorie M1, M2 und N1) im Sinne der CVD ab dem 1.1.2026 keinen CO<sub>2</sub>-Ausstoß bzw. Luftschadstoffemissionen mehr zulässt. Um die Ziele der CVD zu erfüllen, müssen öffentliche Auftraggeber emissionsfreie Fahrzeuge, d.h. batterieelektrisch betriebene und brennstoffzellenbetriebene Fahrzeuge, beschaffen. Im Rahmen dieser Studie werden die Vorschriften der Länder zu der Vergabe von Dienstleis-

<sup>46</sup> CVD i.V.m. Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG (ABl. L 151, S. 1).



tungsaufträgen nicht berücksichtigt. Zusätzlich zu den o.g. GPP-Kriterien als zwingende Leistungsanforderung oder Zuschlagskriterien eignen sich bei Dienstleistungsaufträgen sog. Ausführungsbedingungen, welche vom erfolgreichen Bieter bei der anschließenden Auftragsausführung beachtet werden müssen.<sup>47</sup>

Der Erfolg und die Auswirkungen der Quoten werden durch die EU-Kommission überprüft (vgl. Art. 10 CVD), sodass diese gegebenenfalls in der Zukunft weiter angepasst werden kann.

#### 4.2. Umsetzung in Deutschland

Die Clean Vehicles Directive wurde mittlerweile mit dem SaubFahrzeugBeschG<sup>48</sup> in deutsches Recht umgesetzt. Dieses ergänzt als Spezialgesetz die im Übrigen weiterhin geltenden allgemeinen vergaberechtlichen Vorschriften (§ 1 Abs. 2 SaubFahrzeugBeschG), wozu insbesondere die Vergabeverordnung (VgV) und die Sektorenverordnung SektVO gehören. Das Gesetz regelt die Einhaltung festgesetzter Mindestziele hinsichtlich der Beschaffung bestimmter Straßenfahrzeuge einerseits und der von Dienstleistungen, für die diese Straßenfahrzeuge eingesetzt werden, andererseits (§ 1 Abs. 1 SaubFahrzeugBeschG).

Der Bundesgesetzgeber hat die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Vergaberecht, Art. 74 Nr. 11 GG, soweit es sich um die Vergabe im Oberschwellenbereich gem. § 106 GWB<sup>49</sup> handelt.<sup>50</sup> Da die CVD nur in diesem Bereich Anwendung findet (vgl. Art. 3 Nr. 1 (a) CVD i. V. m. Art. 1 Abs. 1, 4 der Vergaberichtlinie), ist der Bund für die Umsetzung der Quoten aus der CVD zuständig. Bisher erfüllte der Bund die Umsetzung der bis zum 20.07.2019 geltenden älteren Version der CVD über die Einführung des § 68 VgV und § 59 SektVO. Beide Verordnungen beruhen auf § 113 Nr. 5 GWB als Ermächtigungsgrundlage i. S. d. Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>51</sup> Sowohl § 68 VgV als auch § 59 SektVO sind aufgrund der Neuregelung des SaubFahrzeugBeschG mit Wirkung zum 02.08.2021 weggefallen. Mit dem neuen Gesetz wurde zwar die Differenzierung zwischen öffentlichen und Sektorenauftraggebern fortgeführt, jedoch sind die sich aus dem Gesetz ergebenden Pflichten hinsichtlich der Einhaltung der Mindestziele sowohl für öffentliche Auftraggeber (§ 2 Nr. 1 SaubFahrzeugBeschG i. V. m § 99 GWB) als auch Sektorenauftragsgeber (§ 2 Nr. 2 SaubFahrzeugBeschG i. V. m § 100 GWB) einheitlich zusammengefasst worden.

Die Mindestziele für die Beschaffung sauberer Fahrzeuge werden dabei durch § 6 SaubFahrzeugBeschG definiert. Das Gesetz bestimmt den Anteil sauberer Fahrzeuge an der Gesamtzahl der in dem

---

<sup>47</sup> Knauff, VergabeR, 1/2021, S.3.

<sup>48</sup> Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1161 vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge sowie zur Änderung vergaberechtlicher Vorschriften, vom 9. Juni 2021 (BGBl. I, S. 1691) (SaubFahrzeugBeschG). Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 26. November 2020 (BGBl. I S. 2568) geändert worden ist.

<sup>49</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Januar 2021 (BGBl. I S. 2) geändert worden ist.

<sup>50</sup> BVerfGE, Beschluss vom 11. Juli 2006. 1 BvL 4/00, Rn. 228.

<sup>51</sup> Dörr in: Burgi/Dreher, Beck VergabeR, § 113 GWB Rn. 21.

jeweiligen Referenzzeitraum (vgl. § 6 Abs. 1 S. 1) beschafften Straßenfahrzeuge. Der als Mindestziel festgesetzte prozentuale Anteil ist jeweils abhängig von der beschafften Fahrzeugklasse. Diese werden in § 2 SaubFahrzeugBeschG, welcher die entsprechenden Begriffsbestimmungen enthält, genauer beschrieben.

Die einzuhaltenden Mindestziele werden zur Verdeutlichung in der folgenden Tabelle unter Berücksichtigung der maßgeblichen Parameter (Definition „sauberes Fahrzeug“, Fahrzeugklasse, jew. Referenzzeitraum) dargestellt.

Fahrzeug- klasse	Definition „sauberes Fahrzeug“		Beschaffungsquoten 1. Referenzzeitraum, 02.08.2021 bis 31.12.2025	Beschaffungsquoten 2. Referenzzeitraum, 01.01.2026 bis 31.12.2030
<b>Pkw</b>	50 g CO <sub>2</sub> /km, 80% Luftschadstoffe (Prozentsatz der Emissionsgrenzwerte nach RDE)	ab 2026: 0 g CO <sub>2</sub> /km, k.A. zu Luftschadstoff- emissionen	38,5%	
<b>Leichte Nfz (&lt; 3,5 t zGM)</b>	50 g CO <sub>2</sub> /km, 80% Luftschadstoffe (Prozentsatz der Emissionsgrenzwerte nach RDE)		38,5%	
<b>Lkw (&gt; 3,5 t zGM)</b>	Nutzung alternativer Kraftstoffe (lt. Art. 2 AFID bspw. Strom, Wasserstoff, Erd- gas, synthetische Kraftstoffe**, Biokraft- stoffe**)		10%	15%
<b>Busse (&gt; 5 t zGM)</b>			45%*	65%*

Abbildung 1: Beschaffungsquoten nach Fahrzeugklassen zur Umsetzung des CVD; Quelle: BMVI.<sup>52</sup>

Im Vergleich zu den Quoten-Vorgaben der Clean Vehicles Directive ergibt sich kein Unterschied (vgl. § 6 i. V. m. Anlage 1 SaubFahrzeugBeschG), da dem nationalen Gesetzgeber insofern kein Handlungsspielraum durch die Richtlinie zusteht. Die Länder sind daran anlehnend verpflichtet, in ihrem Zuständigkeitsbereich die Einhaltung der Quoten im Anwendungsbereich des Gesetzes (§ 3 SaubFahrzeugBeschG) sicherzustellen, § 7 Abs. 1 SaubFahrzeugBeschG. Die Ausgestaltung des Anwendungsbereichs unterliegt dabei gem. Art. 3 Abs. 1 CVD teilweise den Mitgliedstaaten: Im Bereich des Kaufs, Leasing oder der Anmietung von Fahrzeugen sowie von Dienstleistungsaufträgen über Verkehrsdienste ist das Gesetz immer dann anwendbar, wenn ein Verfahren nach der Vergabe- oder der Sektorenverordnung

<sup>52</sup> BMVI, Gesetzentwurf über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge (Umsetzung der Clean Vehicles Directive), abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/clean-vehicles-directive.html>.

durchzuführen ist (§ 3 Abs. 1, 3 SaubFahrzeugBeschG). Im Falle von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen i. S. d. der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007<sup>53</sup> wird den Mitgliedstaaten ein Umsetzungsspielraum bezüglich des Auftragschwellenwertes eingeräumt, ab welchem die Vorgaben der CVD gelten. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ist dieser Auftragschwellenwert nach oben gesetzt worden, wodurch der EU-rechtliche Spielraum vollständig ausgeschöpft wurde (vgl. Art. 3 Abs. 1b CVD iVm. Art. 5 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, § 3 Nr. 2 SaubFahrzeugBeschG).

Die Ziele dürfen gem. § 5 SaubFahrzeugBeschG unterschiedlich erreicht werden. Möglich ist, dass alle öffentlichen (Sektoren-)Auftraggeber jeweils die Quoten einhalten. Nach § 5 Abs. 2 SaubFahrzeugBeschG können die Bundesländer jedoch auch festlegen, dass die Quoten innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs insgesamt eingehalten werden und einige Auftraggeber dementsprechend mehr oder weniger dazu beitragen. Hierfür sind Branchenvereinbarungen möglich. Auch kann im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen mit anderen Bundesländern ein gemeinsames Mindestziel festgelegt und Verpflichtungen „aufgeteilt“ werden, solange die vorgegebenen Quoten insgesamt von den kooperierenden Ländern eingehalten werden (§ 5 Abs. 3 SaubFahrzeugBeschG). Wiederum sind hier Branchenvereinbarungen zur Zielerreichung möglich.

Damit die Länder die Überwachung der Einhaltung der Mindestziele durch die öffentlichen (Sektoren-)Auftraggeber gewährleisten können, treffen letztere hinsichtlich der Beschaffung der Straßenfahrzeuge bestimmte Dokumentationspflichten (§ 8 SaubFahrzeugBeschG). Dazu gehört insbesondere die Angabe der Gesamtzahl der aufgrund der Auftragsvergabe beschafften Fahrzeuge sowie die Zahl der beschafften sauberen leichten und schweren Nutzfahrzeuge. Die Länder sind nun gehalten, ihre Verwaltungsvorschriften derart anzupassen, dass die Vorgaben des SaubFahrzeugBeschG eingehalten werden. Auch die Kommunen sind bei öffentlichen Aufträgen im Oberschwellenbereich an die VgV gebunden und daher ebenfalls verpflichtet, ihre Verwaltungsrichtlinien entsprechend anzupassen.

#### 4.3. Bisherige Konformität mit der CVD in den Norddeutschen Bundesländern

Die einschlägigen Vorschriften der Länder Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen legen für keine der Fahrzeugklassen, für welche die CVD eine Quotenregelung bestimmt, eine eigene Quote fest. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse unter Nr. 3 dieser Studie erscheint bei den derzeitigen Hindernissen für die Beschaffung von batterie und brennstoffzellenbetriebenen Elektrofahrzeugen ohne eine Änderung der Verwaltungsvorschriften eine Einhaltung der Vorgaben aus dem SaubFahrzeugBeschG als unwahrscheinlich. Für Entscheidungsträger:innen sei bei der Änderung der Verwaltungsvorschriften zu beachten, dass im Rahmen von verschiedenen Workshops von Teilnehmer:innen vermehrt der Wunsch geäußert wurde, in allen Bundesländern einheitliche Regelungen oder zumindest eine einheitliche Systematik für die Beschaffung einzuführen.

Bisher hat das Land Schleswig-Holstein als einziges der norddeutschen Bundesländer eine Quote eingeführt. Das Land Schleswig-Holstein hat sich als bisher einziges der norddeutschen Bundesländer einer Quote von Elektroautos im landeseigenen Fuhrpark verschrieben. Laut des Koalitionsvertrags soll

---

<sup>53</sup> Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1)

der Anteil der jährlich zu beschaffenden Elektrofahrzeuge 20 % der insgesamt zu beschaffenden Fahrzeuge betragen. Dies hat Eingang in die KfzRL-SH gefunden, wonach saubere Fahrzeuge i.S.d. CVD angeschafft werden können. Die KfzRL-SH differenziert jedoch nicht zwischen einzelnen Fahrzeugklassen; stattdessen ist die Quote auf den gesamten Fuhrpark bezogen. Dies birgt die Gefahr, dass beispielsweise in der Klasse der leichten Nutzfahrzeuge die von der CVD festgelegte Quote von 38,5 % eingehalten, die für LKW festgelegte Quote von 10 % jedoch nicht erreicht wird. Nicht zu unterschlagen ist jedoch, dass die KfzRL-SH in § 3.3 Abs. 4 bereits die Einhaltung der CVD festlegt und somit die nun beschlossenen Regelungen im SaubFahrzeugBeschG schnell umgesetzt werden kann. § 2 KfzRLSH enthält weiterhin den Verweis auf den mittlerweile außer Kraft getretenen § 68 VgV. An dessen Stelle könnte eine Einbindung der Regelungen des SaubFahrzeugBeschG erfolgen, um auch auf Landesebene eine einheitliche Systematik für die Einhaltung der Mindestziele bei der Beschaffung von Straßenfahrzeugen erreichen zu können.

Ein weiteres, praktisches Problem für die Erreichung der Quoten aus der CVD – insb. den Roll-Out von Wasserstofffahrzeugen – ist die nicht (ausreichend) vorhandene Tankstelleninfrastruktur. Dies kann dazu führen, dass die Technologie für die Erfüllung der Beschaffungszwecke als ungeeignet betrachtet wird. Der Ausbau eines ausreichenden Tankstellennetzes ist daher erforderlich, um insbesondere die Nutzung von Wasserstofffahrzeugen voranzutreiben.<sup>54</sup>

#### 4.4. Fazit

Insgesamt zeigt sich, dass die Beschaffungsrichtlinien für Fahrzeuge in den norddeutschen Bundesländern derzeit nicht hinreichend geeignet sind, die nun vom SaubFahrzeugBeschG vorgegebenen Quoten einzuhalten. Für eine Einhaltung fehlt es teilweise an der Privilegierung von sauberen Fahrzeugen gegenüber solchen mit Verbrennungsmotor trotz etwaiger Mehrkosten, klaren Wertungskriterien für die Entscheidung, ob ein Elektrofahrzeug (mit Batterie oder Brennstoffzelle) für die Aufgabe geeignet und damit vorrangig zu beschaffen ist und einer festen Quote sauberer Fahrzeuge für die jeweiligen Fahrzeugklassen.

---

<sup>54</sup> Laut einer Studie des Fraunhofer-Instituts ISI reicht bis zum Jahr 2050 ein Netz aus 140 Tankstellen, um den kompletten Wasserstoffbedarf für Brennstoffzellen-Lkw zu decken, s. Fraunhofer ISI, Brennstoffzellen-Lkw: 140 Tankstellen reichen, Presseinformation vom 8.10.2020, abrufbar unter: <https://www.isi.fraunhofer.de/de/presse/2020/presseinfo-18-wasserstoff-tankstellen-brennstoffzellen-lkw.html>, zuletzt abgerufen am 26.10.2020.

## 5. Gemeinsame Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen

Im Zuge der Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen durch die Landesverwaltungen stellt sich zudem die Frage, inwieweit eine gemeinsame Beschaffung über die Landesgrenzen der einzelnen Norddeutschen Bundesländer hinweg möglich ist. Dies könnte sowohl die Kosten der Beschaffung als auch den administrativen Aufwand minimieren. Es folgt eine grundsätzliche Erläuterung zu den Möglichkeiten der gemeinsamen Beschaffung.

Zwei Möglichkeiten der gemeinsamen Beschaffung kommen grundsätzlich in Frage: Zum einen die gemeinsame Beschaffung durch zentrale Beschaffungsstellen gem. § 120 IV GWB; zum anderen die gelegentliche gemeinsame Auftragsvergabe gem. § 4 VgV bzw. § 4 SektVO<sup>55</sup>. Zu beachten ist jedoch, dass eine gemeinsame Beschaffung nach den genannten Vorschriften auf Grund des Anwendungsbereichs des 4. Teils des GWB nur im Oberschwellenbereich möglich ist. Im Unterschwellenbereich ist es den Ländern freigestellt, eine gemeinsame Beschaffung unterschiedlich ausdifferenziert durchzuführen.

### 5.1. Gemeinsame Beschaffung durch zentrale Beschaffungsstellen

Gem. § 120 IV GWB ist eine zentrale Beschaffungsstelle „*ein öffentlicher Auftraggeber, der für andere öffentliche Auftraggeber dauerhaft Liefer- und Dienstleistungen beschafft, öffentliche Aufträge vergibt oder Rahmenvereinbarungen abschließt (zentrale Beschaffungstätigkeit)*“. Eine zentrale Beschaffungsstelle kann mithin nur durch öffentliche Auftraggeber gem. §§ 99-101 gebildet werden.<sup>56</sup> Darunter fallen gem. § 99 Nr. 1 GWB Gebietskörperschaften, somit auch die norddeutschen Bundesländer.

Wird die Beschaffung mittels einer neu einzurichtenden *zentralen Beschaffungsstelle* gewählt, stehen auch hier wieder zwei Möglichkeiten zur Auswahl:

- Die Beschaffung im Namen der Beschaffungsstelle auf deren eigene Rechnung mit Weiterverkauf an andere öffentliche Auftraggeber. Das wären hier die einzelnen Bundesländer oder direkt die öffentlichen Stellen, welche Wasserstofffahrzeuge benötigen;
- Die Beschaffungsstelle agiert als Dienstleister für öffentliche Auftraggeber und beschafft dann in Stellvertretung auf Weisung des Auftraggebers auf dessen Rechnung die Fahrzeuge.<sup>57</sup>

Auch wenn die grundsätzliche Möglichkeit der Einrichtung einer gemeinsamen zentralen Beschaffungsstelle durch die Bundesländer gegeben ist, ist abzuwägen, ob der Nutzen die Kosten überwiegt. Zu berücksichtigen ist grundsätzlich, dass in den kommenden Jahren viele Bedienstete der Länder in den Ruhestand gehen und eine künftige Bündelung von Kompetenzen sinnvoll erscheinen kann.<sup>58</sup> Eine gemeinsame Stelle, ausschließlich für die Beschaffung von Wasserstofffahrzeugen, erscheint dabei zwar nicht zielführend. Die Beschaffung von Fahrzeugen aller Art und Klassen und gegebenenfalls die Beschaffung von notwendiger Infrastruktur wie Wasserstofftankstellen hingegen bietet verschiedene

<sup>55</sup> Sektorenverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624, 657), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 25. März 2020 (BGBl. I S. 674) geändert worden ist.

<sup>56</sup> Berger, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, § 120 GWB Rn. 5.

<sup>57</sup> Ebd., Rn. 7, 8.

<sup>58</sup> Quelle: Rückmeldung eines Teilnehmers in der Arbeitsgruppe aus Mecklenburg-Vorpommern.

Vorteile. So können einerseits Kompetenzen der Länder gebündelt und andererseits durch das Pooling von Aufträgen attraktivere Angebote eingeholt werden. Die erreichten Kostenvorteile könnte dann auch dazu dienen, heute noch existierende Mehrkosten für alternative Antriebe teilweise zu kompensieren und damit die Ziele der CVD schneller und kostengünstiger zu erreichen. Eine gemeinsame Beschaffungsstelle der norddeutschen Bundesländer, welche nicht nur aber auch Wasserstofffahrzeuge beschafft, könnte daher in Erwägung gezogen werden.

## 5.2. Gelegentliche gemeinsame Auftragsvergabe

Gem. § 4 VgV bzw. dem für Sektorenauftraggeber einschlägigen § 4 SektVO ist auch eine gelegentliche gemeinsame Auftragsvergabe möglich, wenn die gemeinsame Beschaffung einen Ad-hoc-Charakter des Zusammenkommens hat.<sup>59</sup> Das Vergabeverfahren kann dabei von allen Auftraggebern gemeinsam oder durch einen Auftraggeber auf Rechnung aller Beteiligten durchgeführt werden.<sup>60</sup> Der Begriff „bestimmte (öffentliche) Aufträge“ aus § 4 Abs. 1 VgV bzw. § 4 Abs. 1 SektVO ist dabei weit zu verstehen. Neben einzelnen Aufträgen fallen darunter auch Rahmenvereinbarungen, innerhalb derer mehrere Aufträge verteilt werden.<sup>61</sup>

Für das Vorhaben der norddeutschen Bundesländer erscheint die gemeinsame Auftragsverteilung i.S.v. § 4 VgV bzw. § 4 SektVO als zweckführender als die Einrichtung einer gemeinsamen Beschaffungsstelle, wenn eine gemeinsame Beschaffung über Wasserstofffahrzeuge hinaus politisch nicht gewünscht ist. Das Verfahren ermöglicht die nötige Flexibilität bei der Organisation des Vergabeverfahrens hinsichtlich des ausschreibenden Auftraggebers und der Verantwortlichkeiten für die Durchführung des Verfahrens.

---

<sup>59</sup> Ebd.

<sup>60</sup> Ebd.

<sup>61</sup> Ebd.; Wanderwitz, in: Burgi/Dreher, Beck VergabeR § 4 SektVO, Rn. 2.

## 6. Ergebnisse der Stakeholder-Consultation

Im Laufe des Projektes fanden zwei Telefonkonferenzen mit interessierten Stakeholdern statt. Sowohl öffentliche Träger als auch private Vereinigungen nahmen an den Treffen teil. Im Folgenden sind die Ergebnisse der Diskussion zu den im Rahmen des Themenfeldes „Richtlinien“ behandelten Punkten aufgeführt:

### 6.1. Grundsätzliches zu zukünftigen Richt- und Leitlinien

Die Teilnehmer:innen bemängelten, dass es ihrer Auffassung nach an Kenntnis innerhalb der zuständigen Stellen zu den Gestaltungsmöglichkeiten von Ausschreibungen fehlt. Die teils klaren EU-rechtlichen Vorschriften und die nationale Umsetzung, ehemals in § 68 VgV, seien nicht hinreichend bekannt bzw. der damit verbundene Spielraum für eine zielgerichtete Ausschreibung. Weiter führten die bisherigen Kriterien zu einer Bevorzugung von konventionellen Fahrzeugen. Auch wurde von Seiten der Teilnehmer:innen eine Handreichung<sup>62</sup> für die Verwaltungen zu den Beschaffungsrichtlinien angeregt, mit deren Hilfe die Ausschreibung rechtssicherer und entsprechend der Klimaschutzziele gestaltet werden kann. Späteren Klagen könne so vorgebeugt werden.

Auch nach Auffassung des IKEM könnte diesem Problem abgeholfen werden, indem die Beschaffungsrichtlinien eindeutiger Kriterien vorgeben und eine Wertungsmatrix enthalten, an welcher die ausschreibenden Stellen sich orientieren können. Das SaubFahrzeugBeschG gibt nun schon gesetzlich einen eindeutigeren Rahmen für einen Teil der zu beschaffenden Fahrzeuge vor.

### 6.2. Kriterium der Wirtschaftlichkeit

Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit, welches in vielen Beschaffungsrichtlinien die Grundlage für die Beschaffung bildet, bedarf einer konkretisierenden Neufassung. So solle der gesamte Zyklus eines Produktes mitgedacht werden und nicht der Beschaffungspreis die maßgebliche Rolle spielen. Gewünscht wurde eine Vereinheitlichung innerhalb der norddeutschen Bundesländer, wodurch Unsicherheiten auf Seiten der Beschaffungsstellen und auf Seiten der Hersteller vermieden werden können.

Als Beispiel für eine leichtere Abwägung der verschiedenen Belange und zur Sicherstellung einer technologiespezifischen Beschaffung könne das in Schleswig-Holstein verwendete Punktesystem angeführt werden. Das Land Schleswig-Holstein hat für die Beurteilung der Frage, ob ein Elektrofahrzeug für eine Aufgabe geeignet und damit vorrangig zu beschaffen ist, ein Punktesystem entwickelt. Ein solches Punktesystem könne im Sinne einer gesamtheitlichen Betrachtung der Wirtschaftlichkeit weiterentwickelt werden. So könnten gezielt Umweltkriterien in die Beschaffung einfließen.

---

<sup>62</sup> Beispielhafter Vorschlag von Seiten eines Teilnehmers: Handreichung Auslobung zur Anschaffung von Fahrzeugen, CO<sub>2</sub>-Ausstoß und Ausbau der E-Mobilität.

### 6.3. Technologiespezifische Verwaltungsrichtlinien

Die Diskussion zur Technologieoffenheit oder Technologiespezifität von Verwaltungsrichtlinien ergab, dass nur technologiespezifische Richtlinien eine Beschaffung von neuen und zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch teureren Technologien ermöglichen. Technologieoffene Richtlinien führten in der Praxis dazu, dass herkömmliche Antriebe weiterhin vorrangig angeschafft werden.

Angeregt wurde ein Vergabehandbuch „Mobilität und klimaneutrale Beschaffung“. Oft herrsche Unklarheit darüber, wie eine rechtssichere Ausschreibung für neue, klimagerechte Alternativen gestaltet werden muss, ohne dass es später zu erfolgreichen Klagen auf Grund von Fehlern beim Vergabeverfahren kommt. Ein solches Handbuch würde die Arbeit für Behörden erleichtern.

### 6.4. Gemeinsame Beschaffung

Eine gemeinsame Beschaffung (von Fahrzeugen) durch die Bundesländer ist grundsätzlich erwünscht. Es fehle allerdings noch an einer Bündelung der Interessen und Bedarfe. Eine solche würde es ermöglichen, gezielt auf die OEMs zuzugehen und so einen Markt für Wasserstofffahrzeuge aufzuzeigen. Davon erhoffe man sich ein größeres Angebot und eine Senkung der Kosten, welche die Anschaffung von Wasserstofffahrzeugen und damit auch die Einhaltung der CVD erleichtern.



## 7. Beschaffung von sonstigen Wasserstofftechnologien

Ferner wurde untersucht, ob in den norddeutschen Ländern die sonstigen Vergaberichtlinien den *Einsatz von Wasserstofftechnologien* (z.B. Bereitstellung von Strom und Wärme für Veranstaltungen, Einsatz von Wasserstoff-Brennstoffzellen für die unterbrechungsfreie Stromversorgung, Knüpfen der Vergabe von Konzessionen an Emissionskriterien) bereits ermöglichen. Auf Grund der vielfältigen Möglichkeiten, Wasserstofftechnologien einzusetzen, ist eine generelle Aussage zu dieser Frage nicht möglich. Im Rahmen einer gemeinsamen Telefonkonferenz vom 17.11.2020 wurden mögliche Einsatzbereiche kurz benannt. Allerdings herrschte hier noch Unklarheit, inwiefern Wasserstoff tatsächlich genutzt werden soll. Im Rahmen dieser Studie sind daher die in der Telefonkonferenz genannten Einsatzbereiche sowie weitere Ideen von Seiten des IKEM kurz angeführt.

Mögliche weitere Einsatzbereiche:

- Inanspruchnahme von Dienstleistungen; Beispiel aus Bremen: Anlage 2, § 1 VVBesch: Transport-, Logistik- und Postdienstleistungen unter Einsatz von emissionsarmen bzw. emissionsfreien Fahrzeugen (insbesondere Elektrofahrzeuge, (Lasten-)Fahrräder);
- Versorgung von mobiler Nachfrage (Tankstellen);
- Versorgung stationärer Nachfrage (Strom und Wärme): Neubauquartier mit dezentralem Energiekonzept, insbesondere große Neubauquartiere, die von kommunalen Wohnungsunternehmen geplant, errichtet und betrieben werden; Diese kommunalen Unternehmen müssen sich an das Vergaberecht halten, d.h. sie können z.B. Contracting-Verträge ausschreiben, sie können die Versorgung selbst übernehmen, sie können Mieterstrom anbieten, H<sub>2</sub>-Tankstellen und Ladestationen betreiben, u.v.m.;
- Wärmeerzeugung durch Wasserstoff als Ergänzung zur Nutzung von Fernwärme, wo sich diese nicht lohnt.

## 8. Literaturverzeichnis

Burgi/Dreher, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Band 1, 3. Auflage, 2017.

Burgi/Dreher, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Band 2, 3. Auflage 2019.

Europäische Kommission, Use of GPP Criteria in tenders, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/faq\\_en.htm#use1\\_1](https://ec.europa.eu/environment/gpp/faq_en.htm#use1_1), zuletzt abgerufen am 02.10.2020.

Europäische Kommission, Umweltorientierte Beschaffung! Ein Handbuch für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen, 3. Auflage, 2016.

Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Kriterien der EU für die umweltorientierte öffentliche Beschaffung im Bereich Straßenverkehr, SWD (2019), 2 draft, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/transport\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/transport_de.pdf), zuletzt abgerufen am 02.10.2020.

Hydrogen Council, Path to hydrogen competitiveness – A cost perspective, abrufbar unter <https://hydrogencouncil.com/wp-content/uploads/2020/01/Path-to-Hydrogen-Competitiveness-Full-Study-1.pdf>, (zuletzt abgerufen am 18.01.2021).

Knauff, Matthias, „Möglichkeiten und Grenzen des Vergaberechts für die Verkehrswende“ in: VergabeR, 1/2021, S.3.

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung Schleswig-Holstein, Landesregierung beschließt Klimaschutzstrategie für die Landesverwaltung, 05.05.2020, abrufbar unter: [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Presse/PI/2020/0520/200505\\_Klimaschutzstrategie.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Presse/PI/2020/0520/200505_Klimaschutzstrategie.html), zuletzt abgerufen am 29.10.2020.

NDR, Polizei Osnabrück testet Wasserstoffantrieb, abrufbar unter: [https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/osnabrueck\\_emsland/Polizei-Osnabrueck-testet-Wasserstoffantrieb,aktuell-osnabrueck3712.html](https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/osnabrueck_emsland/Polizei-Osnabrueck-testet-Wasserstoffantrieb,aktuell-osnabrueck3712.html), zuletzt abgerufen am 18.01.2021.

Fraunhofer ISI, Brennstoffzellen-Lkw: 140 Tankstellen reichen, Presseinformation vom 8.10.2020, abrufbar unter: <https://www.isi.fraunhofer.de/de/presse/2020/presseinfo-18-wasserstoff-tankstellen-brennstoffzellen-lkw.html>, zuletzt abgerufen am 26.10.2020

Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019.

Voßkuhle/Kaufhold, Grundwissen – Öffentliches Recht: Verwaltungsvorschriften, JuS 2016, 314 -316.

## 9. Hinweis: Keine individuelle Rechtsberatung

Die Arbeiten des IKEM enthalten allgemeine, wissenschaftlich fundierte Informationen zu den behandelten rechtlichen Themen. Sie vermögen eine individuelle Rechtsberatung zu konkreten rechtlichen Fragestellungen jedoch nicht zu ersetzen. Insbesondere können konkrete Vorfragen für unternehmerische Entscheidungen durch Gutachten des IKEM nicht verbindlich geklärt werden. Geäußerte Rechtsmeinungen entsprechen grundsätzlich der wissenschaftlich fundierten Einschätzung der Autor:innen, müssen aber nicht der Rechtsmeinung oder Entscheidungspraxis von Behörden oder Gerichten entsprechen, die mit Entscheidungen in Bezug auf den begutachteten Sachverhalt befasst sind oder befasst sein werden. Rechtsberatung und die dazu erforderliche rechtliche Prüfung des Einzelfalls kann und darf vom IKEM aufgrund § 3 Rechtsdienstleistungsgesetz nicht erbracht werden; dazu wird insbesondere auf anwaltliche Rechtsberatung verwiesen. Das IKEM übernimmt damit auch keine Haftung für rechtliche Fehleinschätzungen und Fehlentscheidungen aufgrund der geäußerten rein wissenschaftlichen Rechtsmeinungen.