

› STELLUNGNAHME

zum Entwurf eines Gesetzes 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

Berlin, 14. Dezember 2020

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 275.000 Beschäftigten wurden 2018 Umsatzerlöse von rund 119 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 12 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen große Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Erdgas 67 Prozent, Trinkwasser 90 Prozent, Wärme 74 Prozent, Abwasser 44 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen durch getrennte Sammlung entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 67 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitbandausbau. 190 Unternehmen investieren pro Jahr über 450 Mio. EUR. Sie steigern jährlich ihre Investitionen um rund 30 Prozent. Beim Breitbandausbau setzen 93 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU unterstützt die mit der Umsetzung der **Richtlinie (EU) 2019/1161** (sog. „Clean-Vehicles-Directive“, CVD) verbundenen Ziele, Nachfrageimpulse für emissionsarme und emissionsfreie Fahrzeuge im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe zu setzen, eine breitere Marktakzeptanz für diese Fahrzeuge zu fördern, einen Beitrag zur Dekarbonisierung des Verkehrssektors zu leisten und die Wettbewerbsfähigkeit auf den weltweiten Märkten für saubere Fahrzeuge zu stärken.

Gerade die kommunalen Fuhrparke der rund 1.500 Mitgliedsunternehmen des Verbandes kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) zeichnen sich durch eine vielfältige Palette an kommunalen (Nutz-)Fahrzeugen in den Sparten der Energieversorgung, Abfallentsorgung und Stadtsauberkeit sowie Wasserver- und -entsorgung verschiedenster Größenklassen und Antriebsarten aus. Kommunale Unternehmen treiben die Verkehrswende bereits seit langem technologieoffen und innovativ voran. Sie setzen Pilotprojekte vor allem in Städten und Ballungszentren auf und rüsten ihre Fahrzeugflotten sukzessive auf alternative Antriebe und Kraftstoffe um oder beschaffen die Fahrzeuge neu: Biogas, Batterie, Wasserstoff – häufig sogar aus eigener Produktion.

Grundsätzlich positiv bewerten wir, dass die Richtlinie den Mitgliedsstaaten **Flexibilität** bei der Umsetzung der Mindestquoten von der EU-Kommission ermöglicht. Diese Flexibilität bleibt jedoch **ungenutzt**, wenn der Gesetzentwurf die **Einhaltung der Mindestziele für jede Beschaffung durch öffentliche Auftraggeber** vorschreibt. Aufgrund der unterschiedlichen strukturellen, wirtschaftlichen und betrieblichen Möglichkeiten der Kommunen und Verkehrsunternehmen wird die Erfüllung der Vorgaben nicht einheitlich möglich sein. Während bei einigen Akteuren aufgrund von Skaleneffekten eine Übererfüllung zu erwarten ist, werden andere Akteure kaum in der Lage sein, die Quoten in den kommenden Jahren einhalten zu können. Dies wäre volkswirtschaftlich und im Sinne des effektiven Einsatzes öffentlicher Mittel auch nicht sinnvoll. Die Länder können zwar in ihren Zuständigkeitsbereichen flexible Festlegungen treffen. Für eine tatsächliche Flexibilität muss der Bundesgesetzgeber jedoch weiter ausführen bzw. Empfehlungen geben, wie die Länder hierzu vorgehen sollten, und somit ein bundesweit möglichst einheitliches Vorgehen fördern. Andernfalls drohen Konnexitätsprobleme auf der Ebene der Bundesländer und ein Flickenteppich komplexer Vorgaben.

Der aktuelle Entwurf enthält auch **Ausnahmen in § 5 Abs. 1 Ziffer 4 für bestimmte Fahrzeuge der Stadtsauberkeit** wie „*Straßeninstandhaltungsfahrzeuge, Fahrzeuge für Winterdienste (beispielsweise als Schneepflug) sowie Reinigungs- und Pflegedienste (beispielsweise Kehrmaschinen) mit dem Schwerpunkt bei der Arbeitsverrichtung.*“ Hier sind jedoch noch weitere Klarstellungen notwendig, um die Ausnahmen sinnvoll wirken zu lassen und ggf. **befristet auf weitere Fahrzeugklassen auszuweiten**. Vor allem in der Fahrzeugklasse N3 ist die Marktverfügbarkeit derzeit in vielen Fällen nicht gegeben: Für viele Einsatzzwecke fehlt es derzeit noch an geeigneten Fahrzeugen. Wo Fahrzeuge bereits verfügbar sind,

sind diese regelmäßig deutlich teurer oder in ihrem Einsatz eingeschränkt. Zudem ist mit der reinen Fahrzeugbeschaffung ein umfassender Systemwechsel verbunden: Mit dem Einsatz der Fahrzeuge sind umfangreiche weitere Investitionen verbunden wie die Einrichtung von Wartungsinfrastruktur, Netzanschlüssen, Tank- und Ladeinfrastruktur.

Für die **Klimaschutzwirkung sollte eine Förderung für kommunale Fuhrparks** aufgelegt werden, die dem Förderprogramm für die Anschaffung von Elektrobussen im öffentlichen Personennahverkehr für mehr Klimaschutz im Verkehr ähnelt. Neben der Förderung der Anschaffung werden darin zudem betriebsnotwendige Infrastrukturausgaben der Verkehrsbetriebe gefördert. Eine vergleichbare Förderung aus dem Klimaschutzprogramm bzw. wie im Konjunkturpaket (06/2020) avisiert, sollte für die kommunalen Fuhrparke verlässlich und bezüglich der Mehrkosten der Beschaffung auskömmlich ausgestaltet sein, um die Gebührenstabilität nicht zu gefährden. Hier muss auch das Thema der Lade-/Tankinfrastruktur adressiert werden. Sinnvoll erscheint weiterhin, die Weiterqualifizierung von Werkstattpersonal zu integrieren.

› IM EINZELNEN

§ 3

Die Begrenzung des Anwendungsbereichs auf solche Beschaffungsvorgänge, die den so genannten vergaberechtlichen „Oberschwellenbereich“ betreffen bzw. die nach den in § 3 genannten Vorschriften erfolgen, ist sachgerecht und absolut zu begrüßen.

Durch die Begrenzung des Anwendungsbereichs auf Beschaffungen von Fahrzeugen sowie die in § 3 des Entwurfs genannten Verkehrsdienstleistungen wird bereits der Großteil derartiger Beschaffungen durch öffentliche Auftraggeber erfasst. Die mit dem Gesetzentwurf bezweckte Förderung der Beschaffung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge dürfte damit in wesentlichem Umfang erreicht werden.

Zugleich wird auf die Einführung eines entsprechenden Regelwerks für den Unterschwellenbereich und auf eine damit einhergehende bürokratische Belastung der betroffenen Stellen verzichtet. Diese Regelung des sachlichen Anwendungsbereichs muss so beibehalten werden.

§ 5 Abs. 4 Ziffer 4

Der VKU begrüßt ausdrücklich die **Ausnahme von Fahrzeugen** „mit eigenem Antrieb, die für Verrichtung von Arbeiten entwickelt und gebaut wurden und bauartbedingt nicht zur

Güter- oder Personenbeförderung geeignet sind“. Damit diese Ausnahme wirksam werden kann, muss sie alle Fahrzeuge dieser Kategorien umfassen. Dies sollte zumindest dann gelten, wenn die Fahrzeuge genauso häufig z. B. im Winterdienst eingesetzt werden, wie auch an anderer Stelle. **Weitere Ausnahmen sind befristet zu prüfen.**

In der Begründung des Referentenentwurfs (Seite 18) werden diese Fahrzeuge wie folgt spezifiziert; *„Zu diesen Fahrzeugen gehören insbesondere Straßeninstandhaltungsfahrzeuge, Fahrzeuge für Winterdienste (beispielsweise als Schneepflug) sowie Reinigungs- und Pflegedienste (beispielsweise Kehrmaschinen) mit dem Schwerpunkt bei der Arbeitsverrichtung.“* **Klärungsbedürftig ist allerdings, ob auch der zeitlich beschränkte Einsatz als auch das Vorhalten von Fahrzeugen für diese Zwecke den Ausnahmetatbestand erfüllt.**

Klärung für § 5 Abs. 4 Ziffer 5

Die Begründung des Referentenentwurfs geht z. B. von der oben zitierten Ausnahme für Fahrzeuge des Winterdienstes aus. Dies ist wünschenswert, wirft jedoch die Frage nach der Anwendbarkeit der Ausnahme auf. Vielfach sind Fahrzeuge des Winterdienstes quasi **„Dual/Multi-Use“-Fahrzeuge**. Sind die Wetterverhältnisse winterlich und Räumfahrzeuge werden benötigt, werden Schneepflüge oder auch Bürsten an die Fahrzeuge montiert. Dafür ist bei den Fahrzeugen eine Haltevorrichtung vorgesehen, an welche die (Zusatz-)Geräte montiert werden. Verlangen die Wetterverhältnisse keinen Winterdienst, werden die Fahrzeuge anderweitig verwendet, können also z. B. ohne den Zusatz am Fahrzeug in der Grünpflege oder auch an Baustellen etc. eingesetzt werden. Nur wenige Unternehmen verfügen über reine Winterdienstfahrzeuge, die ausschließlich diesem Zweck dienen. Selbiges gilt für Fahrzeuge, die in der Straßeninstandhaltung eingesetzt werden. Auch diese werden regelmäßig „umgewidmet“, d. h. können bei Bedarf z. B. auch in der Grünpflege oder auf Baustellen etc. eingesetzt werden.

Dies gilt vor allem für Fahrzeuge **kommunaler Baubetriebshöfe**, die vielfach mit kommunaler Zusatzausstattung (Anhängerbetrieb, Sonderhydraulik, Front- und Heckanbaugeräte, Aufbauten) im Einsatz sind. Zudem unterstützen kommunale Baubetriebshöfe die Feuerwehren, Polizei und den Katastrophenschutz in Katastrophenfällen, bei Unfall- oder Brandereignissen oder bei Extremwetterlagen wie Sturm oder Starkniederschlägen. Dazu müssen die Fahrzeuge kommunaler Baubetriebshöfe ein hohes Maß an Zuverlässigkeit, Robustheit und funktionaler Vielfalt erfüllen.

Es wäre daher von großer Wichtigkeit, dass der Gesetzentwurf klarstellt, dass alle Fahrzeuge dieser Kategorien aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen sind. Dies sollte zumindest dann gelten, wenn die Fahrzeuge genauso häufig z. B. im Winterdienst eingesetzt werden, wie auch an anderer Stelle.

Befristung bis Marktverfügbarkeit

Zu prüfen wäre zudem, ob zumindest **befristet Ausnahmen für Spezialfahrzeuge mit eingeschränkter Verfügbarkeit am Markt** ermöglicht werden können. Dies ist vor allem bei der Fahrzeugklasse N3 aktuell noch der Fall. Vor allem bei Fahrzeugen wie Abfallsammel-fahrzeuge, Kanalreinigungsfahrzeuge, Sinkkatenreiniger, Spül- oder Kranfahrzeuge liegt derzeit noch eine eingeschränkte Verfügbarkeit am Markt vor. Diese ergibt sich beispie-lsweise aus der begrenzten Nutzlast von elektrisch angetriebenen Fahrzeugen. In der Fahr-zeugklasse N2 sind ebenfalls für die größeren Transporter Einschränkungen vorhanden.

Fuhrparke kritischer Infrastruktur

Weiterhin sollte berücksichtigt werden, dass **Fuhrparke kritischer Infrastruktur einen stets einsatzbereiten Fuhrpark** aufweisen müssen, was mit dem aktuellen Stand der Technik bei emissionsfreien Fahrzeugen, z. B. Batteriefahrzeuge, derzeit noch nicht zuver-lässig möglich ist. Auch hier könnte eine befristete Ausnahme ermöglicht werden.

§ 6 Abs. 1, 2 und 3

Die Mindestziele sollten mit der **größtmöglichen Flexibilität** für öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber erreicht werden. Aus diesem Grund ist auch von der EU eine nationale Quote mit weitgehenden Ausgestaltungsmöglichkeiten in den Mitgliedsstaaten vorgese-hen Erwägungsgrund 19). Für die Umsetzung der CVD in Deutschland ist jetzt entschei-dend, dass die Einhaltung der Quote nicht auf jede einzelne Beschaffung heruntergebro-chen, sondern ein möglichst großer Rahmen gesteckt wird. Die unterschiedlichen struk-turellen, wirtschaftlichen und betrieblichen Möglichkeiten kommunaler Unternehmen er-fordern eine bundesweite Lösung. Daher setzt sich der VKU primär für die Formulierung einer Bundesquote ein.

Sollte, anstatt eine Bundesquote zu formulieren, die zu erzielende Quote und die For-mulierung flexibler Erfüllungsmechanismen weiterhin durch das Gesetz auf die Länder übertragen werden, so ist dies durch einheitliche Empfehlungen und klare Kriterien durch den Bundesgesetzgeber weiter auszuführen, um einen entsprechenden Mechanismus zu etablieren.

§ 6 Abs. 2 sollte daher im Falle einer fehlenden Bundesquote lauten:

Die Länder können für ihren Zuständigkeitsbereich zulassen, dass öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber die festgelegten Mindestziele in einem Bezugszeitraum nach § 7 nicht einhalten müssen, wenn die Mindestziele bereits durch andere öffentliche Auftraggeber oder Auftraggeber innerhalb des Landes übererfüllt werden. Dies gilt insbesondere, wenn die Erreichung der Mindestziele kleine und mittelgroße Unternehmen überfordern würde oder wenn die Marktverfügbarkeit von sauberen schweren Nutzfahrzeugen in bestimmten Wirtschaftssektoren nicht ausreichend gegeben ist. Dabei müssen [...]

Der VKU setzt sich für eine bundesweite Quote ein. Wie in der Begründung des Gesetzesentwurfs zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1161 auf den Seiten 19 und 33 ausgeführt wird, existieren in den Kommunen, Landkreisen, Städten und Gemeinden **große strukturelle, wirtschaftliche und demographische Unterschiede**. Diese führen dazu, dass manche kommunalen Unternehmen die Mindestziele übererfüllen, andere die Vorgaben jedoch nicht erfüllen können. Ein Ausgleich solcher über- und untererfüllten Quoten auf Bundesebene ist dringend erforderlich, um den Gegebenheiten von **ungleich betroffenen Ballungszentren, Metropolregionen und ländlichen Räumen** Rechnung zu tragen.

Der Bundesgesetzgeber sollte auch Ausnahmen von der Zielerfüllung berücksichtigen, soweit in einzelnen Sektoren mangels Marktverfügbarkeit bzw. technischer Umsetzbarkeit oder Wirtschaftlichkeit die Erfüllung nicht realistischer Weise gefordert werden kann. Wir regen daher an, beispielhaft **Kriterien** zu benennen, die eine Abweichung von der Zielerfüllung durch einzelne öffentliche Auftraggeber/Auftraggeber rechtfertigen.

Ein solches Kriterium kann etwa sein, dass kleine und mittelgroße Unternehmen, die öffentliche Auftraggeber/Auftraggeber sind und die nur über einen kleinen Fuhrpark verfügen, nicht überfordert werden dürfen. Hier bietet sich die Einführung einer **Untergrenze für Betreiber kleiner Fuhrparke** an, z. B. < 5 schwere Nutzfahrzeuge. Des Weiteren muss auch das Maß der Verfügbarkeit von sauberen schweren Nutzfahrzeugen für die einzelnen Wirtschaftssektoren in Betracht gezogen werden können. So ist etwa die Marktverfügbarkeit von elektrischen bzw. wasserstoffbetriebenen Abfallsammelfahrzeugen derzeit noch nicht in zufriedenstellendem Ausmaß gegeben.

Sollte eine Quote auf der Ebene der Länder unumgänglich sein, was wir weiterhin für nicht im Sinne der Richtlinie halten, sollte der Gesetzgeber hier – im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz – alle Möglichkeiten ausschöpfen, um den Ländern die notwendige Flexibilität zur Erreichung der Vorgaben zu ermöglichen.

Dabei ist ferner zu beachten, dass die Handhabe der Zielerreichung in den Ländern untereinander möglichst kompatibel ist. Dies gilt vor allem mit Blick auf die Regelung in § 6 Abs. 3. Die Länder sollten angehalten werden, von den eröffneten Möglichkeiten Gebrauch zu machen, damit nicht letztlich die einzelnen Unternehmen zum (manchmal auch unwirtschaftlichen) Einhalten von Quoten verpflichtet werden, auch wenn dies – ausweislich der Gesetzesbegründung – nicht das Ziel des Bundesgesetzgebers ist. Schon die Richtlinie sieht vor, eine einheitliche Quote auf Ebene der Mitgliedstaaten zu etablieren. Der Bundesgesetzgeber sollte dieses Ziel weiterverfolgen und seine Möglichkeiten ausschöpfen, um die Etablierung der Quotenerfüllung auf Bundesebene zu sichern.

§ 7 Abs. 4, 6 und 7

Begrüßenswert ist, dass für die **Berechnung der Mindestziele** das „Datum, an dem das Vergabeverfahren durch die Vergabe des Auftrags abgeschlossen wird“ relevant ist. Oftmals ist mit 1 bis 1,5 Jahre Lieferzeit zu rechnen. Diese Formulierung muss beibehalten werden.

Gleiches gilt für § 7 Absatz 6 und 7: Die **Berücksichtigung aller Straßenfahrzeuge für die Erbringung der Dienstleistung** im Rahmen jedes Auftrags ist ebenso unerlässlich wie die **Berücksichtigung von nachgerüsteten sauberen leichten und schweren Nutzfahrzeugen** für die Erfüllung der Mindestziele.

Die Berücksichtigung des Stichtags 2. August 2022 ausschließlich beim Zuschlag im Vergabeverfahren ist sinnvoll. Andernfalls würden auch Beschaffungen unter die Regelung fallen, deren Verfahren bereits fortgeschritten sind. Dies wäre misslich, da hier ggf. andere Maßstäbe an die Vergabe gestellt wurden.

Viele Fahrzeuge im kommunalen Fuhrpark können derzeit und in naher Zukunft **nicht werksseitig als saubere Fahrzeuge im Sinne des Gesetzes zur Verfügung gestellt werden, da sie mit Verbrennungsmotoren betrieben werden müssen. Diese werden mitunter durch werksnahe Nachrüstungen mit alternativen Antrieben auf Kosten der kommunalen Unternehmen ausgerüstet, ein Austausch wäre vielfach unwirtschaftlich.** In Bezug auf die Nachrüstung, sollte der Gesetzgeber mindestens in der Begründung nachvollziehbar darstellen, welche Fahrzeuge von der Regelung konkret erfasst sind. Zu denken ist dabei an Fahrzeuge, die im Rahmen des „Sofortprogramms Saubere Luft“ nachgerüstet wurden sowie ggf. Lkw, die im Rahmen der vorgesehenen Förderrichtlinie für eine Lkw-Abwrackprämie nach neuestem technischen Standard angeschafft werden. Andernfalls ginge ein wesentlicher Anreiz, an diesen Programmen zu partizipieren, verloren. Daher ist die Berücksichtigung von nach- und umgerüsteten Fahrzeugen vor allem für eine Beschleunigung des Markthochlaufs sinnvoll.

Dies ist auch erforderlich, da vielfach Fahrzeuge im kommunalen Fuhrpark noch mit Verbrennungsmotoren betrieben werden, diese Fahrzeuge aber noch gut nutzbar sind bzw. vor allem in ländlichen Regionen mit langen Tourenstrecken eingesetzt werden. Hier ist es vielfach unwirtschaftlich, diese Fahrzeuge zur Gänze auszutauschen, sodass eine Nachrüstung mit umweltfreundlichen Antrieben im Einzelfall unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Aufwands sinnvoll ist. Dies muss auch bei der Erreichung der Quoten berücksichtigt werden können.

§ 9 Abs. 1 und 2 sowie Abs. 4

Der VKU plädiert dafür, dass der **bürokratische und finanzielle Aufwand für die Meldung der Beschaffungen für die öffentlichen Auftraggeber möglichst geringgehalten** werden sollte. Insbesondere regen wir an zu prüfen, ob die neuen Dokumentationspflichten in die bereits bestehenden e-Vergabepflichten bzw. Statistikpflichten nach der Vergabestatistikverordnung und die dazu bestehenden Tools integriert werden können. Ein weiterer Pflichtenkreis im Zusammenhang mit der Dokumentation von Beschaffungen sollte vermieden werden.

Es ist unbedingt erforderlich, dass eine möglichst unbürokratische und praktikable Meldemöglichkeit geschaffen wird. Die betroffenen Unternehmen haben bereits einen erheblichen Aufwand mit den Vorgaben der jeweiligen Vergabeverfahren, weshalb die Meldung zur Beteiligung an der Quote unbedingt unbürokratisch sein muss. Dafür ist es hilfreich, wenn betroffene Vergabeverfahren durch bereits bestehende Vergabetools gemeldet und dokumentiert werden können. Dies sollte bei der konkreten Ausgestaltung des Dokumentationsverfahrens durch das Bundesverkehrsministerium und das Bundeswirtschaftsministeriums berücksichtigt werden.

Das Gesetz verpflichtet öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber, in den Vergabebekanntmachungen nach § 39 Absatz 1 der Vergabeverordnung über die in § 3 bezeichneten Beschaffungen, bestimmte Daten zu übermitteln, grob die Zahl der beschafften sauberen/emissionsfreien schweren/leichten Nutzfahrzeuge sowie die Gesamtzahl der beschafften Fahrzeuge.

Somit ist die Durchführung einer Vergabe das auslösende Element für die entsprechende Datenübermittlung der öffentlichen Auftraggeber/Auftraggeber, aus der sich dann (offenbar) die Quotenberechnung des jeweiligen Bundeslandes nach § 10 speist.

Hier ist zu beachten, ob nicht ggf. bestimmte Fälle durch den Gesetzeswortlaut außer Acht gelassen werden, die gleichwohl zur Quotenerfüllung beitragen: Viele Unternehmen haben etwa Rahmenvereinbarungen über die Lieferung eines Kontingents von Fahrzeugen zu einem früheren Zeitpunkt geschlossen und lösen somit über den Vertrag Lieferungen aus, ohne dass eine erneute „Vergabe“ im technischen Sinne stattfindet.

Es ist fachlich und juristisch korrekt, dass Rahmenverträge, die vor dem 2. August 2021 geschlossen wurden, nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen. Dennoch sollte es ermöglicht werden, dass der öffentliche Auftraggeber/Auftraggeber für die Anwendung des Gesetzes auf einen bestimmten Rahmenvertrag, der vor dem 2. August 2021 geschlossen wurde, freiwillig optieren kann, damit die jeweilige Beschaffung unter dem Rahmen-

vertrag dann auch zur Quote zählen kann. In diesem Fall müssen dann aber alle Beschaffungen ab August 2021 unter dem jeweiligen Rahmenvertrag für die Ermittlung der Quote berücksichtigt werden.