

## Glaubwürdig – wirtschaftlich – zukunftsfähig: Eine moderne Beschaffungspolitik muss nachhaltig sein

### Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung

20. Mai 2008

(wird veröffentlicht als texte des RNE Nr. 23)

Die Zeit des billigen Öls ist vorüber, die Erwärmung der Atmosphäre stellt eine teure Rechnung in Aussicht und Rohstoff-Fragen werden für alle Volkswirtschaften immer bedeutender. Mehr als je zuvor bestimmt der Fortschritt an Energieeffizienz und Rohstoffproduktivität die Zukunftschancen Deutschlands. Eine enorme Menge an schädlichen Klimagasen wäre zu marktgünstigen Kosten vermeidbar. Mehr noch, diese Einsparung bringt finanzielle Vorteile beziehungsweise wirft sogar Gewinn ab. Voraussetzung ist allerdings, dass der Staat die Rahmenbedingungen und Maßstäbe richtig setzt und selbst glaubwürdig vorangeht.

Die Herausforderungen des Klimawandels, der Energiesicherheit, dem Erhalt der Biodiversität sind global und Abhilfe bringen letztlich nur global wirksame Konzepte. Nichtsdestotrotz sind ihre Auswirkungen auf das Leben der Menschen überall, und politisch zunächst auf lokaler und nationaler Ebene zu spüren. Und die lokale und nationale Handlungsebene ist oftmals in besonderer Weise geeignet, Signale des Aufbruches und der Änderung zu setzen. Führende Unternehmen Deutschlands greifen die Nachhaltigkeit von Produkten, Prozessen und Wertschöpfungsketten auf. Sie stellen dies in den Rahmen der unternehmerischen Verantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR), der sie heute nachkommen. Energiesparende Produkte, nachhaltige Finanzanlagen, die Zertifizierung von Nachhaltigkeitseigenschaften für eine zunehmende Zahl von Produktklassen weisen in die richtige Richtung.

Die private Nachfrage nach ökologisch und sozial verantwortbar hergestellten Produkten wird zunehmend zur gesellschaftlichen Innovation. Mit Recht kritisieren Verbraucher die hohe zweite Miete durch gestiegene Energiekosten. Sie wenden sich gegen Verschwendung und Umweltzerstörung sowie die gesundheitlichen Kosten verfehlter Ernährung und Lebensweise. Unterstützenswert sind Initiativen, die für einen ökologisch und sozial bewussten Lebensstil werben und dies mit strategischen Konsumententscheidungen des Einzelnen verbinden.

Aus der Empfehlung des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung zur Fortführung des Pilot-Projektes „Nachhaltiger Warenkorb – Wegweiser zum zukunftsfähigen Konsum“, Berlin 2003

Nachhaltig konsumieren bedeutet *anders* einkaufen, verbrauchen, nutzen, mobil sein – bewusst entscheiden. [...] Wenn industriell-westlich geprägte Konsummuster auf die ganze Erde übertragen würden, würden die Grenzen der ökologischen Tragfähigkeit der Erde weit überschritten. Globale Nachhaltigkeitspolitik muss an der Konsum- und Produktionsweise der Industrieländer ansetzen, weil nur dies den angestrebten Lenkungseffekt hat und weil Einsparungen im Konsum vor allen Dingen hier erforderlich sind.

Das Projekt Nachhaltiger Warenkorb verdeutlicht: Der Nachhaltige Warenkorb ist eine Kommunikationsplattform, um die Grundfragen nachhaltigen Konsumverhaltens unter Einbezug der übrigen Akteure und Stakeholder zu diskutieren und dabei neben der Umwelt- und Agrarpolitik auch die Verkehrs-, Bau-, Wohnungs-, Energie-, Bildungs- und Forschungspolitik sowie die öffentliche Hand als Konsument anzusprechen.

<http://www.nachhaltigkeitsrat.de/de/veroeffentlichungen/bestellservice/bestelldokumente/der-nachhaltige-warenkorb-ein-wegweiser-zum-zukunftsfahigen-konsum/?blstr=0>

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung wird seine Empfehlung aus dem Jahr 2003 zu einem Projekt „nachhaltiger Warenkorb“ in Kürze wieder aufgreifen.

Im Konzert der Nachfrage und der Konsum-Entscheidungen spielen die staatlichen Akteure eine wichtige Rolle. In Bund, Länder und Kommunen geben die für die Beschaffung zuständigen Ämter große Summen für Güter, Dienstleistungen und Bauaufträge aus, um ihre Verwaltungsaufgaben zu erfüllen und Serviceleistungen für die Bürgerinnen und Bürger bereitzustellen. Die öffentliche Hand vergibt in Deutschland jedes Jahr Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge im Wert von etwa 360 Mrd. Euro. Das macht ca. 17% des Bruttoinlandsproduktes aus. Die Vergabepaxis des Bundes hinkt der anderer öffentlicher Auftraggeber hinterher. So sind einige Bundesländer und Kommunen hier viel weiter als der Bund.

Solange diese Ausgaben jedoch nicht explizit und nachprüfbar an Kriterien der Nachhaltigkeit ausgerichtet werden, besteht die Gefahr, dass der Steuerzahler doppelt zahlt: Zum einen zahlt er, wenn Einsparmöglichkeiten und Effizienz nicht beachtet werden, zum anderen, wenn die ökologische und sozialen Zeche zu zahlen ist, die aus Fehlentscheidungen folgt.

Die öffentlichen Auftraggeber müssen auch bei der Umsetzung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster ihrer Vorbildfunktion gerecht werden. Unterlassen sie dies, oder wird dies nicht hinreichend deutlich, beeinträchtigt dies die Glaubwürdigkeit der Politik. Glaubwürdigkeit ist ein hohes Gut, das durch eine unachtsame, eingefahrene kurzsichtige oder unbedachte öffentliche Beschaffung stärker in Mitleidenschaft gezogen werden kann als durch die eine oder andere Politikentscheidung, die den wechselnden Zeitläufen der öffentlichen Meinungsbildung

unterliegt. Regelmäßige öffentliche Diskussionen um die Beschaffung von Dienstwagen bestätigen dies.

Die Glaubwürdigkeit der deutschen Nachhaltigkeitspolitik bemisst sich auch daran, wie die öffentliche Hand als Investorin und Konsumentin agiert und ob man sich an guten Beispielen unserer Nachbarn in Europa orientiert. Zum Beispiel haben sich die Niederlande zum Ziel gesetzt, bis 2020 100% der öffentlichen Beschaffung nachhaltig zu gestalten. Das ist ein ambitioniertes Ziel, das über die Vorgaben der EU weit hinausgeht.

Die Bundesregierung hat in ihrer Beschaffungspolitik in der jüngsten Vergangenheit positive Zeichen gesetzt. Insgesamt ist die öffentliche Beschaffung jedoch immer noch von unzeitgemäßen Verfahren und Vorstellungen geprägt und hält mit den Anforderungen an eine moderne Beschaffung, die sich dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtet, nicht mit. Positive Signale sind:

- Seit Januar 2008 gilt eine Verwaltungsvorschrift zur umweltfreundlichen und energieeffizienten Beschaffung. Sie fördert bei allen öffentlichen Auftraggebern auf Bundesebene die bevorzugte Beschaffung energieeffizienter Geräte und Dienstleistungen. Allerdings steht noch aus, ob Länder und Kommunen dieser Regelung folgen.
- Seit dem Januar 2007 soll die Bundesverwaltung beim Kauf von Holzprodukten nachweisen, dass diese aus legaler und nachhaltiger Waldbewirtschaftung stammen. Als Nachweis gelten dazu einschlägige Zertifikate.
- Bis zum Jahr 2020 (!) verlangt die Bundesregierung (in ihrer Biodiversitätsstrategie) von sich selbst ein Beschaffungs- und Bauwesen, das sich auch an biodiversitätserhaltenden Standards orientiert.
- Die EU eröffnet bereits jetzt Möglichkeiten, soziale und umweltbezogene Aspekte bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu berücksichtigen. Die Bundesregierung hat einige Regelungen übernommen. Die derzeit laufende sogenannte zweite Etappe der Reform der öffentlichen Vergabe soll soziale und umweltbezogene Kriterien auch bei der Auftragsausführung zulassen. Ferner hat die EU-Kommission 2007 Vorschläge zu nachhaltigen Produktions- und Konsumverhalten vorgelegt, insbesondere zu Nachhaltigkeitskriterien bei der öffentlichen Beschaffung und bei der energieeffizienten Gestaltung von Geräten und Verfahren sowie dem Transport. Diese Gesetzesvorhaben werden derzeit verhandelt. Weitere Initiativen sollen folgen.

Diese Signale greifen jedoch allesamt zu kurz.

- Sie sind technokratisch, wo sie ein Zeichen für eine zukunftsfähigere Kultur setzen sollten.
- Sie sind administrativ verkürzt, wo es darum ginge, die Aspekte eines nachhaltigen Lebensstils in ihrer kulturellen und sozialen, ökologischen und ökonomischen Breite aufzugreifen.

- Sie sind defensiv, wo es darum ginge, die unmittelbaren finanziellen Vorteile einer an Klimaschutz, Energieeffizienz und sozialen Zusammenhalt orientierten öffentlichen Daseinsvorsorge offensiv unter Beweis zu stellen.
- Sie führen die öffentliche Beschaffung über das Einzelbeispiel auf der lokalen Ebene nicht aus dem alles beherrschenden Motto des „Geiz ist geil“ heraus. Statt auf das Preis-Leistungs-Verhältnis entlang der Lebens- und Nutzungszeit von Gütern und Dienstleistungen zu achten, liegt das Augenmerk oftmals verkürzt auf geringen Anschaffungs- und Baukosten.
- Sie sind vormodern, wo es jetzt mehr denn je darum ginge, eine Koalition von Staat und Bürgern zu einem neuen Verständnis von Lebensqualität zu gewinnen, das weit mehr enthält als billigen Konsum.

## **Empfehlung**

### **1. EU-Richtlinie vollständig umsetzen und für Beschaffungs-Reform nutzen**

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung empfiehlt der Bundesregierung, die Reform der öffentlichen Beschaffung umfassend anzugehen. Die öffentliche Beschaffung soll zu einer Jobmaschine für Nachhaltigkeit werden. Märkte und Wettbewerbsfähigkeit von zukunftsbeständigen Produkten und Serviceleistungen sollen ausgebaut werden.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung vertritt die Auffassung, dass Chancen wichtiger als Pflichten sind. Chancen bestehen, weil die nachhaltige Beschaffung bereits heute in der Praxis möglich ist. Die Pflicht zur Umsetzung von EU-Richtlinien in deutsches Recht steht außer Zweifel. Im Hinblick auf die öffentliche Beschaffung gibt es daneben aber auch die Chance, Zukunftsmärkte zu gestalten. Die Erfüllung der Pflicht ist Voraussetzung für die Generierung neuer Chancen.

Dazu braucht es allerdings die volle politische Aufmerksamkeit. Mit einer minimalistischen, formalen Rechtsumsetzung ist es nicht getan.

Bei der Frage der Umsetzung dieser Richtlinien geht es um eine glaubhafte Nachhaltigkeitsorientierung in der öffentlichen Beschaffung und letztlich um ein glaubhaftes Nachhaltigkeitsmanagement der öffentlichen Dinge. Der „rote Faden Nachhaltigkeit“ muss im politischen Handeln sichtbar werden.

Deshalb empfiehlt der Rat für Nachhaltige Entwicklung, die Formulierung des Art. 26 der EU-Richtlinie in vollem Umfang und Wortlaut in das deutsche Vergaberecht übernehmen. Durch die vollständige Umsetzung der EU-Richtlinie wird Klarheit und Sicherheit in der Rechtsgrundlage geschaffen.

### **2. Ziele verbindlich machen**

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung empfiehlt, die Änderung des Vergaberechts bei öffentlichen Aufträgen dabei zu einem Kernstück der Finanzpolitik zu machen. Soziale und umweltbezogene Kriterien in das Vergaberecht aufzunehmen ist ein wichtiger Schritt.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung fordert die Bundesregierung auf, diesen Weg weiterzugehen und verbindliche Ziele für die nachhaltige Beschaffung zu vereinbaren.

Vordringlich ist die Festlegung eines Zieles zur CO<sub>2</sub>-Einsparung. Hierzu sind der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck (carbon footprint) der öffentlichen Beschaffung zu ermitteln und ein Minderungsziel in Übereinstimmung mit den Zielstellungen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Indikatoren zu Energieproduktivität, Treibhausgase) zu bestimmen.

Rat für Nachhaltige Entwicklung: „Wirksamer durch mehr Verbindlichkeit“,  
Berlin 2007

So lautet die Schlussfolgerung, die der Rat für Nachhaltige Entwicklung mit Blick auf eine zukünftige Nachhaltigkeitsstrategie gezogen hat. Stichworte sind u.a.:

- + Nur was sich messen lässt, kann man auch managen.
- + Das Management der öffentlichen Dinge verbessern.
- + Zielkonflikte benennen und das Lernfeld gestalten.

<http://www.nachhaltigkeitsrat.de/veroeffentlichungen/empfehlungen/wirksamer-durch-mehr-verbindlichkeit/>

### 3. Nachhaltigkeitsprüfung exemplarisch testen

Anzuraten ist der Bundesregierung, eine exemplarische Nachhaltigkeitsprüfung durchführen, um konkrete Vorteile der nachhaltigen Beschaffung sowie deren Herausforderungen sichtbar zu machen. Zweckmäßig erscheint diese Nachhaltigkeitsprüfung für folgende repräsentative Güter der alltäglichen öffentlichen Beschaffung zu sein:

**Papier**

**Dienstwagen**

**Heizenergie in Liegenschaften**

Es steht zu erwarten, dass Nachhaltigkeitskriterien auf den Lebenszyklus der Produkte bezogen zu einer Einsparung finanzieller Mittel führen. Deshalb sollte die Nachhaltigkeitsprüfung auch die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungs-Ausgaben im Sinne eines Return on Investment (ROI) erheben, um die finanziellen Effekte von Einzelinvestitionen umfassend zu beurteilen.

Der Einsparung zum Beispiel durch verbrauchsarme Beleuchtung geht in aller Regel eine erhöhte Investition voraus. Oft aber scheitern gute Vorsätze gerade daran. Mangelnde

Investitionsmittel machen den Einstieg in eine an sich langfristig kostensparende Beschaffung unmöglich. Eine Lösung könnte sein, dass die öffentliche Hand für bestimmte Zwecke eine neue Art von Umstellungsbeihilfe bereitstellt, die die kurzfristige Investition zur gesamt-bezogenen Kosteneinsparung ermöglicht.

#### **4. Monitoring öffentlicher Beschaffung einführen**

Es wird angeregt, in den Jahresberichten des Bundesrechnungshofs den Anteil von Produkten im Sinne der nachhaltigen Beschaffung zu bewerten. Damit soll zweierlei erreicht werden:

- Monitoring der finanziellen Einsparung:

Durch die von McKinsey im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Wirtschaft erstellten Gutachtens über die „Kosten und Potenziale der Vermeidung von Treibhausgasemissionen in Deutschland“ steht nunmehr fest, dass eine erhebliche CO<sub>2</sub> – Minderung zu so genannten negativen Kosten (also indem mit diesen Maßnahmen Geld verdient werden kann) möglich ist.

Bei Annahme einer marktwirtschaftlich moderaten Kostenschwelle von 20 € pro Tonne CO<sub>2</sub>, die den allgemein erwarteten Handelspreis von CO<sub>2</sub> – Zertifikaten deutlich unterschreitet, ist eine weitere erhebliche Menge von insgesamt 26% der Treibhausgasemissionen bezogen auf das Basisjahr 1990 einzusparen – und zwar allein durch Effizienzmaßnahmen.

Dies gilt in angepasster Form, das heißt ohne den Anteil der unter Umständen geltenden öffentlichen Subvention, auch für die öffentliche Beschaffung und sollte offengelegt werden.

- Monitoring des tatsächlichen Standes, von sozialen und ökologischen Kriterien im Beschaffungswesen Gebrauch zu machen.

Das geeignete Instrument ist ein Nachhaltigkeitsbericht.

Jedes Unternehmen trägt Verantwortung über die Werkstore hinaus. Unter der Überschrift Corporate Social Responsibility (CSR) machen führende Unternehmen Anstrengungen, ihre unternehmerische Verantwortung in Deutschland und weltweit durch ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltiges Handeln aktiv wahrzunehmen.

Was für die Unternehmen gilt, soll in analoger Form auch für den „Investor Staat“ mit seinem Beschaffungsetat von 360 Mrd. € gelten.

Wichtige Instrumente zum Nachhaltigkeitsmanagement sind zum Beispiel: Ökologische und soziale Standards in der Zulieferkette, regelmäßige Nachhaltigkeitsberichte, die Berichte nach dem Aktienrecht über die nicht-finanzielle Leistungsfähigkeit der Unternehmen. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung regt an, dass die Bundesregierung regelmäßig einen Bericht zur gesellschaftlichen Verantwortung der öffentlichen Beschaffung (Nachhaltigkeitsbericht) erstellt.

Rat für Nachhaltige Entwicklung: „Unternehmerische Verantwortung in einer globalisierten Welt – Ein deutsches Profil der Corporate Social Responsibility“, Berlin 2006

Der Bundesregierung wird u.a. empfohlen, die Erwartungen an die unternehmerische Verantwortung gleichermaßen als „gesellschaftliche Verantwortung“ im eigenen Bereich anzuerkennen. Es ist der Primat der Politik, gesellschaftliche Verantwortung zu definieren und wahrzunehmen. Hierfür kommt die öffentliche Beschaffung ebenso in Frage wie die Ausrichtung von Renten- und Gesundheitspolitik an Nachhaltigkeitszielen. Verbraucher- und Forschungspolitik, die Bildungs-, Kultur- und Familienpolitik bieten wichtige Felder.

Der Bundesregierung wird ferner empfohlen, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen auch im öffentlichen Beschaffungswesen als Kriterien bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen.

Freiwilliges Engagement von Unternehmen für die Gesellschaft, Selbstbindung und Selbstverpflichtung sind wesentliche Kennzeichen einer Nachhaltigkeitspolitik.

<http://www.nachhaltigkeitsrat.de/veroeffentlichungen/empfehlungen/unternehmerische-verantwortung-in-einer-globalisierten-welt-ein-deutsches-profil-der-corporate-social-responsibility/>

## 5. Informationen verbessern

Es gibt bereits eine ganze Reihe von Leitfäden zur umweltfreundlichen Beschaffung.<sup>1</sup> Um konkrete Hilfe für die Anwendung sowohl sozialer als auch umweltbezogener Kriterien in der öffentlichen Beschaffung zu leisten, wird der Bundesregierung empfohlen, eine Handreichung für nachhaltige Beschaffung zu entwickeln und deren Berücksichtigung zu fördern.

Initiativen zur freiwilligen Selbstverpflichtung auf Nachhaltigkeitsaspekte in der Beschaffung sollten unterstützt werden.

---

<sup>1</sup> Eine Übersicht von Leitfäden steht zum Download z.B. unter [http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/16875/leitfadenfinder\\_allgemein.xls?command=downloadContent&filename=leitfadenfinder\\_allgemein.xls](http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/16875/leitfadenfinder_allgemein.xls?command=downloadContent&filename=leitfadenfinder_allgemein.xls) [28.03.2008]

## **6. Beauftragter der Bundesregierung für Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung**

Um die Ansätze in der Bundesregierung zur Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung zu bündeln, soll ein Beauftragter der Bundesregierung eingesetzt werden. Die Kosten für diese Personalstelle werden aus den Einsparungen durch nachhaltige öffentliche Beschaffung finanziert.

### **Zur aktuellen Umsetzung der EU-Richtlinien zur öffentlichen Beschaffung 2004/17/EG und 2004/18 EG**

Eine Neufassung der Richtlinien zur öffentlichen Beschaffung ist zur Zusammenfassung mehrerer Änderungen notwendig geworden. Sie ist auch eine Reaktion auf das Grünbuch der Kommission vom 27. November 1996. Die EU verbessert die Klarheit im Bezug auf die Zuschlagskriterien und will die Möglichkeiten der öffentlichen Auftraggeber vergrößern, auf Bedürfnisse der Allgemeinheit einschließlich des ökologischen und oder sozialen Bereiches einzugehen. „Diese Richtlinie stellt daher klar, wie die (öffentlichen) Auftraggeber zum Umweltschutz und zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung beitragen können, und garantiert ihnen gleichzeitig, dass sie für ihre Aufträge ein optimales Preis-Leistungs-Verhältnis erzielen können.“<sup>2</sup>

Die Vergabe-Richtlinien waren bis zum 31. Januar 2006 in nationales Recht umzusetzen. Bis zum Jahr 2007 haben 20 von 27 EU-Mitgliedsstaaten die EU-Richtlinien vollständig getan. Das EU-Parlament hat die zögerliche Umsetzung in den übrigen Mitgliedsstaaten kritisiert und nochmals die vollständige Umsetzung gefordert.

Die erste Stufe der Vergabeverordnung wurde am 1. November 2006 abgeschlossen. In die Verdingungsordnungen wurden von der Bundesregierung 95% der umweltrelevanten Punkte übernommen. Die Artikel 38 RL 2004/17/EG<sup>3</sup> sowie Art. 26 RL 2004/18/EG<sup>4</sup>, die Bedingungen für die Auftragsausführung beschreiben, wurden in der Vergaberechtsreform jedoch

---

<sup>2</sup> Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, Nr. 11.

<sup>3</sup> Art. 38 RL 2004/17/EG (31. März 2004) zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser- Energie, Verkehrsversorgung sowie der Postdienste: „Die Bedingungen für die Ausführung eines Auftrages können insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen.“

<sup>4</sup> Art. 26 RL 2004/18/EG (31. März 2004) über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge: „Die öffentlichen Auftraggeber können zusätzliche Bedingungen für die Ausführung des Auftrages vorschreiben, sofern diese mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und in der Bekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen angegeben werden. Die Bedingungen für die Ausführung eines Auftrages können insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen.“

ausgeklammert. Die Bundesregierung hat sich unterdessen geeinigt, die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien im deutschen Vergaberecht grundsätzlich zu ermöglichen. Damit begibt sich die Bundesregierung auf den Weg, „die Erwartungen an die unternehmerische Verantwortung gleichermaßen als gesellschaftliche Verantwortung im eigenen Bereich anzuerkennen.“<sup>5</sup>

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung fordert die Bundesregierung auf, diesen Weg weiterzugehen und verbindliche Ziele für die nachhaltige Beschaffung zu vereinbaren.

Bundeskanzlerin Angela Merkel erklärte auf der Jahreskonferenz im November 2007, dass sie Nachhaltigkeit Schritt für Schritt zum Leitprinzip ihrer Politik machen wolle.

Soziale und ökologische Kriterien können im bestehenden Vergaberecht bereits berücksichtigt werden, so sie in der Leistungsbeschreibung als zu erbringende Leistung aufgeführt sind und im Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen. In der Vergabepraxis kam das bislang dort vor, wo sich beispielsweise Bundesministerien Selbstbindungen auferlegt haben und gutes Beispiel im Sinne der Ressortpolitik geben wollen. Die Neufassung der Richtlinie erwähnt diese Möglichkeiten ausdrücklich, was die Nachhaltigkeitsaspekte in der öffentlichen Beschaffung stärkt.

### **Nachhaltigkeit als Orientierung in der öffentlichen Beschaffung**

Der grundsätzlichen politischen Ausrichtung am Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung ist insbesondere auch dann zur Wirksamkeit zu verhelfen, wenn wissenschaftliche Gutachten eine neutrale Marktorientierung im Beschaffungswesen empfehlen, deren Begründungen den Rat für Nachhaltige Entwicklung nicht in allen Punkten zu überzeugen vermögen.

#### *Nachhaltigkeit ist eine vergabeimmanente Leistung*

In einem Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), das sich mit dem öffentlichen Beschaffungswesen befasst hat, werden Nachhaltigkeitsförderung, soziale Bestrebungen sowie Innovations- und Wirtschaftsförderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) als „vergabefremde“ Ziele bezeichnet. Diese stünden potentiell im Verdacht, Intransparenz und Vetternwirtschaft Tür und Tor zu öffnen.<sup>6</sup>

Das europäische Recht ist im Bezug auf die Zulässigkeit sozialer und ökologischer Kriterien entgegen diesem Gutachten eindeutig. Es handele sich bei sozialen und umweltbezogenen Kriterien um vergabeimmanente Ziele. Im Kern geht es um die Frage, ob eine Leistung von einem zuverlässigen Wirtschaftspartner dauerhaft für den Auftraggeber zufriedenstellend und ohne negative Effekte auf das Gemeinwohl erbracht werden kann. Ein im April 2008 gefälltes

---

<sup>5</sup> Rat für Nachhaltige Entwicklung, Unternehmerische Verantwortung in einer globalisierten Welt – Empfehlungen des RNE, Berlin 2006, Seite 9.

<sup>6</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Gutachten Öffentliches Beschaffungswesen, Berlin 2007, Nr. 23.

Urteil der Europäischen Gerichtshofes (EuGH) hat die Diskussion um Kriterien für angemessene Bezahlung von Dienstleistungen neu entflammt. Sogenannte Tariftreue-Gesetze, wonach öffentliche Aufträge nur an Unternehmen vergeben werden, die sich verpflichten, die örtlichen Branchentarifverträge einzuhalten, widersprechen den EU-Regeln für die Entsendung von Arbeitnehmern.

Aufgrund von EU-Recht sind bereits jetzt „die im Bereich der Arbeitsbedingungen und der Sicherheit am Arbeitsplatz geltenden nationalen und gemeinschaftlichen Gesetze, Regelungen und Tarifverträge während der Ausführung eines Auftrags anwendbar“<sup>7</sup>. Das heißt, die regionalen bzw. nationalen allgemeinverbindlichen Regelungen und die Tarifverträge des Anbietenden sind bereits jetzt bindend.

#### *Vorwurf der Korruptionsanfälligkeit ist unbegründet*

Der Gefahr der Korruptionsanfälligkeit kann nach Ansicht des Rates für Nachhaltige Entwicklung zuverlässig begegnet werden. Soziale und ökologische Aspekte müssen so ausgestaltet sein, dass sie dem Auftraggeber keine unbeschränkte Entscheidungsfreiheit einräumen, dass sie wesentlich mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängen sowie ausdrücklich in der Bekanntmachung des Auftrages benannt und nachvollziehbar sind. Die Grundsätze wie die des freien Warenverkehrs, der Dienstleistungsfreiheit, Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit und Transparenz werden durch die Erwähnung der Möglichkeit, soziale und ökologische Aspekte in der Auftragsvergabe zu berücksichtigen, weder suspendiert noch relativiert.

Um die Nachhaltigkeit von Beschaffungsmaßnahmen zu erreichen, ist eine kaufmännische Rechnungsführung unabdingbar. Deren Anwendung soll Fehlallokationen durch unvollständige Abbildung von Ressourcenaufkommen, Ressourcenverbrauch sowie unvollständige Ermittlung der produktbezogenen Kosten vermeiden.

Dass die kameralistische Praxis der öffentlichen Beschaffung von der nachhaltigen Budgetverwendung entfernt ist, belegt die jüngste Kritik des Bundesrechnungshofs an der Liegenschaftspolitik der Bundesregierung: „Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung kann überwiegend nicht beurteilen, ob die Gebäude in seinem Verantwortungsbereich wirtschaftlich geplant und betrieben werden.“<sup>8</sup> Bereits in der Planungs- und Genehmigungsphase fehle es an einer vollständigen Darstellung und Erläuterung der Baunutzungskosten und in der Betriebsphase erhebe die Bauverwaltung die Kosten überwiegend nicht vollständig und ordnungsgemäß. Ein Vergleich der geplanten mit den tatsächlich entstandenen Baunutzungskosten sei aufgrund unvollständiger Daten nur in wenigen Fällen möglich gewesen. Und die ausgewiesenen Baunutzungskosten seien in den überprüften Fällen um 30 % niedriger als die tatsächlichen Kosten angesetzt worden. Auch könne die

---

<sup>7</sup> Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, Nr. 45.

<sup>8</sup> Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundesrechnungshof, Bonn 2007, S. 28.

Bauverwaltung die „Energieschleudern des Gebäudebestands nicht zuverlässig identifizieren, um sie dann in dem Förderprogramm der Bundesregierung zur energetischen Sanierung von bundeseigenen Liegenschaften zu berücksichtigen.“<sup>9</sup>

Dieses Beispiel charakterisiert nach Ansicht des Rates für Nachhaltige Entwicklung den unbefriedigenden Zustand bei der Bewirtschaftung einer der wichtigsten öffentlichen Ressourcen. Wenn die öffentliche Hand wirtschaftlich vernünftig handeln und beispielhaft für den Bereich der privaten Auftragsvergabe sein will, muss sie durchgehend Kriterien für die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten anwenden.

Jüngste Studien zu Kosten je Tonne CO<sub>2</sub>-Reduktion zeigen das überwältigende Potential von Gebäuden für wirtschaftlich attraktive CO<sub>2</sub>-Reduktionsmaßnahmen<sup>10</sup>. Von den 200 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Emissionen, die bis 2020 in Deutschland vermieden werden müssen, sind 2/3 mit Gewinn oder zu Nullkosten abzubauen. Die Hälfte davon (65 Mio. t) sind durch Effizienzmaßnahmen im Gebäudebereich (einschließlich Straßenbeleuchtung) erreichbar. Die nächsten großen Einsparpotentiale sind im Bereich der Industrie mit 30 Millionen Tonnen, Transport (14 Mio. t), Energie (13 Mio. t). Der größte Hebel, auf wirtschaftlich sinnvolle Art soviel CO<sub>2</sub> wie möglich zu beseitigen, müssen wir in Deutschland also bei Bauten, d.h. bei der Gebäudemodernisierung und beim energieeffizienten Neubau anfangen.

Dem öffentlichen Sektor kommt deshalb in der Beschaffung besondere Bedeutung zu, ein Beispiel dafür zu setzen wie Beschaffer ihrer Verantwortung zur CO<sub>2</sub>-Reduktion gerecht werden können. Eine zentrale Rolle spielen hierbei die Handlungsfelder energieeffiziente Heizung bzw. Kühlung, Beleuchtung, Isolierung, Energy-Management und -contracting etc. Lebenszykluskosten-Betrachtung wird deshalb auch für jeden Beschaffer im öffentlichen Sektor obligatorisch.

### *Wo die öffentliche Hand an der falschen Stelle spart*

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung kritisiert die Auffassung, dass es eine de facto Verpflichtung zum Kauf beim Billigstanbieter ohne Rücksicht auf die Marktstruktur<sup>11</sup> gebe. Denn zur Behandlung von ungewöhnlich niedrigen Angeboten heißt es in der Kommissionsmitteilung „Sozialbelange“ von 2001, dass sich „die geltenden Vergaberichtlinien darauf beschränken, den Auftraggeber zu verpflichten, vor Ablehnung eines Angebots, das im Verhältnis zur Leistung ungewöhnlich niedrig zu sein scheint, Aufklärung darüber vom Bieter zu verlangen ist. „Der Auftraggeber [...] kann dieses [Angebot] ablehnen, wenn es ihm nicht

---

<sup>9</sup> Ebd.

<sup>10</sup> McKinsey, Kosten und Potenziale der Vermeidung von Treibhausgasemissionen in Deutschland, Berlin 2007. [http://ww2.bdi.eu/initiativen/klimaschutz/initiative/Documents/Kosten%20und%20Potenziale%20der%20Vermeidung%20von%20Treibhausgasemissionen%20in%20Deutschland%20\(BDI.%20McKinsey\).pdf](http://ww2.bdi.eu/initiativen/klimaschutz/initiative/Documents/Kosten%20und%20Potenziale%20der%20Vermeidung%20von%20Treibhausgasemissionen%20in%20Deutschland%20(BDI.%20McKinsey).pdf)

<sup>11</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Gutachten Öffentliches Beschaffungswesen, Berlin 2007, Nr. 57.

ausreichend zuverlässig erscheint, ohne jedoch durch die Richtlinien dazu verpflichtet zu sein.“<sup>12</sup>

Die Kommissionsmitteilung verweist an dieser Stelle auf die Vorschriften von Mitgliedsstaaten, die Auftraggeber sogar dazu verpflichten, ungewöhnlich niedrige Angebote abzulehnen, wenn der niedrige Preis z.B. auf Verstöße gegen Beschäftigungsvorschriften oder das Arbeitsrecht zurückzuführen ist. Auch im deutschen Vergaberecht sind Angebote mit einem ungewöhnlich niedrigen Preis auszuschließen.<sup>13</sup> Die Feststellung, wann es sich bei einem Angebot um eine eindeutige Unterbietung handelt, ist allerdings problematisch, da die Grenzen zwischen knapper Kalkulation und Dumping fließend sind.

Die Europäische Union verpflichtet damit ausdrücklich nicht, das billigste Angebot auszuwählen. Es ist zwar möglich, bei einer Vergabe das kostengünstigste Angebot zu wählen, doch steht dem die Möglichkeit gegenüber, das wirtschaftlich günstigste Angebot zu wählen. Das wirtschaftlich günstigste Angebot kann sich in der Regel erst über die längere Betrachtung der Nutzungskosten herausstellen. Darum begrüßt der Rat für Nachhaltige Entwicklung ausdrücklich, dass die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten vom Beirat des BMWi als zulässig bewertet wird und stimmt der Auffassung des wissenschaftlichen Beirats zu, dass es nicht unbedingt einen Zielkonflikt zwischen Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit gebe. Die Trennung der Verantwortlichkeiten für Kapital- und operative Kosten verhindert jedoch, Gesamtnutzungskosten über den Lebenszyklus zu berücksichtigen. Dieser grundsätzliche Konflikt zwischen kurzfristigen Anschaffungsbudgets und längerfristigen Kostengesichtspunkten ist ein dringendes organisatorisches Problem, das nach Ansicht des Rates für Nachhaltige Entwicklung in der öffentlichen Beschaffung schnellstmöglich überwunden werden muss.

#### *Konnexitätsprinzip: wer bestellt, zahlt - und profitiert*

Die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen und die Zahlung von Löhnen, die ein menschenwürdiges Leben ermöglichen, sollten eine Selbstverständlichkeit in der Vergabe öffentlicher Aufträge sein. Ebenso verhält es sich mit der Wahrung von elementaren Menschenrechts-, Gesundheits- und Arbeitsschutzrechten in Wertschöpfungsketten öffentlich beschaffter Güter und Dienstleistungen.

Eine öffentliche Beschaffung, die von der Ausgrenzung unerwünschter Effekte profitiert, führt nach der Meinung des Rates für Nachhaltige Entwicklung in die ökonomische und soziale Sackgasse. Wenn Folgekosten, die durch unverantwortliche öffentliche Beschaffung entstehen, durch den Beschaffer selbst getragen werden müssen, sind diese Kosten als interne Kosten zu betrachten. Sie treffen den Beschaffer als Teil des Gesamthaushaltes „Staat“ direkt und indirekt bei verschiedenen staatlichen Kostenträgern. Diese Kosten werden in der Bilanz des Staatshaushaltes insgesamt wirksam. Der Einspareffekt, der durch die Beauftragung von

---

<sup>12</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Mitteilung der Kommission über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, KOM(2001) 566 endg., S. 17.

<sup>13</sup> Siehe § 25 Nr. 2 Abs. 1 bis 3 VOL/A.

billigsten Angeboten entsteht, wird dadurch null oder negativ. Diese Betrachtung kann auch auf EU-Ebene übertragen werden. Bei europaweiten Ausschreibungen belasten die Kosten unerwünschter externer Effekte die Volkswirtschaft der EU als Ganzes.

Die Verantwortung der öffentlichen Beschaffung für eine tragfähige, faire Wirtschaftsordnung bezieht sich nicht nur auf den Wirtschaftsraum Deutschland. Sie verweist ebenso wie die Nachhaltigkeitsstrategie auf eine weltweit nachhaltige Entwicklung. Letztlich hat die Frage nach einer Wirtschaftsordnung, die den Menschen global Zugang zu Wohlstand ermöglicht, auch eine sicherheitspolitische Dimension.

Durch nachhaltige Beschaffung kann die öffentliche Hand profitieren. Durch Effizienzgewinne kann Geld gespart und darüber hinaus das Klima geschützt werden.