

## Nachhaltige Beschaffung: Die Möglichkeiten ergreifen!

### Empfehlungen zur Praxis der öffentlichen Beschaffung und dem Leitprinzip der nachhaltigen Entwicklung

Berlin, den 30. September 2019

Die Bundesregierung erkennt die Hebelfunktion und Vorbildwirkung der öffentlichen Beschaffung in Bund, Ländern und Kommunen für die Nachhaltigkeit an. Rechtliche Hürden, die der Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien in der Beschaffung bisher im Weg standen, sind ausgeräumt. Dennoch besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen Möglichkeit und Praxis. Eine marktverändernde Wirkung, ganz zu schweigen von einer Hebelwirkung, der öffentlichen Hand ist bislang nicht erkennbar<sup>1</sup>. Die politischen Steuerungsmöglichkeiten im eigenen Zuständigkeits- und Aufgabenbereich werden nicht im notwendigen Maße genutzt. Trotz guter rechtlicher Rahmenbedingungen spielen nachhaltige Produkte und Dienstleistungen in der Beschaffungspraxis nur eine untergeordnete Rolle. Die Gründe liegen in der fehlenden Unterstützung der Leitungsebenen gegenüber der Bedarfsstellen, in Unsicherheiten bei der Umsetzung der Rechtsvorgaben und in Personalknappheit und Unterausstattung.

Der RNE fordert die Hebelwirkung der öffentlichen Beschaffung endlich zu nutzen. Damit Bundesministerien, zentrale Beschaffungsstellen sowie Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung dies erfolgreich tun, empfiehlt der Nachhaltigkeitsrat Folgendes:

1. Maßnahmenprogramm für Nachhaltigkeit muss steuern
2. Nachhaltigkeitskriterien in der öffentlichen Beschaffung verbindlich vorgeben
3. Mehr und qualifiziertes Personal in den Beschaffungsstellen platzieren
4. Priorisierung der Nachhaltigkeit in der Haushaltssteuerung einfordern
5. Nachhaltige öffentliche Beschaffung wirtschaftspolitisch nutzen
6. Vorbildfunktion durch mehr öffentliche Kommunikation stärken

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu die Monitoringberichte des Maßnahmenprogramms aus den Jahren 2016, 2017 und 2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/berichte-und-reden/massnahmenprogramm-nachhaltigkeit-der-bundesregierung-427896>

## Begründung:

### 1. Maßnahmenprogramm für Nachhaltigkeit muss steuern

Das Maßnahmenprogramm wird dem politischen Willen, durch eine nachhaltige öffentliche Beschaffung eine nachhaltige Entwicklung insgesamt voranzubringen, bislang nicht hinreichend gerecht. Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung muss das Maßnahmenprogramm aktiv für die Steuerung der öffentlichen Beschaffung des Bundes in Richtung Nachhaltigkeit nutzen. Hierzu gehören verbindliche Zielfestlegungen, orientiert an Klima- und Nachhaltigkeitszielen, sowie mögliche Konsequenzen bei Zielverfehlung. Alle politischen Akteure und Leitungsebenen müssen sich zu seiner Umsetzung verpflichten und entsprechende Maßnahmen veranlassen.

### 2. Nachhaltigkeitskriterien in der öffentlichen Beschaffung verbindlich vorgeben

Verpflichtende Nachhaltigkeitskriterien spielen in der Bundesverwaltung bislang kaum eine Rolle.<sup>2</sup> Die Bundesregierung sollte darstellen in welchen Produktgruppen eine verpflichtende Umsetzung bspw. durch Erlasse möglich ist. Sollte eine verpflichtende Umsetzung in einzelnen Produktgruppen nicht möglich sein, ist diese zu begründen. Im Zuständigkeitsbereich der Ministerien, Behörden und Beschaffungsstellen müssen Nachhaltigkeitsaspekte von allen Leitungsebenen aktiv eingefordert werden, beispielsweise durch Dienstanweisungen oder Hausanordnungen. Auch hier sind Abweichungen zu begründen.

### 3. Mehr und qualifiziertes Personal in den Beschaffungsstellen platzieren

Die rechtlichen Rahmenbedingungen erlauben, Nachhaltigkeitsaspekte im Beschaffungsprozess zu berücksichtigen. Gleichwohl werden diese Möglichkeiten kaum genutzt, da neue Beschaffungsroutinen Zeit erfordern, die in den überwiegend unterbesetzten Beschaffungsstellen nicht vorhanden ist. Die Beschaffungspraxis verharrt in Routinen, die zwar den Arbeitsprozess effizient machen, aber keine Kreativität und Nutzung von neuen Möglichkeiten zulassen. Die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben erfordert fortlaufende verpflichtende Qualifizierungen (Nachhaltigkeit als Querschnittsthema), um eingefahrene Prozesse einer nur auf vermeintliche Kostenersparnis abzielende Beschaffung aufzubrechen. Nachhaltigkeit sollte Grundlage der Aus- und Weiterbildung von Beschafferinnen und Beschaffern, sowie von Bedarfsträger\*innen, Haushältern und Haushälterinnen sein.

### 4. Priorisierung der Nachhaltigkeit in der Haushaltssteuerung einfordern

Eine nachhaltige öffentliche Beschaffung bietet nicht nur haushaltsneutrale Steuerungsmöglichkeiten für eine nachhaltige Entwicklung, sondern kann durch die Berücksichtigung von Qualität, Lebenszykluskosten, Reparatur- und Recyclingfähigkeit die

---

<sup>2</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen „Ökologische, soziale und menschenrechtliche Kriterien in der öffentlichen Beschaffung als Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung weltweit“, 07.02.2019 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/075/1907567.pdf>

öffentlichen Haushalte entlasten. Dafür muss die öffentliche Beschaffung strategisch mit der Haushaltssteuerung verknüpft werden.

Die Bezugnahme öffentlicher Haushalte auf die Ziele der Nachhaltigkeit ist auch Gegenstand der Bonner Erklärung<sup>3</sup> der Rechnungshöfe von 2018. Die Prüfung durch die Rechnungshöfe ist schon jetzt ein wichtiges Instrument; es sollte in Zukunft noch höheres Gewicht erhalten und häufiger auf Nachhaltigkeitsfragen angewandt werden.

Hier gilt es aber noch vieles zu verbessern und besser zu erklären. Wir empfehlen den Rechnungshöfen Muster-Prüfungen zu veröffentlichen, damit die Kompetenzen der Prüfer und Prüferinnen gestärkt werden und auch die Praxis der haushalterischen Zuordnung und Abrechnung schneller und besser auf die Ziele der Nachhaltigkeit eingehen kann.

#### 5. Nachhaltige öffentliche Beschaffung wirtschaftspolitisch nutzen

Die Allianz für nachhaltige Beschaffung wird ihren wirtschaftspolitischen Möglichkeiten bislang nicht ausreichend gerecht. Die Allianz muss, unter Einbindung von Ländern und Kommunen, eine faktische Marktmacht für nachhaltige Produkte aufbauen und Innovationen fördern<sup>4</sup>. Das verleiht den politischen Zielen und der Vorbildwirkung der öffentlichen Hand mehr Glaubwürdigkeit. Als fester Bestandteil des Maßnahmenprogramms muss die Allianz verbindliche Ziele, der Preisdegression nachhaltiger Produkte und Erweiterung der Marktverfügbarkeit in bislang kleinen/ nicht vorhandenen Märkten, verfolgen. Diese Hebelwirkung sollte in fünf ausgewählten Produktbereichen eingesetzt und evaluiert werden. Beschaffer\*innen in Bund, Land und Kommune müssen sich stärker als Verbündete in einem gemeinsamen Anliegen fühlen. Ein Hebel für die Motivation, auch Neues auszuprobieren und durch die Beschaffung zum Klimaschutz und zur Nachhaltigkeit ganz praktisch beizutragen, liegt in der Hand der politischen Verantwortung und der Behördenleitung: Es ist die Wertschätzung der Kompetenzen und die Aufwertung der Tätigkeit tausender Menschen, die im Bereich der öffentlichen Beschaffung jeden Tag tätig sind.

Neue gesetzliche Regelungen wie zum Beispiel ein verbessertes Kreislaufwirtschaftsgesetz oder ein Klimaschutzgesetz sowie baurechtliche Regelungen sollte der Gesetzgeber regelmäßig so ausgestalten, dass die nachhaltigen Lösungen bevorzugt werden. Produktdatenbanken können die Informationen über nachhaltige Produktalternativen beibringen.

---

<sup>3</sup> <https://www.bundesrechnungshof.de/de/zusammenarbeit/landesrechnungshoefe/bonner-erklaerung-zur-nachhaltigkeit>

<sup>4</sup> Vgl. hierzu auch die Empfehlung des Nachhaltigkeitsrates „Verbindliche Vereinbarung zu nachhaltigen Veranstaltungen und zur nachhaltigen / klimaneutralen Verwaltung“ im Statement „Bund-Länder-Zusammenarbeit zur Nachhaltigkeit“, 10.12.2018, [https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2018/12/20181210\\_StA\\_nE\\_RNE\\_Stellungnahme\\_Bund\\_Laender\\_Zusammenarbeit.pdf](https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2018/12/20181210_StA_nE_RNE_Stellungnahme_Bund_Laender_Zusammenarbeit.pdf)

6. Vorbildfunktion durch mehr öffentliche Kommunikation stärken

Die Vorbildfunktion staatlichen Handelns – hier die öffentliche Beschaffung - als Beitrag zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele muss öffentlich kommuniziert werden, auch als Signal an die Wirtschaftsakteure einer sich wandelnden Nachfrage an nachhaltige Produkte.

Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand muss auch im Hinblick auf die mobilitäts- und standortbezogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen ambitionierter und verpflichtend umgesetzt werden, hier Punkt 8 des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit „Maßnahmen zur weiteren Reduzierung und Kompensation verkehrsbedingter und standortbezogener CO<sub>2</sub>-Emissionen (insbesondere bei Arbeitswegen, Dienstreisen)“.

Der Nachhaltigkeitsrat empfiehlt die umweltfreundliche Mobilität als Zuschlagskriterium in Rahmenverträgen mit Transportunternehmen zu verankern.