



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an die Bundesregierung

über die Prüfung der Nachhaltigen Vergabe in der Bundesverwaltung

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V 5 - 2020 - 0005

Bonn, den 19. Januar 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|---|----|
| 0 | Zusammenfassung | 3 |
| 1 | Vorbemerkung | 5 |
| 1.1 | Anlass und Ziel des Berichts | 5 |
| 1.2 | Vorgaben des Maßnahmenprogramms 2015 der Bundesregierung und andere Rahmenbedingungen | 7 |
| 1.3 | Beschaffungsstellen, Gegenstand und Ziel der Prüfungen | 8 |
| 2 | Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten | 9 |
| 2.1 | Rolle der Beschaffungsstellen und organisatorische Umsetzung | 9 |
| 2.2 | Interne Vorgaben | 10 |
| 2.3 | Recherche zu Nachhaltigkeitskriterien | 11 |
| 2.4 | Dokumentation und Kontrolle | 12 |
| 2.5 | Schulungen | 13 |
| 2.6 | Berücksichtigung von Nachhaltigkeit im Vergabeverfahren bei den Beschaffungsstellen | 14 |
| 2.6.1 | Energieeffiziente Produkte und Dienstleistungen | 14 |
| 2.6.2 | Umfang der Einbeziehung von Nachhaltigkeitskriterien | 15 |
| 2.6.3 | Nachhaltigkeit bei der Wertung | 18 |
| 2.6.4 | Nachhaltigkeit als innovativer Aspekt | 18 |
| 3 | Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit | 19 |
| 4 | Gesamtergebnis der Prüfungen und Empfehlungen | 20 |
| 5 | Stellungnahme des Bundeskanzleramtes | 22 |
| 6 | Abschließende Würdigung | 23 |

0 Zusammenfassung

Mit diesem Bericht berät der Bundesrechnungshof die Bundesregierung bei der Umsetzung ihres Ziels, die nachhaltige Beschaffung in der Bundesverwaltung zu fördern. Er informiert sie über wesentliche Erkenntnisse, die er bei der Prüfung von acht Beschaffungsstellen in der Bundesverwaltung gewonnen hat, und unterbreitet Empfehlungen zur Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Im Einzelnen:

- 0.1 Alle geprüften zentralen Beschaffungsstellen wurden ihrer nach dem Maßnahmenprogramm 2015 zugewiesenen Rolle als Manager, Förderer und Berater für nachhaltige Beschaffung noch nicht ausreichend gerecht (Tz. 2.1). Die Behörden und Einrichtungen sollten die nachhaltige Beschaffung stärker als bisher als wichtige Aufgabe begreifen und durch entsprechende Maßnahmen besser stützen. Dafür sollten z. B. Ansprechpersonen als Multiplikatoren ihrer Behörde oder Einrichtung eine aktivere Rolle übernehmen (Tz. 4.).
- 0.2 Die geprüften Stellen versäumten, verbindlich zu regeln, dass und wie die Vorgaben aus dem Maßnahmenprogramm 2015 von allen Beschäftigten im jeweiligen Geschäftsbereich anzuwenden waren (Tz. 2.2). Die Behörden und Einrichtungen sollten in internen Regelungen an geeigneter Stelle die aus dem Maßnahmenprogramm folgende Verpflichtung aller Beschäftigten, die Beschaffung am Leitbild der nachhaltigen Beschaffung auszurichten, ausdrücklich und unmissverständlich verankern (Tz. 4.).
- 0.3 Es war überwiegend der Eigeninitiative der Bedarfsträger und Beschäftigten der Beschaffungsstellen überlassen, wo und wie sie mit vertretbarem Aufwand recherchierten, um möglichst viele Nachhaltigkeitsaspekte zu finden, die sie im Vergabeverfahren berücksichtigen können (Tz. 2.3). Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, den Beschäftigten als praktikable Hilfestellung eine Checkliste für die Einbeziehung und Recherche von Nachhaltigkeitskriterien zur Verfügung zu stellen (Tz. 4.).
- 0.4 Die geprüften Stellen versäumten, bei der Abwicklung von Beschaffungen sicherzustellen, dass die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien oder Gründe für ihre Nichtberücksichtigung bei allen Vergabeverfahren dokumentiert werden (Tz. 2.4). Die Behörden und Einrichtungen sollten durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass die Beschäftigten die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten und die Gründe, wenn solche nicht berücksichtigt wurden, dokumentieren (Tz. 4.).
- 0.5 Damit die dokumentierten Gründe auch überprüft werden, empfiehlt der Bundesrechnungshof zudem, bei den Behörden und Einrichtungen ein regelmäßiges Monitoring zur Umsetzung der Nachhaltigkeit im Vergabeverfahren einzuführen. Damit wäre es möglich, Defizite und Handlungsbedarf zu erkennen (Tz. 4.).
- 0.6 Die geprüften Stellen versäumten, die Beschäftigten der zentralen Beschaffungsstellen systematisch und regelmäßig zum Thema nachhaltige Beschaffung weiterzubilden (Tz. 2.5). Der Bundesrechnungshof empfiehlt eine deutliche Verpflichtung zur

regelmäßigen Weiterbildung des Personals, wie sie zuletzt im Maßnahmenprogramm 2010 enthalten war (Tz. 4.).

- 0.7 Die Behörden und Einrichtungen waren nach dem Maßnahmenprogramm 2015 zu einer umfassenden Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten verpflichtet. Die Beschäftigten der Vergabestellen berücksichtigten bei Vergaben jedoch teilweise keine Nachhaltigkeitskriterien. Auch waren sie weder bestrebt, bei jeder Beschaffung möglichst viele Nachhaltigkeitsaspekte einzubeziehen, noch berieten sie die Bedarfsträger (Tz. 2.6.1 und Tz. 2.6.2). Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, die Beschaffungsstellen darauf hinzuweisen, dass nachhaltige Beschaffung das gemeinsame Ziel der jeweils zuständigen Beschaffungsstelle sowie der beteiligten Bedarfsträger ist. Die Behörden und Einrichtungen müssen nicht nur prüfen, ob Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden können, sondern auch, ob zusätzlichen Kriterien, die über die zwingend vorgeschriebenen oder von den Bedarfsträgern benannten Kriterien hinausgehen, einbezogen werden können (Tz. 4.).
- 0.8 Die geprüften Stellen bezogen zur Ermittlung des wirtschaftlichen Angebots regelmäßig Nachhaltigkeitsaspekte bei der Wertung nicht ein (Tz. 2.6.3). Sie berücksichtigten innovative Aspekte überwiegend nicht und ließen Nebenangebote in der Regel nicht zu (Tz. 2.6.4). Der Bundesrechnungshof empfiehlt, innovative Kriterien ebenfalls im Maßnahmenprogramm zu verankern, denn sie fördern die nachhaltige öffentliche Beschaffung. Eine größere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Wertung kann zudem bewirken, dass Bieter nachhaltigere Produkte und innovative Lösungen anbieten. Auch die stärkere Zulassung von Nebenangeboten kann zu innovativen und umweltfreundlichen Produktalternativen führen (Tz. 4.).
- 0.9 Die geprüften Stellen hatten durch ihre internen Vorgaben nicht sichergestellt, dass die Beschäftigten Nachhaltigkeitsaspekte in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigten (Tz. 3.). Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass Nachhaltigkeitsaspekte in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Berücksichtigung finden. Hierzu regt er auch eine Anpassung der zu § 7 BHO erlassenen Vorschriften und der Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen an (Tz. 4.).
- 0.10 Das Bundeskanzleramt hat in seiner Stellungnahme vom 31. August 2021 zum Entwurf des Berichts vom 15. Januar 2021 mitgeteilt, die Ressorts hätten Vorschläge zur Umsetzung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes unterbreitet. Diese seien im „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit – Weiterentwicklung 2021“- vom 25. August 2021 berücksichtigt worden (Tz. 5.).
- 0.11 Mit den Vorgaben in diesem aktualisierten Maßnahmenprogramm ist die Bundesregierung den diesbezüglichen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weit überwiegend gefolgt (Tz.6.). Damit hat sie eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele geschaffen. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob die Adressaten des Programms die Vorgaben künftig vollumfänglich beachten und die aufgezeigten Defizite abstellen.

1 Vorbemerkung

1.1 Anlass und Ziel des Berichts

Im April 2002 verabschiedete die Bundesregierung die „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland“. Diese wird seitdem unter Beteiligung der Länder und Kommunen regelmäßig fortgeschrieben. Im März 2021 beschloss die Bundesregierung eine vollständige Weiterentwicklung der Strategie („Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021“).¹ Federführend zuständig für Nachhaltigkeitspolitik ist das Bundeskanzleramt. Über den Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (Staatssekretärsausschuss) wirken die Ministerien an der gemeinsamen Umsetzung der Nachhaltigkeitspolitik mit.²

Teil der Nachhaltigkeitsstrategie ist das „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit“³ (Maßnahmenprogramm), das dazu dient, das Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung konkret im Verwaltungshandeln umzusetzen. Einen Schwerpunkt des Programms⁴ bilden Maßnahmen zur Stärkung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.⁵

¹ Siehe <https://www.bundesregierung.de/bre-de/suche/nachhaltigkeitsstrategie-2021-1873560>.

² Der Staatssekretärsausschuss besteht jeweils aus einem Staatssekretär bzw. einer Staatssekretärin jedes Ministeriums und dem Chef des Bundeskanzleramtes, dem die Leitung obliegt.

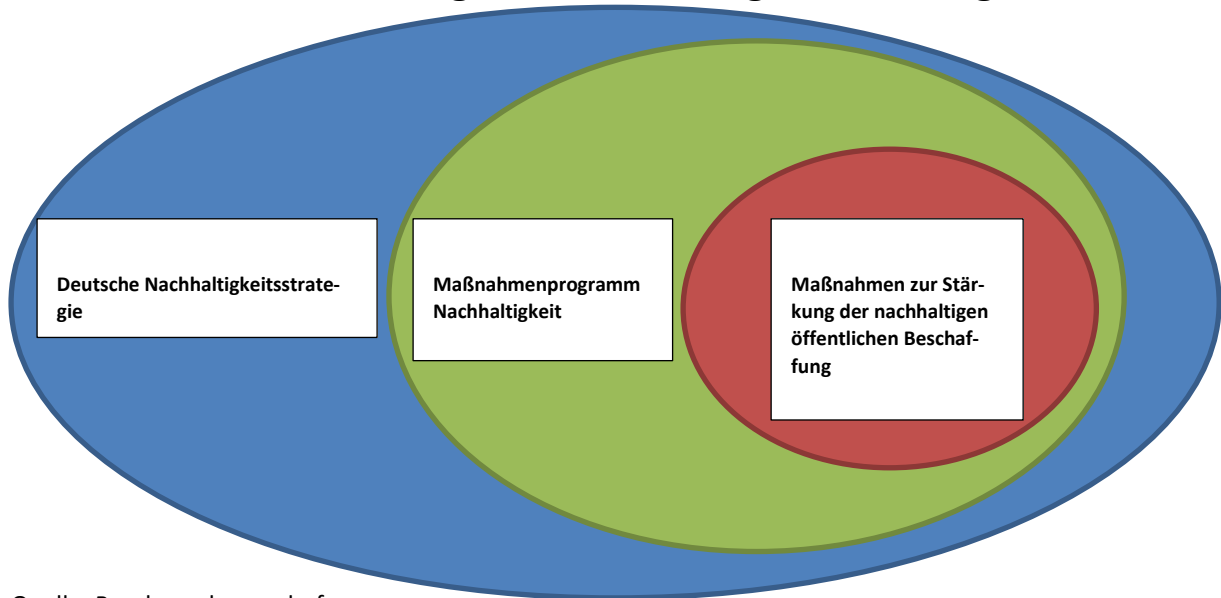
³ Das erste Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit beruhte auf einem Beschluss des Staatssekretärsausschusses vom 6. Dezember 2010 (Maßnahmenprogramm 2010), der es im Jahr 2014 überprüfte und in seiner weiterentwickelten Form am 30. März 2015 (Maßnahmenprogramm 2015) beschloss. Eine Änderungsfassung datiert vom 24. April 2017 (Änderungsfassung 2017). Am 25. August 2021 hat die Bundesregierung eine Weiterentwicklung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit (Maßnahmenprogramm 2021) beschlossen.

⁴ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016, S. 43. Durch eine konsequente Anwendung von Umwelt- und Sozialkriterien bei der Beschaffung werden erhebliche Steuerungsmöglichkeiten im Sinne der Nachhaltigkeit gesehen, vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 303.

⁵ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 20, 111 ff.

Abbildung 1

Vereinfachte Abbildung der Nachhaltigkeitsstrategie



Quelle: Bundesrechnungshof.

Mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2021 gab die Bundesregierung bekannt, ein neues Maßnahmenprogramm vorlegen und die Maßnahmen zur öffentlichen Beschaffung überarbeiten zu wollen.⁶ Zur Förderung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung auch innerhalb der Bundesregierung sollten „zunächst Schwerpunkte bei der Strukturierung der Beschaffungsprozesse und -rahmenbedingungen hin zu einer strategischen Beschaffung und bei der Qualifizierung des Personals zur Umsetzung nachhaltiger Beschaffung gesetzt“ werden.⁷

Der Bundesrechnungshof hat die nachhaltige Vergabe in den Jahren 2017 bis 2020 bei acht zentralen Beschaffungsstellen in der Bundesverwaltung geprüft.

Dieser Bericht gibt die wesentlichen Feststellungen dieser Prüfungen wieder. Er zeigt Mängel auf und gibt Empfehlungen zur Förderung der nachhaltigen Beschaffung in der Bundesverwaltung. Mit ihm berät der Bundesrechnungshof die Bundesregierung gemäß § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Er hat ihr den Entwurf dieses Berichts am 15. Januar 2021 zur Stellungnahme zugesandt, auch um ihr Gelegenheit zu geben, seine Erkenntnisse und Empfehlungen bei der anstehenden Überarbeitung des Maßnahmenprogramms zu berücksichtigen.

Die Bundesregierung hat das aktualisierte „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit - Weiterentwicklung 2021“ am 25. August 2021 verabschiedet.

⁶ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 111.

⁷ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 111.

1.2 Vorgaben des Maßnahmenprogramms 2015 der Bundesregierung und andere Rahmenbedingungen

Das zur Zeit der Prüfungen geltende Maßnahmenprogramm 2015 forderte in Nummer 6, dass die Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung ihre Beschaffung am Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung innerhalb der geltenden rechtlichen Bestimmungen und unter Beachtung des vergaberechtlichen Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes ausrichten.⁸ Dabei hatten die Beschaffungsstellen der Behörden und Einrichtungen eine wesentliche Rolle als Manager, Förderer und Berater für eine nachhaltige Beschaffung.⁹

Das Maßnahmenprogramm 2015 sah in Nummer 6 Buchstabe c vor: *„Die Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien in nationales Recht wird genutzt, um die nachhaltige Beschaffung in Deutschland zu stärken und weiterzuentwickeln“*.¹⁰

Mit der am 18. April 2016 in Kraft getretenen Vergaberechtsreform hat der Gesetzgeber die EU-Vergaberichtlinien 2014 in nationales Recht umgesetzt.¹¹

Nach der jetzigen Fassung des § 97 Absatz 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) werden ökologische und soziale Aspekte neben denen der Qualität und der Innovation bei der Vergabe nach Maßgabe des Vierten Teils des GWB berücksichtigt. Damit erklärt die Norm die genannten Aspekte ausdrücklich zu Zwecken des Vergaberechts. Sie lässt ihre Einbeziehung ab Erreichen der Schwellenwerte für das gesamte Vergabeverfahren zu. Mithin ist eine Berücksichtigung der nachhaltigen strategischen Belange in jeder Phase des Vergabeverfahrens möglich (von der Definition der Leistung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen). Dies dehnt den Spielraum des Öffentlichen Auftraggebers bei der Vorgabe von Nachhaltigkeitskriterien erheblich aus.¹²

Mit der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) kommen die flexiblen Regelungsansätze auch bei der Vergabe öffentlicher Aufträge für Liefer- und Dienstleistungsaufträge auf nationaler Ebene zur Anwendung.¹³ Der Regelungsinhalt des § 2 Absatz 3 UVgO entspricht dem des § 97 Absatz 3 GWB. Damit ist es auch unterhalb der Schwellenwerte zulässig, soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte nach Maßgabe der UVgO in jeder Phase des Vergabeverfahrens einzubeziehen.

⁸ Vgl. Maßnahmenprogramm 2010, Nummer 6, Präambel, S. 4 und Maßnahmenprogramm 2015, Nummer 6, Präambel, S. 7.

⁹ Maßnahmenprogramm 2015 (ebenso Änderungsfassung 2017), Nummer 6 Buchstabe a Satz 1, S. 7.

¹⁰ Maßnahmenprogramm 2015, ebenso in der Änderungsfassung 2017.

¹¹ Vergaberechtsmodernisierungsgesetz (BGBl. I vom 23. Februar 2016, S. 203); Vergaberechtsmodernisierungsverordnung (BGBl. I vom 14. April 2016, S. 624).

¹² So auch Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit, Monitoringbericht 2019 vom 19. Juli 2020, S. 18.

¹³ Die UVgO ist durch Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 55 BHO am 2. September 2017 für den Bund in Kraft getreten. Sie ersetzt die vormals geltende Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A Abschnitt 1).

Durch das Maßnahmenprogramm der Bundesregierung ist die Berücksichtigung nachhaltiger Aspekte bei der Beschaffung für alle Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung verbindlich.¹⁴ Danach hat die Verwaltung „ökonomische, ökologische und soziale Aspekte gleichermaßen zu beachten“.¹⁵

Nach Nummer 12 des Maßnahmenprogramms 2015 wurde jedes Jahr ein Monitoringbericht zum Maßnahmenprogramm erstellt und veröffentlicht. Im Juli 2020 hat der Staatssekretärsausschuss den Monitoringbericht 2019 gebilligt und veröffentlicht, der den Umsetzungsstand der Maßnahmen zum 31. Dezember 2019 wiedergibt (Monitoringbericht 2019).¹⁶

Zur praxisnahen Unterstützung der öffentlichen Auftraggeber bei der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung hat die Bundesregierung im Jahr 2010 die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) beim Beschaffungssamt des Bundesministeriums des Innern eingerichtet. Sie bietet u. a. Beratungsleistungen und Schulungen an, führt Workshops durch und beantwortet Anfragen zur nachhaltigen Beschaffung per Telefon oder E-Mail-Hotline. Darüber hinaus betreibt sie zusammen mit den Ländern eine zentrale Informationsplattform zu allen Themen nachhaltiger öffentlicher Beschaffung u. a. mit rechtlichen Rahmenbedingungen und Leitfäden.¹⁷ Die KNB sollte laut der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2021 personell ausgebaut und als zentrale Anlauf- und Beratungsstelle weiterentwickelt werden.¹⁸

1.3 Beschaffungsstellen, Gegenstand und Ziel der Prüfungen

Von den geprüften acht zentralen Beschaffungsstellen war eine ein Referat in einem Bundesministerium, die übrigen gehörten dem Geschäftsbereich dieses und weiterer fünf Bundesministerien an. Den Beschaffungsstellen oblag die zentrale Beschaffung teilweise ausschließlich für das Bundesministerium, teilweise für das Bundesministerium und seinen Geschäftsbereich, teilweise auch für Stellen außerhalb des Geschäftsbereichs. Zu letzteren zählten drei zentrale Beschaffungsstellen, die dem Kaufhaus des Bundes (KdB) angehören.

Der Bundesrechnungshof hat vorrangig Vergabeverfahren betrachtet, für die das novellierte ober- und unter-schwellige Vergaberecht anzuwenden war. Er hat Vergabeverfahren für Rahmenvereinbarungen und Einzelaufträge geprüft.

Ziel der Prüfungen war es, Erkenntnisse zu gewinnen, ob und wie die zentralen Beschaffungsstellen soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte unter Beachtung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sowie des haushaltsrechtlichen Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebots bei der Vergabe berücksichtigen.

¹⁴ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016, S. 42; Aktualisierung 2018, S. 38; Maßnahmenprogramm 2015 (auch Änderungsfassung 2017), vorletzter Absatz, S. 15.

¹⁵ Maßnahmenprogramm 2010 und 2015 (ebenso Änderungsfassung 2017), S. 1.

¹⁶ Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit, Monitoringbericht 2019, vom 19. Juli 2020. Zwischenzeitlich ist der Monitoringbericht 2020 vom 7. Juni 2021 veröffentlicht.

¹⁷ Vgl. www.nachhaltige-beschaffung.info.

¹⁸ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 112.

2 Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten

2.1 Rolle der Beschaffungsstellen und organisatorische Umsetzung

Nach Nummer 6 Buchstabe a des Maßnahmenprogramms 2015¹⁹ hatten die Beschaffungsstellen der Behörden und Einrichtungen sowie die vier zentralen Beschaffungsstellen des KdB eine wesentliche Rolle als Manager, Förderer und Berater für eine nachhaltige Beschaffung. Jede Behörde und Einrichtung sollte der KNB mindestens eine Ansprechperson für nachhaltige Beschaffung benennen, die in ihrer Einrichtung mit der Planung, Organisation und Durchführung konkreter Beschaffungsvorgänge betraut ist. Die Ansprechpersonen waren Bindeglied zwischen der KNB und den Bedarfsträgern ihrer Behörde.

Nach dem Monitoringbericht 2019 zu Nummer 6 Buchstabe a des Maßnahmenprogramms hatten alle Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung der KNB Ansprechpersonen benannt²⁰: *„Die Ansprechpersonen sind Adressaten der Informationen und Beratung der KNB und wirken als Multiplikatoren in ihren Behörden. Die KNB informiert die Ansprechpersonen u. a. mit ihrem regelmäßigen Newsletter über die Neuerungen in der nachhaltigen Beschaffung. Darüber hinaus bietet die KNB jährlich Vernetzungstreffen für die Ansprechpersonen an. An den Vernetzungstreffen haben bislang ca. 60 Prozent der derzeitigen Ansprechpersonen teilgenommen.“*

Die geprüften Stellen formulierten vielfach selbst als Ziel ihres Handelns, die nachhaltige Entwicklung und den Umweltschutz zu fördern oder auch dem Umweltschutz eine herausragende Rolle zukommen zu lassen. Allen zentralen Beschaffungsstellen war das Maßnahmenprogramm bekannt. Die benannten Ansprechpersonen für nachhaltige Beschaffung übernahmen aber teilweise noch keine aktive Rolle als Ansprechpersonen und Berater für nachhaltige Beschaffung in ihrer Behörde und nutzten auch das Angebot der KNB noch nicht.

Teilweise hatten die Bundesbehörden organisatorische Einheiten zur Förderung nachhaltiger Beschaffung eingerichtet, wie z. B. eine Arbeitsgruppe oder eine Kompetenzstelle. Allerdings nahmen diese ihre Aufgaben im Zeitpunkt der Prüfung nur eingeschränkt wahr bzw. setzten ihre Personalressourcen für andere Beschaffungsmaßnahmen ein.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass alle geprüften zentralen Beschaffungsstellen ihrer nach dem Maßnahmenprogramm 2015 zugewiesenen Rolle als Manager, Förderer und Berater für nachhaltige Beschaffung noch nicht ausreichend gerecht wurden. Obwohl die geprüften Stellen sich teilweise selbst hohe Ziele für die Umsetzung der nachhaltigen Beschaffung gesetzt hatten und dem Umweltschutz einen besonderen Stellenwert beimaßen, wurden sie ihrem eigenen Anspruch nicht vollumfänglich gerecht. Benannte Ansprechpersonen

¹⁹ Vgl. Maßnahmenprogramm 2015 (ebenso Änderungsfassung 2017), Nummer 6 Buchstabe a, S. 7.

²⁰ Vgl. Monitoringbericht 2019, S. 17.

nahmen die ihnen zugewiesene Funktion als Multiplikatoren ihrer Behörde nicht ausreichend wahr und informierten Bedarfsträger und Beschäftigte der Beschaffungsstellen nicht flächendeckend über Möglichkeiten und Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Beschaffung. Auch die für diese Aufgaben von einigen Behörden neu errichteten organisatorischen Einheiten förderten die Umsetzung des Maßnahmenprogramms nur unzureichend.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, dass die geprüften Stellen die nachhaltige Beschaffung stärker als bisher als wichtige Aufgabe begreifen und durch entsprechende organisatorische Maßnahmen stützen. Die zentralen Beschaffungsstellen müssen ihrer Aufgabe als Manager, Förderer und Berater für eine nachhaltige Beschaffung besser nachkommen. Dafür sollten z. B. die Ansprechpersonen als Multiplikatoren ihrer Behörde bzw. Einrichtung eine aktivere Rolle übernehmen. Auch eine breitere Vernetzung und Nutzung der Angebote der KNB kann dies fördern.

2.2 Interne Vorgaben

In allen geprüften Stellen existierten Vorgaben, wie die Beschäftigten bei Beschaffungen zu verfahren haben. Eine Stelle hatte im Jahr 2013 einen Leitfaden zur nachhaltigen Beschaffung erarbeitet. Bei den anderen Stellen kamen teilweise Aspekte der Nachhaltigkeit in ihren Beschaffungsregelungen gar nicht vor und das Maßnahmenprogramm war nicht namentlich benannt. Nur eine geprüfte Stelle hatte ausdrücklich vorgegeben, dass die Beschäftigten verpflichtet seien, in allen Beschaffungsverfahren die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien zu prüfen. In den anderen Stellen war die verpflichtende Anwendung des Maßnahmenprogramms nicht ausdrücklich geregelt. Den Beschäftigten der zentralen Beschaffungsstellen war nach eigenen Angaben daher teilweise nicht bewusst, dass das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit verbindlich anzuwenden war. Soweit es Regelungen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien gab, wendeten die Beschäftigten der Beschaffungsstelle diese Regelungen häufig nicht an. Sie sahen es auch nicht als ihre Aufgabe, das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit umzusetzen. Hierzu verwiesen sie darauf, dass das Erstellen der Leistungsbeschreibung in der Verantwortung der Bedarfsträger liege.

Die geprüften Stellen hatten nicht sichergestellt, dass die Forderungen aus dem Maßnahmenprogramm 2015 vollumfänglich umgesetzt werden. Sie versäumten, verbindlich zu regeln, dass und wie die Vorgaben aus dem Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit von allen Beschäftigten im jeweiligen Geschäftsbereich anzuwenden waren. Es blieb mangels ausdrücklicher Regelungen vielfach der Eigeninitiative der Beschäftigten der Beschaffungsstellen überlassen, ob sie Nachhaltigkeitsaspekte einbezogen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich die Vorgaben des Maßnahmenprogramms 2015 nicht nur an Bedarfsträger richten, sondern an alle Beschäftigten, die am Beschaffungsprozess beteiligt sind. Die Prüfung von Nachhaltigkeit ist nicht nur Aufgabe der Bedarfsträger, sondern nachhaltige Beschaffung ist das gemeinsame Ziel der jeweils zuständigen zentralen Beschaffungsstelle in ihrer Rolle als Manager, Förderer und Berater für eine

nachhaltige Beschaffung sowie der beteiligten Stellen bei der Bedarfsmeldung.²¹ Dies wird von der Bundesregierung auch bei der Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie 2021 betont. Sie sieht die Vernetzung aller am Beschaffungsprozess Beteiligten (besonders Bedarfsträger und Haushälter) als essentiellen Bestandteil einer Förderung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Die KNB will ihr Angebot für Personen, die Verantwortung für die strategische Steuerung von Beschaffung tragen, ausbauen.²²

Der Bundesrechnungshof hat die geprüften Stellen aufgefordert sicherzustellen, dass alle Beschäftigten das Maßnahmenprogramm vollumfänglich umsetzen. Er hat empfohlen, in internen Regelungen für die Beschaffung auf das Maßnahmenprogramm und die aus ihm folgende Verpflichtung aller Beschäftigten, Nachhaltigkeitsaspekte im Vergabeprozess zu berücksichtigen, ausdrücklich und unmissverständlich hinzuweisen.

2.3 Recherche zu Nachhaltigkeitskriterien

Inzwischen gibt es zahlreiche veröffentlichte Informationen zu der Frage, welche Nachhaltigkeitsaspekte im Vergabeprozess berücksichtigt werden können. Solche finden sich beispielsweise auf der Webseite der KNB. Nach Nummer 6 Buchstabe d des Maßnahmenprogramms 2015 nahm die KNB ihre Beratungs- und Informationsfunktion auch dadurch wahr, dass sie ihre Webplattform kontinuierlich durch Bereitstellung von Handreichungen und Leitfäden sowie Verknüpfung einschlägiger Webportale weiterentwickelt.²³ Das Angebot der KNB an Praxisbeispielen und Leitfäden wurde laut Monitoringbericht 2019 kontinuierlich unter Einbeziehung des Netzwerks der KNB ausgebaut.²⁴

Vereinzelt gab es in den geprüften Stellen Hinweise auf solche allgemein zugänglichen Informationen oder auch eigene Informationsangebote zum Thema Nachhaltigkeit, z. B. in Form einer Info-Plattform oder eines Leitfadens. Mit Ausnahme von einer geprüften Stelle fehlte es aber an konkreten Vorgaben, wo und wie die Beschäftigten zu recherchieren haben, um Nachhaltigkeitsaspekte zu identifizieren und diese anschließend im Vergabeverfahren berücksichtigen zu können. In keiner geprüften Stelle existierten Hilfestellungen oder Checklisten für die Recherche.

Damit war es überwiegend der Eigeninitiative der Bedarfsträger und der Beschäftigten der Beschaffungsstellen überlassen, wo und wie sie mit vertretbarem Aufwand recherchierten, um möglichst viele Nachhaltigkeitsaspekte zu finden, die sie im Vergabeverfahren berücksichtigen können. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, den Beschäftigten standardisierte Vorgaben für die Recherche zu machen. Er hat empfohlen, als praktikable

²¹ So Nummer 6 Buchstabe b Monitoringberichte 2016, 2017, 2018 und 2019 für die Zielsetzung, Nachhaltigkeitskriterien in allen Rahmenverträgen des KdB zu berücksichtigen.

²² Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 112.

²³ Vgl. Maßnahmenprogramm 2015 (ebenso Änderungsfassung 2017) Nummer 6 Buchstabe d, 2. Spiegelstrich.

²⁴ Vgl. Monitoringbericht 2019 zu Nummer 6 Buchstabe d, S. 19.

Hilfestellung zusätzlich eine Checkliste mit zu beantwortenden Fragen (z. B. Rechtsgrundlagen vorhanden? Produktbezogene Leitfäden vorhanden? Ansprechpartner intern/extern konsultiert?) zur Verfügung zu stellen.

2.4 Dokumentation und Kontrolle

Die Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) verpflichtet öffentliche Auftraggeber, bestimmte Daten zu Beschaffungsvorgängen für die Vergabestatistik zu übermitteln.²⁵ Mit der Anpassung der VergStatVO im März 2020²⁶ ist insbesondere die Erfassung von Nachhaltigkeitskriterien bei Vergabeverfahren stark ausgeweitet worden.²⁷

Die Beschäftigten fast aller geprüften Stellen waren durch interne Vorgaben weder verpflichtet, mitzuteilen und zu dokumentieren, welche Nachhaltigkeitskriterien in einem Vergabeverfahren vorgesehen waren, noch aus welchen Gründen eine Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien nicht möglich sein sollte. Eine Dokumentationspflicht fehlte selbst dann, wenn die Beschaffungsstelle die Vergaben mit einem automatisierten Verfahren abwickelte. Nur bei einer Stelle war die Dokumentation von Gründen für die Nichtberücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien, allerdings nur bei bestimmten Vergaben (Einkauf von Geräten), vorgesehen. Mangels Dokumentation gab es in den geprüften Stellen auch keine kontinuierliche Kontrolle, ob und wie die Vorgaben des Maßnahmenprogramms umgesetzt worden waren. In einer der geprüften Stellen fehlte es dafür schon an der klaren Zuweisung der fachaufsichtlichen Zuständigkeiten.

Die geprüften Stellen versäumten, bei der Abwicklung von Beschaffungen sicherzustellen, dass die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien oder Gründe für ihre Nichtberücksichtigung bei allen Vergabeverfahren dokumentiert werden.

Damit begaben sie sich der Möglichkeit, alle am Beschaffungsprozess Beteiligten zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien anzuhalten und die Umsetzung des Maßnahmenprogramms zu kontrollieren und zu steuern.

Dies hat der Bundesrechnungshof kritisiert. Er hat darauf hingewiesen, dass eine Dokumentation auch notwendig ist, um zukünftig die nach der VergStatVO verpflichtenden Angaben zu Nachhaltigkeitskriterien zu übermitteln.

²⁵ Meldepflichtig sind vergebene öffentliche Aufträge und Konzessionen, die ab dem 1. Oktober 2020 bezuschlagt wurden (Banz AT 25.06.2020 B2).

²⁶ Vergabestatistikverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624, 691), die durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25. März 2020 (BGBl. I S. 674) geändert worden ist.

²⁷ Dazu gehört z. B. bei Vergaben im Oberschwellenbereich nach Anlage 1 (zu § 3 Absatz 1 Nummer 1) neben dem ob auch an welcher Stelle und welche Art von Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt worden sind. Das Bundeswirtschaftsministerium hat am 25. Juni 2020 im Bundesanzeiger bekannt gegeben, dass die Vergabestatistik am 1. Oktober 2020 in Betrieb genommen wird (Banz AT 25.06.2020 B2).

Der Bundesrechnungshof hat außerdem empfohlen, dafür Sorge zu tragen, dass die dokumentierten Gründe überprüft werden.

Dafür sollten bereits vor Einleitung des Vergabeverfahrens die Behörden und Einrichtungen die Gründe mit dem Ziel überprüfen, mögliche Nachhaltigkeitsaspekte noch einzubringen.

Der Bundesrechnungshof hält es zudem für wichtig, dass in Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung ein regelmäßiges Monitoring zur Umsetzung der Nachhaltigkeit im Vergabeverfahren eingeführt wird. Damit wäre es den Stellen möglich, die Beschaffungsaufträge hinsichtlich der Beachtung von Aspekten der Nachhaltigkeit auszuwerten, um Defizite und den eigenen Handlungsbedarf zu erkennen. Ein solches Monitoring könnte etwa mit der jährlichen Abfrage zum Monitoring für das Maßnahmenprogramm der Bundesregierung verbunden werden. Im Anschluss können dann intern geeignete Maßnahmen veranlasst werden, um Mängel abzustellen (z. B. durch gezielte Aus- und Fortbildung, verstärkte Dienstaufsicht etc.) und die Umsetzung der Vorgaben zur nachhaltigen Beschaffung sicherzustellen.

Darüber hinaus sollten – soweit noch nicht geschehen – Zuständigkeiten für fachaufsichtliche Überprüfungen der nachhaltigen Beschaffung eindeutig festgelegt werden. Die Fachaufsicht sollte ihrer Aufgabe durch vertiefende Prüfungen nachkommen.

2.5 Schulungen

Das Maßnahmenprogramm 2010 forderte, dass die Bundesressorts sowie die Behörden und Dienststellen der Geschäftsbereiche ihr Personal in den Vergabestellen regelmäßig im Sinne einer nachhaltigen Beschaffung weiterbilden.²⁸

Auch nach der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2021 soll ein Schwerpunkt für die Förderung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung innerhalb der Bundesregierung die Qualifizierung des Personals zur Umsetzung nachhaltiger Beschaffung sein.²⁹

Die KNB entwickelte als zentrale Beratungs- und Informationsstelle zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung für die Bundesverwaltung das im Jahr 2014 begonnene Schulungsangebot stetig weiter und führte auch 2019 die im Jahr 2016 begonnenen jährlichen Schulungen für die Ansprechpersonen für nachhaltige Beschaffungen fort.³⁰ Die Schulungen dienten zugleich dem Erfahrungsaustausch und der Vernetzung. Die KNB führte zudem auf Anfrage von Vergabe-/Beschaffungsstellen Schulungen durch. Nach dem Monitoringbericht 2019 war das Schulungsangebot der KNB bei 95 % der befragten Bundesbehörden bekannt; gut 60 % gaben an, es bisher schon genutzt zu haben.³¹

²⁸ Maßnahmenprogramm 2010, Nummer 6 Buchstabe g, S. 5.

²⁹ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 111.

³⁰ Monitoringbericht 2019 zu Nummer 6 Buchstabe d, S. 19.

³¹ Vgl. Monitoringbericht 2019 zu Nummer 6 Buchstabe d, S. 19 f.

Nur eine der geprüften Stellen schulte ab den Jahren 2015/2016 systematisch ihre Beschäftigten zum Thema „nachhaltige Beschaffung“. In allen anderen geprüften Stellen gab es keine regelmäßigen Weiterbildungen zum Thema nachhaltige Beschaffung oder zu den sich aus dem Maßnahmenprogramm ergebenden Umsetzungspflichten. Es fehlte überwiegend bereits an entsprechenden Schulungskonzepten. Eine Stelle ließ ein solches durch einen privaten Anbieter erstellen, setzte es aber gleichwohl nicht um. Beschäftigte der Beschaffungsstellen nahmen überwiegend allenfalls vereinzelt an Schulungen zum Thema Nachhaltigkeit teil.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die geprüften Stellen gegen die Forderung des Maßnahmenprogramms 2010 verstießen, das Personal in den Beschaffungsstellen zum Thema „Nachhaltigkeit“ regelmäßig weiterzubilden. Hierzu hätten die Beschäftigten der zentralen Beschaffungsstellen systematisch und regelmäßig zum Thema nachhaltige Beschaffung geschult werden müssen. Die Schulungsmaßnahmen in einer Stelle in den Jahren 2015/2016 fanden erst fünf bis sechs Jahre nach dem Beschluss des Maßnahmenprogramms 2010 statt. Die nur vereinzelte Teilnahme von Beschäftigten an Veranstaltungen zum Thema Nachhaltigkeit stellt keine regelmäßige Weiterbildung dar. Obwohl nach dem Monitoringbericht 2019 etwa 95 % der befragten Behörden das Schulungsangebot der KNB kannten, hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Beschäftigten das Angebot nur unzureichend wahrnahmen. Selbst Ansprechpersonen für nachhaltige Beschaffung, die als Multiplikatoren fungieren sollten, besuchten das speziell auf sie ausgerichtete Schulungsangebot der KNB nicht.

2.6 Berücksichtigung von Nachhaltigkeit im Vergabeverfahren bei den Beschaffungsstellen

Der Bundesrechnungshof prüfte bei den zentralen Beschaffungsstellen die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in einzelnen Vergabeverfahren und machte dabei im Wesentlichen folgende Feststellungen:

2.6.1 Energieeffiziente Produkte und Dienstleistungen

Nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen – AVV-EnEff³² waren zur Sicherstellung des höchsten Energie-

³² Bis zum 31. Dezember 2019 galt die AVV-EnEff vom 18. Januar 2017, BAnz AT 24. Januar 2017 B1 (AVV-EnEff 2017); davor galt die AVV-EnEff vom 17. Januar 2008, BAnz. S. 198, mit Änderungen vom 18. Januar 2012, BAnz S. 286, und vom 16. Januar 2013, BAnz AT 24. Januar 2013 B1, einschließlich der Leitlinien für die Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen (gültig vom 24. Januar 2013 bis 24. Januar 2017), Konsolidierte Fassung vom 25. Januar 2013, GMBI 2013, S. 425. Seit dem 27. Mai 2020 gilt die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Leistungen vom 18. Mai 2020, BAnz AT 26. Mai 2020 B1 (AVV-EnEff 2020). Am 1. Januar 2022 tritt die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima) in Kraft. Sie entwickelt die AVV-EnEff weiter, die dann außer Kraft tritt.

effizienzniveaus der zu beschaffenden Leistung und der einheitlichen Anwendung von § 67 Vergabeverordnung (VgV) bei der Beschaffung von Leistungen in der Leistungsbeschreibung Anforderungen an die Energieeffizienz zu stellen (Artikel 2 Absatz 1 AVV-EnEff 2017³³). Soweit möglich und sachgerecht und sofern ein sachlicher Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand besteht, waren darüber hinaus Aspekte des Umwelt- und Klimaschutzes bei Eignungskriterien, Zuschlagskriterien und Ausführungsbedingungen zu berücksichtigen (Artikel 1 Absatz 1, Artikel 2 Absatz 2 AVV-EnEff 2017³⁴).

Auch das Maßnahmenprogramm 2015 forderte, die Regelungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen (AVV-EnEff) zu beachten und Geräte mit der jeweils höchsten Energieeffizienz (z. B. Bürogeräte mit dem Blauen Engel) auszuschreiben.³⁵

Nach dem Monitoringbericht 2019 gaben über 83 % der Bundesbehörden an, die AVV-EnEff zu beachten.³⁶

In den vom Bundesrechnungshof überprüften Vergabeverfahren war die Energieeffizienz überwiegend nicht entsprechend den Vorgaben der AVV-EnEff berücksichtigt. Teilweise war sie nicht in allen energierelevanten Fällen berücksichtigt; bei mehreren zentralen Beschaffungsstellen war sie sogar in keinem der überprüften energierelevanten Vergabeverfahren einbezogen. Dies betraf alle Arten von energierelevanten Beschaffungen, wie beispielsweise die Beschaffung von TV-Geräten, Küchengeräten, Notebooks, einer Veraschungsanlage und eines Elektro-Gabelstaplers.

Die überwiegende Zahl der Beschaffungsstellen verstieß damit gegen die Vorgaben der AVV-EnEff. Obwohl 83 % der Bundesbehörden im Monitoringbericht 2019 angaben, die AVV-EnEff zu berücksichtigen, gibt es offensichtlich noch Mängel bei der Umsetzung.

Der Bundesrechnungshof hat die geprüften Stellen ersucht, durch geeignete Maßnahmen dafür zu sorgen, dass die Vorschriften der AVV-EnEff eingehalten werden.

2.6.2 Umfang der Einbeziehung von Nachhaltigkeitskriterien

Nach dem Maßnahmenprogramm 2015 waren die Beschaffungsstellen verpflichtet, die Beschaffung am Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung auszurichten.

Die Rahmenverträge des KdB können angesichts ihres Beschaffungsvolumens eine besondere Hebelwirkung für die nachhaltige Beschaffung entfalten. Bei der Erstellung neuer sowie

³³ Entspricht § 2 Absatz 2 und 3 AVV-EnEff 2020. Ebenfalls aufgegriffen in § 4 Abs. 1 AVV Klima.

³⁴ Entspricht §§ 1 Absatz 2, 2 Absatz 5 AVV-EnEff 2020. Ebenfalls aufgegriffen in § 4 Abs. 3-7 AVV Klima.

³⁵ Vgl. Maßnahmenprogramm 2015 (ebenso Änderungsfassung 2017) Nummer 6 Buchstabe f, 3. Spiegelstrich, S. 9.

³⁶ Vgl. Monitoringbericht 2019 zu Nummer 6 Buchstabe f, S. 22.

der Erneuerung bestehender Rahmenverträge waren geeignete Nachhaltigkeitskriterien und -leitfäden einschließlich des Maßnahmenprogramms zu berücksichtigen.³⁷

Das Maßnahmenprogramm 2015 verlangte von allen Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung, bestimmte Anforderungen im Rahmen der geltenden rechtlichen Bestimmungen zu berücksichtigen. Dazu gehörten z. B. die Energieeffizienz nach der AVV-EnEff; bei Ausschreibungen waren, wo dies bereits möglich war, die Kriterien des Umweltzeichens „Blauer Engel“ zu verwenden, ansonsten die Kriterien oder Standards des Europäischen Umweltzeichens, des Energy Star oder vergleichbarer Label zu nutzen.³⁸

Die Beschaffungsstellen mussten daher bei jedem Beschaffungsvorgang prüfen, ob Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden konnten. Dies galt auch für die Einbeziehung zusätzlicher Nachhaltigkeitskriterien, die über die hinausgehen, die z. B. ausdrücklich in den Regelungen zu Energieeffizienz (AVV-EnEff) und Umweltzeichen genannt sind. Darüber hinaus mussten sie die Bedarfsträger zur Einbeziehung von (ergänzenden) Nachhaltigkeitsaspekten beraten.

Laut Monitoringbericht 2019 gaben fast alle Behörden an, bei Ausschreibungen Gütezeichen, insbesondere auch den Blauen Engel sowie EU-Gütesiegel zu fordern.³⁹

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Beschäftigten der Beschaffungsstellen bei Vergaben teilweise keine Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigten. Das betraf alle Arten von Vergaben, wie z. B. die Vergabe von Veranstaltungen, die Beschaffung von Reinigungsdienstleistungen und -produkten, Beleuchtung, Arbeitskleidung, Fernseher, Küchengeräte, Bürobedarf, Dienst KFZ sowie Werbematerialien („Give Aways“). In einem Fall machte die betreffende Behörde bei der Beschaffung von Baumwolltaschen als „Give Aways“ keine weiteren Nachhaltigkeitsvorgaben zur Materialeigenschaft und ließ die Taschen sogar wegen einer gewünschten baldigen Lieferung via Luftfracht aus Kalkutta einfliegen.

Teilweise berücksichtigten die Beschaffungsstellen einen einzelnen Nachhaltigkeitsaspekt (z. B. CO₂-Emission), ließen dann aber weitere Nachhaltigkeitsaspekte (z. B. Energieverbrauch) außer Betracht. Zum Teil berücksichtigten sie Nachhaltigkeitskriterien, wenn sie dazu z. B. nach der AVV-EnEff verpflichtet waren, prüften aber nicht, ob weitere Nachhaltigkeitskriterien in Betracht kamen oder bezogen generell nicht alle in Betracht kommenden Nachhaltigkeitskriterien ein. Dies betraf auch Rahmenverträge von zentralen Beschaffungsstellen des KdB.

Die Beschäftigten der zentralen Beschaffungsstellen sahen es im Allgemeinen nicht als ihre Aufgabe an, durch Beratung des Bedarfsträgers Nachhaltigkeitsaspekte in das Vergabeverfahren einzubringen. Sie übernahmen regelmäßig – ohne Nachfrage – die Vorgaben der Bedarfsträger.

³⁷ Vgl. Maßnahmenprogramm 2015 (ebenso Änderungsfassung 2017) Nummer 6 Buchstabe b, S. 7.

³⁸ Vgl. Maßnahmenprogramm 2015 (ebenso Änderungsfassung 2017) Nummer 6 Buchstabe f, S. 9.

³⁹ Vgl. Monitoringbericht 2019 zu Nummer 6 Buchstabe f, S. 22.

Entgegen der Aussage im Monitoringbericht 2019, wonach fast alle Behörden bei Ausschreibungen Nachhaltigkeitskriterien wie den Blauen Engel oder EU-Gütezeichen fordern, war das bei den geprüften Stellen häufig nicht der Fall.

Die Prüfung der Vergabeverfahren in den zentralen Beschaffungsstellen hat gezeigt, dass sich die Beschäftigten der Beschaffungsstellen sowohl der Verbindlichkeit des Maßnahmenprogramms als auch ihrer besonderen Rolle als Förderer der nachhaltigen Beschaffung noch nicht ausreichend bewusst waren. Weder waren sie bestrebt, bei jeder Beschaffung möglichst viele Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen, noch berieten sie die Bedarfsträger. Regelmäßig übernahmen sie – ohne Nachfrage – die Vorgaben der Bedarfsträger, sodass sie unter Missachtung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeitsaspekte bei den Beschaffungen außer Acht ließen. Das Beispiel der Beschaffung der Baumwolltaschen zeigt, dass die betreffende Beschaffungsstelle das Nachhaltigkeitsziel sogar konterkarierte, indem sie die Baumwolltaschen aus Kalkutta einfliegen und die Umweltauswirkungen dieses Transports außer Acht ließ.

Der Bundesrechnungshof hat die geprüften Stellen darauf hingewiesen, dass sich das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit an alle Beschäftigten richtet, die am Beschaffungsprozess beteiligt sind. Nachhaltige Beschaffung muss das gemeinsame Ziel der jeweils zuständigen zentralen Beschaffungsstelle in der Rolle als Manager, Förderer und Berater für eine nachhaltige Beschaffung sowie der beteiligten Bedarfsträger sein⁴⁰.

Er hat betont, dass das im Maßnahmenprogramm 2015 verankerte Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung nicht nur dazu verpflichtet, bei jedem Beschaffungsvorgang zu prüfen, ob Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden können, sondern auch, ob zusätzliche Aspekte, die über die durch Vorschriften oder Erlasse⁴¹ zwingend vorgeschriebenen oder von den Bedarfsträgern genannten Kriterien hinausgehen, einbezogen werden können.

Die Versäumnisse wogen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes umso schwerer, als unter den geprüften Stellen auch drei der vier zentralen Beschaffungsstellen des KdB waren. Die Hebelwirkung für die nachhaltige Beschaffung, die das Maßnahmenprogramm den Rahmenverträgen des KdB angesichts des sich daraus ergebenden Beschaffungsvolumens zuspricht⁴², konnte hierdurch nur eingeschränkt eintreten.

Der Bundesrechnungshof hat die Beschaffungsstellen ersucht sicherzustellen, dass das Maßnahmenprogramm der Bundesregierung vollumfänglich umgesetzt wird.

⁴⁰ So Nummer 6 Buchstabe b Monitoringbericht 2019 für die Zielsetzung, Nachhaltigkeitskriterien in allen Rahmenverträgen des KdB zu berücksichtigen. Vgl. auch Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, Dialogfassung, S. 67, die ebenfalls die essentielle Vernetzung aller am Beschaffungsprozess Beteiligten hervorhebt.

⁴¹ Vgl. z. B. Gemeinsamer Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten vom 22. Dezember 2010.

⁴² Maßnahmenprogramm 2015 Nummer 6 b), S. 7. Nach dem Monitoringbericht 2019 zu Nummer 6 b), S. 18 nutzen alle Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung regelmäßig die Rahmenverträge des KdB, über 90 % für die Beschaffung von IT und in den Produktbereichen Papier, Büromöbel und Bürobedarf sogar rund 95 %.

2.6.3 Nachhaltigkeit bei der Wertung

Zur Ermittlung des wirtschaftlichen Angebots können neben dem Preis oder den Kosten auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte berücksichtigt werden (§§ 127 Absatz 1 Satz 4 GWB, 43 Absatz 2 Satz 2 UVgO).

Zwingend war dies nach der AVV-EnEff für Kosten des Energieverbrauchs (Artikel 2 Absatz 3 AVV-EnEff 2017⁴³).

In den vom Bundesrechnungshof untersuchten Vergabeverfahren fanden sich Nachhaltigkeitsaspekte überwiegend in der Leistungsbeschreibung oder den Nachweisen zu besonderen Anforderungen. Bei der Zuschlagsentscheidung spielte die Nachhaltigkeit häufig – auch bei energieverbrauchsrelevanten Vergaben – keine Rolle. Bei den Vergabeverfahren war meist der Preis das alleinige Zuschlagskriterium, ohne dass die Beschaffungsstellen die Gründe dafür dokumentierten.

Die Beschaffungsstellen versäumten, zur Ermittlung des wirtschaftlichen Angebots auch regelmäßig Nachhaltigkeitsaspekte bei der Wertung einzubeziehen. Bei energieverbrauchsrelevanten Beschaffungen verstießen sie damit gegen die AVV-EnEff. Aber auch bei anderen Beschaffungen hält der Bundesrechnungshof eine Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Wertung für sinnvoll. Dadurch kann die Beschaffungsstelle Bieter veranlassen, nachhaltigere Produkte und innovative Lösungen anzubieten. Dafür muss die Beschaffungsstelle vor Einleitung des Vergabeverfahrens entscheiden, welche Wertigkeit sie dem Nachhaltigkeitsaspekt neben dem Preis zumisst und eine entsprechende Punktzahl und Gewichtung vorsehen und bekanntmachen. Ob das nachhaltige (nachhaltigere) Angebot das mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis ist, ist dann anhand der Bewertung sämtlicher Zuschlagskriterien und eines Vergleichs mit den Konkurrenzangeboten zu entscheiden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Beschäftigten der Beschaffungsstellen auf die Bedeutung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Wertung hinzuweisen.

2.6.4 Nachhaltigkeit als innovativer Aspekt

Nach § 97 Absatz 3 GWB und § 2 Absatz 3 UVgO können bei der Vergabe Aspekte der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte berücksichtigt werden. Nach der Begründung zum Entwurf des Vergaberechtsmodernisierungsgesetzes zählen diese Kriterien zu den nachhaltigen Aspekten.⁴⁴

⁴³ Artikel 2 Absatz 3 AVV-EnEff 2017 lautet: „Für die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots bei der Zuschlagsentscheidung sind neben den Anschaffungskosten u. a. die voraussichtlichen Nutzungskosten, insbesondere die Kosten für den Energieverbrauch der zu beschaffenden Leistung, zu berücksichtigen.“ Die Regelung entspricht § 2 Absatz 4 AVV-EnEff 2020. § 4 Absatz 4 AVV Klima sieht dies ebenfalls vor.

⁴⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts, Bundestagsdrucksache 18/6281, S. 57.

Einige Beschaffungsstellen formulierten den eigenen Anspruch, bei der Beschaffung Innovationsförderung in einen besonderen Fokus zu stellen.

Überwiegend waren aber innovative Aspekte bei den Beschaffungen der zentralen Beschaffungsstellen nicht berücksichtigt. Auch waren Nebenangebote regelmäßig nicht zugelassen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass innovative Aspekte bei der Beschaffung ebenfalls berücksichtigt werden sollten. Auch wenn diese bisher nicht Bestandteil des Maßnahmenprogramms und damit für die Beschaffungsstellen nicht verpflichtend sind, sei es Ziel der Bundesregierung, innovativen Einkauf zu fördern. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie habe eigens das Kompetenzzentrum für innovative Beschaffung errichtet, um die Innovationsorientierung dauerhaft und mittelfristig im Handlungsraum öffentlicher Einkäufer zu verankern.⁴⁵

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang hervorgehoben, dass auch das Zulassen von Nebenangeboten einen Erkenntnisgewinn erzeugen kann. Es kann zu innovativen und umweltfreundlichen Produkt- und Verfahrensalternativen führen.⁴⁶ So besteht die Möglichkeit, das aktuelle Marktangebot unter dem Aspekt Nachhaltigkeit kennenzulernen und auch Angebote zu anderen ggf. noch nicht bekannten innovativen und ökologischen Produkten und Verfahren zu erhalten. Die durch Nebenangebote gewonnenen Erkenntnisse kann die Beschaffungsstelle auch für kommende Ausschreibungen nutzen.

3 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Auch bei der nachhaltigen Beschaffung sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Absatz 1 Satz 1 BHO) zu beachten.⁴⁷

Ob eine Beschaffung wirtschaftlich ist, ist stets vor der Entscheidung über eine finanzwirksame Maßnahme (§ 7 Absatz 2 Satz 1 BHO), also auch vor Einleitung eines Vergabeverfahrens⁴⁸, anhand einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festzustellen. Dabei sind alle in Frage kommenden Handlungsalternativen darzustellen und ihre Eignung zur Erreichung der zugrunde gelegten fachlichen und aufgabenspezifischen (Planungs-)Ziele zu beurteilen. Zu diesen Zielen gehören auch die im Einzelfall relevanten Nachhaltigkeitsziele. Nachhaltigkeitsaspekte sind daher bereits in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen. Dies kann dazu führen, dass unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsaspekte eine Handlungsalternative wirtschaftlich ist, die ohne Berücksichtigung dieser Aspekte,

⁴⁵ Vgl. www.koinno-bmwi.de.

⁴⁶ Vgl. auch Nr. 2.6 der Anlagen zur AVV-EnEff 2017 und 2020, wonach Nebenangebote „eine gute Möglichkeit für öffentliche Auftraggeber [sind], energieeffiziente Verfahren einzubeziehen.“

⁴⁷ Vgl. Maßnahmenprogramm 2010, letzter Absatz, S. 7 und Maßnahmenprogramm 2015, letzter Absatz S. 16.

⁴⁸ Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, Abschnitt C. I., S. 9.

aufgrund der mit ihr verbundenen Mehrausgaben, unwirtschaftlich gewesen wäre. Verantwortlich für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist grundsätzlich der Bedarfsträger.⁴⁹

In den geprüften Stellen existierten überwiegend Vorgaben als Grundlage für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Keine dieser Regelungen sah die Berücksichtigung von Aspekten der Nachhaltigkeit vor.

Die geprüften Stellen hatten insofern durch ihre internen Vorgaben für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht sichergestellt, dass die Beschäftigten Nachhaltigkeitsaspekte in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigten.

Der Bundesrechnungshof hat sie darauf hingewiesen, dass sowohl die Bedarfsträger als auch die Beschäftigten in den Beschaffungsstellen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten zu beachten haben.

Der Bundesrechnungshof hat die geprüften Stellen aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen dafür zu sorgen, dass Nachhaltigkeitsaspekte in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Berücksichtigung finden. Sie sollten die internen Vorgaben für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entsprechend ergänzen.

4 Gesamtergebnis der Prüfungen und Empfehlungen

Die geprüften Stellen haben nicht sichergestellt, dass das Maßnahmenprogramm 2015 umgesetzt wird.

Sie haben den Beschaffungsstellen ihre durch das Maßnahmenprogramm 2015 zugewiesene Rolle als Manager, Förderer und Berater für nachhaltige Beschaffung nicht hinreichend vermittelt (siehe Tz. 2.1).

Die Vielzahl und Bandbreite der festgestellten Verstöße gegen Vorschriften (z. B. AVV-EnEff) und das Maßnahmenprogramm zeigen ein erhebliches Defizit der Beschaffungsstellen an Kenntnissen über Vorschriften sowie über die Verbindlichkeit und Vorgaben des Maßnahmenprogramms 2015. Dies ist auch auf fehlende konkrete interne Vorgaben (vgl. Tz.2.2) und Dokumentationspflichten (Tz. 2.4), unterlassene Anleitungen und Hilfestellungen (Tz. 2.3) sowie versäumte Weiterbildung der Beschäftigten zur nachhaltigen Beschaffung (Tz. 2.5) zurückzuführen.

⁴⁹ Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift Nummer 2.4.1 zu § 7 BHO.

Die Versäumnisse wiegen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes umso schwerer, als unter den geprüften Stellen auch drei der vier zentralen Beschaffungsstellen des Kaufhauses des Bundes (KdB) waren.

Die geprüften Stellen haben die Beanstandungen überwiegend eingeräumt und Maßnahmen zur Abhilfe ergriffen bzw. zugesagt.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Feststellungen bei den geprüften Stellen auf die überwiegende Bundesverwaltung übertragbar sind. Er empfiehlt daher der Bundesregierung folgende Maßnahmen, um das von ihr verfolgte Ziel der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung umzusetzen:

- Die Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung sollten die nachhaltige Beschaffung stärker als bisher als wichtige Aufgabe begreifen und durch entsprechende organisatorische Maßnahmen besser stützen. Ziel ist, dass die **Beschaffungsstellen ihrer Aufgabe als Manager, Förderer und Berater für eine nachhaltige Beschaffung** vollumfänglich nachkommen. Dafür sollten z. B. die Ansprechpersonen als Multiplikatoren ihrer Behörde oder Einrichtung eine aktivere Rolle übernehmen. Auch eine breitere Nutzung der Angebote der KNB mit einer größeren Vernetzung kann dies fördern.
- Den Beschaffungsstellen sollte verdeutlicht werden, dass **nachhaltige Beschaffung das gemeinsame Ziel der jeweils zuständigen Beschaffungsstelle** in der Rolle als Manager, Förderer und Berater für eine nachhaltige Beschaffung **sowie der beteiligten Bedarfsträger** ist. Sie sollten auch darauf hingewiesen werden, dass das Maßnahmenprogramm nicht nur dazu verpflichtet, bei jedem Beschaffungsvorgang zu prüfen, ob Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden könnten. Sie müssten darüber hinaus prüfen, ob zusätzliche Kriterien, die über die durch Vorschriften oder Erlasse zwingend vorgeschriebenen oder von den Bedarfsträgern genannten Kriterien hinausgehen, einbezogen werden könnten.
- In internen Regelungen sollte an geeigneter Stelle die aus dem Maßnahmenprogramm folgende **Verpflichtung aller Beschäftigten, die Beschaffung am Leitbild der nachhaltigen Beschaffung auszurichten**, ausdrücklich und unmissverständlich verankert werden. Ohne eine solche Verpflichtung bleibt es der Eigeninitiative der für die Beschaffung zuständigen Person überlassen, ob und wie sie Nachhaltigkeitsaspekte in den Beschaffungsprozess einbringen. Zusätzlich sollte in internen Anleitungen zur Abwicklung von Vergabeverfahren an den betreffenden Stellen im Vergabeprozess, in denen Nachhaltigkeitsaspekte eine Rolle spielen können, auf diese Möglichkeiten hingewiesen werden.⁵⁰
- Als praktikable Hilfestellung sollte den Beschäftigten überdies eine **Checkliste für die Einbeziehung und Recherche von Nachhaltigkeitskriterien** im Vergabeprozess mit zu beantwortenden Fragen (z. B. Rechtsgrundlagen vorhanden? Produktbezogene Leitfäden vorhanden? Ansprechpartner intern/extern konsultiert?) zur Verfügung gestellt werden.

⁵⁰ Nachhaltige, strategische Belange können in jeder Phase des Vergabeverfahrens (von der Definition der Leistung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen) einbezogen werden, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts, Bundstagsdrucksache 18/6281, S. 57.

- Des Weiteren sollte durch geeignete Maßnahmen sichergestellt werden, dass die Beschäftigten die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten und die Gründe, wenn solche nicht berücksichtigt wurden, dokumentieren. Eine **Dokumentation** ist auch notwendig, um die seit Oktober 2020 nach der VergStatVO verpflichtenden Angaben zu Nachhaltigkeitskriterien zu übermitteln.
- Die Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung sollten dafür Sorge tragen, dass die dokumentierten Gründe auch überprüft werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, neben **fachaufsichtlichen Prüfungen** insbesondere ein **regelmäßiges Monitoring zur Umsetzung der Nachhaltigkeit im Vergabeverfahren** einzuführen. Damit wäre es möglich, die Beschaffungsaufträge hinsichtlich der Beachtung von Aspekten der Nachhaltigkeit auszuwerten, um Defizite und den eigenen Handlungsbedarf zu erkennen. Ein solches Monitoring könnte etwa mit der jährlichen Abfrage zum Monitoring für das Maßnahmenprogramm der Bundesregierung verbunden werden.
- Alle Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung sollten unverzüglich für eine regelmäßige Weiterbildung der Beschäftigten der zentralen Beschaffungsstellen und der Bedarfsträger zum Thema „nachhaltige Beschaffung“ sorgen. Auch der Bundesrechnungshof sieht in der **regelmäßigen Qualifizierung der am Beschaffungsprozess beteiligten Beschäftigten** die unerlässliche Voraussetzung für die Umsetzung und Förderung einer nachhaltigen Beschaffung. Der geplante Ausbau des Angebots der KNB unterstreicht die Bedeutung der Qualifizierung und ist sinnvoll. Allerdings sollte durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge getragen werden, dass die Behörden und Einrichtungen das vorhandene und das weiterentwickelte Angebot der KNB auch tatsächlich nutzen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt eine deutliche Verpflichtung zur regelmäßigen Weiterbildung des Personals, wie sie zuletzt im Maßnahmenprogramm 2010 enthalten war.
- **Innovative Kriterien** sollten ebenfalls im Maßnahmenprogramm verankert werden, denn sie fördern die nachhaltige öffentliche Beschaffung. Eine **größere Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Wertung** kann dazu beitragen, dass Bieter nachhaltigere Produkte und innovative Lösungen anbieten. Auch die **Zulassung von Nebenangeboten** kann zu innovativen und umweltfreundlichen Produktalternativen führen.
- Durch geeignete Maßnahmen sollte dafür Sorge getragen werden, dass **Nachhaltigkeitsaspekte in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** Berücksichtigung finden. Interne Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung sollten entsprechend ergänzt werden. Der Bundesrechnungshof regt an, auch die zu § 7 BHO erlassenen Vorschriften und die Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen anzupassen.

5 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes

Das Bundeskanzleramt hat in seiner Stellungnahme vom 31. August 2021 ausgeführt, die Ressorts seien bei der Weiterentwicklung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit gebeten worden, Vorschläge zur Umsetzung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu unterbreiten. Diese Vorschläge seien bei der Weiterentwicklung der Anforderungen an eine nachhaltige Beschaffung – jetzt Maßnahme IV – im Maßnahmenprogramm 2021 berücksichtigt worden.

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu den Anforderungen an die Strukturen, internen Regelungen, Dokumentation und Weiterbildung der Beschäftigten für alle Behörden und Einrichtungen seien vor allem in der Nummer 2 der Maßnahme IV aufgenommen. Zur Stärkung einer zentralen nachhaltigen Beschaffung sehe Nummer 3 vor, das KdB als zentrale Stelle für die (ausschließliche) nachhaltige Beschaffung standardisierbarer Produkte und Dienstleistungen mit Abrufpflicht weiterzuentwickeln. Die Geschäftsstelle des KdB übernehme eine entsprechende koordinierende Rolle in Zusammenarbeit mit den insgesamt vier zentralen Beschaffungsstellen.

Nummer 4 der Maßnahme sehe einen neuen Interministeriellen Ausschuss für nachhaltige öffentliche Beschaffung (IMA nöB) vor. Hier sollten die Prioritäten bezüglich der Produkte und Dienstleistungen gesetzt und die Nachhaltigkeitsanforderungen erarbeitet werden. Der IMA nöB solle zudem mit dem Kompetenzzentrum innovative Beschaffung zusammenarbeiten und u. a. die Erarbeitung von Hilfestellungen koordinieren.

Die Aufgaben der KNB seien unter Nummer 5 genannt. So solle beispielsweise das Angebot an Schulungen und Fortbildungen weiterentwickelt und das Netzwerk der Ansprechpersonen auf- und ausgebaut werden, einschließlich der Förderung eines regelmäßigen Austauschs.

Die konkreten Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen seien in der Anlage 1 zum Maßnahmenprogramm gelistet und sollten spätestens alle zwei Jahre aktualisiert und ggf. erweitert werden (Nummer 6).

Schließlich werde in Abschnitt B des Maßnahmenprogramms die Arbeitsgruppe Haushaltsrecht mit Bezug auf den Bericht des Bundesrechnungshofes gebeten, die Arbeitsanleitung zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeit bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzupassen.

6 Abschließende Würdigung

Mit den Vorgaben im überarbeiteten Maßnahmenprogramm 2021 ist die Bundesregierung den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weit überwiegend gefolgt und hat sie umgesetzt.

Nicht geäußert hat sich die Bundesregierung zu der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, bei den Behörden und Einrichtungen neben fachaufsichtlichen Prüfungen ein regelmäßiges Monitoring zur Umsetzung der Nachhaltigkeit im Vergabeverfahren einzuführen. Das im Maßnahmenprogramm 2021 vorgesehene Monitoring zum Stand der Umsetzung des gesamten Programms kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ein internes Monitoring der Behörden und Einrichtungen nicht ersetzen. Letzteres würde es den Behörden und Einrichtungen ermöglichen, eigene Defizite bei der nachhaltigen Beschaffung und den daraus folgenden Handlungsbedarf zu erkennen. Die Datenerhebung beim jährlichen Monitoring kann dazu – abhängig von deren Umfang – allenfalls einen Beitrag leisten.

Ebenfalls nicht geäußert hat sich die Bundesregierung zu der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, verstärkt Nebenangebote zuzulassen. Sie hat dies auch nicht im Maßnahmenprogramm 2021 angesprochen. Der Bundesrechnungshof wiederholt seinen Hinweis, dass Nebenangebote zu innovativen Lösungen führen können. Auch der Staatssekretärsausschuss hat im Oktober 2020 auf die Bedeutung der öffentlichen Beschaffung hingewiesen, um innovative Produkte und Dienstleistungen zu fördern. Er hat die Beschaffungsstellen aufgefordert, die Spielräume des Vergaberechts für eine nachhaltige Beschaffung konsequent zu nutzen.⁵¹

Nach dem Wortlaut des Maßnahmenprogramms 2021 haben die Behörden und Einrichtungen eine Dokumentation über die Prüfung von Nachhaltigkeitsaspekten „in Vergabevermerken“ einzuführen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass sich diese Vorgabe auch auf Fälle erstreckt, in denen ein Vergabevermerk im Sinne von § 8 VgV, wie z. B. im Unterschwellenbereich, nicht zwingend zu fertigen ist.

Im Übrigen begrüßt der Bundesrechnungshof die Umsetzung seiner Empfehlungen im aktualisierten Maßnahmenprogramm. Damit hat die Bundesregierung eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele geschaffen. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob die Adressaten des Programms die Vorgaben künftig vollumfänglich beachten und die aufgezeigten Defizite abstellen.

Moebus

Ringel

⁵¹ Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 83.