



Abschließende Mitteilung

an das
Beschaffungsamt des
Bundesministeriums des Innern

über die Prüfung

Nachhaltigkeit: soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte bei der Vergabe

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Die Entscheidung über eine Weitergabe an Dritte bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Gz.: V 5 - 2017 - 0032

Bonn, den 10. Juli 2018

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkung	6
1.1 Prüfungsanlass	8
1.2 Prüfungsdurchführung und Ziel	9
1.3 Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern	10
2 Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten	11
2.1 Vorgaben durch das BMI und die Leitung des BeschA	11
2.2 Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Vergabeverfahren	20
3 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	22

Abkürzungsverzeichnis

BeschA	Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GZD	Generalzolldirektion
KdB	Kaufhaus des Bundes
KNB	Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung
ZBSt	zentrale Beschaffungsstellen des Bundes

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob und wie das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern die in § 97 Absatz 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen verankerten sozialen, umweltbezogenen und innovativen Aspekte des Vergaberechts unter Beachtung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wirtschaftlich umsetzt.

Seine vorläufigen Feststellungen und Empfehlungen hat der Bundesrechnungshof mit Prüfungsmittelteilung vom 16. Oktober 2017 dem Beschaffungsamt übersandt. Das Beschaffungsamt hat dazu mit E-Mails vom 16. Januar 2018 und 9. Mai 2018 Stellung genommen. Die Stellungnahmen hat der Bundesrechnungshof in der Abschließenden Prüfungsmittelteilung berücksichtigt. Er hat im Wesentlichen festgestellt:

- 0.1 Bisher wird das Beschaffungsamt seiner Aufgabe als Manager, Förderer und Berater für nachhaltige Beschaffung nur eingeschränkt gerecht. Regelungen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten, die die Hausleitung durch Dienstanweisung Anfang 2012 getroffen hatte, haben die Beschäftigten nicht angewendet. Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten ist auch heute noch nicht gewährleistet. Die Dienstanweisung für die Durchführung von Beschaffungen aus dem Jahr 2016 in einer überarbeiteten Fassung und die Aktualisierung vom November 2017 sind ein Schritt in die richtige Richtung. Es fehlen aber standardisierte Vorgaben für die Recherche. Schulungen zum Thema „nachhaltige Beschaffung“ gab es lediglich in den Jahren 2012 und 2015. Dies entspricht nicht den Vorgaben des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit der Bundesregierung. Das Beschaffungsamt muss seine Beschäftigten regelmäßig schulen.

Das Beschaffungsamt hat mitgeteilt, seit dem zweiten Halbjahr 2017 fänden referatsweise hausinterne Schulungen für seine Beschäftigten statt. Es werde bei der nächsten Aktualisierung der Dienstanweisung für die Durchführung von Beschaffungen prüfen, inwieweit unter Berücksichtigung des vielfältigen Produktkatalogs eine verbindliche Anweisung erstellt werden könne, welche Informationswege die Beschaffenden und Beschaffer bei der Recherche beschreiten müssen.

Das Beschaffungsamt folgt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Er wird die Ergänzung der Dienstanweisung um eine verbindliche Regelung zur Recherche im Nachfrageverfahren verfolgen. Mit diesem Hinweis schließt der Bundesrechnungshof den Punkt im laufenden Prüfungsverfahren ab. (Tz. 2.1)

- 0.2 Das Beschaffungsamt muss auch Nachhaltigkeitsaspekte, die sich nicht unmittelbar finanziell auswirken, im Vergabeverfahren angemessen berücksichtigen und gegenüber dem Preis gewichten.

Das Beschaffungsamt hat zugesagt, zukünftig entsprechend zu verfahren, soweit die jeweilige Sachlage eines Produkts es zuließe.

Der Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren erledigt. (Tz. 2.2)

- 0.3 Nachhaltigkeitsaspekte müssen auch in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt werden. Die für die Beschaffung zuständigen Personen sind wie die Bedarfsträger an das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden. Lehnt der Bedarfsträger die Beschaffung eines nachhaltigen Produkts ab, weil dieses in der Anschaffung teurer als das herkömmliche Produkt ist, darf die für die Beschaffung zuständige Person das konventionelle Produkt nur beschaffen, wenn dieses wirtschaftlich ist. Dies setzt den Nachweis durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voraus. Die für die Beschaffung zuständige Person muss sich überzeugen, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Bedarfsträgers Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof hat das Beschaffungsamt aufgefordert, seine Dienstanweisung für die Durchführung von Beschaffungen um eine entsprechende Regelung zu ergänzen.

Das Beschaffungsamt hat zugesagt, bei der nächsten Aktualisierung der Dienstanweisung zu prüfen, wie es die Hinweise des Bundesrechnungshofes berücksichtigen kann.

Der Bundesrechnungshof wird die Ergänzung der Dienstanweisung im Nachfrageverfahren verfolgen. Mit diesem Hinweis schließt er den Punkt im laufenden Prüfungsverfahren ab. (Tz. 3)

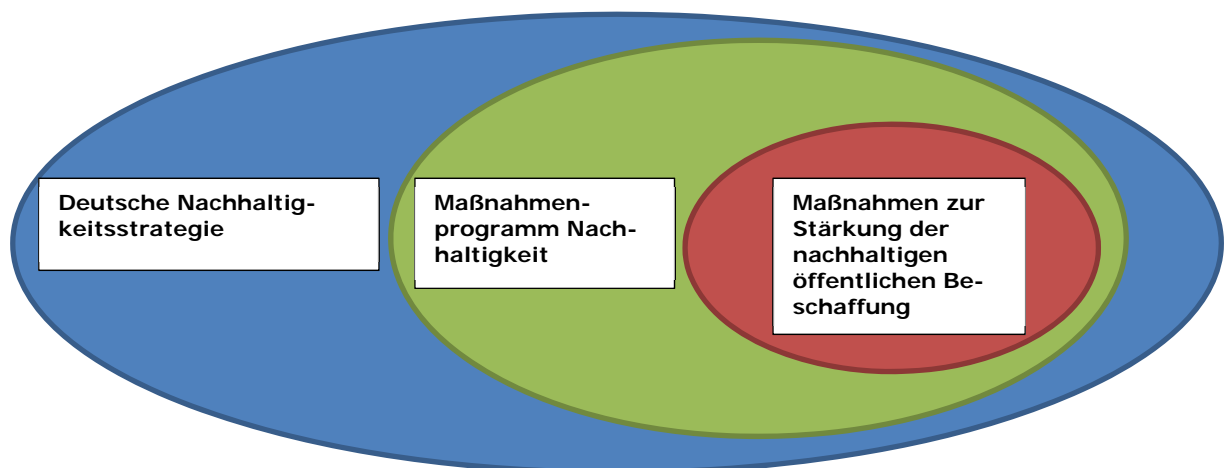
1 Vorbemerkung

Im April 2002 verabschiedete die Bundesregierung die „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland“. Diese wird seitdem unter Beteiligung der Länder und Kommunen regelmäßig fortgeschrieben. Zentrales Steuerungsorgan der Nachhaltigkeitsstrategie ist der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung. Die Leitung obliegt dem Chef des Bundeskanzleramts. Der Staatssekretärsausschuss erarbeitete zuletzt eine Neuauflage „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie“¹, die das Bundeskabinett im Januar 2017 beschloss.

Teil der Nachhaltigkeitsstrategie ist das „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit“², das dazu dient, das Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung konkret im Verwaltungshandeln umzusetzen.

Abbildung 1

Vereinfachte Abbildung der Nachhaltigkeitsstrategie



Quelle: Bundesrechnungshof

¹ <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/nachhaltigkeit/strategie/>.

² Das erste Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit beruhte auf einem Beschluss des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung vom 6. Dezember 2010 (Maßnahmenprogramm 2010), der es im Jahr 2014 überprüfte und in seiner weiterentwickelten Form am 30. März 2015 (Maßnahmenprogramm 2015) beschloss. Mit Daten zum Stichtag 31. Dezember eines jeden Jahres wird ein Monitoringbericht zum Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit erstellt und veröffentlicht. Der letzte Monitoringbericht (Monitoringbericht 2016) wurde im April 2017 vom Staatssekretärsausschuss gebilligt und veröffentlicht (Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit, Monitoringbericht 2016, vom 24. April 2017).

Das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit gilt für alle Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung.³ Danach hat die Verwaltung „ökonomische, ökologische und soziale Aspekte gleichermaßen zu beachten“.⁴

Einen Schwerpunkt des Programms⁵ bilden die unter Nummer 6 aufgeführten Maßnahmen zur Stärkung der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Das Maßnahmenprogramm fordert eine weitere Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung am Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung

- im Rahmen der geltenden rechtlichen Bestimmungen und
- unter Beachtung des vergaberechtlichen Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes.⁶

Zu den rechtlichen Bestimmungen, die auch bei der nachhaltigen Beschaffung zu beachten sind, zählt § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Danach gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Absatz 1 Satz 1 BHO).⁷

Die Allianz für nachhaltige Beschaffung⁸ definiert nachhaltige Beschaffung dementsprechend wie folgt⁹:

„Öffentliche Beschaffung ist nachhaltig, wenn unter strikter Beachtung der Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit umweltfreundliche Lieferungen und Leistungen beschafft werden, sofern zugleich bei Herstellung und/oder Erbringung der Lieferung oder Leistung bestimmte soziale Standards eingehalten werden.“

Nach dem Maßnahmenprogramm sind finanzielle Spielräume vorrangig zu nutzen, originäre Ressortaufgaben dürfen jedoch nicht beeinträchtigt werden.

Insgesamt sind die Maßnahmen im Rahmen der jeweiligen geltenden Finanz-

³ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016, Seite 42; Maßnahmenprogramm 2015, vorletzter Absatz, Seite 15.

⁴ Maßnahmenprogramm 2010 und 2015, Seite 1.

⁵ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016, Seite 43.

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

⁷ Ebenso Maßnahmenprogramm 2010, letzter Absatz, Seite 7 und Maßnahmenprogramm 2015, letzter Absatz Seite 16.

⁸ Unter dem Vorsitz der Bundesregierung arbeiten Bund, Länder und Kommunen seit dem Jahr 2010 in der „Allianz für nachhaltige Beschaffung“ zusammen. Sie soll dazu beitragen, den Anteil nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen beim Einkauf der öffentlichen Hand deutlich zu erhöhen.

⁹ Allianz für eine nachhaltige Beschaffung, Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie an den Chef des Bundeskanzleramtes, 14. Oktober 2013, Seite 5.

planansätze der Ressorts unter Vorbehalt der Verfügbarkeit der notwendigen Haushaltsmittel umzusetzen.¹⁰

Im Jahr 2012 richtete das Bundesministerium des Innern (BMI)¹¹ die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) als zentrale Beratungs- und Informationsstelle für öffentliche Auftraggeber in Bund, Ländern und Kommunen beim Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BeschA) ein.¹²

1.1 Prüfungsanlass

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

Mit der am 18. April 2016 in Kraft getretenen Vergaberechtsreform hat der Gesetzgeber die EU-Vergaberichtlinien 2014 in nationales Recht umgesetzt.¹³

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

¹⁰ Maßnahmenprogramm 2010, letzter Absatz, Seite 7; Maßnahmenprogramm 2015, letzter Absatz, Seite 16.

¹¹ Jetzt Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

¹² Die vorrangige Aufgabe der KNB ist die gezielte Information, Schulung und Aufklärung zum Thema nachhaltige öffentliche Beschaffung. Mit Hilfe ihrer Internetplattform stellt die KNB den Beschafferinnen und Beschaffern in den Vergabestellen aktuelle Informationen zur Verfügung. Dazu gehören unter anderem auch Leitfäden, Praxisbeispiele sowie die Möglichkeit, einen Newsletter zu abonnieren. Beratungen vor Ort, per Telefonhotline oder E-Mail ergänzen das Angebot. Zusätzlich soll die KNB den Dialog mit Experten aus Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und der Industrie suchen, um somit alle Akteure zu vernetzen und gemeinsame Lösungen für einen nachhaltigen Einkauf zu entwickeln.

¹³ Vergaberechtsmodernisierungsgesetz (BGBl. I vom 23. Februar 2016, Seite 203); Vergaberechtsmodernisierungsverordnung (BGBl. I vom 14. April 2016, Seite 624).

von Ausführungsbedingungen). Dies dehnt den Spielraum des Öffentlichen Auftraggebers bei der Vorgabe von Nachhaltigkeitskriterien erheblich aus.¹⁴

Der Bundesrechnungshof hat die Vergaberechtsreform zum Anlass genommen, die Berücksichtigung von sozialen, umweltbezogenen und innovativen Aspekten bei der Vergabe zu prüfen.

1.2 Prüfungsdurchführung und Ziel

Laut Maßnahmenprogramm 2015 können die Rahmenverträge des Kaufhauses des Bundes (KdB)¹⁵ angesichts ihres Beschaffungsvolumens eine besondere Hebelwirkung für die nachhaltige öffentliche Beschaffung entfalten. Bei der Erstellung neuer sowie Erneuerung bestehender Rahmenverträge würden geeignete Nachhaltigkeitskriterien und -leitfäden einschließlich der Anforderungen dieses Maßnahmenprogramms berücksichtigt.¹⁶

Deshalb hat der Bundesrechnungshof bei zwei von vier dem KdB angeschlossenen und für den Abschluss ressortübergreifender Rahmenvereinbarungen zuständigen Zentralen Beschaffungsstellen (ZBSt) des Bundes, dem BeschA sowie der Generalzolldirektion – Zentrale Beschaffungsstelle der Bundesfinanzverwaltung – (GZD), geprüft. Vorab hat er ein Informationsgespräch mit der KNB geführt.

Nach dem Maßnahmenprogramm 2015 haben die vier ZBSt (neben den Beschaffungsstellen der Behörden und Einrichtungen) zudem eine wesentliche Rolle als Manager, Förderer und Berater für eine nachhaltige Beschaffung.¹⁷

¹⁴ So auch Monitoringbericht 2016, Seite 16.

¹⁵ Das KdB ist das Kaufhaus für die zentrale Beschaffung von standardisierten, bündelungsfähigen Produkten für die Bundesverwaltung. Die vier am KdB beteiligten Zentralen Beschaffungsstellen sind die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM), das BeschA, die Generalzolldirektion – Referat D II A 3 sowie das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw). Sie schließen ressortübergreifende Rahmenvereinbarungen ab, wobei sie für unterschiedliche Produktgruppen zuständig sind. Um die Aufgaben des Einkaufs zu koordinieren und die Rahmenvereinbarungen des Bundes zu verwalten, wurde eine eigene Geschäftsstelle eingerichtet, die Geschäftsstelle Kaufhaus des Bundes (GSt. KdB). Sie wurde organisatorisch dem BeschA angegliedert, versteht sich aber als unabhängige Koordinierungsstelle aller Zentralen Beschaffungsstellen des Bundes.

¹⁶ Maßnahmenprogramm 2015, Nummer 6 b.

¹⁷ A. a. O., Nummer 6 a Satz 1.

Der Bundesrechnungshof hat daher in seine Prüfung nicht nur ressortübergreifende Rahmenverträge des BeschA und der GZD für das KdB einbezogen, sondern auch Aufträge betrachtet, die das BeschA für den Geschäftsbereich des BMI und die GZD für die Bundesfinanzverwaltung vergibt.

Ziel der Prüfung war es, Erkenntnisse zu gewinnen, ob und wie die Behörden soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte unter Beachtung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sowie des haushaltsrechtlichen Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebotes bei der Vergabe berücksichtigen. Den Beschaffungsstellen sollten ggf. Mängel und Optimierungspotenziale aufgezeigt werden.

1.3 Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern

Das BeschA ist eine nicht rechtsfähige Anstalt des Bundes im Geschäftsbereich des BMI mit Sitz in Bonn.

Neben der zentralen Beschaffung von Gütern (Waren und Dienstleistungen) für den Geschäftsbereich des BMI bietet das BeschA auch die Durchführung von Beschaffungsverfahren für andere Geschäftsbereiche in der Bundesverwaltung an.

Darüber hinaus schließt das BeschA als eine der vier am KdB beteiligten ZBSt ressortübergreifende Rahmenvereinbarungen über bündelungsfähige Standardprodukte vor allem aus folgenden Produktgruppen ab:

- Informationstechnik
Arbeitsplatzcomputer, Monitore, Server, Drucker, Software, u. a.
- Dienstleistungen
Gestaltung von Werbemitteln, Beratungsleistungen, Postdienstleistung, u. a.
- Kommunikationstechnik (Netze und Endgeräte)
Mobilfunkkommunikation, Festnetzkommunikation, Telefonanlagen, Endgeräte, u. a.¹⁸

¹⁸ <http://www.kdb.bund.de/KdB/DE/Organisation/BeschA/node.html>; weitere Produkte sind der Auflistung des Produktsortiments unter http://www.kdb.bund.de/SharedDocs/Downloads/02_kdb_subsite/gesetze_beschluesse_etc/Kategorien-Zust%C3%A4ndigkeiten.pdf?__blob=publicationFile&v=3 zu entnehmen.

Als Einkäufer von Produkten und Dienstleistungen im Wert von jährlich rund 1 Mrd. Euro sieht sich das BeschA als Motor, den öffentlichen Einkauf ökologischer und sozial kompatibler zu gestalten.¹⁹

2 Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten

2.1 Vorgaben durch das BMI und die Leitung des BeschA

(1) 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.²⁰ Die von der Bundesregierung genutzten Dienstleistungszentren sollten ihre Beschaffung ebenfalls am Kriterium der nachhaltigen Entwicklung ausrichten.²¹

Im Juni 2011 übersandte das BMI den Behörden seines Geschäftsbereichs den „überwiegend bereits bekannten Beschluss ‚Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit‘ der Staatssekretäre für nachhaltige Entwicklung vom 6. Dezember 2010 mit der Bitte um Kenntnisnahme und Beachtung“. In den Erläuterungen wies das BMI darauf hin, dass im Bereich der Beschaffung jede Behörde, insbesondere auch die bestehenden Dienstleistungszentren, die unter Nummer 6 des Programms aufgeführten Maßnahmen durchzuführen und zu beachten hätte.²²

Die Hausleitung des BeschA gab das Schreiben und das Maßnahmenprogramm im Januar 2012 mit Dienstanweisung 01/2012 „Nachhaltigkeitsmonitoring im Beschaffungsamt des BMI“²³ den Beschäftigten zur Kenntnis. Diese Dienstanweisung verpflichtete die Beschäftigten, künftig in allen Beschaffungsverfahren die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien zu prüfen. Ab sofort hätten alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung B der Koordinierungsstelle für nachhaltige Beschaffung mitzuteilen, ob in einem Vergabeverfahren die Berücksichtigung von sozialen und/oder umweltbezogenen Kriterien vorgesehen sei. Sollte eine Berücksichtigung dieser Kriterien nicht möglich oder vom Bedarfsträger nicht gewünscht sein, sei dies ebenfalls mitzuteilen. Hierzu werde bei der Anlage des Beschaffungsauftrags in der Anwendungssoftware eine Vorlage eingefügt, die von allen Beschafferinnen und Beschaffern auszufüllen

¹⁹ <http://www.bescha.bund.de/DE/Nachhaltigkeit/node.html>.

²⁰ Maßnahmenprogramm 2010, Nummer 6 g.

²¹ Maßnahmenprogramm 2010, Nummer 6 am Ende.

²² Schreiben des BMI vom 23. Juni 2011 – O 4 O12 106-1/8.

²³ Dienstanweisung Nummer 01/2012 vom 2. Januar 2012 – Az: Z.2.13 – 02-03-07.

sei. Sollten für ein Vergabeverfahren keine Angaben gemacht werden, werde Referat Z 5 auf die betroffenen Bereiche zugehen und beratend auf eventuelle Möglichkeiten zur Berücksichtigung nachhaltiger Kriterien hinweisen. Um die Beschäftigten verstärkt über die Möglichkeiten nachhaltiger Beschaffung zu informieren, seien für Februar 2012 Schulungsveranstaltungen vorgesehen.

Die Dienstanweisung 01/2012 war auch zum Zeitpunkt der Erhebungen „formell in Kraft“, wurde jedoch nicht angewendet.²⁴

Nach Auskunft der Abteilungsleiterin B des BeschA fanden die in dieser Dienstanweisung angekündigten Schulungen der Beschäftigten des BeschA nicht statt. Erst in den Jahren 2015/2016 habe die KNB Schulungen durchgeführt.²⁵

Neben der Dienstanweisung 01/2012 galt für alle Beschäftigten, die mit der Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen im BeschA betraut waren, die Dienstanweisung für die Durchführung von Beschaffungen (DA Beschaffung).

Für Vergabeverfahren, die nach dem 18. April 2016 veröffentlicht wurden, ist die DA Beschaffung – Stand 1. April 2016 – anzuwenden.²⁶ Diese verpflichtet die für die Beschaffung zuständige Person, Nachhaltigkeitskriterien bei der Einleitung des Vergabeverfahrens (§ 11), bei vorbereitenden Maßnahmen zum Beschaffungsvorgang (§ 12), bei der Festlegung der Vorgaben zur Bewertung der Angebote (§ 16 b) sowie fakultativ zusätzlich bei der Leistungsbeschreibung (§ 16 b) und den Ausführungsbedingungen (Glossar) zu berücksichtigen.²⁷

Zum Zeitpunkt der Erhebungen wurde die DA Beschaffung erneut überarbeitet. Folgende Änderungen zum Thema Nachhaltigkeit waren beabsichtigt:

§ 3 Absatz 2:

Die Pflicht zur Dokumentation umfasst zum Beispiel die Dokumentationder Gründe für die Nichtberücksichtigung sozialer und umweltbezogener Aspekte (Fußnote: Arbeitshilfen für die Identifizierung geeigneter sozialer und umweltbezogener Aspekte für die jeweilige Produktgruppe finden Sie auf der KNB-Website. Weitere Unterstützung bietet das Team der KNB.)

²⁴ E-Mail des BeschA vom 16. Juni 2017.

²⁵ E-Mail des BeschA vom 27. April 2017.

²⁶ Sie ersetzt die DA Beschaffung vom 14. Februar 2011.

²⁷ DA Beschaffung, Stand 1. April 2016, in der überarbeiteten Version vom 19. Mai 2016.

§ 8 Absatz 3

Vor Einleitung des Vergabeverfahrens ist der Bedarfsträger von der für die Beschaffung zuständigen Person auch auf Möglichkeiten hinzuweisen, wie im Verfahren soziale und umweltbezogene Aspekte berücksichtigt werden können.

§ 16 Erstellung der Vergabeunterlage – b. Inhalte der Vergabeunterlage – Leistungsbeschreibung

Grundsätzlich werden soziale, umweltbezogene oder innovative Anforderungen an den Leistungsgegenstand gestellt und in die Leistungsbeschreibung integriert. Dies gilt insbesondere für aktuelle Vorgaben aus dem Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung. Sofern dies nicht erfolgt, ist dies in einem internen Vermerk zu begründen (unter „interne Dokumentation“). Sind durch die Einbeziehung der Anforderungen höhere Ausgaben zu erwarten, ist der Bedarfsträger hierüber zu informieren und die Entscheidung zu dokumentieren.

Das BeschA beabsichtigte im Zeitpunkt der Erhebungen, in der Neufassung der DA Beschaffung die Berücksichtigung von innovativen Aspekten/Anforderungen zu streichen, da nur die sozialen und umweltbezogenen Aspekte Bestandteil der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung seien.²⁸ Mit Inkrafttreten der neuen DA Beschaffung sollte die Dienstanweisung 01/2012 außer Kraft gesetzt werden.²⁹

In den Informationen für den Bedarfsträger³⁰, insbesondere im Leitfaden für die Bedarfsbeschreibung und im Fragebogen Bedarfsbeschreibung, wurden Nachhaltigkeitsaspekte nicht erwähnt.

Bei den Erhebungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Beschaffenden und Beschaffer nicht bei jedem Beschaffungsvorgang recherchierten, ob es – gegebenenfalls über die bereits berücksichtigten Nachhaltigkeitsaspekte hinaus – weitere Nachhaltigkeitsaspekte gab. Sie gaben an, sich regelmäßig durch Besuche von Fachmessen und Studium von Fachzeitschriften, hin und wieder auch durch Internetrecherche und Nachfrage bei der KNB zu informieren.

(2) Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit 2010 spätestens mit seiner Bekanntgabe für alle Beschäftigten verbindlich anzuwenden war. Die ZBSt waren daher gehalten, ihre Beschaffung am Kriterium der Nachhaltigkeit auszurichten. Das Personal war im Sinne einer nachhaltigen Beschaffung regelmäßig weiterzubilden.

²⁸ E-Mail des BeschA vom 16. Juni 2017.

²⁹ Ebenda.

³⁰ <http://www.bescha.bund.de/DE/Beschaffung/InfoBedarfstraeger/node.html>.

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund der Auskunft der Abteilungsleiterin beanstandet, dass die Schulungsmaßnahmen erst in den Jahren 2015/2016 eingesetzt hätten, also fünf bis sechs Jahre nach dem Beschluss des Maßnahmenprogramms. Die späte Schulung habe sowohl gegen das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit als auch gegen die Dienstanweisung 01/2012 verstoßen.

Weiterhin hat er beanstandet, dass die Beschafferinnen und Beschaffer die Regelungen der Dienstanweisung 01/2012 zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten nicht angewendet haben. Es war daher nicht sichergestellt, dass die Beschäftigten die Beschaffung am Kriterium der Nachhaltigkeit ausrichteten, wie vom Maßnahmenprogramm 2010 gefordert.

Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Beschaffungsprozess war auch durch die im Zeitpunkt der Erhebungen geltende DA Beschaffung³¹ nicht gewährleistet. Es fehlte an Dokumentationspflichten und standardisierten Vorgaben für die Recherche. Damit kam das BeschA auch den Forderungen des Maßnahmenprogramms 2015 nicht vollumfänglich nach. Seiner Aufgabe als Manager, Förderer und Berater für nachhaltige Beschaffung wurde es nur eingeschränkt gerecht.

Die Beschafferinnen und Beschaffer sind lediglich verpflichtet, soziale und umweltbezogene Kriterien zu berücksichtigen, die durch Rechtsvorschriften verbindlich vorgegeben sind (z. B. durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen³² oder den Gemeinsamen Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten³³). Sind solche rechtsverbindlichen Kriterien nicht vorhanden, bleibt es der Eigeninitiative der für die Beschaffung zuständigen Person überlassen, ob und in welchem Maß sie recherchiert, um überhaupt Nachhaltigkeitsaspekte zu finden. Dasselbe gilt für das Aufspüren weiterer Nachhaltigkeitskriterien, wenn bereits durch Rechtsvorschriften verbindlich vorgegebene Kriterien zu beachten sind.

³¹ Stand 1. April 2016, in der überarbeiteten Version vom 19. Mai 2016.

³² Vom 18. Januar 2017, BAnz AT 24. Januar 2017 B 1.

³³ Gemeinsamer Erlass des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 22. Dezember 2010, GMBI 2010, Nummer 85/86, Seite 1786.

Die zur Zeit der Erhebungen geltende DA Beschaffung verpflichtete die Beschafferinnen und Beschaffer zwar, Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Aber erst die geplante Neufassung der DA Beschaffung sah vor, dass die Gründe für eine Nichtberücksichtigung sozialer und umweltbezogener Aspekte zu dokumentieren sind und dass in einem internen Vermerk zu begründen ist, wenn soziale oder umweltbezogene Anforderungen an den Leistungsgegenstand nicht in die Leistungsbeschreibung integriert werden.

Die geplanten Änderungen der DA Beschaffung sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ein Schritt in die richtige Richtung gewesen. Er hat aber standardisierte Vorgaben für die Recherche von Nachhaltigkeitsaspekten gefordert. Den Fußnotenhinweis auf die Website und das Team der KNB hat der Bundesrechnungshof nicht für ausreichend gehalten.

Der Bundesrechnungshof hat das BeschA gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass die dokumentierten Gründe für das Fehlen von Nachhaltigkeitsaspekten überprüft werden. Diese Prüfung muss vor Einleitung des Vergabeverfahrens mit dem Ziel stattfinden, mögliche Nachhaltigkeitsaspekte noch einzubringen.

Der Bundesrechnungshof hat begrüßt, dass die Beschafferinnen und Beschaffer verpflichtet werden sollten, die Bedarfsträger darauf hinzuweisen, wie soziale und umweltbezogene Aspekte im Verfahren berücksichtigt werden können. Er hat empfohlen, auf diese Aspekte aber auch in den schriftlichen Informationen für die Bedarfsträger, insbesondere im Leitfaden und im Fragebogen Bedarfsbeschreibung, hinzuweisen.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass auch innovative Aspekte bei der Beschaffung berücksichtigt werden sollten. Nach der Begründung zum Entwurf des Vergaberechtsmodernisierungsgesetzes zählen soziale, umweltbezogene und innovative Kriterien zu den nachhaltigen Aspekten.³⁴ Es trifft nicht zu, dass innovative Aspekte nicht Gegenstand der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sind.³⁵ Richtig ist vielmehr, dass sie nicht Bestandteil des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit sind. Da nur dieses für die Bundesverwaltung verbindlich ist, ist das BeschA zwar nicht verpflichtet, innovative Aspekte bei der Beschaffung zu berücksichtigen. Dennoch ist es Ziel der Bundesregierung, innovativen Einkauf zu fördern. Das Bundesministerium für

³⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts, Bundestagsdrucksache 18/6281, Seite 57.

³⁵ Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016, Seite 143 f.

Wirtschaft und Energie hat eigens das Kompetenzzentrum für innovative Beschaffung errichtet, um die Innovationsorientierung dauerhaft und mittelfristig im Handlungsraum öffentlicher Einkäufer zu verankern. Das BeschA sollte daher auch innovative Aspekte bei der Beschaffung berücksichtigen.

(3) Das BeschA hat wie folgt Stellung genommen:

Schulungen

Es sei schwierig gewesen, eine Organisation für die Schulungen zu finden. Schließlich sei es gelungen, die ICLEI (Local Governments für Sustainability) hierfür zu gewinnen. Diese habe am 14. und 15. Februar 2012 sowie am 6. Juli 2012 Schulungen zum Thema „nachhaltige Beschaffung“ im BeschA durchgeführt. Mit Abschluss der Konzeptionierungs- und Vorbereitungsphase für die KNB selbst und für die Schulungen sei die Umsetzung konstant durchgeführt und weiterentwickelt worden. Die KNB hätte am 6. Mai 2014 mit den Schulungen im Bundeskanzleramt begonnen. Seither seien die Schulungsanfragen aus den Bereichen des Bundes, der Länder und der Kommunen rasch angestiegen. Diese seien im Sinne des Auftrags aus dem Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit sukzessive abgearbeitet worden. Am 8. und 9. Oktober 2015 habe es eine weitere Schulung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegeben. Mit dem zweiten Halbjahr 2017 sei diese interne Schulung referatsweise fortgesetzt worden. Die Teilnahme sei für alle Beschäftigten verpflichtend.

Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten

Das BeschA hat auf eine Arbeitsgruppe der Abteilung B zur Nutzbarkeit von Nachhaltigkeitskriterien bei den einzelnen Produktgruppen verwiesen. Diese sei weit vor dem Jahr 2012 eingerichtet worden und habe einzelne Aspekte geprüft sowie auf Tauglichkeit bewertet. Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe seien in die weitere Arbeit der KNB eingeflossen. Die Arbeitsgruppe existiere noch immer und werde unregelmäßig zu bestimmten Themen durch die KNB einberufen.

Standardisierte Vorgaben für die Recherche

Das BeschA hat mitgeteilt, es werde bei der nächsten Aktualisierung der DA Beschaffung prüfen, inwieweit unter Berücksichtigung des vielfältigen

Produktkatalogs des BeschA eine verbindliche Anweisung erstellt werden könne, welche Informationswege die Beschafferinnen und Beschaffer in jedem Fall beschreiten müssen.

Überprüfung von dokumentierten Gründen für das Fehlen von Nachhaltigkeitsaspekten

Das BeschA hat darauf hingewiesen, dass im Rahmen eines Beschaffungsverfahrens zu treffende Entscheidungen über festgelegte Verfahrenswege mehrere Mitzeichnungsstufen durchlaufen. Eine separate Überprüfung der Nachhaltigkeitsaspekte sei angesichts der umfangreichen Mitzeichnungen nicht erforderlich.

Informationen für Bedarfsträger über Nachhaltigkeitsaspekte

Das BeschA hat mitgeteilt, inzwischen habe es in dem Formular für den Beschaffungsauftrag das Ankreuzfeld "Nachhaltigkeitskriterien/-anforderungen sind zu berücksichtigen" aufgenommen. In der Ausfüllanleitung erhalte der Bedarfsträger dazu ergänzende Informationen. Diese lauten:

"Nachhaltigkeitskriterien/-anforderungen

Das Ankreuzfeld ist auszufüllen, sofern im Rahmen des Vergabeverfahrens soziale oder umweltbezogene Nachhaltigkeitskriterien und/oder Anforderungen an den Leistungsgegenstand gestellt werden sollen. Sofern das Feld angekreuzt wird, ist auf gesonderter Anlage anzugeben, welche Kriterien und/oder Anforderungen berücksichtigt werden sollen. Die Anlage ist dem Beschaffungsantrag beizufügen."

Lehne der Bedarfsträger die Aufnahme von Nachhaltigkeitskriterien ab, werde die Antwort zur Vergabeakte genommen. Dies sei nunmehr für alle Referate verbindlich vorgegeben (§ 10 Absatz 1 der DA Beschaffung vom 9. November 2017). Der Fragebogen Bedarfsbeschreibung und der dazugehörige Leitfaden würden derzeit überarbeitet. Das BeschA beabsichtige, hier einen Verweis auf die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien aufzunehmen.

Berücksichtigung von innovativen Aspekten

Das BeschA hat erklärt, es verfolge das Ziel der Bundesregierung, die innovative Beschaffung zu fördern. Die DA Beschaffung in der überarbeiteten und in Kraft gesetzten Fassung vom 9. November 2017 berücksichtige innovative Nachhaltigkeitsaspekte: Nach § 22 Absatz 4 der DA Beschaffung werden sozia-

le, umweltbezogene oder innovative Anforderungen an den Leistungsgegenstand gestellt und in die Leistungsbeschreibung integriert; nach § 22 Absatz 3 der DA Beschaffung sind in geeigneten Fällen innovative, umweltbezogene und soziale Aspekte bei den Bewerbungsbedingungen zu berücksichtigen.

(4) Der Bundesrechnungshof würdigt den Sachverhalt unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BeschA abschließend wie folgt:

Schulungen

Die Sachverhaltsdarstellung in der Stellungnahme des BeschA weicht von der Auskunft der Abteilungsleiterin B ab. Nach der geänderten Darstellung haben die laut Dienstanweisung 01/2012 vorgesehenen Schulungen doch stattgefunden. Die nächste Schulung der Beschäftigten des BeschA fand aber erst im Oktober 2015 statt. Mehr als drei Jahre hat das BeschA demnach keine Schulungen durchgeführt. Dies entspricht nicht der Forderung des Maßnahmenprogramms 2010, das Personal zum Thema „nachhaltige Beschaffung“ *regelmäßig* weiterzubilden. Die Vorbereitungs- und Konzeptionierungsphase für die KNB und deren Schulungskonzept rechtfertigt dieses Versäumnis nicht. Das BeschA hätte für eine Fortbildung der Beschäftigten in den Jahren 2013 bis 2015 durch andere Organisationen Sorge tragen müssen. Denkbar wäre z. B. eine Fortsetzungsveranstaltung durch die ICLEI gewesen. Da das BeschA aber seit dem zweiten Halbjahr 2017 die Schulungen referatsweise verpflichtend für alle Beschäftigten fortsetzt, schließt der Bundesrechnungshof den Punkt im laufenden Prüfungsverfahren ab.

Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten

Die Einrichtung der Arbeitsgruppe in der Abteilung B ist nicht geeignet, die Beanstandung des Bundesrechnungshofes auszuräumen. Die Dienstanweisung 01/2012 verpflichtete jeden einzelnen Beschäftigten zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Beschaffung und schaffte Mechanismen, dies sicherzustellen. Die Arbeitsgruppe bietet dagegen keine Gewähr für die Berücksichtigung. Da der Bundesrechnungshof davon ausgeht, dass die neue DA Beschaffung, die die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten regelt, tatsächlich Anwendung findet, schließt er den Punkt ab.

Standardisierte Vorgaben für die Recherche

Das BeschA folgt grundsätzlich der Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Der Bundesrechnungshof wird im Nachfrageverfahren prüfen, ob und wie das BeschA die DA Beschaffung um eine verbindliche Anweisung für die Recherche ergänzt hat. Er bittet, ihm die DA Beschaffung nach ihrer Aktualisierung unaufgefordert zuzusenden. Mit diesem Hinweis ist der Punkt im laufenden Prüfungsverfahren erledigt.

Überprüfung von dokumentierten Gründen für das Fehlen von Nachhaltigkeitsaspekten

Die Mitzeichnungsregelungen sind nicht gezielt auf die Prüfung von Nachhaltigkeitsaspekten gerichtet. Es bleibt abzuwarten, ob die Mitzeichnenden Gründe für das Fehlen von Nachhaltigkeitsaspekten tatsächlich überprüfen und gegebenenfalls noch Nachhaltigkeitsaspekte in das Vergabeverfahren einbringen. Der Bundesrechnungshof behält sich eine entsprechende Kontrollprüfung vor. Mit diesem Hinweis ist der Punkt im laufenden Prüfungsverfahren abgeschlossen.

Informationen für Bedarfsträger über Nachhaltigkeitsaspekte

Das BeschA folgt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Allerdings kommt nach seiner Auffassung die Bedeutung der Nachhaltigkeit im Beschaffungsauftrag und der Ausfüllanleitung nicht hinreichend zum Ausdruck. Das Ankreuzfeld und die Information in der Ausfüllanleitung erwecken den Eindruck, als sei der Bedarfsträger vollkommen frei in seiner Entscheidung, Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Deshalb empfiehlt der Bundesrechnungshof, in der Ausfüllanleitung ergänzend auf das Maßnahmenprogramm und dessen Forderungen hinzuweisen. Er bittet, die ergänzte Ausfüllanleitung sowie den Fragebogen Bedarfsbeschreibung und den dazugehörigen Leitfaden nach der Überarbeitung unaufgefordert zuzusenden. Mit diesen Hinweisen ist der Punkt im laufenden Prüfungsverfahren abgeschlossen.

Berücksichtigung von innovativen Aspekten

Das BeschA ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat – entgegen anderslautender Ankündigung – die Verpflichtung, auch innovative Aspekte zu berücksichtigen, in der DA Beschaffung belassen. Damit schließt der Bundesrechnungshof den Punkt ab.

2.2 Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Vergabeverfahren

(1) In den vom Bundesrechnungshof geprüften Vergabeverfahren waren umweltbezogene und soziale Nachhaltigkeitsaspekte bei den Eignungskriterien, den Zuschlagskriterien, der Leistungsbeschreibung und/oder den Ausführungsbedingungen berücksichtigt.

Die Beschäftigten berichteten allerdings von einem Beschaffungsvorgang, in dem sie auf die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten verzichtet hatten, weil sie wegen deren Bewertung unsicher gewesen waren.

In diesem Fall ging es um den Abschluss eines Rahmenvertrages über Einweggeschirr und -besteck, Becher, Tüten und eine größere Zahl weiterer Produkte für eine Behörde, die für die Verpflegung von Einsatzkräften „vor Ort“ benötigt wurden. Aufgenommen werden sollten ca. 80 Artikel. Der Auftragswert lag bei jährlich 120 000 Euro. Eine Recherche hatte ergeben, dass die meisten Hersteller und Händler – wenn überhaupt – nur ein sehr kleines Spektrum (teilweise unter zehn Produkte) an umweltfreundlichen Alternativen anbieten konnten.

Die für die Beschaffung Zuständigen hatten die Idee verworfen, sowohl nachhaltige Produkte als auch herkömmliche Ausführungen zuzulassen, beide in einem Verfahren auszuschreiben und die nachhaltigen Produkte besser zu bewerten, weil sie „keinen praktikablen Ansatz gefunden hatten, wie (wir) sie die nachhaltige Ausführung bewerten sollten“.³⁶

In anderen, vom Bundesrechnungshof geprüften Beschaffungsvorgängen hatte es den Beschafferinnen und Beschaffern keine Probleme bereitet, Nachhaltigkeitsaspekte bei den Zuschlagskriterien zu berücksichtigen. Beispielsweise hatte die für die Beschaffung zuständige Person bei der Beschaffung von Tischventilatoren als Zuschlagskriterium die „elektrische Leistungsaufnahme“ festgelegt. Die Leistungsaufnahmebereiche hatte sie gestaffelt und mit Punktwerten versehen. Sie hatte umso mehr Punkte vergeben, je geringer die elektrische Leistungsaufnahme des angebotenen Tischventilators war. Das Kriterium „elektrische Leistungsaufnahme“ hatte sie zweifach gewichtet.

³⁶ E-Mail des BeschA vom 4. Mai 2017.

(2) Die untersuchten Beschaffungsvorgänge zeigten, dass die jeweiligen Beschafferinnen und Beschaffer im BeschA bestrebt waren, umweltbezogene und soziale Aspekte zu berücksichtigen, wobei sie die vergaberechtlichen Möglichkeiten in den unterschiedlichen Phasen des Vergabeverfahrens nutzten.

In dem geschilderten Fall des Einweggeschirrs hätten sie ebenfalls umweltbezogene Aspekte berücksichtigen können und unter Beachtung des Maßnahmenprogramms auch müssen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Vergaberecht Nachhaltigkeitsaspekte neben dem Preis und den Kosten zur Ermittlung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses ausdrücklich zulässt (§ 127 Absatz 1 Satz 4 GWB).

Dies gilt nicht nur für Kriterien, die sich wie die Leistungsaufnahme im Beispielfall der Tischventilatoren unmittelbar finanziell auswirken (geringere Leistungsaufnahme = geringere Stromkosten = geringere Folgekosten). Auch andere Nachhaltigkeitsaspekte können und müssen angesichts der Forderungen des Maßnahmenprogramms bei der Bewertung berücksichtigt werden.

Das BeschA hätte hierfür vor Einleitung des Vergabeverfahrens entscheiden müssen, welche Wertigkeit es dem Nachhaltigkeitsaspekt neben dem Preis zumisst und eine entsprechende Punktzahl und Gewichtung vorsehen und bekanntmachen müssen. Anbieter nachhaltiger Produkte hätten damit für die Nachhaltigkeit mehr Punkte erzielt als Anbieter herkömmlicher Produkte.

Ob das nachhaltige Angebot das mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis gewesen wäre, hätte anhand der Bewertung sämtlicher Zuschlagskriterien und eines Vergleichs mit den Konkurrenzangeboten entschieden werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das BeschA gebeten, dies bei künftigen Vergabeverfahren zu beachten.

(3) Das BeschA hat zugesagt, zukünftig auch Nachhaltigkeitsaspekte, die sich nicht unmittelbar finanziell auswirken, angemessen zu berücksichtigen und gegenüber dem Preis zu gewichten, soweit die jeweilige Sachlage eines Produkts es zuließe.

(4) Das BeschA folgt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Der Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren erledigt.

3 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

(1) Die Beschafferinnen und Beschaffer beklagten gegenüber den Beauftragten des Bundesrechnungshofes, die Bedarfsträger lehnten nicht selten den Abschluss von Verträgen zu nachhaltigen Produkten ab, weil diese in der Anschaffung teurer als konventionelle Produkte seien. Da das BeschA Dienstleister und der Bedarfsträger sein Kunde sei, könne es dann nur das konventionelle Produkt beschaffen.

Hierzu nannte das BeschA folgendes Beispiel:

Eine Behörde beauftragte das BeschA mit dem Abschluss eines Rahmenvertrages über Einweggeschirr und -besteck, Becher, Tüten und eine größere Zahl weiterer Produkte, die sie bei der Verpflegung von Einsatzkräften „vor Ort“ benötigte. Eine Recherche ergab, dass ein Teil der geforderten Einzelartikel in umweltfreundlichen Varianten angeboten wurde, die in der Anschaffung viermal so teuer gewesen wären wie konventionelle Ausführungen. Der Bedarfsträger lehnte die Beschaffung der umweltfreundlichen Varianten ab. Er erklärte, den erhöhten Haushaltsmittelbedarf für ökologische Ausführungen nicht einkalkuliert zu haben und dies wegen der angespannten Haushaltslage auch in Zukunft nicht zu können. Das BeschA verzichtete nicht zuletzt aus diesem Grund³⁷ darauf, eine umweltfreundliche Ausführung zu fordern.

Die Bedarfsträger versichern auf dem Beschaffungsauftrag, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Bedarfsfeststellung und Bedarfsbeschreibung im Vorfeld des Beschaffungsvorhabens gemäß § 7 BHO durchgeführt wurden. Sie legen dem BeschA die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht vor. Der Bundesrechnungshof hat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Bedarfsträger nicht geprüft.

(2) Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Berücksichtigung nachhaltiger Aspekte bei der Beschaffung durch das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung für die Bundesverwaltung verbindlich ist.

Bedarfsträger und für die Beschaffung zuständige Personen sind daher in ihrer Entscheidung, Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen, nicht frei. Sie müs-

³⁷ Zu einem weiteren Grund siehe Tz. 2.2.

sen dabei auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Absatz 1 BHO) beachten.

Ob eine Beschaffung wirtschaftlich ist, ist stets vor finanzwirksamen Maßnahmen (§ 7 Absatz 2 Satz 1 BHO), also auch vor Einleitung eines Vergabeverfahrens³⁸, anhand einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festzustellen. Verantwortlich hierfür ist grundsätzlich der Bedarfsträger (vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift Nummer 2.4.1 zu § 7 BHO).

Nachhaltigkeitsaspekte sind in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen. Die Ablehnung des Bedarfsträgers und seine Begründung im geschilderten Beispielfall lassen jedoch darauf schließen, dass der Bedarfsträger diese außer Acht gelassen hat. Die preisgünstige Lösung ist nicht zwangsläufig wirtschaftlich. Auch fehlende Haushaltsmittel rechtfertigen nicht, die Auswahl der möglichen Handlungsalternativen bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von vornherein zu beschränken.³⁹ Durch eine sachgerechte Prioritätensetzung sollte dafür Sorge getragen werden, dass notwendige Handlungsspielräume für einen wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Geldern erhalten bleiben.⁴⁰

Sowohl Bedarfsträger als auch für die Beschaffung zuständige Personen haben das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Im Regelfall genügt es, wenn der für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verantwortliche Bedarfsträger gegenüber der für die Beschaffung zuständigen Person bestätigt, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorliegt. Die für die Beschaffung zuständige Person darf mangels anderweitiger Anhaltspunkte davon ausgehen, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Lehnt der Bedarfsträger jedoch die Beschaffung eines nachhaltigen Produkts ab, weil es in der Anschaffung teurer ist, muss sich die für die Beschaffung zuständige Person durch Nachfrage vergewissern, dass der Bedarfsträger die Nachhaltigkeitsaspekte in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbezogen hat. Bejaht der Bedarfsträger die Frage, muss er dies schriftlich bestätigen. Bei

³⁸ Arbeitsanleitung des BMF „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, C. I., Seite 9.

³⁹ Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 18, 2013, Seite 57; Arbeitsanleitung des BMF „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, C. IV. 1., Seite 14.

⁴⁰ Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 18, 2013, Seite 57.

berechtigten Zweifeln muss sich die für die Beschaffung zuständige Person die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlegen lassen. Stellt sich heraus, dass der Bedarfsträger die Nachhaltigkeitsaspekte nicht in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt hat, so ist dies nachzuholen. Die für die Beschaffung zuständige Person darf das konventionelle Produkt nur beschaffen, wenn es wirtschaftlich ist. Dies setzt den Nachweis durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voraus.

Der Bundesrechnungshof hat das BeschA gebeten, die DA Beschaffung durch eine entsprechende Regelung zu ergänzen.

(3) Das BeschA hat darauf hingewiesen, nach § 7 BHO, den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO und der „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ gebe es keine Vorgaben, wie Nachhaltigkeitsaspekte bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen berücksichtigt werden müssen. Durch das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung sei jedoch die Berücksichtigung nachhaltiger Aspekte bei der Beschaffung für die Bundesverwaltung verbindlich. Daher beabsichtige es, bei der nächsten Aktualisierung der DA Beschaffung zu prüfen, wie die Hinweise des Bundesrechnungshofes berücksichtigt werden könnten.

Das BeschA habe Ende Januar 2018 das BMI gebeten, über die Arbeitsgruppe Haushaltsrecht der obersten Bundesbehörden beim Bundesministerium der Finanzen auf eine Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hinzuwirken sowie eine Ergänzung der zur BHO erlassenen Vorschriften und Arbeitsanleitung anzuregen.

(4) Das BeschA folgt grundsätzlich der Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Der Bundesrechnungshof befürwortet die Anregung des BeschA. Er wird im Nachfrageverfahren prüfen, ob und wie das BeschA seine Hinweise in der DA Beschaffung umgesetzt hat. Er bittet, ihm die DA Beschaffung nach ihrer Aktualisierung unaufgefordert zuzusenden. Mit diesem Hinweis schließt der Bundesrechnungshof den Punkt im laufenden Prüfungsverfahren ab.