



Nachhaltige Beschaffung in Niedersachsen:

Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit

Stand: 08.11.2023

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bestimmt das tägliche Verwaltungshandeln und damit auch das öffentliche Auftragswesen. So ist der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot, also auf das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis, zu erteilen. Zur dessen Ermittlung können neben dem Preis oder den Kosten auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte berücksichtigt werden.

Für öffentliche Auftraggeber greifen auch haushaltsrechtliche Vorschriften. § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) und § 110 Absatz 2 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) verpflichten zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. Die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns soll nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken und die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anstreben. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit umfasst das Sparsamkeits- und das Ergiebigkeitsprinzip. Das Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen. Das Ergiebigkeitsprinzip (Maximalprinzip) verlangt, mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Ferner steht bei der Ausführung des Haushaltsplans, der in aller Regel die Aufgaben (Ergebnis, Ziele) bereits formuliert, der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund (vgl. auch Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 1 zu § 7 LHO).

Bereits bei der Festlegung, welche Leistung beschafft wird (Leistungsbestimmung), hat ein öffentlicher Auftraggeber somit die Wirtschaftlichkeit zu beachten. Dabei stehen dem öffentlichen Auftraggeber in der Regel verschiedene Leistungen zur Auswahl. Die Bedarfsträger haben somit einen Entscheidungsspielraum bei der Definition des Beschaffungsgegenstandes und auch bei der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten. Einen Wettbewerb gibt es dabei sowohl zwischen nachhaltig(er)en und „herkömmlichen“ Leistungen als auch innerhalb dieser Gruppen.

Seit der Novellierung des Niedersächsischen Klimagesetzes (NKlimaG) im Sommer 2022 ist die Berücksichtigung von umweltbezogenen Nachhaltigkeitsaspekten bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 LHO für Maßnahmen von finanzieller Bedeutung, die der Landesverwaltung zur Deckung ihrer Bedarfe bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben dienen, explizit vorgegeben, vgl. § 9 NKlimaG. Nach § 9 Abs. 1 NKlimaG sollen bei der Bestimmung der wirtschaftlichsten Lösungsalternative im Rahmen dieser Untersuchungen grundsätzlich die Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 NKlimaG berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist von der Landesverwaltung nach § 9 Abs. 2 NKlimaG bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein CO₂-Preis mindestens in Höhe des nach § 10 Abs. 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) gültigen Mindestpreises oder Festpreises zugrunde zu legen, soweit dies mit einem angemessenen Aufwand zu erfüllen ist. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind zudem, soweit dies ebenfalls mit einem angemessenen Aufwand zu erfüllen ist, für die verbleibenden Beschaffungsalternativen als monetärer Aspekt gemäß § 9 Abs. 3 NKlimaG die voraussichtlichen Lebenszykluskosten einzubeziehen.

Die Einbeziehung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dürfte vor dem Hintergrund der beim Land und den Kommunen ähnlichen haushaltsrechtlichen Formulierungen zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch für den kommunalen Bereich anwendbar sein.

Mittlerweile sind vermehrt (abstrakt generelle) Festlegungen für eine nachhaltige Beschaffung vorhanden, zum Beispiel in gesetzlichen Regelungen wie § 67 Vergabeverordnung (VgV) oder als strategische Zielvorgaben.

Die unmittelbare Landesverwaltung sowie die ihr unmittelbar nachgeordneten Landesbehörden haben bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen von Beschaffungsvorgängen die Verwaltungsvorschriften zur nachhaltigen Beschaffung (VV-NB), insbesondere Nummer 5.6, zu beachten. Den übrigen öffentlichen Auftraggebern, insbesondere den Kommunen, werden die Verwaltungsvorschriften zur Anwendung empfohlen.

Die nachhaltige Beschaffung in Niedersachsen kann einen Beitrag zur effizienten Ressourcennutzung, zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen und zur Erreichung von Umwelt- und Klimaschutzzielen leisten und hat daher Vorteile für die öffentliche Hand, die Gesellschaft und die Umwelt.

Im Folgenden werden beispielhaft einige Aspekte aufgezeigt, die als Orientierung bei der Untersuchung sowie Begründung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einer Leistung, die nachhaltig beschafft werden soll, dienen können. Dieses Dokument liefert lediglich allgemeine Hilfestellungen zur Unterstützung einer haushaltsrechtlich wirtschaftlichen Leistungsbestimmung und ersetzt nicht den Nachweis sowie die Begründung der Wirtschaftlichkeit im jeweiligen Einzelfall.

Unter Berücksichtigung der Ausführungen in den VV zu § 7 LHO ist grundsätzlich zwischen einer monetären Bewertung und einer darüberhinausgehenden Berücksichtigung von nicht monetären Aspekten zu unterscheiden:

- Hinweise zur monetären Bewertung
Nachhaltig(er)e Leistungen können - zum Beispiel aufgrund einer hohen Energieeffizienz oder geringen Wartungs- und/ oder Entsorgungsausgaben - geringere Folgeausgaben als „herkömmliche“ Leistungen verursachen. Im Rahmen von Kostenvergleichsrechnungen oder Kapitalwertberechnungen kann der öffentliche Auftraggeber die Leistung mit den geringsten Gesamtausgaben und der bestmöglichen Nutzung von Ressourcen ermitteln. Gegebenenfalls amortisieren sich höhere Anschaffungspreise für nachhaltigere Leistungen bereits während der Nutzungsdauer.
Wie bereits erwähnt, ist bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur monetären Bewertung von Treibhausgasemissionen von der Landesverwaltung nach § 9 Abs. 2 NKlimaG ein CO₂-Preis mindestens in Höhe des nach § 10 Abs. 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) gültigen Mindestpreises oder Festpreises zugrunde zu legen, soweit dies mit einem angemessenen Aufwand zu erfüllen ist. Zudem sind von der Landesverwaltung gemäß § 9 Abs. 3 NKlimaG für die zur Verfügung stehenden Lösungsalternativen die entstehenden Kosten und Einsparungen über den Lebenszyklus als monetärer Aspekt einzubeziehen, soweit dies mit einem angemessenen Aufwand zu erfüllen ist. Vergaberechtlich ist die Berechnung von Lebenszykluskosten zulässig (siehe zum Beispiel § 59 VgV).
- Hinweise zu nicht monetären Aspekten
Nicht monetäre Aspekte können im Rahmen einer Nutzwertanalyse bzw. Kosten-Nutzen-Analyse bewertet werden. Die VV zu § 7 LHO lassen dies für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ausdrücklich zu (Nr. 3.2 und 3.3 der VV zu § 7 LHO) Für die praktische Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verweist die VV zu § 7 LHO in Nr. 3.4.3 auf die mit Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen bekanntgegebene „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, die das Niedersächsische Finanzministerium auf seiner Internetseite zugänglich macht (https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/themen/haushalt/haushaltsrecht_inklusive_haushaltsplane/gesetze_erlasse/gesetze-und-erlasse-1459.html). In Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können neben direkt ermittelbaren Kosten z. B. auch die Qualität, Sicherheit, und Umweltverträglichkeit einer Maßnahme berücksichtigt werden. Wenn diese Kosten- und Nutzenaspekte nicht monetär erfassbar sind, kann hier die Nutzwertanalyse Anwendung finden, bei der einzelne Kriterien in einem Punkteschema mit Gewichtung gegenübergestellt werden.

Um die beste Zweckerreichung zu ermitteln, kann somit auch der Nutzen betrachtet werden. Dabei wird der Nutzen als Ausmaß einer Zielerreichung definiert.

Als wichtiger Aspekt ist nach § 9 Abs. 1 NKlimaG hier auch das Erreichen der Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 NKlimaG, d.h. die Minderung der jährlichen Treibhausgasemissionen der Landesverwaltung, zu berücksichtigen. Auch soziale Anforderungen wie die Verbesserung von Arbeitsbedingungen (vgl. auch § 11 NTVergG) und ggf. weitere nicht monetäre Aspekte können berücksichtigt werden.

U. a. folgende Kriterien könnten im Einzelfall für die Beurteilung bzw. Bewertung, welche Zielerreichungsgrade verschiedene Beschaffungsalternativen haben und ob die Beschaffung einer nachhaltigeren Leistung trotz höherer Anschaffungs- und/ oder Lebenszykluskosten wirtschaftlich und sparsam sowie die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln ist, herangezogen werden:

- Erfüllung(-sgrad) eines festgelegten Leitprinzips wie den Vorgaben
 - des Europäischen Green Deals
 - in Artikel 20a Grundgesetz (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen)
 - in Artikel 6c Niedersächsische Verfassung (Schutz des Klimas, Minderung der Folgen des Klimawandels)
 - in § 3 Abs. 1 Nr. 2 Niedersächsisches Klimagesetz (Minderung von Emissionen, klimaneutrale Landesverwaltung)
 - in § 3 Niedersächsisches Abfallgesetz (Umgang mit Abfällen)
 - in Haushaltsplänen
 - von Dienstanweisungen, Beschaffungsrichtlinien, Verwaltungsvorschriften, Erlassen, Festlegungen in Gesellschafts-/ Gründungsverträgen o. ä.
 - zur Nachhaltigkeit in Zuwendungsbescheiden und –verträgen
- Umsetzung(-sgrad) von (weiteren) strategischen Zielsetzungen wie
 - Rats-, Kreistags-, Staatssekretärs- oder Kabinettsbeschlüssen
 - weiteren eingegangenen Verpflichtungen zum nachhaltigen Handeln
 - Entscheidungen der Verwaltungsleitungen
 - aufgelegten Maßnahmenprogrammen
 - Zielsetzungen eines Bündnisses, dem man beigetreten ist
 - der Förderung von Innovationen
- Auswirkungen der Maßnahme auf die Umwelt, Gesellschaft, Gesamtwirtschaft und/ oder Nutzer/ Anwender, zum Beispiel
 - die Be- oder Entlastung der öffentlichen Haushalte durch zu leistende Transferausgaben wie Sozialleistungen und Subventionen, die Schaffung von Beschäftigung für Langzeitarbeitslose und/ oder Menschen mit Behinderung, die Förderung der Chancengleichheit und Gleichstellung sowie der Vielfalt (Diversität/ Diversity) und Inklusion, das Ziel der Fachkräftesicherung, die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie
 - die Vermeidung negativer Umweltauswirkungen und den Schutz der Umwelt
 - Stärkung der Wirtschaft durch die Entwicklung von neuen, innovativen Produkten
 - Förderung der Gesundheit der Nutzer/ Anwender (aufgrund geringerer Schadstoffausstöße etc.)
- Pilotprojekt/ Leuchtturmprojekt zur Erprobung einer nachhaltigen Beschaffung (Zwischenschritt)
 - Einzelfallfestlegungen zum Beispiel zur Sammlung von Erfahrungen mit der nachhaltigen Beschaffung und/ oder zur Vorbereitung von strategischen Entscheidungen