**Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft,
Arbeit, Verkehr und Digitalisierung**
Referat 16 – Öffentliches Auftragswesen, Preisrecht, Vergabekammer

Nachhaltige Beschaffung in Niedersachsen:

Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit

Stand: 01.04.2022

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.

Daneben greifen für öffentliche Auftraggeber auch haushaltsrechtliche Vorschriften. § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) und § 110 Absatz 2 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) verpflichten zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. In den Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 1 zu § 7 LHO ist diesbezüglich u. a. erläutert, dass die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken soll und die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben ist. 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 führen die Verwaltungsvorschriften aus, dass 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 steht.

Bereits bei der Festlegung, welche Leistung beschafft wird (Leistungsbestimmung), hat ein öffentlicher Auftraggeber somit die Wirtschaftlichkeit zu beachten. Die konkret zu beschaffenden Bau-, Liefer- und Dienstleistungen sind jedoch selten direkt im Haushaltsplan oder in anderen strategischen Festlegungen benannt, vielmehr sind die verfolgten Zielsetzungen abstrakter beschrieben (zum Beispiel als Beschaffung von Geschäftsbedarf und nicht die Beschaffung eines konkret benannten Produkts). Dem öffentlichen Auftraggeber stehen bei seiner Leistungsbestimmung 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 sowohl zwischen nachhaltig(er)en und „herkömmlichen“ Leistungen oder innerhalb dieser Gruppen.

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 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. Häufig geht dies derzeit jedoch noch mit höheren Anschaffungspreisen einher, so dass die nachhaltige Beschaffung immer wieder in einem Spannungsfeld zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung steht.

Im Folgenden werden daher 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 sowie der dazugehörigen Anlage ist grundsätzlich zwischen einer reinen monetären Bewertung und einer darüberhinausgehenden Berücksichtigung von nicht monetären Aspekten zu unterscheiden:

- Hinweise zur rein 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. Vergaberechtlich ist die Berechnung von Lebenszykluskosten ebenfalls zulässig (siehe zum Beispiel § 59 VgV).

- Hinweise zu nicht monetären Aspekten
  Darüber hinaus lassen die VV zu § 7 LHO auch die Berücksichtigung nicht-monetärer Aspekte bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit zu. Insbesondere wird in den Vorschriften auf die Nutzwertanalyse und die Kosten-Nutzen-Analyse hingewiesen. In Nr. 2.4 der Anlage zu VV Nr. 3.1.4 zu § 7 LHO ist ausgeführt, dass zur Entscheidungsfindung bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen neben den direkt ermittelbaren Kosten häufig weitere Kosten- und Nutzenaspekte heranzuziehen sind (z. B. die Qualität, Sicherheit, Umweltverträglichkeit einer Maßnahme). Wenn diese Kosten- und Nutzenaspekte nicht monetär erfassbar sind, kann hilfsweise die Nutzwertanalyse Verwendung finden.

  Um die beste Zweckerreichung zu ermitteln, kann somit auch der Nutzen betrachtet werden. Dabei wird der Nutzen als Ausmaß einer Zielerreichung definiert. Die Umweltverträglichkeit einer Maßnahme ist bereits ausdrücklich in den Hinweisen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Anlage zu VV Nr. 3.1.4 zu § 7 LHO) benannt. Soziale Anforderungen wie die Verbesserung von Arbeitsbedingungen sind dort zwar nicht aufgeführt, ähneln in der Zielsetzung aber den erwähnten Beispielen.

  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 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
  - Senkung von (Transfer-)Ausgaben für die gesamte Gesellschaft aufgrund von besseren Arbeitsbedingungen, der Schaffung von Beschäftigung für Langzeitarbeitslose und/ oder Menschen mit Behinderung, der Förderung der Chancengleichheit und Gleichstellung
  - Verbesserung der Umweltverträglichkeit durch einen geringeren Ausstoß an klimaschädlichen Gasen
  - Stärkung der Nachfrage nach nachhaltigen Leistungen durch die Herbeiführung von Skaleneffekten
  - 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
  - ggf. in Orientierung am Vorgehen oder an festgelegten Zielsetzungen bei anderen öffentlichen Auftraggebern