Ö-42 Im Land NRW öffentliche Beschaffung nachhaltig ausgestalten

Gremium:	LAG Europa, Frieden und Internationales
Beschlussdatum:	25.05.2021
Tagesordnungspunkt:	NRW ökologisch bewahren – mit diesen Projekten sichern wir unsere natürlichen Lebensgrundlagen (Klimaschutz und Energie, Ökologie, Wald, Landwirtschaft, Tierschutz, ...)

Kurzbeschreibung des Projekts, inklusive Beschreibung des Alltagsbezugs/-nutzen für die Wähler*innen

Aufgrund ihres Volumens von ca. 500 Milliarden Euro deutschlandweit, gilt die öffentliche Beschaffung als schlafender Riese für ein Mehr an Nachhaltigkeit. Wir möchten Zielvorstellungen für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung des Landes und Anreize für die Kommunen in NRW schaffen, Beratungsangebote durch das Land wiedereinsetzen, den nachhaltigen öffentlichen Einkauf weiter professionalisieren, indem dieser in den Verwaltungshochschulen des Landes besser abgebildet wird.

Welches übergeordnete Ziel setzt das Projekt um (z.B. Verkehrswende)?

Umsetzung der Sustainable Development Goals

- Empfehlung Bürgerrat „Deutschland in der Welt“
- zivilgesellschaftliche/kirchliche Akteure unterstützen diese Forderung (u.a. Eine Welt Netz NRW, evangelische Kirche von Westfalen),
- dieses Projekt unterstützt Unternehmen, die nachhaltige Geschäftsmodelle auf den Weg gebracht haben (und daher mitunter Wettbewerbsnachteile in Kauf nehmen müssen)
- Wunsch kommunaler Spitzenverbände NRW mehr Beratungsangeboten (aber Zurückhaltung bei verpflichtenden Vorgaben)
- uU Kritik durch IHK/Unternehmensverbände

Worin besteht der Beitrag zur Schärfung des grünen Profils, worin die Möglichkeit der kommunikativen

Angesichts der Verheerungen durch die Corona-Pandemie im globalen Süden (Stichwort Polypandemie), Biodiversitäts- und Klimakrise übernehmen wir Verantwortung für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung. Nachhaltigkeit erhöht die Krisenresilienz unserer Gesellschaft. Wir werden in NRW zwar alleine globale Problemlagen nicht lösen, wir müssen sie aber auch nicht verschärfen.

Wie wird das Projekt konkret umgesetzt (verwaltungstechnisch, rechtlich, finanziell, zeitlich?

s. insbesondere Stellungnahmen https://www.landtag.nrw.de/home/dokumente_und_recherche/parlamentsdatenbank/Such-ergebnisse_Ladok.html?vnr=17VIZ-Beratungsverlauf:1706629&view=berver

Stellungnahme zur Schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Europa und Internationales des Landtags NRW. Antrag der Fraktion der SPD; Drucksache 17/8104 „NRW.fair - Land und Kommunen zum Motor fairer Beschaffung machen“, Tim Stoffel (DIE), 23.04.2020

Landtag Nordrhein-Westfalen
Referat I.A.1/A06
Herrn Thomas Wilhelm
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

d·i·e
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
German Development Institute
Tim Stoffel
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik DIE
Tulpenfeld 6
53113 Bonn

1) Hintergrund: Nachhaltige öffentliche Beschaffung – Von der Ausnahme zur Normalität

Im aktuellen Bericht des Runden Tisches zu Städten und Regionen der OECD[1] wird die nachhaltige öffentliche Beschaffung treffend als ein schlafender Riese bezeichnet. Das Gesamtvolumen des öffentlichen Einkaufs in Deutschland wird auf 500 Milliarden Euro jährlich geschätzt, wovon ungefähr die Hälfte auf Kommunen und über ein Viertel auf die Bundesländer entfällt.[2] Soziale und ökologische Kriterien bei Vergaben der öffentlichen Hand können also massiv dazu beitragen, die Nachfrage nach nachhaltigeren Produkten zu steigern und damit nachhaltige Lieferketten weltweit fördern, deren Relevanz uns im Zuge der aktuellen COVID-19 Pandemie wieder vor Augen geführt wurde. Der öffentliche Einkauf als Anreizinstrument für ein nachhaltigeres Wirtschaften ist somit ein zentrales Politikinstrument, um die globalen Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 zu erreichen.

Der europäische und deutsche Gesetzgeber hat in den letzten Jahren eine Öffnung des im europäischen Wirtschaftsraum stark an wettbewerbsrechtlichen Überlegungen orientierten Vergaberechts vorangetrieben und nachhaltige öffentliche Beschaffung grundsätzlich und umfänglich möglich gemacht. Von einer umfassenden Umsetzung ist man in der EU, insbesondere aber in Deutschland, jedoch weit entfernt. Vor dem Hintergrund dieses Implementierungsdefizits stellt sich die Frage welche politischen Instrumente eine Umsetzung begünstigen können. Hier bietet sich ein Blick auf den aktuellen Diskurs an der Grenze zwischen Wissenschaft und Praxis zur erfolgreichen Umsetzung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung an.

Auf europäischer Ebene wurden erst kürzlich Empfehlungen von einem Team aus internationalen Expertinnen und Experten im Rahmen des EU Projekts „Sustainable Market Actors for Responsible Trade“ (SMART, 2016-2020) erarbeitet.[3] Die drei wichtigsten Empfehlungen für die Umsetzung eines nachhaltigen Einkaufs durch die öffentliche Hand sind,

- die Professionalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe,
- die Schaffung von Unterstützungsstrukturen und
- die Schaffung eines Rechtsrahmens der eine nachhaltige Beschaffung begünstigt.

Diese Empfehlungen decken sich in Teilen mit denen der OECD, die ebenfalls die Bedeutung von Unterstützungsmaßnahmen für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung unterstreicht.[4] Solche Maßnahmen bewegen sich in einem breiten Spektrum, von Beratungseinrichtungen, über

[1] OECD (2020) A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals. (Dokumentenlink)
[2] Stoffel (2020) Socially responsible public procurement (SRPP) in multi-level regulatory frameworks: assessment report on policy space for SRPP regulation and implementation in Germany and Kenya. (Dokumentenlink)
[3] Andhov und Caranta (Hrsg.) (2020) Sustainability trough public procurement: The way forward – reform proposal. (Dokumentenlink)
[4] OECD (2020) A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals. (Dokumentenlink)

Fortbildungen bis zu Handreichungen und sind regional und national unterschiedlich ausgeprägt.[5] Im wissenschaftlichen Diskurs hat sich schon seit längerem abgezeichnet, dass nachhaltige öffentliche Beschaffung nicht ohne die Umsetzung weiterer Maßnahmen funktioniert.

In Nordrhein-Westfalen gibt es bereits einige Städte und Gemeinden, die einen nachhaltigeren Einkauf praktizieren. Die Erfahrungen der letzten Jahre machen aber deutlich, dass weitere Fortschritte und eine flächendeckende Umsetzung auch hier keine Selbstläufer sind. Diese Erfahrungen decken sich mit Beobachtungen im bundesdeutschen, europäischen und internationalen Kontext. Dort, wo Ressourcen zur Weiterentwicklung der öffentlichen Beschaffung zur Verfügung stehen oder gestellt werden, können Nachhaltigkeitskriterien erfolgreich in die Beschaffung integriert werden. So kann das Thema auch von Kommunen mit weniger eigenen Ressourcen als eine Chance anstelle einer Herausforderung oder sogar Überforderung wahrgenommen werden.

2) Einordnung und Kommentierung der Beschlusspunkte des Antrags

Der vorliegende Antrag „NRW.fair - Land und Kommunen zum Motor fairer Beschaffung machen“ legt eine Reihe von politischen Maßnahmen zur Beschlussfassung vor, die alle auf eine Schaffung eines Wettbewerbs für mehr Nachhaltigkeit abzielen. Die Punkte, die im direkten Bezug zur Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Nordrhein-Westfalen stehen, lassen sich in zwei Kategorien unterteilen. Die Einrichtung einer **Beratungsstelle** (4.) und eines **Nachhaltigkeitsportal**s (5.) sind potenzielle Hilfestellung für Kommunen und weitere öffentliche Einrichtungen. Die Erarbeitung eines **Kriterienkatalog**s (2.) und eines **Konzept**s für eine faire und sozial verantwortliche Beschaffungspraxis (6.) lassen sich als Austauschprozesse zusammenfassen. Bei dem Punkt **Steuervorteile für Nachhaltigkeitsakteure** (3.) handelt es sich um ein weiteres, nicht in Bezug zur öffentliche Beschaffung stehendes Politikinstrument.

Mit der Einrichtung einer **Beratungsstelle** könnte das Thema in Nordrhein-Westfalen kostengünstig gestärkt werden. Dies ist nicht nur gängige Praxis in anderen Bundesländern, wie Bremen und Schleswig-Holstein, sondern auch ein erfolgreich eingesetztes Politikinstrument in anderen europäischen Ländern, wie den Niederlanden oder Schweden. Auf Grund der föderalen Struktur und der großen Anzahl an Kommunen in Deutschland (über 11.000, alleine 396 in NRW), reichen die bisherigen Angebote auf Bundesebene, wie das der Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung des Bundesinnenministeriums und der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global, in Umfang und Art nicht aus, um Kommunen in NRW proaktiv und umfassend in ihren Bemühungen zu unterstützen oder sie zu solchen anzuregen. Die Erfahrungen aus der ehemaligen Beratungsstelle des Landes ‚newtrade nrw‘[6] zeigen, dass durch eine Kooperation zwischen den verschiedenen Stellen auch ein Mehrwert auf Landesebene geschaffen werden kann. Eine Ergänzung bestehender Angebote des Bundes auf Landesebene erscheint daher sinnvoll.

Anders verhält es sich in Bezug auf die Schaffung eines **Nachhaltigkeitsportal**s auf Landesebene. Hier bieten bestehende Plattformen, wie der Kompass Nachhaltigkeit (https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/) der SKEW, bereits umfassende Informationen. Da der Mehrwert und damit die Attraktivität eines solchen Portals mit der Anzahl der gesammelten Beispiele und der Nutzer wächst, ist hier eine Bündelung von Informationen auf Bundesebene zu empfehlen. Da viele Aspekte einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung nicht allein rechtlicher Natur sind, lohnt sich auch der Blick in

[5] Stoffel et al. (2019) Multidimensionality of Sustainable Public Procurement (SPP): exploring concepts and effects in sub-Saharan Africa and Europe. (Dokumentenlink)
[6] https://www.mbei.nrw/de/newtrade-buero

andere EU-Staaten und eine Bündelung von Beispielen auf europäischer und sogar internationaler Ebene.

Aus ähnlichen Gründen erscheint die Erarbeitung eines **Kriterienkatalog**s auf Landesebene als wenig zielführend. Es gibt bereits eine Reihe von Empfehlungen, Handreichungen und Beschlüssen zu produktgruppenspezifischen Kriterien für einen nachhaltigen Einkauf, unter anderem abrufbar auf dem Kompass Nachhaltigkeit. Durchaus sinnvoll ist die Auswahl von Kriterien für die Beschaffungen auf Landesebene. Durch die Umsetzung von Pilotprojekten und Veränderungen in den Vergabedienstanweisungen in Landeseinrichtungen könnte nicht nur die Einkaufsmacht der Landesverwaltung genutzt werden, sondern auch eine Vorbildfunktion für Kommunen erreicht werden.

Generell zeigt sich in den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und anderen europäischen Staaten, dass ein Austauschprozess zum Thema, zwischen den verschiedenen politischen Ebenen, aber auch mit der Öffentlichkeit und insbesondere Unternehmen, ein wichtiger Baustein für die weitere Etablierung des Themas, aber auch für die Weiterentwicklung und Anpassung von Maßnahmen darstellt. Die Erarbeitung eines gemeinsamen **Konzept**s, gerade für den im Vergleich zur ökologischen etwas schwächer aufgestellten sozialverantwortlichen Beschaffung, bietet eine gute Möglichkeit einen solchen Prozess einzuleiten. Die Interaktion zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen an den Vergabeprozess und eine klare Kommunikation von Zielen und Vorgehensweisen trägt voraussichtlich maßgeblich zum Erfolg einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung bei.

Die Forderung von **Steuervorteilen für Nachhaltigkeitsakteure** sind, neben der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung, ein weiteres anreizbasiertes politisches Instrument zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen und der Transformation zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise. Die Gewährung von Steuervorteilen für besonders nachhaltig wirtschaftende Unternehmen bewegt sich aber im Bereich der Subventionierung. Hierzu gab es in der Vergangenheit bereits Vorstöße, bspw. mit der Forderung nach Steuererleichterungen für Unternehmen, die eine Gemeinwohlbilanzierung vornehmen. Das Potential eines solchen Politikinstruments hängt aber stark von dem Zuschnitt und der Überprüfbarkeit der Voraussetzungen für die Gewährung von Steuervorteilen ab. Eine weitere kostengünstige Möglichkeit wäre die Streichung oder Umlegung bestehender Subventionen von nicht-nachhaltigem Wirtschaften.

3) Empfehlungen aus Wissenschaft und Praxis

Über die Punkte des Antrages hinaus, empfehlen sich, aus wissenschaftlicher Sicht, weitere Aspekte für die erfolgreiche Umsetzung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in Nordrhein-Westfalen.

Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung zur Ermöglichung strategischer Ziele

Die Europäische Kommission, die OECD und weitere Akteure werben für eine Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung. Neben Kosteneffizienz und Transparenz spielt dabei auch die Nachhaltigkeit eine wachsende Rolle. Investitionen in eine strategische Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung kommen einer effektiveren, kosteneffizienteren und nachhaltigeren Umsetzung gleichermaßen zugute. Auf Landesebene können die Verwaltungshochschulen dabei einen großen Beitrag leisten, durch die Anpassung von Lehrplänen, die zukünftige Beschaffende auf ihre erweiterte Rolle vorbereiten, und durch die Vermittlung von Praxiswissen in Weiterbildungen.

Unterstützung bei der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung

Erfahrungen aus so unterschiedlichen Städten wie Rotterdam, Kopenhagen, Malmö oder Bremen zeigen, dass Unterstützungsstrukturen essenziell für eine erfolgreiche und dauerhafte Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die öffentliche Beschaffung sind und darüber hinaus, dass gerade das Zusammenspiel verschiedener unterstützender Maßnahmen zum Ziel führt. In den Niederlanden verbindet sich eine gut aufgestellte nationale Beratungsstelle für den nachhaltigen Einkauf (PIANOo) mit der Arbeit von dezidiert für die nachhaltige Beschaffung Verantwortlichen in den Kommunen, die sich national und international zum Thema austauschen.

Neben einer Beratungsstelle auf Landesebene, die die Kapazitäten der Beratungsstellen auf Bundesebene sinnvoll ergänzen könnte, empfehlen sich demnach weitere Maßnahmen, die zum Teil von einer solchen Stelle koordiniert werden könnten, aber auch unabhängig davon funktionieren. Unter anderem sind dies,

- die finanzielle Unterstützung von Kommunen zur Einrichtung von Stellen für die strategische und nachhaltige Beschaffung und
- die Förderung des Austauschs und des Wissenstransfers zu nachhaltiger Beschaffung unter Kommunen und mit Einrichtungen des Landes.

Landesrecht zur Ermöglichung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung

Mit der Reform des Tariftreue- und Vergabegesetzes NRW wurde die Verpflichtung zu einer nachhaltigen öffentlichen Auftragsvergabe in NRW aufgehoben. Zusätzlich wurde aber auch ein kompletter Bereich des Beschaffungswesen aus der Gesetzgebung ausgeklammert. Nicht nur fehlt es an Anreizen für Kommunen nachhaltiger einzukaufen, es fehlt nun auch an subjektiver Rechtssicherheit bei öffentlichen Auftraggebern, die aus eigenem Antrieb ihre Beschaffung nachhaltiger gestaltet haben. Die Empfehlungen aus dem SAMRT Projekt sehen nicht die rechtliche Verpflichtung zu nachhaltiger öffentlicher Beschaffung im Fokus, wohl aber eine begünstigende Regelung des nachhaltigen Einkaufs die auch Umsetzungsmöglichkeiten aufzeigt. Klare rechtliche Regelungen erleichtern dabei die Umsetzung.