

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Umweltschutz bei öffentlichen Einkäufen - Beitrag der Gemeinden (1983)

Umweltschutz bei öffentlichen Einkäufen - Beitrag der Gemeinden

(Vortrag im Rahmen der Veranstaltungsreihe zum Umweltschutz, Stadtverwaltung Darmstadt am 30. August 1983)

1. Einleitung

Nicht nur Industrieanlagen verursachen Umweltbelastungen, auch von Produkten - wie sie millionenfach in den Handel und von den Konsumenten in die Umwelt gebracht werden - können erhebliche Umweltbelastungen ausgehen. Für jedermann erkennbar ist dies Problem zum Beispiel beim Kraftfahrzeug, dessen Abgase nicht nur die Freude am Einkaufsbummel in den innerstädtischen Straßen verleiden können, sondern auch zur Smogbildung in Ballungsgebieten sowie zum Waldsterben in stadtfernen Regionen beitragen. Unsichtbar und weniger bekannt sind dagegen z.B. Umweltbelastungen durch Lacke, bei deren Gebrauch Lösemittel und Schwermetalle in die Umwelt gelangen können.

Das Programm "Umweltschutz im öffentlichen Beschaffungswesen" des Bundesministers des Innern und des Umweltbundesamtes verfolgt das Ziel, die Umwelteigenschaften von Gütern und Leistungen stärker als bisher als Qualitätsmerkmal in die Auftragsvergabe und Leistungsbewertung bei öffentlichen Beschaffungen einzuführen.

Hierzu wird an einem Bündel von Maßnahmen gearbeitet. Im Vordergrund stehen die Verbesserung der Kenntnisse über umweltrelevante Produktbereiche und deren Umwelteigenschaften und der Ausbau der Kennzeichnung von Produkten mit dem Umweltzeichen. Parallel hierzu wird versucht, Umwelanforderungen in die Vergaberichtlinien ^{der} Großbeschaffer des Bundes - Bundeswehr, Bundespost, Bundesbahn - einzuführen. Für den Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern läuft zur Zeit ein Modellversuch mit dem Bundesgrenzschutz. Die Beschaffungsstelle des BMI konzipiert in enger Zusammenarbeit mit dem Umweltbundesamt die Ausschreibungskriterien für Kraftfahrzeuge und Unterkunftsgert. Im Bereich der Bundeswehr wird daran gearbeitet, Umweltkriterien in die Datenbank der Materialkatalogisierung aufzunehmen.

Daneben wird an grundsätzlichen Problemstellungen weitergearbeitet. So hat die Studie "Umweltschutz in der öffentlichen Vergabepolitik", die bereits 1981 veröffentlicht wurde, dargelegt, daß DIN-Normen und andere technische Richtlinien, die in der Regel öffentlichen Ausschreibungen zugrundegelegt werden, sich hemmend auf die Einführung umweltfreundlicher Produkte auswirken können. Das Umweltbundesamt läßt deshalb vom Deutschen Institut für Normung derzeit das beschaffungsrelevante Normen- und Richtlinienwerk überprüfen, um Ansätze für die Einleitung von Novellierungsverfahren herauszufinden.

Neben der Beseitigung hemmender Vorschriften und der gezielten Einflußnahme auf die Großbeschaffer des Bundes versucht das Umweltbundesamt Informationen über umweltfreundliche Produkte für die Vielzahl kleinerer Beschaffungseinheiten insbesondere im Kommunalbereich aufzubereiten. Zu diesem Zweck führt das Institut für Stadtforschung Berlin im Auftrag des Umweltbundesamtes zur Zeit in den Städten Essen und Wolfsburg das Modellvorhaben "Umweltfreundliches Beschaffungsprogramm für Gemeinden" durch. Vorgelegt werden soll ein Handbuch mit Empfehlungen für die kommunale Beschaffungspraxis, mit Informationen über die Umweltrelevanz von Produkten sowie konkrete Umweltauforderungen, die Ausschreibungen zugrundegelegt werden sollten. Im Oktober wird der Entwurf vorliegen. Wir hoffen, das Handbuch im Frühjahr 1984 veröffentlichen zu können.

Die kommunale Nachfrage ist für den Umweltschutz in mehrfacher Hinsicht von großem Interesse:

- Das kommunale Nachfragevolumen entspricht etwa dem von Bund und Ländern zusammengekommen (1977 etwa 40 Mrd DM).
- Besonders bedeutsam ist die kommunale Nachfrage bei Baumaßnahmen. 60 % der öffentlichen Bauaufträge werden von Gemeinden vergeben. Insgesamt wurden 1977 öffentliche Bauaufträge in Höhe von 35,8 Mrd DM vergeben. Mit 30 % des Branchenumsatzes liegt der Anteil öffentlicher Aufträge beim Baugewerbe gemessen an anderen Branchen, bei denen

der privaten Nachfrage ein sehr viel größeres Gewicht zukommt, besonders hoch. Eine Bevorzugung besonders umweltfreundlicher Baustoffe durch das öffentliche Beschaffungswesen konnte daher einen starken Einfluß auf das Baugewerbe ausüben.

- Angesichts des starken Umweltbewußtseins und Engagements von Bürgergruppen sind die Gemeinden ein besonders geeignetes Handlungsfeld für beispielhafte Aktionen im Umweltschutz. Öffentlichkeit und politische Gremien werden in der Regel positive Anstöße für Umstellungen und ggf. Experimente geben können.
- Umweltfreundliche Produkte und Verfahren sind in der Regel auf dem Markt noch nicht ausreichend eingeführt und erprobt. Durch Modellversuche und Pilotprojekte auf Gemeindeebene können vielfältige Lernprozesse in Gang gesetzt werden, die bei einer Weitergabe der Erfahrungen an anderer Stelle die Umstellung auf umweltfreundliche Verfahren erleichtern können.
- Die Nähe der Kommunalverwaltungen zu lokalen Gewerbebetrieben - insbesondere auch zu Klein- und Mittelbetrieben - könnte zu gemeinsamen Anstrengungen zur Produktinnovation genutzt werden.
- Die vielfältige Aufgabenpalette der Gemeinden macht umfassende Strategien möglich, indem z.B. der Kompost kommunaler Kompostierungsanlagen in Gartenbaubetrieben abgesetzt wird oder die Produkte einer Verwerterfirma für Kunststoffabfälle beim kommunalen Straßenbau oder der Ausstattung von Parkanlagen Verwendung finden.

2. Umweltfreundliche Beschaffung als ein Instrument der Umweltpolitik

Die Umweltpolitik bedient sich eines vielfältigen Instrumentariums, um die Umweltverträglichkeit von Produkten zu beeinflussen. Das in diesem Vortrag im Mittelpunkt stehende Instrument der Nachfragesteuerung mit Hilfe des öffentlichen Beschaffungswesens ist nur ein Instrument. Um seinen Stellenwert in den richtigen Zusammenhang einordnen und seine Bedeutung beurteilen zu können, soll die Palette der übrigen umweltpolitischen Instrumente kurz skizziert werden.

Das staatliche Instrumentarium zur Beeinflussung der Produkteigenschaften läßt sich unterscheiden in

- Instrumente, die bei der Produktgestaltung durch den Produzenten ansetzen
- Instrumente, die beim Verbraucher ansetzen und
- staatliche Rahmensetzung, etwa das Angebot an Infrastruktur.

Die instrumentellen Möglichkeiten der Umweltpolitik zur Beeinflussung der Produktgestaltung beim Produzenten reichen von Auflagen an die Unternehmen über die Beschaffenheit von Produktionsanlagen und Produkten, über Abgaben auf umweltschädliches Verhalten, ökonomische Anreize zur Förderung umweltfreundlicher Produkte und Verfahren einschließlich der Förderung von Forschung und Entwicklung bis zu freiwilligen Absprachen mit der Industrie und dem Handel.

Beispiele für gesetzliche Auflagen sind das Bundesimmissionsschutzgesetz (1974) mit seinen produktbezogenen Verordnungen zum Beispiel über die Lärmemission von Rasenmähern, das Waschmittelgesetz (1975), das Benzin-Blei-Gesetz (1971), das Chemikaliengesetz (1980), das Pflanzenschutzgesetz (1975) und das Düngemittelgesetz (1977).

Beispiel für eine Abgabe ist das Abwasserabgabengesetz (1976). Ökonomische Anreize stellen die Abschreibungserleichterungen des § 7 d EStG sowie zinsbegünstigte Kredite im Rahmen der ERP-Umweltschutzprogramme dar. Von den Branchenvereinbarungen seien erwähnt das Selbstbeschränkungsabkommen der Interessengemeinschaft Aerosole über die Verwendung von Fluorchlorkohlenwasserstoffen in Spraydosen (1977) sowie die Vereinbarung des Bundesministers des Innern mit Herstellern und Importeuren von Quecksilberoxidbatterien über die Rücknahme und Wiederverwertung von Quecksilberoxidbatterien (1980).

Das verbraucherorientierte Instrumentarium der Umweltpolitik reicht von der Weckung des monetären Interesses des Verbrauchers, der Aufklärung über seine kollektiven Interessen bis hin zur konkreten

Beratung und Informationsvermittlung. Zu den ökonomischen Anreizen zählen Einzelmaßnahmen wie z.B. die Ermäßigung der Kraftfahrzeugsteuer für Fahrzeuge mit Elektroantrieb, die 7,5 prozentige Investitionszulage für energiesparende Anlagen mit positiven Umwelteffekten, kommunale Zuschüsse zum Einbau von Schallschutzfenstern und Zuschüsse zu Energiesparmaßnahmen. Ebenfalls am individuellen Interesse ausgerichtet ist das Instrument der Schaffung von Benutzervorteilen. Solche Benutzervorteile wurden z.B. erstmals in die Rasenmäher-Verordnung eingeführt. Danach ist auch an Sonn- und Feiertagen sowie in den Abendstunden die Benutzung von Rasenmähern erlaubt, die um 8 dB(A) leiser sind als der gesetzliche Grenzwert von 68 dB(A).

Die Umweltaufklärung als eher moralisches Instrument umfaßt die Umwelterziehung in den Schulen, die Förderung der Aktivitäten von Umweltverbänden, die Herausgabe von Informationsschriften, die Veranstaltung von Wettbewerben, die Verleihung von Umweltpreisen sowie die Information und Fortbildung von Zielgruppen wie z.B. Journalisten und Mitarbeiter in den Beschaffungsstellen. Ein spezielles Aufklärungsinstrument ist das Umweltzeichen, mit dem umweltfreundliche Instrumente gekennzeichnet werden.

Rahmenbedingungen, die der Staat gestaltet, sind in vielen Fällen notwendige Ergänzung der auf Produzenten und Verbraucher einwirkenden Maßnahmen. So sind das Angebot an Straßen, Parkplätzen, Fahrradwegen, die Ausstattung des Öffentlichen-Personen-Nahverkehrs entscheidende Voraussetzung für die Verkehrsmittelwahl des Verbrauchers und die Angebotspalette der Industrie. Dies gilt ebenso für kommunale Maßnahmen wie z.B. die Einrichtung verkehrsberuhigter Zonen oder auch die Aufstellung von Sammelcontainern zur getrennten Erfassung von Altstoffen und die Möglichkeit zur Entlastung des Hausmülls von gefährlichen Abfällen.

Dieses vielfältige Instrumentarium ist notwendig und sinnvoll, da zum Beispiel gesetzliche Verbote und Auflagen allein nicht in

der Lage sind, den dem jeweiligen Stand der Technik entsprechenden optimalen Umweltstandard zu erreichen. Dies kann - wie im Fall der Emissionsgrenzwerte für Kraftfahrzeuge - durch die Notwendigkeit zu EG-einheitlicher Willensbildung erschwert werden, es kann aber auch national der notwendige Konsens fehlen. Darüber hinaus ist es in vielen Fällen wirtschaftlich nicht vertretbar, gesetzliche Auflagen zu verabschieden, die sich lediglich an wenigen Spitzenreitern orientieren, ohne daß entsprechende Anpassungsfristen eingeräumt werden.

3. Vergaberecht und umweltfreundliches Beschaffungswesen

Das Konzept zur Förderung umweltfreundlicher Produkte durch öffentliche Nachfrage geht davon aus, daß die öffentlichen Beschaffungsstellen Anstrengungen zum Umweltschutz unternehmen, die über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehen. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, daß Staat und Gemeinden mehr als andere gesellschaftliche Akteure verpflichtet sind, die Umweltverträglichkeit ihrer Aktivitäten zu beachten sowie Vorbild für den privaten Verbraucher zu sein.

Das Umweltbundesamt hat untersuchen lassen, inwieweit diese Zielsetzung mit dem geltenden Vergaberecht vereinbar ist (vgl. UBA-Texte 3/81: Hücke u.a.: Umweltschutz in der öffentlichen Vergabepolitik, Berlin 1981).

Es galt dabei vor allem, sich mit zwei Argumenten auseinanderzusetzen:

- Die Förderung des Umweltschutzes sei eine "vergabefremde" Zielsetzung, die das Vergabewesen für politische Zwecke instrumentalisieren.
- Die Bevorzugung umweltfreundlicher Produkte verstoße gegen die haushalts- und vergaberechtlichen Grundsätze der "Wirtschaftlichkeit" und "Sparsamkeit".

Aufgrund der Ergebnisse des 1981 vorgelegten Gutachtens und der hierdurch ausgelösten Diskussion ist inzwischen der Einwand der "vergabefremden" Zielsetzung vom Tisch. Es wird anerkannt, daß Umwelteigenschaften als unmittelbar mit dem Produkt zusammenhängende Qualitätsmerkmale

anzusehen und als solche zu bewerten sind. Umstritten ist zur Zeit allerdings noch die Frage, inwieweit auch Umweltfaktoren, die bei der Produktion eines Produkts - nicht aber in seiner späteren Gebrauchsform - eine Rolle spielen, vom Beschaffer als Entscheidungskriterium mit herangezogen werden können.

Sehr viel schwieriger gestaltet ist das Problem der Beurteilung der "Wirtschaftlichkeit" eines umweltfreundlichen Produkts. Unstrittig ist im Vergaberecht, daß "Wirtschaftlichkeit" nicht gleichzusetzen ist mit der Entscheidung für das "billigste" Angebot. Vielmehr muß das Angebot in einem angemessenen Leistungs- und Kostenverhältnis stehen. Dies heißt, daß Qualitätsanforderungen - wie sie zum Beispiel unter Arbeitsschutzgesichtspunkten an die Beschaffenheit eines Bürostuhls gestellt werden - auch bezahlt werden können. Unstrittig ist auch, daß die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eine Analyse der Folgekosten der Beschaffung mit einschließen muß.

Im Falle von Umweltschutzfaktoren stellt sich für den Beschaffer häufig jedoch noch das Problem der Bewertung und damit der Rechtfertigung eventueller Mehrausgaben. Zwar kann er meistens davon ausgehen, daß durch die Bevorzugung eines umweltfreundlichen Produkts zum Beispiel die Kosten für die nachträgliche Beseitigung von Umweltbeeinträchtigungen verringert werden. Schwierig gestaltet sich jedoch oft die Quantifizierung und Monetarisierung solcher Kostenentlastungen. Besonders deutlich wird dies bei der Entscheidung zwischen Salz oder Granulat beim Winterdienst. Der Verzicht auf Salz kann zumindest kurzfristig durch notwendige Umstellungen beim Gerät, durch Personalmehraufwand zu Mehrkosten beim Haushalt der Stadtreinigung führen. Die Einsparungen aufgrund der Granulatverwendung durch die Erhaltung von Bäumen, die Nicht-Beeinträchtigung des Grundwassers, die Vermeidung von Korrosionsschäden an Straßenbauten, Brücken und Fahrzeugen lassen sich nur schwer beziffern. Hinzu kommt das Problem, daß diese "Einsparungen" in anderen Haushalten - nicht dem der Stadtreinigung - anfallen. Entlastet werden in diesem Beispiel die Gartenbaubetriebe,

die Straßenbauämter und die Privathaushalte (durch weniger Korrosionsschäden an Fahrzeugen).

Angesichts dieser Schwierigkeiten ist die im Rahmen der Novellierung der VOL beabsichtigte Ergänzung der Erläuterungen zum § 8 für die Beschaffer besonders bedeutsam und wichtig. In die Erläuterungen soll folgender Hinweis aufgenommen werden: "Unter Beachtung des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der "Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind an die gewünschte Leistung nur solche Anforderungen zu stellen, die zur Aufgabenerfüllung unbedingt notwendig sind. In diesem Rahmen können z.B. auch Gesichtspunkte des Umweltschutzes berücksichtigt werden".

Letztlich läßt sich feststellen, daß das Vergaberecht gegenüber der Berücksichtigung von Umwelanforderungen neutral ist. Sofern in eine Leistungsbeschreibung Anforderungen an die Umweltbeschaffenheit eines Produktes aufgenommen wurden, ist es möglich und zulässig, die etwa durch besonders gute Umwelteigenschaften verursachten Mehrkosten auch zu bezahlen.

In der Praxis bedeutet dies, daß der Beschaffer Umwelanforderungen bereits in die Ausschreibungen aufnehmen müßte. Um dies tun zu können, muß er jedoch über entsprechende Kenntnisse und Marktübersicht verfügen. Deshalb stellt sich für den Umweltschutz in erster Linie die Aufgabe, die Information der Beschaffungsstellen über die Umwelterheblichkeit und Umweltverträglichkeit bestimmter Produkte zu verbessern. Diesem Ziel dienen die eingangs erwähnten Maßnahmen.

4. Umweltfreundliches Beschaffungsprogramm für Gemeinden

Lassen Sie mich im folgenden einige Beispiele für umweltfreundliche Beschaffungen im Kommunalbereich anführen.

(1) Kraftfahrzeuge und Zubehör

- lärm- und abgasarme PKW, LKW, Omnibusse, Müllfahrzeuge, Straßenkehrmaschinen

- Fahrzeuge mit Flüssiggas-, Methanol- und Elektroantrieb
- asbestfreie Brems- und Kupplungsbeläge
- cadmiumfreie Fahrzeugteile und -lackierungen

Gerade in letzter Zeit ist eine Reihe vorbildlicher kommunaler Initiativen bekannt geworden. Zu nennen sind z.B. die Verwendung bleifreien Benzins und die Ausrüstung von Fahrzeugen mit Katalysatoren in München - auch hier in Darmstadt werden in Kürze Fahrzeuge mit bleifreiem Benzin betrieben -, der Einsatz von flüssiggasbetriebenen Autos in Essen und Berlin. Auch die Anschaffung von Dienstfahrrädern und die Förderung des Fahrradverkehrs sind in diesem Zusammenhang zu nennen.

(2) Bauwesen

- asbestfreie Baustoffe für Brandschutzplatten, Dächer, Fassaden, Rohre
- Baustoffe aus Sekundärrohstoffen, z.B. Rauchgasentschwefelungs-Gips, Flugasche, Grobasche
- Hochofen-Granulat im Straßenbau
- Asphaltrecycling
- quecksilberfreie Kunststoff-Sportflächen
- blei- und chromatarme Korrosionsschutz-Anstrichstoffe
- schadstoffarme Lacke, z.B. Wasserlacke, Dispersionslacke
- lärmarme Baumaschinen

Besondere Beachtung hat in den letzten Jahren im Bereich der Baustoffe insbesondere der Verzicht auf asbesthaltige Baustoffe in vielen Gemeinden und Länderbehörden gefunden. (Über die hessischen Aktivitäten in diesem Zusammenhang wird sicherlich Herr Heinz berichten).

(3) Bürowesen

- Recyclingpapier als Schreib-, Druck-, Kopier- und EDV-Papier
- Druckerzeugnisse aus Recyclingpapier und deinkbaren Rollenoffset-Farben, dispergierbare Klebstoffe
- lärmarme Büromaschinen.

Kaum ein anderes Thema hat in den letzten Jahren in den Verwaltungen kontroversere Diskussionen ausgelöst als die Verwendung von Recyclingpapier. Obwohl in einem umfassenden Gutachten der Bundesanstalt für Materialprüfung bereits 1981 die grundsätzliche Eignung von Recyclingpapier im Behördenbereich bestätigt wurde, muß doch in den verschiedenen Verwaltungen immer noch sehr viel Überzeugungsarbeit geleistet werden, um die Skepsis gegenüber dem grauen Recyclingpapier zu überwinden. Von den Umweltschützern sollte diese Überzeugungsarbeit jedoch auch in ihrem positiven Aspekt gesehen werden. Das Recyclingpapier ermöglicht die Diskussion der Ziele des Umweltschutzes auf allen Ebenen der Verwaltung und trägt zu Lernprozessen bei, die weit über den konkreten Anlaß hinaus zu Einstellungsveränderungen führen werden.

Die Einführung umweltfreundlicher Produkte in den Verwaltungen ist ein schrittweiser Prozess. Er ist ohne ausreichende Information und Motivation der Mitarbeiter in den Beschaffungsstellen zum Scheitern verurteilt. Es darf nicht übersehen werden, daß die Berücksichtigung von Umwelteigenschaften für die Beschaffer mit Mehrarbeit und einem erhöhten Risiko verbunden ist. Informationen über Umwelteigenschaften sind über die üblichen Informationskanäle nicht zu erhalten, überdies ist die praktische Eignung neuer Produkte oft noch nicht ausreichend erprobt.

Die Einführung umweltfreundlicher Produkte sollte in den Gemeinden daher als politisches Programm konzipiert werden, das von den Spitzen der Verwaltung und dem Rat der Stadt gemeinsam getragen und verantwortet wird. In einem zeitlich abgestuften Zielkatalog sollten den Beschaffern Arbeitsziele vorgegeben sowie durch politische Beschlüsse klare Aufträge gegeben werden. Von einer Veröffentlichung der Arbeitsziele und Ergebnisse könnte auch die Bereitschaft der Nutzer gefördert werden, Umstellungsprozesse zu akzeptieren.

Bei vielen Produktumstellungen wird sich zunächst die Durchführung eines Demonstrationsprojekts oder eines Probelaufs anbieten, bevor neue Produkte in die Routinebeschaffung übergehen. In manchen Fällen wird auch der Markt nicht sofort umweltfreundliche Alternativen anbieten. In diesen Fällen können die Beschaffer durch die Zulassung von Nebenangeboten bei Ausschreibungen den Herstellerkreisen ihre Wünsche zur Verbesserung der Umweltqualität zu erkennen geben. Mitunter wird es sich auch anbieten, durch Ratsbeschlüsse den Zeitpunkt festzulegen, zu dem die Gemeinde nurmehr z.B. lärmarme Müllfahrzeuge kaufen werde. Die betroffenen Hersteller können dann entsprechende Entwicklungen vorantreiben.

So wird z.B. Daimler Benz in Kürze ein lärmarmes Müllfahrzeug auf den Markt bringen, nachdem eine Reihe von Gemeinden den dringenden Bedarf hierfür angemeldet hatten.

Wie andere politische Programme auch, wird die Realisierung des Programms auch von einer regelmäßigen Erfolgskontrolle abhängen. Die Umweltschützer innerhalb und außerhalb der Verwaltung sowie Presse und übrige Öffentlichkeit sollten den Prozeß deshalb aufmerksam verfolgen.