

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Kommunale Beschaffung und Umweltschutz (1984)

KOMMUNALE BESCHAFFUNG UND UMWELTSCHUTZ 1)

Von Dieter Kreuz und Edda Müller

1984
(75 Deutsche
Städte)

VORBEMERKUNG

Städte und Gemeinden nehmen eine wichtige Position im öffentlichen Beschaffungswesen der Bundesrepublik Deutschland ein: quantitativ durch einen Anteil von ca 50 % an der Gesamtnachfrage der öffentlichen Hand und qualitativ durch das weitgespannte Beschaffungsspektrum, das von Gütern des täglichen Bedarfs bis zu hochentwickelten und komplexen Investitionsgütern reicht.

Damit können und sollten die Städte und Gemeinden auch eine aktive Rolle spielen, wenn es darum geht, vorhandene Umweltbelastungen zu vermindern und neue Umweltbelastungen zu vermeiden. Durch ihre Bürgernähe sind Städte und Gemeinden von allen Institutionen der öffentlichen Hand mit am besten geeignet, Gesichtspunkte des Umweltschutzes im Rahmen ihrer Beschaffungspolitik wahrzunehmen; ihr Beschaffungsverhalten hat Vorbildcharakter, deshalb haben die Städte und Gemeinden auch eine besondere Verantwortung für den Umweltschutz. Angesichts der leeren Kassen der Städte und Gemeinden stehen die Kosten mit im Vordergrund, wenn über Umweltgesichtspunkte im Rahmen der öffentlichen Beschaffung diskutiert wird. Zahlreiche Beispiele zeigen, daß umweltgerechte Produkte und Verfahren keineswegs unwirtschaftlicher sein müssen als "konventionelle". Auftretende Mehraufwendungen bei der Beschaffung werden häufig durch vermiedene Belastungen, Schaden und Gesundheitsgefährdungen aufgewogen oder durch Einsparungen an anderen Stellen kompensiert.

1) Dieser Beitrag enthält Ergebnisse einer Studie der Industrieanlagen - Betriebsgesellschaft mbH, Ottobrunn, im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin, die in der Reihe Texte, Nr.9 / 83 unter dem Titel: "Wertung der Umwelteigenschaften von Produkten im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens" veröffentlicht ist.

1. WAS SIND "UMWELTGERECHTE" PRODUKTE UND VERFAHREN?

Produkte und Verfahren sind im Vergleich zu anderen dann "umweltgerecht", wenn bei der

- o Rohstoffgewinnung
- o Herstellung
- o Nutzung bzw. beim Verbrauch
- o Beseitigung bzw. Weiterverwertung

keine oder nicht höhere als dem Stand der Technik entsprechende Umweltbelastungen auftreten. Solche Umweltbelastungen können z.B. sein : die Emission von Schadstoffen und deren Belastung von Luft, Wasser und Boden mit daraus resultierenden Beeinträchtigungen der Gesundheit des Menschen und der Schädigung der Natur oder Lärmemissionen mit entsprechenden gesundheitlichen Belastungen.

Bei Beschaffungen stehen in vielen Fällen die Umweltbelastungen bei der Nutzung bzw. beim Verbrauch und bei der Beseitigung im Vordergrund, weil diese Umweltbelastungen an Ort und Stelle stattfinden und entsprechende Probleme verursachen. Trotzdem sollten auch Belastungen nicht aus dem Auge verloren werden, die z.B. bei der Herstellung entstehen, zumal in einer Reihe von Fällen bereits sehr "weitreichende" Schaden an der Umwelt nachgewiesen werden konnten, wie das Beispiel Waldschaden deutlich zeigt. Allerdings sind hier die Städte und Gemeinden auf Informationen über die vorhandenen Probleme und Möglichkeiten angewiesen.

Ein Beispiel für die Vermeidung von Umweltschaden bei der Herstellung eines Produkts ist die Beschaffung von Recyclingprodukten (z.B. Papier) oder die recyclinggerechte Erstellung von Druckerzeugnissen, weil damit umweltbelastende Herstellungsprozesse vermieden werden.

Ein Beispiel für direkte Belastungen und Schädigungen bei der Nutzung von Produkten sind z.B. mit konventionellen Lösungsmitteln versehene Farben und Lacke, bei denen im Trocknungsprozess erhebliche Mengen schädlicher Inhaltsstoffe freierwerden und Gesundheitsschaden hervorrufen können. Ein anderes Beispiel sind asbesthaltige Bremsbeläge für Fahrzeuge, die beim Bremsvorgang asbesthaltige Stäube emittieren und auch bei

Reparaturen für entsprechende Belastungen der Werkstattarbeitsplätze sorgen. Beide Beispiele wurden gewählt, weil bereits weniger umweltbelastende Produkte angeboten werden, auf die bei einer Beschaffung zurückgegriffen werden kann.

Ein anderes Beispiel für den Bereich der Beseitigung sind quecksilberhaltige Batterien ("Knopfzellen"), die als Hausmüll bei einer Verbrennung in Müllkraftwerken oder bei Deponierung zu Umweltbelastungen durch Quecksilber führen. Durch die Einführung spezieller Verfahren und hierzu notwendiger Einrichtungen für eine getrennte Sammlung können Quecksilberzellen einer geordneten Beseitigung zugeführt werden. Hier lassen sich aber auch bereits für einige Anwendungsbereiche Quecksilberoxidbatterien durch umweltfreundlichere Zink-Luft-Batterien ersetzen.

In den letzten Jahren wurden vom Umweltbundesamt in Berlin und von anderen Stellen eine ganze Reihe von Stoffen als umweltschädlich identifiziert, die auch in der kommunalen Beschaffungspraxis eine Rolle spielen: es sind dies u.a.:

- o Cadmium (Farben, Beschichtungen, Kunststoffe, Batterien)
- o Blei (Anstrichstoffe)
- o Quecksilber (Batterien)
- o Asbest (Bremsbeläge, Filter, Hitzeschutztextilien, Baustoffe, bauchemische Produkte, Dichtungen, Bodenbeläge)
- o Fluorchlorkohlenwasserstoffe (Kältemittel, Treibgas, Reinigungsmittel, Kunststoffe)
- o Lösungsmittel (Anstrichstoffe, Reinigungsmittel)
- o Polychlorierte Biphenyle "PCB" (Kühlmittel).

Bei einer Beschaffung sollte auf jeden Fall geprüft werden, ob Produkte und Verfahren angeboten werden, die solche Inhaltsstoffe nicht enthalten.

2. WARUM SOLLEN GERADE STÄDTE UND GEMEINDEN VORREITER BEI DER BESCHAFFUNG UMWELTGERECHTER PRODUKTE SEIN?

Es gibt zumindest vier wichtige Gründe, warum Städte und Gemeinden eine Vorreiterrolle bei der Beschaffung umweltgerechter Produkte und Verfahren einnehmen sollten:

- (1) Städte und Gemeinden stellen ein erhebliches Nachfragepotential gerade in umweltrelevanten Produktbereichen und haben eine "strategische" Position und damit auch eine besondere Verantwortung für den Umweltschutz;
- (2) Sie haben eine ganze Reihe von Aufgaben (wie z.B. Abfallbeseitigung) die einen direkten Bezug zu Aufgaben und Problemen des Umweltschutzes aufweisen;
- (3) Sie sind von allen Verwaltungen am stärksten von möglichen Umweltauswirkungen von Produkten und Verfahren betroffen und haben darüberhinaus spezialisierte Beschaffungsstellen mit entsprechendem Fachwissen;
- (4) Sie sind am "bürgernächsten" und haben eine Vorbildfunktion für den Bürger.

Städte und Gemeinden haben aber nicht nur gute Voraussetzungen für eine umweltgerechte Beschaffung, sondern sie nehmen diese Aufgabe in vielen Fällen bereits wahr und beschaffen ganz bewußt Produkte, die die Umwelt weniger belasten. Als Beispiel aus der jüngsten Zeit sei die Einrichtung von Tankstellen genannt, an denen bleifreies Benzin an kommunale Fahrzeuge mit Abgaskatalysatoren abgegeben wird oder die Verwendung von salzfreiem, abstumpfendem Streugut im Winterdienst.

3. SIND UMWELTGERECHTE PRODUKTE UND VERFAHREN NICHT TEURER ALS KONVENTIONELLE?

Angesichts der leeren Kassen der Kommunen stellt sich bei einer Diskussion um umweltgerechte Beschaffung sofort das Problem, ob umweltgerechte Produkte und Verfahren nicht teurer sind als konventionelle.

In vielen Fällen liegen nicht einmal die Beschaffungskosten höher oder es erweist sich im Gegenteil, daß das umweltfreundliche Produkt in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung besser abschneidet. Als Beispiel können asbestfreie Bremsbeläge genannt werden, die neben der umweltfreundlichen Komponente noch den Vorteil längerer Standzeiten aufweisen und deshalb weniger Wartungsaufwand verursachen. Bei einer Beschaffung kann einem solchen Produkt ohne weiteres der Vorzug gegeben werden, wie das viele Städte bereits tun.

Bei einer Wirtschaftlichkeitsberechnung rechtfertigen oft "externe Effekte" eine Beschaffung. Solche Effekte liegen dann vor, wenn an einer anderen Stelle, z.B. in einem anderen Titel des Kommunalhaushalts Einsparungen auftreten, die ursächlich auf die Verwendung dieses umweltfreundlichen Produkts zurückzuführen sind. Als Beispiel konnte hier die Verwendung von salzfreiem, abstumpfendem Streugut herangezogen werden, das zu geringeren Schäden an Bäumen bzw. Grünanlagen führt, die Korrosion an Straßenbauten erheblich vermindert und damit den Aufwand für die Erhaltung dieser Anlagen verringert.

Ist das Produkt oder Verfahren teurer und können keine direkten externen Effekte zur Begründung einer Beschaffung herangezogen werden, so gilt es abzuwägen, ob der Schutz des Bürgers bzw. von Bediensteten oder der Umwelt vor Belastungen den zusätzlichen Aufwand rechtfertigt. Dabei ist auch der Beispielcharakter kommunaler Beschaffungen zu bedenken.

Auf jeden Fall sollte einem umweltfreundlichen Produkt der Vorzug gegeben werden, wenn auch nur der geringste Verdacht besteht, daß Beeinträchtigungen der Umwelt zu befürchten sind. Die entstehenden Mehrkosten gehen dann zwar zu Lasten des Bürgers, der aber auch die entsprechenden Vorteile daraus zieht und später keine Folgekosten für die Beseitigung von Umweltschäden tragen muß.

4. WIE BESCHAFFT MAN UMWELTFREUNDLICH?

Bei der Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei der Beschaffung stellen sich vor allem zwei Probleme, nämlich das der Information über entsprechende Produkte und Verfahren und das der Begründung und Rechtfertigung einer solchen Beschaffung, insbesondere dann, wenn vergleichsweise höhere Kosten anfallen.

Folgende Hinweise erscheinen hierfür relevant:

- o Im Vorfeld einer Beschaffung sollten alle vorhandenen Informationsquellen genutzt werden, wie z.B.
 - Know-how eigener Beschaffungsstellen
 - Studien und Berichte des Umweltbundesamts (vgl. Literaturhinweise)
 - Liste mit Produkten, die das Umweltzeichen tragen (dieses Zeichen wird vom UBA vergeben)
 - Hinweise in der Presse (Fachzeitschriften)
 - Beispiele aus anderen Städten und Gemeinden:
- o Die Möglichkeiten einer breiten Markterkundung durch Ausschreibung sollten genutzt, Umwelanforderungen in die Ausschreibung integriert und entsprechende Nebenangebote zugelassen, bzw. zur Abgabe von Nebenangeboten mit umweltgerechten Produkteigenschaften aufgefordert werden;
- o Externe Effekte sollten geprüft und falls vorhanden in die Wirtschaftlichkeitsrechnungen einbezogen werden.

Studien und Berichte des Umweltbundesamts, entsprechende Unterlagen über Produkte, die mit dem Umweltzeichen gekennzeichnet worden sind und andere Informationsgrundlagen können vom Umweltbundesamt angefordert werden. In zwei Modellbeispielen (zusammen mit den Städten Essen und Wolfsburg) werden gegenwärtig Möglichkeiten umweltfreundlicher Beschaffungen im kommunalen Bereich entwickelt und erprobt.

Das Umweltbundesamt bereitet ein Handbuch "Umweltfreundliche Produkte" vor, das voraussichtlich in der zweiten Hälfte des Jahres 1984 allen Beschaffungsstellen zugänglich sein wird. In diesem Handbuch wird der gegenwärtige Stand des Wissens über

umweltrelevante Produkte, die besonderen Probleme bei umwelt-unverträglichen Produkten, die Marktsituation bei umweltfreundlicheren Varianten und Ersatzprodukten zusammengetragen. Das Handbuch wird auch auf positive Beschaffungsbeispiele in einzelnen Kommunen hinweisen und die jeweiligen Ansprechpartner in den Gemeinden nennen, damit der Erfahrungsaustausch zwischen den kommunalen Beschaffungsstellen erleichtert wird. Einige der empfehlenswerten Initiativen seien hier erwähnt. Die Stadt Frankfurt erprobt zur Zeit ein lärmarmes Müllfahrzeug. Essen hat einige Kraftfahrzeuge mit Autogasanlagen ausgerüstet. München beschafft Dienstwagen mit Abgaskatalysatoren und erprobt Dieselfahrzeuge, die mit Rußfiltern ausgestattet sind. Auch Darmstadt setzt sich für bleifreies Benzin und Katalysatorenfahrzeuge ein. In vielen Städten, z.B. in Wolfsburg werden Grünanlagen naturnah - ohne Einsatz von Herbiziden - gepflegt. In Worms werden beim Grünflächenamt Produkte aus Kunststoffabfällen getestet. Viele Kommunen verzichten auf asbesthaltige Baustoffe. Berlin praktiziert nun bereits im dritten Jahr - von wenigen Straßenabschnitten abgesehen - einen tausalzfreien Winterdienst. In Langen werden Produkte, die das Umweltzeichen erhalten haben, beim Einkauf bevorzugt. Dies gilt für runderneuerte Reifen ebenso wie für Pflanzentöpfe aus Altstoffen.

Einige der mit dem Umweltzeichen ausgezeichneten Produktgruppen sind für die Kommunen besonders interessant. Dies gilt zum Beispiel für lärm- und rußemissionsarme Omnibusse und Lastkraftwagen. Die Lärmemissionen solcher Kraftfahrzeuge liegen zwischen 4 bis 8 dB (A) unter den nach der Straßenverkehrszulassungsordnung - STVZO - zugelassenen Werten. 20 lärmarme Omnibusse oder Lastkraftwagen verursachen zusammen nur soviel Lärm wie ein Fahrzeug, das den in der STVZO festgelegten Grenzwert einhält. Zusätzlich zu den Lärmwerten enthalten die Bedingungen für die Vergabe des Umweltzeichens auch Anforderungen an die Rußemission. Umweltfreundliche Omnibusse und Lastkraftwagen erreichen Rußwerte, die um 60 bis 80 % unter den gesetzlich zulässigen Grenzwerten liegen. Insgesamt ist der Marktanteil dieser umweltfreundlicheren Fahrzeuge noch sehr gering. Zum Beispiel konnte sich bisher ein mit öffentlichen Mitteln bis zur Serienreife entwickelter, 7,5 t "Flüster-LKW" am Markt nicht durchsetzen. Der Preis für diesen LKW liegt allerdings um 7 Prozent über dem herkömmlicher Fahrzeuge.

Nicht nur für die kommunalen Beschaffungsstellen, sondern für die kommunale Umweltpolitik insgesamt bedeutsam sind abwasserarme Autowaschanlagen, die erst im Dezember 1983 mit dem Umweltzeichen ausgezeichnet wurden. Das bei der Autowäsche anfallende Abwasser belastet die kommunalen Kläranlagen nicht unerheblich. Es wird geschätzt, daß aus den 10.000 in der Bundesrepublik betriebenen Autowaschanlagen etwa 15.000 t Tenside in die Kläranlagen gelangen. Außerdem fallen bei der Autowäsche noch wasserverschmutzende Feststoffe z.B. Öle, Fette, Teer, Ruß und Schwermetallstäube an. Mit dem Umweltzeichen ausgezeichnet wurden Wasserreinigungsanlagen, die in Verbindung mit Autowaschanlagen eingesetzt werden können. Diese Anlagen scheiden die im Waschwasser enthaltenen Stoffe in Form einer deponiefähigen Masse ab, die problemlos beseitigt werden kann. Außerdem wird - bis auf den gelegentlichen Austausch - das Waschwasser im Kreislauf geführt, so daß Wasser gespart wird. Um Korrosionsschaden durch eine zu starke Aufsalzung des Waschwassers zu vermeiden, schalten sich die Anlagen automatisch ab, wenn ein bestimmter Salzgehalt überschritten wird.

Erwähnt werden sollen von den Umweltzeichen-Produkten schließlich noch die lärmgedämpften Altglassammel-Container für den lärmempfindlichen Bereich. In fast allen Städten und Gemeinden gehören Altglassammel-Container inzwischen zum Straßenbild. Der beim Einwerfen der Flaschen verursachte Lärm mag an vielbefahrenen Straßen vom Verkehrslärm überdeckt werden. Problematisch ist er jedoch in ruhigen Wohngebieten, so daß gerade hier oft auf die Aufstellung von Sammelcontainern verzichtet werden muß. Eine weitere Steigerung des Altglassammelns wird nur dann zu erreichen sein, wenn auch in diesen Gebieten Sammelcontainer anzutreffen sind. Mit dem Umweltzeichen wurden daher Altglascontainer ausgezeichnet, bei denen Lärminderungen zwischen 9 und 27 db (A) - je nach dem Ausgangsmodell - erreicht wurden. Diese lärmgedämpften Altglascontainer können auch in lärmempfindlichen Gegenden aufgestellt werden, ohne daß die Anwohner unzumutbar belastigt werden.

Die Beschaffung umweltfreundlicher Produkte durch das kommunale Beschaffungswesen ist nicht nur zur Stärkung der Marktchancen für neue umweltfreundliche Produktentwicklungen interessant. Sie kann vielmehr als Teil einer kommunalen Umweltpolitik zur

Verbesserung der Umweltsituation in den Gemeinden beitragen und überzeugender als Informationsbroschüren und Aufklärungskampagnen zu Verhaltensänderungen bei den Bürgern führen. Dies erklärt sicherlich die erstaunliche Resonanz, die das Thema umweltfreundliche Beschaffung gerade im Gemeindebereich gefunden hat und die Experimentierbereitschaft vieler Gemeinden auf dem Sektor umweltfreundlicher Produkte.