

F+E Vorhaben Nr. 201 18 313

Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung - EG-Rechtssetzungsprozess & ökologische Potentiale

Kurzfassung

Oktober 2003

Bearbeitung



Günther · Heidel · Wollenteit · Hack
Rechtsanwälte

IMPRESSUM

Kurzfassung des F+E-Vorhabens

Evaluation und Weiterentwicklung des umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffungswesens unter Berücksichtigung des laufenden EG-Rechtssetzungsprozesses zum Vergabewesen - FKZ 201 18 313.

Auftrag: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)
vertreten durch Umweltbundesamt (UBA)

Laufzeit: 01.07.2001 bis 30.09.2003.

Bearbeitung:

Ökopol - Institut für Ökologie und Politik GmbH, Hamburg
Nernstweg 32 – 34; 22765 Hamburg, Tel. 040/39 100 2-0, Fax.: -33
Internet: www.oekopol.de, e-mail: info@oekopol.de

Projektleitung: Dr. Dieter Großmann & Dr. Joachim Lohse,
Mitarbeit: Dr. Anne Ipsen, Dirk Jepsen, Dr. Sven Lundie, Dr. Martin Wirts

Rechtsanwaltsbüro RAe Günther, Heidel, Wollenteit, Hack, Hamburg
Mittelweg 150, 22148 Hamburg, Tel.: 040/27 84 94 - 15
Internet: www.rae-guenther.de, e-mail: post@rae-guenther.de

Projektleitung: Martin Hack
Mitarbeit: Dr. Jochen Gebauer

Zielstellung des Vorhabens

Angesichts eines Gesamtvolumens von ca. 252 Mrd. € bzw. etwa 13% des Bruttoinlandsproduktes der Bundesrepublik Deutschland wird einer umweltorientierten Beschaffungspolitik der öffentlichen Hand in der Fachdebatte über Anreize für umweltbezogene Produktinnovationen und über die Steigerung der Marktrelevanz entsprechend gestalteter Produkte schon seit vielen Jahren eine Schlüsselstellung zugeordnet. Dies umso mehr, als sich andere Instrumente, wie z.B. die Kennzeichnung umweltfreundlicher Produkte mit entsprechenden „Ökolabeln“, bislang nur in Teilmärkten als ausreichend wirksame Anreizsysteme, für eine selbsttragende Etablierung zunehmend umweltorientierter Produkte erwies.

Die umweltpolitischen Voraussetzungen für die umweltfreundliche Beschaffung sind auf europäischer Ebene durch verschiedene Programmatiken (Art. 6 EGV Mitteilung der Kommission über das öffentliche Auftragswesen, Mitteilung der Kommission zur IPP, 6. Umweltaktionsprogramm) adressiert und die europäischen Vergaberichtlinien sind derzeit in der Überarbeitung, um sowohl Umwelt- als auch Binnenmarktaspekte zu befördern. Ziel der Integration von Umweltaspekten in die öffentliche Beschaffung ist es, dass die öffentliche Hand ihren Beitrag zur Etablierung von nachhaltigen Produktionsweisen liefert und damit die Ziele des Umweltschutzes integriert.

Als relevante Hemmnisse bei einer breiten Umsetzung einer umweltorientierten Beschaffung der öffentlichen Hand sind einerseits die Unsicherheit der Beschaffungsstellen über die rechtliche Zulässigkeit im Rahmen des geltenden Rechts und andererseits die von vielen Beteiligten als nicht ausreichend erachtete quantitative Unterlegung der positiven Wirkungen einer derartigen Umweltorientierung zu konstatieren.

Das vorliegende Vorhaben soll gezielt Klärung in diesen beiden Fragen erreichen und konkrete Unterstützungsmöglichkeiten für öffentliche Beschaffer prüfen. Um diese Zielstellung zu erreichen wurden die folgenden beiden Aufgabenstränge definiert:

1. Juristische Bewertung

Bestandsaufnahme und Darstellung der Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung umweltbezogener Aspekte bei der öffentlichen Beschaffung nach geltendem deutschen und europäischen Recht.

Begleitung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im europäischen Verfahren zur Neufassung der EG-Vergaberichtlinien durch Analyse und Bewertung der verschiedenen Positionen (Kommission, Rat & Europäisches Parlament) im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens.

2. Umwelt-, technik- und organisationsbezogene Bewertung (Potentialanalyse)

Exemplarische Untersuchung der technisch-organisatorischen Möglichkeiten der Konkretisierung umweltbezogener Anforderungen für eine ausgewählte Produktgruppe mit Analyse der Hemmnisse, der Umweltwirkungen und weiterer Effekte.

Vorgehen & Bearbeitung

Der juristische Aufgabenstrang wurde durch die Rechtsanwaltskanzlei Günther • Heidel • Wollenteit • Hack aus Hamburg bearbeitet, der naturwissenschaftlich-technische durch ein interdisziplinäres Arbeitsteam der Ökopoll-Institut für Ökologie und Politik GmbH, ebenfalls aus Hamburg.

In mehreren Projekttreffen mit dem Auftraggeber wurden die Arbeitsergebnisse bei der paralleler Arbeitsstränge regelmäßig rückgekoppelt, um fachliche Querbezüge zu identifizieren und gemeinsam Möglichkeiten zu einer gezielten Unterstützung der öffentlichen Beschaffer in Deutschland zu entwickeln.

In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurde beschlossen, im Projektrahmen zwei konkrete „Handreichungen“ zur Unterstützung einer umweltorientierten öffentlichen Beschaffung für den Bereich der technischen Büro-Infrastruktur (IT-Geräte & Drucker, Kopierer) zu entwickeln, die zusammenfassend die juristischen und die naturwissenschaftlich-technischen Arbeitsergebnisse für konkrete Beschaffungsvorgänge operationalisieren.

Vorgehen bei der juristischen Bearbeitung

In der Startphase des Forschungsprojekts (bis Ende 2001) stand die Analyse der Interpretierenden Mitteilung der Kommission vom 04.07.2001 und der Kommissionsvorschläge vom Mai 2000 zur geplanten Novelle der Vergaberichtlinien im Vordergrund. In der zweiten Phase des Projekts (bis Ende 2002) wurde der Schwerpunkt auf die Bewertung der Positionen von Rat, Kommission und Europäischem Parlament im Rahmen des Novellierungsverfahrens gelegt. Es wurden Stellungnahmen zu den Positionen erstellt. Diese Arbeit wurde in der Abschlussphase (bis Mitte 2003) fortgesetzt und um die Klärung von Einzelfragen (Umweltmanagementsysteme, EMAS) und die Auswertung der EuGH-Entscheidung „Concordia“ vom 17.09.2002, in der sich der Gerichtshof mit der Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Vergabe von Verkehrsdienstleistungen befasst, ergänzt.

Unter Berücksichtigung dieser aktuellen Fachdebatten wurde parallel ein Rechtsgutachten erstellt, welches konkret den Rahmen für die Berücksichtigung umweltbezogener Aspekte bei der öffentlichen Beschaffung in Deutschland prüft und darstellt. Diese Ergebnisse wurden auch bei der vergaberechtlichen Prüfung der Kriterienvorschläge für die Handreichungen an die öffentlichen Beschaffer herangezogen.

Vorgehen bei der Potentialanalyse

Zur Unterstützung der Schwerpunktsetzungen in der weiteren Untersuchung wurden in der ersten Projektphase sowohl die amtlichen Statistiken, die nationale und internationale Fachliteratur als auch Beschaffungsspektren ausgewählter Behörden untersucht. Dabei wurden erhebliche Defizite an belastbaren Basisdaten zur Struktur der öffentlichen Beschaffung deutlich.

Ungeachtet dieser Problematik konnten mit den Produktgruppen Arbeitsplatz-Computer, Monitore & Tragbare Computer sowie Kopiergeräte & Drucker zwei Produktgruppen identifiziert werden, die unzweifelhaft ein hohes Potential für Umweltorientierung bei der Beschaffung besitzen.

Unter Beteiligung von „Öffentlichen-Beschaffern“ wurde für diese Produktgruppen das Angebot verfügbarer Informationen über umweltrelevante Produkteigenschaften gesichtet, die Qualität bewertet und hinterfragt, in welchem Maß auf diese Informationen im Rahmen von Beschaffungsvorgängen zugegriffen wird.

Zusätzlich wurden reale Ausschreibungen daraufhin geprüft, ob und wie dort umweltbezogene Aspekte Berücksichtigung finden.

Durch die Befragung von IT-Geräte-Herstellern wurde dieses Bild der Beschaffungsrealität im Bereich der betrachteten Produktgruppen weiter vervollständigt.

Um mögliche Umweltentlastungspotentiale quantifizieren zu können, wurde auf Grundlage eines realitätsnahen Ausstattungs- und Nutzungs-Szenarios die umweltfreundliche Beschaffung für IT- und Kopiergeräte am Beispiel einer Durchschnittsbehörde modelliert. Dabei wurden verschiedene Geräteklassen unterschieden:

- Derzeitiger Bestand (DB) – Geräte, die derzeit einen hohen Marktanteil haben
- Best environmental Performance (BEP) – derzeit auf dem allgemeinen Markt verfügbare, innovative Produkte
- Öko-Vision-Geräte (ÖV) – Geräte, die zukünftig auf den Markt kommen könnten, wenn eine ausreichende Nachfrage besteht

Zusätzlich zu den verschiedenen Geräteklassen wurden auch verschiedene Systemkonfigurationen in Hinblick auf die zentrale oder dezentrale Verfügbarkeit von Peripheriegeräten betrachtet.

Auf Basis detaillierter Einzelberechnungen konnten differenziert die Potentiale verschiedener Szenarien berechnet werden, wie z.B. der in der folgenden Tabelle 1 dargestellte Vergleich der jährlichen Stromverbräuche.

Tabelle 1: Jährlicher Stromverbrauch [MWh/a] für verschiedene IT-Szenarien einer Durchschnittsbehörde mit ca. 400 Büroarbeitsplätzen

	Dezentrales Drucken und dezentrale Datenverarbeitung			Zentrales Drucken und dezentrale Datenverarbeitung			Zentrales Drucken und zentrale Datenverarbeitung		
	DB	BEP	ÖV	DB	BEP	ÖV	DB	BEP	ÖV
Server	7	6	6	7	6	6	10	9	8
PCs	25	7	4	25	7	4	4	3	3
Monitore	48	11	8	48	11	8	48	11	8
Drucker	30	16	12	11	6	4	11	6	4
Kopierer	2	1	1	2	1	1	2	1	1
Summe	112	41	31	94	32	23	75	31	24

Gemeinsam mit IT-Verantwortlichen aus Behörden und IT-Herstellern wurde ergänzend diskutiert, welchen Einfluss weitere Parameter, wie z.B. das Nutzerverhalten, auf die Umweltwirkungen der Büroausstattung haben.

Um die Erfahrungen aus dem skizzierten Untersuchungsprozess für öffentliche Beschaffer direkt nutzbar zu machen, wurden in einem abschließenden Arbeitsschritt Handreichungen für diesen Adressatenkreis erstellt. Sie enthalten im Kern Kriterienkataloge mit zugeordneten Referenzwerten, die technisch-ökonomisch sinnvoll sind, um substantielle Umweltentlastungen zu erreichen und die juristisch zulässige Konkretisierungen der Produkthanforderungen darstellen.

Zentrale Ergebnisse der juristischen Bearbeitung

Stand und Perspektiven des europäischen Rechtssetzungsprozesses

Die geltenden EG-Vergaberichtlinien enthalten keine konkrete Regelung der Frage, ob Umweltaspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge eine Rolle spielen dürfen. Gleichwohl bestehen nach geltendem Recht Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Umweltaspekten (dazu ausführlich im nächsten Abschnitt). Im Mai 2000 hat die Europäische Kommission ein Legislativpaket zur Novellierung der Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge (sog. klassische Vergaberichtlinie und Sektorenrichtlinie) vorgelegt. Die neuen Richtlinien sprechen die Berücksichtigung von Umweltbelangen im Vergabeverfahren ausdrücklich an. Vor dem Hintergrund der Verpflichtung aus Art. 6 EG-Vertrag, der vorsieht, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken einzubeziehen sind, ist die Berücksichtigung von Umweltbelangen in den novellierten Richtlinien folgerichtig grundsätzlich als zulässig vorgesehen. Kommission, Rat, Europäisches Parlament

und die Mitgliedstaaten haben im Verfahren unterschiedliche Positionen zu der Ausgestaltung dieser Berücksichtigungsmöglichkeit im Einzelnen vorgelegt.

Die Bewertung der Umweltrelevanz der neuen EG-Vergaberichtlinien muss am Vergleichsmaßstab der geltenden Rechtslage erfolgen. Bereits auf der – vergleichsweise restriktiven – Grundlage der geltenden Richtlinien 92/50 EWG, 93/36 EWG und 93/37 EWG verfügen die öffentlichen Auftraggeber über große Spielräume zur Berücksichtigung von Umweltbelangen. Denn aufgrund der Vorgaben aus dem sog. Soft Law (Interpretierende Mitteilung der Kommission vom 04.07.2001) und wegen der klaren Position des EuGH in der Entscheidung vom 17.09.2002 zu der Vergabe von Verkehrsdienstleistungen („Concordia“) sind jedenfalls produktbezogene und produktionsbezogene Merkmale sowohl bei der Leistungsbeschreibung als auch bei der Bestimmung des wirtschaftlich günstigsten Angebots zulässige Kriterien.

Die novellierten EG-Vergaberichtlinien (Stand: Gemeinsamer Standpunkt März 2003) sehen die Berücksichtigung von Umweltbelangen ausdrücklich vor. Sie bestätigen damit die im Projektverlauf identifizierten umfassenden Möglichkeiten zur Berücksichtigung umweltbezogener Anforderungen. Diese Bewertung kann aufgrund der bisherigen Entwicklung des Gesetzgebungsverfahrens (zuletzt: Stellungnahme des Europäischen Parlaments von Juli 2003) vorgenommen werden, auch wenn das Verfahren noch nicht förmlich abgeschlossen ist. Die ausdrückliche Regelung der Berücksichtigungsfähigkeit von Umweltbelangen in einer gemeinschaftsweit bindenden Form schafft Rechtsklarheit für die Anwender.

Der Gerichtshof wird in der anhängigen Entscheidung „Wienstrom“ (Rs. C-448/01), bei der die Zulässigkeit der Ausschreibung von „Ökostrom“ zu prüfen ist, sowie in weiteren Entscheidungen Gelegenheit haben, die Berücksichtigungsfähigkeit im Einzelnen näher abzugrenzen und zu gestalten. Das kann u.U. auch mit Einschränkungen verbunden sein. In jedem Fall tragen aber die zu erwartenden Entscheidungen des Gerichtshofs zur Rechtssicherheit und Berechenbarkeit bei.

Die novellierten Vergaberichtlinien werden in das deutsche Vergaberecht umzusetzen sein, so dass die Berücksichtigungsfähigkeit von Umweltbelangen dann auch ausdrücklich im deutschen Recht erwähnt wird.

Aktueller Rechtsrahmen der öffentlichen Beschaffung in Deutschland (Ergebnisse des rechtlichen Gutachtens)

Jeder öffentliche Auftraggeber hat bei seiner Vergabeentscheidung das deutsche Vergaberecht zu beachten. Bundesbehörden sind gemäß § 55 Bundeshaushaltsordnung (BHO) verpflichtet, vor dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung durchzuführen. Für Landes- und Kommunalbehörden ergibt sich diese Verpflichtung aus entsprechenden Vorschriften in den Landeshaushaltsordnungen und Gemeindehaushaltsordnungen.

Die Detailregelungen über den Ablauf der Ausschreibungsverfahren finden sich nicht in den Haushaltsgesetzen, sondern im Teil A der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A), im Teil A der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) und der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF). Ausführungserlasse der zuständigen Ministerien schreiben regelmäßig die Anwendung der VOL/A, VOB/A und VOF bei entsprechenden Beschaffungsmaßnahmen vor.

Überschreitet der Auftragswert bestimmte europarechtlich vorgegebene Schwellenwerte, so ergibt sich die Pflicht zur öffentlichen, europaweiten Ausschreibung zusätzlich zum Haushaltsrecht auch aus dem vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Dieses regelt die Grundsätze des Vergabeverfahrens und verweist hinsichtlich der Details auf die Vergabeverordnung (VgV), die wiederum auf die VOL/A, VOB/A und VOF verweist. Anders als das Haushaltsrecht gewährt das GWB demjenigen Bieter, dessen Rechte durch Verletzung von Vorschriften über das Vergabeverfahren verletzt sind, Rechtsschutz. Anwendbar sind die Vorschriften des GWB gemäß § 100 GWB, § 2 VgV bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ab einem Auftragswert von 200.000,- € und bei Bauaufträgen ab einem Auftragswert von 5 Mio. €. Bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen der obersten Bundesbehörden beträgt der Schwellenwert 130.000,- €, bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen im Bereich der Trinkwasser- oder Energieversorgung oder im Verkehrsbereich 400.000,- €.

Die Grundsätze der Vergabe sind in § 97 GWB und in § 2 VOL/A, § 2 VOB/A und § 4 VOF niedergelegt. Bei der Vergabe darf kein Unternehmen diskriminiert werden; Leistungen sind nur an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bewerber zu vergeben; der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt. Mit dem Erlass des vierten Teils des GWB (§§ 97 ff.) ist der deutsche Gesetzgeber seinen europarechtlichen Pflichten nachgekommen, die sich aus mehreren Richtlinien zum Vergaberecht (92/50 EWG (Dienstleistungen); 93/36 EWG (Lieferungen); 93/37 EWG (Bauleistungen); 89/665/EWG (Nachprüfungsverfahren) u.a. ergeben. Die deutschen Rechtsvorschriften, die für Aufträge gelten, deren Wert die Schwellenwerte erreicht oder übersteigt, müssen den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts entsprechen. Dies ist bei ihrer Auslegung und Anwendung zu berücksichtigen. Die Untersuchung geht deshalb stets von den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben aus.

Jedes Vergabeverfahren läuft in drei Stufen ab: In der Leistungsbeschreibung wird definiert, was beschafft werden soll (§ 8 VOL/A). In der Erläuterungen zu § 8 Nr. 3 Abs. 1 VOL/A ist ausdrücklich vorgesehen, dass auch Gesichtspunkte des Umweltschutzes berücksichtigt werden können.

Von den Bietern, die ein Angebot unterbreitet haben, werden dann diejenigen ausgewählt, die ihre Eignung anhand der Eignungskriterien Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit nachweisen können (§§ 7, 7a, 25 Nr. 2 Abs. 1 VOL/A). Unter den verbleibenden Angeboten wird anhand der vorher festgelegten Zuschlagskriterien das Angebot bestimmt, das schließlich den Zuschlag erhält (§ 35 Nr. 3 VOL/A).

Die Frage der Zulässigkeit umweltbezogener Aspekte

Auf jeder der drei skizzierten Stufen des Vergabeverfahrens ist die Berücksichtigung von Umweltaspekten denkbar: In der Leistungsbeschreibung kann etwa vorgesehen werden, dass nur umweltfreundlich hergestellte Produkte (z.B. Recyclingpapier) beschafft werden; bei der Bieterauswahl können z.B. „Umweltstraftäter“ ausgeschlossen werden; der Zuschlag kann beispielsweise auf das Angebot erteilt werden, das mit den geringsten Umweltbeeinträchtigungen, z.B. durch die angebotene Form der Verpackung, verbunden ist.

Einer solchen umfassenden Berücksichtigung von Umweltaspekten im Vergabeverfahren wird bisweilen mit dem Hinweis entgegengetreten, dass Umweltaspekte "vergabefremd" seien; maßgeblich seien allein die funktionale Qualität und der Preis des Produkts. Ob diese behauptete Ausgrenzung von Umweltaspekten bei der öffentlichen Beschaffung mit den rechtlichen Vorgaben auf Ebene des deutschen und des europäischen Rechts vereinbar ist, war im Forschungsvorhaben zu prüfen.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass das Gemeinschaftsrecht – und ihm folgend das nationale Vergaberecht – eine solche Ausgrenzung der Umweltaspekte nicht vorsieht, sondern im Gegenteil die Berücksichtigung von Umweltzielen und Umweltbelangen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in weitem Umfang zulässt. Umweltkriterien können nicht mehr als "vergabefremd" oder "beschaffungsfremd" bezeichnet werden. Es stellt sich nicht mehr die Frage, **ob** Umweltkriterien im Vergabeverfahren berücksichtigt werden können. Die Frage lautet nunmehr, **welche** Umweltkriterien ausnahmsweise nicht berücksichtigungsfähig sein könnten, und **wie** in der praktischen Durchführung der Vergabeverfahren sicher und effizient mit den verschiedenen Umweltkriterien umzugehen ist.

Die Berücksichtigung umweltbezogener Aspekte in den verschiedenen Stufen des Beschaffungsverfahrens

Bereits bei der Leistungsbeschreibung kann umfangreich auf die umweltschonende Ausgestaltung der abgefragten Leistung abgestellt werden. So kann die Beschaffung auf Recyclingpapiere, besonders stromsparende Geräte oder besonders umweltschonend produzierte Auftragsgegenstände (z.B. sog. "grüner Strom") beschränkt werden, wobei der Zuschlag auf das wirtschaftlich günstigste Angebot zu erteilen ist. In der Leistungsbeschreibung kann auch auf Umweltkennzeichen abgestellt werden, wenn diese präzise benannt werden und sich auf den Auftragsgegenstand beziehen, also produkt- oder produktionsbezogene Merkmale bewerten. Dabei können auch lebenswegorientierte Kriterien berücksichtigt werden, wenn sie, wie z.B. beim Europäischen Umweltzeichen, auf einer standardisierten Bewertungsmethodik basieren. Es ist nicht relevant ob es sich um ein nationales oder ein internationales Umweltkennzeichen handelt.

Den Bietern, deren Produkte kein solches Umweltkennzeichen vorweisen können, muss die Möglichkeit gegeben werden, den Nachweis zu führen, dass ihr Produkt gleichwertig ist, weil es die (umweltbezogenen) Produkthanforderungen des in Bezug genommenen Kennzeichens ebenfalls erfüllt.

Während es möglich ist, die Ausschreibung auf umweltfreundliche Produkte oder umweltfreundlich produzierte Produkte zu beschränken, ist es im Rahmen der Bieterauswahl nicht möglich, unabhängig vom Produkt und dessen Produktionsweise zu verlangen, dass der Anbieter als Unternehmen insgesamt eine besonders umweltschonende Verhaltensweise an den Tag legt. Als Eignungskriterium kommt z.B. das Abstellen auf einen umweltfreundlichen Gesamtbetrieb nur ausnahmsweise in Betracht, wenn die zu beschaffenden Leistungen besonders hohe Anforderungen an den umwelttechnischen Sachverstand stellt, wie etwa bei Verkehrsdienstleistungen oder im Bereich der Abfallentsorgung. Aber auch in diesem Fall müssen die konkret erwarteten Qualitäten der Bieter im Einzelnen benannt und den Bietern die Möglichkeit gegeben werden, ihre entsprechenden Qualitäten auch anders als durch eine formale Zertifizierung oder Registrierung ihrer Managementstrukturen nachzuweisen.

Bei der sich anschließenden Zuschlagsentscheidung ist der Zuschlag auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Der niedrigste Angebotspreis allein ist nicht entscheidend (§ 25 Nr. 3 VOL/A). Was darunter genauer zu verstehen ist, wird nur im Gemeinschaftsrecht genauer bestimmt, so z.B. in Art. 26 Abs. 1 b) der Lieferkoordinierungsrichtlinie 93/36 EWG, wo als Kriterien für die Entscheidung zugunsten des wirtschaftlichsten Angebotes Preis, Lieferfrist, Betriebskosten, Rentabilität, Qualität, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, technischer Wert, Kundendienst und technische Hilfe angegeben werden. Dieser Kriterienkatalog ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nicht abschließend. Auch die Umweltwirksamkeit der Leistung ist ein zulässiges Zuschlagskriterium. Voraussetzung ist, dass das jeweils gewählte Umweltkriterium "mit dem Auftragsgegenstand in Zusammenhang" steht. Soll der Zuschlag davon abhängig gemacht werden, dass das Produkt ein Umweltkennzeichen (z.B. "Blauer Engel") trägt, so muss auch hier dem Bieter, dessen Produkt das Label nicht trägt, die Möglichkeit eingeräumt werden, die Gleichwertigkeit seines Produkts nachzuweisen.

Erforderlich ist weiterhin, dass die vorgesehenen Zuschlagskriterien und deren Gewichtung bereits in der Vergabebekanntmachung und in der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots angegeben werden. Die Bieter aus allen Mitgliedstaaten müssen die Chance erhalten, ihr Angebot so auszugestalten, dass es den Zuschlagskriterien des Auftraggebers möglichst weitgehend entspricht. Der Auftraggeber darf im laufenden Verfahren keine weiteren Kriterien hinzufügen, die zu einer für die Bieter nicht von vornherein erkennbaren Differenzierung zwischen den Angeboten führen.

Neben diesen Kriterien können nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes "zusätzliche Bedingungen" zur Voraussetzung für eine Vergabeentscheidung gemacht werden. Damit besteht grundsätzlich die Möglichkeit einer "Politisierung des Vergaberechts". Praktisch haben solche zusätzlichen Bedingungen im vorliegenden Zusammenhang nur dort eine Bedeutung, wo die Umweltschutzziele nicht bereits über produkt- oder produktionsbezogene Kriterien berücksichtigt werden

können. Das ist bei bieterbezogenen Kriterien der Fall, z.B. wenn in der Ausschreibung die Frage nach einer EMAS-Registrierung des Bieters gestellt werden soll. Vor dem Hintergrund des Art. 11 Abs. 2 EMAS-VO, der den Mitgliedstaaten aufgibt, Möglichkeiten zur Berücksichtigung der EMAS-Registrierung in der Beschaffungspolitik zu prüfen, müsste es europarechtlich zulässig sein, diese Registrierung als "zusätzliche Bedingung" zu verlangen. Nach deutschem Vergaberecht ist dies zurzeit aber nicht möglich, weil § 97 Abs. 4 GWB andere Eignungskriterien als Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nur dann zulässt, wenn ein Bundes- oder Landesgesetz die Berücksichtigung weiterer Kriterien ausdrücklich zulässt. Solche Gesetze existieren bislang nicht.

Diese Rechtslage wird durch die zurzeit laufende Überarbeitung der EG-Vergaberichtlinien aufgegriffen und bestärkt. Für die Vergabepraxis wird sich der Umstand, dass die Berücksichtigungsfähigkeit von Umweltkriterien in Zukunft ausdrücklich in diesen Richtlinien festgeschrieben ist, über eine gesteigerte Rechtsklarheit und Berechenbarkeit positiv auf die tatsächliche Umsetzung von Umweltzielen in Vergabeverfahren auswirken.

Die durchgeführte Untersuchung hat aber gezeigt, dass es unabhängig von der Novellierung der Vergaberichtlinien auf nationaler Ebene bereits zum jetzigen Zeitpunkt in der Hand der öffentlichen Auftraggeber liegt, die rechtlich vorhandenen Möglichkeiten für eine umweltfreundliche Beschaffung durch entsprechende Ausgestaltung der Leistungsbeschreibungen und der Zuschlagskriterien auszunutzen. Nur für den Sonderfall, dass ausdrücklich die abstrakte Umweltleistung eines Bieters zum Vergabekriterium gemacht werden soll, steht das geltende deutsche Recht dem entgegen. Um auch diesen Aspekt im Vergabeverfahren berücksichtigen zu können, bedürfte es nach § 97 Abs. 4 GWB eines Landes- oder Bundesgesetzes, das ausdrücklich die Berücksichtigung solcher weiteren Eignungskriterien zulässt.

In den meisten Beschaffungsfällen lässt sich somit durch geeignete Ausgestaltung der Leistungsbeschreibung und der Zuschlagskriterien ein umfangreicher Umweltschutzeffekt erzielen. Die in diesem Forschungsvorhaben erarbeiteten Handreichungen für umweltbezogene Kriterien bei der Beschaffung von elektronischen Geräten veranschaulichen dies.

Zentrale Ergebnisse der Potentialanalyse

Die Basisdaten über die Struktur der öffentlichen Beschaffung sind unzureichend

Das Gesamt-Volumen der öffentlichen Beschaffung für Deutschland wird in Datenbeständen des Statistischen Bundesamtes, und im Bundeshaushaltsplan ausgewiesen. In beiden Quellen sind die Daten jedoch nicht soweit aufgegliedert, dass eine Zuordnung zu einzelnen Produktgruppen oder gar eine Binnenstrukturierung solcher Produktgruppen möglich wäre. Damit fehlen die wesentlichen Basisdaten für eine Abschätzung der bundesweiten Umweltentlastungspotentiale, die

sich durch eine umweltorientierte Beschaffung aller öffentlichen Einrichtungen erschließen ließen.

Dieser Mangel an belastbaren Basisdaten für die Ermittlung der quantitativen Umweltentlastungs-Potentiale einer umweltorientierten öffentlichen Beschaffung, wird auch in anderen Untersuchungen auf der nationalen und internationalen Ebene konstatiert.

IT-Geräte sind eine relevante Produktgruppe der Beschaffung von Behörden

Die Analyse der Beschaffungsvorgänge exemplarisch untersuchter Behörden zeigt, dass technische Bürogeräte neben Büromöbeln und Papieren einen besonders hohen Anteil am Beschaffungsvolumen haben.

Neben ihrem Beschaffungsvolumen sind diese Produktgruppen auch aufgrund ihres hohen Anteils am Stromverbrauch einer Behörde (> 50%) und den damit verbundenen potentiellen Entlastungswirkungen während der Nutzungsphase ein besonders interessanter Bereich für die Analyse der Effekte einer umweltorientierten Beschaffung.

Die Untersuchungen wurde deshalb auf die Produktgruppen Arbeitsplatz-Computer, Monitore & Tragbare Computer sowie Kopiergeräte und Drucker fokussiert.

Diffuse Informationslage für die umweltfreundliche Beschaffung

Für die ausgewählten Produktgruppen wurden im Rahmen einer Literatur- und Internetrecherche sowie durch Befragung von Herstellern, Anbietern und Verbänden die den Beschaffern zur Verfügung stehenden Informationen über mögliche Umwelt-Entlastungspotentiale ermittelt. Als Ergebnis konnte gezeigt werden, dass es eine Vielzahl von Informationsquellen gibt. Die mangelnde Transparenz der Informationen, mangelnde Kenntnis von Produktalternativen und weitere Punkte führen jedoch dazu, dass diese Informationsquellen in der Regel nicht in den Beschaffungsvorgang einfließen.

Unzureichende Berücksichtigung von Umweltkriterien bei Beschaffungsvorgängen

Umfragen bei Einkäufern und Herstellern von Produkten ergaben, dass das eigene Engagement bezüglich der Berücksichtigung ökologischer Kriterien bei Produkt-Beschaffung und Herstellung in der Regel überschätzt wird. So gab ein hoher Prozentsatz der Beschaffer der Öffentlichen Hand an, Umwelteigenschaften von Produkten bei der Beschaffung zu berücksichtigen, während die konkrete Betrachtung realer Ausschreibungstexte diese Selbsteinschätzung nicht bestätigte. Viele Hersteller sind davon überzeugt, dass die eigenen Produkte dem Marktdurchschnitt

ökologisch überlegen sind, was bei der konkreten Produktbetrachtung jedoch nicht bestätigt werden kann.

Um die Ist-Situation der umweltfreundlichen Beschaffung zu erfassen, wurden für die ausgewählten Produktgruppen eine Reihe realer Leistungsbeschreibungen öffentlicher Ausschreibungen dahingehend geprüft, inwieweit sie die Kriterien des jeweils zugehörigen Blauen Engels enthalten. In den meisten Fällen wurden diese umweltrelevante Kriterien nur unzureichend berücksichtigt.

Signifikante Umweltentlastungspotentiale durch entsprechende Beschaffungspolitiken

Zur Abschätzung realer Umweltentlastungen wurden für eine Modellbehörde anhand von Szenarien für die ausgewählten Produktgruppen, die mögliche Energieeinsparung berechnet. In den gerechneten Szenarien konnten für den Einsatz von PCs und Druckern 30% - 70% Energieersparnis nachgewiesen werden (vergl. hierzu die Tabelle 1), wenn Produktkomponenten und Netzwerkvoraussetzungen ökologisch vorteilhaft ausgewählt werden. Über die Einsparung von Energie hinaus können durch Produktumstellungen und durch konsequent ökologische Beschaffung für den Bereich der IT-Geräte und Kopierer, weitere Umweltentlastungspotentiale bezüglich des Verbrauches an Rohstoffen z.B. Papiere, Toner u.ä. realisiert werden.

Eine wissenschaftlich fundierte Hochrechnung der ermittelten Strom-Einsparpotentiale auf alle deutschen Bundes- und Landesbehörden scheitert an den fehlenden Strukturdaten. Auf Basis der Beschäftigtenzahlen in den Bundes- und Länderbehörden wurde jedoch eine grobe Abschätzung vorgenommen, die ergibt, dass bei einer konsequenten umweltfreundlichen Beschaffung für alle Arbeitsplätze des öffentlichen Dienstes, in Bezug auf die ausgewählten IT- und Bürogeräte, ein Energieeinsparpotential in der Größenordnung von 400.000 bis 600.000 MWh/a möglich wäre.

Relevanter Einfluss des Nutzerverhaltens auf die Erschließung der Umweltentlastungspotentiale

Auch in den Fällen, in denen eine umweltorientierte Beschaffung von Geräten praktiziert wird, ist damit nicht automatisch die Realisierung des gesamten theoretischen Umweltentlastungspotentials verbunden. Hierfür ist es notwendig, dass die Anwender diese Potentiale nutzen. So sind z.B. ein Drucker mit Duplex-Einheit nur dann deutlich umweltentlastend, wenn die Nutzer auch doppelseitig drucken oder ein Rechner mit geringer Leistungsaufnahme im Ruhezustand nur dann ökologisch vorteilhaft, wenn das Powermanagementsystem aktiviert wird. Eine umweltfreundliche Beschaffung sollte deshalb in jedem Fall durch Schulung und Beratung der Produktnutzer flankierend unterstützt werden.

Produktgruppenbezogene Handreichungen unterstützen die umweltfreundliche Beschaffung

Die im Projektverlauf entwickelten Handreichungen stellen nach Einschätzung von Beschaffern eine hilfreiche Unterstützung bei der Berücksichtigung umweltrelevanter Aspekte dar, da sie produktgruppenbezogene und konkrete Anforderungen enthalten, deren Verwendung in Ausschreibungsvorgängen rechtlich abgesichert wurde. Diese Aussage wurde durch telefonische Abfragen verifiziert¹.

Umweltorientierte Beschaffung als Managementroutine

Neben der Verfügbarkeit verlässlicher Informationen über umweltfreundliche Beschaffungskriterien, ist deren regelhafte Berücksichtigung bei Beschaffungsvorgängen ein zentraler Aspekt im Hinblick auf die umweltbezogene Gesamtwirkung. Sie muss somit als Managementkomponente in die Regelabläufe der Beschaffungsroutinen implementiert werden.

Bei der Einführung von Umweltmanagementsystemen in Bundes- und Landesbehörden (z.B. nach EMAS) sollte dieser Tatsache Rechnung getragen werden.

Fazit

Bezogen auf die am Beginn des Vorhabens stehenden Kernfragen zur Rechtssicherheit einer umweltorientierten Beschaffung und zur konkreten, quantifizierten Wirksamkeit einer solchen Orientierung konnten die folgenden Antworten gefunden werden:

1. Die juristische Bewertung zeigt, dass – entgegen teilweise geäußerten Bedenken – nach geltendem deutschen und europäischen Recht die Berücksichtigung umweltbezogener Aspekte im Vergabeverfahren unproblematisch möglich ist, soweit es um umweltfreundliche Produkteigenschaften oder umweltfreundliche Produktionsmethoden geht. In den „Handreichungen“ werden für bestimmte Produktgruppen einzelne relevante Umweltkriterien beispielhaft aufgelistet und beschrieben. Produktferne Umweltvorteile (z.B. Vorhandensein eines Umweltmanagementsystems; EMAS-Registrierung) können derzeit nur in Ausnahmefällen berücksichtigt werden.
2. Der zur Zeit noch nicht abgeschlossene Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene (Novellierung der EG-Vergaberichtlinien) bestätigt dieses Ergebnis und schafft Rechtsklarheit für die Vergabepaxis, indem die Berücksichtigungsfähigkeit von Umweltbelangen in Zukunft ausdrücklich, gemeinschaftsweit einheitlich und verbindlich geregelt ist.

¹ Gespräche mit Herrn Fabig, Herrn Dreyer, Herrn Barz

3. Eine umweltorientierte Beschaffung technischer Bürogeräte führt zu signifikanten Umweltentlastungen. Wichtig ist allerdings, dass neben der Einzelgeräteauswahl auch die Gestaltung des gesamten technischen Systems sowie die Schulung und Unterweisung der Mitarbeiter in Hinblick auf eine umweltoptimale Nutzung weitere wichtige Entlastungseffekte bringen.
4. Die im Projektrahmen erstellten „Handreichungen“ mit konkreten technisch, ökonomisch und vergaberechtlich abgesicherten Kriterien werden von Beschaffern als sinnvolles Instrument für die Unterstützung einer umweltorientierten öffentlichen Beschaffung angesehen².

Ausblick & Empfehlungen

Rechtliche Aspekte

Die novellierten Vergaberichtlinien werden in das deutsche Vergaberecht umzusetzen sein, so dass die Berücksichtigungsfähigkeit von Umweltbelangen dann auch ausdrücklich im deutschen Recht erwähnt wird.

Um die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Vergabepaxis zu fördern, empfehlen sich folgende Schritte:

- Die Vergabestellen werden über die geltende Rechtslage in geeigneter Weise informiert.
- Den öffentlichen Vergabestellen wird politische Rückendeckung signalisiert.
- Grenzfälle werden durch gezielte Musterverfahren geklärt, in denen Dienststellen der Ministerien – sehr gut fachlich und juristisch vorbereitete – Ausschreibungen lancieren, die ggf. auch einer Überprüfung durch den EuGH oder durch deutsche Gerichte standhalten und durch Präzedenzfälle zusätzliche Rechtssicherheit für bestimmte Produkte / Produktgruppen schaffen.
- Erstellung eines ressortübergreifenden Leitfadens zur öffentlichen Beschaffung umweltfreundlicher Produkte unter Berücksichtigung des neuen EU-Vergaberechtes

² Befragungen von mehreren Personen, die in der öffentlichen Beschaffung tätig sind ergaben diese Einschätzung

Technische und organisatorische Aspekte

- In den statistischen Berichtssystemen auf Bundes- und Länderebene ist eine nach Produktgruppen differenzierte Darstellung der öffentlichen Beschaffung anzustreben. Eine derart transparente Aufbereitung der Beschaffungsstrukturen ist Voraussetzung für die valide Abschätzung der Umweltentlastungspotentiale durch eine umweltfreundliche öffentliche Beschaffung.
- In Anlehnung an das vorgelegte IT-Szenario sollten für weitere Bereiche der öffentlichen Verwaltung repräsentative und realitätsnahe Ausstattungs- und Nutzungsszenarien erstellt werden. Erst auf Basis solcher auch die Nutzungsphase erfassender Szenarien sind vollständige Kostenbetrachtungen möglich. Kostenentlastungen, die sich im Verlauf der Nutzung ergeben, können damit als rationale Argumente für eine umweltorientierte Beschaffung erschlossen werden.
- Die erstellten Handreichungen für die Beschaffung von IT-Geräten sind in das Regel-Instrumentarium von Beratungs- und Koordinationsstellen der öffentlichen Beschaffung - wie der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) oder auch des Referates IX "Informationstechnik" des Beschaffungsamtes beim Bundesministeriums für Inneres - zu integrieren
- Für weitere Produktgruppen sollten solche unmittelbar in der Beschaffungspraxis einsetzbare „Handreichungen“ mit umfassend (technisch, ökonomisch, ökologisch und juristisch) geprüften Anforderungskriterien erstellt werden.
- Bei der Einführung von Umweltmanagementstrukturen (insbesondere nach EMAS) in Behörden und anderen öffentlichen Einrichtungen sowie bei der Etablierung neuer Einkaufsstrukturen (z.B. Beschaffungspools) sollte eine systematische Prüfung umweltbezogener Beschaffungskriterien als integraler Bestandteil der Regelabläufe in den neuen Managementstrukturen verankert werden.