

Landeshauptstadt Stuttgart
Der Oberbürgermeister
GZ: OB 6050-00.01

Stuttgart, 27.04.2006

Stellungnahme zum Antrag

Stadträtinnen/Stadträte – Fraktionen , SPD-Gemeinderatsfraktion
Datum 16.12.2005
Betreff Umweltschutz durch Vergabe- und Einkaufspraxis

Anlagen

Text der Anfragen/ der Anträge

Vergaberecht und Umweltschutz

Bei der Auftragsvergabe ist die Landeshauptstadt Stuttgart als öffentlicher Auftraggeber an das Vergaberecht – ein aus nationalen und europäischen Vorschriften bestehendes komplexes Regelwerk – gebunden. Nach diesen Bestimmungen ist der Umweltschutz bei der Auftragsvergabe insoweit berücksichtigungsfähig, wie die zentralen vergaberechtlichen Prinzipien – insbesondere das Wettbewerbsprinzip, der Grundsatz transparenter Vergabeverfahren und der Grundsatz des Zuschlags auf das wirtschaftlich günstigste Angebot – nicht beeinträchtigt werden. Gleichwohl bietet das Vergaberecht sowohl bei der Beschreibung der technischen Vorgaben als auch bei der Auswahl von Bietern bzw. Bewerbern eine Vielzahl von Möglichkeiten, den Umweltschutz in den Einkauf zu integrieren.

a) Berücksichtigung von produktbezogenen Umweltaspekten

Nach allgemeiner Auffassung ist die Beschaffungsstelle hinsichtlich des anzuschaffenden Produkts bzw. der durchzuführenden Dienstleistung in der Auswahl frei, wenn sie dabei in nichtdiskriminierender Weise vorgeht. Das Vergaberecht enthält keine Regelungen über das „Ob“ oder den „Umfang“ der staatlichen Beschaffung; es enthält ferner keine Vorschriften über die Qualität der zu beschaffenden Waren und Dienstleistungen. Die öffentlichen Auftraggeber haben die Befugnis, frei darüber zu entscheiden, welche Produkte und Dienstleistungen sie beschaffen wollen. Diese Wahlfreiheit besteht auch in Bezug auf das Maß an Umweltverträglichkeit, das die Beschaffungsstelle ihren Ausschreibungen zu Grunde legt. Das wichtigste Instrument für die Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte bei der Beschaffung ist damit die Leistungsbeschreibung.

b) Berücksichtigung von unternehmensbezogenen Umweltaspekten

Umweltschutzaspekte können auch bei der Eignungsprüfung Berücksichtigung finden. Einen Ansatz bietet hier vor allem das Kriterium der „technischen Leistungsfähigkeit“. Hier schaffen die neuen EU-Vergaberichtlinien (Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004) die notwendige Klarheit und konkretisieren nunmehr das, was bisher schon rechtlich möglich war. So gestatten sie dem öffentlichen Auftraggeber ausdrücklich, den Nachweis eines Umweltmanagementsystems unter Bezugnahme auf EMAS (EG-Öko-Audit-Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2001) als Beweis für die technische Leistungsfähigkeit eines Unternehmens zu fordern. Der öffentliche Auftraggeber muss allerdings hierbei gem. Art. 50 der Richtlinie 2004/18/EG auch gleichwertige Bescheinigungen, die auf einschlägigen europäischen oder internationalen Umweltmanagementnormen beruhen, anerkennen. Somit hat er keine Befugnis, ein bestimmtes Umweltmanagementsystem verpflichtend vorzuschreiben.

Weiterhin muss die Forderung nach einem Umweltmanagementsystem durch den zu vergebenden Auftrag gerechtfertigt sein und darf die Waren- und Dienstleistungsfreiheit nicht unzulässig einschränken. Das bedeutet, dass nur dort, wo das Umweltmanagementsystem direkten Einfluss auf die Qualität und Leistungsfähigkeit des Produkts bzw. der Dienstleistung hat, dessen Berücksichtigung möglich ist. Da dies je nach Fallgestaltung anders zu beurteilen ist, sind Umweltmanagementsysteme nicht generell für alle Vergabeverfahren relevant.

Umweltmanagementsysteme

Bei der Auftragsvergabe sind zwei Umweltmanagementsysteme von Bedeutung: Zum einen das bereits oben erwähnte Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) und zum anderen die internationale Norm über Umweltmanagementsysteme (ISO 14001). Beide Umweltmanagementsysteme sind organisationsgebundene Instrumente, deren Ziel die Verbesserung der gesamten Umwelleistung der teilnehmenden Organisation ist. Sie vermitteln Organisationen ein klares Bild ihrer Umweltauswirkungen und helfen ihnen bei der Ermittlung und dem richtigen Management der signifikanten Auswirkungen, um ihre Umwelleistung kontinuierlich zu verbessern. Zu den relevanten Bereichen, in denen Verbesserungen erzielt werden können, zählen bspw. die Nutzung natürlicher Ressourcen wie Wasser und Energie, die Schulung und Information von Mitarbeitern, der Einsatz umweltfreundlicher Produktionsmethoden, die umweltorientierte Beschaffung von Büromaterial und die Herstellung „grüner“ Produkte.

An EMAS teilnehmende Unternehmen haben einmal pro Jahr eine Umwelterklärung zu veröffentlichen, in der sie u. a. über ihre Auswirkungen auf die Umwelt (direkt oder indirekt), ihre Umwelleistung und ihre Umweltziele berichten. Die Umwelterklärung wird von einem unabhängigen Umweltgutachter auf ihre Richtigkeit hin überprüft. Spätestens alle 3 Jahre überprüft der Umweltgutachter im Rahmen der sogenannten großen Revalidierung u. a. das Umweltmanagementsystem, die Einhaltung der Umweltpolitik sowie die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen. Unternehmen, die beim Öko-Audit erfolgreich sind, also die jährliche Validierung der Umwelterklärung

bzw. die dreijährige Validierung ihres Umweltmanagementsystems durchführen, werden in eine Liste aufgenommen (in Deutschland bei den zuständigen Industrie- und Handelskammern) und dürfen das EMAS-Logo führen. Die Zahl der Unternehmen, die sich nach EMAS validieren lassen, ist allerdings rückläufig. Der Höhepunkt der EMAS-Validierungen lag in den Jahren 2001 und 2002, wobei nach wie vor Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern die meisten EMAS-Validierungen hat. Insgesamt gibt es etwa 13.500 gemäß ISO 14001 zertifizierte und etwa 4.000 in das EMAS-Verzeichnis eingetragene Standorte und Organisationen in Europa.

Die Gründe für den Rückgang der EMAS-Validierungen sind vielschichtig, dürften aber hauptsächlich in einer mangelnden internationalen Akzeptanz von EMAS begründet sein. Während die internationale Umweltmanagement-Norm ISO 14001 weltweit anerkannt ist, ist EMAS nur auf die EU beschränkt. Des Weiteren baut EMAS auf das Umweltmanagementsystem nach ISO 14001 auf und erweitert so die Anforderungen, ohne für die Unternehmen zusätzlichen (wirtschaftlichen) Nutzen zu generieren. Die Kosten für den Mehraufwand für EMAS im Vergleich zur ISO 14001 werden nach Einschätzung vieler Unternehmen nicht kompensiert.

Beauftragungen von EMAS-Unternehmen durch die Verwaltung

Im Rahmen eines zeitlich vertretbaren Aufwandes wurde ermittelt, dass in den Jahren 2004 und 2005 rund 5 Prozent der über 15.000 durch die Verwaltung beauftragten Unternehmen nach EMAS validiert bzw. rund 10 Prozent nach ISO 14001 zertifiziert waren.

Hierbei waren branchenspezifische Unterschiede erkennbar, wie die folgende Aufstellung zeigt:

Produktgruppe	Nachgewiesene Zertifizierung von Schlüssellieferanten bezüglich ISO 14001 in Prozent	Nachgewiesene Validierung von Schlüssellieferanten bezüglich EMAS in Prozent
Möbel	100	29
Dienst- u. Schutzkleidung	0	0
Textilien u. textile Bodenbeläge	33	0
Elektrogroßgeräte	0	0
Drucksachen	60	0
EDV-Geräte	100	20
Büro-/EDV-Verbrauchsmaterial	100	0
Reinigungsmittel u. -maschinen	50	12
Audio-visuelle Geräte	0	0
Kopiergeräte	100	0

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass häufig nur Firmen mit eigener Produktion und Direktimporteure sowie generell nur größere Unternehmen Umweltmanagementsysteme besitzen konnten. Für die kleineren und mittleren Unternehmen stellen die hohen Investitionskosten für ein Umweltmanagementsystem eine zu große Hürde dar.

Da Umweltmanagementsysteme weitestgehend unabhängig von den hergestellten bzw. vertriebenen Produkten beurteilt werden, ist u. E. ein produktbezogener Ansatz der bessere bzw. primäre Weg, Ökologie in die Beschaffung zu integrieren. Hier bieten Zertifikate wie bspw. der „Blaue Engel“ eine sehr gute Möglichkeit, wirksam und effizient Umweltschutz im Rahmen des Einkaufs zu betreiben.

Bevorzugung von EMAS-Unternehmen

Bei der Auftragsvergabe kann in entsprechenden Fällen der Nachweis eines Umweltmanagementsystems unter Bezugnahme auf EMAS gefordert werden; eine Bevorzugung von EMAS-Unternehmen ist – wie oben bereits ausführlich dargestellt – vergaberechtlich unzulässig!

Umweltgerechte Einkaufs- u. Vergabepaxis der Landeshauptstadt Stuttgart

Damit ökologische Beschaffung und Vergabe wirksam werden können, müssen zwei traditionell separate Verwaltungseinheiten miteinander kooperieren: Beschaffung und Umwelt. Die Umweltkriterien, die bei Beschaffungsentscheidungen mitbedacht werden müssen, erfordern im Allgemeinen einen Grad an Spezialwissen, das nur in Umweltabteilungen vorhanden ist. Dementsprechend sind die Mitarbeiter des Umweltamtes nicht unbedingt über Abläufe, Vorschriften und Bedingungen unterrichtet, die die Arbeit der Beschaffer bestimmen. Da die Kooperation dieser beiden Bereiche ein Schlüsselfaktor beim Entwickeln einer umweltfreundlichen Beschaffungsstrategie ist, arbeiten der Zentrale Einkauf des Haupt- und Personalamtes und das Amt für Umweltschutz eng miteinander zusammen. Insbesondere haben beide Stellen für die Landeshauptstadt Stuttgart am EU-Projekt „RELIEF“ – ein Projekt, das sich mit Fragen der umweltfreundlichen Beschaffung in öffentlichen Verwaltungen befasst hat – mitgewirkt. Neben der Stadt Stuttgart waren auch die Städte Hamburg, Kolding (Dänemark), Malmö (Schweden), Miskolc (Ungarn) und Zürich (Schweiz) an dem Projekt beteiligt.

Dem Projekt-Abschlussbericht ist zu entnehmen, dass die Beschaffungspraxis der Stadt Stuttgart aus Umweltsicht in vielen Punkten „vorbildhaft“ ist, zugleich aber noch einen Handlungsspielraum zur Optimierung bietet. Dies war für den Zentralen Einkauf sowie für das Amt für Umweltschutz Ansporn, weitergehende Maßnahmen in Angriff zu nehmen. Eigens hierfür haben beide Stellen vor ca. 1 Jahr eine Projektgruppe ins Leben gerufen, die produktgruppenweise konkrete Vorschläge zur Beschaffungsoptimierung ausarbeitet und anschließend umsetzt.

Erstes Ergebnis dieser Arbeit war die „Leitlinie für den Einkauf von Reinigungsmitteln und Reinigungsdienstleistungen“, die am 11. April 2005 von mir unterzeichnet und im Rundschreiben Nr. 05/2005 bekannt gemacht wurde. Durch diese Leitlinie, die auch EMAS bei der Festlegung von Eignungskriterien empfiehlt, wurde die Voraussetzung geschaffen, die Verwendung von schädlichen Reinigungsmitteln weitgehend auf den notwendigen Umfang zu beschränken. Weitere ökologische Leitfäden für das Beschaffungswesen – insbesondere für die Bereiche IT, Sanitär, Lebensmittel, Reinigung, Strom sowie Fahrzeuge – werden folgen.

Damit beschlossene Maßnahmen – wie bspw. die o. g. Leitlinie – in der täglichen Praxis auch beachtet werden, betreibt der Zentrale Einkauf mit den Fachdiensten der Arbeitsmedizin und Arbeitssicherheit sowie dem Amt für Umweltschutz im Rahmen der Arbeitsgruppe „Einkaufsprocedure“ einen intensiven Informationsaustausch bezüglich der Gestaltung von zielgerichteten Kontrollmechanismen.

Über den oben geschilderten Tätigkeitsumfang hinaus war und ist der Zentrale Einkauf beim Thema Umweltschutz überaus aktiv, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- Im Rahmen der Messe „Effizienter Staat“ und dem damit verbundenen Zukunftspreis Nachhaltigkeit konnte der Zentrale Einkauf mit seinem Konzept zur nachhaltigen Beschaffung ausgesprochen positiv in Erscheinung treten.
- Aufgrund des überzeugenden Konzepts zur nachhaltigen Beschaffung bat das Umweltministerium Baden-Württemberg anlässlich einer Tagung im Oktober 2005 um ein Referat zum Thema „Kostensenkung durch umweltorientierte Beschaffung“.
- Die Förderung umweltverträglicher Produkte ist in verbindlichen Beschaffungsleitlinien festgehalten und wird durch einen standardisierten Bestellkatalog umgesetzt. In diesem sind ökologisch vorteilhafte Artikel wie nachfüllbare Markerstifte besonders gekennzeichnet und zusätzlich Hinweise zu Nachfüll- und Sparmöglichkeiten zu finden.
- Zusammen mit der Umweltberatung hat der Zentrale Einkauf in mehreren Workshops den Materialverantwortlichen der Stadt Stuttgart die ökologischen und ökonomischen Vorteile der umweltverträglicheren Büromaterialien aufgezeigt. Außerdem haben beide Stellen zusammen die Umweltinformation „Büro & Umwelt“ herausgegeben und unter der Rubrik „Flohmarkt“ nicht mehr benötigte – aber noch einsetzbare – Verbrauchsmaterialien vermittelt.
- Der Zentrale Einkauf genehmigt Anforderungen über Frischfaserpapier nur in begründeten Ausnahmefällen. Ferner werden Schulen und Dienststellen, die mehr als 20 Prozent holzfrei weißes Papier bestellen, zur Stellungnahme aufgefordert. Durch diese Maßnahmen stieg die Recyclingpapierquote im Jahr 2004 von 50 auf 85 Prozent.
- Der Zentrale Einkauf beteiligte sich am „Arbeitskreis Umweltbeirat“ – eine von der Büromaterialbranche initiierte Arbeitsgruppe – um Einsatzmöglichkeiten für umweltverträglichere Büromaterialien zu schaffen.
- Die Stuttgarter Zeitung stellte im März 2005 mit ihrem Artikel „Ökomaterial schont die Finanzen, Stadt setzt auf Umweltpapier“ die Aktivitäten zur nachhaltigen Be-

schaffung der Stadt Stuttgart dar. In der "Imagebroschüre" des Umweltministeriums Baden-Württemberg zur umweltfreundlichen Beschaffung, die im Mai 2006 erscheinen und an alle öffentlichen Beschaffungsstellen im Land verschickt werden soll, wird ein Beitrag des Zentralen Einkaufs zum Thema „Recyclingpapier“ veröffentlicht.

- Beim Abfassen von Leistungsbeschreibungen werden mittlerweile in hohem Maße Produkte berücksichtigt, die dem Kreislaufgedanken entsprechen, Abfälle vermeiden helfen und möglichst geringe Auswirkungen auf die Umwelt haben. Es werden leistungsorientierte oder funktionsbezogene Spezifikationen verwendet, um die Einreichung innovativer, umweltorientierter Angebote zu fördern und Umweltleistungen wie Rohstoffnutzung, nachhaltige Produktionsmethoden, Energieeffizienz, erneuerbare Energiequellen, Emissionen, Abfälle, Recyclingfähigkeit, gefährliche Chemikalien angemessen zu berücksichtigen. So wurde bspw. in den Vergabeunterlagen einer im Jahre 2005 abgeschlossenen EU-weiten Ausschreibung folgendes verlangt: *„Gut organisierte Arbeitsabläufe können erheblich zur Sicherung der Arbeits- und Produktqualität beitragen. Umweltschutz sollte systematisch im Management verankert sein und bei allen firmenpolitischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Hersteller und Bieter sollten deshalb Qualifikation und umweltorientiertes Handeln durch entsprechende Zertifikate belegen. Der Bieter und die Hersteller von Toner- und Tintenpatronen sollten zertifiziert sein nach DIN EN ISO 14001 oder EMAS-Verordnung (Umweltmanagementsystem) und nach DIN EN ISO 9001:2000 (Qualitätsmanagementsystem).“*

Erfahrungen der Verwaltung bei der ökologisch orientierten Auftragsvergabe

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass ein umweltgerechter Einkauf durchaus – allerdings nicht bei allen Produkten – in der Summe Geld spart und somit auch mit dem Primärziel des Einkaufs, nämlich Leistungen am Markt möglichst wirtschaftlich zu beschaffen, nicht im Widerspruch steht. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Einkauf von Papier. Fast 85 Mio. Blatt benötigen die städtischen Dienststellen und Schulen jährlich. Die Landeshauptstadt Stuttgart hat mittlerweile einen Recyclingpapieranteil von 86 Prozent erreicht. Da Recyclingpapier je nach Weißegrad bis zu 25 Prozent billiger zu haben ist als andere vergleichbare Papiere, spart sie auf diese Weise ca. 45.000 Euro jährlich.

Nach den Untersuchungen der EU im Rahmen des RELIEF - Projekts sind staatliche Stellen in Europa wichtige Verbraucher, die etwa 16 % des Bruttoinlandsprodukts der EU ausgeben. Wenn sie ihre Kaufkraft so einsetzen, dass sie sich für umweltgerechte Waren und Dienstleistungen entscheiden, können sie auch einen erheblichen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten. Durch die Förderung des umweltorientierten Beschaffungswesens können Städte und Gemeinden der Industrie echte Anreize für die Entwicklung umweltorientierter Technologien geben.

Die Verwaltung hat mit dieser Stellungnahme die praktizierte Beschaffungspraxis dargestellt und ist umfassend auf die im Antrag aufgeworfenen Fragen eingegangen. Die unter Ziffer 4 gewünschte jährliche Berichterstattung ist damit aus Sicht der Verwaltung entbehrlich.

Dr. Wolfgang Schuster
Oberbürgermeister

Verteiler
<Verteiler>