

Perspektiven für die umweltorientierte öffentliche Beschaffung

Wie das Instrument weiterentwickelt werden sollte, um es aus der Erstarrung zu befreien

Auch wenn die Implementierung der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung in Österreich und anderen EU-Mitgliedstaaten teilweise sehr erfolgreich war, hat sich eine bestimmte Art und Weise der praktischen Umsetzung des Instruments entwickelt, die der Ausschöpfung der vorhandenen Potenziale entgegensteht. Es sollte daher verstärkt diskutiert werden, wie das Instrument und seine Anwendung weiterentwickelt werden können. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang auch die verstärkte wissenschaftliche Untersuchung des Themenfelds, das sich derzeit hauptsächlich auf Annahmen stützt.



Angelika Tisch

studierte Technischen Umweltschutz an der TU Berlin. Sie promovierte im Jahr 2002 am Institut für Verfahrenstechnik der TU Berlin. Von 2001-2004 war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der TU Berlin im Forschungsbereich sozial-ökologische Forschung/Gender & Environment tätig. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des IFZ und leitet den Forschungsbereich „Ökologische Produktpolitik“. Arbeitsschwerpunkte: Umweltfreundliche Beschaffung, Produkt-Service-Systeme, Instrumente zur ökologischen Bewertung von Produkten. E-Mail: angelika.tisch@aau.at

Was ist umweltorientierte öffentliche Beschaffung und worin liegen ihre Potenziale?

Umweltorientierte öffentliche Beschaffung steht dafür, dass öffentliche Auftraggeber in ihren Einkaufsentscheidungen Umweltaspekte berücksichtigen und sich somit für solche Produkte, Dienst- und Bauleistungen entscheiden, die mit möglichst geringen umweltbelastenden Wirkungen einhergehen. Die umweltorientierte öffentliche Beschaffung kann als ein Instrument gesehen werden, um umweltpolitische Ziele zu erreichen.

Teilweise wird die umweltorientierte öffentliche Beschaffung in einem Zug mit dem umweltorientierten privaten Konsum genannt, so als wären lediglich die Adressaten andere – auf der einen Seite öffentliche Einkäufer, auf der anderen Seite die privaten. Mit dieser Sichtweise werden die Besonderheiten und die besonderen Potenziale der öffentlichen Beschaffung nicht ausreichend gewürdigt:

- Der Gesetzgeber hat direkten Einfluss auf die öffentliche Auftragsvergabe. So ist beispielsweise im Österreichischen Bundesvergabegesetz geregelt, wie die öffentliche Auftragsvergabe abzulaufen hat und dass auf Umweltaspekte der beschafften Leistungen Bedacht zu nehmen ist.¹

- Die öffentliche Hand in der EU gibt einen beachtlichen Teil des Bruttoinlandsproduktes aus. Wie hoch die Ausgaben öffentlicher Auftraggeber für Produkte, Dienst- und Bauleistungen tatsächlich sind,

kann derzeit niemand sicher sagen, da die Statistiken die dafür notwendigen Daten (noch) nicht erfassen. Unabhängig von der genauen Höhe der Ausgaben ist jedoch unbestritten, dass die öffentliche Hand eine größere Kaufkraft besitzt und somit durch entsprechende Kaufentscheidungen ihre eigene Umweltperformance verbessern und Teile des Marktes beeinflussen kann.

- Mit ihrer Auftragsvergabe kann die öffentliche Hand Unternehmen dahingehend lenken, wie und was sie produzieren. Über Ausschreibungen, in denen Umweltkriterien verbindlich gefordert werden, kann sie zudem nicht nur die Unternehmen beeinflussen, die sie letztendlich als Lieferanten auswählt, sondern sämtliche Unternehmen, die sich an den Ausschreibungen beteiligen.

- Durch die Beschaffung umweltorientierter Produkte, Dienst- und Bauleistungen kann die öffentliche Hand nicht nur ihre oft genannte Vorbildfunktion wahrnehmen, sondern auch diejenigen, die ihre Leistungen in Anspruch nehmen, mit innovativen Lösungen vertraut machen, etwa bei der Anwendung von LED in Schulen, der Nutzung emissionsarmer Materialien in Krankenhäusern oder der Nutzung von Elektrofahrzeugen in den Gemeindeverwaltungen.

- Aufgrund der großen Zahl an öffentlichen Auftragsvergaben kann das Instrument als flexibel angesehen werden, da neue Umweltauforderungen kurzfristig in Ausschreibungen aufgenommen werden können. Aufgrund dieser Potenziale erscheint es nicht verwunderlich, dass die ersten öffentlichen Auftraggeber in Österreich vor mehr als 20 Jahren damit begonnen haben, ihre Auftragsvergabe auch nach ökologischen Aspekten auszurichten und in Zusammenarbeit mit Organisationen wie dem IFZ Handbücher zum umweltfreundlichen Einkauf zu entwickeln, Öko-Einkaufsgemeinschaften zu gründen oder die Anwendung von Umweltkriterien auf Organisationsebene für verbindlich zu erklären. Vor etwa 10 Jahren hat auch die Europäische Union die umweltorientierte öffentliche Beschaffung als ein vielversprechendes Instrument benannt, das dazu beitragen soll, die umweltpolitischen Ziele der EU zu erreichen, etwa die Ziele des EU-Klima-

schutzpakets. Um die EU-weite Nutzung des Instruments zu erreichen, wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Aktionspläne zur umweltorientierten öffentlichen Beschaffung mit ambitionierten Zielen und Maßnahmen zu erarbeiten.² Zudem hat die Europäische Kommission damit begonnen, Umweltkriterien für Beschaffungsgruppen zu entwickeln und den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen.³

Derzeit gibt es in der EU für die Anwendung des Instruments „umweltorientierte öffentliche Beschaffung“ einen deutlichen politischen Willen, wissenschaftliche Untersuchungen etwa über die Wirkungen des Instruments liegen jedoch nur vereinzelt vor. Dass es überhaupt wissenschaftliche Untersuchungen gibt, ist als sehr positiv zu werten, jedoch können die Ergebnisse mancher Studien nur schwer verallgemeinert werden, da sie auf spezifischen Annahmen beruhen und die Komplexität der öffentlichen Auftragsvergabe nicht ausreichend widerspiegeln. So kommen Lundberg et al. (2012)⁴ in einer ihrer Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass das Instrument der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung nicht effektiv ist – ein Ergebnis, das auf Basis der zugrundeliegenden Annahmen zu bewerten ist. Die Wissenschaftler/innen beziehen sich in ihrer Untersuchung auf die Perspektive von Unternehmen, die die Entscheidung für oder gegen die Abgabe eines Angebots auf eine umweltorientierte öffentliche Ausschreibung im Wesentlichen auf Basis einer Abwägung der notwendigen Kosten für die Umstellung ihres Produktionsprozesses und der möglichen Einnahmen durch den Auftrag treffen. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass die Bereitschaft der Unternehmen, ein Angebot zu erarbeiten, mit steigenden Umwelanforderungen in den Ausschreibungen sinkt. Die Untersuchung bezieht nicht die Aspekte ein, dass es für Unternehmen in der Regel nicht nur um eine Ausschreibung geht, sondern auch um alle weiteren öffentlichen Ausschreibungen, die folgen werden. Sie übersieht auch, dass ein Teil der Unternehmen etwa im Bereich der Bauaufträge Dienstleister sind, die entsprechende umweltfreundliche Materialien wie PVC-freie Rohre je nach Anforderungen der ausschreibenden Stelle dazukaufen. Und sie übersieht, dass ein Teil der Unternehmen bereits jetzt umweltfreundliche und weniger umweltfreundliche Lösungen anbietet und somit nicht vor der Wahl steht, den Produktionsprozess oder das Produkt aufgrund der Ausschreibung zu verändern. Weitere er-

gänzende wissenschaftliche Untersuchungen sind daher notwendig.

Die bisherige Praxis der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung überdenken

Auch wenn bislang nur wenige wissenschaftliche Untersuchungen zu den Wirkungen der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung vorliegen, drängt sich die Annahme auf, dass mit der Art und Weise, wie die umweltorientierte öffentliche Beschaffung derzeit von der EU und vielen Mitgliedstaaten umgesetzt wird, zwar ein gewisser Erfolg verbunden ist, die Potenziale des Instruments aber nicht ausgeschöpft werden. Umweltorientierte öffentliche Beschaffung sieht in der Praxis meist so aus, dass öffentliche Auftraggeber Umweltkriterien, die teilweise von Dritten entwickelt wurden, in ihre Ausschreibungen aufnehmen. Diese Umweltkriterien beziehen sich in der Regel darauf, wie ein zu beschaffendes Produkt oder eine zu beschaffende Dienst- oder Bauleistung auszusehen hat. Sie bestehen etwa aus Grenzwerten oder Verboten für Stoffe und Verbindungen, Grenzwerten für maximale Leistungsaufnahmen oder Anforderungen an die Recyclingfähigkeit. Die Anwendung solcher Umweltkriterien

stellt zwar sicher, dass die beschafften Lösungen mit geringeren Umweltbelastungen verbunden sind. Gleichzeitig begünstigt sie aber eine gewisse Erstarrung. Einerseits, weil Umweltkriterien von Dritten in der Regel in größeren zeitlichen Abständen von mehreren Jahren aktualisiert werden, andererseits, weil innovative Lösungen, die den Bedarf auf neue Art und Weise erfüllen, teilweise ausgeschlossen werden.

In den letzten Jahren ist mit der Ökodesign-Richtlinie⁵ zudem ein umweltpolitisches Instrument geschaffen worden, das sicherstellt, dass alle auf dem EU-Binnenmarkt angebotenen energierelevanten Produkte in ihrer Umweltperformance einem definierten Mindestniveau entsprechen. Das Instrument der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung hat somit – zumindest in der Art und Weise, wie es derzeit umgesetzt wird – einen erstzunehmenden Konkurrenz erhalten. Während die umweltorientierte öffentliche Beschaffung, selbst wenn sie verbindlich ist, nur die Unternehmen beeinflusst, die sich an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen – jedem Unternehmen ist freigestellt, weiterhin seine nicht umweltorientierten Lösungen an andere Kunden als die öffentliche Hand zu verkaufen – erfasst die Ökodesign-Richtlinie sämt-

Zukunftssicherung mit Energieeffizienz

Grazer ENERGIEAgentur sorgt für energetische Optimierung von Gebäuden und Anlagen

Mit den Beratungsleistungen der Grazer Energieagentur werden Betriebe, Gemeinden und die Wohnungswirtschaft fit für die Zukunft. Sie sichern die energetische Qualität im gesamten Lebenszyklus (Planung, Errichtung, Nutzung, Sanierung) und helfen, energieeffizienter, umweltschonender und kostengünstiger zu wirtschaften.

Energie- und Sanierungskonzepte, Zertifizierungen von Gebäuden, Machbarkeitsanalysen für innovative Technologien wie solare Kühlung oder KWK-Lösungen, Entwicklung maßgeschneiderter Contracting-Lösungen, Nutzermotivationskonzepte, Einsatzmöglichkeiten für Elektrofahrzeuge u.v.m. haben eines gemeinsam: Lösungen werden stets gesamtheitlich, interdisziplinär und unabhängig erarbeitet!



 **Grazer**
ENERGIEAgentur www.grazer-ea.at

liche auf dem EU-Binnenmarkt angebotenen Produkte.
Zudem wird es möglicherweise mit der aktuellen Modernisierung der Vergaberichtlinien der EU möglich werden, bei der öffentlichen Auftragsvergabe direkt Umweltzeichen-Produkte zu fordern. Dann wäre die Entwicklung von Umweltkriterien für die umweltorientierte öffentliche Beschaffung, zumindest für die Produkte, für die Umweltzeichen existieren, nicht mehr notwendig.

Weiterentwicklung der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung

Die mögliche Erstarrung des Instruments der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung und die Existenz zweier zum Teil konkurrierender produktpolitischer Instrumente sollte Anlass sein, Weiterentwicklungen der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung zu diskutieren. Interessant ist in dem Zusammenhang ein Blick in die Niederlande, die zu den Vorreitern bei der Umsetzung des Instruments gehören. Das Niederländische Parlament hat im Jahr 2005 entschieden, bis zum Jahr 2010 bei sämtlichen Beschaffungen und Investitionen auf nationaler Ebene Nachhaltigkeitskriterien zu berücksichtigen. Ein Monitoring im Jahr 2010 zeigte, dass dieses Ziel mehr als erreicht wurde. Trotz oder wegen dieses Erfolgs wird in den Niederlanden seit 2010 das Instrument der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung⁶ intensiv diskutiert (siehe Take Padding 2012⁷). Einige dieser Ansätze werden im Folgenden skizziert:

■ Das Instrument umweltorientierte öffentliche Beschaffung sollte nicht nur die Vergabe selbst umfassen, sondern den gesamten Prozess, von der Identifikation des Bedarfs über die Planung bis zum Management der abgeschlossenen Verträge. Dies ist im Baubereich teilweise bereits der Fall, in dem zwar von umweltorientierter Beschaffung gesprochen wird, die Kriterien sich aber in der Regel bereits auf die Planung beziehen.

■ Es ist abzusehen, dass die Beschreibung des Auftragsgegenstands zukünftig weniger auf Basis einer konstruktiven Beschreibung der Produkte, Dienst- und Bauleistungen erfolgt, sondern auf Basis einer Beschreibung von Funktionen oder Ergebnissen. Entsprechend sind solche Umweltkriterien zu entwickeln, die bei einer funktionalen Ausschreibung verwendet werden können.

■ Zudem erscheint es bei der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung sinnvoll, den Fokus zu verschieben, weg von fest definierten Umweltkriterien – seien es nun

solche, die sich auf konstruktive oder funktionale Ausschreibungen beziehen – und hin zur Entwicklung von Hilfsmitteln, die Beschaffungsverantwortliche dabei unterstützen, die jeweils relevanten Umweltaforderungen zu identifizieren und im Prozess zu implementieren.

■ Der Austausch der öffentlichen Auftraggeber mit den potenziellen Anbietern und weiteren Stakeholdern sollte im Vorfeld einer Vergabe intensiviert werden. So können sich öffentliche Auftraggeber ein Bild machen, welche Lösungen für ihren Bedarf angeboten werden und welche Umweltaspekte zu beachten sind. Um einen solchen Austausch souverän zu gestalten, müssen die öffentlichen Auftraggeber sehr genau wissen, was vergaberechtlich erlaubt ist.

■ Diese Aufgaben können nur von gut ausgebildeten, professionellen Beschaffungsverantwortlichen erfüllt werden, die Expertise zu den Umweltaspekten der jeweiligen Beschaffungsgruppe, Risikobewertungen, dem Vergaberecht, dem technischen Stand und den Entwicklungsrichtungen besitzen.

Was heißt das für Österreich und die EU?

Während sich die Umweltabteilung der Europäischen Kommission (DG Environment) seit Jahren auf die Entwicklung von Umweltkriterien für diverse Beschaffungsgruppen konzentriert, ist vor einiger Zeit die Unternehmensabteilung (DG Enterprise and Industry) angetreten, die Mitgliedstaaten zu unterstützen, über die öffentliche Beschaffung Unternehmen zu motivieren, in die Entwicklung von Innovationen zu investieren. Die Kommission hat bei der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung zwar weniger umweltpolitische als wirtschaftspolitische Ziele im Sinn, dennoch wird das Instrument mit einiger Wahrscheinlichkeit auch zu Umweltentlastungen führen, etwa indem vier der sechs Leitmärkte, in denen es vornehmlich umgesetzt werden soll, „Umweltmärkte“ sind (Nachhaltig Bauen, Recycling, Biokunststoffe, Erneuerbare Energien). Erfreulicherweise greift das Österreichische Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung, das 2012 vom Ministerrat beschlossen wurde, einige der oben genannten Ansätze für die Weiterentwicklung des Instruments öffentliche Beschaffung auf. Dies lässt darauf hoffen, dass die umweltorientierte öffentliche Beschaffung über die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung einen Aufwind erfährt.

Gleichzeitig wäre es sinnvoll, die oben dar-

gestellten Ansätze für die Weiterentwicklung des Instruments umweltorientierte öffentliche Beschaffung verstärkt zu diskutieren und das Instrument sukzessive neu auszurichten, es so von den bestehenden Erstarrungen zu befreien und die bestehenden Potenziale verstärkt auszuschöpfen.

Ganz wesentlich für die Diskussion und die Neuausrichtung des Instruments der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung ist die verstärkte Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen. Mögliche Zielsetzungen solcher Untersuchungen sind beispielsweise:

■ Die Untersuchung der Effektivität und Effizienz der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung.

■ Die Untersuchung der Innovationspotenziale umweltorientierter öffentlicher Beschaffung.

■ Die Entwicklung von Hilfsmitteln für die Prozessbegleitung öffentlicher Auftraggeber. Für das Instrument der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung werden die nächsten Jahre jedenfalls sehr spannend werden.

Anmerkungen

1 Siehe Bundesvergabegesetz 2006, § 19 Abs. 5 „Grundsätze des Vergabeverfahrens“.

2 Siehe KOM(2003)302 endgültig: „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Integrierte Produktpolitik. Auf den ökologischen Lebenszyklusansatz bauen“, in der die Europäische Kommission ihre Mitgliedstaaten auffordert, nationale Aktionspläne zur ökologischeren Gestaltung ihrer öffentlichen Aufträge zu erstellen.

3 Siehe das GPP-Toolkit der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm.

4 Siehe Lundberg, Sofia, Per-Olov Marklund, Elon Strömbäck: Objective Effectiveness of Green Public Procurement. 5th International Public Procurement Conference, August 17th, 2012 in Seattle, http://www.ippa.org/ippc5_proceedings5.html.

5 Siehe Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte.

6 Die nachhaltige öffentliche Beschaffung berücksichtigt neben Umweltkriterien auch soziale und teils auch ökonomische Kriterien.

7 Siehe Padding, Take: Hundred Percents? Six Years of Sustainable Procurement in the Netherlands. 5th International Public Procurement Conference, August 17th, 2012 in Seattle, http://www.ippa.org/ippc5_proceedings5.html. ■