

Mehr Ökologie im Einkauf der Stadtverwaltung

Mit ihrem Antrag vom 16.02.2012 fordert die ödp, für die Beschaffung der Stadtverwaltung wie auch der Eigenbetriebe einen nach ökologischen Gesichtspunkten ausgerichteten Kriterienkatalog zu erarbeiten und dessen Beachtung bei allen Ausschreibungen als verbindlich vorzuschreiben.

Bedeutende Nachfragemacht der Kommunen bei der umweltfreundlichen Beschaffung

Nach einer 2013 veröffentlichten Studie „Kommunale Beschaffung im Umbruch“¹ verfügen die Städte und Gemeinden in Deutschland über eine große Nachfragemacht. Zwischen 60 und 300 Milliarden Euro geben sie jedes Jahr für neue Gebäude, Straßen oder Fahrzeuge aus, ebenso wie für Büromaterial, IT-Ausrüstung oder für Dienstleistungen. Eine Studie des Umweltbundesamts geht - basierend auf einer Auswertung der amtlichen Statistik öffentlicher Haushalte und öffentlicher Unternehmen - von einer gesicherten Untergrenze des öffentlichen Beschaffungsvolumens von 150 Milliarden Euro pro Jahr aus. Tatsächlich können Kommunen mit einer an ökologischen bzw. Nachhaltigkeitskriterien orientierten Beschaffung einen wesentlichen Einfluss auf die Angebotsseite nehmen, ähnlich wie das die großen Automobilhersteller in Bezug auf Umweltmanagementzertifizierungen ihrer Zulieferbetriebe bereits seit längerem tun.

Rechtliche Grundlagen

Rechtliche Vorgaben bzw. Empfehlungen für mehr Ökologie im öffentlichen Beschaffungswesen existieren auf allen Ebenen der Gesetzgebung: EU, Bund, Bayern sowie bei der Stadt Nürnberg selbst.

EU-Recht

Seit einer Novellierung der europäischen Vergaberichtlinien im Jahr 2004 können die Kommunen auch umwelt- und sozialpolitische Aspekte in eine Ausschreibung mit einbeziehen. Zuvor waren die Hauptvergabekriterien Wirtschaftlichkeit und Qualität. Ganz aktuell hat das Europäische Parlament am 15.01.2014 neue Vergaberichtlinien verabschiedet. Diese sehen vor, dass künftig nicht nur die Beschaffungskosten eines Produktes, sondern die Lebenszykluskosten als Maßstab für Wirtschaftlichkeit herangezogen werden können.

Bundesrecht

Am 19.08.2011 trat die vierte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundesgesetzgebers in Kraft. Sie bezieht sich auf die Beschaffung energieeffizienter Waren, technischer Geräte oder Ausrüstungen. Danach sind bei der Beschaffung insbesondere folgende Anforderungen zu stellen:

1. das höchste Leistungsniveau an Energieeffizienz und
2. soweit vorhanden, die höchste Energieeffizienzklasse im Sinne der Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung.

Des Weiteren sind in der Leistungsbeschreibung von den Bietern konkrete Angaben zum Energieverbrauch und in geeigneten Fällen eine Analyse minimierter Lebenszykluskosten oder eine Analyse nach einer vergleichbaren Methode zu fordern. Die Energieeffizienz ist als Zuschlagskriterium angemessen zu berücksichtigen.

Bayern

Mit der Richtlinie über die Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vom 28.04.2009 trifft die Bayerische Staatsregierung Regelungen zur Berücksichtigung des Umweltschutzes bzw. des Energieverbrauchs. Sie formuliert darin u.a. „Dabei sind finanzielle Mehrbelastungen und eventuelle Minderungen der Gebrauchs-

¹ herausgegeben vom Institut für den öffentlichen Sektor e. V. und der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

tauglichkeit in angemessenem Umfang hinzunehmen“ (Punkt 2.1). Insbesondere empfiehlt sie den Verweis auf die zahlreichen vorhandenen Kennzeichnungssysteme wie Blauer Engel, Europäisches Umweltzeichen, Energy Star u.a.

Struktur des Beschaffungswesens bei der Stadt Nürnberg

Die Verwaltung hat diesen Antrag zum Anlass genommen, die Umweltfreundlichkeit des städtischen Beschaffungswesens in einer Reihe von Gesprächen mit dem für die zentrale Beschaffung zuständigen Amt für Organisation, Informationsverarbeitung und Zentrale Dienste (OrgA) zu durchleuchten und berichtet über den aktuellen Stand der Umsetzung im Bereich der zentralen Beschaffung. Diese bezieht sich nach der aktuellen Beschaffungsordnung der Stadt Nürnberg auf folgende Bereiche:

- Gebäudereinigung
- Beleuchtung
- Büro- und Schulmöbel
- Audiovisueller Bedarf
- Bürogeräte
- Elektrische Geräte
- Haushaltswaren
- Druckerzeugnisse (Druck- und Kopieraufträge)
- Bürobedarf
- Textilien
- IT und –Dienstleistungen.

Darüber hinaus werden vielfältige andere Produkte und Dienstleistungen im Baubereich beschafft oder ausgeschrieben (u.a. ökologische und schadstoffarme Baustoffe bei Neubau- und Modernisierungsmaßnahmen sowie Reinigungsmittel), die aber nicht Gegenstand dieses Berichtes sind. Mit einer Geschäftsanweisung vom 01.02.2010 wurde die Arbeitsgruppe „bug“ (Bauen-Umwelt-Gesundheit) eingesetzt. bug führt Beratungsleistungen sowie Messungen und Untersuchungen im Bereich der schadstoffarmen Raumausstattung und Reinigungsmittel durch. Die Arbeitsgruppe bug besteht aus drei Personen - jeweils einer aus dem Hochbauamt, Gesundheitsamt und der Stadtentwässerung und Umweltanalytik – die diese Aufgabe neben ihren anderen Dienstaufgaben wahrnehmen. Aufgrund der Komplexität der eingesetzten Materialien im Gebäudebereich und aufgrund der Vielzahl an Modernisierungsmaßnahmen bei städtischen Liegenschaften ist diese Arbeitsgruppe bei der Wahrnehmung ihrer in der Geschäftsanweisung festgelegten Aufgaben stark überlastet.

Ebenso stellt der Fuhrpark der Stadt Nürnberg einen großen Beschaffungsbereich dar, zu dem SÖR gesondert berichtet.

Aktuell steht eine Organisationsuntersuchung des Beschaffungswesens der Stadt Nürnberg im Zusammenhang mit der weiteren Haushaltskonsolidierung an. In Anbetracht der Stadtratsbeschlüsse zur Nachhaltigkeit² ist die Ausrichtung auch des künftigen Beschaffungswesens auf ökologische und soziale Kriterien der Nachhaltigkeit konsequent und geboten.

Sachstand des umweltfreundlichen und fairen Beschaffungswesens bei der Stadt Nürnberg

² Am 22.09.2004 beschloss der Stadtrat die allgemeine Resolution „Mehr sein – Verpflichtung der Stadt Nürnberg im Bereich Nachhaltigkeit“ sowie die Vorlage eines Nachhaltigkeitsberichts alle zwei Jahre. Am 20.07.2005 beschloss der Stadtrat einen konkretisierten Nürnberger Indikatorenkatalog und beauftragte die Verwaltung mit der regelmäßigen Datenerhebung und -auswertung.

Die aktuelle Leitlinie für die umweltfreundliche Beschaffung der Stadt Nürnberg ist in der Anlage beigefügt. Sie enthält in Punkt 6 den Hinweis, dass folgende Beschlüsse des Stadtrats und seiner Gremien zu beachten sind:

- Vermeidung von PVC (ADO 12.08.1992)
- Einsatz von Energiesparlampen (ADO 27.07.1995)
- Verzicht auf Tropenholz (UmwA 30.11.1988)
- Einsatz von Recyclingpapier (UmwA 09.05.1990)
- Verwendung umweltfreundlicher Büromaterialien (Dienstanweisung 06.05.1991)
- Verwendung von Produkten mit dem Umweltzeichen (BeschO, 01.01.1996).

Die vorliegende Fassung der Leitlinie zur umweltfreundlichen Beschaffung stammt aus den neunziger Jahren. Inzwischen wurden weitere Beschlüsse des Stadtrats und seiner Gremien zu der Thematik gefasst:

- Aktiv gegen ausbeuterische Kinderarbeit (ADO vom 07.08.2006)
- Beschluss des Ältestenrates zum Beitritt Nürnbergs zur Städteallianz Fairtrade vom 19.05.2010
- Einsatz von Bio-Produkten (Beschluss des UmwA vom 15.10.2008)
- Einkauf von CO₂-neutralem Ökostrom aus Wasserkraft für die gesamte Verwaltung seit 2008
- Weitere Regelungen bestehen für Blumenschmuck (aus umweltgerechter und menschenwürdiger Produktion) sowie ein Verbot für die Verwendung von Tropenholz, z.B. für Friedhofssärge oder Möbel und Stühle.

Das Umweltreferat regt eine Aktualisierung der Leitlinie an.

Bereits seit vielen Jahren ist im innerstädtischen INTRANET von OrgA eine Seite zur „Nachhaltigen Beschaffung“ eingestellt, die einige derzeit zu beachtende soziale und ökologische Aspekte sowie empfehlenswerte Siegel und Zertifikate aufführt. Zu den sozialen Aspekten zählt neben dem Beschluss, auf Produkte aus ausbeuterischer Kinderarbeit zu verzichten, auch die Empfehlung, Druckerzeugnisse über die Werkstatt für Behinderte einzukaufen. Unter den Umweltaspekten ist die ausschließliche Verwendung von Recyclingpapier seit 2009 für den gesamten Bedarf an Büro- und Kopierpapier in der Verwaltung und im Schulbereich aufgeführt. Mit diesem Ergebnis liegt die Stadt Nürnberg beim bundesweiten Wettbewerb der recyclingpapierfreundlichsten Städte derzeit (Papieratlas 2013) auf Platz 2 (unter 90 Städten). Ebenso ist die Vorschrift zur Verwendung von Rebuilt-Tonern aufgeführt wie auch eine Zusammenstellung von 20 Umwelt-Siegeln und Zertifikaten, die bei Ausschreibungen regelmäßig von OrgA berücksichtigt und, wo möglich, gefordert werden.

Eine Anfrage des Umweltreferats bei OrgA bezüglich des aktuellen Sachstandes zum ökologischen Einkauf ergab darüber hinaus Folgendes (Sachstandsdarstellung von OrgA vom 08.08.2013 im Anhang):

Vergaberecht und Energieeffizienz:

In den Leistungsbeschreibungen für Geräte wird die jeweils höchste verfügbare Energieeffizienzklasse gefordert. Als Problem beschreibt OrgA, dass die Berechnung der Energieeffizienz und die Verwendung der Energieeffizienzklasse in der Praxis nicht ganz unproblematisch ist. Eine Überprüfung (z.B. durch Experten oder spezielle technische Einrichtungen) wird nicht vorgenommen, da die Eigenerklärungen der Bieter vertraglich fixiert sind.

Green IT

In den Leistungsbeschreibungen wird ebenfalls die jeweils höchste verfügbare Energieeffizienzklasse gefordert. Von den Bietern werden konkrete Angaben zum Energieverbrauch gefordert. Bei der Beschaffung von PC's und TFT-Monitoren werden Höchstwerte

für den Energieverbrauch im Leerlauf und Stand by gefordert, die sich an den Empfehlungen der Deutschen Energie-Agentur (dena) orientieren. Allgemein wird bei Ausschreibungen das Prüfzeichen „Blauer Engel“, das GS-Zeichen oder das BG PrüfZert verlangt. Zusätzlich wird für PC-Gesamtsysteme und TFT-Monitore das Prüfzeichen „Energy Star“ gefordert.

Durch den vermehrten Einsatz von Virtualisierungstechniken werden unterschiedliche Serverfunktionalitäten, die bisher eine eigene Hardware benötigten, auf einer gemeinsamen Server-Hardware genutzt. Auch das derzeitige Druckerkonzept mit der Festlegung auf überwiegend gemeinsam genutzte Netzwerkdrucker und multifunktionaler Kopierer führt nach Angaben von OrgA zu Energieeinsparungen.

Bei der Beschaffung von zentralen Servern ist eine strategische Festlegung auf bestimmte Hersteller erfolgt, der Energieverbrauch wird zwar abgefragt, aber eine Wertung der Energieeffizienz wird nicht durchgeführt.

Berufskleidung

Anders als bei Lebensmitteln gibt es im Bereich der Textilien (Endprodukte) keine gesetzlichen Regelungen. Bei den Textilfasern allerdings wird zwischen konventionellen und solchen aus kontrolliert biologischem Anbau (kbA) bzw. kontrolliert biologischer Tierhaltung (kbT) unterschieden. Hier ist die Auszeichnung der Fasern und des Gewebes gesetzlich geregelt und entsprechend geschützt. Die Auszeichnung wird geregelt durch die Verordnung (EG) Nr. 834/2007 (EGÖko-Verordnung, Nachfolger der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91). Das Produkt, hier also die Naturfaser, besteht zu mindestens 95% aus Stoffen, die als „biologisch nach der EU-Öko-Verordnung“ zertifiziert sind.

Die Kriterien sind:

- weitgehendes Verbot chemischer Pflanzenschutzmittel und synthetischer Düngemittel
- stark eingeschränkter Gebrauch von Antibiotika
- Verbot von genetisch modifizierten Organismen (GMO)
- Verunreinigungen von bis zu 0,9% gentechnisch veränderten Material im Endprodukt sind aber erlaubt
- möglichst Kreislaufwirtschaft, zugekaufte Betriebsmittel aus ökologischem Landbau
- artgerechte Tierhaltung
- Trennung zum konventionellem Anbau

Da eine gesetzliche Regelung für die gesamte Kette der Textilherstellung (u.a. Anbau, Saatgut, Färben/Veredelung, Transport etc.) fehlt, wäre ein Beitrag zur nachhaltigen Beschaffung die Forderung nach Anbau aus kbA bzw. kbT für die Textilfasern.

OrgA fordert derzeit das Öko-Tex-Siegel 100 + für biologisch abbaubare Textilien und den Verzicht auf ausbeuterische Kinderarbeit. Das Umweltbüro Berlin-Brandenburg e.V. beurteilt in seiner Verbaucherinformation „Öko-Siegel für Textilien“ die Öko-Tex-Standards grundsätzlich sehr positiv. *„Die Öko-Tex Standards basieren hauptsächlich auf gesundheitlichen und ökologischen Standards, soziale Aspekte fließen mit in die Kriterien ein. Die festgelegten Kriterien gehen teilweise über die gesetzlichen Vorgaben hinaus. Sie berücksichtigen die Produkte ebenso wie den Produktionsablauf. Unabhängige Institute überwachen die Einhaltung der Kriterien. Auf neue Forschungsergebnisse und gesetzliche Vorgaben wird reagiert und die Prüfkriterien entsprechend angepasst. Die Unabhängigkeit und die Glaubwürdigkeit des Öko-Tex Zeichens ist somit gewährleistet. Die Vergabekriterien und das Vergabeverfahren sind für jeden zugänglich“.*

Ein weiteres international anerkanntes Siegel für Textilien ist das GOTS (global Organic Textile Standard) -Gütesiegel. Es wurde vom Internationalen Verband der Naturtextil-wirtschaft (IVN) (Deutschland), der Soil Association (SA)(England), der Organic Trade Association (OTA) (USA) und der Japan Organic Cotton Association (JOCA)(Japan) zusammen entwickelt. Diese Standardorganisationen schlossen sich 2002 zur „International Working Group on Organic Textile Standard“ (IWG) zusammen. Das GOTS Gütesiegel berücksichtigt grundsätzlich die gesamte Produktionskette von der Rohstoffgewinnung bis zum Endprodukt. Das

Gütesiegel Global Organic Textile Standard (GOTS) ist der höchste Biostandard für Textilien und basiert auf ökologischen und sozialen Standards.

Reinigungsmittel

Bei der Vergabe von Reinigungsdienstleistungen – die Stadt führt solche Arbeiten, bis auf den Rathausbereich, nicht mehr mit eigenem Personal durch - besteht seit den neunziger Jahren ein Verbot von Reinigungsmitteln, die Phenol, Formaldehyd oder Flusssäure enthalten. Die zu reinigenden Böden und Flächen sind in ihren Materialien sehr komplex und erfordern spezifische Reinigungsmittel. Abhängig von den Materialeigenschaften der Dienstgebäude (Böden aus Stein, Fliesen, diversen Kunststoffmaterialien, Holz, Teppichböden etc.) werden von bug spezifizierte Empfehlungen zum Einsatz von Reinigungsmittel ausgesprochen, die von den hausverwaltenden Dienststellen im unmittelbaren Kontakt mit den beauftragten Reinigungsunternehmen umgesetzt werden müssen.

Fortbildungen

2013 wurden zwei Fortbildungen zum umweltorientierten Beschaffungswesen (u.a. durchgeführt von der von der EU-eingerichteten Initiative „Buy Smart“) für städtische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchgeführt. Teilnehmer waren Mitarbeiter der zentralen Beschaffungsstellen bei OrgA sowie von SÖR (Kfz-Beschaffung). Wichtig wäre jedoch auch eine Qualifizierung und laufende Fortbildung für die Mitarbeiter der zahlreichen dezentralen Beschaffungsstellen, u.a. im Schulbereich.

Stellungnahme und Empfehlung zum weiteren Vorgehen

Insgesamt ist das von OrgA koordinierte Beschaffungswesen der Stadt Nürnberg in Bezug auf die Beachtung sozialer und ökologischer Kriterien auf einem guten Wege. Insbesondere im IT-Bereich wird auf die Energie- und damit auch Kosteneffizienz geachtet. Die bisherigen Beschlüsse des Stadtrats und seiner Gremien werden umgesetzt. Das Umweltreferat sieht darüber hinaus folgende weitere Schritte als notwendig zur Entwicklung eines wirklich nachhaltigen Beschaffungswesens an:

1. Befristete Koordinationsstelle für ein nachhaltiges Beschaffungswesen

Für eine gezielte und umfassende Veränderung in Richtung auf ein konsequent nachhaltig orientiertes Beschaffungswesen bei der Stadt Nürnberg wäre nach Ansicht des Umweltreferats die Prüfung der Schaffung einer zeitlich befristeten zusätzlichen Kapazität angezeigt, welche eine Koordinations-, Beratungs- und unterstützende Funktion ausüben sollte. Vorgesprochen wird eine Koordinationsstelle, die insbesondere die dezentralen Beschaffungsstellen hinsichtlich der Kriterien, Siegel, Zertifikate und Prüfverfahren für ein nachhaltiges Beschaffungswesen berät und fachlich unterstützt. Eine Befristung erscheint sinnvoll, da das Know How dann auch im dezentralen Bereich aufgebaut ist und an neue Mitarbeiter weiter gegeben werden kann. Die Stadt Erlangen hat eine solche auf drei Jahre befristete Stelle mit 19,5 Wochenstunden zur Förderung des nachhaltigen Beschaffungswesens 2012 besetzt.

2. Prüfung einer Stellenschaffung zur Unterstützung der Arbeitsgruppe „bug“ (Bauen-Umwelt-Gesundheit)

In Anbetracht der chronischen Überlastung der vorhandenen Personalkapazität in Bezug auf die zu bewältigenden Aufgaben im gesamten Gebäudebestand der Stadt Nürnberg wird vorgeschlagen, den Personalbedarf zu überprüfen.

3. Energieeffiziente Beschaffung als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung

Gegenwärtig prüfen externe Experten eine Reformierung des städtischen Beschaffungswesens mit dem Ziel der Kosteneinsparung und Haushaltskonsolidierung. Die konsequente Ausschreibung und Verwendung energieeffizienter Geräte, IT, Beleuchtungsmittel, Kfz etc. sollte in diesem Zusammenhang geprüft werden. Zwar ergeben sich u.U. etwas höhere An-

schaffungskosten, aber durch die sinkenden Betriebskosten (Strom) – insbesondere bei zu erwartenden Strompreissteigerungen! - ergeben sich deutliche Kosteneinsparungen über die gesamte Verwendungszeit. Es ist an der Zeit, dass anerkannt und konsequent umgesetzt wird, in Lebenszykluskosten zu denken und zu entscheiden, welche nicht nur die Investitions-, sondern auch die Betriebskosten über den Verwendungszeitraum beinhalten.

4. Umfassende, übersichtlich strukturierte und aktuelle Gesamtdarstellung

Es erscheint erforderlich, die gesamten Vorschriften (die z.T. in unterschiedlichen Ausschüssen des Stadtrats beschlossen werden) in einer Gesamtdarstellung darzustellen, die laufend aktualisiert wird und übersichtlich gestaltet ist. So stammt die derzeit gültige Umwelleitlinie aus den neunziger Jahren und enthält zahlreiche neuere Regelungen nicht (u.a. zu Energiesparlampen, zum IT-Bereich, zu fairen sowie zu Bio-Produkten). Ebenso sind auf der INTRANET-Seite zur nachhaltigen Beschaffung zahlreiche Vorschriften zum ökologischen Einkauf nicht aufgeführt (welche in der beigefügten Stellungnahme von OrgA dargestellt sind). Notwendig ist also eine Koordination und einheitliche Darstellung nach außen des gesamten, viele Teilaspekte umfassenden Themas, das sich zudem ständig weiter entwickelt.

5. Bereich Möbel

Das Umweltreferat regt außerdem an, für den Bereich der Möbel über den Verzicht auf Tropenholz hinaus weitere ökologische Kriterien zu definieren und anzuwenden wie z.B. die bevorzugte Verwendung heimischer Hölzer, die Verwendung umweltverträglicher Farben, Lacke und Textilien für Sitzpolster, die Bevorzugung von Holzmöbeln gegenüber Kunststoffmöbeln o.ä. Die konkreten Kriterien wären im Benehmen mit dem Schulreferat festzulegen. Aber gerade in Schulen wie auch Kindergärten ist es aus umweltpädagogischen Gründen wichtig, dass die Kinder und Jugendlichen mit natürlichen Materialien aufwachsen und umgeben sind. Mit einer steigenden Nachfrage nach solchen Produkten werden auch die Anbieter auf eine umweltschonendere Bahn gelenkt.

6. Bereich Textilien

Das Umweltreferat regt an, wo immer möglich, Textilfasern aus kontrolliert biologischem Anbau bzw. aus kontrolliert biologischer Tierhaltung zu fordern, bei international agierenden Anbietern das GOTS-Gütesiegel zu fordern. Auf diese Weise können kommunale Nachfrager mit der Zeit Veränderungen bei den Anbietern erreichen.

7. Fortbildungen

Das Umweltreferat regt an, regelmäßig Qualifizierungsmaßnahmen und Fortbildungen zum Thema „Nachhaltiges Beschaffungswesen“ sowohl für die Berater beim zentralen Beschaffungswesen bei OrgA als auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den dezentralen Beschaffungsstellen durchzuführen. Dabei sollten auch Referenten aus anderen Städten wie Stuttgart oder Düsseldorf, wo das Thema schon längere Zeit gut organisiert ist, eingeladen werden. Diese Fortbildungen könnten auch gemeinsam für die Nachbarstädte mit angeboten werden, um die Kosten zu senken und einen größeren Wirkungsgrad zu erreichen.