Umweltkriterien in der kommunalen Vergabe

Dr. Ute Jasper und Jan Seidel, Düsseldorf


I. Zulässigkeit von Umweltvergabekriterien

Umweltvergabekriterien können auf zweierlei Wegen in ein Vergabeverfahren eingeführt werden:

Zum einen kann die Gemeinde umweltschützende Vorgaben als Mindestanforderungen in die Vergabeverfahren aufnehmen. Erfüllt ein Bieter mit seinem Angebot diese Mindestanforderungen nicht, ist sein Angebot zwingend auszuschließen (£ 25 Nr. 11 lit. b) VOB/A, § 25 Nr. 11 lit. d) VOL/A).


Während die Zulässigkeit von Umweltvergabekriterien als Mindestanforderung stets unproblematisch gewesen ist, war dies für die Variante als Bewertungskriterium nicht der Fall. Belange des Umweltschutzes in der Vergabe waren nach traditioneller Auffassung unzulässig. Begründet wurde dies damit, dass umweltschützende Aspekte vergabefremde Kriterien darstellten und nicht unmittelbar auftragsbezogen seien. Als Bewertungskriterien kamen nach dieser Ansicht lediglich technische und wirtschaftliche Gesichtspunkte in Betracht.¹

Im Jahr 2002 machte der EuGH jedoch den Weg frei für die Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten im Rahmen der Vergabe. Seinem Grundsatzurteil lag die Ausschreibung eines innerstädtischen Busverkehrs zugrunde, für die als Wer tungskriterien unter anderem die Stickoxidemissionen und Lärmpegel der Busse vorgegeben waren. Der EuGH stellte klar, dass aufgrund des Umweltschutzziels in Art. 6 EGV nicht nur wirtschaftliche, sondern auch Umweltschutzkriterien für die Bewertung eines Angebots zulässig sind. Er knüpfte die Zulässigkeit jedoch an vier Voraussetzungen: Das Umweltvergabekriterium muss einen Zusammenhang zum Auftragsgegenstand

aufweisen, es muss sich um objektiv quantifizierbare Kriterien handeln, die Kriterien müssen vorab ausdrücklich bekannt gemacht sein und dürfen nicht gegen Primärrichtung (vor allem das Diskriminierungsverbot) verstoßen.

In Bestätigung seiner Rechtsprechung entschied der EuGH ein Jahr später, dass Umweltkriterien auch für die Beschaffung von Stromlieferungen zu lässig sind. Selbst eine Gewichtung der Herkunft des Stroms aus erneuerbaren Energieträgern mit 45 Prozent ist danach zulässig. Allerdings verlangte der EuGH eine effektive Kontrolle, dass der Strom wirklich aus erneuerbaren Energien kommt, weil ansonsten ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz vorliegt. Zudem hatte die Vergabestelle im entscheidenden Fall auf die Menge des erzeugten Ökostroms der letzten zwei Jahre abgestellt, was jedoch nicht hinreichend mit dem Auftrag zusammenhängt und große Hersteller bevorzugt.

Im Jahr 2004 nahm die EU diesen Impuls des EuGH auf, Art. 53 der so genannten Vergabekoordinationssichtlinie nennt ausdrücklich den Umweltschutz als Zuschlagskriterium. Diese Regelung wurde 2006 in das deutsche Vergaberecht übernommen (§ 25 Nr. 3 III 2 VOB/A, § 25 a Nr. 1 1 1 VOL/A).

Im Rahmen des derzeit dem Bundesrat vorliegenden „Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts“ soll der Umweltschutz als Vergabekriterium aufgewertet und direkt im GWB verankert werden. Dort sieht § 97 IV GWB bislang lediglich die Vergabe an fachkundige und zuverlässige Unternehmen vor; andere weitgehende Anforderungen sind nur zulässig, wenn dies durch Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen ist. Im Rahmen der Novelle soll § 97 IV GWB dahingehend geändert werden, dass auch zusätzliche, insbesondere umweltbezogene Anforderungen möglich sind. Oh hierfür allerdings § 97 IV GWB der richtige Standort ist, darf bezweifelt werden. Denn diese Vorschrift regelt die bieterbezogene Eignung, während die „umweltbezogene Auftragsausführung“ auf das Angebot des Bieters abzielt.

II. Umweltvergabekriterien in der Praxis


Betrachten wir zunächst die Beschaffung von umweltfreundlichen Fahrzeugen. Das Ziel der Gemeinde sei es, Fahrzeuge mit einem geringen CO₂-Ausstoß zu erhalten. Hier hat die Gemeinde zum einen die Möglichkeit, den Ausstoß als Wertungskriterium festzulegen (z. B. Preis 60 Prozent, Ausstoß CO₂ 40 Prozent). In der anschließenden Wertung kommt es jedoch dann zu Problemen, wenn das preisgünstigste Angebot nicht gleichzeitig das mit dem geringsten CO₂-Ausstoß ist. Denn in diesem Fall muss die Gemeinde den Preis „gegen“ den Ausstoß werten. Sie muss daher bereits im Vorfeld des Vergabeverfahrens eine Matrix erstellen, wie ein Weniger an CO₂-Ausstoß „umzurechnen“ ist. Eine solche „Umrechnung“ ist jedoch eine häufige Fehlerquelle und erhöht damit das Nachprüfungsrisiko für die Gemeinde. Dieses Risiko vermeidet die Gemeinde, wenn sie den CO₂-Ausstoß als Mindestanforderung ausgestaltet (z. B. maximaler Ausstoß 120 g CO₂/km). Diese Variante hat für die Gemeinde den Vorteil, dass ihre Erwartung an die Umweltgesellschaften der Fahrzeuge in jedem Fall erfüllt wird. Die Probleme liegen hier eher auf wirtschaftlicher Ebene: Denn durch die absolute Grenze des Ausstoßes verknüpft die Gemeinde den Markt, was tendenziell zu höheren Preisen führt. Zudem haben die Bieter keinen Vorteil davon, wenn sie den festgelegten Höchstausstoß unterschreiten. Es lohnt sich für sie also nicht, beispielsweise ein Fahrzeug mit einem Ausstoß von nur 100 g CO₂/km anzubieten.


Ein etwas differenzierteres Bild ergibt sich im Bereich des Strombezug. Hier könnte die Gemeinde das Ziel haben, sich Strom aus erneuerbarer Energie liefern zu lassen. Lässt sie die Art der Stromerzeugung als Wertungskriterium in das Vergabeverfahren einfließen (z. B. Preis 55 Prozent, erneuerbare Energie 45 Prozent), stellt sich in besonderem Maße das Matrixproblem. Denn es gibt verschiedene Arten der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern, welche in unterschiedlichem Maße ökologisch vorteilhaft sind und sich in verschiedener Weise auf die Angebotspreise auswirken. Für all diese Unterschiede muss die Wertungsmatrix jedoch eine Vergleichbarkeit herstellen. Setzt die Gemeinde hingegen die Stromerzeugung als Mindestanforderung fest (z. B. Herkunft

2 Ein solcher Zusammenhang fehlt etwa dann, wenn die Gemeinde bei einem Lieferauftrag in die Wertung einbezieht, ob die Lieferung mit umweltfreundlichen Fahrzeugen erfolgt.
7 Die Regierung zieht insbesondere auf den Klimaschutz, z. B. durch Beachtung von Lebenszykluskosten und Energieeffizienz; vgl. die Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 16/10117.


III. Europäische Impulse für umweltgerechte Vergaben

Die Tendenz zur vermehrten Berücksichtigung von Umwelt- kriterien in Vergabeverfahren wird durch aktuelle und künfti- ge Aktivitäten der EU unterstützt.


- Bauwirtschaft,
- Nahrungsmittel und Verpflegung,
- Verkehr und Transportsysteme,
- Energie,
- Bürogeräte und Computer,
- Bekleidung, Uniformen und andere Textilien,
- Papier und Druckdienste,
- Möbel,
- Reinigungsmittel und -dienstleistungen,
- Gartenbau.


Jedoch ist gut vorstellbar, dass die Vorgaben der EU-Kommissi- on für umweltgerechte Vergaben mittelfristig bereits rechtlich bindend werden: Der EuGH bezieht auch Mitteilungen der EU- Kommission in seine Auslegung des Gemeinschaftsrechts ein. Auch die Pressemittlung zum „Aktionsplan für Nachhaltigkeit

---

11 Derzeit liegen bereits Entwürfe der EU-Kommission für die Produktgruppen Medizinprodukte, Fenster, Heizungse, Klimatisierungsanlagen, Feste Bodenbeläge und Wärmedämmung vor.
in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik" deutet bereits eine zukünftig höhere Verbindlichkeit an. Auch unter diesem Aspekt ist es für Kommunen ratsam, sich bereits jetzt mit der Umweltfreundlichkeit ihrer Vergaben zu beschäftigen.

IV. Zusammenfassung


Innerhalb dieser Grenze bietet sich den Gemeinden jedoch eine Fülle an Möglichkeiten für umweltgerechte Vergaben. Zum einen können sie über Mindestanforderungen sicherstellen, dass das von ihnen erstrebe Umweltschutzniveau in jedem Fall erreicht wird. Zum anderen bieten ihnen die Wertungskriterien die Möglichkeit, Umweltschutzaspектe mit anderen Kriterien zu kombinieren und so ein insgesamt optimales Ergebnis zu erzielen. Diesen Vorteilen stehen indes auch spezifische Nachteile beider Instrumente gegenüber: Die absolute Grenze einer Mindestanforderung verknüpft den Markt und lässt tendenziell die Bereitschaft zu einer weiteren Unter-

schreibung des Mindeststandards sinken. Demgegenüber führt der Weg über die Wertungskriterien in vielen Fällen zu einer Wertung „Umwelt gegen Preis“, womit ein erhebliches Nachprüfungsrisiko verbunden ist.

Gemeinden sollten sich daher im Vorfeld einer „grünen“ Vergabe entscheiden, wie wichtig ihnen der jeweilige Umweltschutzaspekt ist, ob sie also einen „absoluten“ (Mindestanforderungen) oder einen „relativen“ (Wertungskriterien) Umweltschutz anstreben. In jedem Fall empfiehlt es sich für Gemeinden, ihre Vergabeverfahren generell (auch) auf Umweltschutzaspekte hin zu prüfen. Denn die Initiativen der EU-Kommission hin zu einem „green public procurement“ zeigen, dass der Umweltschutz künftig eine größere Bedeutung im öffentlichen Auftragswesen einnehmen wird. Zwar ist die Umsetzung der entsprechenden Vorschläge derzeit noch freiwillig. Die Erfahrungen in anderen Bereichen, die Rechtsprechung des EuGH und eine einschräckende Andeutung der EU-Kommission zur Freiwilligkeit zeigen jedoch, dass dies nicht von Dauer sein muss. Spätestens dann werden die Gemeinden im Vorteil sein, die sich bereits jetzt mit der Umweltfreundlichkeit ihrer Vergaben beschäftigen.