

Neues Submissionsrecht

# Vom ökologischen zum nachhaltigen Beschaffen

*In der seit Anfang 2004 geltenden Submissionsverordnung ist die Ökologie bei der Beschaffung nicht mehr als Zuschlagskriterium erwähnt. An ihre Stelle ist der Begriff der Nachhaltigkeit getreten. Was ändert sich mit dem umfassenderen Begriff? Wie und wo findet man Hilfe? Im Rahmen von Einführungsveranstaltungen der Kommission für öffentliches Beschaffungswesen wurde die Thematik «Nachhaltige Beschaffung» in Workshops diskutiert.*

## Ökologische Dimension der Nachhaltigen Entwicklung

Die «Nachhaltige Entwicklung» weist die drei Dimensionen Wirtschaft, Ökologie und Gesellschaft auf (vgl. Abbildung unten). Im Rahmen der ökologischen Beschaffung hat man sich bisher hauptsächlich den ersten beiden Dimensionen gewidmet. Die ökologische Dimension beschreibt, wie umweltverträglich ein an-

gebotenes Produkt/eine Dienstleistung ist. Je nach Produkt entsteht die relevante Umweltbelastung bei der Herstellung (z.B. bei Papier, Elektrizität), bei der Nutzung (z.B. bei Auto, Kopiergerät, Lampe) oder bei der Entsorgung. Zur genauen Einschätzung der ökologischen Dimension ist deshalb eine Lebenswegbetrachtung notwendig. Sie ist unter anderem Teil der integrierten Produktpolitik (IPP). Diese zielt auf eine stetige Verbesserung von Produkten und damit zusammenhängenden Dienstleistungen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf Menschen und Umwelt.

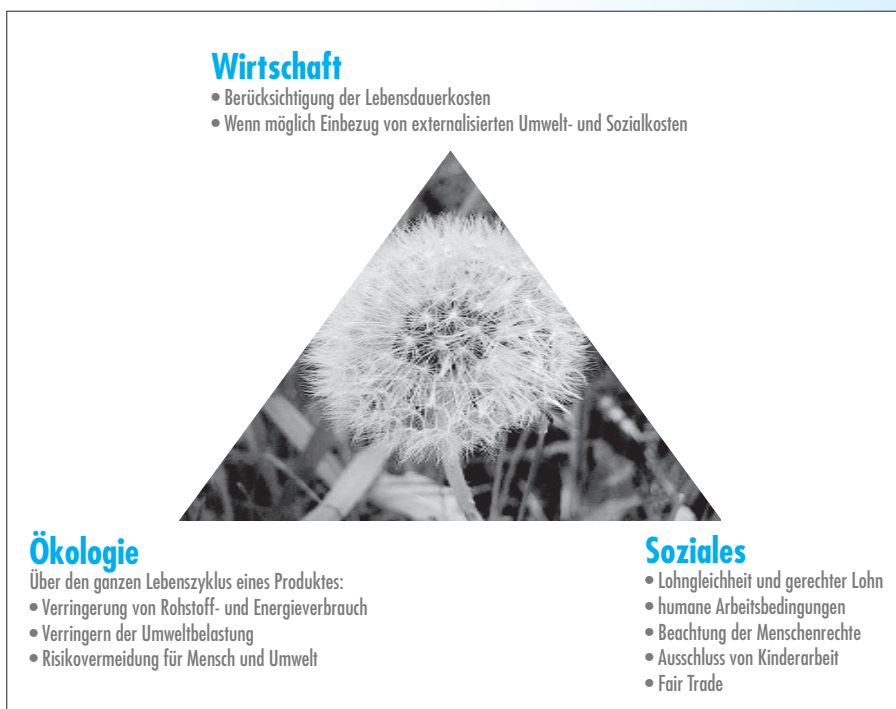
## Lebensdauererosten oft falsch eingeschätzt

Als Zwilling der Lebenswegbetrachtung können die Lebensdauererosten be-

**Inhaltliche Verantwortung:**

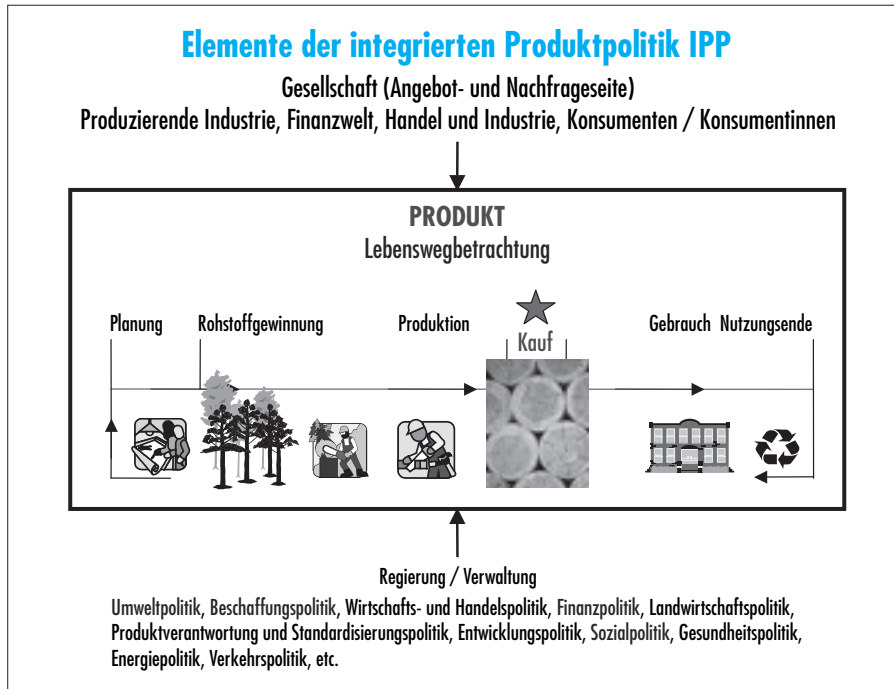
**Beat Hofer**  
**Koordinationsstelle für Umweltschutz**  
**8090 Zürich**  
**Telefon 043 259 30 63**  
**Telefax 043 259 51 26**  
**beat.hofer@bd.zh.ch**  
**www.umweltschutz.zh.ch**

ÖKOLOGISCH  
 BESCHAFFEN



Nachhaltigkeitsdimensionen bei der öffentlichen Beschaffung.

Quelle: Kofu



Integrierte Produktpolitik am Beispiel Holz.

Quelle: BUWAL

**Integrierte Produktpolitik – ein Beispiel**

Hinsichtlich der Umweltbelastung eines Möbelstückes werden weit reichende Entscheidungen bereits bei der Planung gefällt, etwa bei der Wahl von Holz und anderen Rohmaterialien. Die Gewinnung dieser Rohstoffe kann auf unterschiedliche Arten geschehen (Herkunft des Holzes: Kahlschlag aus Urwäldern, Monokulturen, Plenterwald). Sie müssen danach transportiert und verarbeitet werden, wozu entsprechend Energie eingesetzt werden muss. Ist das Möbelstück produziert und verkauft, bestimmt der Nutzer, wie lange es im Einsatz ist. Reparieren und wieder Verwenden verlängern die Nutzungsphase. Am Ende der Nutzung muss das Möbelstück entsorgt werden. In jeder Phase haben verschiedene Akteure einen Einfluss darauf, wie ökologisch das Produkt ist (vgl. Abbildung links).

zeichnet werden. Oft zeigt sich, dass bei Berücksichtigung der Lebensdauerkosten das ökologischere auch das wirtschaftlich günstigere Produkt ist. Diesem Aspekt ist grosse Beachtung zu schenken. Werden nur die Investitionskosten für ein Produkt betrachtet, kann es vorkommen, dass das eine Produkt zwar höhere Investitionskosten aufweist, das andere Produkt im Betrieb und/oder bei der Entsorgung aber höhere Kosten verursacht.

Klassisches Beispiel ist die Energiesparlampe. Die weit höheren Investitionskosten gegenüber einer herkömmlichen Glühlampe werden durch die mehrfach längere Lebensdauer und den weitaus geringeren Stromverbrauch mehr als wett gemacht. Lebenswegbetrachtungen zeigen, dass die Energiesparlampe aus ökologischer Sicht in der Regel die bessere Lösung ist (vgl. Tabelle auf Seite 27).

**Soziale/gesellschaftliche Dimension noch wenig beachtet**

Die Beachtung der sozialen/gesellschaftlichen Dimension steckt bei der öffentlichen Beschaffung noch am Anfang. Zu berücksichtigen wären hier insbesondere der faire Handel (z.B. Max Havelaar) oder der Ausschluss von Produkten, welche durch Kinderarbeit hergestellt werden. Untersuchungen der Interessenge-

meinschaft ökologische Beschaffung Schweiz (IGÖB) zeigten, dass Kantinen oder Ämter vereinzelt Max-Havelaar-Produkte beschaffen. Die Berücksichtigung der sozialen Aspekte erfolgt jedoch noch nicht systematisch.

**Auf welche Weise nachhaltig beschaffen?**

Will die öffentliche Hand ihre Vorbildfunktion wahrnehmen, muss sie konsequent nachhaltig beschaffen. Die Verantwortlichen brauchen dazu aber geeignete Instrumente. Zudem ist das Beschaffungsrecht einzuhalten. Die bis heute zur Verfügung stehenden Hilfsmittel werden nachfolgend kurz erläutert.

Schwellenwert für freihändige Vergabe (gemäss Anhang 2 zur IVÖB):	
	Auftragswert weniger als
Lieferungen	100 000 Franken
Dienstleistungen	150 000 Franken
Baunebengewerbe	150 000 Franken
Bauhauptgewerbe	300 000 Franken

**a) Umweltleistungsblätter**

Leistungsbeschreibungen sind klassische Beschaffungshilfsmittel. Zu dieser Kategorie gehören die so genannten standardisierten Umweltleistungsblätter, die für verschiedenste Produkte verfügbar

sind. Sie können sowohl über als auch unter dem Schwellenwert für freihändige Vergabe verwendet werden. Die Beschaffungskommission des Bundes stellt seit Ende 2003 Umweltleistungsblätter zur Verfügung, die im Internet abrufbar sind ([www.beschaffung.admin.ch/de/beschaffungswesen\\_bund/themen\\_trends/okologie.htm](http://www.beschaffung.admin.ch/de/beschaffungswesen_bund/themen_trends/okologie.htm)). Verfügbar sind bis heute Leistungsblätter für die Produktegruppe «Papier». Demnächst sollen Leistungsblätter für Reinigungsmittel, Büromaterialien, elektronische Bürogeräte, elektrische Haushaltgeräte, Innenausstattung (z.B. Mobiliar) hinzugefügt werden. Diese Umweltleistungsblätter des Bundes basieren auf dem österreichischen Hilfsmittel «Check-it!» ([www.oekoinkauf.at](http://www.oekoinkauf.at)). Zur Ausschreibung von Informatik-Hardware stellt das Bundesamt für Energie Umweltleistungsblätter zur Verfügung ([www.electricity-research.ch](http://www.electricity-research.ch)). Für den Hochbaubereich sei auf die Website [www.eco-bau.ch](http://www.eco-bau.ch) hingewiesen.

**b) Ökolabel**

Ökolabel (vgl. [www.labelinfo.ch](http://www.labelinfo.ch)) helfen, einen ökologischen Beschaffungsentcheid zu fällen. Bei freihändiger Vergabe darf dabei das Label direkt verlangt werden. Bei Ausschreibungen ist darauf zu achten, dass Anbieter, welche für ihr Produkt zwar über kein Label verfügen,

	Energiesparlampe (longlife)	Glühlampe
Leistungsaufnahme	15 W	75 W
Durchschnittliche Lebensdauer	15 000 Stunden	1000 Stunden
Stromverbrauch für Brenndauer von 15 000 h	225 kWh	1125 kWh
Stromkosten bei CHF 0.20/kWh	CHF 45.–	CHF 225.–
Lampenpreis	CHF 17.80	CHF 34.50 (15 x CHF 2.30)
<b>Finanzielle Einsparung mit Energiesparlampe</b>	<b>CHF 196.70</b>	
Herstellenergie	3.4 kWh	12.9 kWh
Betriebsenergie	225 kWh	1125 kWh
<b>Kumulierte Energieeinsparungen mit Energiesparlampe</b>	<b>909.5 kWh</b>	

Trotz hohen Investitionen: Sowohl die Lebensdauerkosten als auch die ökologische Lebenswegbetrachtung sprechen klar für die Energiesparlampe.

Quelle: OSRAM

aber die Labelkriterien erfüllen, ebenfalls berücksichtigt werden können. Nachfolgendes Beispiel zeigt, worauf bei der Verwendung von Umweltlabels über dem Schwellenwert zu achten ist:

*Fallbeispiel: Die Stadt A hat einen jährlichen Kopierpapierverbrauch von 110 Tonnen. Dies entspricht einem Beschaffungswert von über 200 000 Franken. Da sie sich als ökologisches Vorbild positionieren will, lässt die Drucksachenzentrale ökologisch und technisch einwandfreies Recyclingpapier offerieren. Papiere mit dem deutschen Umweltlabel «Blauer Engel» ([www.blauer-engel.de](http://www.blauer-engel.de)) würden diese Qualität garantieren.*

Eine rechtlich korrekte diskriminierungsfreie Formulierung in der Ausschreibung könnte lauten:

*... Um den Anforderungen der Nachhaltigkeit gerecht zu werden, sucht die Drucksachenzentrale der Stadt A Angebote, bei denen das Kopierpapier das Umweltlabel «Blauer Engel» trägt oder der Nachweis erbracht wird, dass das Kopierpapier die Kriterien des «Blauen Engels» erfüllt ...*

**c) Positivlisten**

Für einzelne Branchen (z.B. Malergewerbe: [www.vum.ch](http://www.vum.ch)) oder Produkte (z.B. Gebäudereinigungsmittel: [www.igoeb.ch](http://www.igoeb.ch)) existieren so genannte Positivlisten. Wie beim Label kann bei freihändiger Vergabe ein Maler oder ein Reinigungsmittel aus dieser Positivliste direkt gewählt werden. Bei einer Ausschreibung könnte dies wie folgt aussehen:

*Fallbeispiel: Gemeinde D möchte ihre Turnhalle neu streichen lassen. Als ökolo-*

*gisch vorbildliche Gemeinde soll diese Aufgabe einem Unternehmen vergeben werden, welches mit Sicherheit die einschlägigen Umweltschutzbestimmungen einhält. Diese Garantie bietet in den Kantonen ZH, AI, AR, SG die so genannte «Weisse Liste» zertifizierter Malerbetriebe der Vollzugsorganisation Umweltschutz im Malergewerbe (VUM).*

Damit ausserkantonale Malerunternehmen aber nicht diskriminiert werden, sollte die Formulierung bei der Ausschreibung wie folgt lauten:

*... Bieter sind auf der Liste der VUM aufgeführt oder erbringen den Nachweis, dass sie die Kriterien des VUM erfüllen...*

**d) Umweltmanagementsysteme als Eignungskriterien**

Auch bei den Eignungskriterien lassen sich Nachhaltigkeitsaspekte einbringen, wobei ein Umweltmanagementsystem (UMS) als Eignungskriterium verwendet werden kann. Unternehmen, welche ein UMS gemäss der Norm ISO 14001 oder EMAS betreiben, können die Umweltbelastung durch ihre Dienstleistung systematisch erfassen, überwachen, beurteilen und verringern.

Bei freihändiger Vergabe kann ein UMS direkt verlangt werden. Bei Ausschreibungen kann das Umweltmanagementsystem als zusätzliches, aber nicht als alleiniges Eignungskriterium aufgenommen werden. Folgendes Beispiel zeigt Möglichkeiten dazu auf.

*Fallbeispiel: Der für den Gebäudeunterhalt der Verwaltung Z zuständige Chef muss die Fremdreinigung neu ausschrei-*

*ben. Dabei soll der Nachhaltigkeitsaspekt besonders stark gewichtet werden. Bei der Submission handelt es sich um einen Betrag in der Grössenordnung 200 000 bis 250 000 Franken.*

Um Firmen mit einem Umweltmanagementsystem berücksichtigen zu können, könnte die Formulierung wie folgt lauten (vgl. Merkblatt Umweltmanagementsystem der IGÖB):

*...Firma mit eingeführtem oder im Aufbau begriffenen Umweltmanagementsystem (ISO 14001ff, EMAS oder analog) oder entsprechenden nachweislichen Anstrengungen...*

**Mögliche Stolpersteine**

Folgendes lässt sich zur nachhaltigen Beschaffung und zum Vergaberecht zusammenfassen:

1. Gegenüber ortsfremden Anbietenden dürfen nur Beschränkungen angewendet werden, welche gleichermaßen auch für ortsansässige Personen gelten, zur Wahrung öffentlicher Interessen unerlässlich sind und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Als überwiegendes öffentliches Interesse kommt insbesondere auch der Schutz der natürlichen Umwelt in Betracht.

**Rechtliche und politische Verankerung der Nachhaltigkeit**

Die am 1.1.2004 in Kraft gesetzte Submissionsverordnung des Kantons Zürich formuliert in § 33 Abs. 1 folgendes Zuschlagskriterium: «Das wirtschaftlich günstigste Angebot erhält den Zuschlag. Es können neben dem Preis insbesondere folgende Kriterien berücksichtigt werden; Qualität, [...], Nachhaltigkeit, [...]». Die Submissionsverordnung ist nicht die erste gesetzliche Grundlage, welche die Nachhaltigkeit explizit erwähnt. Die Bundesverfassung enthält seit dem 1. 1. 2000 den Artikel 73 zur Nachhaltigkeit.

Zur Nachhaltigkeit äussert sich auch der Entwurf zur neuen Zürcher Kantonsverfassung von 2003. Schliesslich hat der Zürcher Regierungsrat mit seinem Legislaturschwerpunkt Standortförderung die nachhaltige Entwicklung in Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft als strategisches Ziel formuliert. Das «umweltschonende Verhalten der öffentlichen Hand» ist als Massnahme unter diesem strategischen Ziel aufgeführt.

**Mitglied werden bei der IGÖB**

Die Interessengemeinschaft Ökologische Beschaffung, Schweiz, (IGÖB) ist ein Kompetenzverbund für umweltschonendes öffentliches Beschaffungswesen in der Schweiz. Die Mitglieder sind hauptsächlich städtische, kantonale und eidgenössische Verwaltungsstellen. Und befassen sich mit der Ökologisierung der Beschaffungstätigkeit. Sie wollen damit die eigene Umweltbilanz verbessern und Unternehmen unterstützen, die umweltgerechte Produkte und Leistungen anbieten.

*Interessengemeinschaft ökologische Beschaffung Schweiz (IGÖB)*  
 Dr. Lorenz Tschudi  
 Hesligenstr. 38  
 8700 Küsnacht  
 Telefon 01 910 51 85  
 info@igoeb.ch  
 www.igoeb.ch

Die Berücksichtigung der Länge des Transportwegs vom Anbieter zum Verwendungsort ist mit Rücksicht auf das Diskriminierungsverbot grundsätzlich unzulässig. Ausgenommen sind Fälle, in welchen von den Transporten erhebliche Auswirkungen auf die lokale Umweltbelastung zu erwarten sind, oder wenn der Transportaufwand im Vergleich zur angebotenen Leistung als völlig unverhältnismässig erscheint. (BGE vom 31. Mai 2000 [2P.342/1999, Kt. AG]=Pra 10/2000, Nr. 150).

2. Es empfiehlt sich, nachhaltige Anforderungen im Leistungsverzeichnis genau zu bezeichnen.
3. Nachhaltigkeitskriterien dürfen kein verdecktes Handelshemmnis zugunsten einheimischer Wirtschaftsinteressen schaffen.
4. Es ist fraglich, ob Zuschlagskriterien, welche die Produktionsmethoden bewerten, zulässig sind. Es ist beispielsweise unzulässig, die Herkunft des Holzes aus einem «besonders naturnahen und artenreichen Waldbiotop» zugunsten des betreffenden Anbieters zu berücksichtigen, um damit ein Naturschutzprojekt finanziell zu unterstützen. Es handelt sich dabei um ein sachfremdes Kriterium im Submissi-

Firma:			
Produktgruppe:	Normgerechtheit nach:	Wird erfüllt:	M
<b>Papiere für Fotokopierer und Drucker; 100% Recycling, Weisse mind. 80%</b>	EN 12281 <sup>1</sup>	<input type="radio"/>	M
Pos. <sup>2</sup> aus Anfrage	Produktbezeichnung: Gewünschtes bitte ankreuzen	Grammatur g/m <sup>2</sup>	Umweltzeichen angeben falls zutreffend <sup>3</sup>
Das anzubietende Produkt hat folgende Kriterien zu erfüllen:			Wird erfüllt: M
<b>Faserstoff:</b> aus 100% Altpapier (Post-Consumer-Ware; Toleranz 5%)			<input type="radio"/> M
<b>Weisse:</b> mindestens 80% <sup>4</sup>			<input type="radio"/> M
<b>Opazität:</b> nach ISO 2471, mindestens 90% <sup>5</sup>			<input type="radio"/> M
<b>Aufheller:</b> ohne Zusatz von optischen Aufhellern hergestellt			<input type="radio"/> M
<b>Bleiche:</b> total chlorfrei gebleicht (TCF)			<input type="radio"/> M
<b>Zusatzstoffe:</b> hergestellt ohne Leimung beziehungsweise Oberflächenbehandlung mit Kunststoffpolymeren			<input type="radio"/> M
<b>Papierleimung:</b> garantiert kein saures Alaun-Verfahren			<input type="radio"/> M
<b>Alterungsbeständigkeit:</b> nach DIN 6738, LDK 12-80 <sup>6</sup>			<input type="radio"/> M
<b>Gerätauglichkeit:</b> Laufgarantie des Papiers auf Klein-, Mittel- und Hochvolumengeräten			<input type="radio"/> M
<b>Verpackung:</b> ohne PVC oder andere halogenierte Kunststoffe			<input type="radio"/> M

Das Umweltleistungsblatt für Recycling-Kopierpapier formuliert klare Bedingungen.

Quelle: Beschaffungskommission des Bundes

onsverfahren (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich vom 15.12.1998 [VB.98.00369]). Hingegen darf FSC-gelabeltes Holz oder «naturemade star»-Ökostrom verlangt werden, obwohl die Label im wesentlichen die Produktionsmethoden beschreiben.

**Gute Beschaffungspraxis**

Der vorliegende Artikel möchte den öffentlichen Beschaffungsstellen im Kanton Zürich Mut machen, ökologische resp. nachhaltige Kriterien bei der Beschaffung anzuwenden. Bei der freihändigen Vergabe ist der Spielraum relativ gross, während in den übrigen Fällen dem Submissionsrecht gebührend Beachtung geschenkt werden muss (siehe auch vorheriges Kapitel). Die Submissionsgesetzgebung sieht die Verwendung nachhaltiger Kriterien jedoch ganz klar vor, denn «wirtschaftlich günstig» ist nicht das Synonym für «billig». Transparente und objektive Leistungsbeschreibungen sind jedoch das A&O einer guten Ausschreibung. Und für viele Produkte gibt es bereits gute Ausschreibungshilfsmittel.

**Wo gibt es Hilfe?**

Die Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU) unterstützt die Organisa-

tionseinheiten der kantonalen Verwaltung sowie die Zürcher Gemeinden gerne beim Umsetzen der nachhaltigen Beschaffung. Links zu verschiedenen Hilfsmitteln finden sich auf den Websites [www.umweltschutz.zh.ch](http://www.umweltschutz.zh.ch) (Rubrik betrieblicher Umweltschutz, Unterrubrik Hilfsmittel), [www.igoeb.ch](http://www.igoeb.ch) und [www.beschaffungswesen.zh.ch](http://www.beschaffungswesen.zh.ch). Auf der Website des Vereins Eco-Bau (ehemals köb, [www.eco-bau.ch](http://www.eco-bau.ch)) sind praktisch alle für den Baubereich erforderlichen Ausschreibungshilfsmittel zu finden.

**Weitere Informationen**

- «Öffentliche Beschaffung». Leitfaden der IGÖB für eine nachhaltige Beschaffung / ISBN 3-908678-13-7. Amtsstellen des Kantons Zürich erhalten den Leitfaden via KofU zum reduzierten IGÖB-Mitglieder-Preis.
- Basiswissen Öffentliche Beschaffung & Nachhaltige Entwicklung (Mit Checkliste), IGÖB, 2002.
- Handbuch für Vergabestellen, Kommission für öffentliches Beschaffungswesen des Kantons Zürich, 2004 Bestellung: kdmz, Preis: 100 Franken  
[www.beschaffungswesen.zh.ch/internet/bd/bd\\_gs/sub/de/Publikationen/kriterium.html](http://www.beschaffungswesen.zh.ch/internet/bd/bd_gs/sub/de/Publikationen/kriterium.html)