



Die öffentliche Beschaffung - ein Hebel für Klimaschutz und Zukunftsmärkte!

Der Klimaschutz ist eine der großen Zukunftsaufgaben der Menschheit. Um sie zu bewältigen, müssen alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräfte zusammenwirken. Die öffentliche Hand gehört dazu. Sie kann durch umwelt- und klimafreundliche Beschaffung dazu beitragen,

- Treibhausgasemissionen zu vermeiden,
- Märkte für Umwelttechnik zu schaffen bzw. klimafreundliche Produkte schneller in den Markt zu bringen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Umwelttechnikbranchen zu erhöhen,
- Innovationen zu stimulieren und
- in vielen Fällen auch Kosten zu sparen.

Marktmacht der öffentlichen Hand

Staatliche Stellen in Europa geben jährlich ca. 16 % des Bruttoinlandsproduktes der EU für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen aus. In Deutschland verfügen Bund, Länder und Kommunen mit jährlichen Ausgaben für die Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen in Höhe von insgesamt ca. 260 Mrd. Euro über ein enormes Marktpotential. Diese Marktmacht verstärkt zu nutzen, um umweltpolitische Ziele zu fördern, ist daher in den letzten Jahren international und auf EU-Ebene zunehmend als Instrument anerkannt und empfohlen worden – so von der OECD und vom Weltgipfel in Johannesburg 2002.

Positive Effekte der umweltfreundlichen Beschaffung

Mit einer erhöhten Nachfrage nach innovativen umweltfreundlichen Produkten und Dienstleistungen kann die öffentliche Hand ein deutliches Signal in Richtung der Anbieter solcher Produkte und Dienstleistungen setzen. In vielen Bereichen bedarf es einer bestimmten Nachfragezahl, um überhaupt entsprechende Produkte herzustellen. Dies zeigt die Gestaltungskraft der öffentlichen Hand für die Schaffung von Märkten für CleanTech. Das öffentliche Auftragswesen erweist sich damit als wichtiger Baustein einer Ökologischen Industriepolitik, die den Rahmen für den ökonomisch und ökologisch notwendigen Strukturwandel schaffen will, um die sich durch die wachsende globale Nachfrage nach Umwelt- und Effizienztechnologien ergebenden wirtschaftlichen Chancen zu realisieren.

Ein umweltfreundliches öffentliches Auftragswesen kann wesentlich dazu beitragen, technische und systemische Innovationen anzuregen, die sich dann auf den Märkten – auch außerhalb des Bereichs der öffentlichen Hand – als umweltgerechte, zukunftsfähige Waren, Verfahren und Dienstleistungen etablieren und positive Beschäftigungseffekte entfalten können. Dies stärkt auch die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie.

Durch die Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen mit einem geringeren Energie- oder Ressourcenverbrauch kann die öffentliche Hand einen konkreten Beitrag zur Durchset-

zung eines wirkungsvollen Klimaschutzes leisten. Sie erfüllt damit auch eine Vorreiterrolle und Vorbildfunktion im Umweltschutz.

Ein geringerer Energie- und Ressourcenverbrauch über die gesamte Lebensdauer eines Produktes bringt weitgehende Kostensenkungspotentiale mit sich. Eine geringere Umweltbelastung führt im Ergebnis in der Regel auch zu weniger Gesundheitsschäden. Durch die Reduzierung von Umwelt- und Gesundheitsschäden werden Folgekosten vermieden. Auf diese Weise ist durch ein umweltgerecht ausgerichtetes öffentliches Auftragswesen für die gesamte Gesellschaft ein erheblicher volkswirtschaftlicher Nettonutzen erreichbar.

Um diese Potenziale zu heben, ist es erforderlich, zumindest einen Teil der öffentlichen Beschaffungsbudgets auf allen Verwaltungsebenen verpflichtend an die Berücksichtigung von anspruchsvollen Umweltkriterien zu binden. In diesem Sinne haben sich auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) in seinem Politikpapier „Neue Impulse für die Klimapolitik: Chancen der deutschen Doppelpräsidentschaft nutzen“ und der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) in seinem Politikpapier vom 20.05.2008 „Glaubwürdig – wirtschaftlich – zukunftsfähig: Eine moderne Beschaffungspolitik muss nachhaltig sein“ ausgesprochen.

Studie von McKinsey & Company

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesumweltministerium im Sommer 2008 das Beratungsunternehmen McKinsey & Company Inc. beauftragt, eine Studie zur „Potenzialermittlung des Beitrags öffentlicher Beschaffung zu Ökologischer Industriepolitik und Klimaschutz“ zu erarbeiten. Sie wird in Kürze auch auf den Internetseiten des Bundesumweltministeriums verfügbar sein. Mit dieser Studie wurde erstmalig in Deutschland (und auch weltweit) eine umfassende Bestandsaufnahme hinsichtlich des Potenzials der öffentlichen Beschaffung im Hinblick auf Umwelt- und insbesondere Klimaschutz sowie auf Kosteneinsparung und Schaffung von Märkten für umweltfreundliche Produkte vorgenommen.

Die Ergebnisse der Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die McKinsey-Studie hat die BMU-Einschätzung hinsichtlich des großen Potenzials öffentlicher Beschaffung bestätigt. Sie beinhaltet eine Vielzahl von Maßnahmenvorschlägen, wie dieses Potenzial z. B. zur Kosteneinsparung und für den Umwelt- und Klimaschutz genutzt werden kann.
- Von dem eingangs erwähnten jährlichen Beschaffungsvolumen der öffentlichen Hand haben etwa 51,4 Mrd. Euro unmittelbare Relevanz für sog. „grüne“ Zukunftsmärkte. Davon entfallen allein 32,2 Mrd. Euro auf die Kommunen (rd. 60 %); auf die Länder und den Bund 6,4 bzw. 12,8 Mrd. Euro.
- Nach Bereichen verteilen sich diese 51,4 Mrd. Euro wie folgt (Mrd. Euro):
 - 14,1 Verkehrswege
 - 11,6 Gebäudeneubau und -renovierung
 - 9,8 Energiebeschaffung
 - 8,5 Ver- und Entsorgung (Wasser, Abwasser, Abfall)
 - 5,3 Transportmittel und Mobilität und
 - 2,1 IT und Elektrogeräte.
- Seine Vorreiterrolle als Wachstumstreiber in umweltorientierten Märkten und Technologien kann der öffentliche Sektor vor allem in klassischen öffentlichen Aufgabenfeldern wie dem Straßenbau ausspielen (bei Verkehrswegen 98 % aller Investitionen in Deutschland). In Bereichen wie Gebäudeneubau und -renovierung, IT-Hardware, Elektrogeräte und Transport beträgt das öffentliche Nachfragevolumen zwar weniger als 10% des Gesamt-

markts. In einzelnen Teilbereichen ist der Anteil des öffentlichen Sektors jedoch deutlich höher; so hat die öffentliche Hand einen Nachfrageanteil von 20% am Servermarkt in Deutschland. Über 50% aller in Deutschland verkauften Omnibusse erwerben öffentliche Unternehmen des ÖPNV.

- In vielen Fällen lassen sich erhebliche Kosteneinspar- und Umweltentlastungspotenziale mit vertretbarem Aufwand erschließen.
- Erste sichtbare Anstöße zu einer umweltfreundlichen Beschaffung könnten durch Initiierung von Leuchtturmprojekten gegeben werden, also ausgewählte Projekte mit öffentlicher Signalwirkung. Über die Bündelung von Beschaffungsvolumen ließe sich so Nachfrage auf Vorreitermärkten generieren.

Beispiel: Umstieg auf Hybridbusse

In Deutschland sind fast 38.000 Linienbusse im Einsatz. Pro Jahr werden etwa 3.000 Neuanschaffungen getätigt. Damit hat der öffentliche Sektor einen Marktanteil von über 50 %. Der Treibstoffverbrauch eines Hybridbusses ist um etwa 30 % niedriger als bei konventionellen Bussen. Über den Lebenszyklus gerechnet ergeben sich beim Einsatz von Hybridbussen Einsparungen in Höhe von etwa 120.000 Euro pro Bus (Treibstoffeinsparung 150.000 Euro, Mehrausgaben bei Anschaffung entsprechender Stückzahlen 30.000 Euro).

- Bund, Länder, Kommunen und öffentliche Unternehmen verursachten im Jahr 2006 Treibhausgas-Emissionen (THG-Emissionen) von 42,8 Megatonnen (Mt) Kohlendioxidäquivalent (CO₂e). Damit entfielen 4% aller THG-Emissionen in Deutschland auf den öffentlichen Sektor.

Das mit 23,5 Mt CO₂e größte Emissionsvolumen entstand durch den Energieverbrauch in öffentlichen Gebäuden. Ähnlich wie beim Beschaffungsvolumen fielen rund zwei Drittel des Energieverbrauchs in Gebäuden auf kommunaler Ebene an, allein Schulen verursachten THG-Emissionen von 6,7 Mt CO₂e.

Im Bereich Transportmittel und Mobilität entstanden THG-Emissionen von insgesamt 5,7 Mt CO₂e. Hier fiel der ÖPNV mit 3,1 Mt CO₂e am stärksten ins Gewicht, der Rest entfiel auf den Treibstoffverbrauch öffentlicher Dienstfahrzeuge bei Verwaltungen, Polizei, Ver- und Entsorgungsbetrieben sowie bei Dienstreisen.

Der Wasserver- und -entsorgung zuzurechnen sind der Stromverbrauch von Pumpen, Kläranlagen etc. sowie Klärgase aus der Abwasserbehandlung; hier entstanden 2006 Emissionen von 7,6 Mt CO₂e.

Indirekte Emissionen, die bei der Herstellung von erworbenen Produkten bzw. Erbringung von eingekauften Dienstleistungen entstehen, wurden nur in ausgewählten Fällen in die Analyse einbezogen. Eingerechnet wurden z.B. der Treibstoffverbrauch bei Dienstreisen, die Emissionen aus der Zement- und Asphaltherstellung für den Bau von Verkehrswegen und beim Tiefbau (insg. rd. 6 Mt CO₂e).

- Die Treibhausgasemissionen des öffentlichen Sektors lassen sich bis zum Jahr 2020 um mehr als 12 Mt CO₂e oder knapp 30% verringern.

Dabei können die Emissionen ohne Einsatz spezifischer Maßnahmen, sog. Vermeidungshebel, um voraussichtlich 6,4 Mt CO₂e zurückgehen. Erforderlich dafür ist zum einen ein veränderter Energiemix in der Stromerzeugung mit daraus resultierender geringerer CO₂-Intensität. Darüber hinaus sinkt der Energieverbrauch durch den turnusmäßigen Ersatz von alten durch aktuell am Markt gängige Technologien (z.B. bei Elektrogeräten, Heizkesseln).

Durch Umsetzung spezifischer Vermeidungshebel lassen sich weitere 5,7 Mt CO₂e oder 16% einsparen. Die betrachteten Vermeidungshebel umfassen vornehmlich technische Maßnahmen, gehen aber auch auf mögliches Einsparpotenzial durch strukturelle Änderungen ein, etwa den durchgehenden Umstieg auf Netzwerkdrucker in der öffentlichen Verwaltung. Der größte Teil des Vermeidungspotenzials entfällt auf Gebäude. Die Emissionen aus Strom- und Heizenergieverbrauch können, z.B. durch die energetische Sanie-

zung von Gebäuden, um 3,7 Mt CO₂e gesenkt werden. Dies entspricht in diesem Bereich einer Reduzierung um fast 20%.

- Der überwiegende Teil des Vermeidungspotenzials kann wirtschaftlich zu „negativen Vermeidungskosten“ realisiert werden. Mit anderen Worten: Über den gesamten Lebenszyklus gerechnet werden mehr Kosten eingespart, als anfangs Geld investiert wird.

Beschaffungs- und Investitionspakt

Die McKinsey-Studie zeigt, dass eine Minderung der THG-Emissionen im öffentlichen Sektor zu einer dauerhaften Entlastung der Haushalte in Bund, Ländern und Kommunen führen kann. Zudem lassen sich durch umweltfreundliche Beschaffung technologische Entwicklungen in relevanten Märkten unterstützen. Voraussetzung einer umweltfreundlichen Beschaffung ist ein abgestimmtes Gesamtprogramm, das die Einzelmaßnahmen bündelt und koordiniert. Dazu gehören die Festlegung von klaren Einsparzielen und die kontinuierliche Überprüfung, ob diese Ziele eingehalten werden, die Auswahl und Umsetzung geeigneter Leuchtturmprojekte sowie ein Konzept zur Finanzierung von eventuellen Anschubinvestitionen. Auch müssen die organisatorische Umsetzung und die Festlegung von Leuchtturmprojekten geregelt werden. Hierfür sind ressortübergreifende Kooperationen ebenso notwendig wie die Einbindung von Ländern, Kommunen und Verbänden.

Vor diesem Hintergrund wird das Bundesumweltministerium schnellstmöglich einen Dialog mit den Ländern und den Kommunen sowie der Bundesebene anstoßen, um darüber zu beraten, wie die in dieser Studie vorgeschlagenen Maßnahmen gemeinsam umgesetzt werden können. Im Ergebnis soll ein „Beschaffungs- und Investitionspakt“ der öffentlichen Hand initiiert werden, in dem die Beschaffer aus Kommunen, Ländern und dem Bund ihre Kräfte bündeln und bei ausgewählten Produktgruppen gemeinsam vorangehen.

Ergänzend dazu stehen aus bisherigen Initiativen des BMU zur Durchsetzung einer umweltfreundlicheren Beschaffung vielfältige Arbeitshilfen für Beschaffer zur Verfügung. Hierzu zählen Musterausschreibungen, Leitfäden u. ä. Dazu gehört auch ein gemeinsamer Beschaffungsleitfaden von BMU und dem Branchenverband BITKOM, der in Zukunft noch erweitert werden soll. Interessierte können sich über die Möglichkeiten der umweltfreundlichen Beschaffung auch auf den Internetseiten des BMU, des UBA sowie der Beschaffer-Website des UBA www.beschaffung-info.de informieren.