

# Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 9/2010

07. September 2010

## Grüne Beschaffung macht die Welt nicht grüner

Von Janina Jänsch und Achim Wambach

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis zum Jahre 2020 um 40 Prozent gegenüber den Emissionen von 1990 zu reduzieren. Damit übernimmt Deutschland einen überdurchschnittlichen Teil der europäischen Reduktionsverpflichtung und nimmt nicht nur europaweit, sondern auch weltweit eine Vorreiterrolle ein.

### Bundesregierung setzt auf grüne Beschaffung

Um ihr Klimaschutzziel zu erreichen, setzt die Regierung auf einen Mix von Maßnahmen. Eine Komponente davon soll die ökologische Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung sein. Die eigentlich naheliegende Orientierungsgröße der öffentlichen Beschaffung ist die Wirtschaftlichkeit; das Angebot mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis soll zum Zuge kommen. Mit der Umsetzung der EU-Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge sind die öffentlichen Träger nun zusätzlich dazu angehalten, umweltpolitische Kriterien bei der Auftragsvergabe aufzunehmen. Die öffentliche Hand soll auf diese Weise eine Vorbildfunktion einnehmen und ihre Bürger motivieren, umweltbewusst zu leben. Gleichzeitig könnten innovative umweltfreundliche Technologien gefördert und neue Arbeitsplätze geschaffen werden, so die Hoffnung. Der Rat für nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung hat eine solche Beschaffungspolitik ausdrücklich empfohlen.

Die öffentliche Hand ist ein bedeutender Nachfrager. Die für die Beschaffung zuständigen Ämter des Bundes, der Länder und der Kommunen vergeben jährlich Aufträge in Höhe von weit über 200 Mrd. Euro. Dies entspricht mehr als 10 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts. Die grüne Beschaffung könnte also durchaus einen signifikanten Beitrag zur Treibhausgasreduktion leisten. Wenn es denn so einfach wäre.

Die Verfolgung des Klimaschutzziels im öffentlichen Beschaffungswesen ist allerdings kein Selbstläufer. Es steht zu befürchten, dass grüne Beschaffung in vielen Fällen nur Nomenklatura, in anderen wirkungslos, aber teuer und in wieder anderen völlig unwägbar, teuer und

intransparent sein wird. Zur Illustration seien drei Beschaffungsvorgänge betrachtet.

### Wirtschaftlichkeitskriterium bei grünen und wirtschaftlichen Produkten ausreichend

Der Kauf von energieeffizienten elektrischen Bürogeräten dient als erstes Beispiel. Werden beim Kauf von Druckern, Monitoren, Faxgeräten etc. nicht nur der Preis, sondern die gesamten Kosten über den Lebenszyklus betrachtet, kann die Beschaffung eines zunächst vermeintlich teureren Gerätes langfristig aufgrund eines geringeren Stromverbrauchs die günstigere Variante darstellen. Was hier zunächst als grüne Beschaffung daherkommt, ist eigentlich eine wirtschaftliche Beschaffung, wenn die gesamten Lebenszykluskosten beim Einkauf berücksichtigt werden. Hier besteht allerdings politischer Handlungsbedarf. Durch Budgetbeschränkungen und die Trennung der Verantwortlichkeiten von Kapital- und operativen Kosten hat der Einkäufer häufig den Anreiz, sich für das in der Anschaffung billigere Produkt zu entscheiden, auch wenn es im Verbrauch wesentlich teurer sein sollte. Die konsequente Berücksichtigung von Lebenszykluskosten sowie verstärkte Nutzung von Leasingverträgen würde dem entgegenwirken. Ob man dies dann grüne Beschaffung nennt oder wirtschaftliche Beschaffung, ist zweitrangig.

### Zusätzliche grüne Vergabekriterien sind entweder wirkungslos und teuer...

Als zweites Beispiel sei der Kauf von Ökostrom herangezogen, eine Strategie, die sowohl Städte wie Berlin, Bremen und Bremerhaven, aber auch öffentliche Unternehmen wie die KfW verfolgen. Hier stellen sich zwei Probleme: Zunächst ist unklar, ob der Kauf von Ökostrom auch tatsächlich zur Herstellung von mehr Ökostrom führt. In Berlin beispielsweise ist der Ökostrom aus bereits vorher existierenden Wasserkraftwerken gekommen. Solange nicht mehr Ökostrom verkauft, als an regenerativer Energie ins deutsche Netz gespeist wird, bewirkt die Ökostrom-Nachfrage der Stadt Berlin keine Änderung des Energiemixes. Sie führt allerdings sehr wohl zu Mehrkosten bei bekanntlich knapper Kassenlage. Aber selbst wenn aufgrund einer raffinierten Ausgestaltung des jeweiligen Ökostrom-Tarifs bei jeder Nachfragesteigerung tatsächlich neue Kraftwerke für alternative Energien gebaut würden, wäre der Anschein

eines Beitrags zur Klimaverbesserung doch trügerisch. Die Verschmutzung in der Stromerzeugung unterliegt dem europäischen Emissionsrechtehandel, d. h. für jede Kohlenstoffdioxidemission muss der Kraftwerksbetreiber Zertifikate vorhalten. Die Gesamtmenge an Zertifikaten in der Europäischen Union ist festgelegt. Das bedeutet, dass zu keinem Zeitpunkt mehr emittiert werden kann, als durch die Zertifikate ausgewiesen ist. Umgekehrt erscheint es in einem solchen System aber auch unwahrscheinlich, dass insgesamt weniger emittiert wird. Durch den Wechsel auf Ökostrom in der öffentlichen Beschaffung geht die Nachfrage nach Emissionsrechten bei deutschen Kraftwerksbetreibern zurück, wodurch der europäische Zertifikatspreis sinkt und Kohlenstoffdioxid an anderer Stelle günstiger emittiert werden kann. Der teuer eingekaufte Ökostrom der öffentlichen Hand in Deutschland subventioniert damit beispielsweise die Braunkohleverstromung in anderen Ländern oder den Konsum von energieintensiven Heiz- und Klimageräten durch deutsche private Haushalte. Was für den Strom gilt, gilt eins zu eins für weitere Produkte und Dienstleistungen, die im europäischen Emissionsrechtehandelssystem eingebunden sind. Hier ist grüne Beschaffung teuer, aber unwirksam.

#### **...oder unwägbar, teuer und intransparent**

Der Elektrobus als Alternative zum Dieselbus ist das dritte Beispiel. Da Diesel nicht im Zertifikatehandel eingeschlossen ist, würde im ersten Schritt durch eine Reduktion des Dieselverbrauchs durch den ÖPNV tatsächlich die Klimabelastung reduziert werden. Jetzt treten aber die Probleme zu Tage, die bei der Vermischung des Wirtschaftlichkeitsziels der öffentlichen Beschaffung mit zusätzlichen Vergabekriterien grundsätzlich auftreten: Zum einen geht Transparenz verloren: Was sind die zusätzlichen Kosten, die durch den Einkauf klimafreundlicher Produkte und Dienstleistungen entstehen? Wenn keine Angebote von Dieselnissen eingeholt und geprüft werden, ist auch nicht erkennbar, wie hoch der Aufpreis für Elektrobusse ist. Aber gerade diese Transparenz ist für den öffentlichen Dialog über die Prioritäten der Politik wesentlich. Zum zweiten begünstigt die Berücksichtigung weiterer Vergabekriterien Klientelismus und Korruption. Durch die Verwendung geeigneter Klimaschutzkriterien wie lokale Erzeugung, minimaler Transportweg, usw. könnte z.B.

lokalpolitischer Klientelismus erleichtert und die europäische Vergabe unterlaufen werden.

Eine höhere Transparenz der grünen Beschaffung wäre prinzipiell über Preisaufschläge herzustellen. Wie beim „Buy American Act“ in den USA ausländische Anbieter den inländischen nur dann vorgezogen werden, wenn sie mehr als 6 Prozent günstiger sind, könnte eine grüne Beschaffung den ökologischen Produkten erlauben, einige Prozent teurer zu sein. Allerdings müssten natürlich auch überprüfbare und nachvollziehbare Kriterien für das Prädikat „ökologisch“ vereinbart werden. Über die Öko-Prädikate und die Höhe dieses Aufschlags ließe sich dann politisch und öffentlich streiten.

Desweiteren gilt es bei jeder staatlichen Aktivität zu berücksichtigen, dass Staatsausgaben der Gegenfinanzierung durch Staatseinnahmen bedürfen. Die höheren Kosten der grünen Beschaffung gehen in diesem Beispiel mit einer höheren Belastung der privaten Akteure einher. Sollten diese einen Teil der höheren Belastung durch Einsparungen im eigenen Konsumverhalten kompensieren, kann dies ohne Weiteres damit einhergehen, dass sie vermehrt Billigflugtickets nutzen statt teurer Bahnfahrten. Die Gesamtauswirkung auf das Klima ist ohne Weiteres nicht einmal der Richtung nach vorherzusehen.

#### **Ausweitung des Emissionsrechtehandels für eine grüne Volkswirtschaft**

Zusammenfassend verdeutlichen die Beispiele, dass die sogenannte grüne Beschaffung höchst zweifelhaft wirkt. Wenn es primär um den Klimaschutz geht, so ist mit dem europäischen Emissionsrechtehandel bereits ein effizientes Klimaschutzinstrument implementiert. Priorität sollte sein, diesen Handel auf weitere Branchen auszuweiten. Ist ein niedrigeres Emissionsziel erwünscht, sollte dies über eine Anpassung der Menge ausgegebener Zertifikate angestrebt werden. Die Beschaffung klimaschädlicher Produkte verteuert sich dann automatisch, so dass klimaverträgliche Produkte attraktiver werden. Was für die öffentliche Hand zutrifft, gilt dann auch für private Haushalte und Unternehmen. Auf diese Weise wird nicht nur die öffentliche Beschaffung grün, sondern die gesamte Volkswirtschaft.

8432 Zeichen

---

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autoren, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung der Autoren zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an die Autoren.

Janina Jansch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaftspolitik, Prof. Achim Wambach ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel: 0221-470 5355 oder E-Mail: jaensch@wiso.uni-koeln.de.