

**PRESSE-
GESPRÄCH**
23.6.2023

DER STAAT ALS KLIMASCHÜTZER?

AK Wien, AK NÖ und WIFO präsentieren Studie über die Macht der öffentlichen Vergabe zur Erreichung der Klimaziele

CHRISTIAN BERGER
Wirtschaftspolitik-Experte, AK Wien

JASMIN JÖCHLE
Wirtschaftspolitik-Expertin, AK NÖ

MICHAEL KLIEN
Ökonom, WIFO



Die Rolle des öffentlichen Vergabewesens für eine klimaneutrale Produktions- und Lebensweise

Um die Klimaerhitzung und die Folgen des Klimawandels auf ein bewältigbares Ausmaß zu beschränken, sind schnelle und entschiedene Schritte hin zu einer klimaneutralen Wirtschafts- und Lebensweise notwendig. Klimaneutral bedeutet, dass nur jene Menge an Treibhausgasen ausgestoßen werden darf, die auch von der Natur, also z.B. von Pflanzen, Boden und Gewässern, aufgenommen werden kann. Im Pariser Klimaabkommen hat sich Österreich vertraglich verpflichtet, seine Treibhausgasemissionen auf ein klimaneutrales Niveau zu senken. Eine derartige Menge, die von der Natur gut verträglich gebunden werden kann, beträgt maximal 5 bis 10 % des derzeitigen in Österreich anfallenden Treibhausgasausstoßes. Daher ist rasches und ambitioniertes Handeln notwendig!

Der Staat ist im Zusammenhang mit der Erreichung der Klimaziele nicht nur bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen (z.B. Steuern, Förderungen, Umweltstandards, Ge- und Verbote) ein bedeutender Akteur. In Zusammenhang mit den vielfältigen Aufgaben des Staates (u. a. Daseinsvorsorge, Gesundheits- und Bildungsbereich, Öffentliche Verwaltung, Sicherheit) werden auch enorme Mengen an Treibhausgasemissionen verursacht. Der Staat muss daher seine Aufgaben im Kampf gegen die Klimaerhitzung erfüllen!

Christan Berger, Wirtschaftspolitik-Experte der AK Wien: *„Der Staat hat als großer Einkäufer und Nachfrager eine Vorbildrolle. Durch eine an sozialökologischen Kriterien ausgerichtete Vergabe öffentlicher Aufträge kann er Nachhaltigkeit umfassend vorantreiben, regionale Wirtschaft fördern, ökologische Wertschöpfung und gute Arbeit schaffen. Bereits heute ist in den EU-Vergaberichtlinien die Möglichkeit vorgesehen, die öffentliche Auftragsvergabe nicht allein an den günstigsten Preis zu binden. Doch das reicht nicht aus – es bedarf daher einer Nachbesserung, indem ökologische und soziale Kriterien neben dem Preis beim Zuschlag verpflichtend vorgesehen werden.“*

Jasmin Jöchle, Wirtschaftspolitik-Expertin der AK NÖ: *„Je länger wir abwarten, desto weniger Zeit bleibt uns, um die Klimaziele zu erreichen bzw. desto drastischer müssten die Einschnitte sein, damit uns die sozial-ökologische Wende doch noch gelingt. Der öffentliche Sektor muss umgehend seiner Verantwortung nachkommen und entscheidende Schritte hin zur Klimaneutralität setzen.“*

Michael Klien, Ökonom beim WIFO: *„Die Studie liefert die erste umfassende Abschätzung zum CO₂-Fußabdruck der öffentlichen Beschaffung, und an welchen Hebeln das größte Einsparungspotential zu erreichen ist.“*

Rechtliche Grundlage

Rechtliche Rahmenbedingungen für die öffentliche Beschaffung finden sich einerseits im nationalen, andererseits im EU-Recht. Auf österreichischer Ebene wird die öffentliche Beschaffung durch das Bundesvergabegesetz (BVerG 2018) geregelt. Dieses sieht sogar eine verpflichtende Berücksichtigung der ökologischen Dimension in der öffentlichen Beschaffung vor, indem gemäß § 20 bzw. § 193 Absatz 5 BVerG 2018 im Vergabeverfahren (verpflichtend) auf die Umweltgerechtigkeit der Leistung Bedacht zu nehmen ist. Das Gesetz sieht insbesondere folgende Kriterien für eine ökologische Vergabe vor: Energieeffizienz, Materialeffizienz, Abfall- und Emissionsvermeidung, Bodenschutz und Tierschutz. Außerdem wurde im Jahr 2010 der Aktionsplan zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung (naBe) ins Leben gerufen, der neben der ökologischen auch die soziale Dimension beinhaltet. Bei der

konkreten Berücksichtigung der ökologischen Aspekte besteht allerdings ein großer rechtlicher Spielraum für öffentliche Auftraggeber.

Ergebnisse

Im Zeitraum 2015 bis 2020 wurden durch die öffentliche Beschaffung, die ca.18 Prozent des Bruttoinlandsproduktes ausmachte, im Jahresdurchschnitt weltweite CO₂-Emissionen in Höhe von 19,5 Mio. Tonnen ausgelöst. Dabei wird die Beschaffung von unterschiedlichen staatlichen Akteuren (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen) und die von sogenannten „marktbestimmten“ Betrieben (Beispiel Asfinag) berücksichtigt. Die errechneten Emissionen können nach unterschiedlichen Gesichtspunkten getrennt betrachtet werden.

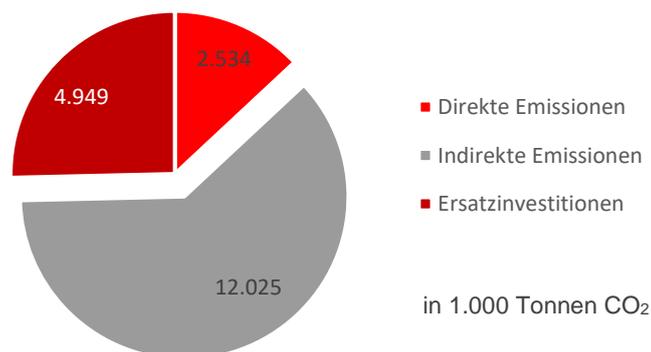
Nach Stufen

Emissionen fallen auf drei verschiedenen Stufen an. Es kann zwischen direkten, indirekten und induzierten Effekten unterschieden werden.

- Direkte Effekte: treten unmittelbar bei den beauftragten Unternehmen und Branchen auf.
- Indirekte Effekte: ergeben sich aus den Zulieferungsbeziehungen und durchlaufen mehrere Ebenen des Produktionssystems (Lieferungen dritter Unternehmen an die direkten Auftragnehmer, Lieferungen an diese Zulieferer usw.).
- Induzierte Effekte: mit den direkten und indirekten Effekten entstehen aufgrund der Produktionstätigkeit Ersatzinvestitionen, die hier in Form von Abschreibungen erfasst sind.

Folgende Abbildung zeigt, dass nur ein Bruchteil (13 Prozent) der Emissionen direkt durch die öffentliche Beschaffung ausgelöst werden. Weit mehr als die Hälfte (62 Prozent) der gesamten Emissionen ergeben sich durch indirekte Effekte, also durch Vorprodukte und Vorleistungen. Ein weiteres Viertel der Emissionen ist auf induzierte Effekte zurückzuführen. Diese Verhältnisse zeigen, dass es bei einer Ökologisierung der öffentlichen Beschaffung wichtig wäre, das Augenmerk nicht nur auf das tatsächlich beschaffte Produkt (bzw. die tatsächlich beschaffte Dienstleistung) zu legen, sondern auch Zulieferbeziehungen zu berücksichtigen.

Emissionen der öffentlichen Beschaffung
2015-2020 nach Stufen

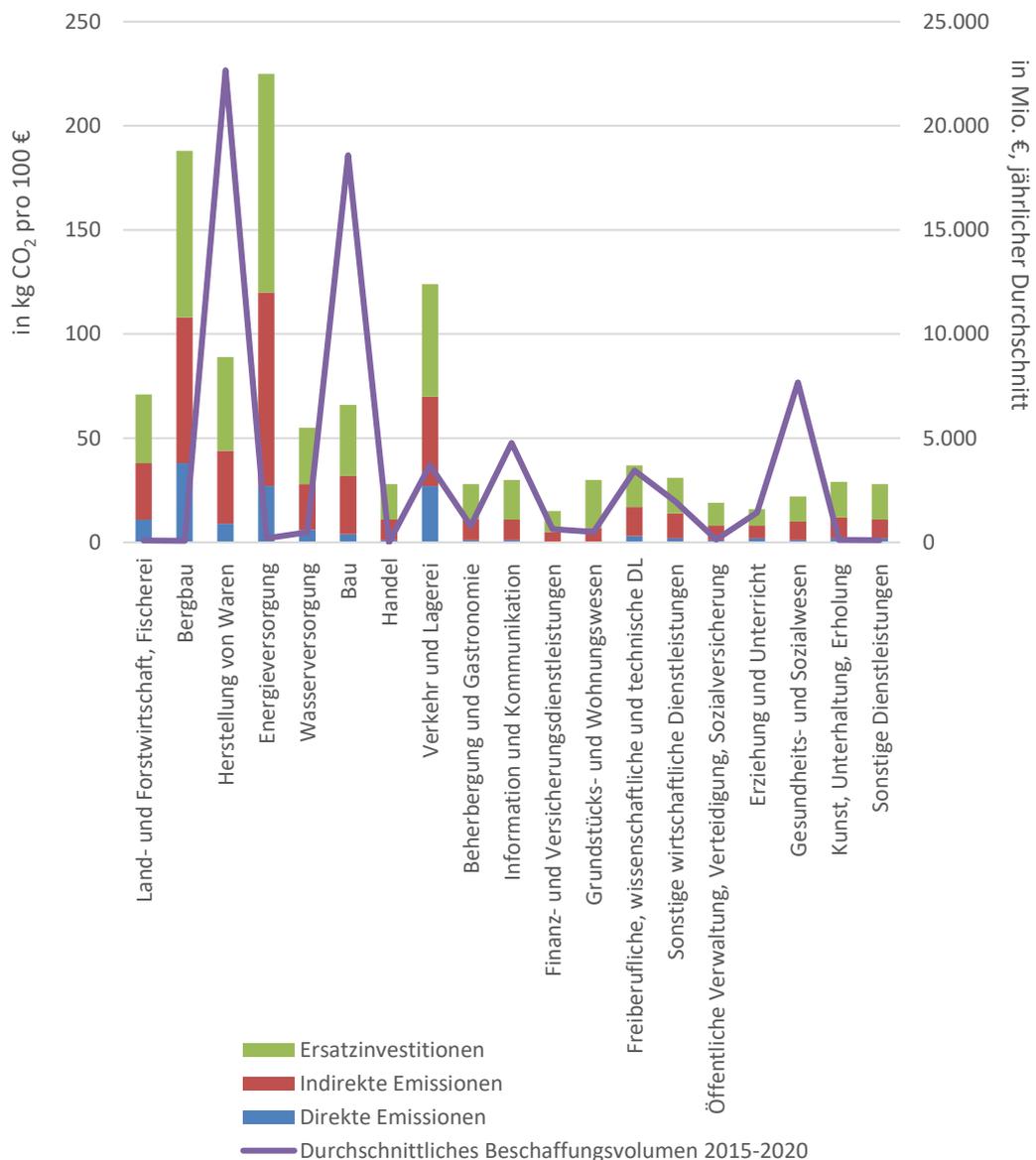


Nach Branchen

Die folgende Abbildung zeigt eine Auswertung auf Ebene der Branchen (NACE 1-Steller). Hier sind zwei Faktoren zu berücksichtigen:

1. Wie emissionsintensiv ist eine Branche? Um diese Frage zu beantworten, berechnet das WIFO die Emissionen in kg CO₂ je 100€ öffentlicher Beschaffung in dieser Branche. Als besonders emissionsintensiv zeigen sich die Energieversorgung, der Bergbau und Verkehr und Lagerei. Danach folgen die Herstellung von Waren und der Bau.
2. Wie hoch ist das Beschaffungsvolumen in den jeweiligen Branchen? Hier zeigt sich, dass besonders viele Mittel der öffentlichen Beschaffung in den Branchen Herstellung von Waren, Bau, Gesundheits- und Sozialwesen, Information und Kommunikation und Verkehr und Lagerei anfallen.

Emissionsintensität und Beschaffungsvolumen nach Branchen



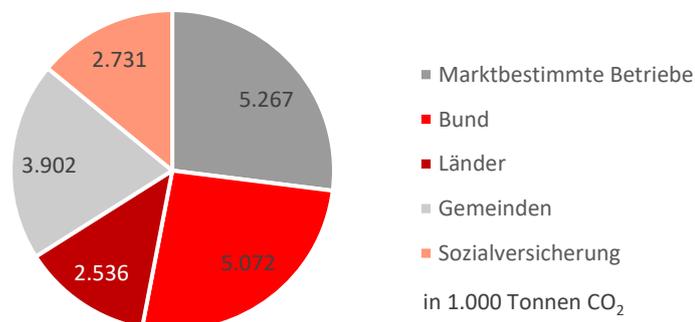
Die größten Hebelwirkungen zur Ökologisierung der öffentlichen Beschaffung sind nun in jenen Branchen zu verorten, die ein hohes Emissionsniveau verursachen, also entweder eine hohe Emissionsintensität aufweisen und/oder viele öffentliche Gelder auf sich verbuchen. Dies trifft vor allem auf die Branchen Herstellung von Waren, Bau und Verkehr zu. Genau diese drei Branchen führen auch die Liste der Gesamtemissionen der öffentlichen Beschaffung nach Branchen an. Durch die öffentliche Beschaffung werden im Jahr durchschnittlich 8,4 Mio. Tonnen CO₂ in der Herstellung von Waren, 6,1 Mio. Tonnen im Bau und 1,4 Mio. Tonnen in Verkehr und Lagerei emittiert. Damit sind diese drei Branchen für mehr als 80 Prozent der durchschnittlichen jährlichen Gesamtemissionen durch die öffentliche Beschaffung verantwortlich.

Ein genauerer Blick auf die Branchen zeigt, dass innerhalb einer Branche unterschiedliche Produkte beziehungsweise Dienstleistungen zusammengefasst werden die mit unterschiedlich hohen Emissionen verbunden sind. Neben der Reduktion von CO₂-Emissionen, bedarf es auch einer Prioritätensetzung hinsichtlich notwendiger Zukunftsinvestitionen oder sozialer und gesundheitlicher Infrastruktur unter Berücksichtigung qualitativer und quantitativer Gesichtspunkte.

Nach Gebietskörperschaften

Ebenfalls Gegenstand der Studie ist, wie sich die Gesamtemissionen durch die öffentliche Beschaffung auf die Beschaffungen der unterschiedlichen Gebietskörperschaften aufteilen. Wie bereits erwähnt, subsummiert die „öffentliche Beschaffung“ in dieser Studie die Beschaffung, die durch sogenannte marktbestimmte Betriebe, Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger getätigt wird. Es zeigt sich, dass mehr als ein Viertel der Gesamtemissionen (27 Prozent) durch Beschaffungen der marktbestimmten Betriebe verursacht werden. Die marktbestimmten Betriebe verbuchen jedoch auch den größten Anteil des Beschaffungsvolumens auf sich. Ein weiteres Viertel der Emissionen wird durch Beschaffungen des Bundes ausgelöst während Beschaffungen der Länder mit 13 Prozent den kleinsten Teil der Gesamtemissionen verursachen. Die Vergabemuster und Emissionsstrukturen der unterschiedlichen staatlichen Ebenen spiegeln weitgehend ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen (Kinderbetreuung, Schulen, Gesundheitsversorgung, ...) wider.

Durchschnittliche Emissionen der öffentlichen Beschaffung 2015-2020, nach Gebietskörperschaften

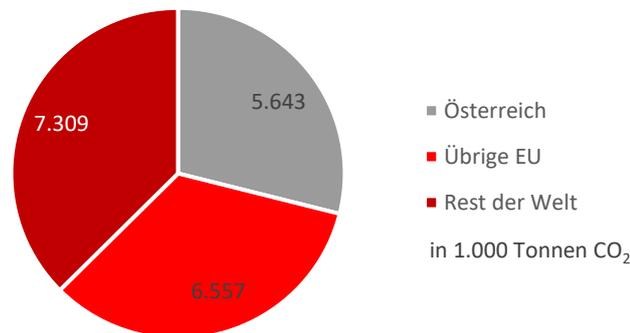


Nach Region

Die Auswertungen des WIFO erlauben auch eine Aufschlüsselung der Regionen, in denen die durch die öffentliche Beschaffung ausgelösten CO₂-Emissionen emittiert werden. Die Ergebnisse zeigen, dass nur 29 Prozent der CO₂-Emissionen in Österreich ausgestoßen werden. Diese 5,6 Mio. Tonnen an

heimischen Emissionen, die mit der öffentlichen Beschaffung verbunden sind, machen fast 8 Prozent der österreichischen Gesamtemissionen von 73,6 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent im Jahr 2020 aus. Aber auch in anderen Ländern werden durch die öffentliche Beschaffung Österreichs erhebliche CO₂-Emissionen ausgelöst. 34 Prozent werden in den übrigen Ländern der Europäischen Union emittiert. Mit 37 Prozent entfällt der größte Teil der Emissionen jedoch auf den Rest der Welt, also Länder außerhalb der EU. Da die Klimakrise ein globales Problem ist, ist es wichtig, auch Emissionen, die in anderen Ländern entstehen, zu reduzieren, auch wenn diese schwieriger zu erfassen sind.

Durchschnittliche Emissionen der öffentlichen Beschaffung 2015-2020, nach Regionen



Wertschöpfung und Beschäftigung

Das öffentliche Beschaffungsvolumen von knapp über 67 Mrd. Euro hat neben den weltweiten Treibhausgasemissionen auch eine Wirkung auf Wertschöpfung und Beschäftigung entlang der Lieferketten. In Österreich ergeben sich direkte Wertschöpfungseffekte von 25 Mrd. Euro. Werden heimische Zulieferer und die in Österreich entstehende Wertschöpfung durch getätigte (Ersatz)Investitionen hinzugerechnet, beläuft sich der Wertschöpfungseffekt auf fast 44 Mrd. Euro. Direkt an die öffentliche Auftragsvergabe sind in Österreich 350.900 Erwerbstätige geknüpft, inklusive heimischer Zulieferer und (Ersatz-)Investitionen beläuft sich der Beschäftigungseffekt auf 567.000 Erwerbstätige.

Daher fordert die AK

- Verpflichtende Aufnahme folgender ökologischer Kriterien auf Ebene der Eignungskriterien: Energieeffizienz, Materialeffizienz und Abfall- und Emissionsvermeidung. Diese Kriterien müssen in der öffentlichen Ausschreibung entsprechend der Erreichung der Pariser Klimaziele Berücksichtigung finden.
- Operationalisierung der Kriterien u.a. durch Vorgaben für die zur Verwendung vorgesehenen Inputs und Materialien sowie Bevorzugung regionaler Anbieter:innen und Vorleister:innen auf allen Stufen der Wertschöpfungsketten.

- Aufnahme folgender ökologischer Kriterien auf Ebene der Zuschlagskriterien: Bodenschutz und Tierschutz.
- Aufnahme von folgenden sozialen Kriterien auf Ebene der Zuschlagskriterien: Beschäftigung von am Arbeitsmarkt benachteiligten Personengruppen (z.B. Arbeitnehmer:innen 50+, Langzeitarbeitslose, Jugendliche), qualitätsgesicherte Lehrlingsausbildung, nachhaltige Beschäftigungsdauer im Betrieb, Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen hin zu einer umweltschonenden Ausübung der derzeitigen Tätigkeit und Umschulungsmaßnahmen auf ökologisch nachhaltige Berufe.