

Positionspapier der österreichischen Sozialpartner

Bausteine einer langfristig orientierten Klimapolitik

Die österreichischen Sozialpartner bekennen sich zur Notwendigkeit einer Verringerung der Treibhausgasemissionen. Sie fordern dazu eine langfristige, rationale und systematische Politikgestaltung ein, die es erlaubt, das Potenzial der positiven Effekte für die österreichische Volkswirtschaft möglichst auszuschöpfen und die Auswirkungen zu optimieren sowie negative Effekte auf den Wirtschaftsstandort weitgehend hintan zu halten. Die derzeitige Klimastrategie 2002, die im März 2007 adaptiert wurde, hatte dagegen bisher kaum einen Einfluss auf die tatsächliche Politikgestaltung. Die aktuelle Klimapolitik ist zu wenig mit anderen Politikbereichen koordiniert, nicht ausreichend finanziell dotiert und in vielen Bereichen durch Umsetzungsschwäche gekennzeichnet.

Im vorliegenden Positionspapier analysieren die Sozialpartner zunächst die Ausgangssituation, in der sich die Klimapolitik derzeit befindet, ziehen daraus generelle Schlussfolgerungen für den Handlungsbedarf und legen Vorschläge für eine Neuausrichtung der Klimapolitik vor.

I. Ausgangssituation: Treibhausgasemissionen in Österreich nehmen ungebremst zu

Die Eindämmung des Klimawandels ist eine der großen globalen Herausforderungen der nächsten Jahre. Zwischen bestehenden Verpflichtungen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen und der Umsetzung dieser Verpflichtungen klafft auch in Österreich eine immer größere Lücke. Weichenstellungen für eine langfristig erfolgreiche Klimapolitik, die mit den Erfordernissen der österreichischen Volkswirtschaft im Einklang stehen, sind dringend erforderlich.

Österreichs Treibhausgasemissionen betragen 2006 91,1 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent. Dies bedeutet ein Zuwachs von 15,1 % gegenüber dem Kyoto-Basisjahr 1990, in dem die Emissionen bei 78,9 Millionen Tonnen lagen. In der Kyoto-Zielperiode, also im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012, müssen in Österreich die Emissionen an Treibhausgasen gegenüber

1990 um 13 % gesenkt werden. Die Emissionen des Jahres 2006 lagen damit um 22,2 Millionen Tonnen über dem Kyoto-Ziel.

Klimastrategie konnte Trendumkehr bisher nicht bewirken

Eine Trendumkehr ist nicht erkennbar, Österreichs Emissions- und Energietrends gehen weiter in die falsche Richtung. Die Verringerung der Emissionsmenge des Jahres 2006 gegenüber 2005 ist in erster Linie auf die milden Wintermonate zurückzuführen, die den Heizbedarf reduzierten.

Um die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls sowie die EG-rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen, müssen daher entscheidende Maßnahmen gesetzt werden. Zur Erreichung des Kyoto-Zielwertes von 68,8 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent enthält die im März 2007 angepasste Klimastrategie ein Bündel von Maßnahmen, vor allem in den Bereichen Energieerzeugung und Verkehr sowie den Zukauf von Emissionsrechten aus dem Ausland über das JI-CDM-Programm im Ausmaß von 9 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent jährlich.

Die Post-Kyoto-Periode bis 2020 stellt hohe Anforderungen

Die Europäische Union hat sich mit den Zielsetzungen des Frühjahrsgipfels 2007 als Schrittmacher der globalen Klima- und Nachhaltigkeitspolitik positioniert. Das Gemeinschaftsziel soll bis 2020 drastisch verschärft, die Emissionen der EU-27 sollen gegenüber 1990 um 20 % vermindert werden. Falls sich weitere Industriestaaten an der Emissionsreduktion beteiligen, wird im Rahmen eines globalen Klimaabkommens eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 30 % angestrebt.

Mit ihrem Vorschlag für ein Klima- und Energiepaket von Jänner 2008 hat die Europäische Kommission einen wichtigen Schritt zur Erreichung dieser Ziele gesetzt, nun sind die Rechtsakte im Rat und im Parlament zu diskutieren und zu beschließen. Österreich wird gemäß dem Vorschlag der Europäischen Kommission die Emissionen - ausgehend vom Bezugsjahr 2005 - um 16 % reduzieren müssen. Daher sind langfristige und nachhaltige Maßnahmen zur Verringerung des Treibhausgasausstoßes unbedingt umzusetzen.

Österreich drohen massive Kostensteigerungen für Zukäufe

Schon in der Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls 2008 bis 2012 sieht sich Österreich, wie zuvor dargelegt, einem substanziellen Abstand zu seinem angestrebten Emis-

onsreduktionsziel gegenüber. Selbst wenn man die aktuellen Emissionszahlen 2006 um die Emissionsreduktionen durch den Emissionshandel und die forstliche Bewirtschaftung reduziert, ergibt sich noch immer eine Zielabweichung von 20 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente, die durch den Zukauf von Emissionszertifikaten abgedeckt werden muss.

Bewertet man diese Menge mit dem derzeitigen Preis für Zukäufe von etwa 12 € pro Tonne, ist der jährliche Finanzierungsbedarf schon heute mit 240 Millionen € zu veranschlagen. Würde der Zukaufbedarf durch Emissionszertifikate des EU-Emissionshandels zum derzeitigen Preis von 24 € pro Tonne gedeckt, ergäben sich Kosten von 480 Millionen €. Beim von der Kommission angestrebten CO₂-Preis von 40 € pro Tonne beträgt der Finanzierungsbedarf sogar 800 Millionen €. Angesichts der zunehmenden spekulativen Elemente des CO₂-Marktes und im Fall des Zustandekommens einer weltweiten Verpflichtung zu Emissionsreduktionen erscheint sogar ein CO₂-Preis im Bereich von 100 € pro Tonne denkbar. Ein entsprechender Finanzierungsbedarf von 2 Milliarden € würde etwa 0,7 % des BIP bedeuten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die österreichischen Emissionstrends weiterhin nach oben weisen und der Finanzierungsbedarf daher noch größer ausfallen kann.

II. Grundlegende Weichenstellungen für Österreich sind nötig

Die Sozialpartner sind davon überzeugt, dass eine klug gestaltete, langfristig angelegte Klimapolitik positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft haben kann, insbesondere durch Steigerung der Ressourcenproduktivität oder durch Erarbeitung von Technologieführerschaften auf Wachstumsmärkten. Die Klimapolitik muss Innovationspotenziale verstärkt nutzen, die zur Verringerung der Energie- und CO₂-Intensität der Volkswirtschaft beitragen. Sie muss im Sinn der Nachhaltigkeit ausgerichtet werden, also ökonomische, ökologische und soziale Zielsetzungen adäquat berücksichtigen.

Je langfristiger die Politik orientiert ist, desto stärker können sich die positiven Auswirkungen entfalten. Je kurzfristiger hingegen die Politik angelegt ist, desto schmerzhafter fallen die Maßnahmen zur Kurskorrektur aus und desto eher schaden sie der Volkswirtschaft und dem Wirtschaftsstandort. Die erforderlichen Maßnahmenprogramme müssen - auch wenn sie langfristig ausgerichtet sind - möglichst früh zu wirken beginnen, damit auch schon für die Kyoto-Periode Erfolge erzielt werden.

Vorrang haben jedenfalls wirtschaftlich vernünftige Maßnahmen im Inland gegenüber Zukäufen im Ausland, wenn sie geringere oder gleich hohe Kosten pro eingesparter Tonne CO₂-Äquivalent aufweisen. Darüber hinaus können Maßnahmen im Inland sinnvoller als Zu-

käufe sein, wenn sie neben der Treibhausgasreduktion gleichzeitig in anderen Bereichen Nutzen stiften (Beschäftigung, Technologieentwicklung, Energiepolitik, Umweltziele, ...).

III. Forderungen

- **Entwicklung eines Masterplans Energie-Klima als zentrales Steuerungs- und Koordinationsinstrument für Österreich**

Strategische Überlegungen zur Klimapolitik Österreichs müssen auf einem Energie- und Klimamasterplan aufbauen. Einzelne Reparaturen und Korrekturen können den gewünschten Erfolg nicht bringen und belasten die Volkswirtschaft mit unnötigen Mehrkosten.

Vorrangig ist die Reduktion des Energieverbrauchs durch die massive Verbesserung der Energieeffizienz. Erst unter dieser Voraussetzung ist es realistisch, mit dem zusätzlichen Ausbau der Energiegewinnung aus erneuerbaren Quellen die Emission an Treibhausgasen entsprechend zu verringern. Um diese Ziele zu erreichen, ist eine kohärente Implementierung entsprechender ordnungsrechtlicher, ökonomischer und anderer Instrumente nötig. Insbesondere geht es auch darum, den bisher feststellbaren Wildwuchs durch eine koordinierte und systematische Vorgangsweise zu ersetzen, die die Maßnahmen hinsichtlich ökonomischer, ökologischer und sozialer Kriterien optimiert. Wegen der Umsetzungsschwäche der bisherigen Klimastrategie ist hier ein neuer Ansatz nötig.

Die Klimastrategie ist zu einem Masterplan Energie-Klima weiterzuentwickeln, ihr Zeithorizont ist bis 2020 zu erstrecken. Der Masterplan soll ein Gesamtkonzept zur koordinierten Erreichung der Klimaziele und der energiepolitischen Ziele darstellen. Er umfasst dabei Strategien und Kriterien für die Steigerung der Energieeffizienz und den Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien.

Massive Verbesserung der Energieeffizienz in Energieumwandlung, Produktion und bei Konsumenten bedeutet die Schaffung von Rahmenbedingungen für folgende Schwerpunkte:

- Erzeugung von Strom und Wärme aus fossilen Energieträgern mit optimierten Wirkungsgraden im Realbetrieb. Kraftwerke sind so zu errichten, dass die dabei anfallende Wärme genutzt wird. Bei großen Wärmeverbrauchern ist eine Stromerzeugung vorzuschalten.

- Ungenutzte Abwärmemengen bei Energieumwandlung und in Produktionsanlagen sind zu erheben und so weit wie möglich einer sinnvollen Nutzung in Wohngebäuden oder Betrieben zuzuführen (Abwärmenutzungspläne).
- Bei Konsumenten sind Anreize für eine rationelle Nutzung der Energie zu setzen, insbesondere für die thermische Sanierung von Wohngebäuden, für den Einsatz verbrauchsarmer Haushaltsgeräte und für ein klimaschonendes Mobilitätsverhalten.

Die Energieeffizienz und die Nutzung von erneuerbarer Energien ist nach Kriterien der Nachhaltigkeit, also ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten, auszubauen. Dies bedeutet, dass die Maßnahmen nach ihren Auswirkungen auf die Umwelt optimiert werden, dass kosteneffiziente Maßnahmen Vorrang haben und dass die Maßnahmen bezüglich der Verteilungswirkungen und der Sozialverträglichkeit bewertet werden.

Verbindliche Maßnahmen und deren Effekte sind jährlich in einem Bericht zu dokumentieren, um Nähe bzw. Abweichungen zur Zielerreichung verfolgen und politisch entsprechend reagieren zu können.

➤ **Klima- und Energiefonds: Mehr Effizienz und Transparenz nötig!**

Die Errichtung des Klima- und Energiefonds im Jahr 2007 war zwar ein Schritt in die richtige Richtung, da die Erreichung der gesteckten und der zu erwartenden Ziele nur möglich ist, wenn sich die intelligenten Investitionen in diesem Bereich deutlich erhöhen. Allerdings haben die bisherigen Erfahrungen gezeigt, dass die derzeitige Situation unter mehreren Aspekten dringend verbesserungsbedürftig ist.

Es ist ein Anliegen der Sozialpartner, diesen Fonds als attraktives und eigenständiges Förderinstrument mit einem klaren Mehrwert gegenüber bestehenden Förderinstrumenten zu etablieren. Mit den eingesetzten Fondsmitteln muss eine neue, innovative Förderschiene umgesetzt werden. Würden nur bestehende Programme aufgestockt, so bestünde keine Notwendigkeit für einen eigenen Fonds. Ein klarer Fokus ist daher aus Sicht der Sozialpartner auf die Ausrichtung des Fonds als Instrument der Technologiepolitik zu legen. Dies ist nicht nur der Erreichung der Klima- und Energieziele dienlich, sondern auch für die österreichische Volkswirtschaft essentiell, da der globale Wettbewerb auf dem Gebiet der Energietechnikmärkte immer intensiver wird.

Um den Fonds zu einem eigenständigen Förderinstrument weiterzuentwickeln, erachten die Sozialpartner folgende Verbesserungen der rechtlichen Konstruktion des Fonds für erforderlich:

- *Ausgliederung der Organstruktur des Fonds aus der ministeriellen Verwaltung:* Das Management soll eine klare Verantwortung für den möglichst effizienten Einsatz der Budgetmittel tragen. Der Staat ist als Gesetzgeber für die strategischen Vorgaben und die Aufsicht zuständig. Derzeit gibt es keine klare Zuordnung der Verantwortung für das Fördermanagement.
- *Transparenz:* Um ein Mindestmaß an Transparenz und Effizienz der Mittelvergaben und eine Erreichung der Ziele des Fonds gewährleisten zu können, muss die Planung des Fonds nach strategischen Dokumenten ausgerichtet sein, die auch der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden - auch im Interesse potenzieller Antragsteller.
- *Zuführung der Budgetmittel direkt an den Fonds, nicht an die Ministerien:* Derzeit müssen die Mittel von Fachressorts freigegeben werden.
- *Einbindung der Sozialpartner in einem Fondsbeirat:* Die Einrichtung von Beiräten in Förderungsinstitutionen hat sich als sehr vorteilhaft erwiesen, weil damit der Grad der Transparenz und der Objektivität der Prozesse und der Ergebnisse deutlich zunimmt.

➤ **Unternehmen und Konsumenten zum Energiesparen motivieren**

Instrumente müssen entwickelt werden, die Unternehmen motivieren, Produkte anzubieten, die einen geringen Energieverbrauch und eine Minimierung des CO₂-Ausstoßes ermöglichen.

Beispielsweise sei auf mögliche Produktangebote der ÖBB (Bahn-Taxi), der Versicherungswirtschaft (Bonus für Wenigfahrer bei der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung) und der Banken (Contracting für öffentliche und private Gebäudebesitzer oder für Klein- und Mittelbetriebe) hingewiesen.

In diesem Bereich sehen die Sozialpartner durchaus noch Optimierungspotenzial. Durch Kooperation mit Interessenvertretungen oder Unternehmungen kann es gelingen, Klimaaspekte der Entscheidungen auf Ebene von Betrieben und Konsumenten besser sichtbar zu

machen und Produkte auf dem Markt zu etablieren, die eine Verringerung von Emissionen induzieren.

Um die vorhandenen Potenziale im betrieblichen Bereich zu realisieren, kann neben den bestehenden Förderungsinstrumenten auch eine auf Identifikation von Energiespar- und Energieeffizienzpotenzialen spezialisierte Agentur helfen, zertifizierte Emissionsreduktionen zu generieren.

Im eigenen Wirkungsbereich können Konsumenten viel zum Energiesparen und zur Energieeffizienz beitragen. Sie können dabei durch (kostenlose) Energieberatungen für den Verbrauch im Haushalt und bei der Raumwärme unterstützt werden. Eine Analyse des Gesamttrends beim Stromverbrauch in den Haushalten ist eine Voraussetzung für zielgerichtete Maßnahmen in diesem Bereich; sie wäre von der E-Control unter Mitwirkung der Elektrizitätsversorger durchzuführen.

➤ **Einrichtung eines staatlichen CO₂-Managements**

Große betriebliche Emittenten haben ein CO₂-Management eingerichtet, das die Kosten und Risiken aus dem Titel CO₂-Emissionen minimiert (Reduktion von Emissionsrechten versus Zukauf von Reduktionseinheiten, Zeitpunkt der Beschaffung von Reduktionseinheiten, Art der zu beschaffenden Reduktionseinheiten). Für die Republik Österreich existiert ein vergleichbares Instrument nicht.

Wir fordern daher die Einrichtung eines staatlichen CO₂-Managements, das die Programme zur Absenkung der inländischen Emissionen und für den Zukauf projektbezogener oder nicht projektbezogener Reduktionseinheiten so aufeinander abstimmt, dass die Kosten und Risiken minimiert werden.

Dies könnte einen Anstoß dazu geben, Stilllegungen von CO₂-Emissionen in Österreich einzurichten, einen Markt für freiwillige Reduktionen von Emissionsreduktionen zu etablieren und so einen Beitrag zur Erreichung des österreichischen Reduktionsziels zu erreichen.

➤ **Schaffung eines finanzpolitischen Instruments zur Sicherstellung der Erreichung der ambitionierten Zielsetzungen**

Das Aufschieben von Maßnahmen zur Emissionsreduktion auf die Zukunft birgt das Risiko, dass die Kosten der Zielerreichung weiter steigen. Die erforderlichen Maßnahmenprogram-

me müssen daher möglichst früh zu wirken beginnen. Emittiert Österreich trotzdem mehr, als es dem Kyoto-Pfad entspricht, muss der Fehlbetrag durch Zukäufe von Emissionsreduktionen (CER und ERU) bedeckt werden. Derzeit findet diese Deckung nur zu einem kleinen Teil statt – somit wären zum Beispiel am Ende der Kyoto-Periode mit einem Schlag die fehlenden Emissionsrechte für fünf Jahre nachzukaufen.

Emissionsreduktion sind vorrangig und mit für die österreichische Volkswirtschaft positiven Effekten durch Investitionen im Inland zu erreichen. Für den Fall, dass die Reduktionen in einem Jahr auf diese Weise nicht erreicht werden, sind Mittel in einem Ausmaß bereitzustellen, in dem sie in späteren Jahren benötigt würden, um den Emissionsüberhang durch Zukauf von Zertifikaten abzudecken. Die derart zurückgestellten Mittel können für Zukäufe und vor allem für Investitionen in Österreich verwendet werden, die zertifizierte Emissionsreduktionen nach sich ziehen („domestic offset projects“).

➤ **Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Betriebe in Europa erhalten**

Die österreichische Bundesregierung soll in der Europäischen Union dafür eintreten, dass die energieintensiven Betriebe (insbesondere Stahlindustrie, Baustoffindustrie, Papier- und Zellstoffindustrie) in Europa dauerhaft überleben können. Die Belastungen aufgrund des gemeinschaftsweiten Emissionshandels sind für diese Industriezweige soweit abzufedern, dass Betriebe, die nach fortschrittlichem Stand der Technik betrieben werden, nicht mit Zusatzkosten konfrontiert werden, deren Ausmaß zur Verlegung von Erzeugungskapazitäten in Länder führt, die diese Belastungen nicht kennen. Diese Entwicklung wäre nämlich nicht nur für den Wirtschaftsstandort, sondern auch für den Klimaschutz schädlich, da das Ausweichen von Produzenten in Länder, in denen CO₂ kostenlos emittiert werden darf, zwingend zu einer Erhöhung der CO₂-Emissionen führen muss (sog. „carbon leakage“).

Österreich muss daher auf EU-Ebene dafür eintreten, dass das neue verschärfte Emissionshandelsystem auch energieintensiven Standorten eine Überlebenschance in Europa bietet.

Wien, am 10 April 2008