

Policy Brief:

**Klimapolitikintegration und Politik-
kohärenz in Österreich und der EU**

Welche Fortschritte sind zu verzeichnen?

Claudia Kettner-Marx, Daniela Kletzan-Slamanig



Policy Brief: Klimapolitikintegration und Politikkohärenz in Österreich und der EU

Welche Fortschritte sind zu verzeichnen?

Claudia Kettner-Marx, Daniela Kletzan-Slamanig

Jänner 2018

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Mit finanzieller Unterstützung der Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank

Inhalt

Die Begrenzung des anthropogenen Klimawandels erfordert eine weitgehende Dekarbonisierung und somit eine Umstrukturierung des Energiesystems, der Produktions- und Konsummuster. Um dies zu erreichen, muss Klimapolitik als Querschnittsthema anerkannt und in andere Politikbereiche integriert werden, da viele klimarelevante Entscheidungen in Ressorts getroffen werden, die Klimapolitik nicht als oberste Kompetenz haben. Die Berücksichtigung der komplexen Wechselwirkungen und langfristigen Anforderungen in der Entscheidungsfindung anderer Ressorts ist die Voraussetzung für kohärente Politik und die Erreichung der Klimaziele. Bislang ist jedoch noch eine gewisse Diskrepanz zwischen dem politischen Bekenntnis zur Bekämpfung des Klimawandels – etwa durch die Ratifizierung des Pariser Abkommens – und der tatsächlichen umfassenden Integration von Klimapolitik in andere relevante Bereiche erkennbar.

Rückfragen: claudia.kettner@wifo.ac.at, daniela.kletzan-slamanig@wifo.ac.at

2018/038/S/WIFO-Projektnummer: 7315

© 2018 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 20 € • Kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/60917>

Klimapolitikintegration und Politikkohärenz in Österreich und der EU – Welche Fortschritte sind zu verzeichnen?¹

Policy Brief

Claudia Kettner, Daniela Kletzan-Slamanig

Die Begrenzung des anthropogenen Klimawandels erfordert eine weitgehende Dekarbonisierung und somit eine Umstrukturierung des Energiesystems, der Produktions- und Konsummuster. Um dies zu erreichen, muss Klimapolitik als Querschnittsthema anerkannt und in andere Politikbereiche integriert werden, da viele klimarelevante Entscheidungen in Ressorts getroffen werden, die Klimapolitik nicht als oberste Kompetenz haben. Die Berücksichtigung der komplexen Wechselwirkungen und langfristigen Anforderungen in der Entscheidungsfindung anderer Ressorts ist die Voraussetzung für kohärente Politik und die Erreichung der Klimaziele. Bislang ist jedoch noch eine gewisse Diskrepanz zwischen dem politischen Bekenntnis zur Bekämpfung des Klimawandels – etwa durch die Ratifizierung des Pariser Abkommens – und der tatsächlichen umfassenden Integration von Klimapolitik in andere relevante Bereiche erkennbar.

Hintergrund

Der anthropogene Klimawandel stellt eine der größten globalen Herausforderungen dar. Im Übereinkommen von Paris (UNFCCC, 2015) wurde 2015 festgelegt, dass der durchschnittliche globale Temperaturanstieg auf deutlich unter 2°C begrenzt werden soll, wenn möglich auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau. Dadurch sollen die Risiken und Auswirkungen des Klimawandels deutlich reduziert werden. Die Erreichung dieser Ziele erfordert eine grundlegende Transformation der Gesellschaft und eine weitgehende Dekarbonisierung bis zur Mitte des Jahrhunderts. Die wesentlichen Zielsetzungen und Meilensteine auf diesem Weg wurden bereits auf EU-Ebene vorgegeben: die Treibhausgase sind bis 2030 um 40%² und bis 2050 um 80% zu reduzieren.

¹ Die Ergebnisse stammen aus dem Forschungsprojekt CliPIC, das vom Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) gefördert wurde (Projektnummer 16765).

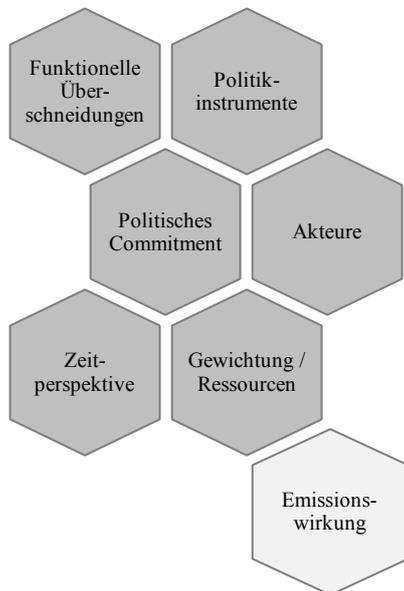
² Dieses Ziel wird in ein EU-weites Ziel für die Emissionshandelssektoren und nationale Ziele für die restlichen Sektoren aufgeteilt. Für Österreich wird für 2030 ein Reduktionsziel von 36% im Nicht-Emissionshandelsbereich im Vergleich zu 2005 diskutiert.

Eine erfolgreiche Klimapolitik erfordert aufgrund ihres Querschnittscharakters die Berücksichtigung von Emissionswirkungen in allen Politikbereichen (Dupont, 2014, Dupont und Oberthür, 2012). Die Klimapolitikintegration betrifft damit nicht nur Bereiche mit direkten Wechselwirkungen mit der Klimapolitik wie Energie- und Verkehrspolitik, sondern auch Bereiche mit indirekten Überschneidungen wie die Steuer- und Budgetpolitik, Forschungspolitik, Regional- oder Sozialpolitik.

Forschungsprojekt

Im Projekt CliPIC wurde der Status der Klimapolitikintegration aus verschiedenen Blickwinkeln untersucht (Kettner und Kletzan-Slamanig, 2018a/b). Ausgehend von einer umfangreichen Literaturrecherche wurden sieben Kriterien für die Bewertung der Klimapolitikintegration entwickelt. Die Aspekte, die damit abgebildet werden, umfassen das allgemeine politische Commitment, die eingesetzten Politikinstrumente, funktionale Überschneidungen zwischen den Politikmaterien, die Gewichtung (potentiell) konfligierender Politikziele, die Einbindung der relevanten Akteure, den Umgang mit der Langfristigkeit der Klimaziele im Gegensatz zu kurzfristigen sektorpolitischen Zielen, und die Auswirkungen auf die Treibhausgasemissionen.

Abbildung 1. Kriterien zur Bewertung der Klimapolitikintegration



Die Analyse der Klimapolitikintegration erfolgte anhand des Kriterienkatalogs zunächst für die EU-Ebene. Die entwickelten Kriterien werden auf strategische und energiepolitische Dokumente angelegt, um die faktische Klimapolitikintegration bzw. bestehende Synergien und Konflikte zu bewerten.

Weiters wurden die Klimapolitikintegration in Österreich sowie in der Steiermark als regionale Case Study untersucht. Dadurch wurde einerseits die vertikale Politikintegration (Umsetzung der EU Energie- und Klimaziele auf nationaler/regionaler Ebene) berücksichtigt und andererseits innerhalb Österreichs auch die horizontale Politikintegration in andere Politikbereiche analysiert.

Die Analyse für Österreich und die Steiermark erfolgt mit Experten-Interviews mit relevanten Ansprechpersonen basierend auf einem umfassenden Fragenkatalog. Dafür wurden alle Ministerien mit klimarelevanten Kompetenzen ausgewählt (BMLFUW, BMWFW, BMF, BMVIT, BMASK, BKA, BMEIA). Zudem wurden VertreterInnen der Sozialpartner (AK, WKO, IV, ÖGB) und anderer Stakeholder (UBA, AEA, KLIEN) befragt. In der Steiermark wurden Interviews mit VertreterInnen der Landesverwaltung und Stakeholdern durchgeführt. Auf Basis der Befragungsergebnisse wurde ein Gesamtbild zur Integration der Klimapolitik in die gesamte österreichische Politik gezeichnet.

Im Folgenden werden die Hauptergebnisse des Forschungsprojektes zusammengefasst und die wichtigsten Schlussfolgerungen präsentiert.

EU-Ebene

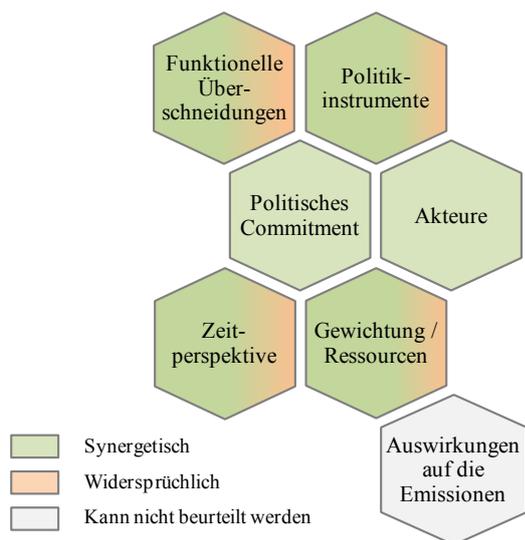
Das Energie- und Klimapakett der EU (2009) stellt einen Meilenstein in Hinblick auf einen integrierten Politikansatz dar. Mit diesem Paket wurden die Ziele für 2020 fixiert, die in Folge auch in die EU 2020 Strategie aufgenommen wurden. 2011 wurde der Zeithorizont bis 2050 mit Dokumenten wie der Energy Roadmap 2050 erweitert. Den langfristigen Zielsetzungen wird auch im Winter Paket 2016 Rechnung getragen, das Vorschläge für eine Adaptierung der geltenden Regulierung enthält und Zwischenziele für 2030 definiert.

Auf strategischer Ebene sind die klimapolitischen Ziele fest verankert und die Bereiche Erneuerbare Energie, Energieeffizienz und Klimapolitik weisen hohe Synergien auf. Demgegenüber gibt es aber Bereiche der EU Energiepolitik – v.a. in Hinblick auf Versorgungssicherheit – die die Rolle fossiler Energieträger betonen und somit in Konflikt mit klimapolitischen Anstrengungen stehen. Dies ist insbesondere relevant, da es dabei auch um Entscheidungen über Infrastruktur geht, die eine sehr lange Lebensdauer aufweist.

Auf Ebene der spezifischen energiepolitischen Dokumente gibt es ebenfalls starke Synergien mit Energiepolitik wie Erneuerbaren und Energieeffizienz; weiters sind Fortschritte in Hinblick auf die Verschärfung der Ziele und die Verlängerung des Zeithorizonts erkennbar. Andererseits eröffnen sich im Rahmen der neuen Richtlinien vorschläge auch potentielle Konflikte. Insbesondere durch Änderungen betreffend Erneuerbarer Energieträger (z.B. der Wegfall des prioritären Netzzugangs für Elektrizität aus Erneuerbaren) und die stärkere Marktorientierung der Förderinstrumente. Die

Auswirkungen auf den weiteren Ausbau der Erneuerbaren und somit auf ihren Beitrag zur Emissionsreduktion bleiben abzuwarten.

Abbildung 2. Klimapolitikintegration im Winterpaket 2016 der EU



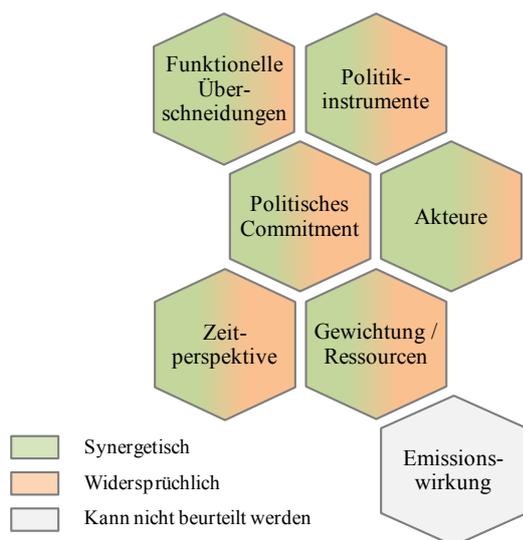
Österreich

Die Befragungsergebnisse für Österreich zeigen eine große Bandbreite in Hinblick auf die Wahrnehmung, wie stark Klimapolitik in andere Politikbereiche integriert ist. Dies hängt einerseits davon ab, welche Kernaufgaben die befragte Institution wahrnimmt, bzw. wie direkt die Wechselwirkungen mit der Klimapolitik sind. Ebenfalls weichen die Bewertungen der Bedeutung der Klimapolitik sehr stark voneinander ab und reichen von ungenügend bis zu übergeordnet. In Hinblick auf die Zielkonflikte werden potentielle, befürchtete negative Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung als größte Hindernisse für eine ambitioniertere Klimapolitik gesehen. Obwohl das Problembewusstsein in Österreich in den letzten Jahren als steigend wahrgenommen wird, scheint sich dies nicht in einer zunehmenden faktischen Integration der Klimapolitik in das tagtägliche policy making bzw. in den Politikergebnissen nieder zu schlagen.

Die interministerielle Kooperation bzw. die Zusammenarbeit mit Interessenvertretungen und anderen Stakeholdern im Bereich der Klimapolitik wird von den meisten Befragten als gut bewertet, insbesondere auf der persönlichen, informellen Ebene. Generell herrscht jedoch der Eindruck, dass im Fall von Zielkonflikten „traditionellen“, kurzfristigen Politikzielen (z.B. Wachstum und Beschäftigung) Vorrang vor der langfristig orientierten Klimapolitik gegeben wird. Es wird auch

angemerkt, dass die Chancen durch Klimapolitik (in Hinblick auf Innovation, Beschäftigung, Export) zu wenig Betonung finden. Zudem wird größerer Bedarf an transparenter, faktenbasierter Diskussion genannt.

Abbildung 3. Klimapolitikintegration auf Bundesebene in Österreich



Steiermark

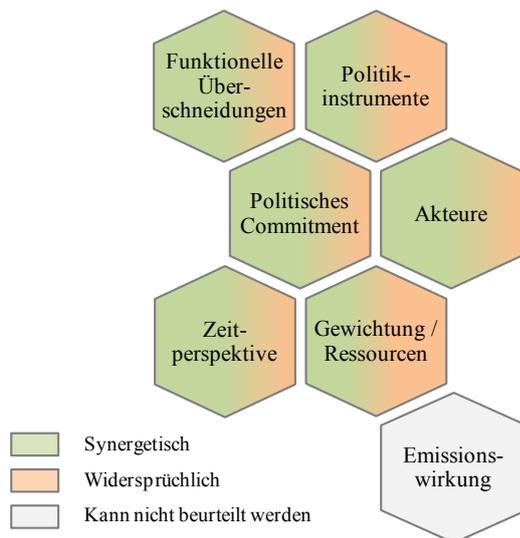
Für die Steiermark ergibt sich ein ähnliches Bild wie für die Bundesebene: Die Kooperation im Bereich der Klimapolitik wird von den Befragten insbesondere auf persönlicher Ebene positiv bewertet. Vor allem mit dem Bund und mit anderen Bundesländern erfolgt die Zusammenarbeit tendenziell jedoch eher anlassbezogen und nicht in Form eines regelmäßigen Austausches.

Die Relevanz von klimapolitischen Fragen gegenüber anderen politischen Zielen wird von den Befragten heterogen wahrgenommen. Die Mehrheit der befragten Experten ist der Auffassung, dass das Gewicht, das Klimafragen im Vergleich zu anderen Politikzielen beigemessen wird, eine politische Entscheidung ist und sehr stark vom jeweiligen Kontext abhängt.

Zielkonflikte werden aktuell unter anderem im Rahmen der aktuellen Diskussion über leistbares Wohnen (und entsprechenden Forderungen nach einer Absenkung der Qualitätsstandards beim Wohnbau), Feinstaub und Verkehr gesehen. Darüber hinaus wurde die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Landes- und Gemeindeebene – wie z.B. bei der Raumplanung – als Hemmnis für eine effektive Klimapolitik angeführt. Demgegenüber wird die Zuständigkeit eines Landesrates für sowohl

Klima-, als auch Energie- und Verkehrsfragen, als positiver Faktor für die Integration dieser Politikbereiche gesehen.

Abbildung 4. Klimapolitikintegration in der Steiermark



Schlussfolgerungen

Als grundlegende Schlussfolgerungen lässt sich aus der durchgeführten Forschung folgendes ableiten:

- 1) Auf strategischer Ebene ist das Klimaziel sowohl in der EU als auch in Österreich gut verankert. Hinsichtlich der tatsächlichen Integration in die politische Entscheidungsfindung gibt es jedoch insbesondere in Österreich noch Verbesserungsbedarf. Aber auch auf EU-Ebene gilt es noch bestehende Konflikte zu lösen.
- 2) Die strategischen Zielsetzungen auf EU-Ebene bilden den Rahmen für die nationale Umsetzung der Klimapolitik. Insbesondere in den Bereichen, in denen es trade-offs gibt, stellt dies eine große Herausforderung dar, was letztendlich auch das Setzen von politischen Prioritäten erfordert.
- 3) Die Komplexität und Langfristigkeit der Klimapolitik erfordert einen breiten, evidenzbasierten Diskurs, um das Problembewusstsein zu erhöhen und auch ein Verständnis für indirekte Wechselwirkungen zu schaffen. Das transparent machen von Konflikten wie auch die umfassende Abschätzung von Emissionseffekten von Politikmaßnahmen stellt eine Voraussetzung für erfolgreiche Klimapolitikintegration dar. Wichtig dafür ist auch die Erstellung einer nationalen Strategie, die diese Wechselwirkungen berücksichtigt und Maßnahmen beinhaltet, die die Erreichung der langfristigen Ziele ermöglichen.

Literaturhinweise

COM (2008) 30, Communication from the Commission: 20 20 by 2020 - Europe's climate change opportunity.

COM (2011) 112, A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050.

COM (2014) 15, Communication: A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030.

COM (2016) 482, Proposal for a Regulation on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 for a resilient Energy Union and to meet commitments under the Paris Agreement and amending Regulation No 525/2013 on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and other information relevant to climate change.

COM (2016) 759, Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council On The Governance Of The Energy Union.

COM (2016) 761, Proposal For A Directive Of The European Parliament And Of The Council amending Directive 2012/27/EU on energy efficiency.

COM (2016) 765, Proposal For A Directive Of The European Parliament And Of The Council Amending Directive 2010/31/EU On The Energy Performance Of Buildings.

COM (2016) 767, Proposal For A Directive Of The European Parliament And Of The Council On The promotion Of The Use Of Energy From Renewable Sources (Recast).

COM (2016) 860, Communication From The Commission To The European Parliament And The Council Clean Energy For All Europeans.

COM (2016) 861, Proposal For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council On The Internal Market For Electricity (Recast).

COM (2016) 862, Proposal for A Regulation Of The European Parliament And Of The Council On risk-preparedness in the electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC.

COM (2016) 863, Proposal For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council Establishing A European Union Agency For The Cooperation Of Energy Regulators (Recast).

COM (2016) 864, Proposal For A Directive Of The European Parliament And Of The Council On Common Rules For The Internal Market In Electricity (Recast).

Council Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC.

Council Directive 2009/29/EC to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme.

Council Directive 2009/30/EC amending Directive 98/70/EC as regards the specification of petrol, diesel and gas-oil and introducing a mechanism to monitor and reduce greenhouse gas emissions and amending Council Directive 1999/32/EC as regards the specification of fuel used by inland waterway vessels and repealing Directive 93/12/EEC.

Council Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006.

Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings.

Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC.

Dupont, C. (2014), EU climate and energy policy: hope for more and better climate policy integration?, Policy brief 2014/02, Institute for European Studies, Brüssel.

Dupont, C. und S. Oberthür (2012), Insufficient climate policy integration in EU energy policy: the importance of the long-term perspective, *Journal of Contemporary European Research* 8 (2), 228–247.

Kettner, C. and D. Kletzan-Slamanig (2018a), Climate Policy Integration on the National and Regional Level: A Case Study for Austria and Styria, CliPIC Working Paper No. 1, WIFO, Wien.

Kettner, C. and D. Kletzan-Slamanig (2018b), The Status of Climate Policy Integration in EU Energy Policy, CliPIC Working Paper No. 2, WIFO, Wien.

UNFCCC (2015), Paris Agreement.