



Bundesministerium für
Nachhaltigkeit und Tourismus
Abteilung IV/1, Koordinierung Klimapolitik
Stubenbastei 5
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
wien.arbeiterkammer.at
DVR 0063673
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65	Fax	Datum
-	UV/GSt/CS/Hu	Christoph Streissler	DW 12168		6.12.2018
		Dorothea Herzele	DW 12295		

Entwurf des Nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP)

Zusammenfassung

Das vom Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT) vorgelegte Konsultationsdokument ist der Entwurf des Nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP). Alle Mitgliedstaaten haben derartige Pläne an die Europäische Kommission zu übermitteln. Diese beurteilt in der Folge, ob die Pläne für die Erreichung der Klima- und Energieziele der EU bis 2030 ausreichend sind und fordert die Mitgliedstaaten gegebenenfalls auf, die Pläne zu überarbeiten.

Der vorliegende Entwurf des NEKP orientiert sich weitgehend an der Integrierten Klima- und Energiestrategie, die die Bundesregierung Mitte des Jahres beschlossen hat. Er nennt ambitionierte übergeordnete Ziele, doch es mangelt auch ihm an einer Konkretisierung der Maßnahmen, einer Nennung konkreter Zeitpläne und Ergebnisse, anhand derer die Wirkung der Maßnahmen beurteilt werden kann, und an Angaben zur Finanzierung, zu Kosten und zu gesamtwirtschaftlichen Effekten.

Die Bundesarbeitskammer (BAK) nimmt zum Entwurf sowohl hinsichtlich einiger allgemeiner Gesichtspunkte als auch in Bezug auf die einzelnen Ausführungen Stellung. Da die Klima- und Energiepolitik auf das Wirtschaftsgefüge weitreichende Auswirkungen hat, braucht es eine gesamthafte Sicht auf die Probleme und auf die Maßnahmen. Die BAK betont die Notwendigkeit, die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen genau zu analysieren. Die Klima- und Energiewende ist für die BAK nicht eine technische Frage, sondern vor allem eine soziale Herausforderung. Die Kosten und der Nutzen, die mit den klima- und energiepolitischen Maßnahmen verbunden sind, müssen gerecht verteilt werden, um die erforderliche gesellschaftliche Akzeptanz sicherzustellen. Da Energie für KonsumentInnen ein

Grundbedürfnis darstellt, muss Energiearmut viel entschlossener bekämpft werden, um eine sichere und leistbare Energieversorgung für alle Haushalte zu gewährleisten. In Hinblick auf die Beschäftigten propagiert die BAK das Konzept einer „Just Transition“, eines gerechten Strukturwandels, der die Bedürfnisse der ArbeitnehmerInnen in den Mittelpunkt der Betrachtung der Maßnahmen und ihrer Wirkungen stellt.

Die BAK zeigt hohes Interesse daran, im kommenden Jahr an der Ausarbeitung der endgültigen Fassung des NEKP mitzuarbeiten und ihre Positionen und Expertise im Sinn der österreichischen ArbeitnehmerInnen einzubringen.

Einleitung und Rahmen der Stellungnahme

Ein Teil des EU-Legislativpakets „Saubere Energie für alle Europäer“, des sogenannten Winterpakets, für das die Europäische Kommission am 30. November 2016 ihre Entwürfe vorlegte, ist die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Governance-System der Energieunion, die sogenannte Governance-Verordnung (GovV) (COM(2016) 759 final). Zu dieser Verordnung wurde Mitte 2018 im Trilog Einigung erzielt, das Europäische Parlament erteilte dem Kompromiss am 13. November 2018 seine Zustimmung, und die Veröffentlichung im Amtsblatt ist im Dezember 2018 zu erwarten. Wenn im Folgenden auf die GovV Bezug genommen wird, so in der Version, die das Europäische Parlament am 13. November 2018 beschloss. Im Folgenden wird die GovV wie geltendes Recht behandelt.

Gemäß Art 9 GovV haben die Mitgliedstaaten bis 31. Dezember 2018 der Europäischen Kommission einen Entwurf eines integrierten nationalen Energie- und Klimapläns vorzulegen. Bis 30. Juni 2019 kann die Kommission zu diesen Entwürfen länderspezifische Empfehlungen aussprechen, denen die Mitgliedstaaten gebührend Rechnung zu tragen haben. Bis zum 31. Dezember 2019 haben die Mitgliedstaaten ihre auf diese Weise abgestimmten, integrierten nationalen Energie- und Klimapläne an die Kommission zu übermitteln und im Zuge einer öffentlichen Konsultation zu veröffentlichen.

Das nun vom BMNT vorgelegte Konsultationsdokument ist ein Entwurf des bis 31. Dezember 2018 vorzulegenden Entwurfs. Die BAK erhielt es, da sie gemäß Klimaschutzgesetz (KSG) einen Vertreter in das Nationale Klimaschutzkomitee (NKK) entsendet, dessen Aufgabe die Beratung über Grundsatzfragen zur österreichischen Klimapolitik im Lichte der Zielvorgaben des Übereinkommens von Paris ist. Den Mitgliedern des NKK wurde vom BMNT das vorliegende Dokument als Grundlage der Diskussion in der Sitzung am 26. November 2018 zur Verfügung gestellt. Die BAK hat sich an der Diskussion im NKK beteiligt und dort angekündigt, die hiermit vorgelegte, detailliertere Stellungnahme abzugeben.

Allgemeines

Der vorliegende Entwurf des Integrierten Nationalen Energie- und Klimapläns (NEKP) bezieht sich mehrfach auf die am 28. Mai 2018 von der Österreichischen Bundesregierung beschlossene Integrierten Klima- und Energiestrategie (IKES). Die BAK hat im Zuge der Erarbeitung dieser Strategie ein detailliertes Positionspapier vorgelegt (vgl

<https://www.arbeiterkammer.at/klima>), das die Stärken und die Schwächen der Strategie aufzeigt. Die BAK wiederholt hier kurz die zusammenfassenden Ausführungen zur Klima- und Energiestrategie, die auch auf den vorliegenden Entwurf zutreffen.

Die BAK begrüßt die übergeordneten Ziele des vorgelegten Entwurfs und sieht darin wichtige Chancen: So bekennt sich die Regierung klar zum Abschied von fossilen Energieträgern (Kohle, Erdöl und Erdgas) bis 2050. Auch die Zwischenziele bis 2030 sind teilweise durchaus ehrgeizig: Steigerung des Anteils erneuerbarer Energieträger auf 45–50 %; Stromerzeugung bilanziell gänzlich aus erneuerbaren Quellen; Steigerung der Energieeffizienz um 25–30 % gegenüber 2015; angestrebter Primärenergieeinsatz von 1200 Petajoule (PJ). Weiters wird in der Strategie klargestellt, dass bei der Umsetzung der Klima- und Energieziele die Mittel effizient einzusetzen sind und dass dabei auf die beschäftigungspolitischen Wirkungen zu achten ist (wenngleich diese Ziele noch weiter konkretisiert und operationalisiert werden müssten). Auch die geplanten verstärkten Investitionen in Netz- und Speicherausbau sieht die BAK in diesem Sinne positiv. In den Grundzügen entspricht dies Anforderungen, die auch die BAK seit Langem an eine Klima- und Energiepolitik stellt.

Wegen der zentralen Bedeutung, die Energie für das heutige Wirtschaftssystem spielt, beeinflusst die Klima- und Energiepolitik auf vielfältige Weise – direkt oder indirekt – die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Bezüglich der Frage, wie diese Auswirkungen bei der Umsetzung der klima- und energiepolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen sind, zeigen sich im vorgelegten Entwurf bedeutende Leerstellen. Offen bleiben etwa alle Fragen der Kosten und der Finanzierung der Maßnahmen, Fragen der Veränderung der Beschäftigung und der Verteilungsgerechtigkeit, die mit der Umsetzung der Strategie einhergehen, sowie Fragen der Energiearmut und ihrer Bekämpfung.

Die BAK ruft in diesem Zusammenhang den Grundsatz der Haushaltsführung gemäß § 2 Abs 3 Bundeshaushaltsgesetz 2013 in Erinnerung, der lautet: „Dem Erfordernis des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes ist durch Vorkehrungen Rechnung zu tragen, die auf ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum, Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität abzielen.“ Der vorliegende Entwurf lässt keine Schlüsse darauf zu, wie die in Aussicht gestellten Schritte der Energie- und Klimapolitik zu diesen Zielen beitragen. Aus Sicht der BAK erfordern die folgenden Themen Berücksichtigung, wenn der NEKP tatsächlich eine politikleitende Wirkung entfalten soll:

- Verbindliche und messbare Klima- und Energieziele und Entwicklungspfade

Klima- und energiepolitische Maßnahmen müssen der Umsetzung der klima- und energiepolitischen Ziele dienen, wobei stets die Rahmenbedingungen der Beschäftigung, der Verteilung und der sozialen Verträglichkeit zu berücksichtigen sind. Eine Festlegung von Zielpfaden und eine laufende Kontrolle ihrer Einhaltung ist dafür ein Instrument von zentraler strategischer Bedeutung, und zwar auf der Ebene einzelner Maßnahmen wie auch auf aggregierter Ebene.

- Verteilungspolitische Auswirkungen

Die Berücksichtigung sozialer und verteilungspolitischer Auswirkungen der geplanten Maßnahmen ist eine wesentliche Voraussetzung für das Erreichen der klima- und energiepolitischen Ziele, die auf einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz basiert. Maßnahmen sind daher immer auch auf ihre verteilungspolitischen Auswirkungen zu überprüfen, und zwar hinsichtlich der Verteilung zwischen EndverbraucherInnen und Unternehmen, aber auch hinsichtlich der Verteilung zwischen den Haushalten. Soziale Aspekte müssen im NEKP explizit Eingang finden. Dessen Umsetzung darf nicht zum Entstehen einer Zwei-Klassen-Energiegesellschaft führen. Die Gestaltung eines sozial gerechten Übergangs für die Beschäftigten in den Sektoren, die von klimapolitischen Maßnahmen negativ betroffen sind, muss ein zentrales Anliegen einer umfassenden Klima- und Energiepolitik sein.

- Rolle der öffentlichen Hand in der Klima- und Energiepolitik

Energie als gesellschaftlich unabdingbares und notwendiges Gut sollte auch als solches politisch behandelt und als bedeutender Teil der Daseinsvorsorge adressiert werden. Demzufolge ist auch am Prinzip der solidarischen Finanzierung des Ausbaus und des Erhalts der Infrastruktur festzuhalten und dem gesellschaftlichen Gestaltungsanspruch durch die öffentliche Hand Rechnung zu tragen. Ordnungspolitische Instrumente müssen in der Zielerreichung berücksichtigt werden.

- Beschäftigung: qualitative und quantitative Verbesserung

Eine aktive Klima- und Energiepolitik ist als Chance für die Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandorts Österreich zu sehen. Dieser zeichnet sich durch gut qualifizierte und ausgebildete Beschäftigte, Forschung, Entwicklung und Innovation, einen funktionsfähigen, gut ausgebauten Sozialstaat sowie eine aktive Rolle des Staates im Bereich der Daseinsvorsorge (öffentliche Dienstleistungen in öffentlicher Hand) aus. Diese Elemente sind zu stärken. Damit muss die notwendige Politik der Vollbeschäftigung Hand in Hand gehen.

- Stärkung der KonsumentInnenrechte

Ein erfolgreicher Energie- und Klimaplan muss beim KonsumentInnenschutz auf hohe Standards achten. Diese dürfen durch Maßnahmen nicht gefährdet, ausgehöhlt oder geschwächt werden.

- Gesamtkostenabschätzung, Finanzierung und budgetäre Deckung

Die Abschätzung der Kosten der Maßnahmen und ihrer Finanzierung ist für den NEKP unabdingbar. Weiters ist ein Verständnis nötig, wie die Maßnahmen hinsichtlich anderer wirtschaftspolitischer Ziele (zB Beschäftigung, Verteilung, Außenhandel...)

wirken, damit die Klima- und Energieziele auf eine gesamtwirtschaftlich ausgeglichene Weise verwirklicht werden können.

Die BAK erkennt, dass angesichts der besonderen Situation, die die Ratspräsidentschaft für die Verwaltung darstellt, und der Tatsache, dass die GovV erst kurz vor dem Stichtag der Vorlage des NEKP-Entwurfs in Kraft treten wird, die Erarbeitung des Entwurfs eine besondere Herausforderung darstellt. Umso mehr ist zu fordern, dass im kommenden Jahr, also in der Zeit, die für die Finalisierung des NEKP zur Verfügung steht, intensiv daran gearbeitet wird, den lückenhaften Entwurf zu einem vollständigen, konsistenten und ambitionierten Plan zu machen.

Just Transition – ein gerechter Strukturwandel im Sinne der ArbeitnehmerInnen

Die langfristig angestrebte Dekarbonisierung wird einen tiefgreifenden Wandel der Wirtschaft mit sich bringen. Sie lässt ähnlich weitreichende Veränderungen auf mehreren Ebenen erwarten, wie sie die Mechanisierung im 19. Jahrhundert oder die Computerisierung seit den 1970er Jahren zur Folge hatten: Veränderungen in der Produktion, Verschiebungen bei der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen sowie Veränderungen an der Infrastruktur, etwa im Bereich der Energienetze und der Verkehrsnetze. Besonders für Branchen, deren Tätigkeiten und Aufgaben mit fossilen Energieträgern zusammenhängen (KFZ-Industrie, Eisen- und Stahlerzeugung, Energie, Straßen-Gütertransport ...), können diese Veränderungen auch Rückgänge bei der Beschäftigung bedeuten.

Aus Sicht der BAK muss dieser Prozess gerecht und im Sinne der ArbeitnehmerInnen gestaltet werden. Strategien für diese sogenannte „Just Transition“ nehmen die klimapolitischen Erfordernisse ernst und stellen gleichzeitig ArbeitnehmerInnen – nicht zuletzt in den negativ betroffenen Branchen – ins Zentrum. Die nachteiligen Auswirkungen müssen abgemildert werden, das positive Potenzial, das in der Transformation steckt, muss im Sinne der ArbeitnehmerInnen genutzt werden.

Daher ist es aus Sicht der BAK dringend erforderlich, dass die Bundesregierung im Rahmen des NEKP und darüber hinaus umfassende Maßnahmen im Bereich der Qualifikation und Weiterbildung entwickelt, um sicherzustellen, dass das hohe Niveau der Beschäftigten erhalten bleibt und dass dabei der Notwendigkeit der Dekarbonisierung der Wirtschaft Rechnung getragen wird.

Weiters soll die Bundesregierung begleitende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (zB Arbeitsstiftungen) umsetzen, die den ArbeitnehmerInnen zugutekommen, die in Branchen arbeiten, die von der Dekarbonisierung der Wirtschaft besonders negativ betroffen sind. Dafür braucht es eine ausreichende budgetäre Bedeckung in der Arbeitsmarktförderung; darüber hinaus soll sich die Bundesregierung auf der EU-Ebene dafür einsetzen, dass der Globalisierungsfonds im mehrjährigen Finanzrahmen ausreichend dotiert und noch stärker auf die spezifischen Herausforderungen von Ungleichgewichten infolge der Klimapolitik ausgerichtet wird.

Die Dekarbonisierung führt zu Veränderungen in den Bereichen Energieerzeugung, -übertragung und -verteilung. Im Rahmen des NEKP sollen Strategien entwickelt werden, wie in diesem Zusammenhang eine faire Kostentragung bei gegebenenfalls steigenden Netz- bzw. Energiekosten sichergestellt sowie die Versorgungssicherheit aufrechterhalten werden kann.

Schließlich soll die Bundesregierung bei der Umsetzung der „Just Transition“ das Potenzial von Unternehmen aktiv nutzen, die ganz oder überwiegend im öffentlichen Eigentum stehen. Diese haben eine unerlässliche Funktion bei der wirtschaftspolitischen und konjunkturellen Steuerung, bei der Steuerung des Infrastrukturausbaus und bei der Entwicklung des erforderlichen Know-how.

Wirkungsorientierung der Politikgestaltung

Zuweilen gelingt es in der Umweltpolitik in Österreich nicht, geplante Ziele auch tatsächlich zu erreichen. Ein prominentes Beispiel ist das Kyoto-Ziel, von dem anfangs behauptet wurde, dass es ausschließlich mit nationalen Maßnahmen realisiert werden sollte, das aber schließlich nur erreicht werden konnte, indem Gutschriften aus ausländischen Klimaschutzprojekten im Umfang von etwa 80 Millionen Tonnen angekauft wurden. Die BAK ist der Auffassung, dass es bei jeder energie- und klimapolitischen Maßnahme erforderlich ist, die Zielerreichung stets im Auge zu behalten. Das bedeutet, dass ein mengenmäßig ausdrückbares Ziel formuliert wird, das mit der Maßnahme erreicht werden soll, und dass ein Zielpfad festgelegt wird, um Abweichungen frühzeitig zu erkennen und ihnen gegenzusteuern.

Dies heißt nicht notwendigerweise, dass für jede Maßnahme die Wirkung als Reduktion von Treibhausgasemissionen oder als Veränderung erzeugter oder verbrauchter Energiemengen definiert werden muss. Denn diese unmittelbar für die Wirksamkeit des Plans ausschlaggebenden Effekte stehen am Ende einer Wirkungskette, so dass durchaus auch andere, vorgelagerte Wirkungsindikatoren für die Kontrolle der Maßnahmenerrreichung in Frage kommen.

Beispielsweise liegt es nahe, die Zahl installierter E-Ladestationen als Wirkungsindikator einer Änderung diesbezüglicher rechtlicher Rahmenbedingungen heranzuziehen. Ähnliches gilt aber auch für „soft measures“: Auch Bewusstseinsbildung – ein Vorhaben, das allein in der Übersichtstabelle der Ziele und Maßnahmen in sechs verschiedenen Zusammenhängen genannt wird – kann und soll gemessen werden, beispielsweise durch wiederholte, repräsentative Umfragen.

Wie die BAK auch in der Vergangenheit regelmäßig betont hat, gilt das Prinzip der Wirkungsorientierung in besonderem Maß bei Förderungen. Sie sieht es als Bestätigung ihrer Haltung, dass auch die Präsidentin des Rechnungshofs vor kurzem die Effizienz der Fördervergabe als eines der zehn wichtigsten Themen für die Bundesregierung betonte („Was jetzt getan werden muss“, 2017). Dort heißt es: „Keine Förderung darf ohne Strategie und ohne Ziele vergeben werden. Anhand von klaren Indikatoren muss die Wirkung überprüfbar sein. Sollten durch Förderungen Ziele nicht erreicht werden, ist die Förderung einzustellen.“

Die Transparenzdatenbank muss zu einem effektiven Steuerungsinstrument entwickelt werden.“

Es ist anzuerkennen, dass der Entwurf an einer – nicht besonders prominenten – Stelle (S. 54) die Wirkungsorientierung zumindest anspricht, und zwar in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit und auf den Auswirkungen auf Arbeitsplätze: „Entlang des Dekarbonisierungspfades muss der öffentliche Mitteleinsatz effizient, effektiv und zielgerichtet sein.“ Diese Zielsetzung, die schon in der IKES enthalten ist, verweist auf die Notwendigkeit, Ziele und Indikatoren zu bestimmen, mit denen beurteilt werden kann, ob Maßnahmen dieser Anforderung genügen. Im Übrigen ist es bedauerlich, dass der Entwurf im Gegensatz zur IKES keine Ausführungen zum Monitoring enthält.

Hemmnisse und Barrieren

Die GovV sieht in Art 3 lit e vor, dass die Nationalen Energie- und Klimapläne „gegebenenfalls eine Beschreibung der rechtlichen und sonstigen Barrieren und Hindernisse für die Verwirklichung der Ziele, Vorgaben oder Beiträge im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien und Energieeffizienz“ enthalten.

Im vorliegenden Entwurf gibt es dazu keine Ausführungen. Die BAK hält eine derartige Analyse der Barrieren und Hindernisse für die Zielerreichung für äußerst wichtig, da erst auf ihrer Basis umfassend verstanden werden kann, warum trotz der besten Absichten manche Ziele nicht erreicht werden. Daher sollte im Zuge der Erarbeitung des NEKP die Identifikation und Beschreibung der Barrieren und Hindernisse mit der nötigen Sorgfalt und Tiefe erfolgen.

Folgenabschätzung

Nach Art 3 lit f der GovV haben die Mitgliedstaaten „eine Folgenabschätzung zu den zum Erreichen der Ziele gemäß Buchstabe b geplanten Politiken und Maßnahmen, einschließlich ihrer Kohärenz mit den langfristigen Zielen der Reduktion der Treibhausgasemissionen im Rahmen des Übereinkommens von Paris und mit den langfristigen Strategien gemäß Artikel 15“ vorzusehen; nach Art 3 lit g weiters „eine allgemeine Bewertung der Auswirkungen der geplanten Politiken und Maßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit im Zusammenhang mit den fünf Dimensionen der Energieunion“.

Hier ist zunächst festzustellen, dass der Begriff der „Wettbewerbsfähigkeit“ in der GovV nicht definiert wird und in unterschiedlicher Weise gebraucht wird. Wettbewerbsfähigkeit ist eine Eigenschaft, die nur Organisationen zukommt, die im Wettbewerb mit anderen stehen, in erster Linie also Unternehmen. Sofern damit gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen gemeint sind, erachtet die BAK den Begriff des „nachhaltigen und gerecht verteilten Wohlstands“ für zweckmäßiger. Er macht klar, dass hier eine gesellschaftliche Zielsetzung gemeint ist. Die BAK verweist in diesem Zusammenhang auf den kürzlich veröffentlichten „AK Wohlstandsbericht“, der auf die Dimensionen der Bewertung von Wohlstand eingeht.

Im gegenständlichen Entwurf fehlen die in den genannten Bestimmungen geforderten Ausführungen. Während für die Folgenabschätzung zumindest ein Platzhalter vorgesehen ist, ist in Hinblick auf die Auswirkungen des NEKP auf gesamtwirtschaftliche Wirkungen nichts zu finden. Da die Klima- und Energiewende tiefgreifende Veränderungen erwarten lässt, kommt nach Ansicht der BAK der Untersuchung ihrer Wirkungen auf die Dimensionen des nachhaltigen und gerecht verteilten Wohlstands große Bedeutung zu. Konkret müssen sich diese Beurteilungen auf die noch zu definierenden Maßnahmen beziehen, aber bereits jetzt ist die Arbeit an einer Methodologie für die Folgenabschätzung geboten. Diese sollte rasch in Angriff genommen werden.

Zu den Ausführungen im Einzelnen

Die Struktur des Entwurfs folgt den Vorgaben, die in Anhang I der GovV als Rahmen für integrierte nationale Energie- und Klimapläne vorgegeben werden.

Zu Teil 1, Abschnitt A

Zu Kapitel 1.1.i – Politischer, ökonomischer, umweltpolitischer und sozialer Kontext

Die BAK begrüßt, dass dem Ausgleich der Interessen zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen im politischen, ökonomischen, umweltpolitischen und sozialen Kontext der Entwicklung des Plans eine prominente Stelle eingeräumt wird. Auch aus diesem Grund ist sie bestrebt, an der Erarbeitung des NEKP konstruktiv mitzuarbeiten.

Verteilungsfragen sind für die BAK von zentraler Bedeutung. Daher weist sie darauf hin, dass die Feststellung „Die progressive Besteuerung von Löhnen und Einkommen wirkt ebenfalls sozial ausgleichend“ nur sehr eingeschränkt gilt. Vielmehr erfolgt, wie das WIFO 2016 in der Studie „Umverteilung durch den Staat in Österreich“ feststellt, die Umverteilung in Österreich vor allem über die Ausgabenseite, während durch die regressive Struktur von indirekten Steuern und Sozialabgaben und das relativ niedrige Gewicht von Steuern auf Einkommen und Vermögenserträge das Abgabensystem nur in geringem Maße umverteilt.

Zu Kapitel 1.1.iii – Übersichtstabelle mit den wichtigsten Zielen sowie Politiken und Maßnahmen

Zur gegenständlichen Tabelle ist anzumerken, dass die gemeinsame Behandlung der Dimensionen Dekarbonisierung und Energieeffizienz nicht für zweckmäßig gehalten wird, auch wenn die beiden Bereiche wesentliche Synergien aufweisen. Insgesamt zeigt sich, dass in vielen Bereichen konkrete Ziele fehlen; insbesondere in den Dimensionen „Sicherheit der Energieversorgung“, „Energiebinnenmarkt“ und „Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit“. Anmerkungen zu den einzelnen Maßnahmenbereichen werden in Kapitel 2 und 3 abgegeben.

Zu Kapitel 1.3.i – Beteiligung des österreichischen Parlaments

Unter diesem Punkt sollte die Einbeziehung des nationalen Parlaments bei der Erstellung des Plans sowie das Ergebnis dieser Konsultation beschrieben werden. Im Entwurf wird ausgeführt, dass dies im Wege des NKK erfolgte. Die BAK erachtet dies als unzureichend: Die Beteiligung des Nationalrats in der Form, dass je eine Vertreterin oder ein Vertreter der politischen Parteien sich im NKK zum Entwurf äußern kann, verkennt die Rolle des Parlaments bzw seiner Kammern als Kollegialorgan.

Zu Kapitel 2.1.2.ii, iii und iv – Erwartete Zielpfade bei erneuerbaren Energieträgern

Die BAK begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung den Anteil erneuerbarer Energie sowohl in der Strom- als auch in der Wärmeerzeugung deutlich zu erhöhen. Das in der Klima- und Energiestrategie genannte Ziel, dass „der nationale Gesamtstromverbrauch zu 100 % (national bilanziell) aus erneuerbaren Energiequellen gedeckt“ werden soll, ist sehr ambitioniert. Wie bereits zur IKES ausgeführt, entspricht das mehr als einer Verdreifachung der derzeit geförderten Ökostromproduktion. Dieses Ziel kann nur dann erreicht werden, wenn das Fördersystem wesentlich verbessert wird und damit der Ökostromausbau deutlich effizienter erfolgt und wenn der Energieverbrauch insgesamt reduziert wird. In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen zur Zieldimension Energieeffizienz verwiesen (Kapitel 2.2 und Kapitel 3.2).

Um die auf europäischer Ebene vorgegebenen Energie- und Klimaziele zu erreichen, muss auch der Anteil erneuerbarer Energieträger in der Wärmeversorgung erhöht werden. Im Bereich der Fernwärme ist neben dem bereits erwähnten Ausbau der KonsumentInnenrechte auf eine faire Verteilung der Kosten zu achten. Sofern die geplante Wärmestrategie in diesem Bereich Förderungen vorsehen sollte, sind diese auf einer möglichst breiten Basis zu finanzieren. Um eine faire Verteilung der Kosten zu erreichen und negative Verteilungseffekte zu minimieren, sollte die Finanzierung aus Sicht der BAK daher durch die öffentliche Hand erfolgen.

In diesem Kapitel sollen die erwarteten Zielpfade für den sektorspezifischen Anteil an Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch im Zeitraum 2021-2030 in den Sektoren Strom, Wärme und Kälte sowie Verkehr dargestellt werden. Der vorliegende Entwurf nennt zwar einige Details der Zielsetzung der nationalen, bilanziellen Versorgung mit Elektrizität aus ausschließlich erneuerbaren Quellen, bleibt aber in Hinblick auf Strom die geforderten Zielpfade schuldig, nennt also keine Zwischenziele. In Anlehnung an die GovV wären als Zwischenziele zumindest die Anteile erneuerbarer Quellen bei der Elektrizitätserzeugung in den Jahren 2022, 2025 und 2027 zu nennen.

Hinsichtlich der anderen Verbrauchssektoren – Wärme und Kälte sowie Verkehr – werden weder Ziele noch Zwischenziele genannt. Zum Sektor „Wärme und Kälte“ wird auf die Ausarbeitung einer „Wärmestrategie“ verwiesen; zum Sektor Verkehr fehlen jegliche weiteren Ausführungen. Die BAK hält das Fehlen von Zielen und Zwischenzielen in diesen Sektoren für äußerst problematisch, da der Erfolg bei der Emissionsreduktion von Treibhausgasen –

abgesehen von der Steigerung der Energieeffizienz und der absoluten Verringerung des Energieeinsatzes – kritisch von der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger abhängt.

Der Entwurf enthält weder die in der GovV geforderten Angaben dazu, welche Technologien (Wasserkraft, Windkraft, Photovoltaik, Biomasse ...) welchen Beitrag zur Zielerreichung leisten sollen, noch die in der GovV geforderten Angaben zu Bioenergienachfrage (nach Verbrauchssektoren) und Bioenergieangebot (aufgeschlüsselt nach Herkunft). Es wird lediglich auf das WAM-Szenario verwiesen, das derzeit vom Umweltbundesamt ausgearbeitet wird. WAM steht für „With Additional Measures“, also für das Szenario mit zusätzlichen Maßnahmen, die über die bereits beschlossenen Maßnahmen hinausgehen. (In den Absätzen ii, iii und iv sind im Text des Entwurfs die irrtümlich verwendeten Worte „mit bestehenden Maßnahmen“ durch die Worte „mit zusätzlichen Maßnahmen“ zu ersetzen.) Hier wird nicht einmal die Ausgangssituation geschildert.

Die BAK hält das Fehlen der Zielwerte und der Zwischenziele für den Beitrag einzelner Technologien zum Ziel für den Anteil erneuerbarer Energieträger für äußerst problematisch, da diese Pfade für einen kosteneffizienten und gleichzeitig planungssicheren Ausbau der entsprechenden Anlagen von großer Bedeutung wären.

Zu Kapitel 2.2.i – Beitrag zum Energieeffizienzziel; Entwicklungspfad; kumulative Einsparungen

Die BAK nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass im Entwurf Energieeffizienzmaßnahmen den „volkswirtschaftlich günstigsten Vermeidungshebeln von Treibhausgasemissionen“ zugerechnet werden. Die im Entwurf genannte Zielsetzung für 2030 entspricht der, die bereits in der Klima- und Energiestrategie angeführt wurde: Eine Reduktion der Primärenergieintensität um 25 bis 30 % und ein Primärenergieeinsatz von 1200 PJ (Petajoule); sollte letzterer überschritten werden, sollen die darüber hinaus gehenden Energiemengen aus erneuerbaren Quellen stammen.

Gemäß Art 4 lit b Abs 1 der GovV haben die Mitgliedstaaten ihren Beitrag sowohl 2020 als auch 2030 als absoluten Wert des Primärenergieverbrauchs und des Endenergieverbrauchs auszudrücken und einen indikativen Zielpfad für diesen Beitrag ab 2021 anzugeben. Im Entwurf fehlt die Angabe des Endenergieverbrauchs sowie ein Zielpfad für den Primär- und den Endenergieverbrauch von 2021 bis 2030. Der Primärenergieeinsatz (Bruttoinlandsverbrauch) erreichte im Jahr 2017 gemäß der jüngsten Energiebilanz der Statistik Austria mit 1442 PJ den höchsten je in Österreich ermittelten Wert, bei steigender Tendenz. Daher bedeutet die Erreichung von 1200 PJ – einem Wert, der zuletzt 1995 unterschritten wurde – eine Trendumkehr und eine enorme Herausforderung. Umso eher ist es dringend geboten, anhand von Zielpfaden (jährlichen Zwischenzielen) den Fortschritt bei der Erreichung des angestrebten Primärenergieeinsatzes zu beobachten, um frühzeitig gegensteuern zu können.

Zu Kapitel 2.2.ii und iii – Renovierungsstrategie, andere nationale Beiträge

Der Entwurf enthält hier nur Verweise auf zukünftig zu erstellende Arbeiten. Das Fehlen von strategischen Zielen in diesem Bereich ist als Indiz eines langjährigen Versagens der Planung von Energieeffizienzmaßnahmen zu werten.

Zu Kapitel 2.3 – Sicherheit der Energieversorgung

In Hinblick auf die Sicherheit der Energieversorgung werden vorwiegend Aussagen zur Versorgungssicherheit und Diversifizierung bei Elektrizität getroffen. Demgegenüber fehlen Ziele und Strategien hinsichtlich der Diversifizierung und Steigerung der Versorgungssicherheit bei Erdgas.

Eine sichere Energieversorgung ist nicht eine ausschließlich technische Frage, sondern hat auch eine bedeutende soziale Dimension. Eine sichere und leistbare Versorgung mit Energie stellt eine existentielle Grundlage für eine moderne Gesellschaft dar und ist damit eine gemeinwirtschaftliche Aufgabe. Ausführungen dazu fehlen jedoch im NEKP. Besonders kritisch sieht die BAK dabei, dass die der Zusammenhang zwischen dieser gemeinwirtschaftlichen Aufgabe und dem Thema Energiearmut nicht behandelt wird. Sie verweist auf ihre Ausführungen zu diesem Thema unter 2.4 und 3.4.

Zu Kapitel 2.4 – Energiebinnenmarkt

Die Dekarbonisierung des Energiesystems in Österreich ist mit enormen Kosten verbunden. Die BAK begrüßt das Bekenntnis der Bundesregierung, diese Kosten auf alle Netznutzer fair zu verteilen. Denn eine gerechte Verteilung der Kosten ist wesentlich, um die erforderliche gesellschaftliche Akzeptanz für diesen Transformationsprozess sicherzustellen.

Im Zusammenhang mit der aktiven Teilnahme am Energiemarkt muss eine Differenzierung zwischen den MarktakteurInnen vorgenommen werden: Während nämlich StromerzeugerInnen und große EnergieverbraucherInnen – wie IndustriekundInnen – sowohl die technischen als auch die administrativen Voraussetzungen haben, um am Energiemarkt aktiv teilzunehmen, ist dies nur für einen geringen Teil der privaten Haushalte möglich. Der repräsentative private Haushalt kann sein Lastverhalten nicht an kurzfristige Preisschwankungen anpassen, um damit hohen Preisen auszuweichen. Die BAK spricht sich daher strikt gegen das Zulassen von Preisspitzen für HaushaltskundInnen aus, da damit das Marktrisiko auf private Haushalte überwältigt wird. Der überwiegende Teil der Haushalte wäre in einem solchen System mit deutlich höheren Kosten konfrontiert, mit prekären Auswirkungen für einkommensschwache Haushalte. Die Haushalte zahlen derzeit schon fast die Hälfte der Kosten für den Ausbau von Ökostrom sowie für Erhalt und Ausbau der Netzinfrastruktur. Angesichts steigender Energiepreise und Netzkosten, etwa im Zusammenhang mit der Trennung der Deutsch-Österreichischen Strompreiszone, warnt die BAK vor einer Zuspitzung dieser Schieflage und fordert entsprechende Gegenmaßnahmen, insbesondere eine strenge Wettbewerbsaufsicht und die Beseitigung der Privilegien großer StromverbraucherInnen.

Zu Kapitel 2.5. – Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit

Aus Sicht der BAK spielt die öffentliche Hand bei der Schaffung forschungsfreundlicher Rahmenbedingungen und bei der Finanzierung der Grundlagenforschung eine zentrale Rolle. Die im Entwurf zum nationalen Klima- und Energieplan gewählte Perspektive über den gesamten Forschungsprozess – von der Grundlagenforschung bis hin zur Marktüberleitung – ist zu begrüßen. Jedoch sollte darauf geachtet werden, dass Forschungsmittel insbesondere im Bereich der Marktüberleitung möglichst effizient zu verwenden sind, um Mitnahmeeffekte zu begrenzen. Die Synergieeffekte, die durch die Teilnahme an europäischen und internationalen Initiativen entstehen, und die Missionsorientierung werden dazu beitragen, die Position Österreichs in der Energieforschung zu festigen.

Obwohl Fragstellungen zu sozioökonomischen und soziotechnischen Systemen im Entwurf als wichtige Elemente angeführt werden, spielen sie in den weiteren Ausführungen keine besondere Rolle. Aus Sicht der BAK sind jedoch gerade diese Fragen von zentraler Bedeutung für das Gelingen der Transformation. Daher empfiehlt die BAK, dass bei strategischen Überlegungen zu „Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit“ neben naturwissenschaftlichen und technischen Themen auch die sozial- und geisteswissenschaftliche Forschung ausdrücklich berücksichtigt wird.

Zu Kapitel 3 – Politiken und Maßnahmen

Gemäß Art 3 GovV umfasst dieses Kapitel „eine Beschreibung der geplanten Politiken und Maßnahmen im Zusammenhang mit den entsprechenden Zielen, Vorgaben und Beiträgen [...] sowie einen allgemeinen Überblick über die Investitionen, die erforderlich sind, um die entsprechenden Ziele, Vorgaben und Beiträge zu verwirklichen.“ Dabei bezeichnet der Begriff „geplante Politiken und Maßnahmen“ gemäß Art 2 Z 5 GovV „Optionen, die erörtert werden und bei denen eine realistische Chance besteht, dass sie nach dem Zeitpunkt der Einreichung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes oder des integrierten nationalen energie- und klimabezogenen Fortschrittsberichts verabschiedet und durchgeführt werden.“

Insgesamt ist anzumerken, dass die Ausführungen des gegenständlichen Kapitels zu allgemein gehalten sind. Sie beschränken sich vielfach auf allgemeine Randbedingungen und weitgehend unspezifische Ziele in den einzelnen Handlungsfeldern und wären daher Kapitel 2 zuzuordnen. Konkrete Ausführungen zu geplanten Maßnahmen sowie zu den Instrumenten, mit denen diese umgesetzt werden sollen, sowie zu den Kosten für die öffentliche Hand und zu anderen volkswirtschaftlichen Wirkungen fehlen. Daher mangelt es auch am allgemeinen Überblick über die erforderlichen Investitionen, wie er nach der oben zitierten Bestimmung und nach Art 7 der GovV vorzulegen wäre.

Die Bedeutung, die einer gesamtwirtschaftlichen Analyse beizumessen ist, wird unterstrichen durch die Anforderungen des Art 8 der GovV. Insbesondere haben die Mitgliedstaaten gemäß Abs 2 lit b „die Auswirkungen der [...] geplanten Politiken und Maßnahmen oder Maßnahmenengruppen [...] auf Volkswirtschaft und, soweit möglich, auf Gesundheit, Umwelt, Kompetenzen und soziale Verhältnisse [zu beschreiben] und stellen diese Auswirkungen den

Projektionen auf der Grundlage der derzeitigen Politiken und Maßnahmen oder Maßnahmengruppen [...] gegenüber.“ Von besonderer Bedeutung erscheint der BAK die diesbezügliche Forderung der GovV, die Methode für die Einschätzung dieser Auswirkungen zu veröffentlichen, und die Anforderung von Art 8 Abs 3, dass die Mitgliedstaaten „umfassende Informationen über die Annahmen, Parameter und Methoden für die endgültigen Szenarien und Projektionen“ veröffentlichen.

Die BAK verweist hier nochmals auf die bereits im allgemeinen Teil der Stellungnahme begründete Notwendigkeit, zu einzelnen Maßnahmen konkrete, messbare Indikatoren festzulegen, die es erlauben, die Wirksamkeit und den Grad der Umsetzung der Maßnahmen zu erfassen und gegebenenfalls entsprechend steuernd einzugreifen.

Zu Kapitel 3.1 – Dekarbonisierung

Besondere Ausführungen zum Handlungsfeld Verkehr

Die Treibhausgas-Emissionen des Sektors Verkehr beliefen sich 2016 auf 23 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent (Mt CO_{2,eq}). Seit 1990 hat der Ausstoß um 66,7 % zugenommen. Hinzu kommen 2,3 Mt CO_{2,eq} durch den internationalen Flugverkehr, die zwar nicht in der österreichischen Klimabilanz aufscheinen, aber natürlich trotzdem das Klima schädigen.

Österreich hat sich zum Ziel gesetzt, die Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor bis 2030 um 7,2 Mt CO_{2,eq} zu vermindern. Das bedeutet eine Reduktion um 31,3 %, eine Aufgabe, deren Größe den Versäumnissen des letzten Vierteljahrhunderts geschuldet ist. Nach wie vor werden mehr als zwei Drittel aller Personen-Kilometer mit fossil betriebenen Pkw zurückgelegt.

Zunächst nimmt die BAK zustimmend zur Kenntnis, dass der Entwurf der Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene sowie dem öffentlichen Verkehr eine bedeutende Rolle zumisst. Im Konkreten bleibt der Entwurf hier aber Antworten schuldig. Um im Verkehr eine Trendwende zu erreichen, sind Maßnahmen auf allen Ebenen notwendig: bei der Verkehrsinfrastruktur ebenso wie beim Angebot im öffentlichen Verkehr, wobei neben der Bewusstseinsbildung auch ordnungspolitische und steuerpolitische Instrumente einzusetzen sind. Der vorliegende Entwurf identifiziert in der Verkehrspolitik die bekannten, zentralen Handlungsfelder, weist aber ähnliche Schwächen wie die IKES auf, da eine eingehende Darstellung der Reduktionsbeiträge der Maßnahmen, der Instrumente zu ihrer Umsetzung, der Kosten und Investitionen sowie der Zeitrahmen fehlen.

Zur Abschätzung der mengenmäßigen Wirkungen der genannten Maßnahmen hat die BAK ersatzweise den „Sachstandsbericht Mobilität“ herangezogen, auf den bedauerlicherweise in der Strategie nicht eingegangen wird. Mit den dort abgeschätzten Reduktionspotentialen ergibt sich folgendes Bild bezüglich der Maßnahmenwirkung im Sektor Verkehr:

- Ausweitung des Fußgeher- und Radverkehrs: 0,25 bis 0,36 Mt CO_{2,eq}
- Stärkung und Ausbau des öffentlichen Verkehrs (Intensität 1): 0,17 Mt CO_{2,eq}

- Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene: 0,24 bis 0,37 Mt CO_{2,eq}
- E-Mobilität & Agrotreibstoffe: In der Strategie geht man davon aus, den Anteil von erneuerbarer Energie in Verkehr durch den Einsatz von Agrokraftstoffen und die Steigerung der E-Mobilitätsanteils von derzeit 10 auf 14 % zu erhöhen.

Summiert man diese in der Strategie erfassten Maßnahmen, so ist offensichtlich, dass die Reduktionsziele um mehrere Millionen Tonnen verfehlt werden. Selbst die Beendigung des so genannten Tanktourismus – eine rein bilanzielle Einmal-Maßnahme – würde nicht ausreichen, um die Reduktionsverpflichtung zu erfüllen.

Die im Sachstandsbericht vorgestellte Maßnahme, die zulässige Höchstgeschwindigkeit im hochrangigen Straßennetz auf 100 km/h abzusenken (Ausnahme: Zero-Emission-Pkw) hat mit 0,46 Mt CO_{2,eq} ein relativ hohes Einsparpotential, ist rasch und kostengünstig umzusetzen und führt zu keinen sozialen Verwerfungen. Mit der Erhöhung des Tempolimits auf 140 km/h verfolgt der Verkehrsminister eine entgegengesetzte Politik.

Der Entwurf erwähnt mehrfach steuerliche Instrumente zur Umsetzung klima- und energiepolitischer Ziele, enthält aber keinen Hinweis auf eine gesamthafte sozial-ökologische Steuerreform. Eine solche braucht es, um die langfristige Finanzierung von Maßnahmen sicherzustellen und um der steigenden Ungerechtigkeit bei der Verteilung gegenzusteuern.

Eine Schwachstelle im ÖV-Ausbau sind derzeit die Verbindungen zwischen den rasch wachsenden Kernstädten und deren Umland. Die erfolgten Förderzusagen des Bundes beim Ausbau von Straßenbahnen in den Landeshauptstädten ab 2020 ist zu begrüßen, sie sollten aber auf die Verbindungen ins Umland („light rail“-Systeme, Schnellbahnsysteme) ausgedehnt werden. Darüber hinaus erfordern die intermodalen Schnittstellen, etwa Park-and-Ride-Anlagen, besonderes Augenmerk. Schließlich ist neben Infrastrukturinvestitionen auch sicherzustellen, dass die personelle Ausstattung des ÖV langfristig sichergestellt ist.

Dem Problem der „letzte Meile“, die im ländlichen Raum zu einer – oft nur vermeintlichen – Abhängigkeit vom Auto führt, wird im Plan nicht ausreichend Rechnung getragen.

Eine besondere Herausforderung stellt der Güterverkehr dar, dessen Aufkommen und Emissionen in den nächsten Jahren voraussichtlich noch stärker wachsen als der Personenverkehr. Die im Entwurf genannten Maßnahmen werden dieser Herausforderung nicht gerecht. Aus Sicht der BAK ist es aus mehreren Gründen dringend geboten, Maßnahmen zur Eindämmung des Güterverkehrs und zu seiner Verlagerung auf die Schiene zu treffen. Neben dem Klimaschutz sind hier die Verringerung der Belastung mit klassischen Luftschadstoffen sowie der Schutz vor Verkehrslärm zu nennen, Wirkungen, die ohne effektive, übergeordnete Planungsinstrumente aber nicht zu realisieren sein werden.

Der Entwurf listet unter „Verlagerung von der Straße auf die Schiene“ ÖBB-Investitionen in die Infrastruktur auf, ohne die spezifischen Erfolgsbedingungen der Projekte zu untersuchen. Beispielsweise kann der Brennerbasistunnel seine Verlagerungswirkung erst entfalten, wenn die Zulaufstrecken im Norden (Deutschland) und im Süden (Italien) ausgebaut sind. Dies ist

in Italien nicht vor dem Jahr 2035 zu erwarten, in Deutschland nicht vor dem Jahr 2040. Daher sollte vom Brennerbasistunnel kein Beitrag zur Emissionsreduktion bis 2030 erwartet werden.

Weiters fehlt die Behandlung der elektrifizierten, regionalen Distributionslogistik auf der Straße, ein Bereich, der nicht durch City-Logistik allein (zB „Lastenrad-Förderprojekte“) abgedeckt werden kann.

Österreich hat bereits einen hohen Schienengüteranteil (30 %) im Vergleich zum EU-Durchschnitt (17 %) aufgrund des konsequenten Ausbaus von Anschlussgleisen zu Produktionsstätten. Ohne koordinierten Ausbau von Anschlussgleisen auch in benachbarten EU-Staaten ist nicht zu erwarten, dass der österreichische Modal Split weiter zugunsten der Schiene ausgebaut werden kann. Dies erfordert politische Initiative auf der EU-Ebene und in Kooperation mit den Nachbarstaaten.

Im Entwurf findet sich zwar ein Hinweis auf Kostenwahrheit im Straßengüterverkehr. Die BAK kritisiert aber, dass die österreichische EU-Präsidentschaft den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Wegekostenrichtlinie nicht ernsthaft aufgegriffen hat.

Der Wettbewerbsvorteil des Lkw-Verkehrs gegenüber der Bahn beruht zu einem großen Teil auf Sozial- und Sicherheitsdumping. Hier sind grundlegende und weitreichende Verbesserungen bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen notwendig, aber auch eine Intensivierung der Kontrollen.

Gemäß dem Änderungsvorschlag der Richtlinie über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge („Clean Vehicles Directive, CVD), der derzeit im Trilog bearbeitet wird, werden öffentliche Körperschaften verpflichtet, bei öffentlichen Verkehren ab 2025 mindestens 50 % und ab 2030 mindestens 75 % Busse mit nicht fossilem Antrieb zu verwenden. Die Verhandlungen auf EU-Ebene sind relativ weit gediehen; daher bräuchte es bereits jetzt verbindliche Entscheidungen, damit die Investitionen rechtzeitig getätigt werden können.

Soll der Umstieg auf öffentlichen Verkehr gelingen, so braucht es neben der Attraktivierung des öffentlichen Verkehrs eine Verringerung der Attraktivität des Individualverkehrs. Bislang sind in der Strategie keine ordnungspolitischen oder steuerlichen Maßnahmen vorgesehen, die in dieser Richtung wirken. Anzumerken ist, dass der Entwurf solche ordnungspolitischen Instrumente nur dort nennt, wo sich außerhalb der Kompetenz des Bundes liegen, etwa die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung und die Änderung der Stellplatzverpflichtung (S. 58).

Besondere Ausführungen zum Handlungsfeld Gebäude und Wärme

Die Treibhausgas-Emissionen aus dem Sektor Gebäude betrugen im Jahr 2016 rund 8,1 Mt CO_{2,eq} und waren damit für 10,1 % der nationalen Treibhausgas-Emissionen verantwortlich. Seit 1990 sind sie um rund 4,8 Mt CO_{2,eq} gesunken. Bis 2030 sollen die Emissionen um weitere 3 Mt CO_{2,eq} gesenkt werden. Im Gegensatz zum Verkehr handelt es

sich hierbei also um einen Sektor, der sinkende Emissionen zeigt und bei dem die Zielerreichung im Rahmen des Möglichen scheint.

Die Ausführungen sind auch in diesem Feld sehr allgemein gehalten, so dass eine inhaltliche Beurteilung derzeit nicht möglich ist. Diese kann erst abgegeben werden, wenn die angekündigte Wärmestrategie des Bundes vorliegt.

Im Zusammenhang mit den Ausführungen zur thermisch-energetischen Sanierung (S. 62) wird festgehalten, dass die Sanierungsquote eine wenig zielführende Maßzahl der thermischen Gebäudesanierung ist. Es ist vielmehr darauf abzielen, diejenigen Gebäude unter Einsatz öffentlicher Mittel thermisch zu sanieren, die eine schlechte thermische Qualität aufweisen, da nur so ein besonders wirksamer Mitteleinsatz sichergestellt ist. Wo die Randbedingungen dies zulassen, kann der Ersatzneubau eine bessere Option als die thermische Sanierung des Altbestands sein. Eine wesentliche Voraussetzung für eine effiziente Förderung der thermisch-energetischen Sanierung ist die Erfassung der thermischen Qualität der Gebäude nach mehreren Parametern (Alter des Gebäudes, Eigentumsverhältnisse, Nutzung, Größe, städtische oder ländliche Lage, Heizsystem ...), um auf dieser Basis zielgerichtete Sanierungen vornehmen zu können.

Weiters ist anzumerken, dass in Zeiten hoher Nachfrage nach neuen Wohnraum sichergestellt sein muss, dass vor allem neuer Wohnraum in ausreichender Qualität und zu vertretbaren Kosten geschaffen wird. Bei einer Umlenkung von Mitteln der Wohnbauförderung in die thermische Sanierung besteht die Gefahr, dass für den Neubau erforderliche Mittel fehlen. Hier wird weiters auf die Ausführungen zum effizienten Mitteleinsatz (oben) verwiesen.

Als begleitende Maßnahme wird die Beseitigung von Barrieren im Wohnrecht genannt, wobei insbesondere das Wohnungseigentumsgesetz (WEG) und das Mietrechtsgesetz (MRG) angeführt werden. Die BAK verweist in diesem Zusammenhang auf ihre Stellungnahme zur IKES, in der sie aus sozialen Gründen vor Eingriffen ins MRG warnt, die die MieterInnen schlechterstellen als bisher. Sie weist dort darauf hin, dass darüber hinaus die Erwartungen hinsichtlich der Wirkungen dieser Eingriffe weitgehend überzogen sind. Die BAK nennt aber auch Änderungen im Bereich des MRG, die in einem gewissen Maß Verbesserungen der Möglichkeiten der thermisch-energetischen Sanierung bringen können und die sie daher unterstützt: So spricht sie sich für eine Änderung des § 6 Abs 1 Z 1 MRG aus, die ein Antragsrecht der einzelnen MieterInnen und der Gemeinde auch für Erhaltungsarbeiten – und damit für thermische Sanierungen – begründet. Weiters fordert sie eine Verlängerung der Finanzierungsfristen bei Mieterhöhungsverfahren (Verteilungszeitraum nach § 18 Abs 1 Z 3 MRG) von 10 Jahren auf mindestens 20 Jahre bzw auf die Lebensdauer der Investition.

Zu Kapitel 3.2 – Politiken und Maßnahmen in der Dimension Energieeffizienz

Die Steigerung der Energieeffizienz ist die zentrale Säule zur Erreichung der ambitionierten Energie- und Klimaziele. Die Reduktion des Energieverbrauchs und damit auch der Energiekosten ist darüber hinaus auch eine der wirksamsten Maßnahme im Kampf gegen Energiearmut. Weiters dient sie der Verbesserung der Produktivität der Industrie und

unterstützt das Ziel der Versorgungssicherheit. Die Bedeutung des „energy efficiency first“ Prinzips wird im NEKP zwar grundsätzlich anerkannt, dieses Postulat spiegelt sich allerdings in den Zielen und Maßnahmen nicht wider. Den Zielen für die Steigerung der Energieeffizienz fehlt die Verbindlichkeit. So „soll die Energieeffizienz durch unbürokratische Maßnahmen bei Unternehmen (Industrie und KMU) sowie Haushalten (speziell im Wohnbau) gesteigert werden“ oder „Es gilt Energiearmut zu reduzieren“. Auch die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele sind vage formuliert und basieren primär auf Freiwilligkeit und Appellen. Die Maßnahmen zur Reduktion der Energiearmut beschränken sich überhaupt nur mehr auf die Stichwörter: „Soziale Verträglichkeit/Zugang zur Energie“. Völlig offen sind insbesondere die erwarteten Energie-Einsparungspotentiale nach Sektoren, Zeitpläne für die einzelnen Umsetzungsschritte, Sanktionen bei Nicht-Erreichung sowie Kostenabschätzungen und die Finanzierung. Damit gelingt es der Bundesregierung nicht, nachvollziehbar darzustellen, wie Österreich seinen Beitrag zur Erreichung des EU-weiten Zieles der Steigerung der Energieeffizienz um 32,5 % leisten wird.

Auch wenn die endgültige Fassung des NEKP erst am 31. Dezember 2019 vorgelegt werden muss, sollte bereits der vorliegende Entwurf klare Zielfestlegungen enthalten. Denn Sicherheit hinsichtlich der zu erwartenden Maßnahmen führt zu Rechtssicherheit und trägt zu einem positiven Investitionsklima und positiven Beschäftigungseffekten bei.

Wie bereits in der Stellungnahme zur IKES ausgeführt, fordert die BAK eine neue, strenge Regelung des Energieeffizienzgesetzes sowie die Etablierung einer starken, unabhängigen Energieeffizienz-Monitoringstelle. Der laufende Prozess der Evaluierung des bestehenden Energieeffizienzgesetzes bietet hierfür eine gute Basis. Die BAK ist gerne bereit, im Rahmen dieses Prozesses ihre Expertise und Erfahrungen einzubringen.

Zu Kapitel 3.3 – Sicherheit der Energieversorgung

Als Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit bei Energie werden der Erhalt von Bestandsanlagen und Speicherkapazitäten genannt. Dies ist aus Sicht der BAK nicht ausreichend, um eine nachhaltige Energieversorgung sicherzustellen. Wesentlich ist eine sektorenübergreifende Betrachtung des Energiesystems (Strom-, Wärme- und Mobilitätswende) und damit die Nutzung von Synergiepotentialen (Sektorkopplung). Kostspielige Einzellösungen zum Erhalt von Technologien, wie die derzeit diskutieren Nachfolgetarife für alte Biomasseanlagen, lehnt die BAK dezidiert ab. Lösungen für den Erhalt von Bestandsanlagen sollten nicht auf Einzelbetrachtungen basieren, sondern die Wechselwirkung im gesamten Energiesystem beachten und einen möglichst effizienten Mitteleinsatz anstreben. Das geplante Erneuerbaren-Ausbaugesetz bietet dafür eine Möglichkeit. Auch hierzu wird die BAK gerne ihre Expertise und Erfahrungen beisteuern.

Zu Kapitel 3.4 – Finanzierungsinstrumente

Schon in der IKES wurde ausgeführt, dass alternative Finanzierungsinstrumente und Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten ausgebaut werden sollen. Eine nähere Konkretisierung dieses Vorhabens („Green Finance“) soll 2019 erfolgen. Immer noch ist unklar, wie die

Mobilisierung des privaten Kapitals genau aussehen soll und welche Projekte hier geplant sind. Ausführungen, wo genau Finanzierungshemmnisse vermutet werden, die nicht bloß die Folge unzureichender Renditen von Projekten sind, bleibt der Entwurf schuldig. Die mit diesen Instrumenten möglicherweise einhergehende Privatisierung öffentlicher Aufgaben wird seitens der BAK sehr kritisch gesehen.

Zu Kapitel 3.4.2 – Energieübertragungsinfrastruktur

Die BAK stimmt der oft vorgebrachten Forderung nach Rechts- und Planungssicherheit als Voraussetzung für ein günstiges Investitionsklima zu. Doch hält sie fest, dass es keine Belege dafür gibt, dass Rechts- und Planungssicherheit für Infrastrukturprojekte durch Entbürokratisierung geschaffen werden können. Dies ist eine verfehlte Sichtweise, die sogar Gefahr läuft, den gegenteiligen Effekt zu haben. Denn es geht in diesem Zusammenhang nicht bloß um Vereinfachung. Das Problem sind alte Gesetze, die keine Standards festlegen, die in heutigen Verfahren als Maßstab für das Schutzniveau dienen könnten (zB Gesundheitswerte bei Stromnetzen oder Schutzniveau beim Lärmschutz). So ist etwa § 7 Starkstromwegegesetz 1968 – die zentrale Genehmigungsbestimmung – völlig unbestimmt. Erst wenn die Schutzgüter und Schutzmaßstäbe klargelegt sind, ermöglicht das eine zügigere Projektvorbereitung und vorhersehbarere Entscheide.

Die BAK unterstützt die Pläne zur Entwicklung eines österreichischen Gesamtplanes, mit dem das Energiesystem gesamthaft betrachtet wird und eine Abstimmung sowie bessere Koordination zwischen Netzausbau und Ausbau erneuerbarer Energiequellen ermöglicht. Allerdings bedarf diese Kooperation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auch eines formalen Rahmens, zB für den in Aussicht gestellten Energieplan, etwa im Zusammenhang mit Raumwärme oder für das 100.000-Dächer-Programm. Wie bereits in der BAK Stellungnahme zur IKES ausgeführt, wäre es naheliegend, Bundesförderungen konditional an die Umsetzung von solchen Planungs- und Abstimmungsprozessen zu knüpfen.

Weiters ist eine Rahmenkompetenz des Bundes für die Raumordnung als Grundlage für eine verbindliche Planungskoordination im Energie- und Mobilitätssektor erforderlich. Zu beachten ist, dass die EU-Richtlinie über strategische Umweltprüfungen (SUP-RL) vorschreibt, dass verbindliche Planungsvorgaben für Projekte, welche einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegen, auch gemäß strategischer Umweltprüfung (SUP) geprüft sein müssen. Dies ist auch das korrekte Forum für die nötige Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die BAK begrüßt eine gesetzliche Regelung zur Begründung von Leitungsrechten für Fernwärme. Grundsätzlich sollte aber der Verdichtung von bestehenden Fernwärmenetzen Vorrang vor der Erweiterung und dem Ausbau gegeben werden, um eine möglichst hohe Abnahmemenge und damit leistbare Fernwärmepreise zu sichern. Im Neubau mit geringerem Raumwärmebedarf ist die leitungsgebundene Wärmeversorgung teurer.

Zu Kapitel 3.4.3 – Marktintegration

Die BAK verweist auf die Ausführungen in Abschnitt 2.4.3. und betont noch einmal, dass eine Überwälzung von Marktrisiken auf private Haushalte strikt abgelehnt wird. Die sichere und leistbare Versorgung mit Energie ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, daher ist eine Finanzialisierung des Energiesystems jedenfalls zu verhindern.

Die BAK warnt in diesem Zusammenhang vor einer Zwei-Klassen-Energiegesellschaft: Auf der einen Seite stehen die „smarten“, gut informierten, finanziell und technisch gut ausgestatteten Haushalte. Sie können zeitabhängige Netz- oder Energielieferverträge nutzen und minimieren ihre Kosten mithilfe von Eigenerzeugungsanlagen und Speichern zu Lasten des Gesamtsystems. Auf der anderen Seite finden sich alle anderen VerbraucherInnen, die weder finanziell noch technisch in der Lage sind, von den neuen Netztarifen oder zeitabhängigen Stromlieferverträgen zu profitieren. Im Gegenteil – sie werden einen immer größeren Teil der Systemkosten zu tragen haben. Die BAK fordert daher:

- eine faire, verursachergerechte Kostentragung durch alle NetznutzerInnen. Das bedeutet in Bezug auf Netztarife, dass nicht nur die Höhe von Leistungsspitzen, sondern auch deren Häufigkeit und Gleichzeitigkeit angemessen berücksichtigt wird;
- eine sozial verträgliche Ausgestaltung der Netztarife und die besondere Berücksichtigung von schutzbedürftigen Gruppen;
- leistbare zeitunabhängige Stromliefertarife.

Zu Kapitel 3.4.3.i – Saldierung von Zählpunkten

Grundsätzlich unterstützt die BAK ein Verbot der Saldierung von Zählpunkten. Allerdings sollte die bestehende Ausnahme für den Schienen-Personenverkehr erhalten bleiben, da dieser aufgrund sicherheitstechnischer Vorgaben über zahlreiche Zählpunkte verfügen muss. Diese Ausnahme ist darüber hinaus auch aus sozialen Gründen gerechtfertigt, da die damit verbundene Kostenentlastung hilft, im öffentlichen Verkehr angemessene und leistbare Tarife sicherzustellen. Damit trägt sie zu einer Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf den öffentlichen Verkehr bei und unterstützt damit die Erreichung der Klima- und Energieziele im Mobilitätsbereich.

Zu Kapitel 3.4.3.iv – Maßnahmen zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher

Die vorgeschlagenen Maßnahmen zum Schutz der VerbraucherInnen sind unzureichend und spiegeln nicht die Veränderungen am Energiemarkt wieder. Vor allem der Transformationsprozess im Energiebereich, verstärkt durch die Digitalisierung und neue Marktteilnehmer, etwa Aggregatoren, erfordert dringend eine Anpassung bestehender Schutzrechte, insbesondere im Bereich KonsumentInnenrecht und Datenschutz. Dringend bedarf es auch einer Verbesserung der Rechte der KonsumentInnen im Bereich der Wärmeversorgung, insbesondere im Hinblick auf Preis- und Vertragstransparenz. Weiters ist zu gewährleisten, dass Energieversorgungsunternehmen weiterhin verpflichtet sind, sich am Verfahren vor der unabhängigen Schlichtungsstelle zu beteiligen. Dies ist angesichts der

steigenden Komplexität des Energiemarktes wichtig, um im Sinne der Strom- und GaskundInnen Verfahren rasch und kostengünstig zu einem Abschluss zu bringen.

Zu Kapitel 3.4.3.iv und 3.4.4 – Energiearmut

Gemäß Art 3 Abs 3 lit d müssen die Mitgliedstaaten einschätzen, „wie viele Haushalte von Energiearmut betroffen sind, und dabei den Energiedienstleistungen für einen Haushalt, die zur Wahrung des im jeweiligen nationalen Zusammenhang grundlegenden Lebensstandards erforderlich sind, den sozialpolitischen Maßnahmen und anderen einschlägigen Politikbereichen sowie den Orientierungshilfen der Kommission zu relevanten Indikatoren zu Energiearmut Rechnung tragen.“

Gelangt ein Mitgliedstaat zu der Erkenntnis, dass „eine erhebliche Anzahl von Haushalten von Energiearmut betroffen ist“, ist „ein nationales Richtziel für die Verringerung der Energiearmut“ im Plan aufzunehmen. In der Folge sind die entsprechenden Politiken und Maßnahmen gegen Energiearmut zu beschreiben, „einschließlich sozialpolitischer Maßnahmen und anderer nationaler Programme.“

Aus Sicht der BAK wird Energiearmut im Entwurf völlig unzureichend behandelt. Es fehlt nicht nur an Maßnahmen, sondern auch an einer Definition von Energiearmut; nur eine solche erlaubt es, die Wirksamkeit von Gegenmaßnahmen zu überprüfen. Energiearmut hängt zusammen mit hohen Energiepreisen, hohem Energieverbrauch und niedrigem Einkommen. Mindestsicherung und Wohnbeihilfe sind keine spezifischen Instrumente zur Verringerung der Energiearmut. Insbesondere angesichts der jüngeren Entwicklungen hinsichtlich der Mindestsicherung erscheinen die genannten Maßnahmen nicht geeignet, die in Kapitel 2.4.4 genannten Ziele zu erreichen, denn es besteht die Gefahr, dass gerade jene Gruppen, die unter Energiearmut leiden, von den Kürzungen der Mindestsicherung betroffen sind.

Auch die Wohnbauförderung als Instrument zur Verringerung der Energiearmut einzusetzen, geht in vielen Fällen an der Realität vorbei. Denn ihre Inanspruchnahme erfordert finanzielle Eigenmittel, über die einkommensschwache Haushalte in der Regel nicht verfügen.

Die BAK fordert eine Definition von Energiearmut und verbindliche, effektive Maßnahmen gegen Energiearmut (wie Sozialtarife, Verbesserung der Grundversorgung, verpflichtende Maßnahmen im Energieeffizienz). Verbesserungen sind insbesondere im Bereich der Wärmeversorgung erforderlich. Anders als im Strom- und Gasbereich fehlen hier spezifische Schutzrechte für die WärmekundInnen, wie zB Abschaltverbote für Wochenenden oder Feiertage, Regelungen zur Grundversorgung oder Festlegung der Höhe der Kosten für Abschaltungen von Wärmeversorgung im Fall von Zahlungsverzug.

Renate Anderl
Präsidentin
FdRdA

Maria Kubitschek
iV des Direktors
FdRdA