

Österreichs Klimapolitik: Vom Vorbild zum Nachzügler in der EU²⁷

Innerhalb der letzten drei Jahrzehnte fiel Österreichs Klimapolitik im EU-Vergleich zurück. Die Ausgangslage 1990 war günstig und durch unterdurchschnittliche Treibhausgas(THG)-Emissionen pro Kopf trotz überdurchschnittlichen BIPs pro Kopf gekennzeichnet. Jedoch nahmen von 1990 bis 2018 die gesamten THG-Emissionen in Österreich um 1% zu, während sie in den EU16 (aktuelle EU inkl. Österreich ohne CESEE-Mitglieder) um 18% sanken. Österreich hat also bis 2018 (also vor der Pandemie) nicht zur Einhaltung des international verbindlichen EU-Reduktionsziels (-20% bis 2020) beigetragen und weist nun überdurchschnittliche THG-Emissionen pro Kopf und eine überdurchschnittliche Energieintensität (Endenergieverbrauch pro produzierter BIP-Einheit) aus.

Die wesentliche Ursache für dieses überdurchschnittlich hohe Niveau sind die THG-Emissionen des Verkehrssektors. Sie stiegen in Österreich von 1990 bis 2018 um 75%, sodass ihr Anteil um 13 Prozentpunkte auf 31% anstieg (um 6 Prozentpunkte auf 23% in der EU16). Damit hatte Österreich 2018 den zweithöchsten THG-Ausstoß des Verkehrssektors pro Kopf innerhalb der EU16. Etwa vier Fünftel der über dem EU16-Durchschnitt liegenden THG-Emissionen des österreichischen Verkehrssektors stammen aus dem „Kraftstoffexport in Fahrzeugtanks“ (inkl. „Tanktourismus“).

Die Haupterklärung für die hohen und gestiegenen THG-Emissionen im Verkehrssektor ist der vergleichsweise sehr niedrige CO₂-Preis. Im Jahr 2018 war der durchschnittliche implizite CO₂-Preis in Österreich (d.h. Kraftstoffverbrauchsteuern wie die Mineralölsteuer) um 50 EUR pro Tonne CO₂ oder etwa ein Viertel niedriger als in Deutschland und in der EU14 (als Untergruppe von EU16). Dieser Abstand erhöhte sich 2021 gegenüber Deutschland auf 75 EUR, seitdem dort ein expliziter CO₂-Preis eingeführt wurde.

Der Gesetzesentwurf der österreichischen Regierung für einen expliziten CO₂-Preis von 30 EUR ab Mitte 2022 gleicht nur den jüngsten Anstieg dieser Preisdifferenz aus. Auch wenn der Preis (im Gleichklang mit Deutschland) bis 2025 schrittweise auf 55 EUR ansteigen soll, wird Österreich weiterhin Steuereinnahmen aus dem Kraftstoffexport erhalten und riskiert damit noch höhere Bußgelder. Ohne Festlegung des expliziten CO₂-Preispfades auf mindestens das Doppelte und/oder die Abschaffung des Steuerprivilegs für Diesel von 65 EUR pro Tonne CO₂ wird Österreich das 2018 vereinbarte Ziel, seine gesamten THG-Emissionen von 2018 bis 2030 um 28% zu senken, kaum erreichen. Das gilt erst recht für die in dieser Zeit benötigte Reduktion um 45%, die als Beitrag Österreichs erforderlich ist, um das im EU-Klimagesetz 2021 festgelegte Ziel einer Senkung der EU-weiten THG-Emissionen um 55% gegenüber 1990 bis 2030 zu erreichen. Ungenügende Aktivität in der Vergangenheit zwingt Österreich nun, mehr als der Durchschnitt der EU16 zu tun.

Österreichs Treibhausgasemissionen tragen nichts zu EU-Zielen bei

Im Rahmen des **Kyoto-Protokolls 1997** zur UNFCCC (UN-Rahmenkonvention zum Klimawandel von 1992) verpflichtete sich die EU einseitig, im Zeitraum 2008 bis 2012 ihre Emissionen um 8% im Vergleich zum Stand von 1990 zu senken. Tatsächlich erreichte die EU17 (EU16²⁸ plus Vereinigtes Königreich) eine Reduktion von 11%, während **Österreich seine Emissionen sogar um 5% erhöhte**.

²⁷ Autoren: Andreas Breitenfellner, Mathias Lahnsteiner, Thomas Reiningger (Abteilung für die Analyse wirtschaftlicher Entwicklungen im Ausland).

²⁸ Wir beziehen uns hier auf EU16, eine Gruppe aktueller „westlicher“ bzw. Nicht-CESEE-EU-Mitgliedstaaten (ohne Vereinigtes Königreich aber einschließlich Österreich).

Im Jahr 2012 verpflichteten sich die EU und ihre Mitgliedsstaaten im Rahmen der **Doha-Änderung** des Kyoto-Protokolls dazu, den THG-Ausstoß der EU28 bis 2020 um 20% gegenüber dem Niveau von 1990 zu senken. Dazu setzte die EU verbindliche Unterziele für zwei Gruppen von Sektoren: Erstens eine EU-weite Reduzierung um 21% im Vergleich zu 2005 in den vom **EU-Emissionshandelssystem (EHS)** erfassten Sektoren (Energiewirtschaft und große Teile des verarbeitenden Gewerbes); Zweitens mitgliedstaatsspezifische Mindestreduktionen in den **Nicht-EHS-Sektoren** (insb. Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft) von durchschnittlich 13% in der EU16 und 16% in Österreich. Das **scheinbar anspruchsvollere Ziel für Österreich** lief eigentlich im längerfristigen Vergleich zu 1990 auf eine **Erhöhung um 5% hinaus**, während die EU16 um 14% weniger THG ausstoßen sollte.

Betrachtet man die tatsächliche Veränderung von **2005 bis 2018, hinkte Österreich erneut hinterher**: Zwar gingen in den EHS-Sektoren die THG-Emissionen in der EU16 um 28% und in Österreich um immerhin zielkonforme 21% zurück. Jedoch verfehlte Österreich in den Nicht-EHS-Sektoren sein 2020-Ziel: Die THG-Emissionen sanken dort nur um 10% (statt der angestrebten -16%) während die EU16 zielgemäß -13% erreichte. Damit stiegen Österreichs THG-Emissionen in den Nicht-EHS-Sektoren im Vergleich zu 1990 noch stärker (+12%) als der eingeräumte Anstieg (+5%). Über alle Sektoren zusammengenommen senkte Österreich seine THG-Emissionen von 2005 bis 2018 um 15% (EU16: -20%), weniger stark als diese in der Vorperiode seit 1990 gestiegen waren (+18%) (EU16: +2%).

Österreich hat also bis 2018 überhaupt nicht zur Erreichung des gemeinsamen Reduktionsziels der EU28 (-20%) beigetragen, da es seine THG-Emissionen von 1990 bis 2018 insgesamt um 1% erhöht hat. Allerdings könnte Österreich dank der **COVID-19-Pandemie** im Jahr 2020 seinem 2020-Ziel nähergekommen sein und damit einen moderaten Beitrag zum Gesamtziel geleistet haben.

Steigende Energieintensität

Die **Ausgangsposition im Jahr 1990 war günstig**, da Österreich **unterdurchschnittlichen THG-Ausstoß pro Kopf** (88% des Niveaus der EU27) mit **überdurchschnittlichem BIP pro Kopf** (134% des EU27-Niveaus, real in Kaufkraftparität) kombinierte. Hinter der günstigen Ausgangslage Österreichs standen sowohl eine **unterdurchschnittliche Emissionsintensität** (THG-Emissionen pro verbrauchter Energieeinheit) als auch eine **unterdurchschnittliche Energieintensität** (Endenergieverbrauch pro produzierter BIP-Einheit). Die Kombination (d.h. das Produkt) beider Intensitäten ergab eine **sehr niedrige Kohlenstoffintensität** der Wirtschaft (THG-Emissionen pro produzierter BIP-Einheit) von 66% des EU27-Niveaus (EU16: 81% des EU27-Niveaus). Die niedrige CO₂-Intensität konnte das überdurchschnittliche BIP pro Kopf Österreichs mehr als ausgleichen.

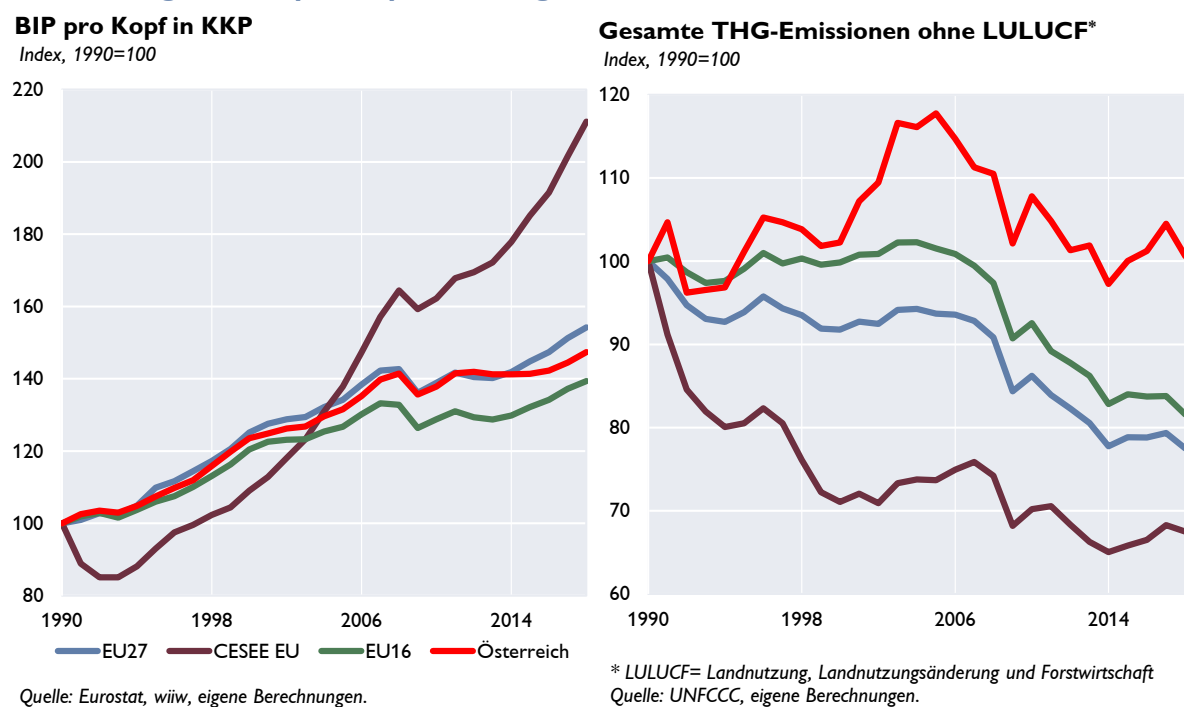
Im Zeitraum von 1990 bis 2018 ging allerdings die CO₂-Intensität in Österreich deutlich weniger als in der EU16 zurück, während das BIP pro Kopf deutlich stärker gestiegen war. Infolgedessen sanken die **THG-Emissionen pro Kopf** in Österreich nur um 13%, in EU16 jedoch um fast 27%. Dieser Unterschied ist hauptsächlich auf den ersten Teilzeitraum 1990 bis 2005 zurückzuführen. Aber auch im zweiten Teilzeitraum 2005 bis 2018 schnitt Österreich etwas schlechter als die EU16 ab.

Die geringe Reduzierung der CO₂-Intensität in Österreich geht insbesondere auf den Anstieg der **Energieintensität** um 2% im ersten Teilzeitraum zurück, während diese in der EU16 um

12% sank. Danach ging die Energieintensität auch in Österreich zurück, jedoch in geringerem Maße als in der EU16. Im Gegensatz dazu ging die **Emissionsintensität** in Österreich in beiden Teilzeiträumen stärker zurück als in der EU16, jedoch **nicht ausreichend**, um die höhere Energieintensität auszugleichen. Der geringere Rückgang der THG-Emissionen pro Kopf und das moderat höhere Bevölkerungswachstum als in der EU16 erklären zusammen einen leichten **Anstieg der österreichischen THG-Emissionen** über die gesamte Periode um 1% (versus -18% in der EU16). Die Entwicklung in Österreich steht **auch im Gegensatz zu jener in den CESEE-Mitgliedsstaaten** der EU, wie Grafik 1 zeigt. In beiden EU-Teilaggregaten ging also der Anstieg des BIP pro Kopf mit einem beträchtlichen Rückgang der gesamten THG-Emissionen einher.

Grafik 1

Entwicklung des BIP pro Kopf und der gesamten THG-Emissionen



Im Gegensatz zu 1990 wies Österreich daher 2018 nicht nur ein höheres BIP pro Kopf (128% des EU27-Niveaus), sondern nun auch überdurchschnittliche THG-Emissionen pro Kopf auf (106% des EU27-Niveaus). Für EU16 betrugen die entsprechenden Werte 109% und 99%. Die Tatsache, dass 2018 die Kluft des BIP pro Kopf zwischen Österreich und EU16 größer ist als die Kluft in Bezug auf die Treibhausgasemissionen pro Kopf, impliziert offensichtlich, dass Österreich **weiterhin eine vergleichsweise niedrigere CO2-Intensität** aufwies. Allerdings war das Ausmaß dieses Vorsprungs 2018 (83% vs. 91% des EU27-Niveaus) wesentlich geringer als noch 1990. Damit war die österreichische CO2-Intensität nicht mehr niedrig genug, um das überdurchschnittliche Pro-Kopf-BIP auszugleichen, was zu überdurchschnittlichen THG-Emissionen pro Kopf führte.

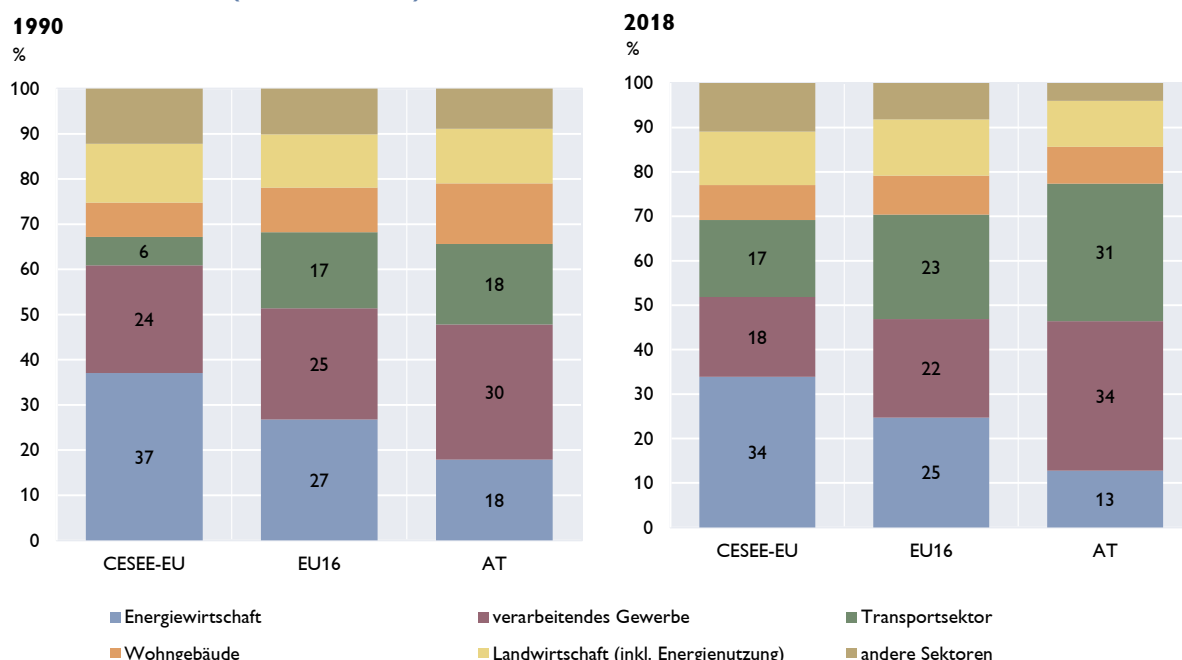
Zudem resultierte der (reduzierte) Vorsprung bei der Kohlenstoffintensität nur noch aus der Emissionsintensität (75% des EU27-Niveaus 2018), während die **Energieintensität** mit 111% des EU27-Niveaus deutlich **überdurchschnittlich** lag. Im Gegensatz dazu lagen in der EU16 sowohl die Emissions- als auch die Energieintensität 2018 weiterhin unter dem Durchschnitt des EU27-Niveaus (94% bzw. 97%).

Verkehrssektor treibt THG-Emissionen

Die **sektorale Struktur** der THG-Emissionen zeigt starke Unterschiede zwischen Österreich und der EU16: Bereits 1990 war der Anteil der **Energiewirtschaft** an den gesamten THG-Emissionen in Österreich (18%) deutlich geringer als in der EU16 (27%), aufgrund der bedeutsamen Rolle der Wasserkraft und der geringen Rolle der Kohle in der Stromversorgung. Diese Merkmale trugen auch zu dem niedrigen Niveau der gesamtwirtschaftlichen Emissionsintensität bei. Von 1990 bis 2018 sind die THG-Emissionen der **Energiewirtschaft** sowohl in Österreich als auch in EU16 um rund ein Viertel **gesunken**. Ihr Anteil sank dabei auf 13% bzw. 25%; der Anteilsrückgang war dabei in Österreich aufgrund der gestiegenen Gesamtemissionen deutlich größer. Sowohl in Österreich als auch in EU16 hat der höhere Anteil **erneuerbarer Energien** zu einer geringeren Emissionsintensität des Energiemix beigetragen. Österreich konnte den Einsatz von Kohle aus dem Primärenergieverbrauch eliminieren und Kohle auf nichtenergetische Verwendungen (z.B. Stahlproduktion) beschränken.

Grafik 2

THG-Emissionen (Sektoranteile)



Quelle: UNFCCC, eigene Berechnungen.

Von 1990 bis 2018 ist der Anteil der THG-Emissionen des **verarbeitenden Gewerbes** in der EU16 auf 22% zurückgegangen, in Österreich jedoch auf 34% **gestiegen**. Der Anstieg in Österreich seit 1990 geht einerseits auf stark steigende Emissionen aus den nicht unter das EHS-System fallenden Teilsektoren des Verarbeitenden Gewerbes zurück. Andererseits stiegen seit 1990 geringfügig auch die Emissionen aus Teilsektoren, die gegenwärtig unter das EHS fallen; die Emissionen dieser Teilsektoren sanken zwar seit 2005 in Österreich, jedoch schwächer als in EU16, was zumindest teilweise mit EU-Bemühungen zur Vermeidung von ‚carbon leakage‘ (Verlagerung von CO₂-emittierenden Industrien aus der EU hinaus) zusammenhing.

Von 1990 bis 2018 stieg der Anteil der THG-Emissionen des **Verkehrssektors** sowohl in der EU16 um 6 Prozentpunkte auf 23% als auch in Österreich um 13 Prozentpunkte auf 31%. Der deutlich stärkere Anstieg des Anteils in Österreich spiegelt sich in der atemberaubenden Steigerungsrate der THG-Emissionen des Verkehrssektors um 75% gegenüber einem Anstieg um 14% in der EU16 wider. Sowohl in Österreich als auch in der EU16 hatten die **THG-Emissionen**

von PKW 2018 einen Anteil von fast drei Fünftel an den Gesamtemissionen des Verkehrssektors, nachdem sie seit 1990 in Österreich um 59% und in der EU16 um 11% gestiegen waren. Fast der gesamte restliche Anteil entfiel auf LKW und Busse, deren kombinierte Emissionen seit 1990 in Österreich um 109% und in der EU16 um 25% gestiegen waren. Der starke Anstieg der verkehrsbedingten Emissionen spiegelte sowohl den **steigenden Energieeinsatz** für den Verkehr als auch die **mangelnde Senkung der Emissionsintensität** wider. 1990 waren die **THG-Emissionen des Verkehrssektors pro Kopf** in Österreich (114% des EU27-Niveaus) etwas niedriger als in der EU16 (119% des EU27-Niveaus). 2018 jedoch hatte Österreich **die zweithöchsten THG-Emissionen des Verkehrssektors pro Kopf** innerhalb der EU16 (149% des EU27-Niveaus 2018, EU16: 105%). Eine solche Konstellation gab es grob vergleichbar sowohl bei PKW als auch bei LKW und Bussen.

Ein wesentlicher Faktor ist der sogenannte „**Kraftstoffexport in Fahrzeugtanks**“, d.h. Kraftstoffe (hauptsächlich Diesel) werden an ausländische Fahrer in Österreich verkauft, die dann überwiegend im Ausland verwendet werden. Im Jahr 2018 stammten ca. 25% der gesamten THG-Emissionen des Verkehrssektors (d.h. ca. 80% der Emissionen über dem EU16-Durchschnitt) aus in Fahrzeugtanks exportierten Kraftstoffen. PKW verursachten 47% des gesamten Kraftstoffexports in Fahrzeugtanks, schwere LKW und Busse 53%. Die **geografische Lage** Österreichs und der daraus resultierende **Transitverkehr** spielen eine gewisse Rolle bei der Erklärung. Die Haupterklärung ist jedoch der **EU-weit vergleichsweise sehr niedrige „Kohlenstoffpreis“**, der Transitfahrzeuge zum Tanken in Österreich veranlasst und sogar sogenannten „Tanktourismus“ induziert.²⁹ Aber auch das überdurchschnittliche Wachstum und das überdurchschnittliche pro-Kopf-Niveau der THG-Emissionen aus dem **„Inlandsverbrauch“** (d.h. Gesamtkraftstoffabsatz minus „Kraftstoffexport in Fahrzeugtanks“) erklärt vor allem der **besonders niedrige „Kohlenstoffpreis“ im Verhältnis zum Einkommen**.

Nicht-adäquater Kohlenstoffpreis

In Österreich liegt der **CO₂-Preis** sowohl für **Diesel als auch für Benzin** weit unter dem emissionsgewichteten durchschnittlichen CO₂-Preis in der EU14 (als Teilmenge der EU16). Die OECD veröffentlichte länder- und sektorspezifische „Kohlenstoffpreise“ (auch *effective carbon rates*, ECR genannt) für Mitte 2018. Der „Kohlenstoffpreis“ im Verkehrssektor besteht aus der Summe des **expliziten CO₂-Preises** (sofern vorhanden) und des **impliziten CO₂-Preises**, der sich aus der Kraftstoffverbrauchsteuer ergibt. Der österreichische **CO₂-Preis war fast der niedrigste unter den EU14** und niedriger als in mehreren (benachbarten) CESEE EU-Mitgliedstaaten. Der Abstand zwischen Österreich und EU14 betrug 50 EUR pro Tonne CO₂ bzw. 24% des EU14-Niveaus, 21% bei Diesel und 26% bei Benzin. Gleichzeitig genießt **Diesel** sowohl in Österreich als auch in der EU14 seit langem das **Privileg** eines weitaus niedrigeren CO₂-Preises als Benzin, nämlich eine Preisdifferenz in Höhe von 30% des Benzinpreises in Österreich und von 35% in EU14.

Im Jahr 2018 führte die **Mineralölsteuer** in Österreich zu Steuereinnahmen in Höhe von 4,5 Mrd EUR, was 5,1% aller Bruttosteuererinnahmen entsprach. Etwa ein Viertel dieser Steuereinnahmen kommt aus dem Kraftstoffexport in Fahrzeugtanks. Seit 2018 haben **mehrere EU16-Mitgliedstaaten** ihre **CO₂-Preise** angehoben. Insbesondere Deutschland führte Anfang 2021 einen expliziten CO₂-Preis von 25 EUR pro Tonne (zusätzlich zum impliziten CO₂-Preis)

²⁹ <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0760.pdf>

ein. Dadurch vergrößerte sich der Preisabstand gegenüber Österreich auf etwa 75 EUR pro Tonne CO₂ weiter. Nun hat die **österreichische Regierung Gesetzesvorschläge** vorgelegt, um Mitte 2022 einen expliziten CO₂-Preis von 30 EUR pro Tonne einzuführen und diesen Preis nach deutschem Vorbild schrittweise bis 2025 auf 55 EUR pro Tonne anzuheben. Jedoch bleibt die implizite CO₂-Preislücke von etwa 50 EUR pro Tonne zu Deutschland (und in ähnlichen Beträgen zu anderen Nachbarländern) davon unberührt.

Soweit die zusätzlichen Emissionen durch Kraftstoffexporte dazu führen, dass Österreich seine THG-Reduktionsziele verfehlt, würden **Geldbußen** an die EU fällig werden. **Trittbrettfahrer-Fiskalpolitik** ist daher nicht zielführend. Neben der Möglichkeit, den **expliziten CO₂-Preis in Österreich höher als jenen in Deutschland** anzusetzen, gäbe es die Alternative, einen expliziten CO₂-Preis in Österreich gleich hoch wie jenen in Deutschland mit der (stufenweisen) **Abschaffung des impliziten CO₂-Steuerprivilegs für Diesel** im Verkehrssektor zu kombinieren, das sich auf etwa 65 EUR pro Tonne CO₂ beläuft.

Herausforderung: Nachholbedarf und ehrgeizigere Ziele

Zweifellos sind in Österreich **ambitioniertere klimapolitische Anstrengungen** notwendig. Im Jahr 2018 wurde das **verbindliche EU-weite Gesamtziel von mindestens 40% Reduktion** der gesamtwirtschaftlichen THG-Emissionen **bis 2030 gegenüber 1990** (innerhalb der EU, also ohne Anrechnung von Reduktionen außerhalb der EU) sowie konsequente Teilziele zu dessen Erfüllung formell vereinbart. Erneut wurden verbindliche Teilziele gegenüber den Werten von 2005 festgelegt: in den **Sektoren, die dem Emissionshandelssystem (EHS) der EU unterliegen**, eine EU-weite Reduzierung um 43%, und in den **Nicht-EHS-Sektoren** eine Reduktion um 34% in der gesamten EU16 und um **36% in Österreich**.

Das Pariser Abkommen von 2015 zur Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs hat das Konzept der Klimaneutralität bzw. Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050 als Eckpfeiler des Europäischen **Grünen Deals** katalysiert. Infolgedessen peilt das neue EU-Klimagesetz ein EU-weites Zwischenreduktionsziel von **55% bis 2030 gegenüber dem Niveau von 1990** innerhalb der EU an. Ausgehend davon hat die Europäische Kommission am 14. Juli 2021 ihr Gesetzspaket „**Fit for 55**“ **vorgeschlagen**, das unter anderem verbindliche **Unterziele** für THG-Emissionen (jeweils gegenüber den Werten von 2005) enthält: in den **EHS-Sektoren** eine EU-weite Reduzierung um 61% und in den **Nicht-EHS-Sektoren** eine Reduktion um 45% in der EU16 insgesamt und um 48% in Österreich. Gegenüber dem Niveau von 2018 bedeutet dies eine Reduktion in den Nicht-EHS-Sektoren um 37% in EU16 und um 42% in Österreich. Auch hier erscheint das Ziel für Österreich anspruchsvoller als für die EU16. Im Vergleich zu 1990 ist es jedoch umgekehrt, mit einem Reduktionsziel von 45% in der EU16 und 35% in Österreich. **Österreich muss nun mehr tun als die EU16, weil es in der Vergangenheit nicht ausreichend gehandelt hat.**

Wenn man bedenkt, dass Österreich in allen Sektoren zusammen seine THG-Emissionen von 2005 bis 2018 um lediglich 15% reduziert hat, ist es in der Tat eine **gewaltige Herausforderung** für Österreich, seine gesamten THG-Emissionen von 2018 bis 2030 **um 28% wie bereits vereinbart oder sogar um 45% wie** von der Europäischen Kommission **vorgeschlagen** zu senken. Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, sollte der (explizite) CO₂-Preispfad bis 2025 so bald wie möglich auf mindestens das Doppelte des derzeit geplanten Niveaus festgelegt werden.