

Positionierung zum Klimaziel für 2030

Zusammenfassung

Die Kommission hat im Rahmen des Europäischen Grünen Deal vorgeschlagen, dass das Ziel der Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2030 von derzeit 40 % auf 55 % angehoben werden soll, um sicherzustellen, dass das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 erreicht werden kann.

Die Bundesarbeitskammer (BAK) unterstützt das Ziel der Klimaneutralität der EU bis 2050. Der damit verbundene Ausstieg aus den fossilen Energieträgern wird einen tiefgreifenden Wandel der Wirtschaft mit sich bringen. Dieser Prozess muss gerecht und im Sinne der ArbeitnehmerInnen gestaltet werden („Gerechter Übergang“, „Just Transition“). Die nachteiligen Auswirkungen müssen abgemildert werden, das positive Potenzial, das in der Transformation steckt, muss zum Vorteil der ArbeitnehmerInnen genutzt werden.

In diesem Sinn wird eine ambitionierte Zielsetzung der Emissionsreduktion bis 2030 unterstützt. Die BAK erachtet es aber als dringend notwendig, dass bei der Politikgestaltung die Anliegen der ArbeitnehmerInnen und die Auswirkungen auf die Beschäftigung und auf den Zusammenhalt in der Gesellschaft gut untersucht und verstanden werden und Maßnahmen unter diesen Gesichtspunkten optimiert werden.

Die notwendigen Investitionen können einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung der derzeitigen Beschäftigungskrise leisten. Die BAK schlägt eine goldene Investitionsregel vor, nach der öffentliche Investitionen nicht für die Berechnung der Neuverschuldung herangezogen werden. Damit wird auch die in der Krise deutlich sichtbar gewordene Rolle der öffentlichen Dienstleistungen – Wasser- und Elektrizitätsversorgung, öffentlicher Transport, sozialer Wohnbau, Bildungs-, Betreuungs- und Gesundheitseinrichtungen – gestärkt.

Der Fortschritt in Richtung Klimaneutralität ist somit in erster Linie danach zu beurteilen, inwiefern die gesetzten Maßnahmen zu einer gerechteren, inklusiven Gesellschaft beitragen. Die Berücksichtigung sozialer und verteilungspolitischer Auswirkungen der Maßnahmen ist eine wesentliche Voraussetzung für das Erreichen der klima- und energiepolitischen Ziele. Denn nur so kann auch die nötige, breite gesellschaftliche Akzeptanz hergestellt werden.

Vorschlag der Kommission

Die Kommission hat im Rahmen des Europäischen Grünen Deal am 17. September 2020 einen Vorschlag veröffentlicht, gemäß dem die EU ihre Bemühungen zur Emissionsreduktion von Treibhausgasen bis 2030 verstärken soll. Dieser Vorschlag umfasst

- die Mitteilung der Kommission¹ „Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030 – In eine klimaneutrale Zukunft zum Wohl der Menschen investieren“,
- den geänderten Vorschlag des Klimagesetzes² sowie
- die Folgenabschätzung³, in der die Kommission die Bewertung der verschiedenen Politikoptionen darlegt.

Statt des bisher geltenden Ziels einer Verringerung der Emissionen um 40 % gegenüber 1990 soll dieser Wert nun auf mindestens 55 % gesteigert werden. Die Kommission legt dar, dass diese

¹ [COM\(2020\) 562 final](#)

² Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz) ([COM\(2020\) 563 final](#))

³ Folgenabschätzung [SWD\(2020\) 176 final](#) in zwei Teilen (nur auf Englisch) sowie Zusammenfassung der Folgenabschätzung [SWD\(2020\) 177 final](#).

weitergehenden Reduktionen notwendig sind, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2050⁴ zu erreichen. Das Klimagesetz, das die Kommission am 4. März 2020 vorgeschlagen hat, enthielt noch kein quantitatives Ziel für 2030. Dieses soll nun gemäß dem vorliegenden geänderten Vorschlag auf eine EU-weite Reduktion von mindestens 55 % im Vergleich zu 1990 festgelegt werden.

Die begleitende Mitteilung dient dazu, die Zielvorgabe zu erläutern, die erforderlichen Maßnahmen für alle Wirtschaftszweige zu identifizieren und die notwendigen Rechtsinstrumente vorzustellen sowie zur Diskussion zu stellen, wie der Beitrag der EU zum Übereinkommen von Paris vor Ende des Jahres angehoben werden kann.

Mitteilung der Kommission „Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030“

Die derzeit geltenden Ziele bis 2030 sehen eine Verringerung der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um 40 % vor. Sie wurden vom Europäischen Rat im Vorfeld des Abkommens von Paris im Oktober 2014 festgelegt. Dieses Ziel wird durch eine Verringerung der Emissionen im Europäischen Emissionshandel (EU ETS) um 43 % gegenüber dem Wert von 2005 sowie einer gemeinsamen Anstrengung der Mitgliedstaaten zur Senkung der Treibhausgasemissionen im nicht vom EU ETS erfassten Bereich (Non-ETS) um 30 % gegenüber 2005 umgesetzt. Dieses Ziel im Non-ETS-Bereich – vor allem Emissionen aus den Sektoren Verkehr, Raumwärme und Landwirtschaft – wird im Rahmen der Lastenteilungsverordnung⁵ auf die Mitgliedstaaten nach ihrer Leistungsfähigkeit unterschiedlich aufgeteilt.

In der Mitteilung wird dargelegt, dass mit den derzeit geltenden Rechtsvorschriften bis 2050 in der EU nur eine Verringerung der Treibhausgasemissionen um etwa 60 % gegenüber 1990 erreicht würde.

Um bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, ist ein höheres Ambitionsniveau notwendig, und es muss auch früh umgesetzt werden, damit nicht die Hauptlast der Reduktion in die Zukunft verschoben wird.

Die Kommission schätzt, dass die Verringerung der Treibhausgasemissionen um 55 % bis 2030 nicht nur Klimaneutralität der EU bis 2050 ermöglicht, sondern auch für die europäischen Unternehmen weltweit zu Wegbereitern machen würde. Gleichzeitig sind auch positive Nebeneffekte in anderen umweltpolitischen Bereichen, vor allem bei der Luftreinhaltung, zu erwarten.

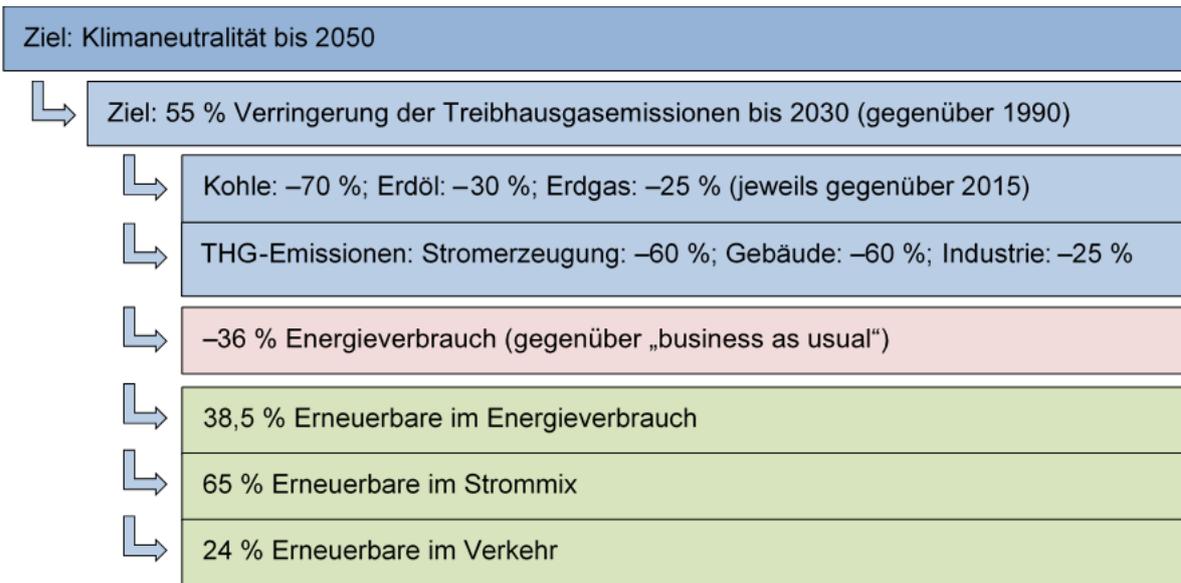
Das Ziel kann nach Auffassung der Kommission sozial gerecht verfolgt werden, wenn den negativen sozialen Folgen entgegengewirkt wird. Dabei verweist sie auf das Konzept des „gerechten Übergangs“ („Just Transition“), das im Grünen Deal verankert ist, und auf den „Just Transition Mechanism“, mit dem die dazu erforderlichen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten finanziert werden sollen. Weiters spricht sie auch die besonders betroffenen Haushalte mit niedrigem Einkommen an und legt die Notwendigkeit gezielter sozialpolitischer Ausgleichsmaßnahmen dar.

Die Umsetzung des Reduktionsziels wird erhebliche Investitionen erfordern. Im Vergleich zu den Investitionen für den derzeit geltenden Klima- und Energierahmen bis 2030 schätzt die Kommission, dass der Umfang der jährlichen Investitionen um etwa 90 Milliarden Euro steigen muss. Durch die COVID-19-Pandemie haben sich die Randbedingungen für Investitionen jedoch verschlechtert. Daher kommt der öffentlichen Hand eine besondere Rolle zu, etwa der Aufbau- und Resilienz-Fazilität. Im mehrjährigen EU-Finanzrahmen und im Rahmen des Aufbauprogramms „Next Generation EU“ sollen mindestens 30 % der Finanzmittel für klimarelevante Ausgaben eingesetzt werden. Die Investitionen

⁴ Der Europäische Rat beschloss am 12. Dezember 2019 in seinen Schlussfolgerungen dieses Ziel; lediglich Polen unterstützte zu diesem Zeitpunkt das Ziel nicht.

⁵ [Verordnung \(EU\) 2018/842](#) des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013

sollen für innovative, emissionsarme Technologien verwendet werden, um die Wirtschaft in der EU zu modernisieren und zu ökologisieren.



Maßnahmen (geplant oder überlegt):

- Stärkere Absenkung der Gesamtmenge der Zertifikate im EU Emissionshandel
- Einbeziehung von Transport, Gebäuden in den EU Emissionshandel
- Schaffung eines Grenzausgleichs gegen Carbon Leakage
- Überarbeitung der Energiesteuer-RL
- Stärkung der Maßnahmen bei Energieeffizienz und bei erneuerbaren Energien
- Weitere Schritte bei Vorgaben zum Flottenverbrauch von PKW
- 30 % der EU-Investitionsmittel (InvestEU) für klimawirksame Maßnahmen
- 35 % der „Horizon EU“-Mittel (Forschung) für klimawirksame Maßnahmen.

Überblick: Nach der Mitteilung der Kommission erfordert Klimaneutralität bis 2050 eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 55 % bis 2030; diese ist möglich, wenn der Energieverbrauch verringert und der Anteil erneuerbarer Energieträger gesteigert werden. Die Kommission prüft dazu verschiedene Maßnahmen.

Die Kommission geht davon aus, dass bei der Stromerzeugung und bei Gebäuden (Raumwärme) bis 2030 eine kosteneffiziente Verringerung der Treibhausgasemissionen um 60 % (gegenüber 2015) erzielt werden kann. Der Anteil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen soll von derzeit 32 % auf mindestens 65 % steigen. Im Verkehrssektor soll der Anteil erneuerbarer Energieträger von derzeit etwa 6 % auf 24 % steigen, vor allem durch Elektrofahrzeuge, durch moderne Biokraftstoffe, aber auch durch Verlagerung des Verkehrs auf umweltfreundliche Verkehrsträger. Insgesamt geht die Kommission davon aus, dass der Anteil erneuerbarer Energieträger am Energiemix bis 2030 auf 38,5 % steigt. Gleichzeitig sind wesentliche Verbesserungen der Energieeffizienz nötig, so dass der Endenergieverbrauch bis 2030 um etwa 36 % sinkt.

In der Industrie sieht die Kommission bis 2030 die Möglichkeit, im Vergleich zu 2015 die Emissionen um 25 % zu verringern, vor allem indem eine Vielzahl von Energieeffizienzmaßnahmen gesetzt wird. Auch im Sektor Landwirtschaft, der derzeit stagnierende Emissionen zeigt, sind erhebliche Emissionsreduktionen möglich. Ein weiteres Handlungsfeld, das gezielte Maßnahmen erfordert, ist der Bereich der Landnutzung und der Forstwirtschaft, in dem es vor allem um den Ausbau der Kapazität

von Waldböden geht, Kohlendioxid zu binden – die sogenannte „Senkenfunktion“ des Waldes. Diese Kapazität muss gesichert und ausgebaut werden.

Der Bepreisung von Treibhausgasemissionen kommt aus Sicht der Kommission besondere Bedeutung bei der Erreichung des ehrgeizigeren Klimaschutzziels zu. Sie sieht erhebliche Vorteile in der Ausweitung des Emissionshandels und führt hier vor allem Erwägungen der Kosteneffizienz an. Daher prüft sie die Einbeziehung des Straßenverkehrs und der Gebäude in das EU ETS. Neben der Ausweitung des EU ETS kann auch durch eine Überarbeitung der Energiesteuerrichtlinie eine CO₂-Bepreisung und damit Emissionsreduktionen bewirkt werden. Daneben sind unter anderem weitere Maßnahmen in den Bereichen der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energieträger vorgesehen, mit denen in den verschiedenen Rechtsbereichen die Umsetzung des Ziels der Emissionsreduktion um 55 % unterstützt werden soll.

Position der BAK

Allgemein

Das Ziel des Klimaabkommens von Paris bedeutet, dass der Einsatz fossiler Energieträger (Kohle, Erdöl, Erdgas) immer weiter verringert werden muss. Dieser Ausstieg aus den fossilen Energieträgern wird einen tiefgreifenden Wandel der Wirtschaft mit sich bringen. Die Steigerung der Energieeffizienz und der Ersatz von fossilen durch erneuerbare Energieträger spielen dabei eine wichtige Rolle, aber auch der Energieverbrauch selbst muss verringert werden. Die Dekarbonisierung 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.

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 zum Vorteil der ArbeitnehmerInnen genutzt werden.

Die BAK unterstützt das Ziel der EU, bis zum Jahr 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Dazu braucht es alle Instrumente: Investitionen, Ge- und Verbote, Ökosteuern und andere steuerliche Instrumente sowie „weiche“ Maßnahmen wie Bewusstseinsbildung. Diese unterschiedlichen Instrumente müssen einander sinnvoll ergänzen. Es ist dabei darauf zu achten, dass die Maßnahmen auf denjenigen Ebenen (EU, Mitgliedstaaten, lokale Ebene) getroffen werden, wo sie am wirksamsten sind. Ein Beispiel dafür ist die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene, bei der jeder der genannten Ebenen Bedeutung zukommt. Ein anderes ist die Besteuerung von Energieprodukten, bei der auf europäischer Ebene ambitionierte Mindeststandards eingeführt werden müssen, um einen Steuerwettbewerb nach unten zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen in ihrer Stellungnahme zum „Europäischen Grünen Deal“.

Gerechtigkeit spielt für die Akzeptanz all dieser Maßnahmen eine herausragende Rolle. Es darf durch die Klima- und Energiepolitik nicht zur Herausbildung einer Zwei-Klassen-Energie-Gesellschaft kommen. Die Berücksichtigung sozialer und verteilungspolitischer Auswirkungen der Maßnahmen ist eine wesentliche Voraussetzung für das Erreichen der klima- und energiepolitischen Ziele. Denn nur so kann auch die nötige, breite gesellschaftliche Akzeptanz hergestellt werden. Bei verteilungspolitischen Auswirkungen geht es um die Verteilung zwischen KonsumentInnen und Unternehmen, aber auch um die Verteilung zwischen den Haushalten und – auf der europäischen Ebene – um die Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten.

Da Energie für die Deckung vieler menschlicher Grundbedürfnisse gebraucht wird, ist die Energieversorgung als Leistung der Daseinsvorsorge anzusehen. Aus diesem Grund kommt der Sicherheit einer leistbaren Energieversorgung eine wesentliche Rolle zu. Diese erfordert eine

sektorenübergreifende Betrachtung des Energiesystems (Strom-, Wärme- und Mobilitätswende) und damit die Nutzung von Synergiepotentialen (Sektorkopplung). Voraussetzung für die angestrebte hohe Versorgungssicherheit ist eine verlässliche Netzinfrastruktur, deren Erhalt und Ausbau Nutzen stiftet, aber auch Kosten bedeutet, die sozial gerecht von allen Verbrauchergruppen zu tragen sind.

In diesem Sinn wird eine ambitionierte Zielsetzung der Emissionsreduktion bis 2030 unterstützt. Die BAK erachtet es aber als dringend notwendig, dass bei der Ausgestaltung von Maßnahmen auf allen genannten Ebenen – auf europäischer, auf nationaler und auf lokaler Ebene – die Anliegen der ArbeitnehmerInnen und die Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Zusammenhalt in der Gesellschaft gut untersucht und verstanden werden und Maßnahmen unter diesen Gesichtspunkten so optimiert werden, dass sie sozial ausgewogen und demokratiepolitisch vertretbar sind.

Der Fortschritt in Richtung Klimaneutralität ist somit in erster Linie danach zu beurteilen, inwiefern die gesetzten Maßnahmen zu einer gerechteren, inklusiven Gesellschaft beitragen. Die Berücksichtigung sozialer und verteilungspolitischer Auswirkungen der Maßnahmen ist eine wesentliche Voraussetzung für das Erreichen der klima- und energiepolitischen Ziele. Denn nur so kann auch die nötige, breite gesellschaftliche Akzeptanz hergestellt werden.

Aus diesem Grund ist die BAK der Auffassung, dass nicht nur in den Mitgliedstaaten der soziale Dialog eine besonders wichtige Rolle bei der Ausgestaltung der Maßnahmen der Klima- und Energiepolitik hat – Art 11 der Governance-Verordnung⁶ trägt dieser Rolle in gewissem Maß Rechnung –, sondern auch auf der Ebene der Union. Daher hält sie eine intensivere, strukturierte Einbindung der Sozialpartner auch bei der Beratung auf EU-Ebene für wichtig.

Die BAK hat diese Position bereits in ihrer Stellungnahme zum Europäischen Grünen Deal⁷ und in ihrer Stellungnahme zum ursprünglichen Entwurf des Europäischen Klimagesetzes⁸ vorgebracht.

Position im Einzelnen

Konzept der Klimaneutralität

In der einzigen Abbildung der Mitteilung zeigt die Kommission das Bild der Emissionen, wie sie sich insgesamt seit 1990 und sektoral seit 2005 entwickelt haben und wie sie sich zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2050 entwickeln sollten. Den sinkenden Gesamtemissionen steht ein fast beständig steigendes Bruttoinlandsprodukt (BIP) gegenüber.

Die BAK hält das Bruttoinlandsprodukt für ein wenig geeignetes Maß zur Messung des gesellschaftlichen Fortschritts. Stattdessen verwendet sie mittlerweile ein mehrdimensionales Wohlstandsmodell und veröffentlicht jährlich einen entsprechenden Bericht für Österreich⁹. Sie schlägt vor, dass auch die Kommission die eingeeengte Sicht auf das BIP durch einen vergleichbaren mehrdimensionalen Wohlstandsbegriff ersetzt.

Darüber hinaus wird hier dadurch ein verzerrtes Bild gezeichnet, dass ein Teil der Verringerung der Emissionen dadurch erfolgt, dass emissionsintensive Prozesse in Drittstaaten ausgelagert werden, aus denen dann Güter importiert werden, bei deren Produktion große Mengen an Treibhausgasen emittiert werden. Diese Emissionen werden aber in der Treibhausgasbilanz der EU nicht dargestellt. Während eine „produktionsbasierte“ Feststellung der Emissionen, wie sie derzeit durchgeführt wird,

⁶ [Verordnung \(EU\) 2018/1999](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz [...]

⁷ [Positionspapier der Bundesarbeitskammer](#): „Mitteilung zum europäischen Grünen Deal – Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa“

⁸ [Positionspapier der Bundesarbeitskammer](#): „Europäisches Klimagesetz“

⁹ Der jüngste AK Wohlstandsbericht wurde im September 2020 veröffentlicht und findet sich [hier](#).

sinkende Emissionen zeigt, würde eine „konsumbasierte“ Bilanzierung der Emissionen einen deutlich schwächeren Rückgang zeigen.

Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Verursachergerechtigkeit fragwürdig. Auch wenn die Bilanzierung der Treibhausgasemissionen auf internationaler Ebene weiterhin produktionsbasiert erfolgen wird, regt die BAK daher an, dass die Kommission parallel dazu die konsumbasierten Emissionen erfasst und regelmäßig darüber berichtet.

EU Emissionshandel

Die BAK hält den Emissionshandel (EU ETS) für ein Instrument, das grundsätzlich geeignet ist, die Emissionen großer Punktquellen zu reduzieren. Durch die Beschränkung der Gesamtmenge an ausgegebenen Zertifikaten wird sichergestellt, dass die am EU ETS teilnehmenden Anlagen gemeinsam das vorgegebene Emissionsziel erreichen. Durch den Handel der Zertifikate unter den Marktteilnehmern wird eine kosteneffiziente Verringerung der Emissionen ermöglicht. Die Kosten der günstigsten Reduktionsmaßnahmen bestimmen den Preis, zu dem Zertifikate zu einem gegebenen Zeitpunkt gehandelt werden. Gegenwärtig liegt der Zertifikatspreis bei etwa 30 Euro pro Tonne CO₂.

Infolge des EU ETS haben Produktionsunternehmen in bestimmten Sektoren in der EU höhere Kosten für CO₂-Emissionen zu tragen als vergleichbare Unternehmen in Drittstaaten. Um die Unternehmen im internationalen Wettbewerb vor diesen höheren Kosten zu schützen und um der Gefahr einer Unternehmensverlagerung wegen der höheren CO₂-Kosten in der EU („Carbon Leakage“) vorzubeugen, wurde bisher den meisten der betroffenen Produktionsunternehmen der überwiegende Teil der nötigen Zertifikate gratis zugeteilt. Dies kommt einer Subvention für die Unternehmen gleich; EU-weit erhielten die Unternehmen 2018 Zertifikate im Wert von etwa 8,8 Mrd Euro kostenlos. Diese Gratisallokation wird kritisiert, da sie ineffizient und wenig treffsicher ist. Unternehmen, die kaum im internationalen Wettbewerb stehen, erhalten dennoch Subventionen, während umgekehrt Unternehmen im internationalen Wettbewerb, die ihre Produktion ausweiten, mit hohen Zertifikatskosten konfrontiert sind.

Die Überlegung der Kommission, eine einmalige Senkung der Gesamtmenge der Zertifikate vorzunehmen, um Angebot und Nachfrage in Einklang zu bringen, wird im Sinne eines klaren Preissignals für die ETS-Unternehmen positiv beurteilt. Um Investitionsanreize in emissionsarme Technologien zu setzen und stabile Erwartungen der Marktteilnehmer zu erzeugen, spricht sich die BAK für die Einführung eines EU-weiten CO₂-Mindestpreises im EU ETS aus. Dieser kann – parallel zur sinkenden Gesamtmenge an Zertifikaten – progressiv gestaltet werden. In diesem Zusammenhang wäre es auch zweckmäßig, die Bedingungen für die Verwendung bestimmter Instrumente zur Absicherung der Unternehmen gegen Preisschwankungen, etwa der sogenannten „Carbon contracts for difference“, EU-einheitlich zu klären, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Die BAK hat wiederholt auf die Defizite des Systems der Gratiszuteilung hingewiesen und gefordert, dass bei der Beurteilung, ob Unternehmen CL-gefährdet sind, ein strenger Maßstab anzulegen sei. Sie steht dem Grenzausgleichsmechanismus aufgeschlossen gegenüber und spricht sich dafür aus, dass mittelfristig das System der Gratiszuteilung von Zertifikaten im EU ETS durch ein System des Grenzausgleichszolls ersetzt wird, da dieser treffsicherer und nachhaltiger wirkt. Auch wenn der diskutierte Grenzausgleich mit einigen Schwierigkeiten verbunden ist – etwa bei der WTO-konformen Ausgestaltung – begrüßt die BAK nachdrücklich, dass die Kommission nun an der Umsetzung eines Grenzausgleichsmechanismus arbeitet.

Unklar ist derzeit, wie die Reform der Energiesteuerrichtlinie und der Emissionshandel aufeinander abgestimmt werden. Eine Überlappung der beiden Instrumente, bei der bestimmte Arten des Energieeinsatzes sowohl dem EU ETS als auch einer CO₂-Steuer unterliegen, sollten vermieden werden. Die beiden Instrumente sind insbesondere dort, wo sie unmittelbar bei Haushalten wirksam werden, sehr eingehend hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen zu untersuchen und zu vergleichen.

Einbeziehung von Gebäuden und Transport in das EU ETS

Die BAK unterstützt gegenwärtig nicht die von der Kommission überlegten Einbeziehung des Gebäudesektors in das EU ETS. Sie hält die Verfügbarkeit von Raumwärme für ein Grundbedürfnis, das im Rahmen der Daseinsvorsorge zur Verfügung gestellt werden soll und daher dem Wirken der Marktkräfte weitgehend entzogen sein sollte. Zur Steuerung der Nachfrage nach solchen Gütern sind Preisinstrumente ungeeignet, da die Gefahr besteht, dass sie soziale Notlagen verschärfen und damit zur Vertiefung der Kluft in der Verteilung beitragen können.

Auch im Bereich der Individualmobilität ist die BAK der Auffassung, dass eine Einbeziehung in das EU ETS problematisch ist. In vielen Regionen sind ArbeitnehmerInnen auf die Benutzung von PKW angewiesen, da kein Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln in ausreichender Qualität zur Verfügung steht und da sie sich die Anschaffung von emissionsarmen PKW nicht leisten können.

Im Güterverkehr führen nicht vollständig internalisierte Umweltkosten zu einem ungerechtfertigten Preisvorteil des Straßengütertransports, der die unerträgliche Situation des Sozialdumpings in diesem Sektor noch verstärkt. Die gesundheitlichen, klimarelevanten und vor allem sozialen Auswirkungen des Güterverkehrs werden weiterhin oftmals der Verwirklichung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs untergeordnet. Im Gegensatz zum Personentransport dürfte die Einbeziehung des Gütertransports in das EU ETS – vor allem unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten – wenig problematisch sein. Freilich sind viele Details der Ausgestaltung zu klären, bevor die Maßnahme abschließend beurteilt werden kann, etwa die Frage, ob für den Gütertransport ein eigener Pool an Zertifikaten geschaffen wird oder ob er gänzlich in das bestehende EU ETS eingebunden wird. Ergänzend sind weitere, gegebenenfalls ordnungsrechtliche Maßnahmen zu setzen, die die systematischen Nachteile des Gütertransports auf der Bahn ausgleichen können, etwa der verpflichtende Transport bestimmter Güter auf der Schiene.

Im Flugverkehr unterstützt die BAK ein Ende der Umsatzsteuerbefreiung für innereuropäische Flugtickets und die Besteuerung von Kerosin. Wenn eine Einbeziehung des Flugverkehrs in das EU ETS eine äquivalente Wirkung hat, kann sie als zweckmäßiger Schritt angesehen werden. Eine wirksame Bepreisung im internationalen Flugverkehr ist ebenfalls wünschenswert. Das derzeit geltende System des Ausgleichs des Zuwachses der Emissionen des Flugverkehrs durch sogenannte „Offsets“ (CORSIA – Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) ist klimapolitisch äußerst fragwürdig, weil Offset-Projekte in vielen Fällen keine dauerhaften Emissionsreduktionen generieren. Daher sollte die EU sich dafür einsetzen, dieses System möglichst rasch durch tatsächliche Emissionsreduktionen zu ersetzen. Eine Verteuerung des Flugverkehrs ist auch unter dem Gesichtspunkt der Verteilung unproblematisch.

Angemerkt wird, dass gegenwärtig unklar ist, welche Schritte bei den derzeitigen Kraftstoffsteuern im Gegenzug zur überlegten Einbeziehung des Kraftstoffsektors in das EU ETS vorgesehen sind. Solange dies offen ist, ist eine Beurteilung der Maßnahme sowie eine Einschätzung der Auswirkungen auf die Budgets der Mitgliedstaaten nicht möglich.

Energiesteuerrichtlinie

Die Kommission setzt in hohem Maß auf die Bepreisung von Treibhausgasemissionen und bleibt damit ihrer neoliberalen Ausrichtung treu. Die BAK erkennt an, dass die Kommission in der Mitteilung mehrfach die Notwendigkeit betont, dass Preisinstrumente zur Emissionsreduktion soziale Ausgleichsmaßnahmen erfordern. Die BAK weist aber darauf hin, dass die Umverteilung der Erlöse von Emissionssteuern nur begrenzt geeignet ist, hohe Kosten für Haushalte mit niedrigen Einkommen abzufedern. Denn erstens gibt es auch unter diesen armen Haushalten viele, die überdurchschnittliche Energiekosten haben, ohne dass sie investive Maßnahmen finanzieren können, die ihnen helfen würden, diese Kosten zu senken. Für sie würde eine Rückführung des Steueraufkommens nach einem einheitlichen Pro-Kopf-Satz die Mehrkosten durch die Steuer nicht kompensieren. Zweitens stößt dieser Ansatz mittelfristig auf Schwierigkeiten, nämlich dann, wenn die

Steuer ihre Lenkungswirkung entfaltet, wenn also die Verwendung fossiler Energieträger wegen der Steuer tatsächlich zurückgeht. Dann schwindet nämlich die Steuerbasis und es kommt zu einem rückläufigen Steueraufkommen. Damit schwindet gleichzeitig der Spielraum des Staates bei der Umverteilung.

Auch wenn die Gestaltung der Kompensationsmaßnahmen weiterhin Sache der Mitgliedstaaten sein wird, hält die BAK es für erforderlich, dass die Kommission sehr detailliert die Verteilungswirkungen der verschiedenen Maßnahmen zur Abfederung sozialer Problemlagen untersucht. Dabei sollte die Kommission auch Varianten diskutieren, die zusätzlich zu einer allgemeinen Rückerstattung noch spezifische Transfers und Investitionsförderungen für besonders betroffene Gruppen, etwa PendlerInnen oder energiearme Haushalte, vorsehen.

Weiters schlägt die BAK vor, dass die Kommission besonderes Augenmerk auf die Auswirkung einzelner Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele auf Haushalte, insbesondere auf diejenigen mit niedrigem Einkommen, legt und entsprechende Fortschrittsberichte regelmäßig analysiert und veröffentlicht.

Landwirtschaft

Die Kommission fasst eine zukünftig gemeinsame Betrachtung des Sektors „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ (LULUCF) mit dem Sektor Landwirtschaft ins Auge. Die BAK hält dies nicht für zweckmäßig, da damit die notwendigen und möglichen Emissionsreduktionen im Bereich des Ackerbaus und der Viehwirtschaft gewissermaßen hinter der Senkenwirkung des Waldes verschwinden. Eine getrennte Betrachtung ist auch wegen der ganz unterschiedlichen Gestaltung der Maßnahmen zur Emissionsreduktion in diesen beiden Sektoren gerechtfertigt.

Abschließende Bemerkungen

Die COVID-19-Krise beeinträchtigt die volkswirtschaftliche Entwicklung, lässt die Arbeitslosigkeit steigen und dämpft massiv den Wohlstand in den Mitgliedstaaten. Gerade in dieser Situation spielen öffentliche Investitionen eine besondere Rolle, um wieder eine stabile und krisenfeste Entwicklung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und der EU insgesamt zu erreichen. Daher darf es mit dem Ende der Krise nicht zu einer Rückkehr zu den früheren starren Regeln kommen. Die BAK begrüßt daher, dass die Kommission diese Investitionserfordernisse anerkennt.

Budgetpolitik darf nicht länger auf die Vermeidung von „übermäßigen“ Defiziten reduziert werden, sondern muss zum Instrument einer ausgewogenen und wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik werden. So wäre beispielsweise eine goldene Investitionsregel wichtig, mit der öffentliche Investitionen nicht für die Berechnung der Neuverschuldung herangezogen werden. Damit wird auch die in der Krise deutlich sichtbar gewordene Rolle der öffentlichen Dienstleistungen – Wasser- und Elektrizitätsversorgung, öffentlicher Transport, Bildungs-, Betreuungs- und Gesundheitseinrichtungen – gestärkt. Ein Schuldenabbau der öffentlichen Hand darf nicht zu Lasten von zentralen Zielen wie Klimaschutz oder Vollbeschäftigung gehen. Vielmehr werden in den nächsten Jahren umfangreiche öffentliche Investitionen notwendig sein, um die Ziele des Grünen Deal und der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen.