

Heft 4/1999 weist planmäßig keinen bestimmten Schwerpunkt auf. Heft 1/2000 widmet sich besonders dem Thema „MigrantInnen in Österreich - Aspekte des Fremdseins“: Redaktionsschluß für Manuskripte ist der 15. Dezember 1999.

Heft 2/2000 soll Beiträge zum Schwerpunkt „Methodik“ dokumentieren. Wir laden ein, Artikel einzureichen, die *sowohl jeweils* interessante empirische Forschungsergebnisse präsentieren *als auch damit* einen Überblick zu neuen methodischen Ansätzen in den Sozialwissenschaften vermitteln. Die Aufsätze sollen auch für Nicht-SpezialistInnen verständlich sein und Vorzüge sowie Probleme der ausgewählten Methoden erläutern. Für dieses Heft sind weiters Rezensionen relevanter, neuer Methodikliteratur willkommen. Artikelkonzepte senden Sie bitte bis 15. Jänner 2000, Manuskripte auf dieser Basis bis 15. März 2000 an die Redaktion.

Abschließend erinnern wir daran, Beiträge für die SWS-Rundschau ab dem Heft 1/2000 gemäß der neuen Rechtschreibung zu gestalten.

Die Redaktion

Klimaschutzpolitik in Österreich

Bilanz der 1990er Jahre und Ausblick

Reinhard Steurer* (Salzburg)

Der Beginn der Klimaschutzpolitik kann für die meisten OECD-Staaten – so auch für Österreich – mit der Erklärung von Klimaschutzzielen im Jahr 1990 angesetzt werden. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre wurden in Österreich vor dem Hintergrund des sogenannten „Toronto-Ziels“ und des UN-Klimaschutzregimes einige organisatorische, programmatische und planerische Weichenstellungen gesetzt. Für die zweite Hälfte der 1990er Jahre wäre eine umfassende Klimaschutz-Policy zur Erreichung des „Toronto-Ziels“ zu erwarten gewesen, die – wie die CO₂-Emissionsentwicklung und eine Bestandsaufnahme der umgesetzten Maßnahmen zeigen – allerdings nur in Ansätzen tatsächlich verwirklicht wurde. Am Ende der ersten Dekade der Klimaschutzpolitik stellt sich vor dem Hintergrund eines im Jahr 1998 zurückgenommenen Reduktionsziels und bisheriger Schwierigkeiten bei der Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen die Frage nach diesbezüglichen Hemmnissen und Chancen.

1. Einleitung

Der Beginn der Umweltpolitik als eigenständiges Politikfeld wird für westliche Industriestaaten gemeinhin Anfang der 1970er Jahre angesetzt (Wilhelm 1994, 9). In der mittlerweile als „klassisch“ bezeichneten Umweltpolitik (Weizsäcker 1992, 14–28) ging es bis in die 1980er Jahre hinein großteils noch um regional eingrenzbar Umweltprobleme (wie z.B. Boden- oder Gewässerverschmutzung), die aufgrund ihrer allgemeinen Verbreitung allerdings bereits globalen – oder besser: „kumulativ-globalen“ – Charakter hatten. Im Kontrast dazu kamen mit den atmosphärischen Phänomenen „Ozonloch“ und „Treibhauseffekt“ im Laufe der 1980er Jahre Umweltprobleme mit einer „entgrenzt-globalen“ Qualität hinzu, die auch entsprechend neue Anforderungen an die nationale und internationale Umweltpolitik stellten (Steurer 1998, 37ff; Rowlands 1995).

Während die Entwicklung der Umweltpolitik in Österreich bereits kurz und übersichtlich aufgearbeitet wurde (Lauber 1996, 1997a, 1997b), fehlt bislang eine vergleichbare Analyse der Klimaschutzpolitik (fortan kurz Klimapolitik).¹

* Das Verfassen dieses Artikels wurde mir durch die Zuerkennung eines Doktorandenstipendiums der Österreichischen Akademie der Wissenschaften erheblich erleichtert. Ich möchte mich auf diesem Wege nochmals dafür bedanken.

¹ In diesem Zusammenhang ist auf eine der wenigen umfassenden Analysen der Klimaschutzpolitik in Österreich zu verweisen: auf die von Franz Kok gemeinsam mit mir im Auftrag der Arbeiterkammer Wien (Institut für Wirtschaft und Umwelt) erstellte Studie „Klimaschutzpolitik in Österreich: Ziele, Maßnahmen, Umsetzungsstand, Hemmnisse und Empfehlungen“, die in der AK-Reihe „Informationen zur Umweltpolitik“ als Nr. 125 veröffentlicht wurde.

Als Annäherung an das Politikfeld soll Klimaschutz zunächst als junger und umfassendster Bereich der Umweltpolitik grob umrissen werden. Im Anschluß daran sollen die in der klimapolitischen Diskussion stets eine wichtige Rolle spielenden nationalen Klimaschutzziele aus zwei Blickwinkeln betrachtet werden: zum einen vor dem Hintergrund des sich etablierenden internationalen Klimaschutzregimes, zum anderen im Vergleich mit der tatsächlichen Emissionsentwicklung von 1988 bis 1997. Im Anschluß daran werde ich kurz auf die klimapolitische Strategie (Organisation, Programmik und Planung) in Österreich eingehen und diese der ausführenden Klimapolitik in zwei bedeutenden Bereichen (Verkehr und Kleinverbraucher) gegenüberstellen. Zur Erklärung des dabei hervortretenden Implementationsdefizits sollen einige Hemmnisse herausgearbeitet werden. Zum Schluß werden einige Empfehlungen abgeleitet und zur Diskussion gestellt.

2. Klimaschutz: junge und umfassendste umweltpolitische Aufgabe

Um die Anfänge der Klimapolitik in Österreich richtig einschätzen zu können, soll vorab die Frage beantwortet werden, ab welchem Zeitpunkt der Treibhauseffekt in Wissenschaft und Politik als politisch zu lösendes Problem wahrgenommen wurde. Die Möglichkeit einer anthropogenen Klimaerwärmung durch CO_2 -Emissionen wurde in den Naturwissenschaften zwar schon Ende des 19. Jahrhunderts diskutiert, das Thema erhielt aber erst im Laufe der 1970er Jahre breite wissenschaftliche Aufmerksamkeit. Trotz eines fehlenden wissenschaftlichen Konsenses trugen Delegierte der „World Meteorological Organisation“ (WMO) das Problem erstmals 1987 mit Nachdruck an die Politik heran: Nach zwei früheren Treffen in Villach wurden im Rahmen von Workshops in Villach und Bellagio/Italien politische Maßnahmen zur Eindämmung der als wahrscheinlich erachteten anthropogenen Klimaerwärmung erörtert und vorgeschlagen. Ein Jahr später – also 1988 – wurde das Problem auf einer politischen Konferenz in Toronto behandelt und schaffte damit den Sprung auf die internationale politische Agenda. Ergebnis der Konferenz war der erste konkrete Vorschlag zur Reduktion von Treibhausgasemissionen, das sogenannte „Toronto-Ziel“ (vgl. Kapitel 3). Allein der nach wie vor fehlende wissenschaftliche Konsens machte es Regierungen zu diesem Zeitpunkt allerdings schwer, Klimaschutzziele zu erklären. Um dieses Hemmnis der Ungewißheit zumindest abzuschwächen, wurde von der UNO-Vollversammlung 1988 das „Intergovernmental Panel on Climate Change“ (IPCC) eingerichtet. Dieses Gremium setzt sich aus anerkannten Klimatologen aus der ganzen Welt zusammen und wurde damit beauftragt, einen wissenschaftlichen Konsens zum (anthropogenen) Klimawandel zu erarbeiten. Dieser Konsens kam 1990 im „First Assessment Report“ zum Ausdruck – ein zweiter Bericht folgte 1995. In beiden Berichten wurden die Befürchtungen einer vom Menschen verursachten globalen Klimaerwärmung prinzipiell bestätigt und auch mögliche Folgen (wie z.B. ein Anstieg des Meeresspiegels) beschrieben (Rowlands 1995, 66-79; IPCC 1996).

Mit der einvernehmlichen wissenschaftlichen Bestätigung des Treibhauseffekts durch das IPCC kann international der Beginn der Klimapolitik angesetzt werden:

Tabelle 1: Zusammensetzung der Treibhausgasemissionen (THG) in Österreich und Anteile von Verursachergruppen (Sektoren/Subsektoren) für 1995

Zusammensetzung der Treibhausgasemissionen (THG) in Prozent ²	THG	CO_2	CH_4	N_2O
	100	79,3	15,6	5,1
Anteile von Verursachergruppen (Sektoren/Subsektoren) in Prozent				
Verkehr (v.a. motorisierter Individual- und Straßengüterverkehr)	22,1	25,8		34,0
Kleinverbraucher (Haushalte, Gewerbe, Verwaltung)	18,1	21,9		7,2
Industrielle Prozesse	14,7	18,2		
Elektrizitätserzeugung und Energieumwandlung	14,2	17,8		
Industrie	9,5	11,9		
Landwirtschaft	6,9		36,0	26,1
Abfall (darunter v.a. der Subsektor Deponien)	5,9		37,9	

Quelle: BMUJF 1997a, 32ff und 159 (nicht in dieser Form angegeben)

Diese Klarstellung war für die meisten OECD-Staaten Anlaß genug, noch 1990 nationale Klimaschutzziele – und in der Folge auch politische Maßnahmen zur Zielerreichung zu formulieren. Nur wenige OECD-Staaten (wie z.B. die USA unter der Bush-Administration) rechtfertigten ihre klimapolitische Untätigkeit nach wie vor mit den auch im IPCC-Report eingeräumten Ungewißheiten (Rowlands 1995, 77-80).

Klimapolitik ist also eine sehr junge, neben den ökologisch relevanten Regelungen der Gentechnologie sogar eine der jüngsten Aufgaben der Umweltpolitik, integriert aber sämtliche traditionellen Bereiche des Politikfeldes (s.u.) – eben unter einem neuen Gesichtspunkt. Umfang und Inhalt von Klimapolitik können am besten über die Verursachergruppen klimarelevanter Gase identifiziert werden. Dabei stellt sich zunächst die Frage, durch welche Gasemissionen der anthropogene Treibhauseffekt verursacht wird (vgl. Tabelle 1). Laut Berechnungen des Umweltbundesamtes (UBA) machen die Emissionen von Kohlendioxid (CO_2) 79,3%, von Methan (CH_4) 15,6% und von Distickstoffoxid (N_2O) 5,1% der Treibhausgasemissionen in Österreich aus (BMUJF 1997a, 33f, 159).

Waren 1995 die CH_4 -Emissionen v.a. auf die Sektoren Abfall und Landwirtschaft zurückzuführen, wurden die N_2O -Emissionen v.a. von den Sektoren Verkehr und wiederum von der Landwirtschaft verursacht. Angesichts der vergleichsweise geringen Anteile der beiden Gase an den Treibhausgasemissionen insgesamt dürfen diese Bereiche allerdings nicht überbewertet werden. Wesentlich bedeutender sind die vier wichtigsten Verursachergruppen der CO_2 -Emissionen: Verkehr, Kleinverbraucher, Elektrizitätswirt-

² Bei der Zusammensetzung der Treibhausgasemissionen wurden N_2O und CH_4 (gemäß IPCC Second Assessment Report) als CO_2 -Äquivalente entsprechend deren Treibhauswirksamkeit für einen Bezugszeitraum von 100 Jahren berücksichtigt (BMUJF 1997a, 33).

schaft und Industrie (einschließlich industrieller Prozesse). Damit sind die zentralen Tätigkeitsbereiche der Klimapolitik genannt, die schon früher (allerdings nicht unter dem „CO₂-Gesichtspunkt“) ökologisch relevant waren (BMUJF 1997a, 46-67, 80-87):

- Sämtliche Maßnahmen, die im Zusammenhang mit Verkehr stehen (z.B. Mineralöl- und Kfz-Besteuerung, Verbesserung des öffentlichen Verkehrs, Tempolimits, Autobahnmaut etc.) haben stets auch klimapolitische Relevanz.
- Im Sektor Kleinverbraucher sollen die durch Raumheizung und Warmwasseraufbereitung entstehenden CO₂-Emissionen in erster Linie durch geringeren Energieverbrauch (zu erreichen u.a. mittels Kesseltausch und Wärmedämmung von Alt- und Neubauten) sowie durch energetische Nutzung von Biomasse (v.a. Holz) anstelle fossiler Brennstoffe (v.a. Heizöl) gesenkt werden.
- Eine umweltfreundlichere Stromerzeugung kann u.a. durch optimalen Einsatz des Kraftwerkparcs, durch Kraft-Wärme-Kopplung und durch Nutzung erneuerbarer Energieträger erzielt werden.
- Die Produktion der Industrie wurde in den letzten Jahren zwar immer energieeffizienter (weshalb dieser Sektor klimapolitisch vergleichsweise wenig Bedeutung hat), weitere Einsparungen sind aber auch hier durch Kraft-Wärme-Kopplung und Brennstoffumstellung möglich.

Kurzum: Klimapolitik ist also u.a. Müll-, Landwirtschafts-, Verkehrs-, Energie- und Finanzpolitik (Stichwort Energiesteuern). Die ersten beiden Bereiche ausgenommen, zielt sie in erster Linie darauf ab, den mit CO₂-Emissionen verbundenen fossilen Energieverbrauch in sämtlichen Bereichen entweder durch Einsparungen oder durch Substitution zu drosseln. Dementsprechend sollen auch hier die Schwerpunkte gesetzt werden.

Das weitläufige Politikfeld bringt mit sich, daß klimapolitische Kompetenzen nicht nur auf sämtliche Bundesministerien, sondern auch auf Bundesländer (Bauordnung) und sogar Gemeinden (Flächenwidmung) verteilt sind. Sieht man sich die Kompetenzverteilung für die im Klimabericht 1997 angeführten klimapolitischen Maßnahmen an, dann fällt zunächst auf, daß 66% der 71 Maßnahmen in die Kompetenz mehrerer Akteure fallen. Die (in quantitativer Hinsicht) vier wichtigsten klimapolitischen Akteure sind die Bundesländer mit Kompetenzen für 59% der Maßnahmen, gefolgt vom BMWA (56%), dem BMUJF (27%) und dem BMWV (25%) (Kok/Steurer 1998, 79f).³

3. Nationale Zielsetzungen und internationales Klimaschutzregime

Klimaschutzpolitik begann in Österreich – wie auch in den meisten anderen OECD-Staaten – im Jahr 1990 mit einer Zielsetzung. Im Energiebericht jenes Jahres erklärte die Bundesregierung, die CO₂-Emissionen bis 2005 auf der Basis von 1988 um 20% reduzieren zu wollen und übernahm damit das sogenannte „Toronto-Ziel“ (BMWA 1990, 44). Mit dieser Zielsetzung zählte Österreich zweifellos zu den Pionieren der

³ BMWA steht für Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, BMUJF für Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie und BMWV für Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr.

Klimapolitik. Nur Deutschland setzte sich damals ein noch strengeres Ziel, nämlich -25% bis 2005 auf der Basis von 1987 (OECD 1994, 19f).

Wurden diese frühen Klimaschutzziele von den Regierungen noch im Alleingang ohne internationale Absprachen festgesetzt, gingen die gegenwärtig relevanten Reduktionsziele aus internationalen Verhandlungen hervor, die im Rahmen eines UN-Klimaschutzregimes stattfinden. Da dieser internationale Kontext für nationale klimapolitische Anstrengungen im Laufe der 1990er Jahre immer wichtiger wurde, muß er auch hier kurz dargestellt werden.

Nach Erscheinen des IPCC-Reports erkannten die meisten OECD-Regierungen nicht nur die Notwendigkeit nationaler Klimaschutzziele und -maßnahmen, sondern auch die Sinnhaftigkeit einer international abgestimmten Vorgangsweise. Vor diesem Hintergrund einigten sich 1992 auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro 154 Staaten und die EU auf die sogenannte UN-Klimarahmenkonvention (UN-FCCC). Die FCCC trat im März 1994 (am 29. Mai 1994 auch in Österreich) in Kraft und bildet seither die Grundlage nationaler und internationaler Klimapolitik (Paterson 1993, 175f; BMUJF 1997a, 16). Wenngleich besonders NGOs zu Recht kritisierten, daß darin nach langwierigen Verhandlungen nur das allgemeine Ziel eines stabilen Weltklimas, jedoch keine verbindliche Vorgangsweise zur Reduktion von Treibhausgasemissionen vereinbart wurde (ebd.), enthält die Klimarahmenkonvention immerhin zwei Punkte, die auch für die österreichische Klimapolitik richtungweisend waren (OECD 1994, 196ff, 200ff, 204f; BMUJF 1997a, 16f):

- Die Artikel 4.2 und 12 der FCCC sehen vor, daß von den Vertragsparteien in vorgeschriebenen Abständen Klimaberichte vorzulegen sind, in denen über die nationale Emissionsentwicklung, geplante klimapolitische Maßnahmen und über deren Implementationsstand berichtet werden muß. Österreich legte 1994 und 1997 „Nationale Klimaberichte“ vor, auf die ich als die wichtigsten klimapolitischen Planungsdokumente später noch eingehe. Der dritte Klimabericht soll im November 2001 erscheinen.
- In Artikel 7 wurde vereinbart, daß sich die Unterzeichnerstaaten zur regelmäßig (bislang jährlich) stattfindenden Vertragsstaatenkonferenz (zur sogenannten „Conference of the Parties“, kurz COP) treffen werden, die zugleich als oberstes Organ der FCCC fungiert. Während die ersten zwei Konferenzen (1995 in Berlin und 1996 in Genf) keine wichtigen Ergebnisse brachten, sind die COPs 3 und 4 (1997 in Kyoto/Japan und 1998 in Buenos Aires) kurz eigens zu behandeln.

Nachdem in der FCCC keine verbindlichen Zielsetzungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen vereinbart wurden, galt es auf den Vertragsstaatenkonferenzen, besonders dieses Versäumnis auszubessern. Auf der COP3 einigten sich die Vertragsparteien der FCCC in Kyoto schließlich in letzter Minute auf ein Klimaschutzprotokoll, in dem sich die Industrie- und Transformationsländer (die sogenannten Annex I-Staaten) erstmals in rechtlich verbindlicher Form dazu verpflichteten, die Emissionen der drei wichtigsten Treibhausgase Kohlendioxid, Methan und Distickstoffoxid (vgl. Tab. 1) im Zeitraum 2008 bis 2012 auf der Basis von 1990 durchschnittlich um 5,2% zu reduzieren. Als Erfolg der Konferenz ist zu werten, daß dieses Reduktionsziel vorerst auch von

den USA (mit -7%) und Japan (mit -6%) mitgetragen wurde, obwohl beide Delegationen eine Zusage nationaler Reduktionsziele lange Zeit (auch noch in Kyoto) verwehrt hatten. In den zähen Verhandlungen tat sich unter den Annex I-Staaten die EU besonders hervor, wobei der ehrgeizige EU-Vorschlag einer 15%-Reduktion der Treibhausgasemissionen im Sinne einer möglichst ausgewogenen internationalen Lastenteilung auf -8% korrigiert wurde (Süddeutsche Zeitung, 12.12.1997, 10; Schmidt 1998, 444, 458ff). Das in Kyoto ausgehandelte Klimaschutzprotokoll tritt wohlgermerkt allerdings erst dann in Kraft, wenn zumindest 55 Staaten, die mindestens 55% der CO₂-Emissionen der Annex I-Staaten repräsentieren, das Papier nicht nur unterzeichnet, sondern auch ratifiziert haben. Da die meisten Staaten mit der Ratifikation auf die Festlegung der genauen Modalitäten (v.a. bezüglich Emissionshandel) warten,⁴ und eine Zustimmung im US-Senat generell fraglich ist, hängen das Protokoll – und damit auch die darin vereinbarten Reduktionsziele – im wahrsten Sinne des Wortes noch in der Luft. Die COP4 im November 1998 war weniger erfolgreich als die COP3. In Buenos Aires hätten nämlich bereits die genaueren Modalitäten zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls festgelegt werden sollen, die Konferenz brachte jedoch lediglich eine Einigung auf einen Zeitplan für das weitere Vorgehen – u.a. für die COP5 Ende 1999 in Bonn (Süddeutsche Zeitung, 3./14./16.11.1998; Der Standard, 6./16.11.1998).

Da die EU ihre Reduktionsverpflichtung als Ländergruppe erbringen muß („Bubble-Lösung“), mußte für die zugesagte 8%-Reduktion nach der Kyoto-Konferenz eine interne Lastenteilung ausgehandelt werden. Im Juni 1998 einigten sich die EU-Umweltminister auf den Teilungsschlüssel, fünf Mitgliedstaaten weiterhin Zuwächse einzuräumen, während sich Finnland und Frankreich zu einer Stabilisierung und die acht weiteren Mitglieder zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen bis spätestens 2012 verpflichteten.⁵ Österreich konnte sein Verhandlungsangebot für die COP3 in Kyoto im Zuge der EU-internen Verhandlungen von -25% auf -13% korrigieren und liegt damit etwa im „EU-Mittelfeld“ (Financial Times und Der Standard, 18.6.1998; Schmidt 1998, 443f).

4. Klimaschutzziele und CO₂-Emissionsentwicklung

Mit der Schilderung des internationalen Kontextes wurde zugleich die Genese des für Österreich Ende der 1990er Jahre wichtigsten Reduktionsziels für Treibhausgasemissionen (ein Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls vorausgesetzt) aufgezeigt: -13% bis spätestens 2012 auf der Basis von 1990 (vgl. auch Tabelle 2). Doch was geschah mit dem „Toronto-Ziel“, das Österreich anfänglich eine klimapolitische Pionierrolle (wie

4 Bis 15. März 1999 (Ende der Zeichnungsfrist) wurde das Kyoto-Protokoll von 84 Staaten (darunter auch die USA, Rußland und alle EU-Mitglieder) unterschrieben, allerdings bis dahin nur von 7 Staaten ratifiziert. Vgl. <http://www.acc.gov.at/>, downloading 21. 6. 1999.

5 Der EU-Teilungsschlüssel sieht im Detail folgendermaßen aus (Angaben in %): Portugal +2; Griechenland +25; Spanien +15; Irland +13; Schweden +4; Finnland und Frankreich +/- 0, Niederlande -6; Italien -6,5; Belgien -7,5; UK -12,5; Dänemark und BRD -21; Luxemburg -28 (Financial Times, 18.6.1998, 1; Schmidt 1998, 443f).

Tabelle 2: Zusammenfassung der CO₂-Reduktionsziele in Österreich

Zielbezeichnung	Verpflichtungsjahr	Verpflichtete	Reduktion	Basis	Zeit
„Toronto-Ziel“	1990	Bund	-20%	1988	2005
„EU-Ziel“	1990	Bund	+/-0%	1990	2000
„UN/EU-Ziel“ ⁶	(1998/2000?)	Bund	-13%	1990	2012
„Klimabündnis-Ziel“	1990er Jahre	Länder u. Gem.	-50%	1987	2010

sich mittlerweile herausstellte: symbolischer Art) verschafft hatte? Die vergleichsweise anspruchsvolle Zielsetzung wurde im Laufe der 1990er Jahre zwar in allen klimapolitisch relevanten Planungsdokumenten wiederholt⁷ und auch vom Nationalrat durch eine Entschließung (E133-NR/XVIII.GP., 19.1.1994) eingemahnt. Angesichts der kontinuierlichen CO₂-Emissionszuwächse (s.u.) begannen einige Akteure allerdings bereits Mitte der 1990er Jahre, das Ziel in Zweifel zu ziehen. In der Folge wurde das „Toronto-Ziel“ in Etappen aufgegeben: Zunächst wurde es von Wirtschaftskreisen (allen voran der Industriellenvereinigung und der Wirtschaftskammer) totgesagt (Salzburger Nachrichten, 24.7.1996, 19). Kurz darauf zweifelte das Wirtschaftsministerium im Energiebericht 1996 die Erreichbarkeit des Ziels an, da zwischen 1995 und 2010 ein Anstieg des Energieverbrauchs um 8,5% zu erwarten sei (Der Standard, 4.9.1996, 15). Im Klimabericht 1997 (10f, 96ff) schlug sich die seit Jahren offensichtliche klimapolitische Zurückhaltung der Bundesregierung und das daraus folgende Implementationsdefizit schließlich in einem „verzögerten Toronto-Szenario“ (bis 2010 anstatt 2005) nieder. Trotz dieser Abschwächung wurde der Klimabericht im Juli 1997 im Ministerrat nur „zur Kenntnis genommen“ (BMUJF 1997a, 18). Die Einigung auf das „UN/EU-Ziel“ im Juni 1998 setzte der Diskussion einen Schlußpunkt: seither ist vom anspruchsvollen „Toronto-Ziel“ so gut wie nicht mehr die Rede. Erwähnenswert ist weiters, daß, obwohl das „UN/EU-Ziel“ deutlich unter dem „Toronto-Ziel“ liegt, die Einigung auf die 13%ige Reduktion von Treibhausgasen bis spätestens 2012 innerhalb der Bundes-

6 Dieses Reduktionsziel wird erst dann verbindlich, wenn das in Kyoto ausverhandelte Klimaschutzprotokoll entsprechend den oben angeführten Bestimmungen in Kraft tritt, weswegen auch das Verpflichtungsdatum in Klammer angeführt ist (1998 wurde der EU-interne Teilungsschlüssel fixiert, 2000 könnte das Protokoll international in Kraft treten).

7 Zu diesen Regierungsdokumenten zählen (1.) neben dem o.a. Energiebericht 1990 folgende Dokumente: (2.) Energiebericht 1993 (Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten 1993); (3.) Energiebericht 1996 (Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten 1996); (4.) Nationaler Klimabericht (Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie 1994); (5.) Zweiter Nationaler Klimabericht (Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie 1997a); (6.) Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat gemäß Entschließung des Nationalrats vom 19. Jänner 1994: „Österreichischer Klimaschutzbericht 1995“ (Österreichische Bundesregierung 1995) und (7.) Nationaler Umwelt Plan/NUP (Bundesministerium für Umwelt 1995). Diesbezügliche Literaturangaben werden in der Folge nur noch mit Kurztitel und Erscheinungsjahr (also z.B. Klimabericht 1997) oder mit der Abkürzung des Herausgebers (BMWA steht für Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, BMUJF für Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie und BMU für Bundesministerium für Umwelt) und dem Erscheinungsjahr angegeben.

regierung keineswegs unumstritten war: besonders Finanz- und Wirtschaftsministerium drängten auf ein Klimaschutzziel um -8% (Der Standard, 10.6.1998, 26).

Bleiben noch zwei weitere Klimaschutzziele zu erwähnen: Das „EU-Stabilisierungsziel“ spielte wegen des wesentlich strengeren „Toronto-Ziels“ für Österreich zunächst keine Rolle, rückte allerdings für die Bundesregierung im Zuge der klimapolitischen Desillusionierung seit Mitte der 1990er Jahre als eine für realisierbar gehaltene „Rückzugsoption“ mehr und mehr in den Vordergrund (Salzburger Nachrichten, 16.7.1996, 17).⁸ Das „Klimabündnis-Ziel“ wurde von allen Bundesländern außer Vorarlberg sowie von 228 Städten und Gemeinden im Zuge des Beitritts zum Klimabündnis akzeptiert.⁹ Das Klimabündnis orientiert sich mit seinem anspruchsvollen Klimaschutzziel an einer nachhaltigen Stabilisierung des Weltklimas, die nach Ansicht des IPCC eine Reduktion der drei wichtigsten Treibhausgase (vgl. Tab. 1) um rund 80% bis zum Jahr 2050 auf Basis 1990 erfordert (Schmidt 1998, 441). Die Erreichung des „Klimabündnis-Ziels“ dürfte ohne Wohlstandseinbußen allein durch technische Entwicklungen zwar möglich sein (Weizsäcker/ Lovins et al. 1995), ist aus politischer Sicht im genannten Zeitraum aber sehr unrealistisch.

Weil die Kontroversen um eine (Nicht-)Erreichbarkeit und schließliche Abschwächung des nationalen Klimaschutzziels den klimapolitischen Diskurs in Österreich v.a. in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bestimmt und wichtigere Themen (z.B. bezüglich Maßnahmenumsetzung) wiederholt verdrängt haben, muß dieser an sich nebensächliche Ausgangspunkt einer effektiven Klimaschutzstrategie im Falle Österreichs als tatsächlich zentrales Element bisheriger Klimapolitik verstanden werden. Dasselbe gilt für das internationale Klimaschutzregime, das vor dem problematischen Hintergrund einer möglichst ausgewogenen internationalen Lastenteilung bislang ebenfalls noch nicht über eine verbindliche Zielsetzung hinaus gekommen ist, die außerdem noch nicht in Kraft ist. Die Österreichische Bundesregierung setzte 1990 und 1998 (bzw. 2000?) jedenfalls selbst Maßstäbe zur Bewertung ihrer bisherigen und künftigen Klimapolitik.

Ob man nun mit dem 1990 gesetzten Maßstab „Toronto-Ziel“ oder mit dem „EU-Stabilisierungsziel“ an die bisherige CO₂-Emissionsentwicklung in Österreich herangeht: In beiden Fällen wird die negative Bilanz der bisherigen Klimapolitik rasch deutlich. Den Zielsetzungen ungeachtet stiegen die CO₂-Emissionen in Österreich von 57,2 Mio. t im „Toronto-Basisjahr“ 1988 bzw. von 62 Mio. t 1990 auf 66 Mio. t im Jahr 1997. Das entspricht einem Anstieg von 15,4% seit 1988 und bedeutet, daß die CO₂-Emissionen im Jahr 1997 um rund 45% über dem „Toronto-Ziel“ (45,6 Mio. t CO₂-Emissionen) lagen. Nach einer Spitze im Jahr 1991 war zwei Jahre lang ein auffälliger Emissionsrückgang zu verzeichnen (der v.a. auf das Schließen der Aluminiumschmelze in Ranshofen zurückzuführen war [Salzburger Nachrichten, 16.7.1996, 17]). Seit 1994 stiegen die CO₂-Emissionen kontinuierlich um 2-3% im Jahr an und er-

8 Ein ähnliches Stabilisierungsziel (ohne Zieljahr 2000) war auch in der FCCC vorgesehen (OECD 1994, 197). Dieses Ziel hatte für Österreich u.a. deshalb nie politische Relevanz, weil es wegen des fehlenden Zieljahres sogar schwächer ist als das „EU-Stabilisierungsziel“ (Kok/Steurer 1998, 18).

9 Stand Januar 1999 laut <http://www.oneworld.at/klimabuendnis/members.htm>, downloading 21.6.1999.

reichten 1997 wieder fast den Spitzenwert von 1991 (der 1998 wahrscheinlich erstmals übertroffen wurde). Festzuhalten bleibt: Im Laufe der 1990er Jahre lagen die jährlichen CO₂-Emissionen trotz Schwankungen durchwegs höher als 1988. Von einer Stabilisierung (selbst auf höherem Niveau als 1990) – geschweige denn von einer Reduktion – der CO₂-Emissionen kann derzeit keine Rede sein.¹⁰

Selbstverständlich war die Zunahme der CO₂-Emissionen zwischen 1988 und 1997 nicht in allen Bereichen gleich stark bzw. trug nicht jeder Sektor/Subsektor gleich viel zum Gesamtanstieg bei. Schlüsselt man den Gesamtanstieg auf, dann zeigt sich, daß gut ein Drittel des Emissionsanstiegs allein auf Verkehr und knapp ein Drittel auf Stromerzeugung zurückzuführen sind. Berücksichtigt man weiters den Subsektor Kleinverbraucher, dann hat man drei Bereiche identifiziert, die den 15%igen Emissionsanstieg zwischen 1988 und 1997 zu 80% verursacht haben.¹¹ Soll dieser Trend gebrochen werden, dann muß Klimapolitik selbstverständlich v.a. in diesen drei Bereichen ansetzen.

Vor dem Hintergrund des seit 1994 wieder ansteigenden Emissionstrends prognostizierte die UNO bereits 1996, daß die Treibhausgasemissionen in Österreich bis 2000 nicht abnehmen, sondern gegenüber 1990 um ca. 10% zunehmen werden. Diese Prognose, die auch ein Mitarbeiter des Umweltbundesamtes für realistisch hielt (Salzburger Nachrichten, 16.7.1996, 17), wird sich ohne sofortige Trendwende als zutreffend erweisen, wenn nicht sogar übertroffen werden. Damit wird aller Wahrscheinlichkeit nach sogar die „Rückzugsoption“ – das „EU-Stabilisierungsziel“ – deutlich verfehlt werden.¹²

Beim „Toronto-Ziel“ handelt es sich offensichtlich um eine symbolische Erklärung, die von der Österreichischen Bundesregierung in einer umweltpolitischen Phase des Durchbruchs und der Euphorie (Lauber 1997b, 611ff) abgegeben, später aber nie ernsthaft verfolgt wurde. Somit muß auch die anfängliche klimapolitische Pionierrolle Österreichs im Nachhinein als symbolisch relativiert werden. Diese Einschätzung deckt sich mit einer von der „CO₂-Kommission“ bereits im Jahresbericht 1994 geäußerten Kritik, die aus heutiger Sicht auch für das neue „UN/EU-Ziel“ wiederholt werden kann: „Die Kommission betont erneut, daß die Inhalte des Toronto-Ziels nur erreicht werden können, wenn die Politik dieses Ziel um vieles entschiedener verfolgt. [...] Die nur verbale Aufrechterhaltung des Toronto-Ziels bedeutet eine bewußte Fehl-

10 Die hier wiedergegebenen Zahlen sind die aktuellen UBA-Daten laut <http://www.accc.gv.at/>, downloading 21.6.1999. Leicht abweichende Zahlen, dafür aber gute graphische Darstellungen zu den CO₂-Emissionen in Österreich von 1955 bis 1995 finden sich – aufgeschlüsselt nach Energieträgern und Verbrauchergruppen – in UBA-INFO 9/96, 3 und 11-12/96, 4-14, wiedergegeben in Kok/Steurer 1998, 26f.

Kurz zur Emissionsentwicklung von zwei anderen Treibhausgasen: Während die CH₄-Emissionen zwischen 1988 und 1995 (v.a. im Sektor Landwirtschaft) um 2,3% abnahmen, stiegen die N₂O-Emissionen (v.a. im Subsektor Verkehr) um 18,4% an (vgl. BMUJF 1997a, 152ff).

11 Da der Energieverbrauch des Subsektors Kleinverbraucher v.a. auf Raumheizung zurückzuführen ist, schwankt dieser je nach Witterung. Dieser externe Einfluß kann mittels der Berücksichtigung von Heizgradtagen aus der Emissionsentwicklung herausgerechnet werden. Dazu und zu den den obigen Berechnungen zugrundeliegenden Daten vgl. <http://www.accc.gv.at/>, downloading 21.6.1999.

12 Im Klimabericht 1997 (9f und 94ff) wird im Szenario „derzeitige Maßnahmen“ in zweckoptimistischer Weise noch davon ausgegangen, daß – sofern sich „die gegenwärtig in Umsetzung befindlichen Maßnahmen als wirksam erweisen“ – das „EU-Stabilisierungsziel“ ohne Umsetzung weiterer Maßnahmen erreicht werden könne.

information der Öffentlichkeit und die Inkaufnahme von möglichen schwerwiegenden ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Risiken" (Akademie für Umwelt und Energie/Österreichische CO₂-Kommission 1995, 7). In Österreich konnte – soviel läßt sich allein aufgrund der Entwicklung der CO₂-Emissionen feststellen – noch keine effektive Klimapolitik etabliert werden (Kok/Steurer 1998, 32f und 55-72). Diesbezügliche Versuche des Umweltministeriums scheiterten – mit Billigung der Bundeskanzler Vranitzky und Klima – großteils am Widerstand der anderen Fachressorts (v.a. Wirtschafts- und Finanzministerium).

Im internationalen Vergleich relativiert sich diese Bilanz in zweierlei Hinsicht. Zum einen zeigte sich in allen Pionierländern, daß Klimapolitik jenseits der deklarativ-programmatischen Ebene mit vielfältigen Schwierigkeiten konfrontiert war und ist, die konkrete Erfolge entweder nur klein ausfallen ließen oder meist völlig verhinderten: „In den OECD-Ländern ist so – von Ausnahmen abgesehen – von einer effektiven Klimapolitik bisher noch wenig zu bemerken" (Coenen 1997, 174). Zum anderen kann die Österreichische Bundesregierung im internationalen Vergleich für Österreich auf niedrigere CO₂-Emissionen in Relation zur Bevölkerung und zum BIP verweisen, was v.a. auf die traditionell intensive Wasserkraftnutzung und einen relativ hohen Biomasseanteil am Gesamtenergieverbrauch zurückzuführen ist (BMWA 1996, 6f; Kok/Steurer, 29ff; Ernst 1997, 26ff). Diese hohe Kohlenstoffeffizienz erschwert Klimapolitik – vereinfacht gesagt – insofern, weil Emissionsreduktionen mit zunehmendem Erfolg bzw. steigenden Effizienzgraden teurer werden.¹³ Auf der anderen Seite wird Klimapolitik für Österreich dadurch erleichtert, daß die Bevölkerung kaum wächst, daß kein Bedarf für aufholende Entwicklung besteht (beides würde Energieeinsparungen bzw. Effizienzsteigerungen kompensieren) und daß keine fossilen Energieträger exportiert werden, weshalb diesbezüglich keine Exporteinbußen zu befürchten sind (Schmidt 1998, 448-460) – ganz im Gegenteil.¹⁴

5. Klimapolitische Strategie und Hemmnisse

Anders als die skizzierte Emissionsentwicklung vermuten läßt, war die Österreichische Bundesregierung nach der Erklärung des „Toronto-Ziels" im Jahr 1990 in klimapolitischer Hinsicht nicht untätig. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre wurden einige

13 Daß die durchschnittlichen Kosten für CO₂-Reduktionen in Österreich im internationalen Vergleich relativ hoch sind, wird auch in einer Studie von Balardynowicz/ Reuter/ Voss (1995, 45f) festgestellt.

14 Weil Österreich fossile Energieträger so gut wie vollständig importieren muß, kann mit Klimapolitik (die ja v.a. eine Verringerung des fossilen Energieverbrauchs anstrebt) an die Energiepolitik der 1970er und 80er Jahre angeknüpft werden. Vor dem Hintergrund des sogenannten „Ö-preisschocks" Anfang der 1970er Jahre zielten die energiepolitischen Bemühungen lange Zeit u.a. darauf ab, die Importabhängigkeit bei fossilen Energieträgern durch die verstärkte Nutzung von im Inland verfügbaren Energieträgern zu verringern. Bis zur Ablehnung des AKWs Zwettendorf in der Volksabstimmung 1978 setzte man die Hoffnungen neben Wasserkraft aber noch nicht auf Biomasse, sondern v.a. auf Kernenergie. Im Energieplan 1975 wurden zwar auch schon Energieeinsparungen als Teil der energiepolitischen Linie genannt, diese blieben aber sekundär (Winkler-Rieder 1997, 622f).

strategische Weichen gestellt, sprich organisatorische, programmatische und planerische Aktivitäten vorangetrieben, die als Vorbereitung auf eine Klimaschutz-Policy gedeutet werden können. Die Umsetzung der geplanten Maßnahmen war großteils spätestens für die zweite Hälfte der 1990er Jahre vorgesehen. Dazu kam es aber nur vereinzelt (vgl. Kapitel 6). Bleiben wir in diesem Kapitel zunächst bei der klimapolitischen Strategie und in diesem Zusammenhang auffallenden Hemmnissen auf dem Weg zu einer effektiven Klimapolitik.¹⁵

Als erste strategische Weichenstellung wurde 1990 die „CO₂-Kommission" und ein Jahr später das „Interministerielle Komitee zur Koordination von Maßnahmen zum Schutz des globalen Klimas" (kurz „IMK Klima") eingerichtet. Die „CO₂-Kommission" war ein Wissenschaftergremium, das mittlerweile in den 1996 gegründeten „Österreichischen Klimabeirat" (ACCC) übergeleitet wurde. Die Funktionen dieses Gremiums lassen sich kurz mit Forschung, Beratung und Informationstätigkeit zur Klimapolitik umschreiben. Es hilft bei der Formulierung sachlich fundierter Reduktionsziele für Treibhausgase, weist auf politische Handlungsfelder hin und forderte die Bundesregierung wiederholt zu einer effektiven Klimaschutz-Policy auf (BMUJF 1997a, 44). Besonders die „CO₂-Kommission" sparte nicht mit Kritik, wie die oben zitierte Stelle aus dem Jahresbericht 1994 zeigt. Demgegenüber verfolgt der Klimabeirat in erster Linie die moderatere Strategie, der Bundesregierung den Klimaschutz nicht nur als umweltpolitische, sondern auch als volkswirtschaftlich und beschäftigungspolitisch sinnvolle Aufgabe näherzubringen. Bislang fruchteten allerdings weder Mahnungen noch eine in Aussicht gestellte „win-win-Situation".

Das 1991 gegründete IMK Klima ist angesichts der Kompetenzzersplitterung eine wichtige Koordinationsinstanz im klimapolitischen Netzwerk. Es ist beim BMUJF eingerichtet und setzt sich aus Vertretern aller betroffenen Ministerien und aus Sozialpartnern zusammen. Das administrative Komitee entwickelt detaillierte Klimaschutzprogramme und berichtet in regelmäßigen Abständen dem Ministerrat. So wurden z.B. auch die in den Klimaberichten enthaltenen Maßnahmenkataloge (s.u.) vom IMK Klima erarbeitet (BMUJF 1997a, 3f, 44; Hojesky 1997, 24).¹⁶

Wie im Klimabericht 1997 (44) festgestellt wird, bilden ein wissenschaftliches und ein administratives Komitee, die eine enge Kooperation der betroffenen Ministerien gewährleisten und auch mit Repräsentanten von Wirtschaftszweigen in Kontakt stehen, „eine solide Ausgangsbasis für eine stufenweise und flexible Implementierung von Maßnahmen zur Erreichung des Ziels einer Reduktion der CO₂-Emissionen". Da die Kompetenzen für klimapolitische Maßnahmen auf sämtliche Fachressorts (und die Länder) verstreut sind, spielen der Klimabeirat, das IMK Klima und das BMUJF zweifellos eine wichtige Vorreiter- und Vermittlerrolle im klimapolitischen Kommunikations- und Planungsprozeß. Derartige kooperative Strukturen gelten auch in der ver-

15 In diesem Artikel können nur offensichtliche Hemmnisse thematisiert werden. Für eine tiefgehende und z.T. psychologische Analyse der Schwierigkeiten der Klimaschutzpolitik (u.a. bezüglich Prioritätensetzungen und Willensbildungsprozessen in der Bundesregierung) vgl. Steurer (1999, Kapitel 5).

16 Zum Klimabeirat (ACCC) und zum IMK Klima vgl. auch <http://www.accc.gv.at/>, downloading 21.6.1999.

gleichenden Umweltpolitikforschung besonders für die Lösung komplexer und kontroverser Probleme als wichtiger Erfolgsfaktor: Allerdings wird darüber hinaus verbreitet darauf hingewiesen, daß eine kooperative Struktur allein nicht unbedingt genügt. Als entscheidend erkennen viele Untersuchungen die Integration umweltpolitischer Ziele in sämtliche relevante Politikbereiche (Kern/ Bratzel 1996, 288, 293). Diese Integration ist in Österreich – der kooperativen Struktur ungeachtet – aber nicht gegeben (Lauber 1997b, 618). Da zwischen Planung und Ausführung ein beträchtliches Implementationsdefizit festzustellen ist (vgl. Kapitel 6) und die Anstrengungen von Klimabeirat, BMUJF und IMK Klima nicht nur symbolischer Art sind, liegt auf der Hand, daß die regierungsinternen Wegbereiter der Klimapolitik den Entscheidungsprozeß bei weitem nicht in dem Ausmaß zu prägen vermögen wie den Planungsprozeß. Das liegt u.a. daran, daß das BMUJF wenig klimapolitische Kompetenzen hat und sich – abgesehen von der allgemeinen Koordinationsfunktion – in der Regel auf die Vergabe von Förderungen beschränken muß (Kok/Steurer 1998, 79f). Klimaschutz wird vom relativ schwach konzipierten BMUJF an die anderen, im klimapolitischen Zusammenhang z.T. wichtigeren Ministerien herangetragen (bzw. über das IMK Klima sogar hineingetragen). Außer im Verkehrsministerium werden die Vorschläge und Forderungen allerdings von allen anderen Fachressorts den traditionellen Zielen und Aufgaben als „Annexmaterie“ untergeordnet.¹⁷ Mit anderen Worten: Die Bundesregierung läßt BMUJF und IMK Klima zwar eine klimapolitische Strategie ausarbeiten und auch Maßnahmenkataloge planen (s.u.), hält sich in der Regel aber spätestens dann nicht an die in ressortübergreifender Kooperation erarbeitete Strategie, wenn es um die Umsetzung der geplanten Maßnahmen geht.

Ähnlich wie die frühen organisatorischen Weichenstellungen fällt auch die klimapolitische Programmatik zunächst positiv auf. Anders als bei der Umweltpolitik im allgemeinen, wo Maßnahmen gesetzt worden waren, lange bevor im Jahr 1995 ein umfassendes Umweltschutzprogramm in Form des Nationalen Umwelt Plans (BMU 1995) vorgelegt wurde, gingen im Politikfeld Klimaschutz die Programme und Maßnahmenkataloge deren Umsetzung voraus. So wurde vom BMWA im Energiebericht 1993 ein Energiekonzept mit 97 Maßnahmen ausgearbeitet, die zwar nicht explizit auf Klimaschutz, zum Großteil aber auf Einsparung von Energie allgemein abzielen. Ein Jahr später wurde in Erfüllung der Verpflichtung der Artikel 4.2 und 12 der UN-FCCC der erste „Nationale Klimabericht“ vorgelegt. Dabei handelt es sich um das erste klimapolitische Programm, das einen Maßnahmenkatalog zur Reduktion der drei wichtigsten Treibhausgase (vgl. Tab. 1) enthält. Nicht überraschend ist, daß die darin vorgesehenen Maßnahmen zur Reduktion der CO₂-Emissionen über weite Strecken mit jenen im Energiekonzept aus dem Jahr 1993 deckungsgleich sind. Der „Österreichische Klimabericht 1995“ (an den Nationalrat) und der „Zweite Nationale Klimabericht“ (wiederum in Erfüllung der FCCC) schrieben den Maßnahmenkatalog des

¹⁷ Diese Einschätzung kam auch in einem Interview mit einem für Klimaschutz zuständigen Beamten des BMUJF zum Ausdruck, das ich im Sommer 1997 führte. Daran hat sich seither nichts geändert. Für eine weiterführende Analyse dieser Prioritätensetzung vgl. Steurer (1999, Kapitel 5).

Klimaberichts 1994 fort und sind mit diesem so gut wie identisch. So sieht der Klimabericht 1997 (43-92) insgesamt 71 Maßnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen vor, wobei sich 58 auf Kohlendioxid beziehen (Kok/Steurer 1998, 73f, 76f).

Wengleich die Programmatik also zahlreiche klimapolitische Maßnahmen aufweist, müssen die Planungsdokumente v.a. deshalb kritisiert werden, weil sie – bis auf das Energiekonzept im Energiebericht 1993 – keine Umsetzungsplanung mit einem konkreten Zeitplan enthalten. Im Energiekonzept ist der Durchführungszeitplan mit zwei Jahren allerdings so kurz gewählt, daß die Maßnahmenumsetzung erst recht wieder offen und unverbindlich bleibt. Die Klimaberichte sind außerdem dahingehend zu kritisieren, daß sie (in Erfüllung der FCCC) zwar den Umsetzungsstand der einzelnen Maßnahmen angeben, sich dabei aber auf Positivmeldungen beschränken und gänzlich darauf verzichten, Versäumnisse und Hemmnisse in konstruktiver Weise zu benennen (Kok/Steurer 1998, 72ff; Steurer 1999). Die umfangreiche, aber ungenügende klimapolitische Planung muß vor dem oben geschilderten Hintergrund eines fehlenden Strategiekonsenses innerhalb der Bundesregierung darauf zurückgeführt werden, daß die zuständigen Ministerien in der Umsetzung der Maßnahmen völlig freie Hand haben und dementsprechend auch die Planungsdokumente so vage und unverbindlich wie möglich gehalten werden.

Da Klimaschutz nicht vom Bund allein, sondern nur mit einer weitreichenden Beteiligung der Länder betrieben werden kann, wurde die Bundesregierung durch eine Entschließung des Nationalrats (E133-NR/XVIII.GP., 19.1.1994) beauftragt, eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 15a B-VG zur Erreichung des „Toronto-Ziels“ auszuhandeln. Entsprechende Bemühungen des Umweltministeriums gibt es seit 1994: Sie brachten unzählige überarbeitete Entwürfe (z.B. BMUJF 1996), aber noch keine Einigung hervor. Diese oder eine ähnliche Vereinbarung (z.B. zur Erreichung des neuen „UN/EU-Ziels“) wäre in der Tat ein wichtiger strategischer Schritt zu einer besseren Kooperation zwischen den zentralen staatlichen Akteuren, scheiterte bislang aber v.a. am Sparkurs und an budgetären Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern.¹⁸ Dieses Beispiel bestätigt einmal mehr, daß hinter den allgemeinen Klimaschutzziele der Bundesregierung weder ein „klimapolitischer Wille“ noch ein Strategiekonsens steht. Beides wäre für eine zügige und effektive Maßnahmenumsetzung erforderlich.

Bevor das „Toronto-Ziel“ 1998 mehr oder weniger durch das neue „UN/EU-Ziel“ ersetzt wurde, hatten das BMUJF und der Klimabeirat 1997 einen letzten Anlauf unternommen, die Bundesregierung auf „Toronto-Kurs“ zu bringen: In Zusammenarbeit mit Umweltbundesamt und WIFO wurden 34 ausgewählte Maßnahmen der Klimaberichte hinsichtlich CO₂-Reduktionspotential, Investitionskosten und volkswirtschaftlicher Effekte bewertet. Dabei kam man zu dem Ergebnis, daß das „Toronto-Ziel“ erreichbar sei, wenn bis 2005 jährlich 1,44 Mrd. öS (104,6 Mio. Euro) an öffentlichen Förderungen als Anreizfinanzierung vergeben werden. Das als „Toronto-Technologie-

¹⁸ In einer nicht veröffentlichten Stellungnahme des Finanzministeriums vom 15. Mai 1995 zu einem Entwurf der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG wird betont: „es wird darauf zu achten sein, daß dem Bund keine weiteren budgetären Belastungen erwachsen“.

programm“ bezeichnete Maßnahmenpaket wies drei Schwerpunkte auf: (1.) erneuerbare Energieträger (Biomasse, Biogas und Solarkollektoren), (2.) höhere Effizienz bei der Energiebereitstellung (v.a. durch Kraft-Wärme-Kopplung) und (3.) höhere Effizienz bei der Energieverwendung (v.a. Verbesserung der thermischen Gebäudequalität im Alt- und Neubau). Mit Anreizfinanzierungen in den drei Schwerpunkten wären zusätzliche Investitionen in der Höhe von ca. 11 Mrd. öS bzw. knapp 799,4 Mio. Euro pro Jahr induziert und 8.000 bis 12.000 Arbeitsplätze geschaffen worden (Kratena 1997, 25f). Wenngleich nicht nur die klimapolitischen, sondern auch die volkswirtschaftlichen Effekte des Programms durchwegs positiv gewesen wären, war auch dieser Vorstoß nicht erfolgreich: Das durch das „Toronto-Technologieprogramm“ angesprochene Finanzministerium konzentrierte sich v.a. auf die Erfüllung der „Maastricht-Kriterien“ und ließ zwischen Klimaschutz und Budgetkonsolidierung auch in diesem Fall erst gar keinen Zielkonflikt aufkommen. Ein weiteres wichtiges Strategiepapier wurde ad acta gelegt, nachdem es kurz Medieninteresse erregt hatte („Klimaschutz: 12.000 neue Jobs“, Salzburger Nachrichten, 6.2.1997).

Zur klimapolitischen Strategie kann zusammenfassend festgestellt werden, daß in der österreichischen Klimapolitik – trotz kooperativer Struktur – eine wichtige umweltpolitische Erfolgsbedingung fehlt, die von Jänicke in Anlehnung an Scharpf als „Strategiefähigkeit“ bezeichnet wird. Der Österreichischen Bundesregierung fehlte in klimapolitischer Hinsicht bislang die Fähigkeit, „umfassende und langfristige Ziele koordiniert und mit hinreichend langem Atem durchzusetzen. [...] Allgemein gehört zur Strategiefähigkeit die Fähigkeit, Teilbereiche des Staates auf neue Ziele hin zu integrieren und Widersprüche [...] abzubauen“ (Jänicke 1990, 225f). Gegenwärtig ist nicht abschbar, wann die Bundesregierung eine klimapolitische Strategiefähigkeit entwickeln wird.

6. Maßnahmenumsetzung und Hemmnisse

Die im großen und ganzen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre ausgearbeitete klimapolitische Strategie ist als Bindeglied zwischen den allgemeinen Klimaschutzzielen und einer ausführenden Klimapolitik zu sehen. Eine Klimaschutz-Policy wäre spätestens ab Mitte der 1990er Jahre zu erwarten gewesen; es kam allerdings nur in Ansätzen zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Einige Erklärungen für dieses Implementationsdefizit wurden bereits im strategischen Zusammenhang genannt, andere sollen hier anhand der klimapolitisch sehr wichtigen Bereiche Verkehr und Kleinverbraucher herausgearbeitet werden. Zuvor noch einige Hinweise zum Umsetzungsstand von zwei Maßnahmen, welche die Realisierung anderer Maßnahmen in sämtlichen klimapolitischen Bereichen – und damit auch die Emissionsentwicklung – wesentlich beeinflussen.

6.1 Einspeiseregulierung und Energiesteuern

Bei der Maßnahme „Einspeisung von Strom in das öffentliche Netz“ handelt es sich um ein Schlüsselinstrument, das die Umsetzung von 17 anderen Maßnahmen des Klimaberichts 1997 (v.a. bezüglich Nutzung erneuerbarer Energiequellen) positiv oder negativ beeinflusst. Im Juli 1997 einigten sich BMWA und Energieversorgungsunter-

nehmen auf ein Generalübereinkommen, demzufolge die E-Wirtschaft jährlich 20 Mio. öS (1,45 Mio. Euro) für Investitionen in Alternativenergie-Kraftwerke bereitstellt und dafür den bis dahin bezahlten Einspeisetarif von 0,6 öS je kWh auf 0,5 öS senkt. Dieses Abkommen wurde nicht nur von NGOs (wie dem Bundesverband Erneuerbare Energie und Eurosolar Austria), sondern auch vom BMUJF heftig kritisiert. Letzteres zog sich vor einer sich abzeichnenden Einigung sogar aus den Verhandlungen zurück, was deren Abschluß aber nicht behinderte (Kok/Steurer 1998, 56f).

Eine neue Regelung wurde im Juni 1998 in Aussicht gestellt: Im „Elektrizitätswirtschafts- und Organisationsgesetz“ (EiWOG) einigten sich die Koalitionsparteien ÖVP und SPÖ darauf, daß bis 2005 30% des Stroms aus den erneuerbaren Energieträgern Biomasse, Wind, Sonne, Bio-, Deponie- und Klärgas zu gewinnen sind. Wie dieses ambitionierte Ziel erreicht werden soll, wurde den Ländern überlassen (Der Standard, 21./22.3.1998 und 23.11.1998).

Wenngleich sowohl auf EU-Ebene (Bill 1999) als auch in Österreich schon seit etwa einem Jahrzehnt über die Einführung von Energie- bzw. CO₂-Steuern im Rahmen einer ökologischen Steuerreform (d.h. bei gleichzeitiger Senkung der Lohnnebenkosten) diskutiert wird, sind die Ergebnisse – einige skandinavische Länder ausgenommen (Baron 1999) – aus ökologischer Sicht bislang enttäuschend. So wurden in Österreich 1996 im Zuge der Budgetkonsolidierung zur Erreichung der „Maastricht-Kriterien“ lediglich Energieabgaben auf Erdgas (60g/m³) und Elektrizität (10g/kWh) eingeführt, die in erster Linie Kleinverbraucher treffen und eine mit Energiesteuern prinzipiell beabsichtigte Lenkungswirkung nicht entfalten können (Kok/Steurer 1998, 57ff; Winkler-Rieder 1997, 627).

Ein neuerlicher Vorstoß der Steuerreformkommission, die in einem Bericht an den Finanzminister im Herbst 1998 mit einem Modell für eine umfassende ökologische Steuerreform aufhorchen ließ, stieß auf breiten Widerstand und wurde von der Bundesregierung innerhalb weniger Tage fallengelassen (Format, 19.10.1998 und 7.12.1998).

Sowohl die Einspeiseregulierung als auch eine ökologische Steuerreform entscheiden darüber, ob alternative Energieträger (wie z.B. Biomasse, Sonnen- und Windenergie) gegenüber fossilen Energieträgern und Wasserkraft konkurrenzfähig sind oder nicht. Da der klimapolitische Erfolg im wesentlichen vom Verbrauch fossiler Energieträger (v.a. Erdöl) bedingt ist, hängt er zu einem wesentlichen Teil auch von der Umsetzung dieser beiden Maßnahmen ab.¹⁹ Die Bundesregierung versucht bislang allerdings, die für eine verstärkte Nutzung alternativer Energieträger ungünstigen Rahmenbedingungen (niedriger Rohölpreis, hohe Investitionskosten und niedere Einspeisetarife) in erster Linie über einmalige Investitionsförderungen zu kompensieren. Diese ordnungsrechtliche Strategie ist zwar in Einzelfällen erfolgreich, für eine dynamische

¹⁹ Zu diesem Schluß kommt auch eine Studie der Energieverwertungsgesellschaft (E.V.A.) aus dem Jahr 1993, in der im Auftrag des Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung sämtliche Klimaschutzmaßnahmen erstmals zusammengefaßt und hinsichtlich deren CO₂-Reduktionspotential bewertet wurden. „Wie im Verlauf der Studie mehrfach erwähnt, spielen Energiepreise bei der Umsetzung der CO₂-Reduktionsmaßnahmen eine wichtige Rolle. Eine Erhöhung der Energiepreise durch Energie- bzw. CO₂-Steuern scheint daher aus der Sicht des Klimaschutzes unumgänglich“ (E.V.A. 1993, 10).

Entwicklung weg von fossilen hin zu erneuerbaren Energieträgern müssen aber die Rahmenbedingungen selbst verändert werden. Obwohl eine solche „ökologische Modernisierung“ (Mol 1996) auch im Nationalen Umwelt Plan (1995, 27f) gefordert wird, ist sie derzeit allerdings nicht abschbar.

6.2 Policy-Bereich Verkehr

Ohne Emissionsreduktionen im klimapolitischen Schlüsselbereich Verkehr sind Klimaschutzziele voraussichtlich nicht zu erreichen. Entscheidend wird sein, ob es gelingt, den Treibstoffverbrauch deutlich zu senken, die Fahrleistungen im Straßenverkehr zu reduzieren und/oder zum öffentlichen Verkehr zu verlagern. Im Klimabericht 1997 (55-62, 83ff) zielen 14 Maßnahmen auf eine Emissionsreduktion beim motorisierten Individual- und Straßengüterverkehr ab, wobei neun kaum umstritten und fünf sehr umstritten sind. Die kaum umstrittenen (wie z.B. Radarkontrollen und Senkung des Treibstoffverbrauchs) können großteils dem ordnungsrechtlichen Politikmuster zugeordnet werden. Die umstrittenen Maßnahmen (wie z.B. Erhöhung der Mineralölsteuer und Road-Pricing) sind dem marktorientierten Politikmuster zurechenbar, das ökologisch bedenkliches Verhalten nicht nur über gesetzliche Regelungen, sondern v.a. über die Gestaltung von Rahmenbedingungen zu verändern versucht (wie z.B. Verkehrsinfrastruktur und Preissignale im Sinne einer ökologischen Kostenwahrheit). Selbstverständlich konzentriert man sich in Österreich – wie in den meisten anderen Ländern auch – auf die kaum umstrittenen Maßnahmen. Die größte Hoffnung liegt dabei auf einer Senkung des Treibstoffverbrauchs bei neuen Fahrzeugen – also nicht auf einer politischen, sondern auf einer technischen Lösung, die mittels freiwilliger Vereinbarungen mit Autoherstellern herbeizuführen versucht wird (Der Standard, 16.7.1998, 3).

Das klimapolitische Problem liegt nun darin, daß allein mit den unumstrittenen Maßnahmen wegen deren geringer Emissionsminderungskapazität voraussichtlich keine deutliche Reduktion der CO₂-Emissionen erzielt werden kann.²⁰ In diesem Sinne kommt eine Studie im Auftrag des BMUJF (1997b, 23) zu dem Schluß, „daß für Absenkungen der CO₂-Emissionen in der Größenordnung des Toronto-Ziels eine deutliche Anhebung der variablen Kosten im motorisierten Individualverkehr und im Straßengüterverkehr unbedingt notwendig ist, da diese Maßnahmen das größte CO₂-Reduktionspotential aufweisen.“ Klimaschutz im Bereich Verkehr bedeutet also, daß auch die umstrittenen Maßnahmen Kraftstoffpreiserhöhung und Straßenbenutzungsabgabe für PKW und LKW umgesetzt werden müssen. Während die seit 1997 eingehobene Jahresmaut von 550 öS (40 Euro) pro PKW für die Benützung des hochrangigen Straßennetzes („Autobahn-Vignette“) nicht fahrleistungsabhängig ist und deshalb auch keinen nennenswerten Lenkungseffekt entfalten kann, bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen das ab dem Jahr 2002 vorgesehene Road-Pricing für LKW – ebenfalls nur auf Autobahnen und Schnellstraßen – (Der Standard, 9./19./20.6.1999) haben wird. Mit einer Anhebung der Mineralölsteuer ist nach der eiligen Abkehr von

²⁰ Außerdem muß mit einem „rebound-effect“ steigender Fahr- und Motorleistungen gerechnet werden, der die geringen Effekte der unumstrittenen Maßnahmen mehr als kompensieren könnte.

den ökologischen Steuerreformplänen im Herbst 1998 (s.o.) derzeit nicht zu rechnen.

Hier stellt sich einmal mehr die Frage nach den Hemmnissen, die effektiven Klimaschutz im Politikfeld Verkehr bislang weitgehend verhindert haben. Sowohl eine Kraftstoffpreiserhöhung als auch Road-Pricing für PKW sind v.a. deshalb mit sehr hohen politischen Risiken verbunden, weil ein gut organisiertes Akteursnetzwerk vehement gegen jede Erhöhung der variablen Kosten im Straßenverkehr auftritt. Die wichtigsten Akteure in diesem Netzwerk sind die Mineralölindustrie, Frächtervereinigungen, Wirtschaftskammer, Industriellenvereinigung und die Autofahrerclubs ÖAMTC und ARBÖ mit insgesamt ca. 1,7 Mio. Mitgliedern, denen mit dem verkehrspolitisch bedeutenden BMWA (u.a. zuständig für Straßenbau und Maut) ein wohlgesonnener politischer Ansprechpartner gegenübersteht. Dieser einflußreichen „Straßenverkehrscoalition“ steht eine vergleichsweise schwache Koalition für den öffentlichen Verkehr gegenüber, die sich neben dem klimapolitisch progressiven BMWV²¹ aus Unternehmen und Verbänden des öffentlichen Verkehrs, einigen Bürger-, Pendler- und Nahverkehrsinitiativen und dem vergleichsweise kleinen Verkehrsclub Österreich (VCO) zusammensetzt. Wie einflußreich die „Straßenverkehrscoalition“ ist, zeigte sich 1997 sehr deutlich, als die Bundesregierung Pläne zum Road-Pricing für PKW nach heftigen Protesten der Autofahrerclubs kurzerhand zum Tabu erklärte und das zuständige BMWA nicht einmal mehr falsche Behauptungen der Gegenseite richtigstellte.²²

Festzuhalten bleibt: Im Politikfeld Verkehr wird die klimapolitische Notwendigkeit, die variablen Kosten im Straßenverkehr zu erhöhen, in erster Linie durch weitverbreitete, gut organisierte und einflußreiche Interessen verhindert. Dieses Hemmnis ist politisch nur sehr schwer zu überwinden und verweist darauf, daß weitergehende gesellschaftliche Lernprozesse (Stichwort Umweltbewußtsein) notwendig sind.

6.3 Policy-Bereich Kleinverbraucher²³

Im Gegensatz zum Politikfeld Verkehr konnten im klimapolitisch ebenfalls sehr bedeutenden Politikfeld Kleinverbraucher wenigstens in manchen Bereichen Fortschritte erzielt werden. Hier sollen die v.a. durch Raumheizung und Warmwasseraufberei-

²¹ Das BMWV trat – entsprechend seiner Kompetenzen für den öffentlichen Verkehr – unter Minister Fiemer in den letzten Jahren wiederholt für einen Ausbau des Bahnnetzes bei gleichzeitiger Vertecuerung des Straßengüterverkehrs ein. So legte das BMWV dem Ministerrat im Oktober 1998 z.B. einen Masterplan für den österreichischen Bundesverkehrswegeplan vor, in dem bis 2015 40 Mrd. öS (2,9 Mrd. Euro) für Straßen- und 300 Mrd. öS (21,8 Mrd. Euro) für Bahnprojekte vorgesehen sind (Der Standard 31.10./1.11.1998, 29). Der Ministerrat hat von dem Plan, der in der Folge von mehreren Seiten (u.a. von BMWA, ÖVP und Industriellenvereinigung) kritisiert wurde, „Kenntnis genommen“ (Der Standard, 4./6./7.11.1998; 30.4./1.5.1999).

²² Wie ein Interviewpartner aus dem BMWA mir gegenüber im Sommer 1997 betonte, wurde im für Road-Pricing zuständigen BMWA die Linie ausgegeben, die vom ÖAMTC kolportierte durchschnittliche Belastung von 3500 öS (254,4 Euro) pro PKW und Jahr nicht richtigzustellen, sondern die Diskussion ruhen zu lassen. Nach Schätzungen des BMWA hätte die Durchschnittsbelastung nur 1100 öS (80 Euro) pro PKW und Jahr betragen.

²³ In diesem Abschnitt orientiere ich mich neben der angeführten Literatur auch an Expertenmeinungen. Im Sommer 1997 führte ich zu diesem Thema Interviews mit Franz Maier (Salzburger Landesregierung), Gerhard Dell (Leiter des Oberösterreichischen Energiesparvereins und Energieberater des Wirtschaftslandesrates von Oberösterreich), Michael Cerveny (E.V.A.) und Stefan Kienesberger (Energy Communication Management/ENCOM).

tung entstehenden CO₂-Emissionen durch geringeren Energieverbrauch (zu erreichen u.a. mittels Kesseltausch und Wärmedämmung von Alt- und Neubauten) sowie durch Energieträgerwechsel (Fernwärme und Biomasse statt Heizöl) gesenkt werden (BMUJF 1997a, 64-67, 87). Wo sind nun Fortschritte zu verzeichnen und wo wurden sie durch Hindernisse bislang verhindert?

Nachdem Wärmedämmung als eine der effizientesten klimapolitischen Maßnahmen lange Zeit von gegenwärtig weniger bedeutenden umweltpolitischen Themen (wie z.B. Photovoltaik) in den Hintergrund gedrängt worden war (Cerveny 1995), gelang 1995 mit einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern „zur Einsparung von Energie“ (BGBl. Jg. 1995, 122. Stück, Nr. 388) zumindest beim Neubau der Durchbruch. In der Vereinbarung einigten sich Bund und Länder darauf, Mindestanforderungen an die thermische Qualität von Neubauten in die Bauordnungen der Länder aufzunehmen. Die darin vereinbarten Mindestanforderungen entsprachen zwar nicht dem Stand der Technik, brachten aber eine dynamische Entwicklung hin zu anspruchsvolleren Standards in Gang (Cerveny 1997). Anders als beim Neubau, wo die bis Mitte der 1990er Jahre bestehenden Hemmnisse (in erster Linie Desinteresse, fehlende Information, Kommunikation und Kooperation) unter Mitwirkung der Energieverwertungsagentur (E.V.A.) relativ leicht auszuräumen waren, sind die Hindernisse bei der Verbesserung der thermischen Qualität des „Altbaubestandes“ unvergleichlich größer. Da sich beim Altbau die ordnungsrechtlichen Möglichkeiten auf eine Ökologisierung der Wohnbauförderung bei Althausanierungen beschränken, muß an dieser Stelle einmal mehr die klimapolitische Schlüsselrolle des Energiepreinsniveaus betont werden: eine freiwillige Wärmedämmung des Altbaubestandes ist für viele Hausbesitzer nur dann interessant, wenn die Amortisationszeiten sehr kurz sind. Diese sind allerdings umso länger, je niedriger die Energiepreise sind (E.V.A. 1993, 10). Die Möglichkeit, Energieeinsparungen ohne finanzielle Belastung und Risiko im Rahmen des sogenannten „Contracting“²⁴ zu lukrieren, wird – auch von der öffentlichen Hand – nach wie vor kaum genutzt (Umweltschutz 4/99, 2f).

Niedere Preise für fossile Energieträger hemmen weiters nicht nur Effizienzsteigerungen von Heizsystemen (lange Amortisationszeiten beim Kesseltausch), sondern auch eine verstärkte Biomassenutzung. Vor dem Hintergrund, daß Biomasse gegenüber Heizöl nicht konkurrenzfähig ist, nahm der Biomasseanteil im Haushaltsbereich im Laufe der 1990er Jahre nicht, wie in den Klimaberichten (1997, 71ff) beabsichtigt, leicht zu, sondern leicht ab (BMWA 1996, 35 und 46).

Zum Umsetzungsstand fällt zusammenfassend auf, daß die bisher zu beobachtenden Ansätze einer Klimaschutz-Policy (Förderung alternativer Energieträger, Wärmedämm-

24 Beim „Einspar-Contracting“ werden die Maßnahmen zur Bereitstellung oder Einsparung von Energie an einen Dritten („Contractor“) ausgelagert. Dieser finanziert energiesparende Investitionen mit der Differenz zwischen den bisherigen und den durch Einsparungen reduzierten Energiekosten. Nach der Vertragsdauer, die sich v.a. nach der Amortisationszeit richtet, profitiert der Nutzer (Auftraggeber) von den Einsparungen. Laut einer Studie der E.V.A. (1996) könnten auf diese Weise allein im Dienstleistungssektor (öffentliche Gebäude, Krankenhäuser, Schulen, Hotellerie) etwa 18,5% des Energieverbrauchs eingespart werden (Umweltschutz 4/99, 2f).

standards in den Bauordnungen der Länder, „Autobahn-Vignette“) in erster Linie dem ordnungsrechtlichen Politikmuster zuzuordnen sind. Eine Ökologisierung der (ökonomischen) Rahmenbedingungen klimarelevanten Handelns mittels eines marktorientierten Politikmusters gelang bisher – trotz einiger Anläufe (z.B. zu einer ökologischen Steuerreform) – nur selten (z.B. beim für 2002 geplanten Road-Pricing für LKW). Hier ist einmal mehr auf die Notwendigkeit gesellschaftlicher Lernprozesse hin zu einem ernsthafteren Umweltbewußtsein zu verweisen. Dieses soll nicht nur dort wirksam werden, wo damit möglichst wenig Unannehmlichkeiten verbunden sind (Steurer 1998, 122-150, 208-212). Derartigen sozialen Lernprozessen stehen mit der schlechten Wahrnehmbarkeit und der steten Ungewißheit eines anthropogenen Klimawandels sowohl auf der politischen als auch auf der individuellen Ebene erneut Hemmnisse entgegen, die nicht einfach zu überwinden sein werden (ebd., 92-106, 111-115; Steurer 1999).

7. Resümee und Ausblick

Die kurz geschilderten Policy-Ansätze reichten offensichtlich nicht aus, um die CO₂-Emissionsentwicklung auch nur einem Klimaschutzziel anzunähern – ganz im Gegenteil. Klimapolitik in Österreich muß bislang v.a. als Diskussion um die Erreichbarkeit von Klimaschutzzielen und als Festlegung einer klimapolitischen Strategie beschrieben werden. Klimapolitik war bislang also mehr „Politics“ (im Sinne von politischen Auseinandersetzungen um Ziele, Strategien und Inhalte) als „Policy“ (im Sinne von ausführender Politik). Dafür sollen nur zwei Erklärungen wiederholt werden: Für das klimapolitische Umsetzungsdefizit ist zum einen ein Akteursnetzwerk verantwortlich, in dem sich zahlreiche einflußreiche Akteure vehement gegen die Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen wehren, auf der anderen Seite aber nur wenige, bislang unbedeutendere Akteure für Klimaschutz eintreten. Im Verkehrsbereich ist diese Konstellation besonders deutlich. Zum anderen liegt es auch daran, daß Klimaschutz zwar an das Energiesparparadigma früherer Jahrzehnte anknüpfen konnte, bislang aber noch nicht als eigenes Paradigma in den relevanten Politikbereichen etabliert bzw. integriert ist (Kok/ Steurer 1998, 86ff). Das mag u.a. darauf zurückzuführen sein, daß bereits das Energiesparparadigma in der österreichischen Energiepolitik nur schwach ausgeprägt war und stets nur halbherzig verfolgt wurde (Winkler-Rieder 1997, 623ff).

Abschließend stellt sich die Frage nach der Möglichkeit und den Voraussetzungen für eine effektive Klimaschutzpolitik. Vordringlichste Voraussetzung dafür wäre selbstverständlich, daß die gesteckten Ziele von der gesamten Bundesregierung ernsthaft anstatt symbolisch verfolgt werden. Das würde fürs erste „klimapolitischen Willen“, „Strategiefähigkeit“ und einen umfassenden Strategiekonsens implizieren.²⁵ Welche Empfehlungen lassen sich vor diesem Hintergrund ableiten?

25 Die fehlende „klimapolitische Motivation“ läßt sich sehr gut mit einem psychologischen Motivationsmodell von Heinz Heckhausen (1989, 467-472) erklären. Die motivationspsychologische Analyse zeigt, daß das vorliegende klimapolitische Motivationsdefizit mehrere Ursachen hat und nicht einfach zu überwinden ist (Steurer 1999, Kapitel 5).

1. Die Verbindlichkeit von Klimaschutzzielen und -maßnahmen muß erhöht werden. Dabei können Anleihen bei der sehr ernsthaft verfolgten Budgetkonsolidierungspolitik genommen werden, die zu einem zwischen den Gebietskörperschaften abgeschlossenen „Stabilitätspakt“ führte.²⁶

a) Als organisatorischer Rahmen für einen „Klimaschutzpakt“ wäre eine „Klimakommission“ notwendig, die sich aus IMK Klima plus Länder- und Gemeindevertretern zusammensetzt.

b) Diese Klimakommission müßte sich zunächst mit einer prozentuellen Aufschlüsselung des nationalen Klimaschutzziels befassen. Dabei müßten sich Bund, Länder und Gemeinden auf eine Zuteilung verbindlicher Reduktionsquoten einigen, die den klimapolitischen Kompetenzen der Gebietskörperschaften (und auf Bundesebene: der klimapolitisch relevanten Ministerien) bzw. den damit verbundenen Reduktionspotentialen entsprechen.

c) Klimapolitische Planung sollte von jedem staatlichen Akteur entsprechend seinen Kompetenzen betrieben und vom BMUJF koordiniert sowie zusammengefaßt werden. In den Planungsdokumenten sollte auch eine genaue Zeitplanung zur Maßnahmenumsetzung enthalten sein.

d) Die Effektivität von Klimapolitik müßte durch Monitoring/Controlling bewertet werden, das vom Umweltbundesamt (dem BMUJF unterstellt) – oder besser: von einer regierungsunabhängigen Institution – wahrzunehmen wäre. Im Zuge dessen sollte als wichtige Erfolgsbedingung gewährleistet sein, daß Hemmnisse und Defizite im Rahmen einer konstruktiven Kritik klar benannt werden.

e) Um die Einhaltung des in Reduktionsquoten aufgeschlüsselten Reduktionsziels zu gewährleisten, müßten außerdem Konsultations- und (für den Fall einer Zielverfehlung) auch Sanktionsmechanismen vorgesehen sein.

2. Da Klimaschutzziele in der Regel auf lange Zeiträume (zehn Jahre oder mehr) ausgelegt sind, Regierungsarbeit sich aber v.a. auf die Dauer einer Legislaturperiode (in Österreich maximal vier Jahre) konzentriert, wäre die Fixierung von „Etappenzielen“ sinnvoll. Die Einhaltung dieser Ziele sollte ebenfalls in der oben skizzierten Weise kontrolliert werden.

3. Da auch die Kompetenzverteilung als Umsetzungshemmnis gilt, wäre eine Kompetenzneuordnung ratsam. Neben einem Infrastruktur-Ressort (Straße und Bahn, anstatt auf BMWA und BMWV aufgeteilt, in einem Ministerium zusammengefaßt) ist

26 Im November 1998 einigten sich die Gebietskörperschaften auf den sogenannten „Stabilitätspakt“ zur Erfüllung der „Maastricht-Kriterien“ und schufen damit restriktive Kontroll- und Sanktionsmechanismen, die in ähnlicher Form (als eine Art „Klimaschutzpakt“) auch zu einer verbindlicheren Klimaschutzpolitik führen können. Wie sieht der finanzpolitische Stabilitätspakt aus? Darin wird zunächst die Schuldenquote von 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zwischen dem Bund, den neun Bundesländern und den mehr als 2000 Gemeinden prozentuell bis zu sechs Kommastellen genau aufgeteilt. Über die Einhaltung der vereinbarten Quote durch die Gebietskörperschaften wachen Koordinierungskomitees, die auf Bundes- und Länderebene angesiedelt sind. Zudem wurden dem Bund gegenüber den Ländern und den Ländern gegenüber den Gemeinden Aufsichtsrechte eingeräumt. Die im Fall eines Verfehlens der „Maastricht-Kriterien“ von der EU verhängten Strafen müssen schließlich von jenen Gebietskörperschaften bezahlt werden, die das zu hohe Gesamtdefizit verschuldet haben (Salzburger Nachrichten, 16.11.1998).

auch eine Zusammenlegung der Bereiche Umwelt und Energie zu empfehlen. Wurde die verkehrspolitische Kompetenzneuordnung bereits des öfteren auch von den Koalitionsparteien diskutiert, ist ein umwelt- und energiepolitisches Ressort im Rahmen der Großen Koalition schwer vorstellbar.

4. Um dem BMUJF und seinen klimapolitischen Forderungen innerhalb der Bundesregierung mehr Gewicht zu verleihen, wäre die Bildung einer „Klimaschutzkoalition“ hilfreich. Diese könnte sich aus Gewinnern einer effektiven Klimaschutzpolitik (Dämmstoffhandel, Bauindustrie, Anlagenbau, Forstwirtschaft, Unternehmen und Verbänden des öffentlichen Verkehrs etc.) und aus möglichen Verlierern des anthropogenen Treibhauseffekts (wie z.B. Wintertourismusbranche, Land- und Forstwirtschaft sowie Versicherungen) zusammensetzen. Die Bildung einer solch inhomogenen Koalition ist allerdings sehr schwierig und müßte von Umweltorganisationen (wie z.B. dem Klimabündnis) vorangetrieben werden.

5. Schließlich muß nochmals die klimapolitische Bedeutung einer ökologisch sensibilisierten Öffentlichkeit betont werden. Klimaschutz wird politisch erst dann wirklich interessant, wenn damit nicht nur keine Wählerstimmen zu verlieren, sondern v.a. welche zu gewinnen sind.

Selbstverständlich kann bei einem entgrenzt-globalen Problem wie dem Klimawandel stets darauf verwiesen werden, daß die Situation in allen Industriestaaten ähnlich ist und Österreich im internationalen Vergleich sogar gut abschneidet. Dagegen ist mit Martin Jänicke (1990, 230f) abschließend zu sagen: „Es scheint eine Erfolgsbedingung der internationalen Umweltpolitik zu sein, daß es Vorreiter gibt, die nicht abwarten, bis international harmonisierte Maßnahmen in Kraft treten. [...] Dazu paßt die Geschichte von everybody, somebody und nobody, die ein Problem angehen sollen: Everybody sagt, somebody solle beginnen. Somebody sagt, er handle nur, wenn everybody mitmache. So handelt am Ende nobody. Die internationale wie die nationale Umweltpolitik hängt vor allem vom innovativen somebody ab.“ Auf diesen wartet offensichtlich auch Österreich.

Literatur

- Akademie für Umwelt und Energie/ Österreichische CO₂-Kommission (Hgin) (1995) *Jahresbericht 1994 der Österreichischen CO₂-Kommission (ACC): Empfehlungen 1994 für ein Aktionsprogramm zur Erreichung des Toronto-Zieles*. Laxenburg.
- Balandynowicz, H.W./ Reuter, A./ Voss, A. (1995) *Kosteneffektivitätsanalyse von CO₂-Emissionsminderungsoptionen: Eine Fallstudie für Österreich*. Schriftenreihe der Energieforschungsgemeinschaft im Verband der E-Werke Österreichs. Wien.
- Baron, Richard (1999) *Carbon and Energy Taxes in OECD Countries*. In: Hacker, Jürgen/ Pelchen, Arthur (eds.) *Goals and Economic Instruments for the Achievement of Global Warming Mitigation in Europe*. Dordrecht, 207-229.
- Bill, Stephen (1999) *European Commission's Experience in Designing Environmental Taxation for Energy Products*. In: Hacker, Jürgen/ Pelchen, Arthur (eds.) *Goals and Economic Instruments for the Achievement of Global Warming Mitigation in Europe*. Dordrecht, 231-237.

- Bundesministerium für Umwelt (1995) *Nationaler Umwelt Plan/NUP*. Wien.
- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (1994) *Nationaler Klimabericht der Österreichischen Bundesregierung*. Wien.
- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (1996) *Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Artikel 15 a B-VG über die Erreichung des CO₂-Emissionsreduktionszieles ("Toronto-Ziel") und die Emissionsreduktion anderer klimarelevanter Gase*. Entwurf vom 25.11.1996. Wien.
- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (1997a) *Zweiter Nationaler Klimabericht der Österreichischen Bundesregierung*. Wien.
- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hg.) (1997b) *Volkswirtschaftliche Kosten- Wirkungsanalyse von Maßnahmen zur Reduktion der CO₂-Emissionen des Verkehrs in Österreich*. Kurzfassung. Wien.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (Hg.) (1990) *Energiebericht 1990 der Österreichischen Bundesregierung*. Wien.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (Hg.) (1993) *Energiebericht 1993 der Österreichischen Bundesregierung: Energiepolitik auf dem Weg ins dritte Jahrtausend. Zur Situation der österreichischen Energieversorgung und Energiekonzept 1993*. Wien.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (Hg.) (1996) *Energiebericht 1996 der Österreichischen Bundesregierung*. Wien.
- Cerveny, Michael (1995) *Wärmeschutz ist nicht erotisch*. In: a3 Bau, Nr. 11, 14.
- Cerveny, Michael (1997) *Bauordnung und Wohnbauförderung: Aktueller Stand und Perspektiven*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Coenen, Reinhard (1997) *Die internationale Klimapolitik und die Klimarahmenkonvention*. In: Kopfmüller, Jürgen/ Coenen, Reinhard (Hg.) *Risiko Klima: Der Treibhauseffekt als Herausforderung für Wissenschaft und Politik*. Frankfurt, 159-200.
- Ernst, Wolfgang (1997) *Klimaschutz – Aktivitäten und Maßnahmen in Österreich*. In: Umweltschutz der Wirtschaft, Nr. 2, 26-29.
- E.V.A. (1993) *Technologiebezogene CO₂-Reduktionsmaßnahmen*. Endbericht einer Studie der E.V.A. im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung. Wien.
- E.V.A. (1996) *Finspar-Contracting in der Praxis: Ein Leitfaden*. Wien.
- Hackhausen, Heinz (1989) *Motivation und Handeln*. Berlin.
- Hojesky, Helmut (1997) *Stand der internationalen und nationalen Klimapolitik*. In: Umweltschutz der Wirtschaft, Nr. 2, 23-24.
- <http://www.accc.gov.at/>, downloading 21.6.1999.
- <http://www.oneworld.at/klimabuendnis/members.html>, downloading 21.6.1999.
- IPCC (1996) *Climate Change 1995: Contribution of Working Group II to the Assessment Report of the Intergovernmental Panel Climate Change*. Cambridge.
- Jänicke, Martin (1990) *Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich*. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Nr. 3, 213-232.
- Kern, Kristine/ Bratzel, Stefan (1996) *Umweltpolitische Erfolg im internationalen Vergleich*. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Nr. 3, 277-317.
- Kok, Franz/ Steurer, Reinhard (1998) *Klimaschutzpolitik in Österreich: Ziele, Maßnahmen, Umsetzungsstand, Hemmnisse und Empfehlungen. Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien*. Bundesarbeitskammer (Hg.) Informationen zur Umweltpolitik 175. Wien.
- Kratena, Kurt (1997) *Das 'Toronto'-Technologieprogramm*. In: Umweltschutz der Wirtschaft, Nr. 2, 25-26.
- Lauber, Volkmar (1996) *Environmental Politics and Policy*. In: Lauber, Volkmar (ed.) *Contemporary Austrian Politics*. Boulder/Colorado, 201-211.
- Lauber, Volkmar (1997a) *Austria: a latecomer which become a pioneer*. In: Andersen, M.S./ Liefferink, Duncan J. (eds.) *European environmental policy: The pioneers*. Manchester, 81-118.
- Lauber, Volkmar (1997b) *Umweltpolitik*. In: Dachs, Herbert/ Gerlich, Peter et al. (Hg.) *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*. Wien (3. Auflage), 608-618.
- Mol, Arthur P.J. (1996) *Ecological Modernisation and Institutional Reflexivity: Environmental Reform in the Late Modern Age*. In: Environmental Politics, Nr. 2, 302-323.
- OECD (1994) *Climate Change Policy Initiatives. Volume I: OECD Countries*. Paris.
- Österreichische Bundesregierung (1995) *Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat gemäß Entschließung des Nationalrats vom 19.1.1994: „Österreichischer Klimaschutzbericht 1995“*. Wien.

- Paterson, Mathew (1993) *The Politics of Climate Change after UNCED*. In: Environmental Politics, Nr. 4, 174-190.
- Rowlands, Ian H. (1995) *The politics of global atmospheric change*. Manchester.
- Schmidt, Holger (1998) *Die Klimakonferenz in Kyoto: Interpretation der Ergebnisse und Folgen für die internationale Klimapolitik*. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Nr. 4, 441-462.
- Steurer, Reinhard (1998) *Psychologie der Umweltpolitik: Transdisziplinäre Erklärungen der Schwierigkeiten beim Umweltschutz*. Frankfurt.
- Steurer, Reinhard (1999) *Schwierigkeiten der Klimaschutzpolitik am Beispiel Österreich: Eine Fallstudie zur 'Psychologie der Umweltpolitik'*. In: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 4 (erscheint in Kürze).
- Weizsäcker, Ernst U. von (1992) *Erdpolitik: Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt*. Darmstadt.
- Weizsäcker, Ernst U. von/ Lovins, Amory B. et al. (1995) *Faktor vier: Doppelter Wohlstand – halbierter Naturverbrauch. Der neue Bericht an den Club of Rome*. München.
- Wilhelm, Sighart (1994) *Umweltpolitik: Bilanz, Probleme, Zukunft*. Opladen.
- Winkler-Rieder, Waltraud (1997) *Energiepolitik. In: Dachs, Herbert/ Gerlich, Peter et al. (Hg.) Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*. Wien (3. Auflage), 619-627.