

KLIMA- UND TRANSFORMATIONSOFFENSIVE DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESREGIERUNG

Erste Einschätzung der angekündigten Maßnahmen

Am 12. Oktober hat die österreichische Bundesregierung eine Klima- und Transformationsoffensive angekündigt, mit der bis 2030 rund 5,7 Mrd Euro an Fördermitteln für die ökologische Transformation und die Erreichung der Klimaziele durch die österreichische Industrie bereitgestellt werden sollen. In einer ersten Einschätzung bewertet der Produktivitätsrat das angekündigte Maßnahmenbündel als einen wichtigen Schritt zur langfristigen Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des österreichischen Industriestandortes. Der Produktivitätsrat weist aber auf die Notwendigkeit flankierender Maßnahmen und einer breiteren Abstimmung mit anderen Politikbereichen wie Bildung, Arbeitsmarkt, Wettbewerbspolitik oder Forschung hin.

Eine bedeutende Maßnahme zur ökologischen Transformation der Industrie

Nach den vielfältigen kurzfristigen Unterstützungs- und Stabilisierungsmaßnahmen im Rahmen der COVID-19-Pandemie und der aktuellen Energiekrise legt die Regierung damit nun ein industriepolitisches Maßnahmenpaket mit einem langfristigen Zeithorizont vor. Angesichts der Spezialisierung der österreichischen Industrie in teils energieintensiven Wirtschaftszweigen ist dies ein sehr wichtiges Vorhaben zur Sicherung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie und der Beschleunigung der ökologischen Transformation.

Von den in Summe bereitgestellten 5,7 Mrd Euro der Klima- und Transformationsoffensive (KTO) sind rund 3 Mrd Euro langfristig gesetzlich abgesichert, um den Industrieunternehmen Planungssicherheit zu geben.

Damit stellt die Bundesregierung bis 2030 jährlich bis zu 900 Mio Euro an zusätzlichen Budgetmitteln für die ökologische Transformation und die Umstellung auf Produk-

tionsverfahren auf der Grundlage erneuerbarer Energiequellen bereit. Bei einem Fördervolumen in dieser Höhe bis 2030 ist von bedeutenden Impulsen für die Transformation und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Industrie auszugehen.

Im Rahmen der KTO sollen Investitionsförderungen für die ökologische Transformation industrieller Produktionsprozesse und Förderungen zur Steigerung der Energieeffizienz zur Verfügung gestellt werden. Zudem sollen die Mittel der Umweltförderung (z. B. für thermische Sanierungen) und die Mittel für bestehende Instrumente der Förderungen für Forschungs- und Technologieentwicklung (FTI), Standortförderungen und für Qualifikationsmaßnahmen erhöht werden. Das Ziel der KTO ist die Beschleunigung der ökologischen Transformation, die langfristige Sicherung des Industriestandortes und die Senkung der strategischen Abhängigkeiten von Drittländern bei fossilen Energieträgern.¹

¹ Für die ökologische Transformation industrieller Prozesse sind im Zeitraum 2022-2030 etwa 400 Mio Euro pro Jahr vorgesehen. Für die Erhöhung der Energieeffizienz werden zwischen 2023 und 2030 jährlich weitere 190 Mio Euro bereitgestellt. Für die Aufstockung der Mittel der Umweltförderung sowie der FTI-Instrumente, der Standort- und Investitionsförderung, sowie für Qualifikationsmaßnahmen werden im Zeitraum 2023 und 2026 insgesamt nochmals

jeweils 600 Mio Euro veranschlagt. Damit bewegen sich die Maßnahmen der KTO im Zeitraum 2023-2026 in der Größenordnung von ca. 900 Mio Euro und nach 2026 von ca. 600 Mio Euro pro Jahr. Für Förderungen aus der Aufbau- und Resilienzfaszilität der EU, die durch die Forschungsförderungsgesellschaft abgewickelt werden, sind zum Vergleich für 2023 rund 629 Mio Euro vorgesehen.

Flankierende Maßnahmen notwendig

Die konkreten Maßnahmen der KTO sind noch in Ausarbeitung und eine endgültige Bewertung ist zu diesem Zeitpunkt nicht möglich. Die nachfolgenden Ausführungen bieten somit eine erste Einschätzung auf der Grundlage der vorliegenden Information (Stand 31. Oktober 2022). Die Aussagen beziehen sich dabei auf die Fristigkeit der Maßnahmen der KTO und auf ihr Zusammenspiel mit anderen relevanten wirtschaftspolitischen Dimensionen.

Für eine erfolgreiche Gestaltung und Umsetzung der ökologischen Transformation ist eine gesamtheitliche Betrachtungsweise des Zusammenspiels unterschiedlicher Politikbereiche, eine umfassende Koordination von Maßnahmen sowie die Einbindung betroffener Stakeholder notwendig. Diesem Aspekt sollte in der KTO mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Maßnahmen zur kurzfristigen Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit ergänzen: Sollten die Energiepreise 2023 auf einem hohen Niveau verharren, wird dies die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die die Energieeffizienz ihrer Produktionsprozesse kurzfristig nicht erhöhen oder auf kostengünstigere, nachhaltige Energiequellen umstellen können, beeinträchtigen. Die Maßnahmen der KTO werden für diese Unternehmen ihre Wirkung in vielen Fällen nicht rechtzeitig entfalten können. Deshalb sollten bereits jetzt mögliche Szenarien entworfen und Maßnahmen ausgearbeitet werden, die jeweils adäquate wirtschaftspolitische Antworten enthalten. Es gibt derzeit aber keine systematischen Informationen zu Unternehmen, die keine technische Umstellung durchführen können. Daher sollten detaillierte Informationen zeitnah erhoben und analysiert werden. Dabei ist weiters zu berücksichtigen, dass außerordentliche Förderungen wie der

Energiekostenzuschuss der Bundesregierung im Rahmen des europäischen Beihilfenrechts nur zeitlich beschränkt möglich sind.²

Vorausschauend Koordinationsprobleme bei Investitionen vermeiden: Die KTO ist ein umfassendes Maßnahmenbündel zur Erreichung der Klima- und Energieziele der Regierung, die an vielen Stellschrauben gleichzeitig ansetzt.

Die Transformation industrieller Prozesse hin zu einer klimafreundlichen Produktion kann auf verschiedenen Wegen (Elektrifizierung, Einsatz CO₂-neutraler Gase, Carbon Capture oder Kreislaufwirtschaft) erreicht werden und erfordert abgestimmte und zeitlich abgestufte Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen.³ So könnten Verzögerungen in der Umsetzung der Maßnahmen, die sich die Bundesregierung für den Zeitraum 2030 bis 2040 gesteckt hat, verhindert werden. Es ist notwendig, sowohl öffentliche als auch private Investitionen zu mobilisieren und diese aufeinander abzustimmen.

Abstimmungsbedarf scheint zunächst mit den an der Angebotsseite ansetzenden Maßnahmen zum Ausbau der Bereitstellung von Energie aus erneuerbaren Quellen durch das Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz (EAG) gegeben zu sein. Durch den Anstieg der durch die KTO induzierten zusätzlichen Nachfrage nach elektrischer Energie kann zunächst ein verstärkender Impuls auf den Ausbau der Energieerzeugung aus nachhaltigen Energieträgern ausgehen. Umgekehrt kann eine zu rasch steigende Nachfrage aber zu Kapazitätsengpässen führen, umso mehr, als sich gezeigt hat, dass sich der Klimawandel negativ auf die Stromerzeugung aus Wasserkraft in Österreich auswirkt.⁴ Aus den vorliegenden Informationen zur KTO ist

² Der befristete Krisenrahmen der EU-Kommission (C/2022/1890) erlaubt Beihilfen wie den Energiekostenzuschuss lediglich bis 30. Juni 2023.

³ Vgl. Diendorfer et al (2021). *Klimaneutralität Österreichs bis 2040*. Studie des Austrian Institute of Technology, der Montanuniversität Leoben, des Energieinstituts an der JKU und der Energieagentur im Auftrag des Klimaschutzministeriums.

⁴ Vgl. hierzu die aktuelle Strom- und Gasstatistik der E-Control: [Statistik-News - www.e-control.at](https://www.e-control.at).

nicht ersichtlich, inwieweit eine Abstimmung dieser beiden umfassenden Maßnahmenbündel tatsächlich gegeben oder vorgesehen ist. Vor allem eine zeitliche Abstimmung auf der Grundlage einer Kapazitätsplanung erscheint notwendig. Unterschiedliche angebots- und nachfrageseitige Dynamiken könnten die Erreichung des Ziels der Bundesregierung, bis 2030 (bilanziell) 100 Prozent des Strombedarfs in Österreich aus erneuerbaren Energiequellen zu decken, verzögern.

Da unterschiedliche Technologien zur Dekarbonisierung, wie der Einsatz CO₂-neutraler Gase, Carbon Capture oder Kreislaufwirtschaft auch komplementäre Infrastrukturinvestitionen (z. B. Anlagen zur Wasserstoffverteilung, Lagerung, oder Industrie 4.0-fähige digitale Infrastruktur für kreislaufwirtschaftliche Modelle u. dgl.) erfordern, kann es zu Verzögerungen bei Investitionen kommen (sog. Hold-up-Probleme).⁵ Private Investitionen zahlen sich in derartigen Fällen oft nur dann aus, wenn zuvor komplementäre öffentliche Investitionen getätigt wurden. Es wäre wichtig, sich ein genaues Bild zu verschaffen, in welchen Bereichen zusätzliche öffentliche Eingriffe notwendig sein werden, bzw. wo bestehende Maßnahmen ausgebaut oder gestärkt werden müssen, damit Koordinationsprobleme vermieden werden.

Umfassende Qualifikations- und Arbeitsmarktmaßnahmen notwendig: Der Facharbeitskräftemangel in der Industrie ist bereits jetzt im Allgemeinen und für die Umsetzung klima- und umweltpolitischer Maßnahmen im Besonderen ein Problem.⁶ Er kann daher die Umsetzung der KTO behindern und damit ihren Erfolg konterkarieren. Qualifikationsmaßnahmen sind im Rahmen der KTO zwar vorgesehen, doch

erscheinen diese im Vergleich zum Umfang der vorgesehenen Investitions- und Technologieförderungen unterdimensioniert. Auch die im österreichischen Wiederaufbauplan im Rahmen des „wissensbasierten Aufbaus“ vorgesehenen allgemeinen Arbeitsmarktmaßnahmen sind nicht auf die spezifischen Bedürfnisse einer ökologischen Transformation der Industrie abgestimmt. Unter diesem Gesichtspunkt müsste ein neuer Schwerpunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik entwickelt werden, was bei den derzeit geplanten Budgetkürzungen nicht realistisch scheint.

Das Zusammenspiel von Technologie- und Investitionsförderungen und Preissignalen stärker berücksichtigen: Die Förderungen der KTO und die CO₂-Bepreisung erfüllen komplementäre Funktionen. Aufgrund der umfangreichen Förderungen im Rahmen der KTO sollte sichergestellt werden, dass die Preise für CO₂-Emissionen kontinuierlich steigen, wie dies auch in der Ökosozialen Steuerreform des Jahres 2022 vorgesehen ist. Damit würden die Transformationsanreize der Förderungen verstärkt. Auf Fördermaßnahmen wie etwa den am 28. September 2022 durch die Bundesregierung angekündigten Energiekostenzuschuss für Unternehmen, die zu einer Abschwächung des CO₂-Preissignals führen, sollte in Zukunft daher weitgehend – mit Ausnahme besonderer Krisenfälle, wie im jetzigen wirtschaftlichen Umfeld – verzichtet werden.

Keine Maßnahmen für den Sektor Staat: Der Staat ist v. a. in den Bereichen Verkehr, Gebäude, oder digitale Infrastruktur auch ein bedeutender Energieverbraucher und CO₂-Emittent. Hier sind mit Ausnahme des Kommunalinvestitionsgesetzes (2023: 500 Mio Euro)

⁵ Zudem sind raumplanerische Maßnahmen und die erforderlichen Anlagenehmigungsverfahren zu berücksichtigen. Vor allem die Dauer von Genehmigungsverfahren wird sowohl von Industrieunternehmen als auch von Energieerzeugern als besonderes Standorthemmnis angesehen (vgl. z. B. Reinstaller, A., Friesenbichler, K., Hölzl, W., Kügler, A. (2022), Herausforderungen und Bestimmungsfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Industrieunternehmen. WIFO-Monatsberichte 7/2022, S. 467 ff.)

⁶ Siehe Reinstaller et al. (2022), op. cit.



noch keine entsprechenden Offensiven für die nächsten Jahre sichtbar. Ein einmaliger Zweckzuschuss für die Länder in der Höhe von 500 Mio u. a. für Investitionen der Länder sowie für Förderungen von Investitionen im Bereich grüner Wandel wurde bereits einmalig im Jahr 2022 gewährt.⁷

Klimaverträge (Contracts for Difference) sind möglicherweise schwer umsetzbar und erfordern eine wettbewerbsrechtliche Koordination in der EU: Die angekündigten Maßnahmen der KTO umfassen auch Betriebskostenzuschüsse für Unternehmen mit klimafreundlichen Prozessen, solange die Entwicklung der CO₂-Preise eine marktkonforme Finanzierung nicht ermöglicht. Die sogenannten Klimaverträge sollen auf der Grundlage von Differenzkontrakten Zuschüsse gewähren. Details hierzu sind noch nicht bekannt, es wurde aber angekündigt, dass sie am CO₂-Preis je Tonne emittiertem CO₂ eines Unternehmens ansetzen.

In diesen Klimaverträgen würde die Regierung mit jedem Unternehmen einen CO₂-Preis festlegen, bei dem das Unternehmen eine spezifische klimaschonende Technologie noch wirtschaftlich nutzen kann. Gleichzeitig werden Ausgleichsmechanismen vereinbart: Liegt der CO₂-Preis unter dem festgelegten CO₂-Preis, so erhält das Unternehmen eine kompensierende Ausgleichszahlung, andernfalls führt das Unternehmen einen Betrag auf der Grundlage der Differenz von vereinbartem CO₂-Preis und dem CO₂-Marktpreis an die öffentliche Hand ab.

Ein derartiger Mechanismus erscheint zunächst sehr sinnvoll. Es ist jedoch zu bedenken, dass in vielen Fällen der Effekt der Einführung einer klimaschonenden Technologie auf die Betriebskosten durch unterschiedliche Wechselwirkungen mit bestehenden Verfahren und Technologien schwer abzugrenzen und für die öffentliche Hand als Vertragspartner auch nicht direkt beobachtbar sein wird. Die

Ausgleichszahlungen aus dem Differenzkontrakt würden daher gezwungenermaßen die Betriebskosten eines Unternehmens allgemein subventionieren.

Dies kann wiederum zu sogenannten Agency-Problemen führen: Die Unternehmen haben den Anreiz; möglichst hohe Preisdifferenziale auszuverhandeln, die nicht dem tatsächlichen Mindestpreis für CO₂ entsprechen, um die klimaschonende Technologie wirtschaftlich nutzen zu können. Ein höheres Preisdifferential würde es Unternehmen erlauben, während der Dauer des Vertrages auch andere Betriebskosten mitzufinanzieren oder weniger in effizienzsteigernde Maßnahmen investieren zu müssen bzw. derartige Investitionen zeitlich zu strecken. Die Folge wäre eine Übersubventionierung. Die Differenzkontrakte könnten deshalb von europäischen Mitbewerber als (potenziell) wettbewerbsverzerrend eingestuft werden.

Es ist somit notwendig, einen anreizkompatiblen Mechanismus zur Bestimmung des Preisdifferentials im Rahmen der Klimaverträge zur Anwendung zu bringen. Dies wird in vielen Fällen aber nur schwer und allenfalls unter sehr hohem Verwaltungsaufwand möglich sein.

Klimaverträge, die in dem angedachten Kontext nicht als wettbewerbsverzerrend, kontraproduktiv für das Innovationsverhalten von Unternehmen und vom Verwaltungskostenaufwand her vertretbar sind, erfordern ein ausgeklügeltes Design der Anreizmechanismen. Zumindest wäre jedoch eine Koordination im Rahmen der Europäischen Union notwendig, um deren Wettbewerbskonformität sicherzustellen.

Evaluierungen vorsehen und durchführen

Angesichts der Bedeutung und des Umfangs der Maßnahmen der KTO wäre es wichtig, zum aktuellen Zeitpunkt sowohl eine begleitende als auch abschließende Evaluierung aller

⁷ Vgl. (RIS - Gewährung eines Zweckzuschusses an die Länder zur Unterstützung von Investitionen - Bundesrecht konsolidiert, Fassung vom 31.10.2022 (bka.gv.at).

Maßnahmen der KTO zu planen und zu budgetieren.

Diese Evaluierungen sollten sowohl Abwicklung, Umsetzung und Wirkung der Einzelmaßnahmen als auch ihr Zusammenspiel im Rahmen des Gesamtpaketes bewerten. Eine begleitende Evaluierung würde es angesichts der Komplexität des Maßnahmenpaketes erlauben, Probleme in Abwicklung oder Umsetzung kontinuierlich zu überwachen und zu korrigieren und damit die Wirkung der Maßnahmen zu verbessern.

Informationsstand zu den angekündigten Maßnahmen: 31. Oktober 2022.

Kurzanalyse des Produktivitätsrates vorbereitet durch die Mitarbeiter:innen des Büros. Freigabe durch die Mitglieder des Produktivitätsrates am 31. Oktober 2022.