



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bundesministerium für
Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft
Stubenbastei 5
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 17. Jänner 2013
GZ 301.861/002-2B1/12

Entwurf einer Novelle zum Klimaschutzgesetz (KSG) und Entwurf einer Novelle zum Umweltförderungsgesetz (UFG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof dankt für die mit Schreiben vom 20. Dezember 2012, GZ BMLFUW-UW.1.3.2/0450-V/4/2012, erfolgte Übermittlung von Entwürfen einer Novelle zum Klimaschutzgesetz sowie einer Novelle zum Umweltförderungsgesetz und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. ALLGEMEINES

1.1 Mit der geplanten Novelle eines Klimaschutzgesetzes soll eine Präzisierung des Zielerreichungspfades im Sinne der nationalen Implementierung der Entscheidung 406/2009/EG über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 erfolgen.

Dabei sollen die jährlich sektoralen Höchstmengen von Treibhausgasemissionen für die Jahre 2013 bis 2020 festgesetzt werden.

Die vorgeschlagene sektorale Aufteilung, auch wenn sie nun hinsichtlich der Systematik dem Stand der Technik entspricht, enthält jedoch keine Bestimmungen hinsichtlich der gesetzlichen Verantwortlichkeiten der Gebietskörperschaften.

Nach Ansicht des Rechnungshofes sollte die Festlegung von Verantwortlichkeiten jedoch Kern des Klimaschutzgesetzes sein. Dies würde auch den Positionen des Rechnungshofes entsprechen (Positionen 2007/1, Seite 9, „Sachgerechte Zuordnung von



Aufgaben und Verantwortungen“; Positionen II Bund 2009/1, Seite 16, „Kernelemente einer umfassenden Staats- und Verwaltungsreform sind eine umfassende Aufgabenkritik und Rechtsbereinigung, eine von der Politik vorgegebene strategische Ausrichtung der einzelnen staatlichen Ebenen und Aufgabenbereiche, eine sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften mit eindeutigen Verantwortungszuweisungen (Zusammenführung von Finanzierungs-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung) und klare politische Zielvorgaben).

Weiters hat der Rechnungshof in seinem Bericht Bund 2008/11, Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes, darauf hingewiesen, dass zur österreichweiten Umsetzung der Klimastrategie die Einbindung und Mitwirkung der Länder unbedingt notwendig ist (TZ 7.2). Im Zuge der darauf folgenden Follow-up-Überprüfung (Bund 2011/4, Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes; Follow-up-Überprüfung) wies das BMLFUW auf laufende Verhandlungen auf Bundesebene zur Klärung der gesetzlichen Verantwortlichkeiten zwischen den Gebietskörperschaften hin. Eine entsprechende legislative Umsetzung ist bis dato jedoch nicht erfolgt, obwohl das BMLFUW selbst in seiner Stellungnahme (TZ 3.3 des Berichts Reihe Bund 2011/4) festhielt, dass die klare Festlegung der Verantwortlichkeiten ein wesentliches Instrument der nationalen Klimapolitik ist.

1.2 Mit dem geplanten neuen Umweltförderungsgesetz soll die bestehende Abwicklungseffizienz und Struktur in der Umweltförderung im Inland (UFI) für weitere Förderungen von Energieeffizienzmaßnahmen genutzt werden.

Damit wird grundsätzlich auch einer Empfehlung des Rechnungshofes, nämlich Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz vorrangig zu behandeln, entsprochen (Bericht Reihe Bund 2011/5, Energiestrategie Österreich, TZ 9.2).

Der Entwurf einer Novelle zum Umweltförderungsgesetz ist jedoch auch, und zwar vor allen Dingen in finanzieller Hinsicht, in engem Zusammenhang mit dem vom Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend fast zeitgleich zur Begutachtung ausgesendeten Entwurf eines Bundes-Energieeffizienzgesetzes (Schreiben des BMWFJ vom 18. Dezember 2012, GZ BMWFJ-551.100/0026-IV/1/2012) zu beurteilen.

Die Finanzierung der geplanten rechtsetzenden Maßnahmen soll nämlich neben den bisher eingesetzten Mitteln aus dem Bereich der Umweltförderung im Inland nun auch Einnahmen aufgrund des § 28 des im Entwurf vorliegenden Bundes-Energieeffizienzgesetzes umfassen.

Da die Einnahmen aus dem geplanten Entwurf eines Bundes-Energieeffizienzgesetzes jedoch keiner Schätzung unterzogen wurden, steht die Höhe des Gesamtförderungs-



GZ 301.861/002-2B1/12

Seite 3 / 7

volumens nicht einmal ansatzweise fest. Nähere Ausführungen hiezu finden sich unter Punkt 3.2 dieser Stellungnahme.

Die Finanzierung der geplanten und zudem umfangreichen neuen gesetzlichen Verpflichtungen bleibt somit unklar.

Darüber hinaus kann den Entwürfen auch keine finanzielle Schwerpunktsetzung innerhalb der bisherigen und neuen Förderungsmaßnahmen entnommen werden. Die durch die Finanzierung der Förderungsmaßnahmen bezweckte konkrete Auswirkung auf die Förderungslandschaft im Umweltbereich wurde nämlich keiner näheren Erläuterung unterzogen.

1.3 Die oben angeführten Gesetzesentwürfe betreffend verweist der Rechnungshof daher auf die Analyse der „Verwaltung neu“ hinsichtlich eines „Effizienten Förderungswesens“ (abrufbar unter der Homepage des Rechnungshofes – Verwaltungsreform – Effizientes Förderungswesen).¹

Lediglich schwerpunktmäßig soll hier auf die thematisch in Zusammenhang mit den Entwürfen stehenden Problemkreise aus dieser Analyse (unter Punkt 2 und 3 auf den Seiten 6 und 7 angeführt) hingewiesen werden:

Ausrichtung und Steuerung

- Fehlende Gesamtstrategie für das Förderungswesen – Einzelbetrachtung von Förderungsmaßnahmen statt Gesamtanalyse des Förderungssystems und der Wechselwirkungen von Förderungsmaßnahmen
- Fehlende konkrete Vorgaben und quantifizierte Förderungsziele
- Unzureichend entwickelte Förderungsstrategien und fehlende Förderungsschwerpunkte
- Inputbetrachtung (bereitgestellte Förderungsmittel) statt Wirkungsorientierung
- Fehlende Nachhaltigkeit und Ökologisierung von Förderungsmaßnahmen

¹ Eine Expertengruppe bestehend aus dem Rechnungshof, dem WIFO, dem IHS, dem StA und dem KDZ wurde von der am 17. Februar 2009 unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers und des Vizekanzlers eingesetzten Arbeitsgruppe beauftragt, für den Bereich „Effizientes Förderungswesen“ eine strukturierte Analyse der bestehenden Probleme und der damit verbundenen Folgewirkungen zu erarbeiten.



Koordination und Abstimmung der Förderungen

- Mangelnde Abstimmung von Förderungszielen, Förderungsschwerpunkten und Einzelförderungsmaßnahmen innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften sowie zwischen Förderungsbereichen
- Fehlender Gesamtüberblick über die für einen Ausgabenbereich, für ein Projekt oder einen Förderungsempfänger insgesamt gewährten öffentlichen Mittel.

Der übermittelte Entwurf enthält keine Regelungen, mit denen auf die festgestellten Probleme im Sinn eines verwaltungsreformatatorischen Ansatzes reagiert würde. Der Rechnungshof regt daher eine Überarbeitung der übermittelten Entwürfe mit dem Ziel der Berücksichtigung der von der Arbeitsgruppe „Verwaltung neu“ festgehaltenen Problemkreise an.

2. OFFENE EMPFEHLUNGEN DES RECHNUNGSHOFES

Darüber hinaus nimmt der Rechnungshof den vorliegenden Entwurf zum Anlass, auf bis dato noch nicht umgesetzte Empfehlungen hinzuweisen:

- Hinsichtlich einer Neuordnung der Umweltförderung im Ausland (Ziel ist die Heranführung von Nachbarstaaten an EU-Niveau am Sektor Umwelt) empfahl der Rechnungshof aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen eine Überprüfung bzw. Neuausrichtung des Anwendungsbereiches. Er sah wenig Raum für die Aufrechterhaltung dieses Förderungsinstrumentes parallel zu den von der Gemeinschaft vorgesehenen Instrumenten (Bericht Reihe Bund 2008/11, TZ 27 und Reihe Bund 2011/4, TZ 6)
- Im Zusammenhang mit dem Programm klima:aktiv empfahl der Rechnungshof eine Klarstellung der gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich der Finanzierung des Programms, um die Wirksamkeit realistisch bewerten zu können und um für die Zuordnung von Projekten klare Verhältnisse zu schaffen (Bericht Reihe Bund 2008/11, TZ 30 und Reihe Bund 2011/4, TZ 7).

Auch die nun vorliegenden Entwürfe enthalten keine Vorschläge zur Umsetzung dieser Empfehlungen des Rechnungshofes.



GZ 301.861/002-2B1/12

Seite 5 / 7

3. ZU DEN FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN DER BEIDEN ENTWÜRFE

3.1 Entwurf einer Novelle zum Klimaschutzgesetz

Wie aus den Materialien hervorgeht, sind mit den geplanten rechtsetzenden Maßnahmen keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen für die Gebietskörperschaften verbunden. Dennoch ist aus Sicht des Rechnungshofes darauf hinzuweisen, dass die fehlende Festlegung von Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung der Zielwerte zu Folgekosten führen kann, wie der notwendige Ankauf von Zertifikaten für den Ausgleich der negativen Treibhausgasbilanz Österreichs in der nun ausgelaufenen Periode 2008 bis 2012 zeigte.

3.2 Entwurf einer Novelle zum Umweltförderungsgesetz

Wie eingangs unter Punkt 1. angeführt, ist der gegenständliche Entwurf hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen in engem Zusammenhang mit dem vom Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend fast zeitgleich zur Begutachtung ausgesendeten Entwurf eines Bundes-Energieeffizienzgesetzes (Schreiben des BMWFJ vom 18. Dezember 2012, GZ BMWFJ-551.100/0026-IV/1/2012) zu beurteilen.

Laut § 28 des Entwurfs eines Bundes-Energieeffizienzgesetzes sollen die Fördermittel wie folgt aufgebracht werden:

1. aus den vereinnahmten Ausgleichsbeträgen gemäß § 29 (verpflichtete Unternehmen und Lieferanten können anstelle des Setzens von Effizienzmaßnahmen jeweils am Ende des jeweiligen Jahres mit schuldbefreiender Wirkung einen Ausgleichsbetrag entrichten);
2. aus vereinnahmten Beträgen der gemäß § 34 verhängten Verwaltungsstrafen;
3. aus Zinsen der veranlagten Mittel;
4. durch sonstige Zuwendungen.

Weder die finanziellen Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf einer Novelle zum Umweltförderungsgesetz, noch die Erläuterungen zum geplanten Bundes-Energieeffizienzgesetz gehen auch nur ansatzweise auf die Höhe der zu erwartenden Einnahmen ein. Das voraussichtliche Gesamtförderungsvolumen steht demnach nicht einmal als grober Richtwert fest.



Zudem sind die Einnahmen aus dem Bundes-Energieeffizienzgesetz zum überwiegenden Teil vom künftigen Verhalten der darin Verpflichteten abhängig, was aus Sicht des Rechnungshofes zu großen Unsicherheiten bei der Berechnung der Einnahmen bzw. Planung der Förderungsfinanzierungen führen kann.

Dennoch enthalten die beiden Entwürfe neue verpflichtende Aufgabenbereiche, die ebenfalls aus den oben bezeichneten Einnahmen zu finanzieren sind. So weisen beispielsweise die Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf darauf hin, dass mit den Ausgleichszahlungen zusätzliche Energieeffizienzmaßnahmen von Betrieben gefördert werden sollen und eine neue Kommission in Angelegenheiten des Energieeffizienzförderungsprogramms einzurichten ist. Mit dem Entwurf zum Bundes-Energieeffizienzgesetz soll darüber hinaus eine Nationale Energieeffizienz-Monitoringstelle mit zahlreichen neuen Kompetenzen normiert werden (auch die voraussichtlichen Kosten einer Monitoringstelle wurden nicht einmal einer groben Kalkulation unterzogen; in den Jahren 2011 und 2012 beliefen sich die Aufwendungen für die Förderungsabwicklung samt den Aufwendungen für die Abwicklungsstelle aber jedenfalls auf 12,7 bzw. 13,2 Mill. EUR und dürften in Zukunft aufgrund des erweiterten Aufgabenbereiches bedeutend höher liegen).

Zudem enthält der gegenständliche Entwurf auch noch zusätzliche Verwaltungsaufgaben (umfangreiche Berichtspflichten, Erstellung eines Energieeffizienzprogramms, zusätzliche bzw. geänderte Verwaltungsabläufe bei der Förderungsabwicklung uäm.) die keiner finanziellen Abschätzung unterzogen wurden und in den finanziellen Erläuterungen gänzlich unerwähnt blieben.

Da weder die mit den beiden Entwürfen geplanten Einnahmen, noch die für die Förderung der Energieeffizienzmaßnahmen vorgesehenen Mittel nachvollziehbar kalkuliert wurden, kann auch den Ausführungen in den Materialien, wonach eine zusätzliche Budgetbelastung auszuschließen ist, seitens des Rechnungshofes nicht gefolgt werden.

Aufgrund der komplexen Materie wäre aus Sicht des Rechnungshofes – analog zu den Ausführungen unter Punkt 1.3 dieser Stellungnahme – zudem eine zwischen den zuständigen Ressorts akkordierte Darstellung der mit den Entwürfen verbundenen finanziellen Auswirkungen angezeigt gewesen.

In diesem Zusammenhang weist der Rechnungshof auch auf § 14 BHG hin, wonach jedem Entwurf einer neuen rechtsetzenden Maßnahme von dem Bundesminister, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet wurde, eine den Richtlinien gemäß § 14 Abs. 5 BHG entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen ist, aus der insbesondere hervorzugehen hat, ob und inwiefern die Durch-



GZ 301.861/002-2B1/12

Seite 7 / 7

führung der vorgeschlagenen Maßnahmen voraussichtlich Ausgaben oder Einnahmen sowie Kosten oder Erlöse für den Bund verursachen wird, wie hoch diese Ausgaben oder Einnahmen sowie Kosten oder Erlöse im laufenden Finanzjahr und mindestens in den nächsten drei Finanzjahren zu beziffern sein werden, aus welchen Gründen diese Ausgaben und Kosten notwendig sind und welcher Nutzen hievon erwartet wird, sowie welche Vorschläge zur Bedeckung dieser Ausgaben und Kosten gemacht werden.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen aus Sicht des Rechnungshofes nicht den Anforderungen des § 14 BHG und den hiezu ergangenen Richtlinien des Bundesministers für Finanzen, BGBl. II Nr. 50/1999 i.d.g.F.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: