



## **Klimaschutz in Österreich; Follow-up-Überprüfung**

Reihe BUND 2024/37

Bericht des Rechnungshofes

---





## Vorbemerkungen

### Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

### Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen. Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at) verfügbar.

### Prüfkompetenz des Rechnungshofes

Zur Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger ist der Rechnungshof berufen. Der Gesetzgeber versteht die Gebarung als ein über das bloße Hantieren mit finanziellen Mitteln hinausgehendes Verhalten, nämlich als jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat. „Gebarung“ beschränkt sich also nicht auf den Budgetvollzug; sie umfasst alle Handlungen der prüfungsunterworfenen Rechtsträger, die finanzielle oder vermögensrelevante Auswirkungen haben.

#### IMPRESSUM

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Herausgeber:                   | <a href="http://www.rechnungshof.gv.at">www.rechnungshof.gv.at</a> |
| Rechnungshof Österreich        | Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich                      |
| 1030 Wien, Dampfschiffstraße 2 | Herausgegeben: Wien, im Dezember 2024                              |

#### AUSKÜNFTE

Rechnungshof  
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946  
E-Mail [info@rechnungshof.gv.at](mailto:info@rechnungshof.gv.at)  
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)  
Twitter: @RHSprecher

#### FOTOS

Cover, S. 6: Rechnungshof/Achim Bieniek



# Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| Abkürzungsverzeichnis   | 4  |
| Prüfungsziel  | 7  |
| Kurzfassung   | 7  |
| Empfehlungen  | 11 |
| Zahlen und Fakten zur Prüfung                                   | 13 |
| Prüfungsablauf und -gegenstand                                  | 15 |
| Rahmenbedingungen   | 17 |
| Auswirkungen der Klimakrise                                     | 17 |
| Rechtliche Verpflichtungen im Klimaschutz                       | 21 |
| Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen                         | 27 |
| Nationale Ziele und Vorgaben zum Klimaschutz                    | 33 |
| Klimaschutzgesetz   | 33 |
| Sektorziele   | 36 |
| Nationaler Energie- und Klimaplan                               | 38 |
| Governance im Klimaschutz                                       | 45 |
| Maßnahmen zum Klimaschutz                                       | 48 |
| Bund-Länder-Maßnahmenprogramme                                  | 48 |
| Monitoring und Reporting von Klimaschutz-Maßnahmen              | 55 |
| Ökologisierung des Steuerrechts                                 | 57 |
| Finanzielle Auswirkungen einer Zielpfadüberschreitung           | 64 |
| Mittelbedarf  | 64 |
| Ankaufsstrategie  | 67 |
| Finanzausgleich   | 69 |
| Schlussempfehlungen   | 72 |
| Anhang  | 80 |
| Ressortbezeichnung und -verantwortliche im überprüften Zeitraum | 80 |



---

## Tabellenverzeichnis

|            |  |       |    |
|------------|--|-------|----|
| Tabelle 1: | Klima- und Energiestrategien sowie -studien der Länder | _____ | 50 |
|------------|--|-------|----|



## Abbildungsverzeichnis

|              |  |    |
|--------------|--|----|
| Abbildung 1: | Umsetzungsstand ausgewählter Empfehlungen aus dem Vorbericht _____   | 8  |
| Abbildung 2: | Abweichung der mittleren jährlichen Temperatur zur mittleren Temperatur der Jahre 1961 bis 1990 _____  | 18 |
| Abbildung 3: | Simulierte Änderung der Durchschnittstemperatur in Österreich _____  | 19 |
| Abbildung 4: | Kategorisierung der Treibhausgas-relevanten Sektoren _____   | 22 |
| Abbildung 5: | Prozentuelle Veränderung der Treibhausgas-Emissionen in der EU und in Österreich von 1991 bis 2021 im Vergleich zum Basisjahr 1990 _____   | 27 |
| Abbildung 6: | Anteile der Sektoren an den Treibhausgas-Emissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich im Jahr 2022 und prozentuelle Veränderung der sektorspezifischen Treibhausgas-Emissionen gegenüber 2005 _____ | 29 |
| Abbildung 7: | Entwicklung und prozentuelle Veränderung der Treibhausgas-Emissionen der Länder im Nicht-Emissionshandelsbereich zwischen 2005 und 2021 _____  | 32 |



## Abkürzungsverzeichnis

|                 |   |
|-----------------|---|
| ABl.            | Amtsblatt   |
| Abs.            | Absatz  |
| Art.            | Artikel   |
| BGBL.           | Bundesgesetzblatt   |
| BMF             | Bundesministerium für Finanzen  |
| BMK             | Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie         |
| B-VG            | Bundes-Verfassungsgesetz  |
| bzw.            | beziehungsweise   |
| °C              | Grad Celsius  |
| CO <sub>2</sub> | Kohlenstoffdioxid   |
| COVID           | corona virus disease (Coronaviruserkrankheit)   |
| CCS             | Carbon Capture and Storage (CO <sub>2</sub> -Abscheidung und -Speicherung)                        |
| EGMR            | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte   |
| EMRK            | Europäische Konvention für Menschenrechte   |
| et al.          | und andere  |
| etc.            | et cetera   |
| ETS             | Emissions Trading System (Emissionshandelssystem)   |
| EU              | Europäische Union   |
| EUR             | Euro  |
| i.d.(g.)F.      | in der (geltenden) Fassung  |
| IPCC            | Intergovernmental Panel on Climate Change (Weltklimarat)  |
| km/h            | Kilometer pro Stunde  |
| LULUCF          | Land Use, Land Use Change and Forestry<br>(Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft) |
| Mio.            | Million   |
| Mrd.            | Milliarde   |
| NGO             | non-governmental organisation (Nichtregierungsorganisation)                                       |
| ÖKS15           | Österreichische Klimaszenarien aus dem Jahr 2015  |



---

|      |   |
|------|---|
| Pkw  | Personenkraftwagen  |
| rd.  | rund  |
| RH   | Rechnungshof  |
| t    | Tonne   |
| TZ   | Textzahl  |
| u.a. | unter anderem   |
| WAM  | with additional measures (mit zusätzlich geplanten Maßnahmen) |
| WEM  | with existing measures (mit bestehenden Maßnahmen)            |
| WIFO | Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung            |
| z.B. | zum Beispiel  |



## KLIMASCHUTZ IN ÖSTERREICH; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Seit der Vorprüfung des RH zum Klimaschutz in Österreich im Jahr 2021 traf der Bund verstärkt Maßnahmen zum Klimaschutz, etwa mit der Einführung einer nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Konkrete Vorschläge und Initiativen für weitere Maßnahmen mit hohem Klimaschutz-Potenzial wurden jedoch nicht weiterverfolgt, gemeinsame Bund-Länder-Maßnahmenprogramme lagen seit 2021 nicht mehr vor.

In den Jahren 2022 und 2023 gingen die Treibhausgas-Emissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich um 5,0 % (2022) bzw. 5,3 % (2023) zurück und unterschritten die nationalen jährlichen Höchstmengen. Prognosen gingen von einem geringeren Rückgang der Gesamtemissionen in den Jahren 2024 und 2025 aus.

### NEUES KLIMASCHUTZGESETZ SEIT 2021 AUSSTÄNDIG

Mangels Einigung war ein neues Klimaschutzgesetz mit verbindlichen gesetzlichen Vorgaben zur Treibhausgas-Reduktion seit 2021 ausständig. Österreich übermittelte überdies erst im August 2024 – und somit rd. 14 Monate nach Fristablauf – einen aktualisierten Entwurf des Nationalen Energie- und Klimaplan an die Europäische Kommission.

Aufgrund der Zersplitterung der Verantwortlichkeit bestand im Klimaschutz weiterhin ein hoher Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf. Prozesse für eine gesamthafte Steuerungsverantwortung wurden nicht implementiert.

### HOHE KOSTEN FÜR EMISSIONSZERTIFIKATE BEI VERFEHLEN DES ZIELPFADS

Nach Projektionen des Umweltbundesamts wird Österreich die europäische Zielvorgabe zur Treibhausgas-Reduktion im Jahr 2030 deutlich verfehlen, wenn keine weiteren, umfassenden Klimaschutzmaßnahmen getroffen werden (Szenario „mit bestehenden Maßnahmen“). Aktualisierte Berechnungen gingen in diesem Fall von Kosten bis zu 5,8 Mrd. EUR für den Ankauf von Emissionszertifikaten aus, um diese Lücke zu schließen. Im Szenario „mit zusätzlichen Maßnahmen“ würden die Kosten für Emissionszertifikate bis zu 1,7 Mrd. EUR betragen. Eine verursachergerechte Regelung für die Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Ländern fehlte.





#### WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

## Klimaschutz in Österreich; Follow-up-Überprüfung

### Prüfungsziel



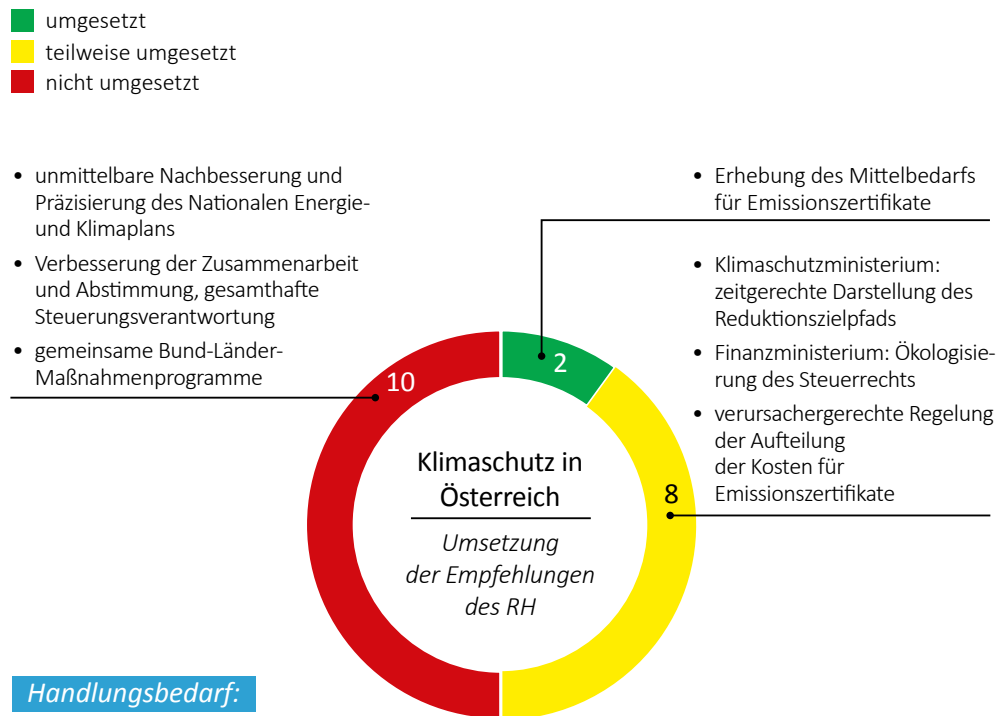
Der RH überprüfte von Jänner bis März 2024 das Bundesministerium für Finanzen und das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, um den Stand der Umsetzung von Empfehlungen aus seinem Vorbericht „Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung 2020“ (u.a. Reihe Bund 2021/16) zu beurteilen.

### Kurzfassung

Das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) und das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (in der Folge: **Klimaschutzministerium**) setzten von den 20 überprüften Empfehlungen des Vorberichts zwei zur Gänze, acht teilweise und zehn nicht um.

Im Ergebnis bestand bei den meisten Empfehlungen noch erheblicher Handlungsbedarf: (TZ 17)

Abbildung 1: Umsetzungsstand ausgewählter Empfehlungen aus dem Vorbericht



#### Handlungsbedarf:

##### Klimaschutzziele

- Erreichung der europäischen Klimaschutzziele 2030 im Nicht-Emissionshandelsbereich durch Maßnahmen im Inland

##### rechtliche Grundlagen

- neues Klimaschutzgesetz mit einem verbindlichen sektorspezifischen Zielpfad

##### Governance

- Verbesserung der Zusammenarbeit und Abstimmung im Klimaschutz
- Implementierung einer gesamthaften Steuerungsverantwortung für Klimaschutz-Maßnahmen

##### Klimaschutz-Maßnahmen

- Vorantreiben der Ökologisierung des Steuerrechts

##### Finanzen

- verursachergerechte Aufteilung der Kosten für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten zwischen Bund und Ländern

Empfehlungen an mehrere Adressaten (Finanzministerium, Klimaschutzministerium) werden in dieser Abbildung nur einmal gezählt. In der Darstellung der Schlussempfehlungen in TZ 17 werden sie je Adressat nach Umsetzungsgrad dargestellt.

Quelle und Darstellung: RH

## Nationale Ziele und Vorgaben

Das Klimaschutzgesetz war das zentrale Planungs-, Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für klimapolitische Maßnahmen, um eine kohärente Klimaschutzpolitik in Österreich zu ermöglichen. Diese Funktion konnte es seit dem Jahr 2021 mangels verbindlicher sektorspezifischer Zielpfade zur Treibhausgas-Reduktion nicht mehr erfüllen; damit fehlte aber auch ein institutioneller Rahmen mit klaren klimapolitischen Rahmenbedingungen und planbaren Vorgaben. (TZ 4)

Das Klimaschutzministerium erarbeitete unterschiedliche Fachentwürfe für ein neues Klimaschutzgesetz mit verbindlichen Zielpfaden und führte Verhandlungen mit anderen Stakeholdern, wie insbesondere dem Finanzministerium, um die Entwürfe inhaltlich abzustimmen. Eine Regierungsvorlage für ein neues Klimaschutzgesetz kam jedoch mangels Einigung nicht zustande. (TZ 7)

Österreich hätte der Europäischen Kommission bis Ende Juni 2023 einen Entwurf eines aktualisierten Nationalen Energie- und Klimaplanes vorlegen müssen. Das Klimaschutzministerium führte im August 2023 einen öffentlichen Konsultationsprozess durch und legte der Europäischen Kommission im November 2023 einen Entwurf vor. Dieser wurde auf Veranlassung des Bundeskanzleramts wieder zurückgezogen. Im August 2024 – somit rd. 14 Monate nach Fristablauf – übermittelte Österreich einen aktualisierten Entwurf des Nationalen Energie- und Klimaplanes an die Europäische Kommission. Diese leitete im November 2024 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich ein. Im Dezember 2024 wurde der finale Nationale Energie- und Klimaplan im Ministerrat beschlossen. (TZ 9)

## Governance im Klimaschutz

Die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den zuständigen Stellen des Bundes sowie zwischen Bund und Ländern wurden weder verbessert, noch wurden geeignete Prozesse im Sinne einer gesamthaften Steuerungsverantwortung für Klimaschutz-Maßnahmen implementiert. Die Fachentwürfe für ein neues Klimaschutzgesetz schlugen eine organisatorische und inhaltliche Verbesserung der Governance im Klimaschutz mit einem Klimakabinett, einem „Österreichischen Klimadialog“, einem Wissenschaftlichen Klimabeirat und einem Klimarat der Bürgerinnen und Bürger vor. Darüber hinaus sahen sie ein regelmäßiges Monitoring und Reporting zum Umsetzungsstand von Klimaschutz-Maßnahmen an eine zentrale Stelle vor. (TZ 10, TZ 12)

## Maßnahmen zum Klimaschutz

Seit 2021 lag kein gemeinsames Bund-Länder-Maßnahmenprogramm mehr vor. Der Bund traf zwar verstärkt Maßnahmen zum Klimaschutz, etwa mit der Einführung einer nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung, dem österreichweiten Klimaticket („Klima-Ticket Ö“) und dem Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz. Darüber hinaus wurden Förderungen erheblich ausgebaut, etwa für thermische Sanierungen und den Umstieg auf klimafreundliche Heizungen. Konkrete Vorschläge und Initiativen für weitere Maßnahmen mit hohem Treibhausgas-Reduktionspotenzial, wie die Ökologisierung klimaschädlicher Subventionen und der stufenweise Ausstieg aus fossilen Heizungen, wurden aber nicht weiterverfolgt. (TZ 11, TZ 13)

## Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen

Im überprüften Zeitraum reduzierten sich die Treibhausgas-Emissionen in Österreich: In den Jahren 2022 und 2023 gingen die Treibhausgas-Emissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich um 5,0 % (2022) bzw. 5,3 % (2023) zurück und unterschritten die nationalen jährlichen Höchstmengen. Prognosen gingen von einem geringeren Rückgang der Gesamtemissionen in den Jahren 2024 und 2025 aus. Um das Klimaziel im Nicht-Emissionshandelsbereich 2030 zu erreichen, wären vergleichbar hohe Rückgänge wie 2022 und 2023 erforderlich. (TZ 5)

2022 waren die Sektoren Verkehr (44 %), Landwirtschaft (18 %), Gebäude (16 %) sowie Energie und Industrie (13 %) die bedeutendsten Verursacher für Treibhausgas-Emissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich. (TZ 5)

In den Ländern verliefen die Treibhausgas-Reduktionen im Zeitraum 2005 bis 2021 sehr unterschiedlich: Oberösterreich verzeichnete mit 7 % die geringste, Kärnten mit 26 % die höchste prozentuelle Reduktion an Treibhausgas-Emissionen. (TZ 6)

Österreich würde mit den bestehenden Klimaschutz-Maßnahmen die unionsrechtliche Zielvorgabe zur Treibhausgas-Reduktion 2030 deutlich verfehlen. Selbst im Szenario mit zusätzlich geplanten Maßnahmen würden sich die Treibhausgas-Emissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich bis 2030 nur um 42 % statt um 48 % gegenüber 2005 verringern, Österreich würde seine Zielvorgabe damit um sechs Prozentpunkte verfehlen. Laut dem Entwurf für den Nationalen Energie- und Klimaplan vom August 2024 wäre die Zielerreichung nur durch die Umsetzung von nicht näher spezifizierten Projekten im Bereich „Carbon Capture and Storage“ (CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung), für die noch keine Rechtsgrundlage vorlag, durch die Abschaffung klimaschädlicher Subventionen und die Nutzung der „ETS-Flexibilität“ (Transferierung von Emissionszertifikaten aus dem Emissionshandelsbereich in den Nicht-Emissionshandelsbereich) möglich. Die Europäische Kommission erachtete den Entwurf Österreichs in ihrer Beurteilung vom Okto-

ber 2024 mangels konkreter Angaben als nicht nachvollziehbar, die Zielerreichung sei nicht gewährleistet. (TZ 9)

Um das Klimaziel 2030 zu erreichen, bedarf es erheblicher zusätzlicher Anstrengungen; dabei wären förder-, steuer- und ordnungspolitische Maßnahmen mit hoher Treibhausgas-Reduktionswirkung unter Kosten-Nutzen-Abwägungen zu priorisieren. (TZ 11)

### Finanzielle Auswirkungen einer Zielpfadüberschreitung

Das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium ließen den Mittelbedarf für einen allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten erheben, falls das Klimaziel 2030 verfehlt wird. Laut dem Entwurf für den Nationalen Energie- und Klimaplan vom August 2024 würde sich der Mittelbedarf mit bestehenden Maßnahmen auf bis zu 5,8 Mrd. EUR und im Szenario mit zusätzlich geplanten Maßnahmen auf bis zu 1,7 Mrd. EUR belaufen. (TZ 14)

Eine verursachergerechte Regelung zur Aufteilung der Kosten für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten zwischen Bund und Ländern fehlte im Finanzausgleichsgesetz weiterhin. Auf EU-Ebene wird eine erste Abrechnung der Treibhausgas-Emissionen bereits 2027 – also vor Auslaufen des Finanzausgleichs im Jahr 2028 – erfolgen. (TZ 16)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

#### EMPFEHLUNGEN

Bundesministerium für Finanzen; Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

- Im Zusammenwirken mit den anderen zuständigen Ministerien und den Ländern wären zusätzliche, rasch wirksame klimapolitische Maßnahmen zu setzen, um die Treibhausgas-Emissionen nachhaltig zu senken. Es wäre sicherzustellen, dass die unionsrechtliche Zielvorgabe für die Treibhausgas-Reduktion im Nicht-Emissionshandelsbereich 2030 durch Maßnahmen im Inland erfüllt werden kann; dies auch vor dem Hintergrund der bedeutenden finanziellen Auswirkungen im Falle einer Nichterreichung. (TZ 5, TZ 9, TZ 14)
- Im Zusammenwirken mit den Ländern wäre umgehend auf eine möglichst verursachergerechte Regelung der Aufteilung der Kosten für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten zwischen Bund und Ländern hinzuwirken. (TZ 16)

**Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie,  
Mobilität, Innovation und Technologie**

- In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre auf einen Konsens für ein neues Klimaschutzgesetz unter Beachtung der aktuellen Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der Entschließung des Nationalrates an die Bundesregierung vom 26. März 2021 und der Festlegungen im Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 hinzuwirken. Dabei wäre insbesondere ein verbindlicher sektorspezifischer Zielpfad zur Treibhausgas-Reduktion vorzusehen. (TZ 7, TZ 8)
- Im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium für Finanzen wären die Zusammenarbeit und Abstimmung im Klimaschutz zwischen den zuständigen Stellen des Bundes sowie zwischen Bund und Ländern zu verbessern und es wären geeignete Prozesse im Sinne einer gesamthaften Steuerungsverantwortung für Klimaschutz-Maßnahmen zu implementieren. (TZ 10)

**Bundesministerium für Finanzen**

- In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie wäre die Ökologisierung des Steuerrechts unter Berücksichtigung sozialpolitischer Erfordernisse voranzutreiben, um Kostenwahrheit bei den Treibhausgas-Emissionen zu erzielen sowie die Erreichung des Klimaziels 2030 und der Klimaneutralität 2040 zu ermöglichen. (TZ 13)





## Zahlen und Fakten zur Prüfung

| Klimaschutz in Österreich; Follow-up-Überprüfung   |   |  |      |      |                                     |   |  |                    |      |                                    |                  |
|--|---|--|------|------|-------------------------------------|---|--|--------------------|------|------------------------------------|------------------|
| Rechtsgrundlagen   |   |  |      |      |                                     |   |  |                    |      |                                    |                  |
| internationale Abkommen  |   | Übereinkommen von Paris, BGBl. III 197/2016 i.d.F. BGBl. III 153/2023  |      |      |                                     |   |  |                    |      |                                    |                  |
| EU-Ebene   |   | EU-Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030: <ul style="list-style-type: none"><li>• Lastenteilungsverordnung 2018/842/EU, ABl. L 2018/156, 26</li><li>• Governance-Verordnung 2018/1999/EU, ABl. L 2018/328, 1</li><li>• Mitteilung über den europäischen Grünen Deal, COM(2019) 640 final</li><li>• Europäisches Klimagesetz, Verordnung 2021/1119/EU, ABl. L 2021/243, 1</li><li>• Änderung der Lastenteilungsverordnung, Verordnung 2023/857/EU, ABl. L 2023/111, 1</li></ul> |      |      |                                     |   |  |                    |      |                                    |                  |
| nationale Ebene  |   | Klimaschutzgesetz, BGBl. I 106/2011 i.d.F. BGBl. I 58/2017   |      |      |                                     |   |  |                    |      |                                    |                  |
| Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen in Österreich (im Nicht-Emissionshandelsbereich) |   |  |      |      |                                     |   |  |                    |      |                                    |                  |
| Sektor   | Ausgangs-<br>werte                      | THG-Emissionen   |      |      | Ziel-<br>werte<br>2020 <sup>1</sup> | Abweichung<br>THG-Emissio-<br>nen von Ziel-<br>werten 2020 <sup>1</sup> |  | THG-<br>Emissionen |      | Ziel-<br>wert<br>2030 <sup>2</sup> | Ver-<br>änderung |
|  | 2005                                    | 2018   | 2019 | 2020 | 2020                                | 2020  |  | 2021               | 2022 | 2030                               | 2005 bis<br>2022 |
|  | in Mio. t CO <sub>2</sub> -Äquivalenten |  |      |      |                                     |   |  |                    |      |                                    | in %             |
| Abfallwirtschaft   | 3,5                                     | 2,4  | 2,4  | 2,3  | 2,7                                 | -0,4  |  | 2,3                | 2,2  | –                                  | -37,1            |
| Energie und Industrie  | 5,9                                     | 5,6  | 5,5  | 5,5  | 6,5                                 | -1,0  |  | 5,8                | 6,0  | –                                  | 1,7              |
| Fluorierte Gase  | 1,8                                     | 2,3  | 2,3  | 2,1  | 2,1                                 | 0,0   |  | 1,8                | 1,8  | –                                  | 0,0              |
| Gebäude  | 12,7                                    | 7,9  | 8,1  | 8,1  | 7,9                                 | 0,2   |  | 8,9                | 7,4  | –                                  | -41,7            |
| Landwirtschaft   | 8,3                                     | 8,4  | 8,3  | 8,3  | 7,9                                 | 0,4   |  | 8,3                | 8,2  | –                                  | -1,2             |
| Verkehr  | 24,5                                    | 23,8   | 23,9 | 20,7 | 21,7                                | -1,0  |  | 21,6               | 20,6 | –                                  | -15,9            |
| Summe  | 56,8                                    | 50,5   | 50,4 | 47,0 | 47,8 <sup>1</sup>                   | -0,8 <sup>1</sup>   |  | 48,7               | 46,2 | 29,6                               | -18,5            |

Rundungsdifferenzen möglich; Datenstand Jänner 2024

Quellen: Umweltbundesamt; Klimaschutzgesetz

grün = Zielwert (Emissionshöchstmenge) erreicht oder unterschritten

rot = Zielwert (Emissionshöchstmenge) überschritten

THG = Treibhausgas

<sup>1</sup> Der nationale Zielwert (Emissionshöchstmenge) für 2020 gemäß Klimaschutzgesetz betrug 48,8 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente. Die Europäische Kommission passte im Jahr 2017 die Werte an, der Zielwert für Österreich für 2020 betrug demnach 47,8 Mio. t. Österreich setzte dies nicht in nationales Recht um (TZ 7). Der RH stellt in dieser Tabelle in der Summenzeile die Abweichung der Emissionen 2020 vom Zielwert 2020 laut Europäischer Kommission dar, bei den einzelnen Sektoren – mangels Anpassung der Vorgaben für die Sektoren im Klimaschutzgesetz – die Abweichung der Emissionen von den Zielwerten für 2020 laut Klimaschutzgesetz.

<sup>2</sup> Zielvorgaben für Sektoren lagen für das Jahr 2030 nicht vor.



Klimaschutz in Österreich;  
Follow-up-Überprüfung

---



## Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Jänner bis März 2024 im Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) und im Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (in der Folge: **Klimaschutzministerium**)<sup>1</sup> die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen, die er bei der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zum Thema „Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung 2020“ abgegeben hatte. Der in den Reihen Bund 2021/16, Niederösterreich 2021/2 und Oberösterreich 2021/1 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Der RH fokussierte bei der Überprüfung des Umsetzungsstands der Empfehlungen auf die Erreichung des EU-Klimaziels 2030 im Nicht-Emissionshandelsbereich und die finanziellen Auswirkungen einer Zielverfehlung Österreichs. Der überprüfte Zeitraum der nunmehrigen Gebarungsüberprüfung umfasste die Jahre 2020 bis 2023. In Einzelfällen nahm der RH auch Bezug auf Sachverhalte, die nach dem überprüften Zeitraum lagen.

Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens findet sich auf der Website des RH ([www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at)).

Der RH weist in diesem Zusammenhang auf seine geübte Vorgehensweise und standardisierte Berichtsstruktur für Follow-up-Überprüfungen hin. Diese haben das Ziel, den Umsetzungsstand von ausgewählten Empfehlungen des Vorberichts unter Berücksichtigung der Angaben aus dem Nachfrageverfahren zu beurteilen und die Einstufung in „umgesetzt“, „teilweise umgesetzt“, „zugesagt“ und „nicht umgesetzt“ zu begründen.

(2) Die 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen beschlossen in der Generalversammlung vom September 2015 mit dem Aktionsplan „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ erstmals 17 global gültige Ziele für nachhaltige Entwicklung („Sustainable Development Goals“), zu deren Umsetzung bis 2030 sich auch Österreich verpflichtete. Wesentlich für die in der Gebarungsüberprüfung behandelten Themen ist das Nachhaltigkeitsziel 13 zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen.

(3) Im August 2024 übermittelte Österreich den aktualisierten Entwurf des Nationalen Energie- und Klimaplan an die Europäische Kommission. Ebenso im August 2024 veröffentlichten die Umweltbundesamt Gesellschaft mit beschränkter Haftung (in

<sup>1</sup> Die Ressortzuständigkeit und -bezeichnung für Klimaschutz wechselten im überprüften Zeitraum; siehe dazu Tabelle A im Anhang. Der RH verwendet im vorliegenden Bericht einheitlich die Bezeichnung **Klimaschutzministerium**.



der Folge: **Umweltbundesamt**) und das Wegener Center für Klima und Globalen Wandel der Universität Graz neue Daten und Analysen zu den Treibhausgas-Emissionen Österreichs in den Jahren 2022 und 2023. Im Oktober 2024 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Beurteilung des aktualisierten Entwurfs des Nationalen Energie- und Klimaplan und sprach Empfehlungen an Österreich aus.

Der RH berücksichtigte diese neuen Entwicklungen im vorliegenden Bericht.

(4) Am 17. Dezember 2024 – nach Abschluss der Gebarungsüberprüfung – wurde der finale Nationale Energie- und Klimaplan im Ministerrat beschlossen.

(5) Zu dem im Juni 2024 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Klimaschutzministerium im September 2024 und das Finanzministerium im Oktober 2024 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Dezember 2024.



## Rahmenbedingungen

### Auswirkungen der Klimakrise

#### 2 (1) Klimakrise

Der Begriff „Klimakrise“ beschreibt die fortschreitende, durch den Menschen verursachte (= anthropogene) globale Erwärmung des Klimas. Die Klimaerwärmung wird durch den Ausstoß von Treibhausgasen wie Kohlenstoffdioxid (**CO<sub>2</sub>**), Methan und Lachgas verursacht. Die Treibhausgas-Emissionen beeinflussen den Energiehaushalt der Atmosphäre durch die Absorption von Infrarot-Strahlung. Sie entstehen vor allem durch die Nutzung fossiler Energieträger und sind seit der Mitte des 20. Jahrhunderts stark gestiegen.

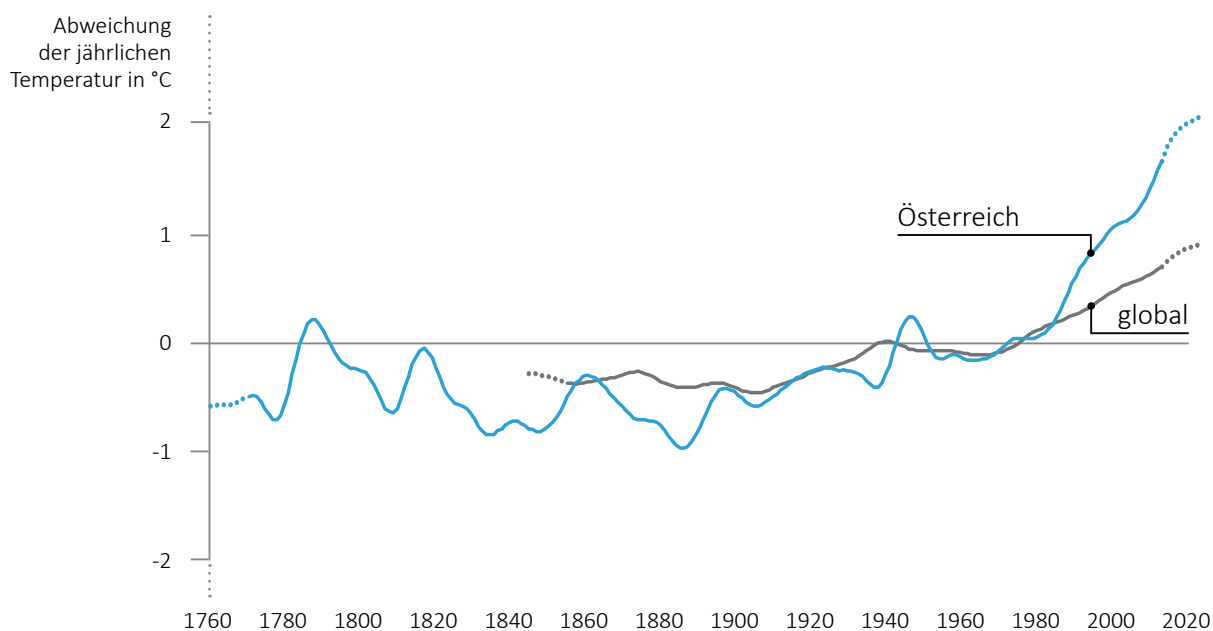
Die letzten zehn Jahre (2014 bis 2023) waren die wärmsten seit Beginn der globalen Messaufzeichnungen. 2023 war das bislang heißeste Jahr – global und in Österreich.<sup>2</sup> Die globale Durchschnittstemperatur lag in diesem Jahr rd. 1,48 °C über dem vorindustriellen Niveau (1850 bis 1900); sie war damit knapp unter dem Ziel des Übereinkommens von Paris, die globale Erhitzung auf unter 1,5 °C zu begrenzen, um irreversible Schäden zu vermeiden (TZ 3).

Österreich ist von der Klimaerwärmung besonders betroffen: Hier ist der Temperaturzuwachs etwa doppelt so hoch wie im globalen Mittel. Dies liegt wesentlich daran, dass sich die Luft über Landflächen rascher erwärmt als über thermisch trägen Ozeanen.

<sup>2</sup> In Österreich war dies neben dem Jahr 2023 (Tiefland) auch das Jahr 2018 (Berge und Tiefland).

Die folgende Abbildung verdeutlicht, wie sehr die jährlichen Temperaturen im Vergleich zur mittleren Temperatur der Jahre 1961 bis 1990 global und in Österreich gestiegen sind:

Abbildung 2: Abweichung der mittleren jährlichen Temperatur zur mittleren Temperatur der Jahre 1961 bis 1990



Die Abbildung geht von der mittleren Temperatur im Zeitraum 1961 bis 1990 aus. Die Linien zeigen, wie sehr die Temperatur in Österreich bzw. global von diesem Mittelwert abwich. Bei der Darstellung der Jahreswerte wird eine Zeitreihenglättung über 21 Jahre angewendet, um langfristige Entwicklungen hervorzuheben und kurzfristige Effekte zu unterdrücken. Aufgrund des sogenannten „Randeffekts“ ist die Zeitreihenglättung auf die Jahreswerte am Anfang und am Ende der Zeitreihe nicht vollständig anwendbar; daher wird die Temperaturentwicklung in diesen Zeiträumen strichliert dargestellt.

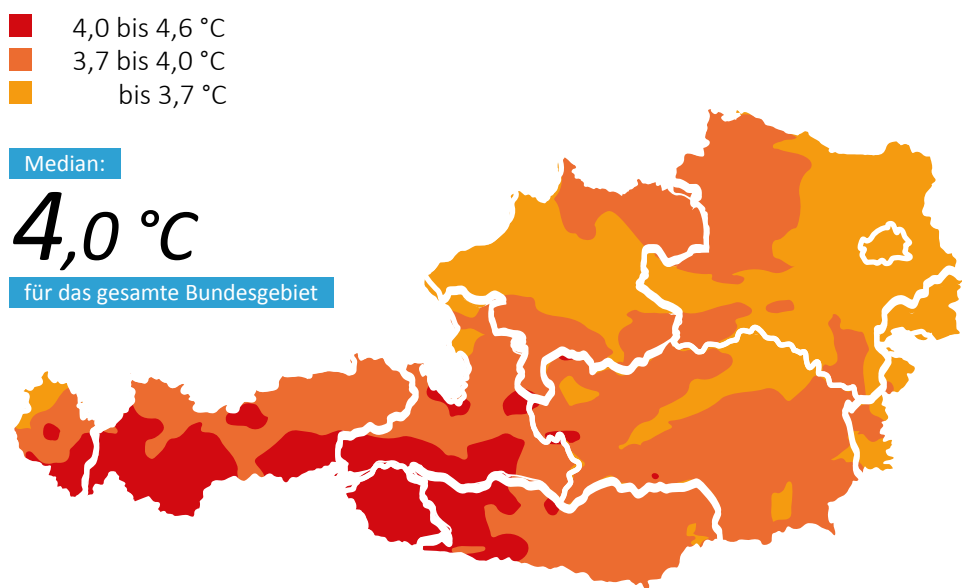
Quelle: GeoSphere Austria; Darstellung: RH



## (2) Gesellschaftliche und ökologische Auswirkungen

In Österreich sind die Folgen der Klimakrise schon heute deutlich spürbar; sie werden in Zukunft verstärkt auftreten. Ein vom Umweltbundesamt zitiertes Klimaszenario verdeutlicht, dass die jährliche Durchschnittstemperatur<sup>3</sup> bei einem ungebremsten Treibhausgas-Anstieg bis zum Ende des 21. Jahrhunderts weiter um 4 °C steigen wird:<sup>4</sup>

Abbildung 3: Simulierte Änderung der Durchschnittstemperatur in Österreich



simulierte Änderung der Durchschnittstemperatur in Österreich bis Ende des 21. Jahrhunderts gegenüber dem Bezugszeitraum 1971 bis 2000 bei einem ungebremsten Treibhausgas-Anstieg (RCP 8.5-Szenario)

Quelle: GeoSphere Austria; Darstellung: RH

Die Klimakrise führt dazu, dass Häufigkeit und Intensität von Klima- und Wetterextremen zunehmen. Dies hat weitreichende Auswirkungen auf Ökosysteme, Menschen, Siedlungen und Infrastrukturen. Dazu zählen wetterbedingte Naturkatastrophen wie Hochwasser, Muren und Waldbrände. Wärmeliebende Schädlinge (z.B. Borkenkäfer), tierische Krankheitsüberträger (z.B. Stechmücken) und biologische Allergene (z.B. Ragweed) breiten sich aus. In niedrigen und mittleren Lagen gehen die Schneebedeckung und Schneehöhe zurück. In höheren Lagen schmelzen die Gletscher und der Permafrostboden taut auf. Die Gletscherschmelze beeinflusst wiederum die Wasserführung der Flüsse. Letztlich gefährdet die Klimakrise somit auch die Nahrungsmittel- und Wassersicherheit. Um ansteigende Verluste und Schä-

<sup>3</sup> Median für das gesamte Bundesgebiet

<sup>4</sup> Klimaszenario RCP 8.5 (IPCC „business as usual“-Szenario). ÖKS15, *Chimani et al.* (2016), zitiert nach Umweltbundesamt, Klimaschutzbericht 2023

den zu vermeiden, sind rasch wirksame Maßnahmen erforderlich, die zu einer tiefgreifenden Reduktion der Treibhausgas-Emissionen führen.

Die Änderungen im globalen Klimasystem verlaufen oft nicht linear: Mit steigender Temperatur erhöht sich das Risiko eines „Kippens“ des Klimasystems. Abrupte, großflächige und irreversible Klimaänderungen sind dann die Folge.

### (3) Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Eine Studie aus dem Jahr 2020 bezifferte die jährlichen Kosten für wetter- und klimawandelbedingte Schäden in Österreich mit rd. 2 Mrd. EUR, bis 2050 wird ein Anstieg auf mindestens rd. 6 Mrd. EUR bis rd. 12 Mrd. EUR jährlich erwartet.<sup>5</sup>

Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (**WIFO**) erhob in einer 2024 publizierten Studie, dass die Klimawandelanpassung und das Katastrophenmanagement den Bundeshaushalt mit 1,365 Mrd. EUR jährlich belasten.<sup>6</sup> Ohne Gegenmaßnahmen werden sich diese Kosten bis 2050 auf 3,182 Mrd. EUR jährlich erhöhen.<sup>7</sup>

Weitere direkte budgetäre Kosten und künftige klimabedingte Budgetrisiken sah das WIFO im Zusammenhang mit klimaschädlichen Subventionen<sup>8</sup> (**TZ 13**), dem allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten anderer EU-Mitgliedstaaten<sup>9</sup> (**TZ 14**), den öffentlichen Beiträgen Österreichs zur internationalen Klimafinanzierung<sup>10</sup> und der klimawandelbedingten Zuwanderung<sup>11</sup>.

Das WIFO betonte, dass Schritte zur Kostenreduktion erforderlich seien. Einige Kostenpositionen und Budgetrisiken könnten durch klimapolitisches Handeln auf nationaler Ebene reduziert oder beseitigt werden, wie die klimaschädlichen Subventionen und das Risiko hoher Ausgaben für den Ankauf von Emissionszertifikaten.

<sup>5</sup> Steininger et al., Klimapolitik in Österreich: Innovationschance Coronakrise und die Kosten des Nicht-Handelns (2020)

<sup>6</sup> WIFO, Policy Brief: Budgetäre Kosten und Risiken durch klimapolitisches Nichthandeln und Klimarisiken (2024)

<sup>7</sup> Ausgaben des Bundes für Klimawandelanpassung und für die Beseitigung klimawandelbedingter Schäden

<sup>8</sup> 4,066 Mrd. EUR bis 5,676 Mrd. EUR pro Jahr (laut WIFO-Studie)

<sup>9</sup> 4,607 Mrd. EUR bis 9,214 Mrd. EUR bei Verfehlung der unionsrechtlichen Zielvorgaben 2030 (laut Vorbericht des RH)

<sup>10</sup> 2022: 406,05 Mio. EUR (laut Bericht des Klimaschutzministeriums zur internationalen Klimafinanzierung 2022)

<sup>11</sup> keine Kostenschätzungen verfügbar

## Rechtliche Verpflichtungen im Klimaschutz

### Internationale und unionsrechtliche Verpflichtungen

- 3 (1) Im November 2016 trat mit dem Übereinkommen von Paris<sup>12</sup> ein globales Klimaschutzabkommen in Kraft mit dem Ziel, die globale Erhitzung auf deutlich unter 2 °C zu begrenzen und zusätzliche Anstrengungen für eine Begrenzung unter 1,5 °C zu unternehmen. Die EU-Mitgliedstaaten verpflichteten sich dazu, ihre Treibhausgas-Emissionen in der Periode 2021 bis 2030 um mindestens 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren.

(2) Bei Treibhausgasen wird zwischen Emissionen innerhalb und außerhalb des Emissionshandels unterschieden:

- Emissionshandel ist der internationale Handel mit Emissionsrechten. Unternehmen, die Treibhausgase emittieren, erhalten von der zuständigen Behörde eine begrenzte Menge an Emissionszertifikaten zugeteilt, bei höherem Ausstoß können zusätzliche Zertifikate im Handel erworben werden. In der EU sind Anlagen im Bereich Energie und energieintensive Industrie<sup>13</sup> zu einem hohen Anteil vom Europäischen Emissionshandel umfasst.
- Im Nicht-Emissionshandelsbereich werden für jeden EU-Mitgliedstaat eigene nationale Klimaziele im Rahmen der europäischen Lastenteilungsentscheidung festgelegt.<sup>14</sup> Für Österreich war zunächst eine Reduktion der Treibhausgas-Emissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich<sup>15</sup> bis 2030 um 36 % gegenüber 2005 vorgesehen, 2023 wurde dieses Ziel auf 48 % erhöht.

Nicht vom Europäischen Emissionshandel erfasst war auch der Landnutzungssektor, der die Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft beinhaltet („LULUCF“).<sup>16</sup> Der Landnutzungssektor absorbiert insgesamt mehr CO<sub>2</sub>, als er in die Atmosphäre freisetzt, und stellt damit eine Netto-CO<sub>2</sub>-Senke<sup>17</sup> dar. Jeder EU-Mitgliedstaat hatte nationale Zielvorgaben für den Nettoabbau von Treibhausgasen im Landnutzungssektor umzusetzen.<sup>18</sup> Ab 2021 konnten die EU-Mitgliedstaaten Treibhaus-

<sup>12</sup> BGBl. III 197/2016 i.d.F. BGBl. III 153/2023

<sup>13</sup> Zum Beispiel Stahl-, Chemie-, Papierindustrie, Raffinerien und Kraftwerke. Auch der innereuropäische Luftverkehr und der Seeverkehr nehmen am Europäischen Emissionshandel teil.

<sup>14</sup> Anhang I der Lastenteilungsverordnung 2018/842/EU, ABl. L 2018/156, 26

<sup>15</sup> Dieser umfasste in Österreich die Sektoren Abfallwirtschaft, Energie und Industrie, Fluorierte Gase, Gebäude, Landwirtschaft und Verkehr.

<sup>16</sup> Land Use, Land Use Change and Forestry; Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Umwandlung, Nutzung und Bewirtschaftung von Landflächen und Wäldern. Diese Tätigkeiten können auf Grünland und landwirtschaftlichen Flächen sowie in Wäldern stattfinden.

<sup>17</sup> Eine CO<sub>2</sub>-Senke ist ein Reservoir, das zeitweilig oder dauerhaft CO<sub>2</sub> aus der Atmosphäre aufnimmt und speichert und damit der Erderhitzung entgegenwirken kann. Natürliche Senken sind z.B. Wälder; künstliche Senken beruhen auf Technologien der CO<sub>2</sub>-Abscheidung, -Speicherung und -Nutzung.

<sup>18</sup> Verordnung 2018/841/EU, ABl. L 2018/156, 1; zuletzt geändert mit der Verordnung 2023/839/EU, ABl. L 2023/107, 1 (Neufassung)

gas-Emissionen und -Einsparungen aus dem Landnutzungssektor bei der Berechnung der Emissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich berücksichtigen.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Einteilung der Treibhausgas-relevanten Sektoren und die zugrunde liegenden Rechtsnormen:

Abbildung 4: Kategorisierung der Treibhausgas-relevanten Sektoren

| Sektoren im EU-Emissions-handelssystem | Sektoren außerhalb des EU-Emissionshandelssystems           |   |                  |                 |
|--|---|---|------------------|-----------------|
|  | LULUCF-Sektor <sup>1</sup>                                  | Sektoren nach der EU-Lastenteilungsverordnung                 |                  |                 |
| EU-Emissions-handelsrichtlinie         | EU-LULUCF-Verordnung <sup>1</sup>                           | EU-Lastenteilungsverordnung Klimaschutzgesetz                 |                  |                 |
| energieintensive Industrie             | Landnutzung<br>Landnutzungs-<br>änderung<br>Forstwirtschaft | Verkehr   | Gebäude          | Landwirtschaft  |
| Energie                                |   | Energie und Industrie<br>(Nicht-Emissions-<br>handelsbereich) | Abfallwirtschaft | Fluorierte Gase |

<sup>1</sup> LULUCF (Land Use, Land Use Change and Forestry) umfasst den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft

Quelle: BMF; Darstellung: RH

(3) Im Europäischen Klimagesetz<sup>19</sup> verankerten das Europäische Parlament und der Rat im Jahr 2021 das verbindliche Ziel, bis 2050 Klimaneutralität in der EU und danach gegebenenfalls negative Emissionen zu erreichen; verbliebene Restemissionen wären durch CO<sub>2</sub>-Senken zu kompensieren. Als Zwischenziel sind die Netto-Treibhausgas-Emissionen<sup>20</sup> in der EU bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 zu reduzieren (Teil des „Fit for 55“-Pakets). Im Februar 2024 empfahl die Europäische Kommission, als weiteres Zwischenziel eine Senkung der Netto-Treibhausgas-Emissionen in der EU bis 2040 um mindestens 90 % gegenüber 1990 festzulegen.<sup>21</sup>

Mit der Änderung der EU-Lastenteilungsverordnung, die im Zuge des „Fit for 55“-Pakets zur Erreichung der Ziele des Europäischen Klimagesetzes verschärft wurde, muss Österreich seine Treibhausgas-Emissionen im Nicht-Emissionshandels-

<sup>19</sup> Verordnung 2021/1119/EU, ABl. L 2021/243, 1; siehe insbesondere Art. 2 und 4

<sup>20</sup> Treibhausgas-Emissionen abzüglich der Reduktion durch natürliche und künstliche Senken

<sup>21</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 6. Februar 2024, COM(2024) 63 final

bereich bis 2030 nunmehr um 48 % (statt 36 %) gegenüber 2005 verringern.<sup>22</sup> Mit Durchführungsbeschluss vom 28. Juni 2023 legte die Europäische Kommission für jeden EU-Mitgliedstaat überarbeitete jährliche Emissionszuweisungen für die Jahre 2021 bis 2025 fest.<sup>23</sup>

(4) Ergänzend zum bestehenden Europäischen Emissionshandelssystem („ETS I“<sup>24</sup>) soll bis 2027 ein zweiter eigenständiger Europäischer Emissionshandel für Brennstoffe in den (Teil-)Sektoren Straßenverkehr<sup>25</sup>, Gebäude sowie sonstige Energie und Industrie (gewerbliche Produktion) eingeführt werden („ETS II“). Die nationalen Reduktionsziele im Nicht-Emissionshandelsbereich<sup>26</sup> gelten dabei weiter. Die EU-Mitgliedstaaten haben die Option, weitere Bereiche in den neuen Europäischen Emissionshandel einzubeziehen, z.B. Brennstoffe für Schienenverkehr, Bau und Landwirtschaft.

(5) Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (**EGMR**) stellte in seinem Urteil vom 9. April 2024 eine Verletzung von Art. 6 und Art. 8 der Europäischen Konvention für Menschenrechte (**EMRK**) durch die Schweiz fest, weil diese ihren Pflichten aus der EMRK in Bezug auf den Klimawandel nicht nachgekommen sei. Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) umfasse nämlich auch ein Recht auf wirksamen Schutz durch staatliche Behörden vor den schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf Leben, Gesundheit, Wohlbefinden und Lebensqualität.

Die Schweizer Behörden hätten nicht rechtzeitig und in geeigneter Weise gehandelt, um einschlägige Rechtsvorschriften und Maßnahmen zur Abschwächung der Auswirkungen des Klimawandels zu konzipieren, zu entwickeln und umzusetzen. Die wirksame Wahrung der Menschenrechte nach Art. 8 EMRK setze aber voraus, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen zur Verringerung ihrer Treibhausgas-Emissionen ergreifen, um grundsätzlich innerhalb der nächsten drei Jahrzehnte Klimaneutralität zu erreichen. Als Grundlage für Klimaschutz-Maßnahmen hätten die Staaten konkrete Zielvorgaben und Zeitpläne als integralen Bestandteil des innerstaatlichen Rechtsrahmens aufzustellen.

Der EGMR sah zudem das Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 6 EMRK verletzt, weil die Schweizer Behörden eine inhaltliche Prüfung von Klimaschutz-Klagen verweigert hätten.

Auch Österreich ist Vertragsstaat der EMRK, diese steht im Verfassungsrang (**TZ 4**).<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Anhang I der Änderung der Lastenteilungsverordnung, Verordnung 2023/857/EU, ABl. L 2023/111, 1. EU-weit sollen sich die Treibhausgas-Emissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich bis 2030 um 40 % gegenüber 2005 reduzieren.

<sup>23</sup> Anhang II des Durchführungsbeschlusses (EU) 2023/1319, ABl. L 2023/163, 9

<sup>24</sup> **ETS** = **E**missions **T**rading **S**ystem

<sup>25</sup> Dieser machte in Österreich 98 % der Treibhausgas-Emissionen des gesamten Verkehrssektors aus.

<sup>26</sup> nach der EU-Lastenteilungsverordnung

<sup>27</sup> Bundesverfassungsgesetz vom 4. März 1964, mit dem Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 über Staatsverträge abgeändert und ergänzt werden, BGBl. 59/1964

## Nationale Vorgaben

- 4.1 (1) Die Treibhausgas-Reduktionsziele der EU für den Nicht-Emissionshandelsbereich wurden in Österreich rechtlich durch das Klimaschutzgesetz umgesetzt. Da der Klimaschutz eine Querschnittsmaterie ist, gab es zahlreiche weitere Gesetze auf Bundes- und Länderebene, die für den Klimaschutz relevant waren, z.B. das Nationale Emissionszertifikatehandelsgesetz 2022<sup>28</sup>, das die nationale Bepreisung von Treibhausgas-Emissionen regelte (**TZ 13**). Ein verfassungsrechtlich verankertes Grundrecht auf Klimaschutz gab es auf Bundesebene nicht – im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, z.B. den Niederlanden.

Das Klimaschutzgesetz enthielt jährliche Zielvorgaben zur Treibhausgas-Reduktion nach Sektoren für den Verpflichtungszeitraum 2013 bis 2020.<sup>29</sup> Die Sektoren im Nicht-Emissionshandelsbereich umfassten die Bereiche Abfallwirtschaft, Energie und Industrie, Fluorierte Gase, Gebäude, Landwirtschaft und Verkehr.

Die Zielvorgaben im Klimaschutzgesetz liefen Ende 2020 aus, ab 2021 gab es keine gesetzlichen Zielvorgaben mehr. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren aus dem Klimaschutzgesetz nur noch die Regelungen zum Nationalen Klimschutzkomitee (beratendes Gremium) und zum jährlichen Fortschrittsbericht anwendbar.<sup>30</sup>

(2) Das Klimaschutzministerium erstellte im überprüften Zeitraum unterschiedliche Fachentwürfe für ein neues Klimaschutzgesetz – teilweise mit verbindlichen Zielpfaden für die Treibhausgas-Reduktion nach 2020 – und führte Verhandlungen mit anderen Stakeholdern wie insbesondere dem Finanzministerium, um die Entwürfe inhaltlich abzustimmen. Eine Regierungsvorlage für ein neues Klimaschutzgesetz kam nicht zustande (**TZ 7**). Dies, obwohl das Regierungsprogramm 2020–2024, eine Entschließung des Nationalrates an die Bundesregierung vom 26. März 2021 und der Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 ein neues Klimaschutzgesetz vorsahen.

(3) Laut Regierungsprogramm 2020–2024 sollte ein Klimaschutzgesetz mit klaren Treibhausgas-Reduktionspfaden, Zuständigkeiten, Zeitplänen und entsprechenden Ressourcen dafür sorgen, dass Österreich sein CO<sub>2</sub>-Budget nicht übersteigt. Darüber hinaus wurde die Klimaneutralität Österreichs bis 2040 als klares Ziel formuliert.

<sup>28</sup> BGBl. I 10/2022 i.d.g.F.

<sup>29</sup> jährliche Höchstmengen an Treibhausgas-Emissionen in Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten (Anlage 2 des Klimaschutzgesetzes)

<sup>30</sup> §§ 4 und 6



(4) Mit Entschließung<sup>31</sup> ersuchte der Nationalrat die Bundesregierung am 26. März 2021 u.a.,

- ein sterreichisches Klimakabinett einzurichten, das sich aus Mitgliedern der Bundesregierung und der Landesregierungen unter Vorsitz des Bundeskanzlers sowie der Bundesministerin für Klimaschutz zusammensetzt (TZ 10);
- einen Klima-Verantwortlichkeitsmechanismus zwischen Bund und Ländern hinsichtlich Maßnahmen und finanzieller Verantwortung für die Einhaltung des Reduktionspfads zu verankern;
- Kompensationszahlungen für das Verfehlen von EU-Klimazielen durch die Einrichtung eines Klimaverantwortlichkeitsfonds, der Klimaschutz-Maßnahmen im Inland finanziert, zu vermeiden;
- im Sinne der Klimaneutralität 2040 jährliche gesamtstaatliche Klimaziele gesetzlich zu verankern, die die jährlichen gesamtstaatlichen Höchstmengen an Treibhausgas-Emissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich bis 2040 festlegen und auf die Sektoren aufteilen;
- Pfade, Ressourcen und Verantwortlichkeiten für Klimaschutz-Maßnahmen unter Einbindung der betroffenen Beteiligten gesetzlich zu verankern sowie
- einen wissenschaftlichen Klimabeirat verfassungsrechtlich einzurichten, der die Einhaltung des CO<sub>2</sub>-Budgets prüft.

(5) Im Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026<sup>32</sup> verpflichtete sich Österreich gegenüber der EU, ein Paris-kompatibles nationales Treibhausgasbudget in einem neuen Klimaschutzgesetz zu verankern, das vom Klimaschutzministerium auszuarbeiten war.<sup>33</sup> Das Gesetz sollte einen Rahmen festlegen, um die Einhaltung nationaler und unionsrechtlicher Klimaschutzziele sowie die Umsetzung des Regierungsprogramms 2020–2024 sicherzustellen. Auch die Umsetzung weiterer Inhalte der Entschließung des Nationalrates war im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehen.

<sup>31</sup> Eine Entschließung des Nationalrates bringt einen „Wunsch über die Ausübung der Vollziehung“ zum Ausdruck. Die Bundesregierung kann darin auch aufgefordert werden, einen Gesetzesentwurf zur Lösung eines bestimmten Problems vorzulegen. Ein solcher Beschluss des Nationalrates ist nicht normativ und kann die Verwaltung nicht binden.

<sup>32</sup> Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität stellt die EU ihren Mitgliedstaaten bis Ende 2026 nicht-rückzahlbare Zuschüsse und Darlehen zur Verfügung, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzufedern, in den ökologischen und digitalen Wandel zu investieren und notwendige Strukturreformen voranzutreiben. Österreich stehen Mittel in Höhe von bis zu 3,95 Mrd. EUR zur Verfügung (inklusive REPowerEU-Plan). Um diese in Anspruch nehmen zu können, legte die Bundesregierung der Europäischen Kommission im April 2021 einen nationalen Aufbau- und Resilienzplan mit Reform- und Investitionsvorhaben vor, den sie im Juli 2023 überarbeitete.

Nach Genehmigung der nationalen Pläne durch die Europäische Kommission und den Rat erhielten die EU-Mitgliedstaaten einen Teil des nationalen Gesamtvolumens als Vorfinanzierung. Weitere Auszahlungen erfolgen leistungsgebunden und werden nur dann bewilligt, wenn die in den nationalen Plänen vereinbarten Etappenziele und Meilensteine erreicht wurden.

<sup>33</sup> auch zur Erreichung des nationalen Ziels der Klimaneutralität bis spätestens 2040



- 4.2 Der RH kritisierte, dass die gesetzlichen Zielvorgaben zur Treibhausgas-Reduktion im Klimaschutzgesetz Ende 2020 ausliefen und damit ab 2021 keine gesetzlichen sektorspezifischen Zielvorgaben mehr vorlagen. Ein neues Klimaschutzgesetz mit verbindlichen Treibhausgasreduktionspfaden war somit seit mehr als drei Jahren ausständig, obwohl es bereits im Regierungsprogramm 2020–2024 sowie im Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 vorgesehen war und eine entsprechende Entschlie-ßung des Nationalrates vom 26. März 2021 an die Bundesregierung vorlag. Der RH verwies dazu auf seine Empfehlungen in TZ 7 und TZ 8.

Der RH betonte, dass ein Klimaschutzgesetz das zentrale Planungs-, Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für klimapolitische Maßnahmen darstellen sollte, um eine kohärente Klimaschutzpolitik in Österreich zu ermöglichen. Diese Funktion konnte das Klimaschutzgesetz mangels verbindlicher Zielpfade zur Treibhausgas-Reduktion seit 2021 nicht mehr erfüllen; damit fehlte aber auch ein institutioneller Rahmen mit klaren klimapolitischen Rahmenbedingungen und planbaren Vorgaben.

Nach Ansicht des RH sind die Erwägungen im Urteil des EGMR vom 9. April 2024 auch für Österreich als Vertragsstaat der EMRK relevant (TZ 3).

Der RH machte zudem kritisch darauf aufmerksam, dass künftige Auszahlungen gemäß dem Aufbau- und Resilienzplan an Österreich leistungsgebunden erfolgen und nur dann bewilligt werden, wenn die vereinbarten Etappenziele und Meilensteine<sup>34</sup> erreicht wurden.

- 4.3 Laut Stellungnahme des Klimaschutzministeriums sei es zutreffend, dass es in Österreich weiterhin kein aktuelles Klimaschutzgesetz gebe. Das Klimaschutzministerium habe zahlreiche Entwürfe für ein Klimaschutzgesetz in Gespräche innerhalb der Bundesregierung eingebracht. Diese hätten die Empfehlungen des RH aus dem Vorbericht vollständig umgesetzt und z.B. auch sektorspezifische Zielpfade zur Treibhausgas-Reduktion enthalten. Innerhalb der Legislaturperiode sei kein Konsens für dieses Vorhaben zu erzielen gewesen.

Die Treibhausgas-Reduktionsziele der EU außerhalb des Emissionshandels müssten von den Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht rechtlich umgesetzt werden, da es sich um unmittelbar anwendbare Verordnungen (Lastenteilung, LULUCF) samt Durchführungsbeschlüssen der Europäischen Kommission handle.

Im Übrigen teilte das Klimaschutzministerium die Auffassung des RH, wonach die Erwägungen des EGMR in seinem Urteil vom 9. April 2024 auch für Österreich relevant seien.

<sup>34</sup> z.B. Verankerung eines Paris-kompatiblen nationalen Treibhausgasbudgets in einem neuen Klimaschutzgesetz

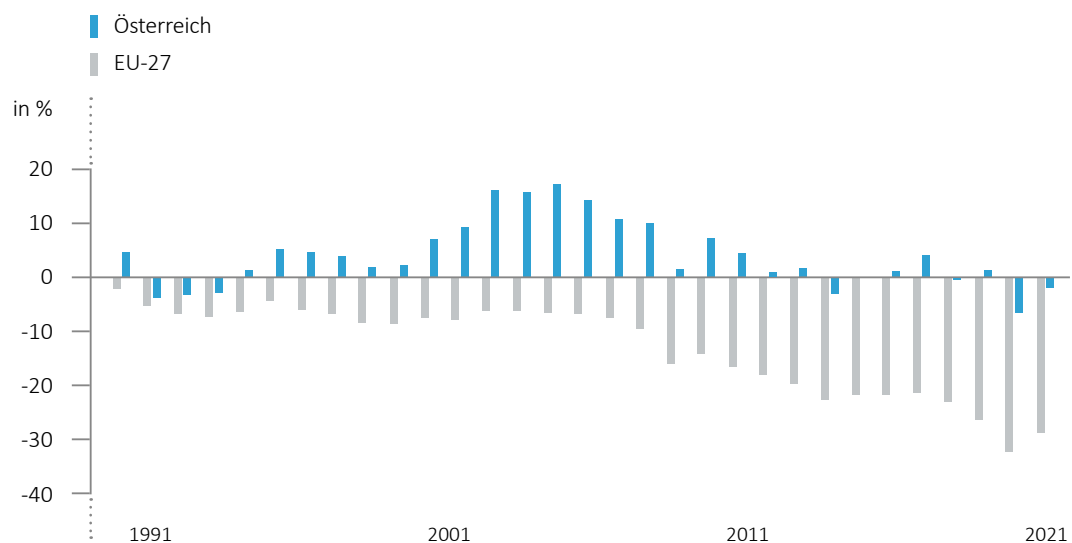
## Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen

### 5.1 (1) Gesamtentwicklung (Emissionshandel und Nicht-Emissionshandelsbereich)

Das Regierungsprogramm 2020–2024 hatte zum Ziel, eine ambitionierte und fortschrittsorientierte Klima- und Energiepolitik voranzutreiben. Österreich sollte in der Gruppe der Klimaschutzvorreiter in Europa positioniert werden.

Von 1990 bis 2021 sanken die jährlichen Treibhausgas-Emissionen in der EU um 28,7 % (1,395 Mrd. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente).<sup>35</sup> In Österreich ließ sich in diesem Zeitraum kein konstanter Rückgang beobachten, die Gesamtemissionen sanken lediglich um 1,9 % (1,5 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente):

Abbildung 5: Prozentuelle Veränderung der Treibhausgas-Emissionen in der EU und in Österreich von 1991 bis 2021 im Vergleich zum Basisjahr 1990



Quelle: European Environment Agency; Darstellung: RH

Im Jahr 2021 fielen in Österreich Treibhausgas-Emissionen in Höhe von 77,5 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten an. Dies waren 4,9 % mehr als 2020. Bezogen auf die Treibhausgas-Emissionen pro Kopf lag Österreich im Jahr 2021 mit 9,2 t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten über dem EU-weiten Durchschnitt (8,2 t CO<sub>2</sub>-Äquivalente) sowie dem globalen Durchschnitt (6,7 t CO<sub>2</sub>-Äquivalente). Österreich lag damit an 18. Stelle der EU-Mitgliedstaaten.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Emissions- und Nicht-Emissionshandelsbereich

<sup>36</sup> Emissionsdatenbank für die globale Atmosphärenforschung (EDGAR) der Europäischen Kommission

## (2) Entwicklung im Nicht-Emissionshandelsbereich

Im Nicht-Emissionshandelsbereich reduzierten sich die Treibhausgas-Emissionen in Österreich von 2005 (56,8 Mio. t) bis 2022 (46,2 Mio. t) um 18,7 %. Ab 2017 lagen sie über den unionsrechtlich vorgegebenen nationalen jährlichen Höchstmengen. Bedingt durch die COVID-19-Pandemie konnten 2020 erstmals die nationale jährliche Höchstmenge unterschritten und die Klimaziele 2020 erreicht werden. 2021 erhöhten sich die Treibhausgas-Emissionen allerdings wieder um 3,5 %.

In den Folgejahren 2022 und 2023 gingen im Nicht-Emissionshandelsbereich die Treibhausgas-Emissionen um 5,0 % (2022) bzw. 5,3 % (2023)<sup>37</sup> zurück und unterschritten die nationalen jährlichen Höchstmengen. Der Rückgang in diesen Jahren war laut Berechnungen des Umweltbundesamts und einer Analyse des Wegener Centers für Klima und Globalen Wandel der Universität Graz nur zu einem geringen Teil auf konjunkturelle Einflüsse und die milde Witterung zurückzuführen, zentral war vor allem die Vergrößerung des Anteils erneuerbarer Energie. Die gestiegenen Preise bei fossilen Energien beschleunigten den Ausbau erneuerbarer Energie und die Verbesserung der Energieeffizienz in vielen Sektoren. Zusammen mit beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen führte dies zu einer deutlich rückläufigen Entwicklung der Emissionen.<sup>38</sup>

Um das Klimaziel 2030 zu erreichen, müssten die Emissionen auch in den Folgejahren in vergleichbarem Ausmaß sinken. Das WIFO prognostizierte für 2024 und 2025 aber einen geringeren Rückgang der Gesamtemissionen.<sup>39</sup>

Die Europäische Kommission hielt in ihrer Empfehlung vom 18. Dezember 2023 an die Republik Österreich fest, dass die österreichischen Fortschritte bei der Erreichung des EU-Ziels einer Klimaneutralität nicht ausreichend erschienen. Die Klimaschutzbemühungen seien durch spürbare Fortschritte bei den bestehenden und geplanten Maßnahmen sowie durch allfällige zusätzliche, dringende Maßnahmen zu intensivieren, um die erwartete Verringerung der Treibhausgas-Emissionen und die Prognosen mit dem Ziel der EU-Klimaneutralität bis 2050 in Einklang zu bringen. Darüber hinaus seien die österreichischen Emissionsreduktionsziele in einzelnen Sektoren mit glaubwürdigen Strategien und Maßnahmen zu untermauern.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Wert für 2023 laut Now Cast des Umweltbundesamts vom Juli 2024

<sup>38</sup> Umweltbundesamt, Now Cast (August 2024); Wegener Center für Klima und Globalen Wandel, Die Entwicklung der Treibhausgasemissionen seit 2021 (August 2024)

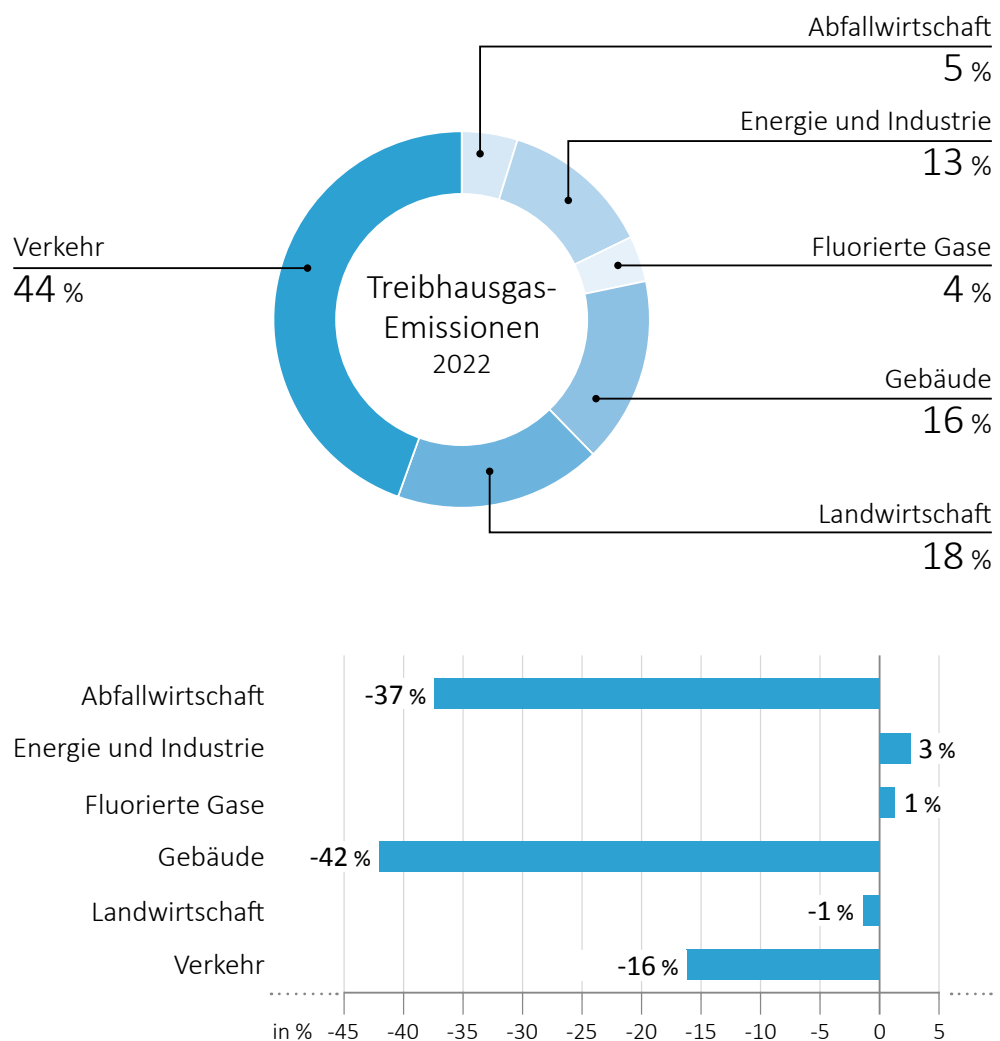
<sup>39</sup> WIFO, Konjunkturprognose 3/2024 (2024). Die Konjunkturprognose des WIFO ergab für 2024 einen Rückgang bei den Gesamtemissionen (Emissionshandel und Nicht-Emissionshandel) um 3,6 % und für 2025 um 1,0 %, jeweils gegenüber dem Vorjahr.

<sup>40</sup> European Commission, Commission Recommendation of 18. December 2023 on the consistency of Austria's measures with the Union's climate-neutrality objective and with ensuring progress on adaptation, C(2023) 9627 final

## (3) Entwicklung in den Sektoren (Nicht-Emissionshandelsbereich)

Im Jahr 2022 waren die bedeutendsten Verursacher für die Treibhausgas-Emissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich die Sektoren Verkehr (44 %), Landwirtschaft (18 %), Gebäude (16 %) sowie Energie und Industrie (13 %):

Abbildung 6: Anteile der Sektoren an den Treibhausgas-Emissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich im Jahr 2022 und prozentuelle Veränderung der sektorspezifischen Treibhausgas-Emissionen gegenüber 2005



Quelle: Umweltbundesamt; Darstellung: RH

Verglichen mit 2005 erzielten die Sektoren Gebäude (-42 %), Abfallwirtschaft (-37 %) und Verkehr (-16 %) die größten prozentuellen Emissionsreduktionen. Im Sektor Abfallwirtschaft verringerten sich die Treibhausgas-Emissionen durch rückläufige Deponiegasbildung und geringere Emissionen bei der Abfallverbrennung.

Der Sektor Landwirtschaft erzielte nur geringe Treibhausgas-Reduktionen (-1 %).

Im Sektor Energie und Industrie (Nicht-Emissionshandelsbereich) erhöhten sich die Treibhausgas-Emissionen um 3 %, im Sektor Fluorierte Gase um 1 %.

- 5.2 Der RH sah positiv, dass sich die Treibhausgas-Emissionen in den Jahren 2020, 2022 und 2023 im Gegensatz zu anderen Jahren verringerten. Er vermerkte, dass der Rückgang der Emissionen im Jahr 2020 auf externe Einflussfaktoren (COVID-19-Pandemie) zurückzuführen war, in den Jahren 2022 und 2023 hingegen wesentlich auf den Ausbau erneuerbarer Energie und Klimaschutzmaßnahmen. Die gestiegenen Preise bei fossilen Energien beschleunigten den Ausbau erneuerbarer Energie und die Verbesserung der Energieeffizienz in vielen Sektoren, die Entwicklung der Konjunktur und milde Winter hatten nur geringen Einfluss.

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass die prozentuellen Treibhausgas-Reduktionen seit 1990 deutlich unter dem EU-weiten Schnitt lagen. Das Ziel im Regierungsprogramm 2020–2024, Österreich in der Gruppe der Klimaschutz-Vorreiter in Europa zu positionieren, konnte somit nicht erreicht werden.

Der RH hielt weiters fest, dass die Treibhausgas-Emissionen in den Jahren 2024 und 2025 laut Prognosen des WIFO in geringerem Ausmaß sinken werden. Um das Klimaziel im Nicht-Emissionshandelsbereich 2030 zu erreichen, wären aber vergleichbar hohe Rückgänge wie 2022 und 2023 erforderlich. Der RH verwies auf die erheblichen Budgetrisiken, die mit einer Zielverfehlung verbunden waren (TZ 14).

Der RH empfahl dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium, im Zusammenwirken mit den anderen zuständigen Ministerien und den Ländern zusätzliche, rasch wirksame klimapolitische Maßnahmen zu setzen, um die Treibhausgas-Emissionen nachhaltig zu senken. Es wäre sicherzustellen, dass die unionsrechtliche Zielvorgabe für die Treibhausgas-Reduktion im Nicht-Emissionshandelsbereich 2030 durch Maßnahmen im Inland erfüllt werden kann; dies auch vor dem Hintergrund der bedeutenden finanziellen Auswirkungen im Falle einer Nichterreichung.

Dabei wäre zu berücksichtigen, dass die Anteile der Sektoren an den Treibhausgas-Emissionen deutlich differieren und dass die Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen in den einzelnen Sektoren sehr unterschiedlich verlief.

- 5.3 Laut Stellungnahme des Klimaschutzministeriums könnten die aus den Zielunterschreitungen der Jahre 2022 und 2023 resultierenden überschüssigen Emissionszuweisungen in späteren Jahren verwendet werden („banking“).





In die Zukunft gewandt, würden die neuesten Treibhausgas-Szenarien („with existing measures“, „with additional measures“) Anlass für einen positiven Ausblick geben (TZ 9).

- 6.1 (1) Österreich war verpflichtet, zur Umsetzung der internationalen und nationalen Vorgaben im Klimaschutz regelmäßige Bestandsaufnahmen über die Treibhausgas-Emissionen durchzuführen (nationale Treibhausgas-Inventur)<sup>41</sup>, die Veränderungen sowie deren Ursache zu analysieren und die Ergebnisse in Berichten zu veröffentlichen. Diese Aufgabe war in Österreich dem Umweltbundesamt übertragen. Zudem erstellte es jährlich im Auftrag des Klimaschutzministeriums und der Länder die sogenannte „Bundesländer Luftschadstoff-Inventur“, in der die nationalen Emissionsdaten auf die Ebene der Länder regionalisiert wurden. Datenauswertungen und vergleichende Analysen je Land zur Entwicklung der Sektoren im Nicht-Emissions-handelsbereich waren in den Berichten nicht enthalten. Das Umweltbundesamt verfügte jedoch über entsprechende Daten; diese standen auch den Ländern zur Verfügung.

Der RH hatte dem Klimaschutzministerium daher in seinem Vorbericht (TZ 13) empfohlen, in den jährlichen Bericht zur „Bundesländer Luftschadstoff-Inventur“ in Abstimmung mit den Ländern auch Angaben und Vergleiche zu den einzelnen Sektoren gemäß dem Klimaschutzgesetz – gegliedert nach den Ländern – aufzunehmen.

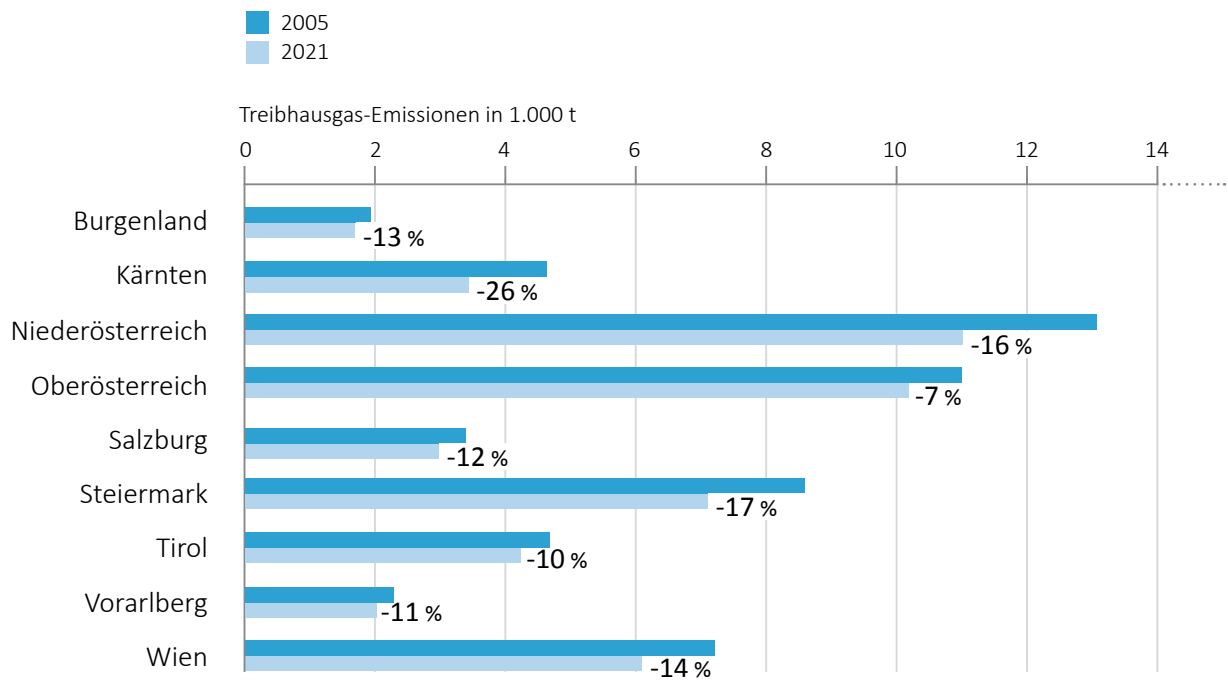
(2) Das Klimaschutzministerium hatte im Nachfrageverfahren zugesagt, die Empfehlung mit der „Bundesländer Luftschadstoff-Inventur“ 2022 umzusetzen. In den Abbildungen des Berichts würden künftig die Emissionsmengen für den Nicht-Emissionshandelsbereich separat ausgewiesen. Ebenfalls ergänzt würden gesonderte Trendbeschreibungen für den Nicht-Emissionshandelsbereich ab dem Jahr 2005. In den Indikatoren-Darstellungen werde als Zusatzinformation das Basisjahr 2005 ergänzt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Bericht zur „Bundesländer Luftschadstoff-Inventur“ seit 2022 die im Vorbericht empfohlenen Ergänzungen enthielt.

<sup>41</sup> Kapitel 4, Governance-Verordnung 2018/1999/EU, ABl. L 2018/328, 1; zuletzt geändert durch die Richtlinie 2023/2413/EU, ABl. L 2023/2413, 1

Demnach lagen die Treibhausgas-Emissionen im Nicht-Emissionshandelsbereich im Jahr 2021 in allen Ländern unter jenen des Jahres 2005:<sup>42</sup>

Abbildung 7: Entwicklung und prozentuelle Veränderung der Treibhausgas-Emissionen der Länder im Nicht-Emissionshandelsbereich zwischen 2005 und 2021



Quelle: Bundesländer Luftschadstoff-Inventur 2023; Darstellung: RH

Die Reduktionen fielen in den Ländern sehr unterschiedlich aus: Oberösterreich verzeichnete mit 7 % die geringste, Kärnten mit 26 % die höchste prozentuelle Reduktion an Treibhausgas-Emissionen.

- 6.2 Das Klimaschutzministerium setzte die Empfehlung um. Der jährliche Bericht zur „Bundesländer Luftschadstoff-Inventur“ enthielt seit 2022 auch Angaben und Vergleiche zu den einzelnen Sektoren gemäß dem Klimaschutzgesetz, gegliedert nach Ländern.

Der RH hielt fest, dass sich die Treibhausgas-Emissionen in den Ländern in sehr unterschiedlichem Ausmaß reduzierten. Dies unterstrich aus Sicht des RH die Wichtigkeit einer möglichst verursachergerechten Regelung zur Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten (TZ 16).

<sup>42</sup> Datenstand 2023

## Nationale Ziele und Vorgaben zum Klimaschutz

### Klimaschutzgesetz

- 7.1 (1) Im Klimaschutzgesetz war kein verbindlicher Zielpfad für die Treibhausgas-Emissionshöchstmengen im Verpflichtungszeitraum 2021 bis 2030 verankert. Nach 2017 wurden nationale Höchstmengen von Treibhausgas-Emissionen und deren sektorale Aufteilung im Klimaschutzgesetz auch nicht an die geänderten Vorgaben der Europäischen Kommission angepasst; die gesetzlichen jährlichen Vorgaben waren daher ab 2017 um jeweils rd. 1 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente zu hoch.

Weiters hatten laut den Feststellungen des Vorberichts gesetzliche Festlegungen gefehlt, bis wann das Klimaschutzministerium festzustellen hatte, ob eine Überschreitung der Emissionshöchstmenge in einem bestimmten Jahr vorlag, wie rasch bei einer Überschreitung eine Evaluierung bisheriger Maßnahmen einzuleiten war und binnen welcher Frist diese Evaluierung abzuschließen war.

Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 4, 5 und 17) dem Klimaschutzministerium empfohlen,

- auf eine zeitgerechte Darstellung des Zielpfads zur Treibhausgas-Reduktion für die Jahre 2021 bis 2030 im Klimaschutzgesetz – sowohl gesamthaft als auch sektorspezifisch – hinzuwirken;
- bei Anpassungen der Höchstmengen für Treibhausgas-Emissionen auf europäischer Ebene eine rasche legislative Umsetzung auf nationaler Ebene in die Wege zu leiten;
- auf eine Überarbeitung und Präzisierung der entsprechenden Bestimmungen des Klimaschutzgesetzes hinzuwirken bzw. klarzustellen,
  - zu welchem – möglichst frühen – Zeitpunkt festzustellen ist, ob in einem bestimmten Jahr eine Überschreitung der vorgesehenen Emissionshöchstmenge vorliegt,
  - wie rasch im Falle einer derartigen Überschreitung die Evaluierung bisheriger Maßnahmen einzuleiten ist und
  - wie lange diese Evaluierung höchstens dauern darf.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Klimaschutzministerium mitgeteilt, dass es an einem Fachentwurf für ein neues Klimaschutzgesetz arbeite, der diese Empfehlungen aufgreife. Geplant sei die gesetzliche Verankerung eines Zielpfads, der den Weg bis zur Klimaneutralität 2040 abbilde. Letztlich müsse eine Regierungsvorlage aber innerhalb der gesamten Bundesregierung beschlossen werden, und es seien auch Änderungen am Gesetzesentwurf im Rahmen der parlamentarischen Behandlung denkbar. Dementsprechend könne das Ministerium zwar in Ministerialentwürfen zu Gesetzen Empfehlungen vollständig und zeitgerecht umsetzen, aber nicht sicherstellen, ob und wann diesen letztlich vom Gesetzgeber entsprochen werde.



(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im April 2020 ein erster Fachentwurf des Klimaschutzministeriums für ein neues Klimaschutzgesetz vorlag. In der Folge erstellte das Ministerium weitere Fachentwürfe.

Der RH analysierte im Rahmen seiner Follow-up-Überprüfung drei Fachentwürfe:

- den ersten Fachentwurf vom 30. April 2020,
- einen Fachentwurf vom 9. April 2021, der medial bekannt wurde, sowie
- den letzten Fachentwurf vom 4. Oktober 2023.<sup>43</sup>

Die drei Fachentwürfe berücksichtigten die Empfehlungen des RH unterschiedlich:

- Zwei Fachentwürfe sahen vor, jährliche Sektorziele für den Verpflichtungszeitraum 2021 bis 2030 bzw. 2021 bis 2025 und 2030 per Verordnung festzulegen, in einem Fachentwurf waren die Sektorziele in einer Anlage bis 2040 quantifiziert.
- Unionsrechtlich geänderte Klimaziele waren nach einem Fachentwurf innerhalb von drei Monaten, nach einem weiteren Fachentwurf innerhalb von neun Monaten per Verordnung anzupassen.
- Sämtliche Fachentwürfe enthielten ein mit Fristen unterlegtes Monitoring der einzelnen Sektoren im Anschluss an die nationale Treibhausgas-Inventur. In zwei Fachentwürfen war zudem ein Sofortprogramm mit Maßnahmen vorgesehen, falls die Treibhausgas-Inventur ein Überschreiten der unionsrechtlichen Höchstmengen an Treibhausgas-Emissionen auswies.

Das Klimaschutzministerium führte Verhandlungen mit anderen Stakeholdern, wie insbesondere dem Finanzministerium, um die Entwürfe auf fachlicher Ebene inhaltlich abzugleichen. Mangels Einigung kam eine Regierungsvorlage für ein neues Klimaschutzgesetz aber nicht zustande.

- 7.2 Das Klimaschutzministerium setzte die Empfehlungen teilweise um, indem es in seinen Fachentwürfen für ein neues Klimaschutzgesetz die Empfehlungen des RH aufgriff.

Nach den Fachentwürfen

- waren jährliche Sektorziele für den Verpflichtungszeitraum 2021 bis 2030 (bzw. 2021 bis 2025 und 2030) per Verordnung festzulegen oder in einer Anlage zum Entwurf bis 2040 quantifiziert,
- war die fristgerechte Anpassung unionsrechtlich geänderter Klimaziele vorgesehen,

<sup>43</sup> Stand März 2024



- waren ein mit Fristen unterlegtes Monitoring der einzelnen Sektoren im Anschluss an die nationale Treibhausgas-Inventur und bei Überschreitung der unionsrechtlichen Zielvorgaben ein Sofortprogramm mit Maßnahmen geplant.

Das Klimaschutzministerium führte Verhandlungen mit anderen Stakeholdern durch, wie insbesondere dem Finanzministerium, um die Fachentwürfe inhaltlich abzustimmen. Eine Regierungsvorlage für ein neues Klimaschutzgesetz kam jedoch mangels Einigung nicht zustande.

Der RH kritisierte erneut, dass die Zielvorgaben zur Treibhausgas-Reduktion im Klimaschutzgesetz 2020 ausliefen und es seit 2021 – somit seit über drei Jahren – keine gesetzlichen Zielvorgaben zur Treibhausgas-Reduktion mehr gab. Damit fehlte auch ein gesetzlicher jährlicher Zielpfad für die Reduktion der Treibhausgas-Emissionen auf nationaler Ebene und insbesondere für die Sektoren, um die unionsrechtliche Zielvorgabe für 2030 und die Klimaneutralität 2040 zu erreichen.

Der RH empfahl dem Klimaschutzministerium, in Abstimmung mit dem Finanzministerium auf einen Konsens für ein neues Klimaschutzgesetz unter Beachtung der aktuellen Judikatur des EGMR, der Entschließung des Nationalrates an die Bundesregierung vom 26. März 2021 und der Festlegungen im Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 hinzuwirken. Dabei wäre insbesondere ein verbindlicher sektorspezifischer Zielpfad zur Treibhausgas-Reduktion vorzusehen.

Der RH empfahl dem Klimaschutzministerium zudem, in Abstimmung mit dem Finanzministerium

- bei Anpassungen der Höchstmengen für Treibhausgas-Emissionen auf europäischer Ebene eine rasche legislative Umsetzung auf nationaler Ebene in die Wege zu leiten sowie
- auf eine Überarbeitung und Präzisierung der entsprechenden Bestimmungen des Klimaschutzgesetzes hinzuwirken. Es wäre klarzustellen,
  - zu welchem – möglichst frühen – Zeitpunkt festzustellen ist, ob in einem bestimmten Jahr eine Überschreitung der vorgesehenen Emissionshöchstmenge vorliegt,
  - wie rasch im Falle einer derartigen Überschreitung die Evaluierung bisheriger Maßnahmen einzuleiten ist und
  - wie lange diese Evaluierung höchstens dauern darf.

## Sektorziele

- 8.1 (1) Im Klimaschutzgesetz waren die sektorspezifischen Zielpfade und Reduktionsziele für den Verpflichtungszeitraum 2013 bis 2020 unterschiedlich ambitioniert. Die Reduktionsziele lagen zwischen 1 % und 22 % des jeweiligen Ausgangswerts 2013; sie spiegelten nicht in jedem Fall die Bedeutung des Sektors für dessen Anteil an den Gesamtemissionen bzw. dessen maximales Reduktionspotenzial wider. Sektorspezifische Zielpfade für den Verpflichtungszeitraum 2021 bis 2030 fehlten.

Das Klimaschutzgesetz<sup>44</sup> sah einen Mechanismus vor, der bei Überschreiten des jährlichen Zielpfads zu raschen Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften und zu zusätzlichen Maßnahmen für den Klimaschutz führen sollte. Bei Überschreiten der jährlichen Emissionshöchstmengen durch einzelne Sektoren waren jedoch keine verstärkten Maßnahmen vorgesehen.

Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 4 und 5) dem Klimaschutzministerium empfohlen,

- bei der Festlegung von Reduktionszielen für die einzelnen Sektoren verstärkt zu prüfen, ob diese das mögliche Reduktionspotenzial des Sektors und dessen Anteil an den Gesamtemissionen Österreichs entsprechend widerspiegeln;
- darauf hinzuwirken, dass auch die jährlichen Emissionshöchstmengen pro Sektor für verbindlich erklärt werden und dass bei Überschreitung der Emissionshöchstmengen Verhandlungen über verstärkte oder ergänzende Maßnahmen in diesem Sektor zu führen sind.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Klimaschutzministerium auf seine Arbeiten an einem Fachentwurf für ein neues Klimaschutzgesetz verwiesen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die drei von ihm analysierten Fachentwürfe des Klimaschutzministeriums für ein neues Klimaschutzgesetz (TZ 7) dazu folgende Regelungen vorsahen:

- Nach zwei Fachentwürfen waren jährliche Sektorziele per Verordnung und damit verbindlich festzulegen, in einem Fachentwurf waren die Sektorziele in einer Anlage quantifiziert.
- Zwei Fachentwürfe sahen ausdrücklich vor, bei der Festlegung der Sektorziele Potenziale zur Treibhausgas-Reduktion in den einzelnen Sektoren zu berücksichtigen; im dritten Fachentwurf waren die Minderungspotenziale laut Klimaschutzministerium im quantifizierten Reduktionspfad bereits berücksichtigt.

<sup>44</sup> § 3 Abs. 2



- Bei Überschreiten der jährlichen Emissionshöchstmengen waren nach sämtlichen Fachentwürfen entweder Vorschläge für ein Sofortprogramm an Maßnahmen oder ergänzende Maßnahmen vorrangig in jenen Sektoren auszuarbeiten, in denen die Sektorziele überschritten wurden.

Eine Regierungsvorlage für ein neues Klimaschutzgesetz kam nicht zustande (TZ 7).

8.2 Das Klimaschutzministerium setzte die Empfehlungen teilweise um, indem es diese in seinen Fachentwürfen für ein neues Klimaschutzgesetz wie folgt berücksichtigte:

- Jährliche Sektorziele waren per Verordnung und damit verbindlich festzulegen oder sie wurden in einer Anlage zum Fachentwurf quantifiziert.
- Potenziale zur Treibhausgas-Reduktion in den Sektoren waren bei der Festlegung der Sektorziele ausdrücklich zu berücksichtigen.
- Bei Überschreiten der jährlichen Emissionshöchstmengen waren Vorschläge für Maßnahmen vorrangig in jenen Sektoren auszuarbeiten, in denen die Sektorziele überschritten wurden.

Eine Regierungsvorlage für ein neues Klimaschutzgesetz kam jedoch nicht zustande (TZ 7).

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das Klimaschutzministerium (TZ 7), in Abstimmung mit dem Finanzministerium auf einen Konsens für ein neues Klimaschutzgesetz unter Beachtung der aktuellen Judikatur des EGMR, der Entschließung des Nationalrates an die Bundesregierung vom 26. März 2021 und der Festlegungen im Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 hinzuwirken. Dabei wäre insbesondere ein verbindlicher sektorspezifischer Zielpfad zur Treibhausgas-Reduktion vorzusehen.

Er empfahl dem Klimaschutzministerium zudem, in Abstimmung mit dem Finanzministerium

- bei der Festlegung von Reduktionszielen für die einzelnen Sektoren verstärkt zu prüfen, ob diese das mögliche Reduktionspotenzial des Sektors und dessen Anteil an den Gesamtemissionen Österreichs widerspiegeln, und
- darauf hinzuwirken, dass bei Überschreitung der Emissionshöchstmengen Verhandlungen über verstärkte oder ergänzende Maßnahmen in diesem Sektor zu führen sind.

Der RH verwies dazu auch auf seine Feststellungen in TZ 5, wonach die Anteile der Sektoren an den Treibhausgas-Emissionen deutlich differierten und die Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen in den einzelnen Sektoren im Zeitraum 2005 bis 2022 sehr unterschiedlich verlief.



- 8.3 Das Klimaschutzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es aus dem dargestellten Sachverhalt nicht ableiten könne, warum der RH hier von einer „teilweisen“ Umsetzung ausgehe bzw. welche Teile der Empfehlungen aus dem Vorbericht nicht umgesetzt worden seien. Aus seiner Sicht seien in den Fachentwürfen zum Klimaschutzgesetz alle Empfehlungen des RH umgesetzt worden.
- 8.4 Der RH stellte gegenüber dem Klimaschutzministerium klar, dass seine Empfehlung aus dem Vorbericht auf einen Konsens für ein neues Klimaschutzgesetz abzielte. Eine Regierungsvorlage kam nicht zustande, die Empfehlung wurde somit nicht vollständig umgesetzt. Er anerkannte aber, dass das Klimaschutzministerium im Rahmen seiner Zuständigkeit auf einen Konsens hinwirkte und u.a. entsprechende Gesetzesentwürfe erstellte. Daher beurteilte der RH seine Empfehlungen als teilweise umgesetzt.

## Nationaler Energie- und Klimaplan

- 9.1 (1) Nach der Governance-Verordnung hatten die EU-Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission einen Nationalen Energie- und Klimaplan vorzulegen und diesen zu vorgegebenen Terminen zu aktualisieren.<sup>45</sup> Der Plan musste darlegen, wie die unionsrechtlichen Klimaziele 2030 erreicht werden. Die Maßnahmen im österreichischen Nationalen Energie- und Klimaplan aus 2019 reichten – so die Feststellungen des RH im Vorbericht – nicht aus, um die Zielvorgaben für Österreich zu erreichen.

Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 8) dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium empfohlen, auf eine unmittelbare Nachbesserung und Präzisierung des Nationalen Energie- und Klimaplanes hinzuwirken, um den Vorgaben der Governance-Verordnung und den Empfehlungen der Europäischen Kommission zu entsprechen. Dabei wäre insbesondere sicherzustellen, dass die Klimaziele des Übereinkommens von Paris betreffend die Treibhausgas-Reduktion im Nicht-Emissionshandelsbereich 2030 erfüllt werden können; dies auch vor dem Hintergrund der bedeutenden finanziellen Auswirkungen im Falle einer Nichterreichung.

(2) (a) Im Nachfrageverfahren hatte das Finanzministerium mitgeteilt, dass das Klimaschutzministerium für die Einleitung des Prozesses zur unmittelbaren Nachbesserung und Präzisierung des Nationalen Energie- und Klimaplanes zuständig sei. Die zwischenzeitliche Anhebung des unionsrechtlich vorgegebenen Klimaziels im Nicht-Emissionshandelsbereich für 2030 (Reduktion der Treibhausgas-Emissionen um 48 % gegenüber 2005) mache jedenfalls auch eine Anpassung des österreichischen Nationalen Energie- und Klimaplanes notwendig. Das Klimaschutzministerium habe den Prozess zur Aktualisierung im Juli 2022 eingeleitet.

<sup>45</sup> Art. 9



(b) Das Klimaschutzministerium hatte im Nachfrageverfahren auf die Verpflichtung Österreichs verwiesen, den Nationalen Energie- und Klimaplan alle fünf Jahre zu aktualisieren.<sup>46</sup> Der Entwurf für den ersten aktualisierten Plan sei bis 30. Juni 2023 an die Europäische Kommission zu übermitteln, der endgültige aktualisierte Plan bis 30. Juni 2024. Das Ministerium koordiniere die Aktualisierung des Nationalen Energie- und Klimaplan und habe mit den Vorarbeiten im Frühjahr 2022 begonnen. Es beabsichtige, den aktualisierten Plan auf die neuen Zielsetzungen des Europäischen Klimagesetzes bzw. des Vorschlagspakets der Europäischen Kommission „Fit for 55“ und daraus resultierender Rechtsakte abzustellen. Das Ministerium strebe auch an, die nationale politische Zielsetzung der Bundesregierung – Klimaneutralität bis 2040 – im aktualisierten Nationalen Energie- und Klimaplan abzubilden.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Das Regierungsprogramm 2020–2024 sah vor, den Nationalen Energie- und Klimaplan unmittelbar nachzubessern und zu präzisieren, um die Erfüllung des Klimaziels 2030 zu sichern. Basis dafür sollte eine unabhängige und wissenschaftlich fundierte Wirkungsfolgenabschätzung sein, die die Zielerreichung belege. Weiters sollte der Nationale Energie- und Klimaplan Maßnahmen, Verantwortlichkeiten und einen gesamthaften Finanzierungsplan ausreichend detailliert darstellen sowie eine verbindliche Grundlage für den Klimaschutz bilden.

Das Klimaschutzministerium leitete den Prozess zur Aktualisierung des Nationalen Energie- und Klimaplan im Mai 2022 ein. Im Juli 2022 starteten eine ressortübergreifende Lenkungsgruppe und eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe ihre Tätigkeit. Zwischen September und Dezember 2022 fanden zahlreiche Sitzungen der Arbeitsteams statt. Im Februar 2023 übermittelte das Klimaschutzministerium einen ersten Rohentwurf für den Nationalen Energie- und Klimaplan an die zuständigen Ministerien sowie die Länder; die Stellungnahmen zum Rohentwurf wurden laut Klimaschutzministerium – soweit möglich – berücksichtigt.

Anfang Juli 2023 lud das Klimaschutzministerium mehr als 70 Personen, die relevante Institutionen<sup>47</sup> repräsentierten, zu einem Auftakt-Workshop ein. Parallel dazu publizierte das Ministerium den Konsultationsentwurf auf seiner Website; die Beteiligung an der Konsultation stand der gesamten Öffentlichkeit offen. Bis zum Ablauf der Konsultationsfrist Ende August 2023 langten 105 Stellungnahmen ein.

<sup>46</sup> Art. 14 Governance-Verordnung

<sup>47</sup> u.a. mit dem Gegenstand befasste Ministerien, politische Parteien im Nationalrat, alle Länder, Sozialpartner, Fachverbände, sonstige Interessengruppen (insbesondere aus dem Energie- und Mobilitätsbereich), Österreichischer Städtebund und Österreichischer Gemeindebund, Umwelt-NGO und Klimavolksbegehren, Wissenschaft

(b) Am 3. November 2023 – und somit mehr als vier Monate verspätet – legte das Klimaschutzministerium der Europäischen Kommission im Wege der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel einen Entwurf für einen aktualisierten österreichischen Nationalen Energie- und Klimaplan für die Periode 2021 bis 2030 vor.

Laut diesem Entwurf würden die bestehenden und die geplanten Klimaschutz-Maßnahmen allerdings nicht ausreichen, um die unionsrechtliche Zielvorgabe für Österreich im Nicht-Emissionshandelsbereich 2030 zu erreichen.

(c) Am 9. November 2023 zog die Ständige Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel das Entwurfsdokument auf Veranlassung des Bundeskanzleramts zurück, weil es nicht der österreichischen Position entspreche.

Das Finanzministerium sah etwa seine Stellungnahme zum Konsultationsentwurf nicht ausreichend berücksichtigt, darüber hinaus fehle ein Ministerratsbeschluss für den Entwurf.

Laut Klimaschutzministerium seien bei der Erstellung des Nationalen Energie- und Klimaplanes die Sichtweisen von Stakeholdern und der Öffentlichkeit zwar grundsätzlich zu berücksichtigen; die innerstaatliche Form der Konsensfindung unterliege aber keinen unionsrechtlichen Vorgaben. Das Ministerium sei bei der Erstellung des Entwurfs und beim Abstimmungsprozess wie beim ersten Nationalen Energie- und Klimaplan aus 2019 vorgegangen und habe vergleichbare Steuerungsgremien, eine Arbeitsgruppe Finanzierung und Ökonomie sowie nach Sektoren bzw. Zieldimensionen gegliederte Arbeitsteams eingerichtet.

Die Stellungnahmen zum Konsultationsentwurf habe es punktuell (z.B. Klarstellungen, faktische Richtigstellungen, Aktualisierungen) berücksichtigt, aber nicht umfassend eingearbeitet, weil sie teilweise widersprüchlich gewesen seien. Zudem habe sich gezeigt, dass die Stellungnahmen eingehender analysiert werden sollten, etwa auf Wirksamkeit, Kosten oder politische und gesellschaftliche Tragfähigkeit. Namhafte österreichische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im Bereich Klimaforschung hätten ihre Bereitschaft signalisiert, diesen Prozess mit ihrer Expertise zu unterstützen. Der Bericht dazu lag im Februar 2024 vor (TZ 11).

Auch beim ersten Nationalen Energie- und Klimaplan aus 2019 sei der Entwurf ohne Ministerratsbeschluss der Europäischen Kommission übermittelt worden. Darüber hinaus entfalte die Übermittlung des Entwurfs keine Rechtswirkungen und insbesondere keine Bindungswirkung in anderen Ministerien. Die Zurückziehung des Entwurfs sei daher ohne ausreichende innerstaatliche Grundlage erfolgt.



(d) Am 20. Dezember 2023 leitete die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich wegen der nicht fristgerechten Vorlage eines aktualisierten Entwurfs für den Nationalen Energie- und Klimaplan ein und setzte Österreich eine Nachfrist bis 20. Februar 2024.

Am 16. Februar 2024 bewilligte die Europäische Kommission eine Fristerstreckung für die Vorlage des Entwurfs bis 20. April 2024. Bei Übermittlung des Prüfungsergebnisses des RH an die überprüften Stellen im Juni 2024 zur Stellungnahme lag noch kein offizieller Entwurf vor. Österreich war zu diesem Zeitpunkt der einzige EU-Mitgliedstaat, der säumig war.

(e) Am 20. August 2024 übermittelte die Bundesregierung einen aktualisierten Entwurf des Nationalen Energie- und Klimaplan für die Periode 2021 bis 2030 an die Europäische Kommission. Basierend auf neuen Emissionsszenarien des Umweltbundesamts

- würden sich demnach im WEM-Szenario (Szenario „with existing measures“, also mit bestehenden Maßnahmen) die Treibhausgas-Emissionen bis 2030 um 30 % gegenüber 2005 reduzieren.
- würde im WAM-Szenario (Szenario „with additional measures“, also mit zusätzlich geplanten Maßnahmen) die Reduktion 42 % betragen.<sup>48</sup>

Da somit selbst im WAM-Szenario die Zielvorgabe einer Treibhausgas-Reduktion um 48 % gegenüber 2005 bis 2030 verfehlt würde, sah der Entwurf zusätzlich die Umsetzung von CCS-Projekten<sup>49</sup> zur CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung sowie die Abschaffung klimaschädlicher Subventionen vor; mit diesen soll die Reduktion 46 % betragen. Die verbleibende Lücke von zwei Prozentpunkten zum Zielwert 2030 soll durch die Nutzung der sogenannten „ETS-Flexibilität“<sup>50</sup> geschlossen werden.

<sup>48</sup> Im Entwurf für einen aktualisierten Nationalen Energie- und Klimaplan vom November 2023 war die Reduktion im WEM-Szenario mit 27 % und im WAM-Szenario mit 35 % noch geringer ausgefallen.

<sup>49</sup> **CCS** = **C**arbon **C**apture and **S**torage

<sup>50</sup> Art. 6 Lastenteilungsverordnung; diese Regelung erlaubt es Österreich, Emissionszertifikate aus dem Emissionshandelsbereich in den Nicht-Emissionshandelsbereich zu transferieren, um seine Klimaziele zu erreichen.

(f) Die Europäische Kommission veröffentlichte am 18. Oktober 2024 eine Bewertung des aktualisierten Entwurfs des österreichischen Nationalen Energie- und Klimaplan: Selbst mit zusätzlichen Maßnahmen sei nicht gewährleistet, dass Österreich die Klimaziele 2030 erreicht, da in den Projektionen sechs Prozentpunkte fehlten ebenso wie Detailangaben zur Zielerreichung. Die darüber hinaus erforderlichen CCS-Projekte seien nicht näher spezifiziert, ein Zeitplan fehle ebenso wie eine Rechtsgrundlage. Für die Abschaffung klimaschädlicher Subventionen seien weder ein Zeitplan noch verbindliche Festlegungen vorhanden. Es sei außerdem unklar, wie Österreich das Ziel der Klimaneutralität bis 2040 erreichen wolle; hier bestehe eine große Diskrepanz zwischen dem Zielwert und den übermittelten Projektionen.

Die Europäische Kommission ersuchte daher um raschestmögliche Übermittlung des überarbeiteten Nationalen Energie- und Klimaplan, der insbesondere klare Zeitpläne und Angaben zum Umfang und zur Wirksamkeit der angeführten Maßnahmen enthalten soll.

Am 14. November 2024 leitete die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Säumigkeit bei der Vorlage des finalen Nationalen Energie- und Klimaplan ein. Diese hätte zu hohen Strafzahlungen führen können.<sup>51</sup> Am 17. Dezember 2024 wurde der finale Nationale Energie- und Klimaplan im Ministerrat beschlossen.

- 9.2 Das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium setzten die Empfehlung, auf eine unmittelbare Nachbesserung und Präzisierung des Nationalen Energie- und Klimaplan hinzuwirken, nicht um. Zwar hatte das Klimaschutzministerium im Mai 2022 mit den Vorarbeiten für einen aktualisierten Nationalen Energie- und Klimaplan begonnen und einen öffentlichen Konsultationsprozess durchgeführt. Ein im November 2023 übermittelter Entwurf wurde aber auf Veranlassung des Bundeskanzleramts nachträglich zurückgezogen. Im August 2024 – und somit rd. 14 Monate nach Fristablauf (Ende Juni 2023) – übermittelte die Bundesregierung einen aktualisierten Entwurf des Nationalen Energie- und Klimaplan an die Europäische Kommission. Von allen EU-Mitgliedstaaten war Österreich am längsten säumig. Am 14. November 2024 leitete die Europäische Kommission deswegen ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich ein, das zu hohen Strafzahlungen führen könnte. Am 17. Dezember 2024 wurde der finale Nationale Energie- und Klimaplan im Ministerrat beschlossen.

<sup>51</sup> Eine Klage der Europäischen Kommission beim Europäischen Gerichtshof kann im Falle einer Verurteilung eine pauschale Strafzahlung von mindestens 2,05 Mio. EUR zur Folge haben (Pauschalbetrag für Österreich für das Jahr 2024); zusätzlich ist die Verhängung von Zwangsgeld möglich, das – je nach Schwere und Dauer des Verstoßes – pro Tag der Nicht-Umsetzung ab Verurteilung für Österreich rd. 2.000 EUR bis zu rd. 132.000 EUR ausmachen kann.



Der RH verwies zudem auf seine Empfehlung in [TZ 10](#), die Zusammenarbeit und Abstimmung im Klimaschutz zu verbessern und geeignete Prozesse im Sinne einer gesamthaften Steuerungsverantwortung für Klimaschutz-Maßnahmen zu implementieren.

Der RH kritisierte, dass Österreich mit den Klimaschutz-Maßnahmen im Entwurf für einen aktualisierten Nationalen Energie- und Klimaplan vom August 2024 die unionsrechtlichen Zielvorgaben zur Treibhausgas-Reduktion 2030 im WEM-Szenario deutlich verfehlen würde. Selbst im Szenario mit zusätzlichen Maßnahmen würden sich die Treibhausgas-Emissionen bis 2030 nur um 42 % statt um 48 % gegenüber 2005 verringern, Österreich würde seine Zielvorgabe damit um sechs Prozentpunkte verfehlen. Nur durch die Umsetzung von nicht näher spezifizierten CCS-Projekten, für die im Herbst 2024 eine Rechtsgrundlage fehlte, durch die Abschaffung klimaschädlicher Subventionen und die Nutzung der „ETS-Flexibilität“ wäre die Zielerreichung möglich. Die Europäische Kommission erachtete den Plan Österreichs in ihrer Beurteilung von Oktober 2024 mangels konkreter Angaben als nicht nachvollziehbar, die Zielerreichung sei nicht gewährleistet.

Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung an das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium ([TZ 5](#), [TZ 14](#)), im Zusammenwirken mit den anderen zuständigen Ministerien und den Ländern zusätzliche, rasch wirksame klimapolitische Maßnahmen zu setzen, um die Treibhausgas-Emissionen nachhaltig zu senken. Es wäre sicherzustellen, dass die unionsrechtliche Zielvorgabe für die Treibhausgas-Reduktion im Nicht-Emissionshandelsbereich 2030 durch Maßnahmen im Inland erfüllt werden kann; dies auch vor dem Hintergrund der bedeutenden finanziellen Auswirkungen im Falle einer Nichterreichung.

9.3 (1) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Ziele, Maßnahmen und Prozesse des inzwischen an die Europäische Kommission übermittelten Entwurfs eines aktualisierten Nationalen Energie- und Klimaplanes aus budgetpolitischer Sicht wichtige Beiträge zum gegenständlichen Bericht des RH darstellten. Dies betreffe insbesondere

- Maßnahmen zur Stärkung der Kosteneffektivität (u.a. im Zusammenhang mit Green Budgeting) zur Reduktion des Budgetrisikos im Kontext der Vorgaben gemäß Lastenteilungsverordnung,
- Maßnahmen im Zusammenhang mit klimaschädlichen Subventionen und
- geplante Maßnahmen zur Einhaltung der unionsrechtlichen Zielvorgaben, insbesondere im Kontext der aktualisierten WEM- und WAM-Szenarien des Umweltbundesamts zur Reduktion des Ankaufsrisikos im Zusammenhang mit dem EU-Klimaziel für 2030. In den kommenden Jahren sollten weitere Green-Budgeting-basierte Maßnahmen erfolgen.

Im (Mit-)Zuständigkeitsbereich des Finanzministeriums seien zudem in den ersten drei Quartalen 2024 zentrale Transformationstechnologien im Sinne der Empfehlungen des RH vorangetrieben worden. Dies beziehe sich insbesondere auf die im Juni 2024 beschlossene Carbon-Management-Strategie und den eingeleiteten Strategieprozess zur verstärkten Nutzung der Tiefengeothermie.

(2) Laut Stellungnahme des Klimaschutzministeriums sei die Darstellung des RH zur Erstellung und Übermittlung des Entwurfs eines Nationalen Energie- und Klimaplane zutreffend. Es habe im überprüften Zeitraum alle Bemühungen unternommen, um einen deutlich nachgebesserten Entwurf an die Europäische Kommission zu übermitteln. Dies sei jedoch durch das Bundeskanzleramt im Herbst 2023 vereitelt worden.

Am 20. August 2024 sei der aktualisierte Entwurf des Nationalen Energie- und Klimaplane an die Europäische Kommission übermittelt worden. Damit sei die grundlegende Voraussetzung geschaffen worden, dass Österreich das Ziel zur Reduktion der Treibhausgas-Emissionen bis 2030 in Sektoren außerhalb des Emissionshandelsystems erreichen könne. Dazu sollten u.a. die „ETS-Flexibilität“ (zwei Prozentpunkte Zielabfederung), der Abbau klimaschädlicher Subventionen sowie ein erstes anrechenbares CCS-Projekt genutzt werden.

Die neuesten Treibhausgas-Szenarien (WEM, WAM) gäben Anlass für einen positiven Ausblick. Das Erreichen des Ziels für 2030 sei bei Umsetzung aller im Nationalen Energie- und Klimaplane hinterlegten Maßnahmen mit hoher Wahrscheinlichkeit gewährleistet. Sofern die neue Bundesregierung diese Maßnahmen umsetze (etwa jene zum Abbau klimaschädlicher Subventionen), werde die erfolgreich eingeleitete Trendumkehr nachhaltig sein. Erste vorbereitende Schritte seien gemeinsam mit dem Finanzministerium durch die Einsetzung einer Arbeitsgruppe bereits gesetzt worden.

- 9.4 Der RH entgegnete dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium, dass auch im aktualisierten Entwurf des Nationalen Energie- und Klimaplane im WEM-Szenario und im WAM-Szenario die verbindlichen Klimaziele 2030 verfehlt würden. Nur bei zusätzlicher Abschaffung klimaschädlicher Subventionen, bei Umsetzung eines – nicht näher spezifizierten – CCS-Projekts sowie bei Ausnutzung der „ETS-Flexibilität“ sei eine Zielerreichung möglich. Konkretisierungen der vorgeschlagenen Maßnahmen fehlten, ebenso ein rechtlicher Rahmen für die Umsetzung von CCS-Projekten. Der RH hob daher erneut die Notwendigkeit rasch wirksamer Maßnahmen und ihrer zeitgerechten Umsetzung hervor. Er verwies kritisch auf das bei Zielverfehlung drohende erhebliche Budgetrisiko; eine erste Abrechnung der Treibhausgas-Emissionen für die Verpflichtungsperiode 2021 bis 2030 auf EU-Ebene wird bereits 2027 erfolgen (TZ 14).

## Governance im Klimaschutz

- 10.1 (1) Der RH hatte im Vorbericht festgestellt, dass die Verantwortlichkeit für die Umsetzung der Maßnahmen zum Klimaschutz zersplittert war und dadurch ein hoher Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf zwischen den zuständigen Stellen bestand. Dies betraf sowohl die Abstimmung zwischen den zuständigen Ministerien als auch die Koordination der Bemühungen des Bundes und der Länder. Dem Klimaschutzministerium kam dabei zwar eine koordinierende Rolle zu, eine gesamthafte Steuerungsverantwortung bestand jedoch nicht.

Im Klimaschutzgesetz war das Nationale Klimaschutzkomitee als Beratungsgremium für Grundsatzfragen zur österreichischen Klimapolitik vorgesehen. Ein eindeutiges Aufgabenprofil für dieses Gremium lag nicht vor. Beschlüsse wurden nicht gefasst, konkrete Ergebnisse der Arbeit lagen nicht vor.

Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 23) dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium empfohlen, die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den zuständigen Stellen des Bundes sowie zwischen Bund und Ländern zu verbessern und geeignete Prozesse im Sinne einer gesamthaften Steuerungsverantwortung für Klimaschutz-Maßnahmen zu implementieren.

Weiters hatte er dem Klimaschutzministerium empfohlen (TZ 26), im Rahmen einer allfälligen Novellierung des Klimaschutzgesetzes auf eine Neuaufstellung des Nationalen Klimaschutzkomitees hinzuwirken. Dabei wären insbesondere

- das Aufgabenprofil zu schärfen und festzulegen, ob das Nationale Klimaschutzkomitee ein politisches Gremium mit Entscheidungsbefugnissen oder ein ausschließlich beratendes Gremium sein soll,
- die Zusammensetzung des Nationalen Klimaschutzkomitees entsprechend seinem Aufgabenprofil auszurichten und
- die Abstimmungserfordernisse für Beschlüsse entsprechend anzupassen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatten das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium auf die Arbeiten an einem neuen Klimaschutzgesetz verwiesen. Die Empfehlung zum Nationalen Klimaschutzkomitee würde auch klaren Vorgaben aus dem Regierungsprogramm 2020–2024, der Entschließung des Nationalrates vom 26. März 2021 und dem Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 entsprechen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Regierungsprogramm 2020–2024 die Prüfung und Ausarbeitung eines zeitgemäßen Kompetenzrahmens einschließlich Art. 15a B-VG Vereinbarungen zur Erreichung der Klimaziele vorsah. Dieses Vorhaben wurde nicht weiterverfolgt.

Der Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 und die Entschließung des Nationalrates vom 26. März 2021 wiesen konkretere Festlegungen für die künftige Ausgestaltung der Governance im Klimaschutz auf. Diese Vorgaben wurden in den Fachentwürfen für ein neues Klimaschutzgesetz berücksichtigt. Neben einem Klimaschutz-Verantwortlichkeitsmechanismus waren auch ein Klimakabinett, ein „Österreichischer Klimadialog“, ein Wissenschaftlicher Klimabeirat und ein Klimarat der Bürgerinnen und Bürger vorgesehen:<sup>52</sup>

- Gemäß Klimaschutz-Verantwortlichkeitsmechanismus wären die Verantwortlichkeiten des Bundes und der Länder für die Erreichung der Klimaziele im Finanzausgleich zu regeln (**TZ 16**). Diese Regelung hätte jedenfalls Vorgaben zu den Klimaschutz-Maßnahmen sowie zur finanziellen Verantwortung des Bundes und der Länder für die Einhaltung der Klimaziele zu enthalten.
- Das Klimakabinett hätte u.a. Klimaschutz-Aktionspläne (**TZ 11**) auf Basis der Treibhausgasbudgets, Jahreshöchstmengen und Sektorziele zu beschließen.
- Ein „Österreichischer Klimadialog“ wäre vom Klimakabinett unter Einbindung der Zivilgesellschaft einzurichten. Dieser sollte u.a. Szenarien in der Energie- und Klimapolitik sowie Strategien, Politiken und Maßnahmen erörtern und könnte Empfehlungen zu Klimaschutz-Maßnahmen an das Klimakabinett richten.
- Der Wissenschaftliche Klimabeirat würde das Klimakabinett zur Erreichung der Klimaziele wissenschaftlich beraten.
- Aufgabe des Klimarats der Bürgerinnen und Bürger wäre die Ausarbeitung von Empfehlungen für Klimaschutz-Maßnahmen an das Klimakabinett.

Eine Regierungsvorlage für ein neues Klimaschutzgesetz kam nicht zustande (**TZ 7**).

- 10.2 Das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium setzten die Empfehlung zur Verbesserung der Governance im Klimaschutz nicht um. Weder wurden die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den zuständigen Stellen des Bundes sowie zwischen Bund und Ländern verbessert, noch wurden geeignete Prozesse im Sinne einer gesamthaften Steuerungsverantwortung für Klimaschutz-Maßnahmen implementiert.

Der RH empfahl dem Klimaschutzministerium, im Zusammenwirken mit dem Finanzministerium die Zusammenarbeit und Abstimmung im Klimaschutz zwischen den zuständigen Stellen des Bundes sowie zwischen Bund und Ländern zu verbessern und geeignete Prozesse im Sinne einer gesamthaften Steuerungsverantwortung für Klimaschutz-Maßnahmen zu implementieren.

<sup>52</sup> In Deutschland wurden z.B. bereits im Jahr 1992 ein Wissenschaftlicher Beirat als unabhängiges wissenschaftliches Beratergremium für die Bundesregierung und im Jahr 2019 ein Klimakabinett eingerichtet.



Als teilweise umgesetzt beurteilte der RH die Empfehlung an das Klimaschutzministerium, im Rahmen einer allfälligen Novellierung des Klimaschutzgesetzes auf eine Neuaufstellung des Nationalen Klimaschutzkomitees hinzuwirken. Die Fachentwürfe des Klimaschutzministeriums für ein neues Klimaschutzgesetz sahen eine organisatorisch und inhaltlich verbesserte Governance im Klimaschutz mit einem Klimakabinett, einem „Österreichischen Klimadialog“, einem Wissenschaftlichen Klimabeirat und einem Klimarat der Bürgerinnen und Bürger vor. Eine Regierungsvorlage für ein neues Klimaschutzgesetz kam aber nicht zustande.

- 10.3 Das Klimaschutzministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Zusammenarbeit im Klimaschutz zwischen den Bundesministerien, den Ländern und weiteren wichtigen Verhandlungspartnern (u.a. Sozialpartner, Umweltorganisationen) über die bestehenden Strukturen des geltenden Klimaschutzgesetzes grundsätzlich gegeben sei. Es teilte aber die Auffassung des RH hinsichtlich der Notwendigkeit einer verbesserten Governance im Klimaschutz.

Für das Klimaschutzministerium sei es nicht nachvollziehbar, dass der RH seine diesbezügliche Empfehlung aus dem Vorbericht als „nicht umgesetzt“ erachtete. Die gesamte Verwaltung habe auf Grundlage der Gesetze zu erfolgen und Verbesserungen, die nicht bloß auf Optimierungen im bestehenden Rahmen hinauslaufen, seien zwingend auf eine Änderung der gesetzlichen Basis angewiesen. Auch die Governance sei Gegenstand der Entwürfe des Klimaschutzministeriums für ein neues Klimaschutzgesetz gewesen, über die kein Konsens in der Regierung habe erzielt werden können. In Ermangelung eines neuen Klimaschutzgesetzes habe die Governance nicht grundlegend geändert bzw. verbessert werden können.

Überdies verwies das Klimaschutzministerium auf mehrere in Teilbereichen bestehende Koordinationsgremien:

- Im vom Klimaschutzministerium eingerichteten Koordinationsgremium „Saubere Energie im Verkehr“ erfolge zweimal jährlich die Abstimmung mit anderen Ministerien, den Ländern sowie dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund zu diesem Thema.
- Die Plattform „Bund-Länder-Dialog Erneuerbare Energie“ diene dem Austausch und der Abstimmung zwischen Bund und Ländern zum Ausbau erneuerbarer Stromerzeugung.
- Das „Wärmekoordinationsteam“, in dem das Finanzministerium, das Klimaschutzministerium und die Länder vertreten seien, sei zur Erarbeitung der Wärmestrategie eingerichtet worden und arbeite u.a. auch an der Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben zur Dekarbonisierung des Gebäudesektors.



- 10.4 Der RH stellte gegenüber dem Klimaschutzministerium klar, dass seine Empfehlung aus dem Vorbericht auf die Verbesserung der Governance im Rahmen eines neuen Klimaschutzgesetzes abzielte. Eine Regierungsvorlage kam nicht zustande. Die Empfehlung zielte aber auch auf Verbesserungen der Governance im bestehenden rechtlichen Rahmen ab. Trotz eingerichteter Koordinationsgremien in klimaschutzrelevanten Teilbereichen erachtete der RH die Empfehlung – mangels geeigneter Prozesse im Sinne einer gesamthaften Steuerungsverantwortung – als nicht umgesetzt.

## Maßnahmen zum Klimaschutz

### Bund-Länder-Maßnahmenprogramme

- 11.1 (1) Das Klimaschutzgesetz<sup>53</sup> sah für den Verpflichtungszeitraum 2013 bis 2020 die Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen des Bundes und der Länder vor, um die Emissionshöchstwerte in den jeweiligen Sektoren einzuhalten. Die Maßnahmen sollten eine messbare, berichtbare und überprüfbare Verringerung von Treibhausgas-Emissionen oder eine Verstärkung von CO<sub>2</sub>-Senken zur Folge haben.

Der RH hatte im Vorbericht kritisiert, dass in den gemeinsamen Bund-Länder-Maßnahmenprogrammen für die Jahre 2013–2014 und 2015–2018 zahlreiche Maßnahmen unpräzise formuliert sowie die Umsetzung und Finanzierung nicht näher ausgeführt waren. Teilweise konnten die Maßnahmen nur eine indirekte Reduktionswirkung entfalten, teilweise bestanden sie aus der ohnehin erforderlichen Umsetzung rechtlicher Vorschriften oder wurden aus früheren Programmen übernommen. Die Maßnahmen enthielten häufig auch keine klaren Zielvorgaben. Dies stand im Widerspruch zu den gesetzlichen Bestimmungen und erschwerte die Beurteilung ihrer Umsetzung und Wirksamkeit. Nach Auslaufen des Maßnahmenprogramms 2015–2018 lag kein koordiniertes Maßnahmenpaket für die Folgejahre vor, obwohl der nationale Zielpfad seit 2017 nicht mehr eingehalten wurde. Eine Evaluierung lag nur für die ersten beiden Jahre vor.

Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 20, 21 und 22) dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium empfohlen,

- im Rahmen des Klimaschutzes stets auf ein abgestimmtes Vorgehen zwischen Bund und Ländern durch die zeitgerechte, gemeinsame Erstellung und Beschließung von Maßnahmenprogrammen hinzuwirken;

<sup>53</sup> §§ 2 und 3

- bei der Erstellung künftiger Maßnahmenprogramme auf eine präzisere Formulierung der Maßnahmen und auf genauere Angaben zum Umsetzungszeitraum, zur erwarteten Wirksamkeit sowie zur Finanzierung der Maßnahmen hinzuwirken;
- die Maßnahmen in den Verhandlungen nach ihrer erwarteten Treibhausgas-Reduktionswirkung und im Sinne einer Kosten-Nutzen-Abschätzung zu priorisieren;
- das Maßnahmenprogramm um tatsächlich neue Maßnahmen zu ergänzen und klar herauszuarbeiten, inwiefern bereits bestehende Maßnahmen angepasst werden sollen, um im Ergebnis ein übersichtliches Programm mit einer kompakten Liste an Maßnahmen mit hohem Wirkungspotenzial zu erzielen;
- soweit möglich zu den einzelnen Maßnahmen klare, harmonisierte Zielvorgaben festzulegen, um deren tatsächliche Umsetzung und Wirksamkeit beurteilen zu können; als Zielvorgabe könnte die erwartete Treibhausgas-Reduktion der Maßnahme oder ein anderer Indikator herangezogen werden; die Indikatoren sollten auf bundesweit einheitlichen Berechnungsgrundlagen beruhen und aussagekräftige Vergleiche zwischen den Gebietskörperschaften ermöglichen.

(2) (a) Im Nachfrageverfahren hatte das Finanzministerium mitgeteilt, dass prozedurale Punkte zur Verbesserung der klimapolitischen Governance der Republik sowie der Koordination zwischen den Gebietskörperschaftsebenen Gegenstand der Verhandlungen zum Klimaschutzgesetz seien, für das das Klimaschutzministerium primär zuständig sei. Empfehlungen mit einem stärkeren Fokus auf Kosteneffektivität und Wirkungsorientierung der Klimaschutz-Maßnahmen seien Gegenstand laufender methodischer Überlegungen des Finanzministeriums; diese fänden sich im neuen Green-Budgeting-Ansatz. Die methodischen Arbeiten zur verstärkten Wirkungsorientierung, Treibhausgas-Impact-Messung, Kontraproduktivität und Kosteneffektivität von Maßnahmen würden im Spending Review Modul 1 finalisiert, dessen Veröffentlichung für das dritte Quartal 2022 geplant sei.<sup>54</sup>

(b) Das Klimaschutzministerium hatte im Nachfrageverfahren auf seine Arbeiten an einem Fachentwurf für ein neues Klimaschutzgesetz verwiesen.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Bund und Länder beschlossen im April 2020 ein gemeinsames Maßnahmenprogramm, das rückwirkend für die Jahre 2019 und 2020 galt.<sup>55</sup> Das Programm umfasste Maßnahmen, die zwischen 1. Jänner 2019 und 31. März 2020 gesetzt

<sup>54</sup> Spending Reviews sind themenbezogene, strukturierte Haushaltsanalysen. Österreich verpflichtete sich im Rahmen seines Aufbau- und Resilienzplans 2020–2026, Spending Reviews mit dem Fokus „Grüner Wandel“ durchzuführen, um zur kosteneffektiven und budgetschonenden Einhaltung der Klimaziele beizutragen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen zwei Module vor: Im ersten Modul analysierte das Finanzministerium die klima- und energiepolitischen Förderungen und Anreize des Bundes. Das zweite Modul befasste sich mit der Identifizierung von Synergiepotenzialen mit klima- und energiepolitischen Förderungen der Länder sowie deren Klima- und Budgetpolitik.

<sup>55</sup> aufgrund der Anforderungen in § 3 Abs. 2 und 3 Klimaschutzgesetz (Zielwertüberschreitungen 2017 und 2018)

wurden und bis Ende 2020 Wirkung entfalten sollten. Es wurden aber nur wenige Maßnahmen hinsichtlich ihrer Treibhausgas-Reduktion quantifiziert; daher lag auch keine konkrete Einschätzung der Wirkung und des Beitrags der Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele vor.

Das Maßnahmenprogramm 2019–2020 lief Ende 2020 aus. Ab 2021 lagen keine gemeinsamen Bund-Länder-Maßnahmenprogramme mehr vor; diese waren aber im Finanzausgleichsgesetz vorgesehen.<sup>56</sup> Laut Klimaschutzministerium sei davon aufgrund der Vorgaben für ein neues Klimaschutzgesetz im Regierungsprogramm 2020–2024 und der laufenden Verhandlungen dazu Abstand genommen worden.

Die Fachentwürfe des Klimaschutzministeriums für ein neues Klimaschutzgesetz sahen statt gemeinsamer Bund-Länder-Maßnahmenprogramme jährliche Klimaschutz-Aktionspläne auf Basis von Treibhausgasbudgets, Jahreshöchstmengen und Sektorzielen vor. Für jede Maßnahme im Klimaschutz-Aktionsplan sollte eine konkrete Umsetzungsverantwortung festgelegt werden und die Maßnahmen sollten hinsichtlich ihres Beitrags zur Reduktion von Treibhausgas-Emissionen quantifiziert werden. Eine Regierungsvorlage für ein neues Klimaschutzgesetz kam nicht zustande (TZ 7).

(b) Die Länder verfügten großteils über eigene Klima- und Energiestrategien bzw. -studien sowie teilweise eigene Maßnahmenprogramme:

Tabelle 1: Klima- und Energiestrategien sowie -studien der Länder

| Land             | Klima- und Energiestrategien/-studien  | Status Beschluss                 |
|------------------|--|----------------------------------|
| Burgenland       | Klimastrategie Burgenland 2030   | September 2023                   |
| Kärnten          | Klimastudie Kärnten – Kärnten Klimaneutral 2040  | noch keine Strategie beschlossen |
| Niederösterreich | NÖ Klima- und Energiefahrplan 2020 bis 2030<br>NÖ Klima- und Energieprogramm 2030 – Maßnahmenperiode 1 (2021–2025) | Juni 2019<br>Februar 2021        |
| Oberösterreich   | Die Oberösterreichische Klima- und Energiestrategie  | Jänner 2023                      |
| Salzburg         | Masterplan Klima+Energie 2030  | März 2021                        |
| Steiermark       | Klima- und Energiestrategie Steiermark 2030  | Jänner 2018                      |
| Tirol            | Leben mit Zukunft – Tiroler Nachhaltigkeits- und Klimastrategie<br>Maßnahmenprogramm 2022–2024                     | Mai 2021                         |
| Vorarlberg       | Strategie Energieautonomie+2030  | Mai 2021                         |
| Wien             | Smart Klima City Strategie Wien<br>Wiener Klimafahrplan  | Februar 2022                     |

Stand März 2024

Quelle: BMF

<sup>56</sup> § 28 Finanzausgleichsgesetz 2017, BGBl. I 116/2016 i.d.F. BGBl. I 106/2018 bzw. § 30 Finanzausgleichsgesetz 2024, BGBl. I 168/2023

Die Strategien und Maßnahmenprogramme waren weder mit dem Bund noch mit anderen Ländern abgestimmt. Das Finanzministerium empfahl daher in seiner Spending Review Modul 2 zur „Identifikation von Synergiepotentialen mit der klima- und energiepolitischen Förderlandschaft der Länder“ aus 2023, die relevanten (Ziel-) Indikatoren, Sektorendarstellungen und Zeitdimensionen zu harmonisieren. Diese sollten sich an den unionsrechtlichen Klima- und Energiezielen für Österreich orientieren.

(c) Der Bund setzte im überprüften Zeitraum zahlreiche Einzelmaßnahmen zum Klimaschutz: Neben der Förderung von Klimaschutz-Maßnahmen<sup>57</sup> erhöhte er auch öffentliche finanzielle Mittel für die Transformation des Energie- und Verkehrssystems erheblich<sup>58</sup> und schuf neue steuerliche Instrumente, etwa für die Transformation in der Industrie (TZ 13).

Hervorzuheben waren u.a. die Einführung des österreichweiten Klimatickets („Klimaticket Ö“)<sup>59</sup> für die verstärkte Nutzung des öffentlichen Verkehrs, die Einführung einer nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung, das Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz<sup>60</sup> und das Erneuerbare-Wärme-Gesetz<sup>61</sup>.

(d) Gemäß Erneuerbare-Wärme-Gesetz durften Gasheizungen in Neubauten ab März 2024 nicht mehr errichtet werden; zudem wurden die Mittel für die Förderung von thermischen Sanierungen und für den Umstieg auf klimafreundliche Heizungen im überprüften Zeitraum erheblich ausgebaut.

Der Begutachtungsentwurf vom Juni 2022 zum Erneuerbare-Wärme-Gesetz sah ein stufenweises Stilllegungsgebot für fossile Heizungen bis 2040 vor;<sup>62</sup> dieses war im Gesetz nicht mehr enthalten. Laut Wirkungsorientierter Folgenabschätzung hätte das Stilllegungsgebot zu einer Treibhausgas-Reduktion von insgesamt 3,46 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten bis 2040 geführt.

<sup>57</sup> z.B. Förderungen gemäß Umweltförderungsgesetz wie „Saubere Heizen für Alle“, „Sanierungsinitiative“ und „raus aus Öl und Gas“; Emissionsreduktionen aus der Wohnbauförderung; Förderprojekte des Klima- und Energiefonds

<sup>58</sup> z.B. Maßnahmen im Verkehrssektor: Angebotsausbau im öffentlichen Verkehr; Ausbau der Infrastruktur für den Schienenverkehr; Forcierung der Elektromobilität; Förderungen für aktive Mobilität und Mobilitätsmanagement, etwa für die Rad- und Fußverkehrsinfrastruktur

<sup>59</sup> In der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung wurde der jährliche Einsparungseffekt auf 44.000 t CO<sub>2</sub>-Äquivalente geschätzt. Daten aus der Begleitforschung ergaben im ersten Jahr der Einführung (2022) Einsparungen von 65.000 t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten. Zudem unterstützte der Bund die Länder und Verkehrsverbünde bei der Einführung und Weiterentwicklung regionaler Klimatickets.

<sup>60</sup> BGBl. I 150/2021 i.d.F. BGBl. I 198/2023

<sup>61</sup> BGBl. I 8/2024

<sup>62</sup> Dazu lag auch ein Ministerratsbeschluss vom 3. November 2022 vor.

Im März 2024 beschloss das Europäische Parlament eine Überarbeitung der EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden;<sup>63</sup> demnach soll es bis 2040 in den EU-Mitgliedstaaten keine mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkessel mehr geben.

(e) Darüber hinaus wurden konkrete Vorschläge und Initiativen für weitere Maßnahmen, die zu einer raschen und hohen Reduktion von Treibhausgasen führen würden, nicht umgesetzt. Der RH hatte im Vorbericht (TZ 21) auf Maßnahmen im Verkehrssektor verwiesen, die nach Untersuchungen des Umweltbundesamts<sup>64</sup> hohes Potenzial für eine Treibhausgas-Reduktion aufwiesen, wie die Ökologisierung des Pendlerpauschales und die Anpassung der generellen Höchstgeschwindigkeit für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge auf Autobahnen und Autostraßen.<sup>65</sup>

Nicht realisiert wurde auch das Vorhaben im Regierungsprogramm 2020–2024, sämtliche Gesetzesentwürfe einem Klimacheck zu unterziehen. Demnach sollte ein Klimacheck für alle neuen und bestehenden Gesetze, Verordnungen und Bundesländer-Vereinbarungen sowie für die Erstellung von Förderrichtlinien und Investitionen des Bundes gesetzlich eingeführt werden. Bei negativen Auswirkungen auf die österreichische Klimabilanz wären eine Evaluierung und Alternativenprüfung verpflichtend durchzuführen.<sup>66</sup> Vorschläge für einen Klimacheck waren in den Fachentwürfen des Klimaschutzministeriums für ein neues Klimaschutzgesetz enthalten.

(f) Im Februar 2024 präsentierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem Bereich Klimaforschung einen Bericht, in dem sie die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit der in der Konsultation zum Nationalen Energie- und Klimaplan vorgeschlagenen rd. 1.400 Maßnahmen bewerteten.<sup>67</sup> 671 Maßnahmen stuften sie als „hoch empfehlenswert“ ein; diese betrafen vor allem die Bereiche Verkehr, Raumplanung und Stadtentwicklung, Energie, Industrie, Infrastruktur, Governance und Recht. Mit diesen Maßnahmen könne die im Entwurf für den aktualisierten Nationalen Energie- und Klimaplan vom November 2023 aufgezeigte Lücke bei den Treibhausgas-Reduktionen zum Klimaziel 2030 geschlossen werden, wobei das Reduktionspotenzial vom Zeitpunkt der Umsetzung und von den begleitenden Maßnahmen abhängen.

<sup>63</sup> Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2024 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), COM(2021)0802 – C9-0469/2021 – 2021/0426(COD)

<sup>64</sup> Umweltbundesamt, Sachstandsbericht Mobilität (2019)

<sup>65</sup> Eine Herabsetzung des Tempolimits wurde in anderen europäischen Ländern teilweise bereits umgesetzt. In den Niederlanden wurde z.B. das generelle Tempolimit auf Autobahnen aus Klimaschutzgründen tagsüber von 130 km/h auf 100 km/h reduziert.

<sup>66</sup> Der Klimacheck war auch im Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 und in der Entschließung des Nationalrates vom 26. März 2021 vorgesehen.

<sup>67</sup> *Steininger et al.*, Nationaler Energie- und Klimaplan (NEKP) für Österreich – Wissenschaftliche Bewertung der in der Konsultation 2023 vorgeschlagenen Maßnahmen (2024)



- 11.2 Das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium setzten die Empfehlungen des RH nicht um, weil nach 2020 kein gemeinsames Bund-Länder-Maßnahmenprogramm mehr beschlossen wurde, obwohl dies im Finanzausgleichsgesetz vorgesehen war. Da kein neues Klimaschutzgesetz (TZ 7) zustande kam, wurden auch jährliche Klimaschutz-Aktionspläne als Ersatz für die gemeinsamen Bund-Länder-Maßnahmenprogramme nicht realisiert.

Der RH hielt fest, dass der Bund verstärkt Maßnahmen zum Klimaschutz traf, etwa mit der Einführung einer nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung, dem österreichweiten Klimaticket („KlimaTicket Ö“) und dem Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz. Darüber hinaus wurden die Förderungen von thermischen Sanierungen und für den Umstieg auf klimafreundliche Heizungen erheblich ausgebaut.

Der RH wies jedoch erneut kritisch darauf hin (TZ 9), dass Österreich das Klimaziel 2030 mit den bestehenden Maßnahmen deutlich verfehlen würde und eine Zielerreichung auch mit zusätzlichen Maßnahmen nicht gesichert war. Konkrete Vorschläge und Initiativen für weitere Maßnahmen mit hohem Potenzial zur Treibhausgas-Reduktion wurden nicht weiter verfolgt.

Der RH betonte, dass es erheblicher zusätzlicher Anstrengungen bedarf, um das Klimaziel 2030 zu erreichen; dazu werden budgetäre, steuerliche und ordnungsrechtliche Maßnahmen erforderlich sein. Weitere Maßnahmen sollten auf Basis möglichst aktueller Berechnungen und unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Expertise festgelegt werden, wobei rasch umsetzbare Maßnahmen mit hoher Wirksamkeit prioritär umzusetzen wären.

Der RH empfahl dem Klimaschutzministerium, in Abstimmung mit dem Finanzministerium

- auf die Verankerung von Maßnahmenprogrammen im Klimaschutzgesetz hinzuwirken;
- bei der Erstellung der Maßnahmenprogramme auf eine präzise Formulierung der Maßnahmen und auf genaue Angaben zum Umsetzungszeitraum, zur Umsetzungsverantwortung, zur erwarteten Wirksamkeit sowie zur Finanzierung der Maßnahmen hinzuwirken;
- die Maßnahmen nach ihrer erwarteten Treibhausgas-Reduktionswirkung und im Sinne einer Kosten-Nutzen-Abschätzung zu priorisieren, um im Ergebnis eine kompakte Liste an Maßnahmen mit hohem Wirkungspotenzial zu erzielen und
- soweit möglich zu den einzelnen Maßnahmen klare, harmonisierte Zielvorgaben festzulegen, um deren tatsächliche Umsetzung und Wirksamkeit beurteilen zu können. Diese Indikatoren sollten auf bundesweit einheitlichen Berechnungsgrundlagen beruhen und aussagekräftige Vergleiche ermöglichen.

11.3 (1) Das Finanzministerium verwies in seiner Stellungnahme auf seine weiteren Aktivitäten im Bereich des Green Budgeting und auf damit verbundene Maßnahmen zur Senkung des budgetären Risikos im Bereich der unions- und völkerrechtlichen Ziele im Mitigationskontext bzw. der Anpassung an die negativen Effekte des Klimawandels, insbesondere auf

- die Empfehlungen und erfolgten Umsetzungsschritte zum Green-Spending-Review-Zyklus (als Meilensteine des österreichischen Aufbau- und Resilienzplans); diese umfassten auch das laufende Monitoring zu den Empfehlungen im Zuge der jährlich zu erstellenden Klima- und Umweltbeilage zum Bundesvoranschlag sowie die unmittelbar vor Abschluss stehenden Arbeiten zum Spending Review zur Implementierung des Prinzips „Do no significant harm“ der EU-Taxonomie im Rahmen der Green-Budgeting-Methode des Bundes. Diese Empfehlungen dienten der Verbesserung der Transparenz und Kosteneffektivität in der klima- und energiepolitischen Förderlandschaft Österreichs und adressierten zahlreiche dafür zuständige Stakeholder.
- die im Rahmen des Green Budgeting begonnenen, vertieften Analysen („Deep Dives“) zur Kompatibilität von Untergliederungen des Bundeshaushalts mit dem Übereinkommen von Paris; dies betreffe besonders die bereits publizierte Analyse zur Untergliederung 34 – Innovation und Technologie (Forschung).
- die inzwischen erfolgte Einrichtung der interministeriellen, vom Finanzministerium geleiteten Arbeitsgruppe „Kontraproduktive Anreize und Subventionen“, die im Rahmen des aktualisierten Entwurfs des Nationalen Energie- und Klimaplanes verankert worden sei; die konstituierende Sitzung war für 11. Oktober 2024 vorgesehen.

(2) Das Klimaschutzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass klare und harmonisierte Zielvorgaben je Maßnahme nur schwer zu definieren seien und deren Erfüllung in der Praxis kaum zu überprüfen sei. Maßnahmen würden oftmals einen engen Wirkungszusammenhang aufweisen; die Isolierung von Einzelmaßnahmeneffekten und ihre Trennung von externen Faktoren (Konjunktur, Witterung, exzessive Preisentwicklungen etc.) seien kaum möglich. Das Klimaschutzministerium sei jedoch bemüht, gemeinsam mit dem Umweltbundesamt Verbesserungen bei den Methoden zur Bewertung der Maßnahmen zu erwirken.

Weiters verwies das Klimaschutzministerium auf das „Sofortprogramm: Erneuerbare Energie in der Mobilität. Eine Umsetzungsstrategie des Mobilitätsmasterplan 2030 für die Energiewende im Straßenverkehr“ (2022), das ein umfassendes Maßnahmenbündel mit detaillierten Angaben zur Umsetzung enthalte.



## Monitoring und Reporting von Klimaschutz-Maßnahmen

- 12.1 (1) Wie der RH im Vorbericht festgestellt hatte, wiesen die gemeinsamen Bund-Länder-Maßnahmenprogramme für die Jahre 2013–2014 und 2015–2018 keine klaren Vorgaben für einen koordinierten und wirkungsorientierten Umsetzungsprozess auf. Es war kein regelmäßiges Monitoring und Reporting über die Umsetzung der Maßnahmen und deren Wirksamkeit an eine zentrale Stelle eingerichtet. Evaluierungen erfolgten nur teilweise; diese wurden auch nicht veröffentlicht.

Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 23) dem Klimaschutzministerium empfohlen,

- in Abstimmung mit den zuständigen Ministerien und den Ländern bereits bei der Erstellung künftiger Maßnahmenprogramme gemäß Klimaschutzgesetz entsprechende Prozesse für ein regelmäßiges Monitoring und Reporting des Umsetzungsstands an eine zentrale Stelle festzulegen; dabei wäre sicherzustellen, dass sowohl während der Laufzeit des Maßnahmenprogramms als auch nach dessen Auslaufen Informationen über den Umsetzungsstand und die Wirksamkeit der festgelegten Maßnahmen vorliegen;
- die Evaluierungsberichte zu den Maßnahmenprogrammen gemäß Klimaschutzgesetz zeitnah zu veröffentlichen und dem Nationalrat vorzulegen; darin wären der Umsetzungsstand und die Wirksamkeit darzustellen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Klimaschutzministerium auf seine Arbeiten an einem Fachentwurf für ein neues Klimaschutzgesetz verwiesen.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Für das gemeinsame Bund-Länder-Maßnahmenprogramm 2019–2020 erfolgte keine Evaluierung. Das Klimaschutzministerium vertrat dem RH gegenüber die Ansicht, dass dies gemäß Klimaschutzgesetz<sup>68</sup> auch nicht notwendig gewesen sei, da Österreich die unionsrechtliche Zielvorgabe 2020 erreicht habe.

(b) Die Fachentwürfe für ein neues Klimaschutzgesetz sahen ein regelmäßiges Monitoring und Reporting zur Umsetzung von Klimaschutz-Maßnahmen vor: Gemäß Fachentwurf vom 4. Oktober 2023 etwa hätte das Klimakabinett bis spätestens 15. Juni 2024 und alle zwei Jahre danach dem Nationalrat einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtungen – einschließlich der Klimaschutz-Aktionspläne – vorzulegen.

<sup>68</sup> § 3 Abs. 2 vorletzter Satz



Weiters hätte das Klimakabinett – beginnend mit 2024 – alle fünf Jahre eine Bestandsaufnahme über die Erreichung der Klimaneutralität Österreichs bis 2040 durchzuführen. Weitere Bestandsaufnahmen waren für die Jahre 2029, 2034 und 2039 vorgesehen. Bei der Bestandsaufnahme hätte der Wissenschaftliche Klimabeirat u.a. auch die methodische Vereinbarkeit der gesetzlichen Bestimmungen zum Klimacheck mit anderen Bestimmungen des Klimaschutzgesetzes zu evaluieren, insbesondere zur konkreten Umsetzungsverantwortlichkeit für jede Maßnahme des Klimaschutz-Aktionsplans.

- 12.2 Das Klimaschutzministerium setzte die Empfehlungen des RH nicht um, da auch beim letzten gemeinsamen Bund-Länder-Maßnahmenprogramm 2019–2020 keine Prozesse für ein regelmäßiges Monitoring und Reporting des Umsetzungsstands an eine zentrale Stelle festgelegt wurden und keine Evaluierung erfolgte.

Eine Evaluierung wäre zwar gesetzlich nicht verpflichtend gewesen, weil Österreich das Treibhausgas-Reduktionsziel 2020 erreichte. Der RH hielt aber fest, dass die Zielerreichung wesentlich auf externe Effekte (COVID-19-Pandemie) und weniger auf strukturelle Reformmaßnahmen zurückzuführen war. Aus Sicht des RH wäre eine Evaluierung der Umsetzung und Wirksamkeit des Maßnahmenprogramms für die Festlegung und Priorisierung neuer Klimaschutz-Maßnahmen zweckmäßig gewesen.

Er anerkannte aber, dass ein regelmäßiges Monitoring und Reporting zum Umsetzungsstand der Klimaschutz-Aktionspläne in den Fachentwürfen für ein neues Klimaschutzgesetz enthalten war, das aber nicht umgesetzt wurde (TZ 7).

Der RH empfahl dem Klimaschutzministerium, in Abstimmung mit dem Finanzministerium sowie den anderen zuständigen Ministerien und den Ländern bereits bei der Erstellung künftiger Maßnahmenprogramme entsprechende Prozesse für ein regelmäßiges Monitoring und Reporting des Umsetzungsstands an eine zentrale Stelle festzulegen. Dabei wäre sicherzustellen, dass Informationen über den Umsetzungsstand und die Wirksamkeit der festgelegten Maßnahmen vorliegen.

Der RH empfahl dem Klimaschutzministerium weiters, Evaluierungen zu Maßnahmenprogrammen zeitnah zu veröffentlichen und dem Nationalrat vorzulegen. Darin wären der Umsetzungsstand und die Wirksamkeit darzustellen.



## Ökologisierung des Steuerrechts

13.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 21) dem Finanzministerium empfohlen, im Hinblick auf die Klimaziele 2030 eine Ökologisierung des Steuerrechts auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse in Angriff zu nehmen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Finanzministerium mitgeteilt, dass das Regierungsprogramm 2020–2024 eine Steuerreform vorsehe, die Kostenwahrheit in Bezug auf Treibhausgas-Emissionen herstelle.

Aufbauend bzw. ergänzend zu bereits gesetzten Maßnahmen im Steuerrecht sei mit dem Ökosozialen Steuerreformgesetz 2022 ein Gesamtpaket an Entlastungs- und Klimaschutz-Maßnahmen umgesetzt worden. Im Mittelpunkt stehe die CO<sub>2</sub>-Bepreisung, die am Anfang weitestgehend an das bereits bestehende System der Energieabgaben geknüpft sei. Darüber hinaus würden gezielt weitere unterstützende Maßnahmen gesetzt. Die stetige Transformation des Steuersystems im Bereich Ökologisierung sei daher nochmals intensiviert und mit internationalen Zielen kompatibel gemacht worden.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Das Regierungsprogramm 2020–2024 sah die Umsetzung einer ökosozialen Steuerreform vor, um Kostenwahrheit bei den Treibhausgas-Emissionen und klare Lenkungseffekte zu erzielen, Planbarkeit sicherzustellen und die Erreichung des Klimaziels 2030 zu ermöglichen. Die Hauptverantwortung für die Umsetzung lag beim Finanzministerium.

2020 wurden erste Maßnahmen beschlossen. Dazu zählten etwa die Neugestaltung der Flugticketabgabe, die Ökologisierung der Normverbrauchsabgabe, Maßnahmen zur Vermeidung von „Tanktourismus“<sup>69</sup> und steuerliche Entlastungen für die Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln und Fahrrädern (Sachbezugsregelung).<sup>70</sup>

Im Februar 2022 wurde ein Reformpaket kundgemacht („ökosoziale Steuerreform“), das neben Entlastungs- und Klimaschutz-Maßnahmen<sup>71</sup> eine nationale Bepreisung von Treibhausgas-Emissionen vorsah.<sup>72</sup> Weitere steuerliche Maßnahmen betrafen

<sup>69</sup> Der Begriff „Tanktourismus“ beschreibt den Kraftstoffexport aufgrund günstigerer Kraftstoffpreise im Vergleich zu Nachbarstaaten.

<sup>70</sup> Konjunkturstärkungsgesetz 2020, BGBl. I 96/2020; COVID-19-Steuermaßnahmengesetz, BGBl. I 3/2021; Änderung des Einkommensteuergesetzes 1988, des Normverbrauchsabgabengesetzes und des Elektrizitätsabgabengesetzes, BGBl. I 18/2021

<sup>71</sup> Einführung eines (ökologischen) Investitionsfreibetrags, Ausweitung der Befreiung von der Eigenstromsteuer, steuerliche Förderung der Energieeffizienz von Gebäuden

<sup>72</sup> Ökosoziales Steuerreformgesetz 2022 Teil I, BGBl. I 10/2022. Das Nationale Emissionszertifikatehandels-gesetz 2022 war Bestandteil davon.

z.B. die Umsatzsteuerbefreiung des Inlandsanteils internationaler Bahntickets, eine reduzierte Steuer auf Reparaturen, pauschale Betriebsausgaben bei „Öffi-Tickets für Selbständige“ sowie steuerliche Erleichterungen bei E-Fahrzeugen und Photovoltaik-Anlagen.<sup>73</sup>

Zwei wesentliche Vorhaben im Regierungsprogramm 2020–2024 und im Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 wurden nicht umgesetzt:

- die Ökologisierung des Dienstwagenprivilegs für neue Dienstwagen (stärkere Anreize für emissionsfreie Dienstwagen) und
- die Ökologisierung und Erhöhung der Treffsicherheit des Pendlerpauschales.

(b) Mit dem Nationalen Emissionszertifikatehandelsgesetz 2022 wurde in Österreich erstmalig eine nationale Bepreisung von Treibhausgas-Emissionen eingeführt: Seit Oktober 2022 wurde ein gesetzlich determinierter CO<sub>2</sub>-Preis („CO<sub>2</sub>-Abgabe“) von Unternehmen, die Kraftstoffe in Österreich herstellen oder importieren, eingehoben.<sup>74</sup> Die CO<sub>2</sub>-Abgabe belief sich im Jahr 2022 auf 30 EUR pro t CO<sub>2</sub>-Äquivalent und wird bis 2025 stufenweise auf 55 EUR erhöht. Die jährlichen Emissionseinsparungen durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung wurden auf 1,5 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente (2025) bzw. 2,6 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente (2030) geschätzt. Ab 2026 war kein CO<sub>2</sub>-Preis gesetzlich festgelegt, die Preisgestaltung soll dann marktbasiert erfolgen. In den Ministerien gab es Überlegungen, die nationale Bepreisung von Treibhausgas-Emissionen mit dem bis 2027 startenden Emissionshandelssystem auf EU-Ebene für die Bereiche Straßenverkehr, Gebäude und sonstige Sektoren zusammenzuführen.

Schweden wies im EU-Vergleich bei der nationalen Bepreisung den höchsten CO<sub>2</sub>-Preis (2023: 122 EUR pro t CO<sub>2</sub>-Äquivalent), aber auch die zweitniedrigsten Treibhausgas-Emissionen pro Kopf auf.

Das WIFO wies 2021 darauf hin, dass nur ein entsprechend hoher Steuersatz in der Lage sei, Treibhausgas-Emissionen effektiv zu reduzieren. Die Sätze für die nationale CO<sub>2</sub>-Bepreisung würden weit unter jenen für Emissionsrechte im Europäischen Emissionshandel und den dort erwarteten Preisanstiegen aufgrund des erhöhten EU-Reduktionsziels für 2030 liegen; marktübliche Preisschwankungen bei Energie und Treibstoffen seien sogar weit höher als die Preiserhöhungen durch die nationale CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Mit einem ambitionierteren Preispfad könne die Anreizwirkung verstärkt werden. Eine weitere Möglichkeit sei die Abschaffung bzw. Ökologisierung

<sup>73</sup> Abgabenänderungsgesetz 2022, BGBl. I 108/2022; Änderung der Sachbezugswertverordnung, BGBl. II 504/2022; Abgabenänderungsgesetz 2023, BGBl. I 110/2023; Budgetbegleitgesetz 2024, BGBl. I 152/2023

<sup>74</sup> Um die damit verbundenen Kostensteigerungen für Privathaushalte zu kompensieren, erhielten natürliche Personen seit Herbst 2022 jährlich eine pauschale Geldleistung, den Klimabonus. Der RH veröffentlichte im Jahr 2023 dazu seinen Bericht „Klimabonus und Energiekostenausgleich – Abwicklung“ (Reihe Bund 2023/36).

bestehender klimaschädlicher Subventionen, wie das Pendlerpauschale, das Dienstwagen- und das Dieselpatent.<sup>75</sup>

(c) Das WIFO publizierte 2022 zudem im Auftrag des Klimaschutzministeriums eine Studie über klimaschädliche Subventionen.<sup>76</sup> Demnach belief sich das Volumen der Bundessubventionen im Zeitraum 2016 bis 2019/2020 auf durchschnittlich 4,066 Mrd. EUR bis 5,676 Mrd. EUR pro Jahr. Die meisten Subventionen fielen mit 61 % im Bereich Verkehr an, insbesondere im Straßenverkehr. Auch die Länder vergaben zahlreiche potenziell klimaschädliche Subventionen; eine detaillierte Analyse bzw. Quantifizierung der Ländersubventionen war wegen fehlender Datengrundlagen aber nicht möglich. Zusammenfassend hielt das WIFO fest, dass gezielte Reformbestrebungen für den Abbau klimaschädlicher Subventionen nicht feststellbar seien. Es empfahl, einen Plan für deren Reform sowie einen kompatiblen Entwicklungspfad für das Klimaziel 2030 zu definieren. Bei einer Subventionsreform seien der gesetzliche Rahmen und Interdependenzen zwischen einzelnen Maßnahmen zu berücksichtigen.<sup>77</sup>

Laut Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 und der Entschließung des Nationalrates vom 26. März 2021 sollte eine Arbeitsgruppe zur weiteren Ökologisierung der Förder- und Subventionslandschaft im ersten Halbjahr 2021 ihre Arbeit aufnehmen. Dabei sollten Maßnahmen für die Abschaffung klimaschädlicher Subventionen gemeinsam mit den Ländern und mit Stakeholdern diskutiert und beschlossen werden. Nähere Umsetzungsschritte lagen nicht vor.

Gemäß der Governance-Verordnung<sup>78</sup> hatte ein Nationaler Energie- und Klimaplan die nationalen Ziele, Maßnahmen und Fortschritte darzustellen, um klimaschädliche Subventionen auslaufen zu lassen. Im Entwurf für den aktualisierten österreichischen Nationalen Energie- und Klimaplan vom November 2023 verwies das Klimaschutzministerium auf die Klima- und Umweltschutzbeilage des Finanzministeriums zum Bundesvoranschlag, die seit 2023 eine Übersicht zu klimaschädlichen Maßnahmen enthielt. Diese Übersicht basierte auf Spending Reviews des Finanzministeriums und wurde nach der Green-Budgeting-Methode<sup>79</sup> erstellt.

<sup>75</sup> WIFO, CO<sub>2</sub>-Bepreisung in der Steuerreform 2022/2024 (2021)

<sup>76</sup> WIFO, Analyse klimakontraproduktiver Subventionen in Österreich (2022)

<sup>77</sup> Handlungsspielraum sah das WIFO vor allem bei jenen Maßnahmen, die in nationaler Gesetzgebungskompetenz lagen (56 % des analysierten Subventionsvolumens). Auf EU-Ebene seien insbesondere Subventionen geregelt, die Ausnahmen von der Energiebesteuerung oder der Mehrwertsteuer vorsahen.

<sup>78</sup> Art. 25 und 35

<sup>79</sup> Die Green-Budgeting-Methode soll in einem schrittweisen Ansatz, unter Berücksichtigung aller verfügbarer Daten, die klima- und umweltspezifischen positiven, neutralen und negativen Auswirkungen aller budget-, ordnungs- und steuerpolitischen Maßnahmen und Prozesse im öffentlichen Sektor erfassen und analysieren.



Der Entwurf für den aktualisierten Nationalen Energie- und Klimaplan vom August 2024 nannte als Ziel, klimaschädliche Anreize und Subventionen schrittweise abzubauen, um dadurch bis 2030 eine Treibhausgas-Reduktion von mindestens 2 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten pro Jahr – bezogen auf 2022 – zu erreichen.<sup>80</sup> Er enthielt aber keine diesbezüglichen Details, wie konkrete Zeitpläne.

- 13.2 Das Finanzministerium setzte die Empfehlung teilweise um, indem es im Zusammenwirken mit anderen Ministerien erste Schritte für eine Ökologisierung des Steuerrechts setzte. Der RH verwies dabei insbesondere auf die Einführung der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Herbst 2022.

Der RH kritisierte, dass – entgegen politischen Festlegungen<sup>81</sup> – noch keine konkreten Maßnahmen für die Ökologisierung und den Abbau klimaschädlicher Subventionen gesetzt wurden, obwohl dies eine hohe Klimawirksamkeit hätte, die Abhängigkeit von – überwiegend importierten – fossilen Energieträgern verringern würde und auch unionsrechtlich geboten war.

Er anerkannte aber, dass das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium Erhebungen zur Erfassung der klimaschädlichen Anreize und Subventionen veranlassten.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, in Abstimmung mit dem Klimaschutzministerium die Ökologisierung des Steuerrechts unter Berücksichtigung sozialpolitischer Erfordernisse voranzutreiben, um Kostenwahrheit bei den Treibhausgas-Emissionen zu erzielen sowie die Erreichung des Klimaziels 2030 und der Klimaneutralität 2040 zu ermöglichen.

- 13.3 (1) Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass zahlreiche seit 2021 – in alleiniger oder geteilter Zuständigkeit des Finanzministeriums – getroffene oder eingeleitete Reformmaßnahmen im Bericht nicht ausreichend abgebildet seien. So seien in steuerpolitischer Hinsicht die im Regierungsprogramm 2020–2024 vereinbarten Maßnahmen betreffend Klimaschutz und Ökologisierung überwiegend bereits umgesetzt worden, wie etwa die ökosoziale Steuerreform. Weiters fänden laufend Evaluierungen statt, Handlungsbedarf und -optionen würden geprüft und mögliche weitere, sinnvolle und zielgerichtete steuerliche Anreize zur Ökologisierung erörtert.

<sup>80</sup> Dieses Ziel war bereits im Nationalen Energie- und Klimaplan aus 2019 enthalten.

<sup>81</sup> Nationaler Energie- und Klimaplan 2019, Regierungsprogramm 2020–2024, Entschließung des Nationalrates vom 26. März 2021, Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026, Entwurf für einen aktualisierten Nationalen Energie- und Klimaplan vom August 2024

Die Umsetzung der – auf die Erreichung der Klimaziele ausgerichteten – Empfehlungen des RH sei im Lichte des Spannungsverhältnisses zwischen Eindämmungsmaßnahmen der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie sowie der Energiekrise zu sehen. So seien etwa Energieabgaben von Mai 2022 bis Ende 2024 um rd. 90 % gesenkt und das Pendlerpauschale von Mai 2022 bis Juni 2023 temporär erhöht worden. Maßnahmen zur Stärkung der Kaufkraft sei hohe Priorität beigemessen worden. Eine Abschaffung der differenzierten Besteuerung von Diesel und Benzin sei inadäquat erschienen, da die daraus resultierende zusätzliche Teuerung für Güter des täglichen Bedarfs zu einem weiteren Anstieg der Inflation beigetragen hätte. Neben der Kaufkraft sei auch die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen vor allem im Kontext der Energiekosten eine wesentliche Dimension, die es zu berücksichtigen gelte.

Das Finanzministerium verwies weiters auf die Regelungen für den Sachbezug bei Dienstwagen, wonach der Sachbezug für Kraftfahrzeuge mit geringeren CO<sub>2</sub>-Emissionen geringer ausfalle. Die abgabenrechtlichen Anreize für emissionsfreie Kraftfahrzeuge seien weiter erhöht worden. Im Zusammenhang mit dem Pendlerpauschale habe das Finanzministerium weitere ökologische abgabenrechtliche Maßnahmen getroffen, wie zur Privatnutzung von arbeitgebereigenen (E-)Fahrrädern, Regelungen zum Homeoffice-Pauschale und die Ausweitung des Jobtickets. In Planung sei die Anhebung des amtlichen Kilometergeldes im Sinne einer Attraktivierung des Mitfahrens im Rahmen des Progressionsabgeltungsgesetzes 2025.

Zudem seien soziale Faktoren und Belastungen für Familien sowie Pendlerinnen und Pendler in Erwägung zu ziehen, ebenso die für Transit und „Tanktourismus“ relevanten geografischen Gegebenheiten Österreichs. Eine Angleichung der Besteuerung von Diesel und Benzin würde den Transitverkehr – und die damit verbundene Luftverschmutzung und sonstige Folgekosten – nicht verändern, jedoch zu einem Verlust an Steuereinnahmen durch die geringere Betankungsmenge führen. Außerdem führe die nationale CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu einer langfristigen Angleichung von Benzin- und Dieselpreisen. Zusammen mit der Ökologisierung der Pendlerförderungen solle außerdem die Schaffung alternativer Infrastruktur (Anbindung an den öffentlichen Verkehr) forciert werden.

Das Finanzministerium verwies auf die Arbeitsgruppe „Kontraproduktive Anreize und Subventionen“ (TZ 9). Weiters seien auch im Finanzministerium selbst institutionelle Reformen erfolgt: Mit 1. August 2024 sei in der Budgetsektion eine Abteilung für Green Budgeting eingerichtet worden, die folgende Themen zur Senkung des klimapolitischen Budgetrisikos an der Schnittstelle von Budget- und Klimapolitik bearbeiten soll:

- Green Budgeting im engeren Sinne, wie Arbeiten des Green Budgeting Focal Point gemäß Aufbau- und Resilienzplan, die Implementierung und Weiterentwicklung der Green-Budgeting-Methode des Bundes, die Bearbeitung von Green-Budgeting-Elementen in Green Spending Reviews, die strategische Einbettung von Green Budgeting im Budgetzyklus sowie die Analyse der Wechselwirkungen zwischen Bundeshaushalt und Treibhausgas-Inventur.
- Budgetäre Aspekte der klimapolitischen Transformation, wie den Aufbau eines Monitoringsystems zur Erfassung des Budgetrisikos im Bereich der Klimapolitik, die Analyse budgetärer Auswirkungen des Klimawandels und die Erarbeitung von Handlungsoptionen zur Reduktion des Budgetrisikos, die fachliche Betreuung von Maßnahmen zu den Kohlenstoffmärkten aus ökonomischer und ökologischer Sicht in Zusammenarbeit mit der Sektion I (Finanzverwaltung) des Finanzministeriums und dem Klimaschutzministerium, eine Strategieentwicklung zu Umsetzungsprozessen im Zusammenhang mit den EU-Klimazielen 2030 bis 2050 sowie eine Analyse der budgetären Implikationen von Maßnahmen zu „Just Transition“<sup>82</sup>.

Weiters habe der sektionsübergreifende Climate Hub des Finanzministeriums das Ziel, vorhandenes Wissen für weitere transformationsrelevante Reformen in den Bereichen Budget, Steuer- und Wirtschaftspolitik sowie Bergbau und Rohstoffe zu bündeln. Beiträge des Climate Hub seien u.a. bei der Finalisierung der Carbon-Management-Strategie, beim für Herbst 2024 geplanten Strategiepapier zur Tiefengeothermie und bei den Arbeiten zu klimaschädlichen Subventionen erfolgt.

(2) Das Klimaschutzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Bundesregierung in den letzten Jahren einige überaus wirkungsvolle Maßnahmen in den Bereichen Klima, Energie und Mobilität ergriffen habe. Neben der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung seien dies insbesondere das „KlimaTicket Ö“, das Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz, die Investitionen in öffentlichen Verkehr sowie die überaus attraktiven und budgetär deutlich ausgeweiteten Förderinstrumente (Sanierung, „raus aus Öl und Gas“, Transformation der Industrie, E-Mobilität). Mit diesen und weiteren Maßnahmen seien letztlich auch deutliche Emissionsrückgänge erzielt worden, was sich insbesondere in den Treibhausgas-Emissionsbilanzen für 2022 und 2023 (vorläufige Zahlen) manifestiere.

<sup>82</sup> „Just Transition“ (gerechter Übergang) bezeichnet politische Ansätze, um soziale Gerechtigkeit in die Energiewende im Rahmen des Klimawandels miteinzubeziehen.





- 13.4 Der RH entgegnete dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium, dass die Abschaffung der klimaschädlichen Subventionen laut aktualisiertem Entwurf des Nationalen Energie- und Klimaplanes vom August 2024 wesentliche Voraussetzung für die Erreichung der Klimaziele 2030 ist. Er verwies auf die Beurteilung der Europäischen Kommission, die fehlende Zeit- und Detailpläne sowie mangelnde verbindliche Festlegungen zur tatsächlichen Abschaffung der klimaschädlichen Subventionen kritisierte.

Mehrere der vom Finanzministerium angeführten Maßnahmen hatten nach Ansicht des RH nur einen geringen Treibhausgas-Reduktionseffekt. Hinsichtlich jener Maßnahmen, die in hohem Ausmaß die Treibhausgas-Emissionen reduzieren könnten, war es angesichts der Ausführungen des Finanzministeriums für den RH nicht klar, ob diese realisierbar waren; der RH teilte diesbezüglich die kritische Einschätzung der Europäischen Kommission. Er wies erneut darauf hin, dass rasch wirksame Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele 2030 erforderlich sind.

## Finanzielle Auswirkungen einer Zielpfadüberschreitung

### Mittelbedarf

- 14.1 (1) Nach Berechnungen des Umweltbundesamts zur Zeit des Vorberichts hätte Österreich das unionsrechtlich vorgegebene Klimaziel für 2030 auf Basis der verbindlich umgesetzten Maßnahmen (WEM-Szenario) nicht erreicht. Um die Zielvorgaben dennoch zu erfüllen, müssten Emissionszertifikate anderer EU-Mitgliedstaaten angekauft werden. Dazu lagen – wie der RH im Vorbericht festgestellt hatte – Ausgabenschätzungen in Höhe von 4,607 Mrd. EUR bis 9,214 Mrd. EUR vor.<sup>83</sup> Bei einer Zielverfehlung wäre die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens inklusive finanzieller Sanktionen durch die Europäische Kommission möglich. Eine erste Abrechnung der Treibhausgas-Emissionen für die Periode 2021 bis 2030 wird auf EU-Ebene bereits im Jahr 2027 erfolgen.

Der RH hatte daher in seinem Vorbericht (TZ 18) dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium empfohlen, im Zusammenwirken mit den Ländern den Mittelbedarf für einen allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten für den Verpflichtungszeitraum 2021 bis 2030 auf Basis der Szenarienberechnungen des Umweltbundesamts zu erheben.

(2) (a) Im Nachfrageverfahren hatte das Finanzministerium mitgeteilt, dass es ein Spending-Review-Dokument erstelle, das Abschätzungen zu den potenziellen Kosten eines verstärkten Ankaufs von Emissionszertifikaten zur Erfüllung des Klimaziels 2030 enthalte. Das Dokument werde im dritten Quartal 2022 veröffentlicht. Für die Debatte, ob und wann eine Strategie für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten erarbeitet werde, sei aber primär das Klimaschutzministerium zuständig.

(b) Das Klimaschutzministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, laufend die Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen in Österreich zu evaluieren. Es verfolge aber primär die Strategie, die Klimaziele durch wirksame Maßnahmen im Inland zu erreichen. Der Mittelbedarf für einen allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten lasse sich aufgrund zahlreicher Unsicherheiten bei der Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen, der Zertifikatspreise und der grundsätzlichen Verfügbarkeit von Emissionszertifikaten anderer EU-Mitgliedstaaten noch nicht seriös abschätzen.

<sup>83</sup> basierend auf Preisen von 50 EUR bis 100 EUR pro t CO<sub>2</sub>-Äquivalent



(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Das Finanzministerium veröffentlichte im Jahr 2022 – wie angekündigt – ein Spending-Review-Dokument zur „Analyse der klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft“; darin bezifferte es die budgetären Implikationen für den Ankauf von Emissionszertifikaten im Falle einer Zielverfehlung 2030 mit bis zu 7,8 Mrd. EUR.<sup>84</sup> In aktuelleren Prognosen<sup>85</sup> bezifferte es die Kosten mit 4,7 Mrd. EUR für den Zeitraum bis 2030.<sup>86</sup>

Im Entwurf für den aktualisierten Nationalen Energie- und Klimaplan vom August 2024 rechnete das Klimaschutzministerium mit folgenden Beträgen: Im WAM-Szenario würden sich die Kosten für die Verpflichtungsperiode 2021 bis 2030 auf bis zu 1,7 Mrd. EUR belaufen, im WEM-Szenario auf bis zu 5,8 Mrd. EUR.<sup>87</sup>

(b) Im Sommer 2023 beauftragte das Finanzministerium ein Beratungsunternehmen mit einer Studie zur Aktualisierung und genaueren Abschätzung des Budgetrisikos; die Veröffentlichung war für 2024 vorgesehen. Weiters plante es, ein laufendes Budgetrisiko-Monitoring – basierend auf den jeweils aktuellen Treibhausgas-Projektionen und Preisabschätzungen – einzurichten und in den Klima- und Umweltschutzbeilagen zum Bundesvoranschlag regelmäßig zu kommunizieren.

- 14.2 Das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium setzten die Empfehlung um, indem sie den Mittelbedarf für einen allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten für den Verpflichtungszeitraum 2021 bis 2030 auf Basis der Projektionen des Umweltbundesamts erhoben. Das Finanzministerium beabsichtigte zudem, ein laufendes Budgetrisiko-Monitoring einzurichten und regelmäßig zu veröffentlichen.

Der RH hielt aber erneut fest (**TZ 9**), dass Österreich die Zielvorgabe 2030 zur Treibhausgas-Reduktion nach den Szenarien-Berechnungen des Umweltbundesamts mit bestehenden Maßnahmen deutlich verfehlen würde und eine Zielerreichung auch mit zusätzlichen Maßnahmen nicht gesichert war. Er verwies kritisch auf das damit

<sup>84</sup> Spending Review des Finanzministeriums im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans, Modul 1 „Analyse der klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft“; basierend auf Zertifikatspreisen von bis zu 100 EUR pro t CO<sub>2</sub>-Äquivalent

<sup>85</sup> Langfristige Budgetprognose 2022; Klima- und Umweltschutzbeilage zum Bundesvoranschlag 2024; Spending Review im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans, Modul 2 „Identifikation von Synergiepotentialen mit der klima- und energiepolitischen Förderlandschaft der Länder“ (2023)

<sup>86</sup> Basierend auf Projektionen des Umweltbundesamts 2022, die von einer Treibhausgas-Reduktion um 30 % bis 2030 gegenüber 2005 ausgingen. Dabei wurde ein Preis von 54 EUR bis 80 EUR (2021 bis 2030) pro t CO<sub>2</sub>-Äquivalent im Europäischen Emissionshandelssystem und von 30 EUR bis 83 EUR (2022 bis 2030) im nationalen Emissionshandelssystem angenommen.

<sup>87</sup> Im WEM-Szenario würden sich die Kosten auf 3,7 Mrd. EUR bis 5,8 Mrd. EUR belaufen, im WAM-Szenario auf 1,2 Mrd. EUR bis 1,7 Mrd. EUR, basierend auf zwei Varianten: Variante 1 = 100 EUR pro t CO<sub>2</sub>-Äquivalent für entgangene Einnahmen aus dem Europäischen Emissionshandelssystem und für Zukäufe von EU-Mitgliedstaaten; Variante 2 = 100 EUR pro t CO<sub>2</sub>-Äquivalent für entgangene Einnahmen aus dem Europäischen Emissionshandelssystem und 100 EUR bis 200 EUR (2025 bis 2030) für Zukäufe von EU-Mitgliedstaaten.



verbundene erhebliche Budgetrisiko; darüber hinaus war die Erreichung der Klimaneutralität Österreichs bis 2040 gefährdet. Der RH verwies darauf, dass eine erste Abrechnung der Treibhausgas-Emissionen für die Verpflichtungsperiode 2021 bis 2030 auf EU-Ebene bereits 2027 erfolgen wird.

Der RH hielt zudem fest, dass der allfällige Ankauf von Emissionszertifikaten – im Gegensatz zu Klimaschutz-Maßnahmen – die inländische Wertschöpfung nicht steigern, sondern das (Maastricht-)Defizit sowie den Schuldenstand erhöhen würde und damit ausschließlich negative Auswirkungen auf den österreichischen Staatshaushalt und die Volkswirtschaft hätte.<sup>88</sup>

Der RH bekräftigte daher erneut seine Empfehlung an das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium ([TZ 5](#), [TZ 9](#)), im Zusammenwirken mit den anderen zuständigen Ministerien und den Ländern zusätzliche, rasch wirksame klimapolitische Maßnahmen zu setzen, um die Treibhausgas-Emissionen nachhaltig zu senken. Es wäre sicherzustellen, dass die unionsrechtliche Zielvorgabe für die Treibhausgas-Reduktion im Nicht-Emissionshandelsbereich 2030 durch Maßnahmen im Inland erfüllt werden kann; dies auch vor dem Hintergrund der bedeutenden finanziellen Auswirkungen im Falle einer Nichterreichung.

<sup>88</sup> BMF, Spending Review Modul 2 „Identifikation von Synergiepotentialen mit der klima- und energiepolitischen Förderlandschaft der Länder“ (2023)

## Ankaufsstrategie

15.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 18) dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium empfohlen, im Zusammenwirken mit den Ländern eine abgestimmte Strategie für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten zeitgerecht zu erarbeiten und dafür entsprechende Vorsorgemaßnahmen – einschließlich finanzieller Vorsorge – zu treffen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatten das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium auf ihre Mitteilungen zum Mittelbedarf verwiesen (TZ 14).

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Das Finanzministerium beauftragte im Jahr 2023 ein Beratungsunternehmen mit einer Studie (TZ 14). Der Auftrag umfasste u.a. eine Analyse strategischer Flexibilität – wie des Ankaufs von Emissionszertifikaten – zur Erreichung des Klimaziels 2030. Aufbauend auf den Treibhausgas-Projektionen des Umweltbundesamts sollte die Studie die finanziellen Implikationen für verschiedene Mengen- und Preisszenarien abschätzen. Laut Finanzministerium könnten daraus Szenarien abgeleitet werden, wie und mit welchem Budgetrisiko die Flexibilitätsmechanismen herangezogen werden könnten. Aus budgetärer Sicht wäre die Zielerreichung durch ordnungs-, steuer- und förderpolitische Instrumente möglichst kosteneffektiv sicherzustellen; dabei wäre auch zu prüfen, ob strategische Flexibilität eine budgetschonende Zielerreichung unterstützen könnten.

(b) Ein Programm für den Ankauf von jährlichen Emissionszuweisungen anderer EU-Mitgliedstaaten lag nicht vor; der Bund traf deshalb in der Vermögensrechnung keine Vorsorge für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten in Form einer Rückstellung. Nach Auskunft des Klimaschutzministeriums könnten derartige Überlegungen – je nach politischer Entscheidung – in den angepassten finalen Nationalen Energie- und Klimaplan einfließen. In erster Linie sollten die Anstrengungen aber weiter erhöht werden, Emissionsreduktionen durch Maßnahmen im Inland zu erzielen und auf diesem Weg das Klimaziel 2030 zu erreichen.

(c) Im Dezember 2023 analysierte die Europäische Kommission die aktualisierten Entwürfe für Nationale Energie- und Klimapläne jener 21 EU-Mitgliedstaaten, die ihre Entwürfe bis Mitte November 2023 vorgelegt hatten. Demnach würden die Treibhausgase im Nicht-Emissionshandelsbereich in diesen Ländern bis 2030 um 33,8 % gegenüber 2005 sinken; das unionsrechtliche Klimaziel würde damit um 6,2 Prozentpunkte verfehlt werden. Die Emissionsreduktion bis 2030 müsste daher fast das Dreifache der in den letzten zehn Jahren erzielten durchschnittlichen jährlichen Verringerung ausmachen, um das Klimaziel zu erreichen.



- 15.2 Das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium setzten die Empfehlung nicht um. Ein Programm für den Ankauf von Emissionszertifikaten anderer EU-Mitgliedstaaten lag nicht vor; der Bund traf deshalb in der Vermögensrechnung keine Vorsorge für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten in Form einer Rückstellung. Das Finanzministerium gab aber eine Studie in Auftrag, um zu analysieren, ob strategische Flexibilitäten – wie der Ankauf von Emissionszertifikaten – eine budgetschonende Erreichung des Klimaziels 2030 unterstützen könnten.

Der RH wies darauf hin, dass nach ersten Analysen viele EU-Mitgliedstaaten ihre Zielvorgaben 2030 verfehlen könnten. Dies würde Auswirkungen auf die angebotenen Mengen und die Preise der Emissionszertifikate haben.

Der RH empfahl dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium daher erneut, im Zusammenwirken mit den Ländern eine abgestimmte Strategie für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten zeitgerecht zu erarbeiten und dafür entsprechende Vorsorgemaßnahmen – einschließlich finanzieller Vorsorge – zu treffen.



## Finanzausgleich

16.1 (1) Der RH hatte dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium in seinem Vorbericht (TZ 18) empfohlen, im Zusammenwirken mit den Ländern auf eine möglichst verursachergerechte Regelung der Aufteilung der Kosten für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten zwischen Bund und Ländern nach Auslaufen des Finanzausgleichsgesetzes 2017 hinzuwirken.

(2) (a) Im Nachfrageverfahren hatte das Finanzministerium mitgeteilt, dass das Klimaschutzministerium dafür federführend zuständig sei. Das Finanzministerium werde bei den Verhandlungen mit den Ländern für einen neuen Finanzausgleich ab 2024 jedenfalls entsprechende Vorschläge des Klimaschutzministeriums zur Umsetzung der Empfehlung des RH unterstützen.

(b) Das Klimaschutzministerium hatte im Nachfrageverfahren auf seine Arbeiten an einem Fachentwurf für ein neues Klimaschutzgesetz verwiesen.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Ein Fachentwurf des Klimaschutzministeriums für ein Klimaschutzgesetz enthielt eine geänderte Kostenaufteilung von 60:40 zwischen Bund und Ländern.<sup>89</sup> In den Verhandlungen zum Finanzausgleich schlug der Bund vor, die Kostenaufteilung an die Anteile aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben (zwei Drittel Bund, ein Drittel Länder und Gemeinden) anzupassen und den Umfang des Verantwortlichkeitsmechanismus um allfällige Sanktionszahlungen bei Vertragsverletzungsverfahren im Klimabereich zu erweitern. Die Regelung für die Kostenaufteilung aus dem Finanzausgleichsgesetz 2017 wurde aber unverändert in das Finanzausgleichsgesetz 2024 übernommen (Kostenaufteilung 80:20 entsprechend der Bevölkerungszahl).<sup>90</sup>

(b) Nach dem Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2024 sollte eine Arbeitsgruppe ein Modell für eine verursachergerechte Kostenaufteilung eines allfälligen Ankaufs von Emissionszertifikaten einschließlich allfälliger Sanktionszahlungen aufgrund internationaler Verpflichtungen bis zum Ende der Finanzausgleichsperiode 2028 erarbeiten.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Fachentwurf vom 9. April 2021

<sup>90</sup> § 29 Finanzausgleichsgesetz 2017 bzw. § 31 Finanzausgleichsgesetz 2024

<sup>91</sup> Der Inhalt des Finanzausgleichsgesetzes 2024 beruhte auf dem Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Finanzausgleichspartnern (Bund, Länder und Gemeinden, wobei letztere durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund vertreten waren). Das Verhandlungsergebnis wird als Paktum zum Finanzausgleich bezeichnet; es besitzt keine Gesetzeskraft.

(c) Der Finanzverantwortlichkeitsmechanismus wurde im Regierungsprogramm 2020–2024, im Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 und in der Entscheidung des Nationalrates vom 26. März 2021 thematisiert. Vorgesehen war,

- die Mittel aus dem Finanzausgleich stärker an die Klimaziele zu koppeln,
- einen Klima-Verantwortlichkeitsmechanismus zwischen Bund und Ländern hinsichtlich Maßnahmen und finanzieller Verantwortung für die Einhaltung des Reduktionspfads zu verankern und
- einen Fonds einzurichten, um damit Klimaschutzmaßnahmen im Inland zu finanzieren und Kompensationszahlungen für das Verfehlen von EU-Klimazielen zu vermeiden.

(d) Im Finanzausgleichsgesetz 2024 wurden bereits bestehende Finanzzuweisungen und Zuschüsse an Länder und Gemeinden teilweise aufgestockt. Darüber hinaus sollen über einen Zukunftsfonds Maßnahmen u.a. im Bereich Umwelt und Klima finanziert werden.<sup>92</sup> Im Jahr 2024 werden über den Zukunftsfonds 1,100 Mrd. EUR an die Länder und Gemeinden ausbezahlt, davon entfallen 27,25 % (300 Mio. EUR) auf den Bereich Umwelt und Klima. Die Länder haben die Mittel zur Erreichung qualitativer und quantitativer Ziele einzusetzen. Im Bereich Umwelt und Klima stehen nicht Treibhausgas-Reduktionsziele im Vordergrund, sondern der Ausbau erneuerbarer Energien. Falls ein Land die Ziele vor Ablauf der Finanzausgleichsperiode erreicht, kann es die Mittel auch für andere Zwecke verwenden.

Das Finanzausgleichsgesetz 2024 sah eine Evaluierung der Zielerreichung und der Mittelverwendung vor: Dazu sollen die Länder dem Bund bis 10. September 2026 eine Evaluierung der Zielerreichung und bis 31. August 2028 eine Evaluierung der Zielerreichung und der Mittelverwendung übermitteln.

Der Budgetdienst der Parlamentsdirektion merkte im Dezember 2023 in einer Analyse zum neuen Finanzausgleich an, dass Anreize für die Zielerreichung lediglich über Berichte zur Erreichung von Zielindikatoren vorlägen. Es gebe aber keine Auswirkungen auf die bereitgestellten Finanzmittel, wenn ein Land die vorgegebenen Ziele nicht erreiche. Eine Veröffentlichung der Evaluierungen und eine Übermittlung an den Nationalrat seien nicht verpflichtend vorgesehen, sollten jedoch aus Gründen der Transparenz und der Wirkungsorientierung erfolgen. Zur Stärkung der Verbindlichkeit der Ziele sollte auch ein jährliches Monitoring der Indikatoren ermöglicht werden; weiters sollten die dazu notwendigen länderweisen Daten regelmäßig veröffentlicht werden.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> § 23 Finanzausgleichsgesetz 2024

<sup>93</sup> Budgetdienst der Parlamentsdirektion, Finanzausgleich 2024 – Analyse (2023)





- 16.2 Das Finanzministerium und das Klimaschutzministerium setzten die Empfehlung teilweise um. Es gab zwar Bemühungen, die Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern im Entwurf für ein neues Klimaschutzgesetz bzw. in den Verhandlungen zum Finanzausgleich verursachergerecht zu gestalten. Die Regelung aus dem Finanzausgleichsgesetz 2017 (Kostenaufteilung 80:20 entsprechend der Bevölkerungszahl) wurde aber unverändert in das Finanzausgleichsgesetz 2024 übernommen. Eine verursachergerechte Regelung zur Aufteilung der Kosten für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten zwischen Bund und Ländern lag im Finanzausgleichsgesetz weiterhin nicht vor, obwohl das Regierungsprogramm 2020–2024, der Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 und die Entschließung des Nationalrates vom 26. März 2021 einen Klima-Verantwortlichkeitsmechanismus vorsahen.

Der RH verwies kritisch auf die daraus resultierende fehlende Anreizwirkung für erhöhten Klimaschutz und auf seine Feststellungen in [TZ 6](#), wonach sich die Treibhausgas-Emissionen in den Ländern in sehr unterschiedlichem Ausmaß reduzierten. Weiters wies der RH darauf hin, dass bereits im Jahr 2027 – also noch vor Auslaufen des Finanzausgleichs 2028 – eine erste Abrechnung der Treibhausgas-Emissionen auf EU-Ebene erfolgen wird.

Der RH empfahl dem Finanzministerium und dem Klimaschutzministerium, umgehend im Zusammenwirken mit den Ländern auf eine möglichst verursachergerechte Regelung der Aufteilung der Kosten für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten zwischen Bund und Ländern hinzuwirken.

Der RH hielt fest, dass bei der Ausgestaltung des Zukunftsfonds nicht Treibhausgas-Reduktionsziele im Vordergrund standen, sondern der Ausbau erneuerbarer Energien. Er verwies darauf, dass die Erreichung der unionsrechtlichen Reduktionsziele in Österreich weiterhin nicht sichergestellt ist.

- 16.3 Das Klimaschutzministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die Fortschreibung des bestehenden Klimaschutzkoordinations- und Verantwortlichkeitsmechanismus und die Schaffung eines neuen Zukunftsfonds, der auch den Bereich Umwelt und Klima umfasse. Eine verursachergerechte Aufteilung der Kosten für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten wäre auch aus Sicht des Ministeriums zu begrüßen.

## Schlussempfehlungen

17 Der RH stellte fest, dass

- das Bundesministerium für Finanzen von elf überprüften Empfehlungen des Vorberichts eine zur Gänze, zwei teilweise und acht nicht umsetzte.
- das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie von 19 überprüften Empfehlungen des Vorberichts zwei zur Gänze, sieben teilweise und zehn nicht umsetzte.

| Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts |  |  |                         |                       | Reihe Bund 2021/16 |                 |
|---|--|--|-------------------------|-----------------------|--------------------|-----------------|
| Vorbericht                                      |  |  | Nachfrage-<br>verfahren | Follow-up-Überprüfung |                    |                 |
| TZ  | Empfehlungsinhalt  |  | Status                  | TZ                    | Umsetzungsgrad     |                 |
| Bundesministerium für Finanzen                  |  |  |                         |                       |                    |                 |
| 8   | Auf eine unmittelbare Nachbesserung und Präzisierung des Nationalen Energie- und Klimaplanes wäre hinzuwirken, um den Vorgaben der Governance-Verordnung und den Empfehlungen der Europäischen Kommission zu entsprechen. Dabei wäre insbesondere sicherzustellen, dass die Klimaziele des Übereinkommens von Paris betreffend die Treibhausgas-Reduktion im Nicht-Emissionshandelsbereich für 2030 erfüllt werden können; dies auch vor dem Hintergrund der bedeutenden finanziellen Auswirkungen im Falle einer Nichterreichung. |  | zugesagt                | 9                     |                    | nicht umgesetzt |
| 23  | Die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den zuständigen Stellen des Bundes sowie zwischen Bund und Ländern wären zu verbessern; geeignete Prozesse im Sinne einer gesamthaften Steuerungsverantwortung für Klimaschutz-Maßnahmen wären zu implementieren.   |  | zugesagt                | 10                    |                    | nicht umgesetzt |
| 20  | Bei der Erstellung künftiger Maßnahmenprogramme wäre auf eine präzisere Formulierung der Maßnahmen und auf genauere Angaben zum Umsetzungszeitraum, zur erwarteten Wirksamkeit sowie zur Finanzierung der Maßnahmen hinzuwirken.   |  | zugesagt                | 11                    |                    | nicht umgesetzt |
| 20, 21  | Die Maßnahmen wären in den Verhandlungen nach ihrer erwarteten Treibhausgas-Reduktionswirkung und im Sinne einer Kosten-Nutzen-Abschätzung zu priorisieren.  |  | zugesagt                | 11                    |                    | nicht umgesetzt |
| 20  | Das Maßnahmenprogramm wäre um tatsächlich neue Maßnahmen zu ergänzen und es wäre klar herauszuarbeiten, inwiefern bereits bestehende Maßnahmen angepasst werden sollen, um im Ergebnis ein übersichtliches Programm mit einer kompakten Liste an Maßnahmen mit hohem Wirkungspotenzial zu erzielen.  |  | zugesagt                | 11                    |                    | nicht umgesetzt |
| 20  | Soweit möglich wären zu den einzelnen Maßnahmen klare, harmonisierte Zielvorgaben festzulegen, um deren tatsächliche Umsetzung und Wirksamkeit beurteilen zu können. Als Zielvorgabe könnte die erwartete Treibhausgas-Reduktion der Maßnahme oder ein anderer Indikator herangezogen werden. Die Indikatoren sollten auf bundesweit einheitlichen Berechnungsgrundlagen beruhen und aussagekräftige Vergleiche zwischen den Gebietskörperschaften ermöglichen.  |  | zugesagt                | 11                    |                    | nicht umgesetzt |

| Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts   |  |                     |                       | Reihe Bund 2021/16  |  |
|---|--|---------------------|-----------------------|---------------------|--|
| Vorbericht  |  | Nachfrage-verfahren | Follow-up-Überprüfung |                     |  |
| TZ  | Empfehlungsinhalt  | Status              | TZ                    | Umsetzungsgrad      |  |
| 22  | Im Rahmen des Klimaschutzes wäre stets auf ein abgestimmtes Vorgehen zwischen Bund und Ländern durch die zeitgerechte, gemeinsame Erstellung und Beschließung von Maßnahmen-programmen hinzuwirken.  | nicht umgesetzt     | 11                    | nicht umgesetzt     |  |
| 21  | Im Hinblick auf die Klimaziele für 2030 wäre eine Ökologisierung des Steuerrechts auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse in Angriff zu nehmen.  | teilweise umgesetzt | 13                    | teilweise umgesetzt |  |
| 18  | Im Zusammenwirken mit den Ländern wäre der Mittelbedarf für einen allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten für den Verpflichtungszeitraum 2021 bis 2030 auf Basis der Szenarien-berechnungen des Umweltbundesamts zu erheben.  | zugesagt            | 14                    | umgesetzt           |  |
| 18  | Im Zusammenwirken mit den Ländern wäre eine abgestimmte Strategie für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten zeitgerecht zu erarbeiten und es wären dafür entsprechende Vorsorgemaßnahmen – einschließlich finanzieller Vorsorge – zu treffen.   | nicht umgesetzt     | 15                    | nicht umgesetzt     |  |
| 18  | Im Zusammenwirken mit den Ländern wäre auf eine möglichst verursachergerechte Regelung der Aufteilung der Kosten für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten zwischen Bund und Ländern nach Auslaufen des Finanzausgleichsgesetzes 2017 hinzuwirken.  | zugesagt            | 16                    | teilweise umgesetzt |  |
| Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie |  |                     |                       |                     |  |
| 13  | In den jährlichen Bericht zur „Bundesländer Luftschadstoff-Inventur“ wären in Abstimmung mit den Ländern auch Angaben und Vergleiche zu den einzelnen Sektoren gemäß dem Klima-schutzgesetz – gegliedert nach Ländern – aufzunehmen.   | zugesagt            | 6                     | umgesetzt           |  |
| 4   | Bei Anpassungen der Höchstmengen für Treibhausgas-Emissio-nen auf europäischer Ebene wäre eine rasche legistische Um-setzung auf nationaler Ebene in die Wege zu leiten.   | zugesagt            | 7                     | teilweise umgesetzt |  |
| 5   | Auf eine Überarbeitung und Präzisierung der entsprechenden Bestimmungen des Klimaschutzgesetzes wäre hinzuwirken bzw. wäre klarzustellen, <ul style="list-style-type: none"><li>• zu welchem – möglichst frühen – Zeitpunkt festzustellen ist, ob in einem bestimmten Jahr eine Überschreitung der vor-gesehenen Emissionshöchstmenge vorliegt,</li><li>• wie rasch im Falle einer derartigen Überschreitung die Evaluierung bisheriger Maßnahmen einzuleiten ist und</li><li>• wie lange diese Evaluierung höchstens dauern darf.</li></ul> | zugesagt            | 7                     | teilweise umgesetzt |  |
| 17  | Auf eine zeitgerechte Darstellung des Zielpfads zur Treibhaus-gas-Reduktion für die Jahre 2021 bis 2030 im Klimaschutzgesetz wäre – sowohl gesamthaft als auch sektorspezifisch – hinzu-wirken.  | nicht umgesetzt     | 7                     | teilweise umgesetzt |  |
| 4   | Bei der Festlegung von Reduktionszielen für die einzelnen Sektoren wäre verstärkt zu prüfen, ob diese das mögliche Reduk-tionspotenzial des Sektors und dessen Anteil an den Gesamt-emissionen Österreichs entsprechend widerspiegeln.   | zugesagt            | 8                     | teilweise umgesetzt |  |



| Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts |   |                    |                       | Reihe Bund 2021/16 |                     |
|---|---|--------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|
| Vorbericht                                      |   | Nachfrageverfahren | Follow-up-Überprüfung |                    |                     |
| TZ  | Empfehlungsinhalt   | Status             | TZ                    | Umsetzungsgrad     |                     |
| 5   | Es wäre darauf hinzuwirken, dass auch die jährlichen Emissionshöchst­mengen pro Sektor für verbindlich erklärt werden und dass bei Überschreitung der Emissionshöchst­mengen Verhandlungen über verstärkte oder ergänzende Maßnahmen in diesem Sektor zu führen sind.   | zugesagt           | 8                     |                    | teilweise umgesetzt |
| 8   | Auf eine unmittelbare Nachbesserung und Präzisierung des Nationalen Energie- und Klimaplanes wäre hinzuwirken, um den Vorgaben der Governance-Verordnung und den Empfehlungen der Europäischen Kommission zu entsprechen. Dabei wäre insbesondere sicherzustellen, dass die Klimaziele des Übereinkommens von Paris betreffend die Treibhausgas-Reduktion im Nicht-Emissionshandelsbereich für 2030 erfüllt werden können; dies auch vor dem Hintergrund der bedeutenden finanziellen Auswirkungen im Falle einer Nichterreichung.  | zugesagt           | 9                     |                    | nicht umgesetzt     |
| 23  | Die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den zuständigen Stellen des Bundes sowie zwischen Bund und Ländern wären zu verbessern; geeignete Prozesse im Sinne einer gesamthaften Steuerungsverantwortung für Klimaschutz-Maßnahmen wären zu implementieren.  | zugesagt           | 10                    |                    | nicht umgesetzt     |
| 26  | Im Rahmen einer allfälligen Novellierung des Klimaschutzgesetzes wäre auf eine Neuaufstellung des Nationalen Klimaschutzkomitees hinzuwirken. Dabei wären insbesondere <ul style="list-style-type: none"><li>das Aufgabenprofil zu schärfen und festzulegen, ob das Nationale Klimaschutzkomitee ein politisches Gremium mit Entscheidungsbefugnissen oder ein ausschließlich beratendes Gremium sein soll,</li><li>die Zusammensetzung des Nationalen Klimaschutzkomitees entsprechend seinem Aufgabenprofil auszurichten und</li><li>die Abstimmungserfordernisse für Beschlüsse entsprechend anzupassen.</li></ul> | zugesagt           | 10                    |                    | teilweise umgesetzt |
| 20  | Bei der Erstellung künftiger Maßnahmenprogramme wäre auf eine präzisere Formulierung der Maßnahmen und auf genauere Angaben zum Umsetzungszeitraum, zur erwarteten Wirksamkeit sowie zur Finanzierung der Maßnahmen hinzuwirken.  | zugesagt           | 11                    |                    | nicht umgesetzt     |
| 20, 21  | Die Maßnahmen wären in den Verhandlungen nach ihrer erwarteten Treibhausgas-Reduktionswirkung und im Sinne einer Kosten-Nutzen-Abschätzung zu priorisieren.   | zugesagt           | 11                    |                    | nicht umgesetzt     |
| 20  | Das Maßnahmenprogramm wäre um tatsächlich neue Maßnahmen zu ergänzen und es wäre klar herauszuarbeiten, inwiefern bereits bestehende Maßnahmen angepasst werden sollen, um im Ergebnis ein übersichtliches Programm mit einer kompakten Liste an Maßnahmen mit hohem Wirkungspotenzial zu erzielen.   | zugesagt           | 11                    |                    | nicht umgesetzt     |
| 20  | Soweit möglich wären zu den einzelnen Maßnahmen klare, harmonisierte Zielvorgaben festzulegen, um deren tatsächliche Umsetzung und Wirksamkeit beurteilen zu können. Als Zielvorgabe könnte die erwartete Treibhausgas-Reduktion der Maßnahme oder ein anderer Indikator herangezogen werden. Die Indikatoren sollten auf bundesweit einheitlichen Berechnungsgrundlagen beruhen und aussagekräftige Vergleiche zwischen den Gebietskörperschaften ermöglichen.   | zugesagt           | 11                    |                    | nicht umgesetzt     |



| Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts |  |                             |                       | Reihe Bund 2021/16 |                     |
|---|--|-----------------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|
| Vorbericht                                      |  | Nachfrageverfahren          | Follow-up-Überprüfung |                    |                     |
| TZ  | Empfehlungsinhalt  | Status                      | TZ                    | Umsetzungsgrad     |                     |
| 22  | Im Rahmen des Klimaschutzes wäre stets auf ein abgestimmtes Vorgehen zwischen Bund und Ländern durch die zeitgerechte, gemeinsame Erstellung und Beschließung von Maßnahmenprogrammen hinzuwirken.   | <div></div> nicht umgesetzt | 11                    | <div></div>        | nicht umgesetzt     |
| 23  | In Abstimmung mit den zuständigen Ministerien und den Ländern wären bereits bei der Erstellung künftiger Maßnahmenprogramme gemäß Klimaschutzgesetz entsprechende Prozesse für ein regelmäßiges Monitoring und Reporting des Umsetzungsstands an eine zentrale Stelle festzulegen. Dabei wäre sicherzustellen, dass sowohl während der Laufzeit des Maßnahmenprogramms als auch nach dessen Auslaufen Informationen über den Umsetzungsstand und die Wirksamkeit der festgelegten Maßnahmen vorliegen. | <div></div> zugesagt        | 12                    | <div></div>        | nicht umgesetzt     |
| 23  | Die Evaluierungsberichte zu den Maßnahmenprogrammen gemäß Klimaschutzgesetz wären zeitnah zu veröffentlichen und dem Nationalrat vorzulegen. Darin wären der Umsetzungsstand und die Wirksamkeit darzustellen.   | <div></div> zugesagt        | 12                    | <div></div>        | nicht umgesetzt     |
| 18  | Im Zusammenwirken mit den Ländern wäre der Mittelbedarf für einen allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten für den Verpflichtungszeitraum 2021 bis 2030 auf Basis der Szenarienberechnungen des Umweltbundesamts zu erheben.   | <div></div> nicht umgesetzt | 14                    | <div></div>        | umgesetzt           |
| 18  | Im Zusammenwirken mit den Ländern wäre eine abgestimmte Strategie für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten zeitgerecht zu erarbeiten und es wären dafür entsprechende Vorsorgemaßnahmen – einschließlich finanzieller Vorsorge – zu treffen.   | <div></div> nicht umgesetzt | 15                    | <div></div>        | nicht umgesetzt     |
| 18  | Im Zusammenwirken mit den Ländern wäre auf eine möglichst verursachergerechte Regelung der Aufteilung der Kosten für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten zwischen Bund und Ländern nach Auslaufen des Finanzausgleichsgesetzes 2017 hinzuwirken.  | <div></div> zugesagt        | 16                    | <div></div>        | teilweise umgesetzt |

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen an das

- Bundesministerium für Finanzen (**BMF**) und
- das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (**BMK**) hervor:

|   | BMF | BMK |
|---|-----|-----|
| (1) Im Zusammenwirken mit den anderen zuständigen Ministerien und den Ländern wären zusätzliche, rasch wirksame klimapolitische Maßnahmen zu setzen, um die Treibhausgas-Emissionen nachhaltig zu senken. Es wäre sicherzustellen, dass die unionsrechtliche Zielvorgabe für die Treibhausgas-Reduktion im Nicht-Emissionshandelsbereich 2030 durch Maßnahmen im Inland erfüllt werden kann; dies auch vor dem Hintergrund der bedeutenden finanziellen Auswirkungen im Falle einer Nichterreichung. ( <u>TZ 5</u> , <u>TZ 9</u> , <u>TZ 14</u> )   | X   | X   |
| (2) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre auf einen Konsens für ein neues Klimaschutzgesetz unter Beachtung der aktuellen Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der Entschließung des Nationalrates an die Bundesregierung vom 26. März 2021 und der Festlegungen im Aufbau- und Resilienzplan 2020–2026 hinzuwirken. Dabei wäre insbesondere ein verbindlicher sektorspezifischer Zielpfad zur Treibhausgas-Reduktion vorzusehen. ( <u>TZ 7</u> , <u>TZ 8</u> )  |     | X   |
| (3) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre bei Anpassungen der Höchstmengen für Treibhausgas-Emissionen auf europäischer Ebene eine rasche legislative Umsetzung auf nationaler Ebene in die Wege zu leiten. ( <u>TZ 7</u> )   |     | X   |
| (4) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre auf eine Überarbeitung und Präzisierung der entsprechenden Bestimmungen des Klimaschutzgesetzes hinzuwirken. Es wäre klarzustellen, <ul style="list-style-type: none"> <li>• zu welchem – möglichst frühen – Zeitpunkt festzustellen ist, ob in einem bestimmten Jahr eine Überschreitung der vorgesehenen Emissionshöchstmenge vorliegt,</li> <li>• wie rasch im Falle einer derartigen Überschreitung die Evaluierung bisheriger Maßnahmen einzuleiten ist und</li> <li>• wie lange diese Evaluierung höchstens dauern darf. (<u>TZ 7</u>)</li> </ul> |     | X   |

|   | BMF | BMK |
|---|-----|-----|
| (5) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre bei der Festlegung von Reduktionszielen für die einzelnen Sektoren verstärkt zu prüfen, ob diese das mögliche Reduktionspotenzial des Sektors und dessen Anteil an den Gesamtemissionen Österreichs entsprechend widerspiegeln. (TZ 8)  |     | X   |
| (6) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre darauf hinzuwirken, dass bei Überschreitung der Emissionshöchstmengen Verhandlungen über verstärkte oder ergänzende Maßnahmen in diesem Sektor zu führen sind. (TZ 8)   |     | X   |
| (7) Im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium für Finanzen wären die Zusammenarbeit und Abstimmung im Klimaschutz zwischen den zuständigen Stellen des Bundes sowie zwischen Bund und Ländern zu verbessern und es wären geeignete Prozesse im Sinne einer gesamthaften Steuerungsverantwortung für Klimaschutz-Maßnahmen zu implementieren. (TZ 10)                  |     | X   |
| (8) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre auf die Verankerung von Maßnahmenprogrammen im Klimaschutzgesetz hinzuwirken. (TZ 11)   |     | X   |
| (9) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre bei der Erstellung der Maßnahmenprogramme auf eine präzise Formulierung der Maßnahmen und auf genaue Angaben zum Umsetzungszeitraum, zur Umsetzungsverantwortung, zur erwarteten Wirksamkeit sowie zur Finanzierung der Maßnahmen hinzuwirken. (TZ 11)  |     | X   |
| (10) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen wären die Maßnahmen nach ihrer erwarteten Treibhausgas-Reduktionswirkung und im Sinne einer Kosten-Nutzen-Abschätzung zu priorisieren, um im Ergebnis eine kompakte Liste an Maßnahmen mit hohem Wirkungspotenzial zu erzielen. (TZ 11)   |     | X   |
| (11) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen wären soweit möglich zu den einzelnen Maßnahmen klare, harmonisierte Zielvorgaben festzulegen, um deren tatsächliche Umsetzung und Wirksamkeit beurteilen zu können. Diese Indikatoren sollten auf bundesweit einheitlichen Berechnungsgrundlagen beruhen und aussagekräftige Vergleiche ermöglichen. (TZ 11) |     | X   |



|  | BMF | BMK |
|--|-----|-----|
| (12) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen sowie den anderen zuständigen Ministerien und den Ländern wären bereits bei der Erstellung künftiger Maßnahmenprogramme entsprechende Prozesse für ein regelmäßiges Monitoring und Reporting des Umsetzungsstands an eine zentrale Stelle festzulegen. Dabei wäre sicherzustellen, dass Informationen über den Umsetzungsstand und die Wirksamkeit der festgelegten Maßnahmen vorliegen. (TZ 12) |     | X   |
| (13) Evaluierungen zu Maßnahmenprogrammen wären zeitnah zu veröffentlichen und dem Nationalrat vorzulegen. Darin wären der Umsetzungsstand und die Wirksamkeit darzustellen. (TZ 12)   |     | X   |
| (14) In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie wäre die Ökologisierung des Steuerrechts unter Berücksichtigung sozialpolitischer Erfordernisse voranzutreiben, um Kostenwahrheit bei den Treibhausgas-Emissionen zu erzielen sowie die Erreichung des Klimaziels 2030 und der Klimaneutralität 2040 zu ermöglichen. (TZ 13)  | X   |     |
| (15) Im Zusammenwirken mit den Ländern wäre eine abgestimmte Strategie für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten zeitgerecht zu erarbeiten und es wären dafür entsprechende Vorsorgemaßnahmen – einschließlich finanzieller Vorsorge – zu treffen. (TZ 15)  | X   | X   |
| (16) Im Zusammenwirken mit den Ländern wäre umgehend auf eine möglichst verursachergerechte Regelung der Aufteilung der Kosten für den allfälligen Ankauf von Emissionszertifikaten zwischen Bund und Ländern hinzuwirken. (TZ 16)   | X   | X   |





Klimaschutz in Österreich;  
Follow-up-Überprüfung

---



**Rechnungshof  
Österreich**

Wien, im Dezember 2024

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



## Anhang

### Ressortbezeichnung und -verantwortliche im überprüften Zeitraum

Tabelle A:      Angelegenheiten Klima seit 2020

| Zeitraum                              | Bundesministeriengesetz-Novelle | Ressortbezeichnung  | Bundesministerin   |
|---------------------------------------|---------------------------------|---|--|
| 8. Jänner 2018 bis<br>28. Jänner 2020 | BGBl. I 164/2017                | Bundesministerium für<br>Nachhaltigkeit und Tourismus   | 3. Juni 2019 bis<br>7. Jänner 2020:<br>Dipl.-Ing. <sup>in</sup> Maria Patek, MBA |
|                                       |                                 |   | 7. Jänner 2020 bis<br>28. Jänner 2020:<br>Elisabeth Köstinger                    |
| seit 29. Jänner 2020                  | BGBl. I 8/2020                  | Bundesministerium für Klimaschutz,<br>Umwelt, Energie, Mobilität, Innova-<br>tion und Technologie | seit 28. Jänner 2020:<br>Leonore Gewessler, BA                                   |

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH

Tabelle B:      Angelegenheiten Finanzen seit 2020

| Zeitraum                              | Bundesministeriengesetz-<br>Novelle | Ressortbezeichnung             | Bundesminister  |
|---------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|---|
| 8. Jänner 2018 bis<br>28. Jänner 2020 | BGBl. I 164/2017                    | Bundesministerium für Finanzen | 3. Juni 2019 bis<br>7. Jänner 2020:<br>Dipl.-Kfm. Eduard Müller, MBA    |
| seit 29. Jänner 2020                  | BGBl. I 8/2020                      |                                | 7. Jänner 2020 bis<br>6. Dezember 2021:<br>Mag. Gernot Blümel, MBA      |
|                                       |                                     |                                | 6. Dezember 2021 bis<br>20. November 2024:<br>Dr. Magnus Brunner, LL.M. |
|                                       |                                     |                                | seit 20. November 2024:<br>Univ.-Prof. DDr. Gunter Mayr                 |

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH



# R — H



