

Gutachten

Evaluierung des Klimaschutzgesetzes

erstellt von

Univ.-Prof. MMag. Dr. Eva Schulev-Steindl

Mag. Miriam Hofer

Mag. Lena Franke

ClimLaw: Graz

Forschungszentrum für Klimaschutzrecht

Universitätsstr. 15/D3

8010 Graz

Universität Graz

30.07.2020

Auftrag

Gegenstand des vorliegenden, im Auftrag des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) erstellten, Gutachtens ist die Evaluierung des derzeit in Kraft stehenden Klimaschutzgesetzes (KSG), BGBl I 2011/106 idF BGBl I 2017/58 vor dem Hintergrund der Inhalte des Regierungsprogramms "Aus Verantwortung für Österreich"¹ zum Thema Klimaschutz.

Auftragsgemäß wird dabei besonderes Augenmerk auf folgende Punkte gelegt:

- Vorgaben zu Klimaschutzzielen und deren Festlegung
- Maßnahmenentwicklung bzw Mechanismus betreffend zusätzliche Maßnahmen
- Governance-Konzept mit Fokus auf das Nationale Klimaschutzkomitee (NKK)
- Klimaschutz-Verantwortlichkeitsmechanismus

Überdies wird ein kurzer Rechtsvergleich mit dem deutschen Klimaschutzgesetz (Dt BGBl I 2019/48, 2513) sowie dem britischen Climate Change Act (UK Public General Acts, Chapter 27, 2008) vorgenommen.

Als Grundlage für die zukünftige Klimaschutzpolitik legt das Regierungsprogramm Klimaneutralität für Österreich bis spätestens 2040 als Zielvorgabe fest. Vor diesem Hintergrund enthält es insb folgende Vorgaben für eine Novellierung des Klimaschutzgesetzes:

- Normierung verbindlicher Reduktionspfade bis 2040 und verbindlicher Zwischenziele bis 2030 im Sinne verbindlicher Gesamt- und Sektorziele für alle Sektoren, Pfade, Ressourcen und Maßnahmen-Verantwortlichkeiten
- Schaffung eines Verantwortlichkeitsmechanismus zwischen Bund und Ländern für die Zielerreichung und bei Zielverfehlung
- Verbesserung des Mechanismus zum Ergreifen von zusätzlichen Maßnahmen bei Zielverfehlung
- Zeitnäheres und laufendes unabhängiges Monitoring der Klimapolitik durch das Umweltbundesamt
- Verantwortung der Bundesregierung für den Klimaschutz, insb. Erarbeitung eines Klimaschutzaktionsplans der Bundesregierung zur konkreten Umsetzung der Maßnahmen, Umsetzung durch ein Klimakabinett
- Forcierung der ebenen-übergreifenden Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zur Steuerung der Zielerreichung
- Einführung eines inner-österreichischen Effort-sharings anhand klimaschutzrelevanter Indikatoren
- Steuerungsmaßnahmen bei Abweichungen vom Zielpfad

¹ *Österreichische Bundesregierung*, Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024, abrufbar unter <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>.

- Weiterentwicklung und Aufwertung des Nationalen Klimaschutzkomitees

Ergebnisse

Das Klimaschutzgesetz (KSG) konnte die selbst gesteckten Ziele bislang nicht erfüllen: die Einhaltung völker- und unionsrechtlicher Verpflichtungen im Verpflichtungszeitraum 2008 - 2012 war nur aufgrund umfangreicher Zertifikatszukäufe möglich; die Vorgaben für den Verpflichtungszeitraum 2013 - 2020 werden, wenn überhaupt, nur aufgrund von Emissionsguthaben aus den ersten Jahren der Verpflichtungsperiode bzw übriger Zertifikate aus früheren Zukäufen² eingehalten werden.

Angesichts dessen, dass für die kommende Verpflichtungsperiode 2021 - 2030 deutlich umfangreichere Maßnahmen notwendig sind, um die europarechtlich vorgegebenen Emissionseinsparungen zu erzielen,³ empfiehlt es sich dringend, eine entsprechende Novellierung des Gesetzes vorzunehmen.

Das Gesetz weist mehrere strukturelle Schwächen auf, die sich insb wie folgend darstellen:

- Kein substantieller Governance- und Verantwortlichkeitsmechanismus
- Maßnahmenplanung ohne regelmäßige Evaluierung und ausreichende Einbindung der Wissenschaft
- mangelnde Relevanz der sektorspezifischen Emissionshöchstgrenzen
- Wenig ambitionierte Fristsetzungen, kein Säumnisschutz, mangelnder externer Kontrollmechanismus

Zur Umsetzung der ambitionierteren Zielvorgaben des Regierungsprogramms bedarf es darüber hinaus der Normierung eines österreichischen Zielpfades im KSG selbst. Das Abstellen auf völker- und unionsrechtliche Zielwerte ist insofern nicht mehr ausreichend.

Gleichzeitig kann eine Novellierung des bestehenden Gesetzes aber zum Anlass genommen werden, um eine bessere Synchronisierung mit unions- und völkerrechtlichen Berichtspflichten zu erzielen. Hier kann etwa das (wesentlich jüngere) deutsche Klimaschutzgesetz zum Vergleich herangezogen werden, da es bereits vor dem Hintergrund des jüngsten EU-Klimaschutzpakets ergangen ist und damit auch Vorgaben, die sich aus der Governance-VO ergeben, miteinbezieht.⁴

² Rund 8,4 Mio t CO₂-Äquivalente aus den Jahren 2013-2016, vgl *Umweltbundesamt* (Hrsg), Klimaschutzbericht 2019, 6.

³ Dazu unten bei FN 29.

⁴ Siehe unten S 24.

Inhaltsüberblick

Auftrag	2
Ergebnisse	3
Inhaltsüberblick	4
Abkürzungen	5
1. Das Klimaschutzgesetz	6
1.1. Entstehungsgeschichte und Novellierungen	6
1.2. Eckpunkte	7
a) Zielsetzung, Allgemeines	7
b) Emissionshöchstmengen und Aufteilung auf Sektoren	8
c) Verhandlungsmechanismus	9
d) Gremien gem KSG	9
e) Verantwortlichkeitsmechanismus	10
1.3. Unions- und völkerrechtliche Verpflichtung zur Emissionsminderung	11
2. Evaluierung des bestehenden Gesetzes	14
2.1. Zielsetzung	14
2.2. Maßnahmen	17
2.3. Nationales Klimaschutzkomitee	20
2.4. Verantwortlichkeitsmechanismus	21
3. Exkurs: Rechtsvergleich Deutschland, UK	23
4. Bewertung im Lichte des Regierungsprogramms	27
4.1. Stärken	27
4.2. Schwächen und Verbesserungspotential	27
5. Resumée	28
Literaturverzeichnis	29

Abkürzungen

Art	Artikel
Abs	Absatz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz BGBl 1930/1 idF BGBl I 2020/24
BGBI	Bundesgesetzblatt
BM	BundesministerIn
BMG	Bundesministeriengesetz BGBl 1986/76 idF BGBl I 2020/8.
BMK	BundesministerIn für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
BMLFUW	BundesministerIn für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bzgl	bezüglich
bzw	beziehungsweise
CCA	Climate Change Act UK Public General Acts, Chapter 27, 2008
CCC	Committee on Climate Change
dh	das heißt
dt KSG	deutsches Bundes-Klimaschutzgesetz, Dt BGBl I 2019/48, 2513
Erw	Erwägungsgrund
ETS	Emissionshandelssystem der EU ("Emission Trading System")
f	folgend, -e, -er
ff	folgende, -n
FAG	Finanzausgleichsgesetz
gem	gemäß
idZ	in dem Zusammenhang
IG-L	Immissionsschutzgesetz-Luft BGBl I 1997/115 idF BGBl I 2018/73
iHv	in Höhe von
insb	insbesondere
KSG	Klimaschutzgesetz BGBl I 2011/106 idF BGBl I 2017/58
Mio	Million(-en)
MS	Mitgliedstaaten (der Europäischen Union)
NDC	Nationally Determined Contribution
NKB	Nationaler Klimaschutzbeirat
NKK	Nationales Klimaschutzkomitee
Non-ETS	jener Bereich (an Emissionen), der nicht vom ETS abgedeckt ist
RL	Richtlinie
S	Seite
t	Tonne(-n)
ua	unter anderem
UK	United Kingdom (Vereinigtes Königreich)
vgl	vergleiche
VO	Verordnung
Z	Zahl, Ziffer
zB	zum Beispiel

1. Das Klimaschutzgesetz

1.1. Entstehungsgeschichte und Novellierungen

Das Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz (Klimaschutzgesetz – KSG) wurde mit BGBl I 2011/106 verlautbart. Es umfasste in seiner Stammfassung neun Paragraphen sowie zwei Anlagen und stellt ein Rahmengesetz über Emissionshöchstmengen und die Maßnahmenplanung zum Klimaschutz außerhalb des ETS-Sektors⁵ dar.

Der Kundmachung des Gesetzes gingen langjährige Verhandlungen voraus: der ursprüngliche, deutlich umfangreichere **Entwurf** des **KSG** wurde im Juni **2008** zur Begutachtung ausgesendet.⁶ Dieser enthielt neben dem eigentlichen Bundesklimaschutzgesetz auch zwei Verfassungsbestimmungen. Durch Artikel 1 sollte im Bundesverfassungsgesetz vom 27. November 1984 über den umfassenden Umweltschutz der **Klimaschutz** zuvorderst als Bestandteil des umfassenden Umweltschutzes eingereiht und somit als **Staatsziel** verankert werden. Durch Artikel 2 hätte Art 11 B-VG um eine **Bedarfskompetenz** erweitert werden sollen, die es dem Bund erlaubt hätte, zeitraumbezogene Höchstmengen von Treibhausgasemissionen oder Mindestanteile erneuerbarer Energieträger an der gesamten Energieerzeugung, sowie Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels⁷, insbesondere zur Reduktion von Treibhausgasemissionen, durch einfaches Bundesgesetz festzulegen. Darüber hinaus hätte zur Absicherung dieser Festlegungen ein Sanktionsmechanismus eingeführt werden können.

In Artikel 3, dh im geplanten Bundesklimaschutzgesetz, wäre ganz explizit die Verpflichtung des Bundes und der Länder festgeschrieben worden, Verantwortung für die Ergreifung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen zu übernehmen (§ 2 Abs 2). Mit § 3 des geplanten Gesetzes wäre von der obgenannten Bedarfskompetenz Gebrauch gemacht und vorgesehen worden, die Höchstmengen von Treibhausgasemissionen sowie die finanziellen Folgen einer allfälligen Nichterreichung auf den Bund und die Länder aufzuteilen. Außerdem wurde im Entwurf ein sehr konkreter **Verhandlungsmechanismus** festgelegt, der auch für den Fall der Nichteinigung eine Aufteilung der Emissionshöchstmengen festgelegt hätte (so etwa bei gemeinsamer Zuständigkeit von Bund und Ländern im Verhältnis von 50:50). In der Anlage des Entwurfs wurden die **Zuständigkeiten** vor dem Hintergrund der Kompetenzverteilung nach Sektoren

⁵ Siehe unten S 24.

⁶ Materialien zum Begutachtungsprozess unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/ME/ME_00204/index.shtml einsehbar.

⁷ laut Erläuterungen bedeutete das neben präventiven Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz, zur Förderung der nachhaltigen Nutzung erneuerbarer Energien auch Maßnahmen, die bereits eingetretene Folgen des Klimawandels abschwächen oder beseitigen sollen.

aufgegliedert.⁸ Die Einrichtung von Gremien, wie das nunmehr bestehende Nationale Klimaschutzkomitee,⁹ war im Entwurf zunächst nicht vorgesehen.

Dieser ursprüngliche Gesetzesentwurf kam nie über das Begutachtungsstadium hinaus; die später beschlossene Fassung des Gesetzes beinhaltet weder eine Staatszielbestimmung noch kompetenzrechtliche Änderungen. Auch die übrigen Regelungen des letztendlich erlassenen KSG wurden gegenüber dem Erstentwurf deutlich abgeschwächt.¹⁰

Seit seinem Inkrafttreten 2011 wurde das **KSG** insgesamt **dreimal novelliert**: zunächst wurden mit der Novelle BGBl I 2013/94 die jährlichen Emissionshöchstmengen für den Verpflichtungszeitraum 2013 - 2020 festgelegt. Im Jahr 2015 erfolgte mit der Novelle BGBl I 2015/128 eine Anpassung dieser Emissionsmengen aufgrund geänderter völker- und unionsrechtlicher Vorgaben¹¹. 2017 wurde mit BGBl I 2017/58 die Zusammensetzung, Aufgabe und Ausrichtung des Nationalen Klimaschutzkomitees (NKK) geändert sowie der zuvor bestehende Nationale Klimabeirat (NKB) in das NKK integriert („NKK neu“). Begründet wurde dies insbesondere damit, dass die ursprünglich enger gefasste Aufgabe der Ausarbeitung von Klimaschutzstrategien angesichts aktueller unionsrechtlicher Vorgaben zur verpflichtenden Ausarbeitung einer integrierten Energie- und Klimastrategie, die über die vom KSG erfassten Sektoren hinausgeht, hinfällig sei.¹²

1.2. Eckpunkte

a) Zielsetzung, Allgemeines

Wesentlicher Regelungsgegenstand des KSG stellt das Verfahren zur Planung von Klimaschutzmaßnahmen dar: das Gesetz normiert ein Verfahren zur Festlegung von (sektorspezifischen) Emissionshöchstgrenzen und daran anknüpfend zur Erarbeitung von Klimaschutzmaßnahmen im Verhandlungsweg sowie zur Festlegung eines Verantwortlichkeitsmechanismus - weitgehend jedoch ohne inhaltliche Anforderungen vorzugeben. Es trifft damit vorwiegend rein verfahrensrechtliche Regelungen zur Klimaschutzplanung außerhalb des ETS-Sektors, weshalb es in der Literatur auch als **„Auftrags- oder Verhandlungsgesetz“**¹³ bezeichnet wird.

Das Gesetz enthält zunächst eine Zielvorgabe sowie eine Begriffsdefinition: mit § 1 KSG wird als allgemeines Ziel dieses Gesetzes festgelegt, „eine koordinierte Umsetzung wirksamer Maßnahmen zum Klimaschutz [zu] ermöglichen“.

⁸ Vgl. *Habjan in Kirchengast/Schulev-Steindl/Schnedl* 100.

⁹ Siehe dazu unten S 9.

¹⁰ Vgl. *Habjan in Kirchengast/Schulev-Steindl/Schnedl* 101.

¹¹ ErläutRV 800 BlgNR 25. GP 3.

¹² ErläutRV 1456 BlgNR 25. GP 11.

¹³ *Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely* 787.

§ 2 KSG legt sodann fest, dass als “Maßnahmen” iSd KSG solche zu verstehen sind, „die eine messbare, berichtbare und überprüfbare Verringerung von Treibhausgasemissionen oder Verstärkung von Kohlenstoffsenken zur Folge haben, die in der österreichischen Treibhausgasinventur gemäß den geltenden völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Berichtspflichten abgebildet werden“. Dies können sowohl hoheitliche (zB Gesetze und Verordnungen) als auch privatwirtschaftliche Maßnahmen (zB Förderungen) von Bund und Ländern sein.

Mit der Vollziehung des KSG ist gem § 8 Abs 1 KSG der BMLFUW (nunmehr: BMK)¹⁴ betraut; die Vollziehung von § 3 Abs 2 KSG (Verhandlung von Maßnahmen) obliegt gem § 8 Abs 2 KSG dem jeweils gem BMG zuständigen BM.

b) Emissionshöchstmengen und Aufteilung auf Sektoren

In § 3 KSG wird normiert, nach welchen Vorgaben die Emissionshöchstmengen in der Anlage des Gesetzes festgelegt werden und nach welchem Mechanismus Maßnahmen zur Emissionsminderung erarbeitet werden sollen. Die **Emissionshöchstmengen** ergeben sich demnach aus den **völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen** Österreichs und können auf Sektoren aufgliedert werden (§ 3 Abs 1 KSG).

Ursprünglich war es eine zentrale Aufgabe des vom Gesetz eingerichteten Nationalen Klimaschutzkomitees (NKK, siehe unten), Klimaschutzstrategien auszuarbeiten, die als Planungsgrundlage für die Sektorenaufteilung ab 2013 dienen sollten und damit, trotz der Unverbindlichkeit des Vorschlags, eine Art „Weichenstellung“¹⁵ für die folgende Festlegung der Sektorenaufteilung durch Bund und Länder darstellten (§ 4 Abs 2 KSG idF BGBl I 2011/106). Die Ausarbeitung von Planungsgrundlagen für die Sektorenaufteilung erfolgte auf Grundlage eines Vorschlages des BMLFUW auf Basis von im Inland wirksamen Maßnahmen; die endgültige Aufteilung sollte in einer gesonderten Vereinbarung erfolgen und war auch in Anlage 2 zum KSG festzuhalten.

Nach der nunmehr bestehenden Regelung (§ 3 Abs 1 KSG) infolge der Novelle BGBl I 2017/58 erfolgt die **Aufteilung** auf Sektoren basierend auf Planungsgrundlagen, die auf **Vorschlag** des **BMK** auf Basis von im Inland wirksamen Maßnahmen ausgearbeitet werden, **ohne** dass hierbei eine **Einbindung des NKK** erfolgt. Der Vorschlag ist lediglich dem NKK vorzulegen. Die endgültige Aufteilung auf Sektoren wird in einer Anlage zum KSG festgehalten; der Abschluss einer Vereinbarung gem Art 15a B-VG ist nicht mehr vorgesehen.¹⁶

¹⁴ Vgl § 1 Abs 1 Z 10 BMG idF BGBl I 2020/8.

¹⁵ Schwarzer, RdU 2012, 53.

¹⁶ Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely 788.

c) Verhandlungsmechanismus

§ 3 Abs 2 KSG beschreibt den Mechanismus zur Erarbeitung von Klimaschutzmaßnahmen. Hierzu haben demnach Verhandlungen stattzufinden, in welchen insb Maßnahmen in den folgenden Bereichen berücksichtigt werden sollen:

- Energieeffizienzsteigerung
- Steigerung des Erneuerbare-Energien-Anteils am Endenergieverbrauch
- Steigerung der Gesamtenergieeffizienz im Gebäudebereich
- Einbeziehung des Klimaschutzes in die Raumplanung
- Mobilitätsmanagement
- Abfallvermeidung
- Schutz und Erweiterung natürlicher Kohlenstoffsinken
- ökonomische Anreize zum Klimaschutz

Die Ausarbeitung der Maßnahmen kann auch in Form von mehrjährigen Maßnahmenprogrammen sowie als gemeinsame Maßnahmen der Gebietskörperschaften erfolgen.

Zuständig für die Verhandlungsführung in den jeweiligen Sektoren sind die analog zu den Klimastrategien 2002 und 2007 zuständigen BM, subsidiär die gem BMG zuständigen BM. Die Verhandlungen sind jeweils „einen Monat nach“ (gemeint wohl: binnen eines Monats nach) Vorliegen eines Vorschlags des BMLFUW (nunmehr: BMK) aufzunehmen und innerhalb von neun Monaten vor Beginn eines Verpflichtungszeitraums abzuschließen (§ 3 Abs 2 KSG).

Werden die Höchstmengen, die aufgrund unions- oder völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs gelten, überschritten, so sind auf Basis einer Evaluierung der gesetzten Maßnahmen umgehend weitere Verhandlungen über die Stärkung bestehender oder die **Einführung zusätzlicher Maßnahmen** zu führen, die jeweils binnen sechs Monaten abzuschließen sind. Das Verhandlungsergebnis ist gesondert festzuhalten; die festgelegten Maßnahmen sind umgehend umzusetzen (§ 3 Abs 3 KSG). Dem NKK wird vom BMLFUW über den Ausgang der Verhandlungen und die festgelegten Maßnahmen berichtet (§ 3 Abs 4 KSG).

Darüber hinaus hat der BMLFUW (nunmehr: BMK) dem Nationalrat und dem NKK jährlich einen schriftlichen Bericht über den Fortschritt bei der Einhaltung der Emissionshöchstmengen vorzulegen, welcher nach den entsprechenden Sektoren zu untergliedern ist (§ 6 KSG).¹⁷

d) Gremien gem KSG

Nach dem ursprünglichen Konzept des KSG idF BGBl I 2011/106 waren zwei Gremien durch den BMLFUW einzurichten: das **Nationale Klimaschutzkomitee (NKK)**, dessen Aufgabe die

¹⁷ Die bisher erstellten Fortschrittsberichte für die Jahre 2012 - 2019 sind abrufbar unter https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/nat_klimapolitik/klimaschutzgesetz.html.
Siehe auch *Reichel*, NLMR 2019, 468.

Erörterung von Grundsatzfragen zur langfristigen österreichischen Klimapolitik, insb die Ausarbeitung von langfristigen Strategien, Szenarien und Reduktionspfaden, war (§ 4 Abs 2 KSG idF BGBl I 2011/106) sowie der ursprünglich zu seiner Beratung vorgesehene **Nationale Klimaschutzbeirat (NKB)** (§ 5 Abs 2 KSG idF BGBl I 2011/106).

Mit der Novelle BGBl I 2017/58 wurden beide Gremien im neuen **Nationalen Klimaschutzkomitee (NKK neu)** vereint sowie die Aufgabe des NKK „allgemeiner“ formuliert, was mit unionsrechtlichen Vorgaben begründet wurde.¹⁸ Nunmehr obliegt es dem NKK neu, über Grundsatzfragen zur österreichischen Klimapolitik im Lichte der Zielvorgaben des Übereinkommens von Paris, darunter insbesondere die langfristige Reduktion der Treibhausgasemissionen hin zu einer kohlenstoffarmen Gesellschaft, die Anpassung an unvermeidbare Folgen des Klimawandels sowie langfristige Szenarien zur Steigerung der Energieeffizienz und des Anteils erneuerbarer Energieträger am Endenergieverbrauch, zu beraten (§ 4 Abs 2 KSG idF).

Das NKK neu stellt mit **rund drei Dutzend**¹⁹ (derzeit 36) **Personen** ein breit aufgestelltes Gremium von Vertretern des Bundes und der Länder, Interessenvertretern und Umwelt-NGOs sowie **einem** Vertreter der Wissenschaft dar. Seine Empfehlungen werden mit $\frac{3}{4}$ -Mehrheit bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder beschlossen (§ 4 Abs 4 KSG idF). Die näheren Modalitäten werden durch die vom NKK selbst zu beschließende Geschäftsordnung geregelt.

Gem § 4 Abs 6 KSG tritt das NKK mindestens einmal im Jahr zusammen. Den Vorsitz führt dabei der BMLFUW (nunmehr: BMK), stellvertretender Vorsitzender ist jeweils der Vertreter jenes Bundeslandes, das den Vorsitz im Rahmen der Landesumweltreferentenkonferenz führt (§ 4 Abs 5 KSG).

e) Verantwortlichkeitsmechanismus

Für den (sich aus dem Völker- und Unionsrecht ergebenden) Verpflichtungszeitraum von 2008 bis 2012 normiert § 7 KSG, dass die Länder im Falle einer Überschreitung der für diese Periode geltenden Höchstmengen gem Anlage 1 KSG keine finanziellen Verpflichtungen treffen, sondern diese gegebenenfalls vom Bund budgetär zu bedecken sind.

Die Einhaltung der unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen ab dem Jahr 2013 soll durch einen „Klimaschutz-Verantwortlichkeitsmechanismus“ sichergestellt werden, der gem § 7 KSG in einer gesonderten Vereinbarung – nach Intention der Gesetzesmaterialien²⁰ in einem Gliedstaatsvertrag nach Art 15a B-VG - festzuhalten ist. Weitere Vorgaben für die Ausgestaltung dieses Mechanismus enthält das KSG nicht; auch eine entsprechende **Vereinbarung gem Art 15a B-VG** wurde **bislang nicht abgeschlossen**.²¹

¹⁸ ErläutRV 1456 BlgNR 25. GP 11.

¹⁹ Im Einzelnen siehe § 4 Abs 4 KSG.

²⁰ ErläutRV 1255 BlgNR 24. GP 6.

²¹ *Fitz/Ennöckl in Ennöckl/Raschauer/Wessely 790.*

Anstelle einer Art 15a B-VG-Vereinbarung wurde vielmehr mit BGBl I 2016/116 – systemwidrig – in den **§§ 28 und 29 des Finanzausgleichsgesetzes 2017** ein Klimaschutzkoordinations- und Verantwortlichkeitsmechanismus geschaffen, der die Erarbeitung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen und die Tragung der Kosten für den Ankauf von Klimaschutz-Zertifikaten regelt, der aber derzeit auf die Periode des Finanzausgleichs (2017 - 2021) begrenzt ist.²²

Als *lex fugitiva* enthält § 28 FAG 2017 ebenso wie das KSG Regelungen zur Erarbeitung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen und betont dabei spezifisch die Pflicht zum Ergreifen zusätzlicher Maßnahmen bei Höchstmengenüberschreitung auch im Falle von Zertifikatsankäufen. Daran anknüpfend regelt § 29 FAG 2017 die Aufteilung der Kosten für den Ankauf von Klimaschutz-Zertifikaten bei Verfehlung der Emissionshöchstgrenzen gemäß unions- und völkerrechtlicher Verpflichtungen. Die vorgesehene Aufteilung erfolgt pauschalisiert und unabhängig von tatsächlichen Kompetenzbereichen bzw Maßnahmenverantwortlichkeiten im Verhältnis 80:20 zwischen Bund und Ländern; die Aufteilung unter den Ländern erfolgt ausgehend von der Volkszahl (§ 29 Abs 2 FAG 2017).

1.3. Unions- und völkerrechtliche Verpflichtung zur Emissionsminderung

Das KSG ist darauf ausgerichtet, Emissionseinsparungen im Non-ETS-Bereich zu erzielen, die der Erfüllung unions- und völkerrechtlicher Vorgaben dienen (vgl §§ 2, 3 KSG). Bisher handelte es sich dabei im Wesentlichen um die Verpflichtungen, die sich aus dem Kyoto-Protokoll²³ und dem Burden Sharing-Agreement²⁴ bzw der **Effort Sharing-Entscheidung**²⁵ für Österreich ergeben.

Für die kommende Verpflichtungsperiode ab 2021 leiten sich, vor dem Hintergrund des Übereinkommens von Paris²⁶, die Emissionsminderungsvorgaben für Österreich aus seinem Anteil am EU-weiten Reduktionsziel von mindestens -40% (bis 2030 gegenüber 1990) ab, das als Beitrag aller EU-Mitgliedstaaten (NDC) zum Übereinkommen von Paris gemeldet wurde.²⁷ im Rahmen der **Effort-Sharing-VO** (EU) 2018/842 ist Österreich damit verpflichtet, die Treibhausgasemissionen in den Non-ETS-Sektoren bis 2030 um

²² § 31 FAG 2017. Siehe auch *Ennöckl*, ÖJZ 2020, 307.

²³ In der ersten und zweiten Verpflichtungsphase 2008-2012 und 2013-2020, siehe BGBl III 2005/89; die in Doha beschlossene Änderung zum Kyoto-Protokoll (2. Verpflichtungsperiode) ist bislang aufgrund ausstehender Ratifikationen durch manche Vertragspartner nicht in Kraft getreten (vgl dazu auch *Fitz/Ennöckl* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely* 766). Die darauf beruhende Festlegung unionsinterner Reduktionsverpflichtungen für die MS (siehe FN 25) besitzt freilich dennoch Rechtsgültigkeit.

²⁴ Entscheidung 2002/358/EG.

²⁵ Entscheidung 406/2009/EG.

²⁶ Übereinkommen von Paris, BGBl III 2016/197 idF BGBl III 2019/191.

²⁷ <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Austria%20First/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>.

mindestens -36 % gegenüber 2005 zu reduzieren.²⁸ Angesichts der im „Green Deal“²⁹ nunmehr avisierten Erhöhung der EU-weiten Reduktionsziele auf mindestens 50 % (bzw. „angestrebt“ 55 %, bis 2030 gegenüber 1990)³⁰ ist davon auszugehen, dass sich diese **Reduktionsverpflichtung auch für Österreich entsprechend erhöhen wird.**³¹

Die angestrebte Emissionsminderung soll gemäß der Effort-Sharing-VO entlang eines linearen Zielpfads erfolgen;³² dieser wird durch die den MS zufallenden „annual emission allocations“ („Jährliche Emissionszuweisungen“) abgebildet.³³ Die sich hieraus ergebenden jährlichen Emissionshöchstmengen unterliegen gewissen Flexibilitäts- und Übertragungsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Jahren bzw. den MS.³⁴ Die in der Effort-Sharing-VO vorgegebenen Einsparungsziele sind dabei **Mindestziele**³⁵, ein Anstreben strengerer Reduktionsziele durch die einzelnen MS ist dementsprechend möglich und unionsrechtlich erwünscht.³⁶ Ein Compliance-Mechanismus sieht entsprechende Maßnahmen bei Nichteinhaltung der Emissionslevel durch einen MS vor.³⁷

Die Effort-Sharing-VO ist Teil eines umfassenden klima- und energiepolitischen Rahmens der EU, der drei zentrale Ziele für 2030 aufweist:³⁸

- Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 40% gegenüber dem Stand von 1990
- Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf mindestens 32%
- Steigerung der Energieeffizienz um mindestens 32,5%

Um Kontrollmechanismen zur Erreichung dieser Ziele aufrechtzuerhalten bzw. deren EU-weite Einhaltung steuern und gewährleisten zu können, wurde mittels Verordnung ein **„Governance-System für die Energieunion“** implementiert.³⁹ Dieser „Governance-Mechanismus“ soll durch engmaschige, strukturierte, transparente und wiederholende Melde-, Berichts- und Konsultationsprozesse sowie gewisse Überwachungsmaßnahmen zwischen den MS und der Kommission zur Erfüllung selbst auferlegter Zielsetzungen

²⁸ Art 1, Anhang I Effort-Sharing-VO (EU) 2018/842.

²⁹ COM/2019/640 final.

³⁰ COM/2019/640 final; Art 2 Abs 3 Vorschlag für eine VO des EP und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM/2020/80 final.

³¹ Vgl. *Steininger/Bednar-Friedl/Knittel/Kirchengast/Nabernegg/Williges/Mestel/Hutter/Kenner*, Klimapolitik 34.

³² Art 4 Abs 2 Effort-Sharing-VO: „linearer Minderungspfad“.

³³ Art 4 Effort-Sharing-VO.

³⁴ Vgl. Art 5-7 Effort-Sharing-VO.

³⁵ Art 1 Effort-Sharing-VO: „Mindestbeiträge“.

³⁶ Vgl. beispielsweise Erw 26 Effort-Sharing-VO, wonach (im Rahmen der Implementierung einer Sicherheitsreserve) sichergestellt werden soll, dass „Anreize für Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die über die in dieser Verordnung vorgesehenen Mindestbeiträge hinausgehen“ aufrechterhalten bleiben.

³⁷ Art 8 Effort-Sharing-VO. Zu den möglichen hieraus entstehenden Kosten für Österreich siehe *Steininger/Bednar-Friedl/Knittel/Kirchengast/Nabernegg/Williges/Mestel/Hutter/Kenner*, Klimapolitik 32.

³⁸ COM/2014/015 final.

³⁹ Governance-VO (EU) 2018/1999.

anhalten und die Erreichung der „2030-Ziele“ auf EU-Ebene sicherstellen. Außerdem werden durch die Governance-VO Vorgaben aus dem Übereinkommen von Paris auf Unionsebene umgesetzt.

Das wichtigste Instrument in diesem komplexen System sind die „**Integrierten nationalen Energie- und Klimapläne**“⁴⁰ zu deren Erstellung die Mitgliedstaaten alle 10 Jahre verpflichtet sind.⁴¹ Die Mitgliedstaaten müssen nationale Ziele, Vorgaben und Beiträge festschreiben, sowie detaillierte Darstellungen der Umsetzungsstrategien und Maßnahmen mitsamt Prognosen und Folgenabschätzungen einarbeiten.⁴² Dies soll unter Einbeziehung der Öffentlichkeit und der angrenzenden Staaten geschehen.⁴³ Die Entwürfe dieser sogenannten „INEK-Pläne“ (für Österreich: NEKP⁴⁴) müssen der Kommission vorgelegt werden und werden von dieser einem Begutachtungsprozess unterzogen, in dem ua die Tauglichkeit zur Zielerreichung auf EU-Ebene, die Ambition des Mitgliedstaates aber auch die Geeignetheit der Maßnahmen geprüft wird.⁴⁵ An dessen Ende spricht die Kommission den Mitgliedstaaten Empfehlungen aus, von denen nur mit Begründung abgewichen werden darf.⁴⁶ Die INEK-Pläne müssen während ihrer Gültigkeitsdauer auch regelmäßig aktualisiert werden bzw ist über die Fortschritte bei ihrer Umsetzung an die Kommission zu berichten.⁴⁷

Das zweite wichtige Steuerungsinstrument der Governance-VO sind die **Langfrist-Strategien** auf nationaler wie auch auf EU-Ebene.⁴⁸ Diese sind auch durch das Übereinkommen von Paris gefordert⁴⁹ und sollen die Entwicklung der Treibhausgas-Reduktion im jeweiligen Mitgliedstaat sowie unionsweit für mindestens 30 Jahre, zunächst also im Zeithorizont bis 2050 darstellen.⁵⁰

Weitere Instrumente der Governance-Verordnung sind etwa Regelungen für THG-Inventarsysteme,⁵¹ Bewertung der Fortschritte bei der Zielerreichung⁵² sowie jährliche

⁴⁰ Vgl Art 3 ff Governance-VO.

⁴¹ Art 3 Abs 1 sowie Art 9 Abs 1 Governance-VO.

⁴² Vgl Art 3 Abs 2 Governance-VO.

⁴³ Art 10 ff Governance-VO.

⁴⁴ Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan für Österreich, Periode 2021-2030, https://www.bmlrt.gv.at/dam/jcr:29ba927b-d36f-4cd4-8f56-8bec97a48c76/NEKP_final%2018.12.2019.pdf

- Seitens der Wissenschaft wurde im Jahr 2019 ein entsprechender Referenzplan erstellt; siehe *Kirchengast/Kromp-Kolb/Steininger/Stagl/Kirchner/Ambach/Grohs/Gutsohn/Peisker/Strunk*, Referenzplan als Grundlage für einen wissenschaftlich fundierten und mit den Pariser Klimazielen in Einklang stehenden Nationalen Energie- und Klimaplan für Österreich (Ref-NEKP), 2019, <https://epub.oeaw.ac.at/8497-3inhalt>.

⁴⁵ Art 9, 13 Governance-VO.

⁴⁶ Art 9 Abs 3 Governance-VO: „Jeder Mitgliedstaat trägt [...] etwaigen Empfehlungen der Kommission gebührend Rechnung. Greift der betroffene Mitgliedstaat eine Empfehlung oder einen wesentlichen Teil davon nicht auf, so gibt er seine Gründe dafür an und veröffentlicht sie.“

⁴⁷ Vgl Art 14, 17 ff Governance-VO.

⁴⁸ Art 15 Governance-VO.

⁴⁹ Siehe Art 4 Abs 19 Übereinkommen von Paris.

⁵⁰ Vgl insb Art 15 Abs 2 Governance-VO.

⁵¹ Art 37 Governance-VO.

⁵² Art 29 Governance-VO.

Berichte zur Lage der Energieunion durch die Kommission.⁵³ Außerdem sind Lückenschließungsmechanismen der Kommission vorgesehen, die fehlendem Ambitionsniveau bei INEK-Plänen (sogenannte „ambition gaps“)⁵⁴ oder unzureichendem Fortschritt der Umsetzungsmaßnahmen („delivery gaps“)⁵⁵ entgegenwirken sollen.

Festzuhalten ist, dass die **inhaltlichen Vorgaben** zum Klimaschutz auf **Unionsebene lediglich Mindestziele** darstellen. Es verbleibt also ein **Spielraum für Österreich**, um ambitioniertere Klimaziele zu implementieren - was unionsrechtlich nicht nur erwünscht,⁵⁶ sondern im Hinblick auf die anvisierte Verschärfung der Ziele auf Unionsebene⁵⁷ ebenso wie die aus wissenschaftlicher Sicht zu erwartenden volkswirtschaftlichen Folgekosten bei Verfehlung des 1,5 bzw 2 Grad C-Ziels⁵⁸ auch zu empfehlen ist.

2. Evaluierung des bestehenden Gesetzes

2.1. Zielsetzung

Das derzeitige System des KSG stellt auf die bestehenden unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs ab und sieht vor, dass die hieraus ableitbaren Emissionshöchstmengen im Non-ETS-Bereich, die in der Anlage festgelegt werden, auf Sektoren aufgeteilt werden „können“. (§ 3 Abs 1 KSG idgF). Dies ist regelmäßig auch erfolgt. Für die Verpflichtungsperiode 2008 - 2012 wurde auf die sogenannten CRF-Sektoren des Kyoto-Protokolls abgestellt, die in den „Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories“⁵⁹ definiert sind, wobei in den **Sektoren des KSG** teilweise mehrere Subsektoren zusammengefasst sind.⁶⁰ Für die Verpflichtungsperiode 2013 - 2020 wurde die Aufteilung der Sektoren geändert, um sie stärker an die nationalen Maßnahmen- und Verantwortungsbereiche anzupassen.⁶¹ Damit wurden Subsektoren der IPCC Guidelines teilweise auf unterschiedliche KSG-Sektoren aufgeteilt.

Die **Festlegung der Zielwerte** erfolgte dabei im Rahmen der unions- und völkerrechtlichen Vorgaben, jedoch **wenig ambitioniert**: so wurden teils Emissionshöchstgrenzen vorgesehen, die über der Gesamtmenge der tatsächlichen Emissionen der Vorjahre lagen und dadurch eine (freilich begrenzte) Emissionssteigerung im Vergleich zu den Vorjahren ermöglichten.⁶²

⁵³ Art 35 Governance-VO.

⁵⁴ Art 31 Governance-VO.

⁵⁵ Art 32 Governance-VO.

⁵⁶ Vgl oben bei FN 36.

⁵⁷ Siehe bei FN 30.

⁵⁸ Vgl den Nachweis in FN 31.

⁵⁹ <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gl/invs1.html>.

⁶⁰ ErläutRV 1255 BlgNR 24. GP 7.

⁶¹ ErläutRV 2295 BlgNR 24. GP 1.

⁶² Siehe dazu insb die Stellungnahme des Umweltbundesamtes zur KSG-Novelle 2013, mit der die Festlegung der Zielwerte für 2013-2020 erfolgt ist,

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_11008/imfname_284771.pdf.

Mit der Novelle BGBl I 2015/128 wurden die zuvor mit BGBl I 2013/94 für den Verpflichtungszeitraum 2013 - 2020 festgelegten **sektorspezifischen Emissionshöchstgrenzen** außerdem **modifiziert**: während die Höchstmengen für die Sektoren Landwirtschaft und Gebäude gesenkt wurden (zB von 8,60 auf 8,0 Mio t CO₂-Äquivalente bzw 9,61 auf 9,4 Mio t CO₂-Äquivalente für 2015) wurden insb jene des Verkehrssektors (zB von 21,46 auf 22,2 Mio t CO₂-Äquivalente für 2015) erhöht, wodurch sich insgesamt eine durchgängige Erhöhung der jährlichen Gesamthöchstmengen an Emissionen ergab (zB von 50,51 auf 51,5 Mio t CO₂-Äquivalente für 2015). Während dies die Erläuternden Bemerkungen mit der Anpassung an unions- und völkerrechtliche Vorgaben begründen, monierten Kritiker eine Anpassung der Zielvorgaben an die tatsächlichen Emissionsdaten und damit eine Beschönigung der (Miss-)Erfolge beim Klimaschutz.⁶³

Tatsächlich war Anlass für die Anhebung der Emissionshöchstgrenzen des KSG und somit die Abschwächung der Klimaschutzziele eine Änderung der jährlichen Emissionszuweisungen der EU an die MS, die sich aus einer Umstellung des Referenzjahres von 1990 auf 2005 ergab⁶⁴ und die zu einer Erhöhung der auf Österreich entfallende Emissionsmenge führte. Allerdings wurden die hierdurch zusätzlich zur Verfügung stehenden Emissionsmengen nicht proportional auf alle Sektoren aufgeteilt, sondern vielmehr die Novelle dazu genutzt, Emissionsmengen zwischen den Sektoren zu verschieben und die Höchstgrenzen damit an bestehende Erfolge bzw Misserfolge bisheriger Maßnahmen in den jeweiligen Sektoren anzupassen.⁶⁵ **Im Ergebnis** wurde so in jenen Sektoren, in denen die Maßnahmen nicht den angestrebten Erfolg gezeigt hatten, eine **Verfehlung der Zielwerte zunächst verhindert**.

Mittels Kommissionsbeschlusses⁶⁶ wurden 2017 die jährlichen Emissionsvorgaben für die MS für den Zeitraum 2017 - 2020 verschärft. Die sich hieraus ergebende Verringerung der jährlichen Emissionshöchstmengen iHv etwa 1 Mio t CO₂-Äquivalenten⁶⁷ für 2017-2020 wurde bislang im KSG nicht abgebildet.

Bislang konnten freilich die im **KSG vorgesehenen Emissionshöchstgrenzen nur teilweise eingehalten** werden⁶⁸ und damit auch die unions- bzw völkerrechtlichen Verpflichtungen nur durch **Zukauf von Zertifikaten** erfüllt werden.⁶⁹ So konnten zum einen die in der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (2008 - 2012) zu erzielende

⁶³ Siehe etwa die Stellungnahmen von ÖKOBÜRO https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_04237/imfname_436415.pdf sowie die diesbezügliche Kritik in der Stellungnahme des Grünen Klubs, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_04211/imfname_431358.pdf.

⁶⁴ Durchführungsbeschluss der Kommission 2013/634/EU.

⁶⁵ Vgl hierzu *Habjan* in *Kirchengast/Schulev-Steindl/Schnedl* 105 f mwN.

⁶⁶ Beschluss (EU) 2017/1471.

⁶⁷ Für eine genaue Gegenüberstellung der Zielwerte vgl etwa *Umweltbundesamt* (Hrsg), Klimaschutzbericht 2019, 34.

⁶⁸ Siehe zB *BMNT* (Hrsg), Fortschrittsbericht 2019, 17. Dazu auch *Schanda*, *ecolex* 2017, 88.

⁶⁹ Vgl hierzu ausführlich *Umweltbundesamt* (Hrsg), Klimaschutzbericht 2015, 65.

Emissionsminderung nicht erreicht werden. Die Gesamtemissionen in Österreich erhöhten sich gegenüber dem Referenzjahr 1990 sogar,⁷⁰ was einen Ankauf von Emissionszertifikaten iHv 69 Mio t CO₂-Äquivalenten notwendig machte.⁷¹ Zum anderen wurde für die Jahre 2017 - 2019 ebenfalls eine Überschreitung der sektorspezifischen Höchstwerte insb in den Sektoren Verkehr, Abfallwirtschaft und Landwirtschaft gemessen bzw prognostiziert,⁷² sodass auch für die Verpflichtungsperiode 2013 - 2020 eine Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben nur aufgrund von Guthaben durch höhere Emissionseinsparungen in den ersten Jahren der Verpflichtungsperiode bzw durch Guthaben aus früheren Zertifikatskäufen möglich sein wird.⁷³

Das **eigentliche Ziel** des **Gesetzes**, die Ermöglichung der koordinierten Umsetzung **wirksamer Maßnahmen zum Klimaschutz**, wurde damit **im Ergebnis verfehlt**: die tatsächlich umgesetzten Maßnahmen konnten, gemessen an den unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen und den darauf beruhenden, im KSG normierten Emissionshöchstgrenzen, nicht die gewünschte Wirksamkeit erzielen.⁷⁴ Nicht nur aus Gründen des Klimaschutzes selbst, sondern insb auch zur Vermeidung hoher Folgekosten durch Zertifikatskäufe in den kommenden Jahren⁷⁵ ist deshalb anzuraten, den **Mechanismus** im KSG entsprechend zu **ergänzen** und **nachzuschärfen**, um sicherzustellen, dass in den Folgejahren die vorgegebenen Zielwerte eingehalten werden können.

→ Für die **kommende Verpflichtungsperiode** (2021 - 2030) würden sich nach dem bestehenden System gem § 2 KSG die zukünftigen Höchstmengen wiederum aus völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen, nunmehr also dem Übereinkommen von Paris (das selbst freilich keine unmittelbaren Verpflichtungen enthält) und der EU-weiten Effort-Sharing-VO ergeben. Will man freilich der im Regierungsprogramm vorgesehenen Zielvorgabe einer **Klimaneutralität Österreichs "bis spätestens 2040"** folgen, so ist die bloße Bezugnahme auf bestehende völker- und unionsrechtliche Verpflichtungen nicht ausreichend: wird doch auf EU-Ebene Klimaneutralität erst bis zum Jahr 2050 angestrebt.⁷⁶ Es bedarf vielmehr einer **ausdrücklichen gesetzlichen Verankerung** dieser Zielvorgabe im KSG, um deren rechtliche Wirksamkeit abzusichern.

Zum anderen kann deshalb auch die Festlegung etwaiger sektorspezifischer Höchstmengen für 2012-2030 angesichts der angestrebten Klimaneutralität Österreichs nicht weiterhin, wie in § 3 Abs 1 KSG idGF vorgesehen, ausgehend von völker- oder unionsrechtlichen Verpflichtungen erfolgen. Auch eine Bezugnahme des KSG auf die jährlichen Emissionszuweisungen gem Effort-Sharing-VO wäre insofern nicht ausreichend.

⁷⁰ Um 2,5 %, vgl *BMLFUW* (Hrsg), Fortschrittsbericht 2014, 7.

⁷¹ *BMLFUW* (Hrsg), Fortschrittsbericht 2014, 3.

⁷² *Umweltbundesamt* (Hrsg), Klimaschutzbericht 2019, 45 ff.

⁷³ *Umweltbundesamt* (Hrsg), Klimaschutzbericht 2019, 35, 57.

⁷⁴ Vgl auch *Schanda*, *ecolx* 2017, 88.

⁷⁵ Vgl *Steininger/Bednar-Friedl/Knittel/Kirchengast/Nabernegg/Williges/Mestel/Hutter/Kenner*, Klimapolitik.

⁷⁶ Siehe etwa COM/2018/773 final.

Die Normierung eines verbindlichen **österreichischen Transformationspfades**⁷⁷ mitsamt **jährlicher Zielwerte** muss daher gesondert vorgenommen werden und sollte unter enger **Einbeziehung der Wissenschaft** basierend auf einem linearen Emissionsminderungspfad erfolgen.

Insbesondere gilt es auch zu vermeiden, dass etwaige Erfolge in einem Sektor mit Verfehlungen in einem anderen Sektor "gegengerechnet" werden können: erzielen Maßnahmen in einem bestimmten Sektor nicht die erwünschte Wirkung, so ist es unbedingt notwendig, die Ursachen hierfür zu erforschen und durch entsprechende zusätzliche Maßnahmen die Einhaltung der Ziele in den Folgejahren sicherzustellen.⁷⁸ Gerade in diesem Fall kann eine flexible Gegenrechnung von Einsparungserfolgen über Defizite in einem Sektor hinwegtäuschen und die Erarbeitung neuer Lösungsansätze für die Einsparungen, die langfristig in allen Sektoren zwingend zu erzielen sind, hinauszögern. Es empfiehlt sich also, die **jährlichen Zielwerte** weiterhin in **Gesetzesrang** festzulegen. Gegebenenfalls kann durch weitere Maßnahmen (etwa durch das Erfordernis erhöhter Quoren im Nationalrat für den Fall einer Herabsetzung der Werte⁷⁹) eine **nachträgliche Abschwächung erschwert** werden. Dabei sollte darauf Bedacht genommen werden, dass eine allenfalls notwendige spätere Verschärfung der Zielwerte, etwa aufgrund geänderter unions- bzw. völkerrechtlicher Vorgaben oder basierend auf neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen, jedenfalls ohne eine solche zusätzliche Erschwernis möglich ist.

2.2. Maßnahmen

Der derzeitige **Fokus** des Gesetzes liegt auf der Normierung von Zuständigkeiten und Abläufen zur **Ausarbeitung** und **Verhandlung von Klimaschutzmaßnahmen**.⁸⁰ Für die Festlegung der Maßnahmen ist keine bestimmte Rechts- bzw. Kundmachungform vorgegeben; rechtliche Mechanismen zur ex ante-Überprüfung sind damit nicht vorhanden.⁸¹ Weitere Regelungen betreffend die Einhaltung der Maßnahmen werden nicht getroffen; hinsichtlich der Umsetzung der Maßnahmen wird lediglich festgehalten, dass diese „umgehend“ vorzunehmen ist (§ 3 Abs 3 KSG).

⁷⁷ Vgl. Regierungsprogramm (FN 1) 73.

⁷⁸ Vgl. hierzu etwa die (zur insofern noch schwächeren) Aufteilung zwischen den Sektoren nach der deutschen Rechtslage insb. die gemeinsame Stellungnahme der Umweltverbände zum dt. KSG, abrufbar unter

https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Bewertung%20Umweltverb%C3%A4nde_KSG%20Bund%20Okt%202019-1.pdf, sowie idZ die Kritik bei *Habjan* in *Kirchengast/Schulev-Steindl/Schnedl* 107, zur (fehlenden) Steuerungswirkung bei einem solchen Vorgehen.

⁷⁹ Dies ist etwa im Schulwesen derzeit in Art 14 Abs 10 B-VG, wonach in bestimmten Angelegenheiten des Schulwesens Bundesgesetze vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden können, vorgesehen.

⁸⁰ Dazu *Schwarzer*, RdU 2012, 50, sowie *Fitz/Ennöckl* in *Ennöckl/Raschauer/Wessely* 786 f.

⁸¹ Vgl. *Schwarzer*, RdU 2012, 54.

Die Ausarbeitung der Maßnahmen erfolgt nach dem System des KSG ab der Verpflichtungsperiode 2013-2020 grundsätzlich vor Beginn einer Verpflichtungsperiode. In der Praxis wurde die Maßnahmenplanung allerdings bislang auf mehrere Umsetzungsstufen (2013 - 2014, 2015 - 2018, 2019 - 2020)⁸² aufgeteilt. Bei näherer Betrachtung der Maßnahmenprogramme fällt auf, dass für den Großteil der darin genannten Maßnahmen **keine Abschätzung des Einsparungspotentials** getroffen wurde.⁸³ Eine fundierte Einschätzung des Beitrags der Maßnahmen zur Emissionsminderung und damit ihrer Eignung in Bezug auf die Einhaltung der Zielwerte in den einzelnen Sektoren (wie auch der Gesamthöchstgrenzen) ist damit nicht möglich.⁸⁴

Eine **Evaluierung der Maßnahmen** ist **nur** für den Fall vorgesehen, dass **unions- oder völkerrechtliche Verpflichtungen nicht eingehalten** werden können; nicht aber im Fall der Überschreitung einzelner (nur innerstaatlich verbindlicher) Sektorenhöchstwerte (vgl § 3 Abs 2 KSG). Eine jährliche Überprüfung findet nur in Form des jährlichen „Fortschrittsberichts“ gem § 6 KSG statt, in welchem dem NR sowie dem NKK über den Fortschritt bei der Einhaltung der Sektorenhöchstgrenzen zu berichten ist.

Ebenso erfolgen nach der derzeitigen Regelung in § 3 Abs 2 KSG **Verhandlungen über weitere Maßnahmen nur** dann, wenn die **unions- und völkerrechtlich** verankerte **Gesamthöchstgrenze** der Emissionen **überschritten** werden. Können jedoch in einzelnen Sektoren die angestrebten Emissionsminderungsmaßnahmen nicht die erwünschten Effekte erzielen, so wird dies durch etwaige Übererfüllung der Emissionseinsparungen in anderen Sektoren gegebenenfalls ausgeglichen. In der Vergangenheit zeigte sich, dass die ergriffenen Maßnahmen in den einzelnen Sektoren unterschiedliche Wirksamkeit entfalteten: während die Ziele im Gebäudesektor übererfüllt wurden, konnte insb im Verkehrssektor keine nachhaltige Emissionsminderung erreicht werden.⁸⁵

Externe Kontrollmechanismen zur Überprüfung der Maßnahmenprogramme sind **weder ex ante noch ex post** vorgesehen. Die Einbindung des NKK in die Ausarbeitung der Maßnahmen beschränkt sich auf die Beratung über langfristige Klimaschutzstrategien; über den Ausgang der Verhandlungen sowie die festgelegten Maßnahmen wird dem NKK lediglich berichtet (§ 3 Abs 4 KSG). Auch für den Fall einer Säumnis bei der Festlegung oder

⁸² Die einzelnen Maßnahmenprogramme sind abrufbar unter

https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/nat_klimapolitik/klimaschutzgesetz.html.

⁸³ Während die ersten Maßnahmenprogramme keine zahlenmäßigen Einschätzungen zum Reduktionspotential der konkreten Maßnahmen aufwiesen, enthielt das Maßnahmenprogramm 2019-2020 nur für einen Teil der Maßnahmen derartige Angaben.

⁸⁴ Vgl beispielsweise auch die im Zusammenhang mit der Stellungnahme zur KSG-Novelle 2015 geäußerte Kritik des ÖGB und der AK, wonach ein nachvollziehbares Zahlengerüst zur Verständlichmachung der vorgeschlagenen Werte der Sektorenaufteilung unbedingt notwendig ist (https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_04257/imfname_440996.pdf sowie https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_04253/imfname_440342.pdf).

⁸⁵ So wurden im Verkehrssektor die vorgesehenen Emissionshöchstmengen im Jahr 2016 um 0,9 Mio t CO₂-Äquivalente und im Jahr 2017 um 1,6 Mio t CO₂-Äquivalente überschritten, vgl *BMNT* (Hrsg), Fortschrittsbericht 2019, 17.

Umsetzung von Maßnahmen trifft das KSG (ebenso wie die Regelung im FAG 2017) keine Regelungen.

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen werden teilweise **Fristen** festgelegt.⁸⁶ Für die sechsmonatige Frist betreffend den Abschluss von Verhandlungen über weitere Maßnahmen bei Verfehlung der unions- oder völkerrechtlichen Verpflichtungen ist aber einerseits kein eindeutiger Beginn des Fristenlaufs festgelegt („umgehend“ bei Überschreitung unions- oder völkerrechtlicher Verpflichtungen), andererseits erscheint diese Frist zu wenig straff, um ein rasches Tätigwerden bei Verfehlung der Zielwerte sicherzustellen (vgl demgegenüber die Fristsetzungen im dt KSG⁸⁷).

→ Insgesamt empfiehlt es sich, einen **strukturierten Mechanismus** zur **Erarbeitung klar umrissener Klimaschutz-** bzw gegebenenfalls auch **Anpassungsstrategien** sowie eines rechtlich verbindlichen **Klimaschutzaktionsplans**⁸⁸ mit **konkreten Maßnahmen** und **Zuständigkeitsverteilungen** in das KSG aufzunehmen. Hierbei ist es unumgänglich, ein detailliertes Verfahrensregime festzulegen, das durchgängig Zuständigkeiten und Entscheidungsfristen ebenso klar normiert wie Sanktionen im Säumnisfall umfasst. Ein alleiniges Abstellen des Gesetzestextes auf Verhandlungen ist insofern obsolet, als diese einer Entscheidungsfindung ohnehin vorausgehen; empfehlenswert wäre es, stattdessen im KSG auf die Ausarbeitung von Dokumenten und Verordnungen abzustellen, entsprechend ambitionierte Fristen für deren Erstellung zu setzen und Sanktionen bei Untätigkeit vorzusehen.

Da es längerfristig notwendig ist, in jedem einzelnen Sektor signifikante Emissionseinsparungen zu erzielen, um die unions- und völkerrechtlichen Vorgaben einhalten zu können, erscheint es wichtig, bereits frühzeitig reagieren zu können, wenn Maßnahmen nicht die geplanten Emissionsminderungen erzielen. Eine **Re-Evaluierung von Maßnahmen** bzw ein Mechanismus zur **Erarbeitung weiterer oder strengerer Maßnahmen** sollte deshalb bereits dann einsetzen, wenn in einem **einzelnen Sektor** die angestrebten **Höchstgrenzen nicht eingehalten** werden können. Als Basis hierfür könnte der jährlich zu erstellende Fortschrittsbericht dienen.⁸⁹ Ebenso könnte an die gemäß Governance-VO vorgesehenen (freilich bloß zweijährlichen) Berichtspflichten an die Kommission angeknüpft werden.⁹⁰

⁸⁶ § 3 Abs 2 KSG.

⁸⁷ Siehe unten S 24.

⁸⁸ Wie im Regierungsprogramm (FN 1) anvisiert, vgl S 74. Ähnliche Aktionsprogramme sind derzeit etwa im IG-L (vgl FN 104) vorgesehen.

⁸⁹ Hierin erfolgte in der Praxis bereits jetzt (freilich ohne ausdrückliche gesetzliche Normierung, vgl § 6 KSG) eine sektorspezifische Evaluierung der getroffenen Maßnahmen, vgl etwa *BMNT* (Hrsg), Fortschrittsbericht 2019, 21 ff.

⁹⁰ Art 17 ff Governance-VO.

Des Weiteren sollten diese Mechanismen möglichst auf allen Ebenen etabliert werden: so sollte zur Festlegung und Überprüfung einer langfristigen Klimaschutzstrategie bis 2040 ebenso ein innerstaatlicher Mechanismus festgelegt werden wie zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene.

In jedem Fall sollte die Einhaltung der verfahrensrechtlichen Vorgaben ebenso wie die inhaltliche **Geeignetheit** und die tatsächliche **Umsetzung der Maßnahmen extern überprüft** werden können, etwa auch durch Mitglieder der Zivilbevölkerung selbst. Hierzu empfiehlt es sich, sowohl *ex ante*- als auch *ex post*-Kontrollmechanismen zu integrieren.

2.3. Nationales Klimaschutzkomitee

Das nunmehr bestehende NKK neu erweist sich als **breit aufgestelltes Gremium** in klassisch **sozialpartnerschaftlicher Tradition**, in das politische Akteure ebenso wie Interessenvertreter sowie ein Wissenschaftsvertreter eingebunden sind.⁹¹ Die verschiedenen Mitglieder repräsentieren damit ganz unterschiedliche "Stakeholder" und bringen eine Vielfalt an Expertise ein, was einen umfassenden Dialog über die grundsätzliche Ausgestaltung der langfristigen Klimapolitik im NKK ermöglicht.⁹² Andererseits aber erfolgt **keine ausreichende Einbindung der Wissenschaft** in den Diskussionsprozess, ist doch nur eine von rund drei Dutzend Personen Vertreter der Wissenschaft.⁹³

Auch wurde mit der Novelle BGBl I 2017/58 der Aufgabenbereich des neu gestalteten NKK weiter verallgemeinert. Die **Einbindung des Gremiums** in die tatsächliche **Maßnahmengestaltung** ist **stark begrenzt**; die Ergebnisse der Beratungen besitzen keinerlei Verbindlichkeit und sind nach der derzeitigen Ausgestaltung des Verfahrens gemäß KSG nicht verpflichtend in die konkrete Maßnahmenplanung einzubeziehen. Ebenso kommt dem NKK keine explizite beratende Rolle bei der jährlichen Evaluierung der Einhaltung der Sektorenziele im Rahmen des Fortschrittsberichts gem § 6 KSG zu.

Auffallend ist des Weiteren, dass **Informationen** über die Besetzung des NKK ebenso wie über dessen Tätigkeit **nicht** (ohne weiteres) **öffentlich zugänglich** sind.⁹⁴

→ Angesichts der unterschiedlichen Zielsetzungen, die mit der Einrichtung eines sozialpartnerschaftlichen Dialogs einerseits und der wissenschaftlichen Beratung andererseits verknüpft sind, empfiehlt es sich, diese Aufgaben zwei unterschiedlichen Gremien zu überantworten.⁹⁵ So sollte ein **wissenschaftlicher "Klimaschutzrat"**, der

⁹¹ Siehe auch *Braun/Lampert in Norer/Holzer* (Hrsg) 168.

⁹² Vgl in diesem Sinne *Habjan in Kirchengast/Schulev-Steindl/Schnedl* 102 f, wonach das NKK (ebenso wie der frühere NKB) ein Gremium zur Verhandlung politischer Kompromisse darstellt.

⁹³ § 4 Abs 4 KSG.

⁹⁴ Siehe hierzu auch *Habjan in Kirchengast/Schulev-Steindl/Schnedl* 103.

⁹⁵ Auch die frühere Zerteilung in NKK und NKB entsprach freilich nicht der hier vorgeschlagenen Aufteilung zwischen wissenschaftlichem Expertenrat und breit aufgestelltem Stakeholder-Dialogforum.

interdisziplinär ausgerichtet ist und Experten der Klimaphysik ebenso wie Klimaökonominnen und Sozialwissenschaftler umfasst, eingerichtet werden. Diesem Gremium könnte die Beratung hinsichtlich der langfristigen Klimastrategie, der Zielfestlegung und -evaluierung sowie in Bezug auf notwendige Maßnahmen und deren abschätzbare Folgen obliegen. Die Empfehlungen dieses wissenschaftlichen Rats würden als Grundlage für die politische Entscheidungsfindung und Auswahl einzelner Maßnahmen und Strategien dienen, deren genaue Ausgestaltung im Anschluss im Dialog mit den **Sozialpartnern** und **Interessenvertretern** in einem **gesonderten Gremium** abgestimmt werden sollte.

Darüber hinaus sollten die **Empfehlungen** des **wissenschaftlichen Beirats** einen **möglichst hohen Verbindlichkeitsgrad** aufweisen. Wenngleich aus verfassungsrechtlichen Gründen eine unmittelbare Bindung an die Empfehlungen nicht möglich ist,⁹⁶ sollte deren Einbeziehung durch verfahrensrechtliche Vorgaben sichergestellt werden. So sollte die konstante und umfassende Einbindung wissenschaftlicher Beratung in Entscheidungsprozesse und die *ex ante*- sowie *ex post*-Evaluierung von Maßnahmenprogrammen sichergestellt werden. Denkbar ist in diesem Zusammenhang auch die Normierung einer **Begründungspflicht** für die **Abweichung** von dezidierten wissenschaftlichen Empfehlungen.⁹⁷

Dem wissenschaftlichen Beirat muss zeitnaher Zugang zu den verfügbaren Emissionsdaten und anderen relevanten Parametern gewährt werden. – Zur Wahrung von **Transparenz** und zur **Information der Öffentlichkeit** könnten zum einen (wie im englischen CCA⁹⁸) entsprechende Offenlegungspflichten vorgesehen werden, zum anderen sollten jedenfalls allgemeine Informationen über die Mitglieder und die Tätigkeit des NKK für die interessierte Öffentlichkeit, etwa über eine eigene Website des NKK⁹⁹, öffentlich zugänglich gemacht werden.

2.4. Verantwortlichkeitsmechanismus

Der im KSG eigentlich vorgesehene Abschluss einer gesonderten Vereinbarung über einen Verantwortlichkeitsmechanismus ist bislang nicht erfolgt. Auch der im FAG 2017 enthaltene Verantwortlichkeitsmechanismus normiert **keine spezifischen Verantwortlichkeiten der Gebietskörperschaften** abhängig von Zielverfehlungen in einzelnen Kompetenzbereichen, sondern trifft **lediglich** eine **pauschale Kostenteilungsregelung** zwischen Bund und Ländern im Falle von **Zertifikatszukaufen**, die

⁹⁶ Vgl. Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹² (2019) Rz 496.

⁹⁷ Dies sieht etwa der CCA bei Abweichungen von Vorschlägen des CCC vor, siehe dazu unten S 26. Auch unionsrechtlich finden sich solche Begründungspflichten regelmäßig im Rahmen der Einbeziehung der Kommission in die Abstimmung von Klimaschutz- und energierechtlichen Maßnahmen, vgl etwa Art 9 Abs 3 Governance-VO (dazu schon oben S 13).

⁹⁸ Siehe unten S 26.

⁹⁹ Vgl zB die Websites des englischen CCC: <https://www.theccc.org.uk/>.

darüber hinaus mit Ende 2021 außer Kraft treten wird. Für die Verpflichtungsperiode ab 2021 muss also ein Verantwortlichkeitsmechanismus neu normiert werden.

→ Gerade im Hinblick auf die in der Vergangenheit aufgetretenen Schwierigkeiten bei der Festlegung eines Verantwortlichkeitsmechanismus ist dringend anzuraten, **Verantwortlichkeiten** für die Einhaltung der Klimaziele **mitsamt der Zielwerte** zukünftig in **Gesetzesform** zu **verankern** und nicht auf den Abschluss einer Vereinbarung abzustellen. Um die Wahrung der vorgegebenen Ziele sicherzustellen, sind grundsätzlich **mehrere Mechanismen denkbar**, die gegebenenfalls auch nebeneinander implementiert werden können.

Zum einen empfiehlt es sich, **finanzielle Folgen** an die **Nichteinhaltung der Klimaziele** zu knüpfen, wie dies derzeit bereits durch den im FAG vorgesehenen Mechanismus der Fall ist, wobei nicht nur an Zertifikatskosten gedacht werden könnte, sondern eine Zielverfehlung etwa auch mit **Konsequenzen** bei der **Verteilung von Steuereinnahmen** verknüpft werden könnte. Angesichts der ambitionierten österreichischen Klimaschutzziele sollte dabei künftighin direkt auf Abweichungen von den im KSG niedergelegten Zielwerten in den einzelnen Sektoren, und nicht wie bisher auf unions- und völkerrechtliche Zielvorgaben, abgestellt werden. Eine Bezugnahme auf jährliche Emissionshöchstmengen erscheint dabei weiterhin angebracht.

Darüber hinaus ist es ratsam, **keinen fixen** und **bloß pauschalen Verteilungsschlüssel** für die Aufteilung der finanziellen Last zwischen Bund und Ländern vorzusehen (so aber derzeit § 29 FAG), sondern an **konkrete Pfadabweichungen** und **Maßnahmenverfehlungen** anzuknüpfen. Dies setzt eine gegenüber dem derzeitigen KSG stärker aufgegliederte Verteilung der Zielvorgaben zwischen Bund und Ländern voraus. Idealerweise könnte dabei an den einzelnen **Materien** bzw **Sektoren** (zB Gebäude, Landwirtschaft) angesetzt werden - angesichts der kompetenzrechtlichen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften (zB für den Gebäudesektor: Baurecht als Landes- und Gewerberecht als Bundessache¹⁰⁰) dürfte eine präzise Aufteilung der Verantwortlichkeiten nach Sachmaterien in der Praxis allerdings schwierig zu implementieren sein.

Alternativ könnte deshalb ein finanzieller Sanktionsmechanismus auch an die **Nichtumsetzung konkreter Klimaschutzmaßnahmen** des empfohlenen Aktionsplans¹⁰¹ anknüpfen, der dahingehend freilich eine entsprechend klare Zuständigkeitsverteilung vorsehen müsste.¹⁰² Durch das Abstellen auf Einzelmaßnahmen mag zwar eine gewisse Flexibilität bei der Zielerreichung innerhalb eines Sektors verloren gehen, dies wird aber durch eine stärkere bzw zielgenauere „Lenkungswirkung“ aufgewogen.

¹⁰⁰ Vgl Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG und Art 15 Abs 1 B-VG.

¹⁰¹ Siehe oben bei FN 88.

¹⁰² ZB könnten bestimmte Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Heizungsanlagen vom Landesgesetzgeber im Baurecht zu treffen sein, während Energieeffizienzmaßnahmen für betriebliche Prozesse vom Bund in der Gewerbeordnung vorzusehen wären.

Im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben könnten außerdem die **Gemeinden** in den Verantwortlichkeitsmechanismus **eingebunden** werden, vorausgesetzt, auch ihnen werden entsprechende Klimaschutzvorgaben und -ziele übertragen. Hierzu würde sich insb das Anknüpfen an Maßnahmen im Rahmen einer “Vorbildfunktion der Öffentlichen Hand” (siehe unten zum dt KSG)¹⁰³ anbieten, wodurch auf Klimaneutralität im Rahmen kommunaler Dienstleistungen spezifisch Bedacht genommen werden könnte.

Empfehlenswert wäre es, eine **Zweckbindung** der so freiwerdenden **finanziellen Mittel** vorzusehen; dies könnte insb durch die Einrichtung eines “**Klimaschutzfonds**”, aus dem Förderungen für weitere Klimaschutzmaßnahmen und klimafreundliche Investitionen gewährt werden, erfolgen.

Schließlich bestünde auch die Möglichkeit, statt finanzieller Sanktionen entsprechende **monetäre Anreize** für **besondere Erfolge** bei **Klimaschutzmaßnahmen**, etwa der Übererfüllung von Emissionsminderungszielen, vorzusehen. Auch in diesem Fall sollten die gewährten Mittel entsprechend zweckgebunden oder zumindest nur anhand ökologisch-nachhaltiger Kriterien verwendet werden dürfen.

Neben finanziellen könnten **weitere Verantwortlichkeitsmechanismen** geschaffen werden, die auf die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben im Klimaschutz abzielen: so wäre es etwa denkbar, die **unzureichende Erfüllung** oder **Unterlassung** hinreichender **Maßnahmen im Verwaltungsrechtsweg feststellen** zu lassen.¹⁰⁴

3. Exkurs: Rechtsvergleich Deutschland, UK

3.1 Bundes-Klimaschutzgesetz (Deutschland)

Das deutsche Bundes-Klimaschutzgesetz¹⁰⁵ (dt KSG) ist deutlich jünger als das österreichische KSG: es wurde am 15.11.2019 vom deutschen Bundestag beschlossen.¹⁰⁶ Es besteht aus insgesamt 15 Paragraphen und zwei Anlagen und beinhaltet neben Vorgaben zu Klimaschutzzielen und Jahresemissionsmengen (§§ 3 - 8 dt KSG), der Klimaschutzplanung (§§ 9 und 10 dt KSG) und der Einrichtung eines Expertenrats für

¹⁰³ Siehe unten S 24.

¹⁰⁴ Ähnliches ist derzeit etwa bzgl Luftreinhaltemaßnahmen im IG-L vorgesehen: Betroffene Personen und anerkannte Umwelt-NGOs können (im Säumnisfall) die Erstellung oder Überarbeitung von Luftreinhalteprogrammen (§ 9a Abs 1 IG-L) beim LH beantragen (§ 9a Abs 11 IG-L) sowie die Geeignetheit der darin enthaltenen Maßnahmen *ex ante* überprüfen lassen (§ 9a Abs 1a IG-L) und gegebenenfalls gegen den dazu ergangenen Bescheid eine Beschwerde beim LVwG erheben (§ 9a Abs 12 IG-L).

¹⁰⁵ Dt BGBl I 2019/48, 2513. Siehe insb *Klinski/Scharlau/von Swiekowski-Trzaska/Keimeyer/Sina*, NVwZ 2020, 1.

¹⁰⁶ Allerdings wurden bereits zuvor von einigen Bundesländern Klimaschutzgesetze erlassen, welche gem § 14 Abs 1 dt KSG weiterhin (unbeschadet der Vereinbarkeit mit Bundesrecht) fortbestehen. Ein Überblick über die verschiedenen Klimaschutzgesetze der Länder findet sich bei *Kohlrausch*, ZUR 2020, 262.

Klimafragen (§§ 11 und 12 dt KSG) auch einen Abschnitt über die „Vorbildfunktion der öffentlichen Hand“ (§§ 13 - 15 dt KSG).

Inhaltlich nimmt das Gesetz Bezug auf die Ziele des Übereinkommens von Paris (§ 1 dt KSG) und setzt **für Deutschland ambitioniertere Ziele** fest **als** dies nach **europarechtlichen Vorgaben** erforderlich wäre (§§ 1, 3 Abs 1 dt KSG). Diese Zielwerte **dürfen** in Zukunft erhöht, aber **nicht abgesenkt werden** (§ 3 Abs 3 dt KSG). Zur Erreichung dieser Ziele werden jährliche Minderungsziele durch die Vorgabe von sektorspezifischen Emissionshöchstmengen festgelegt, denen zwar rechtliche Verbindlichkeit zukommt, durch die aber keine subjektiven Rechte oder „klagbare Rechtspositionen“ begründet werden (§ 4 Abs 1 dt KSG).

Das deutsche KSG bindet europarechtliche Vorgaben in die Gestaltung der Klimaschutz-Planungsstruktur mit ein (s zB § 4 Abs 6, § 7, § 10 Abs 2 dt KSG), ohne jedoch die hieraus entstehenden Verpflichtungen als alleinigen Ausgangspunkt der Klimaschutzplanung festzusetzen. So muss etwa die Festlegung der jährlich absinkenden Emissionsmengen ab dem Jahr 2030, welche 2025 durch die Bundesregierung per Rechtsverordnung erfolgt, sowohl im Einklang mit den unionsrechtlichen als auch mit den durch das KSG selbst vorgegebenen Zielen stehen. Eine derartige **„doppelte Bindung“** wäre künftig auch im österreichischen KSG empfehlenswert, möchte man ambitioniertere langfristige Emissionsziele für Österreich normieren.¹⁰⁷ Auch die vom dt KSG vorgesehene generelle **Mitberücksichtigung völker- und unionsrechtlicher Planungs- und Berichterstattungspflichten**¹⁰⁸ wäre bei der Neugestaltung einer österreichischen Governance-Struktur anzuraten.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang ebenfalls das im dt KSG enthaltene Verfahren zur **Evaluierung der Zieleinhaltung** mitsamt der **Einbindung** des **„Expertenrats für Klimafragen“** und der **„Sofortmechanismus“** bei Verfehlung der jährlichen Zielvorgaben (vgl insb §§ 8, 10, 12 KSG). Für die jährliche Überprüfung der Emissionsminderungen werden **strikte Fristen**¹⁰⁹ normiert:

- Veröffentlichung der Emissionsdaten (15. März des Folgejahres)
- Bewertung durch den Expertenrat (1 Monat ab Vorlage der Emissionsdaten, dh spätestens 15. April)
- Klimaschutzbericht der Bundesregierung (30. Juni)
- Vorlage eines Sofortprogramms bei Überschreitung der Jahresemissionsmenge in einem Sektor (binnen 3 Monaten ab Bewertung durch Expertenrat, dh spätestens 15. Juli, Beschluss „schnellstmöglich“)

Sowohl bei der Bewertung der Emissionsdaten des Vorjahres als auch in Form einer Prüfung des Sofortprogramms vor Beschlussfassung erfolgt eine Einbindung des

¹⁰⁷ Dazu schon oben S 14 f.

¹⁰⁸ Vgl zB § 10 Abs 2 und 3, § 9 Abs 1 iVm § 2 Z 7 dt KSG.

¹⁰⁹ § 5 Abs 1, § 12 Abs 1, § 10 Abs 1 und § 8 Abs 1 dt KSG.

unabhängigen Expertenrats für Klimafragen (§ 11 dt KSG), der aus fünf VertreterInnen unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen besteht.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang auf die im KSG unter dem Titel „**Vorbildfunktion der öffentlichen Hand**“ normierte Selbstverpflichtung des Bundes zur klimaneutralen Bundesverwaltung bis 2030 (§ 15 dt KSG), die vorgesehene Bund-Länder-Zusammenarbeit (§ 14 dt KSG) sowie insb das „**Berücksichtigungsgebot**“ gem § 13 dt KSG hinzuweisen. Letzteres verpflichtet „Träger öffentlicher Aufgaben“, bei Planungen und Entscheidungen den „Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten [Klimaschutz-]Ziele“ zu berücksichtigen (§ 13 Abs 1 dt KSG). Darüber hinaus werden Vorgaben zu klimafreundlicher Beschaffung und Investition (§ 13 Abs 2 dt KSG) und zur Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Kosten des Klimawandels (§ 13 Abs 3 dt KSG) gemacht.

3.2 Climate Change Act (UK)

Großbritannien beschloss 2008 als erster der (damaligen) EU-Mitgliedsstaaten ein einschlägiges Gesetz zum Thema Klimaschutz, den **Climate Change Act 2008**, kurz CCA¹¹⁰. Die ursprünglich gesetzlich vorgesehenen Zielwerte gingen über die EU-Vorgaben hinaus. Inhaltlich fokussiert der CCA vor allem auf „mitigation“, aber auch Maßnahmen die auf „adaptation“ abzielen sowie Risikobewertungen sind enthalten.¹¹¹

Charakteristisch für das Regime des CCA ist ein Ansatz, der als „top-down“ beschrieben wird.¹¹² Die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Vorgaben des CCA liegt bei der britischen Regierung, es gibt nur wenig Einbeziehung anderer untergeordneter Gebietskörperschaften.¹¹³ Das Gesetz bietet einen Rahmen für die Entwicklung einer strategischen klimapolitischen Agenda. Es enthält **verpflichtende Reduktionsziele**, die mittels regelmäßig zu erstellender „Carbon Budgets“ erreicht werden sollen (Part 1 Section 4 ff CCA) und öffentliche, engmaschige Berichtspflichten der Regierung zu den erzielten Fortschritten (Part 1 Section 16 ff). Außerdem sieht der CCA vor, dass die Regierung wie auch das CCC (siehe gleich unten) bei der Erstellung ihrer Berichte und Empfehlungen bestimmte ökonomische, soziale, finanzwirtschaftliche und energiepolitische Überlegungen in ihre Entscheidungsfindung einfließen lassen müssen (Part 1 Section 10 CCA).¹¹⁴

Als zentrales unabhängiges Steuerungsgremium der britischen Klimaschutzpolitik wurde durch den CCA das **Committee on Climate Change (CCC)**¹¹⁵ eingerichtet und mit 5 - 8

¹¹⁰ UK Public General Acts 2008 Chapter 27, abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>.

¹¹¹ Mehr dazu in *Jude/Drew/Pollard/Rocks/Jenkinson/Lamb*, *Science of The Total Environment* 2017, 858.

¹¹² *Peeters/van der Grijp*, *Climate Legislation* 4.

¹¹³ Vgl *Peeters/van der Grijp*, *Climate Legislation* 24.

¹¹⁴ Siehe *Stallworthy*, *The Modern Law Review* 2009, 418 ff.

¹¹⁵ Part 2 Section 32 ff CCA. Siehe <https://www.theccc.org.uk/>.

hochrangigen Experten aus dem Bereich der Klimawissenschaften, der Technik, der Wirtschaft und der Verhaltenswissenschaft besetzt (Schedule 1 Paragraph 1 CCA).¹¹⁶ Hauptaufgabe des CCC ist die **wissenschaftlich fundierte Beratung** der Regierung bei den alle fünf Jahre vorzulegenden „Carbon Budgets“, die die jährliche maximale Emissionsmenge für UK festlegen (Part 2 Section 33 ff CCA). Auch werden vom CCC die zu erreichenden THG-Reduktionsziele sowie Empfehlungen für die Regierungsarbeit erarbeitet, wobei die Wahl der Mittel der Regierung obliegt.¹¹⁷ Außerdem spielt das CCC eine wichtige Rolle beim Monitoring-Prozess als unabhängiger „watchdog“ zur Einhaltung der Klimaziele (Verfassung von Fortschrittsberichten, Part 2 Section 36 CCA).¹¹⁸

Besonderes Merkmal ist die **hohe Transparenz** im Entscheidungsprozess zwischen CCC, Regierung und Parlament. Beispielsweise muss ein Abweichen der Regierung von den Empfehlungen des CCC begründet werden (Part 1 Section 9 Abs 4 CCA) und das CCC muss dem Parlament jährlich einen Bericht¹¹⁹ seiner Arbeit und der zukünftigen Aufgaben legen (Schedule 1 Paragraph 22 ff CCA).¹²⁰ Für die Mitglieder des CCC bestehen umfangreiche Offenlegungspflichten (Schedule 1 Paragraph 25 CCA).¹²¹ Festzuhalten ist, dass der CCC lediglich unabhängige Expertise zur Entscheidungsfindung besteuert, selbst aber keine operative Verantwortung trägt.¹²² Es ist einer Empfehlung des CCC¹²³ zu verdanken, dass das Vereinigte Königreich 2019 als erste Industrienation ein **rechtlich verbindliches Ziel der Klimaneutralität („net zero“)** bis zum Jahr 2050 beschloss (Part 1 Section 1 CCA).¹²⁴

Hervorzuheben ist auch der Fokus, der auf **Anpassungsstrategien** sowie **Risikoabschätzungen** für die Folgen des Klimawandels gelegt wird, denn auch in diesem Bereich sind zwingende Berichtspflichten und Maßnahmenprogramme vorgesehen (Part 4 Section 56 ff CCA).¹²⁵ Zu diesem Thema wurde ein eigenes Unterkomitee des CCC eingerichtet, das die Regierung und nachfolgende Gebietskörperschaften zu den notwendigen Anpassungsmaßnahmen berät (Schedule 1 Paragraph 16 CCA).¹²⁶

Wenngleich das CCA **keine Durchsetzungsinstrumente** für die Zielerreichung zur Verfügung stellt, soll durch **transparente Reporting-Prozesse und Rechenschaftspflichten** sichergestellt werden, dass der Pfad zur Zielerreichung eingehalten wird.¹²⁷

¹¹⁶ Vgl. *McGregor/Swales/Winning*, Energy Policy 2012, 468.

¹¹⁷ *McGregor/Swales/Winning*, Energy Policy 2012, 468.

¹¹⁸ *Farstad/Carter/Burns*, The Political Quarterly 2018, 295 f.

¹¹⁹ Der aktuelle Bericht ist unter <https://www.theccc.org.uk/publication/reducing-uk-emissions-2020-progress-report-to-parliament/> abrufbar.

¹²⁰ Vgl. *Stallworthy*, The Modern Law Review 2009, 422.

¹²¹ <https://www.theccc.org.uk/about/transparency/>.

¹²² *Stallworthy*, The Modern Law Review 2009, 423.

¹²³ Vgl. Part 2 Section 33 CCA.

¹²⁴ Siehe dazu <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/net-zero-target#references>.

¹²⁵ Vgl. *Peeters/van der Grijp*, Climate Legislation 23; *Jude/Drew/Pollard/Rocks/Jenkinson/Lamb*, Science of The Total Environment 2017, 858.

¹²⁶ *Farstad/Carter/Burns*, The Political Quarterly 2018, 295.

¹²⁷ Vgl. *Stallworthy*, The Modern Law Review 2009, 423 f.; *Peeters/van der Grijp*, Climate Legislation 22.

4. Bewertung im Lichte des Regierungsprogramms

4.1. Stärken

Das bestehende Klimaschutzgesetz setzt an einem wichtigen Punkt an: es normiert Regelungen zur **Verhandlung und Ausarbeitung von Klimaschutzmaßnahmen**, für die die Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Ministerien ebenso wie zwischen Bund und Ländern verteilt liegen. Nur ein **gemeinsames Vorgehen aller Entscheidungsträger** auf den verschiedenen Ebenen kann eine konsistente Klimaschutzpolitik hervorbringen und deren Erfolg gewährleisten; insoweit ist die Miteinbeziehung unterschiedlicher Ministerien und der Ländervertreter unumgänglich und die Abstimmung des gemeinsamen Vorgehens ein wichtiger Ausgangspunkt um die Klimaschutzziele erreichen zu können.¹²⁸

Auch die Einrichtung des NKK als **breit aufgestelltes Dialogforum** erweist sich insofern als guter Ausgangspunkt. Die hierin erfolgte **Einbeziehung der Wissenschaft** ist ein wichtiger, wenngleich deutlich ausbaubarer, Ansatz um eine wissenschaftlich fundierte ebenso wie sozial verträgliche Klimaschutzstrategie zu ermöglichen.

Auch die im KSG vorgenommene **Fristsetzung** betreffend die Ausarbeitung und Überprüfung von Klimaschutzmaßnahmen trägt dazu bei, die tatsächliche Umsetzung solcher Maßnahmen sicherzustellen, eine Ausdehnung der zeitlichen Vorgaben auf alle Phasen des Prozesses sowie eine ambitionierte Straffung der Fristen würde dem freilich zusätzliche Effektivität verleihen.

Schließlich stellt auch die Etablierung eines **finanziellen Verantwortlichkeitsmechanismus** von Bund und Ländern, wie sie in § 7 KSG ursprünglich vorgesehen und in §§ 28, 29 FAG schließlich umgesetzt wurde, einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Effektivität der Klimaschutzmaßnahmen dar, der durch eine entsprechende Nachschärfung noch stärkeres Gewicht erhalten könnte.

4.2. Schwächen und Verbesserungspotential

Als Schwächen des Gesetzes erweisen sich insbesondere die folgenden Punkte:

Die **Maßnahmenplanung** erfolgt nach der Vorgabe des KSG lediglich einmalig zu Beginn der Verpflichtungsperiode; eine laufende Evaluierung der Effektivität der einzelnen Maßnahmen ebenso wie die Nachbesserung bei Zielverfehlung einzelner Maßnahmen oder innerhalb eines Sektors ist nicht vorgesehen. Die Maßnahmenplanung und -

¹²⁸ Siehe dazu *Schwarzer*, RdU 2012, 49, der idZ vom „nervus rerum“, dem Zusammenspiel bisher isoliert agierender Akteure spricht, an dem das KSG ansetzt.

umsetzung unterliegt **keinem externen Kontrollmechanismus**, auch für den Säumnisfall bestehen keine Vorkehrungen.

Im Rahmen der eigentlichen Maßnahmenplanung erfolgt keine Einbindung der Wissenschaft; auch deren Repräsentation im NKK, und somit bei der Beratung über Grundsatzfragen der österreichischen Klimaschutzstrategie, ist stark eingeschränkt. Die Tätigkeit des NKK lässt die **gebotene Transparenz** vermissen.

Ein **umfassender Governance-Mechanismus** mitsamt durchgängiger, ambitionierter Emissionsberichts- und Evaluierungspflichten ist im KSG nicht vorgesehen. Auch die im KSG enthaltene Vorgabe zur Ausarbeitung einer **Vereinbarung über einen Verantwortlichkeitsmechanismus** erwies sich insofern als unzureichend, als diese Vereinbarung bislang nicht abgeschlossen wurde.

Neben der Behebung dieser strukturellen Schwächen des KSG **empfiehlt sich** vor dem Hintergrund der Ziele des Regierungsprogramms insbesondere eine Ablösung der Zielsetzung im KSG von den unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs und die **Normierung eigener Zielvorgaben** mitsamt eines **österreichischen Transformationspfades in Gesetzesform**.

Dabei wäre freilich eine Synchronisierung mit unionsrechtlichen Vorgaben anzuraten, die etwa durch Integrierung unionsrechtlicher Planungs- und Berichtspflichten in einen neuen Governance-Mechanismus erfolgen könnte.

5. Resumée

Mit dem KSG wurde, gerade in Anbetracht der Zielverfehlungen bei der Einhaltung der Kyoto-Vorgaben in der ersten Verpflichtungsperiode,¹²⁹ ein wichtiger Schritt zur Sensibilisierung für den Klimaschutz und Verankerung von Zuständigkeiten zur Ausarbeitung und Verhandlung von Klimaschutzmaßnahmen unternommen. Dennoch konnte das KSG die gesetzten Ziele bislang nicht gänzlich erfüllen.

Hier gilt es nun entsprechende Nachbesserungen zu veranlassen, um die Erreichung der Klimaziele in den kommenden Jahren sicherzustellen und das langfristige Ziel, die Klimaneutralität Österreichs bis spätestens 2040, einhalten zu können – auch und insbesondere vor dem Hintergrund der drohenden volkswirtschaftlichen Kosten, die eine Zielverfehlung in den kommenden Jahren mit sich bringen würde.¹³⁰

¹²⁹ Siehe oben S 11.

¹³⁰ Siehe dazu in FN 37.

Literaturverzeichnis

BMNT (Hrsg), Fortschrittsbericht 2019 nach § 6 Klimaschutzgesetz inkl. Evaluierung der gesetzten Maßnahmen (2019). https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:e4de3291-3d7e-409a-83c2-ef96326776ef/KSG-Fortschrittsbericht_2019.pdf

BMLFUW (Hrsg), Fortschrittsbericht nach § 6 Klimaschutzgesetz 2014 (2014). https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:55b51979-ef1a-48d9-92f3-cbd0cee85be1/KSG-Fortschrittsbericht_2014.pdf

Braun/Lamport, Klimapolitik auf UN-, EU- und nationaler Ebene, in *Norer/Holzer* (Hrsg), Jahrbuch Agrarrecht 2019 (2019) 159.

Ennöckl/Raschauer/Wessely (Hrsg), Handbuch Umweltrecht (2019) 757.

Ennöckl, Wie kann das Recht das Klima schützen? ÖJZ 2020, 302.

Farstad/Carter/Burns, What does Brexit mean for the UK's Climate Change Act? *The Political Quarterly* 2018, 291.

Fitz/Ennöckl, Klimaschutzrecht, in *Ennöckl/Raschauer/Wessely* (Hrsg), Handbuch Umweltrecht (2019) 757.

Habjan, Das österreichische Klimaschutzgesetz, in *Kirchengast/Schulev-Steindl/Schnedl* (Hrsg), Klimaschutzrecht zwischen Wunsch und Wirklichkeit (2018) 98.

Jude/Drew/Pollard/Rocks/Jenkinson/Lamb, Delivering organisational adaptation through legislative mechanisms: Evidence from the Adaptation Reporting Power (Climate Change Act 2008), *Science of The Total Environment* 2017, 858

Kirchengast/Schulev-Steindl/Schnedl (Hrsg), Klimaschutzrecht zwischen Wunsch und Wirklichkeit (2018) 98.

Kirchengast/Kromp-Kolb/Steininger/Stagl/Kirchner/Ambach/Grohs/Gutsohn/Peisker/Strunk, Referenzplan als Grundlage für einen wissenschaftlich fundierten und mit den Pariser Klimazielen in Einklang stehenden Nationalen Energie- und Klimaplan für Österreich (Ref-NEKP) (2019). <https://epub.oeaw.ac.at/8497-3inhalt>

Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, *NVwZ* 2020, 1.

Kohlrausch, Die deutschen Klimaschutzgesetze im Vergleich, *ZUR* 2020, 262.

McGregor/Swales/Winning, A review of the role and remit of the committee on climate change, Energy Policy 2012, 466.

Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹² (2019).

Österreichische Bundesregierung, Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024 (2020).

<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>

Peeters/van der Grijp, Emerging National Climate Legislation in EU Member States: In Search of Proper Legislative Approaches, Maastricht Faculty of Law Working Paper No. 2011-6 (2011).

Reichel, Klimaschutz als Gegenstand von Verwaltungsverfahren und gerichtlichen Verfahren, NLMR 2019, 467.

Schanda, Klimawandel vor Gericht – Klimaklagen in Österreich? ecolex 2017, 87.

Schwarzer, Zielvereinbarungen zwischen politischen Akteuren als Steuerungsinstrument im neuen Klimaschutzgesetz, RdU 2012, 49.

Stallworthy, Legislating Against Climate Change: A UK Perspective on a Sisyphean Challenge, The Modern Law Review 2009, 412.

Steininger/Bednar-Friedl/Knittel/Kirchengast/Nabernegg/Williges/Mestel/Hutter/Kenner, Klimapolitik in Österreich: Innovationschance Coronakrise und die Kosten des Nicht-Handelns, Wegener Center Research Briefs 1 2020 (2020).

Umweltbundesamt (Hrsg), Klimaschutzbericht 2019 (2019).
<https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0702.pdf>.

Umweltbundesamt (Hrsg), Klimaschutzbericht 2015 (2015).
<https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0555.pdf>