

KLIMAGESETZ: ANFORDERUNGEN AN DEN KLIMAFahrPLAN

Die Bundesregierung erarbeitet derzeit den Entwurf eines Klimagesetzes, das den regulatorischen Rahmen für die Erreichung der unionsrechtlichen und nationalen Klimaziele festlegen soll. Ein wesentliches Element des Gesetzes ist der Klimafahrplan, der die zukünftigen Maßnahmen der Klimapolitik beschreiben soll.

Erwägungen der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten führen zum Schluss, dass der **Klimafahrplan** hinsichtlich der **Maßnahmen des Bundes** ein **Zeitplan für die Vorlage von Gesetzesvorschläge der Bundesregierung** sein soll.

Die AK setzt sich für eine entsprechende Formulierung des Klimagesetzes ein, weil ein so verstandener Klimafahrplan am ehesten Planungssicherheit gibt und zu einem sozialen und ökologischen Umbau beitragen kann.

ANFORDERUNGEN AN DEN KLIMAFahrPLAN AUF EINEN BLICK

Das **Klimagesetz** soll den regulatorischen Rahmen für Maßnahmen, Werkzeuge und Governance zur Erreichung der Klimaziele schaffen. Der **Klimafahrplan** ist dafür ein zentrales Instrument. Damit der Klimafahrplan seine Wirkung als Lenkungsinstrument der Klimapolitik entfaltet, muss er besonderen Anforderungen genügen:

- Die Maßnahmen des Bundes, die im Klimafahrplan genannt werden, sind überwiegend **bundesgesetzliche Vorhaben**; der Klimafahrplan ist damit ein **Plan, nach dem die Bundesregierung dem Nationalrat Gesetzesvorschläge vorlegt**.
- Im Klimafahrplan werden neben den vorzuschlagenden Rechtsakten auch **Wirkungsziele** (quantifizierte Ziele sowie Parameter zur Messung der Wirksamkeit), **budgetäre Implikationen** und **weitere wirtschaftspolitische Wirkungen** genannt.
- Der/die ressortzuständige Bundesminister:in ist **verantwortlich** für die zeitgerechte Vorlage des Gesetzesvorschlags, für die Umsetzung der Maßnahme und in der Folge die Erreichung der Wirkungsziele.
- Neben den Maßnahmen des Bundes nennt der Klimafahrplan auch die Maßnahmen, die in den Kompetenzbereich der Länder fallen.

AUSGANGSLAGE

Österreich ist EU-rechtlich verpflichtet, bis zum Jahr 2030 die Emission von Treibhausgasen (THG) außerhalb des Emissionshandels der EU (EU ETS) gegenüber dem Wert von 2005 um 48 % zu verringern, also fast zu halbieren. Die EU-Klimaziele bis 2040 sind derzeit auf EU-Ebene in Verhandlung, sie werden für Österreich eine sehr weitgehende Reduktion der THG-Emissionen bedeuten. Darüber hinaus gibt es das Ziel, in Österreich bis 2040 Klimaneutralität zu erreichen, ein Ziel, auf das sowohl in mehreren klimarelevanten

Bundesgesetzen als auch im gegenwärtigen Regierungsprogramm Bezug genommen wird.

In der kurzen verbleibenden Zeit bis 2030 müssen Schritte gesetzt werden, die einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass THG-Emissionen durch strukturelle Maßnahmen deutlich gesenkt werden. Dies erfordert ein systematisches und koordiniertes Vorgehen von Bund und Ländern. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die budgetären Spielräume derzeit besonders gering sind. Der Klimafahrplan muss dieser drängenden Situation Rechnung tragen.

ROLLE DES KLIMAFHRPLANS

Das Regierungsprogramm sieht unter anderem vor, dass auf der Basis des zu erlassenden Klimagesetzes ein Klimafahrplan erarbeitet wird, „der als Planungsinstrument fungiert und sowohl Monitoring als auch indikative Reduktionspfade bzw. Treibhausgasbudgets für jeden Sektor beinhaltet, denen Projektionen der Emissionsentwicklungen gegenübergestellt werden.“ Im Besonderen stellt der Klimafahrplan „gemäß dem Ziel der Klimaneutralität 2040 die Maßnahmen des Bundes und der Bundesländer“ dar.

Der Klimafahrplan ist das zentrale Element des vorgesehenen Governance-Prozesses, weil er eine klare Zuweisung der Verantwortung vornehmen kann. Die **staatliche Verwaltung** handelt – im Klimaschutz wie in anderen Tätigkeitsbereichen – auf Grund der Gesetze. Die meisten Klimaschutzmaßnahmen (primär die Klimaschutzmaßnahmen im Bereich der Hoheitsverwaltung) erfordern daher, dass die **gesetzgebenden Organe** entsprechend tätig werden, sei es auf Bundes-, sei es auf Landesebene. Da der Klimafahrplan aber von der Bundesregierung (**Ebene der Verwaltung**) beschlossen wird, vermag er weder den Nationalrat noch die Landtage zu binden.

In Hinblick auf die Maßnahmen des Bundes, die Akte der Gesetzgebung erfordern, kommt der Bundesregierung jedoch eine wichtige Rolle zu, da sie das Recht hat, dem Nationalrat Gesetzesentwürfe vorzulegen (Initiativrecht). Der Klimafahrplan kann daher am ehesten dann als Instrument konkreter Planung wirken, wenn er als **Plan für die Vorlage von Gesetzesentwürfen** ausgestaltet ist. Maßnahmen der Länder können im Klimafahrplan genannt und beschrieben werden, ihre Umsetzung liegt jedoch im Verantwortungsbereich der Länder. Auf diese Weise entfaltet der Klimafahrplan **in Hinblick auf die Maßnahmen des Bundes eine politische Verbindlichkeit für die Bundesregierung**.

BESCHREIBUNG VON MAßNAHMEN DES BUNDES IM KLIMAFHRPLAN

Darüber hinaus müssen bei der Beschreibung von Maßnahmen des Bundes weitere Merkmale festgelegt werden, damit der Klimafahrplan seine Wirkung als Governance-Instrument entfalten kann:

- eine Darlegung der erwarteten mengenmäßigen Wirkung,
- eine Darlegung der budgetären Implikationen,
- eine Darlegung des Beitrags zu weiteren wirtschaftspolitischen Zielen,
- eine Nennung des verantwortlichen Ressorts,
- eine Angabe des Zeitpunkts der Umsetzung und
- eine Nennung des Sektors, dem die Maßnahme zuzurechnen ist.

Der weit überwiegende Teil der Maßnahmen des Bundes erfordert zur Umsetzung Akte der Gesetzgebung. In diesen Fällen umfasst die Nennung der Maßnahme zusätzlich:

- eine inhaltliche Beschreibung des Gesetzes (Zielsetzung und wesentliche Umsetzungsschritte) und
- eine Angabe, bis zu welchem Zeitpunkt die Bundesregierung dem Nationalrat einen entsprechenden Gesetzesentwurf zuleitet.

Wirkungsziele

Für alle im Klimafahrplan genannten Maßnahmen des Bundes sind **mengenmäßige Wirkungsziele** zu benennen. Die Wirkung muss aber nicht in allen Fällen als Emissionsreduktion von Treibhausgasen ausgedrückt werden. Denn viele Maßnahmen wirken nur mittelbar auf die Emission von Treibhausgasen.

Als Beispiel kann die Verlagerung des Personenverkehrs vom Auto auf den öffentlichen Verkehr dienen: Gesetzliche Maßnahmen, die diese Verlagerung begünstigen, können als Wirkungsziel eine bestimmte Verringerung von mit dem Auto zurückgelegten Wegen benennen. Sie kann besser mit geeigneten Messmethoden (etwa mit Verkehrszählungen) erhoben werden. Andere Beispiele für Maßnahmen, die nur mittelbare Wirkungen entfalten, sind etwa Raumordnungsmaßnahmen, die das Verkehrsaufkommen beeinflussen, oder Maßnahmen zu Infrastrukturplanungen.

Die Angaben zur mengenmäßigen und zur budgetären Wirkung sollen nicht die Wirkungsfolgenabschätzung im Zuge der Gesetzeserlassung ersetzen. Eine erste Abschätzung dient aber der richtigen **Prioritätensetzung**.

Bei der Abschätzung der budgetären und der mengenmäßigen Wirkungen der Maßnahmen (Legislativvorhaben) kann der vorgesehene **wissenschaftliche Beirat** als unabhängige Instanz eine wichtige, unterstützende Rolle spielen.

Budgetäre Implikationen

Im Sinne einer vorausschauenden Budgetpolitik ist es geboten, neben den Wirkungszielen auch die budgetären Implikationen zu beschreiben. Diese Angaben tragen zu den Zielen des „Green Budgeting“ bei (Erfassung und Analyse der klima- und umweltspezifischen positiven, neutralen und negativen Auswirkungen der Maßnahmen und Prozesse im öffentlichen Sektor). Wie bei den Angaben zu den Wirkungszielen gilt auch hier, dass die Angaben im Klimafahrplan die eingehendere Analyse im Zuge der Gesetzeserlassung nicht vorwegnehmen sollen. Auch sie dienen vielmehr einer besseren Prioritätensetzung.

Wirkungen auf weitere wirtschaftspolitische Ziele

Eine Dekarbonisierung der Wirtschaft erfordert **tiefgreifende Veränderungen des Wirtschaftssystems**. Die Energieeffizienz muss gesteigert, der Energieverbrauch gesenkt, der Anteil erneuerbarer Energie am Energiemix weiter ausgebaut werden. Aus Sicht der AK muss die Dekarbonisierung von der Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen werden. Eine wichtige Rolle kommt dabei Arbeitnehmer:innen und der Zivilgesellschaft zu. Für die Wirtschaft können konkrete Transformationspfade dazu beitragen, Investitionssicherheit zu gewährleisten und den gesellschaftlichen Mehrwert sicherzustellen. All dies erfordert ein größeres Ausmaß an wohlstandsorientierter Planung.

Aus diesen Gründen ist es wichtig, dass die im Klimafahrplan genannten Maßnahmen des Bundes nicht nur zur Erreichung der Klimaziele beitragen, sondern **auch in einem weiteren Sinn wirtschaftspolitischen Zielsetzungen** dienen.

Die im Klimafahrplan genannten Maßnahmen des Bundes stehen in enger Verbindung mit der Haushaltsführung des Bundes. Daher sind die im Bundeshaushaltsgesetz (BHG 2013) genannten Zielsetzungen der Haushaltsführung des Bundes ein ausgezeichneter Maßstab für die Formulierung wirtschaftspolitischer Ziele des Klimafahrplans.

Gemäß § 2 Abs. 1 BHG 2013 hat der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Grundsätze der **Wirkungsorientierung** zu beachten, das Ziel der **tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern** zu berücksichtigen und die Sicherstellung des **gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes** und **nachhaltig geordnete Haushalte** anzustreben.

In § 2 Abs. 3 BHG 2013 wird genauer ausgeführt, was unter „gesamtwirtschaftlichem Gleichgewicht“ zu verstehen ist, nämlich: „ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum, Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, Vollbeschäftigung und soziale[r] Fortschritt sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“.

Sektorziele

Ziele für die einzelnen Sektoren im Sinne des derzeitigen Klimaschutzgesetzes (KSG), also für Verkehr, Raumwärme und -kälte, Industrie und Gewerbe außerhalb des EU ETS, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und fluoridierte Gase, tragen dazu bei, die Verantwortung zur Erfüllung der Klimaziele auf mehrere Schultern aufzuteilen. Diese Verantwortung tragen der Bund und die Länder, da sie in ihren Wirkungsbereichen Gesetze erlassen können.

Auf der Ebene der Bundesverwaltung kann die Verantwortung weiter differenziert werden, da in den meisten Fällen für die Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen und für die Vollziehung der Gesetze einzelne Bundesminister:innen zuständig sind. Jedenfalls sollte bei einzelnen Maßnahmen nur **ein einziges verantwortliches Organ** genannt werden, da ansonsten die Verantwortung nicht klar zugewiesen ist.

Die Bedeutung der Sektorziele liegt darin, dass sie als Maßstab dienen können, an dem die angestrebten Wirkungen der Maßnahmen gemessen werden. Werden beispielsweise im Verkehrsbereich die Sektorziele nicht erreicht, so wäre der Schluss zu ziehen, dass die Maßnahmen verstärkt werden müssen, die im Verantwortungsbereich des für Verkehr zuständigen Bundesministers/der für Verkehr zuständigen Bundesministerin liegen.

WEITERE ÜBERLEGUNGEN

Fragen des Föderalismus

Eine **wesentliche Rolle** bei der Erfüllung der Klimaziele kommt neben dem Bund den **Ländern** zu. Auch sie sind gemäß Völkerrecht und Unionsrecht verpflichtet, zur Reduktion der Treibhausgasemissionen beizutragen. Das Regierungsprogramm sieht vor, dass der Klimafahrplan auch die Maßnahmen darstellen soll, die in die Kompetenz der Länder fallen - dies sollte getrennt erfolgen. Die Bundesregierung kann darstellen, wie sie die Länder bei der Beschlussfassung zu deren Maßnahmen zu unterstützen beabsichtigt. So kann der Bund sich etwa darum bemühen, mit den Ländern Vereinbarungen über ihren Beitrag zum Klimaschutz abzuschließen, etwa gemäß Artikel 15a B-VG.

Anpassung des Klimafahrplans und Evaluierung

Da vielfach nur eine ungefähre Abschätzung der Wirkung der Maßnahmen im Klimafahrplan möglich ist und da äußere Entwicklungen die Bedingungen für die Zielerreichung verändern, ist es geboten, den **Klimafahrplan regelmäßig zu evaluieren und zu überarbeiten**. Das Intervall soll so gewählt werden, dass der Klimafahrplan einerseits eine ausreichende Beständigkeit zeigt, andererseits aber auch rasch genug auf Änderungen relevanter Umstände reagiert werden kann. Die Bundesregierung sollte dem Nationalrat regelmäßig über die Evaluierung des Klimafahrplans berichten.

VORSCHLAG ZUR TEXTIERUNG

Der folgende Vorschlag setzt die dargelegten Anforderungen an den Klimafahrplan um.

Klimafahrplan

- § nn. (1) Die Bundesregierung beschließt bis [Datum] einen Klimafahrplan. Sie bringt diesen dem Nationalrat zur Kenntnis.
- (2) Im Klimafahrplan werden gemäß dem Ziel der Klimaneutralität 2040 sowie gemäß den unionsrechtlichen Zielen für jeden Sektor gemäß der Anlage indikative, jährliche Emissionshöchstmengen und Kohlenstoffspeichermengen für die [zehn] auf die Beschlussfassung folgenden Jahre festgelegt.
 - (3) Im Klimafahrplan werden die Maßnahmen des Bundes und der Länder genannt, die zur Erreichung der Ziele und Zwischenziele gemäß Abs. 2 erforderlich sind.
 - (4) Die Nennung jeder Maßnahme des Bundes im Klimafahrplan umfasst
 - a) ein oder mehrere mengenmäßige Wirkungsziele, sofern sie zur mittelbaren oder unmittelbaren Erreichung der Ziele gemäß Abs. 2 beitragen;
 - b) Angaben zur Auswirkung der Maßnahme auf den Bundeshaushalt während der ersten [fünf] Jahre nach Inkrafttreten der Maßnahme;
 - c) Angaben, wie die Maßnahme zu den Zielen beiträgt, die in § 2 Abs. 1, 2 und 3 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013, BGBl. I Nr 139/2009), genannt sind;
 - d) die Bezeichnung der Bundesministerin oder des Bundesministers, in deren bzw dessen Wirkungsbereich gemäß dem Bundesministeriengesetz (BGBl. Nr. 76/1986 in der geltenden Fassung) die Umsetzung der Maßnahme fällt (Verantwortung);
 - e) eine Angabe des Zeitpunkts, ab dem die Maßnahme umgesetzt wird;
 - f) die Bezeichnung des Sektors gemäß Anlage, dem die Wirkungen der Maßnahme zuzurechnen sind.
 - (5) Sofern eine Maßnahme des Bundes zu ihrer Umsetzung die Erlassung oder Novellierung eines Bundesgesetzes erfordert, umfasst die Nennung der Maßnahme zusätzlich zu den Angaben gemäß Abs. 4
 - a) eine inhaltliche Beschreibung des Gesetzes (Zielsetzung und wesentliche Umsetzungsschritte);
 - b) eine Angabe, bis zu welchem Zeitpunkt die Bundesregierung dem Nationalrat einen entsprechenden Gesetzesentwurf zuleitet.
 - (6) Die Bundesregierung evaluiert regelmäßig die Fortschritte bei der Umsetzung der Maßnahmen des Klimafahrplans. Sie berichtet dem Nationalrat einmal im Jahr über die Ergebnisse dieser Evaluierung.
 - (7) Die Bundesregierung aktualisiert den Klimafahrplan alle [drei] Jahre.

KONTAKT

AK Wien
Abteilung Klima, Umwelt und Verkehr
Christoph Streissler
Christoph.Streissler@akwien.at
+43 664 211 13 27