

Spending Review im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans

Modul 1 „Analyse der klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft“

Inhalt

Vorwort.....	5
Executive Summary	7
1. Einleitung	12
1.1. Internationale und nationale Klima- und Umweltziele.....	14
1.2. Finanzielle Mittel für Klimapolitik und Umweltschutz.....	15
2. Grundlagen und Definitionen	18
2.1. Grundlagen und allgemeine Definitionen.....	18
2.1.1. Green Budgeting	19
2.1.2. Klima- und umweltspezifische finanzielle Mittel	21
2.1.3. Produktivität vs. Kontraproduktivität	23
2.1.4. Kategorisierung von finanziellen Mitteln für Klimapolitik und Umweltschutz....	25
2.1.5. Förderungen.....	29
2.1.6. Kosteneffektivität und Wirkungsorientierung	30
2.2. Definitionen im Bereich Klimaschutz bzw. Emissionsreduktion (Mitigation).....	34
2.2.1. Rechtsgrundlagen für österreichische Treibhausgasemissionen.....	34
2.2.2. Klimaneutralität.....	36
2.2.3. Ansätze zur Entfernung und Bindung von Kohlenstoff.....	36
2.2.4. Carbon Leakage	37
2.3. Definitionen im Bereich Klimawandelanpassung (Adaptation).....	39
2.3.1. Fehlanpassung und mangelhafte Anpassung (Maladaptation)	39
2.3.2. Loss & Damage	40
2.3.3. Stranded Assets im Klimawandelkontext.....	41
2.4. Definitionen im Bereich Internationale Klimafinanzierung	41
2.4.1. Klimafinanzierungsstrategie.....	42
2.4.2. Klimafinanzierungsbericht.....	43

2.5. Empfohlene Zielzustände zur Sicherung eines nachhaltigen Haushalts im Klima- und Energiekontext	45
3. Methode des Bundes.....	46
3.1. Systemischer Ansatz zu Klima- und Energiepolitik, sowie Umweltschutz des Bundes	46
3.2. Green Budgeting im BMF	49
3.3. Methode der Landkarte	51
3.3.1. Bereich Förder- und Transfersystem.....	52
3.3.2. Bereich Steuersystem.....	54
4. Landkarte der klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft	56
4.1. Klima- und umweltschutzrelevante Mittel im BVA 2022.....	57
4.2. Verwendung der klima- und umweltschutzrelevanten Mittel.....	59
4.3. Wirkung der klima- und umweltschutzrelevanten Mittel.....	64
4.4. Wirkung klima- und umweltrelevanter Steuern und Abgaben.....	68
4.5. Nächste Schritte zur Verbesserung der Landkarte	73
5. Budgetäre Implikationen der Klimapolitik.....	75
5.1. Einleitung.....	75
5.2. Treibhausgasemissionen und Budget	76
5.2.1. Zielvorgaben.....	76
5.2.2. Stand der Treibhausgasemissionen in Österreich.....	79
5.2.3. Budgetäre Implikationen des Klimaschutzes	83
5.2.4. Klimaschutzrelevante Materiengesetze und Budget	84
5.3. Klimawandelanpassung und Budget	85
5.3.1. Ausgangspunkt	85
5.3.2. Budget und iteratives Klimarisikomanagement.....	88
5.3.3. Reaktionen der öffentlichen Hand auf die Effekte des Klimawandels	93
5.3.4. Rolle des Privatsektors für den Bundeshaushalt	97
6. Verstärkte Wirkungsorientierung: Budget und Transparenzdatenbank.....	99
6.1. Wirkungsorientierung in Budget- und Transparenzdatenbank	99

6.1.2. Wirkungsorientierung in der Transparenzdatenbank (TDB).....	101
6.2.1. Unterschiede zwischen Budget und Transparenzdatenbank	105
6.2.2. Anpassung und Verknüpfung der beiden Systeme zur Schaffung einer gemeinsamen Datenbasis	107
7. Empfehlungen und nächste Schritte zur Sicherstellung der budgetären Nachhaltigkeit 112	
7.1. Auflistung der Empfehlungen	112
7.2. Nächste Schritte	114
Tabellenverzeichnis	115
Abbildungsverzeichnis.....	116
Abkürzungsverzeichnis.....	118

Vorwort

Im Rahmen des nationalen Aufbau- und Resilienzplans (ARP bzw. Recovery and Resilience Facility; RRF)¹ wurde u.a. vereinbart, für den Schwerpunkt „Grüner Wandel“ fünf Spending Reviews in aufeinander aufbauenden Modulen zwischen 2021 und 2025 durchzuführen. Dieser Spending Review Zyklus unterstützt dabei einen kosteneffektiven und budgetschonenden Beitrag zur Einhaltung der nationalen Klimaziele. Die in Maßnahme 4.D.1 des nationalen Aufbau- und Resilienzplans definierten Spending Reviews u.a. mit Fokus „Grüner Wandel“ werden dabei, wie in nachfolgender Grafik veranschaulicht, unterteilt.

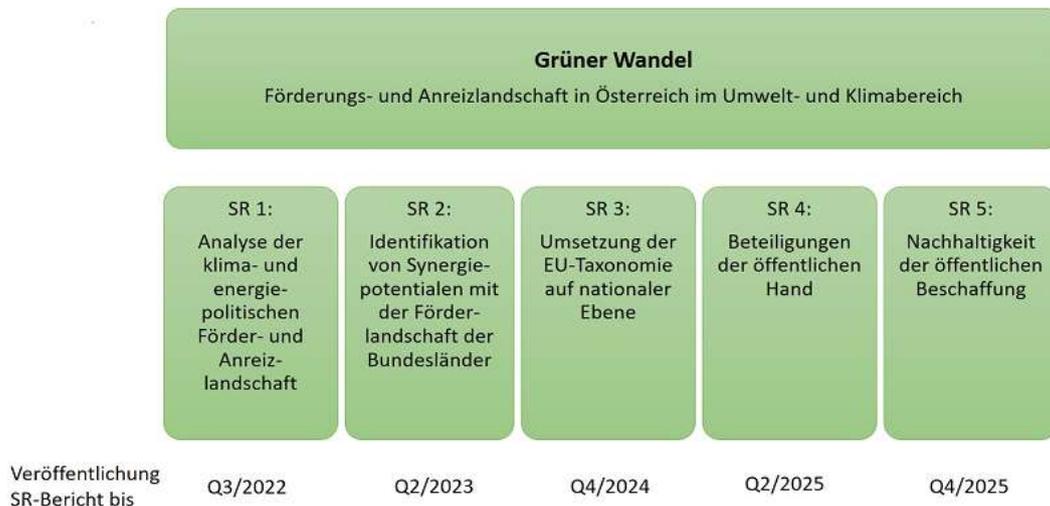


Abbildung 1: Spending Review Zyklus „Grüner Wandel“; Quelle: eigene Darstellung BMF

Der Schwerpunkt des ersten Spending Review Moduls liegt dabei auf der „Analyse der klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft“² und beinhaltet darüber hinaus Klimaverantwortlichkeitsmechanismen für relevante Stakeholder und der Festlegung spezifischer Treibhausgasverringerungsziele mit gegebenen Haushaltsobergrenzen. Die Durchführung des Spending Review Zyklus ist in Hinblick auf den nationalen Aufbau- und Resilienzplan jedenfalls notwendig und die Umsetzung der Empfehlungen ist eine Grundvoraussetzung für eine kosteneffektive Zieleinhaltung im Klima- und Energiebereich.

¹ <https://www.oesterreich.gv.at/dam/jcr:ecf30896-0861-4107-8ed9-b589a79bd623/%C3%96sterreichischer%20Aufbau-%20und%20Resilienzplan%202020-2026.pdf>

² Mit dem Begriff „Förder- und Anreizlandschaft“ werden sämtliche klima- und energiepolitischen Maßnahmen, Vorhaben und/oder Instrumente umfasst, die für die Einhaltung der unions- und/oder völkerrechtlich relevanten Klima- und Energieziele sein können. Diese können ordnungs-, steuer- und/oder förderpolitischer Natur sein.

Im Rahmen des derzeit in Verhandlung befindlichen Klimaschutzgesetzes (KSG 2022) ist eine regelmäßige Evaluierung zur Bestandsaufnahme sämtlicher Aktivitäten des Bundes im Bereich Klimapolitik vorgesehen. Das vorliegende Spending Review Modul „Analyse der klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft“ soll als wichtiger Input im Rahmen der Bestandsaufnahme gemäß Klimaschutzgesetz im Jahr 2024 dienen.³

Die aktuelle Herausforderung des Bundes ist es, innerhalb der finanziellen und budgetären⁴ Rahmenbedingungen die Ziele der Klimapolitik und des Umweltschutzes effektiv und effizient zu verfolgen und erforderliche Maßnahmen zeitgerecht zu setzen. Dabei gilt es Handlungen und ihre Effekte auch mittel- und langfristig zu denken sowie mit dem Ziel nachhaltig geordneter Haushalte zu verknüpfen. Dafür bedarf es, den Haushaltsgrundsätzen folgend, einer effizienten und wirkungsorientierten Verwendung der budgetären Mittel aller Planungsperioden. Der Spending Review Zyklus mit dem Schwerpunkt „Grüner Wandel“ liefert hierfür einen positiven Beitrag zur Unterstützung der Einhaltung des Art. 2.1c des Übereinkommens von Paris.

Das vorliegende Spending Review Modul richtet sich an eine **breite Zielgruppe** an Stakeholdern und soll einen weiteren Schritt in Richtung einer Harmonisierung und Vergleichbarkeit von klima- und energiepolitischen Maßnahmen und den damit verbundenen Finanzströmen sein. Damit verknüpft sind nicht nur die aus Sicht des Staatshaushalts **notwendigen Zielzustände**, sondern auch die Erarbeitung von relevanten Definitionen und Methodologien des **Green Budgeting**.

Das Dokument fokussiert dabei aus methodischen Gründen v.a. auf die klima- und budgetpolitische Dimension. Mit den Maßnahmen verknüpfte weitere Effekte (u.a. iZm der Versorgungssicherheit, verteilungspolitischen Gerechtigkeit oder Leistbarkeit) können im Rahmen dieses Spending Review nicht analysiert werden. Gerade die Frage des Umgangs mit kontraproduktiven Anreizen (z.B. schrittweiser Abbau) setzt jedoch eine Bewertung von Maßnahmen über eine rein klimapolitische Betrachtung hinweg voraus.

³ Am 14.02.2022 wurden mit dem BGBl. I Nr. 10/2022 das Ökosoziales Steuerreformgesetz 2022 Teil I, mit dem BGBl. I Nr. 11/2022 das Klimabonusgesetz und mit dem BGBl. I Nr. 12/2022 das Ökosoziales Steuerreformgesetz 2022 Teil III rechtlich verbindlich kundgemacht.

⁴ Im Sinne des Artikels 2.1.c des Pariser Übereinkommens werden hierbei sowohl die direkt dem Staatshaushalt (in diesem Fall Bundesbudget) zuordenbaren Finanzströme (budgetär) als auch jene durch öffentliche Anreize gehebelte bzw. ausgelöste Finanzströme (finanziell) umfasst; siehe Pariser Übereinkommen; BGBl. III Nr. 197/2016 i.d.g.F.

Executive Summary

Spätestens seit dem Inkrafttreten des Pariser Übereinkommens spielen klima- und energiepolitische Überlegungen auch auf nationaler Ebene eine zunehmend strategische Rolle. Mit dem kontinuierlichen Anstieg der globalen Konzentration an Treibhausgasen in der Atmosphäre und den damit einhergehenden negativen Effekten des Klimawandels, ist auch mit einer steigenden Relevanz der Thematik „Klima-, Umwelt- und Energiepolitik“ im politischen Diskurs und somit auch im Staatshaushalt selbst zu rechnen. Um aus budgetärer Sicht das **Ziel einer kosteneffektiven und sozial verträglichen Transformation des Standorts Österreich** erreichen zu können ohne den Pfad eines **nachhaltig geordneten Staatshaushalts** zu verlassen, gilt es u.a. (i) **Budget- und Steuerpolitik** sowie (ii) **Klima-, Umwelt- und Energiepolitik, integriert zu denken**.

Die Wahrscheinlichkeit in diesem Zusammenhang auch langfristig einen nachhaltig geordneten Staatshaushalt vorzufinden, steigt dabei mit der Einhaltung folgender Zielzustände:

- **Zielzustand 1:** Sicherstellung einer kosteneffektiven Einhaltung der völker- und unionsrechtlich vereinbarten Klima- und Energieziele (i) bei Vermeidung von Carbon Leakage, (ii) unter Berücksichtigung der möglichen Flexibilitäten (u.a. im Rahmen der Effort Sharing Verordnung) und (iii) unter Nutzung von Potentialen zur natürlichen und technischen Bindung und/oder Verwertung von Treibhausgasen.
- **Zielzustand 2:** Kosteneffektive Erhöhung der Resilienz Österreichs gegenüber den negativen Effekten des Klimawandels, u.a. durch (i) Vermeidung fehlerhafter und/oder mangelhafter Anpassung, (ii) schrittweiser Reduktion des Stranded Asset Risikos für den Staatshaushalt und (iii) Vermeidung von Loss and Damage-Szenarien.
- **Zielzustand 3:** Budgetschonende Einhaltung der völker- und unionsrechtlichen Zusagen zur internationalen Klimafinanzierung unter Maximierung der gegebenen Anrechnungspotentiale in der relevanten österreichischen Förder- und Anreizlandschaft.

Nachdem die Einhaltung dieser Zielzustände systematische Überlegungen (und Reformen) auf allen Gebietskörperschaftsebenen voraussetzen, erscheint es naheliegend den Budgetprozess selbst als einen Angelpunkt der **benötigten kosteneffektiven Transformation** zu definieren. Dabei gilt es mehr denn je, bei Instrumenteneinsatz und Mitteleinbringung nicht nur auf inputseitige Informationen zu achten („*In welcher Höhe*

und wofür werden Mittel eingesetzt?“), sondern vielmehr das **Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen und den erzielten Ergebnissen ins Zentrum der budgetären Betrachtung zu stellen** („Welche Wirkung wird mit dem Mitteleinsatz/der staatlichen Intervention erzielt?“).

Als methodischer Rahmen dieses Perspektivenwechsels an der Schnittstelle Budget- und Klimapolitik führt das vorliegende erste Modul des Spending Review Zyklus gemäß österreichischen RRF-Aufbauplan einen „**Green Budgeting**“ Ansatz ein.⁵ Diese **Green Budgeting**-Methodologie soll in einem **schrittweisen Ansatz**, unter Berücksichtigung aller verfügbarer Daten, die klima-, energie- und umweltspezifischen positiven, neutralen sowie negativen Auswirkungen aller budget-, ordnungs- und steuerpolitischer Maßnahmen und Prozesse im öffentlichen Sektor erfassen und analysieren. Diese Analyse umfasst sowohl finanzielle Aspekte (Input-Betrachtung) als auch **Einschätzungen zur Wirkungsdimension (Impact-Betrachtung)** und liefert eine Entscheidungsgrundlage für den Beitrag von Maßnahmen zur Einhaltung nationaler, internationaler und völkerrechtlicher Klima-, Energie- und Umweltziele.

Wichtige **Instrumente des „Green Budgeting“** bilden daher unter anderem:

- die **Identifikation und Erfassung relevanter Zahlungsströme bzw. Erträge und Aufwendungen** mit einem klima-, energie- und/oder umweltpolitischen Effekt („*Basis-Tagging*“),
- die **Identifikation und Erfassung** der klima-, energie- und/oder umweltpolitischen **Wirkungsrichtung bzw. -effekte** (kontraproduktiv, produktiv oder neutral) der relevanten Zahlungsströme bzw. Erträge und Aufwendungen,
- die **klima-, energie- und/oder umweltpolitische Kategorisierung** der relevanten Zahlungsströme bzw. Erträge und Aufwendungen, sowie
- die entsprechende Aufbereitung und Verarbeitung dieser erfassten Daten im Rahmen einer **Landkarte der relevanten Maßnahmen und öffentlichen Interventionen** („*Reporting*“).

Um auch bisherige definitorische Lücken im klimapolitischen Diskurs auf nationaler Ebene schließen zu können, werden für den vorliegenden Spending Review u.a. die Begriffe der Klimaneutralität, der Bindung von Kohlenstoff, Carbon Leakage, Maladaptation, Loss and Damage und klimapolitische Stranded Assets arbeitsmäßig bestimmt.

⁵ Dabei werden u.a. auch die bisherigen einschlägigen Arbeiten der OECD und der Europäischen Kommission (EK) zu Green Budgeting entsprechend berücksichtigt.

Am Beispiel der klimapolitischen Dimension wird in weiterer Folge der **systemische Ansatz** des Bundes präsentiert, wonach Interventionen förder-/transfer-, steuer- und ordnungspolitischer Natur nicht isoliert final betrachtet werden können, sondern erst in der Wechselwirkung mit der gegebenen Anreiz- und Förderlandschaft ihren Impact entfalten. Im Umkehrschluss kann eine kosteneffektive Einhaltung der gewünschten klima-, energie- und umweltpolitischen Zielzustände nicht durch eine Maßnahmenkategorie (Ordnungs-, Förder- oder Steuerpolitik) allein erfolgen.

Zur Erstellung der Landkarte der „*klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft*“ selbst wird ein stufenweiser Ansatz aus sechs Schritten verfolgt, wobei die Schritte 1-3 die Analyse der Inputseite darstellt und die Schritte 4-6 der Erfassung der Impactdimension dienen sollen:

- (1) **Erstidentifikation** der relevanten Daten („Rohliste der Landkarte“) auf Ebene der Budgetpositionen,
- (2) **Technische** Analyse und **Korrektur** der identifizierten Budgetpositionen („korrigierte Liste“),
- (3) **Kategorisierung** der identifizierten Positionen anhand der Kategorien der Transparenzdatenbank („Inputliste“),
- (4) Erfassung der **Wirkungsrichtung** („Impactliste“),
- (5) Erfassung des **Wirkungseffekts** („quantifizierte Impactliste“) und
- (6) **Analyse und Reporting**.

Entsprechend der methodischen Weiterentwicklungen von „Green Budgeting“ (u.a. im Kontext der Green Budgeting Frameworks von OECD und EK) soll auch die Methode der Landkarte laufend erweitert werden. Die vorliegende Analyse ist somit der erste Schritt als Teil eines **lernenden Systems**.

Für die erste Version der Landkarte wurden die Daten des **BVA 2022** (Stand: Mai 2022) herangezogen. In diesem Zusammenhang konnten in einem ersten Schritt 11,4% der Auszahlungen und 11,5% der Einzahlungen als im Sinne der Landkarte eindeutig als klima-, energie- bzw. umweltrelevant identifiziert werden. Nach erfolgter Zuordnung der Budgetpositionen im BVA 2022 auf Basis des Haushaltinformationssystems (HIS) zu Green/Brown-Elementen des Green Budgeting Frameworks der Europäischen Kommission, erfolgte die Kategorisierung dieser zugeordneten Budgetpositionen entlang der Kategorien der Transparenzdatenbank.

Für die Impactseite wurde in weiterer Folge ein sechstufiges **System einer Green Budgeting Scorecard** entwickelt, die eine erstmalige Einteilung der Wirkungsrichtung von

Zahlungsströmen im Bundesbudget ermöglicht. Die Abstufungen sind folgendermaßen definiert:

- Intendierte Kontraproduktivität (Score: „-2“)
- Kontraproduktivität als Nebeneffekt (Score: „-1“)
- Keine Wirkung (Score: „0“)
- Produktivität als Nebeneffekt (Score: „+1“)
- Intendierte Produktivität (Score: „+2“)
- Unklare Wirkung (Score: „99“)

Am Beispiel der UG 43 (Stand: Mai 2022) erfolgt exemplarisch eine graphische Darstellung der Produktivität/Kontraproduktivität der Ein- und Auszahlungen für eine Standard-Untergliederung. Die Wirkung klima- und umweltrelevanter Steuern und Abgaben wird in Abschnitt 4.4. explizit thematisiert, wobei erstmals auch eine Auflistung negativer Anreizmaßnahmen im Steuer- und Abgabensystem inkludiert wird. Im Sinne des „lernenden Systems“ soll die Landkarte folgendermaßen weiterentwickelt werden:

- (1) Im Herbst 2022 wird die Green Budgeting Methodologie erstmals in folgenden Unterlagen präsentiert:
 - **Modul 1 der Spending Review** iRd. RRF; Fertigstellung September 2022.
 - **Klima- und Umweltbeilage** gemäß BHG 2013 iRd. BVA 2023; Erstellung mit dem Ziel der Präsentation der Methode und relevanter Ergebnisse des Spending Review Moduls 1.
- (2) Die **Green Budgeting Methode** wird nach der Präsentation in der Klima- und Umweltbeilage zum BVA 2023 **an ausgewählten Untergliederungen** und unter Zusammenarbeit der betroffenen Fachressorts mit dem BMF **pilotiert**, um die Empfehlungen dieses Kapitels schrittweise umzusetzen.⁶
- (3) **Evaluierung des Green Budgeting Pilots und Weiterentwicklung der Methode.**
- (4) Die Green Budgeting Methode wird anschließend **über sämtliche Ressorts und Untergliederungen** bis Winter 2023 **ausgerollt**. Die Ausweitung auf weitere Themenbereiche (u.a. senkenspezifische Fragestellungen⁷) soll in diesem Zusammenhang ebenfalls geprüft werden.
- (5) Die laufenden Ergebnisse der Anwendung der Green Budgeting Methodologie werden im Rahmen der **jährlichen Klima- und Umweltbeilage** präsentiert.

⁶ Die Auswahl der Pilot-UGs erfolgt im Einvernehmen und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Fachressorts.

⁷ Dies inkludiert u.a. auch den Scope der EK-Mitteilung über nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe:

https://climate.ec.europa.eu/system/files/2021-12/com_2021_800_en_0.pdf

Die im Rahmen dieses Moduls der Spending Review getroffenen Empfehlungen zu weiteren Green Budgeting Reformen im Kontext des Budgetprozesses sind zur Erleichterung des Überblicks auch in Abschnitt 7 erneut aufgelistet.

1. Einleitung

Zielsetzungen der nationalen **Klimapolitik** und des nationalen **Umweltschutzes** sind u.a. die Erhaltung und Verbesserung der Umweltqualität, die Erhaltung der Vielfalt des Lebens und der Kulturlandschaften, die nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen sowie die Abfallvermeidung und -verwendung. Durch das Forcieren moderner Technologien, klima- und umweltschonender Mobilität und den gezielten Einsatz von Anreizmechanismen werden so die Lebensbedingungen verbessert. Gleichzeitig ist eine funktionierende Umwelt Voraussetzung für einen attraktiven Wirtschaftsstandort und Grundstein für den Wohlstand nachfolgender Generationen. Allerdings stellt der Klimawandel aktuell eine große Herausforderung für Menschheit und Umwelt dar.

Innerhalb der finanziellen und budgetären Rahmenbedingungen sind die Ziele der Klimapolitik und des Umweltschutzes effektiv und effizient zu verfolgen und erforderliche Maßnahmen zeitgerecht zu setzen. Dabei gilt es Handlungen und ihre Effekte auch mittel- und langfristig zu denken sowie mit dem Ziel nachhaltig geordneter Haushalte⁸ zu verknüpfen. Dafür bedarf es, den Haushaltsgrundsätzen folgend, einer effizienten und wirkungsorientierten Verwendung der budgetären Mittel aller Planungsperioden. Dieser Ansatz folgt **Art. 2.1c des Übereinkommens von Paris**, nach welchem *„die Finanzmittelflüsse in Einklang gebracht werden mit einem Weg hin zu einer hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung.“*

Auch die Koalition der Finanzminister hat sich dieser Herausforderung angenommen und im Rahmen ihrer **„Helsinki Prinzipien“**⁹ u.a. die Angleichung der Politiken an das Übereinkommen von Paris zum Ziel gesetzt. Dabei zählen auch der Austausch von Erfahrung und Fachwissen, die Förderung von Maßnahmen zur Bepreisung von Kohlenstoff, die Verankerung von Klima in der Wirtschaftspolitik, die Mobilisierung der

⁸ Nachhaltig geordnete Haushalte im Kontext der Klima- und Energiepolitik umfasst mehrere Zielzustände. Zentral ist v.a. die Vermeidung einer Überschuldung des Staatshaushaltes durch eine nicht zielgerichtete oder kostenineffektive Klimapolitik. Darüber hinaus gilt es auch die Resilienz des Staatshaushaltes gegenüber den sich abzeichnenden, negativen Effekten des Klimawandels zu erhöhen. Siehe in diesem Zusammenhang auch weiter unten die empfohlenen thematischen Zielzustände in Abschnitt 2.5.

⁹ Die Helsinki Prinzipien sind sechs, im Rahmen der Coalition of Finance Ministers for Climate Action beschlossene Prinzipien zur verstärkten Ausrichtung nationaler Politiken und Prozesse auf die Vorgaben des Pariser Übereinkommens.

Klimafinanzierung sowie die Mitwirkung an den NDC (Nationally Determined Contributions) zu ihren Schwerpunkten.¹⁰

Der Trend der Verknüpfung von budgetären Mitteln und Klimapolitik bzw. Umweltschutz zeigt sich auch im europäischen **Aufbau- und Resilienzplan** (ARP bzw. Recovery and Resilience Facility; RRF): Einer der vier Schwerpunkte im nationalen RRF¹¹ legt den Fokus auf den nachhaltigen Wiederaufbau nach Covid-19 und u.a. auch auf die Green Finance Agenda.

Ein Tool zur Unterstützung dieses Ansatzes und damit zur Förderung eines kosteneffektiven und budgetschonenden Beitrags zur Einhaltung der nationalen Klimaziele ist der **Spending Review Zyklus** mit dem Schwerpunkt „Grüner Wandel“. Diese in Maßnahme 4.D.1 des nationalen Aufbau- und Resilienzplans definierten Spending Reviews umfassen fünf aufeinander aufbauende Module (Implementierungszeitraum: zwischen 2022 und 2025), die fristgerecht und verpflichtend zu erstellen sind. Die einzelnen fünf Module werden in nachfolgender Grafik veranschaulicht.



Abbildung 2: Spending Review Zyklus „Grüner Wandel“; Quelle: eigene Darstellung BMF

Der Schwerpunkt des ersten Spending Review Moduls liegt dabei auf der Analyse der klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft einschließlich Klimaverantwortlichkeitsmechanismen für Stakeholder und der Einleitung eines Rahmens

¹⁰ <https://www.financeministersforclimate.org/sites/cape/files/inline-files/FM%20Coalition%20-%20Principles%20final.pdf>

¹¹ <https://www.oesterreich.gv.at/dam/jcr:ecf30896-0861-4107-8ed9-b589a79bd623/%C3%96sterreichischer%20Aufbau-%20und%20Resilienzplan%202020-2026.pdf>

hin zu einer schrittweisen Festlegung spezifischer Treibhausgasverringerungsziele bei gegebenen Haushaltsobergrenzen.

1.1. Internationale und nationale Klima- und Umweltziele

Die Klima- und Umweltagenden haben in den vergangenen Jahren sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene an Bedeutung gewonnen. Auf internationaler Ebene hat das Übereinkommen von Paris die Abkehr von fossilen Energieträgern eingeläutet, um den Anstieg der durchschnittlichen Globaltemperatur deutlich unter 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu halten. Damit die Auswirkungen des Klimawandels einigermaßen unter Kontrolle gehalten werden können, müssen aber Anstrengungen unternommen werden, um das Niveau auf 1,5°C zu begrenzen. Das zeigt sich in den **Zielverschärfungen auf EU-Ebene** durch das angestrebte Ziel der Senkung der Treibhausgas-Emissionen (THG-Emissionen) bis zum Jahr 2030 um mindestens 55% gegenüber dem Stand von 1990. Darüber hinaus werden auf EU-Ebene die Zielwerte von Energie aus erneuerbaren Quellen mit 40% und die Steigerung der Energieeffizienz um 36% beim primären Energieverbrauch bzw. 39% beim finalen Energieverbrauch beziffert.¹² Gemäß europäischem Klimagesetz sollen diese Ziele zu einer Klimaneutralität innerhalb der EU bis 2050 beitragen.

Auf **nationaler Ebene** werden die Querschnittsmaterien Klima und Umwelt seit den 80er-Jahren sukzessive wahrgenommen. Im Juni 2015 wurde im Ministerrat das Maßnahmenprogramm 2015-2018 gemäß § 3 Klimaschutzgesetz (KSG) angenommen und in Folge umgesetzt. Für die Jahre 2019 und 2020 wurden im Frühjahr 2019 von Bund und Ländern zusätzliche Maßnahmen infolge der Zielwertüberschreitungen bei den THG-Emissionen gemäß KSG gemeldet. Zusätzlich hat sich Österreich in der Langfriststrategie 2050, welche bis Dezember 2019 entwickelt wurde, erstmals die Erreichung der Klimaneutralität bis 2050 als Vision gesetzt. Im gleichen Monat wurde der Nationale Energie- und Klimaplan (NEKP) für die Periode 2021-2030 an die Europäische Kommission (EK) übermittelt, worin erneut zusätzliche Maßnahmen festgelegt wurden, um das derzeit geltende THG-Reduktionsziel von -36% (ESR) gegenüber 2005 zu erreichen. Im Rahmen der Verhandlungen zur Verschärfung des EU-weiten 2030 Klimaziels (auf mindestens -55%

¹² Die Verhandlungen dazu sind noch nicht abgeschlossen und vorbehaltlich des finalen Rechtstextes zu sehen. Der Primärenergieverbrauch (PEV) bezeichnet den Energiegehalt aller im Inland eingesetzten Energieträger. Der Bruttoendenergieverbrauch umfasst den Endenergieverbrauch an Strom, Wärme und Kraftstoffen, sowie die damit einhergehenden Umwandlungs- und Übertragungsverluste.

gegenüber 1990) im Rahmen des Fit for 55-Pakets zeichnet sich auch eine deutliche Verschärfung des ESR Ziels für Österreich auf -48% gegenüber 2005 ab.

Empfehlung 1: Überprüfung der Kompatibilität von neuen Vorhaben (inkl. Gesetzesmaterien) mit relevanten Rahmengesetzen

Für sämtliche zukünftige Vorhaben (inkl. Gesetzesmaterien) ist eine Sicherstellung der Kompatibilität mit den klima- und energierelevanten Rahmengesetzen dringend zu empfehlen. Dies betrifft insbesondere die Kompatibilität mit den im Klimaschutzgesetz zu regelnden Zielvorgaben im Non-ETS-Bereich (ESR und LULUCF). Einer methodenbasierten Abschätzung und Analyse der erwarteten Wirkung von neuen Maßnahmen kommt daher besondere Bedeutung zu.

Diese Maßnahmen bildeten dabei den Status quo vor Aufnahme der Arbeit der Bundesregierung der XXVII. Gesetzgebungsperiode, beginnend mit Jänner 2020, ab, umfassen aber nicht die im Regierungsprogramm 2020-2024 geplanten zusätzlichen Maßnahmen. In diesem ist etwa der Beschluss einer ökosozialen Steuerreform („Ökosoziale Steuerreform – die größte Steuerreform in der 2. Republik“, Beschluss der Bundesregierung am 6.10.2021), die Umsetzung der Klimawandel-Anpassungsstrategie, die Umsetzung der Strategie Österreichs zur internationalen Klimafinanzierung, die klimapolitischen und umweltschutzspezifischen Paragraphen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) 2017¹³, der innerstaatliche Prozess zur Einhaltung der UN-Ziele für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) sowie die Fortführung von klima- und umweltspezifischen Förderungen, Impulsprogrammen und Anreizsystemen vorgesehen.

1.2. Finanzielle Mittel für Klimapolitik und Umweltschutz

Für die Umsetzung dieser Klima- und Umweltziele werden **finanzielle Mittel** auf **unterschiedlichen Ebenen** eingesetzt. Im Jahr 2018 wurden in Österreich lt. STATISTIK AUSTRIA nationale Umweltschutzaufwendungen iHv 12,5 Mrd. € getätigt. Hier finden Aufwendungen des öffentlichen Sektors (5,3%) ebenso Berücksichtigung wie jene der Unternehmen (87,8%) und privaten Haushalte (6,9%). **Aus dieser Aufstellung wird ersichtlich, dass die finanziellen Mittel zur Förderung der Klimapolitik bzw. des Umweltschutzes nicht allein im Bundeshaushalt oder öffentlichen Sektor bedeckt**

¹³ Siehe hierzu die §§ 28 und 29 des Finanzausgleichsgesetzes 2017.

werden können, sondern dass der Großteil dieser finanziellen Mittel von einem breiten Adressatenkreis getragen werden muss. Dies entspricht auch den Zielvorgaben gem. Art. 2.1.c des Übereinkommens von Paris, wonach der Privatsektor einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der Transformation zu tragen hat.

Im Bundeshaushalt geht mit der Umsetzung der Klima- und Umweltziele ein verstärkter Fokus der **finanziellen Mittel** auf Maßnahmen zur Förderung der Klimapolitik bzw. des Umweltschutzes einher. Herausforderung ist es, innerhalb der finanziellen und budgetären Rahmenbedingungen die Ziele der beiden Querschnittsmaterien effektiver zu verfolgen und erforderliche Maßnahmen zeitgerecht zu setzen. Dabei gilt es Handlungen und ihre Effekte **mittel- und langfristig** zu denken.¹⁴ Ziel der EU-weiten Nachhaltigkeitsdebatte ist es, die Bedürfnisse der heutigen Generation zu erfüllen, ohne die Ressourcen zukünftiger Generationen zu gefährden. Daher sind eine effiziente und effektive Klimapolitik und der Umweltschutz untrennbar mit dem Ziel **nachhaltig geordneter Haushalte** verknüpft. Eine gegenüber dem Klimawandel resiliente, kohlenstoffarme und umweltschonende Entwicklung Österreichs bedeutet auch, dass trotz zunehmender Herausforderungen und Risiken im Klima- und Umweltbereich der Kapitalstock unserer Gesellschaft in seiner Substanz erhalten bleibt und damit auch kommenden Generationen zur Verfügung steht. Dies trifft auf finanzielle Mittel ebenso zu wie auf natürliche Ressourcen. Für die Zukunft ist daher entscheidend, ob im Sinne der „Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung“ mit 17 nachhaltigen Entwicklungszielen (Sustainable Development Goals, SDGs) und des Übereinkommens von Paris eine kosteneffiziente und effektive Vernetzung von klima- und umweltstrategischen Maßnahmen gelingt. Folglich bedarf es aus budgetärer Perspektive, den Haushaltsgrundsätzen folgend, einer effizienten und wirkungsorientierten Verwendung der budgetären Mittel aller Planungsperioden in der Kurz-, Mittel- und Langfristbetrachtung.

Der Trend der Verknüpfung von budgetären Mitteln und Klimapolitik bzw. Umweltschutz zeigt sich, wie bereits oben beschrieben, durch seine Schwerpunktsetzung auf den nachhaltigen Wiederaufbau auch im RRF. In Österreich wurde deshalb, mit dem Ziel der besseren Berücksichtigung ökologischer Aspekte im Budgetprozess, ein Green Budgeting Focal Point in der Budgetsektion des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) eingerichtet. Die Verknüpfung von budgetären Mitteln und Klimapolitik bzw. Umweltschutz findet auch

¹⁴ Die mittel- bzw. langfristige Perspektive umfasst den Zeitraum bis 2030 bzw. 2050.

unter dem Begriff „**Green Budgeting**“ (siehe Kapitel 2.1.1) sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene große Bedeutung.

2. Grundlagen und Definitionen

Wie in Kapitel 3 noch genauer beschrieben wird, lässt sich die nationale Klimapolitik des Bundes thematisch in folgende drei Bereiche gliedern:

- i. Klimaschutz bzw. Emissionsreduktion (Mitigation)
- ii. Klimawandelanpassung (Adaptation)
- iii. Internationale Klimafinanzierung

Dieser thematischen Logik folgend umfasst die Struktur des Kapitels „Grundlagen und Definitionen“ neben den notwendigen einleitenden „*Grundlagen und allgemeinen Definitionen*“ (Abschnitt 2.1.), in Abschnitt 2.2. auch Definitionen im Bereich Klimaschutz bzw. Emissionsreduktion (Mitigation), in Abschnitt 2.3. Begriffsbestimmungen im Bereich der Klimawandelanpassung (Adaptation) und in Abschnitt 2.4. schließlich relevante Definitionen im Kontext der Internationalen Klimafinanzierung.

2.1. Grundlagen und allgemeine Definitionen

Für das vorliegende Spending Review Dokument ist ein einheitliches Verständnis über Begrifflichkeiten und angewandte Methoden wesentlich, weshalb an dieser Stelle zunächst die für das weitere Dokument zentralen Grundlagen und Begriffe kurz erläutert werden. Die hiermit verknüpften **Methoden und Ansätze des Green Budgeting** (siehe Abschnitt 2.1.1.), die für das gesamte Spending-Review-Dokument und nachfolgende Module das theoretische Rahmengerüst bilden, sind allerdings sowohl national als auch international noch nicht zur Gänze entwickelt. Es handelt sich dabei um ein **lernendes methodisches System**, das eine kontinuierliche Fortentwicklung und Verfeinerung benötigt.

Relevante Entwicklungen und Fortschritte auf nationaler Ebene erfolgen hier v.a. in Zusammenarbeit mit der OECD sowie der Europäischen Kommission und fließen in besagte stetige Weiterentwicklung von Methode und Definitionen ein. Dieser **schrittweise Ansatz** ist nicht nur methodisch bedingt, sondern auch aufgrund der Komplexität, Aktualität und Schnellebigkeit der Klima- und Umweltpolitik erforderlich. Zukünftige diesbezügliche (Ab-)Änderungen von Methode und/oder Definitionen werden in der jährlichen Budgetbeilage „Klima- und Umweltschutz“ vorgestellt.¹⁵

¹⁵ Siehe unter <https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2022/beilagen/Klima- und Umweltschutz 2022.pdf>

Empfehlung 2: Laufende Aktualisierung von Methode und Definitionen

Aufgrund der stetigen Weiterentwicklung des Themenbereichs „Klima- und Umweltpolitik“ sollte auch in Zukunft, der im ggstl. Spending Review Dokument vorgestellte theoretische und methodische Rahmen laufend aktualisiert werden. Um eine Kohärenz mit den jährlichen Budgetdokumenten sicherzustellen, wird empfohlen, **zukünftige (Ab-) Änderungen** von Methode und/oder Definitionen in der jährlichen **Budgetbeilage „Klima- und Umweltschutz“** zu präsentieren.

2.1.1. Green Budgeting

Sowohl die Europäische Kommission als auch die OECD haben den Trend der Verknüpfung von budgetären Mitteln und Klimapolitik bzw. Umweltschutz unter dem Begriff Green Budgeting aufgegriffen und in einen ersten definitorischen Rahmen gegossen.

- Die Definition der **EK** zu Green Budgeting lautet: *“Green budgeting is defined here as a budgetary process whereby the environmental contributions of budgetary items are identified and assessed with respect to specific performance indicators, with the objective of better aligning budgetary policies with environmental goals.”*¹⁶
- Die **OECD** spezifiziert Green Budgeting folgendermaßen: *“Green budgeting means using the tools of budgetary policy-making to help achieve environmental goals. This includes evaluating environmental impacts of budgetary and fiscal policies and assessing their coherence towards the delivery of national and international commitments. Green budgeting can also contribute to informed, evidence-based debate and discussion on sustainable growth.”*¹⁷

Daraus leitet sich für **Österreich folgende Arbeitsdefinition** des Begriffes „Green Budgeting“ ab:

Definition: *„Green Budgeting erfasst und analysiert, unter Berücksichtigung aller verfügbarer Daten, die klima- und umweltspezifischen positiven, neutralen sowie negativen Auswirkungen aller budget-, ordnungs- und steuerpolitischer Maßnahmen und Prozesse im öffentlichen Sektor. Diese Analyse umfasst sowohl finanzielle Aspekte (Input-Betrachtung) als auch Einschätzungen zur Wirkungsdimension (Impact-Betrachtung) und*

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp140_en.pdf

¹⁷ <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/>

liefert eine Entscheidungsgrundlage für den Beitrag zur Einhaltung nationaler, internationaler und völkerrechtlicher Klima- und Umweltziele.“

Ein zugrundeliegendes **Rahmenwerk zu Green Budgeting**¹⁸, welches das gesamte Spektrum der Green Budgeting Thematik strukturiert abbildet, wurde u.a. von der **OECD** erstellt. Dieses Rahmenwerk der OECD besteht, wie in nachfolgender Grafik ersichtlich, **aus vier Elementen:**

- i. Strategische Planung
- ii. Erkenntnisgewinnung und Politikkohärenz
- iii. Rechenschaftspflicht und Transparenz
- iv. Rahmen zur haushaltspolitischen Steuerung

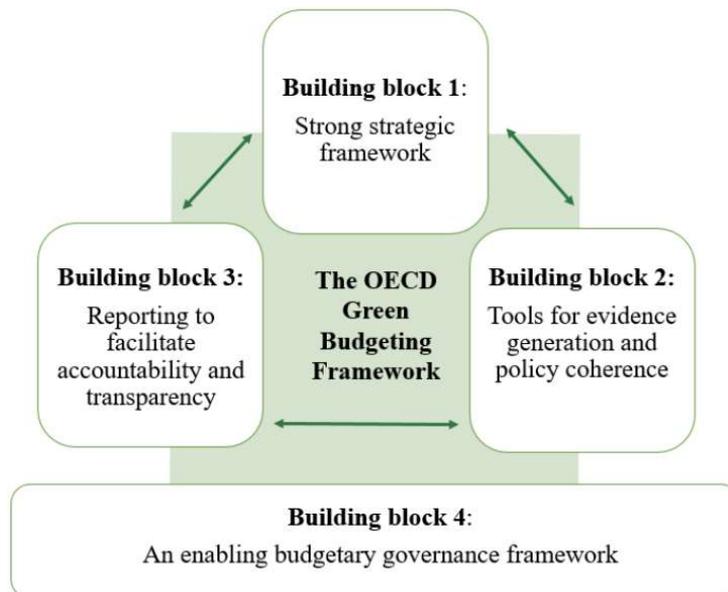


Abbildung 3: Green Budgeting Rahmenwerk der OECD; Quelle: OECD

Aufbauend auf dem **Rahmenwerk der OECD** entwickelte in weiterer Folge auch die **Europäische Kommission** ein ergänzendes Rahmenwerk zu Green Budgeting. Dieses Rahmenwerk enthält die nachfolgenden **fünf Schlüsselemente** für eine nationale Implementierung von Green Budgeting:

- i. Umfang (Erfassung der Umweltziele, Budgetpositionen und öffentliche Einrichtungen)
- ii. Methodik zur Bewertung von Kohärenz der Haushaltspolitik mit den Umweltzielen
- iii. Ergebnisse
- iv. Governance iSd. Festlegung von Verantwortlichkeiten je Akteur sowie

¹⁸ <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf>

v. **Transparenz und Rechenschaftspflicht des Prozesses**

Das Green Budgeting Rahmenwerk¹⁹ der EK sieht für diese fünf Schlüsselemente **drei Entwicklungsstufen** vor: Stufe 1 entspricht einem „essentiellen“, Stufe 2 einem „entwickelten“ und Stufe 3 einem „fortgeschrittenen“ Rahmen für Green Budgeting. Schlüsselemente und Entwicklungsstufen werden in folgender Matrix zusammengefasst:

ELEMENTS	LEVEL 1- Essential	LEVEL 2 - Developed	LEVEL 3 - Advanced
Coverage <i>Environmental objectives</i>	Climate-related	Climate-related Some other objectives	All objectives
<i>Budgetary items</i>	Favourable expenditure Favourable revenue	Favourable items Unfavourable items	Favourable items Unfavourable items Tax expenditure
<i>General government</i>	State (incl. social security)	State (incl. social security) Subnational governments	State (incl. social security) Subnational governments Other (e.g. SOEs + extra-budgetary)
Methodology	Tagging methodology	Tagging methodology	Tagging methodology Impact assessment of policies methodology
Deliverables	Identification in annual budget Reporting on budget execution	Identification in annual budget Reporting on budget execution Estimates in multi-annual plans	Identification in annual budget Reporting on budget execution Estimates in multi-annual plans Extra-budgetary spending reports
Governance	Ad-hoc central task force	Permanent central structure (not necessarily separated)	Permanent central structure (not necessarily separated) Green budgeting correspondents in various ministries/agencies
Transparency & Accountability	All deliverables public Independent expert assessment of methodology	All deliverables public Independent expert assessment of methodology Independent assessment of deliverables Parliamentary discussion	All deliverables public Independent expert assessment of methodology Independent assessment of deliverables Parliamentary discussion Ex-post review

Abbildung 4: Green Budgeting Rahmenwerk der Europäischen Kommission (EK); Quelle: EK

2.1.2. **Klima- und umweltspezifische finanzielle Mittel**

Herausforderung ist es, eine eindeutige und präzise Definition von klima- und umweltspezifischen Ein- und Auszahlungen bzw. Erträgen und Aufwendungen zu schaffen.

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/european_commission_green_budgeting_reference_framework.pdf

Auf internationaler Ebene werden unterschiedliche **Definitionen** verwendet. Hierunter fallen u.a.:

- Die Klimafinanzierung **Multilateraler Entwicklungsbanken (Multilateral Development Banks, MDBs)** wird definiert als „*financial resources (from own accounts and MDB-managed external resources) committed by MDBs to development operations and components thereof which enable activities that mitigate climate change and support adaptation to climate change.*“²⁰
- Die **European Union (EU) Taxonomy for Sustainable Finance** definiert ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten anhand eines Klassifikationssystems bestehend aus sechs Kategorien,²¹ siehe Abschnitt 2.1.3.
- Die **OECD Development Assistance Committee (DAC) Rio Marker** umfassen die vier Bereiche i) Biodiversität, ii) Klimaschutz bzw. Emissionsreduktion (Mitigation), iii) Wüstenbildung und seit 2010 auch iv) Klimawandelanpassung (Adaptation).²²
- Die **International Capital Markets Association (ICMA)** definiert hinsichtlich Green Bonds förderfähige Projektkategorien, die zu den fünf übergeordneten Umweltzielen beitragen: i) Klimaschutz bzw. Emissionsreduktion (Mitigation), ii) Klimawandelanpassung (Adaptation), iii) Erhaltung der natürlichen Ressourcen, iv) Erhaltung der Biodiversität und v) Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.²³

Daraus leitet sich für dieses Dokument folgende Arbeitsdefinition ab:

Definition: „Unter klima- und umweltspezifischen Ein- und Auszahlungen bzw. Erträgen und Aufwendungen sind **alle klima- und umweltspezifischen Ein- und Auszahlungen bzw. Erträge und Aufwendungen** umfasst, welche einen positiven Beitrag zur Einhaltung nationaler-, unions- und/oder völkerrechtlicher Klima- und Umweltziele liefern. Diese Arbeitsdefinition fokussiert somit auf „produktive“ Finanzströme mit einem positiven Beitrag zur Einhaltung der Klima- und Energieziele. Für eine Abgrenzung zu Finanzströmen mit negativer Wirkung siehe Abschnitt 2.1.3.“

Empfehlung 3: Anwendung der Definition „klima- und umweltspezifische Ein- und Auszahlungen bzw. Erträge und

²⁰ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020-Joint-MDB-report-on-climate-finance-Report-final-web.pdf>

²¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en

²² https://www.oecd.org/dac/environment-development/Revised%20climate%20marker%20handbook_FINAL.pdf

²³ <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/Green-Bonds-Principles-June-2018-270520.pdf>

Aufwendungen“

Für zukünftige Arbeiten im Bereich Green Budgeting ist die oben angeführte Arbeitsdefinition als Ausgangspunkt zu verwenden:
*„Unter klima- und umweltspezifischen Ein- und Auszahlungen bzw. Erträgen und Aufwendungen sind alle **klima- und umweltspezifischen Ein- und Auszahlungen bzw. Erträge und Aufwendungen** umfasst, die einen positiven Beitrag zur Einhaltung national-, unions- und/oder völkerrechtlicher Klima- und Umweltziele liefern.“*

Eine abschließende Aufzählung und Beurteilung aller klima- und umweltspezifischen Ein- und Auszahlungen bzw. Erträge und Aufwendungen erweist sich in der Praxis jedoch als schwierig. Alternative Methoden im internationalen Umfeld umfassen

- die Erstellung einer Kategorisierung der klimarelevanten Ausgabearten,
- die Konzentration auf eine kurze Liste von Programmen, die im Vorhinein als klimarelevant festgelegt wurden und
- Beurteilung von Budgetpositionen, anstatt von einzelnen Projekten oder Investitionen.²⁴

2.1.3. Produktivität vs. Kontraproduktivität

Klima- und umweltspezifische Ein- und Auszahlungen bzw. Erträge und Aufwendungen sind klar von den mit öffentlichen Maßnahmen verbundenen finanziellen Mittel abzugrenzen, deren Effekte der Einhaltung der national-, unions- und/oder völkerrechtlich verbindlichen Klima- und Energieziele entgegenwirken. Diese werden als kontraproduktive Maßnahmen bezeichnet. Im Rahmen des im Dezember 2019 an die Europäische Kommission übermittelten Nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) Österreichs wurden folgende Arbeitsdefinitionen zu „Kontraproduktivität“ und „Maßnahmen“ interministeriell akkordiert:

Definition: *„Eine öffentliche Maßnahme ist dann als **kontraproduktive/r Anreiz** bzw. **direkte oder indirekte Förderung/Subvention** zu bezeichnen, wenn ihre Effekte der Einhaltung der völkerrechtlich und unionsrechtlich verbindlichen Klima- und Energieziele entgegenwirken und die Implementierung der Maßnahme somit (i) eine Erhöhung des THG-Emissionsniveaus, (ii) eine Reduktion des Anteils Erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch und/oder (iii) eine Reduktion der Energieeffizienz zur Folge*

²⁴ [https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/606df7f1-dc9a-4301-b9f4-57f302be7ca1/Review%20of%20approaches%20to%20tracking%20climate%20expenditure%20\(IEEP%202021\).pdf?v=63784225039](https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/606df7f1-dc9a-4301-b9f4-57f302be7ca1/Review%20of%20approaches%20to%20tracking%20climate%20expenditure%20(IEEP%202021).pdf?v=63784225039)

hat. Besondere Relevanz kommt in diesem Zusammenhang den negativen Effekten auf das THG-Emissionsniveau (jetzt und in den folgenden Jahren inkl. Langfristeffekten) zu.“

Definition: „**Maßnahmen** im Sinne der **Arbeitsdefinition zu Kontraproduktivität** können u.a. folgende Förderungen/Subventionen bzw. Anreize umfassen:

- (i) direkte Subventionen (zweckgebundene Zuschüsse und Darlehen),
- (ii) indirekte Subventionen (inkl. Steuervergünstigungen) und sonstige steuerpolitische Anreize,
- (iii) nicht in Anspruch genommene Bürgschaften/Garantien und
- (iv) gezielte Begünstigungen im Rahmen staatlicher Regulierung und sonstige ordnungspolitische Anreize.“

Ein wesentliches Definitionskriterium einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaftstätigkeit gemäß EU-Taxonomie (EU-VO 2020/852 Art. 3b) stellt das „**Do No Significant Harm**“-Prinzip dar. Durch dessen Beachtung wird ausgeschlossen, dass eine wirtschaftliche Tätigkeit und ihre daraus resultierenden Produkte und Dienstleistungen unter Berücksichtigung der gesamten Lebenszyklen zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines oder mehrerer Umweltziele gem. Artikel 9 derselben Verordnung führen.

Definition: Das „Do No Significant Harm“-Prinzip ist ein zwingendes Kriterium für nachhaltiges Wirtschaften gemäß EU-Taxonomie. Eine Aktivität gilt hierbei als nachhaltig, wenn diese das Erreichen von mindestens einem Umweltziel unterstützt und keines der anderen Ziele wesentlich beeinträchtigt oder diesem zuwiderläuft. Das „Do No Significant Harm“-Prinzip dient somit der Identifikation und Darstellung von Zielkonflikten. Zur Beurteilung werden folgende sechs Umweltziele herangezogen:

- i. Klimaschutz
- ii. Anpassung an den Klimawandel
- iii. Nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen
- iv. Kreislaufwirtschaft
- v. Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung
- vi. Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme

Für eine Einstufung von produktiven und kontraproduktiven Budgetpositionen hat die EK gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten eine Liste von weitgehend „grünen“ (produktiven)

und „braunen“ (kontraproduktiven) Budgetpositionen erstellt und auf der Homepage der EK veröffentlicht.²⁵

Empfehlung 4: Umgang mit kontraproduktiven Anreizen und Subventionen im Klima- und Energiebereich

Im Sinne einer budgetschonenden und kosteneffektiven Einhaltung der Klima- und Energieziele gilt es zunächst auf Bundesebene die bestehenden kontraproduktiven Anreize und Subventionen zu **erfassen**. Bei der **Frage eines stufenweisen Abbaus** dieser kontraproduktiven Maßnahmen sollte ausdrücklich auf die budget-, wettbewerbs-, standort- und verteilungspolitische Wirkung der Maßnahmen geachtet werden. Diese Empfehlung basiert auf den definitorischen Arbeiten zum im Dezember 2019 an die EK übermittelten Nationalen Energie- und Klimaplan und ist eng mit der Frage der sozialen Abfederung verknüpft.

2.1.4. Kategorisierung von finanziellen Mitteln für Klimapolitik und Umweltschutz

Die Kategorisierung von klima- und umweltspezifischen Ein- und Auszahlungen bzw. Erträgen und Aufwendungen kann nach unterschiedlichen Ansätzen erfolgen.

2.1.4.1. EUROSTAT

Beispielsweise meldet Österreich seit 2017 an EUROSTAT die international vergleichbaren und verpflichtenden nationalen Umweltschutzausgaben (NEEP²⁶). Diese messen die von den gebietsansässigen Unternehmen, Haushalten und dem öffentlichen Sektor bereitgestellten Ressourcen für den Schutz der natürlichen Lebensräume.

2.1.4.2. EU-Taxonomie-Verordnung

Eine alternative Variante basiert auf der mit Juli 2020 in Kraft getretenen EU-Taxonomie-Verordnung²⁷. Diese unterscheidet für die Bestimmung der ökologischen Nachhaltigkeit einer Wirtschaftstätigkeit zwischen sechs Kategorien an Umweltzielen.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/list_of_broadly_brown_budget_items.xlsx, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/list_of_broadly_green_budget_items.xlsx und https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/explanatory_note_green_and_brown_lists.pdf

²⁶ National Expenditure on Environmental Protection

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj?locale=de>

Basierend auf der EU-Taxonomie-Verordnung stellt die nachfolgende Grafik die wesentlichsten²⁸ nationalen Maßnahmen im Bereich Klimapolitik und Umweltschutz der **Untergliederung (UG) 42 Landwirtschaft, Regionen und Tourismus** und **UG 43 Klima, Umwelt und Energie** dar.

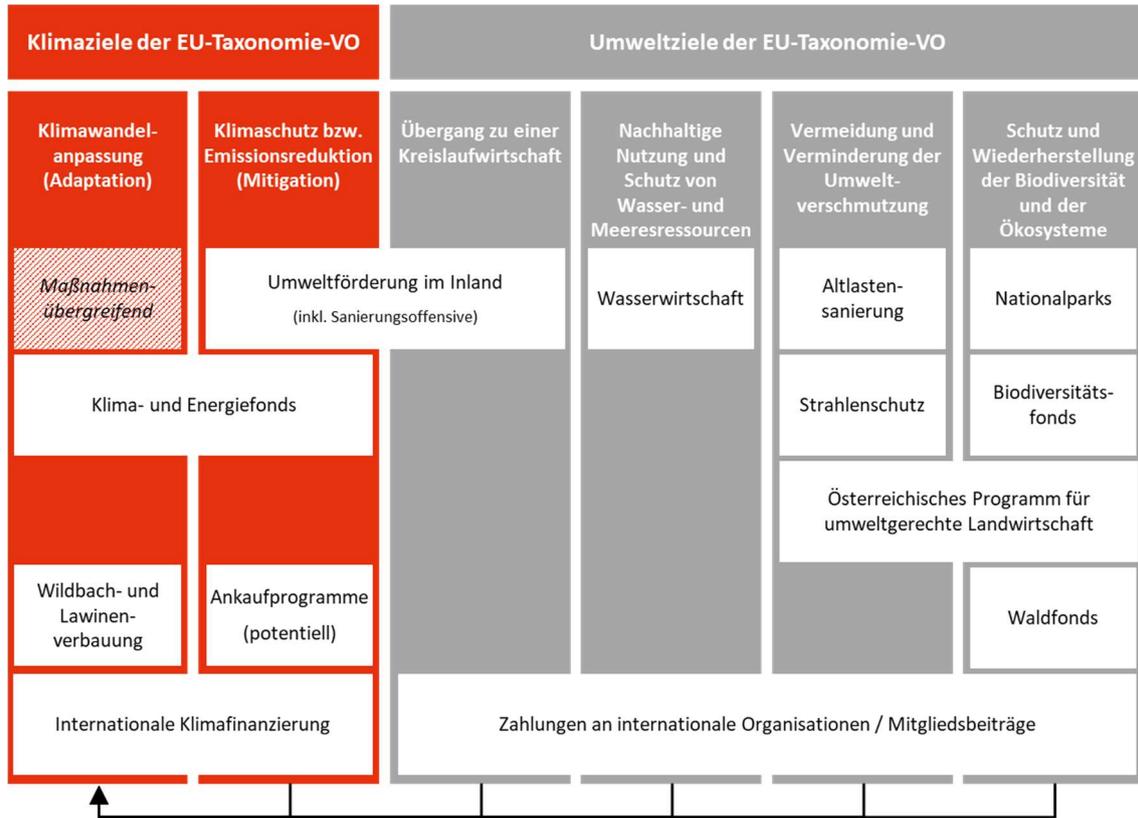


Abbildung 5: Nationale Maßnahmen in den UG 42 und 43; Quelle: eigene Darstellung BMF

Neben den soeben in Abbildung 5 beschriebenen Maßnahmen im Bereich Klimapolitik und Umweltschutz gibt es noch weitere naturbasierte und technologiebasierte Senken, die für den Klimaschutz wesentlich sind, aber auch eine relevante Rolle in der Klimawandelanpassung spielen. Eine eindeutige Zuordnung zu einem der beiden Bereiche Klimaschutz bzw. Emissionsreduktion (Mitigation) oder Klimawandelanpassung (Adaptation) ist hier allerdings nicht möglich. Darauf wird in Kapitel 2.2.3 noch genauer eingegangen.

²⁸ Dabei handelt es sich um keine abschließende Aufzählung. Die Darstellung erfolgt auf Grund der überwiegenden Zuordenbarkeit zu den Zielen.

2.1.4.3. EU-Taxonomie-Kompass

Basierend auf der EU-Taxonomie-Verordnung wird im Rahmen des EU-Taxonomie-Kompasses innerhalb der definierten Sektoren die Auswirkung von Aktivitäten auf die Klima- und Umweltziele eingestuft.²⁹

2.1.4.4. Transparenzdatenbank

In der **Transparenzdatenbank (TDB)** erfolgt die einheitliche Kategorisierung³⁰ der Maßnahmen (Leistungsangebote) nach Bereichen, in Anlehnung an die Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (Classification of the Functions of Government - COFOG³¹). In Summe teilt sich die einheitliche Kategorisierung der TDB in 12 Bereiche, die sich wiederum in Unterebenen gliedern. Auf der jeweils untersten Ebene werden bei der Übermittlung von personenbezogenen Daten (Gewährungen und Auszahlungen) an die TDB Förderungsgegenstände und Querschnitte zugeordnet, um eine detailliertere inhaltliche Darstellung der jeweiligen Daten sicherzustellen. Nachfolgend wird der Bereich 05 Umwelt/Klima/Energie inkl. Förderungsgegenstände und Querschnitte dargestellt.

²⁹ https://ec.europa.eu/sustainable-finance-taxonomy/tool/index_en.htm

³⁰ https://transparenzportal.gv.at/tdb/tp/seite_bericht_weitere_dokumente

³¹ Die Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (Classification of the Functions of Government – COFOG) wurde 1999 in ihrer derzeitigen Fassung von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erarbeitet und von der Statistikabteilung der Vereinten Nationen als Standardklassifikation für die Zwecke staatlicher Aktivitäten veröffentlicht.

5. Umwelt- und Klimaschutz, Energie	
5.1 Abfallwirtschaft	Altlasten, -sanierung
	Abfallbeseitigung
	Weitere Abfallmaßnahmen
	Abfallvermeidung
	Beratung- und Bewusstseinsbildung Abfallwirtschaft Abfallverwertung
5.2 Wasserwirtschaft	Abwasserentsorgung
	Wasserversorgung
	Beratung und Bewusstseinsbildung Wasserwirtschaft
	Weitere Wasserwirtschaftsmaßnahme Wasserbau
5.3 Arten- Landschafts- und Naturschutz	Artenschutz
	Bodenschutz
	Biosphärenparks
	Nationalparks
	Natur- und Kulturlandschaft
	Naturdenkmäler
	Gewässerökologie Beratung und Bewusstseinsbildung Arten-, Landschafts-, Naturschutz Weitere Arten-, Landschafts- oder Naturschutzmaßnahmen
5.4 Erneuerbare Energie und Energieeffizienzmaßnahmen	Biomasse Einzelanlage
	Biomasse KWK
	Photovoltaik
	Solaranlage
	Biogasanlage
	Wasserkraft
	Biomasse-Kessel incl. Netz
	Windkraft
	Energiesparmaßnahme
	Geothermie
	Effiziente Energienutzung
	Fernwärmeanschluss
	Wärme/Kälteverteilung
	Wärmepumpe
	Abwärmeauskopplung
	Speichertechnologien
	Tarifförderung Ökostromanlagen
	Modellregionen
	Beratung und Bewusstseinsbildung Erneuerbare Energie, Energieeffizienz
	Fernwärme-/kälteerzeugungsanlagen
Sonstige Leitungssysteme	
Energiemanagementsysteme	
Heizungsumstellung	
Thermische Gebäudesanierung	
Neubau, Errichtung energieeffizient	
Weitere Maßnahmen der erneuerbaren Energie	
Weitere energieeffiziente Maßnahmen	
5.5 Alternative Mobilität	E-Fahrzeuge
	Ladeinfrastruktur
	Sonstige alternative Antriebsformen
	Beratung und Bewusstseinsbildung Alternative Mobilität Modellregionen
5.6 Weitere Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen	Luftreinhaltung
	Lärmschutz
	Weitere Klimaschutzmaßnahmen
	Lichtverschmutzung
	Ressourceneffizienz
	Weitere Umweltschutzmaßnahmen Beratung und Bewusstseinsbildung Umwelt-, Klimaschutzmaßnahmen Nukleare Sicherheit

Tabelle 1: TDB – Kategorie 5 Umwelt- und Klimaschutz, Energie; Quelle: eigene Darstellung BMF

Bei der Kategorisierung im Bereich Umwelt-/Klimaschutz/Energie können Zuordnungs- bzw. Abgrenzungsherausforderungen entstehen, da Umwelt/Klima sowohl als Thema als auch als Querschnitt gesehen werden kann.

2.1.5. Förderungen

Unter einer **Förderung** ist gemäß § 30 Abs. 5 **BHG** 2013 der Aufwand für zins- oder amortisationsbegünstigte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- oder Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen zu verstehen, die der Bund einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser erbrachten oder beabsichtigten Leistung, an der ein erhebliches, vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, gewährt. Haushaltsrechtlich wird es als Teil des Transferaufwands behandelt, da auch bei Förderungen der Bund keine unmittelbare angemessene geldwerte Gegenleistung erhält.

Der Förderungsbegriff des **TDBG** 2012 geht über jenen des § 30 Abs. 5 **BHG** 2013 hinaus und umfasst neben Zahlungen, die nach § 30 Abs. 5 **BHG** 2013 Förderungen sind, darüberhinausgehend auch Zahlungen, die formalrechtlich nicht von § 30 Abs. 5 **BHG** 2013 umfasst sind, aber ebenso für eine erbrachte oder beabsichtigte Leistung aus öffentlichen Mitteln gewährt werden, an der ein öffentliches Interesse besteht, ohne dafür eine angemessene Gegenleistung zu erhalten. Zudem sind Zuwendungen mit Sozialleistungscharakter (Transferzahlungen) vom Förderungsbegriff des § 8 **TDBG** 2012 umfasst.

Eine Annäherung der unterschiedlichen Förderungsdefinitionen des **BHG** 2013 und dem **TDBG** 2012 ist aktuell Gegenstand einer ressortinternen Arbeitsgruppe, siehe Abschnitt 7.2.2.

Indirekte Förderungen sind gemäß § 47 Abs. 3 Z 2 **BHG** 2013 Einnahmenverzichte des Bundes, die einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser in ihrer Eigenschaft als Träger von Privatrechten erbrachte Leistung, an der ein vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, durch Ausnahmeregelungen von den allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen gewährt werden. In der Transparenzdatenbank werden Steuererleichterungen im Bereich der Ertragsteuern mit der vorgesehenen Reduktion der Steuerbelastung ausgewiesen. Dabei kann auf solche Ersparnisse eingeschränkt werden, welche automatisiert aus den Datenbeständen der Abgabenbehörden ermittelt werden können (Verordnungsermächtigung).

2.1.6. Kosteneffektivität und Wirkungsorientierung

Das direkte Verhältnis zwischen Bundeshaushalt und THG-Emissionen, sowie die Verbindlichkeit der EU Klima- und Energieziele unterstreichen die besondere Relevanz der Wirkungsorientierung im Kontext von Klimapolitik bzw. Umweltschutz. Grundsätzliches Ziel für alle Maßnahmen im Bereich Klimapolitik bzw. Umweltschutz bleibt, die gesetzten Klimaziele im Bereich Treibhausgasminderung und Klimawandelanpassung zu erreichen.

Dabei ist jedoch nicht außer Acht zu lassen, dass Ressourcen für diese Zielerreichung nicht unbegrenzt zur Verfügung stehen. Während die Zielsetzung Kernaufgabe des politischen Prozesses ist, ist es Aufgabe der Verwaltung diese Ziele bestmöglich umzusetzen. Um die relevanten Zielkonflikte zwischen mehreren realpolitischen Zielen möglichst zu vermeiden, ist es notwendig die gesetzten Ziele möglichst **kosteneffektiv** erreichen zu können.

Zum Zwecke dieses Berichts wird Kosteneffektivität folgendermaßen definiert: *„Die Kosteneffektivität, d.h. das Verhältnis eines Inputs zu einem Zwischen- oder Endergebnis, stellt das Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen und den erzielten Ergebnissen dar und ist entscheidend für die Bewertung des Erfolgs staatlicher Politik“*.³²

Die UN Klimarahmenkonvention (UNFCCC) gibt in ihrem Artikel 3 Abs. 3 vor, dass *„Politiken und Maßnahmen zur Bewältigung der Klimaänderungen kostengünstig sein sollten, um weltweite Vorteile zu möglichst geringen Kosten zu gewährleisten“*.³³ In diesem Sinne definiert der Bund kosteneffektive Maßnahmen, als jenen Maßnahmenmix, der zur jeweiligen Zielerreichung mit den geringsten Kosten beiträgt.

Kosteneffektivität kann in mehreren Dimensionen konzeptualisiert werden. In diesem Bericht beschränkt sich der Bund im Bereich des Klimaschutzes darauf, die Kosteneffektivität von Maßnahmen über die **budgetären und/oder gesamtwirtschaftlichen Kosten einer Maßnahme pro reduzierter Tonne CO₂-Äquivalent** zu messen (€/t CO₂e). Hierbei ist zu bedenken, dass in Österreich kein Prinzip der Technologieneutralität³⁴ greift und zahlreiche potentielle Dekarbonisierungstechnologien entweder explizit verboten sind oder implizit nicht verfolgt werden (u.a. Nukleartechnologie oder Carbon-Capture and Storage). Zum Entscheidungsparameter

³² <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264209541-13-de.pdf?expires=1664456449&id=id&accname=guest&checksum=8D79B1FB5DC359F943AF487B9B311FC5>

³³ <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf>

³⁴ Das Prinzip der Technologieneutralität umfasst auf Instrumentenebene die Vermeidung einer differenzierenden Behandlung unterschiedlicher Technologien unterhalb des Regulierungsziels (in diesem Fall des Klima- und Energieziels)

„Kosteneffektivität“ ist daher, u.a. auf Basis des „Do No Significant Harm“-Prinzips die Frage der Sekundärwirkungen der eingesetzten Technologien wesentlich.

Aufgrund der Wesentlichkeit der **Verknüpfung** der beiden Faktoren **Input**, beispielsweise in Form von finanziellen Mitteln, und **Impact**, beispielsweise **in Form von Wirkungsorientierung**, bedarf es hier zukünftig einer verstärkten Fokussierung. Dabei lässt sich auf mehrere wirkungsrelevante Tools im Bundeshaushaltsgesetz (BHG) 2013 zurückgreifen. Der Fokus auf die Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt wurde mit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform 2013 geschaffen und im BHG 2013 sowie im Bundesverfassungsgesetz verankert.

Empfehlung 5: Nutzung der bereits gegebenen Instrumente des BHG 2013 für eine verstärkte Impact-Orientierung im Klima- und Energiebereich

Das BHG 2013 stellt zahlreiche Instrumente zur verstärkten Impact-Orientierung klima- und energierelevanter Maßnahmen zur Verfügung (u.a. im Rahmen der Wirkungsorientierung gemäß § 2 BHG 2013). Es wird empfohlen, die bestehenden Potentiale verstärkt zu nutzen und gegebenenfalls zu erweitern³⁵.

2.1.6.1. Wirkungsorientierung

Mit der Einführung der Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt (§ 41 BHG 2013) wurde darauf abgezielt, auf den unterschiedlichen Ebenen der Budgetstruktur die Wirkung von budgetären Maßnahmen zu berücksichtigen. Dies wird in nachfolgender Grafik veranschaulicht.

³⁵ V.a. im Kontext der Implementierungsprozesse zum Klimaschutzgesetz und der im Regierungsprogramm erstmals angekündigten Einführung des Klimachecks.

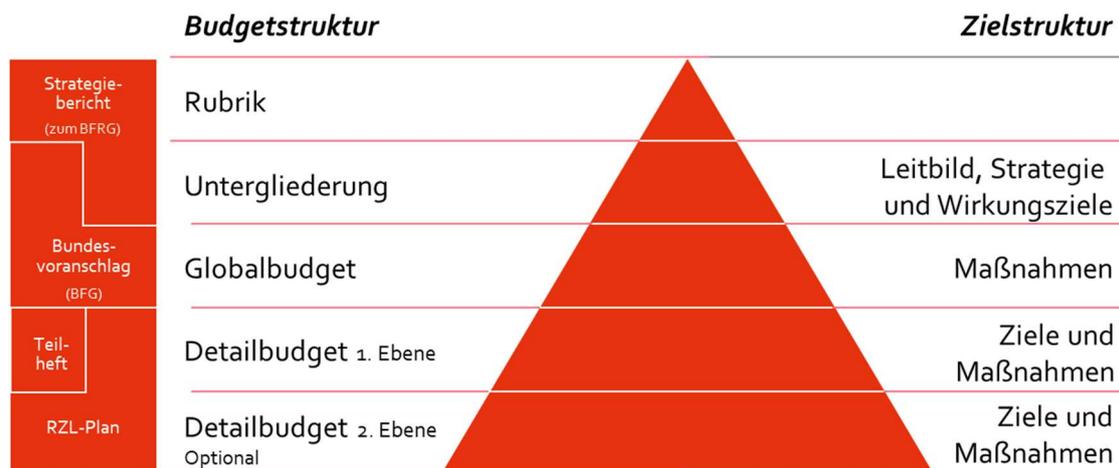


Abbildung 6: Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt lt. Wirkungscontrollingstelle des BMKOEES;
Quelle: BMKOEES³⁶

Für jede **Untergliederung** (UG) werden die Wirkungsziele inkl. Gleichstellungsziel(en) im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) sowie im Bundesfinanzgesetz (BFG) definiert. Im BFG werden darüber hinaus die jeweiligen Wirkungsziele sowie Kennzahlen zu deren Erfolgsmessung ergänzt. Auf Ebene der **Globalbudgets** (GB) werden im BFG Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme(n) festgelegt, welche zur Erreichung der Wirkungsziele je UG beitragen sollen. In diesem Zusammenhang werden Kennzahlen zur Erfolgsmessung der jeweiligen Maßnahmen definiert und der aktuelle Istzustand als Vergleichswert festgehalten. Für eine konkrete Umsetzung der Wirkungsziele und Maßnahmen werden für sämtliche **Detailbudgets** (DB) 1. Ebene in den jeweiligen Teilheften der UG Ziele inkl. Gleichstellungsziele (und Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme) heruntergebrochen. Diese Angaben basieren auf dem Ressourcen-, Ziel-, und Leistungsplan des jeweiligen DB.

In Hinblick auf die **Verantwortlichkeiten** gilt generell, dass die Angaben zur Wirkungsorientierung vom jeweils zuständigen haushaltsleitenden Organ in Zusammenarbeit mit der jeweils zuständigen haushaltsführenden Stelle zu erstellen sind.

2.1.6.2. Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Im Rahmen der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform 2013 wurde auch die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) eingeführt. Diese wird in den §§ 17 und 18 BHG 2013 geregelt und verfolgt das Ziel, für Gesetze, Verordnungen, über- oder zwischenstaatlichen Vereinbarungen, Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG, sonstige

³⁶https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Taetigkeitsbericht_resortübergreifende_Wirkungscontrollings.pdf?8hkvuv

rechtsetzende Maßnahmen und große Vorhaben die jeweiligen **Ziele, Maßnahmen** und **Auswirkungen** darzustellen. Dabei werden unterschiedliche Dimensionen, wie in § 17 (1) BHG 2013 definiert, betrachtet und umfassen beispielsweise die Dimensionen **finanzielle Auswirkungen** sowie **umweltpolitische Auswirkungen**. Grundsätzlich erfolgt im Nachhinein auch eine interne Evaluierung der WFA.

2.1.6.3. Wirkungscontrolling

Um die Ziele der Wirkungsorientierung (Wirkungsziele und Maßnahmen) zu erreichen, hat jedes haushaltsleitende Organ ein **internes Wirkungscontrolling** einzurichten und durchzuführen.

Das von der Bundesministerin oder dem Bundesminister für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (BMKOES) zusätzlich durchgeführte **ressortübergreifende Wirkungscontrolling** umfasst sowohl die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf als auch die Angaben über die interne Evaluierung von Regelungsvorhaben und von sonstigen Vorhaben.

2.1.6.4. Kosten- und Leistungsrechnung

Auch auf Ebene der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) findet sich die Wirkungsorientierung wieder. So hat die KLR eine wirkungsorientierte Veranschlagung und Haushaltsführung sowie eine ergebnisorientierte Steuerung dieser haushaltsführenden Stellen zu unterstützen.³⁷

2.1.6.5. Wirkungsindikatoren der Transparenzdatenbank des Bundes

Durch die Gesetzes- und Schnittstellenanpassung der TDB im Zusammenhang mit dem RRF wurden 2021 in der TDB Wirkungsindikatoren inkl. Werte sowohl auf Maßnahmenebene (Leistungsangebotsebene) als auch auf Förderungsebene (Fördergewährung) eingeführt. Außerhalb von RRF-Maßnahmen ist die Angabe der Indikatoren inkl. Werte optional durch die jeweiligen Abwicklungsstellen möglich. Neben den RRF-Indikatoren der EK wurden im Zusammenhang mit der Klimathematik folgende Indikatoren aufgenommen: Treibhausgaswirkung über die Nutzungsdauer (tCO₂e/Jahr), Erzeugte erneuerbare Energie (MWh/Jahr), Reduzierter Energiebedarf (MWh)³⁸.

³⁷ Wenngleich die KLR im gegenständlichen Dokument für die in einem ersten Schritt entworfenen Green Budgeting Methodologie noch keine unmittelbare Rolle innehat, soll sie angesichts einer möglichen zukünftigen Verlinkung mit der Methodologie der Vollständigkeit halber erwähnt werden.

³⁸ Diese klima- und energierelevanten Indikatoren sollen – analog zur methodischen Weiterentwicklung des Green Budgeting – ebenfalls schrittweise aktualisiert und verbessert werden. Entsprechende Herausforderungen bestehen insbesondere bei der interinstrumentalen Vergleichbarkeit von Impactdaten.

2.2. Definitionen im Bereich Klimaschutz bzw. Emissionsreduktion (Mitigation)

Maßnahmen zum Klimaschutz bzw. zur Emissionsreduktion (Mitigation) umfassen lt. **OECD** u.a. Aktivitäten zur Senkung von THG-Emissionen, den Erhalt oder die Förderung von Treibhausgasen und -speichern, die Sicherstellung der Mitberücksichtigung von Emissionsreduktionen im Rahmen von gesellschaftlichen Aktivitäten (etwa durch Bewusstseinsbildung, Gesetzesprozesse oder Forschung) sowie die Unterstützung anderer Staaten bei der Erreichung ihrer Reduktionsziele.³⁹

In der österreichischen **Klimafinanzierungsstrategie** (siehe Kapitel 2.4.1) wird Klimaschutz bzw. Emissionsreduktion (Mitigation) als „*die aktive Verringerung der Treibhausgasemissionen, um deren Auswirkungen auf den Klimawandel zu reduzieren*“ beschrieben. Mitigation „*zielt also auf Maßnahmen ab, die jetzt gesetzt werden, um in der Zukunft ihre Wirkung zu entfalten.*“⁴⁰

Die entsprechenden Maßnahmen ziehen dabei nicht nur auszahlungsseitige **Implikationen für den Bundeshaushalt** nach sich, sondern werden in Zukunft auch verstärkt einzahlungsseitige Effekte (u.a. im Kontext der UG 16 Öffentliche Abgaben im Steuersystem) haben.⁴¹ Vor dem Hintergrund des Ziels der budgetären Nachhaltigkeit gilt es daher, jenen Maßnahmenmix an förder-/transfer-, steuer- und ordnungspolitischen Ansätzen zu identifizieren, der dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit genügt.⁴² Dabei kommen einer verstärkten Wirkungsorientierung in der Anreizlandschaft (u.a. durch das Setzen plausibler Reduktionsziele) und einer Harmonisierung der methodischen Ansätze zur Erfassung der tatsächlichen Wirkung der verschiedenen Instrumente und Anreizmechanismen besondere Relevanz zu.

2.2.1. Rechtsgrundlagen für österreichische Treibhausgasemissionen

Die österreichischen Gesamtemissionen lassen sich in Emissionen unterscheiden, welche aus Sektoren stammen, die unmittelbar dem Europäischen Emissionshandelssystem unterliegen (**EU-ETS bzw. EU-EHS**), Emissionen und Senken die in der EU Verordnung über

³⁹ https://www.oecd.org/dac/environment-development/Revised%20climate%20marker%20handbook_FINAL.pdf

⁴⁰ https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:3608b130-6f99-4aba-a4a6-65d0cfffcd1bd/Oesterr_Klimafinanzierungsstrategie_2013-2020.pdf

⁴¹ Diese einzahlungsseitigen Effekte können wiederum mit produktiven, neutralen oder kontraproduktiven THG-Effekten verknüpft sein.

⁴² Vor diesem Hintergrund kommt einer kosteneffektiven und wirkungsorientierten Implementierung der gemäß EU 2030 Strategie für den Klima- und Energiebereich zu erstellenden Strategiedokumente, insbesondere jedoch dem unionsrechtlich verbindlichen Nationalen Energie- und Klimaplan, besondere Bedeutung zu.

Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (**LULUCF**) geregelt sind und Emissionen, die der EU Lastenteilungsverordnung (**ESR**) unterliegen und innerstaatlich durch das KSG geregelt werden.

Jene Sektoren, welche unmittelbar dem Europäischen Emissionshandelssystem unterliegen umfassen aktuell hauptsächlich die Sektoren **Energie** und **energieintensive Industrie** (u.a. Stahl, Zement, Papier). Das Europäische Emissionshandelssystem ist eine unionsweite Marktlösung, welche durch eine gesamteuropäische Begrenzung der erlaubten THG-Emissionen in den betroffenen Sektoren die Einhaltung dieses sektoralen Klimaziels sicherstellen soll. Innerhalb bestimmter Obergrenzen erhalten (Gratiszuteilung) oder erwerben betroffene Unternehmen Emissionszertifikate. Auch österreichische Unternehmen, die dem Europäischen Emissionshandelssystem unterliegen, sind verpflichtet ausreichend Zertifikate für ihre Emissionen vorzulegen.

Treibhausgase in den Sektoren **Landnutzung** (inkl. Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft) und **Senken (LULUCF)** sind von der EU Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft erfasst, wobei bilanziell der LULUCF Sektor in Österreich mehr Treibhausgase bindet als emittiert.⁴³

Alle anderen THG-Emissionen Österreichs entfallen auf sechs Sektoren außerhalb des Europäischen Emissionshandelssystems (ESR) und des LULUCF Sektors (zusammen oft als Non-ETS bezeichnet) und sind innerstaatlich durch das KSG⁴⁴ geregelt. Zu den sechs **ESR-Sektoren** zählen i) **Verkehr**, ii) **Gebäude**, iii) **Landwirtschaft**, iv) **Energie und Industrie (Non-ETS)**, v) **Abfallwirtschaft** und vi) **Fluorierte Gase**. Der Sektor Verkehr verursacht mit knapp der Hälfte⁴⁵ der ESR-Gesamtemissionen den größten Anteil, gefolgt von den Sektoren Landwirtschaft und Gebäude mit jeweils ca. einem Sechstel der ESR-Gesamtemissionen. Die Einhaltung der unionsrechtlichen Zielvorgaben gemäß EU Lastenteilungsverordnung im ESR-Bereich liegt in unmittelbarer Zuständigkeit des Staates und bedingt gleichermaßen das budgetäre Risiko für den Staatshaushalt im Falle einer Nichterreichung.

⁴³ Das LULUCF Ziel für Österreich sieht bis 2030 einen weiteren Ausbau der Netto-Senke von rund 880 kt CO₂e vor. Vor diesem Hintergrund ist zu beachten, dass der LULUCF-Bereich in Österreich in Vergleich zu den letzten Jahrzehnten eine rückläufige Senkenleistung vorweist.

⁴⁴ KSG; BGBl. I Nr. 106/2011 i.d.g.F.

⁴⁵ Hierbei wird die Aufkommensverteilung der THG-Emissionen im ESR-Bereich aus dem Jahr 2019 zugrunde gelegt.

2.2.2. Klimaneutralität

Die Begriffe „CO₂ Neutralität“, „Treibhausgasneutralität“ und „Klimaneutralität“ scheinen zwar auf den ersten Blick äquivalent, bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die jeweiligen Implikationen unterschiedlich sind.⁴⁶

Unter **CO₂ Neutralität** versteht man das Gleichgewicht zwischen dem Ausstoß von CO₂ und der Aufnahme von CO₂ durch natürliche und technologische Senken, so dass kein zusätzliches CO₂ in die Atmosphäre hinzugefügt wird.

Unter **Treibhausgasneutralität** (oder auch „netto null Emissionen“, wie im deutschen BMU Klimaschutzplan 2050⁴⁷) versteht man den bilanziellen Ausgleich der Emissionen von Treibhausgasen und der Aufnahme von Treibhausgasen durch natürliche und technologische Senken. Hierbei ist zu beachten, dass die verschiedenen Strahlungsantriebe verschiedener Gase (etwa Kohlenstoffdioxid, Methan, Lachgas, etc.) bilanziell berücksichtigt werden.

Klimaneutralität geht über eine Treibhausgasneutralität hinaus und inkludiert zusätzliche klimaschädliche Aspekte, welche nicht durch die Emission von Treibhausgasen ausgelöst werden – etwa das Abschmelzen eines Gletschers, wodurch weniger Sonnenenergie zurück in die Atmosphäre reflektiert wird. Klimaneutralität bedeutet daher, dass bilanziell kein Nettoeffekt auf das Klimasystem resultiert.

Bei Betrachtung all dieser Begriffe ist zu beachten, dass jeweils klar zu spezifizieren ist, welche Sektoren und Regionen von den Zielen umfasst sind, um einen bilanziellen Ausgleich über die gesamte Zieldimension herstellen zu können.

2.2.3. Ansätze zur Entfernung und Bindung von Kohlenstoff

Senken und Speicher von Treibhausgasemissionen haben das Potenzial durch langfristige Speicherung oder Umwandlung von Treibhausgasen dessen globalen Anstieg in der Atmosphäre zu bremsen. Sowohl naturbasierte Senken, wie beispielsweise Wälder, als auch technologiebasierte Speicher, **carbon-capture-storage (CCS)** Systeme, können diese Funktion erfüllen.

Naturbasierte Senken zeichnen sich durch ihre CO₂-Absorptionsfähigkeit im Rahmen organischer oder geologischer Prozesse aus. Durch Photosynthese von Pflanzen und Algen

⁴⁶ Siehe <https://netzeroclimate.org/what-is-net-zero/> für eine ausführliche Diskussion der unterschiedlichen Begriffe.

⁴⁷ <https://www.bmu.de/themen/klimaschutz-anpassung/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimaschutzplan-2050>

etwa wird das Treibhausgas aus der Atmosphäre aufgenommen und dessen C-Atom in Kohlenstoffstrukturen mittel- oder langfristig gebunden (z.B. durch Humusaufbau oder Waldwachstum). Die Treibhausgase CO₂ oder Methan (CH₄) entstehen daraus erneut, wenn diese Strukturen wieder in Zerfallsprozessen (beispielsweise durch Verbrennung oder Landnutzungsveränderungen) aufgebrochen werden.⁴⁸

Technologiebasierte Speicher halten Treibhausgase durch physikalische Lagerung oder chemische Bindung aus der Atmosphäre fern. Dem zuvor gehend ist ein Sammel- und Konzentrationsprozess der Gase an der Emissionsquelle oder aus der Luft nötig.⁴⁹

Beispielhaft genannt werden können Ansätze, die die energetische Nutzung von Biomasse mit der Speicherung von im Prozess entstehenden Treibhausgasen kombinieren (sog. BECCS, Bioenergy with Carbon Capture and Storage) oder Anlagen, die Treibhausgase zur Speicherung direkt aus der Umgebungsluft filtern (sog. DACCS, Direct Air Carbon Capture and Storage).⁵⁰

Carbon-capture-utilisation (CCU) Ansätze verfolgen die Strategie, entstandene Treibhausgase als Rohstoff für andere Produktionsprozesse zu verwenden und dadurch ebenso einen Treibhausgasanstieg in der Atmosphäre insgesamt zu vermeiden. Die Berücksichtigung dieser Aktivitäten bei der Bestimmung von Treibhausgasbudgets kann aus einer Perspektive der Kosteneffektivität sinnvoll sein. Rechtlich wird deren Anrechnung auf Treibhausgasreduktionsziele auf verschiedenen politischen Ebenen diskutiert.⁵¹

2.2.4. Carbon Leakage

Carbon Leakage bezeichnet das Risiko der Verlagerung von Treibhausgasmissionen ins Ausland. Die **negativen Auswirkungen** von Carbon Leakage können generell anhand zweier Komponenten dargestellt werden:

- **Wettbewerbs-Komponente:** Mit der Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland ist auch der Verlust von Arbeitsplätzen und der Wertschöpfung verbunden. Durch, relativ zum internationalen Umfeld, strengere nationale Regelungen entsteht somit ein nationaler Wettbewerbsnachteil.

⁴⁸ BOKU 2022: <https://web.archive.org/web/20220307193503/https://boku.ac.at/wabo/center-for-carbon-management>

⁴⁹ <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wasser/gewaesser/grundwasser/nutzung-belastungen/carbon-capture-storage#grundlegende-informationen>

⁵⁰ <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0795.pdf>

⁵¹ Siehe https://ec.europa.eu/clima/eu-action/carbon-capture-use-and-storage_en

- **Klima-Komponente:** Durch die Verlagerung von Treibhausgasen ins Ausland, v.a. in Länder mit weniger stringenten Treibhausgasvorschriften als in Österreich (wie etwa niedrigere oder keine CO₂ Bepreisung), ist zu erwarten, dass die gesamthaften Treibhausgasemissionen höher sind, als ohne Verlagerung.

Carbon Leakage ist daher sowohl aus ökonomischer, als auch aus klimapolitischer Sicht möglichst zu verhindern. Unter **Carbon Leakage Regelungen** werden daher jene Entlastungsmaßnahmen verstanden, die im internationalen Wettbewerb stehende Unternehmen unterstützt. Regelungen zu Carbon Leakage gibt es sowohl auf **unionsrechtlicher Ebene** im Bereich des EU-ETS, beispielsweise in Form von Gratisallokationen, aber auch auf **nationaler Ebene**, beispielsweise im Rahmen des nationalen Emissionshandelsgesetzes (NEHG 2022).

Bei solchen Regelungen sind immer nationale sowie unionsrechtliche Beihilfenvorgaben zu beachten.

2.3. Definitionen im Bereich Klimawandelanpassung (Adaptation)

Klimawandelanpassung stellt **gemäß OECD** jene bewusst durchgeführten Aktivitäten dar, die natürliche oder menschliche Systeme vor eingetretenen oder erwarteten Klimaveränderungen inklusive Extremwetterereignissen messbar schützen. Dies kann durch den Erhalt oder die Erhöhung der Resilienz gegenüber Klimaveränderungen ebenso geschehen wie durch verbesserte Anpassung oder eine Verringerung der Betroffenheit (Exponiertheit).⁵²

Eine detailliertere Operationalisierung dieser allgemeinen Definition stellt die delegierte **Verordnung der Europäischen Kommission 2021/2139** zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2020/852 dar, die zu deren Anpassung an den Klimawandel beitragen, ohne andere Umweltziele der EU-Taxonomie zu beeinträchtigen.⁵³

In der österreichischen **Klimafinanzierungsstrategie** (siehe Kapitel 2.4.1) umfasst die Klimawandelanpassung (Adaptation) *„unter anderem jene Maßnahmen, die sich mit der Verhinderung sowie der Beseitigung von bereits eingetretenen Schäden bis zur akuten Behebung kontinuierlich wachsender Probleme (zB Wüstenbildung) beschäftigen.“*⁵⁴

Selbst im Fall der Einhaltung des Temperaturziels iSd. Übereinkommens von Paris von 2°C (bzw. 1,5°C) ist ein signifikanter Anpassungsbedarf an die Effekte des Klimawandels zu erwarten. Analog zu den Maßnahmen zur Reduktion von THG gilt auch hier das Prinzip der budgetären Nachhaltigkeit im Sinne eines effektiven und effizienten Mitteleinsatzes. Dahingehend müssen Anpassungskosten sorgfältig gegen verringerte Schadensrisiken sowie positive volkswirtschaftliche Folgeeffekte abgewogen werden. Jedenfalls gilt es eine fehlerhafte Anpassung (Maladaptation), das sind zusätzlich belastende Fehlinvestitionen, die erneuten Anpassungsbedarf in der Zukunft erfordern oder wirkungsvolle Anpassung erschweren, zu vermeiden.

2.3.1. Fehlanpassung und mangelhafte Anpassung (Maladaptation)

Unter Maladaptation werden Aktivitäten zur Anpassung an den Klimawandel beschrieben, die sich ex-ante oder ex-post als inadäquat, unzureichend oder sogar kontraproduktiv darstellen. Dies kann der Fall sein, wenn Aktivitäten die Vulnerabilität des anzupassenden Systems gegenüber Klimaveränderungen oder das Schadensrisiko weiter erhöhen,

⁵² https://www.oecd.org/dac/environment-development/Revised%20climate%20marker%20handbook_FINAL.pdf

⁵³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2139&from=DE>

⁵⁴ https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:3608b130-6f99-4aba-a4a6-65d0cffcd1bd/Oesterr_Klimafinanzierungsstrategie_2013-2020.pdf

beziehungsweise wenn deren „Nebeneffekte“ entweder den Anpassungsgrad oder die Anpassungsmöglichkeiten anderer Systeme beeinträchtigen. Der Begriff „mangelhafte Anpassung“ reflektiert, dass es sich bei Maladaptation um graduelle Abstufungen handeln kann: Auch negative Teilaspekte einer Anpassungsmaßnahme müssen vermieden werden.

Das von Österreich ratifizierte Übereinkommen von Paris stellt in seinen Artikeln 2 und 7 klar, dass Anpassungsaktivitäten an die Bedrohungen durch den Klimawandel im Einklang mit den globalen Temperaturzielen gem. Artikel 2.1a stehen und zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen sollen.⁵⁵ Somit kennzeichnet sich fehlerhafte Anpassung durch mindestens eines der drei folgenden Merkmale: i) Erhöhung der eigenen Vulnerabilität ggü. den Folgen des Klimawandels, ii) Überwälzung der Vulnerabilität auf andere oder iii) Verursachung anderer Beeinträchtigungen einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der *Sustainable Development Goals*.⁵⁶

Im Hinblick auf Maladaptation gilt es im Sinne eines effektiven und effizienten Mitteleinsatzes auch Unsicherheiten über künftige Entwicklungen mit zu berücksichtigen und *Lock-in* Effekte durch negative Pfadabhängigkeiten zu vermeiden, um korrigierend nachschärfen zu können.⁵⁷

2.3.2. Loss & Damage

Loss & Damage im Kontext des Klimawandels bezieht sich auf Verluste und Schäden, die als Folge plötzlich (z.B. Extremwetterereignisse) oder langsam (etwa Dürre) eintretender Klimaauswirkungen entstehen. Vor dem Hintergrund der Anpassung an den Klimawandel ist es zielführend, zwischen vermeidbaren und unvermeidbaren Verlusten oder Schäden zu differenzieren. Schäden oder Verluste sind unvermeidbar, wenn Anpassungsmaßnahmen auf Grund von naturwissenschaftlichen, technischen oder gesellschaftlichen Kriterien nicht mehr umsetzbar sind. Bei vermeidbaren Verlusten oder Schäden können Risiken und Vulnerabilitäten durch angemessene ex-ante Anpassung sowie durch die Vermeidung von Fehlanpassung minimiert werden.⁵⁸

⁵⁵ Insofern werden unter fehlerhafter Anpassung ebenso jene Vorhaben verstanden, die durch direkte oder indirekte Auswirkungen aufgrund zusätzlicher Treibhausgasemissionen Reduktionsbemühungen entgegenlaufen und infolgedessen den Anpassungsbedarf sogar erhöhen.

⁵⁶ Schipper (2020): Maladaptation: When Adaptation to Climate Change Goes Very Wrong, doi:10.1016/j.oneear.2020.09.014

⁵⁷ https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf

⁵⁸ Mechler et al (2019): Science for Loss and Damage. Findings and Propositions. In: Mechler R. et al (2019): Loss and Damage from Climate Change - Concepts, Methods and Policy Options. Springer Open.

2.3.3. Stranded Assets im Klimawandelkontext

Auswirkungen des Klimawandels wie auch klimapolitischer Maßnahmen verursachen Risiken, wodurch Investitionen durch signifikante Wertminderung zu Stranded Assets werden können. Realwirtschaftlich kann das dazu führen, dass bestehende Infrastruktur, Wirtschaftszweige oder Regionen auf Grund veränderter Umweltbedingungen ihre bisher vorgesehenen Funktionen nicht mehr erfüllen können. Im Finanzsektor besteht bei ausbleibender oder fehlerhafter Anpassung an die Herausforderung der Klimapolitik ein zunehmendes Stranded Asset Risiko. Hierzu zählen auch finanzielle Investitionen in Treibhausgas verursachende Sektoren, deren Wirtschaftlichkeit durch klimapolitische Maßnahmen (etwa Verbote oder Internalisierung der Emissionskosten) nachhaltig eingeschränkt wird.⁵⁹

2.4. Definitionen im Bereich Internationale Klimafinanzierung

Unter dem Begriff der internationalen Klimafinanzierung wird die im Art. 4 des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) und die im Art. 9 des Übereinkommens von Paris festgehaltene völkerrechtliche Verpflichtung zur „Unterstützung von Entwicklungsländern durch Industrienationen bei der Reduktion von THG und der Anpassung an den Klimawandel“ verstanden.

Der österreichische Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung wird auf Basis der Bestimmungen der „Strategie Österreichs zur internationalen Klimafinanzierung 2013-2020 (Klimafinanzierungsstrategie (KFS) 2013)“⁶⁰ und der „Revision der Klimafinanzierungsstrategie 2017“⁶¹ erbracht und im Rahmen des jährlich zu erstellenden österreichischen Klimafinanzierungsberichts (KFB)⁶² publiziert.

⁵⁹ <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-110519-040938>

⁶⁰ Siehe https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:3608b130-6f99-4aba-a4a6-65d0cffcd1bd/Oesterr_Klimafinanzierungsstrategie_2013-2020.pdf

⁶¹ Siehe https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:ecf15be7-4504-4c02-ac10-443b96cd8ec7/Revision_Klimafinanzierungsstrategie_2017.pdf

⁶² Siehe <https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:2f82895f-8380-4b42-a86e-504e41ab916c/Klimafinanzierungsbericht2019.pdf>

2.4.1. Klimafinanzierungsstrategie⁶³

Im Fokus der österreichischen **Klimafinanzierungsstrategie**⁶⁴ stehen der öffentliche Beitrag Österreichs zur langfristigen Klimafinanzierung sowie die Beiträge aus privaten und alternativen Quellen. Sie soll die Erfüllung der Verpflichtung Österreichs in der internationalen Klimafinanzierung möglichst effektiv, effizient, transparent und in Kohärenz mit nationalen Maßnahmen fördern.

In diesem Zusammenhang wurden u.a. im Einvernehmen mit dem BMF sowie dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA) **Richtlinien**⁶⁵ für Projekte ausgearbeitet und dabei ökologische, ökonomische, soziale und entwicklungspolitische Kriterien definiert.

Basierend auf dem Übereinkommen von Paris im Jahr 2016 wurde die Klimafinanzierungsstrategie überarbeitet. Dabei wurden zusätzliche Aspekte wie (Climate-) Mainstreaming, Chancen für die österreichische Wirtschaft, Anrechnungsregeln sowie die Positionierung Österreichs zum Green Climate Fund (GCF) berücksichtigt bzw. die Kriterien für die Projektauswahl überarbeitet und in der „**Revision der Klimafinanzierungsstrategie 2017**“⁶⁶ festgehalten.

Bei den Verhandlungen unter dem Klimarahmenübereinkommen der Vereinten Nationen spielen Fragen der internationalen Klimafinanzierung eine zunehmend wichtige Rolle. Im Übereinkunft von Kopenhagen sagten die Industriestaaten zu, in den Jahren 2010-2012 30,0 Mrd. US-Dollar für eine Anschubfinanzierung (Fast Start Finance) und 100,0 Mrd. US-Dollar jährlich bis zum Zieljahr 2020 für die Unterstützung von Entwicklungsländern und Schwellenländern für klimaspezifische Maßnahmen in den Bereichen der Emissionsminderung und der Anpassung bereitzustellen.

Die Zusage Österreichs, seinen Beitrag von insgesamt 120,0 Mio. € zum Anteil der von der EU im Rahmen der Übereinkunft von Kopenhagen 2009 zugesagten, freiwilligen Finanzmittel für die Anschubfinanzierung für die Jahre 2010-2012 zu leisten, wurde erfüllt.

⁶³ Siehe

https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/int_klimapolitik/finanzierung/klimafinanz_strategie.html

⁶⁴ Siehe https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:3608b130-6f99-4aba-a4a6-65d0cfffcd1bd/Oesterr_Klimafinanzierungsstrategie_2013-2020.pdf

⁶⁵ https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:1e1479dc-b4da-4505-bfe7-99a8ba54edfa/RL_internat_Klimafinanzierung.pdf

⁶⁶ Siehe https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:ecf15be7-4504-4c02-ac10-443b96cd8ec7/Revision_Klimafinanzierungsstrategie_2017.pdf

In den Jahren 2013-2016 erfolgte ein Anstieg der österreichischen Klimafinanzierungsbeiträge.

Im Rahmen der Einigung zum Übereinkommen von Paris wurde in der Begleitentscheidung 1/CP.21 das Ziel 100,0 Mrd. US-Dollar bis 2020 bereitzustellen für die Jahre 2021-2025 fortgeschrieben, so dass nun für diesen Zeitraum jährlich 100,0 Mrd. US-Dollar bereitzustellen sind. Zusätzlich wurde vereinbart vor 2025 ein neues kollektives quantifiziertes Ziel zu setzen, das eine Steigerung gegenüber den 100,0 Mrd. US-Dollar darstellt. Darüber hinaus hält das Übereinkommen von Paris in Art. 2.1.c fest, dass Finanzströme generell mit den weiteren Zielen in Art. 2.1.a und Art. 2.1.b kompatibel sein müssen. Österreich hat sich 2015 dazu bekannt, bis 2020 mindestens 0,5 Mrd. € für die internationale Klimafinanzierung zur Verfügung zu stellen. Diese Vorgabe wurde, wie in nachfolgender Abbildung 7 dargestellt, erreicht.

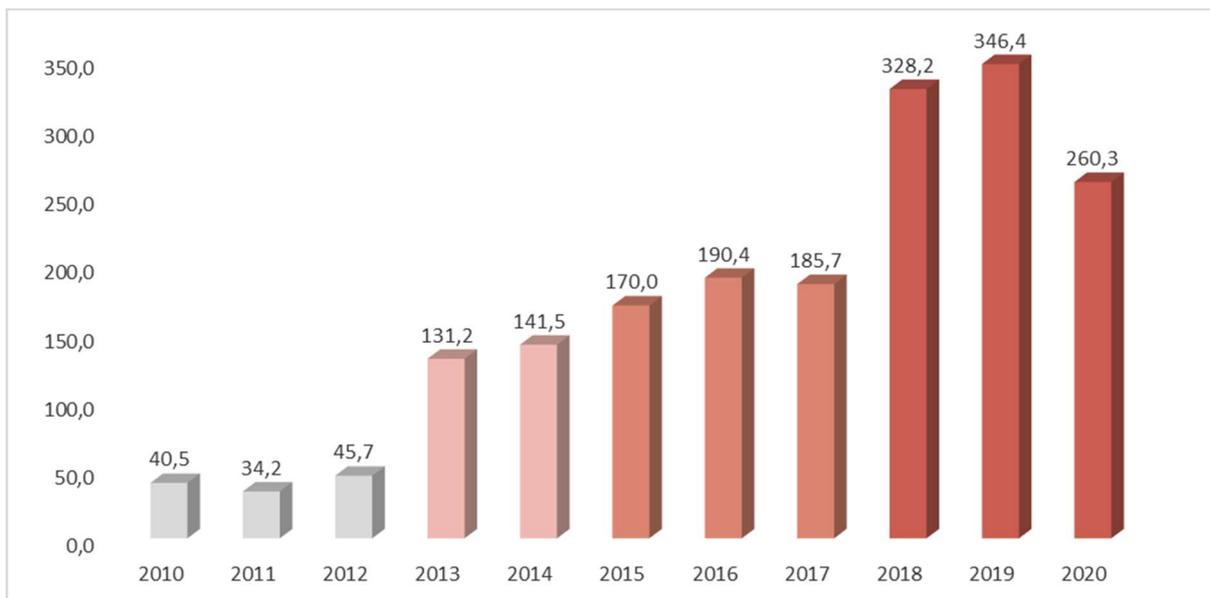


Abbildung 7: Österreichs Beiträge zur internationalen Klimafinanzierung; Quelle: BMK

2.4.2. Klimafinanzierungsbericht

Gemäß der österreichischen Klimafinanzierungsstrategie ist jährlich ein Bericht über die internationale Klimafinanzierung Österreichs vorzulegen. Laut Klimafinanzierungsbericht 2020 betrug der österreichische Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung für das Kalenderjahr 2020 insgesamt 260,3 Mio. €. Die Betrachtungsweise nach Gebern innerhalb Österreichs zeigt u.a. Leistungen der ADA/BMEIA, des BMF, des BMK, des BMLRT, der OeEB, der OeKB sowie von einzelnen Bundesländern und Gemeinden. Die größten Beiträge stammen vom BMF mit 125,6 Mio. € an anrechenbaren Leistungen sowie von der OeEB mit 82,3 Mio. €. Somit stammt der Großteil der österreichischen Klimafinanzierung

aus öffentlichen Beiträgen (2020: 99%). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass eine umfassende Erfassung mobilisierter, privater Finanzierungsmittel noch nicht vollständig möglich ist.

Verteilung der österreichischen Klimafinanzierung nach Gebern

in Mio. €

Finanzquellen / Geber	Klimafinanzierung 2020	
	Beitrag	Relativer Anteil
Öffentliche Klimafinanzierung		
ADA / BMEIA	15,92	6%
BMF	125,56	48%
BMK	32,05	12%
OeEB	82,26	32%
BMLRT, Länder und Gemeinden	2,15	1%
Gesamte öffentliche Klimafinanzierung	257,94	99%
Mobilisierte private Klimafinanzierung	2,32	1%
Gesamter österreichischer Beitrag	260,26	100%

Tabelle 2: Verteilung der österreichischen Klimafinanzierung nach Gebern lt. Bericht zur internationalen Klimafinanzierung; Quelle: BMK

Die österreichische Klimafinanzierung lässt sich in folgende drei Finanzarten unterteilen: bilaterale Zuschüsse, multilaterale Zuschüsse sowie andere Finanzierungsinstrumente. Für die bilateralen Zuschüsse, welche 52,3 Mio. € bzw. 20% des gesamten österreichischen Beitrags zur Klimafinanzierung für das Kalenderjahr 2020 ausmachen, ist folgende Zuordnung der Auszahlungen nach den Bereichen Klimaschutz (Mitigation) und Klimawandelanpassung (Adaptation) möglich:

- 18,9 Mio. € bzw. 36% der bilateralen Zuschüsse fließen in Projekte, die primär die Minderung von Emissionen (Mitigation) zur Aufgabe haben
- 11,3 Mio. € bzw. 22% der bilateralen Zuschüsse gehen an Projekte, die primär die Klimawandelanpassung (Adaptation) zur Aufgabe haben
- 22,2 Mio. € bzw. 42% der bilateralen Zuschüsse werden als Querschnittsthemen aus Emissionsminderung und Klimawandelanpassung zugerechnet

Für die finanziell deutlich signifikanteren Klimafinanzierungsbeiträge an multilaterale Organisationen (109,4 Mio. € bzw. 42%) sowie andere Finanzinstrumente (96,2 Mio. € bzw. 37%) zur Finanzierung von Klimamaßnahmen sind derzeit keine konkreten Zahlen zur Aufteilung zwischen Emissionsminderung bzw. Anpassung verfügbar.

2.5. Empfohlene Zielzustände zur Sicherung eines nachhaltigen Haushalts im Klima- und Energiekontext

Aus den in den Abschnitten 2.2.-2.4. angeführten Definitionen lassen sich in den Bereichen nationaler Klimaschutz und Klimawandelanpassung, sowie internationale Klimafinanzierung zahlreiche gewünschte thematische Zielzustände ableiten, die die Einhaltung des in **Kapitel 1 angestrebten Ziels nachhaltig geordneter Haushalte** auch über das Jahr 2030 hinaus wahrscheinlicher machen:

- **Zielzustand 1:** Sicherstellung einer kosteneffektiven Einhaltung der völker- und unionsrechtlich vereinbarten Klima- und Energieziele (i) bei Vermeidung von Carbon Leakage, (ii) unter Berücksichtigung der möglichen Flexibilitäten (u.a. im Rahmen der Effort Sharing Verordnung) und (iii) unter Nutzung von Potentialen zur natürlichen und technischen Bindung und/oder Verwertung von Treibhausgasen.
- **Zielzustand 2:** Kosteneffektive Erhöhung der Resilienz Österreichs gegenüber den negativen Effekten des Klimawandels, u.a. durch (i) Vermeidung fehlerhafter und/oder mangelhafter Anpassung, (ii) schrittweiser Reduktion des Stranded Asset Risikos für den Staatshaushalt und (iii) Vermeidung von Loss and Damage-Szenarien.
- **Zielzustand 3:** Budgetschonende Einhaltung der völker- und unionsrechtlichen Zusagen zur internationalen Klimafinanzierung unter Maximierung der gegebenen Anrechnungspotentiale in der relevanten österreichischen Förder- und Anreizlandschaft.

Die genannten Zielzustände begründen sich auch in den langfristigen Zielvorgaben des Pariser Übereinkommens (Art. 2.1.). Die Verlinkung mit dem angestrebten Ziel nachhaltig geordneter Haushalte stellt in diesem Zusammenhang die für eine kosteneffektive Erreichung einer Klimaneutralität im Sinne des Abschnitts 2.2.2. notwendige thematische Brücke zwischen Budget- und Klimapolitik dar. Aus dieser, zur Sicherstellung einer budgetär leistbaren Klimapolitik unerlässlichen Verlinkung beider Politikbereiche, lässt sich in weiterer Folge auch die Notwendigkeit einer verstärkten Ausrichtung klimapolitischer Prozesse (z.B. im Kontext des Klimaschutzgesetzes) entlang des Budgetzyklus (insbesondere BFG und BFRG) ableiten.

3. Methode des Bundes⁶⁷

In diesem Kapitel wird die Vorgangsweise bzw. die angewandte Methode des Bundes in Hinblick auf Klima- und Energiepolitik sowie Umweltschutz vorgestellt. Wie aus Kapitel 2 ableitbar, definiert sich die **Klimapolitik** des Bundes⁶⁸ über ihre Teilbereiche i) Klimaschutz bzw. Emissionsreduktion (Mitigation), ii) Klimawandelanpassung (Adaptation) und iii) Internationale Klimafinanzierung.



Abbildung 8: Klimapolitik im Bund; Quelle: eigene Darstellung BMF

Neben dieser systematischen Trennung der drei Teilbereiche der Klimapolitik des Bundes gibt es allerdings auch mehrere Querschnittsthemen, wie beispielsweise **Treibhausgasenken** oder **Stranded Assets**, welche für mehrere dieser Teilbereiche relevant sind und ebenfalls monetäre Implikationen auf den Staatshaushalt mit sich bringen (können). Dazu zählt beispielsweise die Gegenrechnung von Senken und Emissionen im KSG. Darüber hinaus sind Stranded Assets für den Bund direkt (etwa über die ÖBAG und deren Portfolio) und indirekt relevant (aufgrund weiterer negativer Effekte auf den Staatshaushalt).

3.1. Systemischer Ansatz zu Klima- und Energiepolitik, sowie Umweltschutz des Bundes

Die beschriebene Herausforderung der Komplexität des Themas und die damit verbundene Relevanz der Fokussierung auf die Wirkung von Maßnahmen und eingesetzten budgetären Mitteln erfordert einen systemischen Ansatz. Es wird deshalb,

⁶⁷ In diesem Kapitel werden relevante Zusammenfassungen in Hinblick auf die entwickelte Methode gegeben. Für Zwecke der Lesbarkeit werden diesbezügliche ausführlichere Hintergrund- bzw. Detailinformationen im Anhang angeführt.

⁶⁸ Wo nicht anders angegeben, fokussiert der Bericht – nicht zuletzt angesichts der ansteigenden Kosten des Nichthandelns – in weiterer Folge auf klimapolitische Aspekte. Im Kontext weiterer politischer Handlungsempfehlung stellt diese klimapolitische Betrachtung dabei nur eine Entscheidungsdimension dar (u.a. neben z.B. verteilungs- und standortpolitischen Überlegungen).

wie in nachfolgender Grafik dargestellt, für den ESR-Bereich in Österreich ein **systemischer Ansatz zum Klimaschutz bzw. zur Emissionsreduktion (Mitigation) im Bund**, bestehend aus förder-/transfer-, steuer- und ordnungspolitischen Aspekten, zur bestmöglichen Abdeckung dieser Thematik angewendet und in den Folgejahren erweitert.

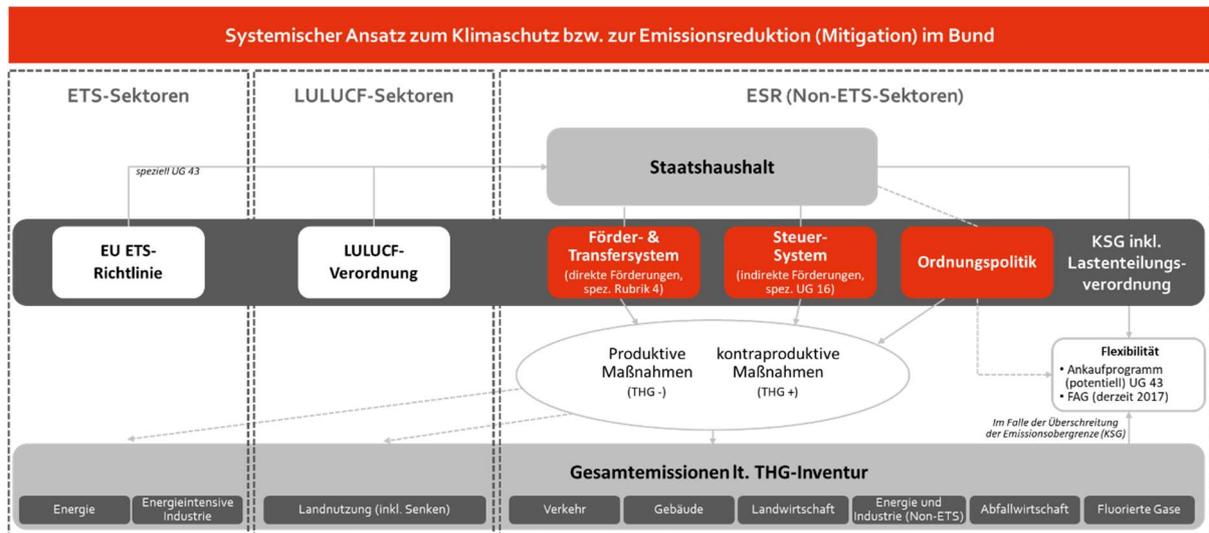


Abbildung 9: Systemischer Ansatz zu Klimaschutz bzw. zur Emissionsreduktion (Mitigation) im Bund;
Quelle: eigene Darstellung BMF

Der erste Teil dieses systemischen Ansatzes zum Klimaschutz bzw. zur Emissionsreduktion (Mitigation) im Bund, das **Förder- und Transfersystem**, wird vor allem durch die im Staatshaushalt⁶⁹ zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel für Klimapolitik und Umweltschutz abgedeckt. Darunter fallen die sogenannten „direkten Förderungen“. Der zweite Teil dieses systemischen Ansatzes, das **Steuersystem**, spiegelt die Bestrebungen im österreichischen Steuerrecht zur Erreichung der Klimaziele iSd. Übereinkommens von Paris wider. Darunter fallen die sogenannten „indirekten Förderungen“. Zusätzlich ist der dritte Teil dieses systemischen Ansatzes, das **Ordnungssystem**⁷⁰, eine relevante Größe des Klimaschutzes bzw. der Emissionsreduktion (Mitigation) in Österreich.

Diese drei Bestandteile des systemischen Ansatzes zum Klimaschutz bzw. zur Emissionsreduktion (Mitigation) im Bund haben aufgrund ihrer **produktiven** sowie **kontraproduktiven Anreize** direkten Einfluss auf die **Gesamtemissionen lt. THG-Inventur**

⁶⁹ Durch das Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2017 sind auch Länder und Gemeinden betroffen. Somit erstrecken sich die finanziellen Auswirkungen nicht nur rein auf den Bundshaushalt, sondern auch auf den Staatshaushalt. Im vorliegenden Dokument wird deshalb der Begriff „Staatshaushalt“ verwendet, da dieser auch den Bundshaushalt umfasst.

⁷⁰ Ordnungsrecht im klima-, umwelt- und energiepolitischen Kontext umfasst rechtliche Instrumente mit kardinalen oder ordinalen Vorgaben (z.B. Grenzwerte für Emissionen) bzw. weiche Instrumente (z.B. Selbstverpflichtungserklärungen).

in Österreich. Im Falle einer Überschreitung der Emissionsobergrenze gemäß KSG bestehen Flexibilisierungsinstrumente. Diese Flexibilität könnten in Zukunft z.B. auch im Rahmen der UG 43 ein Ankaufsprogramm nach dem Vorbild des Joint Implementation/Clean Development Mechanism (JI/CDM)-Ansatzes⁷¹ für die Kyoto – Periode 2008-2012 umfassen.

Dieser systemische Ansatz Österreichs zum Klimaschutz bzw. zur Emissionsreduktion (Mitigation) im Bund bezieht sich in erster Linie auf die sechs **ESR-Sektoren** i) Verkehr, ii) Gebäude, iii) Landwirtschaft, iv) Energie und Industrie (Non-ETS), v) Abfallwirtschaft und vi) Fluorierte Gase. Darüber hinaus werden die beiden **ETS-Sektoren** i) Energie und ii) energieintensive Industrie im Rahmen des Europäischen Emissionshandelssystems sowie der **LULUCF-Sektor** (Landnutzung inkl. Senken) über die EU LULUCF-Verordnung reguliert.

Das unmittelbare budgetäre **Risiko für den Staatshaushalt** aus der Nichteinhaltung von Emissionsobergrenzen entsteht primär durch Emissionen im Non-ETS-Bereich. Die Emissionen im ETS-Bereich hingegen unterliegen einer europäischen Marktlösung, welche über verschiedene Anreize mit dem Staatshaushalt verknüpft ist bzw. sein kann. Die Frage einer, gerade auch aus der Sicht der betroffenen Unternehmen, kosteneffektiven Dekarbonisierung des ETS-Sektors in Österreich (Bereiche „Energie bzw. energieintensive Industrie“) ist vor diesem Hintergrund v.a. aus standortpolitischer Sicht relevant. Natürlich bestünde im Falle einer fehlenden Dekarbonisierung der energieintensiven Strukturen des Standortes Österreich auch ein zusätzliches budgetäres Risiko für den Staatshaushalt.

Aus budgetärer Sicht ist in einem ersten Schritt zu beachten, dass das direkte Budgetrisiko der Verfehlung von Emissionsobergrenzen primär vom Effort Sharing Bereich geprägt wird. Allerdings spielt hier auch der LULUCF-Bereich eine zunehmende Rolle. Die Gesamtemissionen lt. THG-Inventur in Österreich umfassen dabei sowohl den Non-ETS-Bereich (Effort Sharing + LULUCF) als auch die ETS-Sektoren.

Empfehlung 6: Unterscheidung zwischen Klima- und Budgetperspektive

Während sich das Risiko der THG-Emissionen in Österreich aus verschiedenen Bereichen (Effort Sharing, LULUCF und ETS-Sektoren) zusammensetzt, ist für das Budgetrisiko primär der Non-ETS-Bereich (Effort Sharing + LULUCF) verantwortlich. Es sollen deshalb die THG-Emissionen hinsichtlich der beiden Perspektiven – **Budgetperspektive** und/oder **Klimaperspektive** – und somit auch die relevanten

⁷¹ <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms>

Sektoren – Non-ETS-Sektoren und/oder sämtliche Sektoren – unterschieden werden.

Der beschriebene systemische Ansatz fokussiert dabei den Klimaschutz bzw. die Emissionsreduktion (Mitigation). Für den Teilbereich Klimawandelanpassung (Adaptation) wird ein systemischer Ansatz des Bundes in Kapitel 5 präsentiert.

Empfehlung 7: Ausweitung des systemischen Ansatzes auf Klimawandelanpassung (Adaptation) und internationale Klimafinanzierung

In Anlehnung an den systemischen Ansatz zum Klimaschutz bzw. zur Emissionsreduktion (Mitigation) im Bund soll auch ein systemischer Ansatz für die **Klimawandelanpassung (Adaptation)** im Bund sowie ein systemischer Ansatz für die **internationale Klimafinanzierung** im Bund erstellt werden. Dabei sollen jeweils eine integrierte bzw. ganzheitliche Betrachtungsweise unterstellt sowie eine Verlinkung zum Staatshaushalt aufgezeigt werden.

Der vorgestellte systemische Ansatz bezieht sich auf den Bund, umfasst jedoch noch nicht die Länder und Gemeinden.

Empfehlung 8: Ausweitung des systemischen Ansatzes auf sämtliche Gebietskörperschaften

Der systemische Ansatz zu Klimapolitik und Umweltschutz, welcher derzeit im Bund angewendet wird, soll zukünftig auch auf sämtliche Gebietskörperschaften ausgeweitet werden.

Die potentielle Ausweitung des systemischen Ansatzes auf die Förder- und Anreizlandschaft der weiteren relevanten Gebietskörperschaftsebenen ist u.a. Gegenstand des Moduls 2 des im RRF verankerten Spending Review Zyklus (siehe Kapitel 1).

3.2. Green Budgeting im BMF

Der breite Umfang der in Kapitel 2.1.1 beschriebenen Green Budgeting Thematik bewirkt auch eine umfassende Auswirkung auf die unterschiedlichsten Bereiche innerhalb des BMF. Bei einer Verknüpfung dieser mit dem systemischen Ansatz zu Klimapolitik und Umweltschutz des BMF zeigt sich, dass dabei vor allem das **Förder-/Transfersystem** und

das **Steuersystem** betroffen sind, die Ordnungspolitik jedoch ebenfalls mitberücksichtigt werden muss.

Ein Auszug der im BMF direkt betroffenen Themenbereiche wird in der nachfolgenden Grafik dargestellt:

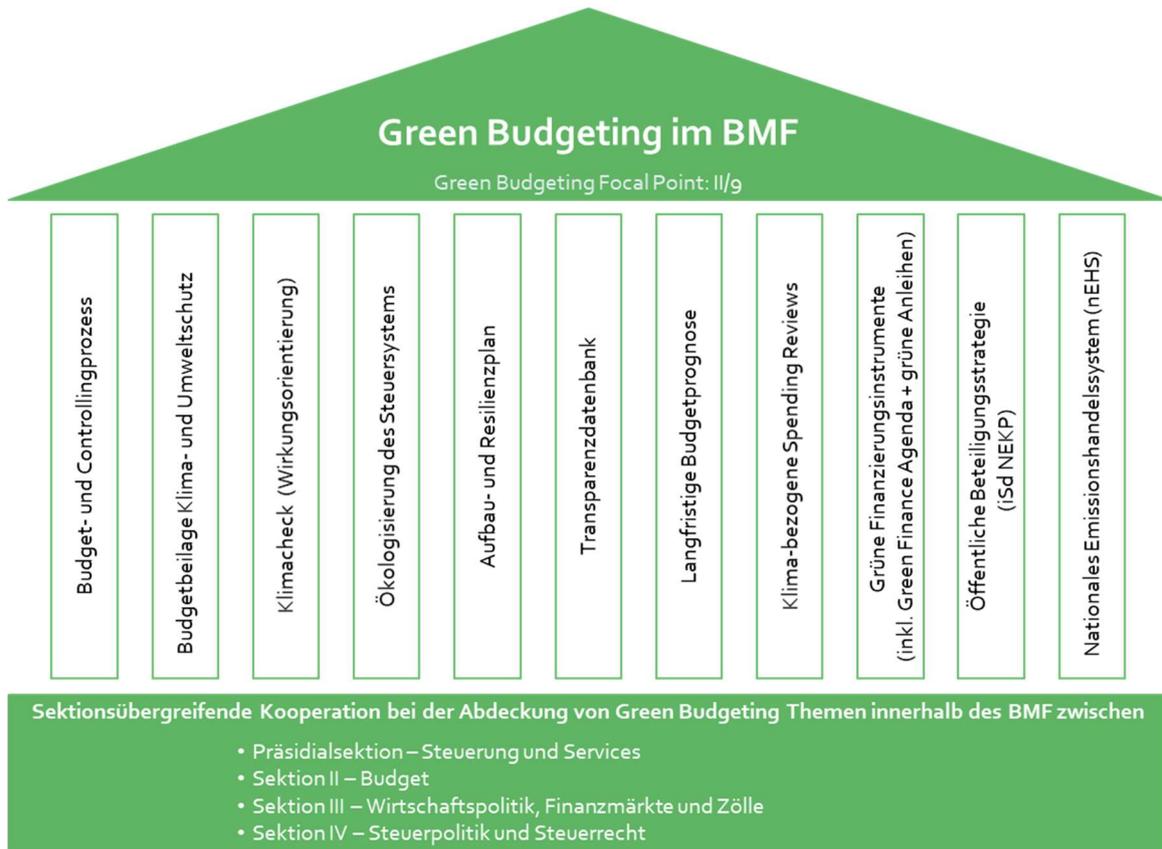


Abbildung 10: Green Budgeting im BMF; Quelle: eigene Darstellung BMF

Ebenso relevant sind die Aktivitäten des BMF im Zusammenhang mit Green Finance. Unter diesem Gesichtspunkt ist etwa die Green Finance Agenda (GFA) aus dem aktuellen Regierungsprogramm erwähnenswert. Die Umsetzung der GFA, mit dem Ziel geeignete Rahmenbedingungen für die Mobilisierung von privatem Kapital zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen, insbesondere im Bereich Klimaschutz und Energie, zu schaffen, startete Anfang 2019 unter Federführung des BMF und BMK. Die GFA befindet sich derzeit (Stand: September 2022) in Ausarbeitung. Einige Initiativen sind allerdings bereits angelaufen, wie z. B. die Arbeit an der "green financial market literacy", an Risikomanagement und Portfoliorisikoanalyse sowie die Zusammenarbeit der Akteure in einer "Green Finance Alliance".

Ein weiterer bereits umgesetzter Aspekt der GFA ist die Begebung einer grünen Staatsanleihe. Österreich hat im Mai 2022 erfolgreich seinen ersten Green Bond mit einem Volumen von 4 Mrd. € und einer Laufzeit von 27 Jahren begeben. Die Emission erzielte ein sogenanntes "Greenium" von 2,5 Basispunkten - im Vergleich zu einer konventionellen Staatsanleihe konnten die Finanzmittel zu günstigeren Konditionen beschafft werden. Dabei spielte auch die sehr hohe Anzahl an Platzierungsaufträgen (im Wert von 25,4 Mrd. €), welche die hohe Nachfrage nach grünen Investments und die Attraktivität Österreichs als zuverlässiger Emittent auch in einem volatilen Umfeld unterstreichen, eine wichtige Rolle.

Es ist wesentlich, dass sämtliche „Green-Budgeting-Bausteine“ nicht nur rein auf die finanzielle Perspektive (Input-Perspektive) ausgerichtet sind, sondern dass diese finanzielle Perspektive auch um die Wirkungsdimension (Impact-Perspektive) ergänzt wird. Als Tool zur Verknüpfung der Input- mit der Impact-Perspektive bietet sich die TDB des BMF aufgrund ihrer Wirkungsindikatoren an. Daraus leitet sich nachfolgende Empfehlung ab:

Empfehlung 9: Integration der Transparenzdatenbank in den Budgetprozess

Die TDB im BMF soll aufgrund ihrer Wirkungsindikatoren vermehrt in den Budgetprozess integriert werden und dabei die finanzielle Perspektive (Input-Perspektive) mit der Wirkungsdimension (Impact-Perspektive) verknüpfen. Zur Entwicklung der hierfür notwendigen Methode soll im Vorfeld im Rahmen eines Tracking-Prozesses eine Verknüpfung von BVA- und TDB-System geschaffen werden.

3.3. Methode der Landkarte

Nachfolgend werden wesentliche Aspekte der Methode, welche für die Erstellung der Landkarte der Förder- und Anreizlandschaft im Bund (siehe Kapitel 4) herangezogen wurde, erläutert.

Allgemein ist der Prozess der Landkarte in Abbildung 11 abgebildet. Dieser gesamte Prozess baut einerseits auf Green Budgeting Best Practice Erfahrungen und andererseits auf einer Reihe an Grundsätzen auf. In diesem Zusammenhang sind v.a. folgende **Grundsätze der Methodik** zu nennen:

In **Schritt 1** werden die relevanten Ein- und Auszahlungen für die Landkarte identifiziert. Diese Identifikation findet auf Basis folgender Kriterien statt:

1. Ist die Budgetposition auf der Green oder der Brown Liste gemäß EU Green Budgeting Framework?
2. Trifft auf die Budgetposition die Beschreibung gemäß OECD/DAC Criteria for Eligibility zu?
3. Gibt es eindeutige Informationen der Fachabteilungen im BMF bzw. des zuständigen Ressorts zu den Budgetpositionen?

Wenn eines der Kriterien erfüllt ist, dann wird die relevante Budgetposition identifiziert. Dies ist als klarer Entscheidungsbaum in Abbildung 12 abgebildet.

Anschließend werden alle identifizierten Positionen einer **Qualitätssicherung** durch relevante Fachabteilungen des Ressorts unterzogen, wobei Referenzen zu bestehenden Prozessen beachtet werden. Dieser Prozess ist gesamthaft als mehrjähriger, **iterativer Prozess** zu verstehen, wobei dieser Ansatz spätestens 2024 evaluiert werden sollte und sukzessive in der Klima- und Umweltbeilage des Budgets erweitert werden soll.

In **Schritt 2** werden technische Korrekturen der Budgetpositionen durchgeführt, um sicherzustellen, dass nur relevanten Zahlungen umfasst werden. Die Basis für diesen Schritt ist der Qualitätssicherungsprozess.

Auf Basis der einheitlichen Kategorisierung (angelehnt an COFOG) der Transparenzdatenbank, werden alle identifizierten Ein- und Auszahlungen in **Schritt 3** kategorisiert.

Die **Schritte 4 und 5** befassen sich mit der Wirkung der einzelnen Zahlungen (Impactseite). In Schritt 4 wird die Wirkungsrichtung abgeschätzt, welche teilweise bereits auf Basis des EK Green Budgeting Frameworks abgeschätzt werden kann. Andernfalls wird auf Basis der OECD/DAC Kriterien eine transparente Einschätzung abgegeben. In Schritt 5 wird, wo möglich, der Wirkungseffekt der einzelnen Ein- bzw. Auszahlung abgeschätzt. In diesem Zusammenhang gibt es verschiedene Optionen den Effekt zu quantifizieren. Derzeit wird der Wirkungseffekt, in Anlehnung an OECD/DAC punktebasiert kategorisiert. Zusätzlich verfügbare quantitative Informationen, etwa aus dem WFA Prozess oder im Rahmen des Reportings an die Transparenzdatenbank, werden ebenso verarbeitet.

In **Schritt 6** werden die gesammelten Informationen verarbeitet und aufbereitet. Erste, über die Spending Review hinausgehende, Ergebnisse werden in der Klima- und Umweltbeilage des BVA 2023 vorgelegt.

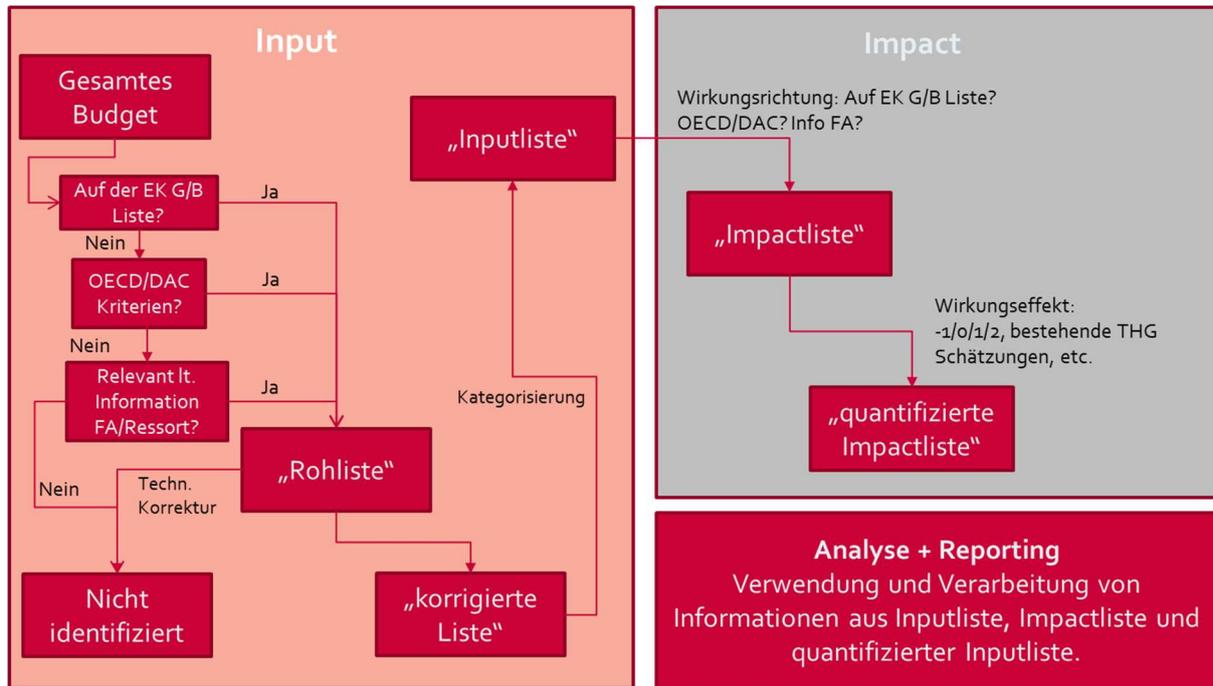


Abbildung 12: Identifikation einzelner Budgetpositionen als Entscheidungsbaum; Quelle: eigene Darstellung BMF

3.3.2. Bereich Steuersystem

Für die Landkarte wurden jene Steuern und Abgaben, deren Zuständigkeit im BMF liegt, sowie jene Steuern, die unter den allgemeinen Begriff der Umweltabgaben fallen, untersucht. Die Steuer oder Abgabe muss dabei selbst explizit einen kontraproduktiven Anreiz im Bereich Umwelt und Klima setzen (z.B. NEHG 2022).

In Ergänzung zur Definition von Produktivität bzw. Kontraproduktivität gemäß NEKP, wie in Kapitel 2.1.3 erläutert, ergeben sich für die Landkarte nachfolgende Spezifizierungen: Der primäre Fokus liegt auf jenen **Steuern**, welche per se einen expliziten produktiven Anreiz im Bereich Klima und Umwelt setzen. In der Liste angeführt sind Maßnahmen im Bereich von Steuern und Abgaben, deren Zuständigkeit laut Geschäftseinteilung im Bundesministerium für Finanzen liegt (z.B. Streichung der Eigenstromsteuer auf Photovoltaik). Ebenfalls enthalten ist eine Darstellung der Steuermaßnahmen mit ungewollten relevanten kontraproduktiven Anreizen. Für diese Einstufung der Steuermaßnahmen werden folgende Parameterkategorien berücksichtigt:

- i. ökologische Wirkung: u.a. ausgelöste THG-Emissionen im ETS- und Non-ETS-Bereich (ESR + LULUCF), Beitrag zur Rate Erneuerbarer Energie, Beitrag zur Energieeffizienz
- ii. budgetäre Wirkung: u.a. direkter Budgeteffekt für den Staatshaushalt, betroffene Untergliederung des Bundeshaushaltes, indirekte Kosteneffekte und
- iii. sonstige Effekte: u.a. Beschäftigungseffekt, Risiko von Lock-in bzw. Stranded Investments

Als „relevant“ wird in diesem Zusammenhang eine Steuer bzw. Steuermaßnahme definiert, wenn in Folge der Abschaffung oder Einführung von einer Überschreitung der Wirkungsgrenze Umwelt in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung auf Nettobetrachtungsbasis auszugehen ist.

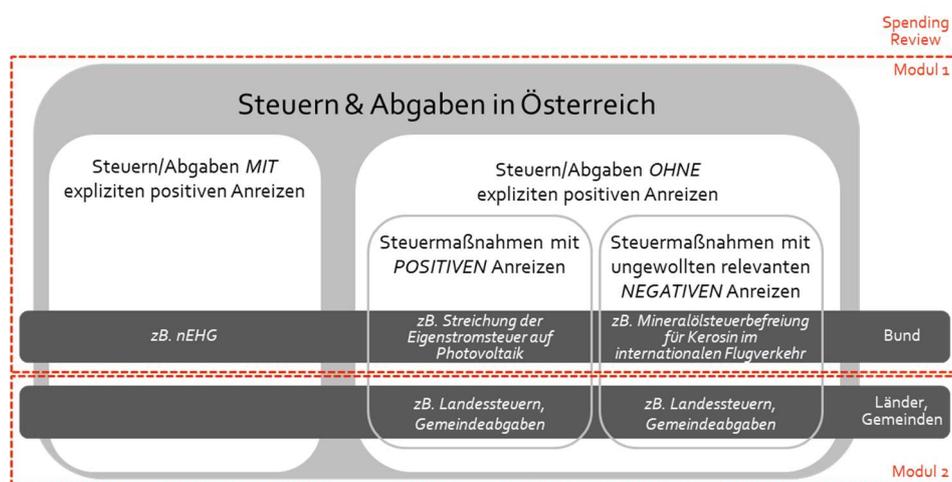


Abbildung 13: Methode der Landkarte – Steuersystem; Quelle: eigene Darstellung BMF

Im Weiteren wird unter „Entlastung LuF im NEHG“ eine pauschalisierte Kompensation abhängig von der Größe des Betriebs und der Bewirtschaftungsart im Bereich der Land- und Forstwirtschaft verstanden.

Im Unterschied dazu fallen unter die „Härtefallregelung im NEHG“ jene Entlastungen von Unternehmen, die von der Einführung der CO₂-Bepreisung betroffen sind, um deren wirtschaftliche Existenz nicht zu gefährden.

4. Landkarte der klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft

Um eine kosteneffektive Verknüpfung von Budget- und Klimapolitik realisieren und die in Abschnitt 2.5. definierten Zielzustände erreichen zu können, ist eine Status Quo-Analyse des derzeitigen budgetär relevanten Maßnahmenmix Grundvoraussetzung. Auf Basis der in Kapitel 3 präsentierten Green Budgeting Methodologie, befasst sich dieses Kapitel mit der erstmaligen Erstellung einer **Landkarte der österreichischen Anreiz- und Förderlandschaft im Klima- und Energiebereich**.

Definition: Mit „Landkarte“ wird eine datenbasierte Erfassung, Analyse und Darstellung der klima- und energiepolitisch relevanten Förder- und Anreizlandschaft bezeichnet. Ihr Ziel ist eine vereinfachte Darstellung komplexer Zusammenhänge zu Input und Impact der relevanten Instrumente und Budgetmittel, sowie deren Wechselwirkungen. Diese Landkarte soll, dem schrittweisen Ansatz („lernendes System“) der Green Budgeting Methodologie folgend, zunächst grob skizziert und dann laufend erweitert werden.

Ausgehend von dieser Definition, sowie basierend auf dem Kapitel 3.3 Methode der Landkarte, liefert das folgende Kapitel **erste Antworten** zu folgenden Fragestellungen:

- (1) **Inputanalyse (Kapitel 4.1.):** In welcher Höhe sind auf Basis der in Kapitel 2 und 3 vorgestellten Ansätze, relevante Budgetmittel und Anreize für die Klima-, Energie- und Umweltthematik gegeben? Dieser Punkt umfasst die Schritte 1-3 der „Methode der Landkarte“ gemäß Abschnitt 3.3 (siehe auch Abbildung 11).
- (2) **Zuordnung Input zu Aktivitäten (Kapitel 4.2.):** Für welche klima-, umwelt- und energierelevanten Aktivitäten werden relevante Budgetmittel und Anreize zur Verfügung gestellt? Diese Fragestellung soll einen strukturierten Übergang zwischen Input- und Impactbetrachtung (Übergang zu Schritt 4 der „Methode der Landkarte“ gemäß Abschnitt 3.3.) ermöglichen und repräsentiert einen ersten Schritt hin zu einer systemischen Betrachtung von Mitteleinsatz zur Erreichung der Zielzustände gemäß Abschnitt 2.5.
- (3) **Verlinkung Input zu Impact (Kapitel 4.3.):** Welche klimapolitische Wirkung(-srichtung) ist in diesem Zusammenhang zu erwarten? Welche Budgetmittel (bzw. Anreize mit finanzieller Wirkung) wirken in diesem Zusammenhang produktiv bzw.

kontraproduktiv im Sinne des Abschnittes 2.1.3.? Dieser Punkt umfasst insbesondere die Schritte 4-5 der „Methode der Landkarte“ gemäß Abschnitt 3.3. (siehe auch Abbildung 11).

Dieser Logik folgend, befasst sich Abschnitt 4.1. zunächst mit einem Überblick der relevanten Mittel für Klima- und Umweltschutz im Bundesvoranschlag 2022. Diese – für Modul 1 rein bundesseitige – Inputbetrachtung soll u.a. auch gemeinsam mit den Ergebnissen des Modul 2 des Spending Review Zyklus, schrittweise eine gesamtstaatliche Betrachtung ermöglichen. Abschnitt 4.2. ordnet die Elemente der erstellten Inputliste thematischen Verwendungskategorien zu.

Abschnitt 4.3. verlinkt die kategorisierten Inputdaten mit verfügbaren Daten der Förderlandschaft zur Impactseite. Abschnitt 4.4. erweitert diese Darstellung um bundesseitige Steuern und Abgaben, auch über die Budgetlogik hinaus. Da die impactseitige Betrachtung erstmalig erfolgt, skizziert Abschnitt 4.5. auch den notwendigen Prozess für eine schrittweise Vertiefung der Green Budgeting Methodologie auf spezifische Untergliederungen des Bundeshaushalts und damit eine Verbesserung der input- und impactseitigen Datenlage. Aus Konsistenzgründen wurde für die Abschnitte 4.1.-4.3. das Budgetjahr 2022 mit dem Stichtag 1. Mai 2022 als Datengrundlage herangezogen (BVA 2022).

4.1. Klima- und umweltschutzrelevante Mittel im BVA 2022

Dem Aufbau gemäß Kapitel 3 folgend, wird in einem ersten Schritt das Bundesbudget auf Ebene der Budgetposition unter Anwendung des oben beschriebenen Prozesses durchleuchtet und analysiert. Aus Gründen der vereinfachten Darstellung wird in Folge die Erstellung der Inputliste entlang der Green/Brown-Liste (GB-Liste) der Europäischen Kommission visualisiert.

Ziel dieser Analyse ist es, soweit möglich und plausibel, jede Maßnahme bzw. jedes Element des BVA 2022 gemäß Haushaltssystem (HIS) auf Budgetpositionsebene zu analysieren und zu überprüfen, ob ein Listenelement der Green/Brown-Liste der EK zugeordnet werden kann (siehe Abbildung 14). Die Prüfung bzw. Zuordnung des Elements erfolgt dabei auf Basis der zum Identifikationszeitpunkt vorhandenen Informationen (u.a. Kontenbezeichnung, Kontenbeschreibung lt. Kontenplan, Voranschlagsstelle, Informationen bzw. Analysen der Fachabteilungen, etc.). Wichtig ist hierbei, dass in diesem ersten Schritt nicht die Wirkungsrichtung selbst,

sondern zunächst lediglich die Relevanz der Elemente für die Klima-, Umwelt- und Energiepolitik analysiert wird.

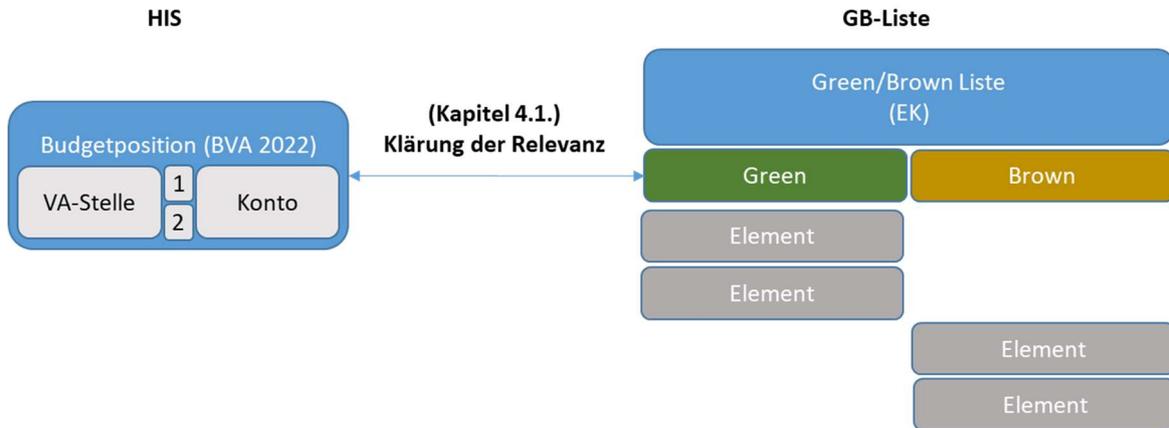


Abbildung 14: Verlinkung von HIS und Green-/Brown-Liste der EK; Quelle: eigene Darstellung BMF

Definition: *Relevante Elemente sind Einzahlungen bzw. Auszahlungen auf Ebene der Budgetposition, die als klima-, energie- und/oder umweltrelevant identifiziert wurden. Für eine Bestimmung der Relevanz ist es dabei unerheblich, ob die analysierten Maßnahmen produktiv oder kontraproduktiv wirken. Die Summe aller relevanten Elemente bildet die „Input-Rohliste“.*

Abbildung 15 liefert auf dieser Basis eine erste Übersicht der zum jetzigen Informationsstand als relevant erfassten Ein- und Auszahlungen des Bundesbudgets (BVA 2022).

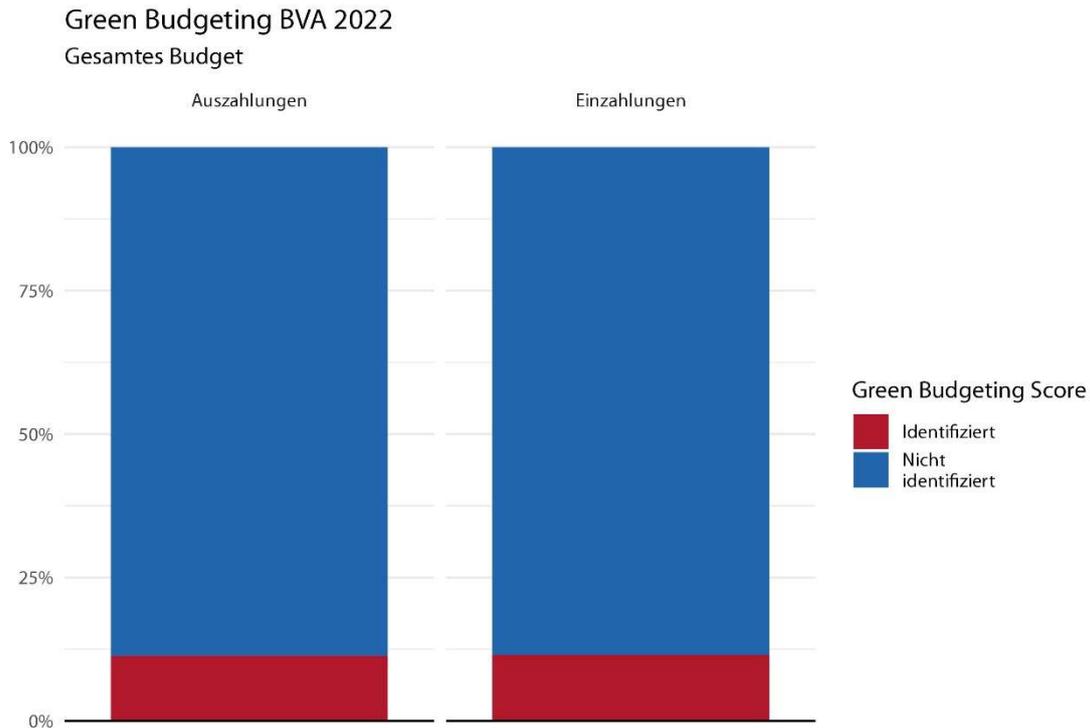


Abbildung 15: Als klima- und umweltrelevante identifizierte bzw. nicht identifizierte Ein- und Auszahlungen des Bundesbudgets (in %); Quelle: eigene Darstellung BMF

Hierbei zeigt sich für den BVA 2022, dass 11,4% der Auszahlungen und 11,5% der Einzahlungen als relevant im Sinne der oben genannten Definition erfasst werden können. Dies entspricht einem identifizierten budgetären Volumen von 9,5 Mrd. € an Aus- und rund 10,0 Mrd. € an Einzahlungen. Im Anhang findet sich eine detaillierte Darstellung der Zuordnung der Budgetpositionen auf die Elemente der Green/Brown-Liste der EK.

Aufgrund der Relevanz des gesamten Bundesbudgets für eine kosteneffektive Einhaltung der in Kapitel 2 und 3 genannten Ziele, sollte im Sinne des Artikels 2.1.c des Pariser Übereinkommens eine tiefergehende und periodische Analyse des nicht identifizierten Bereichs erfolgen. Siehe in diesem Zusammenhang auch die in Abschnitt 4.5. thematisierten nächsten Schritte zur Verbesserung der Datenqualität und -granularität für die Landkarte.

4.2. Verwendung der klima- und umweltschutzrelevanten Mittel

Die in Abschnitt 4.1. identifizierten Daten werden nun entlang der in Tabelle 1 dargestellten Kategorien der Transparenzdatenbank weiter klassifiziert (siehe Abbildung 16).

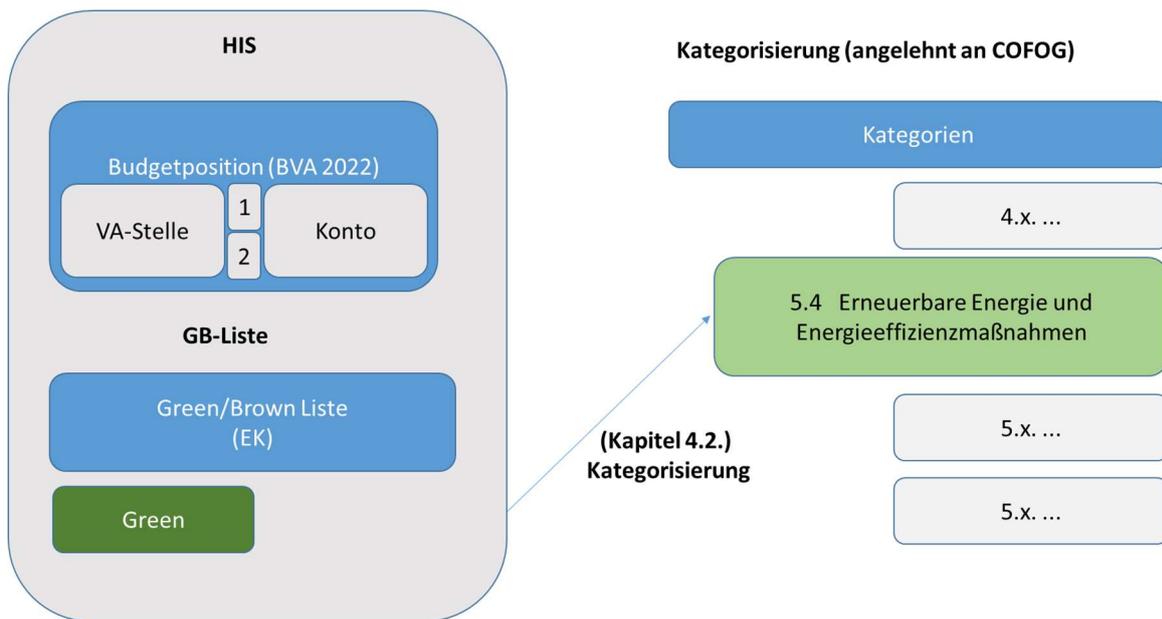


Abbildung 16: Kategorisierung angelehnt an COFOG, am Beispiel einer Energieeffizienzmaßnahme;
Quelle: eigene Darstellung BMF

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die identifizierten Konten in ihrer Verwendungsart mehreren Kategorien zugeordnet werden können („1-n Beziehung“). Aus diesem Grund wird zwischen Haupt- und Nebenkategorien unterschieden. Die unter Abschnitt 4.1. identifizierten Auszahlungen lassen sich in einem ersten Schritt folgenden Hauptkategorien zuweisen:

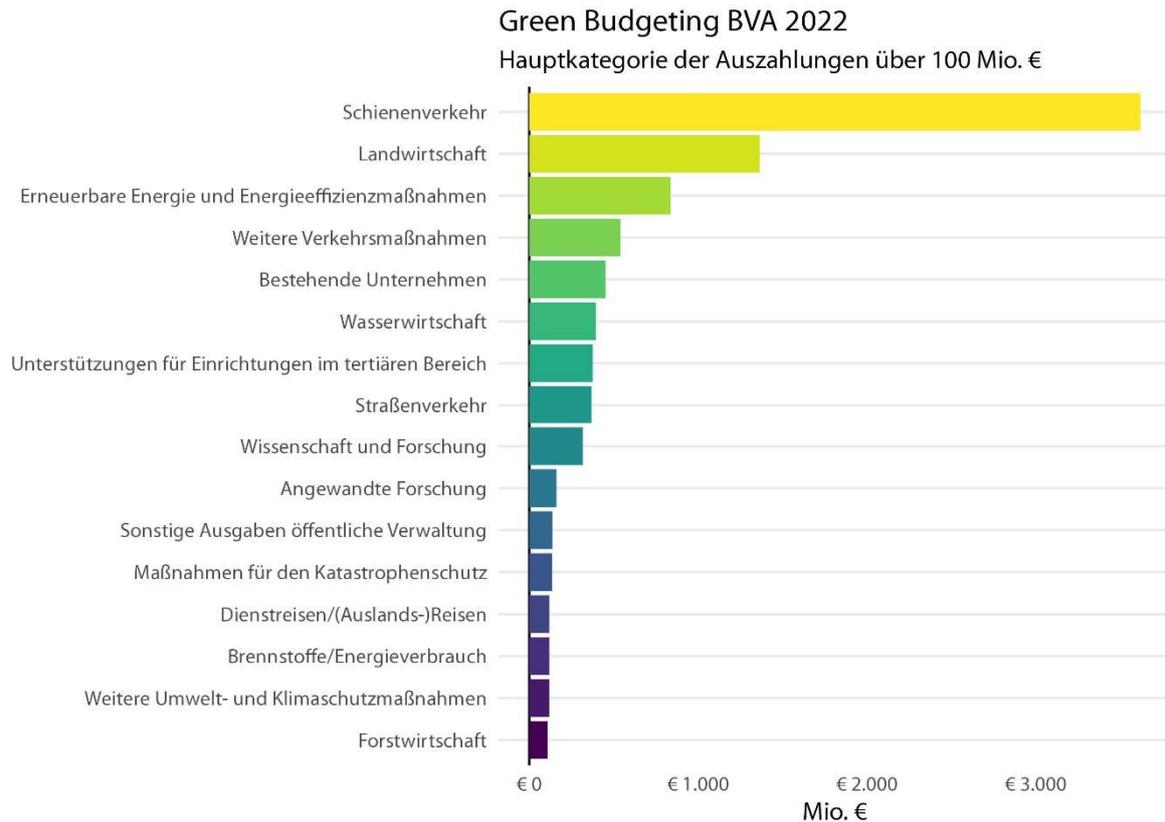


Abbildung 17: Kategorisierung der identifizierten Auszahlungen über 100 Mio. €; Quelle: eigene Darstellung BMF

Wenngleich ein direkter Vergleich der Absolutwerte gemäß Kategorisierung und BVA 2022 nicht sinnvoll ist, fasst Abbildung 17 die relative Verteilung der Kategorien und somit deren gewichtete Relevanz im BVA 2022 zusammen. In diesem Zusammenhang wird z.B. bereits auf diesem ersten Granularitätslevel die wichtige Rolle des Verkehrssektors im ESR-Bereich erkennbar. Mit der höchsten relativen Verteilung stellt die Kategorie „Schienenverkehr“ die größte bis dato identifizierte Auszahlungskategorie dar, gefolgt von den Kategorien „Landwirtschaft“, „Erneuerbare Energie und Energieeffizienzmaßnahmen“, sowie „Weitere Verkehrsmaßnahmen“.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch für die identifizierte Summe der **produktiven wie kontraproduktiven Einzahlungen**, wobei der THG-Sektor Verkehr auch hier seine Relevanz für den Bundeshaushalt unterstreicht. Mit den Kategorien „Straßenverkehr“, „Brennstoffe/Energieverbrauch“, „Schienenverkehr“ sowie „Weitere Verkehrsmaßnahmen“ stellt der THG-Sektor Verkehr dabei die umfassendste Kategoriengruppe (Abbildung 18) dar, etwa durch zahlreiche verkehrsbezogene Steuern und Abgaben.

Für eine detaillierte Gesamtauflistung der kategorisierten Elemente wird erneut auf den Anhang verwiesen.

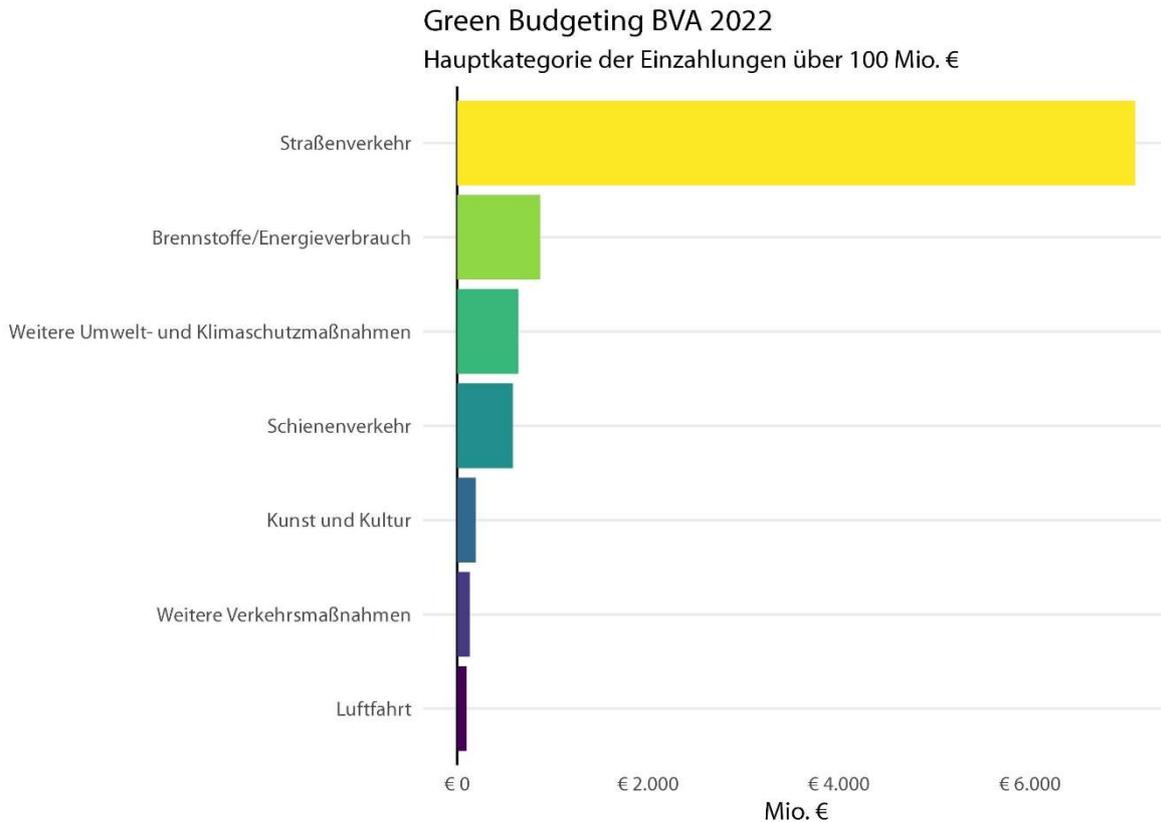


Abbildung 18: Kategorisierung der identifizierten Einzahlungen über 100 Mio. €; Quelle: eigene Darstellung BMF

Im Hinblick auf die zukünftige Weiterentwicklung der Landkarte und den hierfür benötigten Granularitätsgrad der Daten lassen sich u.a. aus den Abbildungen 17 und 18 auch folgende Aussagen bzw. Hypothesen ableiten:

- **Erhöhung der Datentiefe:** Aufgrund der vielfachen „1-n“-Beziehungen der ein- und auszahlungsseitigen Konten zu den Kategorien, die auf Basis dieser neuartigen Methodologie möglich ist, ist derzeit meist keine unmittelbare 1:1-Beziehung zwischen den jeweiligen Kategoriensummen und den veranschlagten BVA-Werten gegeben. Als Beispiel kann hier etwa eine Renaturierung eines Feuchtgebiets angeführt werden, wodurch sowohl Hochwasserschutz (Klimawandelanpassung), als auch Emissionsreduktion gleichzeitig stattfindet. Zum Zwecke des Spending Reviews wurden Mehrfachkategorisierungen in Haupt- und Nebenkategorie ermöglicht. Eine Erhöhung der Datentiefe (u.a. auf Basis vertiefender UG Betrachtungen) könnte jedoch zu einer weiteren Verbesserung der Aussagekraft der Kategorisierungen gemäß einheitlicher Kategorisierung angelehnt an COFOG

führen und dadurch eine weitere Brücke zwischen input- und impactseitiger Betrachtungen bilden.

- **Vertiefte Verlinkung zwischen Kategorisierung (angelehnt an COFOG) und THG-Inventur:** Die thematischen Kategorisierungen gemäß einheitlicher Kategorisierung (angelehnt an COFOG) und die Sektoren gemäß THG-Inventur sind inhaltlich miteinander verknüpft, wobei von „n-n“ Beziehungen auszugehen ist. Erneut könnte eine vertiefte Analyse im Rahmen eines Pilotprojektes auch eine detailliertere Zuordnung der kategorisierten Daten entlang der nationalen THG-Inventur ermöglichen.

Empfehlung 10: Detaillierte Zuordnung der inputseitigen Kategorisierung an die THG-Sektoren:

Im Rahmen der kontinuierlichen Verbesserung der Landkarte gilt es für die Folgeschritte die Datenlage so zu verbessern, dass auch eine Zuordnung der kategorisierten Inputdaten an die THG-Sektoren gemäß nationaler Treibhausgasinventur ermöglicht wird. Vor dem Hintergrund der budgetären Relevanz des Non-ETS-Bereichs (ESR + LULUCF; Zielvorgabe gemäß Effort Sharing Verordnung, siehe Kapitel 5.1.), gilt dies v.a. für Zahlungsströme die außerhalb der Sektoren des Europäischen Emissionshandelssystems wirken.

4.3. Wirkung der klima- und umweltschutzrelevanten Mittel

Beim Übergang von der Inputseite („Inputliste“) auf die Impactseite werden die Kategorien um eine Analyse ihrer Wirkung erweitert (Abbildung 19). Grundlage hierfür sind die entsprechenden Definitionen des Abschnittes 2.1.3. betreffend Produktivität bzw. Kontraproduktivität. Hierbei gilt es zu bedenken, dass Maßnahmen vielfach im Kontext der gesamten Anreiz- und Förderlandschaft zu betrachten sind, um deren Produktivität bzw. Kontraproduktivität bestimmen zu können.⁷²

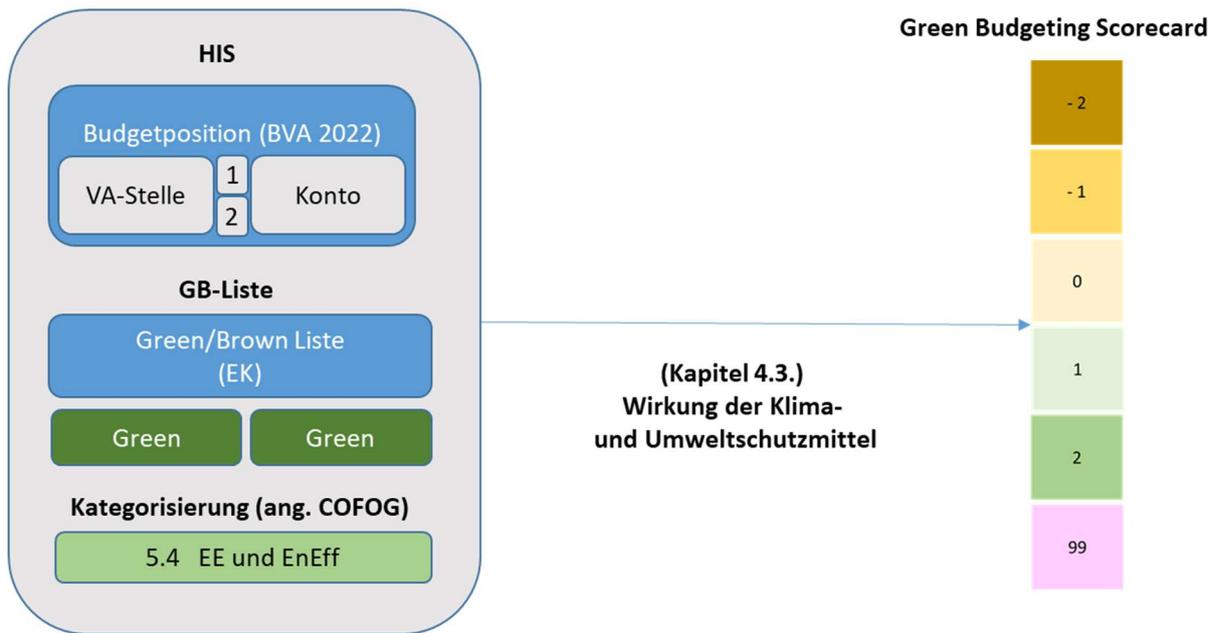


Abbildung 19: Zuordnung der auszahlungsseitigen Kategorien zu THG-Sektoren (anhand eines Beispiels); Quelle: eigene Darstellung BMF

Um die Produktivität bzw. Kontraproduktivität („Wirkungsrichtung“) im Sinne des Schrittes 4 gemäß Abbildung 11 und Abschnitt 3.3.1. abbilden zu können, wird auf Basis der in Kapitel 2 und 3 präsentierten Ansätze in weiterer Folge eine **Green Budgeting Scorecard** angewandt. Wie in Abbildung 20 ersichtlich umfasst diese in mehreren Stufen produktive, kontraproduktive, unklare und neutrale Wirkungsrichtungen:

⁷² Beispielweise ist für eine Beurteilung der (Kontra-)Produktivität der Mineralölsteuer (MÖSt) nicht nur die Maßnahme selbst („Steuer auf Verbrauch von je einem Liter Diesel oder Benzin“), sondern z.B. auch deren Niveau im Vergleich zu anderen EU-MS wesentlich. Eine solche vollständige Betrachtung ist im Zusammenhang dieser Spending Review nur eingeschränkt möglich.

	Score	Beschreibung	Beispiele
Identifiziert/kategorisiert (Kapitel 4.1. + 4.2.)	- 2	Intendierte Kontraproduktivität: Maßnahme (Zahlung) wirkt bewusst und eindeutig den klimapolitischen Zielen gemäß Kapitel 2 und 3 entgegen	Strompreiskompensation, Abüberweisungen gemäß NEHG 2022 (u.a. Carbon Leakage, Härtefall)
	- 1	Kontraproduktivität als Nebeneffekt: Kontraproduktive Wirkung ist gegeben, steht allerdings nicht im Fokus der Maßnahme	Pendlerpauschale, Dienstreisen, Treibstoffe
	0	Keine Wirkung: Maßnahme (Zahlung) ist identifiziert, allerdings ist keine direkte THG-Wirkung erfassbar	Druckkosten bzw. sonstige administrative Kosten von Maßnahmen
	1	Produktivität als Nebeneffekt: Produktive Wirkung ist gegeben, steht allerdings nicht im Fokus der Maßnahme	Energieabgaben (u.a. MÖSt), ÖBB
	2	Intendierte Produktivität: Maßnahme (Zahlung) trägt bewusst und eindeutig zur Erreichung der klimapolitischen Ziele gemäß Kapitel 2 und 3 bei	NEHG 2022 (mit Ausnahme der Rückverteilungen), UFI, KLIEN
	99	Unklare Wirkung: Maßnahme (Zahlung) ist identifiziert, allerdings ist die Wirkungsrichtung unklar.	Regionaler Klimabonus

Abbildung 20: Green Budgeting Scorecard des Bundes; Quelle: eigene Darstellung BMF

Das **6-stufige System der Green Budgeting Scorecard** soll eine erstmalige Einteilung der Wirkungsrichtung von Zahlungsströmen im Bundesbudget ermöglichen. Bei manchen förder-, steuer- und ordnungspolitischen Maßnahmen kann die Frage der Produktivität bzw. Kontraproduktivität aufgrund der Wechselwirkungen von Maßnahmen eng mit der restlichen Anreiz- und Förderlandschaft verknüpft sein (u.a. im steuerpolitischen Kontext). Eine Detailansicht der mit der Scorecard gewichteten Daten ist im Anhang ersichtlich.

Die nun ableitbare, aggregierte Darstellung der Ein- und Auszahlungen des Bundesbudgets entlang der Scorecard ist in Abbildung 21 ersichtlich (Darstellung exkl. „nicht identifizierter“ Inputdaten). Hierbei handelt es sich um die verfügbaren Daten im BVA 2022.

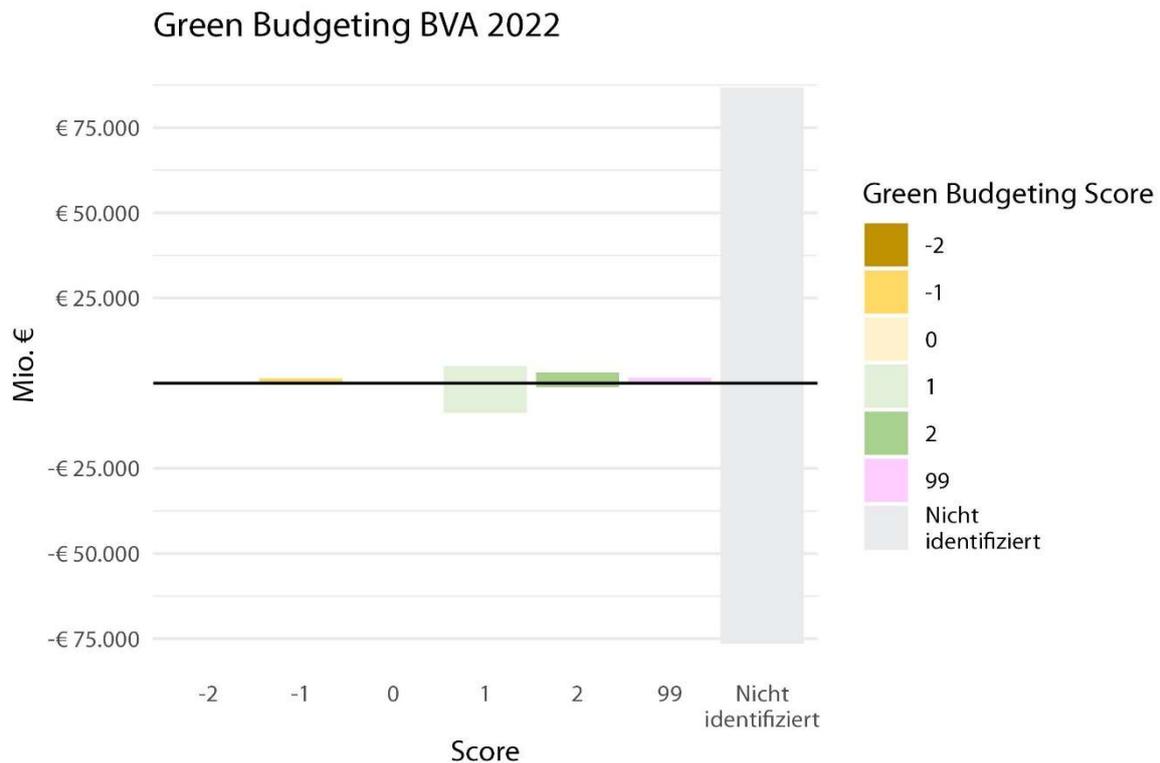


Abbildung 21: Generelle Wirkung (Produktivität/Kontraproduktivität) der Ein- und Auszahlungen (BVA 2022) des Bundes; Quelle: eigene Darstellung BMF

Abbildung 22 zeigt exemplarisch eine Darstellung der gescorten Konten in einer einzelnen Untergliederung, der Untergliederung 43. Hierbei zeigt sich etwa, dass ein Großteil der im BVA 2022 veranschlagten Mittel (Stichtag 1.5.2022), insbesondere jedoch die Detailbudgets 43.01.02 („Umweltförderung im Inland“), DB 43.01.03 („Klima- und Energiefonds“) und (einzahlungsseitig) DB 43.01.04 („Emissionshandel“), bewusst produktiv (Score 2) wirken. Im Bereich des DB 43.01.05 ist die Einstufung der Wirkung des regionalen Klimabonus hingegen unklar (Score 99). Generell sind zum Stichtag 1.5.2022 keine kontraproduktiven Wirkungen des Scores -1 oder -2 in der Untergliederung 43 erkennbar.⁷³

⁷³ Eine Berücksichtigung bereits nach 1.5.2022 beschlossener und/oder absehbarer Maßnahmen (u.a. strategische Gasreserve und Strompreiskompensation) würde ein differenzierteres Bild der UG 43 zeichnen.

Green Budgeting BVA 2022

UG Betrachtung: UG 43

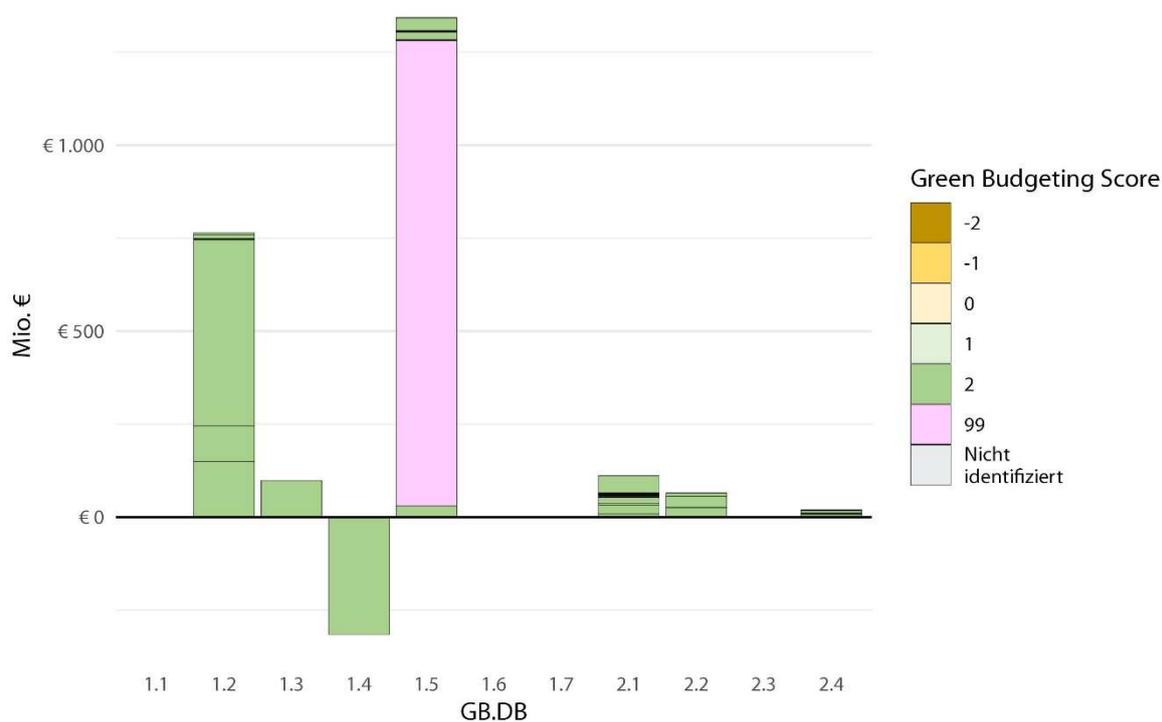


Abbildung 22: Wirkung der Ein- und Auszahlungen (BVA 2022) der UG 43; Quelle: eigene Darstellung BMF

Beim Versuch, auf Basis der derzeit vorhandenen Informationen, die Wirkung einer Maßnahme/eines Zahlungsstroms über die qualitative Bewertung durch die GB Scoreboard hinaus auch quantitativ zu analysieren (Schritt 5 zur Erstellung der quantifizierten Impactliste gemäß Abschnitt 3.3.1.), zeigen sich zahlreiche **Herausforderungen für die Vergleichbarkeit von Daten**. Im Rahmen der Klima- und Umweltbeilage gemäß BHG 2013 für den BVA 2022⁷⁴ wurden THG-Effekte erstmals für das Bundesbudget (u.a. UG 43) aufbereitet.⁷⁵ Die in der Klima- und Umweltbeilage präsentierten geschätzten bottom-up THG-Impactdaten sind auf Instrumenten- und Projektbasis angegeben. Diese THG-Schätzungen berücksichtigen jedoch keine systemischen Effekte (insbesondere Zweitrunden- und Reboundeffekte) und sind daher nicht direkt auf die THG-Inventur der Republik übersetzbar. Dies erschwert die Vergleichbarkeit der Kosteneffektivität von Förder- und Anreizinstrumenten und macht eine **Homogenisierung der THG-Berechnungsmethoden für diese Instrumente**

⁷⁴ Siehe unter https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2022/beilagen/Klima- und Umweltschutz_2022.pdf

⁷⁵ Die Aufbereitung erfolgte primär auf Basis der Angaben der Abwicklungsstelle Kommunalkredit Public Consulting (KPC).

notwendig. Um die Landkarte der Anreiz- und Förderlandschaft auch um valide quantitative Daten erweitern zu können, muss daher ein homogenisierter Ansatz zur Angleichung der bottom-up Berechnungen auf Instrumentenebene und der top-down-Erfassung gemäß THG-Inventur gewählt werden.

Empfehlung 11: Homogenisierung der THG-Berechnungsmethoden

Für eine quantitative Erweiterung der Landkarte auf Instrumenten- bzw. Maßnahmenebene ist auch eine Homogenisierung der THG-Berechnungsmethoden zwischen Instrumenten bzw. Maßnahmen und eine Angleichung an die top-down Erfassung gemäß THG-Inventur notwendig. Insbesondere sollten Rebound-Effekte und sonstige systemische Effekte entsprechend berücksichtigt werden.

Eine weitere Herausforderung für die Quantifizierung klimapolitischer Effekte ist, dass Maßnahmen vielfach in **Maßnahmenbündel wirken**. Eine Identifikation des Impacts einer Einzelmaßnahme innerhalb eines Bündels ist vor allem dann erschwert, wenn diese Maßnahme einen relativ geringen klimapolitischen Effekt hat und/oder besonders eng mit der restlichen Anreiz- und Förderlandschaft verknüpft ist. Daher ist vor allem darauf zu achten, dass es weder auf Ebene der Einzelmaßnahme noch auf Ebene des Maßnahmenbündels zu einer Überschätzung des klimapolitischen Effektes (sowohl im Bereich der Mitigation wie auch der Anpassung) kommt.

4.4. Wirkung klima- und umweltrelevanter Steuern und Abgaben

Der folgende Abschnitt beschreibt gemäß Green Budgeting Scoreboard produktiv und kontraproduktiv gewichtete Steuern und Abgaben. Es handelt sich hierbei um Steuern und Abgaben, deren Zuständigkeit laut Geschäftseinteilung im Bundesministerium für Finanzen liegt, oder Steuern, die unter den allgemeinen Begriff der Umweltabgaben fallen.

Folgende Steuern und Abgaben gemäß Tabelle 3 weisen zunächst jedenfalls einen produktiven Effekt in den Bereichen Verkehr, Energie, öffentliche Raumnutzung, Bodenverbrauch, Abfall und Ressourcenverbrauch auf:

Steuer/Abgabe des Bundes	GB Score	THG Effekt	Erklärung
Mineralölsteuer	1		Verteuert fos. Energie
Kohleabgabe	1		Verteuert fos. Energie
Erdgasabgabe	1		Verteuert fos. Energie

Elektrizitätsabgabe (Teilbereiche)	1		Verteuert fos. Energie Verteuert auch nicht fos. Energie
motorbezogene Versicherungssteuer	1		Verteuert fos. Verkehr
Kraftfahrzeugsteuer	1		Verteuert fos. Verkehr
Normverbrauchsabgabe alte Rechtslage (Erhöhung COVID-19-StMG + 120 Mio. € p.A.)	1		Verteuert fos. Verkehr
Zulassungsgebühr	1		Verteuert fos. Verkehr
Flugabgabe (Erhöhung KonStG 2020 bis +110 Mio. € p.A.)	1		Verteuert fos. Verkehr
Altlastenbeitrag	1		Verteuert Abfall
Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	1		Verteuert Bodenverbrauch
Nationales Emissionszertifikatehandelsgesetz (ab 01.10.2022)	2	1,5 Mio. tCO ₂ e Reduktion 2025 lt. WFA	Verteuert fos. Energie
Grundsteuer A	1		Verteuert Bodenverbrauch
Werbeabgabe	1		Verteuert Ressourcenverbrauch
Zölle	1		Verteuert indirekt Transport
Importsteuer	1		Verteuert indirekt Transport

Tabelle 3: Relevante produktive Steuern und Abgaben; Quelle: eigene Darstellung BMF

Nicht nur Steuern und Abgaben haben einen bedeutenden Einfluss auf ein ökologisches Verhalten, sondern auch steuerliche Interventionen auf Maßnahmenebene. Solche Maßnahmen existieren gleichermaßen im Bereich der Umweltsteuern, wie auch außerhalb (siehe Tabelle 4). So gibt es insbesondere viele ökologische Maßnahmen in aufkommensstarken Steuern wie der Einkommensteuer aber auch der Umsatzsteuer (aufgrund der europäischen Regelungen in einem weniger flexiblen Bereich). Einige Maßnahmen (z.B. Begünstigung für CO₂e-freie PKW) finden sich auch parallel in mehreren Bereichen, um eine verstärkte Wirkung zu erzielen.

Dass auch durch Steuermaßnahmen relevante CO₂e Einsparungen möglich sind, zeigt beispielsweise die Maßnahme „Streichung Vorsteuererstattung für Frächter aus Drittstaaten“, die zu einer THG Wirkung von -400.000 t CO₂e/a führt.

Steuer	Anreizmaßnahme	GB Score	THG Effekt	Erklärung
--------	----------------	----------	------------	-----------

USt	Umsatzsteuer auf relevante Steuern (Punkt 1)	1		Steigert ökologischen Effekt
USt	Senkung Umsatzsteuer Reparaturdienstleistungen (soweit europarechtlich möglich)	1		Schont Ressourcenverbrauch
USt	Luxustangente PKW	99		Verteuert fos. Verkehr
USt	Vorsteuerabzug für CO ₂ -freie PKW	1		Verbilligt nicht fos. Verkehr
USt	Vorsteuerabzug für CO ₂ -freie Krafträder (zB Elektrofahrräder)	1		Verbilligt nicht fos. Verkehr
USt	Erhöhung Umsatzsteuersatz für Personenbeförderung mit Luftverkehrsfahrzeugen (innerhalb Österreichs)	99		Verteuert fos. Verkehr
USt	Streichung Vorsteuererstattung für den Bezug von Kraftstoffen durch drittländische Unternehmer (z.B. Frächter)	1	-400.000 t CO ₂ e p.a.	Verteuert fos. Verkehr
Energie-Abg	Eigenstromsteuer (Photovoltaik) gestrichen	1		Fördert nicht fos. Energiegewinnung
Energie-Abg	Förderung der Wasserstofftechnologie und des Einsatzes von Biogas	1		Fördert nicht fos. Energiegewinnung
Energie-Abg	Förderung der Verwendung von (Bio)LNG	1		
Energie-Abg	Eigenstrom-Befreiung für erneuerbare Energie (ab 01.07.2022)	1		Fördert nicht fos. Energiegewinnung
Energie-Abg	Steuerbefreiung (bzw. vollständige Erstattung) für aus erneuerbaren Primärenergieträgern von Eisenbahnunternehmen selbst erzeugtem Bahnstrom (Eigenstrom) zum Antrieb und Betrieb von Schienenfahrzeugen	1		Verbilligt nicht fos. Verkehr
Energie-Abg	Steuerermäßigung für sonstigen Bahnstrom (nicht selbst erzeugt oder aus anderen als erneuerbaren Primärenergieträgern) auf einen unter dem EU-Schnitt liegenden kWh-Satz.	1		Verbilligt nicht fos. Verkehr
Motorbez . VSt.	Befreiung CO ₂ e-freie PKW	1		Verbilligt nicht fos. Verkehr
Motorbez . VSt.	Steuerliche Anreize für emissionsärmere KFZ	1		Reduziert fos. Verbrauch im Verkehr
NoVA	Befreiung CO ₂ e-freie PKW	1		Verbilligt nicht fos. Verkehr
NoVA	Steuerliche Anreize für emissionsärmere KFZ	1		Reduziert fos. Verbrauch im Verkehr

MÖst	Mineralölsteuerbefreiung für gasförmige Kohlenwasserstoffe aus Abfallverwertung	1		
MÖst	Mineralölsteuerbefreiung für biogene Stoffe	1		Reduziert fos. Verbrauch im Verkehr
MÖst	Mineralölsteuersatzdifferenzierung für biogene Beimischung	1		Reduziert fos. Verbrauch im Verkehr
ESt	Werkverkehr bzw. Jobticket (auch bei Netzkarten)	1		Reduziert fos. Verbrauch im Verkehr
ESt	50% pauschale Betriebsausgaben bei Öffi-Jahreskarten (ab Veranlagung 2022)	1		Reduziert fos. Verbrauch im Verkehr
ESt	Steuerliche Anreize für emissionsärmere KFZ beim Sachbezug und GesGF	1		Reduziert fos. Verbrauch im Verkehr
ESt	Sachbezugsbefreiung bei Privatnutzung von arbeitgebereigenen Kfz mit einem Emissionswert von 0 Gramm CO ₂ /km	1		Verbilligt nicht fos. Verkehr
ESt	Sachbezugsbefreiung Fahrräder und Krafträder mit einem Emissionswert von 0 Gramm CO ₂ /km	1		Verbilligt nicht fos. Verkehr
ESt	Keine Gegenrechnung beim Pendlerpauschale und Nutzung arbeitgebereigenes Fahrrad oder E-Bike	1		Verbilligt nicht fos. Verkehr
ESt	Degressive Abschreibung für CO ₂ e-freie PKW; ebenso für unkörperliche Wirtschaftsgüter iZm Ökologisierung	1		Verbilligt nicht fos. Verkehr
ESt	Luxustangente PKW	1		Verteuert fos. Verkehr
ESt	(Öko-)Investitionsfreibetrag (ab 2023)	1		Steigert ökologischen Effekt
ESt	Sonderausgaben bei Sanierung und Heizkesseltausch (ab 01.07.2022)	2		Reduziert fos. Energieverbrauch
ESt	Steuerbefreiung ökologische COVID-19-Investitionsprämie	1		Steigert ökologischen Effekt
KÖSt	Ökologisierungsvorbehalt bei Infrastrukturausnahme der Zinsschranke.	1		Steigert ökologischen Effekt

Tabelle 4: Relevante steuerliche und abgabenrechtliche Maßnahmen (eher produktiv); Quelle: eigene Darstellung BMF

Um einen möglichst umfassenden Überblick zu geben, werden in Folge auch Maßnahmen bzw. Steuern und Abgaben dargestellt, die einen kontraproduktiven Einfluss im Sinne der Green Budgeting Scorecard haben. Festzuhalten ist jedoch, dass es innerhalb einer Abgabe bzw. Steuer auch Maßnahmen unterschiedlicher Wirkungen geben kann, also die Steuer selbst sowohl produktiv als auch kontraproduktiv wirken kann.

So gilt etwa die Grundsteuerbefreiung von Verkehrsflächen sowohl für den fossilen öffentlichen Verkehr als auch für den nicht-fossilen öffentlichen Verkehr bzw. für gemischt genutzte Bereiche wie den Schienenverkehr. Auch beim Sachbezug, der eine pauschalierte Abgeltung des geldwerten Vorteils darstellt, kann dieser zu einer überhöhten Besteuerung oder einer zu niedrigen Besteuerung im Vergleich zu einer genauen Erfassung führen.

Steuer/ NEHG	Negative Anreizmaßnahmen	GB score	THG Effekt	Wirkung
Energie- Abg	Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen	-2		Verbilligt fos. Energieerzeugung
Energie- Abg	Energiesteuerbefreiung für die nichtenergetische Verwendung fossiler Energieträger	-2		Verbilligt Ressourcenverbrauch
ESt	Pendlerpauschale	-1		Verbilligt Verkehr
ESt	Sachbezug bei Privatnutzung von arbeitgebereigenen Kfz (ausg. 0 Gramm CO ₂)	99		Verbilligt fos. Verkehr Verteuert fos. Verkehr
MÖSt	Mineralölsteuervergünstigung für Dieselkraftstoff	-2		Verbilligt fos. Verkehr
MÖSt	Mineralölsteuerbefreiung für Kerosin	-2		Verbilligt fos. Verkehr
MÖSt	Mineralölsteuerbefreiung der Binnenschifffahrt	-2		Verbilligt fos. Verkehr
USt	Umsatzsteuerbefreiung des internationalen Flugverkehrs	-2		Verbilligt fos. Verkehr
GrundSt	Grundsteuerbefreiung von Verkehrsflächen	99		Verbilligt fos. Verkehr Verbilligt nicht fos. Verkehr
NEHG	Härtefallregelung NEHG	-2		Verbilligt fos. Energie
NEHG	Carbon Leakage NEHG	-2		Verbilligt fos. Energie
NEHG	Rückerstattung NEHG im landwirtschaftlichen Bereich	-2		Verbilligt Energie
EnergieAbg	Energieabgabenvergütung (Elektrizitätsabgabe, Erdgasabgabe, Mineralölsteuer, Kohleabgabe)	-2		Verbilligt fos. Energie
Bodenwert abgabe	Bodenwertabgabe	-1		Verteuert nicht Bebauung von Grundstücken

Tabelle 5: Relevante steuerliche und abgabenrechtliche Maßnahmen (eher kontraproduktiv); Quelle: eigene Darstellung BMF

Anzumerken ist dabei auch, dass ohne derartige Pauschalierungen (wie z.B. auch beim Pendlerpauschale) eine Geltendmachung der exakten Kosten bzw. des geldwerten Vorteils vorgenommen werden müsste. Dies würde zu einer Verkomplizierung des Steuerrechts und damit zu einer erhöhten Bürokratie beitragen. Andere Maßnahmen sind im internationalen bzw. europäischen Kontext zu sehen. In der Überarbeitung der Energiesteuerrichtlinie ist eine europaweite Besteuerung der gewerblichen See- und Binnenschifffahrt sowie der Entfall der Steuerbefreiungen für die gewerbliche Luftfahrt vorgesehen. Um auch die Wettbewerbsfähigkeit und das Risiko von Carbon Leakage zu reduzieren, gibt es, so wie in Nachbarstaaten eine Energieabgabenvergütung für besonders energieintensive Herstellungsbetriebe.

4.5. Nächste Schritte zur Verbesserung der Landkarte

Um die bisherigen Erkenntnisse weiter zu vertiefen, sowie die Landkarte weiterzuentwickeln (siehe auch Empfehlung 2) und eine bundesweite Implementierung des Green Budgeting Ansatzes voranzutreiben, wird folgende **stufenweise Vorgehensweise** empfohlen:

- (6) Im Herbst 2022 wird die Green Budgeting Methode erstmals in folgenden Unterlagen präsentiert:
 - **Modul 1 der Spending Review** iRd RRF. Fertigstellung September 2022 (inkl. politischem Prozess)
 - **Klima- und Umweltbeilage** gemäß BHG 2013 iRd BVA 2023 Erstellung mit dem Ziel der Präsentation der Methodologie und relevanter Ergebnisse des Spending Review Moduls 1
- (7) Die Green Budgeting Methode wird nach der Präsentation in der Klima- und Umweltbeilage zum BVA 2023 an ausgewählten Untergliederungen und unter Zusammenarbeit der betroffenen Fachressorts mit dem BMF pilotiert, um die Empfehlungen dieses Kapitels schrittweise umzusetzen.⁷⁶
- (8) Evaluierung des Green Budgeting Pilots und Weiterentwicklung der Methode.
- (9) Die Green Budgeting Methode wird anschließend über sämtliche Ressorts und Untergliederungen bis Winter 2023 ausgerollt. Die Ausweitung auf weitere Themenbereiche (u.a. senkenspezifische Fragestellungen⁷⁷) soll in diesem Zusammenhang ebenfalls geprüft werden.
- (10) Die laufenden Ergebnisse der Anwendung der Green Budgeting Methode werden im Rahmen der **jährlichen Klima- und Umweltbeilage** präsentiert. Die Klima- und

⁷⁶ Die Auswahl der Pilot-UGs erfolgt im Einvernehmen und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Fachressorts.

⁷⁷ Dies inkludiert u.a. auch den Scope der EK-Mitteilung über nachhaltige Kohlenstoffkreisläufe: https://climate.ec.europa.eu/system/files/2021-12/com_2021_800_en_0.pdf

Umweltbeilage kann dabei auch weitere **Green Budgeting-relevante Berichtspflichten des BMF** aus einem Klimaschutzgesetz Neu inkludieren.

5. Budgetäre Implikationen der Klimapolitik

5.1. Einleitung

Die in Kapitel 4 vorgestellten Ansätze zur Erfassung der klima- und energiepolitischen Wirkung von Maßnahmen⁷⁸ stellen einen wichtigen Schritt bei der Beantwortung folgender Fragen dar:

- Wie **zielgerichtet** ist die klima- und energierelevante **Förder- und Anreizlandschaft** derzeit ausgestaltet?
- Wo besteht **Reformbedarf** (z.B. Vergleichbarkeit der THG-Berechnungsmethoden)?
- Wie können **Klima- und Budgetpolitik** miteinander in Einklang gebracht werden – ohne Verwerfungen im verteilungs- und standortpolitischen Kontext zu verursachen?

Dabei gilt: Ohne entsprechende Erfassung und Abbildung der Wirkungsdimension lassen sich letztlich keine validen **Aussagen über die Kosteneffektivität** des ordnungs-, steuer- und förderpolitischen Maßnahmenmix zur Einhaltung der Vorgaben des Übereinkommens von Paris treffen.⁷⁹ Ohne Daten zur Kosteneffektivität wiederum, können die in Abschnitt 2.5. angeführten Zielzustände zur Sicherung eines nachhaltigen Haushalts im Klima- und Energiekontext nicht eingehalten werden. Beim Übergang von Kapitel 4 zum vorliegenden Kapitel 5 ist daher zu bedenken: Je systemischer die Landkarte der klima- und energiepolitische Förder- und Anreizinstrumente in Zukunft ausgestaltet wird und je höher die damit verbundene Datenqualität ausfällt, umso leichter lassen sich Empfehlungen für eine sinnvolle Kombination der klima- und energierelevanten Ordnungs-, Steuer- und Förderpolitik auf Ebene des Bundes treffen.

Das folgende Kapitel spiegelt vor diesem Hintergrund (i) die quantitativen Zielvorgaben für die Republik und (ii) den Status Quo Österreichs bei der Umsetzung der Ziele wider. Basierend auf diesen Überlegungen trifft Kapitel 5 dabei erste Aussagen zu den potentiellen Implikationen des Klimawandels und der Klimapolitik für den Bundeshaushalt. Abschnitt 5.2. geht auf die möglichen budgetären Effekte gewählter

⁷⁸ Erneut wird hier vereinfachend die Dimension umweltspezifischer Wirkungseffekte ausgeklammert.

⁷⁹ Siehe Abschnitt 2.1.6. zu allgemeinen Ausführungen zur Kosteneffektivität.

Strategien zur THG-Reduktion (Mitigation) ein. Abschnitt 5.3. wiederum thematisiert die vorhandenen Daten zur Anpassung an die negativen Effekte des Klimawandels. Abschnitt 5.4. befasst sich schließlich in verkürzter Form mit der Rolle des Finanz- und Privatsektors.

5.2. Treibhausgasemissionen und Budget

5.2.1. Zielvorgaben

Die Europäische Union erbringt ihre Beiträge zur Erreichung der langfristigen Treibhausgasreduktionsziele im Sinne von Artikel 2.1.a des Pariser Übereinkommens als sogenannten „kollektiven Beitrag“ aller EU-Mitgliedsstaaten (MS) gemeinsam. Für die europäischen MS konstituiert dies eine doppelte Verpflichtung (völker- und unionsrechtlich), die Vorgaben des Übereinkommens von Paris im Mitigationbereich einzuhalten. Da Verfehlungen der EU-MS ihre Emissionsobergrenzen einzuhalten auch den EU-weiten Beitrag zum Pariser Übereinkommen gefährden, ist in Zukunft bei Verfehlungen mit einer strikten Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren zu rechnen.

Unionsintern werden die klima- und energierelevanten Beiträge der EU-MS im EU 2020 Klima- und Energiepaket und im EU 2030 Klima- und Energierahmen geregelt. Die EU verfolgt bis 2030 dabei drei Hauptziele:

- Eine Senkung der Treibhausgasemissionen um mindestens 40% (gegenüber dem Stand von 1990),
- eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energiequellen in der EU auf mindestens 32% bis 2030 und
- eine Steigerung der Energieeffizienz in der EU um 32,5%.

Der EU 2030 Rahmen wurde im Oktober 2014 von den EU-Staats- und Regierungschefs angenommen und baut auf dem EU Klima- und Energiepaket 2020 auf. Die Senkung der unionsweiten THG-Emissionen soll sowohl über das **Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS)** als auch über das „**Effort-Sharing**“ (verbindliche nationale Jahresziele zur Treibhausgasemissionsreduktion außerhalb des Emissionshandelssystems; **ESR**) erfolgen.⁸⁰

Mit dem im Juli 2021 von der Europäischen Kommission präsentierten "Fit for 55"-Paket hat die Europäische Union für 2030 noch ehrgeizigere Klimaziele formuliert und sich dazu

⁸⁰ In diesem Zusammenhang hat die EK, basierend auf den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2014, einen verbindlichen Rahmen zur Einhaltung der Klima- und Energieziele geschaffen. Dieser umfasst u.a. die Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele zur Treibhausgasemissionsreduktion („Non-ETS-Ziele“/ „Effort-Sharing“), die Richtlinie (EU) 2018/410 zur Revision des Emissionshandels und die Verordnung (EU) 2018/1999 zum Governance-System für die Energieunion und den Klimaschutz.

verpflichtet, ihre Emissionen bis 2030 um mindestens 55% gegenüber 1990 zu reduzieren. Darüber hinaus werden auf EU Ebene die Zielwerte von Energie aus erneuerbaren Quellen mit 40% und die Steigerung der Energieeffizienz um 36% (primärer Energieverbrauch) bzw. 39% (finaler Energieverbrauch) beziffert. Gemäß europäischem Klimagesetz sollen diese Ziele zu einer Klimaneutralität der EU bis 2050 beitragen.

Für Österreich besteht per Juni 2022 weiterhin gemäß Verordnung (EU) 2018/842 eine Reduktionsverpflichtung der Treibhausgasemissionen bis 2030 in Sektoren außerhalb des Emissionshandels (ESR) um 36% gegenüber 2005. Die unionsweite Zielverschärfung auf mind. -55% gegenüber 1990, wird auch eine Verschärfung des Effort Sharing Ziels für Österreich zu Folge haben. Mit sehr großer Wahrscheinlichkeit wird die Zielvorgabe für Österreich im ESR-Bereich bis 2030 bei -48% gegenüber dem Basisjahr 2005 zu liegen kommen. Siehe auch Tabelle 6 für eine Übersicht der Zielvorgaben auf nationaler, unions- und völkerrechtlicher Ebene für die Jahre 2030, 2040 und 2050.

Ebene	Sektoren	Rechtliche Regelung	Status	Basis	2030	2040	2050
Österreich	Gebäude (Wärme), Verkehr, kleine Industrie, Landwirtschaft, Abfall	EU-Lastenteilungs-VO	Gültig	2005	-36%		
		EU-Lastenteilungs-VO neu	Geplant	2005	-48%		Bis zu -100%
		Klimaneutralität 2040 (KSG neu) – Non-ETS (ESR + LULUCF)	geplant (RegP)	1990		-100% (inkl. LULUCF)	-100% (inkl. LULUCF)
EU	Großindustrie, Stromerzeugung	EU-Emissionshandel	Gültig	1990	-43%		
		EU-Emissionshandel	Geplant	1990	-63%		-100%
	Alle Sektoren	EU Klimagesetz	Gültig	1990	-55%		-100%
Global	Alle Sektoren	Übereinkommen von Paris bzw. COP26 (Entscheidung 1./CMA.3)	Soft Law	2010	-45%		

Tabelle 6: Übersicht der Zielvorgaben auf nationaler, unions- und völkerrechtlicher Ebene für die Jahre 2030, 2040 und 2050. Quelle: eigene Darstellung BMF

Insbesondere für die Vorgaben gemäß EU Lastenteilungsverordnung (Effort Sharing-VO 2018/842) für das Jahr 2030 ist zu bedenken, dass die Reduktionsverpflichtungen über den Zeitraum schrittweise ansteigen. Für sämtliche EU-Mitgliedstaaten stellt die Vorgabe gemäß EU-VO 2018/842 somit das Ende eines linearen Minderungspfads mit jährlichen Emissionsreduzierungen im ESR-Bereich über den Zeitraum 2021-2030 dar. Die EU-VO 2018/842 sieht darüber hinaus zum derzeitigen Stand drei Flexibilitätsmechanismen vor, welche als Beitrag zur Non-ETS-Zielerreichung (ESR + LULUCF) verwendet werden können:

1. **Übertragung auf nachfolgende Jahre, Vorwegnahme, An- und Verkauf von Emissionszertifikaten (Artikel 5 der VO):** In Jahren, in denen die Emissionen unter ihren jährlichen Emissionszuweisungen liegen, können die Mitgliedstaaten Überschüsse auf nachfolgende Jahre übertragen und in späteren Jahren verwenden („*Banking*“). Für hohe kumulative Überschüsse wurden Übertragungsgrenzwerte hinzugefügt. In Jahren, in denen ihre Emissionen über der jährlichen Obergrenze liegen, können die Mitgliedstaaten einen begrenzten Anteil ihrer Zuweisungen für das folgende Jahr vorwegnehmen („*Borrowing*“). EU-Mitgliedstaaten können zudem untereinander zudem Emissionszertifikate kaufen und verkaufen. Dieser An- und Verkauf ist (zum gegebenen Zeitpunkt) nur rein innereuropäisch möglich (was die Ankaufskosten gegen Ende der Periode nach oben treiben wird).
2. **Zugriff auf Gutschriften aus dem Landnutzungssektor „LULUCF“ (Artikel 7 der VO):** Um Anreize für weitere Maßnahmen im Landnutzungssektor zu schaffen, können die Mitgliedstaaten für den gesamten Zeitraum 2021-2030 Gutschriften in Gesamthöhe von 280 Mio. t CO₂e nutzen, um ihre nationalen Ziele zu erreichen. Österreich kann hier eine jährliche Flexibilität im Ausmaß von 0,4% in Anspruch nehmen.
3. **Zugriff auf Zertifikate aus dem EU-ETS (Artikel 6 der VO):** EU-MS können ihre nationalen Ziele auch erreichen, indem sie einige Emissionen mit EU-ETS-Zertifikaten abdecken, die normalerweise versteigert worden wären. Dies reduziert aber im selben Ausmaß die entsprechenden Einnahmen aus den Versteigerungserlösen (einzahlungsseitiger Rückgang). Im Zeitraum 2021-2030 darf die Entnahme EU-weit dabei 100 Mio. t CO₂e nicht überschreiten. Die berechtigten Mitgliedstaaten mussten der EK vor 2020 mitteilen, in welchem Umfang sie diese Flexibilitätsmöglichkeit während des Zeitraums nutzen. Der Umfang dieser Flexibilitätsmöglichkeit ist streng begrenzt und wird bei der Berechnung des Betrags, der in die ETS-Marktstabilitätsreserve eingestellt wird, nicht berücksichtigt. Österreich kann eine jährliche Flexibilität im Ausmaß von 2% in Anspruch nehmen.

Die EK bewertet auf Basis des Art. 21 der EU (VO) 525/2013 jedes Jahr die Fortschritte der EU-MS bei der Erreichung ihrer ESR-Ziele und legt einen Bericht über diese vor. Macht ein

EU-MS keine ausreichenden Fortschritte, so muss er gemäß Artikel 8 der EU-VO 2018/842 binnen 3 Monaten der EK einen angemessenen Plan für Abhilfemaßnahmen vorlegen. Zusätzlich erfolgen alle fünf Jahre eine umfassende Überprüfung der Emissionsberichte der Mitgliedstaaten sowie eine formellere Compliance-Kontrolle. In der Emissionsperiode 2021-2030 passiert diese formellere Kontrolle zu zwei Zeitpunkten: in den Jahren 2027 (für die Emissionsjahre 2021-2025) und 2032 (für die Emissionsjahre 2026-2030). Kann ein EU-MS bei diesen Kontrollen trotz Inanspruchnahme der Flexibilitätsmöglichkeiten nicht die Zieleinhaltung für die betreffenden Emissionsjahre nachweisen, wird neben der Verpflichtung die entstandene Lücke zu schließen (z.B. über einen Zertifikatsankauf) ein „Strafzuschlag“ iHv 8% der erfassten THG-Lücke für das Folgejahr zugeschlagen (Artikel 9 EU-VO 2018/842).⁸¹

Ein wesentliches Element der Überprüfung der Zielkompatibilität von EU-MS sind die unionsrechtlich verbindlichen Nationalen Energie- und Klimapläne (NEKP). In diesem Zusammenhang wurde von Seiten der Republik bis 31. Dezember 2019 ein finaler Entwurf des österreichischen NEKP an die EK übermittelt.⁸² Auf Basis des Fit for 55-Pakets ist bis 2023 ein revidierter Entwurf des österreichischen NEKP an die EK zu senden. Die Übergabe der finalen Version an die EK soll im Jahr 2024 erfolgen.

5.2.2. Stand der Treibhausgasemissionen in Österreich

In der vergangenen Dekade stammten über ein Drittel der jährlichen Gesamtemissionen Österreichs aus jenen Sektoren, welche unmittelbar dem Europäischen Emissionshandelssystem unterliegen (EU-ETS). Die restlichen THG-Emissionen entfallen auf sechs Sektoren außerhalb des Europäischen Emissionshandelssystems (ESR) und sind innerstaatlich durch das Klimaschutzgesetz (KSG; BGBl. I Nr. 106/2011 i.d.g.F.) geregelt. Während für ETS-Emissionen also eine Marktlösung vorliegt, ist dies – mit Ausnahme des NEHG 2022 – für den ESR-Bereich noch nicht der Fall. **Die Einhaltung der Zielvorgabe im ESR-Bereich liegt in unmittelbarer Zuständigkeit des Staates und bedingt gleichermaßen das budgetäre Risiko für den Staatshaushalt im Falle einer Nichterreichung.**

Die gemäß Verordnung (EU) 2018/842 für Österreich – vorbehaltlich der im Fit-for-55 Pakets vorgesehenen Zielverschärfung (siehe Tabelle 6) – weiterhin bestehende Verpflichtung „Treibhausgasemissionen bis 2030 in Sektoren außerhalb des

⁸¹ Der Strafzuschlag iHv 8% würde – im Falle einer Nicht-Compliance in der Abrechnungsperiode – zu einer entsprechenden Erhöhung der THG-Lücke um zusätzliche 8% führen und somit z.B. den mengenmäßigen Bedarf für anzukaufende Emissionszertifikate ansteigen lassen.

⁸² Eine Übermittlung eines Entwurfs zum NEKP erfolgte, wie unionsrechtlich vorgeschrieben, im Dezember 2018 an die EK. Die EK kommentierte diesen Entwurf Mitte 2019.

Emissionshandels (ESR) um 36% gegenüber 2005 zu reduzieren“ betrifft folgende Sektoren:

- Energie und Industrie (außerhalb des EU Emissionshandelssystems),
- Verkehr,
- Gebäude,
- Landwirtschaft,
- Abfallwirtschaft und
- Fluorierte Gase.

Die zuletzt publizierten Realemissionen des Jahres 2020 weisen für diese sechs Sektoren (und damit für den Non-ETS-Bereich) einen Gesamt-Emissionswert von **46,5 Mio. t CO₂e** auf. Hierbei ist ausdrücklich zu bedenken, dass das Emissionsjahr 2020 aufgrund der COVID-19-Pandemie gegenüber einem regulären Emissionsjahr eine deutlich geringere THG-Intensität aufweist (z.B. -7,2% ggü. dem Jahr 2019). Belastbare Abschätzungen für das Jahr 2021 lagen zur Zeit der Berichtverfassung noch nicht vor.

Eine Aufteilung der ESR Gesamtemissionen für 2020 auf die betroffenen sechs Sektoren zeigt Tabelle 7:

Sektor	THG-2020 (in Mio. t CO ₂ e)	in %
Energie und Industrie (Non-ETS)	5,3	11,4%
Verkehr	20,7	44,5%
Gebäude	8,0	17,3%
Landwirtschaft	7,9	17,1%
Abfallwirtschaft	2,3	4,9%
Fluorierte Gase	2,2	4,8%
Gesamt ohne EH	46,5	100%

Tabelle 7: Emissionen 2020 gem. THG-Inventur des Umweltbundesamts, je ESR Sektor (absolut und in % der Gesamtemissionen). Quelle: Umweltbundesamt⁸³

Der Sektor Verkehr stellt mit 20,7 Mio. t CO₂e (44,5% der ESR-Gesamtemissionen) das größte Problemfeld dar. Die Sektoren Landwirtschaft (7,9 Mio. t CO₂e bzw. 17,1%) und Gebäude (8,0 Mio. t CO₂e bzw. 17,3%) weisen eine ähnliche THG-Intensität auf. Für eine Bewertung der Kompatibilität der österreichischen THG-Emissionen außerhalb des Emissionshandels mit den Zielvorgaben des Übereinkommens von Paris ist eine Betrachtung über die punktuelle Analyse im Rahmen der jährlichen THG-Inventur sinnvoll.

⁸³ <https://www.umweltbundesamt.at/news220123/thg-daten>

Aus diesem Grund ist eine Betrachtung der beobachtbaren dynamischen Trends Voraussetzung.

Entwicklung der THG-Emissionen bis 2030

Das Umweltbundesamt erstellt regelmäßig Szenarien über die wahrscheinliche Entwicklung österreichischer Treibhausgas-Emissionen, die als Grundlage zur Erfüllung der EU-Berichtspflicht im Rahmen des Monitoring Mechanismus gemäß VO (EU) Nr. 525/2013/EG herangezogen werden.⁸⁴ Dabei werden regelmäßig zwei Szenarien⁸⁵ erstellt:

- **„With-existing-measures“ (WEM-Szenario):** Für das Szenario WEM werden die bis zu einem bestimmten Stichtag verbindlich umgesetzten Maßnahmen berücksichtigt.
- **„With-additional-measures“ (WAM-Szenario):** Das Szenario WAM beinhaltet zusätzliche in Diskussion befindliche Maßnahmen, deren Umsetzung als wahrscheinlich angesehen wird bzw. deren Umsetzung nach dem Stichtag erfolgt ist.

Die aktuellsten Szenarien des Umweltbundesamtes (WEM, WEM inkl. ökosozialer Steuerreform und WAM) weisen bis 2030 eine deutliche Abweichung der zu erwartenden ESR-Emissionen Österreichs vom Zielpfad gemäß Verordnung (EU) 2018/842 auf (siehe Abbildung 23). Die dabei zu erwartende Differenz beträgt für die Periode 2021-2030 im WEM-Szenario insgesamt rund 60,4 Mio. t CO₂e (bei der sich abzeichnenden Zielverschärfung auf - 48% rund 94,6 Mio. t CO₂e). Wird der produktive Effekt der ökosozialen Steuerreform mitberücksichtigt, so reduziert sich die Abweichung über die Gesamtperiode auf 46,6 Mio. t CO₂e (-48%-Ziel: 80,8 Mio. t CO₂e). Im Falle des WAM-Szenarios ergäbe sich eine Differenz von rund 25,9 Mio. t CO₂e (-48%-Ziel: 60,1 Mio. t CO₂e). Diese Werte inkludieren dabei weder die Effekte einer allfälligen Inanspruchnahme der Flexibilitätsmechanismen gemäß EU-VO 2018/842, noch allfällige Strafzuschläge in den Korrekturjahren 2027 und 2032.

⁸⁴ Jener Verordnung, die von der EK als Basis für die jährliche Überprüfung der Zielkonformität Österreichs herangezogen werden wird.

⁸⁵ Siehe z.B. unter <https://www.umweltbundesamt.at/energie/energieszenarien/energieszenarien2019>

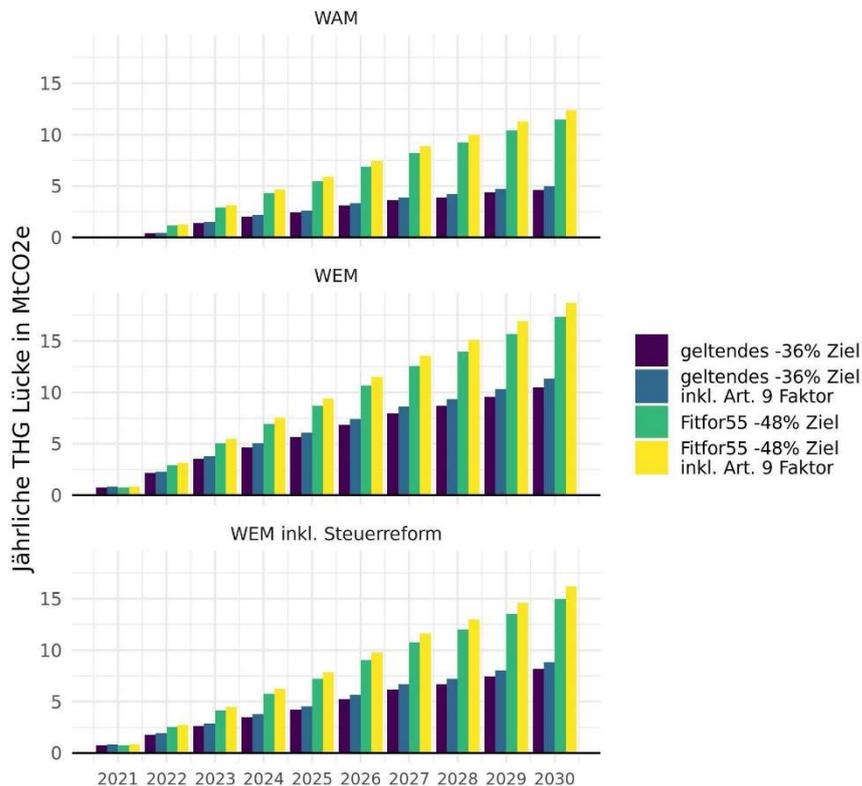


Abbildung 23: Abweichungen THG-Szenarien des UBA vom österreichischen ESR-Zielpfad für die Periode 2021-2030 (auf Basis des -36% Ziels und des Ff55 Ziels iHv -45% ggü. 2005); Quelle: eigene Darstellung BMF

Diese Abweichungsszenarien stellen verschiedene Annahmen zur Mengenkompente des budgetären Risikos des Mitigationsziels für den Bundeshaushalt bis 2030 dar und lassen sich budgetpolitisch auf zwei Weisen interpretieren:

- Als „THG-Lücke“, welche durch zusätzliche Interventionen aus folgenden Maßnahmenkategorien geschlossen werden muss:
 - Ordnungs-, förder- und steuerpolitische Maßnahmen auf nationaler Ebene im so genannten Non-ETS-Bereich (ESR + LULUCF), inkl. Maßnahmen zur Stärkung der Senken im Sinne des Abschnittes 2.2.3. und der schrittweisen Reduktion von kontraproduktiven Förderungen und Anreize im Sinne des Reduktionsziels gemäß NEKP 2019 und
 - Inanspruchnahme der drei Flexibilitätsmechanismen gemäß EU-VO 2018/842, inkl. der Möglichkeit des innereuropäischen Erwerbs von anrechenbaren Emissionszertifikaten anderer EU-Mitgliedsstaaten.
- Als Mengenkompente zukünftiger Rückstellungen des Bundesbudgets aus der möglichen Verfehlung des 2030 Effort Sharing Ziels.

Abschnitt 5.2.3. fokussiert auf eine Abschätzung der budgetären Implikationen in weiterer Folge auf die erste Interpretationsoption.

5.2.3. Budgetäre Implikationen des Klimaschutzes

Die potentiellen budgetären Implikationen der Einhaltung des Effort Sharings Ziels ($C_{\text{Effort Sharing}}$) setzen sich zum gegebenen Maßnahmenmix somit aus der Mengenkompone (,,Zielabweichung“) in einem Referenzszenario (z.B. No-policy change), also m_{NPC} , und der Preis- oder Kostenkomponente (p_{2030}) aus dem gewählten Maßnahmenmix zur Erreichung des 2030 Ziels („Korrektur der Abweichung“) zusammen:

$$C_{\text{Effort Sharing}} = F(m_{\text{NPC}}, p_{2030})$$

Dabei wird aber angenommen, dass für die relevante Periode 2021-2030 keine weiteren, signifikanten kontraproduktiven Maßnahmen gesetzt werden und/oder kontraproduktive geopolitische Entwicklungen geschehen (u.a. Preisschock aufgrund der Ukraine-Krise). Passieren dennoch solche kontraproduktiven Entwicklungen, so könnte das budgetäre Risiko für den Bundeshaushalt trotz produktiver Interventionen weiter ansteigen.

Für die Bestimmung des kosteneffektivsten, produktiven Maßnahmenmix ist die weitere Verfeinerung der Landkarte gemäß Kapitel 4 jedenfalls voranzutreiben. Damit können THG-Effekte von Maßnahmen zukünftig besser eingeschätzt und der budgetäre Mitteleinsatz zur Einhaltung der Zielzustände gemäß Abschnitt 2.5. optimiert werden.

Empfehlung 12: Verfeinerung der Landkarte vorantreiben

Mit zunehmender Granularität der Daten der Landkarte der Anreiz- und Förderlandschaft können diese Daten zur Identifikation eines kosteneffektiven Maßnahmenmix zur Einhaltung der THG-Reduktionsziele Österreichs herangezogen werden. Hierbei ist auf die methoden- und datenspezifischen Herausforderungen bei der quantitativen Bewertung von Maßnahmen (u.a. im Hinblick auf Maßnahmenbündel) zu achten.

Abbildung 24 bildet vor diesem Hintergrund bei einer Preisspanne von € 0 bis € 100 je anzukaufender t CO₂e die budgetären Implikationen einer Zielerreichung durch den Erwerb von Emissionszertifikaten aus EU-Mitgliedstaaten ab.

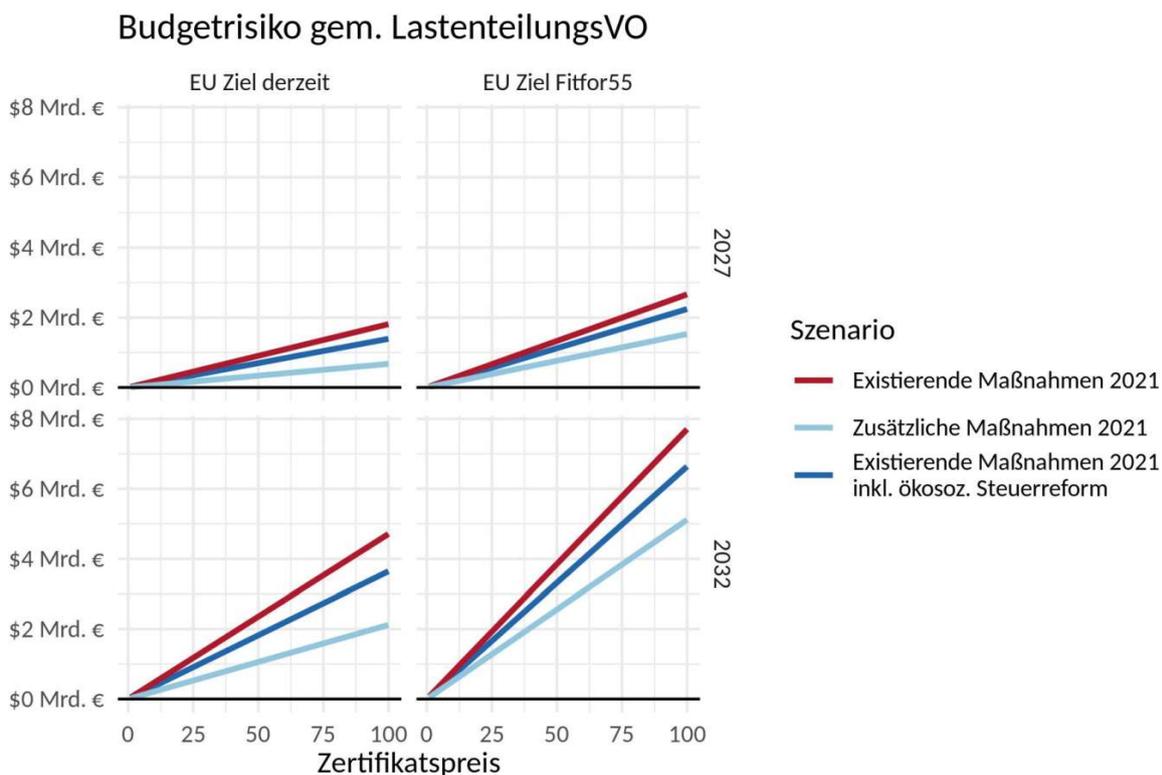


Abbildung 24: Budgetäre Implikationen für die Periode 2021-2030 (auf Basis des -36% und -48% Ziels) im Falle eines Preises für Zertifikate von € 0 – 100 je t CO₂e; Quelle: eigene Darstellung BMF

Zu den in Verordnung (EU) 2018/842 vorgesehenen Korrekturjahren 2027 (für die Jahre 2021-2025) und 2032 (für die Jahre 2026-2030) fielen zusätzliche Kosten iHv bis zu 7,8 Mrd. € an.

5.2.4. Klimaschutzrelevante Materiengesetze und Budget

Die systemische Betrachtung der Budget- und Klimapolitik und die damit verknüpfte verstärkte Verlinkung von Mitteleinsatz („Input“) und dadurch ausgelöster THG-Reduktion („Impact“) setzt auch eine Kompatibilität der relevanten Materiengesetze mit dem Budgetzyklus voraus.

Empfehlung 13: Kompatibilität mit dem Budgetzyklus stärken

Bei der zukünftigen Ausgestaltung von klima- und energiepolitisch relevanten Materiengesetzen (insbesondere Klimaschutzgesetz und Energieeffizienzgesetz) ist auf deren Kompatibilität mit dem Budgetzyklus zu achten. Dies betrifft insbesondere eine budgetär klar strukturierte und wirkungsorientierte Ausgestaltung des ordnungs-, steuer- und förderpolitischen Maßnahmenmix zur Einhaltung der relevanten Klimaziele. Wo möglich, wird ausdrücklich die ex-ante

Abschätzung der THG-Effekte von Maßnahmen zur zielgerichteten Reduktion des zusätzlichen Budgetrisikos im Effort Sharing Bereich empfohlen.

Im Kontext der derzeit laufenden Verhandlungen zum Klimaschutzgesetz sind diesbezügliche Reformen im Bereich der (i) Governance, (ii) Maßnahmenplanung, (iii) Wirkungsorientierung bzw. Evaluierung des Impacts des Maßnahmenmix gemäß KSG und (iv) Finanzierungsfragen im Zusammenhang mit dem Bundeshaushalt zu lösen.

Empfehlung 14: Vorantreiben der Wirkungsorientierung

Analog zur geplanten Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung im Rahmen des BHG 2013 und Transparenzdatenbankgesetzes (siehe Kapitel 6), ist auch im Rahmen der relevanten materienrechtlichen Gesetzgebung eine verstärkte Wirkungsorientierung voranzutreiben. Das umfasst sowohl das Klimaschutzgesetz selbst, als auch mit dem Klimaschutzgesetz unmittelbar verknüpfte thematische und/oder sektorale Gesetze und Strategien (insbesondere Energieeffizienzgesetz, Erneuerbares Wärme-Gesetz, etc.). Wo möglich, wird eine konkrete Impactmessung auf Basis einer vergleichbaren Methodologie (siehe Kapitel 4) dringend empfohlen.

5.3. Klimawandelanpassung und Budget

5.3.1. Ausgangspunkt

Selbst bei Einhaltung des Pariser Temperaturziels gemäß Artikel 2.1.a. des Übereinkommens von 2 °C (bzw. 1,5 °C) ist ein Anpassungsbedarf an die Effekte des Klimawandels zu erwarten. Die hieraus potentiell resultierenden Effekte auf den Bundeshaushalt sind Gegenstand verschiedener Entwicklungen/Szenarien. Im Zentrum stehen dabei folgende Fragestellungen:

- Wie entwickeln sich die globalen THG-Emissionen (im Sinne des Artikels 2.1.a. des Pariser Übereinkommens)?
- Wie bereitet sich die Republik auf die zunehmenden Effekte des Klimawandels vor (präventive Komponente) bzw. wie reagiert Österreich auf die Effekte des Klimawandels (reaktive Komponente)?
- Bei unterstellten THG-Emissionen auf globaler Ebene: Welche Kosten sind zu erwarten, wenn sich Österreich nicht auf den Klimawandel vorbereitet (Kosten des Nichthandelns)?

- Wie kann das Risiko einer fehlerhaften Anpassung an den Klimawandel vermindert werden?

Eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherstellung einer kosteneffektiven, resilienten und nachhaltigen Anpassung an den Klimawandel, und damit einer Reduktion des Risikos von Maladaptation, ist die Verbesserung der wissenschaftlich fundierten Datenlage zur Thematik. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Projekte „Cost of Inaction – Assessing the Costs of Climate Change in Austria (COIN)“ und „Public Adaptation to Climate Change (PACINAS)“ zu nennen.

Das Projekt COIN (Cost of Inaction – Assessing Costs of Climate Change for Austria) evaluierte im Jahr 2014 erstmals die ökonomischen Auswirkungen des Klimawandels für Österreich.⁸⁶ Dazu wurden „in 12 Schlüsselsektoren sektorintern und –übergreifend mittels Szenarien mögliche Auswirkungen von Klimaänderungen in Kombination mit sozioökonomischen Entwicklungen analysiert“. Für COIN gingen die Projektleiter für den Zeithorizont 2050 von einer globalen Erwärmung innerhalb der 2-Grad-Grenze aus (also einer mittleren Kompatibilität mit Artikel 2.1.a. des Pariser Übereinkommens). Diese Annahme setzt letztlich eine deutlich ambitioniertere Klimapolitik voraus als derzeit auf globaler Ebene beobachtbar ist.

Für COIN wurden die Bereiche der Klimawandelauswirkungen auf Basis der Vorgaben der Österreichischen Strategie zur Anpassung gegliedert und inkludieren somit Auswirkungen für Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft, Tourismus, Elektrizitätswirtschaft, Heizen und Kühlen (Gebäude), Gesundheit, Ökosysteme und Biodiversität, Verkehrsinfrastruktur, Handel und Fertigung, Stadt und Raumordnung, Naturgefahren und Katastrophenmanagement. Für jeden Bereich wurden die ökonomisch relevanten Wirkungsketten identifiziert und soweit bereits belastbar, quantitativ bewertet. Bereits für ein Szenario, das einen deutlichen Anstieg der Mitigationsbestrebungen annimmt (also 2 °C Kompatibilität), zeigt COIN, dass die Republik Österreich mit deutlich steigenden Klimawandelanpassungskosten zu rechnen hat. So werden die durch die Effekte des Klimawandels ausgelösten gesellschaftlichen Schäden bis zur Jahrhundertmitte auf durchschnittlich jährlich € 4,2 Mrd. bis € 5,2 Mrd. (heutiges Preisniveau) steigen. In einem 2-Grad-Szenario würden, über alle genannten Wirkungsbereiche hinweg, die heute bereits quantifizierbaren Gesamtschäden zur Mitte des Jahrhunderts in einer Bandbreite von insgesamt € 3,8 Mrd. bis € 8,8 Mrd. pro Jahr liegen.

⁸⁶ Weitere Informationen finden sich unter <https://coin.ccca.ac.at/index.html>

Im Rahmen des Forschungsprojekts Public Adaptation to Climate Change (PACINAS) wurden erstmalig klimawandelanpassungsrelevante Ausgaben des Bundes für die Untergliederungen 41 (ehemals Verkehr, Innovation und Technologie, nun Mobilität), 42 (ehemals Land-, Forst- und Wasserwirtschaft, nun Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft) und 43 (ehemals Umwelt, nun Klima, Umwelt und Energie) erfasst.⁸⁷ PACINAS erfasste somit erstmals tatsächliche Auszahlungen des Bundes im Bereich der Klimawandelanpassung (ex-post).

Folgende sieben Aktivitätsfelder wurden im Rahmen der Untersuchung analysiert:

- Landwirtschaft
- Forstwirtschaft
- Wasserwirtschaft
- Schutz vor Naturgefahren
- Katastrophenmanagement
- Ökosysteme und Biodiversität sowie
- Verkehrsinfrastruktur

Die hierbei erfassten anpassungsrelevanten Ausgaben im weiteren Sinne (Maßnahmen, welche die Anpassung an den Klimawandel als Haupt- und/oder Nebenziel umfassen) betragen für das Jahr 2014 rund € 2,1 Mrd. Die Anpassungskosten im engeren Sinne, also jene Auszahlungen in den Untergliederungen 41-43, die explizit zum Zwecke der Anpassung an den Klimawandel erfolgen, umfassten für den gleichen Berichtszeitraum (2014) rund € 488 Mio. Diese unmittelbaren Anpassungskosten stellten rund 8% der gesamten Auszahlungen der Untergliederungen 41-43 und 0,65% der Gesamtauszahlungen des Bundes im Jahr 2014 dar. Bei zusätzlicher Berücksichtigung der Zahlungen des Katastrophenfonds ergeben sich Anpassungskosten von rund € 886 Mio. oder rund 1,2% der Gesamtauszahlungen des Bundes für das Jahr 2014. Konkrete Kosten, die sich bereits manifestieren, sind beispielsweise gesteigerte Ausgaben für den Hochwasserschutz angesichts vermehrt katastrophaler Hochwasser auf Grund von Extremwetterereignissen oder die vermehrte Kultursortenvielfalt in der Landwirtschaft zur Reduktion von Klimarisiken, die entsprechende Belastungen in der UG 42 hervorrufen.

Steininger et al. (2020) beziffern das finanzielle Risiko durch österreichweite wetter- und klimawandelbedingte Schäden auf derzeit durchschnittlich 2 Mrd. € pro Jahr und prognostizieren, dass auch bei erfolgreichem Klimaschutz deutliche Steigerungen dieser

⁸⁷ Weitere Informationen finden sich unter <http://anpassung.ccca.at/pacinas/>

Schadkosten zu erwarten sind.⁸⁸ Vor dem Hintergrund dieser Risiken gilt es, die für Anpassungsmaßnahmen zur Verfügung stehenden Ressourcen bestmöglich einzusetzen und ihre Wirkung, Schäden zu reduzieren, zu optimieren.

5.3.2. Budget und iteratives Klimarisikomanagement

Die budgetären Implikationen aus der Thematik „Anpassung an den Klimawandel“ sind analog zu den Budgeteffekten des Klimaschutzes von zahlreichen Parametern abhängig. Vereinfachend gesagt, sind die anpassungsrelevanten Kosten für den Bundeshaushalt ($C_{Adaptation}$) eine Funktion der politisch beschlossenen Maßnahmen (M), deren Impact auf die Resilienz (Θ) und dem damit verbundenen Mitteleinsatz (B).

$$C_{Adaptation} = F(M, \Theta, B)$$

Der mittel- und langfristige, budgetschonende Effekt klimawandelanpassungsrelevanter Maßnahmen ergibt sich aus der nachhaltig produktiven Wirkung der Maßnahmen. Je eher eine Maßnahme auch längerfristig mit dem Resilienzziel gemäß Art. 2.1.b des Übereinkommens von Paris kompatibel ist, also je geringer die Wahrscheinlichkeit einer fehlerhaften Anpassung ist, desto geringer ist *ceteris paribus* auch die Wahrscheinlichkeit budgetintensiver Korrektur- oder Reparaturmaßnahmen.

Bei der Identifikation geeigneter Anpassungsmaßnahmen ist die **adäquate Berücksichtigung der Komplexität der Thematik** von großer Relevanz. Einerseits sind die konkreten Auswirkungen des Klimawandels auf lokalspezifischer Ebene **von vielen veränderlichen Faktoren abhängig**. Andererseits bewirken gesellschaftliche und technologische Entwicklungen, dass sich Anforderungen an Maßnahmen der Klimawandelanpassung verändern. Somit ist bei der Beurteilung von Anpassungsmaßnahmen stets der spezifische Kontext, in welchen das Vorhaben eingebettet werden soll, mitzubeachten.

Die erläuterten Charakteristika verdeutlichen in Zusammenhang mit bestehenden Unsicherheiten über Ausmaß und lokalen Spezifika von Klimawandelfolgen die Relevanz von Korrekturmöglichkeiten. Eine derzeit ausreichende Anpassung kann sich zu einem späteren Zeitpunkt als unzureichend oder gar kontraproduktiv erweisen. Aus diesen Gründen müssen nachhaltige Anpassungsanstrengungen **negative Pfadabhängigkeiten** ebenso **vermeiden** wie ungewollte Nebenwirkungen. Es gilt die Ermöglichung einer nachträglichen Anpassung zur Berücksichtigung neuer Erkenntnisse zu erreichen. Aus

⁸⁸ Steininger et al. 2020: Klimapolitik in Österreich: Innovationschance Coronakrise und die Kosten des Nicht-Handelns, <https://unipub.uni-graz.at/obvugrveroeff/content/titleinfo/5201636>

diesem Grund ist die **Klimawandelanpassung als zyklischer Prozess** zu verstehen. Dieser Prozess sieht vor, neu aufkommende Erkenntnisse zu nutzen, um Bedarf nach etwaigen Nachbesserungen gesetzter Maßnahmen im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Optimums zu identifizieren und umzusetzen. Unter dem Konzept des iterativen Klimarisikomanagements⁸⁹ wird diesem lernfortschritts-basierten Ansatz Rechnung getragen. Erkenntnisse über die Wirkungseffektivität von Anpassungsmaßnahmen fließen somit in zukünftige Planungs- und Entscheidungsprozesse ein.

Angesichts der Unsicherheiten über künftige Entwicklungen handelt es sich hierbei um ein „lernendes“ Evaluationssystem.

Empfehlung 15: Einführung eines iterativen Klimarisikomanagements für den Verantwortungsbereich des Bundes

Mit dem Ziel einer bestmöglichen Resilienzerhöhung des Bundeshaushaltes gegenüber den Folgen des Klimawandels sollte vom BMF ein iteratives Klimarisikomanagementsystem erarbeitet werden. Dieses soll u.a. im Rahmen des Spending Review Moduls 2 und bei zukünftiger Weiterentwicklung des Klimachecks und der Bestandsaufnahme gem. Klimaschutzgesetz 2022 Anwendung finden.

Direkte und indirekte Effekte des Klimawandels

Wirkungsvolle Anpassungsmaßnahmen müssen zudem **sowohl direkte als auch indirekte Effekte** des Klimawandels berücksichtigen. Direkte Effekte umfassen unmittelbare Auswirkungen wie Infrastrukturschäden nach einem Extremwetterereignis oder Hitzetote. Indirekte Effekte wiederum ergeben sich in weiterer Folge aus dem hohen Vernetzungsgrad und Wechselwirkungen innerhalb des Gesellschafts- und Wirtschaftssystems: Beispielsweise können weitere Wirtschaftsschäden auf Grund beschädigter Infrastruktur oder Störungen entlang von Wertschöpfungsketten Folgeschäden verursachen. Auch deren auszahlungsseitige budgetäre Mehrbelastungen sowie einzahlungsseitige Mindereinnahmen sind als potenzielle indirekte Beeinträchtigungen des Bundeshaushaltes zu berücksichtigen.

⁸⁹ Schinko, T., R. Mechler, S. Hochrainer-Stigler (2016), Developing a methodological framework for operationalizing Iterative Climate Risk Management based on insights from the case of Austria. Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change. doi:10.1007/s11027-016-9713-0

Empfehlung 16: Identifikation besonders vulnerabler Budgetpositionen im Bundeshaushalt

Unter Anwendung eines iterativen Klimarisikomanagements wird empfohlen, beim weiteren Ausbau der Landkarte besonders vulnerable ein- und auszahlungsseitige Budgetpositionen im Bundeshaushalt zu identifizieren. Darauf aufbauend gilt es Strategien zu einer kosteneffektiven und kontinuierlichen Erhöhung der Resilienz dieser Budgetpositionen gegenüber den negativen Effekten des Klimawandels zu entwickeln.

Charakterisierung von Anpassungskategorien

Im Sinne eines effektiven und effizienten gesellschaftlichen Ressourceneinsatzes bedarf es Abwägungen über Art, Umfang und Zeitpunkt etwaiger Anpassungsmaßnahmen. Hierbei ist der oben dargestellten Komplexität der Anpassungserfordernisse und -möglichkeiten Rechnung zu tragen und ein **systemisch-integriertes Handeln erforderlich**, welches Wechselwirkungen und zeitverzögerte Effekte berücksichtigt.

Vor dem Hintergrund dieser Anforderungen können Anpassungsarten nach verschiedenen Dimensionen charakterisiert und beurteilt werden. Abbildung 25 veranschaulicht eine Strukturierung entlang einer zeitlichen und einer umfänglichen Dimension.

- Die zeitliche Dimension unterscheidet zwischen
 - **antizipativen Anpassungsmaßnahmen**, welche vor Eintreten (ex ante) der zu adressierenden Folgen des Klimawandels gesetzt werden, und
 - **reaktiven Maßnahmen**, die nach Eintreten (ex-post) einer Auswirkung, etwa eines Schadereignisses, getätigt werden.
- In der umfänglichen Dimension stehen konzeptionell **integrative Anpassungsmaßnahmen** den **exklusiven Anpassungsmaßnahmen** gegenüber. Der Übergang verläuft graduell, weshalb in der Praxis eine vollumfängliche Alleinwidmung für Klimawandelanpassung in vielen Fällen nicht anstrebenswert ist. Integrative Anpassungsmaßnahmen zeichnen sich durch die wechselseitige Mitbeachtung und integrative Implementierung von Anpassungserfordernissen in anderen Unternehmungen, wie etwa der Raumplanung, aus. Umgekehrt nutzen sie auch Synergieeffekte von Anpassungsmaßnahmen mit anderen Zielen, beispielsweise durch die Kombination von Hochwasserschutz und ökologischen Prioritätsflächen.

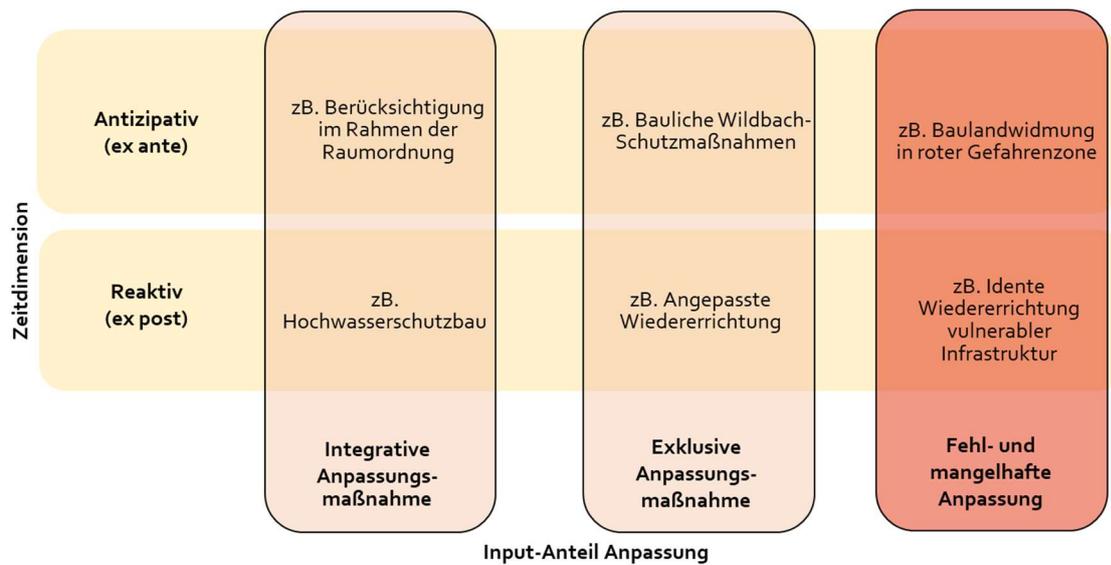


Abbildung 25: Kategorisierung der Anpassung an die Folgen des Klimawandels; Quelle: eigene Darstellung BMF

Wesentliche Priorität hat jedenfalls die **Vermeidung von Maladaptation**. Diese zeichnet sich durch eine unzureichende oder kontraproduktive Anpassungswirkung aus, **die ihren angestrebten Impact verfehlt oder kontraproduktive Nebenwirkungen verursacht (vgl. Abschnitt 2.3.1)**. Darunterfallende Aktivitäten verursachen somit nicht nur unmittelbare Kosten, sondern Mehraufwand durch korrektive Folgemaßnahmen beziehungsweise erhöhen mitunter das Schadensrisiko im Vergleich zum Ursprungszustand.

Empfehlung 17: Vermeidung von Maladaptation durch Qualitätssicherungsmechanismen

Eine fehlerhafte Anpassung an mögliche Folgen des Klimawandels soll im Sinne eines effektiven und effizienten Mitteleinsatzes gesellschaftlicher Ressourcen durch **fortlaufende Qualitätssicherungsmechanismen** bestmöglich vermieden werden. Im Rahmen eines iterativen Klimarisikomanagements werden dazu ex-ante Impactevaluierungen mit **ex-post Überprüfungen von Investitionsentscheidungen** komplementiert, um Anpassungsbedarf aus veränderten Umständen zu identifizieren.

Österreichische Strategie zur Anpassung an den Klimawandel

Die österreichische Strategie zur Anpassung an den Klimawandel⁹⁰ zeigt Handlungserfordernisse angesichts möglicher Klimawandelauswirkungen auf. Nach ihrer Erstformulierung im Jahr 2012 und einer Überarbeitung 2017 ist auf Basis des 2. Fortschrittsberichts derzeit eine Aktualisierung in Ausarbeitung, die Anfang 2023 veröffentlicht werden soll. Diese periodischen Überarbeitungen verdeutlichen die Bedeutung einer laufenden Evaluierung von Risiken und Empfehlungen.

In über **14 Aktivitätsfeldern**⁹¹ der Strategie wird der spezifische Anpassungsbedarf für gesellschaftliche Teilbereiche erläutert. Sektorale Fortschrittsindikatoren bilden Entwicklungstendenzen qualitativ und quantitativ ab. Das Prinzip der **Vermeidung von Fehlanpassung durch iterative Qualitätssicherungsmechanismen** nimmt als Querschnittsaspekt über sämtliche Sektoren hinweg eine zentrale Rolle ein.

Wenngleich Fortschritte bei der Anpassung an Klimawandelfolgen verzeichnet wurden, zeichnet das Resümee des neuesten Fortschrittsberichts doch eine insgesamt unzureichende Anpassung und die **Notwendigkeit verstärkter Abstimmung von Anpassungsmaßnahmen zwischen den untersuchten Sektoren** auf. Beispielsweise stehen künftige Erfolge im Aktivitätsfeld Ökosysteme und Biodiversität in direkter Abhängigkeit von Veränderungen in den Aktivitätsfeldern Landwirtschaft oder Raumordnung.

Zudem wird im Resümee die **systematische Integration** der Dimension Klimawandelanpassung **in Planungs- und Entscheidungsprozessen sämtlicher Akteure** im Sinne eines *mainstreaming* als zentraler Erfolgsfaktor identifiziert.

Bedarf an gesamtgesellschaftlicher Anpassung

Das beschriebene Ausmaß und die Komplexität der Herausforderung einer wirkungsvollen nachhaltigen Anpassung erfordert **gesamtgesellschaftliche Anstrengungen**. Der notwendige Anpassungsbedarf kann im Sinne der Vorgaben gemäß Artikel 2.1.b. des Übereinkommens von Paris nicht durch die öffentliche Hand allein getragen werden. In den folgenden Abschnitten wird kurz sowohl auf die Rolle des Staates als auch auf jene des privaten Sektors eingegangen.

⁹⁰ https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/anpassungsstrategie/publikationen/oe_strategie.html

⁹¹ Diese lauten: Bauen & Wohnen, Stadt, Raumordnung, Energie, Verkehrsinfrastruktur, Gesundheit, Katastrophenmanagement, Schutz vor Naturgefahren, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Ökosysteme & Biodiversität, Wasserhaushalt & Wasserwirtschaft, Tourismus und Wirtschaft. Der intangible Sektor der Finanzwirtschaft bleibt in der Strategie unberücksichtigt, wird aber in der Green Finance Agenda berücksichtigt.

5.3.3. Reaktionen der öffentlichen Hand auf die Effekte des Klimawandels

Ökonomisch betrachtet ist die **Abwägung (i) von Anpassungskosten einerseits und (ii) budgetärer Risiken von Nichtanpassung** sowie Restrisiken durch Schadensereignisse andererseits **zentral**. Auch die **Frage der Kostenverantwortung zwischen den Gebietskörperschaften** ist sowohl hinsichtlich Anpassungsmaßnahmen als auch bei der Thematik von *Loss & Damage* inklusive den Implikationen unvermeidbarer Schäden von großer Bedeutung. Eines der Kernziele ist die Stärkung der Resilienz des Staatshaushaltes gegenüber diesen budgetären Mehrbelastungen, um eine nachhaltige Handlungsfähigkeit zu gewährleisten.

Systemischer Ansatz des Bundes zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels

Aus Sicht des Bundeshaushaltes muss im Sinne des Abschnitts 2.5. von **Kosten und budgetären Risiken** gesprochen werden, die es **insgesamt zu minimieren** gilt. Daraus ergibt sich selbst bei der Sicherstellung adäquater Klimawandelanpassung der Bedarf nach einem **systemischen Ansatz des Bundes** (Abbildung 26). Nach diesem werden die budgetären Risiken aus möglichen Schäden und Verlusten durch mangelhafte Anpassungsmaßnahmen sowie der Budgetbedarf durch Anpassungsmaßnahmen miteinander abwiegend ganzheitlich betrachtet und das notwendige *mainstreaming* von Klimawandelanpassung in Wirkungsbereiche des Bundes vorangetrieben. Dabei müssen im Sinne der Ziele des Übereinkommens von Paris kontraproduktive Auswirkungen auf Klimaschutz und eine nachhaltige Entwicklung vermieden werden (vgl. auch „do no harm principle“ der EU-Taxonomie).

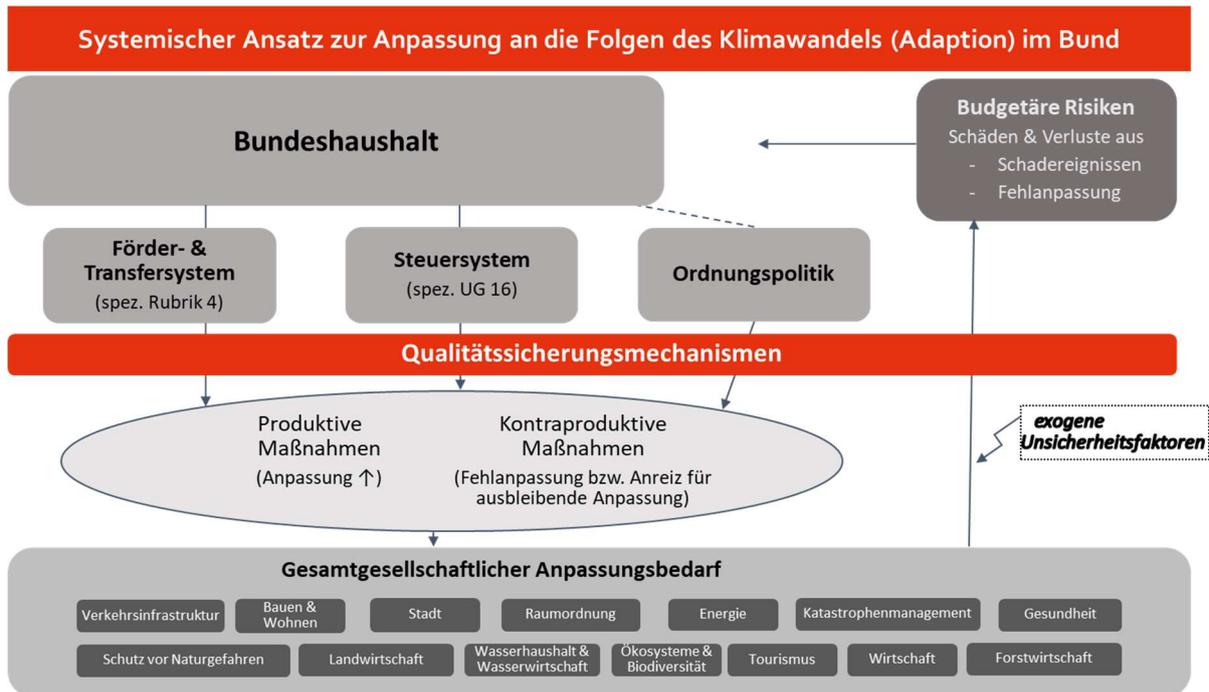


Abbildung 26: Klimawandelanpassung auf Basis des systemischen Ansatzes des Bundes; Quelle: eigene Darstellung BMF

In Verfolgung des Ansatzes werden analog zum Klimaschutz sowohl einzahlungs- als auch auszahlungsseitige und darüber hinaus ordnungspolitische Maßnahmen bei der Zielverfolgung eines möglichst effektiven Anpassungspfades berücksichtigt. Zu diesen Zwecken unterstützt der Einsatz verschiedener Qualitätssicherungsmechanismen informierte, faktenbasierte Entscheidungsprozesse.

Qualitätssicherungsmechanismen im Bund

Die Strategie des Bundes verfolgt im Umgang mit den vorliegenden Einschätzungen zu und den bestehenden Unsicherheiten über den Anpassungsbedarf den **Anspruch einer faktenbasierten Qualitätssicherung im Sinne eines iterativen Klimarisikomanagements**. Abbildung 27 liefert einen Überblick der relevanten Prozessinstrumente, Kriterien und Prinzipien.



Abbildung 27: Qualitätssicherungsmechanismen der Klimawandelanpassung, Prozessinstrumente, Kriterien und Prinzipien; Quelle: eigene Darstellung BMF

Der Bund nützt eine Reihe von **Prozessinstrumenten zur Qualitätssicherung** von bestehenden und neuen Maßnahmen. Für Neuvorhaben bieten die Durchführung von **Wirkungsfolgenabschätzungen** und für klimarelevante Vorhaben in weiterer Folge der im KSG vorgesehene **Klimacheck** Raum zur Mitberücksichtigung und ex-ante Evaluierung der Dimension Klimawandelanpassung. Einen Rahmen zur Qualitätsprüfung auch **bei bereits bestehenden Vorhaben** bieten sowohl die **Wirkungsorientierung** als auch das **Budgettracking**.

Empfehlung 18: Regelmäßige Erfassung anpassungsrelevanter Auszahlungen im Bundeshaushalt

Zur Sicherstellung möglichst budgetschonender Anpassungspfade sollen relevante Auszahlungen im Bundeshaushalt regelmäßig im Rahmen des Klimaschutzaktionsplans gemäß KSG⁹² erfasst und in weiterer Folge mit der Anpassungswirkung der Maßnahmen verknüpft werden.

⁹² Hinweis: Dieser Verweis bezieht sich auf das mit Stand September 2022 in Verhandlung befindliche Klimaschutzgesetz Neu. Die Empfehlung 18 kann auch auf einen analogen Prozess alternativ zum Klimaschutzaktionsplan gemäß KSG Neu verstanden werden.

Im weiteren Kontext findet zudem die Beachtung grundlegender **Entscheidungskriterien und Prinzipien** bei der Maßnahmenbewertung Anwendung. Das **Prinzip der Vermeidung von Fehlanpassung** ist im Sinne eines bestmöglichen Ressourceneinsatzes essenziell. Es sollte daher auch in der aktuellen österreichischen Anpassungsstrategie (KAS) ein zentrales Erfolgskriterium einnehmen.

Damit in Verbindung steht zudem der erwähnte **Ansatz des iterativen Klimarisikomanagements**. Denn fortschreitendes Verständnis und sich verändernde Rahmenbedingungen erfordern periodische Re-Evaluierungen darüber, welche Kriterien besonders gute Maßnahmen ausmachen und was im Gegenzug dazu als Fehlanpassung eingestuft werden muss. Nachträgliche, also ex-post Anpassung nach einem Schadens- oder Verlustereignis, kann zur Vermeidung weiterer Beeinträchtigungen in der Zukunft sinnvoll sein und sollte nach dem **„Build Back Better“ Prinzip** identifizierte Defizite berücksichtigen.

Empfehlung 19: Anwendung des „Build Back Better“ Prinzips
Erneuerungsvorhaben sollen nach dem **„Build Back Better“ Prinzip** eine **bessere Anpasstheit an die negativen Klimawandelfolgen** aufweisen als ihr Vorgängervorhaben. Mittels Impactevaluierung werden Verbesserungspotenziale im alten Bestand identifiziert und bei der Planung eines Erneuerungsvorhabens berücksichtigt.

Einen weiteren wichtigen Faktor für einen verantwortungsvollen Ressourceneinsatz bildet das Prinzip der Kostenverantwortung. Dieses stellt sicher, dass durch klare Festlegung von Verantwortungen jene Akteure, die Anpassungsmaßnahmen festlegen, auch die jeweilige Auswirkung auf das Schadensrisiko tragen. Somit wird eine Lastenüberwälzung von Schadkosten, verursacht durch mangelnde oder Fehlanpassung, verhindert, während jene profitieren, die effektive Anpassungsmaßnahmen getroffen haben.

Sowohl gesamtgesellschaftlich als auch **im Hinblick auf die öffentliche Hand** empfiehlt es sich, sich diese **Anreizwirkung der Kostenverantwortung** zu Nutze zu machen. Die Organisation der Haushaltsführung im Bundeshaushaltsgesetz 2013 nutzt die Eigenverantwortung Haushaltsleitender Organe in verschiedenen Aspekten als Anzeizeffekt für einen möglichst wirkungsorientierten Mitteleinsatz. Dieselbe Dynamik gilt es im Verantwortungsbereich der sektoralen Klimawandelanpassung gegenüber den Ressorts sicherzustellen. Die Finanzausgleichsverhandlungen mit Bundesländern und Gemeinden stellen einen geeigneten Rahmen dar, um durch Abstimmung von Kompetenzen und Verantwortung Anreize zu möglichst nachhaltiger Anpassung zu

stärken. Hierzu knüpft Modul 2 dieses Spending Review Zyklus unter dem Titel „Identifikation von Synergiepotentialen mit der Förderlandschaft der Bundesländer“ an.

Auch auf Instrumentenebene (z.B. Katastrophenfonds) soll die Kompatibilität mit Prinzipien der Kostenverantwortung und der Vermeidung von Fehlanpassung geprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Empfehlung 20: Implementierung des Prinzips der Kostenverantwortung im Bundeshaushalt und zwischen den Gebietskörperschaften

Im Sinne der im Bundeshaushaltsgesetz 2013 Organisation der Haushaltsführung soll eine klar definierte Kostenverantwortung einzelner Ressorts mit dem Erzielen von Anreizeffekten für effektive Klimawandelanpassung geschaffen werden. Eine transparente Darstellung der Kostenverantwortung zwischen Bund, Bundesländern und Gemeinden sollte zudem als Teil der Finanzausgleichsverhandlungen erarbeitet werden.

5.3.4. Rolle des Privatsektors für den Bundeshaushalt

Zur Erreichung der Klimaziele des Pariser Abkommens sind Anstrengungen des Privatsektors unerlässlich. Neben öffentlichen Anstrengungen muss auch der Privatsektor seinen Beitrag zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels leisten, was auch in der nationalen Anpassungsstrategie reflektiert wird. Dabei gelten grundsätzlich dieselben Prinzipien als Richtwerte. Zu diesem Zweck ist es unerlässlich, **Verantwortungsbereiche des Anpassungsbedarfes** klar zu definieren. Gesamtgesellschaftliches Handeln erfordert angesichts der Komplexität der Klimawandelanpassung transparente Zuständigkeiten.

Auswirkungen privater Anpassung auf den Bundeshaushalt

Privatsektor und öffentlicher Sektor stehen in enger ökonomischer Wechselwirkung. Daraus ergibt sich ein **Eigeninteresse des Staates**, auch im Privatsektor eine effektive Klimawandelanpassung sicherzustellen, um **direkte und indirekte Zusatzbelastungen auf den öffentlichen Haushalt zu minimieren**.

Vor diesem Hintergrund ist auch der Einsatz einer **Hebelwirkung durch Mittel der öffentlichen Hand** zu verstehen: Ziel ist es, eine hohe Wirkungsorientierung privater Anpassungsbemühungen zu erreichen, um das öffentliche Budgetrisiko durch mangelnde oder Fehlanpassung mittel- und langfristig zu minimieren (vgl. Kapitel 5.3). Dabei spielen öffentliche wie auch private Finanzströme eine entscheidende Rolle.

Empfehlung 21: Maximierung der Hebelwirkung im Rahmen öffentlicher Interventionen (z.B. Green Finance Agenda):

Im Sinne der Vorgaben des Artikels 2.1. des Übereinkommens von Paris gilt es für eine kosteneffektive Einhaltung der Zielzustände gemäß Abschnitt 2.5. die Synergiepotentiale zwischen öffentlichem und privatem Mitteleinsatz zu nutzen. Vor diesem Hintergrund wird für öffentliche Interventionen mit Hebelwirkung im Bereich des Finanz- bzw. Privatsektors (z.B. Green Finance Agenda) eine verstärkte Impactorientierung ausdrücklich empfohlen.

6. Verstärkte Wirkungsorientierung: Budget und Transparenzdatenbank

6.1. Wirkungsorientierung in Budget- und Transparenzdatenbank

Auf Grund der zunehmenden Relevanz der Impactseite, haben sich sowohl im Budget als auch in der Transparenzdatenbank Elemente zur Wirkungsorientierung entwickelt.

6.1.1. Wirkungsorientierung im Budget

Da die Budgetmittel – vor dem Hintergrund von Konsolidierungsprogrammen und Schuldenkrisen von Staaten – knapp sind, müssen die öffentlichen Mittel optimal im Interesse der Bevölkerung eingesetzt werden. Hier setzt die Wirkungsorientierung an. Das Budget der Zukunft zeigt die von den einzelnen Ministerien und Staatsorganen angestrebten Wirkungen in der Gesellschaft, wie diese umgesetzt und wie der Erfolg gemessen werden kann. Wird die Wirkung dem Budget gegenübergestellt, kann besser eingeschätzt werden, ob die eingesetzten Mittel im Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.

Das Haushaltsrecht des Bundes und die darin verankerte Wirkungsorientierung schaffen einen **wirkungsorientierten Steuerungskreislauf** in der Verwaltung des Bundes:



Abbildung 28: Wirkungsorientierter Steuerungskreislauf; Quelle: BMKOE⁹³

Jedes Ministerium und Staatsorgan erarbeitet jährlich eine mehrjährige Strategie (1) und legt diese im Strategiebericht zum Bundesfinanzrahmengesetz fest (§ 14 BHG 2013). Die Strategie wird für das nächste Finanzjahr im jährlichen Bundesfinanzgesetz durch Wirkungsziele (2) und Maßnahmen (3) konkretisiert. Die Wirkungsziele beschreiben die von der Politik angestrebten Wirkungen in der Gesellschaft. Die Maßnahmen stellen die politischen Schwerpunkte und Leistungen der Verwaltung dar, mit denen die Wirkungsziele erreicht werden sollen. Die Wirkungsziele und Maßnahmen dienen dem Nationalrat und der interessierten Öffentlichkeit als Orientierung, welche Schwerpunkte das jeweilige Ministerium und Staatsorgan im nächsten Finanzjahr verfolgt.

Die Umsetzung dieser Schwerpunkte wird verwaltungsintern durch Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne (4) sichergestellt (§ 45 BHG 2013). Der Nutzen entsteht nicht nur durch die Zielsetzung auf unterschiedlichen Ebenen, sondern insbesondere durch die Umsetzung der Ziele (5). In regelmäßigen Abständen sollte eine Beurteilung der Maßnahmen (6) durchgeführt werden. Die Beurteilung der Leistungen alleine gibt noch keine Information darüber, ob die Wirkungsziele erreicht wurden. Hierzu ist eine Evaluierung der Wirkungen

⁹³

https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Taetigkeitsbericht_ressortubergreifende_Wirkungscontrollings.pdf?8hkvuv

(7) erforderlich. Die Evaluierungsergebnisse finden Eingang in die künftige Strategie (1). Somit schließt sich der Kreislauf.

Die oben beschriebenen Vorgaben werden in den einzelnen Ressorts umgesetzt. Dazu hat jedes Ressort ein internes Wirkungscontrolling einzurichten (§ 68 BHG 2013) und die Berichte der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle des Bundes (BMKÖS) vorzulegen.

Im Zusammenhang mit der zukünftig stärkeren Verbindung des wirkungsorientierten Steuerungskreislaufes mit der Klimathematik ergeben sich folgende Empfehlungen.

Empfehlung 22: Prozess mit BMKÖS zur Identifikation von Anpassungspotential und zur stärkeren Einbindung der Klimathematik im wirkungsorientierten Steuerungskreislauf initiieren

Die Klimathematik sollte zukünftig stärker im wirkungsorientierten Steuerungskreislauf abgebildet werden. Aus diesem Grund ist die Initiierung eines entsprechenden Prozesses mit der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle des Bundes im BMKÖS durchzuführen.

Empfehlung 23: Sicherstellung der Kompatibilität des bestehenden WFA Systems und der Datenbasis der TDB mit Klima-Check

Es wird empfohlen eine neue Dimension Klima im WFA System einzubauen, die mit den bestehenden Systemen der WFA und der TDB kompatibel ist. Dies betrifft sowohl Analysen zur Treibhausgasreduktion (Mitigation) als auch die Klimawandelanpassung (Adaptation). So wird sichergestellt, dass bei den Treibhausgasemissionen im Non-ETS-Bereich (ESR + LULUCF) eine Verlinkung mit der finanziellen Dimension hergestellt wird.

6.1.2. Wirkungsorientierung in der Transparenzdatenbank (TDB)

Bevor auf die Wirkungsorientierung der TDB im Detail eingegangen wird, wird die Systematik der TDB kurz erläutert.

Systematik der Transparenzdatenbank

Die Inhalte der Transparenzdatenbank lassen sich in Beschreibungen zu Maßnahmen (Leistungsangebote) und in personenbezogene Daten (Förderungsfälle inkl. Auszahlungen) zu den Maßnahmen einteilen:

- In der TDB werden die Maßnahmen der Bundesministerien und deren ausgelagerter Stellen, die Maßnahmen der Länder sowie einzelner Städte und Gemeinden dargestellt. Die Erfassung sowie die laufende Aktualisierung durch die jeweiligen Stellen soll sicherstellen, dass sich Bürger:innen, Unternehmen, Non-Profit Organisationen (NPOs) und öffentliche Einrichtungen am Transparenzportal⁹⁴ einen umfassenden Überblick über angebotene Leistungsangebote verschaffen können.
- Darüber hinaus übermitteln die Abwicklungsstellen (Leistende Stellen) des Bundes, (mehrheitlich) der Länder und (vereinzelt) der Gemeinden deren **personenbezogenen Gewährungen (Förderungsfall) sowie Auszahlungen (Leistungsmitteilungen)** zu ihren Maßnahmen elektronisch in einer einheitlich strukturierten Form an die TDB. Die Übermittlung personenbezogener Daten ist für den Bund verpflichtend, für Länder und Gemeinden auf freiwilliger Ebene. Die personenbezogenen Daten können einerseits von Förderungsstellen des Bundes, der Länder und Gemeinden für Überprüfungs- und Kontrollzwecke abgefragt werden. Andererseits ermöglicht die Übermittlung der personenbezogenen Gewährungen und Auszahlungen an die TDB, dass authentifizierte Förderungsempfänger:innen ihre individuell bezogenen Leistungen einsehen können. Dabei ist sichergestellt, dass alle Förderungsempfänger:innen nur die eigenen erhaltenen Förderungen abrufen können.

Der gebietskörperschaftenübergreifende Überblick über die österreichische Förderungslandschaft in der Transparenzdatenbank ist stetig im Wachsen. Neben dem Bund, der seit Jahren sowohl die jeweiligen Maßnahmen als auch die personenbezogenen Gewährungen und Auszahlungen an die TDB übermittelt, meldet auch die Mehrzahl der Länder Auszahlungen über die im Paktum zum Finanzausgleich 2017 – 2021 vereinbarten Bereiche Umwelt und Energie hinaus an die TDB. Darüber hinaus stellen bereits einige Gemeinden freiwillig ihre Leistungsangebote in der TDB dar. Hinsichtlich der Übermittlung von personenbezogenen Daten stehen die ersten Gemeinden kurz vor der Einmeldung.

Wirkungsorientierung in der Transparenzdatenbank

⁹⁴ <https://transparenzportal.gv.at/>

Auf Grund der zunehmenden Wichtigkeit des Impacts sieht die TDB ebenfalls Wirkungsindikatoren vor (TDBG Novelle 2021). Dadurch können bzw. müssen Stellen (Verpflichtung bei Maßnahmen, die über RRF finanziert werden), die für eine Maßnahme (Leistungsangebot) bzw. für deren Abwicklung (Förderungsfall, Auszahlung) zuständig sind, Wirkungsindikatoren auswählen und entsprechende Werte zum jeweiligen Indikator an die TDB übermitteln. Eine Mehrfachauswahl ist möglich.

Die aktuell in der TDB hinterlegten Wirkungsindikatoren lassen sich in Klima- bzw. RRF-Indikatoren unterteilen.

- i) Folgende Klimaindikatoren wurden vom BMF festgelegt und sind in der TDB hinterlegt: Treibhausgaswirkung über die Nutzungsdauer (tCO₂e/Jahr), Erzeugte erneuerbare Energie (MWh/Jahr), Reduzierter Energiebedarf (MWh).
- ii) Die RRF-Indikatoren⁹⁵ wurden von der Europäischen Kommission mit den Mitgliedsstaaten abgestimmt und festgelegt. Dabei handelt es sich nicht nur um klimarelevante Indikatoren, sondern auch um Indikatoren im Bereich Digitalisierung sowie in weiteren RRF-relevanten Themen.

Die Angabe der Wirkungsindikatoren inkl. Werte ist sowohl bei der Maßnahme (Leistungsangebot) als auch bei der Übermittlung der personenbezogenen Gewährungen möglich bzw. verpflichtend. Somit kann sowohl zum Zeitpunkt der Erfassung der Maßnahme die angestrebte Wirkungsdimension angegeben werden, sowie zum Zeitpunkt der Gewährung von Förderungen auf Ebene des einzelnen Förderungsfall die Wirkungsdimension des jeweiligen Falles angeführt werden.

Bei den RRF-Maßnahmen kommt auf Grund der halbjährlichen Verpflichtung des BMF zur Meldung der entsprechenden Wirkungsindikatoren an die Europäische Kommission die verpflichtende Angabe von Indikatoren inkl. Werte hinzu. Bei Nicht-RRF-Maßnahmen besteht aktuell keine Verpflichtung zur Meldung an die TDB, lediglich die Möglichkeit zur Angabe der Wirkungsdimension ist technisch vorgesehen.

Um die Impactseite bei den Maßnahmen in der TDB zu stärken, ist die flächendeckende Angabe von Klima-Wirkungsindikatoren inkl. entsprechendem Wert durch die jeweiligen Abwicklungsstellen des Bundes, der Länder und der Gemeinden zu erreichen. Die derzeitige Verteilung der Kompetenzen ermöglicht zwar eine Verpflichtung des Bundes zur Übermittlung personenbezogener Daten nach vorgegebener Struktur in die

⁹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L.2021.429.01.0083.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2021%3A429%3ATOC>

Transparenzdatenbank, nicht aber eine solche Verpflichtung gegenüber den Ländern und Gemeinden. Daraus ergibt sich folgende Empfehlung:

Empfehlung 24: Bundesverfassungsrechtliche Absicherung der Transparenzdatenbank

Um die flächendeckende Angabe von Wirkungsindikatoren inkl. Wert durch alle Abwicklungsstellen des Bundes, der Länder und der Gemeinden in der TDB sicherzustellen, soll eine bundesverfassungsrechtliche Grundlage für den Bund geschaffen werden, die es zulässt, auch Länder und Gemeinden zur Übermittlung personenbezogener Daten in einer vom Bund vorgegeben Struktur rechtlich zu verpflichten.

Um die Einmeldung von Wirkungsindikatoren inkl. Werte zunächst bundeseitig zu plausibilisieren, soll im Rahmen eines Pilotprojektes die konkrete Vorgehensweise und Machbarkeit mit der KPC geprüft werden. Da die KPC auch als Abwicklungsstelle der Länder fungiert, wäre es denkbar, bei entsprechendem Einverständnis der Länder auch Landesförderungen in das Pilotprojekt mitaufzunehmen.

Empfehlung 25: Initiierung eines Pilotprojekts mit relevanter Abwicklungsstelle zur flächendeckenden Angabe von Klima-Wirkungsindikatoren

Um eine flächendeckende Angabe von Klima-Wirkungsindikatoren inkl. Wert in der TDB zu forcieren, sollte die Vorgehensweise und Machbarkeit von Seiten der Abwicklungsstellen im Rahmen eines Pilotprojektes mit der KPC geprüft werden. Da die KPC sowohl für Bundes- als auch für Landesförderungen als Abwicklungsstelle auftritt, sind zwei Gebietskörperschaftsebenen vom Pilotprojekt umfasst.

Nach erfolgreichem Abschluss des Pilotprojektes zur Angabe von Wirkungsindikatoren in der TDB ist eine gesetzliche Verpflichtung zur verbindlichen und flächendeckenden Anwendung vorzusehen.

Empfehlung 26: Prüfung einer flächendeckenden Angabe von Wirkungsindikatoren in der TDB

Nach erfolgreichem Abschluss des Pilotprojekts mit der KPC sollte eine Verankerung der Verwendung der Wirkungsindikatoren für alle relevanten Abwicklungsstellen sowie bei allen personenbezogenen Daten im TDBG 2012 vorgesehen werden.

In einem ersten Schritt ist die Identifikation von grün (produktiv) bewerteten Maßnahmen (Leistungsangeboten) notwendig und sinnvoll. Aus diesem Grund sollte eine Verlinkung zwischen den Maßnahmen in der TDB und der Einstufung dieser als grün/braun/neutral im Sinne des Green Budget Taggings hergestellt werden.

Empfehlung 27: Verlinkung TDB mit Green/Brown Liste der EK

Da in einem ersten Schritt die Identifikation von grün (produktiv) bewerteten Maßnahmen (Leistungsangeboten) notwendig und sinnvoll ist, ist eine Verknüpfung der TDB mit der Green/Brown Liste der EK sinnvoll. Dabei sollten vorerst Wirkungsindikatoren und Werte zu grün bewerteten Maßnahmen von den jeweiligen Abwicklungsstellen an die TDB übermittelt werden.

6.2. Kompatibilität der Daten zwischen Budget und Transparenzdatenbank

Wie in Kapitel 6.1 angeführt, gibt es sowohl im Budget als auch in der Transparenzdatenbank eine Wirkungsorientierung bei der Mittelherkunft und bei der Mittelverwendung. Gekoppelt mit der in den vorherigen Kapiteln angesprochenen zentralen Bedeutung der Verknüpfung von Input (Finanzmittel) und Impact (Treibhausgasreduktion / Klimawandelanpassung) ist es notwendig, die beiden im Bund bestehenden Systeme Budget (HIS) und Transparenzdatenbank (TDB) zu einer Datenbasis zu verbinden.

Um näher auf die Schritte zur Verknüpfung der beiden Systeme eingehen zu können, ist es unerlässlich davor die bestehenden Unterschiede darzustellen.

6.2.1. Unterschiede zwischen Budget und Transparenzdatenbank

Die Unterschiede zwischen Budget (HIS) und Transparenzdatenbank (TDB) und damit einhergehend dem BHG 2013 und dem TDBG 2012 können vor allem auf folgende konzeptive Unterschiede zurückgeführt werden:

- i) Die beiden Systeme unterscheiden sich dahingehend, dass die TDB mit Ausnahme der Sonderregelungen zur Bewältigung der Covid-19 Krise sowie der Sonderregelung im Zusammenhang mit der Europäischen Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) aktuell folgende 5 Leistungsarten (lt. §4 TDBG 2012⁹⁶) umfasst - *Förderungen, Sozialversicherungsleistungen samt Ruhe- und Versorgungsbezüge, Ertragssteuerliche Ersparnisse, Ersparnisse aus begünstigten Haftungsentgelten und verbilligten Fremdkapitalzinsen sowie Sachleistungen*. Dadurch werden lediglich Teile des Bundesbudgets erfasst. Im HIS werden hingegen sämtliche Auszahlungen und Einzahlungen des Bundes abgebildet. TDB-seitig werden hingegen parafiskale Zahlungen erfasst, die wiederum keinen Niederschlag im Budget finden.
- ii) Bei genauerer Betrachtung des **Förderungsbereiches** können nachstehende Unterschiede bzw. Sichtweisen – wie auch bereits in den jährlichen Förderungsberichten dargestellt - zwischen BHG und TDBG aufgezeigt werden: Hinweis: Die nachstehenden Begriffe und Unterschiede sind im Förderungskontext zu lesen und zu verstehen.
- Im BHG 2013 geht es um die Auszahlungen aus dem Bundeshaushalt und somit um die Mittelherkunft (Planwerte) für Förderungen in der Haushaltsverrechnung. Dabei steht die Budgetsicht im Vordergrund, weshalb das Rechtsverhältnis, welches der Bund eingeht, maßgeblich ist, nicht aber wie die Mittel weiterverwendet werden.
 - Im TDBG 2012 stehen neben den Maßnahmen (Leistungsangeboten) die Gewährungen und Auszahlungen an die Letztempfänger im Fokus und somit die Mittelverwendung an den Förderungsempfänger:innen (Ist-Werte). Dadurch ist maßgeblich, ob der Letztempfänger einer Leistung eine Förderung erhält, nicht aber ob bereits dem vom Bund eingegangenen Vertragsverhältnis Förderungscharakter zukommt.
- iii) Einhergehend mit den beschriebenen unterschiedlichen Sichtweisen sind außerdem die **zeitliche Komponente** - insbesondere bei Involvierung externer Abwickler im Förderungsvergabeprozess - sowie die **Begrifflichkeiten**, die aktuell in beiden Systemen in unterschiedlicher Ausprägung gesetzlich verankert sind, zu erwähnen.

⁹⁶ TDBG 2012, BGBl. I Nr. 99/2012 i.d.g.F.

6.2.2. Anpassung und Verknüpfung der beiden Systeme zur Schaffung einer gemeinsamen Datenbasis

Die Schaffung einer gemeinsamen Datenbasis und die damit einhergehende Anpassung sowie Verknüpfung der Inputseite mit der Impactseite aus den beiden bestehenden Tools HIS und TDB ist essentiell und sollte schrittweise durchgeführt werden.

Aufgrund der beschriebenen unterschiedlichen Sichtweisen bzw. der sich dadurch ergebenden zeitlichen Komponente besteht kein Bewegungsspielraum. Die erwähnte zeitliche Komponente, wird auch zukünftig bestehen bleiben. Somit wird ein umfassendes Gesamtbild und wichtiger Mehrwert bei der Betrachtung von Förderungen ermöglicht.

Inhaltlich deckt die TDB systembedingt lediglich einen Teil des Bundesbudgets ab. Daraus ergibt sich im Anbetracht der klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft folgende Empfehlung:

Empfehlung 28: Aufnahme der Maßnahmen der ökosozialen Steuerreform in die TDB

Sämtliche auswertbare Maßnahmen der ökosozialen Steuerreform sollten in der TDB (TDBG 2012 idgF.) aufgenommen werden. Weiters sollten die Maßnahmen in der TDB als Maßnahmen der ökosozialen Steuerreform gekennzeichnet werden.

Anpassungsschritt 1 – Begrifflichkeiten

Für die Anpassung der beiden Systeme und zur Schaffung einer gemeinsamen Datenbasis – zumindest für Teile des Bundesbudgets – wird an den teilweise noch unterschiedlichen Begrifflichkeiten angedockt. Die Förder- bzw. Transferbegriffe im BHG 2013 und TDBG 2012 sollten weiter angeglichen werden. Die TDBG Novellen 2016 und 2019 trugen zu einer Annäherung des Förderungsbegriffes im TDBG und BHG bei, wodurch sich die Unterschiede reduzierten. In der TDB werden jedoch weitere Förderungen erfasst, die im Bereich der direkten Förderungen lt. BHG nicht oder in geringerem Umfang ausgewiesen werden. Das bedeutet, dass der Förderungsbegriff in der TDB umfassender ist als jener des BHG.

Ziel für die Umsetzungen des ersten Schrittes einer Verknüpfung beider Systeme ist die **Herstellung der Vergleichbarkeit des Förder- und Transfer-Begriffes** zwischen BHG und TDBG. Aktuell wird an der Umsetzung dieses Zieles sowie der Konkretisierung, Weiterentwicklung, Abgrenzung und dem Angleichen der Begrifflichkeiten in der Arbeitsgruppe (AG) Transfer gearbeitet.

Aus der AG Transfer ergeben sich folgende Empfehlungen zur begrifflichen Anpassung beider Systeme:

Empfehlung 29: BHG-seitige Annäherung des Förderungsbegriffes

- Redaktionelle Klarstellung hinsichtlich Sozialleistungen und FAG-Leistungen
- Richtigstellung bzw. Schärfung von Abgrenzungsfragen von Graubereichen der Praxis
- Klarstellung, dass bei begünstigten Darlehen nur das Bruttosubventionsäquivalent (BSÄ) als Förderäquivalent auszuweisen ist
- die Erstellung eines Handlungsleitfadens für die Ressorts sowie die Pflicht zur Kennzeichnung von Transferzahlungen an vom Bund verschiedenen Rechtsträgern, die mit diesen Bundesmitteln Förderungen aufgrund eigener gesetzlicher Bestimmungen im eigenen Namen und auf eigene Rechnung gewähren (Spez. 16)

Empfehlung 30: TDBG-seitige Annäherung des Förderungsbegriffes

- Verankerung einer Indikation auf technischer Ebene, mit der alle Leistungen, die als Förderung nach BHG zu qualifizieren sind, identifizierbar werden.
Für die Zuordnung kann der oben erwähnte Handlungsleitfaden für die Ressorts eine einheitliche Zuordnung gewährleisten.
- Legistische Änderung des TDBG auf Grund der Ausdifferenzierung des derzeit sehr breiten Förderungsbegriffes des TDBG in weitere (Unter)Leistungsarten, wie z.B. Förderungen (im engeren Sinne), Zuwendungen mit Sozialleistungscharakter, Sachleistungen, Gesellschafterzuschüsse, Mitgliedsbeiträge, Wiedergutmachungen der Republik Österreich

Anpassungsschritt 2 – inhaltliche Verknüpfung:

In einem nächsten Schritt hin zu einer gemeinsamen Datenbasis ist es notwendig die **Inhalte der beiden Systeme** zu verknüpfen. Hinweis: Die nachstehenden Begriffe und Unterschiede sind im Förderungskontext zu lesen und zu verstehen.

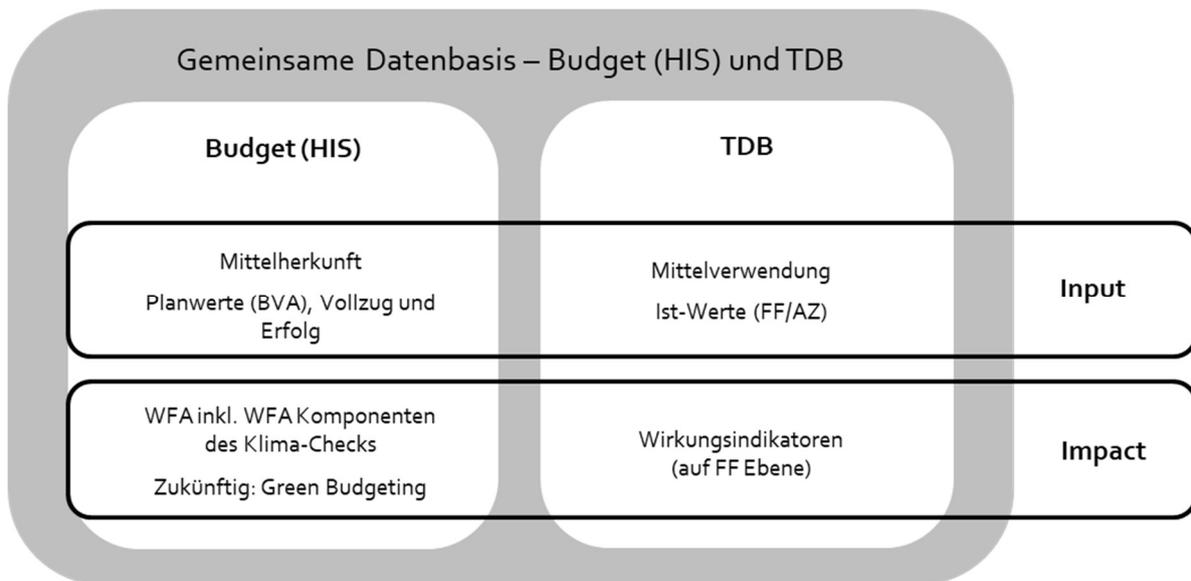


Abbildung 29: Gemeinsame Datenbasis – Budget (HIS) und TDB; Quelle: eigene Darstellung BMF

Daraus ergibt sich folgende Empfehlung:

Empfehlung 31: Schaffung einer gemeinsamen Datenbasis der relevanten Daten aus HIS und TDB

Durch die notwendige Verknüpfung der Input-Perspektive (finanzielle Mittel) mit der Impact-Perspektive (Wirkung) sollte eine gemeinsame Datenbasis zwischen HIS und Transparenzdatenbank geschaffen werden. Damit einhergehend ist die Verknüpfung der gemeinsamen Datenbasis mit dem Green Budgeting.

Es gibt mehrere Optionen, wie eine Verknüpfung der beiden Systeme herbeigeführt werden kann: i) Anpassung des HIS durch Integration der relevanten Daten aus der TDB in das HIS, ii) Anpassung der TDB durch Integration der relevanten Daten aus dem HIS, iii) Schaffung eines Zugangs zu relevanten Inhalten beider Systeme; iv) Schaffung eines neuen Tools zur Integration beider Systemwelten.

Unabhängig davon, welche der genannten Möglichkeiten zur Anwendung kommt, ist es notwendig einerseits die relevanten Inhalte aus den beiden Systemen herauszufiltern und andererseits „Schlüssel“ zu identifizieren, die die relevanten Inhalte aus beiden Systemen verknüpfen.

Zur Identifikation der relevanten Inhalte aus beiden Systemen für die gemeinsame Datenbasis ergibt sich folgende Empfehlung:

Empfehlung 32: Identifikation der relevanten Inhalte aus beiden Systemen für die gemeinsame Datenbasis

Die Identifikation der relevanten Inhalte aus dem HIS und der TDB zur Schaffung der gemeinsamen Datenbasis sollte anhand einer Untergliederung (UG) beispielhaft festgestellt werden. Die Erkenntnisse daraus sollten in den Aufbau der gemeinsamen Datenbasis fließen.

Hinsichtlich des **gemeinsamen Schlüssels** kommt den Budgetpositionen eine zentrale Bedeutung für das „Verknüpfen“ beider Systeme zu, da diese sowohl im HIS als auch in der TDB vorhanden sind.

In der TDB werden aktuell bei jedem erfassten Förderungsprogramm (Leistungsangebot) von den Ressorts bzw. Abwicklungsstellen (in Abstimmung mit den Ressorts) verpflichtend die relevanten Budgetpositionen zu einem Leistungsangebot angegeben. Derzeit kommt es jedoch vor, dass mitunter veraltete Budgetpositionen hinterlegt sind. Die notwendigen Aktualisierungen werden von den Ressorts und Abwicklungsstellen oftmals nicht im vollen Ausmaß durchgeführt.

Aus diesen Gründen lassen sich folgende Empfehlungen hin zu einer vollständigeren sowie aktuelleren Angabe der Budgetpositionen in der TDB ableiten:

Empfehlung 33: Angabe der Budgetposition bei den personenbezogenen Auszahlungen in der TDB

Um eine Erfassung von aktuellen Budgetpositionen in der TDB gewährleisten zu können, sollte neben der Angabe dieser beim Leistungsangebot (zum Zeitpunkt der Erstellung/Entstehen eines Förderungsprogrammes) in einem Pilotprojekt mit einer Abwicklungsstelle geprüft werden, ob die relevanten Budgetpositionen auch bei der Übermittlung der personenbezogenen Auszahlungen angegeben werden können. Damit wäre sichergestellt, dass zum Zeitpunkt der Auszahlung die jeweils aktuelle Budgetposition an die TDB übermittelt wird.

Empfehlung 34: Korrekte und vollständige Angabe der Budgetpositionen des Bundes in der TDB

Um die Wichtigkeit und Richtigkeit der angegebenen

Budgetpositionen bei den Leistungsangeboten sowie bei den Auszahlungen sicherzustellen, ist den Ressorts und Abwicklungsstellen der Prozess z.B. in Form eines Workshops oder/und Leitfadens zu verdeutlichen. Dieser Prozess gewinnt vor allem im Hinblick auf die Ausweitung der Angabe der Budgetpositionen bei der Auszahlung für die Abwicklungsstellen an Relevanz. Weiters sollte geprüft werden, ob die Budgetposition in der angedachten Vollständigkeitsmeldung der Ressorts an die TDB aufgenommen wird.

Neben dem vereinenden Schlüssel der Budgetposition können als weitere Verknüpfung der Inhalte zwischen HIS und TDB die COFOG Aufgabenbereiche herangezogen werden. COFOG Aufgabenbereiche sind ebenfalls sowohl im HIS als auch in der TDB vorhanden.

In der TDB gibt es neben der einheitlichen Kategorisierung angelehnt an COFOG die Möglichkeit den COFOG Standard beim jeweiligen Leistungsangebot zu hinterlegen. Um eine Einheitlichkeit gewährleisten zu können, ist eine Zuordnung jedes Leistungsangebots zum COFOG Standard durch die Statistik Austria geplant.

Auch das HIS bildet die Aufgabenbereiche des COFOG Standard ab. Aktuell können die Ressorts zwischen rund 15 vorhandenen COFOG Aufgabenbereichen auswählen bzw. deren Positionen diesen zuordnen. Um auch hier eine Konsistenz über die Eingaben aller Ressorts gewährleisten zu können, lässt sich folgende Empfehlung ableiten:

Empfehlung 35: Weiterentwicklung der COFOG Aufgabenbereiche im HIS

Um eine bessere Vergleichbarkeit auf Ebene der COFOG Aufgabenbereiche zwischen HIS und TDB herzustellen, ist eine einheitliche Zuordnung bzw. Qualitätssicherung der COFOG Aufgabenbereiche im HIS durch die Statistik Austria vorzunehmen. Weiters sollte sichergestellt werden, dass sämtliche Aufgabenbereiche des COFOG Standard zur Auswahl stehen und die derzeitige Einschränkung auf einige wenige Aufgabenbereiche aufgehoben wird.

7. Empfehlungen und nächste Schritte zur Sicherstellung der budgetären Nachhaltigkeit

7.1. Auflistung der Empfehlungen

Folgend werden sämtliche Empfehlungen des Dokuments, gegliedert nach Kapiteln in denen diese erwähnt werden, aufgelistet:

1. Einleitung

- **Empfehlung 1:** Überprüfung der Kompatibilität von neuen Vorhaben (inkl. Gesetzesmaterien) mit relevanten Rahmengesetzen

2. Grundlagen und Definitionen

- **Empfehlung 2:** Laufende Aktualisierung von Methode und Definitionen
- **Empfehlung 3:** Anwendung der Definition „*klima- und umweltspezifische Ein- und Auszahlungen bzw. Erträge und Aufwendungen*“
- **Empfehlung 4:** Umgang mit kontraproduktiven Anreizen und Subventionen im Klima- und Energiebereich
- **Empfehlung 5:** Nutzung der bereits gegebenen Instrumente des BHG 2013 für eine verstärkte Impact-Orientierung im Klima- und Energiebereich

3. Methode des Bundes

- **Empfehlung 6:** Unterscheidung zwischen Klima- und Budgetperspektive
- **Empfehlung 7:** Ausweitung des systemischen Ansatzes auf Klimawandelanpassung (Adaptation) und internationale Klimafinanzierung
- **Empfehlung 8:** Ausweitung des systemischen Ansatzes auf sämtliche Gebietskörperschaften
- **Empfehlung 9:** Integration der Transparenzdatenbank in den Budgetprozess

4. Landkarte der klima- und energiepolitischen Förder- und Anreizlandschaft

- **Empfehlung 10:** Detaillierte Zuordnung der inputseitigen Kategorisierung an die THG-Sektoren

- **Empfehlung 11:** Homogenisierung der THG-Berechnungsmethoden

5. Budgetäre Implikationen der Klimapolitik

- **Empfehlung 12:** Verfeinerung der Landkarte vorantreiben
- **Empfehlung 13:** Kompatibilität mit dem Budgetzyklus stärken
- **Empfehlung 14:** Vorantreiben der Wirkungsorientierung
- **Empfehlung 15:** Einführung eines iterativen Klimarisikomanagements für den Verantwortungsbereich des Bundes
- **Empfehlung 16:** Identifikation besonders vulnerabler Budgetpositionen im Bundeshaushalt
- **Empfehlung 17:** Vermeidung von Maladaptation durch Qualitätssicherungsmechanismen
- **Empfehlung 18:** Regelmäßige Erfassung anpassungsrelevanter Auszahlungen im Bundeshaushalt
- **Empfehlung 19:** Anwendung des „Build Back Better“ Prinzips
- **Empfehlung 20:** Implementierung des Prinzips der Kostenverantwortung im Bundeshaushalt und zwischen den Gebietskörperschaften
- **Empfehlung 21:** Maximierung der Hebelwirkung im Rahmen öffentlicher Interventionen (z.B. Green Finance Agenda)

6. Verstärkte Wirkungsorientierung: Budget und Transparenzdatenbank

- **Empfehlung 22:** Prozess mit BMKÖS zur Identifikation von Anpassungspotential und zur stärkeren Einbindung der Klimathematik im wirkungsorientierten Steuerungskreislauf initiieren
- **Empfehlung 23:** Sicherstellung der Kompatibilität des bestehenden WFA Systems und der Datenbasis der TDB mit Klima-Check
- **Empfehlung 24:** Bundesverfassungsrechtliche Absicherung der Transparenzdatenbank
- **Empfehlung 25:** Initiierung eines Pilotprojekts mit relevanter Abwicklungsstelle zur flächendeckenden Angabe von Wirkungsindikatoren
- **Empfehlung 26:** Prüfung einer flächendeckenden Angabe von Klima-Wirkungsindikatoren in der TDB
- **Empfehlung 27:** Verlinkung TDB mit Green/Brown Liste der EK
- **Empfehlung 28:** Aufnahme der Maßnahmen der ökosozialen Steuerreform in die TDB
- **Empfehlung 29:** BHG-seitige Annäherung des Förderungsbegriffes
- **Empfehlung 30:** TDBG-seitige Annäherung des Förderungsbegriffes

- **Empfehlung 31:** Schaffung einer gemeinsamen Datenbasis der relevanten Daten aus HIS und TDB
- **Empfehlung 32:** Identifikation der relevanten Inhalte aus beiden Systemen für die gemeinsame Datenbasis
- **Empfehlung 33:** Angabe der Budgetposition bei den personenbezogenen Auszahlungen in der TDB
- **Empfehlung 34:** Korrekte und vollständige Angabe der Budgetpositionen des Bundes in der TDB
- **Empfehlung 35:** Weiterentwicklung der COFOG Aufgabenbereiche im HIS

7.2. Nächste Schritte

Um die zahlreichen Empfehlungen dieses Spending Review Dokuments in die nächste Phase zu bringen, werden folgende nächste Schritte angestrebt:

- Politische Entscheidung zur Umsetzung der Empfehlungen (inkl. Zeitleiste)
- Berücksichtigung der Empfehlungen in den anstehenden Implementierungsprozessen, insbesondere im Klimaschutzgesetz (KSG), Energieeffizienzgesetz (EEffG), Nationales Emissionszertifikatehandelsgesetz (NEHG), Erneuerbare-Wärme-Gesetz (EWG)
- Vorschläge für die zeitliche Implementierung der Empfehlungen erfolgen in der nächsten Klima- und Umweltbeilage

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: TDB – Kategorie 5 Umwelt- und Klimaschutz, Energie; Quelle: eigene Darstellung BMF.....	28
Tabelle 2: Verteilung der österreichischen Klimafinanzierung nach Gebern lt. Bericht zur internationalen Klimafinanzierung; Quelle: BMK	44
Tabelle 3: Relevante produktive Steuern und Abgaben; Quelle: eigene Darstellung BMF .	69
Tabelle 4: Relevante steuerliche und abgabenrechtliche Maßnahmen (eher produktiv); Quelle: eigene Darstellung BMF.....	71
Tabelle 5: Relevante steuerliche und abgabenrechtliche Maßnahmen (eher kontraproduktiv); Quelle: eigene Darstellung BMF	72
Tabelle 6: Übersicht der Zielvorgaben auf nationaler, unions- und völkerrechtlicher Ebene für die Jahre 2030, 2040 und 2050. Quelle: eigene Darstellung BMF	77
Tabelle 7: Emissionen 2020 gem. THG-Inventur des Umweltbundesamts, je ESR Sektor (absolut und in % der Gesamtemissionen). Quelle: Umweltbundesamt.....	80

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Spending Review Zyklus „Grüner Wandel“; Quelle: eigene Darstellung BMF .	5
Abbildung 2: Spending Review Zyklus „Grüner Wandel“; Quelle: eigene Darstellung BMF	13
Abbildung 3: Green Budgeting Rahmenwerk der OECD; Quelle: OECD	20
Abbildung 4: Green Budgeting Rahmenwerk der Europäischen Kommission (EK); Quelle: EK	21
Abbildung 5: Nationale Maßnahmen in den UG 42 und 43; Quelle: eigene Darstellung BMF	26
Abbildung 6: Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt lt. Wirkungscontrollingstelle des BMKOES; Quelle: BMKOES	32
Abbildung 7: Österreichs Beiträge zur internationalen Klimafinanzierung; Quelle: BMK...	43
Abbildung 8: Klimapolitik im Bund; Quelle: eigene Darstellung BMF.....	46
Abbildung 9: Systemischer Ansatz zu Klimaschutz bzw. zur Emissionsreduktion (Mitigation) im Bund; Quelle: eigene Darstellung BMF.....	47
Abbildung 10: Green Budgeting im BMF; Quelle: eigene Darstellung BMF	50
Abbildung 11: Prozess der Landkartenerstellung; Quelle: eigene Darstellung BMF	52
Abbildung 12: Identifikation einzelner Budgetpositionen als Entscheidungsbaum; Quelle: eigene Darstellung BMF.....	54
Abbildung 13: Methode der Landkarte – Steuersystem; Quelle: eigene Darstellung BMF.	55
Abbildung 14: Verlinkung von HIS und Green-/Brown-Liste der EK; Quelle: eigene Darstellung BMF	58
Abbildung 15: Als klima- und umweltrelevante identifizierte bzw. nicht identifizierte Ein- und Auszahlungen des Bundesbudgets (in %); Quelle: eigene Darstellung BMF.....	59
Abbildung 16: Kategorisierung angelehnt an COFOG, am Beispiel einer Energieeffizienzmaßnahme; Quelle: eigene Darstellung BMF.....	60
Abbildung 17: Kategorisierung der identifizierten Auszahlungen über 100 Mio. €; Quelle: eigene Darstellung BMF.....	61
Abbildung 18: Kategorisierung der identifizierten Einzahlungen über 100 Mio. €; Quelle: eigene Darstellung BMF.....	62
Abbildung 19: Zuordnung der auszahlungsseitigen Kategorien zu THG-Sektoren (anhand eines Beispiels); Quelle: eigene Darstellung BMF	64
Abbildung 20: Green Budgeting Scorecard des Bundes; Quelle: eigene Darstellung BMF .	65
Abbildung 21: Generelle Wirkung (Produktivität/Kontraproduktivität) der Ein- und Auszahlungen (BVA 2022) des Bundes; Quelle: eigene Darstellung BMF.....	66

Abbildung 22: Wirkung der Ein- und Auszahlungen (BVA 2022) der UG 43; Quelle: eigene Darstellung BMF	67
Abbildung 23: Abweichungen THG-Szenarien des UBA vom österreichischen ESR-Zielpfad für die Periode 2021-2030 (auf Basis des -36% Ziels und des Ff55 Ziels iHv - 45% ggü. 2005); Quelle: eigene Darstellung BMF	82
Abbildung 24: Budgetäre Implikationen für die Periode 2021-2030 (auf Basis des -36% und -48% Ziels) im Falle eines Preises für Zertifikate von € 0 – 100 je t CO ₂ e; Quelle: eigene Darstellung BMF	84
Abbildung 25: Kategorisierung der Anpassung an die Folgen des Klimawandels; Quelle: eigene Darstellung BMF.....	91
Abbildung 26: Klimawandelanpassung auf Basis des systemischen Ansatzes des Bundes; Quelle: eigene Darstellung BMF	94
Abbildung 27: Qualitätssicherungsmechanismen der Klimawandelanpassung, Prozessinstrumente, Kriterien und Prinzipien; Quelle: eigene Darstellung BMF.....	95
Abbildung 28: Wirkungsorientierter Steuerungskreislauf; Quelle: BMKOES.....	100
Abbildung 29: Gemeinsame Datenbasis – Budget (HIS) und TDB; Quelle: eigene Darstellung BMF	109

Abkürzungsverzeichnis

Abg	Abgabe
ADA	Austrian Development Agency
AG	Arbeitsgruppe
ARF/RRF	Aufbau- und Resilienzfazilität/ Recovery and Resilience Facility
ARP/RRP	Aufbau- und Resilienzplan/ Recovery and Resilience Plan
Art.	Artikel
ausg.	ausgenommen
AZ	Auszahlungen
BECCS	Bioenergy with Carbon Capture and Storage
BFG	Bundesfinanzgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BMEIA	Bundesministerium für europäische und international Angelegenheiten
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMK	Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
BMKOES	Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport
BMLRT	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
BMU	Bundesministerium für Umwelt (Deutschland)
BSÄ	Bruttosubventionsäquivalent
BVA	Bundesvoranschlag
BV-G	Bundesverfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise

Ca.	circa
CCS	Carbon-Capture-Storage
CCU	Carbon-Capture-Utilisation
CH4	Methan
CMA	Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement
COFOG	Classification of the Functions of Government
COIN	Cost of Inaction
COP	Conference of the Parties
DAC	Development Assistance Committee
DACCS	Direct Air Carbon Capture and Storage
DB	Detailbudget
E-	Elektro-
e.g.	exempli gratia
EH	Emissionshandel
EK	Europäische Kommission
ESt	Einkommenssteuer
et al.	et alii
ESR	Effort Sharing Regulation
ETS/EHS	Emission Trading System/Emissionshandelssystem
EU	Europäische Union
exkl.	exklusive
FA	Fachabteilung
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FF	Förderungsfall
Ff55	Fit for 55
fos.	fossile

GB	Globalbudget oder Green Budgeting (Scoreboard) oder Green/Brown (-Liste)
gem.	gemäß
GesGF	Gewinnausschüttungen an Gesellschafter-Geschäftsführer
GFC	Green Climate Fund
ggstl.	gegenständlich
ggü.	gegenüber
GrundSt	Grundsteuer
HIS	Haushaltsinformationssystem
ICMA	International Capital Markets Association
i.d.g.F	in der geltenden Fassung
iHv	in Höhe von
inkl. /incl.	inklusive/ including
iRd	im Rahmen der/des
iSd	im Sinne der/des
iZm	in Zusammenhang mit
KAS	Klimaanpassungsstrategie
KFB	Klimafinanzierungsbericht
KFS	Klimafinanzierungsstrategie
KFZ	Kraftfahrzeug
KLIEN	Klima- und Energiefonds
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KonStG	Konjunkturstärkungsgesetz
KPC	Kommunalkredit Public Consulting
KSG	Klimaschutzgesetz
K. & Uw-BI.	Klima und Umwelt Beilage
KWh	Kilowattstunde
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung

LNG	Liquefied Natural Gas
LuF	Land und Forstwirtschaft
LULUCF	Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft
MDBs	Multilateral Development Banks
Mio.	Millionen
MÖSt.	Mineralölsteuer
Mrd.	Milliarden
MS	Mitgliedsstaat(en)
MWh	Megawattstunde
NAS	Nationale Anpassungsstrategie
NDC	Nationally Determined Contributions
NEEP	National Expenditure on Environmental Protection
NEHG	Nationales Emissionszertifikatehandelsgesetz
nEHS	nationales Emissionshandelssystem
NEKP	Nationaler Energie- und Klimaplan
NPO	Non-Profit Organisation
ÖBAG	Österreichische Beteiligungs AG
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OeEB	Oesterreichische Entwicklungsbank
OeKB	Oesterreichische Kontrollbank
p.A.	per Annum
PACINAS	Public Adaptation to Climate Change
PKW	Personenkraftwagen
polit.	politisch
RegP	Regierungsprogramm
RIS	Rechtsinformationssystem des Bundes

RZL	Ressourcen-Ziel und Leistungen
SDGs	Sustainable Development Goals
SOEs	State Owned Enterprises
Spez.	speziell bzw. Spezifikation
SR	Spending Review
StMG	Steuermaßnahmengesetz
t CO ₂ e	Tonne CO ₂ Äquivalent
TDB	Transparenzdatenbank
TDBG	Transparenzdatenbankgesetz
THG	Treibhausgas(e)
u.a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UFI	Umweltförderungen im Inland
UG	Untergliederung
UN	United Nations
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
US	United States
USt	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
VA-Stelle	Voranschlagsstelle
VO	Verordnung
WAM	With additional measures
WD	Wirkungsindikatoren
WEM	With existing measures
WFA	Wirkungsorientierte Folgenabschätzung
Z	Zeile
z.B.	zum Beispiel

Bundesministerium für Finanzen

Johannesgasse 5, 1010 Wien

Green Budgeting Focal Point (II/9), Klimateam (S II)

klimapolitik@bmf.gv.at

bmf.gv.at/themen/klimapolitik