

I. Einleitung

A. Klimaziele

Für den Weltklimarat (IPCC)¹ besteht ein Zusammenhang zwischen menschlichen Aktivitäten und dem Klimawandel.² Als Hauptursache für den Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur gilt die erhöhte Abgabe von Kohlenstoffdioxid, Methan, Distickstoffoxid, Aerosolen und anderen anthropogenen Treibhausgasen in die Erdatmosphäre.³ Die Konzentration von Treibhausgasen in der Erdatmosphäre wird idR in „parts per million“ (ppm), also in Teilen pro Million CO₂-Äquivalente (CO₂e), gemessen.⁴ Im vorliegenden Werk werden die verschiedenen Treibhausgase⁵ aus Vereinfachungsgründen unter dem Begriff „CO₂-Emissionen“ zusammengefasst. CO₂-Emissionen entstehen zum größten Teil durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe, insb zur Produktion von Konsumgütern, im Verkehr, in der Landwirtschaft sowie zur Strom- und Wärmeerzeugung.⁶

Die weltweite Durchschnittstemperatur ist seit der industriellen Revolution bereits um etwa 1,1 °C angestiegen.⁷ Modellpfade, die auf den Vereinbarungen der UN-Klimakonferenz in Glasgow (2021) basieren, prognostizieren einen Anstieg der mittleren globalen Erwärmung bis 2100 auf 2,8 °C.⁸ Wissenschaftler erwarten schon ab einem Anstieg von 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau eine Veränderung

-
- 1 Der IPCC fasst die globalen wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Klimawandel zusammen und bereitet sie für politische Entscheidungsträger auf, führt jedoch keine eigenen Forschungsarbeiten durch.
 - 2 Vgl IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report, www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf (abgefragt am 31. 12. 2025) 4.
 - 3 Vgl IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty (2018), <https://doi.org/10.1017/9781009157940.001> (abgefragt am 31. 12. 2025) 6.
 - 4 Siehe Adam/Besley/Blundell/Bond/Chote/Gammie/Johnson/Mirrlees/Myles/Poterba, Tax by Design presents a picture of coherent tax reform whose aim is to identify the characteristics of a good tax system (2011), 247.
 - 5 Gemäß § 3 Z 3 EZG bezeichnet der Ausdruck „Treibhausgase“ die „Gase Kohlenstoffdioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O), teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (H-FKW), Perfluorierte Kohlenwasserstoffe (P-FKW), Schwefelhexafluorid (SF₆) und sonstige natürliche oder anthropogene gasförmige Bestandteile der Atmosphäre, die infrarote Strahlung aufnehmen und wieder abgeben.“
 - 6 Vgl United Nations, Handbook on Carbon Taxation for Developing Countries (2021), <https://desapublications.un.org/publications/united-nations-handbook-carbon-taxation-developing-countries> (abgefragt am 31. 12. 2025) 18.
 - 7 Vgl IPCC, 2023: Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (4).
 - 8 Vgl IPCC, 2023: Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (11).

des Klimas mit schwerwiegenden Folgen für natürliche und menschliche Systeme. Bei einem Anstieg von 2 °C könnte ein Kipppunkt erreicht werden, ab dem es nicht mehr möglich ist, die globale Erwärmung umzukehren.⁹

Mit Ausnahme von China, den USA und Indien können einzelne Länder über die Reduzierung ihrer innerstaatlichen CO₂-Emissionen keinen signifikanten Einfluss auf den Klimawandel nehmen.¹⁰ Dies gilt insb für Österreich, das im Jahr 2023 für 68,7 MtCO₂e¹¹ der weltweit ausgestoßenen 37,4 GtCO₂e¹² verantwortlich war (ca 0,18%). Die Bewältigung der Klimakrise erfordert einen globalen Schulterschluss. Im ersten internationalen Klimaabkommen, dem „Kyoto-Protokoll“¹³ aus dem Jahr 1997, verpflichteten sich 144 Vertragsstaaten auf völkerrechtlicher Ebene, bis spätestens 2012 durchschnittlich 5% sowie bis spätestens 2020 durchschnittlich 18% an CO₂-Emissionen gegenüber dem Niveau von 1990 einzusparen.¹⁴ Auf der UN-Klimakonferenz von Paris wurde im Dezember 2015 das Pariser Klimaabkommen¹⁵ unterzeichnet, das von Österreich sowie der EU als Ganzem ratifiziert wurde.¹⁶ Das Ziel dieses völkerrechtlichen Abkommens ist es, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und nach Möglichkeit auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.¹⁷ Die Pariser Klimaziele sind als „soft law“ nicht rechtlich bindend. Zwar wird von den Vertragsstaaten erwartet, dass sie ihre national festgelegten Beiträge („nationally determined contributions“ bzw NDC¹⁸) zur globalen CO₂-Reduktion einhalten, bei Missachtung sind jedoch keine Sanktionen vorgesehen.¹⁹ Die internationale Klimapolitik beruht derzeit auf freiwilligen Selbstverpflichtungen und einem Verantwortungsbewusstsein gegenüber zukünftigen Generationen.²⁰

9 Vgl IPCC, 2018: Special Report on the impacts of global warming (3 ff).

10 Abgeleitet aus IEA, CO₂-Emissions in 2023 – A new record high, but is there light at the end of the tunnel? <https://iea.blob.core.windows.net/assets/33e2badc-b839-4c18-84ce-f6387b3c008f/CO2Emissionsin2023.pdf> (abgefragt am 31. 12. 2025) 20. China war im Jahr 2023 allein für rund 35% der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich.

11 Siehe Umweltbundesamt [AT], Klimaschutzbericht 2025, www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0990.pdf (abgefragt am 31. 12. 2025) 288.

12 Siehe IEA, CO₂-Emissions in 2023 (3).

13 Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen samt Anlagen, BGBl III 2005/89, zuletzt geändert durch BGBl III 2022/96.

14 Siehe Art 3 Abs 1 und 1a Kyoto-Protokoll.

15 Übereinkommen von Paris, BGBl III 2016/197, zuletzt geändert durch BGBl III 2022/151.

16 Vgl Unger in Kirchengast/Schendl/Schulev-Steindl/Steininger (Hrsg), CO₂- und Umweltsteuern – Wege zu einer umwelt-, sozial- und wirtschaftsgerechteren Steuerreform (2020) 173.

17 Siehe Art 2 Abs 1 lit a Übereinkommen von Paris.

18 Für weitere Informationen zu den NDCs s Unterabschnitt III.G.3.d.

19 Vgl Okonkwo, How International Law Can Deal with Lack of Sanctions and Binding Targets in the Paris Agreement, Journal of Sustainable Development 2017, 225 (225 ff); Gallier/Kesternich/Sturm, Klimaabkommen von Paris: Die vereinbarten dynamischen Anreize wirken kontraproduktiv, ZEW policy brief 8/2019, www.econstor.eu/handle/10419/209403 (abgefragt am 31. 12. 2025) 6.

20 Vgl Unger in Kirchengast et al (Hrsg), CO₂- und Umweltsteuern (173).

Wie die folgende Abbildung veranschaulicht, konnten die Klimaabkommen von Kyoto aus 1997 und Paris aus 2015 den fortwährenden Anstieg der globalen CO₂-Emissionen bislang nicht verhindern.²¹

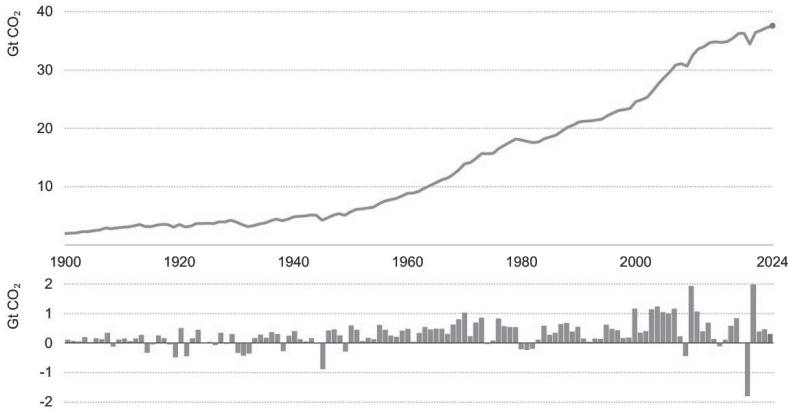


Abb 1: Entwicklung der globalen CO₂-Emissionen 1900–2024 (in Gigatonnen)

Die monetär quantifizierbaren Folgekosten des Klimawandels in Österreich werden in einer Studie aus dem Jahr 2020²² für die Gegenwart bereits auf mindestens 2 Mrd € jährlich geschätzt. Bezogen auf das BIP des Jahres 2024 (494 Mrd €)²³ entspräche dies etwa 0,4%. In der Periode um 2030 sollen die jährlichen „Netto-Schäden“ bei durchschnittlich 2,5 Mrd € bis 5,2 Mrd € liegen. Für die Periode um 2050 erwarten die Autoren einen Anstieg auf zumindest 4,3 Mrd € bis zu 10,8 Mrd €, wobei sich die Schäden nicht gleichmäßig über die Jahre verteilen dürften. Kahn *et al* berechneten 2019, dass ein durchschnittlicher globaler Temperaturanstieg von 0,04 °C pro Jahr – entsprechend einem Szenario ohne Gegenmaßnahmen – bis zum Jahr 2100 zu einer durch Klimaschäden verursachten Reduktion des globalen BIP pro Kopf um 7,22% führen würde. Hingegen würde der Verlust im globalen BIP pro Kopf lediglich 1,07% betragen, wenn die Staaten die Ziele des Pariser Klimaabkommens einhalten und es ihnen gelingt, den Temperaturanstieg auf 0,01 °C pro Jahr zu begrenzen.²⁴

21 Entnommen aus IEA, Global Energy Review 2025, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/5b169aa1-bc88-4c96-b828-aaa50406ba80/GlobalEnergyReview2025.pdf> (abgefragt am 31. 12. 2025) 32.

22 Vgl. Steininger/Bednar-Friedl/Knittel/Kirchengast/Nabernegg/Williges/Mestel/Hutter/Kenner, Klimapolitik in Österreich: Innovationschance Coronakrise und die Kosten des Nicht-Handelns (2020), www.klimafonds.gv.at/wp-content/uploads/2024/10/COIN_2020.pdf (abgefragt am 31. 12. 2025) 15.

23 Siehe Statistik Austria, Bruttoinlandsprodukt 2024 um 0,7% gesunken, www.statistik.at/fileadmin/announcement/2025/09/20250930BIP2024.pdf (abgefragt am 31. 12. 2025).

24 Vgl. Kahn/Mohaddes/N.C. Ng/Pesaran/Raissi/Yang, Long term macroeconomic effects of climate change: A cross-country analysis, NBER Working Paper Series 26167 (2019), www.nber.org/system/files/working_papers/w26167/w26167.pdf (abgefragt am 31. 12. 2025) 32.

Stern bezifferte in seinem vor der UN-Klimakonferenz in Nairobi 2006 veröffentlichten Klimareport die jährlichen Kosten zur Stabilisierung der CO₂-Emissionen auf etwa 1% des globalen BIP, sofern – ausgehend vom damaligen Status quo – zügig gehandelt worden wäre.²⁵ In einer jüngeren Studie aus dem Jahr 2020 veranschlagte *Galvin* die Kosten einer Dekarbonisierung der Industrie in einkommensstarken Staaten mit jährlich rund 5% bis 8% des BIP über einen Zeitraum von 15 Jahren, was in etwa einem Viertel eines durchschnittlichen jährlichen Bundeshaushalts entspricht.²⁶

In der EU steht Klimaschutz an der Spitze der politischen Agenda.²⁷ Am 30. 6. 2021 wurde die VO (EU) 2021/1119²⁸ („Europäisches Klimagesetz“) erlassen, die ein rechtsverbindliches CO₂-Reduktionsziel von 55% bis zum Jahr 2030 gegenüber 1990 sowie ein „Netto-Null-Ziel“ bis 2050 festlegt.²⁹ In der EU-Gesetzgebung zeichnete sich schon vor der Jahrtausendwende ein Trend ab weg von der Besteuerung des Einkommens hin zur Besteuerung des Ressourcenverbrauchs.³⁰ In den 1990er Jahren wurden auf Unionsebene zwei Richtlinienentwürfe³¹ zur Einführung einer CO₂-Steuer debattiert, welche aber scheiterten.³²

Im Jahr 2003 konnten sich die Mitgliedstaaten schließlich auf die Energiesteuerrichtlinie 2003/96/EG³³ (EnergieStRL 2003/96/EG) einigen. Diese schreibt den Mitgliedstaaten vor, Mindeststeuerbeträge in Volumeneinheiten auf Energieerzeugnisse einzuhalten.³⁴ Nahezu zeitgleich mit der EnergieStRL 2003/96/EG wurde die

25 Vgl. *Stern*, The Economics of Climate Change – The Stern Review (2006), https://web.archive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20080910155332/http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm (abgefragt am 31. 12. 2025) 211 ff.

26 Siehe *Galvin*, Yes, there is enough money to decarbonize the economies of high-income countries justly and sustainably, Energy Research & Social Science 2020, Art 101739 (6).

27 Siehe *Europäische Kommission*, Europäischer Grüner Deal, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de#documents (abgefragt am 31. 1. 2025).

28 VO (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. 6. 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl L 2021/243, 1.

29 Siehe Art 2 Abs 1 und Art 4 Abs 1 VO (EU) 2021/1119.

30 Vgl. *Khazzoum/Kudla/Reuter*, Energie und Steuern – Energie- und Stromsteuerrecht in der Praxis (2011) 20.

31 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie, KOM(92) 226 endg; Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie, KOM(95) 172 endg.

32 Vgl. *Calliess in Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV AEUV Kommentar⁶ (2022) Art 192 Rz 29; *Seiler in Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union⁷⁶ (2022) Art 113 Rz 46.

33 RL 2003/96/EG des Rates vom 27. 10. 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, ABl L 2003/283, 51.

34 Siehe Anh I Tab A-C EnergieStRL 2003/96/EG idF 10. 1. 2023.

Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG³⁵ (EHRL 2003/87/EG) verabschiedet. Diese schuf die Grundlage für die Einführung eines Systems für den Handel mit Emissionszertifikaten zum 1. 1. 2005.

Das Europäische Emissionszertifikatehandelssystem (EU-ETS) gilt als eines der zentralen Klimaschutzinstrumente der EU.³⁶ Es verfolgt das Ziel, CO₂-Emissionen entlang eines vorgegebenen Reduktionspfads auf „*kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise*“ zu verringern.³⁷ Vom EU-ETS umfasst sind größere Kraftwerke und Industrieanlagen (seit 2005), der innereuropäische Luftverkehr (seit 2012) sowie der Schiffsverkehr (seit 2024).³⁸ Nach geltender Rechtslage ist für CO₂-Emissionen, die dem Geltungsbereich des EU-ETS unterliegen, eine Reduktion um 62% bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Ausgangsniveau von 2005 vorgesehen.³⁹

Jene Sektoren, die nicht unter das EU-ETS fielen, waren auf Unionsebene lange unreguliert und unterlagen lediglich unverbindlichem Völkerrecht, insb den Klimaabkommen von Kyoto und Paris.⁴⁰ Mit der Verabschiedung der Effort-Sharing-Regulation⁴¹ (ESR) im Jahr 2018 wurden unionsweite Klimaziele für die Non-ETS Sektoren festgelegt. Die ESR verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Einhaltung individueller CO₂-Minderungszusagen. Anders als im EU-ETS sind im Bereich der ESR die Mitgliedstaaten selbst dafür verantwortlich, effektive Maßnahmen zur Erreichung der EU-Vorgaben umzusetzen. Ab voraussichtlich⁴² 2028 soll im Rahmen des Europäischen Emissionszertifikatehandelssystems für den Gebäude- und den

35 RL 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. 10. 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der RL 96/61/EG des Rates, ABl L 2003/275, 32.

36 Siehe COM(2021) 551 final (6); *Hollaus/Mayr*, Der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus der Europäischen Union: eine Klimaschutzmaßnahme und ihre WTO-rechtlichen Fallstricke, ÖZW 2022, 102 (103).

37 Siehe Art 1 EHRL 2003/87/EG idF 1. 3. 2024.

38 In Anh I EHRL 2003/87/EG idF 1. 3. 2024 sind sämtliche Kategorien von Tätigkeiten aufgelistet, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen.

39 Vgl ErwGr 39 RL (EU) 2023/959.

40 Vgl *Zenke/Telschow*, CO₂-Bepreisung durch nationalen Emissionshandel, EnWZ 2020, 157 (158).

41 VO (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der VO (EU) Nr. 525/2013, ABl L 2018/156, 26.

42 Der Beginn der Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des EU-ETS II war ursprünglich für den 1. 1. 2027 vorgesehen. Nach dem derzeitigen Stand der politischen Einigungen auf Unionsebene soll dieser Termin auf den 1. 1. 2028 verschoben werden, s 2025/0380 (COD), 1. Siehe auch *Europäischer Rat*, Klimaziel für 2040: Rat legt Standpunkt zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um 90% fest, www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2025/11/05/2040-climate-target-council-agrees-its-position-on-a-90-emissions-reduction/ (abgefragt am 31. 12. 2025); *Europäisches Parlament*, EU-Klimaziel 2040: Abgeordnete wollen 90% Emissionsreduktion im EU-Klimagesetz, www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20251110IPR31334/eu-klimaziel-2040-abgeordnete-wollen-90-emissionsreduktion-im-eu-klimagesetz (abgefragt am 31. 12. 2025).

Straßenverkehrssektor sowie für zusätzliche Sektoren (EU-ETS II) eine Versteigerung von Emissionszertifikaten erfolgen. CO₂-Minderungszusagen für Sektoren, die weder dem Geltungsbereich des EU-ETS noch des EU-ETS II unterliegen (zB die Sektoren Landwirtschaft und Bahnverkehr), verbleiben im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten.⁴³

Die ESR-Minderungszusagen sind rechtlich bindend. Werden sie von einem Mitgliedstaat verfehlt, können unter bestimmten Voraussetzungen Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten zugekauft werden, die ihre EU-Vorgaben übererfüllen.⁴⁴ Ob sich überhaupt eine Möglichkeit bietet, nennenswerte Mengen an Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten zuzukaufen, ist angesichts der ambitionierten Zielsetzung zweifelhaft – insb, weil Deutschland als größter CO₂-Emittent der EU, davon ausgeht, die Minderungszusagen signifikant zu überschreiten.⁴⁵ Nach geltender Rechtslage muss Österreich seine CO₂-Emissionen in den Non-ETS Sektoren bis 2030 gegenüber dem Ausgangsniveau von 2005 (56,99 MtCO₂e⁴⁶) um 48% auf 29,63 MtCO₂e reduzieren.⁴⁷ Bei Nichteinhaltung der ESR-Minderungszusagen drohen Vertragsverletzungsverfahren und Strafzahlungen an die EU.⁴⁸

Um auf nationaler Ebene „eine koordinierte Umsetzung wirksamer Maßnahmen zum Klimaschutz“ zu ermöglichen, wurde im Jahr 2011 das Klimaschutzgesetz⁴⁹ (KSG) verabschiedet.⁵⁰ Dieses schaffte einen rechtlichen Rahmen zur Einhaltung von CO₂-Emissionshöchstmengen in den Non-ETS Sektoren. In Anlage 2 KSG sind die Non-ETS Sektoren wie folgt gegliedert:

- Sektor Energie und Industrie
- Sektor Verkehr
- Sektor Gebäude
- Sektor Landwirtschaft
- Sektor Abfallwirtschaft
- Sektor Fluorierte Gase

43 Ausführlich zum EU-ETS II s Kapitel IX.

44 Siehe Art 5 Abs 3 VO (EU) 2018/842 idF 16. 5. 2023.

45 Siehe Förster/Repenning/Borkowski/Braungardt/Bürger/Cook/Emele/Görz/Haller/Hennenberg/Jörß/Kasten/Koch/ Ludig/Mendelevitch/Moosmann/Nissen/Scheffler/Steinbach/et al, Treibhausgas-Projektionen 2025 für Deutschland (Projektionsbericht 2025), <https://doi.org/10.60810/openumwelt-7906> (abgefragt am 31. 12. 2025) 40.

46 Siehe Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2126, Anh I idF 6. 8. 2025.

47 Siehe Anh I VO (EU) 2018/842 idF 16. 5. 2023.

48 Siehe Art 258 und Art 259 AEUV iVm Art 260 AEUV.

49 Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz (Klimaschutzgesetz – KSG), BGBl 2011/106, zuletzt geändert durch BGBl I 2017/58.

50 Siehe § 1 KSG.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die sektorale Entwicklung der österreichischen CO₂-Emissionen von 1990 bis 2024 laut Erhebungen der Treibhausgas-Inventur.⁵¹

Mio. t CO ₂ -Äquivalent	2005	2010	2015	2020	2023	NowCast 2024	2023-2024 [Mio. t]	2023-2024 [%]
Energie und Industrie	41,8	39,3	35,4	32,7	29,9	29,3	-0,6	-1,9 %
Energie und Industrie – ohne EH	6,0	6,6	5,9	5,7	5,5	5,4	-0,04	-0,8 %
Energie und Industrie – EH*	35,7	32,7	29,5	27,0	24,4	23,9	-0,5	-2,2 %
Verkehr (exklusive nationaler Flugverkehr)**	24,5	22,1	22,1	20,7	19,8	19,3	-0,5	-2,7 %
Gebäude	12,7	10,3	8,2	8,1	6,3	5,9	-0,4	-6,6 %
Landwirtschaft	8,7	8,6	8,7	8,5	8,4	8,3	-0,06	-0,8 %
Abfallwirtschaft	3,7	3,4	2,9	2,5	2,4	2,4	-0,05	-2,0 %
Fluorierte Gase	1,8	1,9	2,1	2,2	1,8	1,7	-0,11	-5,9 %
Gesamt ohne EH	57,6	52,7	49,8	47,6	44,3	43,0	-1,2	-2,8 %
Gesamt mit EH	93,3	85,4	79,4	74,7	68,7	66,9	-1,8	-2,6 %

* Die Daten für 2005 und 2010 wurden entsprechend der ab 2013 gültigen Abgrenzung des EH angepasst.
** Die CO₂-Emissionen des nationalen Luftverkehrs sind unter ESR bzw. Klimaschutzgesetz in den Emissionshöchstmengen nicht berücksichtigt. Deshalb werden sie hier und in den Zielvergleichen vom Sektor Verkehr abgezogen.

Abb 2: Sektorale Entwicklung der österreichischen CO₂-Emissionen von 1990 bis 2024

Zwischen 2005 und 2024 konnten die in Österreich gemessenen CO₂-Emissionen um 28,3% von 93,3 MtCO₂e auf 66,9 MtCO₂e reduziert werden. In den KSG-Sektoren (in diesem Werk als Non-ETS Sektoren bezeichnet) belaufen sich die Einsparungen auf 25,3% (von 57,6 MtCO₂e auf 43,0 MtCO₂e). Eine Einigung bezüglich der Festsetzung nationaler CO₂-Emissionshöchstmengen für die Non-ETS Sektoren ab 2021 blieb bislang aus. Die unionsrechtlichen ESR-Minderungszusagen gelten unabhängig vom nationalen Recht. Die folgende Abbildung zeigt den Trendverlauf der in den Non-ETS Sektoren verursachten CO₂-Emissionen von 2005 bis 2024 und den vom Umweltbundesamt [AT] deklarierten ESR-Zielpfad 2021 – 2030.⁵²

51 Siehe Umweltbundesamt [AT], Nahzeitprognose der Österreichischen Treibhausgas-Emissionen für das Jahr 2024, www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0992.pdf (abgefragt am 31. 12. 2025) 10. Die Werte für 2024 sind vorläufig.
52 Siehe Umweltbundesamt [AT], Nahzeitprognose 2024 (8).

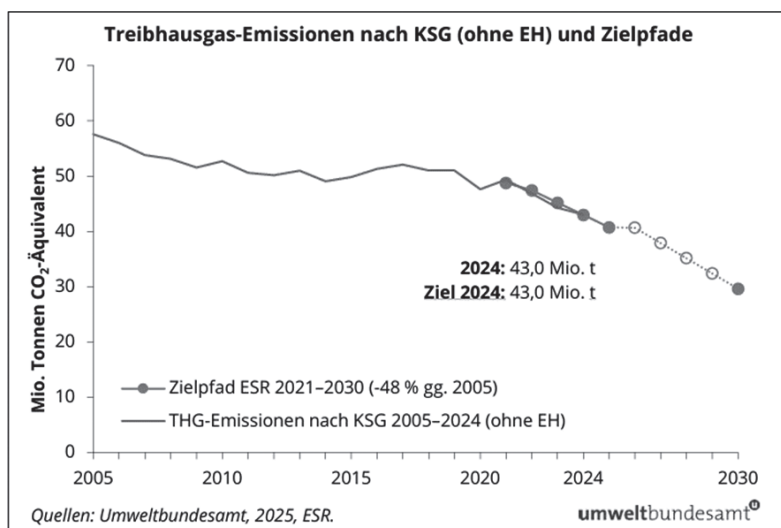


Abb 3: Trendverlauf CO₂-Emissionen nach KSG 2005 – 2024 & ESR-Zielpfad 2021 – 2030

Der ESR-Zielwert von 42,96 MtCO₂e⁵³ wurde im Jahr 2024 voraussichtlich exakt erreicht. Für die Erreichung der ESR-Vorgabe 2030 müssen die CO₂-Emissionen in den Non-ETS Sektoren in den Jahren 2025 bis 2030 durchschnittlich um mehr als 6% pro Jahr sinken.

Die Governance-VO (EU) 2018/1999⁵⁴ verpflichtet die Mitgliedstaaten, jährlich einen Report mit kurz- und langfristigen Prognosen zur Entwicklung der nationalen CO₂-Emissionen sowie Bewertungen der nationalen Klimaschutzmaßnahmen an die EU zu übermitteln. Stand März 2025 prognostizierte das Umweltbundesamt [AT] im „With Adapted Measures“-Szenario (WAM-Szenario)⁵⁵ folgende Entwicklung der in den Non-ETS Sektoren verursachten CO₂-Emissionen bis 2050:⁵⁶

53 Siehe Anh II Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2126 idF 6. 8. 2025.

54 VO (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. 12. 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der VO (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl L 2019/328, 1.

55 Das WEM-Szenario („With Existing Measures“-Szenario) berücksichtigt lediglich Maßnahmen, die bis zum Stichtag beschlossen bzw in Kraft gesetzt wurden. Im WAM-Szenario werden hingegen auch jene Maßnahmen berücksichtigt, die sich in Diskussion mit realistischer Chance auf Umsetzung befinden. Siehe *Umweltbundesamt [AT], GHG projections and assessment of policies and measures in Austria 2025*, www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0993.pdf (abgefragt am 31. 12. 2025) 170 ff.

56 Siehe *Umweltbundesamt [AT], GHG projections and assessment of policies and measures in Austria 2025* (12).

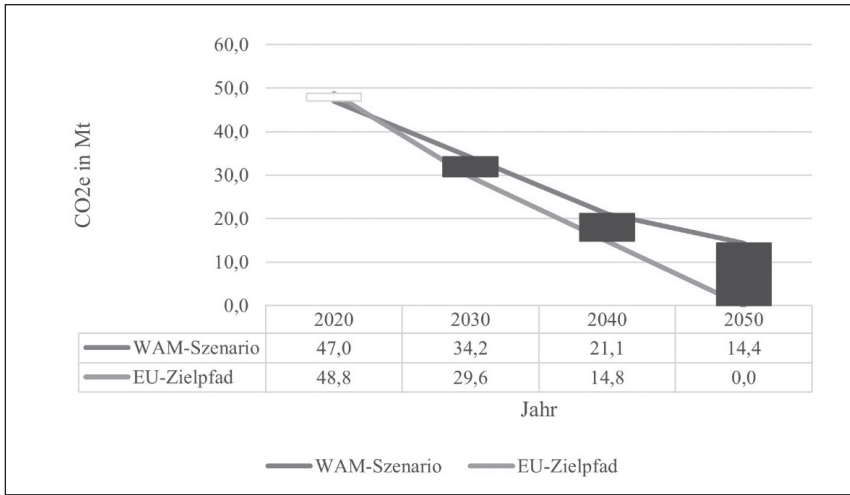


Diagramm 1: Prognostizierte ESR-CO₂e Österreich (WAM) & Zielvorgaben EU

Die jüngste Prognoserechnung des Umweltbundesamts [AT] deutet darauf hin, dass Österreich die ESR-Minderungszusagen deutlich verfehlen wird. Bei Fortschreibung der bereits wirksamen und sich in Diskussion mit realistischer Chance auf Umsetzung befindenden Maßnahmen (WAM-Szenario) antizipiert das Umweltbundesamt [AT] für das Jahr 2030 einen CO₂-Ausstoß in den Non-ETS Sektoren von 34,2 MtCO₂e – eine Lücke zu den EU-Vorgaben von 4,6 MtCO₂e. Werden hingegen ausschließlich bereits beschlossene Maßnahmen in der Prognoserechnung berücksichtigt (WEM-Szenario), erwartet das Umweltbundesamt [AT] für das Jahr 2030 einen CO₂-Ausstoß in den Non-ETS Sektoren von 38,6 MtCO₂e.⁵⁷

Langfristig wird von einer deutlichen Verfehlung des „Netto-Null-Ziels“ ausgegangen. Sollte diese Prognose zutreffen, dürfte der österreichische Bundeshaushalt durch Ausgleichszahlungen an andere Mitgliedstaaten⁵⁸ oder durch Strafzahlungen an die EU⁵⁹ erheblich belastet werden. In der jüngst veröffentlichten Langfristprognose des BMF werden für die Periode 2021 bis 2030 budgetwirksame Zielerreichungszahlungen in Höhe von insgesamt 2,86 Mrd € veranschlagt. Für die Perioden von 2031 bis 2040 sowie von 2041 bis 2050 wird im (optimistischen) Aktivitätsszenario mit jährlichen Zahlungen von etwa 1 Mrd € gerechnet.⁶⁰

57 Siehe Umweltbundesamt [AT], GHG projections and assessment of policies and measures in Austria 2025 (12).

58 Siehe Art 5 Abs 3 VO (EU) 2018/842 idF 16. 5. 2023.

59 Siehe Art 258 und Art 259 AEUV iVm Art 260 AEUV.

60 Siehe BMF, Langfristige Budgetprognose 2025 – Bericht der Bundesregierung gemäß § 15 Abs 2 BHG 2013, www.parlament.gv.at/dokument/XXVIII/III/272/imfname_1732288.pdf (abgefragt am 31. 12. 2025) 43 und 59.

Zum Abschluss des Unterkapitels fasst die folgende Tabelle die derzeit beschlossenen Emissionsreduktionsziele auf nationaler, unionsrechtlicher und globaler Ebene zusammen.

Ebene	Sektoren	Fundstelle	Basis	2030	2050
Österreich	Non-ETS Sektoren	Anh I VO (EU) 2018/842	2005	–48%	
Europäische Union	ETS-Sektoren	ErwGr 39 RL (EU) 2023/959	2005	–62%	
	Alle Sektoren	Art 2 Abs 1 und Art 4 Abs 1 VO (EU) 2021/1119	1990	–55%	–100%
Global	Alle Sektoren	Abschn IV Z 22 Glasgow Climate Pact zu Art 2 Klimaabkommen von Paris, BGBl III 2016/197 (Soft Law) ⁶¹	2010	–45%	

Tabelle 1: Emissionsreduktionsziele auf nationaler, unionsrechtlicher und globaler Ebene

Sollten die gesetzten nationalen Maßnahmen nicht ausreichen, um die unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen im Klimaschutz einzuhalten, teilen sich der Bund (80%) und die Länder (20% – die Aufteilung auf die einzelnen Länder erfolgt nach der Volkszahl) die Kosten für den Ankauf von Klimaschutz-Zertifikaten.⁶²

B. CO₂-Bepreisung

Gemäß den Erkenntnissen des Weltklimarats (IPCC) kann die globale Erderwärmung nur durch eine nachhaltige Reduktion der weltweit verursachten CO₂-Emissionen eingedämmt werden.⁶³ Die Klimaziele auf nationaler, unionsrechtlicher und globaler Ebene sind vielfältig. Obwohl immer mehr Länder zusagen, ihre CO₂-Emissionen bis auf „Netto-Null“ zu reduzieren, ist der Weg zur Klimaneutralität von zahlreichen Unsicherheiten und Herausforderungen geprägt.⁶⁴ Österreich setzt auf einen Policy-Mix aus Ordnungsrecht, Verbesserungen in der Vollziehung, Fördermaßnahmen sowie fiskalpolitischen Maßnahmen.⁶⁵

In den gegenwärtigen Wirtschaftssystemen werden externe Folgekosten von umweltschädlichem Verhalten idR nicht ausreichend in den Marktpreisen berücksich-

61 Siehe *United Nations*, Glasgow Climate Pact (4).

62 Siehe § 31 Abs 1 und Abs 2 FAG 2024.

63 Ausführlich dazu s. IPCC, 2022: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (2022), doi: 10.1017/9781009157926.001 (abgefragt am 31. 12. 2025) 4 ff.

64 Siehe Koch/Naumann/Pretis/Ritter/Schwarz, Attributing agnostically detected large reductions in road CO₂ emissions to policy mixes, *Nature Energy* 2022, 844 (844) mwN.

65 Siehe § 30 Abs 2 FAG 2024.