

# Was kostet die (Um)Welt? Zum Verhältnis von Klimaschutz und öffentlichem Haushalt

Von Assoz.Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> **Claudia Wutscher**, B.A., und  
Dr.<sup>in</sup> **Birgit Hollaus**\*

---

\* Für Informationen zu den Autorinnen siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 110 und 111.

## 1 Vorbemerkungen

Klimaschutz ist in der öffentlichen Diskussion allgegenwärtig und das nicht erst, seit Mitglieder der sozialen Bewegung „Last Generation“ durch bewusste Protest- und Störaktionen Aufmerksamkeit für das Thema generieren.<sup>1</sup> Klimawandel beschreibt dabei ein grundsätzlich natürliches Phänomen, nämlich die Veränderung und Erwärmung der klimatischen Bedingungen.<sup>2</sup> Diese Erwärmung geht aber deutlich schneller vonstatten, als es je in der Vergangenheit beobachtet werden konnte.<sup>3</sup> Das macht den Klimawandel zur „gemeinsamen Sorge“<sup>4</sup> der Menschheit, auch deshalb, weil menschliche Aktivitäten sehr wahrscheinlich die maßgebliche Ursache („dominant cause“)<sup>5</sup> für diesen beschleunigten Temperaturanstieg sind.<sup>6</sup>

Schon die derzeitige Erwärmung der durchschnittlichen Oberflächentemperatur in Europa um +1,1°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau hat weitreichende Auswirkungen auf Mensch und Umwelt.<sup>7</sup> Prognosen gehen davon aus, dass bis 2100 unter Berücksichtigung aktueller und geplanter Klimaschutzmaßnahmen mit einer Erwärmung

---

<sup>1</sup> Siehe jüngst die ORF-Dok 1 Dokumentation „Die Klima-Kleber“ vom 22. 2. 2023, abrufbar unter <https://tvthek.orf.at/profile/Dok-1/13844820/Dok-1-Die-Klima-Kleber/14168954/Dok-1-Die-Klima-Kleber/15342839>.

<sup>2</sup> Siehe Platt et al, Klimawandel, in Meier et al (Hrsg), Umwelt interdisziplinär: Band 1 (2022) doi: 10.11588/heidok.00031288.

<sup>3</sup> So ist beispielsweise seit 1970 die globale Oberflächentemperatur schneller angestiegen als in jedem anderen 50-Jahres-Zeitraum der vergangenen 2000 Jahre, Masson-Delmotte et al, Summary for Policymakers, in IPPC (Hrsg), Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (2021) doi:10.1017/9781009157896.001, A.2.2.

<sup>4</sup> So schon 1988 die Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution 45/53, Abs 1.

<sup>5</sup> Core Writing Team/Pachauri/Meyer, Synthesis Report, in IPPC (Hrsg), Climate Change 2014: Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (2015) 47.

<sup>6</sup> Zur Frage der Zurechenbarkeit und Zuschreibung, Steiner/Engdaw, Climate Change, its Impacts, and Attribution of Causes: Current Status and Challenges, in Schulev-Steindl et al (Hrsg), Climate Change, Responsibility and Liability (2022) 21.

<sup>7</sup> Pörtner et al, Impacts, Adaptation and Vulnerability, in IPPC (Hrsg), Climate Change 2022: Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (2022) doi:10.1017/9781009325844, 1819. In Österreich wird gar

um +2,1–2,9°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau gerechnet werden muss.<sup>8</sup> Der anthropogene Klimawandel hat damit eine Größenordnung erreicht, die die Bezeichnung „Klimakrise“ oder „Klimanotstand“ adäquat erscheinen lässt.<sup>9</sup> Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, *António Guterres*, bezeichnete den Klimawandel gar als die größte Bedrohung für die Menschheit und unser aller Überleben („[t]he climate crisis is the biggest threat to our survival as a species“).<sup>10</sup> Und er forderte die Staatenvertreter:innen auf, tätig zu werden, bevor es zu spät sei.<sup>11</sup>

Für das, was *António Guterres* einfordert, bildet seit 2021 das Übereinkommen von Paris den rechtlichen Rahmen: ein Tätigwerden der Staaten zur Begrenzung des und Anpassung an den anthropogenen Klimawandel, kurz: zum Klimaschutz.<sup>12</sup> Die Vertragsstaaten haben sich im Übereinkommen von Paris darauf geeinigt, den Temperaturanstieg bis 2100 auf deutlich unter +2°C im Vergleich zum vorindustriellen Niveau zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, den Temperaturanstieg auf +1,5°C zu begrenzen;<sup>13</sup> mit dem Glasgower Klimapakt 2021

---

eine Erwärmung der Lufttemperatur um +2°C gemessen, Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik, Lufttemperatur, abrufbar unter <https://www.zamg.ac.at/cms/de/klima/informationsportal-klimawandel/klimavergangenheit/neoklima/lufttemperatur> (7. 3. 2023).

- <sup>8</sup> Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Synthesis Report, FCCC/PA/CMA/2022/4, Abs 17.
- <sup>9</sup> Vgl etwa die Resolution des Europäischen Parlaments vom 28. 11. 2019, 2019/2930(RSP), sowie die EntschlieÙung des österreichischen Nationalrates vom 25. 9. 2019, 140/E XXVI. GP.
- <sup>10</sup> Vereinte Nationen, Secretary-General's remarks to the UN Human Rights Council: "The Highest Aspiration: A Call to Action for Human Rights" [as delivered] (Stand 24. 2. 2020) abrufbar unter <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-02-24/secretary-generals-remarks-the-un-human-rights-council-%E2%80%9Cthe-highest-aspiration-call-action-for-human-rights-delivered-scroll-down-for-all-english>.
- <sup>11</sup> Vereinte Nationen, 'Act decisively before it is too late', Guterres warns countries, laying out his priorities for 2023 (Stand 6. 2. 2023) abrufbar unter <https://news.un.org/en/story/2023/02/1133192>.
- <sup>12</sup> Übereinkommen von Paris, BGBl III 2016/197, verabschiedet auf der UN-Klimakonferenz in Paris (COP 21). Vertragsparteien sind alle 195 Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change, Klimarahmenkonvention) BGBl 1994/414 idF zuletzt BGBl III 2022/154.
- <sup>13</sup> Art 2 Abs 1 lit a Übereinkommen von Paris.

wurde das 1,5°C-Ziel weiter gestärkt.<sup>14</sup> Nur wenige Monate später machte der sogenannte Weltklimarat (IPCC) deutlich, dass *umgehend* Maßnahmen gesetzt werden müssen, wenn das 1,5°C-Ziel noch erreicht werden soll.<sup>15</sup> Es besteht also dringender Handlungsbedarf, und das – wie jüngst das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) betonte<sup>16</sup> – unter möglicher Schonung der Freiheitsrechte gegenwärtiger und künftiger Generationen. Doch solche Maßnahmen, sofern das beschriebene Ziel nicht primär durch Verbote und steuerliche Lenkungsmaßnahmen angestrebt wird, wollen auch finanziert werden. Aufgrund des Ausmaßes der für den Umbau der dem Wachstumsparadigma folgenden Volkswirtschaften („Green Growth“)<sup>17</sup> notwendigen Mittel – Schätzungen zufolge allein in Europa mindestens EUR 350 Mrd pro Jahr<sup>18</sup> – ist klar, dass hier nicht nur private, sondern auch öffentliche Investitionen notwendig sein werden.

Vor diesem Hintergrund widmet sich der Beitrag dem Verhältnis von Klimaschutz und öffentlichem Haushalt. Er greift zunächst das Problem der Generationengerechtigkeit und intergenerationellen Lastenverteilung auf und diskutiert es jeweils im Kontext von Umwelt- und Haushaltsrecht, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede der damit einhergehenden (dogmatischen) Herausforderungen herauszuarbeiten (2). Anschließend fokussiert der Beitrag auf die Finanzierung von Abwehr- und Anpassungsmaßnahmen. Er hinterfragt dabei die aktuelle

---

<sup>14</sup> Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its third session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021, FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, Decision 1/CMA.3, Abs 20.

<sup>15</sup> Vereinte Nationen, UN climate report: It's 'now or never' to limit global warming to 1.5 degrees (Stand 4. 4. 2022) abrufbar unter <https://news.un.org/en/story/2022/04/1115452>.

<sup>16</sup> BVerfGE 157, 30-177 (Klimaschutz) Rz 183.

<sup>17</sup> Dem Green Growth-Modell, das auch auf Ebene der EU verfolgt wird, wird in der Diskussion zunehmend das Modell einer Postwachstumsökonomie bzw ein De-Growth Modell gegenübergestellt. Vertreter:innen dieser Modelle sehen ein „Gesundshrumpfen“ der Volkswirtschaften als notwendigen Teil einer echten sozial-ökologischen Transformation. Näher zu dieser Diskussion, siehe *Brand, Sozial-ökologische Transformation*, in *Bauriedl* (Hrsg), Wörterbuch Klimadebatte (2016) 277 sowie *ders, Wachstum und Wohlstand*, in *Bauriedl* (Hrsg), Wörterbuch Klimadebatte (2016) 289.

<sup>18</sup> Vgl *Selmayr, Grüne Finanzen für ein nachhaltiges, stärkeres Europa*, Nachhaltigkeitsrecht 2021, 290 (290 mwN).

und künftige Rolle öffentlicher Haushalte bei der Mobilisierung von Mitteln für die Klimafinanzierung und diskutiert schließlich, inwieweit Klimaschutz in der Haushaltsführung bereits berücksichtigt werden kann, soll oder gar muss (3).

## 2 Generationengerechtigkeit und intergenerationelle Lastenverteilung

Der Begriff der Generationengerechtigkeit bezieht sich allgemein gesprochen auf die Verteilung von materiellen Ressourcen, Lebenschancen und -qualität unter den Generationen.<sup>19</sup> Ressourcen sollen von jeder Generation demnach nur in jenem Ausmaß verbraucht werden, in dem neue geschaffen werden.<sup>20</sup> Dieser Gedanke lässt sich über das Leitbild der Nachhaltigkeit bereits früh im Umwelt- und Klimaschutzrecht nachweisen.<sup>21</sup> Angesichts der Klimakrise rückt aber mittlerweile die gerechte Verteilung der *Lasten*, die mit den Auswirkungen der Krise<sup>22</sup> sowie mit Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsmaßnahmen verbunden sind, mehr und mehr in den Vordergrund.<sup>23</sup> Diese Lastenverteilung zwischen den Generationen<sup>24</sup> („intergenerationelle Lastenverteilung“) ist freilich nicht nur im Umwelt- und Klimaschutzrecht, sondern auch im Haushaltsrecht ein Thema. Auch für die Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden ist ausweislich des Art 13 Abs 2 B-VG Nachhaltigkeit gefordert.<sup>25</sup> Gerade in der Schuldengeminarung können idZ intergenerationelle Herausforderungen entstehen. Denn durch öffentliche Schuldenaufnahme können zwar einerseits Einnahmen erhöht werden, es werden dann aber andererseits (sehr

<sup>19</sup> Vgl. Novy/Bärnthaler/Heimler, *Zukunftsfähiges Wirtschaften* (2020) 30 ff. In diesem Sinne auch Blöschl/Hödl/Maimer, *Mit der VRV 2015 zu mehr Generationengerechtigkeit*, ÖHW 2020, 12 (12 f).

<sup>20</sup> Blöschl/Hödl/Maimer, ÖHW 2020, 12 mwN.

<sup>21</sup> Boyle/Redgwell, Birnie, Boyle and Redgwell's *International Law and the Environment*<sup>4</sup> (2021) 121 ff.

<sup>22</sup> Handig/Öhner, *Gebietet Generationengerechtigkeit Klimaschutz? Zum sozialen Grundrecht auf Wahrung des Kindeswohls nach Art 1 BVG Kinderrechte, RdU 2022*, 225 (230).

<sup>23</sup> Vgl. Bilgen, *Nachhaltigkeit als Grundpflicht*, DÖV 2023, 150 (152).

<sup>24</sup> Zur Problematik der begrifflichen Definition einer „Generation“ vgl. Blöschl/Hödl/Maimer, ÖHW 2020, 13 mwN.

<sup>25</sup> Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl 1930/1 idF zuletzt BGBl I 2022/222.

langfristig) Mittel gebunden, denen mitunter keine Staatstätigkeit mehr gegenübersteht.<sup>26</sup>

Es zeigt sich: natürliche wie finanzielle Ressourcen, die heute verschwendet werden, fehlen potentiell künftigen Generationen bzw vergrößern die ihnen auferlegten Lasten.<sup>27</sup> Diese Problematik hat demokratiepolitische (a.) sowie grundrechtliche (b.) Aspekte.

### **a. Schutz demokratischer Gestaltungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen**

Unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten geht es bei der Generationengerechtigkeit um den Schutz demokratischer Gestaltungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen sowie um die Verantwortung derzeitiger, im parlamentarischen System repräsentierter Generationen gegenüber (noch) nicht repräsentierten Generationen. Schon der sogenannte Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen verbindet den Gedanken der Generationengerechtigkeit mit demokratiepolitischen Überlegungen. Menschliche Entwicklung wird darin als nachhaltig qualifiziert, wenn sie die Bedürfniserfüllung gegenwärtiger Generationen ermöglicht, ohne jene künftiger Generationen zu beeinträchtigen.<sup>28</sup> In diesem Zusammenhang mahnt der Bericht eine demokratische Verantwortung gegenüber künftigen Generationen ein, die weder politischen Einfluss auf die Entscheidungen der gegenwärtigen Generation nehmen, noch sie anfechten könnten.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Isensee, Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, JZ 2005, 971 (974). Vgl auch Kratzmann, Der Staatsbankrott, JZ 1982, 319 (324); Blöschl/Hödl/Maimer, ÖHW 2020, 14.

<sup>27</sup> Vgl Blöschl/Hödl/Maimer, ÖHW 2020, 13 mwN.

<sup>28</sup> Generalversammlung der Vereinten Nationen, Report of the World Commission Environment and Development, A/42/427, Annex, Abs 27.

<sup>29</sup> Generalversammlung der Vereinten Nationen, Report of the World Commission Environment and Development, Annex, A/42/427, Abs 25. Vor diesem Hintergrund bezeichnet ein späterer Bericht des Generalsekretariats der Vereinten Nationen künftige Generationen als „politically powerless“, da ihre Interessen nur indirekt in den Anliegen aktueller Generationen Berücksichtigung finden würden; siehe Bericht des Generalsekretariats der Vereinten Nationen, Intergenerational Solidarity and the Needs of Future Generations, A/68/322, Abs 5.

Art 3 Abs 1 der Klimarahmenkonvention verpflichtet seine Vertragsstaaten dazu, das Klimasystem – auf der Grundlage der Gerechtigkeit – „zum Wohl heutiger und künftiger Generationen“ zu schützen. Das darauf aufbauende Übereinkommen von Paris verweist auf diesen Grundsatz in seiner Präambel und unterstreicht, dass die Vertragsparteien „beim Vorgehen gegen Klimaveränderungen [...] die Gerechtigkeit zwischen den Generationen achten, fördern und berücksichtigen.“ Auch Österreich bekennt sich zum Prinzip der Generationengerechtigkeit im Klimaschutz, wenn es sich mit dem BVG Nachhaltigkeit zum umfassenden Umweltschutz und zur Sicherung der bestmöglichen Lebensqualität auch für künftige Generationen bekennt.<sup>30</sup> Der Gesetzgeber, an den diese Staatsziele primär gerichtet sind,<sup>31</sup> hat daher bei der Entscheidung über Klimaschutzmaßnahmen und die damit einhergehenden Lasten auch die Interessen künftiger Generationen als einen Faktor zu berücksichtigen.<sup>32</sup>

Wiewohl sich aus dem Staatsziel umfassender Umweltschutz noch kein eindeutiger normativer Maßstab ableiten lässt, hat das deutsche BVerfG jüngst aus der ähnlich gelagerten Staatszielbestimmung des Art 20a GG<sup>33</sup> einen objektivrechtlichen Schutzauftrag abgeleitet. Dieser Schutzauftrag beziehe sich eben auch auf die Verteilung von Klimaschutzlasten zwischen den Generationen. Mit den natürlichen Lebensgrundlagen müsse dementsprechend so sorgsam umgegangen werden, dass „nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radi-

<sup>30</sup> § 1 iVm § 3 BVG Nachhaltigkeit, BGBl I 2013/111 idF zuletzt BGBl I 2019/82. Der Umweltschutzbegriff des BVG Nachhaltigkeit ist umfassend angelegt und umfasst auch den Klimaschutz, zB *Kerschner*, Klimaschutz aus umweltrechtlicher, insbesondere auch aus völkerrechtskonformer Sicht, RdU 2019, 49 (49). Vgl auch unter Verweis auf die Staatszielbestimmungen des Landesverfassungsrechts, *Autengruber*, Generationenungerechtigkeit durch Klimaschutz? JRP 2022, 226 (228).

<sup>31</sup> Vgl *B Raschauer/Ennöckl*, Umweltrecht: Allgemeiner Teil, in *Ennöckl/N Raschauer/Wessely* (Hrsg), Handbuch Umweltrecht<sup>3</sup> (2019) 19 (42 f). Vgl auch zB *T Weber*, Staatsziele – Grundrechte – Umwelt- und Klimaschutz: Spielräume des Gesetzgebers, *juridikum* 2019, 514 (517 f).

<sup>32</sup> Vgl *Hattenberger*, Der Umweltschutz als Staatsaufgabe (1993) 34. Zu anderen Faktoren *Schneider*, Verfassungs- und europarechtliche Grundlagen und Schranken einer österreichischen Klimaschutzpolitik, *ÖZW* 2021, 95 (107).

<sup>33</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), zuletzt geändert durch Art 1 G vom 19. 12. 2022 | 2478.

kaler eigener Enthaltbarkeit weiter bewahren könnten“.<sup>34</sup> Wenn Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen vorliegen, bestünde angesichts der Verantwortung für künftige Generationen eine besondere Sorgfaltspflicht. Der demokratische politische Prozess laufe nämlich „strukturell Gefahr [...], schwerfälliger auf langfristig zu verfolgende ökologische Belange zu reagieren“, haben doch „die besonders betroffenen künftigen Generationen heute naturgemäß keine eigene Stimme im politischen Willensbildungsprozess“.<sup>35</sup>

Die Gefahr, auf Kosten künftiger Generationen zu leben und ihnen damit zusätzliche Lasten aufzubürden, ist auch in der Haushaltsführung evident. Trifft es zu, dass Regieren häufig nichts anderes als Geldausgeben ist,<sup>36</sup> besteht ein gewissermaßen „natürliches“ Interesse gewählter Entscheidungsträger:innen, wiewohl es oftmals auch um eine Wiederwahl geht, um die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel und damit ihre politischen Gestaltungsspielräume zu vergrößern. Mittel der Wahl dafür ist häufig die Schuldenaufnahme im Wege einer Geldmittelbeschaffung über den Kapitalmarkt (insbesondere im Wege von Staatsanleihen). Freilich hat eine solche Geldmittelbeschaffung über den Kapitalmarkt auch eine Kehrseite. Für den sogenannten Schuldendienst (Tilgungs- und Zinszahlungen) entstehen nämlich Mittelverwendungen in Folgejahren, die den Entscheidungsspielraum künftiger Budgetgesetzgeber<sup>37</sup> teilweise empfindlich beschneiden.<sup>38</sup> Das ist besonders problematisch, wenn bzw. weil damit gegenwärtige Bedürfnisse auf Kosten zukünftiger befriedigt werden.

---

<sup>34</sup> BVerfGE 157, 30-177 (Klimaschutz) Rz 193.

<sup>35</sup> BVerfGE 157, 30-177 (Klimaschutz) Rz 206.

<sup>36</sup> Vgl. *Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung (1968) 106.

<sup>37</sup> Im Sinne eines Grundsatzes funktionsadäquater Mittelausstattung besteht angesichts der dienenden Funktion des Haushaltsrechts nämlich eine Bindung des Budgetgesetzgebers an die materielle Rechtslage. Vgl. dazu eingehend *Wutscher*, Budgethoheit (Habil 2020) 558 ff.

<sup>38</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 (354 f) – Staatsverschuldung.



Regelungen zur Begrenzung zulässiger Staatsverschuldung<sup>39</sup> sowie Verpflichtungen zur nachhaltigen Haushaltsführung<sup>40</sup> dienen damit auch dem Schutz demokratischer Gestaltungsmöglichkeiten künftiger Generationen. Dieser Aspekt wird auch in der Rechtsprechung des deutschen BVerfG betont. Es stelle demnach eine Verletzung der Verfassungsidentität dar, wenn „Kompetenzen des gegenwärtigen oder künftigen Bundestages auf eine Art und Weise ausgehöhlt werden, die eine parlamentarische Repräsentation des Volkswillens, gerichtet auf die Verwirklichung des politischen Willens der Bürger, rechtlich oder praktisch unmöglich macht“.<sup>41</sup> Das umfasse auch den Schutz der parlamentarischen Haushaltsautonomie bzw der Budgethoheit des Bundestags.<sup>42</sup> Um eine „irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen“<sup>43</sup> zu vermeiden und damit zukünftige Gestaltungsfähigkeit zu schützen, müsse im Bundestag, dem „die haushaltspolitische Gesamtverantwortung“<sup>44</sup> zukomme, „eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden“<sup>45</sup> werden können.<sup>46</sup> Nicht nur muss ein Spielraum für künftige haushaltspolitische Entscheidungen im Rahmen des Budgets verbleiben,<sup>47</sup> es darf auch keinem Haftungs- oder Leistungsautomatismus zugestimmt werden, der, einmal in Gang gesetzt, nicht mehr der parlamentarischen Kontrolle und Einwirkung unterliegt.<sup>48</sup>

<sup>39</sup> Vgl insb Art 126 AEUV iVm dem Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sowie die sekundärrechtliche Ausgestaltung der Stabilitätsregeln im sog Stabilitäts- und Wachstumspakt.

<sup>40</sup> Vgl Art 13 Abs 2 B-VG.

<sup>41</sup> BVerfGE 129, 124 (170) – EFS [Hervorhebungen der Autorinnen].

<sup>42</sup> BVerfGE 129, 124 (170, 180) – EFS.

<sup>43</sup> BVerfGE 135, 317 (405) – ESM und VSKS, Entscheidung in der Hauptsache; BVerfGE 132, 195 (247) – ESM und VSKS, einstweilige Anordnung.

<sup>44</sup> BVerfG 129, 124 (179) – EFS; BVerfGE 123, 267 (361) – Lissabon.

<sup>45</sup> BVerfG 129, 124 (178) – EFS. Vgl BVerfGE 123, 267 (359, 361) – Lissabon.

<sup>46</sup> Vgl BVerfGE 129, 124 (180 f) – EFS. Siehe zu den für das BVerfG zur Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung erforderlichen Kriterien *Rademacher*, Die „Verfassungsidentität“ als Grenze der Kompetenzübertragung auf die Europäische Union? EuR 2018, 140 (152).

<sup>47</sup> BVerfGE 130, 318 (346) – Stabilisierungsmechanismengesetz.

<sup>48</sup> BVerfGE 129, 124 (180) – EFS; BVerfGE 132, 195 (241) – ESM und VSKS, einstweilige Anordnung.

Diese Überlegungen lassen sich ihrem Grundsatz nach auch auf das österreichische Demokratieprinzip übertragen.<sup>49</sup>

Abstrakt besehen sind die im Klimaschutz- sowie im Haushaltsrecht vorgefundenen Problemlagen daher prima facie durchaus vergleichbar. Soweit etwa internationale Verträge im Namen des Klimaschutzes zu öffentlichen Ausgaben verpflichten, die für die Ausübung des Budgetrechts der Volksvertretungen von „struktureller Bedeutung“<sup>50</sup> sein können, zeigt sich eine inhärente potentielle Polarität: Wenn die nach Maßgabe jener Verträge zur Abwehr der Klimakrise notwendigen finanziellen Ressourcen heute so groß sind, dass sie die Budgethoheit des künftigen Nationalrats aushöhlen und damit dessen Gestaltungsmöglichkeiten einschränken, kann das vor dem Hintergrund des demokratischen Prinzips auch dann problematisch sein, wenn die aufzuwendenden Mittel bei zeitnahen klimapolitischen Anstrengungen insgesamt geringer ausfallen.<sup>51</sup> Umgekehrt bringt aber auch das Nicht-handeln in Sachen Klimaschutz irreversible Präjudizierungen künftiger Generationen mit sich, mit denen ihnen ebenfalls Gestaltungsmöglichkeiten genommen werden. Anders als jene im Haushaltsrecht, wo der Budgetgesetzgeber an die „materielle“ Rechtslage inklusive unions- und völkerrechtlicher Verpflichtungen gebunden und im Sinne eines Grundsatzes funktionsadäquater Mittelausstattung<sup>52</sup> verpflichtet ist, die zu ihrer Vollziehung notwendigen Mittelverwendungen zu bewilligen, lassen sich jene Präjudizierungen allerdings nicht im Wege des demokratischen Prinzips des B-VG begreifen. Im Folgenden ist allerdings zu prüfen, ob sie nicht über grundrechtliche Schutzpflichten eingeehgt und insofern ebenso als rechtliche Präjudizierungen verstanden werden können.

---

<sup>49</sup> Vgl näher *Wutscher*, Budgethoheit (Habil 2020) 320 ff, 877.

<sup>50</sup> So BVerfGE 129, 124 (180) – EFS.

<sup>51</sup> Vgl für Österreich zu den höheren Kosten klimapolitischen Nichthandelns zB *Steininger et al*, Klimapolitik in Österreich: Innovationschance Coronakrise und die Kosten des Nicht-Handelns, Wegener Center Research Briefs 1/2020, 7.

<sup>52</sup> *Wutscher*, Budgethoheit (Habil 2020) 558 ff.

## b. Generationengerechtigkeit und grundrechtliche Schutzpflichten

Zwar sind künftige Generationen grundsätzlich nicht grundrechtsfähig,<sup>53</sup> das bedeutet aber nicht, dass ihre Interessen im Hinblick auf die künftigen Folgen von Entscheidungen gegenwärtiger Generationen nicht grundrechtsrelevant wären. Die zunehmenden Auswirkungen der Klimakrise beschränken teilweise schon jetzt die Ausübung von Grund- und Menschenrechten, „[p]otenziell betroffen ist [aber] praktisch jegliche Freiheit“.<sup>54</sup> Zurecht wird die Klimakrise daher auch als Menschenrechtskrise verstanden.<sup>55</sup> Mangels eigenständigen Grundrechts auf Klimaschutz auf europäischer<sup>56</sup> wie nationaler<sup>57</sup> Ebene<sup>58</sup> konzentrieren sich Einzelpersonen und Organisationen im Rahmen sogenannter Klimaklagen auf die grundrechtlichen Gewährleistungspflichten des Staates.<sup>59</sup> Sie fordern überwiegend stärkere staatliche Klimaschutzmaßnahmen, um die Ausübung von Grundrechten, wie etwa Eigentum oder Privat- und Familienleben, angesichts der Auswirkungen der Klimakrise (weiterhin) zu sichern.<sup>60</sup>

<sup>53</sup> Vgl. *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention<sup>7</sup> (2021) § 17 Rz 3.

<sup>54</sup> BVerfGE 157, 30-177 (Klimaschutz) Rz 117.

<sup>55</sup> Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen, *The climate crisis is a human rights crisis and a women's rights crisis*, UN chief says (Stand 16. 3. 2022) abrufbar unter <https://www.unwomen.org/en/news-stories/news/2022/03/the-climate-crisis-is-a-human-rights-crisis-and-a-womens-rights-crisis-un-chief-says>.

<sup>56</sup> Zur EMRK, *Voigt*, *The Climate Change Dimension of Human Rights: Due Diligence and States' Positive Obligations*, *Journal of Human Rights and the Environment* 2022, 152 (156 f). Zur GRC, *Madner in Holoubek/Lienbacher*, *GRC-Kommentar*<sup>2</sup> (2019) Art 37 Rz 10 f.

<sup>57</sup> Siehe jedoch *Ennöckl*, *Kurzstudie: „Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz“* (2021) abrufbar unter <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/III/365>; BKA Verfassungsdienst, *Grundrecht auf Klimaschutz*, GZ 2021-0.655.817, abrufbar unter [https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/III/365/U1/imfname\\_1002906.pdf](https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/III/365/U1/imfname_1002906.pdf).

<sup>58</sup> Siehe aber jüngst die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, A/76/L.75.

<sup>59</sup> Vgl. *Wieser*, *Alle Menschen haben ein Recht auf Schutz vor den negativen Folgen des Klimawandels: Zeit für ein neues Grundrecht?* *juridikum* 2021, 141. Für einen Überblick, *Holoubek*, *Grundrechtsschutz vor neuen Herausforderungen*, *Gutachten 20. ÖJT*, Band I/1 (2022) 99 ff.

<sup>60</sup> So berät auch der VfGH in der Frühjahrssession 2023 über drei Klimaklagen, siehe *VfGH*, ORF und Klimaschutz wichtige Themen der nächsten VfGH-Beratungen (Stand 28. 2. 2023) abrufbar unter [https://www.vfgh.gv.at/medien/Vorschau\\_erstes\\_Halbjahr\\_2023.de.php](https://www.vfgh.gv.at/medien/Vorschau_erstes_Halbjahr_2023.de.php).

Genau solche Klimaschutzmaßnahmen können aber ihrerseits wiederum in Grundrechte eingreifen.<sup>61</sup> Die Klimakrise und der erforderliche Übergang zur Klimaneutralität sind daher notwendig mit der Beschränkung von Grundrechten verbunden.<sup>62</sup> Bedenkt man,<sup>63</sup> dass der internationale Rechtsrahmen die Berücksichtigung der Frage der Generationengerechtigkeit „beim Vorgehen gegen Klimaveränderungen“<sup>64</sup> verlangt, stellt sich die Frage der intergenerationellen Lastenverteilung daher als Frage nach der Verteilung grundrechtlicher Beschränkungen.

Dieser Frage nach der Verteilung grundrechtlicher Beschränkungen hat sich das deutsche BVerfG in seinem Klimabeschluss gewidmet. Es leitet darin aus dem deutschen GG eine Verpflichtung des Gesetzgebers „zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen“<sup>65</sup> ab. Unverhältnismäßig ist diese Verteilung wohl dann, wenn sie bedingt, dass künftig enorme Anstrengungen unternommen werden müssen und dadurch grundrechtlich geschützte Freiheiten umfassend bedroht werden.<sup>66</sup> Jedenfalls schützen die Grundrechte „als intertemporale Freiheitsicherung [...] vor einer *einseitigen* Verlagerung der [...] Treibhausgasminde­rungs­last in die Zukunft.“<sup>67</sup> Wiewohl das BVerfG sich hier auf den Schutz der Beschwerdeführenden als Grundrechtsbe-

---

<sup>61</sup> Beispielsweise kann ein Verbot für die Verwendung von Ölheizungen im privaten Wohnbau das Grundrecht auf Eigentum beschränken; siehe *Grabenwarter/Vasek*, Gesetzliches Verbot von Ölheizungen: Verfassungs- und unionsrechtliche Determinanten (Rechtsgutachten BMLFUW 2016) abrufbar unter <https://docplayer.org/64473963-Gesetzliches-verbot-von-oeheizungen.html> (7. 3. 2023). Ausdrücklich auch die Erläut zum ME für ein Erneuerbare-Wärme-Gesetz – EWG: „Mit der Stilllegungsverpflichtung von in Betrieb befindlichen Anlagen ist insofern ein gravierender Grundrechtseingriff in das Eigentum verbunden, als sie zu einer Vollausschaltung der Nutzungsmöglichkeit führt und in den meisten Fällen notwendigerweise auch in einer Neuanschaffung mündet“; 212/ME XXVII. GP.

<sup>62</sup> Vgl zu grundrechtlichen Schutzpflichten und Abwehrrechten, *Holoubek*, Grundrechtliche Gewährleistungspflichten (1997) 255 ff.

<sup>63</sup> Siehe bereits oben 2.a.

<sup>64</sup> Präambel zum Übereinkommen von Paris.

<sup>65</sup> BVerfGE 157, 30-177 (Klimaschutz) Rz 183.

<sup>66</sup> BVerfGE 157, 30-177 (Klimaschutz) Rz 117.

<sup>67</sup> BVerfGE 157, 30-177 (Klimaschutz) Rz 183 [Hervorhebung der Autorinnen]. Zur „zeitübergreifenden Verhältnismäßigkeitsbetrachtung“ *Britz*, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 825 (832).

rechtigte und damit auf aktuelle Generationen bezieht,<sup>68</sup> entfaltet seine Feststellung dennoch eine gewisse intergenerationelle Wirkung.<sup>69</sup> Die Verantwortung zur Auflösung der schwierigen Konfliktlagen der intergenerationellen Lastenverteilung kann das BVerfG dem Gesetzgeber aber nicht abnehmen.<sup>70</sup>

Während der grundrechtliche Aspekt im Klimaschutzrecht nicht erst seit dem Klimabeschluss zunehmend in den Vordergrund rückt, kann der vor allem durch hohe Staatsverschuldung bewirkten Beschränkung haushaltspolitischer Gestaltungsspielräume künftiger Generationen im Wege einer Berufung auf grundrechtliche Schutzpflichten kaum beigegeben werden. Zwar ist auch der Budgetgesetzgeber dem Grunde nach uneingeschränkt<sup>71</sup> und folglich auch bei der Erlassung der Budgetgesetze an die Grundrechte gebunden.<sup>72</sup> Durch die mangelnde Außenwirkung inkl Bepackungsverbot<sup>73</sup> ist allerdings ein Eingriff in Grundrechtspositionen durch die Budgetgesetze, insbesondere das den Bundesvorschlag (BVA) enthaltende Bundesfinanzgesetz (BFG) sowie die ebenfalls jährlich zu ergänzenden Bundesfinanzrahmengesetze (BFRG) und durch haushaltsgesetzliche Ermächtigungsgesetze iS des Art 42 Abs 5 B-VG, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt denkbar. Denn Grundrechte verbürgen individuelle Rechtspositionen, die

<sup>68</sup> *Hofer*, Intertemporale Dimensionen des Klimaschutzes – Grundrechtsgeltung zwischen „Freiheitssicherung“ und Vertrauensschutz, JRP 2022, 275 (282).

<sup>69</sup> *Holoubek*, Grundrechtsschutz FN 549.

<sup>70</sup> Vgl. *Keller/Heri*, Klimagerechtigkeit durch Klimaklagen? Eine kritische Analyse aus menschenrechtlicher Perspektive, juridikum 2022, 83 (84).

<sup>71</sup> Vgl. zB *Griller*, Drittwirkung und Fiskalgeltung von Grundrechten (Teil 1), ZfV 1983, 1 (7 ff).

<sup>72</sup> Es scheint idZ auch vertretbar, dass zumindest die Erstellung des in der two pack Verordnung (EU) 473/2013 vorgesehenen Haushaltsplanentwurfs iS der Rsp des EuGH (vgl. zB EuGH 1. 3. 2011 Rs C-457/09 [Chartry] Rz 25, sowie EuGH 7. 5. 2013 Rs C-617/10 [Åkerberg Fransson] Rz 26) als „Durchführung des Rechts der Union“ iS des Art 51 Abs 1 GRC anzusehen und folglich zusätzlich die GRC anwendbar wäre.

<sup>73</sup> Demnach dürfen BFG, BFRG, vorläufige Vorsorge (bzw. Novellierungen dieser Gesetze) sowie der Bundesrechnungsabschluss keine außenwirksamen Regelungen enthalten.

Rechtsstellung des Einzelnen ist aber durch die Budgetgesetze regelmäßig gerade nicht direkt betroffen.<sup>74</sup>

Freilich können iS grundrechtlicher Gewährleistungspflichten gewisse Vorgaben bereits im Hinblick auf die Budgetbewilligung angenommen werden. So müssen iS eines Grundsatzes funktionsadäquater Mittelausstattung notwendige finanzielle Vorkehrungen zur Einhaltung von Grundrechtsgewährleistungen, etwa aus Art 6 EMRK<sup>75</sup> iZm der Gewährleistung effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes oder iZm sozialen Grundrechten der GRC,<sup>76</sup> getroffen werden, andernfalls wäre der Bundesvoranschlag verfassungswidrig. Soweit sich die Notwendigkeit von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten ableiten lässt, beinhaltet das uE daher auch ihre budgetäre Deckung. Ein öffentliches Interesse an einer staatlichen Schuldenaufnahme kann aber auch in der Sicherung der Lebensgrundlagen künftiger Generationen liegen.<sup>77</sup> Dagegen ergeben sich die mit Blick auf die Herstellung einer Generationengerechtigkeit notwendigen Grenzen öffentlicher Schuldenaufnahme nicht primär aus grundrechtlichen Gewährleistungen, sondern aus der verfassungsrechtlichen Verpflichtung auf nachhaltig geordnete Haushalte.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Rein wirtschaftliche Wechselwirkungen, die etwa entstehen können, wenn angesichts der Kürzung eines Mittelverwendungsansatzes das Fördervolumen in einem bestimmten Bereich geringer ausfällt, sind mangels Bestehens eines gesetzlichen Anspruches auf solche Förderungen idR nicht grundrechtlich relevant. Zur Diskussion um die mögliche Eingriffsqualität von Förderbedingungen in Deutschland vgl. *Krönke*, Green Funding – Umwelt- und klimapolitisch aufgeladene Wirtschaftssubventionen im demokratischen Rechts-, Bundes- und Finanzstaat, NVwZ 2022, 1606 (1608).

<sup>75</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl 1958/210 idF zuletzt BGBl III 2021/68.

<sup>76</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl C 2016/202, 389.

<sup>77</sup> Auch Infrastrukturfinanzierung „zugunsten“ künftiger Generationen; vgl. *Koemm*, Staatsverschuldung (2011) 5; vgl. *Blöschl/Hödl/Maimer*, ÖHW 2020, 16. Das potentielle Spannungsverhältnis zwischen Klimaschutzanstrengungen und der Gewährleistungsfunktion des Staates in Hinblick auf essentielle Infrastruktursysteme aufzeigend, *Autengruber*, JRP 2022, 230 f.

<sup>78</sup> Art 13 Abs 2 B-VG.

### 3 Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen

Angesichts der aktuellen und prognostizierten Auswirkungen der Klimakrise steigt der Druck, Maßnahmen zur Eindämmung des und Anpassung an den Klimawandel zu setzen. Für diese Maßnahmen werden finanzielle Mittel in einer Größenordnung benötigt, die auch öffentliche Investitionen erforderlich macht.<sup>79</sup> Auch ein Nicht- oder nicht ausreichendes Handeln für den Klimaschutz verursacht Kosten, die sich auf die öffentlichen Haushalte auswirken, und senkt gleichzeitig die zu erwartenden Einnahmen. Neben volkswirtschaftlichen oder gesundheitsbezogenen Kosten<sup>80</sup> müssen auch Kosten für das Nichterreichen verbindlicher Klimaziele – wie auf der EU-Ebene für den Bereich außerhalb des Emissionshandels vorgesehen – einkalkuliert werden.<sup>81</sup> Gerade letzteres zeigt die Relevanz öffentlicher Mittel und letztlich des öffentlichen Haushalts für den Klimaschutz. Vor diesem Hintergrund stellt sich daher auch die Frage nach der Berücksichtigung von Klimaschutzaspekten in der Haushaltsführung.

#### a. Mobilisierung von Mitteln für die Klimafinanzierung

Im Rahmen des Übereinkommens von Paris wurde ein Mechanismus eingerichtet, über den sogenannten Entwicklungsländern finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden.<sup>82</sup> Ganz allgemein verpflichteten sich aber die Vertragsparteien im Übereinkommen von Paris dazu, ihre Finanzmittelflüsse in Einklang „mit einem Weg hin zu einer hinsichtlich

<sup>79</sup> Vgl. BMF, Klima- und Umweltschutz. Übersicht gemäß § 42 Abs. 4 BHG 2013 (Oktober 2022) 9 f.

<sup>80</sup> Dazu *Steininger et al*, *Wegener Center Research Briefs* 1/2020.

<sup>81</sup> Wie der Rechnungshof aufgezeigt hat, ist genau das in der Vergangenheit oft nicht passiert, *Österreichischer Rechnungshof*, Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung (2021) 61. In seinem Bericht geht der Rechnungshof davon aus, dass Österreich im Zeitraum 2021-2030 wegen Nichterreichen der europäischen Klimaziele Ausgaben in Höhe von rund EUR 4,607 Mrd bis rund EUR 9,214 Mrd für den Ankauf von Emissionszertifikaten haben wird. Die Anhebung der Klimaziele, die auf europäischer Ebene gerade finalisiert wird, bedingt, dass diese Schätzung weiter nach oben korrigiert werden muss.

<sup>82</sup> Siehe Art 9 Übereinkommen von Paris. Vgl. auch Art 11 Klimarahmenkonvention. Die Abwicklung des Finanzierungsmechanismus erfolgt über den Green Climate Fund und die Global Environment Facility, außerdem wurden ein Least Developed Countries Fund und der Special Climate Change Fund eingerichtet.

der Treibhausgase emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung“ zu bringen.<sup>83</sup> Eine solche Neuausrichtung der Finanzströme will auch die sogenannte Taxonomie-VO auf Ebene der EU bewirken,<sup>84</sup> indem sie Kriterien für „nachhaltige“ Wirtschaftstätigkeiten festlegt, worunter Beiträge zum Klimaschutz<sup>85</sup> oder zur Klimawandelanpassung<sup>86</sup> fallen.<sup>87</sup> Weder das Übereinkommen von Paris noch die Taxonomie-VO legen allerdings näher fest, aus welchen Mitteln Abwehr- und Anpassungsmaßnahmen in den Vertragsstaaten finanziert werden (sollen). Diese Frage nach der Mobilisierung der für Abwehr- und Anpassungsmaßnahmen notwendigen Mittel mittels lokaler, nationaler oder transnationaler Finanzierungen aus öffentlichen, privaten und alternativen Finanzierungsquellen wird unter dem Begriff Klimafinanzierung („Climate Finance“)<sup>88</sup> diskutiert.

---

<sup>83</sup> Art 2 Abs 1 lit c Übereinkommen von Paris.

<sup>84</sup> Verordnung (EU) 2020/852 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088, ABl L 2020/198, 13.

<sup>85</sup> Gemäß Art 2 Z 5 Taxonomie-VO versteht man unter „Klimaschutz“ die Vorgehensweise, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2°C zu halten und Anstrengungen zu seiner Begrenzung auf 1,5°C über dem vorindustriellen Niveau zu unternehmen, wie im Übereinkommen von Paris festgelegt.

<sup>86</sup> Gemäß Art 2 Z 6 Taxonomie-VO versteht man unter der „Anpassung an den Klimawandel“ den Vorgang der Anpassung an den tatsächlichen und den erwarteten Klimawandel und dessen Auswirkungen.

<sup>87</sup> Art 3 lit a Taxonomie-VO. Die Einführung bestimmter Kriterien für die Bemessung eines Beitrags zum Klimaschutz bzw zur Klimawandelanpassung kann der Problematik des sog „Greenwashing“ iS einer irreführenden Behauptung von Nachhaltigkeit nur bedingt beikommen. Dies zeigt auch die Diskussion um die mit der delegierten Verordnung (EU) 2022/1214 (ABl L 188/1) erfolgende Anerkennung von Kernenergie und fossilem Gas als Übergangstechnologie iS der Taxonomie-VO; vgl dazu zB *Falke*, EU-Taxonomie – Greenwashing für Atom- und Gaskraftwerke? ZUR 2022, 20, oder *Kölbl*, Der Streit um die Kernenergie im Rahmen der Taxonomie-VO, RdU 2022, 232. Die Republik Österreich hat gar aus diesem Grund eine Nichtigkeitsklage gegen die Taxonomie-VO angestrebt, die derzeit beim EuGH anhängig ist, vgl *Achleitner*, EU-Taxonomie: Ein grünes Label für Atomkraft und Erdgas? Zu den Erfolgsaussichten einer Nichtigkeitsklage gegen den delegierten Rechtsakt zur EU-Klimataxonomie über bestimmte Kernenergie- und Gastätigkeiten, Nachhaltigkeitsrecht 2022, 454.

<sup>88</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, Introduction to Climate Finance, abrufbar unter <https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance> (7. 3. 2023).



Die Staatsausgaben machen in der EU regelmäßig einen entscheidenden Prozentsatz des BIP aus, bspw lag in Österreich die Staatsquote<sup>89</sup> zuletzt bei 55,9%.<sup>90</sup> Öffentliche Haushalte finanzieren sich zwar überwiegend durch Steuern, können sich aber idR über den Kapitalmarkt jederzeit in gewünschter Höhe finanzieren/verschulden und damit die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel erhöhen.<sup>91</sup> Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass auch das Übereinkommen von Paris iZm der Mobilisierung von Mitteln für die internationale Klimafinanzierung von einer „bedeutenden Rolle öffentlicher Mittel“<sup>92</sup> ausgeht. Die öffentliche Hand im weiteren, auch die unionale Ebene umfassenden Sinne legt für die Klimafinanzierung daher nicht nur rechtliche Rahmenbedingungen fest, mit denen bewirkt werden soll, dass private Finanzströme in „grünere“ Produkte oder Projekte umgeleitet<sup>93</sup> oder Standards für solche Produkte<sup>94</sup> definiert werden, sondern ist auch selbst bedeutende Finanzierungsquelle, etwa über Subventionen oder in der öffentlichen Auftragsvergabe<sup>95</sup> sowie in der Bereitstellung von

<sup>89</sup> Unter der Staatsquote versteht man das Verhältnis der Staatsausgaben zum BIP.

<sup>90</sup> Laut Statistik Austria belief sich im Jahr 2021 das BIP auf EUR 406,1 Mrd, während die Staatsausgaben EUR 227,3 Mrd betragen haben.

<sup>91</sup> Vgl. *Mensching*, Das Verbot der monetären Haushaltsfinanzierung in Art. 123 Abs. 1 AEUV – eine kritische Bestandsaufnahme, EuR 2014, 333 (342). Förderlich dafür ist auch die im Bankenrecht vorgesehene Nullgewichtung für Forderungen gegenüber öffentlichen Schuldnern; vgl. Art 114 ff Verordnung (EU) 575/2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (CRR), ABl L 176/1.

<sup>92</sup> Art 9 Abs 3 Übereinkommen von Paris.

<sup>93</sup> Einer solchen Umleitung von Finanzströmen dienen etwa die Verordnung (EU) 2019/2088 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor, ABl L 2019/317, 1 (SFDR), die angepasste Verordnung (EU) 2016/1011 über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Referenzwert oder zur Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds verwendet werden, ABl L 2016/171, 1 (Benchmark-VO) oder die bereits erwähnte Taxonomie-VO. Auch in der Geldpolitik der EZB werden zunehmend Klimaschutzaspekte einbezogen; für eine rechtliche Einordnung dieser Maßnahmen siehe *Wutscher*, Green means go?! Zu den Möglichkeiten und Grenzen grüner Geldpolitik in der Eurozone, ÖZW 2023 [im Erscheinen]. Vgl. auch die im Regierungsprogramm 2020 bis 2024 vorgesehene Umsetzung der österreichischen „Green Finance Agenda“.

<sup>94</sup> Vgl. zB den Vorschlag für eine Verordnung über europäische grüne Anleihen, COM (2021) 391 final, zu dem Anfang 2023 eine vorläufige Einigung im Trilog erfolgt ist; siehe dazu die Pressemitteilung 1105/22 des Rats der EU vom 28. 2. 2023, Nachhaltiges Finanzwesen: Vorläufige Einigung über europäische grüne Anleihen.

<sup>95</sup> Vgl. zu Deutschland, *Krönke*, NVwZ 2022, 1606.

Mitteln an Entwicklungsländer. Umgekehrt können gerade Subventionen auch klimaschädliche Wirkungen haben, wenn damit zB die Verwendung fossiler Energie oder emissionsintensive Aktivitäten begünstigt werden.<sup>96</sup> Der Einsatz öffentlicher Mittel ist sohin sowohl für die Erreichung der (EU-)Klimaziele<sup>97</sup> als auch für die internationale Klimafinanzierung relevant.<sup>98</sup>

Die öffentlichen Mittel selbst stammen dabei aus Steuereinnahmen oder werden auf den Kapitalmärkten mobilisiert, wobei bereits im Rahmen dieser Mittelaufbringung Klimaschutzaspekte miteinbezogen werden können. Das gilt für die Steueraufbringung – Stichwort: „Ökologisierung des Steuersystems“<sup>99</sup> – ebenso wie für die Gestaltung der Schuldenaufnahme – Stichwort: „grüne Staatsanleihen“.<sup>100</sup> Beide Aspekte betreffen auch die europäische Ebene: So wurde einerseits etwa jüngst eine Eigenmittelkategorie<sup>101</sup> auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff eingeführt<sup>102</sup> und sollen künftig aus dem vor-

---

<sup>96</sup> Vgl. jüngst die Analyse klimakontraproduktiver Subventionen in Österreich von WIFO, Universität Wien und Sattler & Schanda Rechtsanwälte im Auftrag des BMK: *Kletzan-Slamanig et al*, Analyse klimakontraproduktiver Subventionen in Österreich (2022), III-835 BlgNR XXVII. GP.

<sup>97</sup> Dazu insb. Mitteilung der Kommission vom 11. 12. 2019, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, 5 ff; Art 2 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität, ABl L 2021/243, 1 („Europäisches Klimagesetz“); Art 4 Abs 1 Verordnung (EU) 2018/842 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 (Lastenteilungsverordnung), ABl L 2018/156, 26; Bundeskanzleramt, Aus Verantwortung für Österreich: Regierungsprogramm 2020 – 2024 (2020) 72.

<sup>98</sup> Vgl. *Schaltek*, Klimafinanzierung: wie viel, woher, wofür und für wen? in *Altner et al* (Hrsg), Grüner Umbau: neue Allianzen für die Umwelt (2012) 99 (102 f).

<sup>99</sup> Vgl. *Görg et al*, Zusammenfassung für Entscheidungstragende, in *Görg et al* (Hrsg), APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben (2023, in Druck) 19, abrufbar bis zur Veröffentlichung unter [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4225480](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4225480).

<sup>100</sup> Vgl. für Österreich, OeBFA, Republic of Austria – Green Bond Framework (April 2022) abrufbar unter <https://www.oebfa.at/finanzierungsinstrumente/green-securities/green-framework.html> (7. 3. 2023).

<sup>101</sup> Siehe Art 2 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom, ABl L 2020/424, 1. Vgl. Art 311 AEUV.

<sup>102</sup> Art 2 Abs 1 lit c Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053.

geschlagenen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem<sup>103</sup> oder dem überarbeiteten EU-Emissionshandelssystem Einnahmequellen der Union geschaffen werden.<sup>104</sup> Andererseits erfolgt auch die Finanzierung für das im Gefolge der COVID-19-Pandemie eingerichtete (obschon rechtlich nicht ganz unumstrittene)<sup>105</sup> Aufbauinstrument NextGenerationEU bis zu EUR 250 Mrd (oder 30 % des Gesamtvolumens) durch die Emission von „grünen Anleihen“.<sup>106</sup>

## **b. Berücksichtigung von Klimaschutzaspekten in der Haushaltsführung**

Angesichts der Rolle des öffentlichen Haushalts für die Mittelmobilisierung ist im Folgenden zu fragen, inwieweit Klimaschutzaspekte in der nationalen Haushaltsführung berücksichtigt werden können, sollen oder gar müssen. Entsprechend dem Verständnis des österreichischen Bundeshaushaltsverfassungsgesetzgebers ist der Begriff der Haushaltsführung dabei weit zu verstehen: Er umfasst demnach Budgetplanung, -erstellung und -vollzug sowie die Gebarungskontrolle<sup>107</sup> und damit alle Phasen des Budgetkreislaufes sowie die Schulden- und Vermögensge-

---

<sup>103</sup> Vgl dazu, unter Gesichtspunkten des WTO-Rechts, *Raza et al*, Analyse und Beurteilung des Vorschlags der Europäischen Kommission für einen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus der EU (2022) 34, abrufbar unter <https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-008323> (7. 3. 2023).

<sup>104</sup> Vorschlag der Kommission vom 22. 12. 2021 für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, COM(2021) 570 final.

<sup>105</sup> Zur Frage, ob eine Schuldenaufnahme der Union in diesem Ausmaß (und auf Basis der verwendeten Rechtsgrundlagen) überhaupt zulässig ist, siehe mwN Wutscher, *When Size Matters: On the Legality of the Recovery Instrument “Next Generation EU” in Light of Its Unprecedented Volume*, in *R Weber* (Hrsg), *The Financial Constitution of European Integration: Follow the Money?* (2023) [im Erscheinen].

<sup>106</sup> Damit wird die Kommission nach eigenen Angaben zur weltweit größten Emittentin grüner Anleihen; siehe [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds_en) (7. 3. 2023).

<sup>107</sup> ErläutRV 203 BlgNR XXIII. GP 5. Vgl § 3 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG).

barung<sup>108, 109</sup>. Zwar wird das Budget auch als in Zahlen gegossene Politik bezeichnet,<sup>110</sup> was ebenso die Klimapolitik umfasst. Allerdings kommt dem Haushaltsrecht eine bloß dienende Funktion und den Budgetgesetzen (BFG, BFRG) regelmäßig keine Außenwirkung zu,<sup>111</sup> wobei sich selbst die Bindungswirkungen innerhalb der Verwaltung auf die Mittelverwendungsseite beschränken.<sup>112</sup> Zumal der Budgetgesetzgeber an die „materielle“ Rechtslage gebunden und zu funktionsadäquater Mittelausstattung verpflichtet ist,<sup>113</sup> ist Klimapolitik vorrangig Verantwortung des (nationalen wie unionalen) Sachgesetzgebers.

Dessen unbenommen kann die Notwendigkeit einer Berücksichtigung von Klimaschutzaspekten im österreichischen Haushaltsverfassungsrecht zunächst über die für den gesamten Sektor Staat iS des ESGV 2010<sup>114</sup> relevanten Ziele des Art 13 Abs 2 B-VG begründet werden. Zwar kennt die österreichische Verfassungsordnung kein der Verpflichtung zum Gender Budgeting<sup>115</sup> vergleichbares Gebot zum Climate Budgeting bzw Green Budgeting,<sup>116</sup> das Ziel des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ richtet sich aber ausweislich der Materialien auch auf „ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltquali-

---

<sup>108</sup> Die Materialien (ErläutRV 203 BlgNR XXIII. GP 8) nennen ausdrücklich beispielhaft das Eingehen von Vorbelastungen. Vgl Art 42 Abs 5 B-VG, sowie näher *Wutscher*, Zur Leitkompetenz des Bundesministers für Finanzen in der Haushaltsführung des Bundes, ZfV 2021, 163 (164 f).

<sup>109</sup> Dagegen ist die Erlassung von materiellen, außenwirksamen Gesetzen auch dann nicht mehr „Haushaltsführung“, wenn diese Gesetze in der Vollziehung gebarungswirksam werden; vgl *Wutscher*, ZfV 2021, 165.

<sup>110</sup> Vgl zB *Hengstschläger*, Das Budgetrecht des Bundes (1977) 19.

<sup>111</sup> ZB wieder *Wutscher*, ZfV 2021, 165.

<sup>112</sup> Näher *Wutscher*, Budgethoheit (Habil 2020) 670 ff. Vgl § 27 Abs 1, § 46 und zu den Einzahlungen § 49 Abs 1 BHG.

<sup>113</sup> Vgl wieder *Wutscher*, Budgethoheit (Habil 2020) 558 ff.

<sup>114</sup> Verordnung (EU) 549/2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, ABI L 2013/174, 1, geändert durch die delegierte Verordnung (EU) 2015/1342, ABI L 2015/207, 35.

<sup>115</sup> Art 13 Abs 3 B-VG.

<sup>116</sup> Zur Frage, was ein solches Gebot umfassen könnte, siehe das OECD Green Budgeting Framework, abrufbar unter <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf> (7. 3. 2023).

tät“,<sup>117</sup> was auch Klimaschutz umfasst.<sup>118</sup> Außerdem dürfte das Nachhaltigkeitsziel des Art 13 Abs 2 B-VG nicht nur die Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite iS des Art 126 Abs 1 AEUV verlangen, sondern angesichts ihrer zunehmenden Bedeutung auch für eine Berücksichtigung von Klimarisiken<sup>119</sup> im Rahmen der Veranschlagung (sowohl auf Mittelaufbringungs- als auch auf Mittelverwendungsseite)<sup>120</sup> sowie der Schuldengarbarung streiten.<sup>121</sup>

Auch über die für die Haushaltsführung des Bundes von Verfassungen wegen geforderte Wirkungsorientierung<sup>122</sup> kommt es zu einer Berücksichtigung von Klimaschutzaspekten. Dieser Grundsatz verlangt nämlich Effektivität<sup>123</sup> dergestalt, dass „die bereitgestellten Mittel mit konkreten Wirkungs- und Leistungszielen verknüpft werden“.<sup>124</sup> Solche Ziele können ua Klimaziele sein, die sich daher in den Wirkungs-

<sup>117</sup> ErläutRV 203 BlgNR XXIII. GP 5. Vgl Art 3 Abs 3 EUV und § 2 Abs 3 BHG.

<sup>118</sup> Vgl Art 191 Abs 1 4. Spiegelstrich AEUV, wonach die Umweltpolitik der Union zur „Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels“ beiträgt.

<sup>119</sup> Dazu *Dombret*, Die Rolle der Finanzwirtschaft im Übergang zu mehr Nachhaltigkeit, in *Stapelfeldt/Granzow/Kopp* (Hrsg), *Green Finance: Der Weg in eine nachhaltige Finanzwirtschaft* (2018) 3 (7 ff). Nach dem aktuellen 17. Bericht des Weltwirtschaftsforums zu globalen Finanzrisiken wird das Risiko des Scheiterns globaler Klimaschutzanstrengungen als größtes globales Risiko wahrgenommen; *World Economic Forum*, *The Global Risks Report 2022*, 17th Edition (2022) 14, abrufbar unter [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2022.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf) (7. 3. 2023).

<sup>120</sup> Als budgetäre Folgen klimapolitischen Nichthandelns nennen *Steininger et al*, *Wegener Center Research Briefs* 1/2020, 10, einnahmenseitig verminderte Steuereinnahmen durch volkswirtschaftliche Schäden oder durch Wettbewerbsnachteile angesichts eines fossilen Lock-Ins und ausgabenseitig „Mehrausgaben zur Behebung von klimawandelbedingten Schäden, Ausgaben für Klimawandelanpassung und Kosten von klimaschädlichen Unterstützungsmaßnahmen“.

<sup>121</sup> Das gilt angesichts der Bindung an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Art 310 Abs 5 AEUV) wohl mutatis mutandis auch für die Haushaltsführung auf Unionsebene.

<sup>122</sup> Art 51 Abs 8 B-VG.

<sup>123</sup> Vgl das Weißbuch „Europäisches Regieren“ (Mitteilung der Kommission vom 25.07.2001, „Europäisches Regieren - Ein Weißbuch“, KOM(2001) 428 endg, ABI C 2001/287, 1): Politik soll demnach „wirksam sein, zur richtigen Zeit kommen, und auf der Grundlage von klaren Zielen, Folgenabschätzungen und gegebenenfalls Erfahrungswerten das Nötige vorsehen“.

<sup>124</sup> ErläutRV 203 BlgNR XXIII. GP 8.

angaben im Budgetprozess<sup>125</sup> finden.<sup>126</sup> Um ein „Tracking“ iS einer systematischen Nachverfolgbarkeit der Budgetmittel für den Klimaschutz zu fördern, wird eine Klima- und Umweltschutzbeilage<sup>127</sup> zum Bundesfinanzgesetz erstellt, die allerdings kontraproduktive Anreize wie zB klimaschädliche Förderungen nicht behandelt.<sup>128</sup> Außerdem gibt es im Bundesministerium für Finanzen (BMF) einen Green Budgeting Focal Point als Ansprechstelle für die Berücksichtigung ökologischer Aspekte im Budgetprozess sowie in den Budgetdokumenten.<sup>129</sup> Auch die nach dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 im Rahmen der Vorbereitung von Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung<sup>130</sup> vorgesehene wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA)<sup>131</sup> verlangt die Berücksichtigung unter anderem ihrer umweltpolitischen Auswirkungen.<sup>132</sup> Über die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Empfehlungen im Rahmen des jährlichen Überwachungszyklus sowie im Stabilitäts- und Wachstumspakt in der mittelfristigen nationalen Finanzplanung sowie der Übersicht über die Haushaltsplanung<sup>133</sup> besteht darüber hinaus eine unionsrechtliche Be-

---

<sup>125</sup> Konkret sind Wirkungsangaben im Strategiebericht zum BFRG sowie als zwingender Bestandteil des im BFG enthaltenen BVA vorgesehen.

<sup>126</sup> Klimabezogene Wirkungsziele betreffen nicht nur die Untergliederung (UG) 43 (Klima Umwelt Energie), sondern auch zahlreiche andere; vgl aus dem BVA 2023 zB das in der UG 12 (Äußeres) vorgesehene Ziel der Entwicklung und Klimadiplomatie oder die in der UG 14 (Militärische Angelegenheiten) als Maßnahme vorgesehene Vorbereitung auf die sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels. Vgl *Gschiel/Seiwald*, Auf den Spuren von Klimaschutz und Gleichstellung: Nachverfolgbarkeit von Querschnittsmaterien im Budget, ÖHW 2022, 139 (145 f).

<sup>127</sup> Siehe § 42 Abs 4 BHG. Zuletzt *BMF*, Klima- und Umweltschutz. Übersicht gemäß § 42 Abs. 4 BHG 2013 (Oktober 2022).

<sup>128</sup> *Gschiel/Seiwald*, ÖHW 2022, 145.

<sup>129</sup> *BMF*, Klima- und Umweltschutz. Übersicht gemäß § 42 Abs. 4 BHG 2013 (Oktober 2022) 10. Vgl *Gschiel/Seiwald*, ÖHW 2022, 145.

<sup>130</sup> § 58 Abs 2 BHG.

<sup>131</sup> Siehe § 17 BHG.

<sup>132</sup> Näheres regelt die WFA-Umwelt-Verordnung, BGBl II 2012/493. Vgl allerdings *Gschiel/Seiwald*, ÖHW 2022, 146, wonach diese Wirkungsdimension nur bei wenigen Vorhaben abgeschätzt wurde. Auch *Fraydenegg*, Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) – Perspektiven und Potenziale aus verwaltungspraktischer Sicht, ÖHW 2018, 41 (43), hält fest, dass die Qualität der Abschätzungen in anderen als der finanziellen Wirkungsdimension „in der Praxis sehr häufig nur unzureichend wahrgenommen wird“.

<sup>133</sup> Art 4 Abs 1 und Art 6 Abs 1 der two pack-Verordnung (EU) 473/2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung

rücksichtigungspflicht von Klimaschutz in der Haushaltsplanung, soweit jene Empfehlungen klimapolitische sind.

Diese haushalts(verfassungs)rechtlichen Vorgaben ermöglichen und verpflichten sohin zu einer grundsätzlichen Berücksichtigung von Klimaschutzaspekten in der Haushaltsführung, konkret etwa bei der Höhe der veranschlagten Mittelverwendungen sowie der Festlegung von Art und Zweck der Ausgaben.<sup>134</sup> Sie räumen diesen aber – anders als Art 13 Abs 3 B-VG dem Gleichstellungsziel – keine hervorgehobene Stellung ein. Mangels Verpflichtung zum Climate Budgeting bzw Green Budgeting erfolgt im Wege des Haushaltsverfassungsrechts daher keine über die allgemeine politische Prioritätensetzung hinausgehende Priorisierung des Klimaschutzes. Vielmehr ist Klimaschutz bloß ein Aspekt eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, das in der Haushaltsführung anzustreben ist. Das Haushalts(verfassungs)recht steht demnach auch klimaschädlichen Förderungen nicht grundsätzlich entgegen, soweit jene durch andere öffentliche Interessen begründbar sind. Es gibt derzeit nämlich keinen übergeordneten strategischen Rahmen zur Gesamtausrichtung auf den Klimaschutz,<sup>135</sup> auch wenn das BMF jüngst einen „Green Budgeting“ Ansatz entwickelt hat, in dem unter anderem durch eine Green Budgeting Scorecard eine Einteilung der Wirkungsrichtung von Zahlungsströmen im Bundesbudget anhand einer sechsteiligen Skala ermöglicht werden soll.<sup>136</sup>

Die in der Haushaltsführung gebotene Berücksichtigung von Klimaschutzaspekten ist allerdings nur sehr eingeschränkt einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich. Sie gewährt keine subjektiven Rechte<sup>137</sup> und räumt den Gebietskörperschaften einen sehr weiten politischen

---

und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, ABI L 2013/140, 11.

<sup>134</sup> Th Müller in Korinek/Holoubek et al Art 13/2, 3 B-VG Rz 20.

<sup>135</sup> Gschiel/Seiwald, ÖHW 2022, 147.

<sup>136</sup> BMF, Klima- und Umweltschutz. Übersicht gemäß § 42 Abs. 4 BHG 2013 (Oktober 2022) 14 ff.

<sup>137</sup> ZB Köfler in Rill-Schäffer-Kommentar Art 13 B-VG Rz 11; bzw, zu Art 13 Abs 3 B-VG, Voithofer, Rechts.Wirklichkeit: Ein Bericht aus Tirol zu Art 13 Abs 3 B-VG, juridikum 2010, 520. Vgl auch Th Müller in Korinek/Holoubek et al Art 13/2, 3 B-VG Rz 5.

Gestaltungsspielraum<sup>138</sup> ein. Die angesichts mangelnder Außenwirkung ohnehin nur in abstrakten Normenkontrollverfahren denkbare Überprüfung<sup>139</sup> des VfGH beschränkt sich vor diesem Hintergrund auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle.<sup>140</sup> Auch die an die Angaben zur Wirkungsorientierung anknüpfende Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof<sup>141</sup> ermöglicht keine wirksame Durchsetzung klimapolitischer Ziele.<sup>142</sup> Aussichtsreicher könnte dagegen die derzeit auf europäischer Ebene diskutierte Koppelung der Auszahlung von Unionsmitteln an klimaschützende wirtschaftspolitische Vorgaben im Rahmen des jährlichen Überwachungszyklus sein.<sup>143</sup>

#### 4 Fazit

Sowohl im Klimaschutz- als auch im Haushaltsrecht stellt sich das Problem der Generationengerechtigkeit und intergenerationellen Lastenverteilung. Während die Argumentationstopoi durchaus vergleichbar sind, weisen demokratiepolitische Erwägungen auf eine potentielle Antinomie hin: Führen Klimaschutzmaßnahmen zu einem sprunghaften Anstieg der Staatsverschuldung, werden potentiell demokratische Gestaltungsmöglichkeiten künftiger Generationen beeinträchtigt. Das wiegt umso schwerer, wenn jene Maßnahmen primär dazu dienen, gebotene Verhaltensänderungen gegenwärtiger Generationen zu ver-

---

<sup>138</sup> ZB *Th Müller* in *Korinek/Holoubek et al* Art 13/2, 3 B-VG Rz 10, 18; *Potacs/C Mayer*, Fiskalpakt verfassungswidrig? JRP 2013, 140 (143). Vgl VfSlg 19.750/2013; VfSlg 19.809/2013.

<sup>139</sup> Weil im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens nur legislatives Handeln Prüfungsgegenstand sein kann, können Voranschläge der Länder und Gemeinden, weil (und soweit) sie nicht in Gesetzesform ergehen, daher nicht überprüft werden.

<sup>140</sup> Vgl zB VfSlg 19.750/2013. Vgl *Th Müller* in *Korinek/Holoubek et al* Art 13/2, 3 B-VG Rz 15 f; vgl bereits *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993) 181 FN 660.

<sup>141</sup> Vgl für die Bundesebene insb Art 126b B-VG.

<sup>142</sup> Diesbezüglich (begrenzte) Möglichkeiten, vgl *Lachmayer*, Der Schutz zukünftiger Generationen in Österreich: Möglichkeiten der Institutionalisierung, RdU 2016, 137 (141 f).

<sup>143</sup> In jenen Überwachungszyklus ist nunmehr auch die Umsetzung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne integriert. Bereits heute werden gem Art 4 Abs 1 Verordnung (EU) 1303/2013 (ABl L 2013/347, 320) bei der Entscheidung über die Unterstützung durch Programme der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) unter anderem die länderspezifischen Empfehlungen sowie die nationalen Reformprogramme miteinbezogen.



meiden. Denn die dadurch bewirkten finanziellen Belastungen künftiger Generationen sind, im Gegensatz zum tatsächlichen Beitrag zu den Klimaschutzzielen mancher (Förder-)Maßnahmen, gewiss. Umgekehrt kann auch die Forcierung grundrechtlicher Gewährleistungspflichten vor Gerichten nichts daran ändern, dass die Verteilung der mit der Klimakrise heute und künftig einhergehenden grundrechtlichen Beschränkungen politisch entschieden werden muss, nämlich durch demokratisch gewählte Gesetzgeber.

Auch inwieweit öffentliche Mittel für die Klimafinanzierung eingesetzt und wie diese aufgebracht werden, ist eine politisch zu entscheidende Frage. Dass Klimaschutzaspekte, insbesondere im Wege des Gleichgewichtsziels und der Wirkungsorientierung, bereits *de lege lata* in der nationalen Haushaltsführung berücksichtigt werden müssen, führt ohne die entsprechende Priorisierung in der Sachgesetzgebung noch nicht zu einer wirksamen Durchsetzung der Klimaziele. Daran könnte auch die Einführung einer verfassungsmäßigen Verpflichtung zum Climate Budgeting bzw Green Budgeting in Ergänzung des Art 13 Abs 3 B-VG nichts ändern. Letztlich wird es angesichts des drohenden (und unumkehrbaren) Überschreitens von Kippunkten des Klimasystems<sup>144</sup> mehr brauchen als Staatszielbestimmungen.

---

<sup>144</sup> Dabei handelt es sich nach der Definition des IPCC um Schwellenwerte, nach deren Überschreitung bestimmte Folgen nicht länger vermieden werden können, selbst wenn die Temperaturen später wieder gesenkt werden; so *IPCC*, Frequently Asked Questions, 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*, in der Übersetzung der Deutschen IPCC-Koordinierungsstelle.