

## Schwerpunkt: Klimapolitik – Integration und Koordination

Reinhard Steurer/Christoph Clar

### Politikintegration in einem föderalen Staat: Klimaschutz im Gebäudesektor auf Österreichisch

#### Zusammenfassung

Obwohl Österreich jahrzehntelang als umweltpolitischer Vorreiter galt, verfehlte es sein Kyoto-Ziel so deutlich, dass es EU-weit zu den Schlusslichtern beim Klimaschutz zählt. Ein Teil der als „environmental federalism“ bekannten Literatur legt nahe, dass dies auch am föderalen politischen System liegen könnte: diese haben angeblich Vorteile bei der Lösung lokaler, jedoch Nachteile bei der Lösung nationaler oder globaler Umweltprobleme (wie z.B. Klimawandel). Der vorliegende Artikel analysiert, inwiefern Föderalismus für das Scheitern der österreichischen Klimapolitik mitverantwortlich ist. Er konzentriert sich dabei auf zwei Gründen auf den Gebäudesektor: Erstens liegen die wichtigsten Kompetenzen für die Regulierung dieses Sektors in der Hand der neun Bundesländer. Zweitens spielt der Gebäudesektor aufgrund seiner Energieintensität eine entscheidende Rolle beim Klimaschutz. Basierend auf einer qualitativen Analyse zum Zusammenwirken von EU-, Bundes- und Landespolitiken seit 1997 (dem Jahr als Österreich das Kyoto-Protokoll ratifiziert hat) kommen wir zu dem Schluss, dass der österreichische Föderalismus eine ambitionierte Integration von Klimaschutz in den Gebäudesektor erschwerte, die schlechte klimapolitische Performanz Österreichs allerdings nicht ausschließlich darin begründet ist.

*Schlagerworte:* Klimaschutz, nationale Klimapolitiken, Klimapolitikintegration, Gebäudepolitik, Föderalismus, Environmental Federalism

#### Abstract

*Policy integration in a federal state: Climate protection in Austrian building policies*

This paper addresses two related puzzles. The first puzzle is that parts of the environmental federalism literature suggest that federal states are ill-equipped to solve nation-wide or global environmental problems such as climate change, but climate policy scholars usually emphasise the opposite. The second puzzle is that Austria (a federal EU Member State) is regularly praised as an environmental policy leader but has missed its Kyoto target by far. The paper addresses both puzzles by analysing to what degree federalism is responsible for Austria's poor mitigation performance. Since the nine Austrian provinces are mainly responsible for regulating the building sector that accounts for about 25% of total energy consumption and 13% of the greenhouse gas emissions, the analysis focuses on the integration of climate change mitigation in building policies. The empirical core of the paper analyses all major EU, federal and provincial policies that aimed to green the building sector since the signing of the Kyoto Protocol in 1997. After showing that these policy outputs cannot explain considerable sectoral emission reductions, we conclude that Austrian federalism did not facilitate but hinder climate change mitigation because it added a vertical dimension to an already complex horizontal integration challenge. However, since federalism can by far not explain Austria's failure to reach its Kyoto target domestically, we also conclude that it is only one of many independent variables that shape climate change mitigation. Finally, we show that Austria is neither an environmental policy leader nor a laggard, but an opportunist.

*Key words:* Climate change mitigation, national climate policies, climate policy integration, building policies, federalism, environmental federalism

## 1. Ein umweltpolitischer Vorreiter als Nachzügler im Klimaschutz

Österreich galt lange als Vorreiter in Sachen Umweltpolitik, vor allem hinsichtlich Wasser- und Luftreinhaltung (Knill et al. 2012). Als das Land 1995 der Europäischen Union beitrug, war die Sorge um die hohen österreichischen Umweltstandards groß (Pesendorfer 2007). In Anbetracht der jüngsten Entwicklungen in der österreichischen Klimapolitik scheint dieses Erbe jedoch längst obsolet zu sein. Im Jahr 2002 einigten sich die EU-Mitgliedsstaaten auf eine interne Aufteilung des gemeinsamen Kyoto-Ziels. Im Zuge dessen verpflichtete sich Österreich, seine jährlichen Emissionen für die Periode 2008-2012 im Vergleich zum Kyoto-Basisjahr 1990 um 13% zu reduzieren (von 78,2 auf 68,8 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent; Umweltbundesamt 2012a, S. 49). Da die Emissionen bis 2011 jedoch nicht gesunken sondern um 5,9% auf 82,8 Millionen Tonnen angestiegen sind, lag Österreich zu diesem Zeitpunkt um 18,9% über dem Kyoto-Ziel (Umweltbundesamt 2013a, S. 50). Ähnlich deutlich verfehlten ihre Ziele in Westeuropa nur die umweltpolitischen Nachzügler Spanien und Italien (EEA 2012, S. 28). Der damals für Umweltpolitik zuständige Bundesminister verkündete 2012, dass die Zielabweichung durch den Kauf günstiger Emissionszertifikate geschlossen wurde.<sup>1</sup> Die dafür aufgewendeten 700 Millionen Euro erwiesen sich als die signifikanteste „klimapolitische Maßnahme“ Österreichs während der Kyoto-Periode.

Nationale Emissionstrends werden von verschiedenen Faktoren beeinflusst, darunter Konjunkturzyklen (Umweltbundesamt 2013a, S. 33ff.), Handelsbilanzen (Peters et al. 2011) und Witterungsverhältnisse (Umweltbundesamt 2013a, S. 85). Ebenfalls bedeutend ist, in welchem Ausmaß klimapolitische Maßnahmen in Schlüsselsektoren wie Industrie, Verkehr und Gebäude Berücksichtigung finden. Der vorliegende Artikel untersucht, wie, durch wen, in welchem Ausmaß und mit welchen Auswirkungen Klimaschutz im österreichischen Gebäudesektor Berücksichtigung fand. Der Gebäudesektor steht aus zwei Gründen im Mittelpunkt unserer Analyse. Erstens: Während der Bund für die Erreichung des Kyoto-Ziels verantwortlich war, liegen die wichtigsten Kompetenzen für die Regulierung des Gebäudesektors in der Hand der neun Bundesländer. Folglich gibt die Untersuchung dieses Sektors Aufschluss über die Rolle des Föderalismus im Klimaschutz. Zweitens ist der Gebäudesektor ein wesentlicher Emittent von Treibhausgas-Emissionen: Privathaushalte zeichnen für 25% des gesamten Energieverbrauchs (Tendenz steigend), der Sektor Raumwärme und Kleinverbrauch für 13,5% der Treibhausgasemissionen verantwortlich (Tendenz sinkend; siehe Kapitel 4) (OECD 2013, S. 25).

Trotz der wichtigen Rolle des Gebäudesektors im Klimaschutz stehen entsprechende Maßnahmen<sup>2</sup> nur selten im Mittelpunkt von Policy-Analysen. Um diese Lücke zu schließen, werden wir folgende Forschungsfragen für die Kyoto-Periode (1997-2012) beantworten: (i) Welche Rolle spielten politische Akteure auf den Ebenen EU, Bund und Länder, Koordinationsbemühungen zwischen diesen und deren Politiken für die Integration von Klimaschutz in den österreichischen Gebäudesektor? (ii) Welche Auswirkungen hatten diese Integrations-Bemühungen auf die Treibhausgas-Emissionen des Gebäudesektors? (iii) War das österreichische föderalistische System in diesem Zusammenhang hinderlich, förderlich oder irrelevant? Diese Fragen haben wir zum einen mit Hilfe einer Dokumenten- und Literaturanalyse, zum anderen mittels Leitfadeninterviews beantwortet. Zwischen Jänner und April 2013 haben wir 14 persönliche Interviews mit politischen EntscheidungsträgerInnen relevanter Bundesbehörden und der Bundesländer Steiermark und Oberösterreich<sup>3</sup> sowie mit nicht-staatlichen Experten zur Klimapolitik geführt (für Details

siehe Annex 1). Schriftliche Quellen und Interviews wurden in Hinblick auf die Forschungsfragen miteinander verglichen und qualitativ ausgewertet.

Der Artikel ist folgendermaßen aufgebaut: In Kapitel 2 geben wir einen Überblick zur Literatur, die sich mit den zwei zentralen Themen dieses Artikels – Umwelt- bzw. Klimapolitik-Integration einerseits und Föderalismus andererseits – beschäftigt. In Kapitel 3 führen wir kurz den österreichischen Föderalismus ein und geben einen chronologischen Überblick zu allen für den Gebäudesektor relevanten klimapolitischen Maßnahmen auf bzw. zwischen verschiedenen politischen Ebenen seit Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls im Jahr 1997. In Kapitel 4 interpretieren wir die Wirksamkeit dieser Politiken sowie die Rollen verschiedener politischer Ebenen bzw. Akteure und der wichtigsten Koordinations-Instrumente. In Kapitel 5 fassen wir abschließend zusammen, dass der österreichische Föderalismus den Klimaschutz im Gebäudesektor erschwert hat, jedoch nicht allein für das Verfehlen des Kyoto-Ziels verantwortlich gemacht werden kann.

## 2. Umwelt- und Klimapolitik-Integration in föderalen Systemen

Klimapolitik ist in der Regel keine eigenständige Sektor-Politik sondern eine sogenannte „Querschnittsmaterie“ die auf eine Integration von Klimaschutz in sämtliche andere (v.a. energieintensive) Sektoren hinausläuft. Aus diesem Grund ist es oft unmöglich, Klimapolitik von Klimapolitik-Integration zu unterscheiden (*Adelle/Russel* 2013, S. 2). Folglich können unter Klimapolitik-Integration so unterschiedliche Dinge wie allgemeine Politik-Koordination (z.B. durch Klimaschutz-Strategien) oder die Umsetzung konkreter Klimaschutz-Maßnahmen in einem Sektor verstanden werden, in dem es nicht primär um Klimaschutz geht. Basierend auf dem Konzept der Umweltpolitik-Integration („environmental policy integration“; *Jordan/Lenschow* 2010) unterscheiden wir in Übereinstimmung mit *Adelle/Russell* (2013) drei Dimensionen der Klimapolitik-Integration: eine konzeptionelle, eine prozessorientierte und eine Output/Outcome-orientierte Dimension. Die konzeptionelle Dimension postuliert in erster Linie das normative Erfordernis einer horizontalen Integration von Klimapolitik in Sektoren, die sich üblicherweise nicht mit Klimawandel auseinandersetzen. Darüber hinaus werden aber auch die vertikale Integration (über Regierungsebenen hinweg; *Gupta et al.* 2007; *Yohe et al.* 2007) sowie die diagonale Integration (gleichzeitig über Sektoren und Regierungsebenen hinweg; *Steuere* 2010) thematisiert. In Bezug auf (Governance-)Prozesse stehen Akteure, Institutionen und Mechanismen der Koordination im Mittelpunkt. Sie sind darauf ausgerichtet, Zielkonflikte zwischen verschiedenen Sektoren sowie Regierungsebenen zu minimieren und Synergien zu maximieren. Schlussendlich zielt Klimapolitik-Integration meist darauf ab, Klimaschutz-Maßnahmen zu implementieren („Policy-Output“) und so Treibhausgas-Emissionen zu reduzieren („Outcome“). Der empirische Kern des Artikels fokussiert v.a. auf Klimapolitik-Integration als Prozess und als Policy-Output (Kapitel 3). In den analytischen Abschnitten des Artikels (Kapitel 4 und 5) interpretieren wir die Emissionsentwicklung im Gebäudesektor nicht ausschließlich als Policy-Outcome. Mit Fokus auf Akteure und ihre Interessen, Instrumente bzw. Prozesse der Koordination sowie die Rolle des Föderalismus gehen wir dort auch auf wesentliche Erfolgs- bzw. Misserfolgskriterien der Klimapolitik-Integration ein.

Da Klimaschutz verschiedene Sektoren bzw. Politikfelder betrifft, wird die ministerielle Organisation aller Regierungen vor ähnlich große Herausforderungen gestellt. Diese

horizontale Dimension steht meist im Mittelpunkt der Klimapolitik-Literatur (*Mickwitz et al. 2009; Adelle/Russel 2013*). Abgesehen davon lassen sich dort zwar auch Hinweise zur Bedeutung der vertikalen (bzw. diagonalen) Dimension finden (*Gupta et al. 2007; Yohe et al. 2007*), jedoch kaum empirische Befunde dazu. Um Näheres über mögliche Probleme der Klimapolitik in föderalen Staaten zu erfahren, müssen wir auf die als „environmental federalism“ bekannte Literatur zurückgreifen. Dieser Literatur zufolge kann Klimaschutz durch eine föderale Verteilung politischer Macht auf zumindest fünf Arten erschwert werden: Zum Ersten erfordern föderale Systeme zusätzliche Koordination. Fehlende oder ineffektive Koordination kann zu redundanter, inkohärenter oder lückenhafter Politik führen (*Peters 1998, S. 296; Goulder/Stavins 2010; Galarraga et al. 2011, S. 165*). Zum Zweiten ist in föderalen Systemen die Zahl der Entscheidungsträger und damit die Wahrscheinlichkeit für Blockaden, Verzögerungen oder schlechte Kompromisse größer (*Tsebelis 2002*). Zum Dritten haben es föderale Staaten oft schwer, internationale Vereinbarungen im Bereich Klimawandel zu verhandeln oder in weiterer Folge umzusetzen, besonders wenn dabei relevante Kompetenzen in den Händen sub-nationaler Regierungsebenen liegen (*Compston 2009; Hudson 2012*). Zum Vierten können ökonomische Rivalitäten zwischen zwei oder mehr sub-nationalen Einheiten zu einer Nivellierung von Umweltstandards nach unten führen („race to the bottom“; *Bußjäger 2007, S. 89; Wälti 2004, S. 603*). Schließlich kann eine unzulängliche oder unklare Kompetenzverteilung die Formulierung und/oder Umsetzung von Politiken verhindern, vor allem in relativ jungen Politikfeldern, wie Klimawandelanpassung (*Clar et al. 2013; Kloepper 2004, S. 761*).

Diesen Nachteilen stehen mögliche Vorteile föderaler Systeme gegenüber (vgl. *Adler 2005, S. 139-157*): Zum Ersten muss die föderale Verteilung von Zuständigkeiten nicht zu Ineffizienz, Blockaden oder einem „race to the bottom“ führen. Sie kann ebenso gegenseitiges Lernen oder einen positiven Wettbewerb („race to the top“) zwischen sub-nationalen Einheiten in Gang setzen (*Kloepper 2004, S. 761; Bußjäger 2007, S. 87; Buzbee 2005, S. 122f*). Zum Zweiten kann regionale Autonomie die Flexibilität erhöhen und somit eine bessere Anpassung an regionale/lokale Besonderheiten ermöglichen (*Jahn/Wälti 2007, S. 263; Adler 2005*). Zum Dritten kann Föderalismus die demokratische Legitimität und damit die Akzeptanz von Regierungsentscheidungen in der Bevölkerung erhöhen (*Pelinka 2007, S. 124*).

Weder diese Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen noch die dahinterliegenden empirischen Studien lassen einen eindeutigen Schluss zur Rolle des Föderalismus in der Umweltpolitik zu. Wie in Teilen der „environmental federalism“-Literatur argumentiert wird, hängt diese Rolle vor allem von den Charakteristika des zu lösenden Umweltproblems ab. So determiniert z.B. die räumliche Dimension eines Problems die ideale Regierungsebene (*Macey/Butler 1996, S. 25*). Demnach sind Kommunen und Länder am ehesten dazu in der Lage, lokale und regionale öffentliche Güter zu sichern (wie sauberes Trinkwasser oder saubere Flüsse), während nationalstaatliche Regierungen und internationale Organisationen besonders beim Schutz globaler öffentlicher Güter (wie der Ozonschicht oder des Weltklimas) eine zentrale Rolle spielen können (*Shobe/Burtraw 2012, S. 5f*; siehe auch *Oates 2001, Adler 2005*).

Dieser Differenzierung ungeachtet betonen Policy-Analysten oft die Vorteile föderaler Systeme auch beim Klimaschutz. Deren Einschätzungen fokussieren meist auf jene Staaten, in denen Zentralregierungen im Klimaschutz besonders passiv sind. So haben z.B. in den USA progressive Staaten wie Kalifornien versucht, Lücken nationalstaatlicher Klimapolitik zumindest teilweise zu schließen (*Rabe 2007; Corfee-Morlot 2009*). Vor

diesem Hintergrund (und angesichts des Versagens internationaler Klimapolitik) wurde der Ruf nach dezentraler und polyzentrischer Klimaschutzpolitik immer lauter (siehe z.B. *Adelman/Engel* 2008, S. 1846ff; *Cole* 2011). Doch wie berechtigt sind diese in den Föderalismus gesetzten Hoffnungen angesichts der deutlich differenzierteren Bilanz der „environmental federalism“-Literatur? Treffen sie auch auf Länder wie Österreich zu, in denen nationale Regierungen das Kyoto-Protokoll ratifiziert haben?

### 3. Klimaschutz im Gebäudesektor durch Impulse der EU, Koordination des Bundes und Politik der Länder

Österreich ist ein zentralistischer Bundesstaat, in dem die Bundesländer über eingeschränkte formale Kompetenzen verfügen (*Erk* 2004; *Schneider & Bröthaler* 2012, S. 13). Die politische Relevanz informeller Mechanismen und Institutionen wie der Landeshauptleutekonferenz<sup>4</sup> (*Karlhofer/Pallaver* 2013; *Bußjäger* 2003) oder die Verantwortlichkeiten der Länder in Bereichen wie dem Gebäudesektor widersprechen jedoch der Einschätzung Österreichs als „Federation without Federalism“ (*Erk* 2004) oder der Länder als „rein administrative Sub-Einheiten des Bundesstaats“ (*Pernthaler/Gamper* 2005, S. 141). Der informelle Einfluss der Länder wird darüber hinaus dadurch verstärkt, dass bundespolitische Akteure zu einem guten Teil von der Mobilisierung und Finanzierung ihrer Landesparteien abhängen (*Sickinger* 2002). Der politische Einfluss der Landesregierungen und ihrer Landeshauptleute äußert sich u.a. darin, dass sie die bundespolitische Tagesordnung mitgestalten und oft mit einem Veto gegen Maßnahmen drohen, die auch die Länder betreffen. Im Gegenzug versucht die Bundesregierung nur vergleichsweise selten, Druck auf die Länder auszuüben. Wollen Bundesministerien Länderpolitiken mitbestimmen, wählen sie meistens den Weg über ausgehandelte Vereinbarungen auf Basis des Artikels 15a der Bundesverfassung (Art 15a B-VG). Die daraus resultierenden „15a-Vereinbarungen“ zielen in der Regel darauf ab, Angelegenheiten, die im Wirkungsbereich der Länder liegen, bundesweit zu koordinieren.

Die zentralen Akteure der Klimapolitik sind auf Bundesebene das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (kurz: Lebensministerium<sup>5</sup>), das Ministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Ministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (letzteres ist unter anderem für Energieagenden zuständig). Da keines dieser Ministerien über nennenswerte Kompetenzen im Gebäudesektor verfügt, stehen bei der Governance von Klimapolitik-Integration vor allem diagonale Interaktionen zwischen Lebensministerium (für die Erreichung des Kyoto-Ziels hauptverantwortlich) einerseits und den verschiedenen für Gebäude verantwortlichen Abteilungen der neun Landesregierungen andererseits (dazu zählen u.a. die Abteilungen für Wohnbauförderung, Raumordnung und Energie) im Mittelpunkt. Der Nationalrat und der Bundesrat (letzterer repräsentiert die Bundesländer im Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene) sind politisch relativ schwache Akteure und spielen in den meisten Politikfeldern (so auch in der Klimapolitik) keine nennenswerte Rolle (*Broukal et al.* 2009).

Die folgenden Abschnitte erläutern die wichtigsten multi-sektoralen und sektoralen Politiken, die darauf abzielen, Klimaschutz in den Gebäudesektor zu integrieren. Um die Wechselwirkungen zwischen EU-, Bundes- und Landespolitiken sichtbar zu machen, ist die Darstellung chronologisch aufgebaut.

## Klimastrategie 2002

Im Jahr 2002 einigten sich die Bundesregierung und die Landeshauptleutekonferenz erstmals auf eine gemeinsame Klimastrategie, mit der die Erreichung des Kyoto-Ziels sichergestellt werden sollte. In der Strategie wurden Emissionsreduktionsziele und -maßnahmen für sieben Sektoren definiert (*Lebensministerium* 2002). Für den Gebäudesektor sah die Klimastrategie bis 2010 eine Reduktion der jährlichen Emissionen um 27% im Vergleich zu 1990 vor. Als wichtigste Maßnahme sollte die Wohnbauförderung der Länder reformiert werden, sodass sie neben der Schaffung von Wohnraum auch vermehrt thermische Sanierungsmaßnahmen sowie den Umstieg auf alternative oder effizientere Heizungsanlagen fördert (*Lebensministerium* 2002, S. 17). Obwohl die Strategie für mehrere Jahre der einzige Versuch blieb, dem Klimaschutz in Ländern und Gemeinden einen bundesweiten Rahmen zu geben (*Wunder* 2004, S. 27), verlor sie bald an politischer Relevanz weil die damalige „kleine Koalition“ aus Österreichischer Volkspartei (ÖVP) und Freiheitlicher Partei Österreichs (FPÖ) auf Bundesebene andere Prioritäten setzte.<sup>6</sup> Vor diesem Hintergrund etablierte das Lebensministerium 2004 das Programm klima:aktiv. Es zielt auf die Förderung klimafreundlicher Technologien und Dienstleistungen in den Bereichen Bauen und Sanieren, Energiesparen, Erneuerbare Energie und Mobilität ab. Für den Gebäudesektor wurden freiwillige Qualitätsstandards entwickelt,<sup>7</sup> Leuchtturm-Projekte angestoßen, die Ausbildung von BauprofessionistInnen und die Beratung privater sowie gewerblicher Bauherren gefördert (*Bitterling* 2010, 116). Da diese Maßnahmen jene der Länder ergänzten statt ersetzten, hatten diese nichts dagegen einzuwenden.

## Bauordnungen und Wohnbauförderungen der Länder: moderater Klimaschutz durch Interventionen des Bundes

In der ersten Hälfte der 2000er Jahre schritt die Integration von Klimaschutz in die Gebäudepolitik der Länder nur sehr langsam voran (*Wunder* 2004, S. 42; *Amann* 2010, S. 4). So wurden von den Ländern nicht einmal die Mindestanforderungen der EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2002/91/EC) in deren Bauordnungen verankert. Erst ein von der Europäischen Kommission im Jahr 2006 eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich diente schließlich als Weckruf für Bund und Länder (*RH* 2009, S. 29; *Amann* 2010, S. 4). Um die EU-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen, beschloss die Bundesregierung das Energieausweis-Vorlage-Gesetz (EAVG 2006). Es verpflichtet EigentümerInnen von Gebäuden bzw. Wohnungen, potenzielle KäuferInnen und MieterInnen mittels Energieausweis über die energetische Qualität von Immobilien zu informieren. Die Länder kamen überein, ihre Mindeststandards für Neubauten sowie für die Sanierung von bestehenden Gebäuden mit den von der Richtlinie geforderten Standard-Prozeduren in Einklang zu bringen. Zu diesem Zweck wurde das Österreichische Institut für Bautechnik (OIB), die Koordinationsplattform der österreichischen Bundesländer auf dem Gebiet des Bauwesens, damit beauftragt, Empfehlungen zu entwickeln (*OIB* 2007; *Amann & Hüttler* 2007, S. 9). Darüber hinaus einigten sich Bund und Länder in einer 15a-Vereinbarung darauf, die Wohnbauförderungen der Länder verstärkt auf die Verbesserung der thermischen Qualität von Neubauten sowie die Förderung von Sanierungen bestehender Gebäude auszurichten (BGBl. II Nr. 19/2006; siehe auch *Amann/Hüttler* 2007, S. 9). Offensichtlich verhalf in diesem Fall eine EU-Politik der Klimapoli-

tik-Integration im föderal organisierten Gebäudesektor zum Durchbruch. Die tatsächlichen Wirkungen ließen allerdings zu wünschen übrig: Wie Abbildung 1 zeigt, lagen die in den Bauordnungen und der Wohnbauförderung verankerten thermischen Mindeststandards bis 2010 unter dem durchschnittlichen Status Quo von Neubauten. Zudem wirkten sich Änderungen in der Wohnbauförderung kaum auf die Sanierungsrate aus (RH 2009).

### Klimastrategie 2007 und Finanzausgleich auf Kosten des Klimaschutzes

Nach einer kritischen Evaluation der Klimastrategie 2002 (AEA/Umweltbundesamt 2005) initiierte das Lebensministerium 2005 eine Überarbeitung. Die Länder wirkten unter anderem an einer Arbeitsgruppe zu Klimaschutzmaßnahmen im Energie- und Raumwärmesektor mit, deren Ergebnisse in den Entwurf der Strategie einfließen (Lebensministerium 2011). Allerdings wurde bald klar, dass die Positionen von Bund und Ländern zu sektoralen Reduktionszielen (besonders jene zum Gebäudesektor) unvereinbar waren, woraufhin das Lebensministerium die Verhandlungen mit den Ländern abbrach. Die überarbeitete Klimastrategie wurde 2007 von der Bundesregierung beschlossen (Lebensministerium 2007). Die Länder verweigerten jedoch ihre Zustimmung weil sie die Belastungen für den Gebäudesektor nicht mittragen wollten, obwohl das Emissionsreduktionsziel dieses Sektors von -28% auf -20% bis 2010 im Vergleich zu 1990 verringert wurde (Lebensministerium 2002, 8; Lebensministerium 2007, 24). In offiziellen Stellungnahmen betonten die Länder, dass „der Bund die gemeinsame fachliche Stellungnahme der Länder hinsichtlich realistischer Reduktionspotenziale nicht berücksichtigt habe“ (RH 2009, S. 13). Die interviewten VertreterInnen des Bundes vermuteten hingegen, dass die Länder Ihre Zustimmung vor allem wegen unzulänglichen Bemühungen des Bundes in anderen Sektoren (v.a. im Verkehrssektor) verweigerten. Alle InterviewpartnerInnen waren sich darin einig, dass die überarbeitete Klimastrategie infolge der fehlenden Unterstützung der Länder noch weniger politisches Gewicht hatte als die erste Strategie (siehe auch Warnstorff 2011, S. 29).

War die Wirkung der 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern aus dem Jahr 2006 nur marginal, so wurde selbst dieser kleine Fortschritt zwei Jahre später durch eine finanzpolitische Entscheidung konterkariert. Bund und Länder einigten sich darauf, die Zweckbindung jener Bundesmittel aufzugeben, die den Ländern für die Finanzierung der Wohnbauförderung überlassen werden. Fortan stand es den Ländern frei, diese für andere Zwecke einzusetzen (in Salzburg z.B. für verlustreiche Spekulationsgeschäfte). Wie alle InterviewpartnerInnen bestätigten, hatte diese Vereinbarung einen Rückgang jener Mittel zur Folge, die im Rahmen der Wohnbauförderung für Klimaschutz eingesetzt wurden.<sup>8</sup> Die InterviewpartnerInnen des Landes Steiermark rechtfertigten dies mit dem gestiegenen finanziellen Druck. Es wäre demnach wichtiger gewesen, die Mittel der Wohnbauförderung wieder vermehrt für die Schaffung von leistbarem Wohnraum zu verwenden als für die Erreichung umweltpolitischer Ziele. Auch der verantwortliche Landesrat in Oberösterreich ließ in einem Zeitungsinterview ähnliche Prioritäten erkennen: Er kritisierte, dass „der Wohnbau sozusagen der Klimaschutz-Mistkübel [ist], der alles irgendwie regeln soll“<sup>9</sup>, während den MieterInnen dadurch mögliche Einsparungen verloren gingen. Im Gegensatz dazu verlangten alle InterviewpartnerInnen aus dem Bereich Klima- und Energiepolitik, die Zweckwidmung der Wohnbauförderung wieder einzuführen (siehe auch RH 2009, S. 45 und ein offizielles Statement der Österreichischen Wirtschaftskammer<sup>10</sup>) – bislang vergeblich (Amann 2010, S. 20).<sup>11</sup>

## Sanierungsscheck der Bundesregierung: Ersatz für Maßnahmen auf Landesebene?

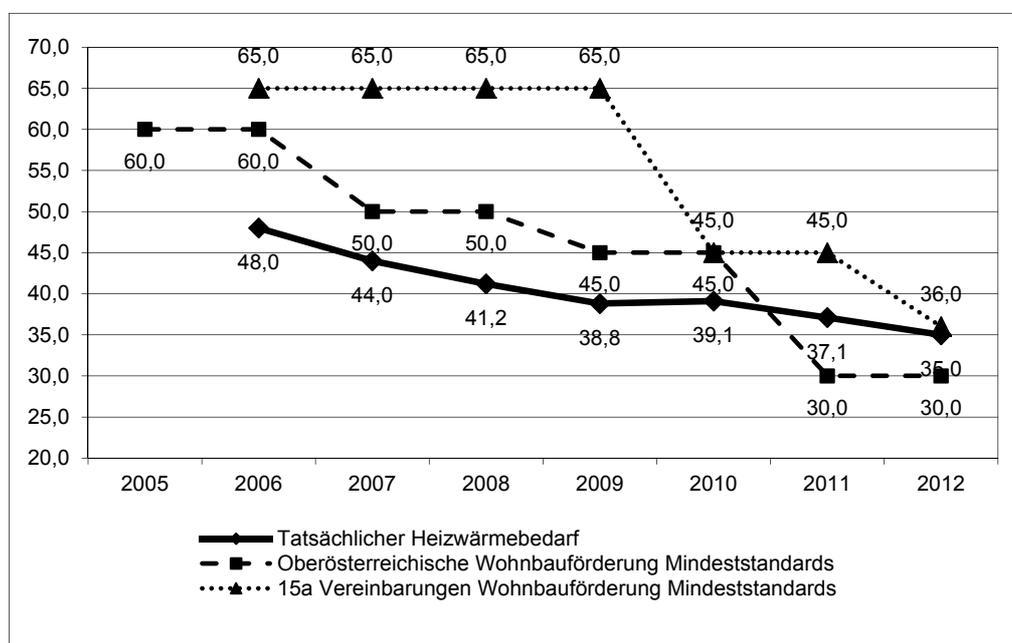
Im Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2008-2013 wurden für den Gebäudesektor folgende Ziele festgehalten: (i) Erhöhung der jährlichen Sanierungsrate sowie der Energieeffizienz von Neubauten (wie in der Klimastrategie 2007), (ii) Investitionen in die thermische Sanierung öffentlicher Gebäude, (iii) Reform des Wohnrechts, sodass einzelne Wohnungseigentümer die Sanierung von Mehrparteien-Gebäuden nicht blockieren können, und (iv) die Verabschiedung eines Klimaschutzgesetzes (*Bundeskanzleramt* 2008; siehe auch *Adensam et al.* 2011). Bislang wurden nur das erste und letzte Ziel in Angriff genommen (das Klimaschutzgesetz behandeln wir weiter unten). Um die Sanierungsrate zu erhöhen, rief die Bundesregierung im Rahmen eines Konjunkturpakets 2009 den sogenannten Sanierungsscheck ins Leben. Im ersten Jahr erhielten private Haushalte 61 und Gewerbebetriebe 39 Millionen Euro für die Sanierung bestehender Gebäude (*WIFO et al.* 2010, S. 5). Obwohl diese 100 Millionen Euro knapp 15% jener 700 Millionen Euro ausmachen, die üblicherweise von den Ländern im Rahmen der Wohnbauförderung für Sanierung ausgeschüttet werden, stieg die Sanierungsrate im Jahr 2009 aber nur um 0,5% (*WIFO et al.* 2010, S. 5). Eine übereinstimmende Erklärung für dieses Missverhältnis von Input und Output lieferten unsere Interviews mit BundesvertreterInnen und mit Experten sowie ein Bericht des *Rechnungshofs* (2009, S. 45): demnach ist die geringe Wirkung des Sanierungsschecks sehr wahrscheinlich auf ein gleichzeitiges Zurückfahren der Länderförderungen zurückzuführen. Während InterviewpartnerInnen auf Landesebene dieser Interpretation widersprechen, bestätigen Expertenrechnungen diese Einschätzung: Den Berechnungen von *Amann* (2010) zufolge kürzten die Länder ihre Wohnbauförderungen in den letzten Jahren deutlich (so z.B. von 2011 auf 2012).<sup>12</sup> Ein Interviewpartner auf Bundesebene räumte ein, dass die Einführung des Sanierungsschecks von der Bundesregierung nicht mit den Ländern koordiniert worden sei. Im Jahr 2010 wurde der Sanierungsscheck von der Bundesregierung ohne Erklärung ausgesetzt (*Lebensministerium* 2012, S. 12) und für die Periode 2011-2014 mit einem vergleichbaren Budget wieder eingeführt<sup>13</sup> – allerdings erneut ohne Koordination mit den Ländern.

## Thermische Mindeststandards für Gebäude: Länder reagieren auf Politik von Bund und EU

Übereinstimmend mit einem Bericht des Rechnungshofs (*RH* 2009, S. 13) bestätigten alle InterviewpartnerInnen die zentrale Bedeutung einer 15a-Vereinbarung, die aus den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zum Finanzausgleich resultierte und 2009 in Kraft trat. Diese 15a-Vereinbarung zur Emissionsreduktion im Gebäudesektor<sup>14</sup> zielte erneut darauf ab, die Wohnbauförderung für eine Verbesserung thermischer Standards von Neubauten einzusetzen. Die Länder stimmten zu, ihre auf der Vereinbarung aus dem Jahre 2006 basierenden, wenig ambitionierten Mindeststandards in den Jahren 2010 und 2012 stufenweise anzuheben. Dies sollte eine Verbesserung in allen Ländern bringen (*Amann* 2010, S. 5; *RH* 2009, S. 3). Ein Blick auf die Entwicklung der Mindeststandards zeigt allerdings, dass Oberösterreich schon ein Jahr zuvor beschlossen hatte, die bundesweit ab 2010 gültigen Mindeststandards bereits ab 2009 in Kraft treten zu lassen und über die bundesweit ab 2012 gültigen Standards schon 2011 sogar hinauszugehen (LGBl

28/2008). Weitaus relevanter ist jedoch, dass die neuen Standards bereits zum Zeitpunkt ihres Beschlusses dem Status Quo hinterher hinkten: so lag der tatsächliche Heizwärmebedarf von Neubauten in Oberösterreich bereits im Jahr 2007 unter den ab 2010 gültigen Mindeststandards. Nur die ab dem Jahr 2012 gültigen Mindeststandards brachten erstmals eine kleine Verbesserung des Status Quo in manchen Bundesländern, wenn auch nicht in Oberösterreich (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Vergleich von Heizwärmebedarf-Mindeststandards und tatsächlichem Heizwärmebedarf von Neubauten in Oberösterreich von 2005 bis 2012 (in kWh/m<sup>2</sup>)<sup>15</sup>



Einen weiteren An Schub für Klimaschutz in der Gebäudepolitik der Länder stellt die 2010 von der EU beschlossene Gebäude-Richtlinie (2010/31/EU) dar. Sie forderte eine neue Berechnung der Energieeffizienz von Gebäuden, die Zahl von Passivhäusern zu erhöhen, und zusätzliche Details in Energieausweisen für Gebäude. Dem letzten Punkt kam die Bundesregierung im Jahr 2012 durch den Beschluss des Energieausweis-Vorlage-Gesetzes EAVG<sup>16</sup> nach. Allen weiteren Forderungen entsprachen die Länder im Rahmen eines Updates der OIB-Richtlinie 6 von 2006 (*OIB* 2011) und dem Beschluss eines Fahrplans für Passivhausstandards im Neubau bis 2020. Bis 2014 wurden die Bauordnungen in allen Ländern, mit Ausnahme von Salzburg, entsprechend angepasst.<sup>17</sup>

## Klimaschutzgesetz – koordinierter, verbindlicher, gemeinsamer Klimaschutz von Bund und Ländern?

Da die angepeilte Reduktion von Treibhausgasemissionen mithilfe der Klimastrategien bei weitem nicht erreicht wurde, bemühte sich die Sektion Umweltpolitik des Lebensministeriums nach Beschluss des Regierungsprogramms 2008, das darin angekündigte Klimaschutzgesetz (*Bundeskanzleramt* 2008, S. 77f) auf den Weg zu bringen. Es sollte Reduktionsziele für jeden Sektor festlegen sowie einen Verantwortlichkeitsmechanismus für den Fall ausarbeiten, dass diese Ziele verfehlt würden. Die Verhandlungen mit den Landesregierungen dauerten drei Jahre. Das Ergebnis präsentierte der dafür verantwortliche Lebensminister in einer Sitzung des Nationalrats vom 19./20. Oktober 2011. Er verkündete, dass „[i]m Bereich des Klimaschutzes [...] aus dem bisherigen ‚Kann‘ jetzt ein ‚Muss‘“ werde, und dass Österreich damit europaweit nach Großbritannien zum Vorreiter avanciere „weil wir koordiniert, verbindlich, gemeinsam Klimaschutz machen“. <sup>18</sup> Da das Gesetz weder Reduktionsziele für Sektoren oder Gebietskörperschaften, noch konkrete Konsequenzen für Zielverfehlungen vorsieht (Klimaschutzgesetz, BGBl. I Nr. 106/2011), ist die zitierte Einschätzung wohl populistischer Natur.

Da den verhandelnden Akteuren diese Lücken bewusst waren, wurden die Verhandlungen nach dem Beschluss des Gesetzes unter der Leitung des Lebensministeriums in sektoralen Arbeitsgruppen weitergeführt. In diesen waren mehrere Bundesministerien, Ländervertreter, Sozialpartner<sup>19</sup> und in Einzelfällen weitere Interessengruppen wie z.B. die Energieagentur Österreich oder die Interessenvertretung der österreichischen Energiewirtschaft vertreten. In einer Novelle des Klimaschutzgesetzes wurden einerseits detaillierte Emissionsreduktions-Pfade für sechs Sektoren bis 2020 festgeschrieben (Novelle Klimaschutzgesetz 2012). Andererseits konnten sich Bund und Länder auf ein Maßnahmenprogramm für die Jahre 2013/2014 einigen (*Lebensministerium* 2013). Obwohl im Nationalrat beschlossen, wird die Novelle aus zwei Gründen wahrscheinlich ohne nennenswerte Wirkung bleiben: Zum einen verweigerten die Länder und die Sozialpartner ihre Zustimmung. Sie lehnten vor allem das in der Novelle genannte Reduktionsziel für den Gebäudesektor ab (-13,5% zwischen 2013 und 2020; vgl. Oberösterreichische Landesregierung 2013; Landesregierung Steiermark 2013). Zum Zweiten konnte keine Einigung darüber erzielt werden, wer im Falle eines Verfehlens der Reduktionsziele die Kosten für daraus entstehende Zukäufe von Emissionszertifikaten zu tragen hat. Da die Länder also keine Konsequenzen befürchten müssen, wenn sie die von ihnen abgelehnten Reduktionsziele nicht erreichen, hat die Novelle symbolischen Charakter. Das lässt auch daran zweifeln, dass das Mitte 2013 beschlossene Maßnahmenprogramm 2013/2014 konsequent umgesetzt werden wird.

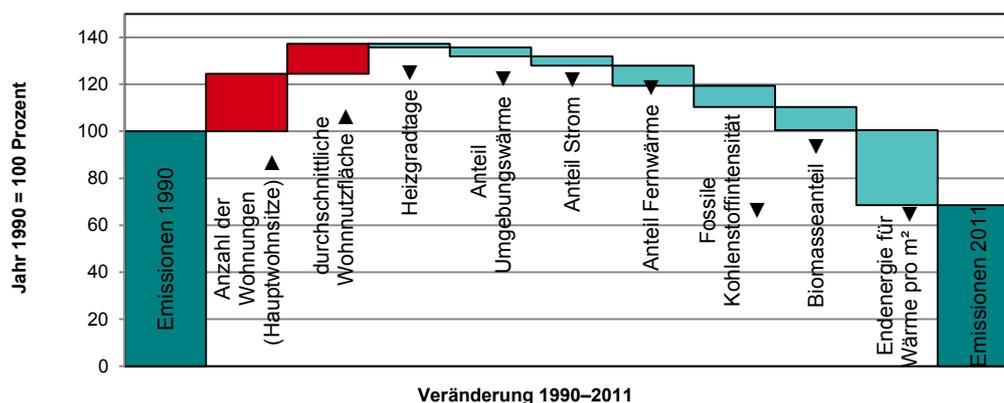
Dieses Programm wurde in sektoralen Arbeitsgruppen erarbeitet. Die Koordination zwischen den Ländern erfolgte vor den Verhandlungen mit dem Bund hauptsächlich zwischen VertreterInnen der betroffenen Sektoren. Die Klimaschutzverantwortlichen der Länder waren dabei meist nicht eingebunden, um „Einmischungen“ in Sektor-interne Angelegenheiten zu vermeiden. Auch zwischen Bund und Ländern fanden informelle sektorale Verhandlungen vor den Treffen der Arbeitsgruppen statt. Das Verhältnis Regierungsvertreter – Sozialpartner wird dabei von InterviewpartnerInnen unterschiedlich interpretiert: Manche vermuteten, dass mit informellen Verhandlungen vor allem die Sozialpartner umgangen werden sollten, die innerhalb der Arbeitsgruppen oft bremsend wirkten. Ein Interviewpartner unterstrich diese Annahme mit der Aussage: „Sobald die Sozi-

alpartner dabei sind, kannst Du es schmeißen. Das sind Lobbyisten.“ Ein weiterer teilte diese Einschätzung: „Die haben kein Interesse an Klimapolitik. Sie interessieren sich nur für ihr Klientel.“ Andere InterviewpartnerInnen verwiesen hingegen darauf, dass informelle Koordination im Vorfeld der Arbeitsgruppentreffen auch darauf hinauslaufen kann, zumindest manche Sozialpartner stärker einzubinden. So übernahm beispielsweise das Wirtschaftsministerium Positionen der Wirtschaftskammer und der Industriellenvereinigung lange bevor die Verhandlungen mit anderen Ministerien und den Ländern überhaupt begonnen hatten. Im Gegensatz zu anderen Sektoren hatte diese Abstimmung im Gebäudesektor jedoch nicht unbedingt negative Folgen für den Klimaschutz. So trat die Wirtschaftskammer wiederholt für die Förderung thermischer Sanierungsmaßnahmen ein, weil die Bauwirtschaft von entsprechenden Förderungen profitiert.<sup>20</sup> Jene Arbeitsgruppe, die für den Gebäudesektor verantwortlich war, einigte sich unter anderem auf die Erhöhung der Energieeffizienz öffentlicher Gebäude, die Aufnahme von Verhandlungen zu einer neuen 15a-Vereinbarung, eine stärkere Berücksichtigung von Klimaschutz in der Wohnbauförderung und eine Änderung des Wohnrechts (*Lebensministerium* 2013). Weil die meisten dieser Maßnahmen bereits im Regierungsprogramm 2008 standen und außerdem sehr vage formuliert wurden, stellen sie keinen nennenswerten Fortschritt dar. Einzig die Tatsache, dass nun für die Umsetzung verantwortliche Akteure benannt werden, kann positiv hervorgehoben werden. Da jedoch oft Bundes- und Landesstellen gemeinsam aufscheinen, ist es nicht verwunderlich, dass einmal mehr eine 15a-Vereinbarung auf der Agenda steht (*Lebensministerium* 2013, S. 10). Offensichtlich tappte also nicht nur die Novelle des Klimaschutzgesetzes, sondern auch das Maßnahmenprogramm in eine jener Fallen föderaler Politik, die es eigentlich entschärfen wollte.

#### 4. Emissionsentwicklung und Akteurskonstellationen

Zwischen 1990 und 2011 sanken die Treibhausgasemissionen im österreichischen Gebäudesektor um 25,5% (*Umweltbundesamt* 2013a, S. 70). Damit übertraf die Reduktion sogar jenes Ziel der Klimastrategie 2007 (*Lebensministerium* 2007, S. 24) um 9%, mit dem die Länder nicht einverstanden waren. Noch bemerkenswerter ist die Reduktion vor dem Hintergrund, dass im selben Zeitraum Zahl und Größe (durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf) der Wohnungen anstieg (siehe Abb. 2). Auf den ersten Blick könnte man daraus einen klaren Erfolg der Klimapolitik ablesen. Auf den zweiten Blick, also unter Einbeziehung zusätzlicher Daten sowie der oben zusammengefassten Chronologie der Ereignisse, muss die Interpretation jedoch kritischer ausfallen.

Abb. 2: Treiber und Hemmer von Treibhausgas-Emissionen in Privathaushalten zwischen 1990 und 2011



Quelle: Umweltbundesamt 2013a, S. 84

Wie Abbildung 2 zeigt, sind die Emissionsminderungen in Privathaushalten (d.h. die Differenz zwischen den Balken „Emissionen 1990“ und „Emissionen 2011“) nur teilweise auf Faktoren zurückzuführen (in den Balken dazwischen dargestellt), auf die politisch signifikant Einfluss genommen wurde. So resultiert ungefähr die Hälfte der Emissionsminderungen aus dem Wechsel von Öl und Kohle zu Biomasse (vor allem Holz, Hack-schnitzel und Pellets), Gas (ein fossiler Brennstoff mit geringerer Kohlenstoffintensität), Umgebungswärme, Strom (vor allem Wärmepumpen) und Fernwärme.<sup>21</sup> Neben den oben erörterten Politiken, die z.T. auch eine Erneuerung von Heizsystemen förderten, waren dafür allerdings (außer beim Ausbau der Fernwärme) v.a. auch nicht-politische Einflüsse verantwortlich (Umweltbundesamt 2012b, S. 67; Umweltbundesamt 2013a, S. 79).<sup>22</sup> So stieg z.B. der Ölpreis von 30 US-\$ pro Barrel in den frühen 2000ern auf 80 US-\$ im Jahre 2008 und auf über 100 US-\$ bis 2010 (Umweltbundesamt 2013b, S. 51). Angesichts dieser starken Marktsignale konnten sich im selben Zeitraum auch mehrere technologische Innovationen beim Bauen und Heizen durchsetzen (WIFO et al. 2010). Etwa die Hälfte der Emissionsreduktionen ist schließlich auf bessere thermische Standards von Gebäuden zurückzuführen. Davon kann wiederum nur ein Teil mit den oben erörterten politischen Maßnahmen erklärt werden: zum einen hat auch hier der starke Ölpreisanstieg ein Umdenken bewirkt (Bräuninger et al. 2012). Zum anderen wird der Erfolg der Gebäudepolitik im Klimaschutz auch durch eine genauere Betrachtung der Emissionsdaten aus den Jahren 2008-2009 relativiert: während der Endenergiebedarf pro Quadratmeter 2008 etwa 20% unter dem Wert von 1990 lag (Umweltbundesamt 2010, S. 75), waren es 2009 (und in den folgenden Jahren) rund 30% (Umweltbundesamt 2011, S. 82). Da es zwischen 2008 und 2009 keinen wesentlichen Politik-Wandel gab, der diese Veränderung erklären könnte, handelt es sich dabei sehr wahrscheinlich um die Auswirkungen einer neuen Berechnungsmethode.<sup>23</sup>

Mangels quantitativen Untersuchungen zur Bedeutung politischer und nicht-politischer Einflüsse auf die Emissionsentwicklung im Raumwärmesektor wollen wir nun die Rolle der Klimapolitik-Integration im Lichte unserer oben dokumentierten Analyse von

EU-, Bundes- und Länder-Politiken abschließend qualitativ bewerten. Dabei fokussieren wir auf Optionen und tatsächliche Maßnahmen sowie auf eine zusammenfassende Analyse der involvierten Akteure.

Die Verantwortlichen auf Bundes- und auf Landesebene griffen vor allem auf Informationsvermittlung, finanzielle Anreize sowie Baugesetze zurück, um Klimaschutz in den Gebäudesektor zu integrieren (für einen Überblick siehe Annex 2). Die Länder „ökologisierten“ ihre Wohnbauförderung für bestehende und neue Gebäude und die thermischen Standards für Neubauten – beides meist nur in sehr kleinen Schritten und oft nicht von sich aus sondern nach Interventionen der EU und/oder der Bundesregierung. Die Bundesregierung bemühte sich, im Rahmen des klima:aktiv-Programms Passivhaus- und Nullenergiehaus-Standards zu bewerben, förderte thermische Sanierungsprojekte und versuchte, durch Information (klima:aktiv) und Gebäudeausweise auf das Nutzerverhalten einzuwirken. Allerdings sind sowohl die Einführung von Gebäudeausweisen als auch die Verbesserung der Energiestandards von Neubauten zu einem guten Teil auf EU-Anforderungen zurückzuführen. Andere Maßnahmen, wie eine Reform des Wohnrechts zur Erleichterung von Sanierungsvorhaben oder eine Berücksichtigung von Klimaschutz in der Raumplanung wurden in einigen wenigen Dokumenten erwähnt, aber nie systematisch umgesetzt. Da die Wohnbauförderung Aspekte der Raumplanung und Mobilität völlig außer Acht lässt und somit Zersiedelung und Individualverkehr fördert, konterkariert sie die bislang gesetzten Klimaschutzmaßnahmen sogar zu einem gewissen Grad.<sup>24</sup>

Als einziger Aktivposten auf Bundesebene wurde von allen InterviewpartnerInnen das Lebensministerium (bzw. dessen Sektion Umweltpolitik) genannt. Andere Ministerien betreiben Klimaschutz meist nur opportunistisch, d.h. in Verbindung mit anderen Zielsetzungen, wie Energieautonomie/-sicherheit und Konjunkturförderung im Falle des Wirtschaftsministeriums oder der Schaffung von Arbeitsplätzen (z.B. durch Sanierungsprojekte) im Falle des Arbeitsministeriums. Für diese Akteure ist Klimaschutz also mehr eine (willkommene) Begleiterscheinung als der eigentliche Zweck politischen Handelns. Hinzu kommt, dass der Bundeskanzler seine vermittelnde Funktion in der Regierung dazu nutzen könnte, Klimaschutz über Ressortgrenzen hinweg voranzutreiben, daran einigen InterviewpartnerInnen zufolge aber offenbar kein Interesse hat. Dasselbe gilt auch für die Abgeordneten des Nationalrats: gerade jene der Regierungsparteien folgen den Positionen der Regierung und treten in der Klimapolitik nicht als eigenständige Akteure in Erscheinung.<sup>25</sup> In den Ländern liegt Klimaschutz im Gebäudesektor fast ausschließlich in den Händen der Sektor-Verantwortlichen. Um möglichst „ungestört“ zu bleiben, umgehen sie manchmal sogar die Klimapolitik-KoordinatorInnen. Da sektorale Akteure sich vor allem um sektorale Aufgaben (wie z.B. Gebäudesicherheit oder Schaffung von Wohnraum) kümmern, steht Klimaschutz bei ihnen entweder gar nicht oder nur weit unten auf der Agenda – bis entweder der Druck durch andere Regierungsebenen wächst oder Klimaschutz sich leicht mit Sektor-Interessen verbinden lässt. Da die österreichische Bundesregierung nur sehr eingeschränkt Druck auf Länder ausüben kann, waren langwierige Koordinationsbemühungen unausweichlich. Dabei spielten EU-Richtlinien wiederholt eine wichtige Rolle. Diese wurden in der Regel nicht von den Ländern direkt, sondern über Bundesgesetze oder Bund-Länder-Vereinbarungen – meist stark verzögert – umgesetzt.

Dieser Akteurs-Konstellation zufolge fand Klimapolitik-Integration als Governance-Prozess überwiegend zwischen dem Lebensministerium und sektoralen EntscheidungsträgerInnen auf Landesebene statt. Die Klimapolitik-KoordinatorInnen der Länder spielten vor allem dann eine Rolle, wenn es darum ging, Klimaschutz auf die landespolitische

Agenda zu bringen. Dementsprechend müsste man genau genommen weder von horizontaler noch von vertikaler, sondern von diagonalen Klimapolitik-Integration sprechen (siehe Kapitel 2). Bisher hat das Lebensministerium allerdings nur weitgehend erfolglose Koordinations-Versuche auf den Weg gebracht. Die Klimastrategien 2002 und 2007 schafften es aus verschiedenen Gründen nie, Klimapolitik tatsächlich zu koordinieren. Während die erste Strategie zwar auf die formale Unterstützung der Länder zählen konnte, aber mangels politischen Willens nie über den Status eines Papiers hinauskam, fiel die zweite Strategie von vornherein dem österreichischen Föderalismus zum Opfer. Das Klimaschutzgesetz wurde 2011 trotz gravierender Lücken zumindest symbolisch verabschiedet. Da die Novelle 2013 die Lücken nicht schließen konnten, ist davon auszugehen, dass das Gesetz ohne nennenswerte Wirkung bleiben wird. Als die Bundesregierung im Jahr 2008 mit dem sogenannten „Sanierungsscheck“ Länderkompetenzen berührte, verzichtete sie gänzlich auf Koordination. Das hatte nicht eine Stärkung des Klimaschutzes, sondern eine Kürzung der Wohnbauförderung durch die Länder zur Folge. Die einzigen zumindest teilweise erfolgreichen Bemühungen, Klimapolitik diagonal in den Gebäudesektor zu integrieren, waren verbindliche Bund-Länder Vereinbarungen nach Art. 15-a der Bundesverfassung. Während die Vereinbarung von 2006 das Thema zumindest auf die Agenda brachte, ging die Vereinbarung von 2009 erstmals über den Status Quo der Baupraxis hinaus (siehe Abb. 2). Die Tatsache, dass dieser kleine Erfolg fast 15 Jahre nach der ersten diesbezüglich relevanten 15a-Vereinbarung erzielt wurde (Steurer 1999), macht deutlich, dass substantielle Klimapolitik-Integration offensichtlich viel Zeit benötigt, vor allem wenn es diagonalen Koordination in einem föderalistischen Staat bedarf.

Alles in allem bedurfte es also sehr langwieriger und schwieriger diagonalen politischer Verflechtungen über EU-, Bundes- und Länderebenen hinweg, um ein bescheidenes Maß an Klimaschutz in die österreichische Gebäudepolitik zu integrieren. Dabei waren sektoral fokussierte Politiken (wie z.B. EU-Richtlinien und 15a-Vereinbarungen) effektiver als umfassende multi-sektorale Strategien. Das sämtliche Sektoren umfassende Klimaschutzgesetz hätte dieses Muster durchbrechen können (nicht zuletzt weil dessen Umsetzung sektoral organisiert wurde), doch aufgrund fehlender Verbindlichkeit und Sanktionsmöglichkeit wird es die Reihe erfolgloser Klimapolitik-Integration durch den Bund sehr wahrscheinlich fortsetzen.

## 5. Schlussfolgerungen und Ausblick

Im Zentrum dieses Artikels standen die Fragen, ob, wie und in welchem Ausmaß Klimaschutz seit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls 1997 in den österreichischen Gebäudesektor integriert wurde und welche Rolle föderale Strukturen dabei spielten. Dabei haben wir sowohl multi-sektorale als auch sektoral fokussierte Koordination und Politik berücksichtigt. Wie einleitend angemerkt, ist Gebäudepolitik aus zwei Gründen ein besonders interessanter Untersuchungsgegenstand für Klimapolitik-Integration in föderalen Staaten: zum einen haben Länder hier wesentliche Kompetenzen; zum anderen ist der Gebäudesektor nach wie vor einer der wichtigsten Emittenten von Treibhausgas-Emissionen und damit zentral für die Erreichung klimapolitischer Zielsetzungen. Die Fragmentierung der Verantwortlichkeiten in diesem Sektor verlangt allerdings nach Koordination und Integration nicht nur über Sektoren (hier vor allem zwischen Umwelt- und Gebäudepolitik), sondern auch über Regierungsebenen hinweg (hier vor allem zwischen Bund und

Ländern). Dementsprechend wollen wir abschließend beantworten, wie förderlich oder hinderlich der österreichische Föderalismus in diesem Zusammenhang war.

Da der dezentral organisierte Gebäudesektor einer der wenigen Sektoren in Österreich ist, dessen Treibhausgas-Emissionen seit 1990 abgenommen haben, könnte eine quantitative Untersuchung zur Schlussfolgerung kommen, dass Föderalismus in diesem Fall für Klimaschutz förderlich ist. Unsere qualitative Analyse zeigt jedoch, dass der österreichische Föderalismus die Integration von Klimaschutz im Gebäudesektor in dreierlei Hinsicht behinderte: Zum Ersten hat die Zahl der beteiligten Akteure Klimapolitik-Integration als Governance deutlich erschwert. Schon die Integration von Klimaschutz in einen einzelnen Sektor ist in der Regel eine große Herausforderung (Steurer 2007). Umso schwieriger war dies im föderalen Österreich weil die einzige treibende Kraft (das Lebensministerium) nicht nur mit einem oder zwei kritischen Ministerien konfrontiert war, sondern darüber hinaus mit neun nicht minder kritischen Landesregierungen. Anstelle eines „race to the top“ durch Experimentieren und gegenseitiges Lernen (vgl. Kapitel 2) haben wir überwiegend passive (z.T. sogar blockierende) Bundesländer vorgefunden, die meist nur das Nötigste an Klimaschutz in ihre Gebäudepolitik integriert haben (vorgegeben mittels EU-Richtlinien oder Bund-Länder Vereinbarungen). Zum Zweiten ging es in den diagonalen Verhandlungen zwischen Lebensministerium und Landesregierungen nicht immer primär um Klimaschutz, sondern um „föderale Machtspiele“. Länder verhinderten oder verzögerten Klimaschutz nicht unbedingt aufgrund anderer Positionen zum Klimaschutz, sondern wegen Macht- und Ressourcenkämpfen. Zum Dritten war es der Bundesregierung nicht möglich, die im Rahmen des Kyoto-Abkommens eingegangene internationale Verpflichtung an die Bundesländer weiterzugeben. Während Hudson (2012, S. 1) davon ausgeht, dass föderale Systeme das Zustandekommen internationaler Übereinkommen erheblich erschweren, traten die Probleme in Österreich nicht bei der Verhandlung, sondern bei der Umsetzung des Kyoto-Protokolls auf. Da sich die Bundesregierung auf der internationalen Ebene im Alleingang dem Kyoto-Ziel verpflichtete, sahen sich die Bundesländer nie dazu veranlasst, auf ein Klimaschutz-Ziel hinzuwirken, das sie weder verhandelt noch jemals formal akzeptiert hatten.

Unsere Fallstudie sowie ähnliche Erkenntnisse zur Schweiz (Casado-Asensio/Steurer, forthcoming) bestätigen also die Annahme, dass föderale Systeme beim Schutz globaler öffentliche Güter (wie dem Weltklima) Schwierigkeiten haben (vgl. Kapitel 2). Da diese Ergebnisse im Kontrast zur Klimapolitik der USA stehen (vgl. Kapitel 2), können wir sie nicht für alle föderalen Länder verallgemeinern, aber wir können betonen, dass das Verhältnis von Föderalismus und Klimaschutz deutlich komplexer ist, als so manche Analyse annimmt (vgl. ebenfalls Kapitel 2). Angesichts unserer Fallstudie müssen wir vor zu großen Erwartungen gegenüber dezentraler oder polyzentrischer Governance als vollwertige Alternativen zu nationaler und internationaler Klimapolitik warnen. Polyzentrische Governance kann unter bestimmten Umständen zweifellos eine sinnvolle Ergänzung oder gar Alternative zu zentralistischer Steuerung sein (besonders dann wenn letztere versagt), aber sie ist deswegen nicht notwendigerweise der ideale Weg um globale Umweltprobleme zu lösen.

Können wir mit der Föderalismus-Problematik im Klimaschutz auch das in Kapitel 1 erwähnte Paradoxon erklären, demzufolge das angebliche Umwelt-Musterland Österreich in diesem Politikfeld europaweites Schlusslicht ist? Wenn man bedenkt, dass Klimaschutz in zentral(er) organisierten Sektoren wie Verkehr und Finanzen (siehe Kapitel 1) zum Teil mit noch größeren Problemen (und steigenden Emissionen) konfrontiert ist, darf die Bedeutung des politischen Systems nicht überschätzt werden: Offensichtlich haben andere Faktoren,

wie ökonomische Kalküle (darunter v.a. die Kosten technologischer Lösungen und die volkswirtschaftlichen Auswirkungen politischer Maßnahmen) und die damit eng verbundene Popularität von Klimaschutz in der Wirtschaft, der Wählerschaft sowie bei Regierungs- und Oppositionsparteien auf allen politischen Ebenen (für Großbritannien vgl. *Carter* 2014; *Carter/Jacobs* 2014) eine größere Bedeutung als das politische System als solches (siehe auch *Wälti* 2004). Dementsprechend ist das föderale System Österreichs auch nur ein Faktor unter vielen, den es bei der Auflösung des umwelt- bzw. klimapolitischen Paradoxons zu berücksichtigen gilt. Und wie lässt sich dieses sinnvoll auflösen? Wir schlagen vor, die zu einfache binäre Vorreiter-Nachzügler-Einteilung um eine dritte Kategorie zu erweitern und Österreich nicht mehr als umweltpolitischen Vorreiter sondern als umweltpolitischen Opportunisten neu einzustufen: progressive Umweltpolitik ist am ehesten dort anzutreffen, wo auch auf kurze Sicht wirtschaftliche Vorteile zu erwarten sind (z.B. durch Nutzung von Wasserkraft, ökologische Landwirtschaft als Nischenstrategie und Gewässerreinigung als Beitrag zum Tourismus). Da diese Voraussetzung bei der Mitigation des Klimawandels oft nicht gegeben ist, werden Klimaschutz bewusst hintangestellt und vergleichsweise kostengünstige „Strafzahlungen“ für Zertifikatskäufe gerne in Kauf genommen. Abgesehen von der hier analysierten Fallstudie zeigt sich der Opportunismus österreichischer Klimapolitik besonders deutlich in folgendem Kosten-Nutzen-Kalkül, das u.a. vom ehemaligen österreichischen Verkehrsminister und späteren Bundeskanzler Faymann in ähnlicher Form öffentlich vorgerechnet wurde: Treibstoffpreise sind in acht Nachbarstaaten höher als in Österreich. Der daraus resultierende „Tanktourismus“ ist zwar etwa für ein Drittel der Treibhausgas-Emissionen des Verkehrssektors verantwortlich (und damit für ca. 7% der gesamten Emissionen), bringt aber etwa 1,3 Milliarden Euro an Steuereinnahmen jährlich. Weil eine CO<sub>2</sub>-Steuer nicht nur die Treibhausgasemissionen sondern auch das Ausmaß des Tanktourismus reduziert hätte, war es für die Bundesregierung „klimapolitisch opportun“ die vergleichsweise geringe Summe von 700 Millionen Euro für den Kauf von Emissionszertifikaten für die gesamte Kyoto-Periode auszugeben.<sup>26</sup>

Welche Empfehlungen lassen sich aus unseren Erkenntnissen ableiten? Wenn Klimaschutz für eine Bundesregierung tatsächlich von großer Bedeutung ist, wäre die Zentralisierung von Kompetenzen eine zielführende (wenn auch politisch sehr unrealistische) Lösung. Alternativ dazu wäre es überlegenswert, wenn VertreterInnen der Bundesregierung internationalen (bzw. europäischen) Klimaschutz-Vereinbarungen nicht im Alleingang zustimmen, sondern erst nach einer verbindlichen Vereinbarung mit den Bundesländern. Wie das österreichische Beispiel zeigt, ist dabei richtiges „Timing“ von großer Bedeutung. Der Versuch, eine bereits eingegangene internationale Verpflichtung nachträglich auf Bund und Bundesländer aufzuteilen, wird zum föderalistischen Spießrutenlauf: Warum sollten Bundesländer zur Erreichung eines politischen Ziels beitragen, das sie nie ausverhandelt, geschweige denn akzeptiert haben? Werden Ziele von föderalen Staaten zuerst im Inland und erst danach international verbindlich fixiert, könnte das zwar Letzteres verzögern. Die Umsetzung würde dadurch jedoch sehr wahrscheinlich erleichtert werden. Die Tatsache, dass föderale Staaten wie Österreich ihre Klimaschutzziele nicht rechtzeitig mit ihren Ländern ausverhandeln, legt nahe, dass Klimaschutz bislang nicht besonders ernst genommen wird. Solange sich Regierungen aus ihren Klimaschutzverpflichtungen vergleichsweise günstig freikaufen können, besteht offenbar auch keine Notwendigkeit dafür – jedenfalls nicht für umweltpolitische Opportunisten.

## Anmerkungen

- 1 <http://derstandard.at/1333528357258/Umwelt-Strategie-Oesterreich-kauft-sich-mit-Emissionszertifikaten-frei-und-kuerzt-Solarfoerderung>; am 19.7.2013.
- 2 Die bedeutendsten Klimaschutz-Maßnahmen im Gebäudesektor sind die energetische Sanierung bestehender Gebäude, die Verbesserung energetischer Standards für Neubauten (Metz 2010, S. 207; Kletzan-Slamanig et al. 2008; Wunder 2004; Komendantova/Amann 2007; Umweltbundesamt 2012b, S. 67, S. 79), die Erneuerung oder der Wechsel von Heizungsanlagen (z.B. von Öl und Gas zu Wärmepumpen, Fern- und Nahwärmesystemen oder solarer Warmwasseraufbereitung), sowie die Integration klima- und energiepolitischer Überlegungen in die Raumplanung.
- 3 Diese beiden Bundesländer wurden ausgewählt, weil sowohl deren Gebäudebestand (und somit auch deren Emissions-Reduktionspotential; vgl. Kletzan-Slamanig et al. 2008; Umweltbundesamt 2012c) als auch deren Reduktion der Treibhausgas-Emissionen von Privathaushalten vergleichbar sind. Letztere sanken zwischen 2000 und 2010 in der Steiermark um 24% und in Oberösterreich um 20% (Umweltbundesamt 2012c).
- 4 Die Landeshauptleute treffen sich mindestens zweimal jährlich, um ihre Positionen gegenüber der Bundesregierung abzustimmen.
- 5 Die hier verwendeten Bezeichnungen der Ministerien bezeichnen sich auf den Untersuchungszeitraum.
- 6 Die EvaluatorInnen der Strategie kritisierten vor allem den "sehr bescheidenen" Einsatz von Mitteln für die Sanierung privater Dienstleistungsgebäude sowie nicht realisierte Potenziale in der Optimierung von umweltfreundlichen Heizungsanlagen (AEA & Umweltbundesamt 2005, S. 19).
- 7 <http://www.klimaaktiv.at/bauen-sanieren/gebaeuedeklaration.htm>; am 17.8.2013.
- 8 Siehe auch <http://wirtschaftsblatt.at/home/life/immobilien/1227532/index> und [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20130314\\_OTS0093/endlich-konsens-bei-der-zweckbindung-der-wohnbaufoerderung](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20130314_OTS0093/endlich-konsens-bei-der-zweckbindung-der-wohnbaufoerderung); am 28.7.2013.
- 9 <http://derstandard.at/1350261175743/Manfred-Haimbuchner-Der-Wohnbau-ist-der-Klimaschutz-Mistkuebel>; am 22.4.2013.
- 10 <http://oe1.orf.at/artikel/242762><http://oe1.orf.at/artikel/242762>; am 28.7.2013.
- 11 <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1376824/Wohnbaufoerderung-spaltet-die-Koalition>; am 28.7.2013.
- 12 <http://derstandard.at/1378249110083/Eigenheim-ohne-Foerderung-im-Trend>; am 16.9.2013.
- 13 [http://www.umweltfoerderung.at/kpc/de/home/umweltfoerderung/fr\\_private/energiesparen/](http://www.umweltfoerderung.at/kpc/de/home/umweltfoerderung/fr_private/energiesparen/); am 28.7.2013.
- 14 BGBl. II Nr. 251/2009.
- 15 Eigene Abbildung, basierend auf Daten von <https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/Klimabericht.pdf?3vtkfo>; [http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/ooe/hs.xsl/34867\\_DEU\\_HTML.htm](http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/ooe/hs.xsl/34867_DEU_HTML.htm), am 8.8.2013; OÖ-Eigenheim-Verordnung 2003; OÖ-Eigenheim-Verordnung 2005; OÖ-Eigenheim-Verordnung 2008; E-mail der Abteilung Wohnbauförderung des Landes Oberösterreich. Laut Auskunft der Fachabteilung Energie und Wohnbau des Landes Steiermark sind vergleichbare Zahlen für die Steiermark nicht verfügbar.
- 16 EAVG: Bundesgesetz über die Pflicht zur Vorlage eines Energieausweises beim Verkauf und bei der In-Bestand-Gabe von Gebäuden und Nutzungsobjekten (BgBl. I Nr. 137/2006).
- 17 <http://www.oib.or.at/>, am 27.1.2014.
- 18 [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ\\_00124/SEITE\\_0261.html](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00124/SEITE_0261.html), am 25.9.2012.
- 19 Arbeiterkammer, der Österreichische Gewerkschaftsbund, die Wirtschaftskammer Österreich und die Landwirtschaftskammern.
- 20 <http://www.kleinezeitung.at/allgemein/bauenwohnen/2293480/wirtschaftskammer-macht-sich-fuer-thermische-sanierung-stark>.story, am 5.3.2013.
- 21 Allerdings werden durch den verstärkten Einsatz von Elektrizität und Fernwärme Emissionen nicht notwendigerweise um die ausgewiesenen 10% reduziert, sondern teilweise auch in die Bilanz des Sektors Energieaufbringung verschoben (Umweltbundesamt 2013a, S. 73).
- 22 Die Wohnbauförderung unterstützte beide Trends für bestehende und neue Gebäude, während sich baurechtliche Änderungen nur auf Neubauten beziehen.
- 23 Ein für diese Berechnungen zuständiger Experte, der anonym bleiben wollte, bestätigte per E-mail die Möglichkeit großer jährlicher Verschiebungen bei der Berechnung sektoraler Emissionsdaten, konnte diese für die Jahre 2008-2009 jedoch nicht quantifizieren.
- 24 Der Standard, 14./15. Dezember 2013, 18.

- 25 Die Abgeordneten des Nationalrats haben die Möglichkeit, durch Entschlüssen von der Bundesregierung politische Maßnahmen einzufordern. (<http://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/POL/2/ENTSCHLIESSUNGEN/index.shtml>; am 27.1.2014)
- 26 Vgl. <http://derstandard.at/3145423>, am 25.9.2014; <http://www.oeamtc.at/?id=2500%2C1394632%2C%2C>; am 19.7.2013.

## Literatur

- Adelle, C./Russell, D.*, 2013: Climate Policy Integration: a Case of Déjà Vu?; in: *Environmental Policy and Governance* 23, S. 1-12.
- Adelman, D. E./Engel, K. H.*, 2008: Adaptive Federalism: The Case Against Reallocating Environmental Regulatory Authority. *Minnesota Law Review* 92, S. 1796-1850.
- Adensam, H./Holzmann, A./Jamek, A./Ploiner, C./Renner, S./Thenius, G.*, 2011: Zweiter Nationaler Energieeffizienzaktionsplan der Republik Österreich. Entwurf Mai 2011, erstellt im Auftrag des BMWFJ, Austrian Energy Agency, Wien.
- Adler, J. H.*, 2005: Jurisdictional Mismatch in Environmental Federalism, in: *NYU Environmental Law Journal* 14, S. 130-178.
- AEA Austrian Energy Agency & Umweltbundesamt*, 2005: Evaluierungsbericht zur Klimastrategie Österreichs. Evaluierungsbericht gem. EZG, im Auftrag des Lebensministeriums, Wien.
- Amann, W.*, 2010: Wohnbau und Gebäudesanierung als Wirtschafts- und Klima-Turbo; Im Auftrag des Grünen Parlamentsklubs, IIBW Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, Wien.
- Amann, W./Hüttler, W.*, 2007: Rahmenbedingungen, in: *Lugger, K./Amann, W.* (Eds.), *Ökologisierung der Wohnbauförderung im mehrgeschossigen Wohnbau*. Institut für Immobilie, Bauen und Wohnen, Wien.
- Bitterling, U.*, 2010: Klimapolitik als Koordinationsherausforderung. Der Beitrag ausgewählter österreichischer Klimaschutzmaßnahmen zu einer kohärenten Klimapolitik. Dissertation, Wien.
- Börzel, T. A.*, 2003: Guarding the Treaty: The Compliance Strategies of the European Commission, in *Börzel, T. A./Cichowski, R.* (Eds.), *The State of the European Union. Law, Politics and Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Bräuninger, M./Wohlers, E./Wenzel, L.*, 2012: Erneuerbare Energien als Hoffnungsträger; HWWI policy paper, No. 66, Hamburg.
- Broukal, J. F./Hammerl, E./Hämmerle, K./Niederwieser, E./Plaikner, P./Ullrich, P.A./Winkler, H.* (Eds.), 2009: Politik auf Österreichisch: Zwischen Wunsch und Realität, Wien: Goldegg Verlag.
- Bundeskanzleramt*, 2008: Regierungsprogramm 2008-2013. Gemeinsam für Österreich. Wien.
- Bußjäger, P.*, 2003: Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden: Nomos, S. 79-99.
- Bußjäger, P.*, 2007: Innovativer Föderalismus? – Das österreichische Naturschutzrecht zwischen Deregulierungsdruck und Europäisierung, in: *Natur und Recht* 29, S. 85-89.
- Buzbee, W.W.*, 2005: Contextual Environmental Federalism, in: *NYU Environmental Law Journal* 14, S. 108-129.
- Carter, N.*, 2014: The politics of climate change in the UK, in: *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 5(3), S. 423-433.
- Carter, N./Jacobs, M.*, 2014: Explaining radical policy change: The case of climate change and energy policy under the British Labour Government 2006-2010, in: *Public Administration* 92(1), S. 125-141.
- Clar, C./Prutsch, A./Steurer, R.*, 2013: Barriers and guidelines for public policies on climate change adaptation: A missed opportunity of scientific knowledge-brokerage, in: *Natural Resources Forum* 37(1), S. 1-18.
- Cole, D. H.*, 2011: From Global to Polycentric Climate Governance. EUI Working Papers RSCAS 2011/30, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Compston, H.*, 2009: Introduction: political strategies for climate policy, in: *Environmental Politics* 18(5), S. 659-669.
- Corfee-Morlot, J.*, 2009: California in the Greenhouse: Regional Climate Change Policies and the Global Environment. PhD dissertation, Geography Department, University College London, London.

- EEA European Environment Agency, 2012: Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2012. EEA Report No 6/2012.
- Erk, J., 2004: Austria: A Federation without Federalism, in: *Publius: The Journal of Federalism* 34(1), S. 1-20.
- Galarraga, I./Gonzalez-Eguino, M./Markandya, A., 2011: The Role of Regional Governments in Climate Change Policy, in: *Environmental Policy and Governance* 21(3), S. 164-182.
- Goulder, Lawrence H./Stavins, R.N., 2010: Interactions between state and federal climate change policies, in: *Fondazione Eni Enrico Mattei Working Papers*, Paper No. 487.
- Gupta, J./van der Leeuw, Kim/de Moel, Hans, 2007: Climate change: a 'glocal' problem requiring 'glocal' action, in: *Environmental Science* 4(3), S. 139-148.
- Hudson, B., 2012: Federal Constitutions and Global Governance: The Case of Climate Change, in: *Indiana Law Journal* 87, S. 1455-1515.
- Jahn, D./Wählti, S., 2007: Umweltpolitik und Föderalismus: Zur Klärung eines ambivalenten Zusammenhangs, in: *Jacob, K./Biermann, F./Busch, P.-O./Feindt, P.H.* (Eds.), *Politik und Umwelt, PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 39/2007*, S. 262-279.
- Jordan, A./Lenschow, A., 2010: Environmental policy integration: a state of the art review, in: *Environmental Policy and Governance* 20(3), S. 147-158.
- Karlhofer, F./Pallaver, G., 2013: Strength through Weakness: State Executive Power and Federal Reform in Austria, in: *Swiss Political Science Review* 19(1), S. 41-59.
- Kletzan-Slamanig, D./Köppl, A./Artner, H./Karner, A./Pfeffer, T., 2008: Energieeffiziente Gebäude. Potentiale und Effekte von emissionsreduzierenden Maßnahmen. WIFO Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.
- Kloepfer, M., 2004: Föderalismusreform und Umweltrecht, in: *Natur und Recht*, 12, S. 759-764.
- Knill, C./Heichel, S./Arndt, D., 2012: Really a front-runner, really a Straggler? Of environmental leaders and laggards in the European Union and beyond – A quantitative policy perspective, in: *Energy Policy* 48(0), S. 36-45.
- Komendantova, N./Amann, W., 2007: Sanierungsoffensive gegen den Klimawandel. Im Auftrag der Güteschutzgemeinschaft Polystyrol-Hartschaum und des Zentralverband Industrieller Bauproduktehersteller, IIBW Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, Wien.
- Landesregierung Steiermark, 2013: Novelle des Klimaschutzgesetzes (KSG). Begutachtungsverfahren, Stellungnahme. Abteilung 15 Energie, Wohnbau, Technik, Graz.
- Land Steiermark, 2010: Klimaschutzplan Steiermark. Perspektive 2020/2030. 26 Maßnahmenbündel für eine zukunftssichernde Klimapolitik in der Steiermark. Graz.
- Lebensministerium, 2002: Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels. Klimastrategie 2008/2012. Vom Ministerrat angenommen am 18. Juni 2002, Wien.
- Lebensministerium, 2007: Anpassung der Klimastrategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels 2008–2013. Vorlage zur Annahme im Ministerrat am 21. März 2007, Wien.
- Lebensministerium, 2010: Maßnahmen im Gebäudesektor und Kyoto-Finanzierung 2010. Zusammenfassender Bericht des Bundes und der Länder über die Wirkungen von Maßnahmen zur Treibhausgas-Emissionsreduktion im Rahmen der Vereinbarung über Maßnahmen im Gebäudesektor (BgBl. II Nr. 251/2009), Mai 2012, Wien.
- Lebensministerium, 2011: Beteiligungsprozesse des Lebensministeriums. Eine Praxis-Dokumentation. Wien.
- Lebensministerium, 2012: Umweltförderungen des Bundes 2011. Wien.
- Lebensministerium, 2013: Maßnahmenprogramm 2013/2014 des Bundes und der Länder als Beitrag zur Erreichung des nationalen Klimaziels 2013-2020. Wien.
- Macey, J. R./Butler, H. N., 1996: Externalities and the Matching Principle: The Case for Reallocating Environmental Regulatory Authority. Yale Law School Faculty Scholarship, Paper 1447, Yale, S. 23-66.
- Metz, B., 2010: Controlling climate change, Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- Mickwitz, P./Aix, F./Beck, S./Carss, D./Ferrand, N./Görg, C./Jensen, A./Kivimaa, P./Kuhlicke, C./Kuindersma, W./Máñez, M./Melanen, M./Monni, S./Branth Pedersen, A./Reinert, H./van Bommel, S., 2009: Climate Policy Integration, Coherence and Governance, PEER Report No. 2, Helsinki.
- Oates, W. E., 2001. A Reconsideration of Environmental Federalism. Resources for the Future, Washington.
- Oberösterreichische Landesregierung, 2013: Bundesgesetz, mit dem das Klimaschutzgesetz geändert wird; Regierungsvorlage – Stellungnahme. Amt der Oö. Landesregierung, Linz.

- OECD, 2013. OECD Environmental Performance Reviews: Austria 2013. Paris, OECD Publishing.
- OIB Österreichisches Institut für Bautechnik, 2007: OIB Richtlinie 6 „Energieeinsparung und Wärmeschutz“. Wien.
- OIB Österreichisches Institut für Bautechnik, 2011: OIB Richtlinie 6 „Energieeinsparung und Wärmeschutz“. Wien.
- Pelinka, A., 2007: Föderalismus für das 21. Jahrhundert, in: *Steger, Friedrich Michael* (Ed.), Baustelle Bundesstaat. Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems Österreich, Wien: Braumüller, S. 119-153.
- Pernthaler, P./Gamper, A., 2005: National federalism within the EU: the Austrian experience, in: *Ortino, S./Zagar, M./Masny, V.* (Eds.), The Changing Faces of Federalism: Institutional reconfiguration in Europe from East to West, Manchester: Manchester University Press, S. 134-155.
- Pesendorfer, D., 2007. Paradigmenwechsel in der Umweltpolitik: Von den Anfängen der Umwelt- zu einer Nachhaltigkeitspolitik: Modellfall Österreich? Berlin: Springer.
- Peters, B. G., 1998: Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination, in: *Public Administration* 76(3), S. 295-311.
- Peters, G. P. et al., 2011: Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008; [www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1006388108](http://www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1006388108)
- Rabe, B. G., 2007: Beyond Kyoto: Climate Change Policy in Multilevel Governance Systems, in: *Governance* 20(3), S. 423-444.
- RH Rechnungshof, 2009: Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie Justiz: Klimarelevante Maßnahmen bei der Wohnbausanierung auf Ebene der Länder, Bund 2009/7, Wien.
- Schneider, F./Bröthaler, J., 2012: Zur Reform der vertikalen Verteilung im österreichischen Finanzausgleich. Schriftliche Fassung eines Vortrages (F. Schneider, Kap. 3 und 4) und eines Diskussionsbeitrages (J. Bröthaler, Kap. 2) auf dem Seminar zum Thema „Perspektiven des Finanzföderalismus in Österreich“, 12. 06. 2012, Linz, Institut für Föderalismus Innsbruck.
- Shobe, W. M./Burtraw, M., 2012: Rethinking Environmental Federalism in a Warming World. RFF DP, Resources for the Future, S. 1-39.
- Sickingler, H., 2002: Überlegungen zur Reform der österreichischen Parteienfinanzierung, in: *ÖZP Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31/1, S. 73-90.
- Steurer, R., 1999: Klimaschutzpolitik in Österreich: Bilanz der 1990er Jahre und Ausblick [„Climate Policy in Austria: Review of the 1990s and Outlook“], in: *SWS-Rundschau*, 3/99, S. 197-219.
- Steurer, R., 2003: The US's Retreat from the Kyoto Protocol: An Account of a Policy Change and its Implications for Future Climate Policy, in: *European Environment*, 13/6, S. 344-360.
- Steurer, R., 2007: From Government Strategies to Strategic Public Management: An Exploratory Outlook on the Pursuit of Cross-Sectoral Policy Integration, in: *European Environment* [now 'Environmental Policy and Governance'], 17/3, S. 201-214.
- Steurer, R., 2010: Sustainable Development as an integrative governance reform agenda: Principles and challenges, in: *Steurer, R./Trattning, R.* (Eds.), Nachhaltigkeit regieren: Eine Bilanz zu Governance-Prinzipien und -Praktiken [Governing Sustainability: Taking stock of governance principles and practices], München: Oekom, S. 33-54.
- Tsebelis G., 2002: Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton: Princeton University Press.
- Umweltbundesamt, 2009: Klimaschutzbericht 2009. Wien.
- Umweltbundesamt, 2012a: Austria's National Inventory Report 2012. Submission under the United Nations Framework Convention on Climate Change and under the Kyoto Protocol. Vienna.
- Umweltbundesamt, 2012b: Klimaschutzbericht 2012. Wien.
- Umweltbundesamt, 2012c: Bundesländer Luftschadstoff-Inventur 1990-2010. Regionalisierung der nationalen Emissionsdaten auf Grundlage von EU-Berichtspflichten. Wien.
- Umweltbundesamt, 2013a: Klimaschutzbericht 2013. Wien.
- Umweltbundesamt, 2013b: Austria's National Inventory Report 2013. Submission under the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol. Wien.
- Wälti, S., 2004: How multilevel structures affect environmental policy in industrialized countries. In: *European Journal of Political Research* 43(4), S. 599-634.

Warnstorff, J., 2011: Climate protection in federal countries: Vertical coordination between federation and states in Austria, Germany and Switzerland. Master Thesis, University of Natural Resources and Life Sciences, Vienna.

WIFO Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung; Wegener Zentrum für Klima und Globalen Wandel & KWI Consultants, 2010: Thermische Gebäudesanierung nutzt Umwelt und Wirtschaft. Erfahrungen mit dem Sanierungsscheck 2009 und Perspektiven für eine Fortsetzung.

Wunder, B., 2004: Österreichische und europäische Initiativen im Bereich der Emittentengruppe Raumwärme zur Unterstützung der Klimapolitik, Diplomarbeit, Graz.

Yohe, G. W. et al., 2007: Perspectives on climate change and sustainability. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry/O.F. Canziani/J.P. Palutikof/P.J. van der Linden/C.E. Hanson (Eds.), Cambridge: Cambridge University Press, S. 811-841.

## Annex 1: Überblick InterviewpartnerInnen

### a) Experten

Organisation	Datum
Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT)	8.1.2013
Österreichischer Rechnungshof; Sektion 2 Staat/Wirtschaft, Abteilung 2B3 Umfassender Umweltschutz/Land- und Forstwirtschaft	29.1.2013
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)	4.4.2013

### b) EntscheidungsträgerInnen auf Bundesebene

Organisation	Datum
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium); Abteilung V/2 Umweltökonomie und Energie	15.1.2013
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium); Abteilung V/4 Immissions- und Klimaschutz	
Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie; Abteilung III/I 3 Energie- und Umwelttechnologien	22.1.2013
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium); Abteilung V/4 Immissions- und Klimaschutz	29.1.2013
Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend; Task Force Klima	29.1.2013
Bundeskanzleramt; Abteilung IV/2 Umwelt, Nachhaltigkeit, Verkehr	31.1.2013
Nationalrat; Umweltausschuss	6.2.2013

### c) EntscheidungsträgerInnen auf Landesebene

Organisation	Datum
Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Klimaschutzkoordination	13.2.2013
Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Landesenergiebeauftragter	13.2.2013
Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Fachabteilung Energie und Wohnbau, Koordination Wohnbauförderung	13.2.2013
Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Klimaschutzbeauftragter	14.2.2013

## Annex 2: Meilensteine der Klimapolitik-Integration in den Österreichischen Gebäudesektor

Jahr	Politik	Ausgehend von			Instrument	Reichweite	Ziele
		EU	Bund	Länder			
2002	Klimastrategie		X	X	Strategiepapier	Multi-sektoral	Reform der Wohnbauförderungen der Länder (thermische Sanierung, verbesserte Standards für Neubauten)
2002	EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden	X			Verbindliche Richtlinie	Sektoral	Verbesserung thermischer Standards von Gebäuden Einführung von Energieausweisen für Gebäude
2004	Klima:aktiv		X		Information und Förderungen	Multi-sektoral	Etablierung von Qualitätsstandards Förderung von Leuchtturmprojekten Ausbildung von BauprofessionistInnen Werbung für Klimaschutz
2006	Energieausweis-Vorlage-Gesetz		X		Verbindliches Gesetz	Sektoral	Einführung von Energieausweisen für Gebäude
2006	15a-Vereinbarung über Wohnbauförderungen		X	X	Verbindliche Vereinbarung	Sektoral	Förderung thermischer Sanierungen
2007	Überarbeitete Klimastrategie		X		Strategiepapier	Multi-sektoral	Anheben der Sanierungsrate auf 3% Förderung erneuerbarer Energiequellen in Haushalten Verbesserung thermischer Standards Energieeffiziente Raumplanung
2009	Sanierungsscheck		X		Förderung	Sektoral	Förderung thermischer Sanierungen
2009	15a-Vereinbarung über Emissionsreduktionen im Gebäudesektor		X	X	Verbindliche Vereinbarung	Sektoral	Verbesserung thermischer Standards von Gebäuden
2010	EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden	X			Verbindliche Richtlinie	Sektoral	Verbesserung thermischer Standards von Gebäuden Erhöhung der Anzahl von Passivhäusern Verbesserung der Energieausweise
2011	Klimaschutzgesetz		X		Koordination (formal ein verbindliches Gesetz)	Multi-sektoral	Definition von Emissionsreduktionszielen für Sektoren Formulierung von Klimaschutzmaßnahmen für Sektoren Definition von Sanktionen für Zielverfehlungen
2012	Novelle des Klimaschutzgesetzes		X		Koordination (formal ein verbindliches Gesetz)	Multi-sektoral	Definition von Emissionsreduktionszielen für Sektoren Formulierung von Klimaschutzmaßnahmen für Sektoren Definition von Sanktionen für Zielverfehlungen
2012	Maßnahmenprogramm 2013/2014 des Bundes und der Länder als Beitrag zur Erreichung des nationalen Klimaziels 2013-2020		X	X	Koordination	Multi-sektoral	Formulierung von Klimaschutzmaßnahmen für Sektoren

### *Anschrift der Autoren:*

Assoc. Prof. Mag. Dr. Reinhard Steurer, Mag. Dr. Christoph Clar,  
 Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik, Universität für Bodenkultur (BOKU),  
 Feistmantelstraße 4, 1180 Wien, Österreich  
 E-Mail: reinhard.steurer@boku.ac.at, christoph.clar@boku.ac.at