

Daniela Kletzan-Slamanig, Angela Köppl

# Umweltschädliche Subventionen in den Bereichen Energie und Verkehr

## Umweltschädliche Subventionen in den Bereichen Energie und Verkehr

Die Untersuchung von umweltkontraproduktiven Subventionen – Subventionen mit potentiell negativen Umwelteffekten – in Österreich konzentriert sich auf direkte Subventionen und steuerliche Maßnahmen (d. h. indirekte Subventionen) in den Bereichen Energieerzeugung, Energienutzung und Verkehr auf Bundesebene. Der Bereich Wohnen wird aufgrund seiner Wechselwirkungen mit der Energienutzung und dem Verkehr mit einbezogen. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013 erreichten die umweltkontraproduktiven Förderungen demnach ein Volumen von 3,8 bis 4,7 Mrd. € p. a. Sie entfielen etwa zur Hälfte auf den Verkehr, zu über einem Drittel auf den Bereich Energie und zu knapp 14% auf den Bereich Wohnen. Die für Österreich analysierten umweltschädlichen Subventionen können jedoch zum Teil aus rechtlichen Gründen (Regelungen auf EU-Ebene, völkerrechtliche Verträge) nicht im nationalen Alleingang und/oder nicht vollständig abgebaut werden.

## Environmentally Harmful Subsidies for Energy and Transport

The study of environmentally counterproductive subsidies (i.e., subsidies that potentially have a negative effect on the environment) in Austria focuses on direct subsidies and tax measures (i.e., indirect subsidies) in the areas of energy generation, energy use and transport at a federal level. It includes residential subsidies because of their interaction with energy use and transport. As an average of 2010-2013, environmentally counterproductive subsidies involved 3.8 to 4.7 billion € per year, half of which was spent on transport, more than a third on energy and just below 14 percent on residential subsidies. Nevertheless, such environmentally harmful subsidies as they were analysed for Austria cannot be (fully) eliminated at a national level, due in part to legal reasons (regulations at EU level, international agreements).

## Kontakt:

**Dr. Angela Köppl:** WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, [Angela.Koeppel@wifo.ac.at](mailto:Angela.Koeppel@wifo.ac.at)

**Mag. Daniela Kletzan-Slamanig:** WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, [Daniela.Kletzan-Slamanig@wifo.ac.at](mailto:Daniela.Kletzan-Slamanig@wifo.ac.at)

**JEL-Codes:** Q58, H23 • **Keywords:** Umweltpolitik, Fiskalpolitik, umweltschädliche Subventionen

Der vorliegende Beitrag beruht auf einer WIFO-Studie im Auftrag des Klima- und Energiefonds: Daniela Kletzan-Slamanig, Angela Köppl, Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr (Februar 2016, 99 Seiten, 70 €, kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/58641>).

**Begutachtung:** Margit Schratzenstaller • **Wissenschaftliche Assistenz:** Katharina Köberl ([Katharina.Koeberl@wifo.ac.at](mailto:Katharina.Koeberl@wifo.ac.at)), Susanne Markytan ([Susanne.Markytan@wifo.ac.at](mailto:Susanne.Markytan@wifo.ac.at))

## 1. Einleitung

Die bestehenden Produktions- und Konsumstrukturen sind vielfach mit nicht nachhaltigem Ressourcen- und Umweltverbrauch verbunden. Nicht zuletzt die Herausforderung des anthropogenen Klimawandels und die Verpflichtungen aus dem Klimavertrag von Paris machen die Notwendigkeit einer Umstrukturierung des Wirtschafts- und Energiesystems deutlich.

Lenkungsinstrumente wie z. B. Förderungen können so eingesetzt werden, dass sie direkt auf umweltfreundliche Verhaltensweisen abzielen. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Fördermaßnahmen, die anderen – sozial- oder wirtschaftspolitischen – Zielen dienen, aber unbeabsichtigte negative Nebeneffekte auf die Umwelt mit sich bringen. Ein Beispiel dafür sind Subventionen, die den Einsatz fossiler Energie relativ zu klimaverträglicheren Alternativen begünstigen.

Eine Reform dieser umweltschädlichen Subventionen ist nicht nur unmittelbar wegen der damit verbundenen Umwelteffekte geboten. Generell sollten im Sinne einer "environmental policy integration" und der Politikkohärenz alle öffentlichen Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen die Wirkungen auf die Umwelt in konsistenter Weise mit berücksichtigen.

Eine Reform umweltschädlicher Subventionen ist aus Umwelt- und Budgetüberlegungen sinnvoll.

Die Bestandsaufnahme umweltschädlicher Subventionen in Österreich ist eine unverzichtbare Grundlage für Reformdiskussionen.

Auch in Hinblick auf die in Österreich – wie in vielen anderen Ländern – erforderliche Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sind Förderungen auf ihre Effizienz und Effektivität hin zu untersuchen. Eine Förderungsreform kann Spielraum für den alternativen Einsatz von Mitteln schaffen, sofern die eingesparten Mittel bzw. Steuermehreinnahmen nicht nur für die Sanierung der öffentlichen Haushalte verwendet werden. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen erweitert den Budgetspielraum für eine aktive Gestaltung des Strukturwandels über die Unterstützung von entsprechenden Investitionen oder von umweltrelevanter Forschung und Entwicklung mit langfristigem Planungshorizont. Solchermaßen geförderte technologische Lösungen verringern nicht nur die negativen Umwelteffekte von Konsum- und Produktionsprozessen, sondern können auch zu Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft bzw. des gesamtgesellschaftlichen Well-Being beitragen<sup>1)</sup>. Einerseits werden durch technologische Innovationen der Ressourcen- und Energieverbrauch und damit zusammenhängende Kosten gesenkt. Andererseits eröffnen sie auch neue Chancen auf internationalen Märkten (Costantini – Mazzanti, 2012, Hašćic et al., 2010, Ambec et al., 2011).

Das WIFO hat in einer Studie (Kletzian-Slamanić – Köppl, 2016) jene direkten Subventionen und steuerlichen Maßnahmen auf Bundesebene in Österreich analysiert, die der Definition umweltschädlicher Subventionen (siehe weiter unten) entsprechen. Diese Bestandsaufnahme konzentriert sich auf die Bereiche Energieerzeugung und -nutzung sowie Verkehr. Der Bereich Wohnen (vor allem die Wohnbauförderung und damit zusammenhängende Regelungen mit Subventionscharakter) fällt weitgehend in die Kompetenz der Bundesländer, wurde jedoch aufgrund seiner Wechselwirkungen sowohl mit der Energienutzung als auch mit dem Verkehr in die Untersuchung einbezogen.

## 2. Umweltschädliche Subventionen – Begriffsdefinition und Abgrenzung

Subventionen<sup>2)</sup> sind aus finanzwissenschaftlicher Sicht in der Regel Begünstigungen der öffentlichen Hand an Unternehmen, für die keine oder nur eine geringere als marktübliche Gegenleistung erfolgt. Weiters sind Unterstützungen an private Haushalte als Subventionen anzusehen, wenn sie bestimmte Verhaltensweisen begünstigen (Köder – Burger – Eckermann, 2014, Bär et al., 2011). Häufig werden damit wirtschaftspolitische oder sozialpolitische Ziele verfolgt, z. B. die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Unternehmen oder Sektoren oder der Ausgleich einer ungleichen Einkommensverteilung. Darüber hinaus können Förderungen aber auch technologiepolitisch oder umweltpolitisch motiviert sein. Umweltschädlich sind Subventionen dann, wenn sie negative Wirkungen auf die Umwelt (z. B. Klima, Wasser, Luft, Boden, Biodiversität) auslösen oder den Ressourcenverbrauch verstärken.

Die Diskussion über die Identifikation und Umgestaltung bzw. Abschaffung von Subventionsmaßnahmen mit negativen Umwelteffekten wird seit längerem auf internationaler Ebene von Institutionen wie der OECD, der EU, den G 20 oder dem IWF, aber auch im wissenschaftlichen Bereich geführt<sup>3)</sup>.

Die OECD definierte umweltschädliche Subventionen bereits 1998 als "all kinds of financial supports and regulations that are put in place to enhance the competitiveness of certain products, processes or regions, and that, together with the prevailing taxation regime, (unintentionally) discriminate sound environmental practices" (OECD, 1998).

<sup>1)</sup> Erfolgt die Förderungsreform im Rahmen einer umfassenden ökologischen Fiskalreform, dann kann die Verwendung der freiwerdenden Mittel für emissionsmindernde Investitionen (z. B. in den öffentlichen Verkehr) die Anpassung an höhere Umweltsteuern unterstützen und zur Steigerung der Effektivität der Fiskalreform beitragen.

<sup>2)</sup> Subventionen und Förderungen werden synonym verwendet.

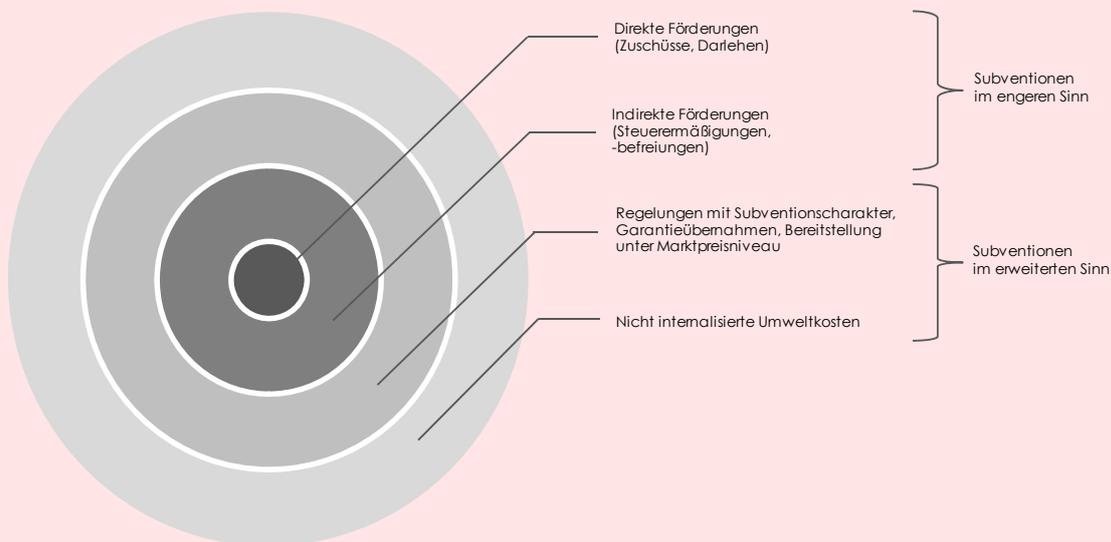
<sup>3)</sup> Zudem gibt es Initiativen auf Ebene einzelner Länder, Evidenz zu diesem Themenbereich zu sammeln. Die Analysen konzentrieren sich aufgrund der quantitativen Bedeutung und der Umweltrelevanz oftmals auf die Bereiche Verkehr, Energie oder auch Landwirtschaft.

Die quantitative Bedeutung umweltschädlicher Subventionen ist jedoch empirisch nur lückenhaft belegt, internationale Vergleiche sind nur eingeschränkt möglich, u. a. weil es keine eindeutige und einheitliche Definition für den Begriff "umweltschädliche Subvention" in Wissenschaft oder Praxis gibt (OECD, 2012B, Rave – Thöne, 2010) und die Untersuchungen unterschiedlich enge oder weite Abgrenzungen anwenden.

Umweltschädliche Subventionen werden in der internationalen Literatur unterschiedlich abgegrenzt.

Die Analyse der umweltrelevanten Subventionen muss eine Vielzahl an Maßnahmen berücksichtigen: Subventionen im engeren Sinn (Finanzhilfen, Steuervergünstigungen) entfalten Budgetwirkungen, da sie entweder mit erhöhten öffentlichen Ausgaben oder einem Einnahmenverzicht verbunden sind. Darüber hinaus gibt es Regelungen mit Subventionscharakter, die zwar nicht unmittelbar budgetwirksam sind, aber dennoch durch ihre Vorgaben bestimmte Aktivitäten begünstigen (z. B. die Stellplatzverpflichtung in den Bauordnungen, die tendenziell den Individualverkehr attraktiver macht). Weitere nicht unmittelbar budgetwirksame Subventionsmaßnahmen sind Bürgschaften und Garantien<sup>4)</sup>, gezielte Begünstigungen im Rahmen staatlicher Regulierung oder die staatliche Bereitstellung oder Beschaffung von Gütern, Leistungen und Rechten<sup>5)</sup> zu Preisen, die nicht den Marktpreisen entsprechen.

Abbildung 1: Unterschiedliche Abgrenzungen des Subventionsbegriffs



Q: Adaptiert von OECD (2011) und Bär et al. (2011).

Darüber hinausgehend versuchen manche Untersuchungen (z. B. Alberici et al., 2014, Umweltdachverband, 2010), nicht internalisierte externe Effekte, d. h. Umweltkosten, zu quantifizieren bzw. zu monetarisieren und den Subventionen hinzuzurechnen. Diese externen Effekte ergeben sich aus unzureichenden umweltpolitischen Eingriffen, die man auch als (indirekte) Subventionen verstehen kann. Dagegen wird jedoch auch die Meinung vertreten, die unzureichende Internalisierung bestimmter negativer Umwelt-Externalitäten belaste zwar ebenso wie umweltschädliche Subventionen die Umwelt und auch die gesamte Gesellschaft, sei jedoch in der Regel nicht auf die gezielte Begünstigung bestimmter Gruppen oder Aktivitäten zurückzuführen. Vielmehr liege darin ein generelles Problem fehlender umweltpolitischer Eingriffe. Offen ist auch die Diskussion über die Methode zur Monetarisierung der externen Effekte; in der wissenschaftlichen Analyse werden eine Reihe von Methoden zur Bewertung externer Effekte eingesetzt, die jedoch – da Marktpreise fehlen – immer

<sup>4)</sup> Diese sind aus budgetpolitischer Sicht "contingent liabilities", da sie sehr wohl budgetwirksam werden können, wenn die betreffenden Haftungen oder Garantien schlagend werden.

<sup>5)</sup> Z. B. kostenlos zugewiesene Emissionsrechte.

auf bestimmten Annahmen und Werturteilen beruhen (Alberici et al., 2014, Krewitt, 2002, Schleisner, 2000).

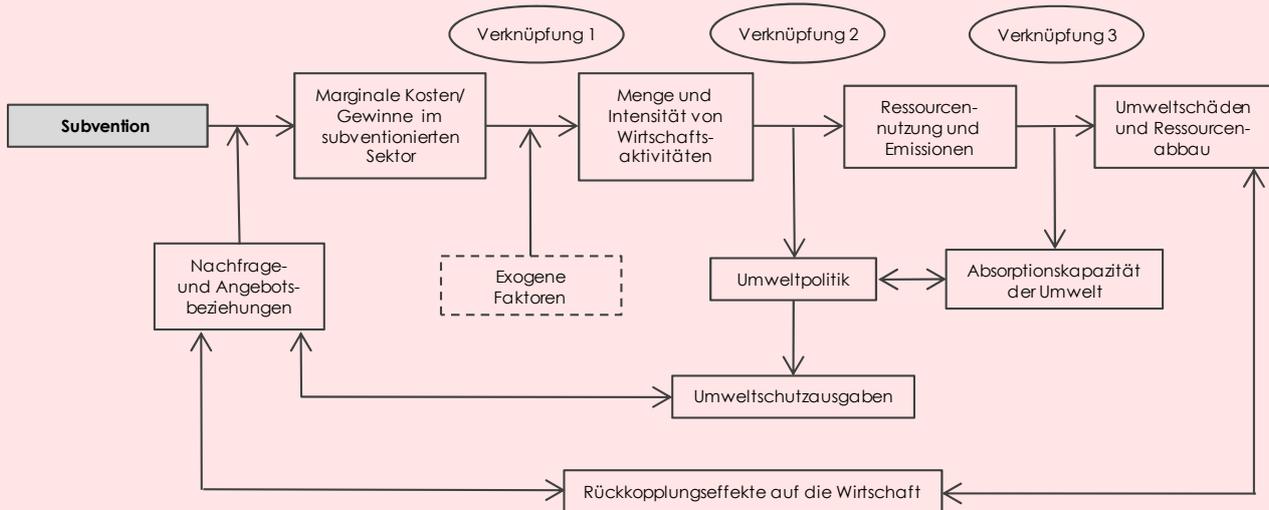
Eine schematische Darstellung unterschiedlicher Abgrenzungen des Subventionsbegriffs findet sich in Abbildung 1.

### 3. Motivation für die Reform umweltschädlicher Subventionsmaßnahmen

Die Ziele von Fördermaßnahmen reichen von der Stärkung des Wachstums und der Beschäftigung über die Begünstigung bestimmter Sektoren (z. B. der deutschen Kohleförderung oder energieintensiver Branchen), bestimmter Regionen (z. B. Strukturförderung) oder Haushaltsgruppen bis zur Beseitigung von Marktversagen (z. B. Umweltschutz oder spezifische Forschungs- und Entwicklungsförderung) und zur Forcierung bestimmter, noch nicht konkurrenzfähiger Technologien (z. B. Stromerzeugung aus erneuerbarer Energie).

Subventionen können aber durch die resultierende Verzerrung der Marktpreise negative ökonomische Effekte im Sinne von gesamtwirtschaftlichen Effizienzverlusten<sup>6)</sup> nach sich ziehen. Darüber hinaus können damit negative Umweltwirkungen verbunden sein. Solche umweltschädlichen Subventionen begünstigen direkt oder indirekt Aktivitäten und Produkte, die den Ressourcenverbrauch erhöhen, die Emissionen steigern und/oder andere Umweltbeeinträchtigungen bewirken. Abbildung 2 illustriert die zentralen Wirkungszusammenhänge zwischen einer nicht umweltpolitisch motivierten Subvention und den daraus resultierenden Umwelteffekten:

Abbildung 2: Wirkungszusammenhänge zwischen Subventionen und der Umwelt



Q: Adaptiert von OECD (2005).

Der Zusammenhang zwischen Subventionen und der Umwelt ist vielfältig und kann externe Kosten erhöhen.

- Eine Subvention beeinflusst – bei gegebenen Angebots- und Nachfragestrukturen auf dem Markt – in der Regel die Menge bzw. die Intensität von Aktivitäten, indem sie bestimmte Inputkosten (z. B. Kosten fossiler Energieträger) im Vergleich zu anderen senkt oder bestimmte Outputs (z. B. Strom aus erneuerbarer Energie) fördert.
- Mit diesen Veränderungen in Art und Niveau des Outputs sind auch Änderungen des Emissionsvolumens und des Ressourcenverbrauches verbunden. Das Ausmaß dieses Effektes hängt weiters von der Strenge und Effektivität der Umweltpolitik

<sup>6)</sup> Z. B. durch unscharfe und inkonsistente Zieldefinition bzw. die Generierung von Fehlanreizen (Rave – Thöne, 2010).

ab (Emissionsstandards, Emissionssteuern, Förderung von emissionsmindernden Technologien usw.).

- Letztlich hängen die Umweltwirkungen über die Zunahme der Emissionen bzw. der Aktivitäten von der Absorptionskapazität der Umwelt ab. Zusätzliche Rückkopplungseffekte auf die Wirtschaft treten dann auf, wenn etwa infolge der spürbaren Verknappung von Ressourcen die Produktionskosten steigen.

Somit werden durch die Subventionen Aktivitäten mit nicht internalisierten Umweltkosten, wie etwa die Emission von Treibhausgasen, zusätzlich finanziell begünstigt und bestehende Marktverzerrungen verstärkt. Diese Subventionen widersprechen dem Verursacherprinzip, da Produzenten oder Konsumenten die Kosten ihrer einzelwirtschaftlichen Aktivitäten nicht vollständig tragen müssen, sondern diese der Gesellschaft aufgebürdet werden. Umweltfolgen bzw. -kosten von Konsum- und Produktionsaktivitäten werden somit nur unzureichend in Entscheidungen berücksichtigt. Dies kann die Übernutzung von Ressourcen und die Schädigung von Umweltgütern zur Folge haben. Umweltschädliche Subventionen konterkarieren so Bestrebungen, umweltschonendere Produktions- und Konsummuster zu etablieren<sup>7)</sup>, und erhöhen durch die resultierenden Marktverzerrungen den Förderbedarf für umweltschonende Alternativen (z. B. erneuerbare Energieträger) und die Kosten der Beseitigung entstandener Umweltschäden. Zudem stärken solche Subventionen die Wettbewerbsfähigkeit umweltschädlicher Technologien und schränken dadurch die Entwicklungsmöglichkeiten umweltschonender Alternativen ein. Dieser Effekt auf die Technologiewahl bzw. die Diffusion neuer umweltschonenderer Technologien wird als Lock-in-Effekt<sup>8)</sup> bezeichnet, d. h. die umweltschädlichen Subventionen verzögern den Strukturwandel und bewirken die Konservierung bestehender Produktionsmuster einschließlich der damit verbundenen negativen ökologischen Effekte. Das Aufbrechen bestehender Strukturen erfordert wiederum die Definition einer auf Nachhaltigkeit fokussierten Forschungs- und Entwicklungspolitik sowie die Etablierung entsprechender Forschungsförderungsprogramme.

Der Abbau umweltschädlicher Subventionen kann gemeinsam mit anderen politischen Eingriffen dazu beitragen, Konsum- und Produktionsprozesse nachhaltiger zu gestalten. Durch die Beseitigung der oben beschriebenen Marktverzerrungen, gekoppelt mit dem Setzen von Preissignalen, etwa über eine Erhöhung von Umweltsteuern, kann umwelt- und ressourcenschonendes Verhalten angeregt werden. Ziel einer solchen fiskalpolitischen Reform wäre es, Investitionen z. B. in Produkte und Technologien mit einer höheren Energieproduktivität anzureizen, die die Vulnerabilität der Haushalte in Hinblick auf Energiepreissteigerungen verringert und mittel- bis langfristig auch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärkt. Die Reform der umweltschädlichen bzw. "strukturkonservierenden" Subventionen (Bär *et al.*, 2011) ist somit sowohl aus umweltpolitischer als auch aus haushalts- und innovationspolitischer Sicht anzustreben.

Die oben genannten Gründe sprechen für eine systematische Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Subventions-, Budget- und Abgabenpolitik. Eine Herausforderung besteht zunächst darin, relevante Subventionen zu identifizieren, vor allem wenn sie nicht als direkte Subventionen (z. B. Zuschüsse, Darlehen) ausgestaltet sind, sondern als Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen oder als ordnungsrechtliche Eingriffe. Zunächst sind daher Förderungen zu identifizieren, die umweltbelastende Nebenwirkungen generieren. Zudem sind jeweils auch das primäre Ziel dieser Instrumente und die Erreichung der angestrebten Wirkungen zu berücksichtigen. Es ist somit der potentielle Trade-off zu diskutieren zwischen der Beseitigung von falschen

<sup>7)</sup> Die Europäische Kommission (2005) folgert etwa, dass die bestehenden Förderungen der Nutzung fossiler Energie die Wettbewerbssituation für erneuerbare Energieträger verzerren und einen erhöhten Mitteleinsatz für die Forcierung innovativer, umweltfreundlicher Technologien nach sich ziehen.

<sup>8)</sup> Die Nutzung fossiler Energie profitiert neben den derzeit noch bestehenden Förderungen von einem jahrzehntelangen Vorsprung in der Technologieentwicklung und Skaleneffekten, die dank öffentlicher Forschungsförderung und Infrastrukturbereitstellung erreicht werden konnten. Über die Zeit entwickelten sich tiefgreifende systemische Beziehungen zwischen den Technologien, der Infrastruktur, Regulierungen und den Nutzern (techno-institutioneller Komplex), die den Lock-in verstärken (Köppl *et al.*, 2011).

Anreize für Umwelt- und Ressourcennutzung und dem Wegfallen der Unterstützung für die eigentlichen, durch die Fördermaßnahme verfolgten Ziele.

Eine Bestandsaufnahme und Quantifizierung von Fördermaßnahmen mit umweltschädlicher Wirkung schafft Transparenz bezüglich der Wirkungen der Fördermaßnahmen. Diese Informationen können bestehende Hemmnisse für einen Subventionsumbau verringern und bilden eine Grundlage für die Erarbeitung von Reformvorschlägen und Kompensationsmechanismen. Die Umsetzung einer Reform bedingt letztlich positive Effekte auf die Umweltqualität, kann aber auch zur Entlastung der öffentlichen Haushalte sowie zur generellen Steigerung der Effizienz und Effektivität des Fördersystems beitragen. Auch können künftige Klimakosten verringert werden, wenn der Anreiz für die Nutzung fossiler Energieträger gesenkt wird.

---

#### 4. Umweltschädliche Subventionen in Österreich

Für die Bestandsaufnahme der umweltschädlichen Subventionen in Österreich wurde eine Abgrenzung gewählt, die schon in vorangegangenen Arbeiten verwendet wurde (*Köppl – Steininger, 2004, Kletzan – Köppl, 2008*) und die sich darüber hinaus an anderen für Österreich vorliegenden Untersuchungen orientiert (*Umweltdachverband, 2010, 2012, 2014, Ebner, 2013, OECD, 2012A, Hogg et al., 2014, Withana et al., 2012*).

Die Analyse konzentriert sich auf Subventionen und steuerliche Maßnahmen auf Bundesebene in den Bereichen Energieerzeugung und -nutzung sowie Verkehr. Wie in den meisten anderen europäischen Ländern spielen direkte Subventionen in Österreich in den genannten Bereichen so gut wie keine Rolle mehr. Der Großteil der analysierten Förderungen sind Steuerbegünstigungen.

Zur Quantifizierung der in Übersicht 1 zusammengefassten Subventionen wurden vielfältige Datenbasen und Studien herangezogen<sup>9)</sup>. Für einige Fördermaßnahmen wird eine Bandbreite angegeben, entweder weil die Schätzung auf unterschiedlichen Annahmen beruht oder weil sich das Subventionsvolumen durch rechtliche Änderungen verringert hat<sup>10)</sup>.

Das Volumen der als umweltschädlich identifizierten Förderungen gemäß der verwendeten Definition wird in einer statischen Betrachtung geschätzt. Dies ist nicht gleichzusetzen mit den zu erwartenden Veränderungen der Steuereinnahmen infolge einer Subventionsreform. Im Falle einer Erhöhung eines Steuersatzes (z. B. Mineralölsteuersatz auf Dieselmotorkraftstoff) oder des Entfalls von Steuerbegünstigungen (z. B. Energiesteuerrückvergütung) wäre mit Nachfragereaktionen zu rechnen. In einer dynamischen Betrachtung müsste die Einschränkung des Verbrauches fossiler Energie im Inland berücksichtigt werden. Der Effekt einer Subventionsreform, die Begünstigungen von fossilen Energieträgern aufhebt, auf den Verbrauch an fossilen Energieträgern oder die gesamtwirtschaftliche Energieintensität würde zudem davon abhängen, wie die Maßnahmen das Preisniveau relativ zu den anderen europäischen Ländern verändern und welche Substitute oder technologischen Alternativen im Inland verfügbar sind. Dies spielt in Bereichen wie dem Treibstoffexport im Tank oder der Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Branchen eine Rolle.

Zur Quantifizierung des Volumens an umweltschädlichen Subventionen in den Bereichen Energie und Verkehr wurden für den Großteil der Maßnahmen Daten für mehrere Jahre analysiert (in der Regel 2010/2013) und daraus ein Durchschnitt gebildet. Das ermittelte Gesamtvolumen von 3,8 bis 4,7 Mrd. € p. a. (Abbildung 3, Übersicht 1) bildet nur eine Untergrenze, weil zum einen vor allem Fördermaßnahmen des Bundes einbezogen wurden und zum anderen in einigen Fällen der umweltschädliche Anteil der Subventionen nicht quantifiziert werden konnte.

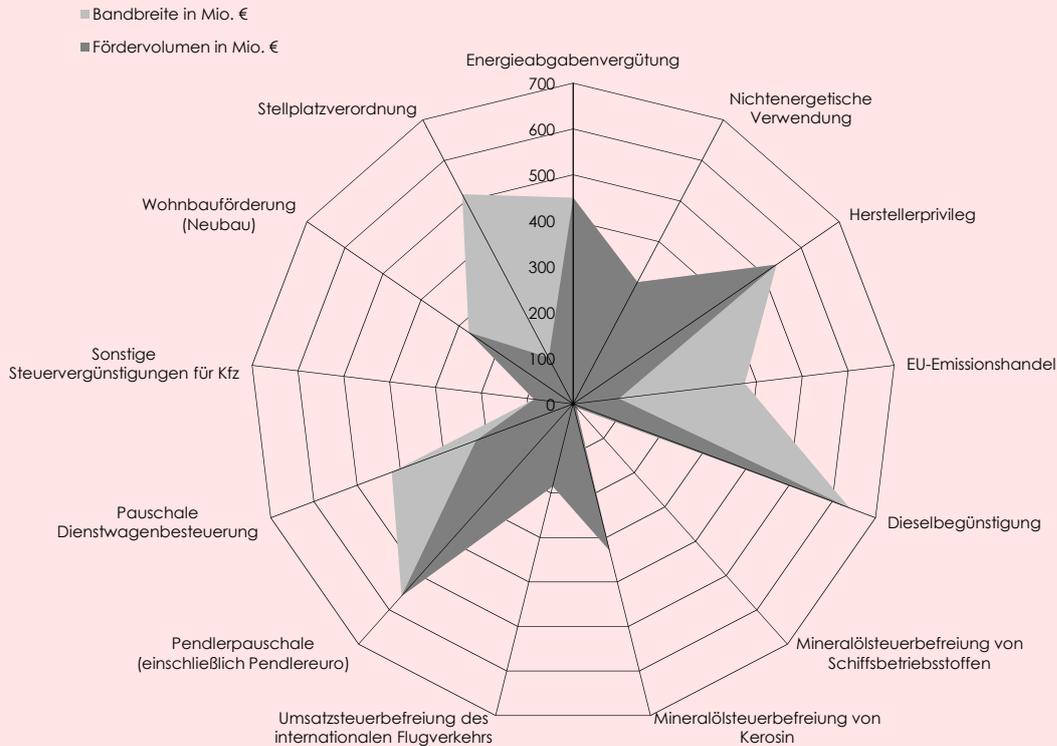
---

<sup>9)</sup> In einigen Fällen konnte das Subventionsvolumen mangels Daten nicht quantifiziert werden.

<sup>10)</sup> Das betrifft den EU-Emissionshandel, die pauschale Dienstwagenbesteuerung sowie die Monetarisierung der Stellplatzverpflichtung.

Die für Österreich analysierten umweltkontraproduktiven Förderungen können jedoch zum Teil aus rechtlichen Gründen (Regelungen auf EU-Ebene, völkerrechtliche Verträge) nicht im nationalen Alleingang und/oder nicht vollständig abgebaut werden. Multilaterale Übereinkommen bedingen zudem in der Regel eine längere Vorlaufzeit für eine Reform.

Abbildung 3: Volumen der umweltschädlichen Förderungen in Österreich



Q: Kletzian-Slamanig – Köppl (2016), WIFO-Berechnungen. Bandbreite: aufgrund der Schätzmethode bzw. durch die Änderung der Allokation in der dritten Phase des EU ETS (EU-Emissionshandelssystem).

Der größte Teil (etwa die Hälfte) der umweltschädlichen Subventionen entfällt auf den Verkehrssektor, auf den Bereich Energie etwas mehr als ein Drittel und knapp 14% auf den Bereich Wohnen.

Der Bereich Energieerzeugung und -verbrauch erhält pro Jahr durchschnittlich 1,4 bis 1,7 Mrd. € an Subventionen. Dies betrifft sowohl die Energieerzeugung (z. B. Energiesteuerbefreiung der Stromerzeugung) als auch den Energieverbrauch (z. B. Energieabgabenvergütung für die Industrie). Subventionen, die den Energiepreis senken, verringern den Anreiz, Energie effizient zu nutzen, und erhöhen so die damit verbundenen Umweltbelastungen. Zudem können Förderungen den Wettbewerb zwischen Energieträgern verzerren und umweltschädlichere Energieträger relativ begünstigen.

Auf den Verkehr entfallen Förderungen von 2,0 bis 2,2 Mrd. € p. a., die zu drei Vierteln dem Straßenverkehr zugutekommen (über die Mineralölsteuerbegünstigung für Dieselmotoren, die Pendlerförderung oder die pauschale Dienstwagenbesteuerung) und zu einem Viertel dem Flugverkehr. Die Steuerbegünstigung bestimmter Kraftstoffe bzw. der Nutzungskosten bestimmter Verkehrsträger senkt deren Kosten sowie die Kosten des Verkehrs insgesamt. Dies verringert die ökonomischen Anreize, sparsamere Fahrzeuge anzuschaffen, Fahrzeuge effizienter zu nutzen oder auf andere Verkehrsmittel umzusteigen.

Umweltschädliche Subventionen hatten in Österreich im Durchschnitt der Jahre 2010/2013 ein Volumen von 3,8 bis 4,7 Mrd. € p. a.

Übersicht 1: Umweltschädliche Subventionen in Österreich nach Bereichen

	Volumen in Mio. €	Zeitraum	Anmerkungen
<i>Energiebereitstellung und -nutzung</i>			
Energieabgabenvergütung für energieintensive Industrie	450	2010/2013	
Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen	535	2010/2013	
Energiesteuerbefreiung für die nichtenergetische Verwendung fossiler Energieträger	300	2010/2013	
Energieforschungsausgaben der öffentlichen Hand für fossile Energie	1	2010/2014	
Gratis-Zuteilung der CO <sub>2</sub> -Emissionsberechtigungen im EU-Emissionshandelssystem	374 100	2008/2012 2013/2014	Änderung der Allokationsmethode
<i>Verkehr</i>			
Mineralölsteuervergünstigung für Dieseldieselkraftstoff	640	2010/2013	Berücksichtigt: Differenz zum Steuersatz für Benzin
Mineralölsteuerbefreiung für Kerosin	330	2010/2013	
Umsatzsteuerbefreiung des internationalen Flugverkehrs	185	2013	
Mineralölsteuerbefreiung der Binnenschifffahrt	10	2010/2013	
Pendlerpauschale	560	2010/2014	
Pauschale Dienstwagenbesteuerung <sup>1)</sup>	225 bis 420	2012	Differenz aufgrund der Annahmen zur Zahl der Dienstwagen mit Privatnutzung
Steuerbegünstigungen im Rahmen der Normverbrauchsabgabe, Kraftfahrzeug- und Versicherungssteuergesetz, Fiskal-Lkw	85	2013	
Grundsteuerbefreiung von Verkehrsflächen			Nicht quantifiziert
<i>Wohnen</i>			
Neubauförderung im Rahmen der Wohnbauförderung	275	2010/2013	Berücksichtigt: Ein- und Zweifamilienhäuser
Geltendmachung von Sonderausgaben zur Wohnraumschaffung <sup>2)</sup>			Nicht quantifiziert
Ordnungsrechtliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Baurecht (z. B. Stellplatzverordnung) <sup>3)</sup>	114 bis 517		Unterschiedliche Annahmen zu Erichtungskosten und Zinssätzen
Summe	3.810 bis 4.682		

Q: Kletzan-Slamanig – Köppl (2016), WIFO-Darstellung. – <sup>1)</sup> Änderungen durch die Steuerreform 2016 und Verringerung des Fördervolumens. – <sup>2)</sup> Durch Steuerreform 2016 mit Übergangsfrist bis 2020 abgeschafft. – <sup>3)</sup> Für das Jahr 2014 unter Berücksichtigung aller seit 2001 errichteten Stellplätze.

Für den Bereich Wohnen wird das umweltschädliche Fördervolumen auf 390 bis 790 Mio. € p. a. geschätzt. Berücksichtigt werden Subventionen, die den Neubau von Wohnraum in Einfamilienhäusern, die dafür notwendige Schaffung von Verkehrsflächen oder die Bereitstellung bzw. Nutzung von Parkplätzen betreffen. Die Maßnahmen tragen somit zur Steigerung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung, zur zunehmenden Zersiedlung und auch zu wachsenden Verkehrsströmen bei. In diesem Zusammenhang wird die Notwendigkeit einer integrierten Betrachtung deutlich – die Wirkung verschiedener Fördermaßnahmen bzw. die damit verbundenen negativen Effekte verstärken einander. Ein Beispiel dafür sind die Wechselwirkungen zwischen der Neubauförderung im Wohnbau und der Pendlerpauschale.

Etwa 40% der Subventionen<sup>11)</sup> kommen den privaten Haushalten zugute – vor allem verkehrsbezogene Maßnahmen wie die Pendlerförderung und die pauschale Dienstwagenbesteuerung, aber auch das gesamte Volumen im Bereich Wohnen (Abbildung 4). Die Förderungen für Energieerzeugung und -nutzung kommen dagegen ausschließlich dem Unternehmenssektor zugute: Im Bereich Verkehr entfallen rund 69% der Mineralölsteuerbegünstigung für Dieseldieselkraftstoff auf Unternehmen (aufgrund des hohen Anteils des Güterverkehrs am Dieserverbrauch). Auch das gesamte Volumen aus den Steuerbefreiungen für Schiffsbetriebsstoffe und Kerosin begünstigt Unternehmen. Der Unternehmenssektor erhält in Summe rund 60% der analysierten umweltkontraproduktiven Förderungen<sup>12)</sup>.

Abbildung 5 zeigt die analysierten Fördermaßnahmen einerseits in Hinblick auf ihre quantitative Bedeutung und andererseits danach, ob eine Reform national oder nur auf EU-Ebene oder auf Ebene völkerrechtlicher Verträge möglich ist. Demnach kön-

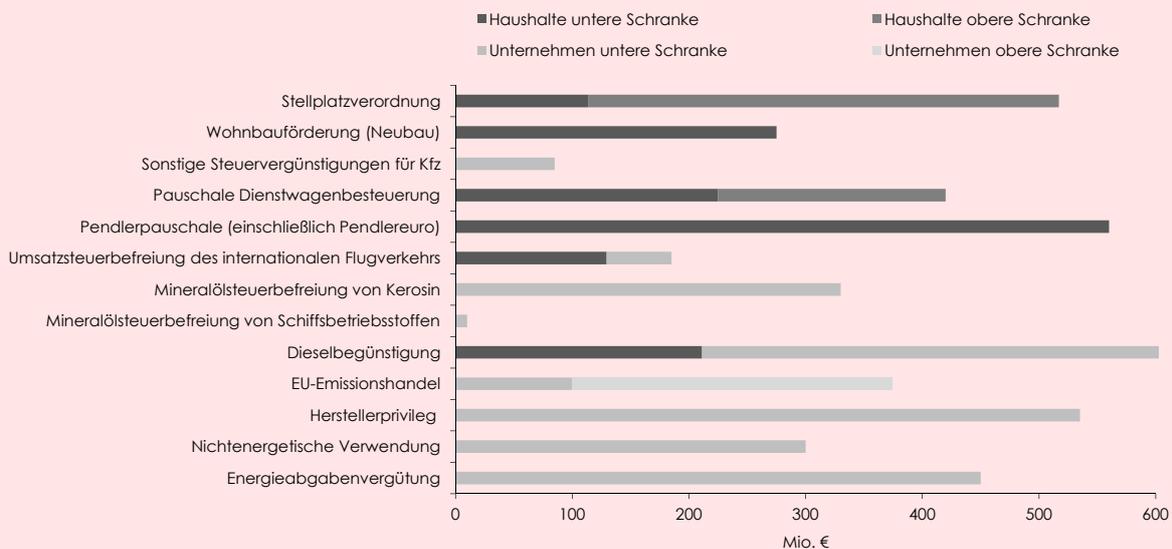
Die Reform eines Teils der umweltschädlichen Subventionen erfordert internationale Zusammenarbeit.

<sup>11)</sup> Zieht man die obere Schranke der quantifizierten Bandbreite der Förderungen – insbesondere in den Bereichen Stellplatzverordnung und pauschale Dienstwagenbesteuerung – heran, dann erhöht sich der Anteil der privaten Haushalte auf 46%.

<sup>12)</sup> Das betrifft die formale Inzidenz der Förderungen, d. h. der vom Gesetzgeber gewünschten Begünstigung. Die effektive Inzidenz kann davon abweichen, wenn etwa Kostenvorteile für Unternehmen an die Konsumenten und Konsumentinnen weitergegeben werden.

nen knapp zwei Drittel der quantifizierten Fördermaßnahmen auf nationaler Ebene geändert werden.

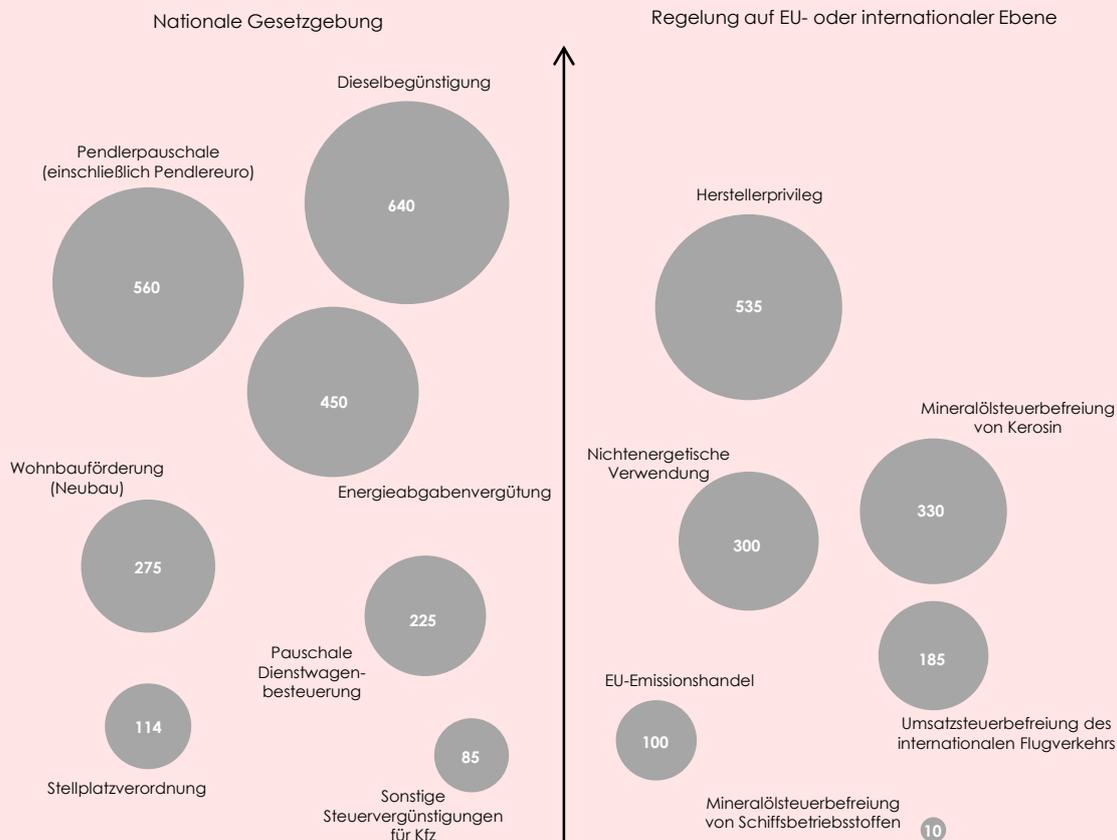
Abbildung 4: Verteilung der umweltschädlichen Subventionen auf private Haushalte und Unternehmen



Q: Kletzan-Slamanig – Köppl (2016), WIFO-Berechnungen.

Abbildung 5: Volumen und Regulierungsebene der umweltschädlichen Förderungen in Österreich

Mio. €



Q: Kletzan-Slamanig – Köppl (2016), WIFO-Berechnungen.

## 5. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die Analyse der umweltkontraproduktiven Förderungen in Österreich ergibt ein Gesamtvolumen von 3,8 bis 4,7 Mrd. € p. a. Fördermaßnahmen, auf die knapp zwei Drittel dieses Volumens (2,3 bis 2,9 Mrd. €) entfallen, sind rein auf nationaler Ebene gestaltbar. Von großer quantitativer Bedeutung sind hier umweltkontraproduktive Subventionen im Verkehrsbereich, einerseits über die Mineralölsteuerbegünstigung von Dieselmotoren gegenüber Benzin und andererseits über die Förderung des Individualverkehrs durch Pendlerpauschale und pauschale Dienstwagenbesteuerung. Grundsätzlich sind nicht alle Änderungen kurz- bis mittelfristig politisch umsetzbar. Wichtig ist jedenfalls, Reformen vorab ausreichend zu kommunizieren, gegebenenfalls schrittweise umzusetzen und Widerstände abzubauen. Dies umfasst auch die Entwicklung von Übergangslösungen und Härtefallregelungen für besonders betroffene Gruppen<sup>13)</sup>.

Neben der Reform einzelner Subventionsmaßnahmen (etwa in der Einkommensteuergesetzgebung und im Wohnbau) erscheint es wichtig, die Bereiche Energiebesteuerung und Emissionshandel gemeinsam zu betrachten. Zwischen Instrumenten, die EU-weit geregelt sind (EU ETS, Herstellerprivileg), und Maßnahmen, die national bestimmt werden (Energiebesteuerung), bestehen hier ein enger Zusammenhang und Wechselwirkungen. Während eine Verringerung oder Beseitigung umweltkontraproduktiver Anreize wichtig ist, sollte das Ziel in Hinblick auf die Bekämpfung des Klimawandels die Erreichung eines einheitlichen Preissignals für den Energieverbrauch (bzw. die damit verbundenen CO<sub>2</sub>-Emissionen) sein.

Vor diesem Hintergrund erscheint es adäquat, weiterhin einen Mix aus preis- und mengenbasierten Instrumenten (Steuern und Emissionshandel) anzuwenden, der mittel- bis langfristig für alle Akteure und Aktivitäten ein einheitliches Preissignal gewährleistet und eine Lenkungswirkung in Richtung energie- und emissionseffizienter Technologien auslöst. Ausnahmen und Vergünstigungen müssen dazu immer weiter eingeschränkt und die Energiebesteuerung in Hinblick auf den Energiegehalt oder die CO<sub>2</sub>-Emissionen vereinheitlicht werden. Die Besteuerung von fossiler Energie sollte hier insbesondere jene Bereiche berücksichtigen, die vom Emissionshandel nicht erfasst werden.

Um umweltschädliche Subventionen systematisch abzubauen, müssen die Umwelteffekte nicht nur der bestehenden, sondern auch der neu eingeführten Subventionen berücksichtigt werden. Dies erfordert ein umweltbezogenes Subventionscontrolling, d. h. die systematische Beachtung von Umweltschutzaspekten in der Subventionspolitik. Neben dem Umweltschutz könnte damit auch ein Beitrag zur Lösung anderer Probleme des Förderwesens geleistet werden. Eine systematische, regelmäßige Wirkungs- und Erfolgskontrolle liefert die fundierte empirische Grundlage für die Entwicklung und Umsetzung von Reformen sowie das Erreichen des Ziels einer nachhaltigen Finanzpolitik unter Minimierung nicht beabsichtigter Umwelteffekte.

## 6. Literaturhinweise

- Alberici, S., Boeve, S., Breevoort, S., Deng, Y., Förster, Y., Gardiner, A., Gastel, V., Grave, K., Groenenberg, H., Jager, D., Klaassen, E., Pouwels, W., Smith, M., de Visser, E., Winkel, T., Wouters, K., Subsidies and costs of EU energy. An interim report, Ecofys, Köln, 2014.
- Ambec, S., Cohen, M. A., Elgie, S., Lanoie, P., "The Porter hypothesis at 20. Can Environmental Regulation Enhance Innovation and Competitiveness?", RFF Discussion Paper, 2011.
- Bär, H., Jacob, K., Meyer, E., Schlegelmilch, K., Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2011.
- Costantini, V., Mazzanti, M., "On the green and innovative side of trade competitiveness? The impact of environmental policies and innovation on EU exports", Research Policy, 2012, 41(1), S. 132-153.

<sup>13)</sup> Wenn etwa einkommensschwache Haushalte stärker belastet werden, könnten für eine Übergangszeit direkte Förderungen als Begleitmaßnahmen eingesetzt werden. So kann eine Reform, die eine Erhöhung von Energiesteuern zur Folge hat, durch Förderungen für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und für Umrüstmaßnahmen begleitet sein.

- Ebner, S., Ökologisierung des Verkehrs. Aktuelle Initiativen, WKO, Wien, 2013.
- Europäische Kommission, Winning the Battle Against Global Climate Change, COM(2005) 35 final, Brüssel, 2005.
- Hašćic, I., Johnstone, N., Watson, F., Kaminker, Ch., "Climate Policy and Technological Innovation and Transfer: An Overview of Trends and Recent Empirical Results", OECD Environment Working Papers, 2010, (30).
- Hogg, D., Andersen, M. S., Elliott, T., Sherrington, C., Vergunst, T., Ettliger, S., Elliott, L., Hudson, J., Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 12 EU Member States, No 07.0307/ETU/2013/SI2.664058/ENV.D.2, Final Report to DG Environment of the European Commission, Bristol, 2014.
- Kletzan, D., Köppl, A., "Analysis of energy related subsidies in Austria", in Chalifour, N. J., Milne, J. E., Ashiabor, H., Deketelaere, K., Kreiser, L. (Hrsg.), Critical Issues. Environmental Taxation – Volume V, Oxford University Press, Oxford, 2008, S. 603-620.
- Kletzan-Slamanič, D., Köppl, A., Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr, WIFO, Wien, 2016, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/58641>.
- Köder, L., Burger, A., Eckermann, F., Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2014, Dessau-Roßlau, 2014.
- Köppl, A., Kettner, C., Kletzan-Slamanič, D., Schleicher, St., Schnitzer, H., Titz, M., Damm, A., Steininger, K. W., Wolkinger, B., Lang, R., Wallner, G., Artner, H., Karner, A., EnergyTransition 2012\2020\2050. Strategies for the Transition to Low Energy and Low Emission Structures, WIFO, Wien, 2011, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/41198>.
- Köppl, A., Steininger, K. W. (Hrsg.), Reform umweltkontraproduktiver Förderungen in Österreich. Energie und Verkehr, Leykam Verlag, Graz, 2004.
- Krewitt, W., "External costs of energy – do the answers match the questions? Looking back at 10 years of Externe", Energy Policy, 2002, 30(10), S. 839-848.
- OECD, Improving the Environment Through Reducing Subsidies. Part I: Summary and Policy Conclusions, Paris, 1998.
- OECD, Environmentally harmful subsidies – Challenges for reform, Paris, 2005.
- OECD, OECD Economic Surveys: Austria 2011, Paris, 2011.
- OECD (2012A), Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013, Paris, 2012.
- OECD (2012B), Overview of key methods used to identify and quantify Environmentally Harmful Subsidies with a focus on the energy sector, Paris, 2012.
- Rave, T., Thöne, M., Umweltbezogenes Subventionscontrolling, ifo, München, 2010.
- Schleisner, L., "Comparison of methodologies for externality assessment", Energy Policy, 2000, 28(15), S. 1127-1136.
- Umweltdachverband, "Abbau umweltschädlicher Subventionen in Österreich. Ein Beitrag zur Ökologisierung des Steuersystems", UWD-Hintergrundpapier, 2010.
- Umweltdachverband, "Abbau umweltschädlicher Subventionen in Österreich. Update 2012: Ein Beitrag zur Ökologisierung des Steuersystems", UWD-Working Paper, 2012.
- Umweltdachverband, "Abbau umweltschädlicher Subventionen in Österreich. Update 2014: Ein Beitrag zur Ökologisierung des Steuersystems", UWD-Working Paper, 2014.
- Withana, S., ten Brink, P., Franckx, L., Hirschnitz-Garbers, M., Mayeres, I., Oosterhuis, F., Porsch, L., Study supporting the phasing out of environmentally harmful subsidies. A report by the Institute for European Environmental Policy (IEEP), Institute for Environmental Studies – Vrije Universiteit (IVM), Ecologic Institute and Vision on Technology (VITO) for the European Commission – DG Environment, Brüssel, 2012.