



**Subventionen und Steuern  
mit Umweltrelevanz in den Bereichen  
Energie und Verkehr**

Daniela Kletzan-Slamanig, Angela Köppl

Wissenschaftliche Assistenz: Katharina Köberl



## Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr

Daniela Kletzan-Slamanig, Angela Köppl

Februar 2016

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Begutachtung: Claudia Kettner-Marx • Wissenschaftliche Assistenz: Katharina Köberl

Dieses Projekt wird aus Mitteln des Klima- und Energiefonds gefördert.

### Inhalt

Die Untersuchung von Subventionen mit potentiell negativen Umwelteffekten in Österreich konzentriert sich ausgehend von einer Literaturstudie auf direkte Subventionen bzw. steuerliche Maßnahmen in den Bereichen Energieerzeugung, Energienutzung und Verkehr. Der Bereich Wohnen wird aufgrund seiner Wechselwirkungen mit der Energienutzung und dem Verkehr mit einbezogen.

Rückfragen: [Daniela.Kletzan-Slamanig@wifo.ac.at](mailto:Daniela.Kletzan-Slamanig@wifo.ac.at), [Angela.Koeppel@wifo.ac.at](mailto:Angela.Koeppel@wifo.ac.at), [Katharina.Koeberl@wifo.ac.at](mailto:Katharina.Koeberl@wifo.ac.at)

2016/012-3/S/WIFO-Projektnummer: 6414

© 2016 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,  
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 70,00 € • Kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/58641>

## Inhalt

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>1</b>
<b>Übersichtsverzeichnis</b>	<b>1</b>
<b>1 Executive Summary</b>	<b>3</b>
<b>2 Einleitung</b>	<b>7</b>
2.1 <i>Rahmenbedingungen in Österreich</i>	8
2.2 <i>Inhalt der Studie</i>	13
<b>3 Umweltschädliche Subventionsmaßnahmen – Begriffsdefinitionen und Abgrenzungen</b>	<b>14</b>
<b>4 Motivation für die Reform umweltschädlicher Subventionsmaßnahmen</b>	<b>17</b>
<b>5 Internationale Ansätze und Anwendung für Österreich</b>	<b>23</b>
5.1 <i>Einordnung in die internationale Literatur</i>	23
5.1.1 <i>Unterschiede in den analysierten Subventionstypen:</i>	23
5.1.2 <i>Unterschiede in den analysierten Sektoren:</i>	23
5.1.3 <i>Unterschiede in der geographischen Erfassung:</i>	24
5.2 <i>Auswahl der Maßnahmen für die vorliegende Studie</i>	28
<b>6 Umweltschädliche Subventionsmaßnahmen in Österreich – Beschreibung und Quantifizierung</b>	<b>30</b>
6.1 <i>Energieabgabenvergütung</i>	30
6.2 <i>Herstellerprivileg und nicht-energetischer Einsatz</i>	35
6.2.1 <i>Herstellerprivileg</i>	35
6.2.2 <i>Nicht-energetischer Verbrauch</i>	37
6.3 <i>Gratis Zuteilung der CO<sub>2</sub>-Emissionsberechtigungen für den EU Emissionshandel</i>	40
6.4 <i>Energieforschungsausgaben der öffentlichen Hand für fossile Energie</i>	44
6.5 <i>Mineralölsteuervergünstigung für Diesel</i>	45
6.6 <i>Mineralölsteuerbefreiung der Binnenschifffahrt</i>	51
6.7 <i>Mineralölsteuerbefreiung Kerosin</i>	51
6.8 <i>Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge</i>	53
6.9 <i>Pendlerpauschale</i>	54
6.10 <i>Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen</i>	61
6.11 <i>Steuerbegünstigungen im Rahmen der Normverbrauchsabgabe, Kraftfahrzeug- und Versicherungssteuergesetz, Vorsteuerabzug von „Fiskal-Lkw“</i>	66
6.12 <i>Grundsteuerbefreiung von Verkehrsflächen</i>	68
6.13 <i>Neubauförderung im Rahmen der Wohnbauförderung</i>	69
6.14 <i>Geltendmachung von Sonderausgaben zur Wohnraumschaffung</i>	73
6.15 <i>Verpflichtung zur Errichtung von Stellplätzen</i>	74
6.15.1 <i>Datengrundlagen und Annahmen</i>	76

7	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	80
8	Referenzen	89

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung S-1: Aufteilung der umweltkontraproduktiven Förderungen auf die Bereiche Energieerzeugung und -verbrauch, Verkehr und Wohnen sowie Haushalte und Unternehmen...	5
Abbildung S-2: Volumen und Regulierungsebene der umweltkontraproduktiven Förderungen in Österreich.....	6
Abbildung 1: Entwicklung der Umweltsteuern aus Energie und Transport im Vergleich zu den Abgabeneinnahmen und insgesamt sowie des Anteils der Umweltsteuern (Index; 2000 =100).	9
Abbildung 2: Entwicklung der energiebedingten CO <sub>2</sub> -Emissionen nach Sektoren (Index; 2000 =100).....	10
Abbildung 3: Entwicklung des energetischen Endverbrauchs nach Sektoren (Index; 2000 =100).....	11
Abbildung 4: Entwicklung der Verkehrsleistung und des Fahrzeugbestands (Index; 2000 =100).....	12
Abbildung 5: Unterschiedliche Abgrenzungen des Subventionsbegriffs .....	16
Abbildung 6: Wirkungszusammenhänge zwischen Subventionen und der Umwelt.....	17
Abbildung 7: Nutzen aus einem umweltbezogenen Subventionscontrolling .....	21
Abbildung 8: Sektorale Verteilung der Energieabgabenvergütung.....	34
Abbildung 9: Durchschnittliche jährliche Allokation und verifizierte Emissionen im EU-Emissionshandelssystem.....	42
Abbildung 10: Subventionsvolumen (nach Durchschnittspreis) und Marktpreise im EU-ETS.....	43
Abbildung 11: Entwicklung der CO <sub>2</sub> -Emissionen im Verkehrssektor.....	47
Abbildung 12: Steuerliche Mindereinnahmen auf Grund der Steuerbegünstigung Diesel .....	48
Abbildung 13: Energiesteuersatz je Tonne CO <sub>2</sub> .....	49
Abbildung 14: Verteilung der Pendlerpauschale nach Einkommenskategorien .....	58
Abbildung 15: Volumen der Pendlerpauschale insgesamt und in € pro Person nach Einkommensquartilen.....	59
Abbildung 16: Volumen der umweltkontraproduktiven Förderungen in Österreich.....	82
Abbildung 17: Verteilung der umweltkontraproduktiven Subventionen auf Haushalte und Unternehmen.....	84
Abbildung 18: Volumen und Regulierungsebene der umweltkontraproduktiven Förderungen in Österreich.....	86

## Übersichtsverzeichnis

Übersicht S-1: Umweltschädliche Subventionen in Österreich nach Bereichen.....	4
--	---

Übersicht 1: Unterschiedliche Definitionen für umweltschädliche Subventionen .....	15
Übersicht 2: Vergleichende Darstellung der Studien zu umweltschädlichen Subventionen .....	26
Übersicht 3: Umweltschädliche Subventionen in Österreich nach Bereichen .....	28
Übersicht 4: Energieabgabenrückvergütung in Österreich .....	32
Übersicht 5: Energieeinsatz und Steuerentgang .....	37
Übersicht 6: Sektorale Allokation und verifizierte Emissionen im EU Emissionshandelssystem .....	41
Übersicht 7: Energieforschungsausgaben der öffentlichen Hand .....	44
Übersicht 8: Sätze des kleinen und großen Pendlerpauschales (2014) .....	56
Übersicht 9: Fallzahlen und Volumen der Pendlerpauschale .....	58
Übersicht 10: Anzahl der geförderten Wohnungen aus der Wohnbauförderung der Länder...	71
Übersicht 11: Zugesicherte Förderungen aus der Wohnbauförderung der Länder .....	72
Übersicht 12: Stellplatzverpflichtung für Pkw nach Bundesland und Gebäudekategorie.....	75
Übersicht 13: Verfügbare Garagenplätze nach Hauptwohnsitz.....	77
Übersicht 14: Mieten für Garagen- und Abstellplätze pro Jahr nach Bundesland und Rechtsform und durchschnittliche Anzahl der Abstellplätze pro Hauptwohnsitz im Jahr 2014 .	78
Übersicht 15: Quersubventionierung durch die Stellplatzverordnung – bezogen auf den Bestand seit 2001 .....	79
Übersicht 16: Umweltschädliche Subventionen in Österreich nach Bereichen .....	81

## 1 Executive Summary

Die bestehenden Produktions- und Konsumstrukturen sind vielfach mit nicht-nachhaltigem Ressourcen- und Umweltverbrauch verbunden. Ein Instrument, das für die Lenkung bestimmter Aktivitäten eingesetzt werden kann, sind Förderungen. Während diese einerseits auch auf umweltfreundliche Verhaltensweisen abzielen können, gibt es andererseits eine Reihe von Fördermaßnahmen, die anderen – sozial- oder wirtschaftspolitischen – Zielen dienen, aber nicht intendierte Nebeneffekte auf die Umwelt mit sich bringen.

Eine Reform dieser umweltschädlichen Subventionen ist nicht nur unmittelbar aufgrund der damit verbundenen Umwelteffekte geboten. Auch in Hinblick auf die in Österreich erforderliche Konsolidierung des öffentlichen Budgets sind Förderungen auf ihre Effizienz und Effektivität hin zu untersuchen.

Die Studie fokussiert auf die Analyse von direkten Subventionen bzw. steuerlichen Maßnahmen auf Bundesebene in den Bereichen Energieerzeugung und -nutzung sowie Verkehr. Der Bereich Wohnen fällt weitgehend in die Kompetenz der Bundesländer, wird jedoch aufgrund seiner Wechselwirkungen sowohl in Hinblick auf Energienutzung als auch Verkehr in die Untersuchung mit einbezogen.

Wie in den meisten anderen europäischen Ländern spielen direkte Subventionen (Förderung über Zuschüsse, Darlehen etc.) in Österreich in den genannten Bereichen so gut wie keine Rolle mehr. Der Großteil der analysierten Förderungen besteht aus steuerlichen Begünstigungen – vorwiegend im Rahmen der Energie- und Einkommensbesteuerung. Desweiteren wird die Gratisallokation der Emissionszertifikate im Rahmen des EU Emissionshandelssystems berücksichtigt. Die Stellplatzverordnung wird – als nicht-budgetwirksame Regelung mit Subventionscharakter – einbezogen, da dadurch eine Mehrnutzung von Pkws und damit eine Ausweitung des motorisierten Individualverkehrs begünstigt werden.

Die Quantifizierung der umweltkontraproduktiven Förderungen in Österreich in dieser Studie ergibt im Durchschnitt der letzten Jahre (i.d.R. 2010-2013) ein Volumen von **3,8 bis 4,7 Mrd. €**<sup>1</sup> (Übersicht 1 fasst die analysierten Fördermaßnahmen und die ermittelten Fördervolumina zusammen).

---

<sup>1</sup> Aufgrund gesetzlicher Änderungen und angewendeter Schätzmethode sind in einigen Fällen Bandbreiten angegeben (EU ETS, pauschale Dienstwagenbesteuerung, Stellplatzverpflichtung).

Übersicht S-1: Umweltschädliche Subventionen in Österreich nach Bereichen

Energiebereitstellung und -nutzung	Volumen in Mio. €	Zeitraum	Anmerkungen
Energieabgabenvergütung für energieintensive Industrie	450	2010 - 2013	
Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen	535	2010 - 2013	
Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger	300	2010 - 2013	
Energieforschungsausgaben der öffentlichen Hand für fossile Energie	1	2010 - 2014	
Gratis Zuteilung der CO <sub>2</sub> -Emissionsberechtigungen	374 100	2008 - 2012 2013 - 2014	Die Differenz ergibt sich aufgrund der geänderten Allokationsmethode
<b>Verkehr</b>			
Mineralölsteuervergünstigung für Diesel	640	2010 - 2013	Berücksichtigt wird die Differenz zum Steuersatz für Benzin
Mineralölsteuerbefreiung Kerosin	330	2010 - 2013	
Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge	185	2013	
Mineralölsteuerbefreiung der Binnenschifffahrt	10	2010 - 2013	
Pendlerpauschale	560	2010 - 2014	
Pauschale Dienstwagenbesteuerung <sup>1)</sup>	225 - 420	2012	Die Differenz ergibt sich aufgrund der Annahmen über die Anzahl der Dienstwagen mit Privatnutzung
Steuerbegünstigungen im Rahmen der Normverbrauchsabgabe, Kraftfahrzeug-/ Versicherungssteuergesetz, Fiskal-LKW	85	2013	
Grundsteuerbefreiung von Verkehrsflächen			Die Maßnahme wurde nicht quantifiziert
<b>Wohnen</b>			
Neubauförderung im Rahmen der Wohnbauförderung	275	2010 - 2013	Berücksichtigt wurden die Förderung für Ein- und Zweifamilienhäuser
Geltendmachung von Sonderausgaben zur Wohnraumschaffung <sup>2)</sup>			Die Maßnahme wurde nicht quantifiziert
Ordnungsrechtliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Baurecht (z.B. Stellplatzverpflichtung) <sup>3)</sup>	114 - 517		Die Differenz ergibt sich aus unterschiedlichen Annahmen zu Errichtungskosten und Zinssätzen
<b>Summe</b>	<b>3.810 - 4.682</b>		

Q: WIFO-Darstellung. 1) In diesem Bereich kommt es im Zuge der Steuerreform 2016 zu Änderungen und einer Reduktion des Fördervolumens. - 2) Diese Maßnahme wird im Zuge der Steuerreform 2016 mit einer Übergangsfrist bis 2020 abgeschafft. - 3) Die Berechnung erfolgte für das Jahr 2014 unter Berücksichtigung aller seit 2001 errichteten Stellplätze.

Betrachtet man die Verteilung der analysierten umweltschädlichen Subventionen (untere Grenze) auf Sektoren (Abbildung S-1), so entfällt der größte Anteil auf den Verkehr (rund die Hälfte), gefolgt vom Bereich Energie (etwas über ein Drittel) und dem Bereich Wohnen (rund 10%).

Der Bereich **Energieerzeugung und -verbrauch** erhält durchschnittlich Subventionen in der Höhe von 1,4 bis 1,7 Mrd. €. Dies betrifft sowohl die Energieerzeugung (z.B. Energiesteuer-

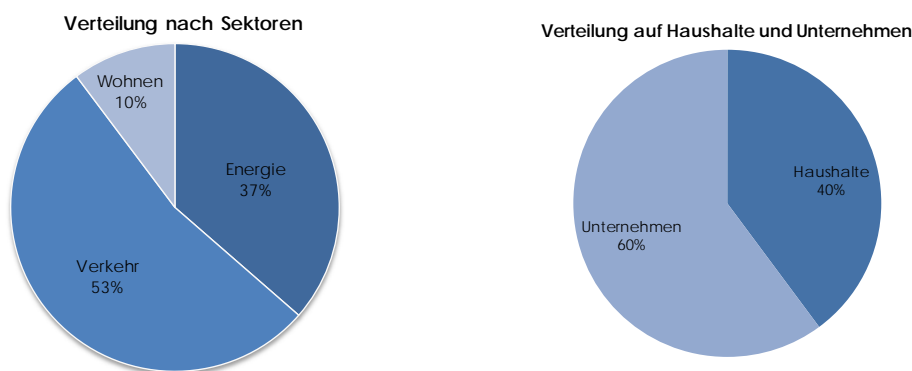


befreiung der Stromerzeugung) als auch den Energieverbrauch (z.B. Energieabgabenvergütung für die Industrie, Gratisallokation im EU ETS).

Auf den **Verkehr** entfallen Förderungen in der Höhe von 2,0 bis 2,2 Mrd. € p.a., die zu drei Vierteln dem Straßenverkehr zugutekommen (über die Dieselsteuerbegünstigung, Pendlerförderung oder pauschale Dienstwagenbesteuerung) und zu einem Viertel dem Flugverkehr.

Der Bereich **Wohnen** erhält ein Fördervolumen von 390 bis 790 Mio. € p.a. Die Subventionen fördern den Neubau von Eigenheimen, Verkehrsflächen oder begünstigen die Bereitstellung bzw. Nutzung von Abstellplätzen.

Abbildung S-1: Aufteilung der umweltkontraproduktiven Förderungen auf die Bereiche Energieerzeugung und -verbrauch, Verkehr und Wohnen sowie Haushalte und Unternehmen



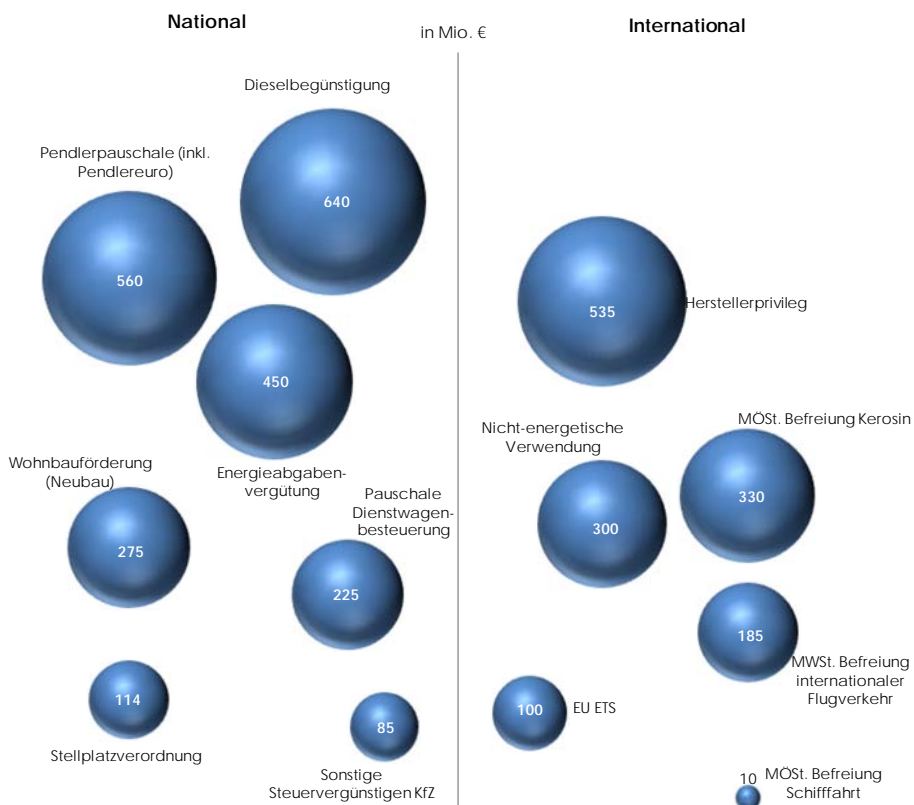
Q: WIFO-Berechnungen.

Neben den Förderbereichen kann auch die Verteilung auf Begünstigtengruppen (**private Haushalte** und **Unternehmen**) betrachtet werden (Abbildung S-1 **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Dieser Vergleich ergibt eine Aufteilung von etwa 40% der Subventionen<sup>2</sup>, die den privaten Haushalten zugutekommen - v.a. verkehrsbezogene Maßnahmen wie Pendlerförderung, pauschale Dienstwagenbesteuerung aber auch das gesamte Volumen im Bereich Wohnen. Die Förderungen für Energieerzeugung und -nutzung kommen demgegenüber ausschließlich dem Unternehmenssektor zugute.

Die im Rahmen dieser Studie für Österreich analysierten umweltkontraproduktiven Förderungen können jedoch zum Teil aus rechtlichen Gründen (Regelungen auf EU Ebene, völkerrechtliche Verträge) nicht im nationalen Alleingang und/oder vollständig abgebaut werden. Auch ist in Hinblick auf die Erreichung eines multilateralen Übereinkommens mit einer längeren Vorlaufzeit für eine Reform zu rechnen. Entsprechend dieser Aufteilung sind knapp zwei Drittel der quantifizierten Fördermaßnahmen (2,3 bis 2,9 Mrd. €) auf nationaler Ebene änderbar (**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

<sup>2</sup> Zieht man die obere Schranke der Förderungen – insbesondere in den Bereichen Stellplatzverordnung und pauschale Dienstwagenbesteuerung – heran, erhöht sich der Anteil der privaten Haushalte auf 46%.

Abbildung S-2: Volumen und Regulierungsebene der umweltkontraproduktiven Förderungen in Österreich



Q: WIFO-Berechnungen. Die Größe der Blasen entspricht den der Größe der Fördervolumens in Mio. €, die Platzierung auf der Y-Achse gibt an, ob eine Regelung in die nationale Gesetzgebung fällt oder auf europäischer oder internationaler Ebene entschieden wird.

## 2 Einleitung

Die bestehenden Produktions- und Konsumstrukturen sind vielfach mit nicht-nachhaltigem Ressourcen- und Umweltverbrauch verbunden. Nicht zuletzt die Herausforderung des anthropogenen Klimawandels hat die Notwendigkeit einer Umstrukturierung des Wirtschafts- und Energiesystems deutlich gemacht.

Ein Instrument, das für die Lenkung bestimmter Aktivitäten eingesetzt werden kann, sind Förderungen. Während diese einerseits auch auf umweltfreundliche Verhaltensweisen abzielen können, gibt es andererseits eine Reihe von Fördermaßnahmen, die anderen – sozial- oder wirtschaftspolitischen – Zielen dienen, aber unintendierte Nebeneffekte auf die Umwelt mit sich bringen. Ein Beispiel dafür sind Subventionen, die den Einsatz fossiler Energie relativ zu klimaverträglicheren Alternativen für bestimmte gesellschaftliche Gruppen oder Aktivitäten begünstigen.

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

Aber auch in Hinblick auf die in Österreich – wie in vielen anderen Ländern – erforderliche Konsolidierung des öffentlichen Budgets sind Förderungen auf ihre Effizienz und Effektivität hin zu untersuchen. Eine Förderungsreform schafft Spielraum für den alternativen Einsatz der Mittel. Diese können nicht nur für die Sanierung der öffentlichen Haushalte verwendet werden. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen erweitert den budgetären Spielraum für die aktive Gestaltung des Strukturwandels über die Unterstützung von entsprechenden Investitionen oder von umweltrelevanter Forschung und Entwicklung mit langfristigem Planungshorizont. Solchermaßen geförderte technologische Lösungen reduzieren nicht nur die negativen Umwelteffekte von Konsum- und Produktionsprozessen, sondern tragen auch zu Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft bzw. des gesamtgesellschaftlichen Well-being bei. Einerseits werden dadurch Ressourcen- und Energieverbrauch und damit zusammenhängende Kosten reduziert. Andererseits eröffnen die Innovationen auch neue Marktchancen auf internationalen Märkten vgl. Costantini – Mazzanti, 2012, Haščič et al., 2010, Ambec et al., 2011.

Demnach sind die bestehenden strukturkonservierenden, umweltschädlichen Subventionen nicht nur aus umweltpolitischer Sicht zu reformieren, sondern auch aus budget- und innovationspolitischer Sicht sowie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

In der vorliegenden Studie wird als erster Schritt in Richtung Reform der umweltschädlichen Subventionen deren Bedeutung für Österreich quantifiziert.

Die Studie fokussiert auf die Analyse von direkten Subventionen bzw. steuerlichen Maßnahmen auf Bundesebene in den Bereichen Energieerzeugung und -nutzung sowie Verkehr. Der Bereich Wohnen (v.a. die Wohnbauförderung und damit zusammenhängende Regelungen mit Subventionscharakter) fällt weitgehend in die Kompetenz der Bundesländer, wird jedoch

aufgrund seiner Wechselwirkungen sowohl mit Energienutzung als auch Verkehr in die Untersuchung mit einbezogen.

Im Folgenden werden zunächst kurz die Rahmenbedingungen in Österreich diskutiert. Hierbei wird in erster Linie auf Entwicklungen im Bereich Treibhausgasemissionen, Energieverbrauch und Verkehr eingegangen, die direkt oder indirekt durch die diskutierten Fördermaßnahmen beeinflusst werden können.

## 2.1 Rahmenbedingungen in Österreich

Österreich ist ein Land mit einer insgesamt überdurchschnittlichen Abgabenhöhe<sup>3)</sup> und speziell hoher und tendenziell steigender Belastung des Faktors Arbeit<sup>4)</sup>. Demgegenüber liegt der Anteil der Umweltsteuern<sup>5)</sup> mit 5,7% (2012) unter dem EU-Durchschnitt (rund 7%; EU-15) und hat seit 2004 auch wieder abgenommen. Die Entwicklung der Umweltsteuern der Kategorien Energie und Verkehr<sup>6)</sup> im Vergleich zu den Abgabeneinnahmen (Steuern und tatsächliche Sozialbeiträge) insgesamt sowie des Anteils der Umweltsteuern im Zeitraum 2000 – 2013 ist als Index in Abbildung 1 dargestellt. Während die Steuereinnahmen insgesamt im betrachteten Zeitraum mit durchschnittlich 3,3% p.a. gewachsen sind, lag die jährliche Zunahme bei den Energiesteuern mit durchschnittlich 3,4% noch knapp darüber. Hingegen war die Steigerung bei den Transportsteuern mit 2,9% p.a. deutlich geringer. Dementsprechend lag der Anteil der Umweltsteuern an den Steuern insgesamt ab dem Jahr 2006 in etwa auf dem Niveau von 2000, im Jahr 2013 sogar darunter.

Eine Beseitigung struktureller Defizite des österreichischen Abgabensystems wird schon länger gefordert (siehe Köppl – Schratzenstaller, 2015A). Auch die OECD legt Österreich eine Ausweitung der Lenkungssteuern und insbesondere der Umweltbesteuerung wie auch eine Reform umweltschädlicher Subventionen nahe (OECD, 2013). In einem aktuellen Bericht der Europäischen Kommission (EU Kommission, 2015) zur Rolle der Steuersysteme zur Erreichung von Wachstum und fiskalischer Stabilität in den Mitgliedstaaten wird auch für Österreich ein Potential gesehen, eine Senkung arbeitsbezogener Abgaben unter anderem über eine Anhebung der Umweltsteuern zu finanzieren. Ein umfassendes, in sich konsistentes und zielgerichtetes Strukturreformkonzept, das langfristige Herausforderungen wie u.a. die Begrenzung des Klimawandels berücksichtigt, erfordert nicht nur eine ökologische, auf die Korrektur von Marktversagen ausgerichtete Ausgestaltung des Umweltsteuersystems, sondern die konsistente

---

<sup>3)</sup> Die Abgabenquote lag im Zeitraum 1995 bis 2016 zwischen 41% und 44% des BIP; im Vergleich dazu lag sie im Durchschnitt der EU-15 bei 37% bis 40%.

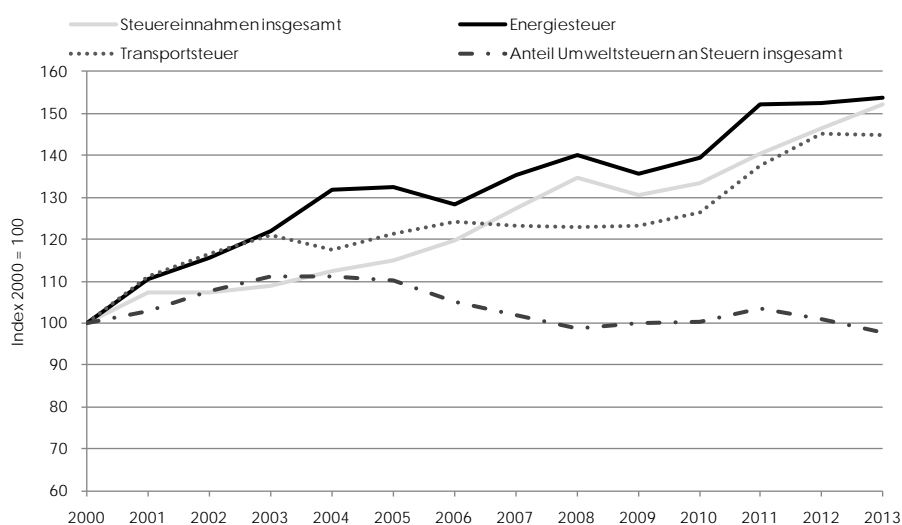
<sup>4)</sup> Der Anteil der Abgaben auf Arbeit am Gesamtabgabenaufkommen lag 2012 mit rund 57% weit über dem EU-15 Durchschnitt von 50,2%.

<sup>5)</sup> Als Umweltsteuern werden jene Steuern bezeichnet, deren Steuerbemessungsgrundlage eine Umweltrelevanz aufweisen (Eurostat, 2001).

<sup>6)</sup> Diese zwei Kategorien wurden aufgrund der Thematik der Studie ausgewählt. Zudem machen sie in Summe 91,4% der gesamten Umweltsteuern in Österreich aus. Erfasst werden hierbei die folgenden Steuern und Abgaben: Mineralölsteuer, Kfz-Steuer, Kfz-Zulassungssteuer, Motorbezogene Versicherungssteuer, Normverbrauchsabgabe, Straßenverkehrsbeitrag, Energieabgabe, Flugticketabgabe.

Berücksichtigung von Umweltaspekten in allen öffentlichen Einnahmen- und Ausgabenkategorien. Dies leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der mittel- bis langfristigen Klima- und Energieziele. Unter Berücksichtigung der nationalen Umsetzung des EU Klima- und Energiepakets (Europäische Kommission, 2009 a/b/c/d) bedeutet dies für Österreich eine Verringerung des CO<sub>2</sub>-Austoßes um 16% gegenüber 2005<sup>7)</sup>; die Erreichung eines Anteils der erneuerbaren Energien von 34% am Brutto-Endenergieverbrauch<sup>8)</sup> sowie die Senkung des energetischen Endverbrauchs auf 1.050 PJ bis 2020.

Abbildung 1: Entwicklung der Umweltsteuern aus Energie und Transport im Vergleich zu den Abgabeneinnahmen und insgesamt sowie des Anteils der Umweltsteuern (Index; 2000 =100)



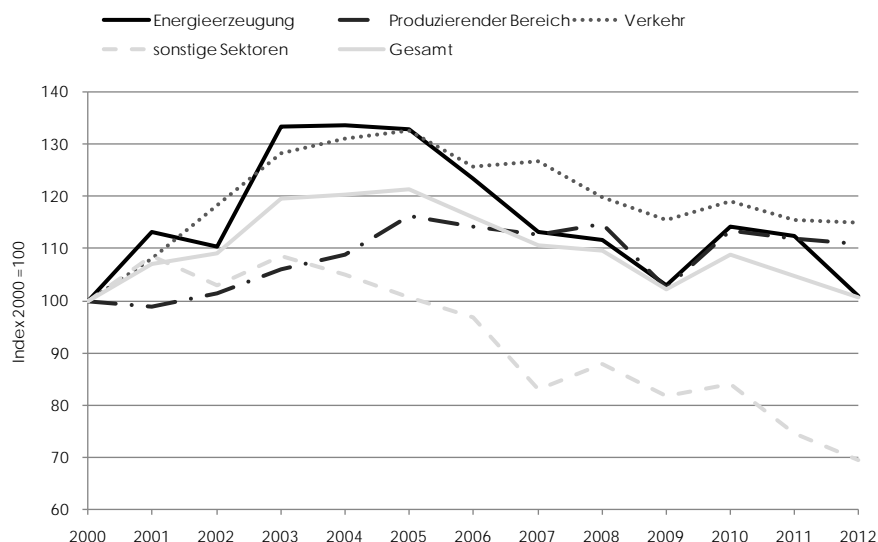
Q: Statistik Austria, Bundesrechnungsabschluss, WIFO-Datenbank, WIFO-Berechnungen.

Die Darstellung der Entwicklungen im Bereich der energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen (Abbildung 2) sowie des energetischen Endverbrauchs nach Sektoren (Abbildung 3) seit dem Jahr 2000 verdeutlichen die Herausforderungen, die mit diesen Zielen verbunden sind.

<sup>7)</sup> Dieses Ziel betrifft die Sektoren, die nicht dem Europäischen Emissionshandel unterliegen. Für die Emissionshandels-sektoren gilt ein EU-weites Reduktionsziel von 21% gegenüber 2005.

<sup>8)</sup> Der Brutto-Endenergieverbrauch ist definiert als Endenergieverbrauch plus Netzverluste plus Energiebedarf bei Kraftwerken.

Abbildung 2: Entwicklung der energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen nach Sektoren (Index; 2000 = 100)



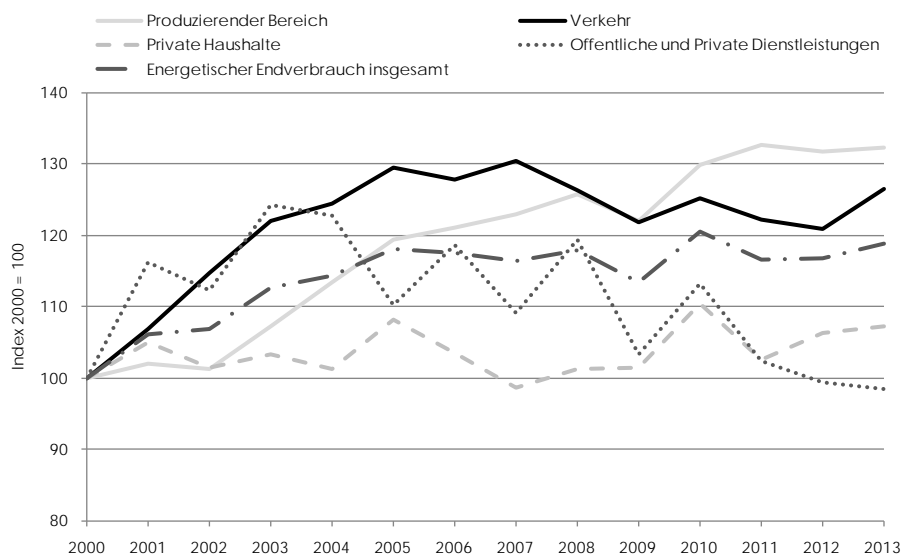
Q: Umweltbundesamt.

Die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Energieverbrauch der einzelnen Endverbrauch-Sektoren sowie jene des Energieerzeugungssektors lagen im Jahr 2012 etwa wieder auf dem Niveau von 2000. Die Emissionen des produzierenden Bereichs lagen um 11%, jene des Verkehrs um 15% über dem Jahr 2000. Bezogen auf das Jahr 2005 zeigt sich ein Rückgang der energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Sektoren, insgesamt beträgt der Rückgang 17%. Dennoch bedarf es weitergehender Anreize für eine Emissionssenkung bzw. Verbesserung der Emissionsintensität, insbesondere wenn das Wirtschaftswachstum nach Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise mittelfristig wieder stärker an Dynamik gewinnt. Zudem erfordert die weitgehende langfristige Dekarbonisierung der Wirtschaft zusätzliche Anstrengungen.

Deutlicher zeigt sich dies bei der Betrachtung des energetischen Endverbrauchs (Abbildung 3) mit einem Gesamtwachstum von 19% seit dem Jahr 2000. Gemessen an den Zielvorgaben des Österreichischen Energieeffizienzgesetzes ergibt sich eine notwendige Reduktion um 6% bis 2020 (vom Wert 2013). Dem steht ein beobachtetes Wachstum von 1,3% p.a. zwischen 2000 und 2013 gegenüber. Am stärksten ausgeprägt war die Dynamik im produzierenden Bereich (+2,2% p.a.) sowie im Verkehr (+1,8% p.a.). Im Bereich der Haushalte und Dienstleistungen ist ein wesentlich geringeres Wachstum bzw. sogar ein leichter Rückgang zu verzeichnen, allerdings sind in diesen Sektoren auch die unterjährigen Schwankungen aufgrund der Witterungsbedingungen stärker ausgeprägt.

Generell zeigt diese Darstellung, dass zwar eine Verringerung der CO<sub>2</sub>-Intensität des Energieverbrauchs stattgefunden hat, was sich ceteris paribus in sinkenden Emissionen niederschlägt, dass jedoch der Energieverbrauch per se weiterhin deutlich zunimmt.

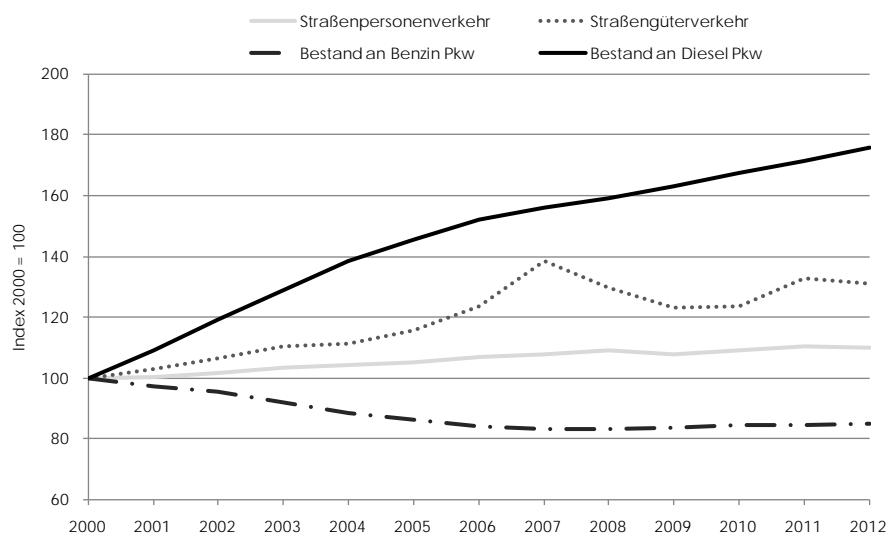
Abbildung 3: Entwicklung des energetischen Endverbrauchs nach Sektoren (Index; 2000 =100)



Q: Statistik Austria.

Greift man nun noch spezifische Aspekte des Verkehrs heraus, wie die Entwicklung des Straßenpersonen- und -güterverkehrs oder den Bestand an Diesel- und Benzinfahrzeugen (Abbildung 4), so zeigen sich interessante Trends. Der Straßenpersonenverkehr (in Personenkilometern) hat im Betrachtungszeitraum um 10% zugenommen, der Straßengüterverkehr (in Tonnenkilometern) um 31%. Der Bestand an benzinbetriebenen Fahrzeugen hat um 15% abgenommen, während jener der dieselbetriebenen Fahrzeuge um 76% zugenommen hat. In Summe ist der Fahrzeugbestand in Österreich zwischen 2000 und 2012 um 20% gewachsen. In diesem Bereich zeigt sich also ein massiver Trend hin zu Diesel-Pkw, der nicht zuletzt durch die zuvor dargestellten Fördermaßnahmen, v.a. der Begünstigung von Diesel im Rahmen der Mineralölsteuer, unterstützt wird (siehe dazu Kapitel 6.5).

Abbildung 4: Entwicklung der Verkehrsleistung und des Fahrzeugbestands (Index; 2000 = 100)



Q: Odyssee Datenbank.

Eine Stärkung der Umweltsteuern auf Energie und Verkehr sowie die Reform der umweltschädlichen Subventionen in diesen Bereichen wird von internationalen Organisationen (z.B. OECD, 2013) und auch im nationalen Diskussionsprozess um eine Steuerreform (Köppl – Schratzenstaller, 2015B) empfohlen.

Die dargestellten ökologischen Trends und ihr potentieller Zusammenhang mit den für Österreich identifizierten umweltschädlichen Fördermaßnahmen bzw. steuerlichen Begünstigungen sollten bei einer umfassenden, strukturellen Umgestaltung des Abgaben- und Fördersystems jedenfalls eine Rolle spielen.

Analysen für Österreich (Aiginger et al., 2010) zeigen, dass in Hinblick auf die Förderungen im internationalen Vergleich besonders die Ausgaben für Förderungen von Unternehmen (einschließlich staatsnaher Unternehmen) und für Geldtransfers an private Haushalte sowie im Gesundheitssektor überdurchschnittlich hoch waren. Die Kritik am österreichischen Förderungswesen insgesamt bezog sich einerseits auf die Höhe und die Effizienz der Ausgaben, andererseits auf die Organisation der Subventionsverwaltung. Es wurde eine Reform des Fördersystems – unter Ausklammerung strategisch wichtiger Bereiche (z.B. Forschungsförderung, Arbeitsmarktförderung) und unter Berücksichtigung abzuschätzender Folgen (etwa für den öffentlichen Verkehr) – empfohlen. Zudem wurde angemerkt, dass eine detaillierte Aufstellung der Förderungsbegünstigten sowie der Verwendungszwecke in Abgrenzung der VGR sowie eine ebenenübergreifende Darstellung der Förderungen nicht existieren. Dadurch werden vertiefende ökonomische Analysen wie auch die politische Steuerung der Förderungen erschwert.

In Hinblick auf den im internationalen Vergleich hohen Anteil an Förderungen gab es insofern Verschiebungen, als mit 1. September 2014 in Folge der Einführung des ESVG 2010 in der



Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eine Generalrevision durchgeführt wurde (BMF, 2013). Im Zuge dessen wurde das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung überarbeitet und es kam zu größeren Änderungen. Dies gilt insbesondere für die Förderungen, deren Werte sich aufgrund der neuen Systematik mehr als halbiert haben<sup>9)</sup>. Der Reduktion liegt jedoch keine strukturelle Änderung zugrunde. Darüber hinaus sind die im vorliegenden Bericht behandelten Fördermaßnahmen davon unberührt.

## 2.2 Inhalt der Studie

Der Ausgangspunkt für die Analyse der umweltschädlichen Subventionen in Österreich ist eine umfassende Literaturrecherche. Dies umfasst zunächst in Kapitel 2 die Darstellung verschiedener Konzepte der Definition und Abgrenzung des Subventionsbegriffs. In Kapitel 3 werden die unterschiedlichen Motive und Begründungen für eine Subventionsreform eingehend diskutiert. Kapitel 4 umfasst zunächst eine überblicksartige Darstellung der internationalen Forschung zu diesem Thema. Zudem wird die Abgrenzung, die für die vorliegende Untersuchung gewählt wurde, dargestellt. Kapitel 5 enthält die detaillierte Diskussion der Fördermaßnahmen. Für die identifizierten umweltrelevanten Förderinstrumente wird der status quo der Regulierung dargestellt und es wird auf relevante Änderungen der letzten Jahre eingegangen. Weiters wird jeweils auf die Datenquellen und – soweit relevant – auf die Annahmen eingegangen, die getroffen wurden, um das Subventionsvolumen zu ermitteln oder zu schätzen. Kapitel 6 schließt mit einer Zusammenfassung und Diskussion.

---

<sup>9)</sup> Diese Änderung ergibt sich daraus, dass staatliche Transfers an jene Krankenhäuser und Verkehrsunternehmen, die im Zuge der Generalrevision zum Sektor Staat umklassifiziert wurden (wie z.B. die Krankenanstalten der Länder und Gemeinden sowie die ÖBB-Infrastruktur-AG und die ÖBB Personenverkehr-AG) nicht mehr als Subventionen oder Vermögenstransfers verbucht werden. Sie werden jetzt als innerstaatliche Transfers behandelt (BMF, 2014).

### 3 Umweltschädliche Subventionsmaßnahmen – Begriffsdefinitionen und Abgrenzungen

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 oder dem IWF, aber auch im wissenschaftlichen Bereich geführt. Zudem gibt es Initiativen auf Ebene einzelner Staaten, Evidenz zu diesem Themenbereich zu sammeln. Bei den Analysen wird aufgrund der quantitativen Bedeutung und der Umweltrelevanz oftmals auf die Bereiche Verkehr, Energie oder auch Landwirtschaft fokussiert. Die empirische Evidenz ist jedoch lückenhaft und zwischen Ländern oftmals nicht vergleichbar. Ein Grund hierfür ist, dass es keine eindeutige und einheitliche Definition für den Begriff „Subvention“ bzw. „umweltschädliche Subvention“ in Wissenschaft oder Praxis gibt (siehe OECD, 2012B; Rave – Thöne, 2010 und Übersicht 1). Daher kommen bei den Untersuchungen unterschiedlich enge oder weite Abgrenzungen von Subventionen zur Anwendung. Subventionen 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 gezielt bestimmte Verhaltensweisen begünstigen (Köder et al., 2014; Bär et al., 2011). D.h. in der Regel begünstigen Förderungen einen spezifischen Rezipientenkreis im Gegenzug für ein bestimmtes Verhalten. Primär werden damit wirtschaftspolitische oder sozialpolitische Zielsetzungen verfolgt, z.B. die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Unternehmen oder Sektoren oder der Ausgleich von Ungleichheiten in der 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 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).

Alternative Definitionen, die in der jüngeren Literatur zur Anwendung kommen, sind in Übersicht 1 zusammengefasst.

Bei der Analyse der umweltrelevanten Subventionen ist demnach eine Vielzahl an Maßnahmen einzubeziehen. Für Subventionen im engeren Sinn (Finanzhilfen, Steuervergünstigungen) gilt, dass sie Budgetwirkungen entfalten, 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 (z.B. die Stellplatzverpflichtungen in den Bauordnungen) begünstigen. Weitere, nicht budgetwirksame Subventionsmaßnahmen sind Bürgschaften, Garantien, gezielte Begünstigungen im Rahmen staatlicher Regulierung oder die staatliche

Bereitstellung oder Beschaffung von Gütern, Leistungen und Rechte zu Preisen, die nicht den Marktpreisen entsprechen.

*Übersicht 1: Unterschiedliche Definitionen für umweltschädliche Subventionen*

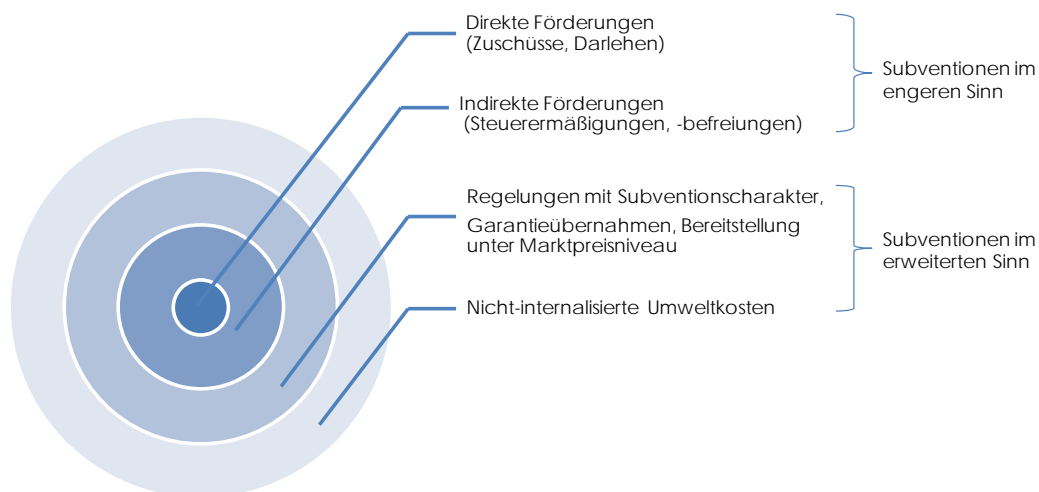
Institution	Jahr	Definition
OECD	2005	A subsidy is harmful to the environment if it leads to higher levels of waste and emissions, including those in the earlier stages of production and consumption, than what would be the case without the support measure.
Environmental Assessment Institute	2005	An environmentally harmful subsidy increases production or use of a product/substance with environmentally harmful effects.
IEEP et al.	2007	A result of a government action that confers an advantage on consumers or producers, in order to supplement their income or lower their costs, but in doing so, discriminates against sound environmental practices.
Valsecchi et al.	2009	All other things being equal, the [environmentally harmful] subsidy increases the levels of output/use of a natural resource and therefore increases the level of waste, pollution and natural exploitation to those connected.
Bruvoll et al.	2011	Environmentally harmful subsidies are inefficient subsidies causing (substantial) negative environmental effects. Inefficient subsidies are subsidies other than those that efficiently correct for positive externalities or efficiently correct for distributional issues.
Schweizerische Eidgenossenschaft	2013	Eine Steuer oder Subvention enthält dann einen ökologischen Fehlanreiz, wenn davon ausgegangen werden kann, dass sie – im Sinn einer Nebenwirkung – umweltschädigendes Verhalten begünstigt (und damit negative Auswirkungen auf einen oder mehrere Umweltbereiche zur Folge hat).
EEA	2014	An energy support measure is a government action that results in (marginal or average private) costs not born by economic agents (producers and consumers) and thus increasing the first-order demand or supply for specific energy carriers and/or energy technologies.

Q: siehe Tabelle; WIFO-Darstellung.

Darüber hinausgehend werden in manchen Untersuchungen auch Anstrengungen unternommen, nicht internalisierte externe Effekte, d.h. Umweltkosten, zu quantifizieren bzw. zu monetarisieren und diese den Subventionen hinzuzurechnen. Diese externen Effekte ergeben sich aus unzureichenden umweltpolitischen Eingriffen (z.B. der Nichtbesteuerung bestimmter Aktivitäten), die man auch als (indirekte) Subventionen verstehen kann. Demgegenüber wird jedoch auch die Meinung vertreten, dass die unzureichende Internalisierung bestimmter negativer Umwelt-Externalitäten zwar ebenso wie umweltschädliche Subventionen die Umwelt und auch die gesamte Gesellschaft belasten, jedoch in der Regel nicht auf die gezielte Begünstigung bestimmter Gruppen oder Aktivitäten zurückzuführen sind. Vielmehr handelt es sich dabei um ein generelles Problem fehlender umweltpolitischer Eingriffe. Auch stellt die Frage der Methodik zur Monetarisierung der externen Effekte einen offenen Diskussionspunkt dar; in der wissenschaftlichen Analyse kommt eine Reihe von Methoden zur Bewertung externer Effekte zur Anwendung, die jedoch – aufgrund des Fehlens von Marktpreisen – immer auf bestimmten Annahmen und Werturteilen beruhen (Alberici et al., 2014; Krewitt, 2001; Schleisner, 2000).

Eine schematische Darstellung unterschiedlicher Abgrenzungen des Subventionsbegriffs findet sich in Abbildung 5.

Abbildung 5: Unterschiedliche Abgrenzungen des Subventionsbegriffs



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

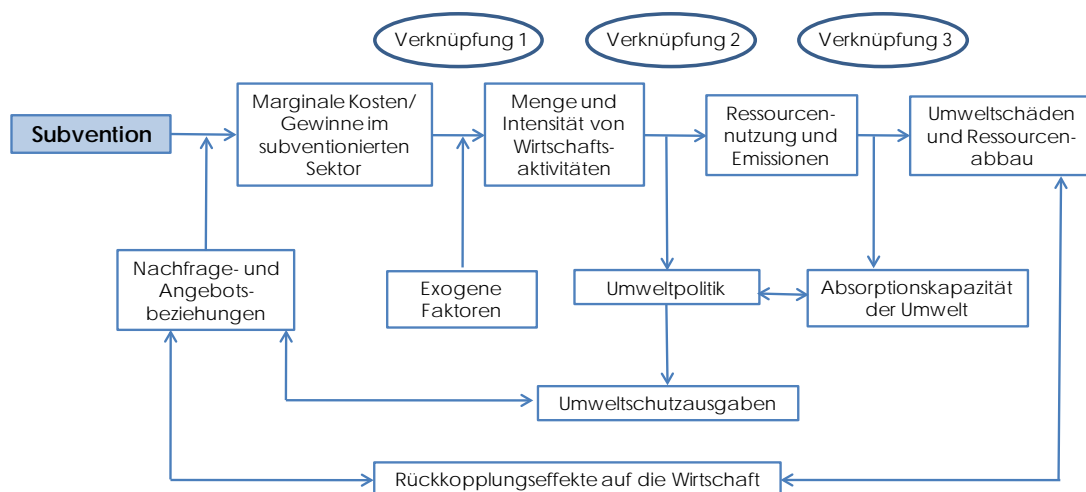
Die angewandten Definitionen und Abgrenzungen des Subventionsbegriffs bedingen jeweils spezifische normative Entscheidungen und methodische Probleme (wie etwa bei der Monetarisierung externer Effekte oder der Bewertung des Einnahmenausfalls durch die Gratisallokation von Emissionszertifikaten). Letztendlich bestimmt jedoch die zugrunde liegende Forschungsfrage die Auswahl und Eignung des verwendeten Subventionsbegriffs (Köder et al., 2014).

#### 4 Motivation für die Reform umweltschädlicher Subventionsmaßnahmen

Subventionen werden in der Volkswirtschaft in vielen Bereichen und aus unterschiedlichen Beweggründen zur Beeinflussung von Produktions- und Konsumententscheidungen eingesetzt. Die Zielsetzungen für die Gewährung von Förderungen reichen von sozialen Gründen (Unterstützung einkommensschwacher Haushalte, Beitrag zur Verteilungsgerechtigkeit) über die finanzielle Anreizsetzung für Umweltinvestitionen oder bestimmte Forschungs- oder Innovationsaktivitäten bis hin zur Sicherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Die Motivation für die Einführung von Fördermaßnahmen reicht dabei von der Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung, über die Begünstigung bestimmter Sektoren (z.B. die deutsche Kohleförderung oder energieintensive Industrien), bestimmter Regionen (z.B. Strukturförderung) oder Haushaltsgruppen bis hin zur Beseitigung von Marktversagen (z.B. Umweltschutz oder spezifische F&E-Förderung) und der Forcierung bestimmter, noch nicht konkurrenzfähiger Technologien (z.B. erneuerbare Elektrizitätserzeugung).

Subventionen können aber durch die resultierenden Verzerrungen in den Marktpreisen negative ökonomische Effekte im Sinne von gesamtwirtschaftlichen Effizienzverlusten nach sich ziehen. Darüber hinaus können damit auch negative Umweltwirkungen verbunden sein. Derartige umweltschädliche Subventionen begünstigen direkt oder indirekt Aktivitäten und Produkte, die den Ressourcenverbrauch erhöhen oder zu einer Steigerung von Emissionen führen. Abbildung 6 illustriert die zentralen Wirkungszusammenhänge zwischen einer nicht umweltpolitisch motivierten Subvention und den daraus resultierenden Umwelteffekten.

Abbildung 6: Wirkungszusammenhänge zwischen Subventionen und der Umwelt



Q: adaptiert von OECD (2005).

1. Eine Subvention beeinflusst – gegeben bestimmte Angebots- und Nachfragestrukturen im Markt – in der Regel die Menge bzw. die Intensität von Aktivitäten, indem sie bestimmte Inputkosten (z.B. fossile Energieträger) im Vergleich zu anderen reduziert oder bestimmte Outputs (z.B. Strom aus erneuerbaren Energien) fördert.

2. Mit diesen Veränderungen in Art und Niveau des Outputs sind in Folge auch Änderungen bei der Menge an Emissionen und dem Ressourcenverbrauch verbunden. Das Ausmaß dieses Effektes hängt weiters auch von der Strenge und Effektivität der Umweltpolitik ab (Emissionsstandards, Emissionssteuern, Förderung von emissionsmindernden Technologien etc.).
3. Letztendlich hängen die Umweltwirkungen durch die erhöhten Emissionen bzw. das verstärkte Aktivitätsniveau auch von der Absorptionskapazität der Umwelt ab. Zusätzliche Rückkopplungseffekte auf die Wirtschaft treten dann auf, wenn etwa aufgrund der spürbaren Verknappung von Ressourcen die Produktionskosten steigen.

Zum Einen werden somit durch die Subventionen Aktivitäten mit nicht internalisierten Umweltkosten, wie etwa die Emission von Treibhausgasen, noch zusätzlich finanziell begünstigt und bestehende Marktverzerrungen verstärkt. Diese Subventionen widersprechen dem Verursacherprinzip, da Produzenten oder Konsumenten nicht die vollständigen Kosten ihrer einzelwirtschaftlichen Aktivitäten tragen müssen, sondern diese der Gesellschaft aufgebürdet werden. Umweltfolgen bzw. -kosten von Konsum- und Produktionsaktivitäten werden somit nur unzureichend in Entscheidungen berücksichtigt, was zu Übernutzung von Ressourcen bzw. Schädigung von Umweltgütern führen kann. Umweltschädliche Subventionen konterkarieren so Bestrebungen, umweltschonendere Produktions- und Konsummuster zu etablieren<sup>10)</sup>, und erhöhen durch die resultierenden Marktverzerrungen auch die Kosten, die für die Unterstützung umweltschonender Alternativen (z.B. erneuerbare Energien) und die Beseitigung entstandener Umweltschäden aufgewendet werden müssen. Zudem stärken derartige 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>11)</sup> bezeichnet, d.h. die umweltschädlichen Subventionen verzögern den Strukturwandel und führen zur Konservierung bestehender Produktionsmuster inklusive der damit verbundenen negativen ökologischen Effekte. Das Aufbrechen bestehender Strukturen erfordert wiederum die Definition einer auf Nachhaltigkeit fokussierten F&E-Politik sowie die Etablierung entsprechender Forschungsförderungsprogramme.

Andererseits ist die Reduktion der umweltkontraproduktiven Fördermaßnahmen auch vor dem Hintergrund einer notwendigen fiskalischen Konsolidierung bzw. einer ökologischen Fiskalreform angebracht. Kurz- bis mittelfristig ergeben sich budgetäre Effekte durch die Beseitigung von Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen des Staates durch eine Umgestaltung oder

---

<sup>10)</sup> Die EU-Kommission (2005) folgert etwa, dass die bestehenden Förderungen für fossile Energie die Wettbewerbssituation für erneuerbare Energien verzerren und einen erhöhten Mitteleinsatz für die Forcierung innovativer, umweltfreundlicher Technologien nach sich ziehen.

<sup>11)</sup> Fossile Energie profitiert zusätzlich zu den derzeit noch bestehenden Förderungen von einem jahrzehntelangen Vorsprung in der Technologieentwicklung und Skaleneffekten, die mittels öffentlicher F&E Förderung 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).

Reduzierung umweltschädlicher Subventionen, was entweder zur Budgetkonsolidierung beitragen kann oder Mittel für die aktive Förderung eines Transformationsprozesses in Richtung Nachhaltigkeit freimacht. Darüber hinaus können auch zukünftige Kosten für die Beseitigung von Umwelt- und Gesundheitsschäden vermieden werden, wenn die verursachenden Aktivitäten eingeschränkt werden.

Der Abbau umweltschädlicher Subventionen kann gemeinsam mit anderen politischen Eingriffen dazu beitragen, Konsum- und Produktionsprozesse nachhaltiger zu gestalten. Durch die Beseitigung von Marktverzerrungen und das Setzen von Preissignalen, etwa über eine Erhöhung von Umweltsteuern, kann umwelt- und ressourcenschonendes Verhalten angereizt werden, was wiederum die Vulnerabilität der Haushalte in Hinblick auf Energiepreissteigerungen reduziert 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.

Das Screening von Subventionen mit negativen Umweltwirkungen und deren Reform wird aus diesen Gründen seit langem diskutiert. Dieser Aspekt ist zentral bei der Gestaltung politischer Rahmenbedingungen, bei denen die Umweltwirkungen aller staatlichen Einnahmen und Ausgaben kohärent berücksichtigt werden. Eine derartige Vorgangsweise wird Österreich etwa von der OECD in der aktuellen Environmental Performance Review (OECD, 2013) empfohlen. Die OECD sieht Potential einerseits für eine Ausweitung der Umweltbesteuerung und andererseits bei der Analyse bestehender Subventionen mit negativer Umweltwirkung. Letztere umfassen speziell die Reduktion perverser Anreize für die PKW-Nutzung und Zersiedelung sowie der Steuererleichterungen im Rahmen der Energieabgaben. Die Empfehlung der Reduktion der Förderinstrumente stützt sich auch auf einen internationalen Vergleich, der zeigt, dass der Anteil der Förderungen am BIP in Österreich deutlich über dem Durchschnitt der Eurozone liegt (OECD, 2013, 2011)<sup>12</sup>.

Die oben genannten Gründe sprechen für eine systematische Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Subventions-, Budget- und Abgabepolitik. Eine Herausforderung besteht zunächst darin, relevante Subventionen zu identifizieren, v.a. wenn sie nicht als direkte Subventionen (z.B. Zuschüsse, Darlehen) gewährt werden, sondern in Form von Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen, oder wenn sie ordnungsrechtliche Eingriffe darstellen. Zunächst sind daher Förderungen zu identifizieren, die umweltbelastende Nebenwirkungen generieren. Zudem ist jeweils auch zu berücksichtigen, welcher primären Zielsetzung die Instrumente dienen und inwiefern sie die angestrebten Wirkungen auch erzielen. D.h. es ist der potentielle Trade-off zu diskutieren zwischen der Beseitigung von perversen Anreizen für Umwelt- und Ressourcennutzung und dem Wegfallen der Unterstützung für die eigentliche, durch die Fördermaßnahme verfolgten Ziele.

---

<sup>12</sup>) Aufgrund der Einführung des ESVG 2010 in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der damit einhergehenden Revision verringert sich zukünftig der Anteil der Förderungen am BIP. Dies ist jedoch nur auf geänderte Verbuchung bestimmter Bereiche zurückzuführen und nicht auf eine strukturelle Reform.

Zielsetzung eines umweltbezogenen Subventionscontrollings als Grundlage für eine Umgestaltung des Fördersystems sollte also sein, jene Instrumente zu identifizieren, die ihren eigentlichen Zweck verfehlen oder ineffizient erreichen<sup>13)</sup> und/oder negative Umweltwirkungen<sup>14)</sup> nach sich ziehen (Schroder et al., 2010; Köder et al., 2014). Darüber hinaus sollten die jeweiligen Maßnahmen auch auf nationalstaatlicher Ebene determinierbar sein.

Eine tatsächliche Subventionsreform steht verschiedenen Hemmnissen gegenüber. Oftmals stellen die Begünstigten eine gut informierte und organisierte Gruppe dar, die sich effektiv für eine Beibehaltung der Fördermaßnahme einsetzt. Demgegenüber verteilen sich die Nutzen des Subventionsabbaus in der Regel auf die Gesamtheit der Volkswirtschaft. Auch können transparente Informationen über die genaue Wirkungsweise, die Größenordnungen oder die Verteilung der Begünstigungen fehlen. Zudem gibt es in einer Reihe von Fällen auch im EU-Recht oder internationalen Abkommen begründete Hindernisse für einen nationalen Abbau von umweltschädlichen Subventionen (z.B. Besteuerung des Flugverkehrs<sup>15)</sup>).

Ein umweltbezogenes Subventionscontrolling<sup>16)</sup> im Sinne der Identifikation und Analyse potentiell umweltschädlicher Subventionen und der Erarbeitung von Reformvorschlägen liefert, wie in Abbildung 7 dargestellt, mehrere Nutzen.

---

<sup>13)</sup> Als Beispiel kann hier etwa die Mineralölsteuerbegünstigung von Diesel genannt werden. Diese wurde ursprünglich als Förderung für den gewerblichen Straßengüterverkehr eingeführt, begünstigt jedoch auch den privaten Straßenverkehr. Die Vergünstigung des Betriebs von Diesel-Pkw hat zur starken Zunahme dieses Pkw-Typs und der damit in Verbindung stehenden Umweltprobleme (z.B. Feinstaub, Stickoxide, Treibhausgase) beigetragen.

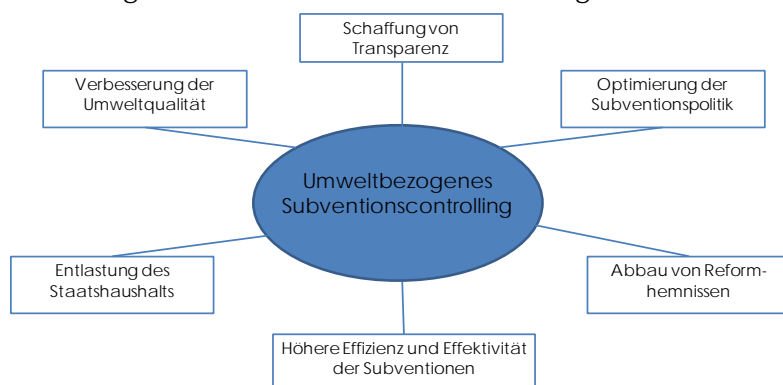
<sup>14)</sup> Eine Herausforderung besteht in der Herstellung eines Kausalzusammenhangs zwischen Fördermaßnahmen und einer (negativen) Umweltwirkung, da hierfür die Größenordnung der induzierten Verhaltensänderung und der damit zusammenhängenden Emissionswirkungen unter Berücksichtigung anderer relevanter Rahmenbedingungen abgeschätzt werden muss.

<sup>15)</sup> Das im gewerblichen Luftverkehr eingesetzte Kerosin ist von der Mineralölsteuer befreit, was auf ein internationales Abkommen (die Convention on International Civil Aviation oder Chicago Convention aus 1944) zurückgeht. Die EU-Energiesteuerrichtlinie von 2003 erlaubt jedoch die Besteuerung von Kerosin für Inlandsflüge sowie zwischen EU-Mitgliedstaaten, falls dafür bilaterale Abkommen vorliegen. Weiters ist in Österreich – ebenfalls im Einklang mit anderen Ländern – die gewerbliche Schifffahrt (auf der Donau, dem Bodensee und dem Neusiedlersee) von der Mineralölsteuer befreit. Eine weitere in der gesamten EU und OECD angewendete Ausnahme betrifft das so genannte Herstellerprivileg. Gemeint ist damit, dass sämtliche Energieträger, die zur Transformation sowie zum Transport von Energie eingesetzt werden, von Energiesteuern befreit sind.

<sup>16)</sup> Eine ausführliche Diskussion des umweltbezogenen Subventionscontrollings findet sich in Rave – Thöne, 2010.



Abbildung 7: Nutzen aus einem umweltbezogenen Subventionscontrolling



Q: Köder et al., 2014.

Ein umweltbezogenes Subventionscontrolling sollte drei Schritte umfassen:

1. Subventionsscreening: hierbei geht es um die Identifikation der expliziten und impliziten Subventionen, die potentiell umweltschädlich sind und einer weiteren Analyse unterzogen werden sollten.
2. Subventionsprüfung: in diesem Schritt werden die identifizierten Fördermaßnahmen eingehend auf ihre Umweltwirkung hin analysiert, aber auch in Hinblick auf die Frage, ob ihr primäres Ziel noch zeitgemäß ist bzw. ob das Ziel effizient erreicht wird.
3. Subventionssteuerung: abschließend gilt es, konkrete Vorschläge für den Abbau oder die Reform der Fördermaßnahmen zu entwickeln und eine wissenschaftliche Grundlage für politische Entscheidungen bereitzustellen.

Die umfassende Analyse der Fördermaßnahmen liefert empirische Evidenz und schafft Transparenz bezüglich der Wirkungen der Fördermaßnahmen. Aufgrund dieser Informationen und der Erarbeitung von Reformvorschlägen und Kompensationsmechanismen können bestehende Hemmnisse für einen Subventionsumbau reduziert werden. Die Umsetzung der Reform bedingt letztendlich positive Effekte auf die Umweltqualität, die Entlastung des Budgets sowie die generelle Steigerung der Effizienz und Effektivität des Fördersystems. Zudem leistet es einen Beitrag für die Verringerung zukünftiger Klimakosten, wenn der Anreiz für die Nutzung fossiler Energieträger reduziert wird.

Ein wichtiger Aspekt einer Subventionsreform, der auch dazu beiträgt, bestehende Widerstände aufzulösen, ist die Ausgestaltung des Ablaufs der Reform (z.B. stufenweise Reduktion der Förderung, Definition eines Zeitplans) inklusive der Kompensationsmechanismen, die eventuell notwendig sind, um soziale oder auch wirtschaftliche Härten durch den Wegfall der Subvention abzufedern. Im Fall von steigenden Belastungen für einkommensschwache Haushalte wäre es etwa denkbar, für eine bestimmte Übergangszeit direkte Förderungen als Begleitmaßnahmen einzusetzen. Zum Beispiel können bei Reformmaßnahmen, die zu einer Erhöhung von Energiesteuern führen, Förderungen für Energieeffizienz- und Umrüstmaßnahmen

gewährt werden. Vorab gilt es jedoch genau zu analysieren, welche Gruppen von Haushalten tatsächlich von einer Fördermaßnahme profitieren. Wie die Beispiele des Pendlerpauschales<sup>17)</sup> oder der Dienstwagenbesteuerung zeigen, sind es oftmals einkommensstarke Haushalte, die überdurchschnittlich von Förderungen profitieren, sodass die Notwendigkeit von Kompensationsmaßnahmen weniger gegeben ist.

Förderungen für Energieeffizienz, Umweltschutz oder umweltrelevante F&E stellen neben der schrittweisen Umgestaltung der Subventionen auch geeignete Übergangsmaßnahmen für den Unternehmensbereich dar. Auch hier gilt, dass durch den Subventionsabbau angereizte Transformationen mittel- bis langfristig die Energiekosten der Unternehmen senken und darüber auch positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit wirken. Zudem bietet die Förderung von Umweltinnovationen das Potential, zum Vorreiter im Bereich von Umweltinnovationen zu werden und auch auf den internationalen Märkten einen First-Mover-Advantage zu lukrieren<sup>18)</sup>.

---

<sup>17)</sup> Siehe dazu die Berechnungen des VCÖ für Österreich (<http://www.vcoe.at/de/presse/aussendungen-archiv/details/items/vcoe-ein-fuenftel-der-pendlerpauschale-geht-an-personen-die-mehr-als-50000-euro-verdienen>) oder Analysen der Entfernungspauschale für Deutschland (Köder et al., 2014; Bach et al., 2007).

<sup>18)</sup> Siehe dazu etwa die Analysen der österreichischen Umwelttechnikindustrie (Kletzan-Slamanig – Köppl, 2009; Köppl et al., 2013).

## 5 Internationale Ansätze und Anwendung für Österreich

Ausgehend von der internationalen Literatur und Empirie wird der Untersuchungsgegenstand für die vorliegende Studie definiert.

### 5.1 Einordnung in die internationale Literatur

Neben den konzeptuellen und theoretischen Arbeiten v.a. der OECD bereits Ende der 1990er Jahre wurde in den letzten Jahren eine Reihe von Studien durchgeführt, die sich mit der quantitativen Analyse umweltkontraproduktiver Subventionen beschäftigen. Wie bereits oben diskutiert, gibt es auch in der praktischen Anwendung Unterschiede in den Definitionen der (umweltschädlichen) Subventionen. Damit zusammenhängend unterscheiden sich auch die Abgrenzungen bzw. die gewählten Untersuchungsgegenstände der einzelnen Studien. Im Folgenden werden die Unterschiede beschrieben und anhand von Übersicht 2 zusammenfassend dargestellt.

#### 5.1.1 Unterschiede in den analysierten Subventionstypen:

Während einige Analysen einen relativ engen Subventionsbegriff anwenden und sich in erster Linie mit den direkten und indirekten Förderungen beschäftigen, d.h. Förderungen im engeren Sinn über Zuschüsse u. ä. und steuerliche Begünstigungen (z.B. die Förderungsberichte der Bundesregierung (BMF, 2014) oder Schweizerische Eidgenossenschaft, 2013), wählen andere eine sehr weite Abgrenzung und beziehen auch nicht internalisierte externe Kosten oder den Bereich der öffentlichen Infrastrukturbereitstellung mit ein (z.B. Alberici et al., 2014).

Darüber hinaus gibt es auch Studien, die sich lediglich mit steuerlichen Begünstigungen beschäftigen und/oder einzelne Subventionen in Form von Case Studies betrachten<sup>19</sup> (Bär et al., 2011, Bragadóttir et al., 2014). In einigen Fällen werden auch die umweltschädlichen Subventionen im Bereich Energie den Förderungen für erneuerbare Energien und Energieeffizienz gegenübergestellt und das Gesamtvolumen der öffentlichen Unterstützung für den Sektor Energie erhoben (EEA, 2014, Alberici et al., 2014).

#### 5.1.2 Unterschiede in den analysierten Sektoren:

Ein weiterer Unterschied besteht in der Auswahl der untersuchten Sektoren. Hierbei reicht die Bandbreite von einem einzelnen Sektor (i.d.R. Energie) (EEA, 2014, Alberici et al., 2014) bis hin zur Erfassung aller Subventionstatbestände, die potentiell negative Umweltwirkungen nach sich ziehen können (Köder et al., 2014; Hogg et al., 2013, Withana et al., 2012). D.h. es werden Maßnahmen auch in den Bereichen Verkehr, Wohnen, Landwirtschaft, Wassernutzung und Fischerei mit einbezogen. Demgegenüber fokussieren einzelne Analysen rein auf den Bereich der fossilen Energieträger (OECD, 2012A).

---

<sup>19</sup> In den letzten Jahren wurde etwa der Thematik der Pendlerförderung bzw. der pauschalen Firmenwagenbesteuerung verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet (Næss-Schmidt – Winiarczyk, 2010, Harding, 2014, Roy, 2014).

### 5.1.3 Unterschiede in der geographischen Erfassung:

Nicht zuletzt unterscheiden sich die Analysen in Hinblick auf die jeweils gewählte geographische Reichweite. Neben Studien, die umweltschädliche Subventionen für einzelne Länder analysieren (Umweltdachverband, 2014; Köder et al., 2014; Bär et al., 2011, Rave – Thöne, 2010; Drissen et al., 2011; Schweizerische Eidgenossenschaft, 2013), gibt es andere, die sich mit einer Ländergruppe (Bragadóttir et al., 2014; Hogg et al., 2013) bzw. der gesamten EU (Withana et al., 2012; Alberici et al., 2014) oder OECD (OECD, 2012A; OECD, 2015) befassen. In einigen Fällen werden die Subventionen auf globaler Ebene dargestellt (Bruvoll et al., 2011; Clements et al., 2013, Parry et al., 2014)<sup>20)</sup>.

Übersicht 2 gibt einen Überblick über wichtige aktuelle Studien zu umweltrelevanten Subventionen. Dabei wird angegeben, welche Subventionstypen berücksichtigt werden (z.B. direkte und indirekte Förderungen, Übernahme von Garantien, unvollständige Internalisierung von Umweltkosten), und es werden weitere Charakteristika wie untersuchte Sektoren, geographische Reichweite oder zusätzliche Analysegegenstände (z.B. Förderung von Erneuerbaren, Infrastrukturbereitstellung etc.) aufgelistet.

Internationale Vergleiche, wie sie etwa vom Internationalen Währungsfonds oder der OECD (der OECD/IEA (siehe etwa IEA, 2014; Coady et al., 2015)) einigermaßen regelmäßig durchgeführt werden, spielen eine wichtige Rolle, um die Diskussion über die Thematik umweltkontraproduktiver Subventionen oder der Subventionierung fossiler Energie in Gang zu bringen. Es zeigt sich jedoch auch, dass die genannten Summen zum Teil sehr stark voneinander abweichen<sup>21)</sup>. Dies liegt – wie oben beschrieben – in erster Linie an den verwendeten Abgrenzungen und Definitionen. Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus der notwendigerweise mangelnden Tiefe der Analyse bzw. fehlender Informationen zu nationalen Rahmenbedingungen in derartigen internationalen Vergleichsstudien. Als Beispiel sei hier auf die Studie der OECD zu Subventionen für fossile Energie verwiesen (OECD, 2012). Im Rahmen dieser Analyse wurden für Österreich lediglich bestimmte Befreiungen in Bezug auf die Mineralölsteuer (für Flüssiggas im öffentlichen Verkehr, für die ÖBB, für Agrardiesel sowie für KWK) und die Energieabgabenvergütung berücksichtigt. Nationale Detailstudien sind somit eine wichtige Ergänzung zu den internationalen Arbeiten zu diesem Themenfeld. Diese können sicherstellen, dass bestehende umweltkontraproduktive Fördermaßnahmen möglichst vollständig erfasst

---

<sup>20)</sup> Hier muss darauf hingewiesen werden, dass sich z.B. die Methodik von Parry et al. (2013) stark von der in anderen Studien verwendeten unterscheidet. In dieser Studie wurde in erster Linie der so genannte Price-gap approach verwendet, d.h. die Energiepreise in einem Land werden mit Referenzpreisen verglichen; die Differenz wird als öffentliche Subvention für Energie interpretiert. Weiters spielen bei Vergleichen auf globaler Ebene Subventionsmaßnahmen wie Preisbindungen eine stärkere Rolle. In weniger entwickelten Ländern werden vorwiegend Maßnahmen zur Unterstützung des Energiekonsums von Haushalten (soziale Zielsetzung) eingesetzt, während in den Industrieländern tendenziell die Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen oder bestimmten Sektoren im Vordergrund steht. Die unterschiedlichen Methoden zur Quantifizierung von Subventionen für fossile Energie werden eingehend in Kojima – Koplów (2015) diskutiert.

<sup>21)</sup> Als Beispiel seien hier die Ergebnisse der Analysen im World Energy Outlook (IEA, 2014) und des IMF (Coady et al., 2015) genannt. Ersterer ermittelt einen Wert von 548 Mrd. US\$ an Subventionen für fossile Energie während zweitere ein Volumen von insgesamt 5,3 Billionen US\$ errechnen.

werden, legistische Details und Änderungen berücksichtigt werden und – sofern die Förderungen nicht dokumentiert sind – auf Basis anderer verfügbarer Datenquellen eine möglichst genaue Abschätzung des Subventionsvolumens zu erreichen.

Übersicht 2: Vergleichende Darstellung der Studien zu umweltschädlichen Subventionen

	Budgetwirksame Subventionen (explizite Subventionen)				Nicht direkt budgetwirksame Subventionen (implizite Subventionen)						weitere Charakteristika			
	Direkte Subventionen (zweckgebundene Zuschüsse, Darlehen)	Indirekte Subventionen (Steuervergünstigungen)	Nicht in Anspruch genommene Bürgschaften/Garantien	Gezielte Begünstigungen im Rahmen staatlicher Regulierung	Bereitstellung von Gütern, Leistungen und Rechten zu Preisen, die nicht den Marktpreisen entsprechen	Staatliche	Unvollständige Internalisierung von Umweltkosten	Vergleich mit Förderung erneuerbarer Energien, Energieeffizienz	Infrastrukturbereitstellung	geographische Deckung	Bereiche	Anmerkung		
WIFO	x	x		x	(x)				AT	Energie, Verkehr, Wohnen				
BMF (2014)	x	x						AT		alle	Förderungsbericht der Bundesregierung; direkte Förderungen und Einnahmenverzicht, die der Bund durch Ausnahmeregelungen von den allgemeinen abgabenrechtlichen Bestimmungen gewährt			
Umweltdachverband (2010, 2012, 2014)	x	x		x		x	x	AT		Verkehr, Ressourcennutzung und Industrie	Überblick über umweltrelevante steuerliche Regelungen und umweltschädliche Subventionen			
Köder et al. (2014), Schrode et al. (2010)	x	x	x	x				DE		Energie, Verkehr, Wohnungswesen, Landwirtschaft	umfassende Analyse und Quantifizierung der umweltschädlichen Fördermaßnahmen auf Bundesebene			
Bär et al. (2011)								DE			Case Studies zu 6 ausgewählten, relevanten Fördermaßnahmen			
Rave - Thöne (2010)	x	x	x	x				DE		Verkehr, F&E	theoret. Fundierung eines umweltbezogenen Subventionscontrollings; Case Studies zu ausgewählten Fördermaßnahmen			
Drissen et al. (2011)	x	x				x		NL		Energie, Verkehr Landwirtschaft	Darstellung der Förderungen anhand einer Literatur-Studie			
Schweizerische Eidgenossenschaft (2013)	x	x						CH		ausgewählte Umweltbereiche; v.a. Energie, Verkehr, Landwirtschaft	Screening der schweizerischen Haushaltspolitik; Beschreibung und Analyse der identifizierten Maßnahmen im Zusammenhang mit ausgewählten Umweltbereichen			

	Budgetwirksame Subventionen (explizite Subventionen)			Nicht direkt budgetwirksame Subventionen (implizite Subventionen)					weitere Charakteristika			
	Direkte Subventionen (zweckgebundene Zuschüsse, Darlehen)	Indirekte Subventionen (Steuervergünstigungen)	Nicht in Anspruch genommene Bürgschaften/Garantien	Gezielte Begünstigungen im Rahmen staatlicher Regulierung	Bereitstellung von Gütern, Leistungen und Rechten zu Preisen, die nicht den Marktpreisen entsprechen	Unvollständige Internalisierung von Umweltkosten	Vergleich mit Förderung erneuerbarer Energien, Energieeffizienz	Infrastrukturbereitstellung	geographische Deckung	Bereiche	Anmerkung	
Bragadóttir et al. (2014)	x	x			x			NO, DK, FI, IS, Sft	Energie, Verkehr Landwirtschaft	Case Studies zu 3 Instrumenten in den Nordic Countries, Teil eines Berichts zu ökologischer Steuerreform.		
Hogg et al. (2013)		x			(x)			12 MS	alle	Exemplarische Darstellung von EHS (steuerliche Begünstigungen) im Rahmen einer ökologischen Steuerreform.		
Valsecchi et al. (2009), Withana et al. (2012)	x	x	x	x	x	(x)		EU 27	alle	Überblick über 30 EHS in verschiedenen Bereichen in den EU 27 Ländern		
Alberici et al. (2014)	x	x	x	x	x	x	x	EU 28 + EU-Förderungen	Energie; exkl. Verkehr	Quantifizierung aller Fördermaßnahmen im Bereich Energie inklusive Förderungen für Erneuerbare, Energieeffizienz sowie Effekte von öffentlicher Infrastrukturbereitstellung		
EEA (2014)	x	x		x			x	EEA - 32	Energie	Darstellung der bestehend Förderungen (Anzahl) für alle Länder; quantitative Case Studies für 4 Länder		
OECD (2012A)	x	x						OECD	fossile Energie	Aufstellung und Abschätzung der Finanzhilfen und Steuerbegünstigungen für fossile Energieträger		
Kjellingbro - Skotte (2005)	x	x		x	x			global	alle	Literaturüberblick zu EHS auf globaler Ebene		
Clements et al. (2013), Parry et al. (2014)	x	x			(x)	(x)		global	Energie, Verkehr	Abschätzung der globalen Förderungen auf Basis des price-gap approach (Zeitreihe 2000-2011)		
Bruvoll et al. (2011)	x	x	(x)	(x)	(x)	(x)		global (56 - 176 Länder)	alle	Literaturüberblick mit theoretischer Fundierung; best practice Ansätzen für Reformen auf globaler Ebene sowie Fokus auf Kompensationsmechanismen		

Q: in Tabelle: WIFO-Darstellung.

## 5.2 Auswahl der Maßnahmen für die vorliegende Studie

Für das vorliegende Projekt wird eine Abgrenzung gewählt, die auch schon in vorangegangenen Arbeiten verwendet wurde (Köppl et al., 2004; Kletzan – Köppl, 2008) und die sich darüber hinaus an anderen für Österreich vorliegenden Analysen orientiert (Umweltdachverband, 2010, 2012, 2014; Ebner, 2013; OECD, 2012A; Hogg et al., 2014; Withana et al., 2012).

Übersicht 3: Umweltschädliche Subventionen in Österreich nach Bereichen

Energiebereitstellung und -nutzung	
	Energieabgabenvergütung für energieintensive Industrie
	Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen & Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger
	Gratis Zuteilung der CO <sub>2</sub> -Emissionsberechtigungen
	Energieforschungsausgaben der öffentlichen Hand für fossile Energie
Verkehr	
	Mineralölsteuervergünstigung für Diesel
	Mineralölsteuerbefreiung Kerosin
	Mineralölsteuerbefreiung der Binnenschifffahrt
	Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge
	Pendlerpauschale
	Pauschale Dienstwagenbesteuerung
	Steuerbegünstigungen im Rahmen der Normverbrauchsabgabe, Kraftfahrzeug-/Versicherungssteuergesetz, Fiskal-LKW
Wohnen	
	Neubauförderung im Rahmen der Wohnbauförderung
	Geltendmachung von Sonderausgaben zur Wohnraumschaffung
	Ordnungsrechtliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Baurecht (z.B. Stellplatzverpflichtung)

Q: WIFO-Darstellung.



Die Studie fokussiert auf die Analyse von Subventionen bzw. steuerlichen Maßnahmen in den Bereichen Energieerzeugung und -nutzung und Verkehr auf Bundesebene. 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 besteht aus steuerlichen Begünstigungen.

Der Bereich Wohnen und damit zusammenhängende Regelungen mit Subventionscharakter (Stellplatzverpflichtungen), der in die Kompetenz der Bundesländer fällt, wird aufgrund seiner Wechselwirkungen sowohl mit Energienutzung als auch Verkehr in die Untersuchung mit einbezogen.

Die identifizierten Fördermaßnahmen sind in Übersicht 3 zusammengefasst. Eine detaillierte Beschreibung sowie die Quantifizierung der Maßnahmen erfolgt in Kapitel 5.

## 6 Umweltschädliche Subventionsmaßnahmen in Österreich – Beschreibung und Quantifizierung

Im folgenden Kapitel werden die in Übersicht 2 zusammengefassten Maßnahmen näher beschrieben und quantifiziert. Für einige Fördermaßnahmen sind Bandbreiten angegeben, entweder wenn aufgrund der angewendeten Schätzmethodik verschiedene Annahmen berücksichtigt werden, oder wenn es aufgrund rechtlicher Änderungen zu Verschiebungen im Subventionsvolumen kommt. Darüber hinaus war es für einige Fälle nicht möglich das Subventionsvolumen zu quantifizieren.

### 6.1 Energieabgabenvergütung

Mit der Einführung der Energieabgaben auf Elektrizität und Erdgas 1996 wurde mit dem Energieabgabenvergütungsgesetz eine Plafondierungsregelung für die energieintensiven Unternehmen der Sachgüterproduktion eingeführt. Ursprünglich wurden die Abgaben vergütet, wenn sie 0,35% des Nettoproduktionswertes eines Unternehmens überstiegen. Die Begründung für die Einführung der Maßnahme war die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bzw. die Abfederung der Kostenbelastung durch die neuen Abgaben.

Mit der Einführung der Energieabgabe auf Kohle im Jahr 2004 im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinie zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Richtlinie 2003/96/EG) wurde auch diese in die Vergütungsregelung aufgenommen, ebenso wie Mineralölprodukte, die nicht als Treibstoffe verwendet werden. Im Zuge dieser Novellierung wurde der Schwellenwert auf 0,5% des Nettoproduktionswertes angehoben. Weiters wurde der allgemeine Selbstbehalt von 363 € auf 400 € pro Jahr erhöht. Auch dürfen die in der EU-Richtlinie festgelegten Mindeststeuersätze nicht unterschritten werden<sup>22)</sup>:

- 0,0005 € je kWh elektrische Energie,
- 0,00598 € je Nm<sup>3</sup> Erdgas,
- 0,15 € je GJ Kohle,
- 21 € je 1.000 l Heizöl extraleicht,
- 15 € je 1.000 kg Heizöl leicht, mittel, schwer sowie
- 7,50 € je 1.000 kg Flüssiggas.

Weitere Änderungen bei der Energieabgabenvergütung seit 1996 betreffen den Kreis der Begünstigten. Ursprünglich als Entlastungsmaßnahme für die energieintensive Industrie (Unternehmen der Sachgüterproduktion) konzipiert, wurde die Regelung ab 2002 auf alle Unter-

---

<sup>22)</sup> Für sämtliche Energieträger sind die Selbstbehalte zu berechnen und diese den errechneten 0,5% des Nettoproduktionswertes gegenüberzustellen. Ist die Summe der auf Basis der Mindeststeuersätze errechneten Selbstbehalte höher als 0,5% des Nettoproduktionswertes, sind die Selbstbehalte heranzuziehen. Ist die Summe der errechneten Selbstbehalte niedriger als 0,5% des Nettoproduktionswertes, sind für die Berechnung des Vergütungsbetrages die 0,5% des Nettoproduktionswertes maßgebend.

nehmen erweitert. Anlass dafür war eine Beschwerde zweier Dienstleistungsunternehmen beim Verfassungsgerichtshof und die im Zuge des Verfahrens vom EuGH getroffene Entscheidung, dass es sich bei der Vergütung der Energieabgaben an sachgütererzeugende Unternehmen um eine staatliche Beihilfe handelt, da die Vergütung keine allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahme darstellt und die Begünstigung selektiv nur auf Unternehmen der Sachgüterproduktion beschränkt ist, wodurch Umweltschutzerwägungen nicht geltend gemacht werden können.

Mit dem Budgetbegleitgesetz 2011 wurde die Rückvergütung für Dienstleistungsbetriebe ab 1. Februar 2011 wieder gestrichen. Anspruchsberechtigt sind nunmehr Betriebe, deren Schwerpunkt nachweislich in der Herstellung körperlicher Wirtschaftsgüter besteht. Zudem ist die Verwendung der Energie für einen Produktionsprozess (und nicht mehr wie zuvor für einen betrieblichen Zweck) für die Gewährung der Vergütung ausschlaggebend.

Ob diese Einschränkung der Energieabgabenvergütung auf Produktionsbetriebe bestehen bleibt, ist jedoch fraglich. Derzeit prüft der EuGH einen Vorabentscheidungsantrag, in dem er vom Bundesfinanzgericht um die Beantwortung von drei Fragen bezüglich der europarechtlichen Zulässigkeit der Einschränkung ersucht wurde. Sollte der EuGH den angeregten Zweifeln Recht geben, könnte in einer neuerlichen Novellierung der Begünstigtenkreis der Energieabgabenvergütung wiederum auf Dienstleistungsunternehmen ausgeweitet werden.

Die Plafondierung der Energieabgaben stellt eine indirekte Förderung energieintensiver Branchen bzw. des Energieverbrauchs generell dar, da durch diese Maßnahme der steuerliche Anreiz für eine energieeffiziente Produktion reduziert wird. Im produzierenden Bereich zeigte sich zwar im letzten Jahrzehnt – und speziell seit 2005 – eine deutliche Reduktion der Emissionsintensität der Produktion (gemessen als Treibhausgasemissionen je Wertschöpfung real), in Hinblick auf die Energieintensität (gemessen als energetischer Endverbrauch je Wertschöpfung) sind jedoch nur geringe Veränderungen bemerkbar. Die Emissionsintensität war 2013 im Vergleich zu 2005 (und auch 2000) um rund 17% geringer, was auf einen Energieträgerwechsel hin zu weniger kohlenstoffintensiven oder erneuerbaren Energieträgern zurückzuführen ist, da das Niveau des Energieverbrauchs in Relation zur Produktion (Energieintensität) im Wesentlichen gleichgeblieben ist. Im Vergleich zum Jahr 2000 war die Energieintensität 2013 um 1,3% höher, im Vergleich zu 2005 zeigt sich eine Verbesserung um 7%. Es zeigt sich auch, dass Österreich bei der Entwicklung der Energieintensität vom gesamteuropäischen Trend abweicht. Noch deutlicher wird dies, wenn man als Referenz Vorreiterländer wie Dänemark oder Schweden heranzieht<sup>23)</sup> (siehe Kettner et al., 2015).

---

<sup>23)</sup> Während energetische Energieverbrauch bezogen auf eine reale Einheit des Bruttoinlandsproduktes im Durchschnitt der 28 EU-Länder im Zeitraum 1995 bis 2013 um rund 24% zurückging (Dänemark und Deutschland je -22%), verringerte er sich in Österreich um nur rund 7%. Im gleichen Zeitraum verbesserte sich die Energieeffizienz in Schweden um 42%. In Österreich stieg der Indikator insbesondere im Zeitraum 2000/2005 um etwa 9,5%, während er sowohl im Durchschnitt der 28 EU-Länder als auch in Dänemark, Deutschland und Schweden deutlich zurückging. Seit 2005 hat sich die Verbesserung der Energieeffizienz in Österreich an die Entwicklungen speziell in Deutschland und Dänemark angenähert, fällt jedoch weiterhin geringer als der Gesamt-EU oder Schwedens.

Die quantitative Bedeutung der Energieabgabenvergütung kann anhand von Daten des Finanzministeriums dargestellt werden. Einerseits wird die Energieabgabenvergütung mittlerweile im Förderungsbericht der Bundesregierung (BMF, 2014) unter den indirekten Förderungen aufgelistet. Andererseits erfolgte eine detaillierte Aufgliederung der Energieabgabenvergütung nach Jahren, Bundesländern und Sektoren im Rahmen einer Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage im April 2015 (Parlamentarische Anfrage 3807/J XXV. GP).

Dabei sind jedoch mehrere Einschränkungen zu berücksichtigen: erstens sind die Anträge für die Jahre nach 2009 noch nicht vollständig erfasst, da Anträge bis 5 Jahre nach Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen eingebracht werden können. Zweitens wurde ab 2011 der Kreis der Anspruchsberechtigten verkleinert und drittens werden in den Detailauswertungen des BMF (Parlamentarische Anfrage 3807/J XXV. GP) Sektoren mit weniger als drei Anträgen aus Geheimhaltungsgründen nicht ausgewiesen. Dies führt dazu, dass tendenziell eine Unterschätzung des Einnahmenausfalls zu erwarten ist.

In Übersicht 4 werden die gewährten Vergütungen für die Jahre 2006 bis 2013 dargestellt. Ein Vergleich der letzten Jahre mit den Jahren vor 2010 zeigt, dass sowohl die Anzahl der Anträge höher lag (rund 16.000 bis 17.000) als auch das Fördervolumen (durchschnittlich 540 Mio. € zwischen 2006 und 2009).

#### Übersicht 4: Energieabgabenrückvergütung in Österreich

	Anzahl Anträge	Ø Vergütung in €	Vergütung insgesamt in Mio. €
2006	17.292	31.589	546,2
2007	16.773	32.185	539,8
2008	17.067	32.288	551,1
2009	16.389	31.324	513,4
2010	15.285	21.531	329,1
2011	6.138	39.811	244,4
2012	3.885	57.904	225,0
2013	3.114	60.777	189,3

Q: Parlamentarische Anfragebeantwortung 3807/J XXV. GP.

Im Jahr 2010 wurden insgesamt 15.285 Anträge mit einem durchschnittlichen Vergütungsbetrag von rund 21.500 € verbucht, was in Summe ein Volumen von 329 Mio. € ergibt. In den darauf folgenden Jahren sinkt die Zahl der Anträge auf gut 6.100 (2011) bzw. weiter auf gut 3.100 (2013), und auch das Fördervolumen verringert sich auf 329 Mio. € (2011) bzw. 189 Mio. € (2013). Der durchschnittliche Vergütungsbetrag verdoppelt sich 2013 allerdings beinahe im Vergleich zu den Jahren 2006 bis 2009.

Wie oben bereits erwähnt ist die Reduktion der Antragszahlen auf die noch offene Frist zur Antragstellung sowie die Einschränkung des Begünstigtenkreises zurückzuführen. Letzteres begründet auch den Anstieg der durchschnittlichen Vergütung je Antrag. Vergleiche für die

Jahre vor 2011 ergeben eine deutlich höhere durchschnittliche Vergütung für Betriebe der Sachgütererzeugung im Vergleich zu Dienstleistungsbetrieben.

Laut Förderungsbericht (BMF, 2014) wird das finanzielle Volumen der steuerlichen Mindereinnahmen auf 450 Mio. € (2012, 2013) bis 550 Mio. € (2010, 2011) geschätzt.

Die Schätzungen des Finanzministeriums im Förderbericht entsprechen somit weitgehend den Werten der Jahre vor 2010 bzw. spiegelt die angenommene Reduktion des Fördervolumens um 100 Mio. € die Einschränkung des Begünstigtenkreises auf Unternehmen, die körperliche Wirtschaftsgüter herstellen, wider. Aus den detaillierten Daten der Energieabgabenvergütung nach Sektoren ergibt sich für die Jahre 2006 bis 2009 ein Anteil der Dienstleistungssektoren von knapp 100 Mio. €. Auf Basis dieser Zahlen ergibt sich für die Jahre ab 2012 ein geschätztes Volumen von ca. 450 Mio. € p.a.

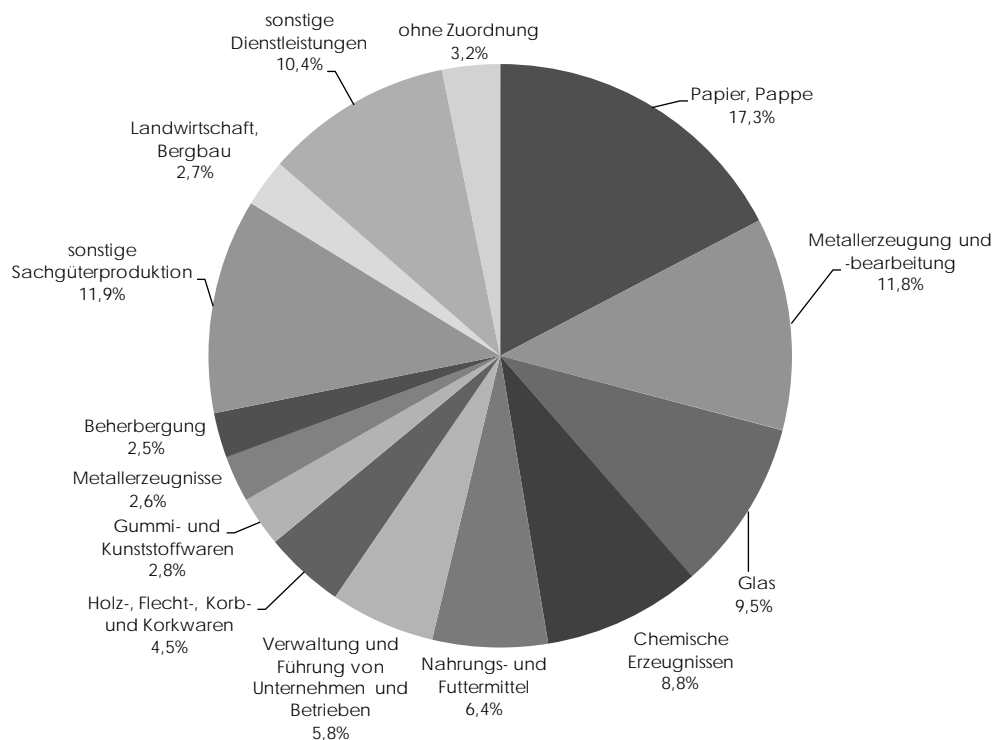
Die Analyse der sektoralen Verteilung der Energieabgabenvergütung ergibt ein relativ stabiles Muster. Über alle hier berücksichtigten Jahre hinweg entfallen auf die fünf Sektoren mit dem höchsten Subventionsvolumen rund 55% der gesamten Energieabgabenvergütung (s. Abbildung 8). Erweitert man auf sieben Sektoren, erhöht sich der Anteil auf rund zwei Drittel der Vergütung insgesamt. Auf die zehn am meisten begünstigten Sektoren entfallen knapp drei Viertel der Vergütung insgesamt. Unter diesen zehn Sektoren befinden sich in erster Linie Sektoren der Sachgüterproduktion (Herstellung von Papier und Pappe, Metallerzeugung und -bearbeitung, Herstellung von Glas, Herstellung von chemischen Erzeugnissen, Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln, Herstellung von Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren, Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren, Herstellung von Metallerzeugnissen).

In der Betrachtung des Gesamtzeitraums 2006 bis 2013 spielen darüber hinaus noch zwei Dienstleistungssektoren eine Rolle. Dazu zählt einerseits der Sektor Beherbergung mit einem Anteil von 2,5%. Andererseits spielte mit einem Anteil von 5,8% der Sektor Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben<sup>24)</sup> eine Rolle. Diese beiden Sektoren sind jedoch entsprechend der geltenden Regelung ab Februar 2012 nicht mehr anspruchsberechtigt. In Hinblick auf den Sektor Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben ist anzumerken, dass es sich dabei etwa um Konzernzentralen handelt, die gesammelt für mehrere Betriebe die Energieabgabenvergütung beantragen konnten. Es lässt sich daher nicht beurteilen, auf welche Produktionsprozesse oder Sektoren der Energieverbrauch tatsächlich entfiel. Aufgrund der geänderten Regelungen würden nunmehr die Anträge auf Betriebsebene erfolgen.

---

<sup>24)</sup> Dazu gehören die Überwachung und Führung von anderen Einheiten des Unternehmens, die Ausführung der strategischen und der Organisationsplanung und die Entscheidungsfindung, die Ausübung der betrieblichen Kontrolle und die Führung des Tagesgeschäfts der verbundenen Einheiten. Erfasst werden hier Tätigkeiten von Firmenzentralen, Konzernzentralen, zentralen Verwaltungsbüros, Tochtergesellschaftsverwaltungen, Bezirks- und Regionalbüros sowie die Treuhandverwaltung von Unternehmen.

Abbildung 8: Sektorale Verteilung der Energieabgabenvergütung



Q: Parlamentarische Anfragebeantwortung 3807/J XXV. GP

Rein in Hinblick auf die Regelung der Energieabgabenvergütung sollten die damit verbundenen umweltkontraproduktiven Anreize gesenkt und die Ausnahmen schrittweise reduziert werden. Köder et al. (2014) schlagen für Deutschland im Zusammenhang mit Energiesteuer- ausnahmen für die Industrie vor, diese schrittweise zu beseitigen und mit einer Härtefallregelung sicherzustellen, dass bestimmte Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen und mit Energiesteuern unzumutbar belastet würden, entlastet werden. Werden Steuerbe- günstigungen beibehalten, sollten diese im Gegenzug an die Einführung von Energieman- agementsystemen und das Monitoring der Maßnahmenumsetzung geknüpft werden<sup>25)</sup>.

Während diese Reform in der kurzen bis mittleren Frist umsetzbar erscheint, sollte längerfristig jedoch der gesamte Bereich der Energiebesteuerung, der Ausnahmen davon und des Emis- sionshandels gemeinsam betrachtet und umgestaltet werden. Ziel sollte es sein, ein einheitli- ches und konsistentes Preissignal für Unternehmen zu erreichen, das eine Lenkungswirkung in

<sup>25)</sup> Die Rahmenbedingungen dafür wurden mit §9 des Energieeffizienzgesetzes über die Anforderungen bezüglich des Energiemanagements bei Unternehmen geschaffen. Für den Zeitraum 2015 bis 2020 müssen Großunternehmen in regelmäßigen Abständen, zumindest aber alle vier Jahre, ein externes Energieaudit durchführen oder ein bestimmtes Energiemanagementsystem einführen.

Richtung energie- und emissionseffizienter Produktionsprozesse setzt. Das Preissignal könnte dabei primär vom Emissionshandel – als EU-weit einheitlichem Instrument – ausgehen, wenn sich ein stabiler CO<sub>2</sub>-Preis etabliert, der in der Lage ist, eine Lenkungswirkung zu entfalten. Dies sollte ergänzt werden um Energiebesteuerung in Bereichen, die vom Emissionshandel nicht erfasst werden und unter Beseitigung weitgehender Ausnahmen.

## 6.2 Herstellerprivileg und nicht-energetischer Einsatz

### 6.2.1 Herstellerprivileg

Unter diesem Oberbegriff wird die Steuerbefreiung von fossilen Energieträgern und Elektrizität zusammengefasst, die zur Aufrechterhaltung des Betriebs von Energieerzeugungsunternehmen, d.h. zur Erzeugung und zur Bereitstellung der Energie für Endverbraucher, benötigt wird. Europarechtliche Grundlage dafür sind Art. 14 Abs. 1<sup>26)</sup> sowie Art. 21 Abs. 3<sup>27)</sup> der Energiesteuerrichtlinie. In Österreich werden die entsprechenden Befreiungen im Mineralölsteuergesetz § 4 (1)<sup>28)</sup>, im Kohleabgabegesetz § 3<sup>29)</sup>, im Erdgasabgabegesetz § 3<sup>30)</sup> sowie im Elektrizitätsabgabegesetz § 2<sup>31)</sup> geregelt.

Die Subvention begünstigt den Verbrauch von Energie in Herstellungsbetrieben. Da die steuerliche Ausnahme für Herstellungsbetriebe (Raffinerien, Erdgas- und Kohlegewinnungsbetriebe) auf der EU-Energiesteuer-Richtlinie beruht, wird sie in allen EU-Mitgliedstaaten angewendet. Demgegenüber wäre die Besteuerung der zur Stromerzeugung eingesetzten Energieträ-

---

<sup>26)</sup> Von der Steuer befreit sind bei der Stromerzeugung verwendete Energieerzeugnisse bzw. verwendeter elektrischer Strom sowie elektrischer Strom, der zur Aufrechterhaltung der Fähigkeit, elektrischen Strom zu erzeugen, verwendet wird. Es steht den Mitgliedstaaten allerdings frei, diese Erzeugnisse aus umweltpolitischen Gründen zu besteuern, ohne allerdings die in der Richtlinie vorgesehenen Mindeststeuerbeträge einhalten zu müssen.

<sup>27)</sup> Der Verbrauch von Energieerzeugnissen innerhalb des Betriebsgeländes eines Betriebes, der Energieerzeugnisse herstellt, gilt nicht als einen Steueranspruch begründender Steuerentstehungsstatbestand, sofern es sich bei dem Verbrauch um Energieerzeugnisse handelt, die innerhalb des Betriebsgeländes dieses Betriebes hergestellt worden sind. Die Mitgliedstaaten können auch den Verbrauch von elektrischem Strom und von anderen Energieerzeugnissen, die nicht innerhalb des Betriebsgeländes eines solchen Betriebes hergestellt worden sind, sowie den Verbrauch von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom innerhalb des Betriebsgeländes eines Betriebes, der Kraftstoffe für die Erzeugung von elektrischem Strom herstellt, als nicht einen Steueranspruch begründenden Steuerentstehungsstatbestand ansehen.

<sup>28)</sup> Von der Mineralölsteuer befreit ist Mineralöl, das in einem Betrieb, der überwiegend Mineralöl herstellt, zur Aufrechterhaltung dieses Betriebes, jedoch nicht als Treibstoff in Beförderungsmitteln verwendet wird, sowie Mineralöl, das zur Erzeugung elektrischer Energie verwendet wird.

<sup>29)</sup> Von der Kohleabgabe befreit ist Kohle, soweit sie zur Erzeugung elektrischer Energie verwendet wird.

<sup>30)</sup> Von der Erdgasabgabe befreit ist Erdgas, das zur Herstellung, für den Transport oder für die Speicherung von Erdgas verwendet wird, das für den Transport und für die Verarbeitung von Mineralöl verbraucht wird oder zur Erzeugung von elektrischer Energie verwendet wird.

<sup>31)</sup> Von der Elektrizitätsabgabe befreit ist elektrische Energie, soweit sie für die Erzeugung und Fortleitung von elektrischer Energie, von Erdgas oder von Mineralöl verwendet wird.

ger aus umweltpolitischen Gründen entsprechend der Richtlinie zulässig, stellt jedoch in den EU-Ländern eine Ausnahme dar<sup>32)</sup>.

Für die Elektrizitätsabgabe werden vom BMF (2013, 2014) für den Zeitraum 2010 bis 2013 jährlich 100 Mio. € an Mindereinnahmen angegeben, für die Erdgasabgabe liegen sie bei 50 Mio. € p.a. Die Mindereinnahmen aufgrund der Nichtbesteuerung von Kohle bzw. Mineralöl im Rahmen des Herstellerprivilegs werden im Förderungsbericht nicht ausgewiesen.

Als alternative und ergänzende Schätzung des Steuerentfalls aufgrund des Herstellerprivilegs wird hier der Verbrauch des Sektors Energie sowie der Transformationsinput der Stromerzeugung nach Energieträgern aus der Energiebilanz übernommen und mit dem jeweiligen Steuersatz bewertet<sup>33)</sup> (Übersicht 5).

Diese Berechnungen ergeben im Bereich „Verbrauch des Sektors Energie“ für den Zeitraum 2010 bis 2013 ein durchschnittliches Gesamtvolumen von 220 Mio. € p.a. (s. Übersicht 5), wovon etwa 100 Mio. € (wie im Subventionsbericht dargestellt) auf Elektrizität entfallen. Der Rest teilt sich zu durchschnittlich 45% auf Erdöl, 34% Kohle und 21% Erdgas auf.

Entnimmt man der Energiebilanz die fossilen Energieverbräuche (Umwandlungseinsatz) für die Elektrizitätserzeugung (inklusive KWK) und bewertet diese wiederum mit den entsprechenden Steuersätzen, ergibt sich für den Zeitraum 2010 bis 2013 ein durchschnittliches Gesamtvolumen von 315 Mio. € p.a. Davon entfällt mehr als die Hälfte auf Erdgas, rund ein Drittel auf Kohle und lediglich 12% auf Erdöl.

Die Anwendung der Steuervergünstigung für Herstellungsbetriebe wird in erster Linie mit der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit argumentiert (siehe etwa Bundesministerium der Finanzen, 2014). Die unilaterale Veränderung oder Abschaffung der Regelung ist aufgrund der obligatorischen Formulierung in der Energiesteuerrichtlinie nicht möglich. Dies müsste im Rahmen der gemeinschaftlichen Neugestaltung der Energiebesteuerung erfolgen. Allerdings werden auch Möglichkeiten zur Besteuerung (etwa Inputs für die Stromerzeugung), die die Energiesteuerrichtlinie eröffnet, nicht genutzt. Das Herstellerprivileg in der Energiebesteuerung dient dazu, die gleichgelagerte Subvention in anderen Ländern auszugleichen, und kann demnach als Ergebnis eines Subventionswettkampfs angesehen werden (FIFO, 2009A, FIFO, 2009B, FIFO, 2009C).

Eine weitere Begründung für die Steuerbefreiung liegt in der Vermeidung von Doppelbesteuerung bzw. steuerlicher Doppelbelastung. Energie wird auf der Stufe des Endverbrauchs besteuert (über die Energieabgaben bzw. die Mineralölsteuer). Eine Besteuerung der Inputs für Transformationsprozesse würde daher eine Doppelbesteuerung – zumindest wenn die Kosten auf die Endverbraucher überwältzt werden – bedeuten. Zudem unterliegen die fraglichen Prozesse bzw. Energieverbräuche in der Regel auch dem Europäischen Emissionshandel (EU

---

<sup>32)</sup> In Großbritannien wurde 2013 eine zusätzliche Steuer auf den CO<sub>2</sub>-Gehalt von Brennstoffen in der Stromerzeugung eingeführt. Die Niederlande haben ebenfalls 2013 Energiesteuerausnahmen von in der Stromerzeugung eingesetzter Kohle abgeschafft (Wronski, - Küchler, 2014).

<sup>33)</sup> Für Mineralöl wird als Referenzmaßstab der Steuersatz für Heizöl leicht herangezogen.



ETS), d.h. für die in der Energieerzeugung anfallenden Emissionen sind Emissionszertifikate abzuliefern. Eine Besteuerung von Energieinputs in Transformationsprozessen könnte jedoch eine komplementäre Rolle spielen. Dies betrifft etwaige Energieverbräuche, die nicht dem Emissionshandel unterliegen. Darüber hinaus könnte die Energiebesteuerung dann zum Einsatz kommen, wenn der Preis von Emissionszertifikaten im EU ETS einen bestimmten Mindestwert unterschreitet, um das Preissignal in Richtung emissionseffizienter Produktion zu gewährleisten<sup>34)</sup> (Wronski, - Küchhler, 2014).

*Übersicht 5: Energieeinsatz und Steuerentgang*

Energieeinsatz	2010	2011	2012	2013
	in TJ			
Verbrauch des Sektors Energie	76.173	82.914	80.445	74.978
Stromerzeugung	189.915	179.099	154.863	138.095
Nicht-energetischer Verbrauch	123.134	108.675	113.018	119.843
Steuerentgang	2010	2011	2012	2013
	in Mio. €			
Verbrauch des Sektors Energie	211	230	224	210
Stromerzeugung	358	335	293	274
Nicht-energetischer Verbrauch	311	271	285	303

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

**6.2.2 Nicht-energetischer Verbrauch**

Eine Steuerbefreiung besteht für Elektrizität und fossile Energieträger im Fall einer nicht-energetischen Nutzung. D.h. wenn diese Energieträger nicht als Heiz- oder Kraftstoff eingesetzt werden, sondern z.B. bei chemischen Prozessen, der Kunststoff- oder Düngemittelproduktion oder wenn es sich um nicht-energetisch genutzte Raffinerieprodukte (z.B. Schmierstoffe) handelt. Der nicht-energetische Verbrauch in Österreich beläuft sich auf rund 8% des Bruttoinlandsverbrauchs insgesamt (ca. 116 PJ; Durchschnitt 2010 – 2013). Bewertet man diese Energieverbräuche wiederum mit den jeweiligen Energiesteuersätzen, ergibt sich ein Subventionsvolumen von knapp 300 Mio. € p.a. (s. Übersicht 5). Der Großteil davon (rund zwei Drittel) entfällt auf Erdölprodukte.

Die Steuerbefreiung der nicht-energetischen Verwendung fossiler Energieträger ist zu diskutieren, da auch diese Nutzung zum Verbrauch der nicht-nachwachsenden Rohstoffe beiträgt. Auch bei der stofflichen Nutzung sind Preissignale zu setzen, die einen Anreiz für den effizienten Einsatz der Ressourcen setzen.

---

<sup>34)</sup> Die Rolle, die ein Minimumpreis im Emissionshandel spielen kann wurde in Kettner et al. (2011) diskutiert. Insbesondere trägt er dazu bei, die Unsicherheit für Investoren zu reduzieren und einen kontinuierlichen Investitions- und Innovationsanreiz zu schaffen.

### **Exkurs: KWK-Punktförderung**

Das Screening von Fördermaßnahmen in Hinblick auf die damit verbundenen ökologischen Effekte ist nicht nur für das bestehende Fördersystem angebracht. Auch für neu zu schaffende Förderungen sind die umweltrelevanten Auswirkungen abzuschätzen. Seit 2013 ist für alle Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen in Österreich eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung durchzuführen. Damit sollen einerseits Indikatoren festgelegt werden, anhand derer die Zielerreichung von Maßnahmen gemessen werden kann. Andererseits soll die intendierte Wirkung sowie erwartete Kosten und etwaige Wechselwirkungen bzw. unerwünschte Auswirkungen auf andere Politikbereiche transparent gemacht werden (siehe [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/folgenabschaetzung/index.html](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/index.html)). Im Rahmen der Wirkungsfolgenabschätzung ist auch auf umweltpolitische Auswirkungen Bezug zu nehmen.

Eine Fördermaßnahme, die Teil des Energieeffizienzpakets des Bundes (Bundesgesetzblatt I Nr. 72/2014) ist, derzeit aber aufgrund der ausstehenden Genehmigung durch die EU noch nicht in Kraft getreten ist, ist die KWK-Punktförderung. Die erwarteten Effekte dieser Maßnahme werden in Folge kurz anhand der vorliegenden Wirkungsfolgenabschätzung (BMWfJ, 2013) zusammengefasst. Ergänzend wird die Rolle der Kraft-Wärme-Kopplung in der öffentlichen Energieversorgung dargestellt, sowie auf verschiedene Kritikpunkte im Zusammenhang mit der geplanten Förderung verwiesen.

Im KWK-Punkte-Gesetz wäre vorgesehen, mittels einer Ankaufsverpflichtung für Endverbraucher (in Abhängigkeit von der Netzebene) eine unionsrechtlich zulässige Unterstützung für hocheffiziente KWK, die der öffentlichen Fernwärmeversorgung dienen, zu etablieren. Hocheffiziente KWK sind laut §8 (2) KWK-Gesetz Anlagen, die im Vergleich zu modernen kalorischen Kraftwerksanlagen ohne Wärmenutzung wesentliche Einsparung des Primärenergieträgereinsatzes entsprechend folgender Relation erreichen:

$$2/3 * W/B + E/B \geq 0,6$$

W = Wärmemenge (kWh), die an das öffentliche Fernwärmenetz abgegeben oder als Prozesswärme wirtschaftlich genutzt wird;

B = Gesamter Brennstoffeinsatz in kWh;

E = Elektrische Energie (kWh), die an das öffentliche Elektrizitätsnetz abgegeben oder an der Generatorklemme gemessen wird.

Entsprechend der Netzebene müsste je Endverbraucher und Jahr eine bestimmte Menge KWK-Punkte angekauft werden. Die Menge reicht von 10 Punkten auf Netzebene 7 bis 9.820 Punkte auf Netzebenen 1-3. Über die Ankaufverpflichtung sollten jährlich 38 Mio. € an Fördermittel für KWK-Anlagen zur Verfügung gestellt werden. Aufgrund der Aufteilung der Ankaufsverpflichtung auf unterschiedliche Netzebenen sollte sich die Aufbringung folgendermaßen verteilen: insgesamt rund 15 Mio. € (40%) würden von Unternehmen aufgebracht, 23 Mio. € (60%) würden von Haushalten stammen. Die Zuteilung der KWK-Punkte sollte sich an der Menge des in das öffentliche Netz eingespeisten KWK-Stroms orientieren.

Laut Energiebilanz stammen ca. 16% der Elektrizität (gemessen am Umwandlungsausstoß; Durchschnitt 2010 bis 2013) in Österreich aus KWK-Anlagen. Innerhalb der KWK-Anlagen verteilt sich die Elektrizitätserzeugung zu rund 72% auf fossile Energieträger (v.a. Erdgas; ca. 60%), 25% Erneuerbare und 3% brennbare Abfälle. Eine genauere Aufteilung – in Hinblick auf die Nutzung für die Fernwärmeversorgung bzw. die in das Netz eingespeiste Menge an Elektrizität – ist auf Basis der vorhandenen Daten nicht möglich.

Die Förderung hocheffizienter KWK-Anlagen über die KWK-Punkte-Förderung ist bislang aufgrund der ausstehenden Genehmigung bzw. Nichtuntersagung der Europäischen Kommission nicht in Kraft getreten. Ob der Fördermechanismus in dieser Form überhaupt genehmigungsfähig ist, d.h. den EU-rechtlichen Vorgaben bezüglich Förderungen entspricht, wird von verschiedenen Seiten angezweifelt (siehe etwa Rabl, 2015; Österreichische Rechtsanwaltskammertag, 2014; Steffek, 2014).

Zudem wurden von verschiedener Seite Kritikpunkte an dem Gesetz geäußert (Landwirtschaftskammer Österreich, 2014, Umweltdachverband, 2014b). Diese beziehen sich einerseits auf die beabsichtigte Förderung bestehender Anlagen, die zum großen Teil auf Basis fossiler Energieträger betrieben werden und aufgrund der herrschenden Marktsituation Wirtschaftlichkeitsdefizite aufweisen. Andererseits wurde die mangelnde Transparenz bei der Definition der Rahmenbedingungen für die Förderung bemängelt. Dies bezieht sich in erster Linie auf die Aspekte der Preisbestimmung für die KWK-Punkte sowie auf die Bestimmung der Anzahl der anzukaufenden Punkte je Netzebene.

### 6.3 Gratis Zuteilung der CO<sub>2</sub>-Emissionsberechtigungen für den EU Emissionshandel

Im Jahr 2005 trat das Europäische Emissionshandelssystem (EU ETS) als zentrales klimapolitisches Instrument der EU in Kraft. Das ETS umfasst Anlagen aus Industrie (energieintensive Sektoren) und dem Energiesektor, auf die rund 40% der gesamten Treibhausgasemissionen der EU-Länder entfallen. In Österreich sind es im Durchschnitt 2005 bis 2013 knapp 39%.

In den ersten beiden Handelsperioden<sup>35</sup> (Pilotphase 2005-2007; Kyoto-Periode 2008-2012) erfolgte die Zuteilung der Emissionszertifikate auf Ebene der Mitgliedstaaten anhand Nationaler Allokationspläne, die auch die jeweilige Emissionsobergrenze definierten. Der überwiegende Teil der Zertifikate wurde dabei gratis zugeteilt. In der Pilotphase mussten mindestens 95%, in der Kyoto-Phase mindestens 90% der Zertifikate kostenlos zugeteilt werden; der Rest der Zertifikate konnte von den EU-Ländern versteigert werden. Von der Möglichkeit der Auktionierung wurde jedoch nur wenig Gebrauch gemacht, fast alle Zertifikate wurden auf Basis der historischen Emissionen der Anlagen zugeteilt (Kettner, 2012).

In der Pilotphase des Emissionshandelssystems (2005/2007) war in Österreich wie in den meisten EU-Ländern eine erhebliche Überallokation von Emissionszertifikaten zu verzeichnen. Durch eine aktivere Rolle der Europäischen Kommission in der Genehmigung der Nationalen Allokationspläne für die zweite ETS-Periode<sup>36</sup> (2008/2012) wurde 2008 eine verbindliche Emissionsobergrenze erreicht, d.h. erstmals überstiegen die verifizierten Emissionen die zugeteilte Menge an Emissionszertifikaten. Im Zuge der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise gingen die erfassten Emissionen jedoch wieder deutlich zurück; 2009 und in den Folgejahren lagen die Emissionen unter der Allokationsmenge.

Aufgrund der seit 2005 gesammelten Erfahrungswerte wurde das EU ETS für den Zeitraum 2013/2020 im Rahmen des EU-Energie- und -Klimapakets (Europäische Kommission, 2008) bzw. der Richtlinie 2009/29 (Europäische Kommission, 2009) wesentlich umgestaltet:

Das Energie- und Klimapaket sieht eine Senkung der Treibhausgasemissionen in den EU-Ländern bis 2020 um 20% unter das Niveau von 1990 vor. Die ETS-Sektoren müssen ihre Emissionen gegenüber 2005 um 21% verringern, das Reduktionsziel für die anderen Sektoren beträgt 10%. Das daraus resultierende EU-weite Emissionscap ersetzt die nationalen Emissionsobergrenzen. Zudem wird die Allokationsmethode grundlegend verändert. Art. 10 der Richtlinie 2009/29/EG definiert die Auktionierung von Zertifikaten als primäre Allokationsmethode. Die Richtlinie unterscheidet jedoch drei Gruppen von Sektoren auf Basis ihrer Exponiertheit, für die sich die Allokation unterscheidet:

1. Für den Energiesektor gilt ab 2013 eine vollständige Auktionierung der Emissionszertifikate<sup>37</sup>);

---

<sup>35</sup>) Die Rahmenbedingungen für die ersten zwei Emissionshandelsperioden sind in Richtlinie 2003/87/EG definiert (Europäische Kommission, 2003A).

<sup>36</sup>) Die Europäische Kommission verlangte im Zuge des Genehmigungsprozesses der Allokationspläne eine durchschnittliche Reduktion der Emissionsgrenze um 10,4%.

<sup>37</sup>) Ausnahmen davon gelten für Fernwärme sowie hocheffiziente KWK.

2. „Normale Sektoren“, die nicht von Carbon Leakage betroffen sind, erhalten einen abnehmenden Anteil der Zertifikate kostenlos zugeteilt (2013: 80%; 2020: 30%);
3. „Exponierte Sektoren“, die potentiell von Carbon Leakage betroffen sind, erhalten weiterhin ihre Zertifikate kostenlos.

Die Zuteilung erfolgt sowohl für „normale“ als auch „exponierte“ Sektoren anhand von Sektor-Benchmarks.

Durch die kostenlose Zuteilung der Emissionszertifikate verzichtet der Staat auf entsprechende Einnahmen. Somit kann die Gratisallokation im Rahmen des EU ETS als implizite Subvention im Sinn einer staatlichen Bereitstellung von Rechten zu Preisen unterhalb des Marktniveaus interpretiert werden (siehe auch Köder et al., 2014).

Die Art der Allokation berührt in einem Emissionshandelssystem zwar nicht die Erfüllung des in Form einer Emissionsobergrenze gesetzten Umweltziels, jedoch senkt die Gratisallokation den Anreiz, Emissionen zu reduzieren. Demgegenüber können Investitionen in Technologien oder Infrastruktur begünstigt werden, die einerseits emissionsintensiv sind und andererseits eine lange Lebensdauer haben, was wiederum in der mittleren bis langen Frist das Erreichen von strengeren Klimazielen erschwert (carbon lock-in).

Zudem kann sich aufgrund der Gratisallokation die Möglichkeit von Windfall Profits ergeben, wenn – trotz der kostenlosen Zuteilung – der CO<sub>2</sub>-Preis als Opportunitätskosten in die Produktionskosten eingerechnet und auf den Verkaufspreis (z.B. von Strom) aufgeschlagen wird. Derartige Mitnahmeeffekte wurden vorwiegend vom Energiesektor in der ersten Handelsperiode lukriert, in geringerem Ausmaß auch noch in Periode 2 (siehe dazu etwa den Überblick in Laing et al., 2013).

Im Zeitraum 2005 bis 2012 wurden in Österreich insgesamt 258 Mio. Emissionszertifikate à 1 t CO<sub>2</sub>e) gratis zugeteilt. Das ergibt im Durchschnitt aller Jahre rund 32 Mio. In den Jahren 2013 und 2014 waren es noch 22,5 Mio. bzw. 21,9 Mio. Die Gratisallokation ist somit im Vergleich zum Durchschnitt 2005-2012 aufgrund der veränderten Zuteilungsmethode (s.o.) um rund ein Drittel zurückgegangen. Die Verteilung auf die einzelnen Jahre und Sektoren ist Übersicht 6 und Abbildung 9 zu entnehmen.

*Übersicht 6: Sektorale Allokation und verifizierte Emissionen im EU Emissionshandelssystem*

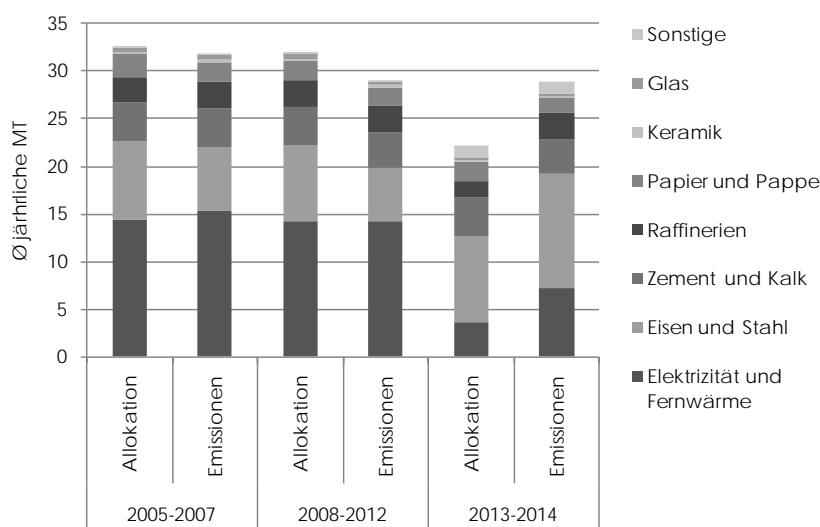
Sektoren	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Allokation in Mio. t									
Elektrizität und Fernwärme <sup>1)</sup>	14,4	14,4	14,4	12,7	14,3	14,1	14,7	15,5	3,7	3,5
Eisen und Stahl	8,2	8,2	8,2	7,9	7,9	7,9	7,9	7,9	9,1	9,0
Zement und Kalk	4,1	4,1	4,1	3,9	4,0	4,2	4,1	4,2	4,1	4,0
Raffinerien	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	1,8	1,8
Papier und Pappe	2,3	2,4	2,4	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	1,9
Glas	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Keramik	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Sonstige	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,4	0,3	1,2	1,2
Industrieanlagen gesamt	18,1	18,3	18,3	17,4	17,6	18,0	17,9	17,9	18,8	18,4

Sektoren	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Verifizierte Emissionen in Mio. t									
Elektrizität und Fernwärme <sup>1)</sup>	16,5	15,3	14,1	14,6	12,8	15,5	15,1	13,1	8,1	6,4
Eisen und Stahl	7,3	6,2	6,5	6,7	5,0	5,6	5,5	5,3	12,0	11,9
Zement und Kalk	3,9	4,1	4,4	4,5	3,7	3,6	3,7	3,6	3,7	3,6
Raffinerien	2,8	2,8	2,9	2,8	2,8	2,7	2,8	2,8	2,8	2,7
Papier und Pappe	2,1	2,0	2,0	1,9	1,8	1,9	1,8	1,8	1,6	1,5
Glas	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Keramik	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Sonstige	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	1,2	1,3
Industrianlagen gesamt	16,8	15,9	16,5	16,6	14,0	14,5	14,6	14,3	21,8	21,6

Q: EEA, WIFO-Berechnungen.

Betrachtet man die sektorale Verteilung der Emissionszertifikate, so entfallen in der Kyoto-Periode knapp 45% auf die Strom- und Wärmeerzeugung, gefolgt vom Sektor Eisen und Stahl mit einem Anteil von rund 19%. 13% der Emissionszertifikate wurden an den Sektor Zement und Kalk verteilt, weitere 8,5% an Raffinerien sowie 6,6% an die Papiererzeugung. Diese fünf Sektoren machen 97% der gesamten Allokationsmenge aus.

Abbildung 9: Durchschnittliche jährliche Allokation und verifizierte Emissionen im EU-Emissionshandelssystem

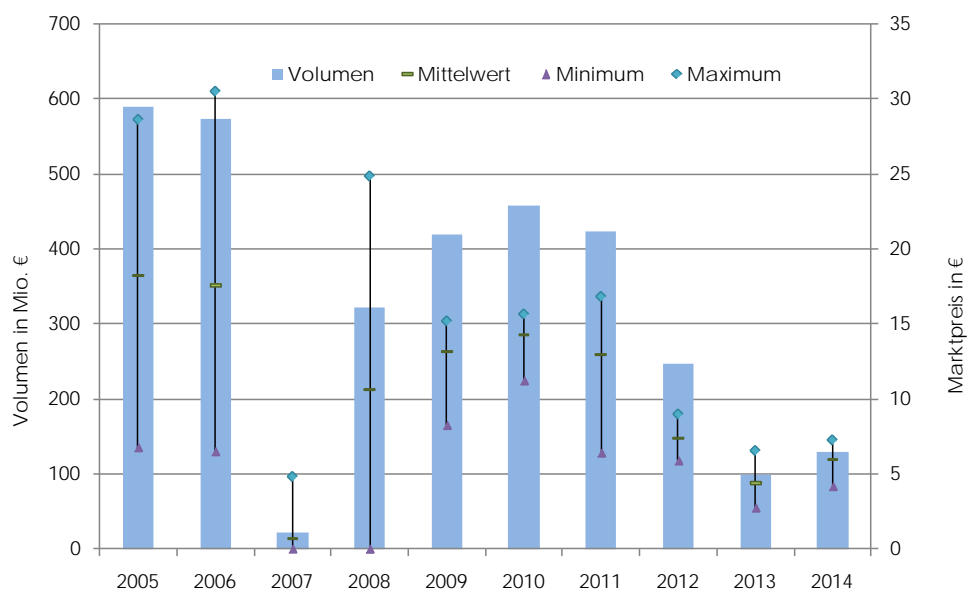


Q: EEA, WIFO-Berechnungen.

Die Höhe der Subvention durch die Gratisallokation ist nicht genau determinierbar, da sie von den volatilen Marktpreisen für Emissionszertifikate abhängt. Um die Spannweite der Subvention darzustellen, wurden die Durchschnitts-, Minimum- sowie Maximumpreise jedes Jahres dargestellt. Das Subventionsvolumen wird anhand der Bewertung mit dem Durchschnittspreis pro Jahr ermittelt. Die Ergebnisse sind in Abbildung 10 dargestellt.

Die Preise im EU ETS waren zumindest in der ersten Handelsperiode sehr volatil, haben sich jedoch im Laufe der zweiten Handelsperiode auf einem niedrigen Niveau eingependelt<sup>38</sup>. Während der Preis für Emissionszertifikate 2005 und 2006 etwa 18 € betrug (Minimum knapp 7€; Maximum rund 30€), sank er 2007 auf 0, da die überschüssigen Emissionszertifikate nicht für Phase 2 angespart werden konnten. In der zweiten Periode spiegelte sich das bindende Emissionscap 2008 in den Preisen, die auf bis zu 25 € anstiegen. In den Folgejahren sank der Preis wieder kontinuierlich bis auf ein Maximum von 7 € im Jahr 2014. Gründe dafür waren die Effekte der Wirtschaftskrise sowie der daraus resultierende strukturelle Überschuss an Emissionszertifikaten im ETS. Gleichzeitig verringerte sich auch der Spread zwischen Minimum- und Maximumpreis innerhalb des Jahres.

Abbildung 10: Subventionsvolumen (nach Durchschnittspreis) und Marktpreise im EU-ETS



Q: Point Carbon, EXX, eea, WIFO-Berechnungen.

Auf Basis der Bewertung mit dem mittleren Marktpreis für Emissionszertifikate im jeweiligen Jahr ergibt sich ein ebenfalls stark schwankendes Subventionsvolumen, das zwischen 590 Mio. € (2005) und 99 Mio. € (2013) liegt. Im Durchschnitt der Kyoto-Periode 2008-2012 betrug das Subventionsvolumen 374 Mio. € p.a. Zieht man den Maximalpreis zur Bewertung heran, erhöht sich das durchschnittliche Subventionsvolumen pro Jahr für den Zeitraum 2008 bis 2012 auf 517 Mio. €. Für die beiden ersten Jahre der dritten Handelsperiode verringerte sich das Fördervolumen aufgrund der neuen Allokationsmethodik auf 99 bzw. 130 Mio. €. Auch in den folgenden Jahren bis 2020 wird die Rolle der Gratisallokation – und somit die implizite Förderung emissionsintensiver Prozesse – im EU Emissionshandelssystem weiter zurückgehen.

<sup>38)</sup> Die Gründe für die Volatilität als auch den Verfall des Carbon-Preises sind u.a. in Kettner 2015 und Kettner et al. 2014 beschrieben.

Die Regelungen für den Emissionshandel werden auf europäischer Ebene festgelegt und sind für die dritte Handelsperiode bis 2020 jedenfalls und auch für die vierte Handelsperiode bis 2030 in Grundzügen festgelegt. Aufgrund der Erfahrungen in den ersten beiden Handelsperioden und insbesondere dem Preisverfall der Emissionszertifikate in Folge exogener Einwirkungen wird ab 2018 eine so genannte „market stability reserve“ eingerichtet. Diese soll einerseits dazu beitragen, den Überschuss an Emissionszertifikaten zu managen und andererseits die Resilienz des Systems gegenüber exogenen Schocks stärken (EC, 2014). Von zentraler Bedeutung für die Wirkung des EU ETS ist die Sicherstellung eines stabilen Preissignals für CO<sub>2</sub>-Emissionen von dem die notwendigen Investitionsanreize für energie- und emissionseffiziente Technologien ausgehen. Entsprechende Reformbestrebungen<sup>39)</sup> sind auf europäischer Ebene zu unterstützen.

#### 6.4 Energieforschungsausgaben der öffentlichen Hand für fossile Energie

Alle in Österreich durchgeführten und von der öffentlichen Hand finanzierten F&E- bzw. Demonstrationsprojekte im Bereich Energie werden jährlich erhoben, in einem nationalen Bericht veröffentlicht (z.B. Indinger – Katzenschlager, 2014, 2015) und an die Internationale Energieagentur (IEA) gemeldet.

Die Forschungsausgaben, die dem Bereich der fossilen Energieträger (inklusive Carbon Capture and Storage; CCS) zukommen, werden hier als potentiell umweltkontraproduktiv berücksichtigt, da sie zum technologischen lock-in in kohlenstoffintensive Systeme beitragen können. Im Folgenden wird die Verteilung der Energieforschungsausgaben in Österreich für den Zeitraum 2010 bis 2014 dargestellt (Übersicht 7).

Übersicht 7: Energieforschungsausgaben der öffentlichen Hand

	2010	2011	2012	2013	2014
	in Mio. €				
Energieeffizienz	55,7	63,7	55,4	55,6	61,7
Fossile Energieträger	0,9	1,1	1,3	5,1	0,6
Erneuerbare Energieträger	33,6	32,8	28,2	29,5	32,4
Kernenergie	3,1	2,6	2,5	2,5	1,5
Wasserstoff, Brennstoffzellen	3,5	2,2	3,8	3,9	8,2
Übertragung, Speicher u.a.	17,6	12,2	22,9	22,0	35,3
Andere Querschnittstechnologien	6,6	6,2	6,0	6,0	3,3
Insgesamt	121,0	120,8	120,1	124,5	143,1

Q: Energieforschungserhebung 2014.

Der Schwerpunkt der öffentlichen Energieforschungsausgaben liegt im Betrachtungszeitraum auf den Bereichen Energieeffizienz (durchschnittlich 46%), Erneuerbare Energieträger (durchschnittlich 25%) sowie Technologien für Übertragung, Speicherung u.ä. (durchschnittlich 17%).

<sup>39)</sup> Vorschläge für potentielle Reformen des EU ETS finden sich etwa in Schleicher et al. (2015).



Während in den Jahren 2010 bis 2012 die öffentlichen Forschungsausgaben für fossile Energie bei etwa 1 Mio. € und damit ca. 1% der gesamten öffentlichen Energieforschungsausgaben lagen, kam es 2013 zu einer Vervierfachung des Betrags auf knapp 5,1 Mio. € (4,1%), was in erster Linie Projekten im Bereich der Verbrennungstechnologien von Öl- und Gas mit Finanzierungen aus dem FFG-Basisprogramm und den Bundesministerien zu Gute kam (Indinger – Katzenschlager, 2014). Im Jahr darauf verringerte sich der Anteil dieses Bereichs jedoch wieder auf 0,4%, was einem Ausgabenvolumen von rund 600.000 € entspricht.

Generell zeigt sich im Betrachtungszeitraum (mit Ausnahme des Jahres 2013) innerhalb des Bereichs „Fossile Energieträger“ eine deutliche Schwerpunktsetzung auf Kohlenstoffabscheidung und -speicherung (CCS), worauf im Durchschnitt etwas mehr als die Hälfte der Forschungsausgaben entfällt. Auf Öl und Gas (und dabei wiederum hauptsächlich auf den Themenbereich Öl- und Gasverbrennung) entfallen im Durchschnitt etwa 41%. Der Rest verteilt sich auf Forschungsausgaben für Kohle und andere, nicht zuordenbare Technologien.

Die öffentlichen Forschungsausgaben für fossile Energien in Österreich sind im Vergleich zu anderen Energieforschungsbereichen als marginal einzustufen. Die Zielsetzung liegt einerseits stark bei Forschung und Entwicklung im Hinblick auf CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -speicherung, was ungeachtet der damit verbundenen potentiellen Risiken als Möglichkeit angesehen wird, die Klimawirkung der Stromerzeugung, für die fossile Energieträger europaweit noch für Jahrzehnte eine Rolle spielen werden, zu reduzieren. Andererseits zielt die öffentlich finanzierte Forschung und Entwicklung auf Verbrennungstechnologien (Turbinen, neuartige Kraftwerkstechnologien) ab.

Die geringe Relevanz dieses Forschungsbereichs spiegelt somit die politische Fokussierung auf Effizienz und erneuerbare Energieträger wider. Zudem entspricht sie auch den Theorien der Energieinnovation, die besagen, dass die Unterstützung von Forschung und Entwicklung umso geringer sein soll, je höher der Reifegrad einer Technologie bereits ist. Fossile Technologien können als überaus weit entwickelt angesehen werden. Relevant für die mittlere Frist sind in diesem Zusammenhang F&E in Hinblick auf Wirkungsgradverbesserungen und die Minimierung ökologischer Effekte.

Die thematische und finanzielle Schwerpunktsetzung der Energieforschungsausgaben in Österreich entspricht somit der energie- und klimapolitischen Zielsetzung einer Dekarbonisierung sowie – im Bereich der fossilen Energien – der Steigerung der Energieeffizienz bzw. der Verringerung der Emissionsintensität.

## **6.5 Mineralölsteuervergünstigung für Diesel**

Im Bereich der Besteuerung von Kraftstoffen im Rahmen der Mineralölsteuer besteht eine Subvention aufgrund des deutlich geringeren Satzes für Diesel im Vergleich zu Benzin. Derzeit (seit 2011) betragen die Steuersätze 0,515 € je Liter Benzin bleifrei (bzw. 0,482 € je Liter für Benzin mit Beimischung biogener Stoffe) und 0,425 € je Liter Diesel (0,397 je Liter Diesel mit Beimischung biogener Stoffe).

Die niedrigere Besteuerung von Diesel wird mit der Unterstützung des gewerblichen Straßen-güterverkehrs begründet, gilt aber auch für private Fahrzeuge. Diese steuerliche Begünstigung hat dazu beigetragen, dass der Anteil an Dieselfahrzeugen stark zugenommen hat. Im Zeitraum 2010 bis 2014 lag der Anteil von Diesel-Pkw an den Neuzulassungen im Durchschnitt bei 55%. Am höchsten war der Diesel-Anteil an den Neuzulassungen mit 71% in den Jahren 2003 und 2004. In Hinblick auf die Flottenzusammensetzung hat dieser Trend dazu geführt, dass der Anteil dieselbetriebener Fahrzeuge an den Pkw insgesamt von 36,6% (2000) auf 56,7% (2014) angestiegen ist.

Entgegengesetzte Signale ergeben sich durch andere verkehrsbezogene Steuern. Bis zur Umstellung der Normverbrauchsabgabe auf CO<sub>2</sub> als Steuergrundlage war die Neuzulassung von Diesel-Pkw höher besteuert als jene von Benzin-Pkw.

Bis zum Jahr 2006 waren die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen je km von neuzugelassenen Diesel-Pkw niedriger als jene von Benzin-Pkw (Lichtblau – Pötscher, 2014). 2013 lagen die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen je km bei Diesel-Pkw 5 g über jenen von Benzin-Pkw. Dementsprechend fällt auch mit der neuen Berechnungsmethode die Normverbrauchsabgabe für Diesel-Neuzulassungen im Durchschnitt höher aus. Auch die motorbezogene Versicherungssteuer fällt für Dieselfahrzeuge durchschnittlich höher aus. Diese Steuer basiert auf der Motorleistung (in kW). Diese war bei Diesel-Pkw im Jahr 2013 um 14 kW höher (98 kW) als bei Benzin-Pkw (75 kW). Wie die Entwicklung der Anteile der Diesel-Pkw am Bestand und an den Neuzulassungen zeigt, können die anderen Steuern den Entlastungseffekt der geringeren Mineralölsteuerbelastung für Diesel-Pkw nicht ausgleichen.

Dies schlägt sich auch in den ökologischen Effekten nieder. Dieseldieselkraftstoff belastet die Umwelt deutlich mehr als Benzin. Einerseits ist die THG-Emissionsintensität je Liter bei Diesel höher als bei Benzin<sup>40)</sup>, andererseits ist Diesel auch zu einem großen Teil verantwortlich für andere Arten der Luftverschmutzung (NO<sub>x</sub><sup>41)</sup>, Feinstaub<sup>42)</sup>. In Abbildung 11 ist die Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Straßengüterverkehr sowie dem Personenverkehr mit Diesel- und Benzinfahrzeugen zwischen 2000 und 2012 dargestellt.

Insgesamt stiegen in diesem Zeitraum die verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen um 15%, die Entwicklungen der Teilsegmente sind jedoch sehr unterschiedlich. Während die Emissionen des Güterverkehrs um 15% zunahmen, gingen die Emissionen aus dem Personenverkehr mit benzinbetriebenen Pkw um 16% zurück. Demgegenüber stiegen die Emissionen aus dieselbetriebenen Pkw um insgesamt 68%. Der in der Graphik erkennbare Rückgang der Emissionen ab 2005 ist in erster Linie der Beimischung von biogenen Treibstoffen zuzuschreiben. Weiters zeigen sich hier auch die Effekte der Wirtschaftskrise 2009 (im Güterverkehr) sowie anderer

---

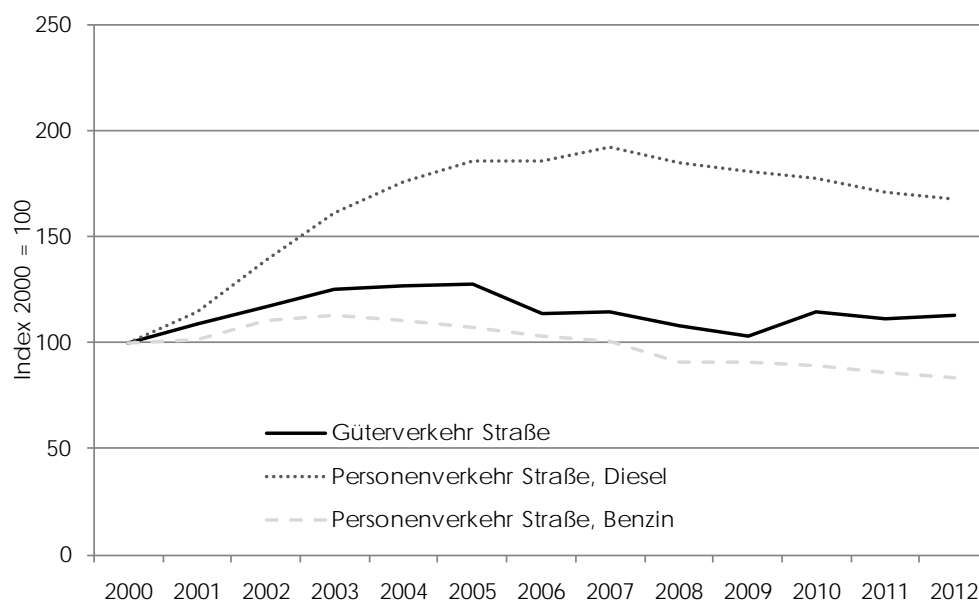
<sup>40)</sup> Der Emissionsfaktor von Diesel beträgt 2,64 kg CO<sub>2</sub>e/l, jener von Benzin 2,33 kg CO<sub>2</sub>e/l.

<sup>41)</sup> Die spezifischen NO<sub>x</sub>-Emissionen pro Fahrzeugkilometer von Diesel-Pkw sind 4-mal höher als jene von Benzin-Pkw und konnten bei Diesel-Pkw im Vergleich zu Benzin-Pkw seit 1990 noch nicht markant reduziert werden (UBA, Emissionstrends, 2015).

<sup>42)</sup> Dieselmotoren sind für die Feinstaubemissionen hauptverantwortlich und weisen bei Pkw 6-mal höhere spezifische Emissionen (reine Verbrennungsemissionen von PM<sub>10</sub>) pro Fahrzeugkilometer auf als Ottomotoren (Q: UBA, 2013.)

Einflussfaktoren wie Förderprogrammen (klima:aktiv) oder der Ökologisierung der NoVA (UBA, 2013).

Abbildung 11: Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrssektor



Q: UNFCCC, WIFO-Berechnungen.

Bei der Quantifizierung der steuerlichen Mindereinnahmen aufgrund des begünstigten Dieselseuersatzes kann eine Spannweite berücksichtigt werden zwischen den potentiellen Einnahmen durch eine Angleichung der Steuersätze und einer Anhebung des Dieselseuersatzes über jenen von Benzin, um die höhere CO<sub>2</sub>-Emissionsintensität je Liter von Diesel zu berücksichtigen.

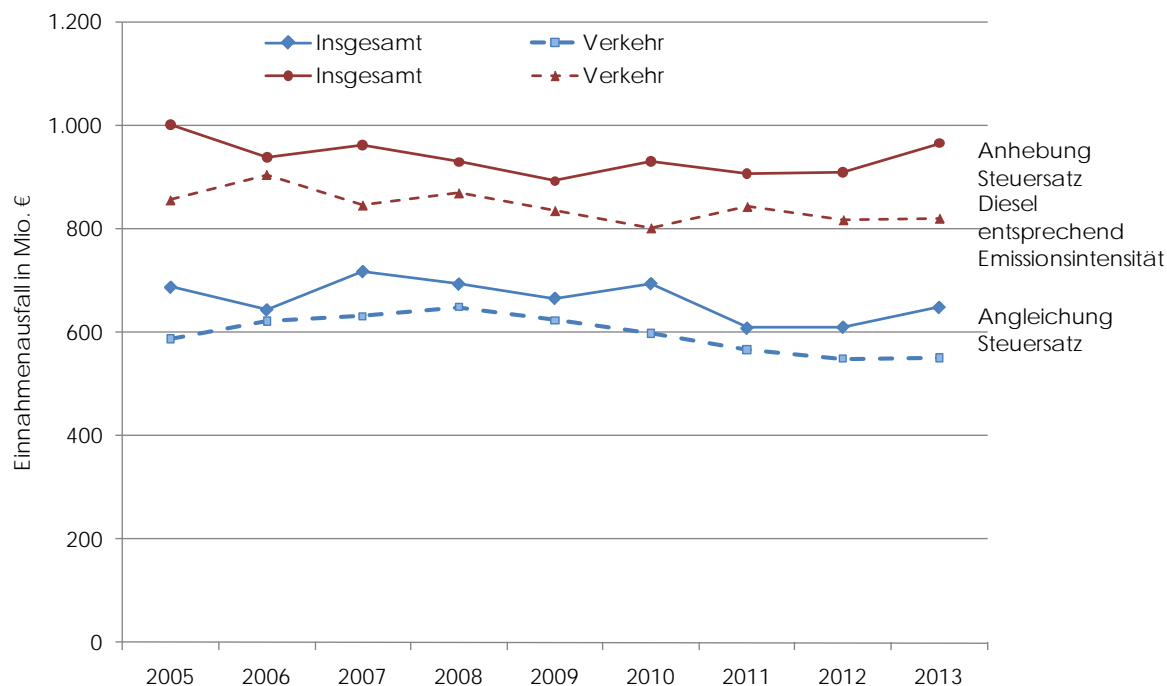
In der Berechnung wurden mehrere Varianten berücksichtigt: Zunächst wurde aus der Energiebilanz sowohl der gesamte Dieselseverbrauch (inklusive schwere Nutzfahrzeuge, d.h. Bau- und Landmaschinen) als auch nur der verkehrsbedingte Dieselseverbrauch herangezogen. Zudem wurde einerseits berechnet, welche Mehreinnahmen sich aus einer Angleichung des Benzin- und Dieselseuersatzes ergeben würden, und andererseits, welches Volumen eine auf den CO<sub>2</sub>-Emissionen beruhende höhere Dieselsebesteuerung generieren würde<sup>43</sup>.

Diese Berechnungen ergeben ein Subventionsvolumen von etwa 640 Mio. € p.a. (Durchschnitt 2010 – 2013) bei Berücksichtigung des gesamten Dieselseverbrauchs und der Anglei-

<sup>43</sup> Bei der Berechnung werden bis 2013 bestehende MÖSt-Rückvergütungen (Agrardiesel, Schienenfahrzeuge) und Befreiungen (Flüssiggas im Ortslinienverkehr) nicht berücksichtigt. Auch die weiterhin bestehende Befreiung von Schiffsbetriebsstoffen wird hier nicht berücksichtigt. Das Volumen dieser steuerlichen Begünstigung wird in Kapitel 5.6 quantifiziert.

chung der Steuersätze. Wird nur der verkehrsbedingte Verbrauch berücksichtigt, ist das Volumen um ca. 75 Mio. € niedriger (s. Abbildung 12).

Abbildung 12: Steuerliche Mindereinnahmen auf Grund der Steuerbegünstigung Diesel



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Verwendet man als Berechnungsmaßstab einen höheren Dieselsteuersatz, der die Emissionsintensität je Liter berücksichtigt, erhöht sich das Subventionsvolumen für den gesamten Dieselverbrauch auf 928 Mio. € (bzw. 821 Mio. € nur für den Verkehr).

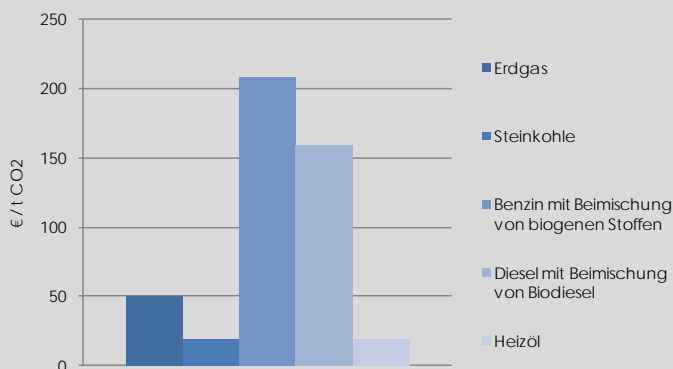
Die Anhebung des Steuersatzes für Diesel auf oder sogar über das Niveau von Benzin würde jedoch eine Einschränkung des Verbrauchs (tatsächlich oder in Form eines Ausweichens auf benachbarte Länder, sofern die Regelung unilateral umgesetzt wird) zur Folge haben. Die tatsächlich lukrierbaren Steuereinnahmen würden dadurch in einer dynamischen Betrachtung unter den hier berechneten Werten liegen. Der Effekt auf den Verbrauch oder die Effizienz der Fahrzeugflotte durch die Besteuerung würde wesentlich davon abhängen, wie sich die Besteuerung bzw. der Kraftstoffpreis im Vergleich zu den Nachbarländern ändern würde.

### Exkurs: Differenzierung der Energiesteuersätze

Energiesteuern – wie etwa die Mineralölsteuer in Österreich – wurden in erster Linie aus dem Motiv der Einnahmengenerierung eingeführt. Die Erzielung eines Lenkungseffekts etwa in ökologischer Richtung kam erst später als Motivation dazu. Die Ökologisierung des Steuersystems wurde – neben der als prioritäres Ziel definierten Schaffung neuer Einnahmen zur Budgetkonsolidierung – als ein Grund für die Einführung der Energieabgaben auf leitungsgebundene Energieträger (Erdgas, elektrischer Strom) 1996 angeführt. Eine umfassende, an ökologischen Zielwerten (wie etwa den CO<sub>2</sub>-Emissionen) orientierte Gestaltung der Steuersätze wurde weder bei der Einführung der Energieabgaben noch bei nachfolgenden Reformen (z.B. der Einführung der Kohleabgabe bzw. nachfolgender Steuererhöhungen) durchgeführt.

Betrachtet man die ökologische Relevanz der Energieträger bzw. die Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Emissionen als relevante Zielsetzung einer Energiebesteuerung, dann müsste aus Effizienzgründen die Tonne CO<sub>2</sub>-Emissionen aus jedem Energieträger gleich besteuert werden. Wie in Abbildung 13 dargestellt, ist dies bei den Steuersätzen für verschiedene fossile Energieträger in Österreich nicht der Fall<sup>44</sup>). Werden die Energiesteuersätze je Mengeneinheit in Steuersätze je Tonne CO<sub>2</sub> umgerechnet zeigt sich, dass Benzin und Diesel mit Abstand am stärksten besteuert werden und emissionsintensive Energieträger wie Kohle dem geringsten Steuersatz unterliegen.<sup>45</sup>

Abbildung 13: Energiesteuersatz je Tonne CO<sub>2</sub>



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

So wird die Tonne CO<sub>2</sub>, die aus der Verbrennung von Benzin resultiert, mit 207,80 € und auch die aus Diesel mit 158,50 € wesentlich höher besteuert als die Tonne CO<sub>2</sub>, die aus der Verbrennung von Kohle (19,10 €/t CO<sub>2</sub>), Heizöl (19,20 €/t CO<sub>2</sub>) oder Erdgas (50,30 €/t CO<sub>2</sub>) resultiert.

<sup>44</sup>) Dies gilt auch für andere europäische Länder, wie etwa Deutschland (siehe dazu Wackerbauer et al., 2011).

<sup>45</sup>) Siehe dazu auch Rechnungshof (2006, 2009).

Ein einheitlicher Steuersatz für alle Verbraucher wird von der ökonomischen Theorie (siehe den Überblick in Milne – Andersen, (2012)) als ein optimales Instrument angesehen, um überregional wirksame Externalitäten (wie Treibhausgasemissionen) zu reduzieren. Eine homogene Steuer dient dazu, allen Akteuren dasselbe Preissignal, d.h. denselben Vermeidungsanreiz zu geben. Damit werden die Grenzvermeidungskosten angeglichen und in Folge die gesamtwirtschaftlichen Kosten minimiert. Somit soll eine effiziente Vermeidung erreicht werden. Besteuert werden können sowohl die Emissionen (CO<sub>2</sub>) direkt als auch indirekt über die Energieträger, die sie verursachen.

Dieses Prinzip des einheitlichen Preises wird von der Energiebesteuerung in der derzeitigen Form nicht erfüllt. Verschiedene Energieträger (in Bezug auf die daraus resultierenden Emissionen) werden unterschiedlich hoch belastet. Zudem besteht eine starke Differenzierung je nachdem, ob der Energieträger als Brennstoff oder Treibstoff verwendet wird. Dies spiegelt sich etwa in den unterschiedlichen Steuersätzen für Diesel und Heizöl wider.

Eine Initiative zur Gleichbehandlung der Energieträger enthielt der Vorschlag für die Reform der EU Energiesteuerrichtlinie 2011 (Europäische Kommission, 2011). Darin wurde eine Umstellung der mengenbasierten Besteuerung auf eine Besteuerung nach Energieinhalt und CO<sub>2</sub>-Emissionen vorgeschlagen.

Das wesentliche Element war die Teilung der Mindeststeuersätze in eine Energieträgerkomponente und eine CO<sub>2</sub>-Komponente; jede Energieeinheit sollte auch in den Mitgliedstaaten unabhängig vom Energieträger gleich besteuert werden. Eine Differenzierung wäre nur noch nach Kraftstoffen und Heizstoffen zulässig. Für den Kraftstoffbereich war eine Übergangsfrist bis 2023 vorgesehen. Anlagen, die nicht dem Emissionshandel unterliegen, sollten mit einem CO<sub>2</sub>-Steueranteil in Höhe von 20 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> belastet werden.

Aufgrund des notwendigen Einstimmigkeitsprinzips in Steuerfragen und dem Widerstand etlicher Mitgliedstaaten konnte keine Einigung über die Reform der Energiesteuer-Richtlinie erreicht werden. Der Vorschlag wurde 2015 von der EU Kommission zurückgezogen.

## 6.6 Mineralölsteuerbefreiung der Binnenschifffahrt

Mineralöl bzw. Kraftstoffe, die als Schiffsbetriebsstoff an Schifffahrtsunternehmen für die gewerbsmäßige Beförderung von Personen und Sachen auf der Donau, dem Bodensee oder dem Neusiedlersee abgegeben werden, sind von der Mineralölsteuer befreit (§ 4 Abs. 1 Z 2 Mineralölsteuergesetz). Ziel der Maßnahme ist die Schaffung der Wettbewerbsgleichheit für die Schifffahrtsunternehmen auf den internationalen Gewässern. Während die Steuerbefreiung für die gewerbliche Schifffahrt in Meeresgewässern auf EU-Ebene obligatorisch vorgeschrieben ist, gilt dies für die Binnenschifffahrt nur fakultativ. Dennoch wird diese Maßnahme von fast allen EU-Mitgliedstaaten umgesetzt. Zusätzlich sehen internationale Abkommen zum Schiffsverkehr auf internationalen Wasserstraßen (z.B. Belgrader Übereinkommen über die Regelung der Schifffahrt auf der Donau, 1948) die Abgabefreiheit vor.

Eine Berechnung auf Basis des in der Energiebilanz ausgewiesenen Endenergieverbrauchs der Binnenschifffahrt (knapp 1.000 TJ bzw. 0,3% des verkehrsbedingten Energieverbrauchs p.a.) für den Zeitraum 2010 bis 2013 ergibt unter Berücksichtigung des Steuersatzes für Diesel ein Volumen von durchschnittlich 10 Mio. €.

Der Anteil der Binnenschifffahrt am Güterverkehr ist gering (ca. 0,1% der Transportleistung), aber dennoch sollte ein Anreiz für effizienten Energieeinsatz über die Besteuerung gegeben werden – nicht zuletzt auch, um die verursachergerechte Kostenanlastung über alle Verkehrsträger zu erreichen und die Wettbewerbsbedingungen im Güterverkehr zu vereinheitlichen.

Das europäische und das Völkerrecht sollten so geändert werden, dass die Steuerbefreiung europaweit und vor allem für die Schifffahrt auf internationalen Wasserstraßen abgeschafft wird. Eine Besteuerung der Schiffsbetriebsstoffe kann jedoch zu einer Verbrauchseinschränkung führen, was wiederum dazu führt, dass die erzielten Steuereinnahmen geringer ausfallen als das hier quantifizierte Volumen.

## 6.7 Mineralölsteuerbefreiung Kerosin

Mineralöl, das als Luftfahrtsbetriebsstoff an Luftfahrtunternehmen für die gewerbsmäßige Beförderung von Personen oder Sachen oder für sonstige gewerbsmäßige Dienstleistungen, die mittels eines Luftfahrzeuges erbracht werden, abgegeben wird, ist in Österreich (wie auch in anderen Ländern) von der Mineralölsteuer befreit (§ 4 Abs. 1 Z 1 Mineralölsteuergesetz). Im internationalen Flugverkehr wird diese Maßnahme mit der Wettbewerbsgleichheit von Luftfahrtunternehmen gerechtfertigt und beruht auf einem internationalen Abkommen (Chicago Convention, 1944). Mit einer Änderung bilateraler Luftverkehrsabkommen könnte jedoch eine Kerosinsteuer eingeführt werden.

Innerhalb der EU wäre entsprechend der Energiesteuerrichtlinie von 2003 eine Besteuerung des Kerosins für Inlandsflüge sowie Flüge zwischen Mitgliedstaaten zulässig, sofern auch hier bilaterale Abkommen dafür vorliegen. Dies würde auch eine EU-weite Besteuerung ermöglichen, was jedoch aufgrund des Widerstandes einiger Mitgliedstaaten sowie dem Einstimmigkeitsprinzip in Steuerfragen auf EU-Ebene schwer umsetzbar erscheint.

Laut Energiebilanz verbraucht der Flugverkehr in Österreich knapp 30.000 TJ Kerosin p.a. (Durchschnitt 2010 – 2013). Das entspricht durchschnittlich 2,7% des energetischen Endverbrauchs insgesamt bzw. 8,2% des energetischen Endverbrauchs des Verkehrssektors.

Die ökologische Relevanz des Energieverbrauchs des Luftverkehrs ergibt sich einerseits aus der größeren Klimaschädlichkeit im Vergleich zu bodennahen Emissionen. Andererseits zeichnet sich dieser Verkehrsbereich global betrachtet nach wie vor durch deutliches Wachstum aus, v.a. in Schwellenländern<sup>46</sup>). Weltweit ist die Zahl der Flugpassagiere zwischen 2010 und 2013 um 16% gestiegen (von 2,7 Mrd. auf 3,1 Mrd.). Die Verkehrsleistung in Passagierkilometern ist im gleichen Zeitraum um 18,5% gestiegen (von 4,9 Mrd. Passagier-km auf 5,8 Mrd. Passagier-km) (DLR, 2014). In Europa betrug das Passagierwachstum im Zeitraum 2010 bis 2013 rund 8%.

Die Besteuerung von Kerosin wäre somit aus Umweltschutzgründen wichtig, aber auch in Hinblick auf die Gleichbehandlung der Verkehrsträger, da Straßen- wie auch Schienenverkehr mit Energiesteuern belegt sind.

Laut BMF (2014) lag der Einnahmefehl aufgrund der Mineralölsteuerbefreiung von Kerosin im Zeitraum 2011 bis 2013 bei 330 – 350 Mio. € p.a.

Dies entspricht den Berechnungen der Besteuerung der in der Energiebilanz ausgewiesenen Menge mit dem im Mineralölsteuergesetz für Kerosin festgelegten Steuersatz von 0,397 € je Liter. Dementsprechend beliefen sich die Mindereinnahmen im Zeitraum 2010 bis 2013 auf durchschnittlich 330 Mio. € p.a.

Zu erwähnen ist hierbei auch eine andere Regulierung, die für den Flugverkehr innerhalb der EU gilt. Seit 2012 ist der Flugverkehr prinzipiell durch den EU Emissionshandel erfasst. Die Richtlinie 2008/101/EC setzt fest, dass alle Flüge die aus dem Europäischen Wirtschaftsraum starten bzw. in diesem ankommen, im EU ETS erfasst sein sollen. Die Einbeziehung von Flügen aus Ländern bzw. in Länder außerhalb des Geltungsbereichs des EU ETS wurde allerdings bis 2016 ausgesetzt (Decision 377/2013/EU, Regulation (EU) 421/2014). Für diese internationalen Flüge will die EU bis dahin die Einigung auf einen global wirksamen marktbasierten Mechanismus, der ab 2020 in Kraft treten soll, erreichen.

Eine Besteuerung von Kerosin ist nur auf internationaler Ebene zu erreichen und kann aufgrund der verschiedenen zugrundeliegenden Abkommen als politisch wenig aussichtsreich angesehen werden. Trotz dieser Schwierigkeiten im Erreichen einer internationalen Vereinbarung sollte im Sinne der steuerlichen Gleichbehandlung aller Verkehrsträger zumindest eine EU-weite Kerosinsteuer angestrebt werden. Somit könnte der Mindeststeuersatz der EG-Energiesteuerrichtlinie von 30,2 Cent/l eingehoben werden. Wie auch in den vorhergehenden Abschnitten angeführt, ist bei Umsetzung dieser Maßnahme mit einer Reduktion des Verbrauchs und in einer dynamischen Betrachtung mit der Reduktion der potentiellen Steuereinnahmen zu rechnen.

---

<sup>46</sup>) In den Industrieländern sind demgegenüber Sättigungstendenzen bemerkbar. Die Wachstumsraten sind gering oder in einzelnen Ländern sogar negativ (DLR, 2014).



## 6.8 Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge

Der grenzüberschreitende gewerbliche Luftverkehr ist von der Mehrwertsteuer befreit. Wie andere in diesem Bericht diskutierte Maßnahmen beruht auch die Mehrwertsteuerbefreiung für die grenzüberschreitende Personenbeförderung im Luftverkehr auf der EU-Mehrwertsteuer-richtlinie. Inlandsflüge sind im Gegensatz dazu steuerpflichtig und unterliegen derzeit noch dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 10%. Im Zuge der Steuerreform 2016 wird der Steuersatz auf 13% angehoben.

Um die steuerliche Bevorzugung des internationalen Luftverkehrs gegenüber anderen Verkehrsmitteln, die der Mehrwert- und der Mineralölsteuer unterliegen, etwas auszugleichen, wurde mit 1. April 2011 in Österreich die Flugabgabe eingeführt (BGBl. I Nr. 111/2010, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I, ausgegeben am 28. Februar 2014 Nr. 13). Diese beläuft sich (seit der Änderung 2013) pro Passagier auf 7 € für Kurzstreckenflüge, 15 € für Mittelstreckenflüge und 35 € für Langstreckenflüge.

Das Fördervolumen aufgrund der Mehrwertsteuerbefreiung muss unter bestimmten Annahmen geschätzt werden, da keine Daten über Umsätze bzw. Einnahmen aus Flugticketverkäufen vorhanden sind. In Folge wurde eine Methodik angewandt, die mit anderen internationalen Studien vergleichbar ist. Die Ergebnisse sind als grobe Schätzgrößen zu interpretieren.

Als Näherungsgröße für das Volumen der Flugticketverkäufe im Inland werden Daten der Statistik Austria zur Umsatzsteuervoranmeldung herangezogen. In diesem Datensatz ist nach Sektoren angegeben, wie hoch der steuerbare Umsatz, die steuerfreien Umsätze sowie die steuerpflichtigen Umsätze eines Jahres waren. Für die Berechnungen wurden die Daten disaggregiert für Personen- und Güterbeförderung in der Luftfahrt für das Jahr 2013 von der Statistik Austria bereitgestellt. Die relevante Größe sind in diesem Zusammenhang die Umsätze für die Personenbeförderung.

Die Berechnung des relevanten Anteils der Umsätze erfolgt anhand der Passagierzahlen. Aus der Verkehrsstatistik 2013 der Statistik Austria wurde die Aufteilung der Flugpassagiere, die von österreichischen Flughäfen abfliegen, nach Zielregionen entnommen, um den Anteil der Inlandsflüge heraus zurechnen, die bereits jetzt besteuert werden.

Geht man davon aus, dass aufgrund der rechtlichen Situation eine Besteuerung des Flugverkehrs innerhalb der EU umsetzbar ist, betrifft die Maßnahme knapp 2/3 des Passagieraufkommens im Jahr 2013.

Auf Basis dieser Annahmen und der Anwendung des 10%-igen Steuersatzes ergibt sich für das Jahr 2013 ein Subventionsvolumen von rund 185 Mio. €. Zieht man den Steuersatz von 13% heran, erhöht sich das Volumen auf knapp 241 Mio. €. Würde man im Zuge der Mehrwertbesteuerung des grenzüberschreitenden Luftverkehrs die Flugabgabe<sup>47)</sup> abschaffen, verblieben zusätzliche Netto-Einnahmen in der Höhe von 87 bis 143 Mio. €.

---

<sup>47)</sup> Im Jahr 2013 beliefen sich die Einnahmen aus der Flugabgabe auf 98 Mio. €.

Die Mehrwertsteuerbefreiung von Flugtickets im internationalen Luftverkehr erfordert eine EU-weite Lösung für eine Reform der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie<sup>48)</sup>.

Würde die Gesetzeslage so verändert, dass im Land des Abfluges die Mehrwertsteuer für den gesamten Flug erhoben werden könnte, so hätte dies eine beträchtliche ökologische Lenkungswirkung bei geringem administrativem Aufwand. Eine Doppelbesteuerung im europäischen Raum würde dadurch ausgeschlossen.

## 6.9 Pendlerpauschale

Die steuerliche Pendlerförderung auf Bundesebene<sup>49)</sup> in Österreich umfasst eine Reihe von Maßnahmen. In der aktuellen Regelung sind diese folgendermaßen ausgestaltet:

1. Pendlerpauschale (§ 16 Abs 1 Z 6 EStG)  
Mit dem Pendlerpauschale können die Kosten der Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsplatz pauschal im Rahmen der Werbungskosten geltend gemacht werden.
2. Jobticket (§ 26 Z 5 EStG)  
Hierbei wird den ArbeitnehmerInnen vom Arbeitgeber für die Strecke zwischen Wohnung und Arbeitsstätte eine Streckenkarte zur Verfügung gestellt. Dies stellt keinen steuerpflichtigen Sachbezug dar und ist auch für ArbeitnehmerInnen ohne Anspruch auf Pendlerpauschale gültig. Die Maßnahme soll die Benützung öffentlicher Verkehrsmittel fördern.
3. Verkehrsabsetzbetrag (§ 33 Abs 5 Z 1 EStG)  
Jede/r ArbeitnehmerIn hat Anspruch auf den Verkehrsabsetzbetrag in Höhe von 291 € pro Jahr<sup>50)</sup>. Der Verkehrsabsetzbetrag steht unabhängig von etwaigen Kosten zu und wird automatisch bei der Lohnverrechnung berücksichtigt.
4. Pendlereuro (§ 33 Abs 5 Z 4 EStG)  
Für ArbeitnehmerInnen mit Anspruch auf Pendlerpauschale steht ein Pendlereuro in Höhe von jährlich zwei € pro Kilometer der einfachen Fahrtstrecke zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zu.

---

<sup>48)</sup> Eine Studie im Auftrag der EU-Kommission (CASE et al., 2014) hat die derzeitigen Mehrwertsteuervorschriften für Personenbeförderungsaktivitäten in der EU untersucht und eine Reihe von Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Vielzahl an Ausnahmen bzw. reduzierten Steuersätzen festgestellt. Es wurden umfangreiche Szenarienrechnungen für die verkehrlichen, ökonomischen und ökologischen Effekte verschiedener Optionen der Vereinheitlichung der Mehrwertsteuervorschriften durchgeführt. Die deutlichsten Effekte (in Hinblick auf eine Reduktion der Verkehrsleistung insgesamt und die Steigerung der Steuereinnahmen) erzielten die Szenarien, in denen die Mehrwertsteuersätze für alle Verkehrsträger vereinheitlicht werden (entweder auf den Standardsatz oder den ermäßigten Satz je Mitgliedstaat), wodurch auch die Wettbewerbsbedingungen im internationalen Verkehr zwischen Bahn- und Flugverkehr verändert würden.

<sup>49)</sup> Zusätzlich zu den hier aufgelisteten Maßnahmen werden Beihilfen bzw. Zuschüsse für Pendler von den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Tirol vergeben.

<sup>50)</sup> Der Verkehrsabsetzbetrag und der Arbeitnehmerabsetzbetrag werden ab dem Jahr 2016 integriert. Es gibt nur mehr den Verkehrsabsetzbetrag, der auf 400 € pro Jahr erhöht wird.

5. Pendlerzuschlag zur Negativsteuer (§ 33 Abs 9 EStG)

Für ArbeitnehmerInnen mit geringem Einkommen erhöht sich bei Anspruch auf ein Pendlerpauschale die Negativsteuer auf 18% der Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung – höchstens jedoch auf 400 € pro Jahr (d.h. maximal 110 € Negativsteuer plus 290 € Pendlerzuschlag zur Negativsteuer)<sup>51)</sup>.

6. Pendlerausgleichsbetrag (§ 33 Abs 9a EStG)

Der Pendlerausgleichsbetrag soll Härtefälle beim Pendlerzuschlag durch eine Einschleifregelung abfangen. Mit maximal 289 € begünstigt er jene PendlerInnen, die eine geringe Einkommensteuer bezahlen. Wird zwischen einem und 290 € jährlich an Einkommensteuer bezahlt, kann ein Pendlerausgleichsbetrag berücksichtigt werden.

Das aktuelle Aufkommen der gesamten Pendlerförderung wird im Bericht der Steuerreformkommission 2014 auf insgesamt rund 1,4 Mrd. € geschätzt, wobei aufgrund der in der Steuerreform vorgesehenen Änderungen von einer zukünftigen Erhöhung des Fördervolumens auszugehen ist.

Im Folgenden wird das Pendlerpauschale als quantitativ relevante und aus ökologischen Gesichtspunkten diskussionswürdige Maßnahme genauer betrachtet.

Das Pendlerpauschale ist ein Freibetrag im Rahmen der Werbungskosten (Aufwendungen oder Ausgaben zur Erwerbung, Sicherung oder Erhaltung der Einnahmen, §16 Einkommensteuergesetz, d.h. beruflich veranlasste Kosten). Es ist nach der Entfernung und der Zumutbarkeit bzw. Möglichkeit der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel in ein kleines und großes Pendlerpauschale differenziert. Die Zumutbarkeitsbestimmungen umfassen folgende Aspekte:

- Tatsächliche Unmöglichkeit – öffentliche Verkehrsmittel sind auf dem halben Arbeitsweg überhaupt nicht oder nicht zur erforderlichen Zeit (z.B. Nachtarbeit) verfügbar;
- Unzumutbarkeit wegen Behinderung;
- Unzumutbarkeit wegen langer Anfahrtszeit – bei mehr als 120 Minuten Zeitdauer ist die Benützung öffentlicher Verkehrsmittel immer unzumutbar. Liegt die Zeitdauer zwischen 60 und 120 Minuten, wird auf Basis der entfernungsabhängigen Höchstdauer entschieden. D.h. pro Kilometer Wegstrecke erhöht sich die Zumutbarkeit um eine Minute<sup>52)</sup>.

Eine relevante Neuerung im Zusammenhang mit dem Pendlerpauschale, die eine Reduktion des umweltkontraproduktiven Elements dieser Maßnahme darstellt, trat mit Mai 2013 in Kraft. Personen, die ein arbeitgebereigenes Kfz (Dienstwagen) auch für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte nutzen können, steht kein Pendlerpauschale mehr zu.

---

<sup>51)</sup> Ab 2016 erhöht sich der Erstattungsbeitrag auf 500 €, sofern aufgrund des geringen Einkommens keine Lohnsteuer bezahlt wird und Anspruch auf eine Pendlerpauschale besteht. Diese Regelung ersetzt den bisher geltenden Pendlerzuschlag. Für PendlerInnen wird die Regelung bereits 2015 teilweise umgesetzt. Die Gutschrift für das Jahr 2015 beträgt maximal 450 €; der Prozentsatz wird von 18% auf 36% angehoben.

<sup>52)</sup> Die Regelungen bezüglich der Wegzeiten wurden 2014 verändert. Bis dahin galten Wegzeiten im öffentlichen Verkehr bis 90 Minuten als zumutbar. Über 90 Minuten Wegzeit wurde das große Pauschale gewährt, wenn der Arbeitsweg mit dem Pkw dreimal schneller bewältigt werden konnte.

Die aktuell gültigen Sätze des kleinen und großen Pendlerpauschales sind in Übersicht 8 zusammengefasst.

Übersicht 8: Sätze des kleinen und großen Pendlerpauschales (2014)

	Betrag/Monat 2014	Jahresbetrag 2014
	in €	
<b>Kleines Pendlerpauschale</b>		
bei mindestens 20 km bis 40 km	58	696
bei mehr als 40 km bis 60 km	113	1.356
bei mehr als 60 km	168	2.016
<b>Großes Pendlerpauschale</b>		
bei mindestens 2 km bis 20 km	31	372
bei mehr als 20 km bis 40 km	123	1.476
bei mehr als 40 km bis 60 km	214	2.568
bei mehr als 60 km	306	3.672

Q: BMF.

Das Pendlerpauschale ist ein Steuerfreibetrag, d.h. es vermindert die Steuerbemessungsgrundlage und folglich die Steuerlast in Höhe des jeweiligen Grenzsteuersatzes<sup>53</sup>. Aufgrund des steigenden Grenzsteuersatzes ist somit die Entlastung bei höheren Einkommen relativ größer (Degressivwirkung). Während diese Kosten des Arbeitswegs v.a. niedrigere Einkommensgruppen relativ stärker belasten, kommen empirische Untersuchungen (VCÖ, 2011 für Österreich; Bach et al., 2007 für Deutschland) zu dem Schluss, dass die soziale Treffsicherheit der Maßnahme bezweifelt werden kann, da aufgrund der Ausgestaltung (gestaffelte Pauschalbeträge als Werbungskosten) ein zunehmender Anteil der steuerlichen Begünstigung Beziehern hoher Einkommen zu Gute kommt. Dies gilt grundsätzlich auch für Österreich, wenngleich die degressive Entlastungswirkung des Pendlerpauschales durch Pendlereuro und Pendlerzuschlag zur Negativsteuer abgemildert wird.

Die Diskussion um eine steuerliche Abzugsfähigkeit von Verkehrsausgaben setzt an verschiedenen Punkten an.

1. Steuersystematisch werden die Argumente vorgebracht, dass die Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz beruflich motiviert sind und dem Zweck der Einkommenserzielung dienen bzw. dass Einnahmen nur soweit der Besteuerung unterliegen dürfen, wie sie nicht zur Deckung der Kosten der Einnahmenerzielung benötigt werden (Nettoprinzip). Ersterem kann entgegengehalten werden, dass es sich um so genannte „gemischt veranlasste“ Aufwendungen handelt, d.h. neben der beruflichen Motivation spielen auch private Präferenzen bei

---

<sup>53</sup>) Im Gegensatz dazu reduziert ein Absetzbetrag die Steuer für alle Einkommen um einen bestimmten Betrag, z.B. die 291 € des Verkehrsabsetzbetrages.

der Wohnsitzwahl eine Rolle<sup>54</sup> (z.B. Wohnen im Grünen, etc.). In Hinblick auf das Nettoprinzip wäre anzuführen, dass Kosten der Lebenshaltung grundsätzlich nicht steuerlich absetzbar sind (z.B. höhere Wohnkosten durch die Entscheidung, in der Stadt zu wohnen), und dass die Nicht-Zuordnung der Fahrtkosten zu den Lebenshaltungskosten lediglich eine Konvention darstellt<sup>55</sup>. In etlichen Ländern wie u. a. den USA, Kanada, Australien, Großbritannien, Portugal, Ungarn und Italien können Fahrtkosten für den Arbeitsweg nicht steuerlich geltend gemacht werden. In Ländern mit ähnlichen Regelungen wie in Österreich ist entweder der Betrag oder die Entfernung gedeckelt, oder die Kosten werden nur anerkannt, wenn sie eine bestimmte Höhe übersteigen. Ein wichtiges Gestaltungselement ist auch die Koppelung an die tatsächlich zurückgelegte Wegstrecke (z.B. bei der deutschen Entfernungspauschale oder in Norwegen) bzw. die tatsächlich getragenen Kosten (z.B. Schweden, Schweiz). Darüber hinaus gibt es auch Beispiele (z.B. Schweiz oder Niederlande) für die verstärkte Förderung der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel im Rahmen der Pendlerförderung.

2. Arbeitsmarkt-, familien- und sozialpolitische Argumentationen weisen darauf hin, dass ArbeitnehmerInnen vielfach gezwungen sind, (längere) Fahrtstrecken in Kauf zu nehmen, es aufgrund sozialer Bindungen, Betreuungspflichten etc. nicht zumutbar ist, seinen Wohnort bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes zu verlagern, und dass die Fahrtkosten einkommensschwächere Haushalte überdurchschnittlich belasten (als Anteil am verfügbaren Einkommen). Hierbei stellt sich allerdings die Frage, ob das Pendlerpauschale die Zielsetzung der sozialen Treffsicherheit erfüllt. BezieherInnen niedriger Einkommen erhalten über den Pendlerzuschlag zur Negativsteuer einen wesentlich geringeren Ausgleich als steuerpflichtige Personen, weiters steigt die steuerliche Entlastung mit dem Einkommen an. Dies wird auch durch die Analyse aktueller Daten bestätigt, die zum Aufkommen der Pendlerpauschale vorliegen. Diese umfassen einerseits Daten aus der Lohnsteuerstatistik (Statistik Austria, 2014; letztes verfügbares Jahr 2013), die – disaggregiert nach Einkommensklassen (Bruttojahreseinkommen) und Bundesländern – die Anzahl und die Vergütung des Pendlerpauschales ausweisen. Andererseits können Daten des BMF herangezogen werden, die für die Beantwortung einer aktuellen parlamentarischen Anfrage (Parlamentarische Anfrage 5770/J XXV.GP) ausgewertet wurden und die Verteilung der Beträge von großem und kleinem Pendlerpauschale nach Einkommensklassen über die Zeit darstellen.

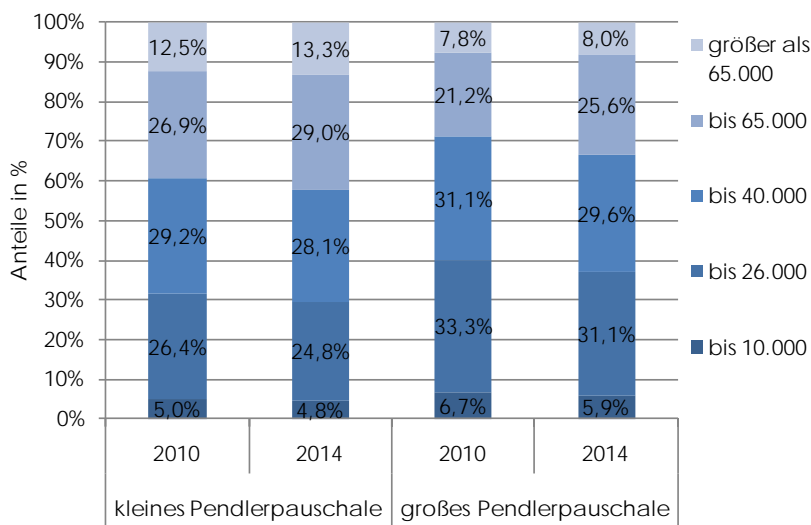
Abbildung 14 stellt die Anteilsverschiebungen nach Einkommensklassen zwischen 2010 und 2014 für das kleine und große Pendlerpauschale dar.

---

<sup>54</sup>) Weiter geht hierbei noch das Werkstor-Prinzip, welches das Wohnen ausschließlich der Privatsphäre zuordnet und wonach die Berufssphäre lediglich die Arbeitsstätte umfasst.

<sup>55</sup>) Eine nähere Betrachtung verschiedener Regelungen und Ansätze findet sich in Harding (2014) oder Potter et al. (2006).

Abbildung 14: Verteilung der Pendlerpauschale nach Einkommenskategorien



Q: Parlamentarische Anfrage 5770/J XXV.GP

Es zeigt sich, dass sich der Bezug des Pendlerpauschales immer stärker in Richtung höherer Einkommen verschiebt. Der Anteil der BezieherInnen des Pendlerpauschales (gemessen an der Gesamtentlastung), deren Einkommen unter dem Medianeinkommen (2014: 25.767 €) liegt, hat zwischen 2010 und 2014 um 2%-Punkte (kleines Pendlerpauschale) bzw. 3%-Punkte (großes Pendlerpauschale) abgenommen. Auch der Anteil der BezieherInnen von Bruttojahreseinkommen zwischen 26.000 € und 40.000 € hat leicht abgenommen (jeweils rund 1%-Punkt), während die Anteile der oberen Einkommensklassen (ab 40.000 € Bruttojahreseinkommen) gestiegen sind – beim kleinen Pendlerpauschale um 3,1%-Punkte, beim großen Pendlerpauschale um 4,6%-Punkte.

Entsprechend diesem Datensatz lag das Volumen des Pendlerpauschales insgesamt, das von ca. 1,2 Mio. ArbeitnehmerInnen geltend gemacht wurde, im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2014 zwischen 1,1 Mrd. € und 1,25 Mrd. €.

Übersicht 9: Fallzahlen und Volumen der Pendlerpauschale

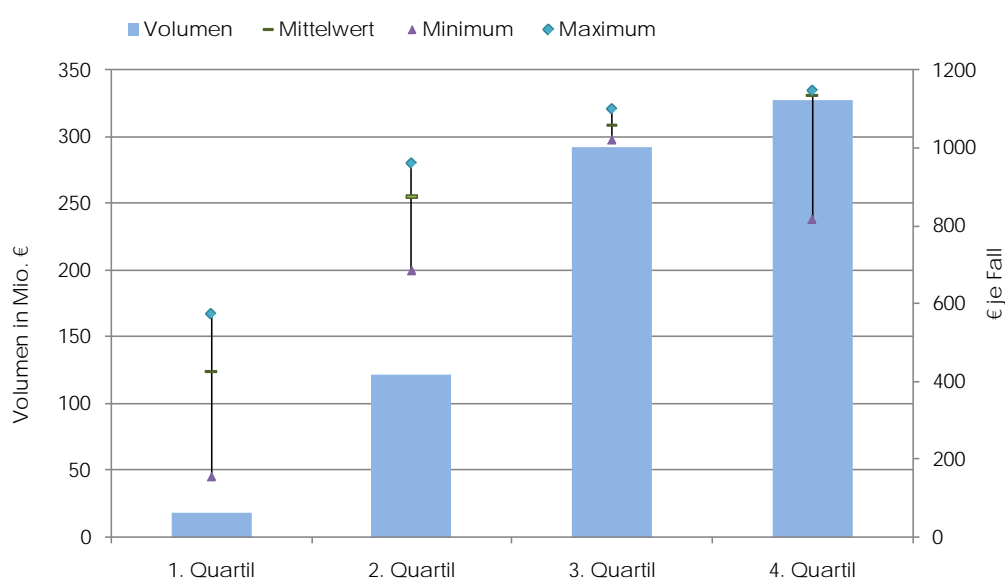
	2010		2011		2012		2013		2014	
	Anzahl	Mio. €	Anzahl	Mio. €	Anzahl	Mio. €	Anzahl	Mio. €	Anzahl	Mio. €
Kleine Pendlerpauschale	259	242	275	284	280	286	249	251	183	181
Große Pendlerpauschale	629	646	631	701	671	751	632	670	556	600
Nicht zugeordnet	324	203	338	228	313	215	351	239	371	271
Insgesamt	1.212	1.090	1.244	1.212	1.264	1.252	1.232	1.160	1.110	1.051

Q: Parlamentarische Anfrage 5770/J XXV.GP.

Anhand der Lohnsteuerstatistik 2013 lässt sich ergänzend darstellen, wie sich die Höhe des bezogenen Pendlerpauschales nach Einkommensquartilen<sup>56)</sup> unterscheidet.

Dargestellt sind jeweils der Mittelwert sowie das Minimum und Maximum innerhalb eines Quartils. Die Darstellung verdeutlicht den Effekt, der sich aus dem steigenden Grenzsteuersatz ergibt. Der Mittelwert des bezogenen Pendlerpauschales pro Person und Jahr steigt von 425 € (1. Quartil) über 825 € (2. Quartil) und 1.058 € (3. Quartil) auf 1.134 € im obersten Einkommensquartil.

Abbildung 15: Volumen der Pendlerpauschale insgesamt und in € pro Person nach Einkommensquartilen



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Zusätzlich kann auf Basis dieser Daten der Anteil der BezieherInnen des Pendlerpauschales an den in der Lohnsteuerstatistik erfassten ArbeitnehmerInnen je Quartil errechnet werden. Während der Anteil der BezieherInnen des Pendlerpauschales im untersten Quartil bei 3,5% liegt, erhöht er sich in den obersten zwei Quartilen auf über ein Viertel.

Im Bericht der Steuerreformkommission wird die Aufkommenswirkung der Pendlerpauschale auf ca. 500 Mio. €<sup>57)</sup> pro Jahr geschätzt. Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der parlamentarischen Fragebeantwortung (5770/J XXV.GP) zur Aufteilung des Pendlerpauschales nach Einkommensklassen ergeben unter Berücksichtigung des jeweils geltenden Grenzsteuersatzes für die Jahre 2010 bis 2013 einen durchschnittlichen steuerlichen Aufkommenseffekt,

<sup>56)</sup> Die Einkommensklassen gliedern sich wie folgt: 1. Quartil bis 12.000 € Bruttojahreseinkommen, 2. Quartil 12.000 bis 25.000 €, 3. Quartil 25.000 bis 40.000 €, 4. Quartil über 40.000 €.

<sup>57)</sup> Im Förderungsbericht (BMF, 2014) wird das Fördervolumen mit 200 Mio. € angegeben. Grund dafür ist, dass nur ein Anteil von ca. einem Drittel als Förderung angesehen wird, während der Rest als gerechtfertigte Abgeltung der Werbungskosten interpretiert wird.

d.h. steuerliche Mindereinnahmen von 453 Mio. €. Zwischen den Jahren schwankt der Wert dabei zwischen 421 und 490 Mio. €.

Für den Pendlereuro wird im Bericht der Steuerreformkommission (2014) zudem die Aufkommenswirkung mit 60 Mio. € angegeben.

Die Summe aus beiden Maßnahmen (maximal 560 Mio. €) kann als obere Schranke der umweltkontraproduktiven Förderung interpretiert werden.

3. Aus umwelt- und verkehrspolitischer Sicht scheint eine Einschränkung bzw. Umgestaltung des Pendlerpauschales erforderlich, damit Verkehrsströme begrenzt bzw. auf öffentliche Verkehrsmittel umgelenkt werden und damit kein zusätzlicher Anreiz für die Zersiedelung gegeben wird. Die dauerhafte steuerliche Förderung der Fahrtkosten „verzerrt“ die Entscheidung der Wohnsitzwahl<sup>58)</sup>, da aufgrund der Kostenabgeltung größere Pendeldistanzen in Kauf genommen werden. Als raumordnungspolitisches Instrument zur Verhinderung der Entleerung ländlicher Räume ist sie ebenfalls nicht geeignet, da andere Faktoren (z.B. soziale Bindungen, Vorhandensein von Ausbildungs-, Versorgungseinrichtungen etc.) die Wohnortwahl wesentlich stärker beeinflussen.

Eine Analyse der Daten zu Pendeldistanzen der Statistik Austria zeigt (entsprechend Registerzählung 2011), dass die Hälfte der Erwerbstätigen in Österreich Arbeitswege bis 19 km zurücklegt<sup>59)</sup>. Knapp 30% haben Pendeldistanzen zwischen 20 und 49 km und 21% pendeln mehr als 50 km zur Arbeit (9% immerhin über 100 km).

Die Entwicklung der Pendeldistanzen über die Zeit lässt sich nur unter Verwendung größerer Indikatoren darstellen. Als Zeitreihe vorhanden sind Daten über Erwerbstätige gegliedert nach NichtpendlerInnen (Arbeitsstätte befindet sich im Wohngebäude), GemeindependlerInnen sowie AuspendlerInnen (Titelbach – Pessl, 2014). Letztere werden wiederum unterschieden in die Kategorien „in andere Gemeinde eines politischen Bezirks“, „in anderen politischen Bezirk des Bundeslandes“ und „in ein anderes Bundesland oder ins Ausland“. Die Verschiebungen zwischen diesen Kategorien lassen sich für den Zeitraum 1971 bis 2011 darstellen<sup>60)</sup>. Über diesen Zeitraum hinweg zeigt sich, dass der Anteil der Nicht- und GemeindependlerInnen von drei Viertel auf rund 46% zurückgegangen ist. Der Anteil der AuspendlerInnen ist hingegen von einem Viertel auf knapp 54% angestiegen, wobei v.a. die Anzahl der PendlerInnen in einen anderen Bezirk des Bundeslandes überdurchschnittlich stark gewachsen ist. Dies gibt einen Hinweis darauf, dass sich die Pendeldistanzen tendenziell im Zeitablauf erhöhen. Allerdings sagt dies noch nichts über den Zeitaufwand aus, der für die Bewältigung der Distanz

---

<sup>58)</sup> Eine Analyse für Deutschland (DIW, 2003) zeigt, dass Besserverdiener nicht nur aufgrund der progressiven Besteuerung profitieren, sondern auch vergleichsweise längere Wegstrecken zurücklegen. Zudem wird gezeigt, dass die Mehrheit der ArbeitnehmerInnen, die ihren Wohnort wechseln ohne den Arbeitsort zu ändern, nach dem Umzug einen längeren Arbeitsweg zurücklegt als zuvor.

<sup>59)</sup> Knapp ein Viertel hat Arbeitswege von 0-9 km; etwas über ein Viertel legt Pendeldistanzen zwischen 10 und 19 km zurück.

<sup>60)</sup> Ein längerer Betrachtungszeitraum ist hier von Nöten, da die relevanten Änderungen in Wohnort oder Arbeitsstätte in der Regel nur mittelfristig stattfinden.



benötigt wird. Dieser hängt auch stark von der Verfügbarkeit und Taktung öffentlicher Verkehrsmittel oder dem Straßennetz sowie der relativen Geschwindigkeit des öffentlichen gegenüber dem Individualverkehr ab.

In der langfristigen Perspektive sollte das Pendlerpauschale als Anreiz für umweltbelastendes Verhalten gänzlich wegfallen. Soziale Härtefälle – für ArbeitnehmerInnen mit sehr hohem Anteil der Wegekosten am Einkommen – könnten über andere Maßnahmen (z.B. als außergewöhnliche Belastung im Rahmen der Einkommensteuer bzw. Beibehaltung der Negativsteuer) abgedeckt werden. In der kurzen bis mittleren Frist ist dies politisch wohl kaum durchsetzbar. Es sollte daher konsequent auf eine ökologisch orientierte Umgestaltung der Maßnahme abgezielt werden.

Bei einer Reform der Pendlerförderung sollten verschiedene Aspekte berücksichtigt werden. Zunächst sollten die Anreize für Zersiedelung bzw. die Inkaufnahme längerer Pendeldistanzen und den motorisierten Individualverkehr reduziert werden. Es ist dabei Bedacht darauf zu nehmen, soziale Härten zu vermeiden und v.a. geringere Einkommen, die von den Fahrtkosten relativ stärker betroffen sind, zu entlasten. Zuletzt sollte auch das komplexe System der Pendlerförderung vereinfacht werden, wodurch die Administrierbarkeit und die Transparenz erhöht werden.

Konkret könnten – wie auch von der Steuerreformkommission (2014) vorgeschlagen – einerseits das große und kleine Pauschale zusammengefasst werden und andererseits auch der Pendlereuro integriert werden. Darüber hinaus ist anzudenken, die Entfernungskategorien durch eine Berücksichtigung der tatsächlich zurückgelegten Distanzen zu ersetzen, d.h. die Höhe des Abzugspostens kilometerabhängig zu gestalten, wie es in vielen Ländern (z.B. Deutschland oder Norwegen) der Fall ist. Weitere Ansätze, die berücksichtigt werden könnten, sind die Orientierung des Abzugspostens an den Kosten des öffentlichen Verkehrs, wie es etwa in den Niederlanden oder Finnland<sup>61)</sup> gehandhabt wird oder die Einführung einer Obergrenze für die anrechenbaren Distanzen und/oder Kosten.

## **6.10 Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen**

In diesem Abschnitt werden die im Rahmen der Einkommensteuer geltenden Regelungen in Bezug auf Dienstwagen, d.h. zur privaten Nutzung verfügbaren Firmenwagen dargestellt und diskutiert.

Die private Nutzung von Dienstwagen ist ein geldwerter Vorteil und wird in Österreich als monatlicher Sachbezug mit derzeit 1,5 % der tatsächlichen Anschaffungskosten des Kfz, maximal

---

<sup>61)</sup> In Finnland können etwa nur die Kosten des günstigsten Verkehrsmittels (i.d.R. öffentliche Verkehrsmittel) geltend gemacht werden. Kosten für Fahrten mit dem Pkw werden nur unter bestimmten Bedingungen anerkannt (u.a. wenn kein öffentliches Verkehrsmittel verfügbar ist, die nächste Haltestelle mindestens 3km entfernt ist oder die Wartezeit während des Arbeitswegs mindestens zwei Stunden beträgt). Zudem gibt es einen Selbstbehalt von aktuell (2015) 750 €, den die ArbeitnehmerInnen selbst tragen müssen, und eine Obergrenze für die anrechenbaren Kosten von 7.000 € p.a.

jedoch mit 720 €, angesetzt<sup>62</sup>). Im Zuge der Steuerreform 2016 wird der Steuersatz für den Sachbezug auf 2% erhöht; der Maximalwert steigt auf 960 €. Zudem wird eine ökologische Komponente in die Sachbezugsregelung eingeführt. Für Fahrzeuge mit einem CO<sub>2</sub>-Emissionswert von maximal 130 g/km wird der Sachbezug weiterhin mit 1,5% der tatsächlichen Anschaffungskosten (bzw. 720 € monatlich) angesetzt. Zusätzlich zur Ökologisierung der Sachbezugsregelung über die CO<sub>2</sub>-Emissionen werden Dienstautos, die von Elektromotoren angetrieben werden, bis 2020 von der Besteuerung ausgenommen.

Die steuerliche Behandlung von Dienstwagen wird aufgrund mehrerer Aspekte als umweltkontraproduktive Förderung diskutiert.

Für Unternehmen stellt die Bereitstellung von Firmenwagen oftmals eine Strategie der Mitarbeiterentlohnung dar, mittels derer sie im Vergleich zu einer äquivalenten sozialversicherungspflichtigen Gehaltserhöhungen Lohnnebenkosten einsparen. Zudem können die Anschaffungs- wie auch die Betriebskosten abgeschrieben werden bzw. sind sie teilweise vorsteuerabzugsberechtigt<sup>63</sup>).

Firmenwagen stellen mittlerweile den Großteil der Neuzulassungen (Statistik Austria, 2014a). Im Jahr 2013 (Stand 31.12.2013) entfielen 39,8% der Neuzulassungen auf Privatpersonen. Bei dem Großteil der neuzugelassenen Pkw (insgesamt 58,7%) ist der Fahrzeughalter ein Unternehmen. Das größte Segment hierbei stellt der Handel mit insgesamt 41,1% der Neuzulassungen dar. Unter einem Prozent liegen jeweils die Anteile der öffentlichen Verwaltung sowie der Land- und Forstwirtschaft.

Im Vergleich zu den Neuzulassungen zeigt sich beim Pkw-Bestand (Statistik Austria, 2014b), dass mit Ende 2013 85,9% der Pkw insgesamt auf Privatpersonen zugelassen waren. 11,4% entfielen auf Unternehmen der Sachgüterproduktion und Dienstleistungen. 2,4% waren auf land- und forstwirtschaftliche Betriebe zugelassen und in 0,4% der Fälle ist die öffentliche Verwaltung der Fahrzeughalter.

Firmenwagen haben mit einem Anteil von etwa 14% einen spürbaren Einfluss auf die Zusammensetzung des Fahrzeugbestands bzw. die damit zusammenhängenden ökologischen Effekte. Einerseits sind Firmenwagen im Durchschnitt größer und CO<sub>2</sub>-intensiver als Privat-Pkw (siehe dazu etwa Naess-Schmidt – Winiarczyk, 2010, Harding, 2014, Lichtblau et al., in Kürze erscheinend<sup>64</sup>). Andererseits wird ein großer Teil nach wenigen Jahren (nach Ende der Abschreibungsdauer) weiterverkauft und beeinflusst somit auch die Zusammensetzung des Gebrauchtwagenmarkts und in Folge auch auf den privaten Pkw-Bestand.

---

<sup>62</sup>) Bei Nachweis einer Privatnutzung von maximal 500 km pro Monat (über ein Fahrtenbuch) sind monatlich nur 0,75% bzw. höchstens 360 € zu versteuern.

<sup>63</sup>) Siehe dazu Abschnitt 5.11.

<sup>64</sup>) Eine Studie des Umweltbundesamtes zur Ökologisierung der in Österreich gewerblich genutzten Pkw-Flotte (Lichtblau et al., in Kürze erscheinend) gibt für im Jahr 2012 neu zugelassene Pkw folgende Werte an: gewerblich zugelassene Pkw weisen im Durchschnitt mit knapp 140 g CO<sub>2</sub>/km höhere spezifische CO<sub>2</sub>-Emissionen auf als privat zugelassene Pkw (durchschnittliche knapp 134 g/km). Die Differenz ergibt sich in erster Linie durch die mengenmäßig bedeutenderen Diesel-Fahrzeuge. Ähnliche Abweichungen zeigen sich auch für Gewicht und Leistungsklassen.

Die Schätzungen der Gesamtzahl der Firmenwagen, für die eine Privatnutzung durch die ArbeitnehmerInnen zulässig ist, weisen eine große Spannbreite auf. Die untere Grenze stellen hierbei Annahmen des BMF dar, die auf Basis einer Hochrechnung von in der Vergangenheit vorgenommenen Lohnsteuerprüfungen auf ca. 150.000 ArbeitnehmerInnen mit Sachbezug kommt. Laut Schätzungen des ÖAMTC (2014) entfällt ein Anteil von 8% des gesamten Pkw-Bestands 2013 auf Firmenwagen ohne Privatnutzung und weitere 6% auf Firmenwagen mit Privatnutzung. Dies entspricht für das Jahr 2013 einer Anzahl von knapp 280.000 Pkw<sup>65</sup>. Der VCÖ (Gansterer, 2015) geht auf Basis der Mobilitätsbefragungen in Oberösterreich und Vorarlberg von maximal 400.000 Firmenwagen mit Privatnutzung aus. Dies entspricht auch Schätzungen der OECD im Rahmen eines detaillierten Vergleichs der Firmenwagenregelungen in allen OECD-Ländern (Harding, 2014). Eine Hochschätzung des Volumens des Sachbezugs auf Basis aller gewerblich zugelassenen Pkw (wie etwa in Naess-Schmidt – Winiarczyk, 2010) führt jedenfalls zu einer massiven Überschätzung, da hierbei Pkw ohne Privatnutzung wie Einsatzfahrzeuge, Vorführwagen, Leihwagen, Taxis, etc. ebenfalls miterfasst werden.

Aus dem Firmenwagenreport 2013<sup>66</sup> (Kienbaum, 2013) lassen sich weitere Details zu Firmenwagen in Österreich entnehmen. Entsprechend den Befragungsergebnissen<sup>67</sup> besteht der Anspruch auf Firmenwagen vorwiegend für die Geschäftsführung (93% der Antworten), die obere Führungsebene (81%) sowie den Außendienst (80%). Die Motivation für die Gewährung liegt primär in der Notwendigkeit für die Ausübung der Arbeit (80% der Antworten) gefolgt von „Teil des Vergütungspakets“ (41%) und „vom Positionsinhaber gewünscht“ (37%). Die Privatnutzung ist weitgehend unbegrenzt möglich (70%), Einschränkungen gibt es in erster Linie nach Personen (21%), d.h. dass lediglich die ArbeitnehmerInnen selbst berechtigt sind, das Fahrzeug zu lenken. Weitere Einschränkungen betreffen räumliche (9%) oder zeitliche (5%) Begrenzungen. Eine Kilometerbeschränkung wurde von lediglich 4% der befragten Unternehmen angegeben.

Die Einordnung der pauschalen Firmenwagenbesteuerung in die umweltkontraproduktiven Maßnahmen erfolgt aufgrund der damit verbundenen Anreizwirkung in Hinblick auf die Nutzung. Kritisiert wird die Maßnahme in erster Linie aufgrund der zu niedrigen Bewertung des Sachbezugs und der fehlenden Berücksichtigung der tatsächlich privat zurück gelegten Entfernungen. Der angesetzte Sachbezug ist geringer als der tatsächliche Nutzwert. Zunächst ergibt sich ein Vorteil in Hinblick auf die Fixkosten (Finanzierungskosten, Versicherung, Steuern). Der Firmenwagen ersetzt die Anschaffung eines privaten Pkw oder kommt als Zweitwa-

---

<sup>65</sup>) Der ÖAMTC (2014) geht auf Basis der Konsumerhebung 2009/2010 und der EU-SILC Datenbank von maximal 300.000 Firmenwagen mit Privatnutzung aus.

<sup>66</sup>) Dafür wurde eine österreichweite Befragung unter 248 Unternehmen aus ganz Österreich durchgeführt, wobei eine breite Abdeckung der Branchen der Sachgütererzeugung und Dienstleistungen erreicht wurde und auch eine hinreichende Differenzierung in Hinblick auf die Unternehmensgröße.

<sup>67</sup>) Bei den dargestellten Ergebnissen waren jeweils Mehrfachantworten möglich.

gen zum Einsatz. In vielen Fällen<sup>68)</sup> werden zudem noch die variablen Kosten (z.B. Treibstoff, Reparaturen, Wartung, Reifenersatz) vom Unternehmen, d. h. dem Arbeitgeber, getragen. Die Grenzkosten einer Fahrt mit dem Dienstwagen sind somit Null und die Gesamtkosten des Fahrzeugs sind konstant und unabhängig von der Intensität der Nutzung (Shiftan et al., 2012). Somit ist der Dienstwagen deutlich günstiger als ein privater Pkw und es besteht kein Anreiz für eine sparsame Verwendung des Fahrzeugs in der Privatnutzung.

Für eine Beurteilung des Ausmaßes der umweltkontraproduktiven Förderung ist es jedoch auch notwendig, neben der Anzahl auch Informationen über die tatsächliche Nutzung der Fahrzeuge sowie dem primären Motiv der Gewährung des Dienstwagens zu haben.

Empirische Untersuchungen in verschiedenen Ländern bestätigen den Anreiz zur überdurchschnittlichen Nutzung eines Dienstwagens. Daten aus Deutschland (Check24, Belgien (Macharis – De Witte, 2012) und Israel (Shiftan et al., 2012) belegen, dass die jährliche Kilometerleistung von Dienstwägen um 65% – 70% höher ist als die rein privater Pkw. Macharis – De Witte (2012) untersuchen für Belgien auch im Detail die Zusammensetzung der Verkehrsleistung der Dienstwagen nach Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsort, arbeitsbezogenen Strecken und Privatfahrten anhand einer Umfrage unter Beschäftigten mit Firmenwagen<sup>69)</sup>. In der Analyse werden drei „typische“ Nutzergruppen identifiziert – Personen, die den Dienstwagen hauptsächlich für das Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsort verwenden (64% der Kilometerleistung), Personen, die täglich oder häufig arbeitsbezogene Strecken (zusätzlich zum Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsort) zurückzulegen haben (75% der Kilometerleistung) und Personen, die den Pkw vorwiegend für private Fahrten nutzen (51% der Kilometerleistung). Die durchschnittliche jährliche Kilometerleistung liegt auch für die Gruppe, die den Pkw hauptsächlich privat nutzt über dem Durchschnitt, jedoch noch um rund 60% unter dem Wert der Gruppe, die den Pkw hauptsächlich für Dienstwege benötigt<sup>70)</sup>. Auf letztere entfällt auch der größte Anteil (44%) der Befragten insgesamt. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass auf Basis dieser Daten knapp die Hälfte der in Summe gefahrenen Kilometer in Bezug zur Ausführung der Arbeit steht (Dienstfahrten). Ein Drittel entfällt auf die Wege zwischen Wohnort und Arbeitsort (Pendeln) und sonstige private Kilometer haben mit 19% einen geringeren Anteil an der durchschnittlichen jährlichen Kilometerleistung haben. Allerdings zeigt diese Analyse auch, dass zwischen verschiedenen Gruppen von Dienstwagen-Nutzern unterschieden werden muss. Das Ausmaß und die Art der Nutzung des Pkw hängt stark davon ab, ob dieser für die Ausübung der jeweiligen Tätigkeit notwendig ist oder ob kaum berufsbedingte Fahrten erforderlich sind und das Fahrzeug v.a. als Bonus zur Verfügung gestellt wird.

---

<sup>68)</sup> Laut Firmenwagenreport 2013 wird in jeweils rund 40% der Fälle bei Firmenwagen für Geschäftsführung, obere Führungsebene und Außendienst die Anschaffung über Full-Service Leasing Verträge getätigt, die einen guten Teil der variablen Kosten abdecken.

<sup>69)</sup> In Hinblick auf die sozio-ökonomischen Charakteristika zeigt die Untersuchung, dass der Großteil der Firmenwagennutzer männlich sind (70%), zwischen 30 und 50 Jahre alt sind (68%) und über eine Hochschulausbildung o.ä. verfügt (77%). In Bezug auf die Position im Unternehmen haben etwa 60% eine Managementfunktion inne.

<sup>70)</sup> Der Wert der Gruppe der hauptsächlich pendelnden Personen liegt in der Mitte.

In Hinblick auf die ideale Besteuerung sollten sowohl die fixen als auch die variablen Kosten bzw. beiderlei für die ArbeitnehmerInnen daraus entstehende Vorteile als zu versteuerndes Einkommen berücksichtigt werden. Wie die vergleichende Analyse von Harding (2014) zeigt, ist in Österreich – wie auch in einer Reihe anderer OECD-Länder – diese Bedingung nicht erfüllt. Nicht nur werden die Fixkosten zu gering bewertet, es wird auch die tatsächliche private Fahrleistung nicht berücksichtigt. Zu diesem Schluss gelangte auch die Steuerreformkommission (2014), die den aktuell gültigen Satz von 1,5% als zu gering ansah, insbesondere da auch die laufenden Kosten damit abgedeckt werden sollten. Die Empfehlung der Kommission ging einerseits in Richtung einer Anhebung des Sachbezugs werts auf 2% bzw. einen noch höheren Satz, wenn man alle mit einem Pkw verbundenen Kosten berücksichtigt. Andererseits wurde die in der Steuerreform 2016 ebenfalls umgesetzte Ökologisierung in Hinblick auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Pkw sowie die Befreiung von Elektroautos vorgeschlagen.

Neben den Anreizen in Richtung stärkerer Nutzung des Fahrzeugs und den damit verbundenen Emissionseffekten, sind mit der Sachbezugsregelung auch steuerliche Mindereinnahmen verbunden. Für die Quantifizierung der Förderung durch die pauschale Firmenwagenbesteuerung wird auf den Ergebnissen von Harding (2014) und Gansterer (2015) aufgebaut.

Harding (2014) hat eine vergleichende Analyse der Sachbezugsregelungen in den OECD-Ländern durchgeführt, inklusive einer Berechnung der steuerlichen Mindereinnahmen. Letztere wurden abgeschätzt durch den Vergleich der Besteuerung unter den jeweils geltenden Regelungen mit einem Benchmark, der die Gleichbehandlung von Lohneinkommen und Sachbezug (Neutralität in der Besteuerung) annähert. Die Daten über die relevante Menge an Pkws je Land wurden einer internationalen Zulassungsdatenbasis entnommen und es wurden Annahmen bezüglich der Automobilpreise (bzw. Rabatte) für Unternehmen, die Abschreibungsdauer sowie den Kostenanteil von Versicherung, Wartung etc. je Land getroffen. Darüber hinaus wurde – für die Quantifizierung der variablen Kosten – angenommen, dass mit den Pkw in Summe 30.000 km p.a.<sup>71)</sup> zurückgelegt werden. Die Differenz zwischen dem tatsächlich besteuerten Sachbezug und dem mittels des Benchmarks berechneten Sachbezug wurde jeweils mit einem bestimmten Grenzsteuersatz bewertet, um die Mindereinnahmen abzuschätzen. Um eine Spannbreite der Förderung zu ermitteln wurden drei Szenarien berechnet, mit unterschiedlichen Abschreibungsdauern und variablen Kosten.

Diese Analysen zeigen, dass unter den getroffenen Annahmen die pauschale Bewertung des geldwerten Vorteils mit 1,5% des tatsächlichen Anschaffungswerts in Österreich dazu führt, dass durchschnittlich nur etwa zwei Drittel des tatsächlichen Vorteils der Privatnutzung zu versteuern sind<sup>72)</sup>. Harding (2014) hat für Österreich einen Steuerentgang von knapp 1.500 € je

---

<sup>71)</sup> Die durchschnittliche Fahrleistung privater Pkw in Österreich liegt laut Mikrozensus 2011/2012 (Statistik Austria) bei rund 13.100 km p.a. Geht man davon aus, dass die um etwa zwei Drittel höhere Kilometerleistung von Dienstwagen, die für andere Länder ermittelt wurden, auch für Österreich repräsentativ ist, ergäbe sich damit ein Wert von ca. 21.600 km p.a.

<sup>72)</sup> Dies deckt sich weitgehend mit Beispielrechnungen, die in Gansterer (2015) angeführt sind. Durch die Anhebung des Bewertungssatzes auf 2,0% im Zuge der Steuerreform 2016 dürfte sich der Anteil auf über 80% erhöhen.

Pkw bzw. insgesamt 558 Mio. € p.a. abgeschätzt<sup>73</sup>). Dieser Wert kann als obere Grenze der umweltkontraproduktiven Fördermaßnahmen interpretiert werden. Insbesondere unter Berücksichtigung, dass manche Annahmen (wie etwa die Anzahl der Dienstwagen oder die angesetzten Kosten<sup>74</sup>) nicht gänzlich treffsicher sind und tendenziell eher überschätzt sind.

Verringert man demgegenüber die Anzahl der Firmenwagen mit Privatnutzung auf den Wert, der von BMF bzw. ÖAMTC angenommen wird, ergibt sich ein Fördervolumen von 225 Mio. € bis 420 Mio. €.

Eine Erhöhung des Sachbezugs sowie eine Ökologisierung der Regelung durch die Berücksichtigung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bzw. die Befreiung von Elektroautos wurden mit der Steuerreform 2016 in Österreich in die Wege geleitet. Laut Schätzungen der Steuerreformkommission (2014) dürfte dies zu Mehreinnahmen in der Höhe von 50 bis 75 Mio. € führen. Der umweltkontraproduktive Anteil der pauschalen Dienstwagenbesteuerung dürfte sich damit deutlich reduzieren. Die Anpassung der ökologischen Komponenten der Regelung (z.B. der CO<sub>2</sub>-Schwellenwert) sollte zukünftig in Relation zum technischen Fortschritt erfolgen. Eine weitere Maßnahme, die umgesetzt werden könnte, um damit insbesondere auch Anreize für einen sparsameren Umgang in der Privatnutzung zu geben, ist die Einführung einer kilometerabhängigen Komponente. Dies wird etwa in Kanada oder Norwegen angewendet, wo zusätzlich zu einem fixen Prozentsatz des Kaufpreises ein bestimmter Betrag je privat gefahrenen Kilometer als Sachbezug angesetzt wird. Bei einem derartigen Ansatz ist jedoch zu bedenken, dass damit auch höhere administrative Kosten (z.B. verpflichtende Führung eines Fahrtenbuches) verbunden sind.

### **6.11 Steuerbegünstigungen im Rahmen der Normverbrauchsabgabe, Kraftfahrzeug- und Versicherungssteuergesetz, Vorsteuerabzug von „Fiskal-Lkw“**

In diesem Abschnitt werden verschiedene steuerliche Regelungen zusammengefasst, die die Anschaffung bzw. den Betrieb von Kraftfahrzeugen im gewerblichen Bereich begünstigen.

#### 1. Befreiung von der Normverbrauchsabgabe:

Laut §3 Z 3 des Normverbrauchsabgabegesetzes sind folgende Fahrzeuge steuerbefreit: Taxi, Leihwagen, Feuerwehren, Krankentransport- und Rettungsfahrzeuge, Begleitfahrzeuge für Schwertransporte, Gästewagen, Leichenwagen, Vorführkraftfahrzeuge, Fahrschulkraftfahrzeuge. Dies ist mit der Entlastung von Erste-Hilfe-Einrichtungen und Gewerben, deren Betriebsgegenstand das Fahrzeug ist oder die auf das Kfz angewiesen sind, begründet. Während in einigen Bereichen (z.B. Einsatzfahrzeuge) eine Ausnahme aufgrund der zu erfüllenden Leistung und dem Fehlen alternativer Fahrzeuge gerechtfertigt ist, gilt das für andere Bereiche nicht. Im Bereich der Taxis, Leihwagen etc. fehlt somit der steuerliche Anreiz für energieeffizientere bzw. emissionspa-

---

<sup>73</sup>) Ausgegangen wurde von einer Anzahl von rund 400.000 Firmenwagen mit Privatnutzung.

<sup>74</sup> Die Anzahl der Fahrzeuge erscheint im Vergleich zu den anderen Quellen eher hoch. Demgegenüber wurde für die Rabatte, die Unternehmen beim Ankauf der Pkw gewährt werden, ein eher konservativer Prozentsatz von 10% angenommen.

rende Fahrzeuge bei der Investitionsentscheidung. Die Regelung kann in diesem Bereich durchaus als umweltkontraproduktiv und überdenkenswert angesehen werden. Das BMF (2014) schätzt den Einnahmenausfall aufgrund dieser Regelung auf 15 Mio. € p.a.

2. Befreiung von der Kraftfahrzeugs- bzw. Versicherungssteuer:

Laut § 2 (1) Kraftfahrzeugsteuergesetz sowie § 4 (3) Versicherungssteuergesetz sind Traktoren und Motorkarren (inkl. Anhänger) in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben von der Kraftfahrzeug- bzw. Versicherungssteuer befreit. Diese Maßnahme wird als Förderung der Landwirtschaft deklariert. Auch in diesem Bereich fällt aufgrund der fehlenden Besteuerung der Anreiz für die Anschaffung effizienter Geräte weg.

Das Volumen dieser Förderung wird auf 70 Mio. € p.a. (BMF, 2014) geschätzt.

In den genannten Paragraphen des Kraftfahrzeugsteuergesetz sowie Versicherungssteuergesetzes sind weitere Ausnahmen von der Besteuerung festgelegt, die neben Einsatzfahrzeugen und Fahrzeugen körperbehinderter Personen auch Omnibusse sowie Kraftfahrzeuge, die ausschließlich oder vorwiegend im Mietwagen- oder Taxigewerbe verwendet werden, umfassen. Der Einnahmenausfall aufgrund dieser Ausnahme wird jedoch im Förderungsbericht nicht quantifiziert.

3. Obwohl bei Personen- und Kombinationskraftwagen grundsätzlich kein Vorsteuerabzug geltend gemacht werden kann<sup>75)</sup>, besteht für bestimmte Kraftfahrzeuge (Fiskal-Lkw) eine Ausnahme. Die vorsteuerabzugsfähigen Fahrzeuge müssen entsprechend einer dazu ergangenen Verordnung als Kleinlastkraft-, Kasten- und Pritschenwagen oder Klein-Autobus eingestuft sein. Die Liste der begünstigten Kfz wird vom BMF laufend bearbeitet<sup>76)</sup>.

Diese Regelung beruht auf der EU Mehrwertsteuerrichtlinie und unterliegt europarechtlich einer so genannten Stand-still Klausel. D.h. eine Einschränkung der Liste durch Entfernen von Fahrzeugtypen ist nicht möglich, lediglich eine Ausweitung ist zulässig. Unter den gelisteten Fahrzeugen befinden sich nicht ausschließlich „klassische“ Kleinlastkraft-, Kasten- und Pritschenwagen, sondern auch großvolumige Pkws wie Vans oder SUVs.

Eine Quantifizierung des Steuerentfalls, der mit dieser Maßnahme in Verbindung steht ist nicht möglich. Im Rahmen der Umsatzsteuervoranmeldung werden die Fiskal-Lkw nicht gesondert, sondern gemeinsam mit anderen Gütern gemeldet.

Die Ausnahmeregelung ist auf nationaler Ebene nicht reformierbar. Jedoch könnte auf EU Ebene eine Diskussion über eine ökologisch orientierte Umgestaltung der Regelung angeregt werden.

---

<sup>75)</sup> Zum Vorsteuerabzug nach § 12 Umsatzsteuergesetz (UStG, BGBl. Nr. 663/1994 i.d.g.F.) sind grundsätzlich alle Unternehmer im Sinne des § 2 UStG 1994 im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeit berechtigt.

<sup>76)</sup> <https://www.bmf.gv.at/steuern/fahrzeuge/vorsteuerabzugsberechtigte-fahrzeuge.html>

## 6.12 Grundsteuerbefreiung von Verkehrsflächen

Im Rahmen der Grundsteuer wird der inländische Grundbesitz besteuert<sup>77)</sup>. Differenziert wird hierbei zwischen land- und forstwirtschaftlichem Vermögen (Grundsteuer A) und Grundvermögen (Grundsteuer B). Bemessungsbasis ist der vom zuständigen Lagefinanzamt festgestellte Grundsteuermessbetrag, der sich aus dem Einheitswert des jeweiligen Grundbesitzes errechnet<sup>78)</sup>. Dauerhafte Steuerbefreiungen gibt es u.a. laut § 2 für die Österreichischen Bundesbahnen, für Verkehrsflächen<sup>79)</sup> sowie Flughäfen<sup>80)</sup>.

Die Relevanz des Verkehrs in Hinblick auf den Flächenverbrauch in Österreich ist gegeben. In Bezug auf den gesamten Dauersiedlungsraum<sup>81)</sup> hat die Verkehrsfläche im Jahr 2014 einen Anteil von 6,6%. Regional am höchsten ist der Anteil in Wien mit 19,3% gefolgt von Tirol (9,4%), Kärnten (8,6%) und Vorarlberg (8,5%). Im Vergleich zu 2006 haben die Verkehrsflächen um 4,5% zugenommen. Demgegenüber wies die Baufläche im selben Zeitraum ein Wachstum von knapp einem Drittel auf und hat 2014 einen Anteil von 9,8% am Dauersiedlungsraum.

Die Steuerbefreiung von Verkehrsflächen im Rahmen der Grundsteuer wurde verschiedentlich in österreichischen Studien als umweltkontraproduktive Förderung diskutiert (Köppl – Steininger, 2004, Umweltdachverband, 2014). Argumentiert wird dabei, dass die Steuerbefreiung zu einer relativen Kostensenkung im Verkehrssektor beiträgt, was einerseits die Verkehrsmenge beeinflusst aber auch das Konkurrenzverhältnis zwischen unterschiedlichen Flächennutzungen. Innerhalb des Verkehrssektors profitiert der flächenintensive motorisierte Individualverkehr am stärksten von dieser Regelung. Eine Besteuerung der Verkehrsflächen könnte einen Kostenbestandteil darstellen, der in nutzungsabhängige Gebühren (z.B. road pricing) eingerechnet werden könnte.

Demgegenüber gibt es Argumente, die gegen die Aufhebung der Steuerbefreiung für alle Verkehrsflächen sprechen. Einerseits befinden sich öffentliche Straßen im Eigentum der öffentlichen Hand, d.h. die Besteuerung würde lediglich zu einer Umverteilung innerhalb des öffentlichen Sektors führen. Relevanter wäre die Aufhebung der Befreiung für nicht (mehrheitlich) in öffentlichem Eigentum befindliche Verkehrsflächen (z.B. Flughäfen). Allerdings würde dies wiederum zu einer Ungleichbehandlung der Verkehrsarten führen. Andererseits besteht das Problem der Bewertung, d.h. der Ermittlung der relevanten Einheitswerte für die Berechnung

---

<sup>77)</sup> Die Grundsteuer wird laut Grundsteuergesetz 1955 von den Gemeinden eingehoben, denen der Ertrag dieser Steuer auch zur Gänze zukommt. Die Gemeinden sind nach dem Finanzausgleichsgesetz ermächtigt, bei der Steuerfestsetzung einen Hebesatz von bis zu 500% auf den Grundsteuermessbetrag anzuwenden.

<sup>78)</sup> In Folge der Bewertung wird die Steuermesszahl (in der Regel 2‰) auf den Einheitswert angewendet. Auf diesen Steuermessbetrag wird der Hebesatz angewendet, um die jährliche Steuerbelastung zu berechnen.

<sup>79)</sup> Konkret zählen dazu die dem öffentlichen Verkehr dienenden Straßen, Wege, Plätze, Brücken, künstlichen Wasserläufe, Häfen und Schienenwege, einschließlich der Seitengräben, Böschungen, Schutzstreifen, Schneedämme und der zwischen den Gleisen oder Fahrbahnen liegenden Geländestreifen.

<sup>80)</sup> Dies umfasst den für den Betrieb eines Flughafens des allgemeinen Verkehrs notwendigen sowie den für den Flugsicherungsdienst benutzten Grundbesitz.

<sup>81)</sup> Der potentiell für Siedlungszwecke verfügbare Raum. In Bezug auf die Gesamtfläche lag der Anteil der Bau- und Verkehrsflächen 2012 bei 6% (10. UKB).



der Steuer. Daten über das Volumen des Steuerentfalls liegen nicht vor, wie vom BMF in einer parlamentarischen Fragebeantwortung zu diesem Thema dargelegt wurde (Parlamentarische Anfrage 9061, XXIV GP.). Insbesondere bei Verkehrsflächen außerhalb von Ballungsräumen bzw. bei Fernstraßen wäre zunächst zu klären, welche Referenzwerte als Basis für die Bewertung herangezogen werden sollten. Wie in Köppl – Steininger (2004) dargestellt, haben die regionalen Disparitäten in den Einheitswerten für Grundbesitz signifikante Auswirkungen auf die Höhe des geschätzten Einnahmenausfalls. Zudem wurde in dieser Analyse auch auf den Verwaltungsaufwand der Einhebung der Grundsteuer auf Gemeindeebene eingegangen.

Aufgrund dieser Argumente wird im vorliegenden Bericht keine Quantifizierung des Steuerentfalls vorgenommen. Zudem wird die Schlussfolgerung gezogen, dass in Hinblick auf die Begrenzung des Flächenverbrauchs durch den Verkehr sowie die verursachergerechte Besteuerung andere Instrumente besser geeignet wären. Hierzu zählen insbesondere ordnungsrechtliche Maßnahmen, Raum- und Verkehrsplanung. Es können aber auch fiskalische Ansätze über ein flächendeckendes Road Pricing oder die Einführung von Konzessionsabgaben für privatisierte Verkehrsflächen einen Beitrag zur Internalisierung der ökologischen Effekte leisten und den umweltkontraproduktiven Effekt durch die Grundsteuerbefreiung überkompensieren.

### **6.13 Neubauförderung im Rahmen der Wohnbauförderung**

Der primäre Zweck der Wohnbauförderung als familien- und sozialpolitischem Instrument ist, zu einer sozial zweckmäßigen, leistbaren und effizienten Wohnbedarfsdeckung beizutragen. In Österreich unterteilt sich die Wohnbauförderung in die Kategorien Objektförderung und Subjektförderung (vgl. Streimelweger, 2010). Die Objektförderung zielt auf die Finanzierung von Neubau- oder Sanierungsmaßnahmen mittels Wohnbauförderungsdarlehen, Annuitäten- und Zinsenzuschüssen ab, unabhängig von den Wohnungsnutzenden. D.h. die Förderung geht an Bauträger oder Privatpersonen. Demgegenüber setzt die Subjektförderung (v.a. Wohnbeihilfe) bei der jeweiligen Person an mit der Zielsetzung, die laufende Belastung durch die Wohnungskosten zu reduzieren. Zusätzlich zu den Zielsetzungen der Wohnraumschaffung und sozialen Umverteilung<sup>82)</sup> werden seit etwa zwei Jahrzehnten auch zunehmend ökologische Standards mit Wohnbauförderungskriterien durchgesetzt.

Der Vollzug der Wohnbauförderung sowie die Gesetzgebung in diesem Bereich obliegen in Österreich den Bundesländern. Demgegenüber wird der Großteil der Finanzmittel (rund 70%) vom Bund bereitgestellt. Seit dem Finanzausgleichsgesetz 2008 werden die Mittel nicht mehr über Zweckzuschüsse an die Länder überwiesen, sondern die Länder erhalten Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Zugleich besteht seither keine Zweckwidmung der Mittel für den Wohnbau bzw. die Sanierung mehr (Streimelweger, 2010).

---

<sup>82)</sup> Zu den Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung und speziell der Eigenheimförderung siehe Guger et al. (2009). Eine aktualisierte Studie wird in Kürze erscheinen.

Trotz der zunehmenden Ökologisierung des Wohnungsneubaus – vorwiegend hinsichtlich der Energieeffizienz und Emissionsvermeidung – verursacht der Wohnungsneubau einen hohen Ressourcenverbrauch und trägt zum Flächenverbrauch bzw. der Flächenversiegelung bei. Ein wesentliches Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sollte daher die Verringerung der Inanspruchnahme neuer Flächen sein. In der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie (BMLFUW, 2002) war vorgesehen, bis 2010 die tägliche Inanspruchnahme durch zusätzliche Bau- und Verkehrsflächen auf maximal 2,5 ha zu reduzieren<sup>83</sup>). Wie in Umweltbundesamt (2013) beschrieben, soll dieses Ziel weiterverfolgt werden. Ein Zeithorizont wurde jedoch nicht wieder festgelegt.

Im 10. Umweltkontrollbericht (Umweltbundesamt, 2013) ist die Entwicklung der täglichen Flächenneuanspruchnahme für Bau- und Verkehrsflächen, Sportanlagen, Infrastrukturfächen dargestellt. Diese lag in der Periode 2009 bis 2012 bei 22,4 ha/Tag; in diesem Zeitraum nahm v.a. der Zuwachs von sonstigen Infrastrukturplätzen deutlich zu. Wie auch schon in Abschnitt 6.12. dieses Berichts dargestellt, nahm jedoch auch die Baufläche im Zeitraum 2006 bis 2014 um knapp ein Drittel zu.

In Hinblick auf die Wohnungsgrößen lassen sich laut Daten der Statistik Austria zu neu bewilligten Wohnungen im Zeitraum 2008 bis 2014 zwei Trends unterscheiden. Die Wohnungsgröße in Wohnbauten mit zwei oder mehr Wohnungen bleibt annähernd konstant, während die Größe neu bewilligter Einfamilienhäuser tendenziell zunimmt. Die durchschnittliche Bruttogeschossfläche<sup>84</sup>) liegt 2014 bei 296,5 m<sup>2</sup> und 11% über dem Wert von 2008<sup>85</sup>).

Zusätzlich zum Flächenverbrauch für den Wohnbau selbst, sind die Siedlungsstrukturen auch ein wesentlicher Einflussfaktor für das Verkehrsaufkommen und die daraus resultierenden ökologischen Effekte (Schadstoffemissionen, Einschränkung der Bodenfunktionen, Auswirkungen auf Habitate) und Lärm. Die Zersiedelung und räumliche Trennung verschiedener Funktionen (Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Freizeitaktivitäten) fördert das Verkehrsvolumen. Ohne ausreichende Verfügbarkeit und Frequenz des öffentlichen Verkehrs fördert die räumliche Trennung insbesondere den motorisierten Individualverkehr.

Die Wohnbauförderung ist für den Wohnungsbau quantitativ eine bestimmende Größe<sup>86</sup>) – laut Fröhlich (2012) beträgt der Anteil des Wohnbaus bzw. der Wohnhaussanierung, der mit Mitteln der Wohnbauförderung mitfinanziert wurde, etwas über 60%. Die Wohnbauförderung trägt insofern zur Erhöhung der Verkehrsleistung bei, als sie einerseits nach wie vor den Fokus

---

<sup>83</sup>) In Deutschland wurde vom Sachverständigenrat für Umweltfragen und dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung empfohlen, langfristig die Neuinanspruchnahme von Flächen zugunsten der Wiedernutzung von Siedlungsbrachen zu beenden (Null-Hektar-Ziel) (Köder et al., 2014).

<sup>84</sup>) Summe aller Geschossflächen des Gebäudes inkl. Keller-, Privatgaragen-, Verkehrs- und Versorgungs- sowie Mauerwerksflächen.

<sup>85</sup>) Statistik Austria: Bewilligte Wohnungen in neuen Wohngebäuden und Bruttogeschossflächen neuer Gebäude nach Quartalen von 2005 bis 2. Quartal 2015.

<sup>86</sup>) Qualitativ ist die Wohnbauförderung bedeutend, da in den Förderungsrichtlinien die ökologischen und Energieeffizienzkriterien vorgegeben sind, die sich in den letzten beiden Jahrzehnten ausgehend von einigen Vorreiterbundesländern dynamisch weiterentwickelt haben.

auf den Neubau legt. Andererseits fehlt die Verknüpfung mit der Verkehrspolitik bzw. die Koppelung der Förderungsvergabe an eine Anbindung an den öffentlichen Verkehr.

Insgesamt wurden für die Wohnbauförderung im Durchschnitt der einzelnen Jahre von 2009 bis 2013 2,4 Mrd. € an Fördervolumen zugesichert. Zwei Drittel der Fördermittel gingen dabei an den Wohnungsneubau, ein Drittel an die Sanierung. Innerhalb des Wohnungsneubaus entfällt wiederum der Großteil (ca. 83%) auf Mehrgeschoßgebäude. Für Ein- und Zweifamilienhäuser wurden im Betrachtungszeitraum durchschnittlich 275 Mio. € an Förderungen zugesichert. Dem entspricht der Neubau von rund 10.100 Wohnungen in Ein- oder Zweifamilienhäusern pro Jahr.

*Übersicht 10: Anzahl der geförderten Wohnungen aus der Wohnbauförderung der Länder*

	2010	2011	2012	2013
Neubau		Anzahl der Wohnungen		
Ein- und Zweifamilienhäuser	10.604	8.968	9.042	7.699
Mehrgeschoßgebäude	18.896	17.849	18.791	22.551
Nicht zugeordnet	0	0	0	0
Insgesamt	29.500	26.817	27.833	30.250
Sanierung				
Ein- und Zweifamilienhäuser	57.870	39.941	22.094	26.892
Mehrgeschoßgebäude	60.337	55.792	48.620	45.931
Nicht zugeordnet	5.467	4.997	3.487	2.892
Insgesamt	123.674	100.730	74.201	75.715
Insgesamt				
Ein- und Zweifamilienhäuser	68.474	48.909	31.136	34.591
Mehrgeschoßgebäude	79.233	73.641	67.411	68.482
Nicht zugeordnet	5.467	4.997	3.487	2.892
Insgesamt	153.174	127.547	102.034	105.965

Q: BMF (2014). - Länderberichte zur Wohnbauförderung 2013. - Ohne Eigenmittellersatzdarlehen und Bürgschaften sowie ohne Wohnbeihilfe.

Übersicht 11: Zugesicherte Förderungen aus der Wohnbauförderung der Länder

	2010	2011	2012	2013
Zugesichertes Fördervolumen in Mio. €				
Neubau				
Ein- und Zweifamilienhäuser	301	254	252	184
Mehrgeschoßgebäude	1.258	1.183	1.182	1.411
Nicht zugeordnet	0	0	0	8
Insgesamt	1.558	1.437	1.434	1.603
Sanierung				
Ein- und Zweifamilienhäuser	348	273	145	136
Mehrgeschoßgebäude	570	632	554	520
Nicht zugeordnet	0	0	0	0
Insgesamt	918	905	699	656
Insgesamt				
Ein- und Zweifamilienhäuser	649	526	398	320
Mehrgeschoßgebäude	1.828	1.815	1.736	1.931
Nicht zugeordnet	0	0	0	8
Insgesamt	2.477	2.341	2.134	2.260

Q: BMF (2014). - Länderberichte zur Wohnbauförderung 2013. - Ohne Eigenmittellersatzdarlehen und Bürgschaften sowie ohne Wohnbeihilfe.

Der Wohnbau und insbesondere die Neuinanspruchnahme von Flächen für Eigenheime tragen deutlich zur Flächenversiegelung und auch zur Steigerung des Verkehrsaufkommens bei. Die Wohnbauförderung als zentrales Förderinstrument unterstützt diesen Trend. Die gesamte Fördersumme für den Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern als umweltkontraproduktive Förderung einzustufen, würde eine Überschätzung darstellen. Es müssten weitere Aspekte in eine Analyse einbezogen werden, wie die Lage des Grundstücks (Entfernung zum nächsten Ort, Entfernung zur nächsten Haltestelle des öffentlichen Verkehrs), Verfügbarkeit und Frequenz öffentlicher Verkehrsmittel oder auch, ob es sich um eine Neuinanspruchnahme einer Fläche handelt.

Insgesamt müssten zur Reduzierung der negativen (Umwelt-)Effekte der Zersiedelung verschiedene Maßnahmen und Regelungen, überdacht bzw. klimafreundlich reformiert werden, die zersiedelungsfördernd bzw. verkehrsinduzierend wirken. Die dahingehenden Ansätze wurden schon in Köppl – Steininger (2004) diskutiert und können weiterhin als gültig angesehen werden. Die relevanten Regelungen umfassen neben fiskalischen Instrumenten wie der Wohnbauförderung oder dem Pendlerpauschale auch die Raumplanung in Richtung einer Energieraumplanung, wie in der Energiestrategie Österreich (BMWfJ – BMLFUW, 2010) hervorgehoben oder andere Ansätze der aktiven Bodenpolitik auf Gemeindeebene.

## 6.14 Geltendmachung von Sonderausgaben zur Wohnraumschaffung

Eine weitere Möglichkeit der Förderung für die Wohnraumschaffung und -sanierung besteht derzeit noch im Rahmen der Einkommensteuer über die Geltendmachung von Topfsonderausgaben. Topfsonderausgaben, die neben Ausgaben für Wohnraumschaffung und -sanierung auch Personenversicherungen<sup>87)</sup> umfassen, sind mit einem Höchstbetrag von 2.920 € pro Jahr begrenzt<sup>88)</sup>. Im Rahmen der Steuerermittlung wird für diese Sonderausgaben maximal ein Viertel der Höchstbemessungsgrundlage berücksichtigt, d.h. die Steuerbemessungsgrundlage wird um 730 € (25% von 2.920 €) reduziert. Die Motivation hinter den Topfsonderausgaben war die Schaffung von Anreizen für die langfristige persönliche Absicherung sowie zur Tötigung von Wohnrauminvestitionen. Im Zuge der Steuerreform 2016 wird diese Maßnahme schrittweise bis 2020 abgeschafft<sup>89)</sup>.

Ebenso wie bei der Wohnbauförderung kann auch der Anteil dieser Förderung als umweltschädlich angesehen werden, der den Neubau von Einfamilienhäusern fördert<sup>90)</sup>.

Laut BMF (2014) und Steuerreformkommission (2014) beträgt der Einnahmehausfall aufgrund der Topfsonderausgaben (inklusive Wohnraumschaffung, -sanierung und Personenversicherungen) etwa 430 Mio. € p.a. Es wird geschätzt, dass etwa ein Drittel davon auf die Altersvorsorge entfällt. Eine weitere Aufteilung in die einzelnen Kategorien ist nicht verfügbar.

Eine Berechnung des Rechnungshofes (2013) zeigt für das Jahr 2009, dass eine hohe Anzahl an Veranlagungen (2,1 Mio. bzw. 55% aller Veranlagungen) Topfsonderausgaben beinhalten. Diese wurden mit durchschnittlich 519 € je Fall anerkannt, was zu einer Steuerersparnis von 60 € (bei Anwendung des Durchschnittssteuersatzes) bzw. 178 € (bei Anwendung des Grenzsteuersatzes) geführt hat. Aufgrund der hohen Anzahl an Fällen belief sich das Gesamtvolumen der Mindereinnahmen im Jahr 2009 auf 126,8 Mio. € (Durchschnittssteuersatz) bzw. 375,5 Mio. € (Grenzsteuersatz).

Sowohl im Bericht des Rechnungshofes (2013) wie auch im Bericht der Steuerreformkommission (2014) wird auf die Komplexität und den hohen Verwaltungsaufwand der Regelung hingewiesen. Die Lenkungseffekte wurden aufgrund der geringen Auswirkungen auf die Steuerlast als minimal eingestuft und es wurde ein Ersatz der Regelung empfohlen.

In Hinblick auf die Wohnraumschaffung spielt die Förderung über die Topfsonderausgaben im Vergleich zur Wohnbauförderung eine marginale Rolle. Größere Investitionen in Wohnraumschaffung würden kaum durch diese Maßnahme angereizt werden. Ihr Auslaufen folgt der

---

<sup>87)</sup> Beiträge zu freiwilligen Kranken-, Unfall oder Pensionsversicherungen sowie zu bestimmten Lebensversicherungen.

<sup>88)</sup> Dieser Höchstbetrag verdoppelt sich, wenn dem Steuerpflichtigen der Alleinverdiener- oder Alleinerzieherabsetzbetrag zusteht oder wenn der (Ehe-)Partner maximal 6.000 € an Einkünften erzielt. Weiters erhöht sich der Höchstbetrag ab dem dritten Kind um 1.460 €.

<sup>89)</sup> Für bestehende Verträge (z.B. Versicherungsverträge), die vor dem 1. Jänner 2016 abgeschlossen werden, gilt die bestehende Regelung noch bis zur Veranlagung für das Kalenderjahr 2020. Für Neuverträge gibt es bereits ab der Veranlagung für das Kalenderjahr 2016 keine Absetzmöglichkeit mehr.

<sup>90)</sup> Hierbei gelten dieselben Einschränkungen, dass eigentlich die Lage sowie die öffentliche Verkehrsanbindung bei der Bewertung zu berücksichtigen wäre.

Empfehlung des Rechnungshofs und bedeutet neben einer verwaltungstechnischen Vereinfachung auch den Wegfall einer potentiell umweltkontraproduktiven Komponente im Einkommensteuergesetz.

### **6.15 Verpflichtung zur Errichtung von Stellplätzen**

Umweltschädliche Subventionen im Zusammenhang mit Verkehr gehen über Aspekte des Fließverkehrs hinaus und betreffen ebenso ordnungsrechtliche Bestimmungen, die die langfristige Infrastruktur wesentlich beeinflussen. Die Ausgestaltung der Infrastruktur, etwa im Bereich der Bereitstellung von Pkw-Abstellflächen, hat in der Folge Auswirkungen auf die individuellen Mobilitätsentscheidungen, mit einer potenziell verkehrsinduzierenden Wirkung. Der Stellplatzverpflichtung im Zusammenhang mit der Errichtung von Wohnraum und anderen Anlagen (z.B. Beherbergungsbetriebe, Einkaufszentren, betriebliche Einrichtungen) kommt daher eine wichtige Rolle in Hinblick auf Mobilitätsentscheidungen zu. Die ursprüngliche Motivation für die Stellplatzverpflichtung, deren rechtliche Grundlagen in der Reichsgaragenordnung aus dem Jahr 1939 zu sehen sind, war den öffentlichen Raum nicht mit abgestellten Fahrzeugen zu überlasten. Insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren wurde die Zielsetzung betont, Fahrzeuge aus dem öffentlichen Raum zurückzudrängen, um ihn für andere Zwecke nutzen zu können (vgl. Käfer et al. 2011). Dem gegenüber findet sich in jüngeren Untersuchungen die Einschätzung, dass durch die Stellplatzverordnung eine Mehrnutzung von Pkws und damit eine Ausweitung des motorisierten Individualverkehrs begünstigt werden (vgl. Käfer et al. 2011, VCÖ 2015). Die Argumentation lautet, dass die gesetzlich vorgeschriebene Schaffung einer autozentrierten Infrastruktur den Wegfall von Parkplatzsuchzeiten bedeutet, was die Nutzung des Pkw damit attraktiver macht. Selbst in Regionen, die mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossen sind, kann daraus ein Anreiz zur verstärkten Nutzung des Pkw erwachsen.

Die rechtlichen Grundlagen für die Stellplatzverpflichtungen finden sich in bundesländerspezifischen Baugesetzen und -verordnungen wieder. Die Regulierung besagt, dass bei Neuerrichtung von Gebäuden unterschiedlicher Kategorien die Errichtung von Stell- oder Garagenplätzen vorgeschrieben ist. Die Detaillierung in den gesetzlichen Vorgaben ist regional unterschiedlich. In einigen Bundesländern werden nur Mindestanforderungen festgelegt, während die konkrete Umsetzung den Gemeinden obliegt. Darüber hinaus sehen einige Bundesländer die Entrichtung einer Ausgleichsabgabe vor, wenn die Anzahl der vorgeschriebenen Stellplätze unterschritten wird. Die Stellplatzverpflichtung hat in der Vergangenheit bundesländerspezifische Novellierungen erfahren. Ein zu erwähnender Reformschritt ist im getrennten Erwerb von Wohnungen und Pkw-Stellplätzen zu sehen, ein anderes Beispiel ist die Möglichkeit der Unterschreitung der Stellplatzverpflichtung unter bestimmten Voraussetzungen für räumlich begrenzte Gebiete in Wien. Übersicht 12 gibt einen Überblick über die Stellplatzverpflichtungen nach Bundesland und Gebäudekategorie.

Übersicht 12: Stellplatzverpflichtung für Pkw nach Bundesland und Gebäudekategorie

	Einfamilienhaus	Mehrfamilienhaus	Büro- und Verwaltungsgebäude	Geschäfts- haus/Gewerbe	Handwerks- und Industrie- betriebe
Burgenland*	1 je Wohnung <sup>a</sup>	1 je Wohnung <sup>a</sup>	Gemeindekompetenz	Gemeindekompetenz	Gemeindekompetenz
Kärnten*	Gemeindekompetenz <sup>b</sup>	Gemeindekompetenz	Gemeindekompetenz	Gemeindekompetenz	Gemeindekompetenz
Niederösterreich*	1 je Wohnung	1 je Wohnung	1 je 40m <sup>2</sup> Nfl	1 je 30-50m <sup>2</sup> Vfl	1 je 5 Beschäftigte
Oberösterreich*	1 je Wohnung	1 je Wohnung	1 je 30m <sup>2</sup> Nfl	1 je 30m <sup>2</sup> Nfl	oder 1 je 5 Beschäftigte
Salzburg*	1,2 je Wohnung	1,2 je Wohnung	1 je 30m <sup>2</sup> Nfl	1 je 30-50m <sup>2</sup> Nfl	1 je 60m <sup>2</sup> Nfl
Steiermark*	1 je Wohnung	1 je Wohnung	1 je 5 Beschäftigte	1 je 50m <sup>2</sup> Vfl	1 je 5 Beschäftigte
Tirol*	Gemeindekompetenz	Gemeindekompetenz	Gemeindekompetenz	Gemeindekompetenz	Gemeindekompetenz
Vorarlberg	1 je Wohnung	0,6 bzw. 0,7 je Wohnung <sup>c</sup>	sichtlichen Bedarf <sup>e</sup>	1 je 15-60m <sup>2</sup> Vfl	1 je 80m <sup>2</sup> AhR
Wien	1 je 100m <sup>2</sup> Nfl	1 je 100m <sup>2</sup> Nfl	1 je 100m <sup>2</sup> AhR	1 je 100m <sup>2</sup> AhR	1 je 100m <sup>2</sup> AhR

Quelle: VCÖ (2015). \*) Durch Landesgesetz ist die Mindestzahl festgelegt, wobei die Gemeinden die landesweit vorgeschriebene Mindestzahl für Stellplätze erhöhen können. - a) Reduktion der Verpflichtung bei unverhältnismäßig hohen Kosten möglich. - b) Klagenfurt schreibt 1 Stellplatz je Wohnung im Stadtzentrum, 1,2 Stellplätze außerhalb des Kerngebiets sowie 2 Stellplätze für Einfamilienhäuser vor. c) 0,6 Abstellplätze und 0,7 Einstellplätze je Wohnung sind vorgesehen.

Im Folgenden werden die Wirkungen der Stellplatzverpflichtungen im Zusammenhang mit der Errichtung von Wohnungen<sup>91)</sup> näher betrachtet. Eine Analyse und Quantifizierung der potentiell umweltschädlichen Wirkungen aus dieser gesetzlichen Regelung wurde auch in Köppl – Steininger (2004) für den Bereich Wohnbau durchgeführt. Die damals angewendete Methode unterscheidet sich jedoch vom hier gewählten Zugang in Hinblick auf die Abschätzung der Größenordnung der umweltkontraproduktiven Subvention. Als umweltkontraproduktive Subvention werden jene Errichtungskosten bezeichnet, die nicht aus Einnahmen aus der Nutzung abgedeckt werden.

Die Kosten aus der vorgeschriebenen Errichtung von Stellplätzen sind eine Komponente der Gesamtbaukosten. Im Falle des geförderten Wohnbaus<sup>92)</sup>, bei dem sich die Förderung auf die

<sup>91)</sup> Aus dem Mikrozensus Wohnen der Statistik Austria stehen für Garagen- und Abstellplätze im Zusammenhang mit Wohngebäuden Daten zur Verfügung, die für eine Abschätzung der Subventionierung verwendet werden können. Für die im Zusammenhang mit der Stellplatzverpflichtung errichteten Abstellplätze für andere Gebäude liegen keine Informationen vor.

<sup>92)</sup> Würde man die gleichen Annahmen zur Abschätzung des Fördervolumens aus der Wohnbauförderung für die Errichtung von Abstellplätzen wie in Köppl – Steininger (2004) ansetzen, ergäbe das für 2013 ein Fördervolumen von 86 Mio. €. Die damals zugrunde gelegten Annahmen gingen von einem Baukostenanteil für Abstellplätze von 8,9% der Gesamtbaukosten aus. Dieser Prozentsatz wurde auf den Anteil der Projekte mit Errichtung von Abstellplätzen und auf den Anteil der Neubauförderung angewendet.

Gesamtbaukosten bezieht, bedeutet das auch, dass Fördermittel für die Errichtung von Infrastruktur für den ruhenden Verkehr gebunden werden.

### 6.15.1 Datengrundlagen und Annahmen

Für die Quantifizierung der als umweltkontraproduktiv einzuschätzenden Subventionen bzw. der Quersubventionierung aus dem Titel Stellplatzverpflichtung müssen zu den von der Statistik Austria verfügbaren offiziellen Daten weitere Informationsgrundlagen herangezogen und Annahmen getroffen werden. Ausgangspunkt für die Abschätzung ist der "Mikrozensus – Wohnen" der Statistik Austria aus dem Jahr 2014. Der Mikrozensus<sup>93)</sup> beinhaltet Informationen zum Bestand an Abstell- und Garagenplätzen nach Hauptwohnsitzen, Regionen, Bauperioden und Rechtsverhältnissen. Es wird allerdings nicht zwischen Garagen- und Abstellplätzen unterschieden.

Für die gegenständliche Untersuchung beschränken wir uns auf die Errichtung von Hauptwohnsitzen und der damit verbundenen Errichtung von Garagen- und Abstellplätzen ab der Bauperiode 2001. Die zeitliche Einschränkung auf die Bauperiode ab 2001 ist durch die ungenügenden ökonomischen Daten zu den Errichtungskosten von Pkw-Garagen- und Abstellplätzen sowie den Kosten für deren Nutzung motiviert. Trotz verbleibender Unschärfe und Unsicherheit lässt diese Einschränkung eine einigermaßen plausible Quantifizierung des (Quer-) Subventionsausmaßes zu. Zu den wesentlichen Unsicherheitsfaktoren zählen Annahmen über die Verteilung der Stellplätze in Garagen bzw. andere Abstellplätze. Dies ist von zentraler Bedeutung, da die Errichtungskosten von Garagenplätzen deutlich höher sind als jene von anderen Stellplätzen. Die in der Literatur verfügbaren Angaben zu den Errichtungskosten weisen darüber hinaus eine beträchtliche Spannweite auf, sodass die jeweils angesetzten Errichtungskosten das Ergebnis beeinflussen, ebenso wie die angesetzten Zinssätze und die Annahmen über Mieteinnahmen für Pkw-Stellplätze. Ein weiterer bestimmender Faktor für das geschätzte Volumen der (Quer-) Subventionierung liegt in der angenommenen Gesamtnutzungsdauer.

Übersicht 13 gibt einen Überblick über die Verfügbarkeit von Garagen- und Pkw-Abstellplätzen (Stand 2014). Im Durchschnitt Gesamtösterreichs verfügt jeder Hauptwohnsitz über 1,12 Garagen- und/oder Pkw-Abstellplätze, absolut steht eine Infrastruktur für 4,2 Mio. Kfz-Abstellplätze bei Wohngebäuden zur Verfügung. Schränkt man die Betrachtung auf die Bauperiode ab 2001 ein, sind seit diesem Zeitraum knapp 540.000 Hauptwohnsitze mit 780.000 Kfz-Garagen- oder Abstellplätzen dazugekommen. Im Vergleich zum gesamtösterreichischen Bestand erhöht sich die Infrastruktur für den ruhenden Verkehr im Wohnungsbereich von 1,12 auf 1,46 Stellplätze pro Hauptwohnsitz, wenn man nur die seit 2001 hinzugekommenen Hauptwohnsitze in die Betrachtung mit einbezieht. Insbesondere der Anteil der Hauptwohnsit-

---

<sup>93)</sup> Mikrozensus: In der Mikrozensus-Wohnungserhebung werden etwa 20.000 Haushalte pro Quartal befragt und auf die österreichische Bevölkerung hochgerechnet. Die auf Basis der beiden Stichprobenerhebungen hochgerechneten Werte sind statistischen Schwankungsbreiten unterworfen, die wesentlich vom Stichprobendesign und -umfang abhängen. Die hier angeführten Daten beziehen sich auf die vier Erhebungswellen im Jahr 2014.



ze ohne Stellplatz ist in dieser Periode stark zurückgegangen. Im Gesamtbestand verfügt ca. ein Drittel der Haushalte über keinen Kfz-Stellplatz, in den seit 2001 neu errichteten Hauptwohnsitzen sind es nur noch 13%.

Übersicht 13: Verfügbare Garagenplätze nach Hauptwohnsitz

	Haupt- wohnsitze	Garagen- und Abstellplätze				Plätze insgesamt	Garagen- plätze/ HWS
		Kein Platz	1 Platz	2 Plätze	3 und mehr Plätze		
		in 1.000					
Bestand insgesamt	3.769	1.272	1.287	692	518	4.225	1,12
Bauperiode ab 2001	537	70	229	160	78	784	1,46

Quelle: Statistik Austria (2015), Mikrozensus 2014, WIFO-Berechnungen.

Für die Nutzung der Stellplätze fallen Kosten an. Im Mikrozensus – Wohnen finden sich Angaben zu den Mietkosten für Stellplätze für Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen sowie andere Mietwohnungen (Übersicht 14). Im Durchschnitt Österreichs geben Haushalte in Gemeindebauten jährlich 445 € Mietkosten für Garagen- und Abstellplätze aus, im Vergleich dazu liegen die jährlichen Ausgaben für Garagen- und Abstellplätze von Haushalten in Genossenschaftswohnungen bei 458 €. Fast um 100 € höher sind diese Haushaltsausgaben im sonstigen Hauptmietsektor. Zwischen den Bundesländern gibt es große Unterschiede, tendenziell liegen die Kosten in Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen unter jenen von anderen Hauptmieten. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass die Ausgaben weder regional noch nach Rechtsform des Hauptwohnsitzes direkt mit einander vergleichbar sind, da aus dem Mikrozensus keine zusätzliche Information ableitbar ist, ob sich die Ausgaben auf einen oder mehrere Stellplätze beziehen.

Zu den Informationen aus dem Mikrozensus wurden weitere Annahmen für die Abschätzung der jährlichen Ausgaben je Stellplatz getroffen (Übersicht 14): Aus den verfügbaren Daten wurden je Bundesland durchschnittliche jährliche Ausgaben für Garagen- und Abstellplätze je Hauptwohnsitz berechnet, sowie die durchschnittliche Anzahl an Abstellplätzen nur für jene Hauptwohnsitze, die über einen Stellplatz verfügen, errechnet. Aus diesen Ergebnissen werden dann die durchschnittlichen Nutzungskosten je Stellplatz abgeschätzt, wobei für alle Garagen- und Abstellplätze der Periode ab 2001 durchschnittliche Nutzungskosten angesetzt werden, unabhängig davon ob tatsächlich Mieten bezahlt werden oder ob sie im Eigentum der Nutzer sind. Aus den beschriebenen Annahmen errechnen sich im Durchschnitt jährliche Ausgaben pro Stellplatz von 288 €, ein Ausreißer nach oben ist Wien mit über 600 €.

Übersicht 14: Mieten für Garagen- und Abstellplätze pro Jahr nach Bundesland und Rechtsform und durchschnittliche Anzahl der Abstellplätze pro Hauptwohnsitz im Jahr 2014

	Gemeinde- wohnung	Genossen- schafts- wohnung	andere Hauptmiete	Ø Plätze pro		Ø Mieten je Abstellplatz
				Ø Plätze pro Haupt- wohnsitz	Haupt- wohnsitz mit Abstellplatz	
		€/ Jahr				
Burgenland	404,4*	210,0	278,4*	1,4	1,7	125,4
Kärnten	349,2*	400,8	418,8	1,5	1,8	224,5
Niederösterreich	212,4*	315,6	412,8	1,3	1,7	218,4
Oberösterreich	440,4*	417,6	458,4	1,4	1,7	250,3
Salzburg	343,2*	351,6	507,6	1,3	1,7	251,4
Steiermark	252*	339,6	490,8	1,3	1,7	242,2
Tirol	405,6	421,2	481,2	1,5	1,8	238,1
Vorarlberg	358,8*	370,8	530,4	1,6	1,9	237,3
Wien	535,2	718,8	952,8	0,3	1,2	630,5
Insgesamt	445,2	458,4	556,8	1,1	1,7	288,0

Quelle: Statistik Austria (2015), Mikrozensus 2014, WIFO-Berechnungen. \*) Die hochgerechneten Werte können statistischen Schwankungen unterliegen.

Für die Abschätzung des Förderumfangs, das heißt jenes Teils der Errichtungskosten, der nicht durch die Nutzungskosten (angenommenen Mieten) abgedeckt wird, werden in einem ersten Schritt die Annuitätskosten für die Errichtung von Abstell- und Garagenplätzen berechnet. Die Differenz zwischen Annuitätskosten und den geschätzten jährlichen Mietkosten ergibt die Förderung je Stellplatz. Auf Basis der seit 2001 errichteten Stellplätze wird das jährliche Gesamtförderungsvolumen errechnet. Für diese Abschätzung – wie bereits beschrieben – sind mehrere Annahmen entscheidend. Daher werden ein Minimal- und ein Maximalszenario ausgewiesen, die sich jeweils in zentralen Annahmen unterscheiden.

Die Annahmen zu den Errichtungskosten von Garagen- und Abstellplätzen basieren auf Informationen aus einer parlamentarischen Anfrage 2365/J XXV. GP, vom 03.09.2014 sowie einer Publikation des VCÖ (2015). Daraus wird ein Mischsatz für die Errichtungskosten für Garagen- und Abstellplätzen gerechnet, der mit dem Anteil der Garagen- und Abstellplätzen aus dem Mikrozensus Wohnen 2006 gewichtet wird. Der angesetzte Zinssatz beruht auf von der OeNB veröffentlichten Hypothekarzinsätzen für die Periode 2001 – 2013. Das Minimalszenario unterstellt für Errichtungskosten und Zinssätze die unteren Grenzen, das Maximalszenario die oberen Schranken. Für beide Szenarien wurde eine durchschnittliche Nutzungsdauer von 30 Jahren angenommen. Übersicht 15 fasst die zentralen Annahmen und Ergebnisse zusammen und verdeutlicht die Relevanz der angenommenen Parameter. Im Minimalszenario wird ein jährliches Fördervolumen von 114 Mio. € geschätzt, die obere Schranke wird mit 517 Mio. €<sup>94)</sup> beziffert.

<sup>94)</sup> Würde man eine Nutzungsdauer von 40 Jahren unterstellen, würde die jährliche Subvention im Minimalszenario auf 54 Mio. € pro Jahr zurückgehen, im Maximalszenario auf 452 Mio. €.

Übersicht 15: Quersubventionierung durch die Stellplatzverordnung – bezogen auf den Bestand seit 2001

Annahmen	Minimal- Szenario	Maximal- Szenario
Ø Investitionskosten in € <sup>1)</sup>	9.200	13.175
Nutzungsdauer in Jahren	30	30
Hypothekarkreditzinsatz in % <sup>2)</sup>	2,40%	5,90%
Annuität in €	434	947
Ø Mietkosten in €	288	288
Subvention je Stellplatz in €	146	659
Anzahl der Stellplätze in 1.000	784	784
<b>Gesamtsubvention in Mio. €</b>	<b>114</b>	<b>517</b>

<sup>1)</sup> Die durchschnittlichen Investitionskosten berechnen sich aus der Gewichtung mit dem Verhältnis von Garagen- und Abstellplätzen mit 45% zu 55%. Im Minimalszenario werden Investitionskosten von 18.000 € für Garagen und 2.000 € für Stellplätze angenommen, im Maximalszenario 25.000 € bzw. 3.500 €. – <sup>2)</sup> Kreditzinssätze der OeNB. Aus der Zeitreihe 2001 – 2013 wurde für das Minimalszenario der niedrigste und für das Maximalszenario der höchste Wert angenommen. - Q: OeNB, Parlamentarische Anfrage 2365/J XXV. GP, Statistik Austria, VCO, WIFO-Berechnungen.

## 7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die bestehenden Produktions- und Konsumstrukturen sind vielfach mit nicht-nachhaltigem Ressourcen- und Umweltverbrauch verbunden. Ein Instrument, das für die Lenkung bestimmter Aktivitäten eingesetzt werden kann, sind Förderungen. Während diese einerseits auch auf umweltfreundliche Verhaltensweisen abzielen können, gibt es andererseits eine Reihe von Fördermaßnahmen, die anderen – sozial- oder wirtschaftspolitischen – Zielen dienen, aber nicht intendierte Nebeneffekte auf die Umwelt mit sich bringen.

Eine Reform dieser umweltschädlichen Subventionen ist nicht nur unmittelbar aufgrund der damit verbundenen Umwelteffekte geboten. Generell sollten im Sinne einer „environmental policy integration“ alle öffentlichen Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen auch die Wirkungen auf die Umwelt in konsistenter Weise mitberücksichtigen. Aber auch in Hinblick auf die in Österreich wie in vielen anderen Ländern erforderliche Konsolidierung des öffentlichen Budgets sind Förderungen auf ihre Effizienz und Effektivität hin zu untersuchen. Eine Förderungsreform schafft Spielraum für den alternativen Einsatz der verfügbaren Mittel.

Die Studie fokussiert auf die Analyse von direkten Subventionen bzw. steuerlichen Maßnahmen auf Bundesebene in den Bereichen Energieerzeugung und -nutzung sowie Verkehr. Der Bereich Wohnen (v.a. die Wohnbauförderung und damit zusammenhängende Regelungen mit Subventionscharakter) fällt weitgehend in die Kompetenz der Bundesländer, wird jedoch aufgrund seiner Wechselwirkungen sowohl in Hinblick auf Energienutzung als auch Verkehr in die Untersuchung mit einbezogen.

Wie in den meisten anderen europäischen Ländern spielen direkte Subventionen (Förderung über Zuschüsse, Darlehen etc.) in Österreich in den genannten Bereichen so gut wie keine Rolle mehr. Der Großteil der analysierten Förderungen besteht aus steuerlichen Begünstigungen – vorwiegend im Rahmen der Energie- und Einkommensbesteuerung. Des Weiteren wird die Gratisallokation der Emissionszertifikate im Rahmen des EU Emissionshandelssystems berücksichtigt, als Fördermaßnahme im Sinne einer staatlichen Bereitstellung von Gütern, Leistungen und Rechten zu Preisen, die nicht den Marktpreisen entsprechen. Die Stellplatzverordnung wird – als nicht-budgetwirksame Regelung mit Subventionscharakter – einbezogen, da dadurch eine Mehrnutzung von Pkws und damit eine Ausweitung des motorisierten Individualverkehrs begünstigt werden.

In Übersicht 16 sind die analysierten Maßnahmen überblicksartig dargestellt.

Übersicht 16: Umweltschädliche Subventionen in Österreich nach Bereichen

Energiebereitstellung und -nutzung	Volumen in Mio. €	Zeitraum	Anmerkungen
Energieabgabenvergütung für energieintensive Industrie	450	2010 - 2013	
Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen	535	2010 - 2013	
Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger	300	2010 - 2013	
Energieforschungsausgaben der öffentlichen Hand für fossile Energie	1	2010 - 2014	
Gratis Zuteilung der CO <sub>2</sub> -Emissionsberechtigungen	374 100	2008 - 2012 2013 - 2014	Die Differenz ergibt sich aufgrund der geänderten Allokationsmethode
<b>Verkehr</b>			
Mineralölsteuervergünstigung für Diesel	640	2010 - 2013	Berücksichtigt wird die Differenz zum Steuersatz für Benzin
Mineralölsteuerbefreiung Kerosin	330	2010 - 2013	
Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge	185	2013	
Mineralölsteuerbefreiung der Binnenschifffahrt	10	2010 - 2013	
Pendlerpauschale	560	2010 - 2014	
Pauschale Dienstwagenbesteuerung <sup>1)</sup>	225 - 420	2012	Die Differenz ergibt sich aufgrund der Annahmen über die Anzahl der Dienstwagen mit Privatnutzung
Steuerbegünstigungen im Rahmen der Normverbrauchsabgabe, Kraftfahrzeug-/ Versicherungssteuergesetz, Fiskal-LKW	85	2013	
Grundsteuerbefreiung von Verkehrsflächen			Die Maßnahme wurde nicht quantifiziert
<b>Wohnen</b>			
Neubauförderung im Rahmen der Wohnbauförderung	275	2010 - 2013	Berücksichtigt wurden die Förderung für Ein- und Zweifamilienhäuser
Geltendmachung von Sonderausgaben zur Wohnraumschaffung <sup>2)</sup>			Die Maßnahme wurde nicht quantifiziert
Ordnungsrechtliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Baurecht (z.B. Stellplatzverpflichtung) <sup>3)</sup>	114 - 517		Die Differenz ergibt sich aus unterschiedlichen Annahmen zu Errichtungskosten und Zinssätzen
<b>Summe</b>	<b>3.810 - 4.682</b>		

Q: WIFO-Darstellung. 1) In diesem Bereich kommt es im Zuge der Steuerreform 2016 zu Änderungen und einer Reduktion des Fördervolumens. - 2) Diese Maßnahme wird im Zuge der Steuerreform 2016 mit einer Übergangsfrist bis 2020 abgeschafft. - 3) Die Berechnung erfolgte für das Jahr 2014 unter Berücksichtigung aller seit 2001 errichteten Stellplätze.

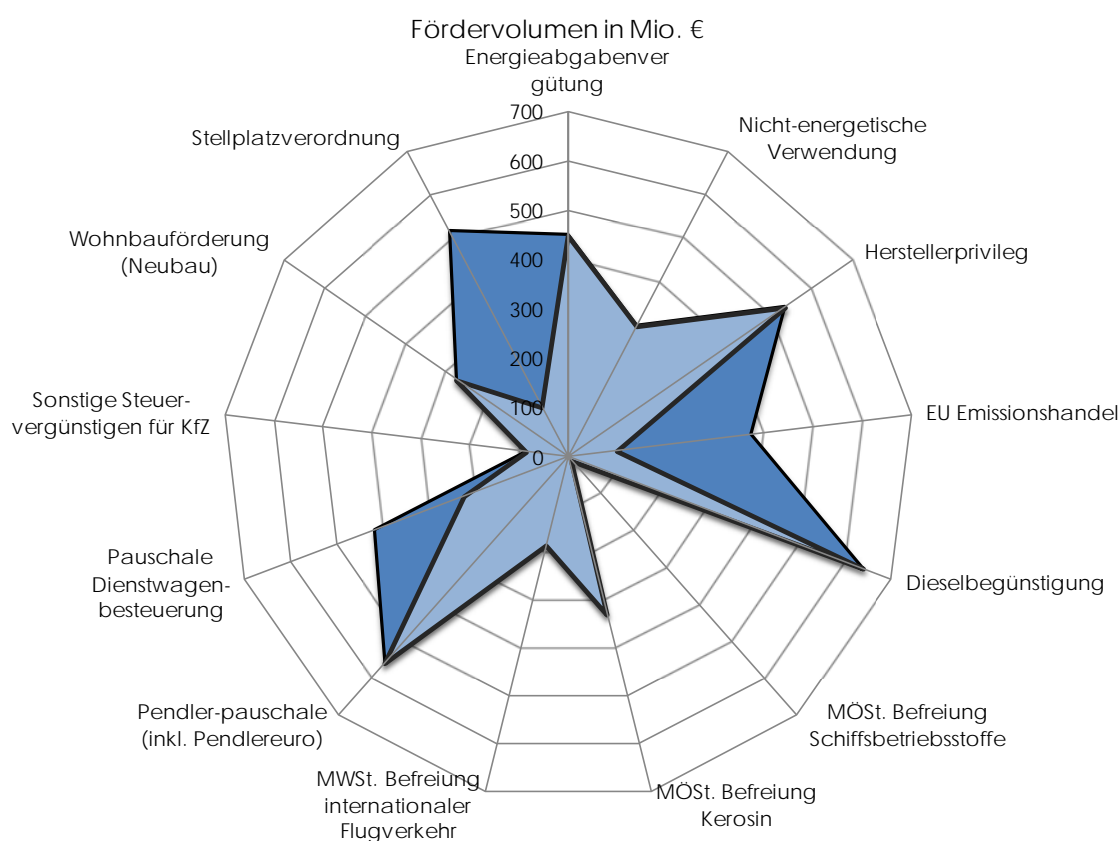
### Die umweltkontraproduktiven Fördermaßnahmen in Österreich

Für die Quantifizierung des Volumens an umweltkontraproduktiven Subventionen in den Bereichen Energie und Verkehr wurden für den Großteil der Maßnahmen Daten für mehrere Jahre analysiert (i.d.R. 2010 – 2013) und daraus ein Durchschnitt gebildet. Die Studie fokussiert in der Abschätzung auf Fördermaßnahmen des Bundes. In einigen Fällen war es jedoch nicht möglich, den umweltschädlichen Anteil der Subventionen zu quantifizieren, so dass das ermittelte Gesamtvolumen nur eine Untergrenze darstellt.

Abbildung 16 stellt das ermittelte Volumen der untersuchten Fördermaßnahmen dar. In einigen Fällen ist eine Spannweite der Förderung angegeben, da es z.B. aufgrund legislativer Änderungen zu Verschiebungen im Fördervolumen kam oder aufgrund der Datenverfügbarkeit und Schätzmethodik eine Bandbreite der möglichen Förderung ermittelt wurde. Das betrifft den EU Emissionshandel, die pauschale Dienstwagenbesteuerung sowie die Monetarisierung der Stellplatzverpflichtung.

Im Durchschnitt der letzten Jahre belief sich das Volumen der umweltkontraproduktiven Förderungen in Österreich auf 3,8 bis 4,7 Mrd. €<sup>95)</sup>.

Abbildung 16: Volumen der umweltkontraproduktiven Förderungen in Österreich



Q: WIFO-Berechnungen. Die hellblaue Fläche bezieht sich auf die Fördervolumen in Mio. €, die dunkelblaue Fläche beschreibt die Bandbreite der Förderungen, die auf Grund der Schätzmethode bei der Stellplatzverordnung den

<sup>95)</sup> Im Vergleich dazu wurde in Umweltdachverband (2014) eine Untergrenze des umweltkontraproduktiven Fördervolumens von 5 Mrd. € geschätzt. Die wesentlichen Unterschiede ergeben sich aus der Berücksichtigung des Fördervolumens von 1,6 Mrd. € aus der Dienstwagenbesteuerung aus Naess-Schmidt - Winiarczyk (2010) sowie der Abschätzung der Effekte einer einzuführenden Abgabe auf die Wasserkraftnutzung (i.d.H.v. 500 Mio. €).

Dienstwagen entstehen, beziehungsweise die Änderung der Allokation in der dritten Phase des EU ETS berücksichtigen.

Betrachtet man die Verteilung der analysierten umweltschädlichen Subventionen auf Sektoren, so entfällt der größte Anteil auf den Verkehr (etwa die Hälfte), gefolgt vom Bereich Energie (etwas über ein Drittel) und dem Bereich Wohnen (knapp 14%).

Der Bereich Energieerzeugung und -verbrauch erhält durchschnittlich Subventionen in der Höhe von 1,4 bis 1,7 Mrd. €. 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 somit auch die damit verbundenen Umweltbelastungen. Zudem können Förderungen den Wettbewerb zwischen Energieträgern verzerren und umweltschädlichere Energieträger relativ begünstigen. Dies gilt z.B. für die kostenlose Zuteilung von CO<sub>2</sub>-Emissionsberechtigungen im Emissionshandel.

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

Der Bereich Wohnen erhält ein Fördervolumen von 390 bis 790 Mio. € p.a. Die Subventionen fördern den Neubau von Wohnraum, Verkehrsflächen oder begünstigen die Bereitstellung bzw. Nutzung von Parkplätzen. Die Maßnahmen tragen somit zur Steigerung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung, zur zunehmenden Zersiedlung und auch zu wachsenden Verkehrsströmen bei. In diesem Zusammenhang wird auch die Notwendigkeit einer integrierten Betrachtung deutlich – die Wirkung verschiedener Fördermaßnahmen verstärkt sich bzw. die damit verbundenen negativen Effekte. Ein Beispiel dafür sind die Wechselwirkungen zwischen Neubauförderung im Wohnbau und der Pendlerpauschale.

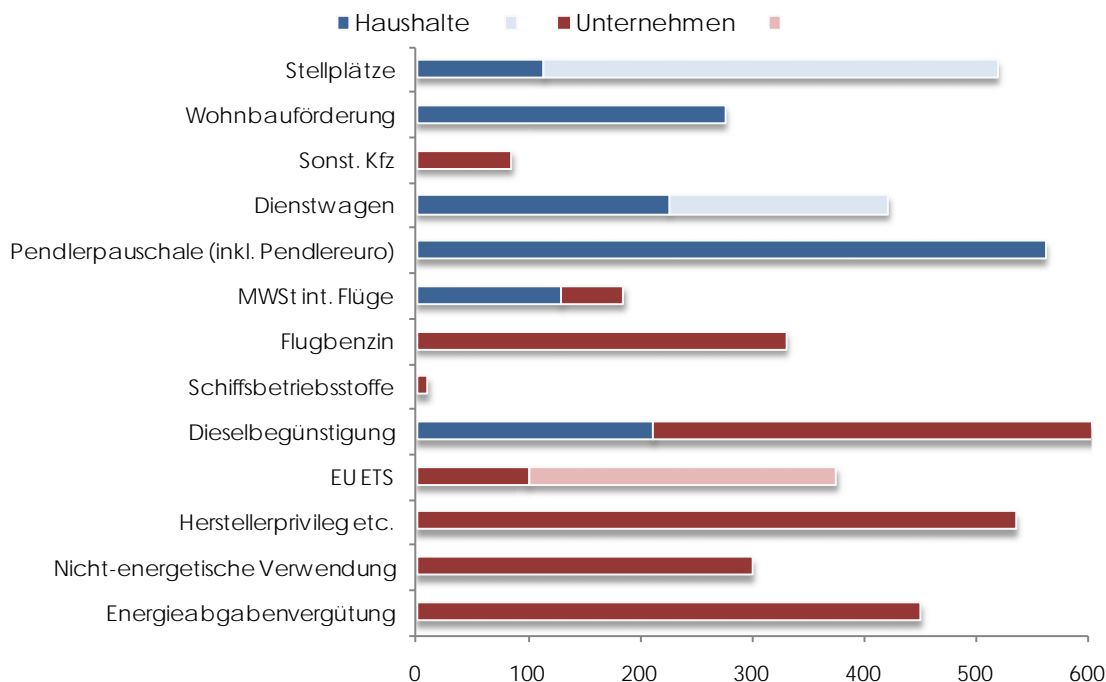
Neben der Aufteilung auf Förderbereiche kann auch die Verteilung auf Begünstigtengruppen (private Haushalte und Unternehmen siehe Abbildung 17) betrachtet werden. Dieser Vergleich ergibt eine Aufteilung von etwa 40% der Subventionen<sup>96)</sup>, die den privaten Haushalten zugutekommen - v.a. verkehrsbezogene Maßnahmen wie Pendlerförderung, pauschale Dienstwagenbesteuerung aber auch das gesamte Volumen im Bereich Wohnen. Die Förderungen für Energieerzeugung und -nutzung kommen demgegenüber ausschließlich dem Unternehmenssektor zugute. Im Bereich Verkehr entfallen rund 69% der Dieselbegünstigung auf Unternehmen (aufgrund des hohen Anteils des Güterverkehrs am Dieselverbrauch). Auch das gesamte Volumen aus den Steuerbefreiungen für Schiffsbetriebsstoffe und Kerosin begünstigt

---

<sup>96)</sup> Zieht man die obere Schranke der Förderungen – insbesondere in den Bereichen Stellplatzverordnung und pauschale Dienstwagenbesteuerung – heran, erhöht sich der Anteil der privaten Haushalte auf 46%.

Unternehmen. Der Unternehmenssektor erhält in Summe rund 60% der analysierten umweltkontraproduktiven Förderungen.

Abbildung 17: Verteilung der umweltkontraproduktiven Subventionen auf Haushalte und Unternehmen



Q: WIFO-Berechnungen.

Eine vergleichende Darstellung der in einzelnen internationalen Studien ermittelten Fördervolumina erscheint insofern wenig zielführend, als aufgrund der unterschiedlichen Abgrenzungen und Methoden stark abweichende Ergebnissen für einzelne Länder erzielt werden. Um dennoch einen Vergleich mit der relativen Höhe umweltschädlicher Subventionen anzustellen, werden die Ergebnisse der Analyse für Deutschland herangezogen (Köder et al., 2014), da diese Studie in Abgrenzung und Methodik der vorliegenden Untersuchung für Österreich entspricht. Dargestellt werden im Folgenden die Höhe der Förderungen in den Bereichen Energie, Verkehr, Wohnen sowie die Höhe der Förderungen insgesamt je Einwohner. Diese Werte werden im Anschluss mit den für Österreich ermittelten verglichen.

Laut den Analysen in Köder et al. (2014) belief sich das Volumen an umweltkontraproduktiven Subventionen in den Bereichen Energie, Verkehr und Wohnen in Deutschland im Jahr 2010 auf knapp 51,7 Mrd. €. Die Verteilung ist ähnlich wie in Österreich – der größte Anteil mit 47% entfällt auf den Verkehr, gefolgt von der Energiebereitstellung und -nutzung mit 42% und dem Wohnungswesen mit 11%.

Gemessen an der Bevölkerung betragen die umweltkontraproduktiven Subventionen in Deutschland 2010 rund 630 € pro Person. Demgegenüber liegen sie in Österreich (unter Be-

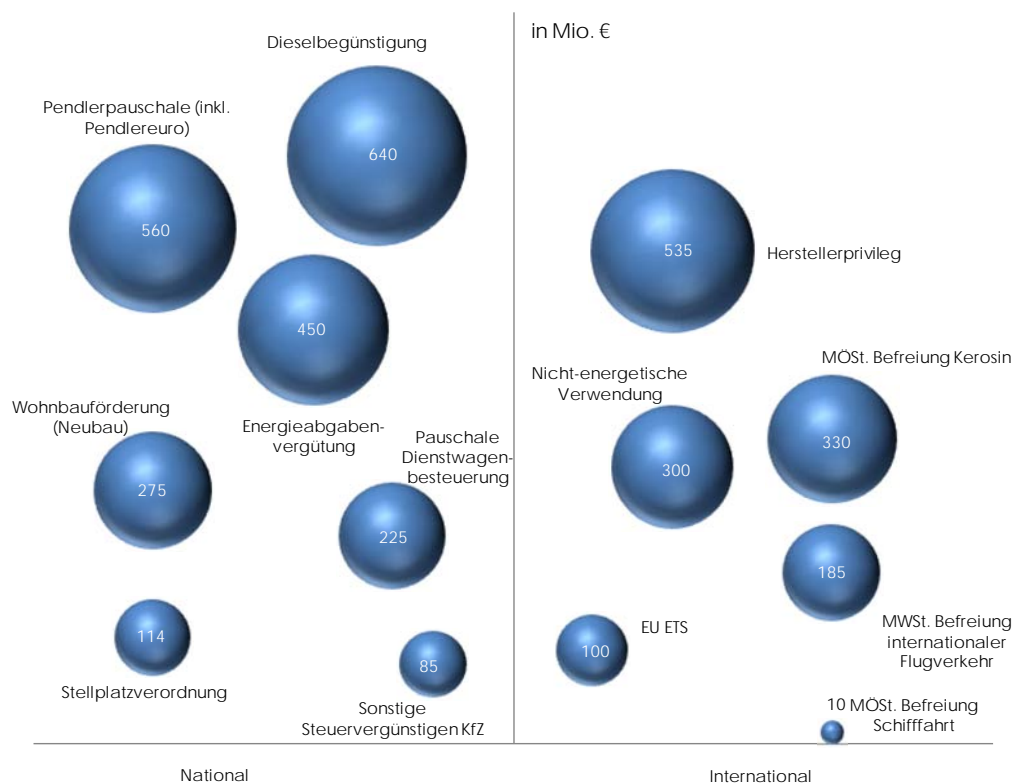


rücksichtigung der ermittelten Spannbreiten) zwischen 450 und 550 € pro Person. Während in Deutschland in den Bereichen Verkehr und Wohnen im Wesentlichen die gleichen Regelungen wie in Österreich bestehen, gibt es im Bereich Energieerzeugung und -nutzung stärkere Abweichungen. Ins Gewicht fallen dabei v.a. Maßnahmen wie verschiedene Förderungen für Kohle bzw. die Braunkohlewirtschaft, besondere Regelungen im Zusammenhang mit den Ökosteuern (Spitzenausgleich für das produzierende Gewerbe) oder der Förderung erneuerbarer Energien für Unternehmen (besondere Ausgleichsregelung des EEG für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen).

Die im Rahmen dieser Studie für Österreich analysierten umweltkontraproduktiven Förderungen können jedoch zum Teil aus rechtlichen Gründen (Regelungen auf EU Ebene, völkerrechtliche Verträge) nicht im nationalen Alleingang und/oder vollständig abgebaut werden. Auch ist in Hinblick auf die Erreichung eines multilateralen Übereinkommens mit einer längeren Vorlaufzeit für eine Reform zu rechnen.

In Abbildung 18 sind die analysierten Fördermaßnahmen einerseits in Hinblick auf ihre quantitative Bedeutung dargestellt und andererseits demnach angeordnet, ob sie national reformierbar sind oder ob eine Änderung auf EU-Ebene oder auf Ebene völkerrechtlicher Verträge Voraussetzung ist. Entsprechend dieser Aufteilung sind knapp zwei Drittel der quantifizierten Fördermaßnahmen auf nationaler Ebene änderbar.

Abbildung 18: Volumen und Regulierungsebene der umweltkontraproduktiven Förderungen in Österreich



Q: WIFO-Berechnungen. Die Größe der Blasen entspricht der Größe des Fördervolumens in Mio. €, die Platzierung auf der Y-Achse gibt an, ob eine Regelung in die nationale Gesetzgebung fällt oder auf europäischer oder internationaler Ebene entschieden wird.

Die Analyse der umweltkontraproduktiven Förderungen in Österreich ergibt ein Gesamtvolumen von 3,8 bis 4,7 Mrd. €. 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 steuerliche Begünstigung von Diesel gegenüber Benzin und andererseits über Förderung des Individualverkehrs durch Pendlerpauschale und pauschale Dienstwagenbesteuerung. Zu berücksichtigen ist jedoch für alle Reformmaßnahmen, dass nicht alle Änderungen in der kurzen bis mittleren Frist politisch umsetzbar sind. Wichtig ist es jedenfalls, Reformen vorab ausreichend zu kommunizieren, sie gegebenenfalls schrittweise umzusetzen und Widerstände abzubauen. Dies umfasst auch die Entwicklung von Übergangslösungen und Härtefallregelungen für besonders betroffene Gruppen<sup>97)</sup>.

<sup>97)</sup> Im Fall von steigenden Belastungen für einkommensschwache Haushalte wäre es etwa denkbar, für eine bestimmte Übergangszeit direkte Förderungen als Begleitmaßnahmen einzusetzen. Zum Beispiel können bei Reformmaßnahmen, die zu einer Erhöhung von Energiesteuern führen, Förderungen für Energieeffizienz- und Umrüstmaßnahmen gewährt werden.

Neben der Reform einzelner Subventionsmaßnahmen (etwa in den Bereichen der Einkommensteuergesetzgebung und des Wohnbaus) erscheint es wichtig, die Bereiche Energiebesteuerung und Emissionshandel gemeinsam zu betrachten. Hierbei gibt es einen engen Zusammenhang und Wechselwirkungen zwischen Instrumenten, die EU-weit geregelt sind (EU ETS, Herstellerprivileg) und Maßnahmen, die national bestimmt werden (Energiebesteuerung). Während auch eine Reduktion bzw. der Abbau 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.

In der derzeitigen Form besteht ein Nebeneinander von Mehrfachbelastungen (durch Emissionshandel und Energiebesteuerung), Ausnahmeregelungen und Regulierungslücken, das es zu vereinheitlichen gilt. Grundsätzlich würde sich der Emissionshandel als marktbasierendes EU-weites Instrument für die Festlegung eines einheitlichen Preissignals am besten eignen. Allerdings werden davon einerseits nicht alle Energieverbraucher/Emittenten erfasst und andererseits bestehen Ungleichheiten innerhalb des Systems aufgrund der unterschiedlichen Allokationsmechanismen. Während im Energiesektor mittlerweile die Emissionszertifikate vollständig auktioniert werden, erhalten andere Sektoren in Abhängigkeit von ihrer Exponiertheit weiterhin Teile der Emissionszertifikate gratis, was als Subventionierung der energieintensiven Prozesse angesehen werden kann. Demgegenüber ist der Sektor der Energieerzeugung von der Energiebesteuerung vollständig befreit. Die Sachgütererzeugung unterliegt demgegenüber zwar grundsätzlich der Energiebesteuerung, erhält jedoch einen Teil über die Energieabgabenvergütung refundiert.

Aufgrund dessen erscheint es adäquat, weiterhin einen Mix aus preis- und mengenbasierten Instrumenten (Steuern und Emissionshandel) anzuwenden, der in der mittleren bis langen Frist gewährleistet, dass alle Sektoren/Aktivitäten einem einheitlichen Preissignal gegenüberstehen und von dem eine Lenkungswirkung in Richtung energie- und emissionseffizienter Technologien ausgelöst wird. Dies setzt auch voraus, dass bestehende Ausnahmen und Vergünstigungen im Zeitverlauf immer weiter reduziert werden und die Energiebesteuerung in Hinblick auf den Energiegehalt oder die CO<sub>2</sub>-Emissionen vereinheitlicht wird. Die Energiebesteuerung sollte hierbei jene Bereiche erfassen, die vom Emissionshandel nicht erfasst werden. Zudem kann sie auch die Funktion eines Mindestpreises für den Emissionshandel erfüllen. Dies könnte – wie in Großbritannien oder in den Niederlanden – erfolgen, indem etwa die generelle Steuerbefreiung für Inputs in der Stromerzeugung aufgehoben wird oder prinzipiell bei Unterschreitung eines bestimmten minimalen Emissionszertifikatspreises schlagend wird.

Um zu gewährleisten, dass umweltschädliche Subventionen systematisch reduziert werden, ist die Berücksichtigung der Umwelteffekte nicht nur bei bestehenden sondern auch bei neu eingeführten Subventionen notwendig. Dies erfordert ein umweltbezogenes Subventionscontrolling, d.h. die systematische Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten in der Subventionspolitik. Neben dem Umweltschutz könnte damit auch ein Beitrag zur Lösung anderer

Probleme des Förderwesens geleistet werden<sup>98</sup>. Fundierte empirische Evidenz im Sinne einer systematischen, regelmäßigen Wirkungs- und Erfolgskontrolle liefert die Grundlage für die Entwicklung und Umsetzung von Reformen sowie das Erreichen des Ziels einer nachhaltigen Finanzpolitik unter Minimierung nichtbeabsichtigter Umwelteffekte.

---

<sup>98</sup>) Bei gleichzeitiger Analyse der Effektivität und Effizienz der Zielerreichung der Fördermaßnahmen sowie ihrer prinzipiellen Notwendigkeit.

## 8 Referenzen

- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, Wien, 2010.
- Alberici, S., Boeve, S., Breevoort, S., Deng, Y., Förster, Y., Gardiner, A., V 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, 2014.
- Ambec, S., Cohen, M.A., Elgie, S., Lanoie, P., The Porter hypothesis at 20: can environmental regulation enhance innovation, 2011  
and competitiveness? RFF Paper DP 11-01, Resources for the Future, Washington, DC
- Bach, S., Kloas, J., Kuhfeld, H., Wem nützt die Entfernungspauschale?, Informationen zur Raumentwicklung 2/3 2007.
- Bär, H., Jacob, K., Meyer, E., Schlegelmilch, K., Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011.
- Baud, S., Potenziell umweltschädliche Förderungen in Österreich, Statistik Austria, Wien, 2009.
- BMF, Förderungsbericht 2013, Bericht der Bundesregierung über die im Jahre 2013 gewährten direkten Förderungen und geleisteten Einnahmenverzichte (indirekte Förderungen) des Bundes gem. §47Abs. 3 des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG 2013), Wien, 2014.
- BMWFJ, Ministerialentwurf, Wirkungsorientierte Folgenabschätzung – Bundesgesetz, mit dem der Betrieb von bestehenden hocheffizienten KWK-Anlagen über KWK-Punkte gesichert wird (KWK-Punkte Gesetz KPG), 40/ME/XXV. GP., Wien, 2014.
- BMWFJ, BMWFLUW, Energiestrategie Österreich Wien, 2010.
- BGBl. I Nr. 111/2010, 111. Bundesgesetz: Budgetbegleitgesetz 2011 (NR: GP XXIV RV 981 AB 1026 S. 90. BR: 8437 AB 8439 S. 792.) [CELEX-Nr.: 32010L0012] Ausgegeben für den 30. Jänner 2010.
- Bundesministerium der Finanzen, 24. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011 bis 2014, Berlin, 2015.
- Bundesministerium der Finanzen, Die Förderung des Umweltschutzes im deutschen Abgaberecht – Einschließlich der ökologischen Steuer- und Finanzreform, Berlin, 2003.
- Bragadóttir, H., von Utfall Danielsson, C., Magnusson, R., Seppänen, S., Stefansdotter, A., Sundén, D., The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy 2010–2013, TemaNord 2014:549, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2014.
- Bruvoll, A., Skjelvik, J.M., Vennemo, H., Reforming environmentally harmful subsidies, How to counteract distributional impacts, TemaNord 2011:551, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2011.
- CASE, IHE; CPB, Study on the economic effects of the current VAT rules for passenger transport – Final report, Warsaw, 2014.

- Check 24, Kfz-Nutzungsanalyse – Pkw-Fahrleistung der Check24 Kunden, 2013.
- Clements, Benedict, David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyene, and Carlo Sdrilevich, eds., 2013, Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, D., Parry, I., Sears, L., Shang, B., How large are global energy subsidies? IMF Working Paper, WP/15/105.
- 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, 2011.
- DIW, Entfernungspauschale: Bezieher hoher Einkommen begünstigt - Wochenbericht 42/2003 Berlin, 2003.
- DLR, Luftverkehrsbericht 2013 – Daten und Kommentierungen des deutschen und weltweiten Luftverkehrs, Köln, 2014.
- Drissen, E., Hanemaaijer, A., Dietz, F., Environmentally harmful Subsidies, PBL publication number 500209002, The Hague, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2011.
- Ebner, S., Ökologisierung des Verkehrs, Aktuelle Initiativen, WKO, Wien, 2013.
- European Environment Agency (EEA), Energy support measures and their impact on innovation in the renewable energy sector in Europe, Luxembourg, 2014.
- Europäische Kommission, Tax Reforms in EU Member States, Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability, Institutional paper, 2015.
- Europäische Kommission, Proposal for a Decision concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC, Brussels, 2014.
- Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom; Brüssel, 2011.
- Europäische Kommission, Winning the Battle Against Global Climate Change, COM(2005) 35 final, Brüssel, 2005.
- Eurostat, Science, technology and innovation in Europe 2012 edition, Luxemburg, 2012.
- FIFO, Evaluierung von Steuervergünstigungen – Band 1 Methoden und Ergebnisüberblick, Köln 2009a.
- FIFO, Evaluierung von Steuervergünstigungen – Band 2 Evaluierungsberichte (erster Teilband), Köln 2009b.
- FIFO, Evaluierung von Steuervergünstigungen – Band 2 Evaluierungsberichte (zweiter Teilband), Köln 2009c.
- Gangsterer, M., Firmen-Pkw: Sachsbezugswert angemessen? RdW 2/2015.
- Guger, A., Aqwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayer, V., Pitlik, H., Sturn, S., Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich, Wien, 2009.

- Harding, M., Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs, OECD Taxation Working Papers, No. 20, 2014.
- Hašćic, I. et al. (2010), "Climate Policy and Technological Innovation and Transfer: An Overview of Trends and Recent Empirical Results", OECD Environment Working Papers, No. 30, OECD Publishing. doi: 10.1787/5km33bnggcd0-en
- 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, Eunomia, 2014.
- IEA, World Energy Outlook, Paris, 2014
- IEEP et al., (2007), Reforming Environmentally Harmful Subsidies: Final report for the European Commission's DG Environment, November 2007.
- Jones, D., Steenblik, R. (eds.), Subsidy Estimation: A survey of current practice, The Global Subsidies Initiative (GSI) of the International Institute for Sustainable Development (IISD), Geneva, Switzerland, 2010.
- Indinger, A., Katzenschlager, M., Energie – Forschung und Entwicklung Ausgaben der öffentlichen Hand in Österreich 2013, Wien, 2014.
- Indinger, A., Katzenschlager, M., Energie – Forschung und Entwicklung Ausgaben der öffentlichen Hand in Österreich 2011, Wien, 2012.
- Käfer, A. et al., Ordnungspolitik und energieeffiziente Raumstrukturen: Evaluierung von Instrumenten und Least Cost. Klima- und Energiefonds, Blue Globe Foresight, Studie #1/2011.
- Kettner, C., Kletzan-Slamanig, D., Köppl, A., Schinko, T., Türk, A., Price volatility in carbon markets – Why it matters and how it can be managed, ETCLIP research paper, Wien, 2011.
- Kienbaum, Firmenwagenreport 2013 – Online Befragung zum Thema Firmenwagen, Wien, 2013.
- Kjellingbro, P.M., Skotte, M., Environmentally Harmful Subsidies, Linkages between subsidies, the environment and the economy, Environmental Assessment Institute, Copenhagen, 2005.
- Kletzan, D., Klimarelevanz des österreichischen Förderungssystems, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, Wien, April 2000.
- Kletzan, D., Köppl, A., Environmentally Counterproductive Support Measures im Bereich Energie, in: Reform umweltkontraproduktiver Förderungen in Österreich: Energie und Verkehr, Hg: A. Köppl und K. W. Steininger, Schriftenreihe des Instituts für Technologie- und Regionalpolitik der Joanneum Research, Leykam Verlag, Graz, 2004.
- Kletzan, D., Köppl, A., Analysis of energy related subsidies in Austria, Critical Issues, in Environmental Taxation - Volume V, Eds. Chalifour, N.J., Milne, J.E., Ashiabor, H., Deketelaere, K., Kreiser, L., Oxford University Press, 2008, S.603-620.

- Kletzan-Slamanig, D., Köppl, A., Österreichische Umwelttechnikindustrie, Entwicklung – Schwerpunkte – Innovationen, Wifo, Wien, 2009.
- Kojima, M., Koplou, D., Fossil Fuel Subsidies – Approaches and Valuation, Policy Research Working Paper 7220, 2015.
- Köppl, A., Schratzenstaller, M., Das österreichische Abgabensystem – status quo, WIFO-Monatsberichte 2/2015, 109-126, Wien, 2015A.
- Köppl, A., Schratzenstaller, M., Das österreichische Abgabensystem – Reformoptionen, WIFO-Monatsberichte 2/2015, 127-135, Wien, 2015B.
- Köppl, A. et al. (2011) EnergyTransition 2012\2020\2050 – Strategies for the Transition to Low Energy and Low Emission Structures, WIFO Monographien 2/2011. Wien.
- Köppl, A., Kletzan-Slamanig, D. Köberl, K., Österreichische Umwelttechnikindustrie, Export und Wettbewerbsfähigkeit, Wifo, Wien, 2013.
- Köppl, A., Steininger, K.W., (Hg.), Reform umweltkontraproduktiver Förderungen in Österreich. Energie und Verkehr. Leykam Verlag, Graz, 2004.
- Köder, L., Burger, A., Eckermann, F., Umweltschädliche Subventionen in Deutschland - Aktualisierte Ausgabe 2014, Dessau-Roßlau, 2014.
- Korteland, M., Faber, J., Estimated revenues of VAT and fuel tax on aviation, CE Delft, Delft 2014.
- Krewitt, W., External costs of energy – do the answers match the questions?: Looking back at 10 years of ExternE, EnergyPolicy Col 30/10-2002, pp.839-848.
- Landwirtschaftskammer Österreich, Stellungnahme zum Entwurf 51/SN-40/ME XXV. GP., Wien, 2014.
- Lichtblau, G., Pötscher, F., Konrad, C., Schwingshackl, M., Forcierung klimafreundlicher Fahrzeuge in der österreichischen gewerblich genutzten Pkw-Flotte, Wien, in Kürze erscheinend.
- Lichtblau, G., Pötscher, F., Co2- Monitoring Pkw 2014 – Zusammenfassung der Daten der Neuzulassungen von Pkw der Republik Österreich gemäß Entscheidung Nr. 1753/2000/EG Wien, 2014
- Macharis, C., de Witte, A., The typical company car user does not exist: The case of Flemish company car drivers, Transport policy 24(2012) 91-98.
- Milne, J., Andersen, MS., (eds.), Handbook of Research on Environmental Taxation, Cheltenham, 2012.
- Naess-Schmidt, S., Winiarczyk, M., Copenhagen Economics, Company Car Taxation, Taxation Papers No. 22, European Union, 2010.
- ÖAMTC, kurz und bündig, Firmenautos: Mythen und Wahrheit, 1/2014.
- Österreichische Rechtsanwaltskammertag, Stellungnahme zum Entwurf 51/SN-40/ME XXV. GP., Wien, 2014.



- OECD, Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels, Paris, 2015.
- OECD, OECD Environmental Performance Reviews: Austria 2013, OECD Publishing, 2013.
- OECD, Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013, OECD Publishing, 2012A.
- OECD, Overview of key methods used to identify and quantify Environmentally Harmful Subsidies with a focus on the energy sector, OECD, 2012B.
- OECD, OECD Economic Surveys: Austria 2011, OECD Publishing, 2011.
- OECD, Improving the Environment through Reducing Subsidies, Part II, Analysis and Overview of Studies, Paris, 2008.
- OECD, Subsidy Reform and Sustainable Development: Economic, environmental and social aspects, OECD, Paris, 2006.
- OECD, Environmentally harmful subsidies – Challenges for reform, OECD, Paris, 2005.
- OECD, Improving the Environment Through Reducing Subsidies. Part I: Summary and Policy Conclusions, Paris, 1998.
- Parlamentarische Anfrage 3807/J XXV. GP, eingelangt am 25.02.2015 und Beantwortung vom 23.04.2015.
- Parlamentarische Anfrage 5770/J XXV. GP eingelangt am 01.07.2015 und Beantwortung vom 01.09.2015.
- Parlamentarische Anfrage 2365/J XXV. GP, eingelangt am 03.09.2014.
- Parlamentarische Anfrage 2224/J XXV. GP, eingelangt am 15.07.2014 und Beantwortung vom 11.09.2014.
- Parlamentarische Anfrage 15178/J XXIV. GP, eingelangt am 08.07.2013 und Beantwortung vom 06.09.2013.
- Parlamentarische Anfrage 11970/J XXIV. GP, eingelangt am 14.06.2012
- Parlamentarische Anfrage 9061/J XXIV. GP, eingelangt am 08.07.2011 und Beantwortung vom 08.09.2011.
- Parry, I., Heine, D., Lis, E., Li, S., Getting Energy Prices Right, From Principle to Practice, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2014.
- Rabl, T., Staatliche Mittel: Die Unsicherheiten bestehen weiter! Zeitschrift für Beihilfenrecht, Jahrgang 2015, Heft 1, S. 4–12, 2015.
- Rave, T., Thöne, M., Umweltbezogenes Subventionscontrolling, ifo, München, 2010.
- Rechnungshof, Bericht über die Transparenz von Begünstigungen im Einkommenssteuerrecht, Wien, 2013.
- Rechnungshof, Bericht über die Energiebesteuerung in Österreich – follow-up Überprüfung, Wien, 2009.
- Rechnungshof, Bericht über die Energiebesteuerung in Österreich, Wien, 2006.

- Roy, R., Environmental and Related Social Costs of the Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses, OECD Environment Working Papers, No. 70, Paris, 2014.
- Schleicher, S., Marcu, A., Köppl, A., Schneider, J., Elkerbout, M., Türk, A., Zeitlberger, A., Scanning the Options for a Structural Reform of the EU Emissions Trading System, CEPS Working paper, 2015.
- Schleisner, L., Comparison of methodologies for externality assessment, EnergyPolicy 28/15-2000, pp.1127-1136.
- Schroder, A., Burger, A., Eckermann, F., Berg, H., Thiele, K., Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, 2010.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Ökologisierung des Steuer- und Subventionssystems, Bern, 2013.
- Shifan, Y., Albert, G., Keinan, T., The impact of company-car taxation policy on travel behaviour, Transport Policy 19(2012) 139-146.
- Statistik Austria, Mikrozensus 2014, Wien, 2015.
- Steffek, A., Studienbehelf für Energierecht, Montanuniversität Leoben, Wien, 2014.
- Streimelweger, A., Wohnbauförderung in Österreich – eine Bestandsaufnahme. Wirtschaft und Gesellschaft 36, 543-561.
- Titelbach, G., Pessl, G., Mobilität und Arbeitsplatz – Erwerbsspendler/innen in Tirol, Wien, 2014.
- Umweltbundesamt, 10. Umweltkontrollbericht, Umweltsituation in Österreich, Wien 2013.
- Umweltdachverband, Abbau umweltschädlicher Subventionen in Österreich, Ein Beitrag zur Ökologisierung des Steuersystems, UWD-Hintergrundpapier, Wien 2010.
- Umweltdachverband, Abbau umweltschädlicher Subventionen in Österreich, Update 2012: Ein Beitrag zur Ökologisierung des Steuersystems, UWD-Working Paper, Wien 2012.
- Umweltdachverband, Abbau umweltschädlicher Subventionen in Österreich, Update 2014: Ein Beitrag zur Ökologisierung des Steuersystems, UWD-Working Paper, Wien 2014a.
- Umweltdachverband, Stellungnahme zum Entwurf 51/SN-40/ME XXV. GP., Wien, 2014b.
- Valsecchi C., ten Brink P., Bassi S., Withana S., Lewis M., Best A., Oosterhuis F., Dias Soares C., Rogers-Ganter H., Kaphengst T. (2009), Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment, Final report for the European Commission's DG Environment, November 2009.
- VCÖ, Wohnbau, Wohnumfeld und Mobilität. Wien, 2015.
- VCÖ „Verkehr fair steuern“, Schriftenreihe „Mobilität mit Zukunft“, Wien, 2011.
- VCÖ, Factsheet Firmenwagen sozial gerecht und ökologisch vernünftig besteuern, 12/2014.
- Wackerbauer, J., Albrecht-Saavedra, J., Gronwald, M., Ketterer, J., Lippelt, J., Pfeiffer, J., Röpke, L., Zimmer, M., Bewertung der klimapolitischen Maßnahmen und Instrumente, ifo Forschungsbericht, München, 2011.

- Wagenhals, G., Buck, J., Wie wirken Änderungen von Pendlerpauschale und Werbungskostenpauschale? Ein Mikrosimulationsmodell, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Berlin, 2008.
- Withana, S., ten Brink, P., Franckx, L., Hirschnitz-Garbers, M., Mayeres, I., Oosterhuis, F., and Porsch, L. (2012). 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. Final Report, Brussels, 2012.
- Wronski, R., Küchler, S., Umsetzung eines CO<sub>2</sub>-Mindestpreises in Deutschland – Internationale Vorbilder und Möglichkeiten für die Ergänzung des Emissionshandels, Kurzstudie im Auftrag der European Climate Foundation, Berlin, 2014.