

Optionen und Maßnahmen



UniNEtZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Evaluierung des öffentlichen Steuer- und Förderungssystems hinsichtlich Synergien und Trade-offs mit den Zielen der Österreichischen Biodiversitäts-Strategie

15_11

Target 15.1, 15.5,
15.9, 15.a und 15.b

Autorin:

Hörtl, Andrea (*Donau-Universität Krems*)

Reviewer:

Kirchner, Mathias (*Universität für Bodenkultur Wien*)

Inhalt

3		Tabellenverzeichnis
4	15_11.1	Ziele der Option
4	15_11.2	Hintergrund der Option
5	15_11.3	Optionenbeschreibung
5	15_11.3.1	Beschreibung der Option bzw. der zugehörigen Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen
10	15_11.3.2	Erwartete Wirkungsweise
10	15_11.3.3	Bisherige Erfahrung mit dieser Option oder ähnlichen Optionen
10	15_11.3.4	Zeithorizont der Wirksamkeit
11	15_11.3.5	Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden kann
11	15_11.3.6	Interaktionen mit anderen SDGs
12	15_11.3.7	Offene Forschungsfragen
12		Literatur

Tabellenverzeichnis

- 11 **Tab. O_15.11_01:** Interaktionen der Option 15_11 mit anderen SDGs.
// **Tab. O_15.11_01:** Interactions of option 15_11 with other SDGs.

15_11.1 Ziele der Option

Eine umfassende Analyse des öffentlichen Steuer- und Förderungssystems auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene hinsichtlich direkter oder indirekter Auswirkungen auf die Biodiversität in Österreich ist erforderlich, um biodiversitätsschädigende Anreize und Subventionen zu identifizieren und so das Steuer- und Förderungssystem entsprechend den Zielen der Österreichischen Biodiversitäts-Strategie anpassen zu können. Im Rahmen dieser Analyse soll ein *Leitfaden Biodiversitätsförderndes Steuer- und Förderungssystem* erstellt werden, der es künftig bei Neueinführungen oder Änderungen im Steuer- und Förderungssystem ermöglichen soll, dass bereits bei der Konzeption die mögliche Schädigung von Biodiversität mitberücksichtigt und dadurch ausgeschlossen wird bzw. der Schutz der Biodiversität als explizites Ziel einfließt.

Damit kann vor allem zur Zielerreichung von Target 15.1¹, 15.5² und 15.9³ beigetragen und können Target 15.a⁴ und 15.b⁵ unterstützt werden.

Ziel ist der Schutz der Biodiversität durch die Vermeidung von Subventionen und steuerlichen Regelungen in unterschiedlichen Bereichen wie z. B. Landwirtschaft, Energieproduktion oder Siedlungsentwicklung, die direkte oder indirekte negative Auswirkungen auf die Biodiversität und ihre Ökosystemleistungen haben. Damit wird auch eine Doppelbelastung des öffentlichen Haushaltes vermieden, der einerseits Ausgaben durch die Bereitstellung von Subventionen und andererseits durch Mehrausgaben im Zusammenhang mit entstehenden Kosten trägt, wenn Schäden, die durch diese Subventionen entstanden sind, zu reparieren sind.

15_11.2 Hintergrund der Option

Politische Rahmenbedingungen wie Steuern und Subventionen haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Biodiversität und deren Ökosystemleistungen, können diese unterstützen, aber auch Ursache für deren Rückgang und Verlust sein. Sie können dem Verursacher_innenprinzip widersprechen, erforderliche Änderungen von bestehenden Strukturen verhindern bzw. verzögern, oder auch Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität konterkarieren. Bestehende und geplante Subventionen, Steuervergünstigungen etc. müssen daher gezielt hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Erhalt und die Förderung der Biodiversität evaluiert und gegebenenfalls korrigiert werden.

1 15.1: Bis 2020 im Einklang mit den Verpflichtungen aus internationalen Übereinkünften die Erhaltung, Wiederherstellung und nachhaltige Nutzung der Land- und Binnensüßwasser-Ökosysteme und ihrer Dienstleistungen, insbesondere der Wälder, der Feuchtgebiete, der Berge und der Trockengebiete, gewährleisten.

2 15.5: Umgehende und bedeutende Maßnahmen ergreifen, um die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume zu verringern, dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende zu setzen und bis 2020 die bedrohten Arten zu schützen und ihr Aussterben zu verhindern;

3 15.9: Bis 2020 Ökosystem- und Biodiversitätswerte in die nationalen und lokalen Planungen, Entwicklungsprozesse, Armutsbekämpfungsstrategien und Gesamtrechnungssysteme einbeziehen;

4 15.a: Finanzielle Mittel aus allen Quellen für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme aufbringen und deutlich erhöhen;

5 5.b: Erhebliche Mittel aus allen Quellen und auf allen Ebenen für die Finanzierung einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder aufbringen und den Entwicklungsländern geeignete Anreize für den vermehrten Einsatz dieser Bewirtschaftungsform bieten, namentlich zum Zweck der Walderhaltung und Wiederaufforstung.

Definition umwelt- bzw. biodiversitätsschädigende Steuer/Subvention

Eine einheitliche Definition für umweltschädigende politische Rahmenbedingungen wie Steuern oder Subventionen steht aktuell nicht zur Verfügung, Kletzan-Slamanig & Köppl (2016, S. 14) zitieren z. B. die Definition der OECD (1998, S. 7): „*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.*“

Eine prägnante Definition bietet auch die *Schweizerische Eidgenossenschaft* (2013, S. 2): „*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).*“

Eine biodiversitätsspezifische Definition geben Valsecchi, ten Brink, Bassi, Withana, Lewis, Best et al. (2009, S. 40): „*Incidental environmental impacts arise primarily from economic impacts, and will tend to be negative given that subsidies are primarily designed to increase production or consumption, with attendant scale effects on the environment, such as increased resource use, or increased emissions e.g. degradation of ecosystem services; loss of biodiversity, synergistic effects.*“

15_11.3 Optionenbeschreibung

15_11.3.1 Beschreibung der Option und zugehöriger Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombination

Mit der Umsetzung dieser Option betritt Österreich kein Neuland. Einerseits gibt es bestehende Verpflichtungen und Ziele auf internationaler und nationaler Ebene, die die Abschaffung von umweltschädigenden Subventionen verlangen, und andererseits sind methodische Vorleistungen auf EU-Ebene sowie auch Erfahrungen der praktischen Umsetzungen auf Staatenebene verfügbar. Die im Zuge dieser Option in Auftrag zu gebende Studie zur Analyse des Steuer- und Förderungssystems auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene wird in einem ersten Schritt die für Österreich geeignete Methode identifizieren.

Exemplarisch für biodiversitätsschädigende Subvention können angeführt werden die Grundsteuerbefreiung von Verkehrsflächen, wobei es sich bei der Grundsteuer um eine Gemeindeabgabe handelt, Neubauförderungen im Rahmen der Wohnbauförderung auf Länderebene (Kletzan-Slamanig & Köppl, 2016) oder Förderungen zur Erzeugung von erneuerbarer Energie mit negativer Auswirkung auf Biodiversität, z. B. Kleinwasserkraft, hierfür wurde in der Schweiz die Auswirkung quantifiziert (Gubler, Ismail & Seidl (2020), in Österreich würde das v. a. die Bundes- und Länderebene betreffen. Eine entsprechende umfassende Evaluierung für Österreich soll die Studie zur Analyse des Steuer- und Förderungssystems hinsichtlich Synergien und Trade-offs mit den Zielen der Österreichischen Biodiversitäts-Strategie bereitstellen.

Bestehende Ziele und Verpflichtungen

Die Politik schafft die Rahmenbedingungen für das gesellschaftliche Zusammenleben und Wirtschaften. Die Österreichische Biodiversitäts-Strategie 2020+ sieht in Ziel 9 vor, diese Rahmenbedingungen auf Konformität mit Biodiversitäts- und Ökosystemleistungszielen zur Erhaltung der Artenvielfalt

und damit unserer Lebensqualität sowie jener, künftiger Generationen zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. Ziel 9 der Österreichischen Biodiversitäts-Strategie 2020+ (Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (BMLFUW), 2014, S. 22): „*Biodiversitätsgefährdende Anreize, einschließlich Subventionen, sind abgebaut oder umgestaltet.*“

Darüber hinaus verweisen unterschiedliche Dokumente und Richtlinien auf EU-Ebene auf die dringende Notwendigkeit, umweltschädigende Subventionen unverzüglich abzuschaffen und steuerpolitische Maßnahmen auf ihre Umweltwirkung zu prüfen, wie z. B. das 7. Umweltaktionsprogramm (Europäische Union (EU), 2013).

Im Rahmen der Biodiversitätskonvention der Vereinten Nationen haben sich die Staaten in der 10. Vertragsstaatenkonferenz 2010 (COP 10) auf einen strategischen Plan bis 2020 mit den 20 sogenannten *Aichi-Zielen* geeinigt (Vereinte Nationen (UN), 2010). Damit hat sich auch Österreich zu diesen Zielen verpflichtet. Ziel 3 hat die Beseitigung, den schrittweisen Abbau oder Umgestaltung von der biologischen Vielfalt abträglichen Anreizen einschließlich Subventionen zum Inhalt. Stattdessen sind Anreize zur Förderung der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt in Übereinstimmung und im Einklang mit dem Übereinkommen und anderen einschlägigen internationalen Verpflichtungen und unter Berücksichtigung der nationalen sozioökonomischen Bedingungen zu schaffen und zur Anwendung zu bringen.

Um diesen internationalen Verpflichtungen und nationalen Zielen entsprechen zu können, ist eine umfassende Analyse des derzeitigen Steuer- und Förderungssystems hinsichtlich seiner direkten und indirekten Auswirkungen auf die Umwelt im Allgemeinen und auf die Biodiversität im Speziellen sowohl auf Bundes-, Länder als auch auf Gemeindeebene erforderlich. Hier sind also neben dem Bund auch die einzelnen Bundesländer und in weiterer Folge auch Städte und Gemeinden in Österreich gefordert, Maßnahmen zur Erreichung der hier formulierten Ziele zu planen und umzusetzen.

Im Fall von möglichen negativen Auswirkungen sind die betroffenen Rahmenbedingungen entsprechend zu adaptieren. Für eine gezielte und koordinierte Umsetzung der Ausgestaltung dieser Anpassungen ist ein Leitfaden zu erstellen. Damit können biodiversitätsunterstützende Anreize bewusster gesetzt und umweltschädliche Subventionen reduziert bzw. vermieden, oder kann direkt in die Wiederherstellung und die Verbesserung des Erhaltungszustands von Ökosystemen investiert werden. Anhand des Leitfadens zur umwelt- und biodiversitätsgerechten Ausgestaltung der steuerlichen und förderungstechnischen Rahmenbedingungen sind mögliche Auswirkungen auf Umwelt und Biodiversität bei der Erarbeitung von neu einzuführenden Subventionen, Steuern, Begünstigungen etc., bzw. bei erforderlichen Abänderungen, zu berücksichtigen und dadurch so weit wie möglich auszuschließen.

Analyse auf EU-Ebene

Auch auf EU-Ebene ist die Problematik von umweltschädigenden Subventionen (*environmentally harmful subsidies* (EHS)) und die Notwendigkeit von Reformen schon lange präsent. Valsecchi et al. (2009) haben im Auftrag der *Europäischen Kommission* unterschiedliche Methoden der OECD zur Identifizierung und Bewertung von Subventionen analysiert, mit dem Anspruch, Basisinformationen und -indikatoren für künftige Messungen, Benchmarks und effiziente Zielsetzung verfügbar zu machen. Ergebnis der Studie ist eine vierstufige Methode (*EHS reform tool*), welche die Vorteile der OECD-Tools nützt und deren identifizierte Schwächen minimiert:

1. Screening der Subventionen zu deren Identifizierung und Priorisierung für Reformen;
2. Anwendung der OECD-Checkliste zur Bewertung, ob die Reform signifikante Vorteile für die Umwelt bringen kann;
3. Umfassendere Bewertung dieser identifizierten Subventionen hinsichtlich ihrer ursprünglichen Zielsetzung unter Berücksichtigung von sozialen und ökonomischen *Trade-offs*;
4. Analyse von Reformoptionen und Erarbeitung von konkreten Vorschlägen für die politischen Entscheidungsträger_innen.

Weiters stellen die Autor_innen ein *Rezeptbuch* zur ersten Quantifizierung der Subventionen zur Verfügung, mit dem Hinweis, dass in spezifischen Fällen gegebenenfalls zusätzliche Methoden erforderlich sind.

Eurostat (2015) stellt einen Leitfaden mit Konzepten und Methoden für Umweltsubventionen und ähnliche *transfers* zur Verfügung und schlägt eine Struktur zur Datenerhebung vor, um diese in nationalen Gesamtrechnungssystemen abzubilden und sie EU-weit vergleichbar machen zu können. Allerdings berücksichtigt dieser Leitfaden keine potentiell umweltschädigenden Subventionen mit der Begründung der fehlenden anerkannten Definitionen oder Methoden in diesem Bereich.

Beispiel Schweiz

Gubler et al. (2020) haben eine umfassende Erhebung zu biodiversitätsschädigenden Subventionen in der Schweiz durchgeführt, v. a. auf der Basis von Literaturrecherchen und Expert_innenworkshops. Hier wurden ausgehend von den bedeutendsten Lebensräumen die biodiversitätsschädigenden Faktoren identifiziert, welche sich zu acht Sektoren zuordnen lassen: Verkehr, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Energieproduktion, Energiekonsum, Siedlungsentwicklung, Tourismus, Abwasserentsorgung, Hochwasserschutz.

In der Studie werden *On-Budget*- und *Off-Budget*-Subventionen als explizite Subventionen unterschieden, zusätzlich zu impliziten Subventionen. Unter letzteren werden nicht internalisierte externe Kosten, Quersubventionierungen und die Bereitstellung von Gütern/Infrastruktur verstanden. Diese konnten für die Schweiz mangels Daten nicht erfasst werden, das tatsächliche Ausmaß der biodiversitätsschädigenden Subventionen wird somit als noch weit höher angenommen.

On-Budget Subventionen bezeichnen jene, die im Staatsbudget explizit aufscheinen, wie direkte Geldtransfers oder Förderprogramme. *Off-Budget* Subventionen umfassen solche, die nicht als direkte Ausgaben aufscheinen, wie z. B. Steuervergünstigungen, Verbilligungen, Preisregulierungen oder Zinserlasse.

Die erhobenen und analysierten Subventionen werden in der Studie kategorisiert nach dem Grad der schädigenden Wirkung (nicht eindeutig, gering, mittel, stark), dem Anteil (vollständig, partiell, je nach Umsetzung, innerökologischer Zielkonflikt) sowie dem Schwierigkeitsgrad, die Subvention umzugestalten (gering, mittel, hoch, abschaffen).

Insgesamt wurden 162 biodiversitätsschädigende Subventionen einschließlich finanzieller Fehlanreize im jährlichen Ausmaß von CHF 40 Mrd. identifiziert, 58 Subventionen davon als vollständig biodiversitätsschädigend, 69 als partiell biodiversitätsschädigend, 35 je nach Umsetzung und bei immerhin 45 wurden innerökologische Zielkonflikte festgestellt. Letztere bedeuten, dass sie zwar gezielt dem Umwelt- und Naturschutz gewidmet sind, die geförderte Aktivität allerdings biodiversitätsschädigende Nebeneffekte hat.

Die negativen Auswirkungen einer Förderung können durch das Förderungsziel selbst entstehen, wie bei der Subventionierung von Flächenversiegelungen, oder als Nebeneffekt einer Förderung, wie bei der Subventionierung von energieintensiven Unternehmen.

Wie hoch das Ausmaß von biodiversitätsschädigenden Subventionen und Fehlanreizen in Österreich ist, wurde noch nicht umfassend untersucht. Die Analyse dieses Regelwerks auf österreichischer Bundes-, Landes- und Gemeindeebene ist eine essentielle Voraussetzung und Basis für die Gestaltung von geeigneten Lenkungsmaßnahmen zum Schutz der Biodiversität und ihrer Ökosystemleistungen.

Ausgestaltung in Österreich

Die Analyse auf EU-Ebene hinsichtlich adäquater Methoden zur Identifikation und Bewertung von umweltschädigenden Subventionen sowie die aktuelle Studie der Schweiz bieten eine gute Basis für die zu erarbeitende konkrete Ausgestaltung der Option *Evaluierung des öffentlichen Steuer- und Förderungssystems hinsichtlich Synergien und Trade-offs mit den Zielen der Österreichischen Biodiversitäts-Strategie*.

Als wichtige Vorarbeiten dazu sind v. a. zu nennen Statistik Austria (2008) – „*Potentially environmentally harmful subsidies in Austria*“, Umweltdachverband (2014) – „*Abbau umweltschädlicher Subventionen in Österreich*“ oder Kletzan-Slamanig & Köppl (2016) – „*Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr*“.

Ebenso können u. a. die Studien für Deutschland zum „*Abbau naturschädigender Subventionen und Kompensationszahlungen auf stoffliche Belastungen*“ (Bundesamt für Naturschutz, 2019), „*Umweltschädliche Subventionen in Deutschland*“ (Umweltbundesamt, 2016) oder „*Schädliche Subventionen gegen die biologische Vielfalt*“ (Meyer, Schmidt, Meyer, Schlegelmilch & Schlereth, 2008) gute Ansätze bieten.

a) Potenzielle Konflikte und Systemwiderstände sowie Barrieren

Die mögliche Änderung von gewohnten Systemen, so auch über lange Jahre erhaltene Subventionen oder Steuererleichterungen, erzeugt naturgemäß Widerstände bei aktuell Begünstigten. So rechnet die Schweizer Studie (Gubler et al., 2020) bei mehr als 40 % der biodiversitätsschädigenden Subventionen mit mittleren und großen Schwierigkeiten bei deren Umgestaltung oder Abschaffung.

Valecchi et al. (2009) identifizieren die größten Barrieren für Reformen von umweltschädigenden Subventionen in der Resistenz von zum Teil lange bestehenden Begünstigungen und damit verbunden die Schwierigkeit, politische Unterstützung für die Forcierung von schwierigen Veränderung zu erhalten. Weitere Hindernisse sehen sie jedoch auch im Fehlen von anerkannten Definitionen und Bewertungsmethoden zur Evaluierung von umweltschädigenden Subventionen, um diese zu monitoren und zu quantifizieren.

Auch Kletzan-Slamanig & Köppl (2016) betonen die verschiedenen Hemmnisse einer Subventionsreform, u. a. mit dem Verweis auf gut informierte und organisierte Gruppen, die sich effektiv für eine Beibehaltung der Fördermaßnahme einsetzt.

Um Widerstände in Österreich so gering wie möglich zu halten, wird empfohlen, die Ergebnisse der Analyse zu den biodiversitätsschädigenden Steuer- und Förderungssystemen im Gesamtkontext der 17 SDGs unter Einbindung der relevanten Stakeholder_innen zu analysieren und einzuordnen.

Weiters kann die Einbindung der Ergebnisse in die von der Bundesregierung geplante ökosoziale Steuerreform potenzielle Konflikte reduzieren, wenn das Gesamtsystem betrachtet wird und mögliche negative soziale Auswirkungen auf bisherige Subventionsempfänger_innen berücksichtigt und gegebenenfalls Kompensationsmaßnahmen eingebaut werden.

b) Beschreibung des Transformationspotentials

Das Steuer- und Förderungssystem ist ein wesentliches politisches Steuerungsinstrument, um gesellschaftspolitisch erwünschte Aktivitäten, Technologien oder Zustände zu fördern. Es kann dieser Option deshalb ein hohes Transformationspotential zugesprochen werden, da die im Zuge der Option in Auftrag zu gebende Studie zur Analyse des Steuer- und Förderungssystems auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene mit ihren Ergebnissen dort ansetzt, wo essentielle Weichenstellungen und Rahmenbedingungen für unser Wirtschafts- und Gesellschaftsleben gesetzt werden. Damit werden neben dem Schutz der Biodiversität Signale gesetzt, die das Bewusstsein um die Wertigkeit der Natur an sich und für uns Menschen erhöhen können. Durch ein biodiversitätsförderndes Steuer- und Förderungssystem wird der Wert der Biodiversität implizit in wirtschaftliches und gesellschaftliches Handeln stärker und effektiver integriert.

c) Umsetzungsanforderungen

Es ist erforderlich, eine umfassende Studie (evtl. nach dem Vorbild der Schweiz) (Gubler et al., 2020) auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene durchzuführen. Die Studie benötigt einen gut durchdachten organisatorischen Rahmen, der die Koordination der drei Ebenen optimiert und die kongruente Anwendung der Methoden sicherstellt. Werden gesonderte Studien für die drei Ebenen angedacht, wird eine Koordination auf Bundesebene als sinnvoll erachtet, um sicherzustellen, dass auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene nach denselben Kriterien das Steuer- und Förderungssystem analysiert wird.

Das *Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie* und das *Bundesministerium für Finanzen* arbeiten derzeit an der Finalisierung einer Liste zu klimaschädigenden Subventionen. Es wird empfohlen, dies mit der Analyse von biodiversitätsschädigenden Steuer- und Förderungssystemen zu kombinieren, da es hier vermutlich viele Synergien, aber auch einige Zielkonflikte zu identifizieren gilt, und damit ein wichtiger Beitrag in Richtung gesamtsystemorientierte Betrachtungen und Lösungsansätze geleistet werden kann.

Kompetenzen zur Durchführung der Studie sind in Österreich sowohl an außeruniversitären Forschungseinrichtungen wie an Universitäten vorhanden.

Neben dem Verweis auf die Wichtigkeit der systemischen Berücksichtigung von Umwelt- und Biodiversitätsaspekten wird empfohlen, begleitend einen partizipativen Prozess zu gestalten, der die wesentlichen Stakeholder_innen in diesem Zusammenhang gut einbindet. So können Widerstände bei der Umsetzung von erforderlichen Anpassungen des Steuer- und Förderungssystems schon im Vorfeld verringert werden. Diese Studie und ihre Ergebnisse sind im Idealfall in eine umfassende ökosoziale Steuerreform eingebunden.

Kletzan-Slamanig & Köppl (2016) betonen weiters die Bedeutung des gut geplanten Ablaufs einer Subventionsreform (z. B. stufenweise Reduktion der Förderung, Definition eines Zeitplans), der auch Kompensationsmechanismen beinhaltet, um mögliche soziale oder wirtschaftliche Härtefälle durch die Reform abzufedern.

15_11.3.2 Erwartete Wirkungsweise

Die Analyse des österreichischen Steuer- und Förderungssystems hinsichtlich ihrer umwelt- und biodiversitätsschädigenden Auswirkungen bietet die dringend erforderliche Grundlage dafür, dieses System so zu adaptieren, um diese schädigenden Effekte zu reduzieren bzw. zu beseitigen. Darüber hinaus stellt die Analyse auch notwendiges Wissen hinsichtlich Synergien und *Trade-offs* für eine ökosoziale Steuerreform zur Verfügung.

Die Beseitigung von umwelt- und biodiversitätsschädigenden Subventionen ist eine wichtige Maßnahme, um die Nachhaltigkeit unseres Wirtschafts- und Gesellschaftsleben zu ermöglichen. Durch das Steuer- und Förderungssystem werden wichtige (Preis-)Signale an die Akteur_innen gesendet, was wünschenswert ist und was nicht. Es wird ein Rahmen gesetzt, in sich dem Produktions- und Konsumprozesse im Idealfall stärker in Richtung Nachhaltigkeit entwickeln können. So auch Kletzan-Slamanig & Köppl (2016, S. 19): *„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.“*

Neben dem Schutz der Biodiversität und dem Einhalt weiterer Verluste sind auch Verbesserungen im gesamtwirtschaftlichen Kontext und Haushalt zu erwarten, durch die Vermeidung von Doppelbelastungen, wenn Zahlungen aus dem öffentlichen Haushalt für biodiversitätsschädigende Subventionen verwendet werden, welche in weiterer Folge mögliche Reparaturzahlungen ebenfalls durch die öffentliche Hand erfordern.

15_11.3.3 Bisherige Erfahrungen mit dieser oder ähnlichen Optionen

Für Österreich gibt es einige Studien zu umwelt-schädigenden Subventionen (Statistik Austria, 2008; Umweltdachverband, 2014; Kletzan-Slamanig & Köppl, 2016). Auf Länderebene hat bisher mit Oberösterreich erst ein Bundesland die Förderungslandschaft auf ihre Umweltverträglichkeit untersuchen lassen (Pazdernik, Schneider, Süßenbacher & Zethner, 2011). Diese und weitere spezifische Studien sowie mögliche Erfahrungen mit deren Ergebnissen bzw. mit einer beginnenden Umsetzung sind jedenfalls in die im Zuge dieser Option in Auftrag zu gebende Studie zur Analyse des Steuer- und Förderungssystems auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene einzubinden.

15_11.3.4 Zeithorizont der Wirksamkeit Kurzfristig/Mittelfristig

Sobald biodiversitätsschädigende direkte und indirekte Förderungen adaptiert oder abgeschafft sind, kann die Wirksamkeit abhängig von der jeweiligen Maßnahme sofort oder aber auch erst um Jahre verzögert eintreten.

Langfristig

Eine langfristige Betrachtung ist im Bereich Biodiversität jedenfalls unabdingbar. Ökosysteme können rasch zerstört werden, brauchen aber oft lange Zeit, um sich wieder zu erholen, falls sie überhaupt wiederhergestellt werden können. Der Erhalt und Schutz von Ökosystemen ist Voraussetzung für den Schutz von Lebensräumen und der biologischen Vielfalt. Neben dem Wert der Natur an sich, stellt diese mit ihren Ökosystemleistun-

gen die Lebensgrundlage für uns Menschen dar. Sie regulieren den Wasserhaushalt, produzieren Sauerstoff, sichern unsere Nahrungsmittelproduktion, schützen uns vor Hochwasser oder Murenabgängen, bieten uns Heilmittel und Erholung. Ein umwelt- und biodiversitätsförderndes Steuer- und Förderungssystem sowie auch eine ökosoziale Steuerreform müssen sich daher an langfristigen Zielsetzungen für ein nachhaltiges Wirtschafts- und Gesellschaftssystem orientieren.

15_11.3.5 Vergleich mit anderen Optionen, mit denen das Ziel erreicht werden soll

Option Ökosoziale CO₂-Steuerreform

[Target 13.2 – Option 13.1]

Die Option 13.1 der CO₂-Bepreisung steht in engem Zusammenhang mit einer umfassenden Analyse des öffentlichen Steuer- und Förderungssystems hinsichtlich direkter oder indirekter Auswirkungen auf die Biodiversität in Österreich. Letztere kann als Basis gesehen werden, die zeigt, wie bei der Verwendung der Steuereinnahmen aus der CO₂-Bepreisung der Schutz der Biodiversität mit einbezogen werden kann und gleichzeitig Maßnahmen zum Klimaschutz bzw. zur Klimaadaptation gefördert werden können, z. B. mit der Absorption von Treibhausgasen oder der Reduktion von Hitzeinseln durch Biodiversität.

15_11.3.6 Interaktionen mit anderen SDGs

SDGs	Interaktionen
	Wird Biodiversität und deren Schutz stärker durch das Steuersystem begünstigt bzw. gefördert, kann dies auch positive Auswirkungen auf einen nachhaltigen Wasserhaushalt haben, z. B. Reduktion von rascher Verdunstung, Speicherung von Regenwasser.
	Hier ist auf einen möglichen Trade-off zu achten, der entstehen kann, wenn die Forcierung/Förderung von erneuerbarer Energie die potentiellen Auswirkungen auf die Biodiversität außer Acht lässt.
	Der Schutz und die Förderung der Biodiversität kann sich positiv auf nachhaltige Städte und Gemeinden auswirken, u. a. Steigerung der Luftqualität oder Reduktion von Hitzeinseln.
	Durch ein Steuer- und Fördersystem, welches Biodiversitätswerte einbezieht, können wichtige Signalwirkungen für nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion erzielt werden.
	Klima- und Biodiversitätsschutz sind eng miteinander verknüpft, Maßnahmen in einem Bereich können den anderen unterstützen. Eine systemische Herangehensweise ist hier unabdingbar, die Synergien effektiv zu nutzen und Zielkonflikte möglichst zu minimieren.

Tab. O_15.11_01: Interaktionen der Option 15_11 mit anderen SDGs.

// Tab. O_15.11_01: Interactions of option 15_11 with other SDGs.

15_11.3.7 Offene Forschungsfragen

Hier wird auf den in der Biodiversitätskonvention

(CBD) aufgezeigten Forschungsbedarf verwiesen. Das *Institut für Biodiversität - Netzwerk e.V.* hat aus allen COP-Beschlüssen die entsprechenden Passagen der Programme zusammengestellt, um diesen Forschungsbedarf sichtbarer herauszustellen (Institut für Biodiversität - Netzwerk e. V., 2019).

Literatur

- Bundesamt für Naturschutz. (2019). Abbau naturschädigender Subventionen und Kompensationszahlungen auf stoffliche Belastungen. Ökonomische Instrumente zum Schutz der biologischen Vielfalt. Bonn.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW). (2014). Biodiversitäts-Strategie Österreich 2020+. Vielfalt erhalten – Lebensqualität und Wohlstand für uns und zukünftige Generationen sichern. Wien.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF). (2019). Förderungsbericht 2018. Bericht der Bundesregierung gemäß § 47 Abs. 3 BHG 2013. Wien.
- Eurostat. (2015). Environmental subsidies and similar transfers. Guidelines. Eurostat Manuals and guidelines. Luxemburg.
- Europäische Union. (2013). Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“. Amtsblatt der Europäischen Union L 354/171. Straßburg.
- Gubler, L., Ismail, S.A. & Seidl, I. (2020). Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Grundlagenbericht. WSL Berichte, Heft 96, Birmensdorf, ISSN 2296-3456.
- Institut für Biodiversität - Netzwerk e.V. (2019). Forschungsbedarf der CBD. <https://biodiv.de/biodiversitaet-infos/forschungsbedarf-der-cbd.html> [2.12.2021]
- Kletzan-Slamanig, D. & Köppl, A. (2016). Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Wien.
- Meyer, Ch., Schmidt, S., Meyer, B., Schlegelmilch, K. & Schlereth, M. (2008). Schädliche Subventionen gegen die biologische Vielfalt. Wie falsche finanzielle Anreize die biologische Vielfalt gefährden... Förderverein Ökologische Steuerreform FÖS. München.
- OECD. (1998). Improving the Environment Through Reducing Subsidies. Part I: Summary and Policy Conclusions, Paris.
- Pazdernik, K., Schneider, J., Süßenbacher, E. & Zethner, G. (2011). Förderungen in Oberösterreich. Screening auf mögliche negative Umweltauswirkungen. Umweltbundesamt Report REP-0329. Wien.
- Schweizerische Eidgenossenschaft. (2013). Bericht zu den ökologischen Fehlanreizen im Steuer- und Subventionssystem. Bern.
- Statistik Austria. (2008). Potentially environmentally harmful subsidies in Austria. Final technical implementation report. Eurostat Grants 2008. Vienna.
- Umweltbundesamt. (2016). Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-2016> [2.12.2021]
- Umwelt Dachverband. (2014). Abbau umweltschädlicher Subventionen in Österreich. UWD-Working Paper. Wien.
- Vereinte Nationen (UN). (2010). Aichi Biodiversity Targets. <https://www.cbd.int/sp/targets/> [2.12.2021]
- Valsecchi, C., ten Brink, P., Bassi, S., Withana, S., Lewis, M., Best, A. et al. (2009). Environmentally Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment. Study contract 07.0307/2008/514349/ ETU/G1. Institute for European Environmental Policy. Bruxelles.