

Ökosteuern

Analyse der Abteilung für Finanz- und Steuerpolitik



Zusammenfassung

Österreich verfügt über ein weitreichendes Ökosteuersystem, welches nicht nur den Verbrauch von Energieträgern, sondern auch eine Fülle an weiteren wirtschaftlichen Vorgängen mit ökologischer Relevanz besteuert.

In der akademischen und realpolitischen Diskussion wird unter dem Schlagwort der ökologischen Steuerreform mitunter eine Verschärfung des österreichischen Ökosteuerregimes propagiert, was oftmals mit einer Debatte über die Vorteilhaftigkeit der „doppelten Dividende“ einhergeht.

In dieser Analyse wird die Stellung der österreichischen Ökobesteuerung sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext erläutert. Dabei wird auch auf standortpolitische Herausforderungen eingegangen. Weiters werden daraus abzuleitende Schlussfolgerungen für die österreichische Ökobesteuerung aufgezeigt.

Nach der Definition der Statistik Austria lassen sich österreichische Ökosteuern in vier Kategorien einteilen: Energiesteuern, Transportsteuern, Umweltverschmutzungssteuern und Ressourcensteuern. Neben den Ökosteuern gibt es weitere ökologisch relevante Zahlungspflichten, die aber, weil es sich nicht um Steuern nach dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung handelt, unter den im engeren Sinne verstandenen Ökosteuern keine Berücksichtigung finden.

Die Entwicklung der österreichischen Ökobesteuerung verzeichnet einen kontinuierlichen Anstieg und hat sich seit dem Jahr 1995 nominell mehr als verdoppelt. Damit liegt der Ökosteuerzuwachs weit über der Inflationsentwicklung im selben Zeitraum. Der Steueranstieg ist über den Zeitablauf mit jenem der Umsatzsteuer vergleichbar: Die Umsatzsteuerbelastung ist seit 1995 um rund 112 % angewachsen, die Ökosteuern um rund 108 %. Diese grobe Größenordnung lässt sich auch in der Relation zur Gesamtabgabenbelastung Österreichs (auf Basis der Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen) ausmachen. Hier betrug der Zuwachs seit 1995 rund 118 %.

Seit 2011 wurden allein im Rahmen der Ökosteuerlegistik mehr als 20 Steuererhöhungen zur Ökologisierung des Steuersystems umgesetzt - dies in den Bereichen Flugabgabe, EU-Emissionszertifikatehandel, CO2-Bepreisung, Mineralölsteuer, Normverbrauchsabgabe, motorbezogene Versicherungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer und Energieabgabenvergütung.

Neben einer Verschärfung der Steuerlegistik wurden auch wichtige positive Steueranreize innerhalb der Ökosteuern gesetzt (z.B. Elektrizitätsabgabebefreiung für aus erneuerbaren Energieträgern selbst erzeugte und selbst verbrauchte elektrische Energie).

Für Österreich lässt sich eine teilweise Entkopplung von Energie- und Wirtschaftswachstum durch eine energieeffiziente Produktion feststellen. Auch bei der Energieintensität nimmt Österreich trotz seiner überdurchschnittlich hohen Industriewertschöpfung von 21,4 % (Anteil der Industrie an der Gesamtwertschöpfung 2020) einen Spitzensrang (sechstbester Wert innerhalb der EU) im europäischen Vergleich ein. Der im Energieeffizienzgesetz vorgeschriebene Zielwert für den Endenergieverbrauch 2020 in Höhe von 1.050 Petajoule konnte jedoch nicht erreicht werden. Vom BMK wird folglich der gegenwärtige Pfad in der Energieeffizienz als noch nicht kompatibel mit den europäischen und nationalen Zielsetzungen im Klimaschutz angesehen.

Das Ökobesteuerungsregime der EU ist im Bereich der Energiesteuern durch die im Jahr 2003 veröffentlichte Energiesteuerrichtlinie (EnStRL) bestimmt. Österreich liegt bei den Verbrauchsteuersätzen weit über den EU-Mindeststeuersätzen der EnStRL, wiewohl ein Übererfüllen der EU-Mindeststeuersätze EU-weit keine Ausnahme ist.

Bei der im politischen Diskurs oftmals verwendeten Kennzahl des Anteils der Ökosteuereinnahmen an den Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben liegt Österreich knapp unter dem EU-Durchschnitt. Im steuerpolitischen Diskurs wird dieses Verhältnis mitunter dazu verwendet, um die Notwendigkeit einer Verschärfung des österreichischen Ökosteuersystems zu argumentieren. Diese Kennzahl weist jedoch methodische Schwächen auf. Denn die Kennzahl des Ökosteueranteils ist methodisch von der Höhe der übrigen erfassten Steuern und Abgaben abhängig. Nachdem Österreich bei diesen einen überdurchschnittlich hohen Wert aufweist (Österreich hatte 2020 mit 42,8 % des BIP eine der höchsten Abgabenquoten in der EU), hat dies zur Folge, dass im entsprechenden Verhältnis der Ökosteueranteil sinkt. Weiters sind auch alle anderen Instrumente (Auflagen, Verbote, Gebote, Subventionen, Lizenzen und Umwelterziehung) für die Erreichung der Umweltziele relevant. Es ist daher fraglich, inwieweit der Ökosteueranteil am Gesamtsteueraufkommen alleine eine sinnvolle Vergleichsgröße dafür ist, ob das Niveau der Ökosteuern hoch oder niedrig ist. Wird z.B. die OECD-Statistik über die Ökobesteuerung pro Kopf betrachtet, liegt Österreich weit über dem OECD-Schnitt und hat die elfthöchste Ökosteuerbelastung der OECD.

Besonders erwähnenswert ist, dass seit 1. Oktober 2022 die neue CO2-Bepreisung in der Form eines nationalen Emissionszertifikatehandels für die Non-ETS-Sektoren (Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und kleine Industrieanlagen) gilt. Bestimmte Ausnahmen (z.B. Härtefallregelung, Carbon Leakage-Regelung) sind vorgesehen. Die Bepreisung startete im Jahr 2022 mit einem Fixpreis von 30 Euro pro Tonne CO2 und wird jährlich bis zum Jahr 2025 erhöht (2023: 35 Euro, 2024: 45 Euro, 2025: 55 Euro), wobei auch ein Preisstabilisierungsmechanismus in Abhängigkeit der Energiepreisentwicklung implementiert wurde. Ab dem Jahr 2026 startet die Marktphase, in welcher die nationalen Emissionszertifikate auf dem freien Markt gehandelt werden und sich der Preis daher nach den Marktgegebenheiten richten wird.

Österreich hat jedoch bereits vor dem Inkrafttreten des nationalen Emissionszertifikatehandels den energiebedingten CO2-Ausstoß implizit vergleichsweise hoch bepreist: Die von der OECD erhobenen effektiven CO2-Sätze („effective carbon rates“) geben Aufschluss darüber, inwiefern CO2-Emissionen in einem Land implizit und explizit anhand von spezifischen Steuern auf fossile Brennstoffe, CO2-Steuern und Preise für handelbare Emissionsberechtigungen bepreist werden. Die zuletzt 2021 veröffentlichte Studie der OECD zeigt, dass Österreichs effektiver CO2-Satz im Jahr 2018 mit 48 % im carbon pricing score bei 60 Euro pro Tonne CO2 auf Platz 11 im Ländervergleich von 44 OECD- und G20-Ländern liegt und damit weit über dem Durchschnitt von 36 %.

Politische Forderungen nach einer weitergehenden Verschärfung des österreichischen Ökosteuerregimes sollten daher jedenfalls auch anhand der aufgezeigten Evidenz und im europäischen Kontext kritisch gewürdigt und nicht als generelles Schlagwort missverwendet werden. Forderungen, die sich allein auf nationale Lösungen konzentrieren und Belastungsmaßnahmen nicht in ein europäisches bzw. internationales Gesamtkonzept einbetten, können massiv standortgefährdet sein und sind besonders kritisch einzurichten.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	II
1. Die aktuelle wirtschaftspolitische Diskussion.....	1
2. Einteilung von Umweltabgaben	3
2.1 Ökosteuern	3
2.2 Ökologisch relevante Zahlungen.....	4
3. Ökosteuern in Österreich	6
3.1 Aktuelle Statistik des Ökosteueraufkommens	6
3.2 Entwicklung des Ökosteueraufkommens	7
3.3 Legistische Entwicklung der letzten Jahre.....	9
4. Vergleich und Entwicklung der Energieintensität.....	16
5. Österreichs Ökosteuern im EU-Vergleich.....	19
6. Schlussfolgerungen auf den Status quo und Ausblick auf die Ökobesteuerung in Österreich	25
Literaturverzeichnis	28
Abbildungsverzeichnis	29
Tabellenverzeichnis	29

1. Die aktuelle wirtschaftspolitische Diskussion

Österreich verfügt über ein weitreichendes Ökosteuersystem, welches nicht nur den Verbrauch von Energieträgern, sondern auch eine Fülle an weiteren wirtschaftlichen Vorgängen mit ökologischer Relevanz besteuert.

In der akademischen und realpolitischen Diskussion wird unter dem Schlagwort der ökologischen Steuerreform mitunter eine Verschärfung des österreichischen Ökosteuerregimes propagiert, was oftmals mit einer Debatte über die Vorteilhaftigkeit der „doppelten Dividende“ einhergeht.¹

Die Idee der doppelten Dividende besteht darin, durch Einführung von Ökosteuern Umweltstandards zu erreichen und gleichzeitig durch Rückführung der dadurch generierten Steuererträge wohlfahrtssteigernde Effekte zu erzielen. In der „starken“ Interpretation liegen diesem Konzept sehr spezielle Annahmen zugrunde. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Einführung bzw. Erhöhung von Ökosteuern in jedem Fall zu Wohlfahrtsgewinnen aus zwei Perspektiven führe. Denn einerseits hätten Ökosteuern eine Lenkungsfunktion, welche die Unternehmen und Konsumenten zu einem solchen Verhalten bewegen, das die Umweltbelastungen reduziere (erste Dividende). Andererseits könnten die daraus eingenommenen Steuern etwa zu einer Effizienzverbesserung des Steuersystems bzw. zur Entlastung des Faktors Arbeit genutzt werden, wodurch es zu positiven Beschäftigungswirkungen käme (zweite Dividende). Insgesamt unterstellt daher die Hypothese der doppelten Dividende eine wohlfahrtstheoretische Win-win-Situation bei der Einführung bzw. Erhöhung von Ökosteuern.

Die Fachliteratur zeigt jedoch auch auf, dass mit den beschriebenen Implikationen dieser Theorie Vorsicht geboten ist: So stellt etwa Endres fest, dass die Durchsicht der zahlreichen (insbesondere: empirischen) Studien den Befürworter der Ökosteuerreform zur Zurückhaltung bei der Verwendung der double dividend-Hypothese als Kampfparole mahnt.² Damberger beschreibt das Argument der doppelten Dividende als „trügerisch“ und als nicht unbedingt geeignet, den Einsatz von Umweltsteuern zu rechtfertigen. Es solle daher einzig das Lenkungsziel von Umweltsteuern für ihren Einsatz als Rechtfertigung dienen.³

Auch aus fiskalistischer Sicht ist die Hypothese der doppelten Dividende kritisch zu hinterfragen: Das umweltpolitische Ziel von Ökosteuern ist es, die ökologische Belastung zu reduzieren. Tritt der Lenkungseffekt erfolgreich ein - werden also die Umweltbelastungen weniger -, dann verringert sich jedoch das Steueraufkommen. Konzeptionell sind unter der Prämisse der ökologischen Anreizwirkung Umweltsteuern daher nicht geeignet, langfristig Steueraufkommen zu generieren.⁴

Somit besteht zwischen dem Lenkungs- und Finanzierungsaspekt ein inhärenter Konflikt, der in der politischen Debatte nicht gänzlich aufgelöst werden kann.

Ökosteuern stellen sowohl Kosten für die Wirtschaft als auch für die privaten Haushalte dar. Vor diesem Hintergrund müssen Umweltsteuern und finanzielle ökologische Verschärfungsmaßnahmen hinsichtlich der Verteilungswirkung, der eine systematische Rolle

¹ Vgl. Sturm et al. (2020), S. 21ff.

² Vgl. Endres (2013), S. 221.

³ Vgl. Damberger (2021), S. 31.

⁴ Vgl. Damberger (2021), S. 31.

bei der theoretischen und institutionellen Problemlösung zukommt⁵, analysiert werden. Einerseits müssen sie für den Standort verträglich sein, andererseits sollen soziale Härten vermieden werden. Dabei werden oft die bürokratischen Kosten ausgeklammert, die bei der Rückverteilung an sozial Bedürftige entstehen. Eine Ökosteuerbelastung, die keinerlei Lenkungseffekt aufgrund zu geringer Elastizität hat, produziert als „Erfolg“ Mehreinnahmen des Staates - reduziert um die Kosten des bürokratischen Apparats. Weiters ist es essenziell, die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft sicherzustellen. Hier spielen insbesondere Strategien zur Vermeidung von Carbon Leakage und Abfederungsmaßnahmen für besonders betroffene Branchen und Unternehmen eine wichtige Rolle.⁶

Als ein Kernstück des Ökosozialen Steuerreformgesetzes 2022⁷ wurde in Österreich mit 1. Oktober 2022⁸ eine CO2-Bepreisung in der Form eines nationalen Emissionszertifikatehandels für die Non-ETS-Sektoren eingeführt (siehe Kapitel 3.3.). Damit soll eine schrittweise Schaffung von Kostenwahrheit für den Ausstoß von CO2-Emissionen erfolgen.⁹ Dem oben postulierten Grundsatz der Sicherstellung der Konkurrenzfähigkeit („Erhaltung der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit“¹⁰) der Wirtschaft soll nach Intention des Gesetzgebers im Rahmen der neuen CO2-Bepreisung durch verschiedene Maßnahmen, die im Gesetz abgebildet sind, Rechnung getragen werden. Neben eher systematisch erforderlichen Befreiungsbestimmungen (z.B. für Anlagen, die dem EU-Emissionshandel unterliegen oder Befreiungen analog zu den Energieabgabenbestimmungen) sind dies gezielte Entlastungsmaßnahmen für die Land- und Forstwirtschaft, für bestimmte Wirtschaftszweige zur Vermeidung von Carbon Leakage und für besondere Härtefälle, bei denen der Anteil der Kosten für Energieträger besonders hoch ist.

Neben der nationalen Ökosteuerdiskussion wird auch auf europäischer Ebene kontinuierlich an einem neuen Rahmen für den Klimaschutz und die Ökologisierung gearbeitet. So gibt es von steuerlicher Seite aktuell wieder Bestrebungen zur Änderung der EU-Energiesteuerrichtlinie (RL 2003/96 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, kurz: EnStRL - siehe dazu Kapitel 5).

Als weitere wichtige Komponente des europäischen Green Deal soll ein neues EU-weites Emissionszertifikatehandelssystem eingeführt werden, das (neben dem bisherigen EU-Emissionszertifikatehandelssystem für bestimmte Sektoren) auch die CO2-Emissionen aus dem Gebäude- und Straßenverkehrssektor bepreist. Daneben soll auch ein CO2-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, kurz: CBAM) implementiert werden. Auch hier ist die Gesetzeswerdung auf EU-Ebene noch nicht abgeschlossen.

⁵ Vgl. Sturm et al. (2020), S. 38.

⁶ Vgl. Pfeiffer et al. (2020), S. 46.

⁷ BGBl. I Nr. 10/2022.

⁸ Der ursprünglich geplante Inkrafttretungszeitpunkt per 1. Juli 2022 wurde mit BGBl. I Nr. 93/2022 auf den 1. Oktober 2022 verschoben.

⁹ Vgl. 1293 der Beilagen XXVII. GP - Regierungsvorlage - Erl. zum Ökosoz. Steuerreformgesetz 2020 Teil I., S. 3.

¹⁰ Vgl. 1293 der Beilagen XXVII. GP - Regierungsvorlage - Erl. zum Ökosoz. Steuerreformgesetz 2020 Teil I., S. 28.

2. Einteilung von Umweltabgaben

2.1 Ökosteuern

In Österreich gibt es zahlreiche Abgaben, Steuern oder Gebühren, welche eine ökologische Komponente aufweisen. Welche Positionen in welchem Kontext als Ökosteuern im engeren Sinne bezeichnet werden, ist letztlich eine Definitionsfrage.

Nach der Definition der Statistik Austria¹¹ lassen sich österreichische Ökosteuern in vier Kategorien einteilen:

Tabelle 1: Einteilung der Ökosteuern

Energiesteuern	Mineralölsteuer Energieabgaben (Kohleabgabe, Erdgasabgabe, Elektrizitätsabgabe) Sonderabgabe auf Erdöl Emissionszertifikate
Transportsteuern	Motorbezogene Versicherungssteuer Normverbrauchsabgabe Kfz-Zulassungssteuer Kfz-Steuer Flugabgabe Straßenbenützungsabgabe
Umweltverschmutzungssteuern	Altlastensanierungsbeitrag
Ressourcensteuern	Grundsteuer B Jagd- und Fischereiabgaben Landschafts- und Naturschutzabgabe Wiener Baumschutzabgabe

Quelle: Statistik Austria

Eine weitere Ökosteuerdefinition ist von Eurostat (Statistisches Amt der Europäischen Union) auf EU-Ebene festgelegt.¹² Diese unterscheidet sich zum Teil geringfügig von jener der Statistik Austria und ist aufkommensmäßig geringer (insbesondere wird von Eurostat die Grundsteuer B nicht als Ökosteuer erfasst¹³).

In weiterer Folge dieses Papiers wird grundsätzlich der Ökosteuerbegriff der Statistik Austria verwendet. Um insbesondere jedoch die Vergleichbarkeit von europaweitem Datenmaterial sicherstellen zu können, wird speziell in den Kapiteln 4 und 5 auf die Ökosteuerdefinition von Eurostat zurückgegriffen. Weiters erfolgt in Kapitel 5 noch eine Darstellung der

¹¹ Vgl. Aichinger (2021), S. 10f.

¹² EU-Statistiken über Umweltsteuern nach Wirtschaftstätigkeiten werden auf Basis der Verordnung (EU) Nr. 691/2011 idG erstellt und gemeldet, vgl. Eurostat (2022), Environmental tax statistics - detailed analysis, S. 15.

¹³ Vgl. ÖGUT (2016), S. 16.

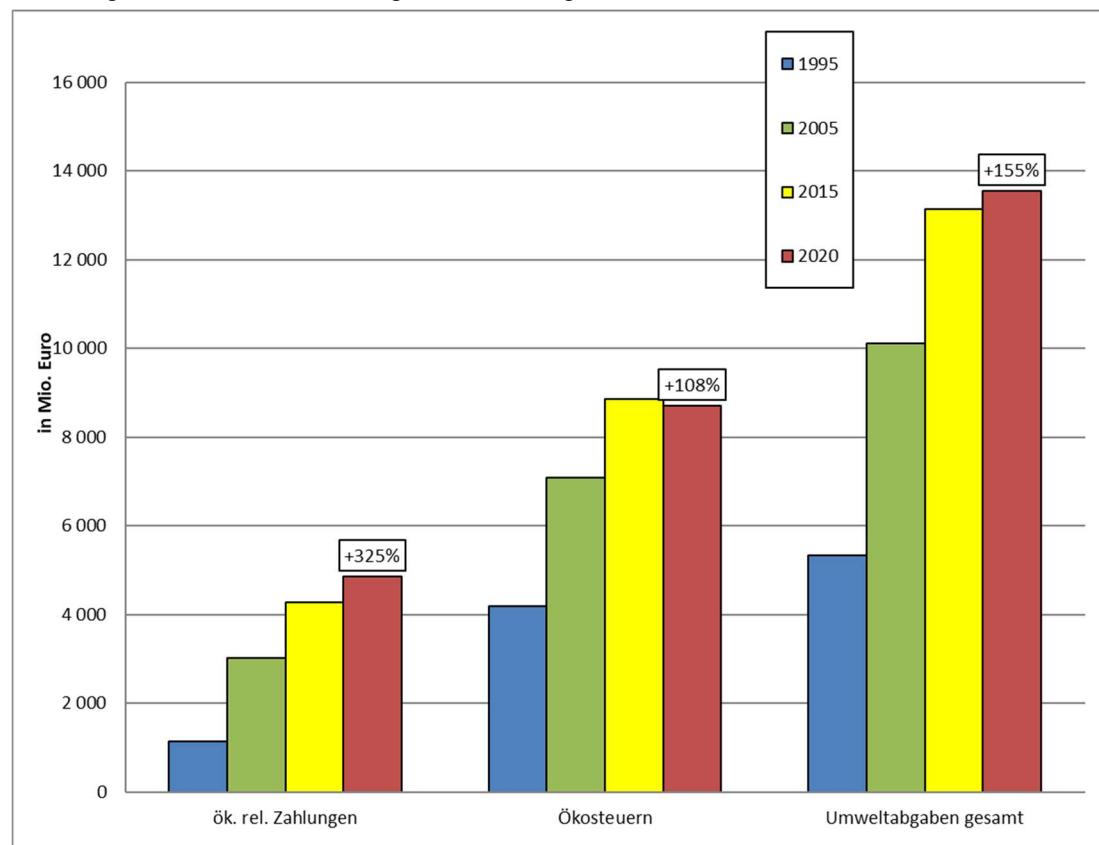
Ökosteuerdefinition nach OECD, welche z.B. auch nicht die Grundsteuer B, jedoch bestimmte ökologisch relevante Zahlungen berücksichtigt.

2.2 Ökologisch relevante Zahlungen

Neben den Ökosteuern gibt es weitere ökologisch relevante Zahlungspflichten, die aber, weil es sich nicht um Steuern nach dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung handelt, unter den im engeren Sinne verstandenen Ökosteuern keine Berücksichtigung finden.¹⁴ Darunter fallen Wassergebühren, Abwassergebühren, Müllgebühren, Lkw-Maut, Vignette, Parkgebühren sowie sonstige Straßenbenützungsgebühren.

Die Analyse dieser Zahlungen bildet keinen Schwerpunkt des gegenständlichen Papiers. Allerdings stellen die sonstigen ökologisch relevanten Zahlungen eine immer bedeutender werdende Budgetposition dar. Dieser Trend scheint sich im Zeitablauf fortzusetzen. Durch das Hinzukommen neuer Gebühren wie Vignette, Lkw-Maut und Ersatzmaut sowie die Mehreinnahmen durch die Erhöhung von Gebühren sind die Budgeteinnahmen der ökologisch relevanten Zahlungen seit 1995 um 325,1 % nominell auf das über Vierfache gestiegen. Aktuell erreichen sie mit 4,85 Mrd. Euro bereits mehr als die Hälfte des Ökosteueraufkommens.

Abbildung 1: Nominelle Entwicklung der Umweltabgaben 1995 - 2020



Quelle: Statistik Austria

¹⁴ Vgl. Aichinger (2021), S. 17.

Auch im europäischen Vergleich haben die ökologisch relevanten Zahlungen eine besondere Relevanz: Denn Österreich hat einen vergleichsweise hohen Anteil an ökologisch relevanten Zahlungen im Verhältnis zu den gesamten Umweltabgaben (Ökosteuern und ökologisch relevante Zahlungen).¹⁵ Dieser Umstand sollte in Hinblick auf die europäischen Ökosteuer-Rankings bedacht werden (siehe dazu Kapitel 5).

¹⁵ Vgl. Veigl et al. (2016), S. 61.

3. Ökosteuern in Österreich

3.1 Aktuelle Statistik des Ökosteueraufkommens

Die veröffentlichte Ökosteuer-Auswertung der Statistik Austria 2020 (Umweltgesamtrechnungen, Modul Öko-Steuern 2020) gibt einen Einblick in die Zusammensetzung und kurzfristige Entwicklung der österreichischen Ökosteuern:

Tabelle 2: Nominelle Entwicklung der Ökosteuern 1995 - 2020

Steuereingänge Ökosteuern	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019	2020
	Mio. Euro								
Energiesteuern	2 479	3 288	4 350	4 585	5 216	5 540	5 457	5 593	4 599
Transportsteuern	1 300	1 795	2 156	2 265	2 908	3 219	3 295	3 404	3 300
Ressourcensteuern	383	453	535	603	682	708	726	731	744
Umweltverschmutzungssteuern	21	72	46	51	56	63	79	69	57
Ökosteuern gesamt	4 182	5 608	7 087	7 505	8 862	9 529	9 557	9 797	8 701
Anteile der Ökosteuern in %	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019	2020
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Energiesteuern	59,3%	58,6%	61,4%	61,1%	58,9%	58,1%	57,1%	57,1%	52,9%
Transportsteuern	31,1%	32,0%	30,4%	30,2%	32,8%	33,8%	34,5%	34,7%	37,9%
Ressourcensteuern	9,1%	8,1%	7,5%	8,0%	7,7%	7,4%	7,6%	7,5%	8,6%
Umweltverschmutzungssteuern	0,5%	1,3%	0,6%	0,7%	0,6%	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%
Ökosteuern gesamt	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Statistik Austria

Die Einnahmen aus Ökosteuern im Jahr 2020 betragen 8.701 Mio. Euro. Sie waren um 10,8 % geringer als 2019, was sich auf die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zurückführen lässt.¹⁶

Die Energiesteuern, darunter fallen die Mineralölsteuer, die Energieabgaben (Kohleabgabe, Erdgasabgabe und Elektrizitätsabgabe) und Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten, machen mit 52,9 % nach wie vor den größten Teil der Ökosteuern aus. Innerhalb der Energiesteuern brachte die Mineralölsteuer mit 3.579 Mio. Euro die höchsten Einnahmen (77,8 % der Energiesteuern). Das ist ein starker Rückgang im Vergleich zum Vorjahr um 20,1 %. Die Energieabgaben sind gegenüber dem Vorjahr um 3,4 % auf 836 Mio. Euro gesunken.

An zweiter Stelle des Steueraufkommens 2020 liegen die Transportsteuern mit 3.300 Mio. Euro (-3 % gegenüber dem Vorjahr), was einem Anteil von 37,9 % der gesamten Ökosteuern entspricht. Mit 79,1 % nimmt die motorbezogene Versicherungssteuer den ersten Platz innerhalb der Transportsteuern ein, gefolgt von der Normverbrauchsabgabe mit 13,3 %. Der Anteil der Kfz-Zulassungsgebühr beträgt 5,3 %, jener der Kfz-Steuer 1,5 %. Die Normverbrauchsabgabe verzeichnete 2020 einen starken Rückgang von 20,7 %. Die Kfz-

¹⁶ Vgl. Aichinger (2021), S. 12.

Zulassungsgebühr war gegenüber dem Vorjahr um 6,9 % geringer, die Kfz-Steuereinnahmen sanken um 8,8 %. Den Energiesteuern und Transportsteuern kommt die größte Bedeutung innerhalb der Ökosteuern zu - zusammen machen diese 90,8 % des gesamten Ökosteueraufkommens in Österreich aus.

Die Ressourcensteuern auf Platz 3 (Anteil von 8,6 % an den gesamten Ökosteuern) bestehen zum größten Teil aus der Grundabgabe B (Versiegelung von Boden durch Verbauung von Grundstücken). Die Umweltverschmutzungssteuern machen nur einen kleinen Teil von 0,7 % des gesamten Ökosteueraufkommens aus.

3.2 Entwicklung des Ökosteueraufkommens

Die Ökosteuerbelastung ist in Österreich seit dem Jahr 1995 kontinuierlich gestiegen und hat sich seitdem nominell mehr als verdoppelt. Diese Gesamtentwicklung spiegelt sich auch auf Ebene der einzelnen Ökosteuerkategorien wider. So betragen in der aufkommensstärksten Kategorie der Energiesteuern die Steuereinnahmen im Jahr 1995 bereits 2,5 Mrd. Euro, welche bis zum Jahr 2020 auf 4,6 Mrd. Euro angestiegen sind. Dies entspricht einem Zuwachs von rund 86 %. Zu beachten ist, dass es im Jahr 2020 bedingt durch die Covid-19-Pandemie aufgrund des gesunkenen Energieverbrauchs zu einem temporär starken Rückgang bei den Energiesteuern gekommen ist.¹⁷ Im Jahr 2019 lag das Energiesteueraufkommen noch bei 5,6 Mrd. Euro, also um rund 18 % höher. Der Rückgang im Jahr 2020 führt bei den Energiesteuern sogar zu nominell niedrigeren Steuereinnahmen im Vergleich zum Jahr 2015 (siehe Abbildung 2). Die allgemeine Tendenz wird jedoch weiterhin eine steigende sein, was bereits die Zahlen für 2021 belegen. Hier kam es im Vergleich zu 2020 wieder zu einem Einnahmenanstieg von ca. 17 % bei der Mineralölsteuer bzw. ca. 11 % bei den Energieabgaben.¹⁸

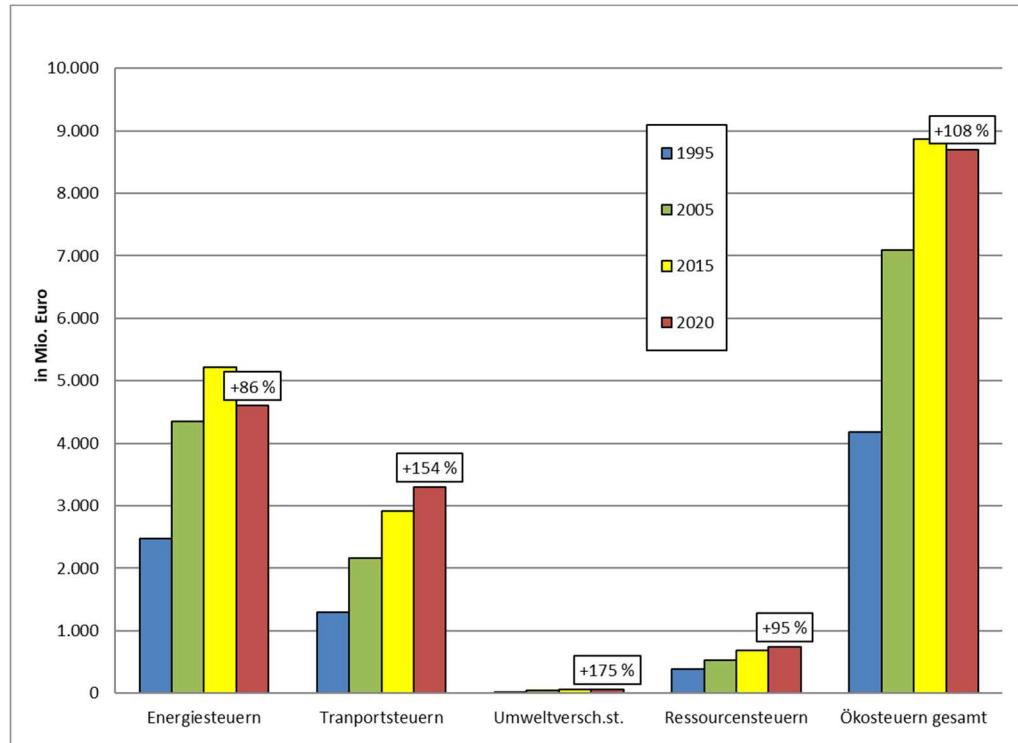
In der aufkommensmäßig zweitstärksten Gruppe der Transportsteuern beträgt der Zuwachs seit 1995 rund 154 %. Auch hier gab es im Jahr 2020 einen temporären Rückgang der Steuereinnahmen, welcher mit 3 % jedoch vergleichsweise moderat ausgefallen ist.

Zum Vergleich: Im Zeitraum 1995 bis 2020 kam es auf Basis des Harmonisierten Verbraucherpreisindex zu einer Verteuerung von ca. 54 %. Dies veranschaulicht, dass der Ökosteuerzuwachs weit über der Inflationsentwicklung liegt.

¹⁷ Vgl. Aichinger (2021), S. 14.

¹⁸ Vgl. Statistik Austria, Steuern und Sozialbeiträge in Österreich: Einzelsteuerliste, [https://www.statistik.at/statistiken/volkswirtschaft-und-oefentliche-finanzen/oefentliche-finanzen/oefentliche-finanzen/steuereinnahmen](https://www.statistik.at/statistiken/volkswirtschaft-und-oeffentliche-finanzen/oefentliche-finanzen/oefentliche-finanzen/steuereinnahmen) (abgefragt am 6.10.2022).

Abbildung 2: Nominelle Entwicklung der Ökosteuern 1995 - 2020



Quelle: Statistik Austria

Im Vergleich zur Umsatzsteuer Österreichs ist der Aufkommensanstieg über den Zeitablauf vergleichbar: Die Umsatzsteuerbelastung ist seit 1995 um rund 112 % angewachsen, die Ökosteuern um rund 108 %. Diese grobe Größenordnung lässt sich auch in der Relation zur Gesamtabgabenbelastung Österreichs (auf Basis der Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen) ausmachen. Hier betrug der Zuwachs seit 1995 rund 118 %. Im zeitlichen Ablauf lassen sich daher einerseits ein kontinuierlicher Anstieg des Ökobesteuerungsaufkommens sowie andererseits eine im Verhältnis zur Umsatzsteuer und zu den Gesamtabgaben vergleichbare Mehrbelastung feststellen. Der langfristig kontinuierliche Anstieg des Ökobesteuerungsaufkommens ist insbesondere auch durch Steuererhöhungen verursacht. Dies lässt sich anhand der Entwicklung der Energiesteuersätze veranschaulichen (siehe Tabelle 3). So stieg beispielsweise die Elektrizitätsabgabe pro kWh seit dem Jahr 1999 um mehr als das Doppelte (+105 %) an.

Tabelle 3: Entwicklung der Energiesteuersätze in Österreich

Energieträger	Mengeneinheit	1999	2020	Steigerung zwischen 1999 und 2020 in %
Elektrizität	kWh	0,0073	0,015	105
Erdgas (Heizstoff)	m³	0,0436	0,066	51
Kohle	kg	keine	0,05	seit 2003 NEU
Flüssiggas zum Verheizen	kg	0,043	0,043	seit 1999 unverändert
Benzin bleifrei	l	0,407	0,482	18
Diesel	l	0,282	0,397	41
Heizöl extraleicht	l	0,069	0,098	42
Flüssiggas als Treibstoff	kg	0,261	0,261	seit 1999 unverändert

Quelle: eigene Berechnungen

3.3 Legistische Entwicklung der letzten Jahre

Neben der Entwicklung der Ökosteuersätze (siehe Kapitel 3.2) lässt sich auch anhand der Ökosteuerlegistik der letzten Jahre ein Bild von fortschreitenden Ökosteuererhöhungen innerhalb der unterschiedlichen Materiengesetze erkennen.

Tabelle 4: Wesentliche Ökosteuererhöhungen der letzten Jahre

Steuern bzw. Instrumente	2011	2013	2017	2021
<i>Flugabgabe</i>	-Einführung Flugabgabe		-Halbierung Flugabgabe -Ökologisierung Flugabgabe	
<i>EU-Emissions- zertifikatehandel</i>		-Einbeziehung Luftfahrt in den EU-Emissionshandel		
<i>CO2-Bepreisung (nationaler Emissions- zertifikatehandel)</i>				-Einführung
<i>Mineralölsteuer</i>	-Steuererhöhung Diesel und Benzin -Steuerbefreiung Flüssiggas (Ortslinienverkehr) gestrichen -Steuervergütung Gasöl (Schienenverkehr) gestrichen			
<i>Normverbrauchsabgabe</i>	-Steuererhöhung für Fahrzeuge mit höherem Emissionsausstoß -Ökologisierung Steuerbemessungsgrundlage -Ökologisierung NoVA, Anpassung an WLTP -CO2-Emissionen maßgeblich für Krafträder-NoVA -Einführung Besteuerung Klasse N1 -Verschärfung Steuertarif			
<i>Motorbezogene Versicherungssteuer</i>		-Steuererhöhung	-Ökologisierung Steuerbemessungsgrundlage -Verschärfung Steuertarif	
<i>Kraftfahrzeugsteuer</i>		-Steuererhöhung	-Ökologisierung Steuerbemessungsgrundlage ¹⁾ -Verschärfung Steuertarif ¹⁾	
<i>Energieabgabenvergütung</i>	-Vergütung für Dienstleistungsbetriebe gestrichen und Einschränkung auf Produktionsprozesse			

1) Ausgenommen Kfz mit einem höchsten zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 Tonnen

Quelle: eigene Darstellung

Flugabgabe:

In Österreich gilt seit 1. Jänner 2011 die Flugabgabe, welche als ökopolitische Maßnahme zu einer Mehrbelastung des Flugverkehrs führte. Der Flugabgabe unterliegen Abflüge von Passagieren von österreichischen Flughäfen. Sie betrug seit dem Jahr 2018 je nach Flugdistanz 3,5 bis 17,50 Euro. Im Jahr 2020 wurde die Flugabgabe ökologisiert: Seit dem 1. September 2020 beträgt die Flugabgabe 30 Euro für Distanzen unter 350 km und 12 Euro für alle anderen Distanzen. Die Kurz- und Mittelstreckendistanzen wurden damit steuerlich erheblich verteuert, während die Langstreckendistanz vergünstigt wurde.

EU-Emissionszertifikatehandel:

Seit Anfang des Jahres 2012 ist auch die Luftfahrt in den EU-Emissionszertifikatehandel (ETS) einbezogen. Alle Airlines müssen bei Flügen mit Start oder Ziel innerhalb des EWR für die Flugzeugabgase Emissionszertifikate, also Erlaubnisscheine für die Luftverschmutzung,

vorweisen. Bis 2023 gelten die Melde- und Abgabeverpflichtungen nur für Emissionen von Flügen innerhalb des EWR.

CO2-Bepreisung:

Neben dem EU-Emissionszertifikatehandel wurde im Rahmen der Ökosozialen Steuerreform 2022 auch die Einführung einer CO2-Bepreisung (nationaler Emissionszertifikatehandel) beschlossen, die die so genannten Non-ETS Sektoren (= Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und kleine Industrieanlagen) erfassen soll. Davon sind gemäß Anlage 1 des NEHG 2022 im Wesentlichen folgende Energieträger betroffen: Benzin, Diesel, Heizöl, Erdgas, Flüssiggas, Kohle und Kerosin. Bestimmte Ausnahmen (z.B. Härtefallregelung, Carbon Leakage-Regelung) sind vorgesehen. Die Bepreisung startete im Jahr 2022 mit einem Fixpreis von 30 Euro pro Tonne CO2 und wird jährlich bis zum Jahr 2025 erhöht (2023: 35 Euro, 2024: 45 Euro, 2025: 55 Euro), wobei auch ein Preisstabilisierungsmechanismus in Abhängigkeit der Energiepreisentwicklung implementiert wurde. Ab dem Jahr 2026 startet die Marktphase, in welcher die nationalen Emissionszertifikate auf dem freien Markt gehandelt werden und sich der Preis daher nach den Marktgegebenheiten richten wird. Ursprünglich war eine Einführung per 1. Juli 2022 geplant. Dieser Zeitpunkt wurde aufgrund der aktuellen Energiekrise auf 1. Oktober 2022 verschoben.

Ob bei Ökosteuern ein entsprechender ökologischer Lenkungseffekt eintritt, hängt von der Preiselastizität der Nachfrage ab. Diesbezüglich ist nach wie vor die empirische Evidenz begrenzt.¹⁹ Nachdem das NEHG grundsätzlich nur jene Sektoren betrifft, welche nicht dem EU-Emissionszertifikatehandel unterliegen, werden beim Großteil der Industrie und der Erzeugung von Elektrizität und Wärme kaum zusätzliche Effekte erwartet.²⁰ Auch im Pkw-Verkehr und im Gebäudebereich wird zumindest kurzfristig von einem geringen Preiseffekt der CO2-Bepreisung ausgegangen (die Auswirkung auf den österreichischen Tanktourismus hängt zusätzlich noch von den Treibstoffpreisen in den Nachbarstaaten ab).²¹ Die Wirkung auf die Gesamtemissionen werden jedoch langfristig als durchaus spürbar eingeschätzt: Eine Simulation des WIFO schätzt den durch die Ökosoziale Steuerreform induzierten Rückgang der CO2-Emissionen auf rund 5 % in einem 20-jährigen Simulationshorizont²², was jedoch mit einer Verschlechterung der Wettbewerbsposition in exportorientierten und energieintensiven Branchen einhergehe.²³ Neben der neuen CO2-Bepreisung ist jedoch seit dem Ausbruch der Energiekrise auch ein vergleichsweise wesentlich höherer marktseitiger Preiseffekt zu verzeichnen: So hat sich z.B. der österreichische Dieselpreis²⁴ im Zeitraum Oktober 2021 bis Oktober 2022 um 64,8 Cent pro Liter verteuert, der österreichische Gaspreis²⁵ im selben Zeitraum um 85,8 Cent pro Kubikmeter. Der zusätzliche Preiseffekt bei

¹⁹ Vgl. WIFO (2021), S. 10.

²⁰ Vgl. WIFO (2021), S. 8.

²¹ Vgl. WIFO (2021), S. 8f.

²² Vgl. WIFO (2022a), S. 53. Wird die CO2-Bepreisung isoliert betrachtet, wird der Rückgang der CO2-Emissionen auf ca. 6 % geschätzt.

²³ Vgl. WIFO (2022a), S. 49.

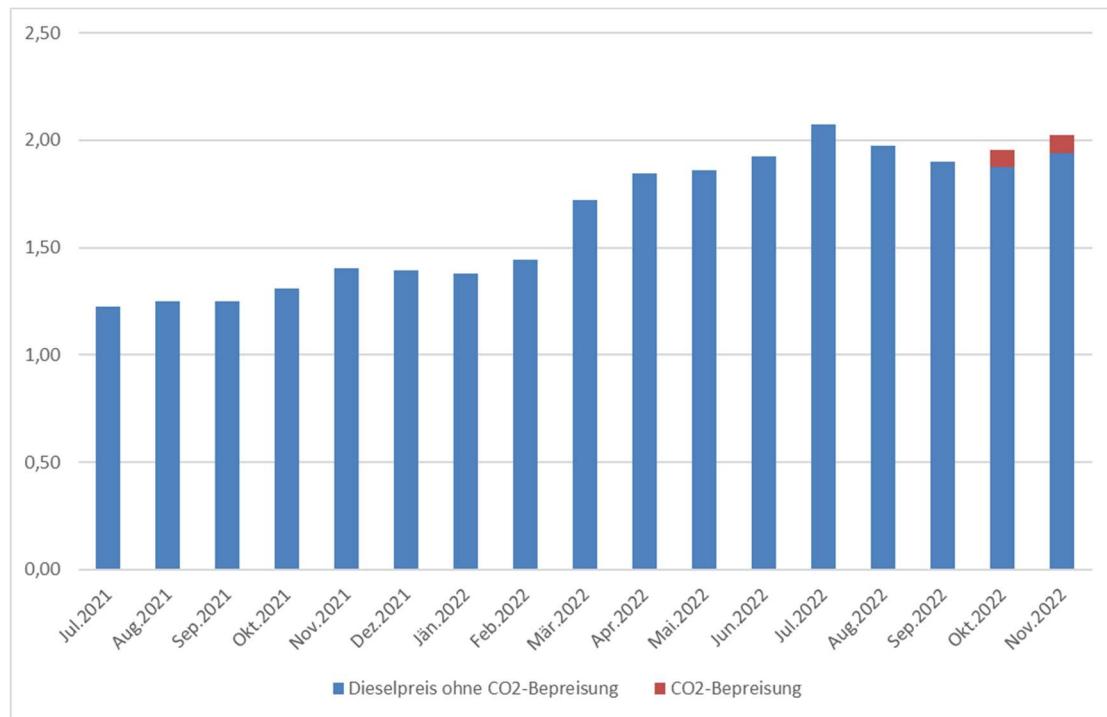
²⁴ Vgl. BMK, Treibstoffpreise 2022 und 2021,

https://www.bmk.gv.at/themen/energie/preise/aktuelle_preise.html (abgefragt am 11.11.2022).

²⁵ Vgl. WKÖ, Energiemonitor, <https://www.wko.at/service/energie-monitor.html> (abgefragt am 11.11.2022).

der Einführung der CO₂-Steuer betrug hingegen bei Diesel 8,01 Cent pro Liter bzw. 6,12 Cent pro Kubikmeter bei Erdgas.²⁶

Abbildung 3: Entwicklung Dieselpreis in Euro unter Berücksichtigung der CO₂-Bepreisung ab Oktober 2022



Quelle: eigene Darstellung auf Basis BMK-Werte unter der Annahme, dass die CO₂-Bepreisung vollständig an den Endverbraucher weitergegeben wird.

Mineralölsteuer:

Im Rahmen der Mineralölsteuer wurde Anfang 2011 in der Konzeption eines CO₂-Zuschlages die Besteuerung bei Diesel um 5 Cent je Liter und bei Benzin um 4 Cent je Liter erhöht. Kurz darauf wurden im Zuge des 1. Stabilitätsgesetzes 2012 die bisher aufrechte Mineralölsteuerbefreiung für Flüssiggas (Ortslinienverkehr) und die Steuervergütung für Gasöl (Schienenverkehr, u.a. auch für Agrardiesel) gestrichen.

Normverbrauchsabgabe:

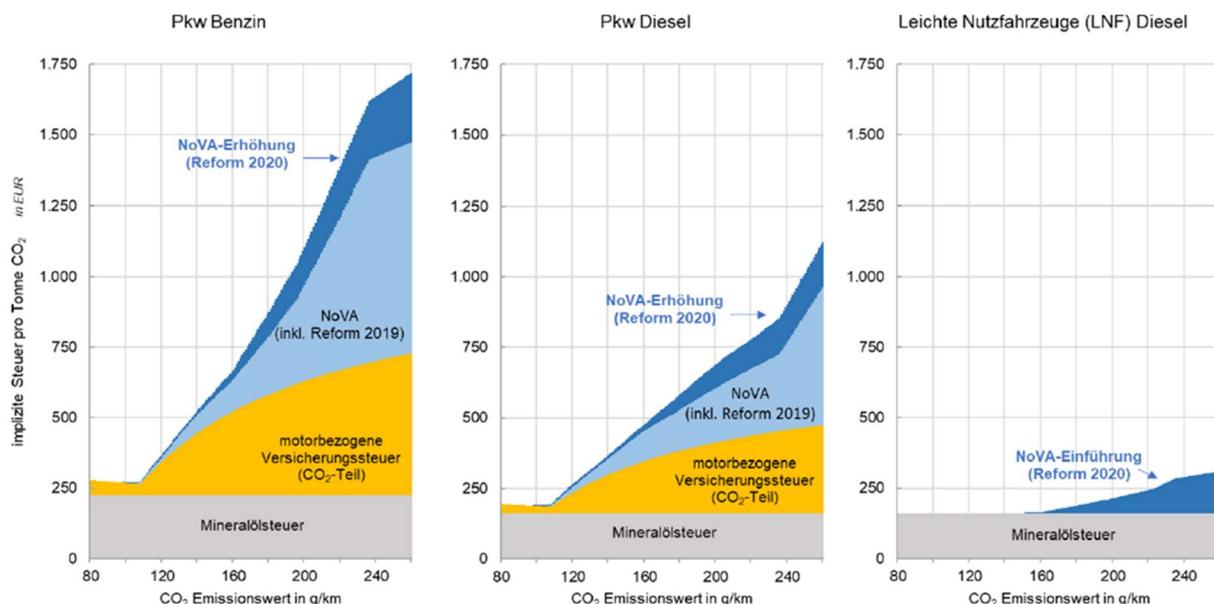
Mit dem Budgetbegleitgesetz 2011 erfolgte eine Anhebung der Normverbrauchsabgabe (NoVA) für Fahrzeuge mit höherem Schadstoffausstoß: Einerseits wurde der damals bestehende Zuschlag für den CO₂-Ausstoß (CO₂-Malus) erhöht, andererseits eine Senkung der relevanten Schadstoffgrenzen für den CO₂-Malus beschlossen. Mit 1. März 2014 wurde im Rahmen des Abgabenänderungsgesetzes 2014 das NoVA-Bemessungssystem von Grund auf ökologisiert. Die bisherige Berechnung der Steuer auf Basis des Treibstoffverbrauchs wurde durch eine neue Bemessung über den CO₂-Ausstoß des Fahrzeuges ersetzt, sodass Fahrzeuge mit einem hohen CO₂-Ausstoß eine höhere Steuerbelastung zu tragen haben. Im Jahr 2020 erfolgte eine Anpassung an das neue CO₂-Messverfahren WLTP in der Tarifformel. Weiters wurde ein Automatismus für eine jährliche Verschärfung des Steuertarifs gesetzlich

²⁶ Vgl. Reindl (2021), S. 1463.

implementiert. Darüber hinaus wurde die NoVA-Berechnung für Krafträder auf eine CO₂-Ausstoß-Basis umgestellt. Im Jahr 2021 wurde die NoVA erneut umfassend novelliert. Im Rahmen der Novelle wurde die Besteuerung von Klein-Lkw (Klasse N1) eingeführt, was für die betroffenen Branchen eine erhebliche Mehrbelastung bedeutete. Zusätzlich wurde auch der allgemeine Steuertarif verschärft.

Die Reformen aus 2020 und 2021 führen insgesamt zu einer Mehrbelastung bei der NoVA von 49 Mio. Euro im Jahr 2021, welche auf 244 Mio. Euro im Jahr 2025 ansteigt.²⁷ Durch die genannten Reformen kam es auch zu einer Erhöhung der impliziten Besteuerung von CO₂-Emissionen für Neuzulassungen:

Abbildung 4: Implizite Besteuerung von CO₂-Emissionen für Neuzulassungen im Jahr 2024



Quelle: Budgetdienst (2021), S. 103. Anmerkungen: Die angenommenen jährlichen Fahrleistungen betragen 10.400 km bei Pkw mit Benzinantrieb, 16.700 km bei Pkw mit Dieselantrieb und 19.000 km bei leichten Nutzfahrzeugen. Bei allen Fahrzeugklassen wird eine durchschnittliche Lebensdauer von 15 Jahren unterstellt. Die für die NoVA benötigten Preise wurden anhand von Listenpreisen angenommen.

Wird anhand der getroffenen Annahmen zur Fahrtleistung, Nutzungsdauer und den Nettopreisen von Neuzulassungen die durchschnittliche implizite Steuerbelastung pro Tonne CO₂ der NoVA ermittelt, zeigt sich, dass diese bei Pkw ab einem gewissen CO₂-Emissionswert des Fahrzeugs sogar weit höher ist als die implizite CO₂-Steuerbelastung der Mineralölsteuer, bei leichten Nutzfahrzeugen lässt sich erst bei Spitzenemissionswerten ab 260 g/km eine ähnliche implizite Steuerbelastung pro Tonne CO₂ im Vergleich zur Mineralölsteuer feststellen. Allgemein sind die dargestellten Gesamthöhen der impliziten CO₂-Steuern deutlich höher als der Preis für Zertifikate im EH-Emissionshandelssystem (etwa 76 Euro pro Tonne CO₂ im November 2021)²⁸.

²⁷ Vgl. Budgetdienst (2021), S. 12.

²⁸ Vgl. Budgetdienst (2021), S. 105.

Motorbezogene Versicherungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer:

Die Beträge der motorbezogenen Versicherungssteuer und der Kraftfahrzeugsteuer für Kraftfahrzeuge mit einem höchstzulässigen Gesamtgewicht bis 3,5 Tonnen wurden mit 1. März 2014 erhöht und darüber hinaus in Abhängigkeit zur Motorleistung progressiv gestaltet. Ziel der progressiven Tarifgestaltung war es, leistungsschwächere Kraftfahrzeuge weniger stark von der Steuererhöhung zu erfassen und einen Lenkungseffekt hin zu leistungsschwächeren und somit in der Regel verbrauchsärmeren Kraftfahrzeugen zu erreichen. Im Jahr 2020 erfolgte eine Ökologisierung der Steuerbemessungsgrundlage (neben der Motorleistung werden auch die CO₂-Emissionen bei der Berechnung der Steuer berücksichtigt). Weiters wurde ein Automatismus für eine jährliche Verschärfung des Steuertarifs gesetzlich implementiert. Nicht von der Änderung betroffen waren Kfz mit einem höchstzulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 Tonnen. Im Jahr 2021 erfolgte eine Verschärfung des Steuertarifs.

Energieabgabenvergütung:

Im Rahmen der Energieabgabenvergütung wurden per 2011 Dienstleistungsbetriebe vom Anwendungsbereich ausgeschlossen und somit die Rückvergütungsmöglichkeit auf reine Produktionsprozesse eingeschränkt.

In Summe war daher in den vergangenen Jahren eine erhöhte Steuerbelastung durch die Ökosteuerlegistik zu verzeichnen, wobei darüber hinaus auch noch Belastungen im Zusammenhang mit den sonstigen ökologisch relevanten Zahlungsströmen zu beachten sind (z.B. Ökologisierung des Lkw-Mautsystems).

Neben der beschriebenen Verschärfung der Steuerlegistik wurden in den vergangenen Jahren in bestimmten Bereichen jedoch auch positive Steueranreize innerhalb der Ökosteuern gesetzt. Wichtige gesetzliche Initiativen waren zuletzt etwa:

- Elektrizitätsabgabe:
 - Befreiung für durch Photovoltaik selbst erzeugte und selbst verbrauchte elektrische Energie (2020).
 - Befreiung für aus erneuerbaren Primärenergieträgern von Eisenbahnunternehmen selbst erzeugten und selbst verbrauchten Bahnstrom sowie Steuerermäßigung für übrigen Bahnstrom (2021).
 - Befreiung für aus erneuerbaren Energieträgern selbst erzeugte und selbst verbrauchte elektrische Energie (2022).
- Erdgasabgabe: Befreiung für Biogas, aus erneuerbaren Energieträgern hergestellten Wasserstoff sowie synthetisches Gas aus erneuerbarem Wasserstoff (Legistik 2020, Inkrafttreten noch ausständig²⁹).

²⁹ Siehe BGBl. II Nr. 440/2019.

- Normverbrauchsabgabe: Ausweitung der Befreiung für Elektrofahrzeuge auf alle Fahrzeuge mit einem CO2-Emissionswert von 0 (2021).
- Motorbezogene Versicherungssteuer: Ausweitung der Befreiung für Elektrofahrzeuge auf alle Fahrzeuge mit einem CO2-Emissionswert von 0 (2023).
- Kraftfahrzeugsteuer: Ausweitung der Befreiung für Elektrofahrzeuge auf alle Fahrzeuge mit einem CO2-Emissionswert von 0 (2023).

Steuerliche Maßnahmen im Zusammenhang mit der Energiekrise:

Die Europäische Union erlebte intensivierend mit Herbst 2021 wie viele andere Regionen weltweit einen drastischen Anstieg der Energiepreise. Ausschlaggebend war zunächst die infolge der wirtschaftlichen Erholung aufgetretene gestiegene Nachfrage nach Energie³⁰, später verschärft die russische Invasion in die Ukraine diese schwierige Situation noch durch Versorgungsgengpässe, mit entsprechender Auswirkung auf die Preisvolatilität³¹.

Die EU-Kommission hat im Zuge der Energiekrise unverbindliche Leitlinien zur Abmilderung des Anstiegs der Energiepreise veröffentlicht, wobei unter anderem auch mögliche Maßnahmen für Steuerermäßigungen im Rahmen der Verbrauchsbesteuerung und Umsatzbesteuerung von Energieträgern innerhalb des EU-Rechtsrahmens aufgezeigt wurden.³³

Von den möglichen steuerlichen Maßnahmen hat Österreich insbesondere eine von Mai 2022 bis Ende Juni 2023 befristete Abgabenermäßigung für Elektrizität und Erdgas sowie eine für 2022 und 2023 befristete Erhöhung der Vorausvergütung im Rahmen der Energieabgabenvergütung implementiert. Daneben wurden auch weitere erhebliche Entlastungsmaßnahmen vor allem über Direktzuschüsse für Private und Unternehmen gesetzt. Grundlage der Wirtschaftshilfen auf EU-Ebene war ein von der EU-Kommission im Frühjahr 2022 angenommener befristeter Beihilfenrahmen³⁴ zur Stützung der Wirtschaft.

Als weitere Maßnahme zur Abfederung der hohen Energiekosten wurde die ursprünglich mit 1. Juli 2022 geplante Einführung der CO2-Bepreisung auf 1. Oktober 2022 verschoben. Dieser Schritt ging mit einer intensiven politischen Debatte einher: Einerseits solle die CO2-Bepreisung die ohnehin belastende Energiepreissituation nicht noch zusätzlich anheizen - auch vor dem Hintergrund, dass die gestiegenen Energiepreise an sich bereits einen Lenkungseffekt hätten.³⁵ Als Gegenposition hätten Preisschwankungen, die nichts mit einer Steuer zu tun haben, vielmehr einen geringeren Lenkungseffekt als dauerhafte

³⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission, Steigende Energiepreise - eine „Toolbox“ mit Gegenmaßnahmen und Hilfeleistungen vom 13.10.2021, COM(2021) 660 final, Einleitung.

³¹ Vgl. Mitteilung der Kommission, Versorgungssicherheit und erschwingliche Energiepreise: Optionen für Sofortmaßnahmen und zur Vorbereitung auf den nächsten Winter vom 23.3.2022, COM(2022) 138 final, S. 1.

³³ Vgl. etwa Mitteilung der Kommission, Steigende Energiepreise - eine „Toolbox“ mit Gegenmaßnahmen und Hilfeleistungen vom 13.10.2021, COM(2021) 660 final, S. 10f.

³⁴ Mitteilung der Kommission, Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine vom 23.3.2022, COM(2022) 1890 final.

³⁵ Vgl. etwa die Aussagen von Rendi-Wagner im ORF-Sommergespräch vom 29.8.2022.

Steuererhöhungen³⁶, und weitere Verzögerungen klimapolitischer Anstrengungen sollen vermieden werden.³⁷ Zum Vergleich des Preiseffekts aufgrund der Einführung der CO2-Bepreisung und der Marktentwicklung siehe die Ausführungen oben zum Punkt CO2-Bepreisung.

³⁶ Vgl. etwa Schratzenstaller im Der Standard-Interview vom 8.6.2022, Zehn Argumente gegen eine Verschiebung der CO2-Bepreisung.

³⁷ Vgl. etwa WIFO (2022b), S. 6. So hielt das WIFO fest, dass eine Verschiebung der Einführung der CO2-Bepreisung im Vergleich zu anderen Maßnahmen zur kurzfristigen Abfederung hoher Energiepreise zwar rasch und ohne administrativen Aufwand umsetzbar wäre, jedoch an der planmäßigen Implementierung der CO2-Bepreisung festgehalten werden solle.

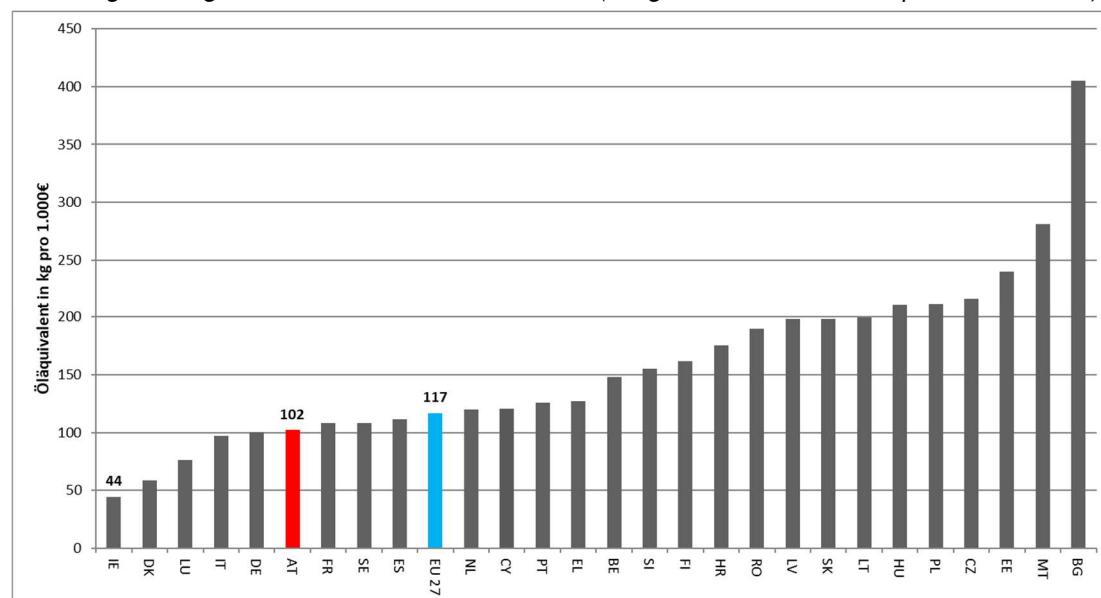
4. Vergleich und Entwicklung der Energieintensität

Ein Ansatzpunkt für die Politik, um zu erkennen, ob Ökosteuern, Gebote und Verbote Lenkungseffekte beim Verbrauch von Energieträgern haben könnten, ist die Energieeffizienz. Unter Energieeffizienz wird das Verhältnis von Ertrag an Leistung, Dienstleistung, Waren oder Energie zum Energieeinsatz verstanden.³⁸ Die Energieeffizienz ist daher ein Maß für den Energieaufwand, der zur Erreichung eines festgelegten Nutzens benötigt wird. Ein Vorgang ist dann effizient, wenn ein bestimmter Nutzen mit minimalem Energieaufwand erreicht wird.

Für Österreich lässt sich anhand des statistischen Datenmaterials der Umweltgesamtrechnung eine teilweise Entkopplung von Energie- und Wirtschaftswachstum durch eine energieeffiziente Produktion feststellen: So ist im Zeitraum zwischen 1995 und 2018 der Produktionswert um rund 75 % gestiegen, wohingegen der Energieeinsatz nur um rund 17 % angewachsen ist.³⁹

Eine weitere Kennzahl, welche Rückschlüsse auf die Energieeffizienz zulässt, ist die Energieintensität. Die EU-Mitgliedstaaten können auf Basis der EU-Energieeffizienz-Richtlinie unter anderem auch die Energieintensität als Zielgröße zur Erhöhung ihrer Energieeffizienz heranziehen.⁴⁰ Diese misst auf Makroebene den relativen Energieverbrauch einer Volkswirtschaft. Sie kann wie folgt berechnet werden: Energieintensität = Bruttoinlandsenergieverbrauch / Bruttoinlandsprodukt.⁴¹

Abbildung 5: Energieintensität des BIP in der EU 2020 (Kilogramm Rohöleinheiten pro Tausend Euro)



Quelle: Eurostat

³⁸ Siehe etwa § 5 Abs. 1 Z 6 Energieeffizienzgesetz oder korrespondierend Art. 2 Z 4 der EU-Energieeffizienz-Richtlinie (2012/27/EU).

³⁹ Vgl. Kronberger (2017), S. 233f hinsichtlich des Zeitraumes 1995-2013.

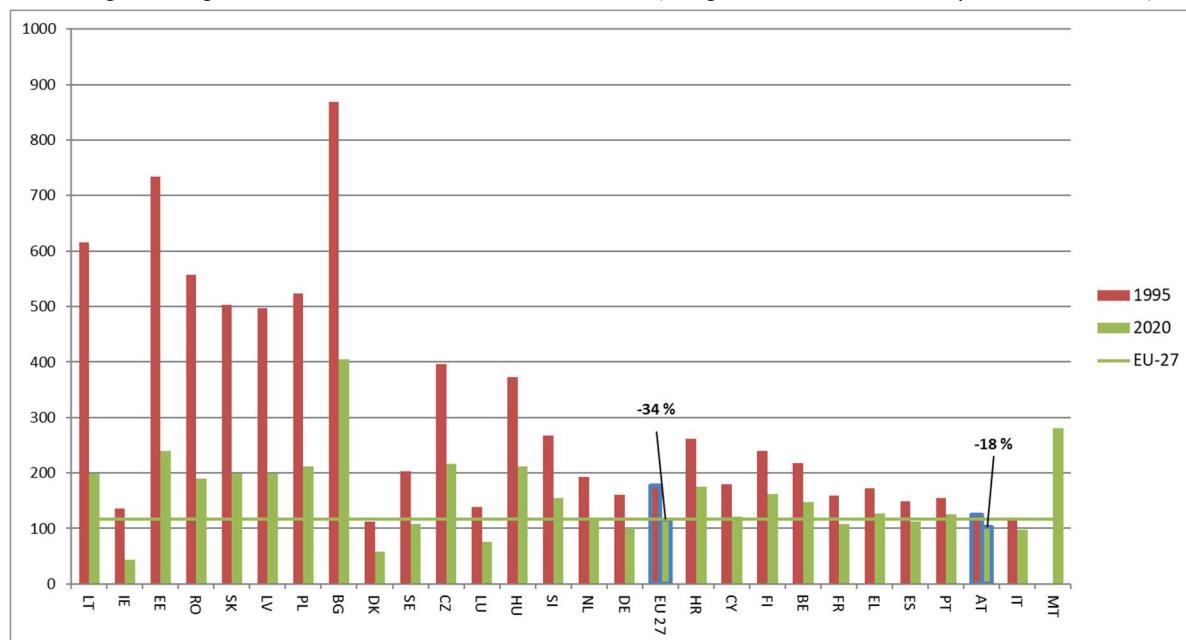
⁴⁰ Siehe Art. 3 Abs. 1 der EU-Energieeffizienz-Richtlinie (2012/27/EU).

⁴¹Vgl. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/> (abgerufen am 2.8.2022).

Bei der Energieintensität nimmt Österreich trotz seiner überdurchschnittlich hohen Industriewertschöpfung von 21,4 % (Anteil der Industrie an der Gesamtwertschöpfung 2020)⁴² einen Spitzensrang ein (siehe Abbildung 5). Die Möglichkeit der Reduzierung des Energieeinsatzes ist damit vergleichsweise beschränkt.

Zu beachten ist jedoch, dass die österreichische Entwicklung der Energieintensität im Zeitraum 1995 bis 2020 eine im europäischen Vergleich unterdurchschnittliche Reduktion erfahren hat (siehe Abbildung 6). Dies aber ausgehend von einem 1995 bereits sehr guten Niveau Österreichs (1995 wiesen nur Italien und Dänemark eine bessere Energieintensität aus).

Abbildung 6: Energieintensität des BIP in der EU 1995-2020 (Kilogramm Rohöleinheiten pro Tausend Euro)



Quelle: Eurostat

Während sich die Energieintensität im Zeitverlauf verbessert hat, ist der absolute energetische Endverbrauch seit 2005 nicht signifikant gesunken. Die energieverbrauchserhöhenden Effekte wie Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum konnten also insofern nicht kompensiert und der im Energieeffizienzgesetz vorgeschriebene Zielwert für den Endenergieverbrauch 2020 in Höhe von 1.050 Petajoule nicht erreicht werden.⁴³ Von Seiten des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) wird folglich der gegenwärtige Pfad in der Energieeffizienz als noch nicht kompatibel mit den europäischen und nationalen Zielsetzungen im Klimaschutz angesehen.⁴⁴

Entsprechend sieht auch der Ende 2019 vom Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT) veröffentlichte Integrierte nationale Energie- und Klimaplan für Österreich ein Bündel an Maßnahmen für die Steigerung der österreichischen Energieeffizienz vor. Hier werden neben den Bereichen Förderung, Beratung, Ordnungsrecht

⁴² Vgl. WKO (2022b), Wertschöpfung nach Sektoren 2020 (Datenquellen: Eurostat, OECD).

⁴³ Vgl. BMK (2022), S. 29.

⁴⁴ Vgl. BMK (2022), S. 29.

etc. auch steuerliche Maßnahmen genannt, welche mittlerweile bereits im Rahmen des Steuerreformgesetzes 2020 umgesetzt wurden (z.B. Ökologisierung der Normverbrauchsabgabe, Ökologisierung der motorbezogenen Versicherungssteuer, Abschaffung Eigenstromsteuer etc.).⁴⁵

⁴⁵ Siehe BMNT (2019), S. 14f mit Verweis auf Dekarbonisierungsinstrumente im Bereich Verkehr auf S. 9ff.

5. Österreichs Ökosteuern im EU-Vergleich

Das Ökobesteuerungsregime der EU ist im Bereich der Energiesteuern durch die im Jahr 2003 veröffentlichte Energiesteuerrichtlinie (EnStRL) bestimmt. Die EnStRL legt die EU-Vorschriften für die Besteuerung von Energieerzeugnissen, die als Kraft- oder Heizstoff verwendet werden, sowie von Elektrizität fest und setzt für das österreichische Energiebesteuerungssystem daher unmittelbar die Rahmenbedingungen für die Mineralölsteuer, die Erdgasabgabe, die Elektrizitätsabgabe, die Kohleabgabe und die Energieabgabenvergütung. Besondere praktische Bedeutung haben die in der EnStRL EU-weit verpflichtenden Mindeststeuersätze für unterschiedliche Energieträger.

Aus den Erwägungsgründen der EnStRL lassen sich einerseits ökologische Zielsetzungen ableiten⁴⁶, andererseits soll den Mitgliedstaaten durch das System der EnStRL jedoch auch eine entsprechende Flexibilität für die Verwirklichung der individuellen politischen Maßnahmen auf nationaler Ebene ermöglicht werden.⁴⁷ In der Literatur wird der aktuellen EnStRL aufgrund des flexiblen Grundrahmens mitunter eine mangelnde ökologische Ausrichtung attestiert.⁴⁸

Wie in Kapitel 1 erwähnt, wird die EnStRL derzeit auf EU-Ebene überarbeitet. Aus der Begründung des Kommissionsentwurfs zur Neufassung der Richtlinie lässt sich auch die ökologische Motivation zur Überarbeitung herauslesen: Aus Sicht der EU-Kommission stehe die derzeitige EnStRL nicht im Einklang mit den Klima- und Energiezielen der EU und begünstige de facto die Nutzung fossiler Kraft- und Brennstoffe.⁴⁹

Die geplante Überarbeitung ist Teil einer Vielzahl an von der EU-Kommission vorgestellten Reformvorhaben, um die gestiegenen umweltpolitischen Ambitionen für 2030 zu erfüllen und ist integraler Bestandteil des europäischen Green Deals. Die EU-Kommission hat bereits 2011 einen Vorschlag zur Überarbeitung der derzeitigen Richtlinie vorgelegt. Nach ergebnislosen Diskussionen wurde der Vorschlag im Jahr 2015 jedoch zurückgezogen. Das gegenständliche Reformvorhaben stellt daher eine erneute Initiative zur Ökologisierung der EnStRL dar.

Als ein Kernelement sollen mit der neuen EnStRL die Mindeststeuersätze zukünftig einheitlich anhand des tatsächlichen Energiegehalts (in Euro pro Gigajoule) berechnet werden. Die aktuell geltende EnStRL hingegen gibt als Maßeinheiten für die Bemessungsgrundlage der Mindeststeuersätze Volumseinheiten der unterschiedlichen Energieerzeugnisse vor (Liter, Megawattstunden, Kilogramm und Gigajoule/Bruttoheizwert). Der Mindeststeuersatz soll zukünftig je nach Energieprodukt und definierter Umweltverträglichkeit variieren. Umweltschädliche Kraft- und Brennstoffe mit den höchsten Energiedichten sollen entsprechend hoch besteuert werden. Umweltfreundlichere Energieträger mit geringerer Energiedichte (z.B. Biokraftstoffe) sollen steuerlich bessergestellt werden. Der Richtlinienvorschlag wird aktuell auf EU-Ebene diskutiert. Ob bzw. wann es zu einer Einigung kommt, ist derzeit offen.

⁴⁶ Vgl. Erwägungsgrund 7 EnStRL.

⁴⁷ Vgl. Erwägungsgründe 9 und 11 EnStRL.

⁴⁸ Vgl. Damberger (2021), S. 208 oder Biber (2012), S. 107.

⁴⁹ Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom vom 14.7.2021, COM(2021) 563 final, S. 3.

Innerhalb des steuerlichen Gestaltungsrahmens der EnStRL ist Österreich nicht in einen Niedrigsteuerwettbewerb bei Energiesteuersätzen getreten. Tabelle 5 zeigt den Abstand der europäischen Mindestenergiesteuersätze nach der EU-Richtlinie zu den national festgesetzten Steuersätzen im Jahr 2020.⁵⁰

Tabelle 5: Unterschiede zwischen EU-Mindeststeuersätzen und den österreichischen Steuersätzen 2020

Energie-träger	ME*	Steuersatz in Österreich in €/ME* 2020	EU-Mindest-steuersatz für Unternehmen in €/ME* seit 2004	Unterschied zwischen EU-Mindeststeuer und Steuer in Österreich 2020 in %
Elektrizität	kWh	0,015	0,0005	2.900
Erdgas (Heizstoff)	m ³	0,066	0,006	1.007
Kohle	kg	0,05	0,004	1.033
Flüssiggas zum Verheizen	kg	0,043	0	keine EU Mindeststeuer
Benzin bleifrei	l	0,482	0,359	34
Diesel	l	0,397	0,330	20
Heizöl extraleicht	l	0,098	0,021	367
Flüssiggas als Treibstoff	kg	0,261	0,125	109

* Mengeneinheit

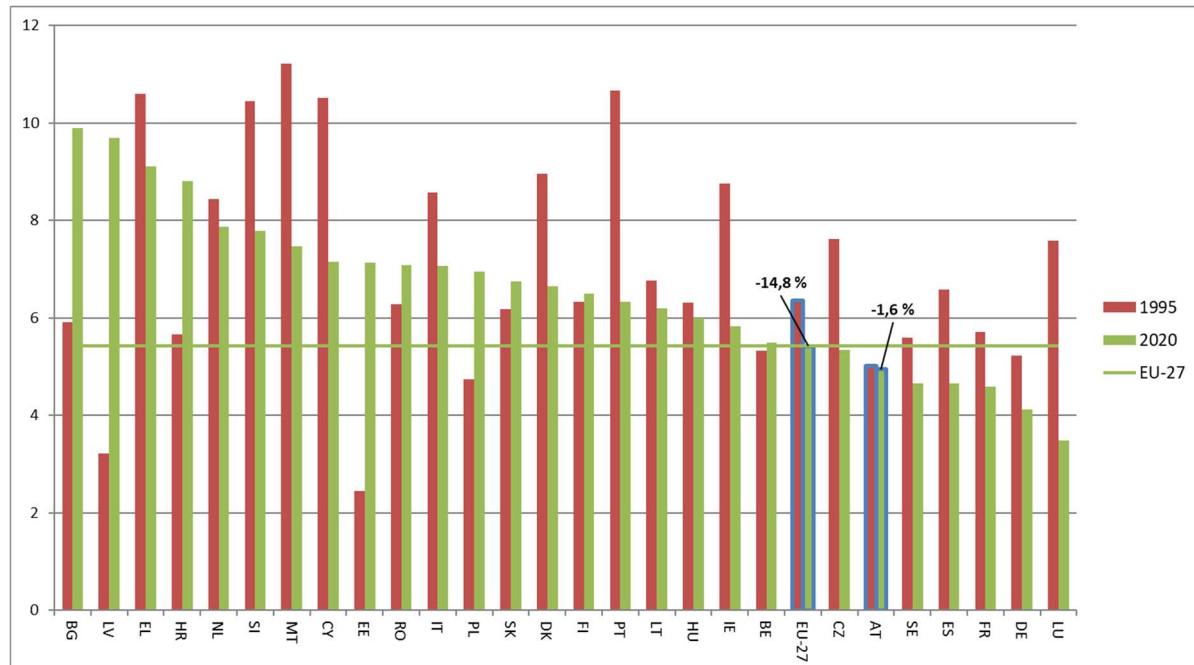
Quelle: eigene Berechnungen

Österreich liegt bei allen Steuersätzen über den EU-Mindeststeuersätzen, bei der Elektrizitätsabgabe sogar um 2.900 %. Ein Übererfüllen der EU-Mindeststeuersätze ist EU-weit jedoch keine Ausnahme. Die EU-Kommission ist vielmehr sogar der Ansicht, dass die Mindeststeuersätze der EnStRL ihre Konvergenzwirkung auf die jeweiligen nationalen Steuersätze allgemein verloren hätten und de facto keine Untergrenze für die Besteuerung mehr bilden.⁵¹

⁵⁰ Zu beachten ist, dass die nationalen Energiesteuersätze für Elektrizität und Erdgas als Maßnahme zur Abfederung der 2022 stark gestiegenen Energiepreise temporär im Zeitraum Mai 2022 bis einschließlich Juni 2023 erheblich gesenkt wurden.

⁵¹ Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der Union zur Besteuerung von Energiezeugnissen und elektrischem Strom vom 14.7.2021, COM(2021) 563 final, S. 3.

Abbildung 7: Anteil der Ökosteuereinnahmen an den Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben (einschließlich unterstellter Sozialabgaben) in % zwischen 1995 und 2020



Quelle: Eurostat

Abbildung 7 zeigt, dass Österreich mit seinem Anteil der Umweltsteuern an den Gesamtsteuereinnahmen im Jahr 2020 knapp unter dem EU-Durchschnitt lag. Im steuerpolitischen Diskurs wird dieses Verhältnis mitunter dazu verwendet, um die Notwendigkeit einer Verschärfung des österreichischen Ökosteuersystems zu argumentieren.⁵² Das Datenmaterial muss jedoch etwas differenzierter beleuchtet werden:

Neben der bereits in Kapitel 4 aufgezeigten guten Positionierung Österreichs im europäischen Energieintensitätsvergleich kann insbesondere ins Treffen geführt werden, dass sich die allgemeinen Steuereinnahmen in vielen EU-Ländern auf einem wesentlich geringeren Niveau als in Österreich befinden. Denn die Kennzahl des Ökosteueranteils ist methodisch von der Höhe der übrigen erfassten Steuern und Abgaben abhängig. Nachdem Österreich bei diesen einen überdurchschnittlich hohen Wert aufweist (Österreich hatte 2020 mit 42,8 % des BIP⁵³ eine der höchsten Abgabenquoten in der EU), hat dies zur Folge, dass im entsprechenden Verhältnis der Ökosteueranteil sinkt.

In der Konsequenz weisen *ceteris paribus* Länder mit einem geringen allgemeinen Steuerniveau oder geringeren Sozialabgaben automatisch einen höheren Ökosteueranteil aus. Dies betrifft südeuropäische Länder wie z.B. Malta oder Zypern, aber auch mittel- und osteuropäische Länder wie z.B. Estland, Lettland, Bulgarien und Rumänien.

Auch ein Land wie Irland (mit 20,8 % im Jahr 2020 die niedrigste Abgabenquote in der EU) weist aus den beschriebenen statistischen Effekten höhere Ökosteueranteile aus. Dies ist aus Abbildung 7 gut erkennbar. Insbesondere diese steuerstatistischen Daten müssen daher sorgfältig interpretiert und in den adäquaten Kontext gestellt werden.

⁵² Vgl. etwa Umweltbundesamt (2021), S. 62 mit weiteren Referenzen.

⁵³ Vgl. WKO (2022a), Abgabenquoten (Datenquellen: EU-Kommission, OECD).

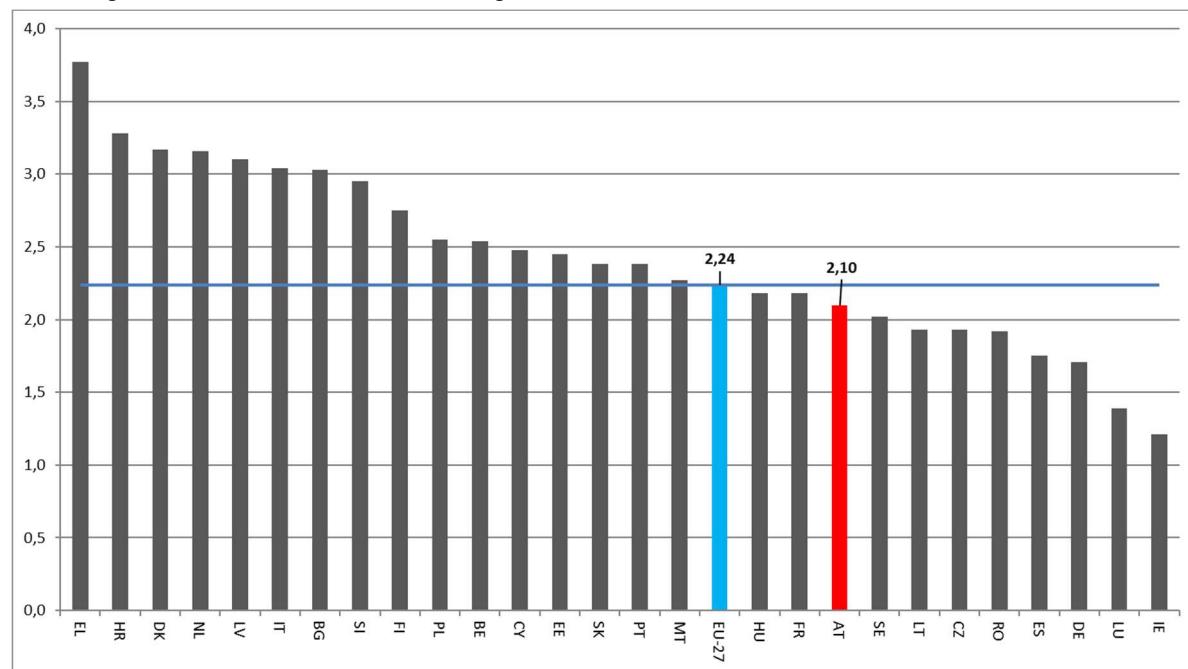
Weiters darf die Entwicklung der Steuerstruktur nicht vernachlässigt werden. Einige Länder der EU-15, die noch im Jahr 1995 höhere Anteile hatten als Österreich - wie Schweden, Spanien, Frankreich, Deutschland und Luxemburg - liegen nun unter der Ökosteuerquote Österreichs. Die Ökosteuerquote Österreichs ist im Zeitraum 1995 bis 2020 mit -1,6 % weit weniger stark gesunken als im EU-Durchschnitt (-14,8 %).

Insgesamt ist daher die ökonomische und steuerpolitische Interpretation zu hinterfragen, inwieweit der Anteil der Ökosteuern am Gesamtsteueraufkommen alleine eine sinnvolle Vergleichsgröße dafür ist, ob das Niveau der Ökosteuern zu hoch, genau richtig oder zu niedrig ist. Dies noch mehr vor dem Hintergrund, dass neben dem Steuerinstrument die Zusammenschau aller eingesetzten Instrumente (Auflagen, Verbote, Gebote, Subventionen, Lizenzen und Umwelterziehung) Relevanz für die Erreichung der Umweltziele hat.⁵⁴

Bei der vergleichsweisen Betrachtung der Umweltsteuern eines Landes ist auf zusätzliche Faktoren, die über den absoluten Anteil der Umweltsteuern hinausgehen, Bedacht zu nehmen.

Werden z.B. die in Österreich eingehobenen Ökosteuern nicht in Relation zur Gesamtsteuerbelastung gesetzt, sondern zum BIP (Abbildung 8), so zeigt sich, dass sich Österreichs EU-Ranking verbessert.

Abbildung 8: Anteil der Umweltsteuern in % gemessen am BIP 2020



Quelle: Eurostat

Nimmt man die Ökosteuer-Statistik der OECD zur Hand, so zeigt sich für das Jahr 2020 (bzw. die Datenlage des zuletzt verfügbaren Jahres), dass Österreich bei den Ökosteuern in Relation zum BIP innerhalb der 38 OECD-Staaten weit über dem OECD-Durchschnitt und mit Platz 18 im Mittelfeld liegt. Im OECD-Ranking werden im Vergleich zum Eurostat-Ranking

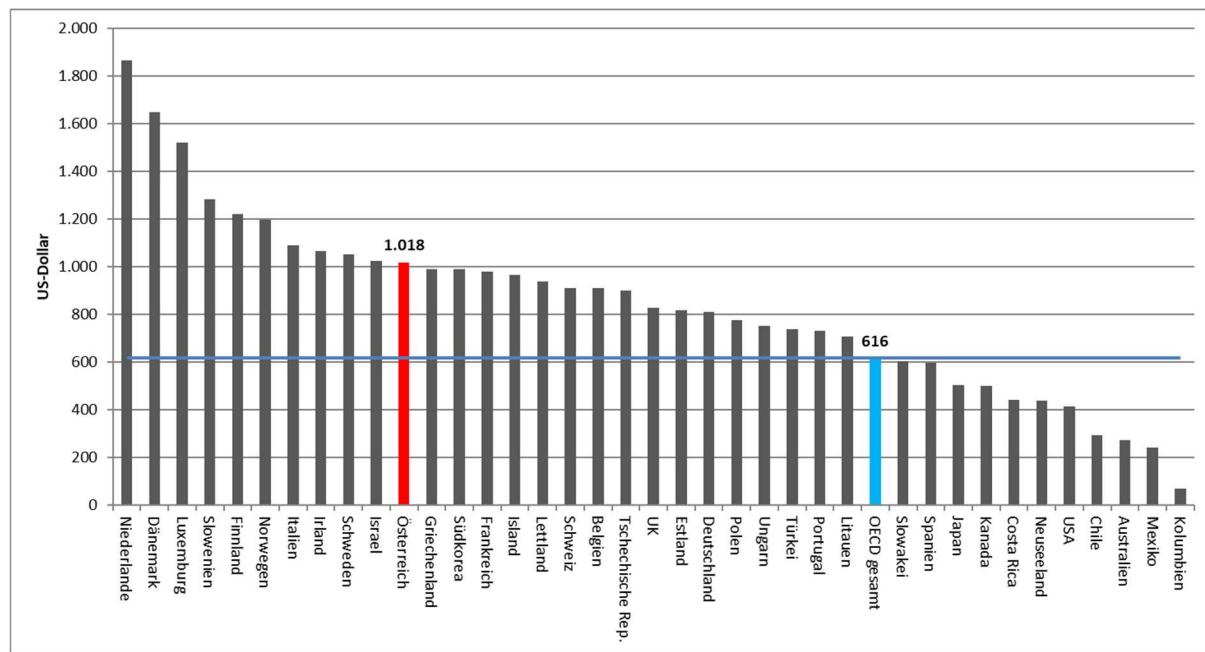
⁵⁴ Vgl. Kronberger (2017), S. 234.

auch europäische Länder überholt, welche im Eurostat-Ranking noch eine höhere Ökosteuerbelastung gemessen am BIP als Österreich ausweisen (Belgien und die Slowakei).

Dieser Effekt könnte dadurch erklärt werden, dass in der OECD-Definition der „environmentally related taxes“ auch ökologisch relevante Zahlungen enthalten sind und der Anteil Österreichs an ökologisch relevanten Zahlungen im Verhältnis zu den gesamten Umweltabgaben vergleichsweise hoch ist.⁵⁵

Wird die OECD-Statistik über die Ökobesteuerung pro Kopf betrachtet, ergibt sich ein noch deutlicheres Bild: Österreich hat hier die elfthöchste Ökosteuerbelastung der OECD. Vor der Covid-19-Pandemie war Österreich sogar noch etwas weiter vorne platziert mit Rang 10 (2019) bzw. Rang 9 (2018).

Abbildung 9: Anteil der Umweltsteuern (gemäß OECD-Definition) pro Kopf 2020 (bzw. zuletzt verfügbares Jahr)



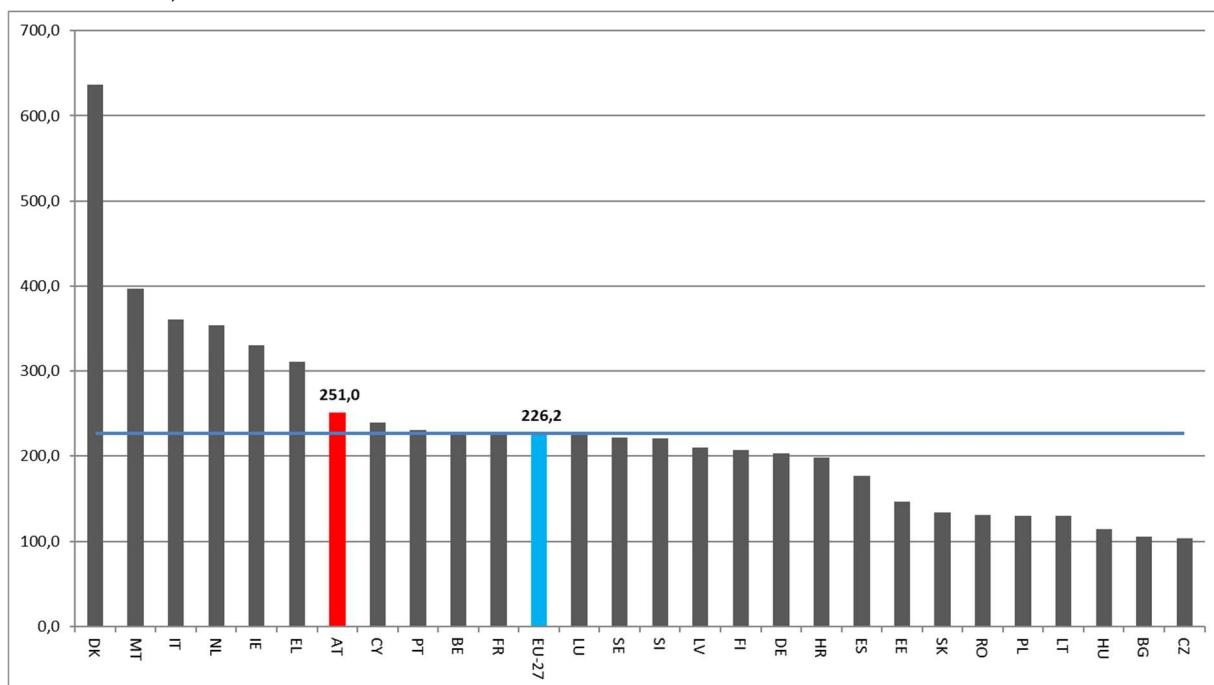
Quelle: OECD

Eine weitere Kennzahl, die Rückschlüsse auf die tatsächliche Ökosteuerbelastung eines Landes liefern kann, ist die Ökosteuerlast pro verbrauchter Energieeinheit (auf Basis des Bruttoinlandsverbrauchs, siehe Abbildung 10). Anzumerken ist, dass üblicherweise⁵⁶ als Kennzahl die Relation von Energiesteuern (als Teilbereich der Umweltsteuern) zur verbrauchten Energieeinheit angeführt wird. Zur Berücksichtigung einer breiten Dimension der Steuerlast werden an dieser Stelle jedoch die gesamten Umweltsteuern einberechnet, was konsequenterweise zu einer Einschränkung der Aussagekraft führt. Wird hier das Datenmaterial EU-weit verglichen, so zeigt sich, dass Österreich im EU-Ranking auf Platz 7 und damit ebenfalls deutlich über dem EU-Durchschnitt liegt.

⁵⁵ Vgl. Veigl et al. (2016), S. 61.

⁵⁶ Vgl. etwa die Eurostat-Kennzahl des impliziten Energiesteuersatzes (online Datencode: TEN00120), welcher das Verhältnis zwischen den Energiesteuereinnahmen und dem Endenergieverbrauch darstellt.

Abbildung 10: Ökosteuern in Mio. Euro pro Energieeinheit auf Basis Bruttoinlandsverbrauch (Mio. Tonnen Rohölleinheiten) 2020



Quelle: eigene Darstellung auf Basis Eurostat-Werte

6. Schlussfolgerungen auf den Status quo und Ausblick auf die Ökobesteuerung in Österreich

Als Zwischenergebnis lässt sich anhand der gezeigten Evidenz festhalten:

- Die Ökosteuerbelastung ist seit dem Jahr 1995 kontinuierlich gestiegen und hat sich seitdem nominell mehr als verdoppelt. Der Ökosteuerzuwachs liegt auch weit über der Inflationsentwicklung (Verteuerung von ca. 54 % im Zeitraum 1995 bis 2020).
- Die Ökosteuerlegistik der letzten Jahre zeigt ein Bild von kontinuierlichen Verschärfungen. Seit dem Jahr 2011 sind mehr als 20 Verschärfungsmaßnahmen bei den Ökosteuern im engeren Sinne erfolgt.
- Neben einer Verschärfung der Steuerlegistik wurden auch wichtige positive Steueranreize innerhalb der Ökosteuern gesetzt (z.B. Elektrizitätsabgabebefreiung für aus erneuerbaren Energieträgern selbst erzeugte und selbst verbrauchte elektrische Energie).
- Für Österreich lässt sich eine teilweise Entkopplung von Energie- und Wirtschaftswachstum durch eine energieeffiziente Produktion feststellen. Auch bei der Energieintensität nimmt Österreich trotz seiner überdurchschnittlich hohen Industriewertschöpfung einen Spitzenrang im europäischen Vergleich ein.
- Österreich liegt bei den Verbrauchsteuersätzen weit über den EU-Mindeststeuersätzen der EnStRL.
- Bei der im politischen Diskurs oftmals verwendeten Kennzahl des Anteils der Ökosteuereinnahmen an den Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben liegt Österreich knapp unter dem EU-Durchschnitt. Diese Kennzahl weist jedoch methodische Schwächen auf und es sind auch alle anderen Instrumente (Auflagen, Verbote, Gebote, Subventionen, Lizenzen und Umwelterziehung) relevant für die Erreichung der Umweltziele. Es ist daher fraglich, ob der Ökosteueranteil am Gesamtsteueraufkommen alleine eine sinnvolle Vergleichsgröße dafür ist, ob das Niveau der Ökosteuern hoch oder niedrig ist. Wird z.B. die OECD-Statistik über die Ökobesteuerung pro Kopf betrachtet, liegt Österreich weit über dem OECD-Schnitt und hat die elfthöchste Ökosteuerbelastung der OECD.

Ausblick auf die CO2-Bepreisung und effektive CO2-Sätze:

Gemäß Auswertungen der Weltbank bestehen weltweit mit Stand April 2022 bereits in 68 Jurisdiktionen CO2-Bepreisungsinstrumente (einzelne Maßnahmen auf Bundesstaaten-Ebene miteingeschlossen), wobei 3 weitere für eine Implementierung angekündigt sind.⁵⁷ Von den Maßnahmen entfallen 37 auf CO2-Steuern und 34 auf Emissionshandelsinstrumente. Weltweit und auch auf EU-Ebene sind die Maßnahmen höchst unterschiedlich ausgestaltet. Während z.B. die CO2-Steuer in Polen eine Tonne CO2 mit unter einem Euro besteuert, liegt der CO2-Steuersatz in Schweden bei 130 Euro pro Tonne CO2.⁵⁸ Auch die Anwendungsbereiche

⁵⁷ The World Bank (2022), S. 16.

⁵⁸ Vgl. The World Bank (2022), S. 26.

variieren zum Teil stark: So werden z.B. im Rahmen der Schweizer CO2-Steuer grundsätzlich nur Heizstoffe besteuert, während z.B. im Rahmen des nationalen Emissionshandelssystems in Deutschland sowohl Heiz- als auch Treibstoffe besteuert werden (Kohle erst ab dem Jahr 2023). Eine unmittelbare Vergleichbarkeit der weltweiten CO2-Bepreisungssysteme ist somit nicht gegeben.

Als aktuelle Maßnahme ist am 1. Oktober 2022 ein Paradigmenwechsel im österreichischen System der Ökosteuern und ökologischen Preissignale erfolgt. Seitdem gilt die neue CO2-Bepreisung in Form eines nationalen Emissionszertifikatehandels für die Non-ETS-Sektoren (für Details siehe Kapitel 3.3.).

Diesem Schritt ging eine langjährige Debatte auf politischer und wissenschaftlicher Ebene voraus. Spätestens mit der Regierungsbildung 2020 zwischen der ÖVP und den Grünen war jedoch entschieden, dass eine (noch nicht im Detail definierte) Form einer CO2-Bepreisung als nationale Einzelmaßnahme in Österreich eingeführt wird: Das im Jänner 2020 veröffentlichte Regierungsprogramm⁵⁹ definierte im Kapitel „Steuerreform und Entlastung“ das diesbezügliche Vorhaben mit einer geplanten Einführung im Jahr 2022. Auch andere steuerliche Maßnahmen wurden im Unterkapitel „Ökosoziale Steuerreform“ angekündigt, wovon wesentliche Teile bereits umgesetzt wurden (z.B. Ökologisierung Flugticketabgabe, Ökologisierung NoVA, siehe Kapitel 3.3.).

Im November 2021 befand sich der Gesetzesentwurf zum Ökosozialen Steuerreformgesetz 2022, in welchem auch die Einführung der CO2-Bepreisung im Rahmen des Nationalen Emissionszertifikatehandelsgesetzes 2022 integriert war, in Begutachtung. Insbesondere von Seiten der Umweltschutzorganisationen wurde der Schritt zur Einführung der CO2-Bepreisung grundsätzlich für positiv befunden, deren Höhe jedoch durchwegs als zu wenig ambitioniert kritisiert.⁶⁰ Anzumerken ist, dass sich die Ausgangslage seit dem Ausbruch der Energiekrise wesentlich geändert hat. So haben sich die Energiepreise bereits ohne die CO2-Bepreisung aufgrund der Angebotsverknappung erheblich erhöht, und es werden insofern daher schon aufgrund der Marktentwicklung noch deutlichere Preissignale ausgesendet (siehe dazu Kapitel 3.3). Im Rahmen der Energiekrise ist besonders auf die relative Wettbewerbsfähigkeit Bedacht zu nehmen.

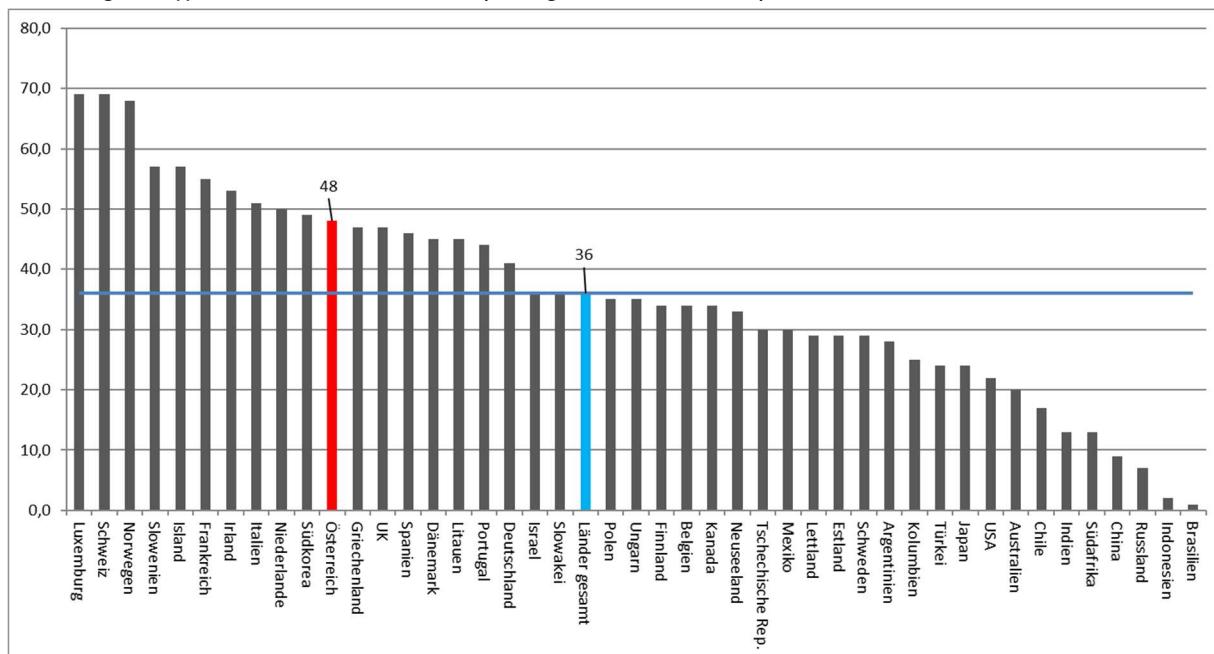
Vor diesem Hintergrund könnte daher der Eindruck entstehen, dass bisher (also vor der Einführung der CO2-Bepreisung) CO2 in Österreich vergleichsweise besonders günstig emittiert werden konnte. Die Evidenz zeigt jedoch, dass das schon bisher nicht der Fall war: Die OECD erstellt regelmäßig Ländervergleiche, wie im Zusammenhang mit der Energienutzung entstehende CO2-Emissionen jeweils kostenmäßig erfasst werden. Diese effektiven CO2-Sätze („effective carbon rates“) geben daher Aufschluss darüber, inwiefern CO2-Emissionen in einem Land implizit und explizit anhand von spezifischen Steuern auf fossile Brennstoffe, CO2-Steuern und Preise für handelbare Emissionsberechtigungen bepreist werden. Die zuletzt 2021 veröffentlichte Studie⁶¹ zeigt, dass Österreichs effektiver CO2-Satz im Jahr 2018 mit 48 % im carbon pricing score bei 60 Euro pro Tonne CO2 auf Platz 11 im Ländervergleich von 44 OECD- und G20-Ländern liegt und damit weit über dem Durchschnitt von 36 % (siehe Abbildung 11).

⁵⁹ Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024.

⁶⁰ Vgl. Kurier, Steuerreform: Kritik in Begutachtung: CO2-Preis zu niedrig, <https://kurier.at/wirtschaft/steuerreform-kritik-in-begutachtung-co2-preis-zu-niedrig/401831359> (abgefragt am 18.8.2022).

⁶¹ OECD (2021).

Abbildung 11: Effektive CO2-Sätze - carbon pricing score bei 60 Euro pro Tonne CO2 in % im Jahr 2018



Quelle: OECD

Es ist daher ersichtlich, dass Österreich bereits vor dem Inkrafttreten des NEHG den energiebedingten CO2-Ausstoß implizit vergleichsweise hoch bepreist hat und sich diese Tendenz seit 1. Oktober 2022 noch deutlich verfestigen wird.

Besonders bemerkenswert scheint an dieser Stelle der Vergleich zu skandinavischen Ländern wie z.B. Schweden, dem durch die dort bereits bestehende CO2-Steuer eine Pionierrolle in der europäischen CO2-Steuer-Entwicklung zugeschrieben wird.⁶² Denn Schweden (29 %) hat tatsächlich einen wesentlich geringeren effektiven CO2-Satz als Österreich (48 %). Dasselbe gilt für Finnland oder gar Dänemark.

Insgesamt lässt sich aufzeigen, dass sich Österreich schon seit Langem im Prozess der Ökologisierung des Steuerrechts befindet bzw. dieses zu einem wesentlichen Teil bereits ökologisiert hat. Die Einführung der CO2-Bepreisung mit 1. Oktober 2022 stellt hier einen weiteren Teil einer Reihe an in der Vergangenheit gesetzten Maßnahmen dar.

Politische Forderungen nach einer weitergehenden Verschärfung des österreichischen Ökosteuerregimes sollten daher jedenfalls auch anhand der aufgezeigten Evidenz und im europäischen Kontext kritisch gewürdigt und nicht als generelles Schlagwort missverwendet werden. Forderungen, die sich allein auf nationale Lösungen konzentrieren und Belastungsmaßnahmen nicht in ein europäisches bzw. internationales Gesamtkonzept einbetten, können massiv standortgefährdet sein und sind besonders kritisch einzurichten.

⁶² Vgl. Damberger (2020), S. 82.

Literaturverzeichnis

- Aichinger, A. (2021): Umweltgesamtrechnungen, Modul Öko-Steuern 2020, Zeitreihe 1995 - 2020, Statistik Austria, Wien
- Bieber, T. (2012): Verbrauchsteuern in Österreich, LexisNexis, Wien
- BMK (2022), Energie in Österreich 2022, Zahlen, Daten, Fakten, BMK, Wien
- BMNT (2019), Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan für Österreich, Periode 2021-2030, gemäß Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Governance-System für die Energieunion und den Klimaschutz
- Budgetdienst (2021), Änderung der Normverbrauchsabgabe und ihre Auswirkungen, Anfragebeantwortung vom 1.7.2021, Budgetdienst, Wien
- Damberger, R. (2020): CO2-Steuern - Welche Optionen stehen zur Verfügung? In: Bruckmüller, E., Poier, K., Schnedl, G., Schulev-Steindl, E. (Hrsg.): CO2- und Umweltsteuern, Böhlau Verlag, Wien
- Damberger, R. (2021): CO2-Steuern - eine rechtliche Einordnung möglicher Ausgestaltungsoptionen in Österreich, LexisNexis, Wien.
- Endres, A. (2013): Umweltökonomie, Verlag W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart, 4. Auflage
- Kronberger, R. (2017): Österreichische Wirtschaftspolitik, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien
- OECD (2021): Effective Carbon Rates 2021: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading, OECD Publishing, Paris
- Pfeiffer, J., Pittel, K., Stephanos, C. (2020): Der CO2-Preis als Leitinstrument einer erfolgreichen und effizienten Klimapolitik. In: Bruckmüller, E., Poier, K., Schnedl, G., Schulev-Steindl, E. (Hrsg.): CO2- und Umweltsteuern, Böhlau Verlag, Wien
- Reindl, M. (2021): Nationaler Emissionshandel in Österreich ab 2022, SWK 35/2021, 1462, Wien
- Sturn, R., Dujmovits, R., Klimascek, G. (2020): CO2-Steuern. In: Bruckmüller, E., Poier, K., Schnedl, G., Schulev-Steindl, E. (Hrsg.): CO2- und Umweltsteuern, Böhlau Verlag, Wien
- The World Bank (2022): State and Trends of Carbon Pricing 2022, The World Bank, Washington, DC
- Umweltbundesamt (2021): Klimaschutzbericht 2021, Umweltbundesamt, Wien
- Veigl, A., Muner-Sammer, K., Sturm, T. (2016): Umweltrelevante Abgaben Österreichs im Vergleich, Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik, Wien, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
- WIFO (2021), CO2-Bepreisung in der Steuerreform 2022/2024, WIFO Research Briefs 13/2021, WIFO, Wien
- WIFO (2022a), Steuerreform 2022/2024 - Sektorale Effekte, WIFO Monatsberichte 1/22, S. 41-54, WIFO, Wien
- WIFO (2022b), Stark steigende Energiepreise - Optionen für eine Entlastung von Haushalten und Unternehmen, WIFO Research Briefs 18/2022, WIFO, Wien

Wirtschaftskammer Österreich (2022a), Abgabenquoten, Wirtschaftskammer Österreich, Wien

Wirtschaftskammer Österreich (2022b), Wertschöpfung nach Sektoren 2020, Wirtschaftskammer Österreich, Wien

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Nominelle Entwicklung der Umweltabgaben 1995 - 2020	4
Abbildung 2: Nominelle Entwicklung der Ökosteuern 1995 - 2020	8
Abbildung 3: Entwicklung Dieselpreis in Euro unter Berücksichtigung der CO2-Bepreisung ab Oktober 2022	11
Abbildung 4: Implizite Besteuerung von CO2-Emissionen für Neuzulassungen im Jahr 2024	12
Abbildung 5: Energieintensität des BIP in der EU 2020 (Kilogramm Rohöleinheiten pro Tausend Euro)	16
Abbildung 6: Energieintensität des BIP in der EU 1995-2020 (Kilogramm Rohöleinheiten pro Tausend Euro)	17
Abbildung 7: Anteil der Ökosteuereinnahmen an den Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben (einschließlich unterstellter Sozialabgaben) in % zwischen 1995 und 2020	21
Abbildung 8: Anteil der Umweltsteuern in % gemessen am BIP 2020	22
Abbildung 9: Anteil der Umweltsteuern (gemäß OECD-Definition) pro Kopf 2020 (bzw. zuletzt verfügbares Jahr)	23
Abbildung 10: Ökosteuern in Mio. Euro pro Energieeinheit auf Basis Bruttoinlandsverbrauch (Mio. Tonnen Rohöleinheiten) 2020	24
Abbildung 11: Effektive CO2-Sätze - carbon pricing score bei 60 Euro pro Tonne CO2 in % im Jahr 2018	27

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einteilung der Ökosteuern	3
Tabelle 2: Nominelle Entwicklung der Ökosteuern 1995 - 2020	6
Tabelle 3: Entwicklung der Energiesteuersätze in Österreich	8
Tabelle 4: Wesentliche Ökosteuererhöhungen der letzten Jahre	9
Tabelle 5: Unterschiede zwischen EU-Mindeststeuersätzen und den österreichischen Steuersätzen 2020	20

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber

Wirtschaftskammer Österreich
Abteilung für Finanz- und Steuerpolitik
Dr. Ralf Kronberger

Autor: Mag. Hannes Herglotz

Wiedner Hauptstraße 63, A-1045 Wien
E-Mail: fsp@wko.at
Internet: <http://wko.at/fp>

November 2022

Alle Angaben erfolgen trotz sorgfältigster Bearbeitung ohne Gewähr.
Eine Haftung der Wirtschaftskammern Österreichs ist ausgeschlossen.
Bei allen personenbezogenen Bezeichnungen gilt die gewählte Form für beide Geschlechter.