

Ökosteuern

Analyse der Abteilung für Finanz- und Steuerpolitik



Zusammenfassung

In regelmäßigen Abständen werden das österreichische System der Ökosteuern und dessen Weiterentwicklung diskutiert, wobei die aktuelle wirtschaftspolitische Diskussion zum Teil von Forderungen nach weiteren ökologischen Besteuerungsmaßnahmen geprägt ist. Dies wird häufig mit dem ökonomischen Vorteil der „doppelten Dividende“ begründet.

In dieser Analyse wird die volkswirtschaftliche und finanzpolitische Rolle der österreichischen Ökobesteuerung sowohl im nationalen als auch insbesondere im EU-weiten Kontext erläutert. Dabei wird auch auf standortpolitische Herausforderungen eingegangen. Weiters werden daraus abzuleitende Schlussfolgerungen für die österreichische Ökobesteuerung aufgezeigt.

Die Entwicklung der österreichischen Ökobesteuerung verzeichnet einen kontinuierlichen und teilweise starken Anstieg. Sie weist eine im Verhältnis zur Umsatzsteuer- und zur Gesamtabgabenlastentwicklung überproportionale Mehrbelastung im zeitlichen Ablauf auf. So ist die Ökosteuerbelastung seit dem Jahr 1995 von 4,18 Mrd. Euro auf 9,52 Mrd. Euro im Jahr 2017 angewachsen und hat sich somit in diesem Zeitraum nominell mehr als verdoppelt (+128%). Die Umsatzsteuerbelastung hingegen ist seit dem Jahr 1995 nominell um rund 111% angewachsen, liegt also um 17 Prozentpunkte unter der Entwicklung der Ökosteuern. Diese Tendenz lässt sich auch in der Relation zur Gesamtabgabenbelastung Österreichs (auf Basis der Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen) feststellen. Seit 2011 wurden allein im Rahmen der Bundesabgabenlegistik 10 erhebliche Steuererhöhungen zur Ökologisierung des Steuersystems umgesetzt, etwa in den Bereichen Flugabgabe, Umsatzsteuer, Mineralölsteuer, Normverbrauchsabgabe, motorbezogene Versicherungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer und Energieabgabenvergütung.

Österreich befindet sich bei der Energieeffizienz und Energieintensität im europäischen Spitzenfeld, was aus der reinen Ökobesteuerungsquote nicht ablesbar ist. Österreich weist mit einer Energieintensität von 105 kg Öläquivalent pro 1.000 Euro BIP im Jahr 2017 den sechstbesten Wert innerhalb der EU aus. Dies wird auch anhand der Ökobesteuerung pro Energieeinheit ersichtlich, nach welcher Österreich mit 271,7 Mio. Euro Ökosteuern pro Mio. Tonnen Rohöleinheit im europäischen Vergleich eine Top-Platzierung im ersten Drittel erreicht. Dadurch wird deutlich, dass in Österreich verbrauchte Energieeinheiten vergleichsweise hoch besteuert werden. Weiters ist der Ökosteueranteil Österreichs insbesondere mit Ländern außerhalb der Eurozone nur bedingt vergleichbar. Im direkten Vergleich mit anderen volkswirtschaftlich bedeutenden Eurostaaten wie etwa Deutschland, Frankreich oder Schweden zeigt sich, dass Österreich über einen deutlich höheren relativen Ökosteueranteil verfügt.

Im Ökosteuer ranking der OECD, welches im Vergleich zu den Eurostat-Werten auch sonstige ökologisch relevante Zahlungsströme (z.B. Lkw-Maut und Vignette, sonstige Gebühren) berücksichtigt, nimmt Österreich im OECD-Ländervergleich in der Relation zum BIP die neunthöchste Besteuerungsquote ein. Daraus lässt sich ableiten, dass Österreich diesen Bereich besonders hoch besteuert. Wird die OECD-Statistik über die Ökobesteuerung pro Kopf betrachtet, ergibt sich ein noch deutlicheres Bild: Österreich hat hier die siebenthöchste Ökosteuerbelastung der OECD.

Im europäischen Vergleich liegt die österreichische Ökosteuerungsquote (gemessen als Ökosteueranteil an den Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben) knapp unter dem Euroraum-Durchschnitt. Die Aussagekraft dieser Verhältniszahl ist also beschränkt.

Aus der volkswirtschaftlichen Analyse kann geschlossen werden, dass bisherige Steuererhöhungen im Energie- und Transportbereich sowie die Besteuerung von CO₂-Emissionen nur geringe Lenkungseffekte bewirkt haben. Weiters kann als Resümee gezogen werden: Erstens weisen bisherige Energie-, Transport- und CO₂-Steuererhöhungen auf sektoraler Ebene negative Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit auf und beeinflussen die gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zumindest nicht positiv. Zweitens reduzieren Umweltsteuern - bei Nicht-Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Umwelt - den Wohlstand. Drittens führen Erhöhungen von Energiesteuern zu negativen Verteilungseffekten. Und viertens kann es - in speziellen Situationen - durch Ökosteuererhöhungen per saldo sogar zu steuerlichen Mindereinnahmen des Staates kommen. Das Konzept der doppelten Dividende muss daher kritisch hinterfragt werden bzw. scheint nicht allgemein gültig zu sein.

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	5
3.1 Aktuelle Statistik des Ökosteueraufkommens	5
3.2 Entwicklung des Ökosteueraufkommens	6
3.3 Legistische Entwicklung der letzten Jahre	8
4. Vergleich und Entwicklung der Energieintensität	10
5. Österreichs Ökosteuern im EU-Vergleich	13
6. Effekte erhöhter Energie-, Transport- und CO ₂ -Steuern	19
Literaturverzeichnis	23
Abbildungsverzeichnis	25
Tabellenverzeichnis	25

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 umfassend besteuert.

In der wirtschaftspolitischen Diskussion wird mitunter eine Verschärfung des österreichischen Ökosteuerregimes propagiert, was oftmals mit einer Debatte über die Vorteilhaftigkeit der „doppelten Dividende“ einhergeht.

Die Idee 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 dem Konzept der doppelten Dividende sehr spezielle Annahmen zugrunde. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Einführung bzw. Erhöhung von Ökosteuern in jedem Fall zu Wohlfahrtsgewinnen 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 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 es durch die Einführung bzw. Erhöhung von Ökosteuern regelmäßig auch zu entscheidenden Wohlfahrtseinbußen auf dem Gütermarkt kommt, auch negative Rückkopplungseffekte müssen jedenfalls in einer gesamtheitlichen Betrachtung berücksichtigt werden (siehe dazu die ausführliche Analyse in Kapitel 6). So stellt etwa Endres (2013) fest, dass *die Durchsicht der zahlreichen (insbesondere: empirischen) Studien den Befürworter der Ökosteuerreform zur Zurückhaltung bei der Verwendung der double dividend-Hypothese als Kampffparole mahnt.*

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.

Somit besteht zwischen dem Lenkungs- und Finanzierungsaspekt ein inhärenter Konflikt, der zu Budgetausfällen und daraus folgend zu erhöhter Staatsverschuldung oder weiteren Steuererhöhungen mit wohlstandsdämpfender Wirkung führen kann.

Eine Umstrukturierung des österreichischen Steuersystems zu einer noch höheren Ökobesteuerung wäre nur dann mit einem Steuereinnahmewachstum verbunden, wenn die Preiselastizität niedrig, also Preiserhöhungen zu einer geringeren oder keiner Veränderung des Verbraucherverhaltens führen. Eine Reduktion der Umweltbelastungen würde in diesem Fall jedoch mangels Lenkungseffekten nur unzureichend erfolgen.

Ökosteuern stellen sowohl Kosten für die Wirtschaft als auch für die privaten Haushalte dar. Vor diesem Hintergrund müssen Umweltsteuererhöhungen hinsichtlich ihrer Verteilungswirkung 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 die sozial Bedürftigen entstehen. Eine Ökosteuernbelastung, die keinerlei Lenkungseffekt aufgrund zu geringer Elastizität hat, produziert als „Erfolg“ Mehreinnahmen des Staates - reduziert um die Kosten des bürokratischen Apparats. Wirtschaftswachstum und Beschäftigung werden durch Steuererhöhungen gedämpft.

Die wirtschaftspolitische Diskussion der österreichischen Ökosteuern darf auch nicht unter einseitiger Verwendung von Kennzahlen geführt werden, welche auf Grund von methodischen Schwächen ein verzerrtes Bild der österreichischen Ökosteuernbelastung zu vermitteln imstande sind. So wird in diesem Zusammenhang oftmals der statistische Anteil der Ökosteuereinnahmen an den Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben als Indikator herangezogen, dass Österreich im europäischen Vergleich einen Nachholbedarf in der Besteuerung hätte. Wie sich zeigt, hat Österreich jedoch keine unterdurchschnittliche, sondern tatsächlich eine relativ hohe Ökosteuernbelastung im europäischen Vergleich (siehe dazu die ausführliche Analyse in Kapitel 5).

Neben der nationalen Ökosteuern Diskussion wird auch auf europäischer Ebene kontinuierlich an einem neuen Rahmen für den Klimaschutz gearbeitet. So gab es zuletzt Bestrebungen zur Änderung der Energiebesteuerungs-Richtlinie, welche als zentrales Element die Besteuerung von Energieträgern auf Grundlage ihrer CO₂-Emissionen und ihres Energiegehalts vorsahen. Der Vorschlag zur Änderung der Richtlinie wurde 2015 von der Kommission zurückgenommen, da die Verhandlungen im Rat zu einem Kompromisstext führten, der den Kommissionsvorschlag zu stark „verwässerte“. Zudem fand im Rat selbst der Kompromisstext keine ausreichende Unterstützung. Eine österreichische Diskussion, die sich allein auf nationale Lösungen konzentriert und Belastungsmaßnahmen nicht in ein europäisches Gesamtkonzept einbettet, ist massiv standortgefährdend.

Im Sommer 2019 wurde auf Unionsebene und in Mitgliedsstaaten die Diskussion über eine CO₂-Bepreisung im Rahmen des CO₂-Emissionshandels eröffnet. Die neue EU-Kommission hat sich vorgenommen, innerhalb von 100 Tagen nach Amtsantritt einen New Green Deal vorzulegen, der eine Erhöhung des Reduktionsziels von minus 40% auf bis zu minus 55% vorsehen soll.

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 Austria 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 Straßenbenützungabgabe
Umweltverschmutzungssteuern	Altlastensanierungsbeitrag
Ressourcensteuern	Grundsteuer B Jagd- und Fischereiabgaben Landschafts- und Naturschutzabgabe Wiener Baumschutzabgabe

Quelle: STATISTIK AUSTRIA

Eine weitere Ökosteuerdefinition ist von Eurostat (Statistical Office of the European Community) festgelegt. Diese unterscheidet sich zum Teil von jener der Statistik Austria und ist aufkommensmäßig geringer (z.B. wird von Eurostat die Grundsteuer B nicht als Ökosteuer erfasst).

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 (Erhebungsjahr 2017 als aktueller Eurostat-Datenstand per September 2019). Weiters erfolgt in Kapitel 5 noch eine Darstellung der Ökosteuerdefinition nach OECD, welche auch andere ökologisch relevante Zahlungen berücksichtigt und daher unter den drei genannten Ökosteuerdefinitionen aufkommensmäßig am höchsten ist (Erhebungsjahr 2016 als aktueller OECD-Datenstand per September 2019).

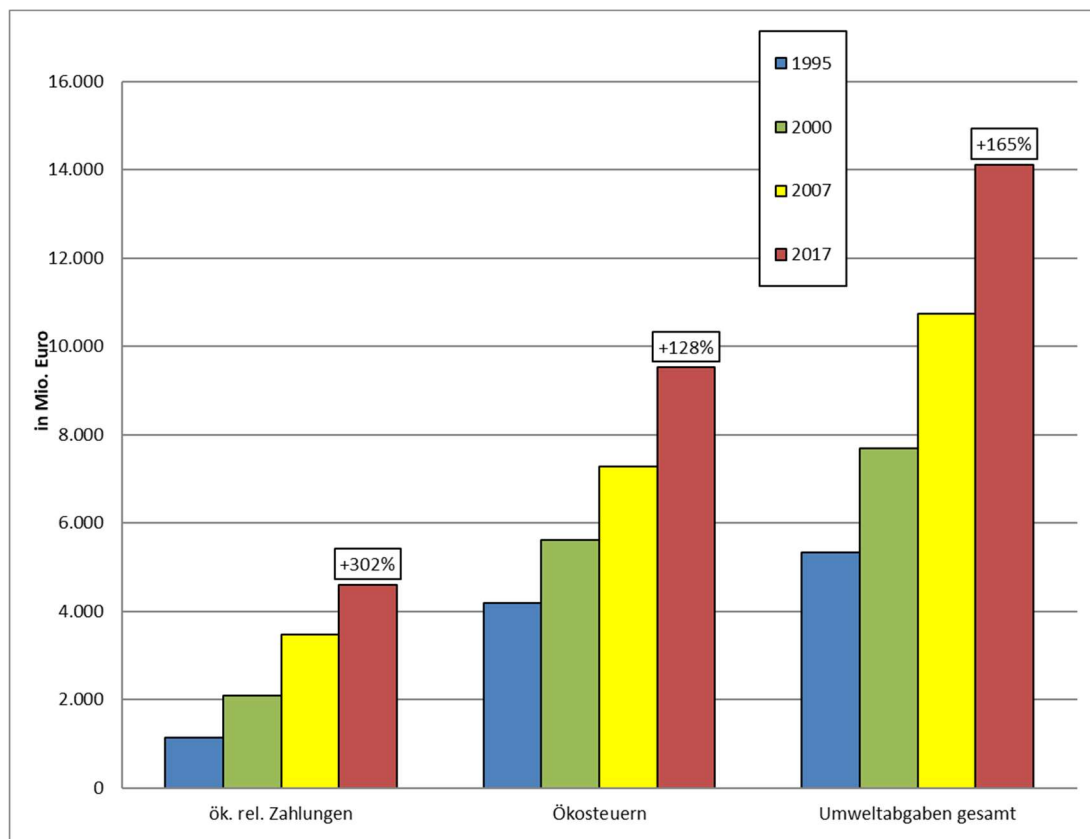
2.2 Ökologisch relevante Zahlungen

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. Darunter fallen Wassergebühren, Abwassergebühren, Müllgebühren, Lkw-Maut, Vignette, Parkgebühren, sonstige Straßenbenützungsggebühren etc.

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 302,3% nominell auf das über Vierfache gestiegen. Aktuell erreichen sie bereits ca. die Hälfte des Ökosteueraufkommens.

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

Abbildung 1: Nominelle Entwicklung der Umweltabgaben 1995 - 2017



Quelle: STATISTIK AUSTRIA

3. Ökosteuern in Österreich

3.1 Aktuelle Statistik des Ökosteueraufkommens

Die veröffentlichte Ökosteuer-Auswertung der Statistik Austria 2017 (Umweltgesamtrechnungen, Modul Öko-Steuern 2017) gibt einen Einblick in die Zusammensetzung und kurzfristige Entwicklung der österreichischen Ökosteuern:

Tabelle 2: Nominelle Entwicklung der Ökosteuern 2008 - 2017

Steuereingänge Ökosteuern	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
Energiesteuern	4.603	4.461	4.585	5.008	5.031	5.094	5.024	5.216	5.285	5.528
Transportsteuern	2.233	2.254	2.265	2.437	2.563	2.559	2.875	2.908	3.018	3.219
Ressourcensteuern	574	590	603	615	635	653	664	682	691	710
Umweltverschmutzungssteuern	64	57	51	53	53	53	54	56	58	63
Ökosteuern gesamt	7.474	7.362	7.505	8.113	8.281	8.359	8.617	8.862	9.052	9.519
Anteile der Ökosteuern in %	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Energiesteuern	61,6%	60,6%	61,1%	61,7%	60,8%	60,9%	58,3%	58,9%	58,4%	58,1%
Transportsteuern	29,9%	30,6%	30,2%	30,0%	30,9%	30,6%	33,4%	32,8%	33,3%	33,8%
Ressourcensteuern	7,7%	8,0%	8,0%	7,6%	7,7%	7,8%	7,7%	7,7%	7,6%	7,5%
Umweltverschmutzungssteuern	0,9%	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%
Ökosteuern gesamt	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: STATISTIK AUSTRIA

Die Einnahmen aus Ökosteuern im Jahr 2017 betragen 9.519 Mio. Euro. Sie waren um 5,2% höher als 2016. Das Aufkommen der Ökosteuern ist seit 2008 um 27,4% gestiegen.

Die Energiesteuern, darunter fallen die Mineralölsteuer, die Energieabgaben (Kohleabgabe, Erdgasabgabe und Elektrizitätsabgabe) und Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten, machen mit 58,1% nach wie vor den größten Teil der Ökosteuern aus. Innerhalb der Energiesteuern brachte die Mineralölsteuer mit 4.550,9 Mio. Euro die höchsten Einnahmen (82,3% der Energiesteuern). Das ist ein Anstieg im Vergleich zum Vorjahr von 4,9%. Die Energieabgaben sind gegenüber dem Vorjahr um 2,9% auf 925,5 Mio. Euro angestiegen.

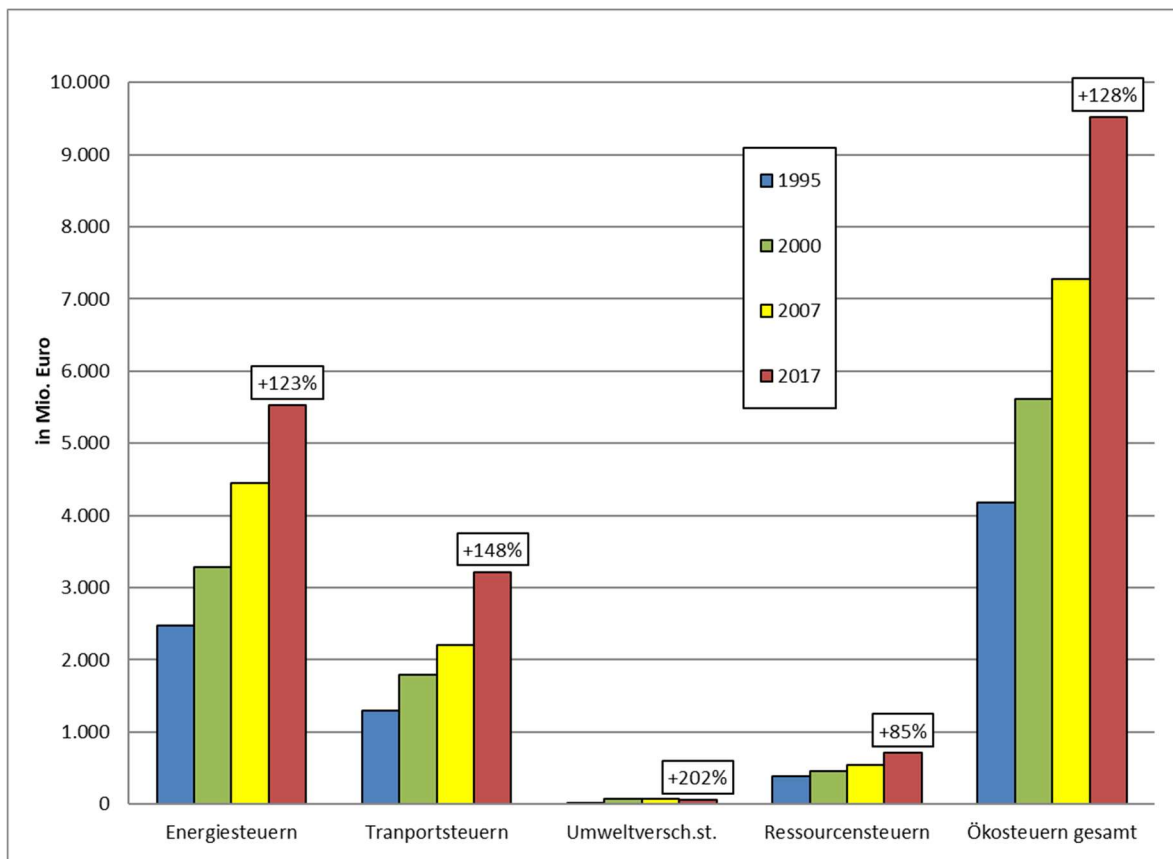
An zweiter Stelle des Steueraufkommens liegen die Transportsteuern 2017 mit 3.218,6 Mio. Euro (+6,6% gegenüber dem Vorjahr), was einem Anteil von 33,8% der gesamten Ökosteuern entspricht. Mit 74,2% nimmt die motorbezogene Versicherungssteuer den ersten Platz innerhalb der Transportsteuern ein, gefolgt von der Normverbrauchsabgabe mit 14,2%. Der Anteil der Kfz-Zulassungsgebühr beträgt 5,9%, jener der Kfz-Steuer 1,6%. Die Normverbrauchsabgabe verzeichnete 2017 einen Anstieg von 10,1%. Die Kfz-Zulassungsgebühr war gegenüber dem Vorjahr um 3,7% höher, die Kfz-Steuerinnahmen stiegen um 6,9%. Den Energiesteuern und Transportsteuern kommt die größte Bedeutung innerhalb der Ökosteuern zu - zusammen machen diese 91,9% des gesamten Ökosteueraufkommens in Österreich aus.

Die Ressourcensteuern auf Platz 3 (Anteil von 7,4% 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 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 aufkommenstärksten Kategorie der Energiesteuern die Steuereinnahmen im Jahr 1995 bereits 2,48 Mrd. Euro, welche bis zum Jahr 2017 auf 5,53 Mrd. Euro angestiegen sind. Dies entspricht einem Zuwachs von rund 123%. In der aufkommensmäßig zweitstärksten Gruppe der Transportsteuern beträgt der Zuwachs seit 1995 rund 148%.

Abbildung 2: Nominelle Entwicklung der Ökosteuern 1995 - 2017



Quelle: STATISTIK AUSTRIA

Die Ökosteuern sind im Vergleich zur Umsatzsteuer Österreichs überproportional gestiegen: Während die Umsatzsteuerbelastung seit 1995 um rund 111% angewachsen ist, beträgt die Steigerung bei den Ökosteuern rund 128%, also 17 Prozentpunkte darüber. Diese Tendenz lässt sich auch in der Relation zur Gesamtabgabenbelastung Österreichs (auf Basis der Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen) ausmachen.

Im zeitlichen Ablauf lassen sich daher einerseits ein kontinuierlicher Anstieg der Ökosteuerung sowie andererseits eine im Verhältnis zur Umsatzsteuer und zu den Gesamtabgaben überproportionale Mehrbelastung feststellen.

Dass der langfristig kontinuierliche Anstieg der Ökosteuerung vor allem durch Steuererhöhungen verursacht ist, lässt sich anhand der Entwicklung der Energiesteuersätze veranschaulichen. 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	Mengen- einheit	1999	2017	Steigerung zwischen 1999 und 2017 in %
Elektrizität	kWh	0,0073	0,015	105
Erdgas (Heizstoff)	m ³	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	kg	0,036	0,06	67
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 oben Kapitel 3.2) lässt sich auch anhand der übrigen Ökosteuerlegistik ein Bild von fortschreitenden Ökosteuererhöhungen innerhalb der unterschiedlichsten Materiengesetze erkennen.

Tabelle 4: Wesentliche Ökosteuererhöhungen der letzten Jahre

Steuern bzw. Instrumente	2011	2013	2017
			
Flugabgabe	-Einführung der Flugabgabe		
EU-Emissionshandel	-Einbeziehung der Luftfahrt in den EU-Emissionshandel		
Umsatzsteuer	-Steuererhöhung im Flugverkehr		
Mineralölsteuer	-Steuererhöhung bei Diesel und Benzin -Steuerbefreiung für Flüssiggas (Ortslinienverkehr) gestrichen -Steuervergütung für Gasöl (Schienenverkehr) gestrichen		
Normverbrauchsabgabe	-Steuererhöhung für Fahrzeuge mit höherem Emissionsausstoß -Ökologisierung der Steuerbemessungsgrundlage		
Motorbezogene Versicherungssteuer	-Steuererhöhung		
Kraftfahrzeugsteuer	-Steuererhöhung		
Energieabgabenvergütung	-Vergütung für Dienstleistungsbetriebe gestrichen und Einschränkung auf Produktionsprozesse		
Energieeffizienzgesetz	-Energieeffizienzmaßnahmen/Ausgleichszahlungen		

Quelle: eigene Aufstellung

So gilt in Österreich seit 1. Jänner 2011 die Flugabgabe, welche als ökopolitische Maßnahme zu einer Mehrbelastung des Flugverkehrs führte. Der Flugabgabe unterliegt der Abflug eines Passagiers von österreichischen Flughäfen und beträgt seit dem Jahr 2018 je nach Flugdistanz 3,5 bis 17,50 Euro.

Seit Anfang des Jahres 2012 ist auch die Luftfahrt in der EU in den Emissionshandel einbezogen. Alle Airlines müssen bei Flügen mit Start oder Ziel innerhalb des EWR-Raums für die Flugzeugabgase Emissionszertifikate, also Erlaubnisscheine für die Luftverschmutzung, vorweisen. Bis 2023 gelten die Melde- und Abgabeverpflichtungen nur für Emissionen aus Flügen innerhalb des EWR. Weiters wurde mit 1. Jänner 2016 die Umsatzsteuer auf die Personenbeförderung mit Luftverkehrsfahrzeugen von 10% auf 13% erhöht.

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 (Ortlinienverkehr) und die Steuervergütung für Gasöl (Schienenverkehr, u.a. auch für Agrardiesel) gestrichen.

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 schließlich 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. Ab 90 Gramm CO₂-Ausstoß je Kilometer steigt der Steuersatz progressiv im Verhältnis zum CO₂-Ausstoß an, sodass Fahrzeuge mit einem hohen CO₂-Ausstoß eine höhere Steuerbelastung zu tragen haben.

Die Beträge der motorbezogenen Versicherungssteuer und der Kraftfahrzeugsteuer für Kraftfahrzeuge mit einem höchst zulässigen Gesamtgewicht bis 3,5 Tonnen wurden mit 1. März 2014 wesentlich 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.

Weiters wurde mit 2011 die Möglichkeit zur Energieabgabenrückvergütung für Dienstleistungsbetriebe abgeschafft und auf reine Produktionsprozesse eingeschränkt.

Schließlich ist im Jahr 2015 das Bundes-Energieeffizienzgesetz in Kraft getreten, welches Energielieferanten verpflichtet, bei sich selbst, ihren eigenen Endkunden oder anderen Endenergieverbrauchern bestimmte Energieeffizienzmaßnahmen nachzuweisen. Sofern die betroffenen Energielieferanten die geforderten Energieeffizienzmaßnahmen nicht nachweisen können, müssen sie Ausgleichszahlungen an den Bund leisten.

In Summe war daher in den vergangenen Jahren eine erheblich erhöhte Steuerbelastung durch die Ökosteuerelegistik 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 seit dem Jahr 2017).

Auch das Steuerreformgesetz 2020, welches sich zu Redaktionsschluss in Gesetzeswerdung befand, sieht zahlreiche steuerliche Ökologierungsmaßnahmen vor: So sollen zukünftig die Kfz-Steuer und die motorbezogene Versicherungssteuer direkt auf Basis des CO₂-Ausstoßes bemessen werden und eine Spreizung der Steuerbelastung in Abhängigkeit der Emission vorgenommen erfolgen. Weiters soll auch eine weitergehende Spreizung der NoVA-Bemessungsgrundlage auf Basis des CO₂-Ausstoßes implementiert werden. Darüber hinaus ist eine Reihe von positiven Steueranreizen zur Ökologisierung vorgesehen (z.B. für alternative Antriebe und erneuerbare Energieträger).

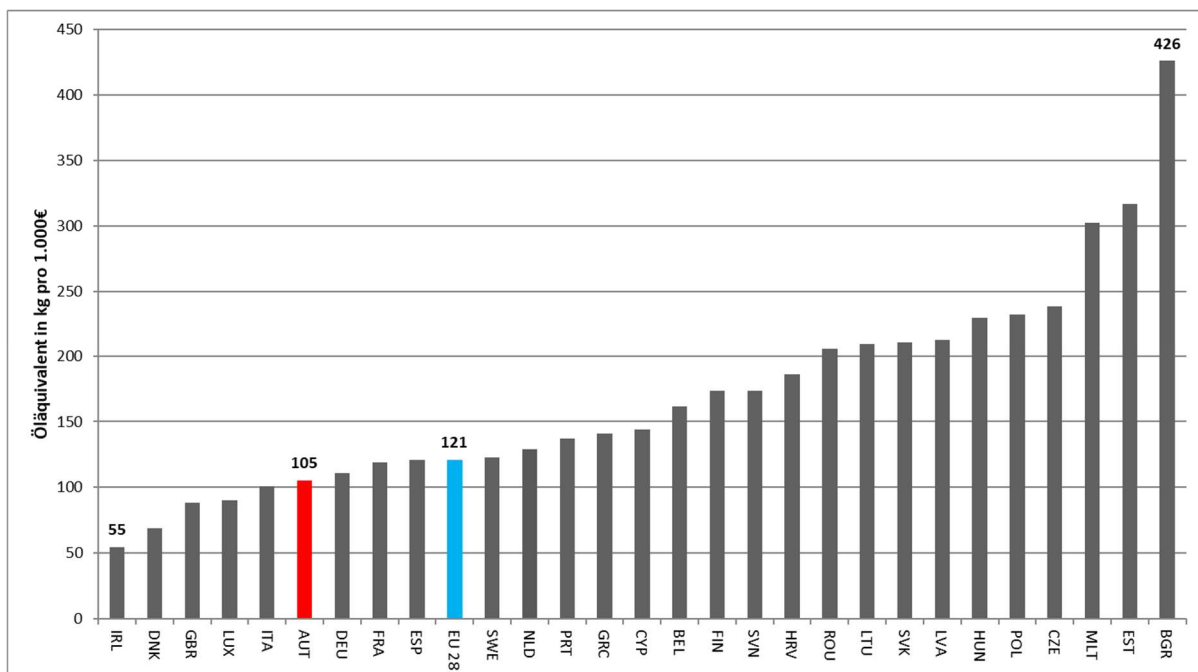
4. Vergleich und Entwicklung der Energieintensität

Ein Ansatzpunkt für die Politik, um zu erkennen, ob Ökosteuern, Gebote und Verbote Lenkungseffekte beim Verbrauch von Energieträgern haben könnten, ist die Energieeffizienz einer Volkswirtschaft. Die Energieeffizienz ist ein Maß für den Energieaufwand zur Erreichung eines festgelegten Nutzens. Ein Vorgang ist dann effizient, wenn ein bestimmter Nutzen mit minimalem Energieaufwand erreicht wird. Je geringer die Energieeffizienz einer Volkswirtschaft ist, desto eher erreichen Lenkungseffekte (Reduzierung des Energieverbrauchs) ihr Ziel, weil noch ein höheres Aufholpotenzial vorhanden ist.

Für Österreich lässt sich aus dem statistischen Datenmaterial der Umweltgesamtrechnung eine langfristige Steigerung der Energieeffizienz ablesen: So ist in Österreich im Zeitraum zwischen 1995 und 2013 der Produktionswert um rund 60% gestiegen, wohingegen der Energieverbrauch nur um rund 22% angewachsen ist. Hier wird bereits eine teilweise Entkopplung von Energie- und Wirtschaftswachstum durch eine energieeffiziente Produktion sichtbar.

Eine weitere Kennzahl, welche Rückschlüsse auf die Energieeffizienz zulässt, ist die Energieintensität. Diese misst den relativen Energieverbrauch einer Volkswirtschaft. Sie kann wie folgt berechnet werden: $\text{Energieintensität} = \text{Energieeinsatz} / \text{Bruttoinlandsprodukt}$.

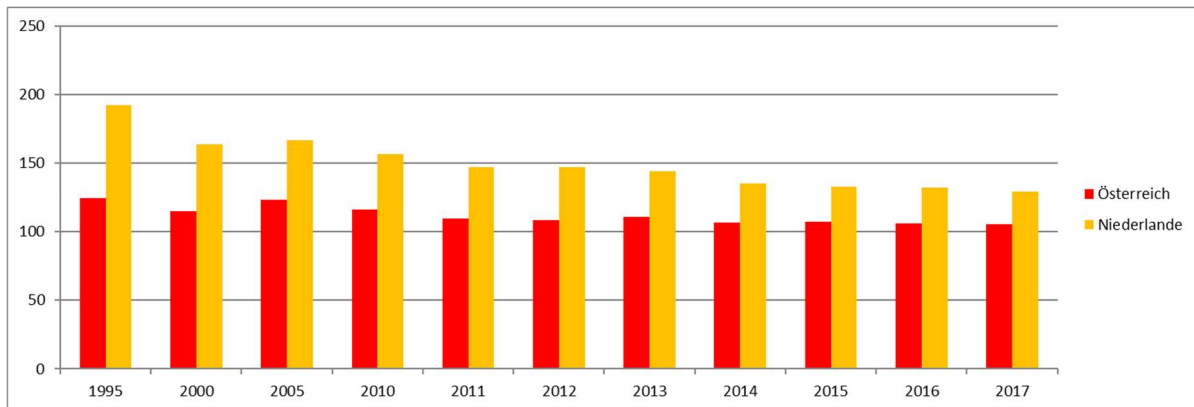
Abbildung 3: Energieintensität des BIP in der EU 2017 (Kilogramm Rohöleinheiten pro Tausend Euro)



Quelle: Eurostat

Bei der Energieintensität nimmt Österreich trotz seiner überdurchschnittlich hohen Industriewertschöpfung von 22% (Anteil der Industrie an der Gesamtwertschöpfung 2017) einen Spitzenrang ein (Abbildung 3). Die Möglichkeit der Besteuerung bzw. der Reduzierung des Energieeinsatzes ist damit vergleichsweise beschränkt.

Abbildung 4: Energieintensität des BIP in Österreich und den Niederlanden (Kilogramm Rohöleinheiten pro Tausend Euro) 1995-2017



Quelle: eigene Darstellung auf Basis Eurostat-Werte

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Energieintensität der Wirtschaft Österreichs und der Niederlande als ein Vergleichsland mit einem hohen Anteil an Ökosteuern am Gesamtsteueraufkommen (siehe dazu auch Abbildung 5). Sowohl die Niederlande als auch Österreich verzeichneten im Zeitablauf eine Tendenz der Abnahme der Energieintensität. Die Schwankungen dürften eher dem europäischen Konjunkturverlauf folgen als nationalen Einflussgrößen. Dies ist aus dem synchronen Verlauf zwischen Österreich und den Niederlanden herauszulesen.

Tabelle 5 vergleicht den Anteil der Ökosteuern gemessen an den Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben beider Länder. Dieser war in den Niederlanden im Jahr 2010 um 4,1 Prozentpunkte (bzw. 73%) höher als in Österreich, verkürzt sich jedoch 2017 auf 2,85 Prozentpunkte (bzw. 51%).

Tabelle 5: Anteil der Ökosteuern in den Niederlanden und Österreich in % gemessen an den Gesamtsteuereinnahmen inklusive Sozialabgaben

	2000	2010	2014	2015	2016	2017
Niederlande	9,2	9,67	8,8	8,86	8,62	8,49
Österreich	5,52	5,57	5,51	5,43	5,53	5,64

Quelle: eigene Darstellung auf Basis Eurostat-Werte

Tabelle 6 vergleicht den Anteil der Ökosteuern pro verbrauchter Energieeinheit. Dieser war in den Niederlanden im Jahr 2010 um 46% höher als in Österreich. Dieser Abstand verkürzt sich 2017 leicht auf 40%.

Tabelle 6: Ökosteuern in den Niederlanden und Österreich in Mio. Euro pro Energieeinheit (Mio. Tonnen Rohöleinheit)

	2000	2010	2014	2015	2016	2017
Niederlande	233,99	311,07	356,30	359,43	366,42	380,59
Österreich	187,87	213,18	258,25	260,04	264,04	271,67

Quelle: eigene Darstellung auf Basis Eurostat-Werte

Folgende Schlüsse können gezogen werden: Die Niederlande haben zwar einen höheren Ökosteuerteil als Österreich. Dies muss jedoch insofern relativiert werden, als die Niederlande eine deutlich höhere Energieintensität im Vergleich zu Österreich (diese liegt 2017 um 22% über dem Wert Österreichs) haben. Dieser Effekt lässt sich auch durch die Ökosteuquote pro verbrauchter Energieeinheit (Tabelle 6) veranschaulichen, in welcher sich der Abstand Österreichs zu den Niederlanden deutlich verringert (zu der methodischen Analyse dieser Kennzahl sowie der Kennzahl des Ökosteuerteils am Gesamtsteueraufkommen siehe die weiteren Ausführungen im folgenden Kapitel).

Dasselbe Phänomen zeigt sich etwa auch im Vergleich mit Schweden: Österreich liegt 2017 mit einem Ökosteuerteil von 5,71% um 17% über dem Ökosteuerteil von Schweden (4,87%). Dieser Vorsprung vergrößert sich jedoch nochmals bei der Betrachtung der Ökosteuerung pro Energieeinheit: Hier liegt der Wert Österreichs (271,7 Mio. Euro pro Mio. Tonnen Rohöleinheit) nämlich um 23% über dem Wert von Schweden (220,7 Mio. Euro pro Mio. Tonnen Rohöleinheit). Nennenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass Schweden rund 45% der Energie in Atomkraftwerken erzeugt, während Österreich auf Atomkraft gänzlich verzichtet.

Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass Österreich bereits über eine im europäischen Vergleich hervorragende Energieintensität verfügt, welche konsequenterweise auch zu einer relativ gesehen geringeren Ökosteuerung des österreichischen Energieeinsatzes führt. Die Diskussion über den Ökosteuerteil Österreichs muss unter Berücksichtigung der relativ niedrigen Energieintensität Österreichs geführt werden.

5. Österreichs Ökosteuern im EU-Vergleich

Das Ökobesteuerungsregime der EU ist durch die Energiesteuerrichtlinie bestimmt. Darin wurden verpflichtende Mindeststeuersätze vereinbart. Die Zielsetzung der Richtlinie ist, den Steuerwettbewerb nach unten einzuschränken, die Chancengleichheit zu wahren und gleichzeitig den Klimaschutz und „saubere“ Energieformen zu fördern.

Tabelle 7 zeigt den Abstand der europäischen Mindestenergiesteuersätze nach der EU-Richtlinie zu den national festgesetzten Steuersätzen.

Tabelle 7: Unterschiede zwischen EU-Mindeststeuersätzen und den österreichischen Steuersätzen 2019

Energie-träger	ME*	Steuersatz in Österreich in €/ME* 2019	EU-Mindeststeuersatz für Unternehmen in €/ME* seit 2004	Unterschied zwischen EU-Mindeststeuer und Steuer in Österreich 2019 in %
Elektrizität	kWh	0,015	0,0005	2.900
Erdgas (Heizstoff)	m ³	0,066	0,00596	1.003,68
Kohle	kg	0,05	0,004	1.150
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

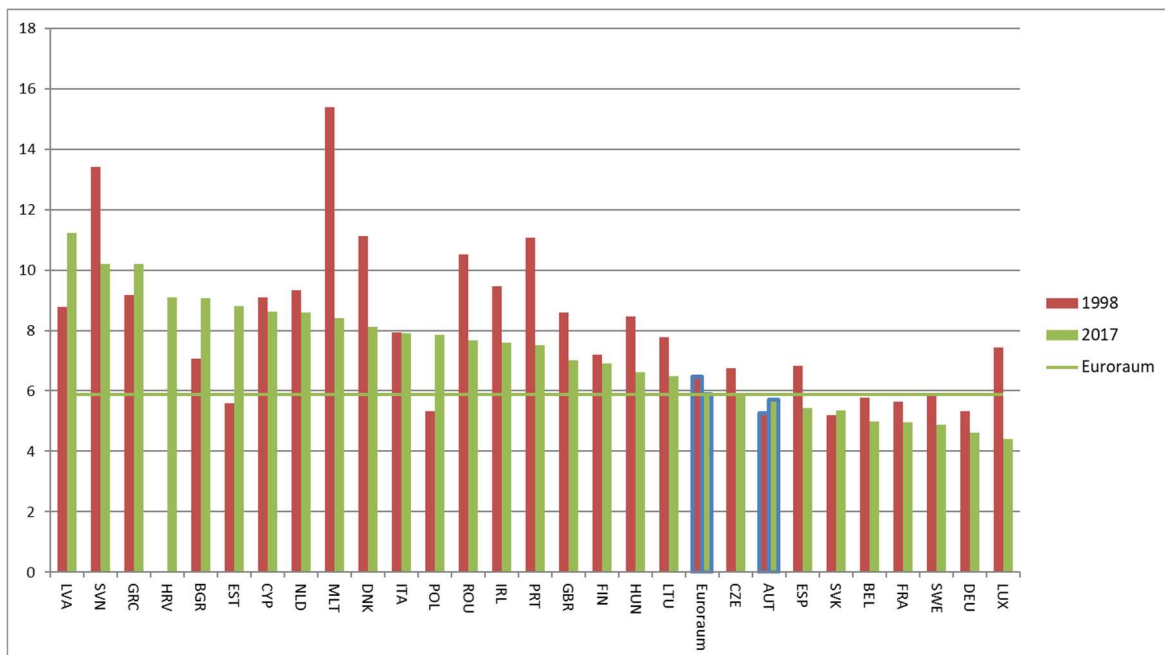
* Mengeneinheit

Quelle: eigene Berechnungen

Österreich liegt bei allen Steuersätzen über den EU-Mindeststeuersätzen, bei der Elektrizitätsabgabe sogar um 2.900%. Österreich ist daher nicht in einen Niedrigsteuerwettbewerb bei Energiesteuersätzen getreten.

Bei der Diskussion über eine allfällige Anhebung der Mineralölsteuer ist zu bedenken, dass Österreich ein Binnenland ist, dem günstige Verkehrswege, wie das Meer, nicht zugänglich sind und daher standorttechnisch einen gewissen Nachteil hat. Weiters hat der österreichische Fiskus in den vergangenen Jahren stark vom Tanktourismus und vom Export von Diesel im Lkw-Verkehr profitiert. Österreich hat niedrigere Treibstoffpreise als seine Nachbarländer (v.a. Deutschland, Italien). Knapp ein Drittel der gesamten Mineralölsteuer-Einnahmen sind auf den Tanktourismus zurückzuführen.

Abbildung 5: Anteil der Ökosteureinnahmen an den Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben in % zwischen 1998 und 2017



Quelle: Eurostat

Abbildung 5 zeigt, dass Österreich mit seinem Anteil der Umweltsteuern an den Gesamtsteuereinnahmen im Jahr 2017 knapp unter dem Euroraum-Durchschnitt lag. Im steuerpolitischen Diskurs wird diese Statistik in der Folge mitunter verwendet, um daraus einen Nachholbedarf Österreichs für eine höhere Ökosteuererhebung zu argumentieren. Bei genauer Betrachtung des Datenmaterials kann jedoch ein Nachholbedarf Österreichs nicht abgeleitet werden:

Neben der bereits in Kapitel 4 aufgezeigten Spitzenpositionierung Österreichs im europäischen Energieintensitätsvergleich kann beispielsweise als Erklärung für den verhältnismäßig hohen Umweltsteueranteil anderer Mitgliedstaaten ins Treffen geführt werden, dass sich andere Steuereinnahmen wie beispielsweise Ertragsteuern in vielen EU-Ländern aufgrund von Flat-Tax-Regelungen, geringeren Sozialabgaben, Steuerbefreiungen oder einer allgemein divergierenden Steuerkultur bisweilen auf einem geringeren Niveau 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 2017 mit 42,4% des BIP¹ eine der höchsten Abgabenquoten in der EU) hat dies zur Folge, dass im internen Verhältnis der Ökosteueranteil sinkt. In der Konsequenz weisen ceteris paribus Länder mit einem geringen allgemeinen Steuerniveau oder geringeren Sozialabgaben automatisch einen höheren Ökosteueranteil aus. So zeigt sich, dass bei Herausrechnen der Sozialabgaben aus der Ökosteuerquote der österreichische Abstand zum Euroraum-Durchschnitt deutlich sinkt.

Die Ökosteuerquote hat als Kennzahl daher den Effekt, dass alle Länder mit in absoluten Zahlen geringerem Steueraufkommen automatisch höhere Ökosteueranteile haben. Dies betrifft südeuropäische Länder wie z.B. Portugal, Malta oder Zypern, aber auch mittel- und osteuropäische Länder wie z.B. Polen, Bulgarien und Rumänien. Auch Länder wie Großbritannien und Irland, die eine niedrigere Abgabenquote als Österreich haben, weisen

¹ 2018: 42,8%; 2019: 42,6% (Prognose bzw. vorläufige Werte)

aus statistischen Effekten höhere Ökosteueranteile aus. Dies ist aus Abbildung 5 gut erkennbar. Insbesondere diese steuerstatistischen Daten müssen daher sorgfältig interpretiert und in den adäquaten Kontext gestellt werden.

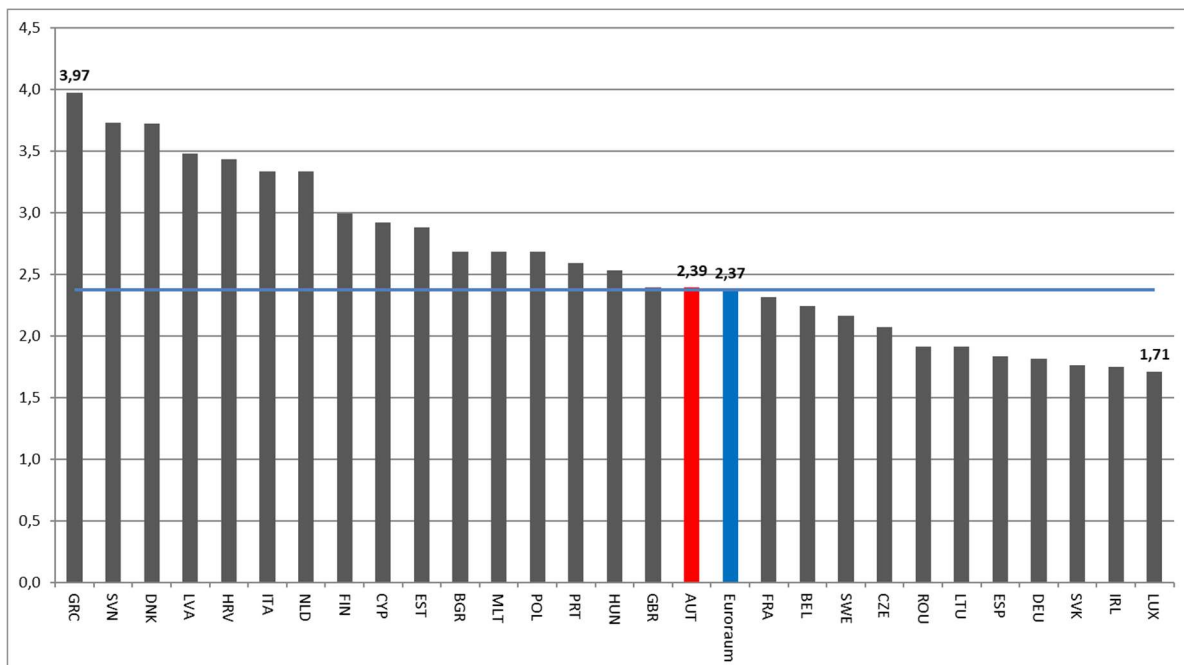
Weiters darf die Entwicklung der Steuerstruktur vergleichbarer Länder nicht vernachlässigt werden. Jene Länder der EU-15, die noch im Jahr 1998 höhere Anteile hatten als Österreich, wie Schweden, Frankreich, Belgien oder Luxemburg liegen nun unter der Ökosteuerquote Österreichs. Bis auf Griechenland und Österreich haben sämtliche Länder der EU-15 ihre Ökosteueranteile im Zeitraum 1998 bis 2015 gesenkt, Österreich hat seinen Ökosteueranteil hingegen erhöht.

Das Niveau der Ökosteuerquote alleine gibt noch keinen Aufschluss darüber, ob diese im Sinne des umweltpolitischen Auftrages hoch oder niedrig ist. Bei der vergleichweisen Betrachtung der Umweltsteuern eines Landes ist auf zusätzliche Faktoren, die über den absoluten Anteil der Umweltsteuern hinausgehen, Bedacht zu nehmen.

Vergleicht man nun noch einmal die Niederlande mit Österreich, zeigt sich in Abbildung 5, dass Österreich zwar niedrigere Gesamtökosteuerereinnahmen hat, jedoch die Niederlande eine höhere Energieintensität als Österreich aufweisen (Abbildung 3).

Werden die in Österreich eingehobenen Ökosteuern nicht in Relation zur Gesamtsteuerbelastung gesetzt, sondern zum BIP (Abbildung 6), so zeigt sich, dass sich Österreichs EU-Ranking merklich verbessert und nun sogar leicht über dem Durchschnitt des Euroraums liegt. Österreich weist einen deutlich höheren Anteil aus als etwa Deutschland, Frankreich oder Schweden, welche starke Volkswirtschaften sind.

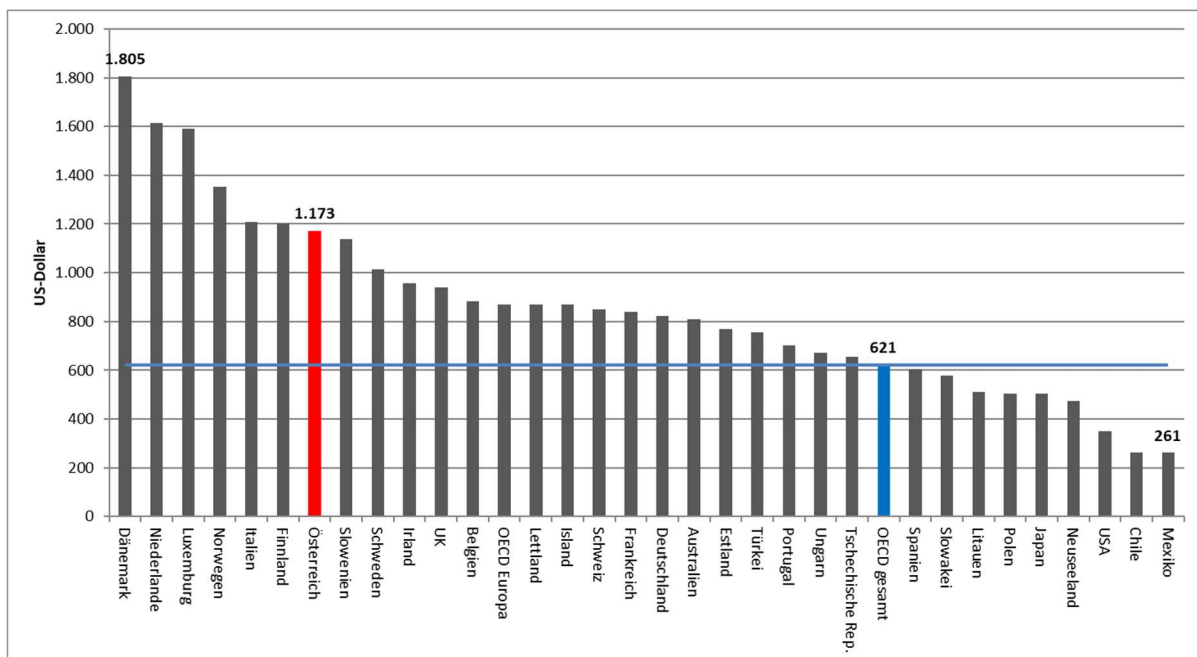
Abbildung 6: Anteil der Umweltsteuern in % gemessen am BIP 2017



Quelle: Eurostat

Nimmt man die Ökosteuer-Statistik 2016 der OECD zur Hand (environmental policy tools and evaluation - environmentally related taxes, Abfrage über www.oecd.org), so zeigt sich, dass Österreich bei den Ökosteuern in der Relation zum BIP im Vergleich zu den anderen OECD-Staaten sogar die neunthöchste Steuerbelastung aufweist und weit über dem OECD-Schnitt liegt. Dieser Effekt kann dadurch erklärt werden, dass in der OECD-Definition der „environmentally related taxes“ auch andere ökologisch relevante Zahlungen wie z.B. Lkw-Maut und Vignette oder sonstige Gebühren enthalten sind und der Anteil Österreichs an ökologisch relevanten Zahlungen im Verhältnis zu den gesamten Umweltabgaben vergleichsweise hoch ist. In dieser Statistik liegen hinter Österreich beispielsweise Länder wie Schweden, Frankreich oder Deutschland. Wird die OECD-Statistik über die Ökobesteuerung pro Kopf betrachtet, ergibt sich ein noch deutlicheres Bild: Österreich hat hier die siebenthöchste Ökosteuerbelastung der OECD.

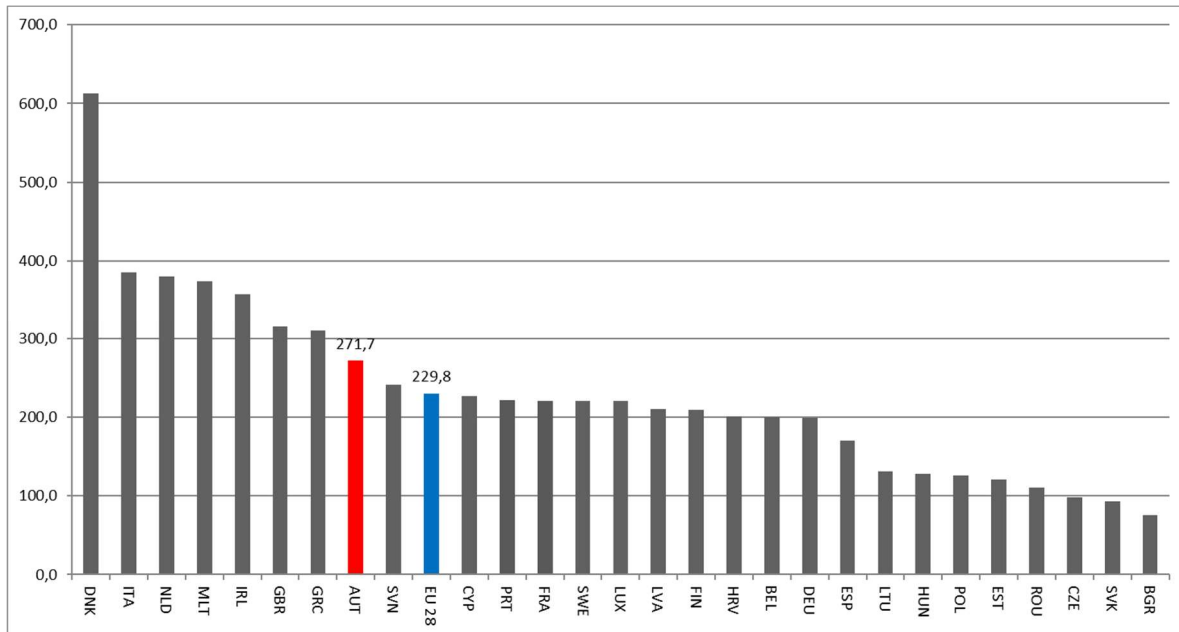
Abbildung 7: Anteil der Umweltsteuern (gemäß OECD-Definition) pro Kopf 2016 (bzw. zuletzt verfügbares Jahr)



Quelle: OECD

Eine weitere Kennzahl, die Rückschlüsse auf die tatsächliche Ökosteuerbelastung eines Landes liefern kann, ist die Ökosteuerlast pro verbrauchter Energieeinheit. Anzumerken ist, dass üblicherweise als Kennzahl in Relation von Energiesteuern (als Teilbereich der Umweltsteuern) zur verbrauchten Energieeinheit angeführt werden. Zur Berücksichtigung einer breiten Dimension der Steuerlast werden an dieser Stelle jedoch die gesamten Umweltsteuern dargestellt, 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 8 und damit ebenfalls deutlich über dem EU-Durchschnitt liegt.

Abbildung 8: Ökosteuern in Mio. Euro pro Energieeinheit (Mio. Tonnen Rohöleinheit) 2017



Quelle: eigene Darstellung auf Basis Eurostat-Werte

Als Zwischenergebnis lässt sich daher festhalten, dass zur Messung der relativen Ökosteuerbelastung eines Landes die Eurostat-Kennzahl des Anteils der Ökosteuererinnahmen an den Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben nur eine geringe Aussagekraft hat. Österreich hat sowohl eine hohe Energieeffizienz als auch eine allgemein hohe Steuerquote. Zudem ist der Anteil Österreichs an ökologisch relevanten Zahlungen im Verhältnis zu den gesamten Umweltabgaben vergleichsweise hoch - alles Faktoren, welche in dieser Kennzahl nicht ausreichend berücksichtigt werden. Wird die Ökosteuerbelastung ins Verhältnis zum BIP oder pro Kopf gesetzt oder werden ökologisch relevante Zahlungen in der Ökosteuerquote berücksichtigt, so zeigt sich deutlich, dass Österreich keine unterdurchschnittliche, sondern vielmehr eine relativ hohe Ökosteuerbelastung im europäischen und im OECD-Vergleich hat.

Österreich generiert mehr als drei Viertel seiner Primärenergieproduktion aus erneuerbaren Energiequellen (insbesondere Wasserkraft und Biomasse) und liegt damit (auf Basis des Eurostat-Datenmaterials aus 2017) erheblich über dem EU-Durchschnitt (29,9%). Auch absolut gesehen ist Österreich 2017 trotz seiner geringen Landesfläche der achtgrößte Produzent von erneuerbaren Energien und Biobrennstoffen im EU-Raum. Dass Österreich ein Vorreiter im Bereich der erneuerbaren Energien ist, bestätigt auch, dass nur vier EU Staaten einen höheren Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoinlandsverbrauch aufweisen.

Bei den CO₂-Emissionen liegt Österreich deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Im europäischen Vergleich hat Österreich auf das BIP gerechnet die achtniedrigsten CO₂-Emissionen (Datenvergleich aus 2017 auf Basis Tonnen CO₂-Äquivalent pro BIP-Einheit, Quelle: Europäische Umweltagentur) - und dies, obwohl Österreich auf Atomenergieerzeugung verzichtet und einen überdurchschnittlich hohen Anteil an energieintensiven Betrieben hat.

Zusammenfassend kann daher nicht von einem Aufholbedarf Österreichs bei der Ökosteuerung im europäischen Vergleich gesprochen werden. Österreich hat im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten bereits Maßnahmen zur Energieeffizienzsteigerung erfolgreich umgesetzt und besteuert verbrauchte Energieeinheiten vergleichsweise hoch.

6. Effekte erhöhter Energie-, Transport- und CO₂-Steuern

Die in der wirtschaftspolitischen Diskussion zum Ausbau des Ökosteuerregimes oftmals ins Spiel gebrachte doppelte Dividende muss kritisch hinterfragt werden. Einerseits weisen Energie- und Transportsteuern in bisheriger Höhe, welche gemeinsam fast das gesamte Ökosteueraufkommen generieren, nur geringe Lenkungseffekte auf, wodurch steuerliche Erhöhungen in diesen Bereichen primär zu Einnahmensteigerungen des Fiskus führen, jedoch den Energieträgereinsatz in der österreichischen Wirtschaft nur geringfügig ändern. Andererseits führt eine erhöhte Besteuerung in den Bereichen Energie und Transport sowie CO₂-Emissionen auch bei einer gleichzeitigen aufkommensneutralen Reduktion anderer steuerlicher Belastungen zu einer Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Sektoren und zu tendenziell negativen volkswirtschaftlichen Gesamteffekten. Aus diesen Gründen ist eine erhöhte nationale Besteuerung von Umwelt- und Energieabgaben sowohl ordnungspolitisch als auch volkswirtschaftlich mit Vorsicht zu betrachten. Besteht der politische Wunsch, die Energieintensität und somit den CO₂-Ausstoß der österreichischen Volkswirtschaft zu reduzieren, können andere Schritte - insbesondere positive (steuerliche) Anreize - gesetzt werden.

Der bisherige Lenkungseffekt im Zuge der doppelten Dividende aufgrund erhöhter nationaler Besteuerung von Energie, Transport oder CO₂-Emissionen kann als gering bis sehr gering eingestuft werden. Nadel (2016) ermittelt zum Beispiel die Entwicklung der Energieintensität und CO₂-Intensität von Ländern, welche eine CO₂-Steuer eingeführt haben. Im Vergleich zu sämtlichen OECD Ländern (Kontrollgruppe) sank laut dem Autor die Energie- und CO₂-Intensität in den Ländern mit CO₂-Steuer im Mittel um 0,5 bzw. 0,8 Prozentpunkte im Jahr nur moderat stärker. Die Auswirkungen einer CO₂-Steuer auf die CO₂-Emissionen beziffert Nadel (2016) nach einer Literaturübersicht von ex post Studien im Median auf eine zusätzliche Reduktion von rund 1,3% p.a.². Die Schwankungsbreite der Ergebnisse ist mit 0,2% bis 4% jedoch groß, wobei höhere Reduktionen von Studien mit einem kurzfristigen Beobachtungszeitraum von 1-2 Jahren ausgewiesen wurden, während Studien mit einem längeren Beobachtungszeitraum von geringeren Effekten ausgehen. Lin und Li (2011) untersuchen u.a. die längerfristigen Effekte einer CO₂-Steuer auf die pro-Kopf CO₂-Emissionen anhand der fünf nordischen Staaten und den Niederlanden im Vergleich zu den Emissionsentwicklungen 13 weiterer europäischer Staaten für den Zeitraum 1981 bis 2009. Die Autoren kommen zum Schluss, dass lediglich in Finnland eine signifikante Reduktion der Pro-Kopf-CO₂-Emissionen beobachtbar war. Dieses Ergebnis kann ein Hinweis darauf sein, dass die Effekte der bisher neu eingeführten CO₂-Steuern auf die CO₂-Emissionen im Laufe der Zeit auslaufen. Für Österreich kommen Zagler et. al (2008) zum Schluss, dass Energiesteuererhöhungen in sämtlichen heimischen Wirtschaftssektoren einen unelastischen Effekt auf den Einsatz von Energieträgern haben: Im Großteil der heimischen Sektoren würde es durch eine einprozentige Energiesteuererhöhung lediglich zu einer Reduktion der eingesetzten Energieträger von unter 0,4% kommen. Ähnliche - jedoch noch unelastischere - Effekte zeigen die Autoren für Transportsteuern: In diesem Fall würde kein einziger heimischer Wirtschaftssektor seinen Energieträgereinsatz um mehr als 0,27% einschränken.

² Um das -80% CO₂-Emissionen-Ziel des Pariser Abkommens mithilfe der bisherigen Effekte von CO₂-Steuern zu erreichen (zusätzliche CO₂-Reduktion von -1,3%) würde es rund 110 Jahre benötigen.

Laut den präsentierten Studienergebnissen kann die Energie- bzw. CO₂-Intensität und in weiterer Folge der CO₂-Ausstoß aufgrund von Ökosteuererhöhungen somit nicht wesentlich reduziert werden. Zusammenfassend kann gefolgert werden, dass bisherige Steuererhöhungen im Energie- und Transportbereich sowie die Besteuerung von CO₂-Emissionen nur geringe Lenkungseffekte aufgewiesen haben.

Energie-, Transport- und CO₂-Steuererhöhungen lediglich auf nationaler Ebene führen daher - bei keiner gleichzeitigen Reduktion anderer Steuern - primär zu staatlichen Mehreinnahmen, einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit und letztendlich zu negativen volkswirtschaftlichen Effekten. So kommt z.B. Zhao (2011) anhand einer empirischen Analyse von 21 OECD-Ländern für den Zeitraum 1992-2008 zum Ergebnis, dass eine CO₂-Steuer statistisch negative Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrie hat. Die OECD (2015) kommt zwar zum Schluss, dass bisherige CO₂-Steuern gesamtwirtschaftlich zu keinem bzw. nur zu einem geringen Wettbewerbsverlust führen. Gleichzeitig heben die Autoren jedoch hervor, dass sich das Ergebnis auf bisherige Steuereinführungen bezieht und nicht auf künftige umgelegt werden kann. Diamond und Zdrov (2018) argumentieren, dass - wenn positive Auswirkungen auf die Umwelt ignoriert werden - Umweltsteuern den Wohlstand reduzieren. Als Hauptgrund hierfür nennen die Autoren die durch erhöhte Umweltsteuern entstehenden Verzerrungen in der Güterbesteuerung, welche zu ineffizienten Verhaltensänderungen der Marktteilnehmer führen.

Darüber hinaus impliziert eine Erhöhung von Energiesteuern laut McInnes (2019) nicht gewünschte Verteilungseffekte, da der Großteil der Steuern regressiv wirkt. Basierend auf einer Literaturübersicht folgert die Autorin, dass zwar die Nachfrage nach CO₂-intensiven Gütern durch eine höhere Besteuerung zurückgehen, nicht jedoch in jenem Ausmaß, um Haushaltsausgaben konstant zu halten. Die Anpassungskosten sind hierbei insbesondere für Niedrigverdienerhaushalte hoch. Unter gewissen Umständen kann es sogar zu negativen fiskalischen Effekten von Ökosteuererhöhungen kommen, wie Kummer et al. (2016) zeigen. Laut den Autoren wirken sich Mineralölsteuererhöhungen negativ auf den österreichischen Tanktourismus (und im Übrigen auch auf die Binnennachfrage) und daher auf die Mineralölsteuereinnahmen Österreichs aus. Sie kommen zum Schluss, dass ab einem gewissen Umfang der Mineralölsteuererhöhung das Steueraufkommen per saldo sogar sinken und somit zu einer erheblichen Mehrbelastung des Gesamtbudgets führen würde. Nachfolgendes Resümee kann daher gezogen werden: Erstens weisen bisherige Energie-, Transport- und CO₂-Steuererhöhungen auf sektoraler Ebene negative Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit auf und beeinflussen die gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zumindest nicht positiv. Zweitens reduzieren Umweltsteuern - bei Nicht-Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Umwelt - den Wohlstand. Drittens führen Erhöhungen von Energiesteuern zu negativen Verteilungseffekten. Viertens kann es - in speziellen Situationen - durch Ökosteuererhöhungen per saldo sogar zu steuerlichen Mindereinnahmen des Staates kommen.

Die steuerlichen Mehreinnahmen durch den Finanzierungseffekt (in Summe erhöhtes Steueraufkommen aufgrund des geringen Lenkungseffekts und gestiegener Abgabenlast auf Energieträger) könnten jedoch verwendet werden, um Steuerbelastungen in anderen Bereichen zu reduzieren. Dadurch sollen in Summe positive Wohlfahrtseffekte entstehen (zweite Dividende der doppelten Dividende). In der Literatur werden hierfür insbesondere nachfolgende Rückführungsmöglichkeiten zusätzlicher Einnahmen aus einer erhöhten Ökosteuerung vorgeschlagen: Entlastung des Faktors Arbeit bzw. des Faktors Kapital, Pauschalbeträge (z.B. Ökobonus pro Haushalt bzw. Person) oder eine Rückführung der

Staatsschulden. Basierend auf einer Literaturübersicht von mehreren ex ante Studien betreffend die Effekte einer aufkommensneutralen CO₂-Steuer in den USA folgern Diamond und Zdrov (2018), dass positive volkswirtschaftliche Effekte nur bei einer gleichzeitigen Entlastung von Kapitaleinkommen erwartbar sind. Laut den Autoren ermöglicht die Entlastung von Kapital vermehrte Investitionen, wodurch der Kapitalstock erhöht wird und in Folge die Arbeitsproduktivität und die Löhne steigen. Jorgenson et al. (2015) kommen ebenfalls zu diesem Ergebnis.

Tuladhar et al. (2015) schließen aus ihren Modellrechnungen, dass sämtliche untersuchten aufkommensneutralen CO₂-Steuereinführungsvarianten negative Auswirkungen auf den Wohlstand haben, bei einer Entlastung der Kapitaleinkommen jedoch die geringsten negativen Auswirkungen zu erwarten sind. Eine Rückvergütung der CO₂-Steuereinnahmen über Pauschalbeträge verursachen laut den Autoren die größten negativen volkswirtschaftlichen Effekte, gefolgt von der Verwendung für einen Schuldenabbau und einer Entlastung der Arbeitseinkommen. In eigenen Berechnungen mithilfe eines dynamischen, generationsübergreifenden CGE-Modells zeigen Diamond und Zdrov (2018), dass unter den getätigten Annahmen auch die Entlastung des Faktors Arbeit - nach negative Auswirkungen in der kurzen Frist - in der langen Frist positive Effekte auf das BIP aufweisen kann. Die Autoren bestätigen jedoch die Ergebnisse von Tuladhar et al. (2015), dass die Rückvergütung anhand von Pauschalbeträgen die negativsten volkswirtschaftlichen Effekte aufweisen.

Der Budgetdienst (2019) errechnet für Österreich, dass durch die Einführung einer aufkommensneutralen CO₂-Steuer - deren Einnahmen über einen Pauschalbetrag an die Haushalte zurückerstattet wird - und unter Berücksichtigung von dadurch ausgelösten Verhaltensänderungen, der durchschnittliche heimische Haushalt Nettokosten von 200 Euro p.a. tragen muss. Bei diesem Ergebnis sind jedoch keine negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft, im Zuge derer z.B. die Arbeitsnachfrage zurückgehen könnte, berücksichtigt. Bei einer aufkommensneutralen Energiesteuererhöhung (Erhöhung der Energiebesteuerung bei gleichzeitiger Steuersenkung des Faktors Arbeit) muss laut Zagler et al. (2008) mit tendenziell negativen volkswirtschaftlichen Effekten in Österreich gerechnet werden. Die Autoren analysieren - basierend auf einem Input-Output-Modell - u.a. die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer aufkommensneutralen Senkung der Lohnnebenkosten durch steuerliche Mehreinnahmen einer 10%-igen Steigerung aller Energie- und Transportsteuern. Gesamtwirtschaftlich würde dies zu höheren Preisen für Güter und Dienstleistungen (+0,011%) sowie zu einer niedrigeren Wertschöpfung (-0,0024%) führen, wodurch Löhne und Gehälter (-0,0032%) als auch die Beschäftigung (-0,0038%) sinken. Die Effekte sind marginal, können jedoch als Tendenzen gesehen werden, welche sich bei einer stärkeren Umbasierung des österreichischen Steuersystems hin zu erhöhter Umweltbesteuerung bei gleichzeitiger Entlastung des Faktors Arbeit unter den gegebenen Umständen höchstwahrscheinlich verstärken.

Nachfolgende Schlussfolgerungen können daher gezogen werden: Aufkommensneutrale Energie- und CO₂-Steuererhöhungen weisen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit negative bis neutrale volkswirtschaftliche Effekte auf. Die Wahrscheinlichkeit positiver volkswirtschaftlicher Effekte ist am ehesten bei einer gleichzeitigen steuerlichen Entlastung des Faktors Kapital gegeben; die negativsten volkswirtschaftlichen Effekte scheinen eine Rückvergütung durch Pauschalbeträge zu verursachen. Das Konzept der doppelten Dividende muss daher kritisch hinterfragt werden bzw. scheint nicht allgemein gültig zu sein.

Schließlich darf nicht unerwähnt bleiben, dass auch das oftmals kommunizierte Finanzierungspotenzial einer reinen Ökosteuererhöhung für eine Lohnnebenkostensenkung fraglich erscheint. Beispielsweise würde eine 10%-ige Erhöhung der Energie- und Transportsteuern einer budgetären Größenordnung von rund 870 Mio. Euro entsprechen, während eine 10%ige Ermäßigung der Lohnnebenkosten (Basis: tatsächliche Sozialbeiträge der Arbeitgeber 2017, Statistik Austria) eine budgetäre Mehrbelastung von rund 2.530 Mio. Euro - also rund den 3-fachen Finanzierungsbetrag - ausmachen würde.

Bisherige nationale Erhöhungen bzw. Neueinführungen von Ökosteuern (Energie-, Transport- und CO₂-Steuern) haben - basierend auf der dargestellten Literatur - erstens geringe Lenkungseffekte, negative Effekte auf die (sektorale) Wettbewerbsfähigkeit, Verteilung und Wirtschaftswachstum bzw. bei einer aufkommensneutralen Einführung unterschiedliche - jedoch großteils - negative volkswirtschaftliche Auswirkungen. Steuererhöhungen als nationale Einzelmaßnahmen führen darüber hinaus nicht zur Erreichung der definierten Pariser Klimaziele. Unter anderem aus diesen Gründen folgern Rozenberg et al. (2014), dass z.B. die Einführung einer CO₂-Steuer realpolitisch nur sehr schwer durchzusetzen ist und daher auf investitionsbasierende (steuerliche) Anreize - welche die Second-Best-Lösung darstellen - gesetzt werden sollte. Solche Anreize umfassen z.B.:

- Steuerliche Anreize bzw. Subventionen für Unternehmen und Haushalte für Investitionen in grünes Kapital (effizientere Produktionstechnologien, nicht-fossile Energieträger(-technologien), energetische Renovierungen im Produktions- und Wohnsektor, Elektromobilität, öffentlicher und privater Verkehr, etc.)
- Steuerliche Anreize bzw. Subventionen für die Nutzung von grünerem Kapital (z.B. steuerliche Begünstigungen bei unterdurchschnittlicher CO₂-Produktionsintensität, Deckung des Heiz-, Wärme-, und Energiebedarfs aus erneuerbaren Energiequellen, Nutzung von emissionsärmeren Lkw und Pkw, etc.)

Flankiert sollte ein solches Anreizmodell laut Rozenbeg et al. (2014) durch stetig strikter werdende Energieeffizienzstandards z.B. in den Bereichen Wohnsektor, Elektrogeräten und Individualverkehr werden. Es muss dabei jedoch sichergestellt sein, dass die Planungssicherheit und Erreichbarkeit für die Wirtschaft gewährleistet ist.

Vorteil eines solchen Maßnahmenmix aus positiven (steuerlichen) Anreizen und Energieeffizienzzielen gegenüber erhöhter Ökosteuerung ist, dass einerseits nicht der bestehende Kapitalstock und hier insbesondere das „schmutzige Kapital“ überproportional stark belastet wird, wodurch eine Unterauslastung dieses Kapitals („stranded costs“) und damit einhergehende Produktions- und Wohlstandreduktionen insbesondere in der kurzen bis mittleren Frist verhindert werden. Der Fokus liegt vielmehr auf den neu entstehenden Kapitalstock. Andererseits werden die Adaptierungskosten dadurch gleichmäßiger auf die Akteure der Volkswirtschaft aufgeteilt und darüber hinaus auf einen längeren Zeitraum verteilt. Rozenberg et. al (2014) zeigen, dass mit einer solchen Vorgehensweise die gleichen CO₂-Emissionsreduktionsziele erreicht werden können wie mit Steuererhöhungen.

Literaturverzeichnis

- Aichinger, A. (2008): Umweltschutzausgaben in Österreich 2005, Statistische Nachrichten 2/2008, S. 165 - 172, Statistik Austria, Wien
- Aichinger, A. (2019): Öko-Steuern in Österreich 1995-2017, Statistische Nachrichten 9/2019, S. 490 - 496, Statistik Austria, Wien
- Aichinger, A. (2018): Umweltgesamtrechnungen, Modul Öko-Steuern 1995 - 2017: Projektbericht, Statistik Austria, Direktion Raumwirtschaft, Wien
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (2009): Herausforderungen in der Energiepolitik, Weißbuch der österreichischen Sozialpartner, Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wien
- Budgetdienst (2016): Umsetzung der Konsolidierungspakete und Offensivmaßnahmen ab 2011, Budgetdienst, Wien
- Budgetdienst (2019): Verteilungswirkungen einer CO₂-Steuer auf Haushaltsebene. Anfragebeantwortung des Budgetdienstes, 30. August 2019, Wien
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2016): Österreichs JI/CDM-Programm 2015. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien
- Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2018): Energie in Österreich 2018, Zahlen, Daten, Fakten. Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, Wien.
- Diamond, J., Zodrow, R. (2018): The effects of carbon tax policies in the US economy and the welfare of households. An independent report prepared by the Baker Institute for Public Policy at Rice University for Columbia SIPA Center on Global Energy Policy, New York
- Endres, A. (2013): Umweltökonomie, Verlag W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart, 4. Auflage
- Feess, E., Seeliger A. (2013): Umweltökonomie und Umweltpolitik, Verlag Franz Vahlen GmbH, München, 4. Auflage
- Jorgenson, D.W., Goettle, R.J., Ho, M., Wilcoxon, P. (2015): Carbon Taxes and Fiscal Reform in the United States, National Tax Journal, 2015, vol. 68, issue 1, 121-138
- Kronberger, R. (2017): Österreichische Wirtschaftspolitik, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien
- Kummer, S., Dobrovnik, M., Geske, A. (2016): Auswirkungen einer potentiellen Mineralölsteuererhöhung auf die österreichischen Staatseinnahmen und Wirtschaft, Institut für Transportwirtschaft und Logistik der Wirtschaftsuniversität Wien, Wien, Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich
- Lin, B., Li, X. (2011): The effect of carbon tax on per capita CO₂ emissions, Energy Policy, 39 (2011), 5137-5146
- McInnes, G. (2019): Understanding the distributional and household effects of the low-carbon transition in G20 countries. Final Report, 24. February 2017, Link: <https://www.oecd.org/environment/cc/g20-climate/collapsecontents/McInnes-distributional-and-household-effects-low-carbon-transition.pdf> (29.8.2019)
- Nadel, S. (2016): Learning form 19 Carbon Taxes: What Does the Evidence Show?, ACCEEE Summer Study on Energy Efficiency in Buildings

OECD (2015): Impact of Carbon Prices on Indicators of Competitiveness: A review of Empirical Findings, OECD Environment Working Papers No.87

Rozenberg, J., Vogt-Schilb, A., Hallegatte, S. (2014): Transition to Clean Capital, Irreversible Investment and Stranded Assets, Policy Research Working Paper 6859, The World Bank

Tuladhar, S.F., Montgomery, W.D., Kaufman, N. (2015): Environmental Policy for Fiscal Reform: Can a Carbon Tax Play a Role?, National Tax Journal, 68:1, 179-194

Umweltbundesamt (2016): Elfter Umweltkontrollbericht. Umweltsituation in Österreich, Umweltbundesamt, Wien

Umweltbundesamt (2018): Klimaschutzbericht 2018, 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

Wirtschaftskammer Österreich, Bundessparte Transport und Verkehr (2017): Ökologisierung des Verkehrs, Aktuelle Initiativen, Wirtschaftskammer Österreich, Wien

Zagler, M., Luptacik, M., Lang, M., Mahlberg, B., Horvath, T. (2008): Österreichs Ökosteuern und Ökoabgaben, Forschungsinstitut für internationale Besteuerung der Wirtschaftsuniversität Wien und Industriewissenschaftliches Institut Wien, Wien, Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich

Zhau, X-H., (2011): The Study of Effect of Carbon Tax on the International Competitiveness of Energy-intensive Industries: An Empirical Analysis of OECD 21 Countries, 1992-2008, Energy Procedia 5 (2011), 1291-1302

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Nominelle Entwicklung der Umweltabgaben 1995 - 2017	4
Abbildung 2: Nominelle Entwicklung der Ökosteuern 1995 - 2017	6
Abbildung 3: Energieintensität des BIP in der EU 2017 (Kilogramm Rohöleinheiten pro Tausend Euro)	10
Abbildung 4: Energieintensität des BIP in Österreich und den Niederlanden (Kilogramm Rohöleinheiten pro Tausend Euro) 1995-2017	11
Abbildung 5: Anteil der Ökosteuererinnahmen an den Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben in % zwischen 1998 und 2017	14
Abbildung 6: Anteil der Umweltsteuern in % gemessen am BIP 2017	15
Abbildung 7: Anteil der Umweltsteuern (gemäß OECD-Definition) pro Kopf 2016 (bzw. zuletzt verfügbares Jahr)	16
Abbildung 8: Ökosteuern in Mio. Euro pro Energieeinheit (Mio. Tonnen Rohöleinheit) 2017	17

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einteilung der Ökosteuern	3
Tabelle 2: Nominelle Entwicklung der Ökosteuern 2008 - 2017	5
Tabelle 3: Entwicklung der Energiesteuersätze in Österreich	7
Tabelle 4: Wesentliche Ökosteuererhöhungen der letzten Jahre	8
Tabelle 5: Anteil der Ökosteuern in den Niederlanden und Österreich in % gemessen an den Gesamtsteuereinnahmen inklusive Sozialabgaben	11
Tabelle 6: Ökosteuern in den Niederlanden und Österreich in Mio. Euro pro Energieeinheit (Mio. Tonnen Rohöleinheit)	11
Tabelle 7: Unterschiede zwischen EU-Mindeststeuersätzen und den österreichischen Steuersätzen 2019	13

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>

September 2019

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.