



FHP Analysen

Ökosteuern

Mag. Hannes Herglotz, Mag. Corinna Klik
Abteilung für Finanz- und Handelspolitik (FHP)

Mai 2018

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber

Wirtschaftskammer Österreich
Abteilung für Finanz- und Handelspolitik (FHP)
Dr. Ralf Kronberger

Autoren:
Mag. Hannes Herglotz, Mag. Corinna Klik

Wiedner Hauptstraße 63, A-1045 Wien
E-Mail: fhp@wko.at
Internet: <https://news.wko.at/news/oesterreich/finanzpolitik.html>

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

Zusammenfassung

In regelmäßigen Abständen werden das österreichische System der Ökosteuern und dessen Weiterentwicklung diskutiert, wobei die aktuelle wirtschaftspolitische Diskussion zum Teil von Forderungen nach einer noch restriktiveren nationalen Ökosteuerpolitik geprägt ist, was häufig mit dem ökonomischen Vorteil der „doppelten Dividende“ begründet wird.

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

Die Entwicklung der österreichischen Ökobesteuerung verläuft einerseits als kontinuierlicher und teilweise starker Anstieg und weist andererseits eine im Verhältnis zur Umsatzsteuer- und zur Gesamtabgabenlastentwicklung überproportionale Mehrbelastung im zeitlichen Ablauf aus. So ist die Ökosteuerbelastung seit dem Jahr 1995 von 4,18 Mrd. Euro auf 8,87 Mrd. Euro im Jahr 2015 angewachsen und hat sich somit in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt (+112%). Die Umsatzsteuerbelastung hingegen ist seit dem Jahr 1995 um rund 96% angewachsen, liegt also um 16 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. Weiters wurde seit 1995 der unternehmerische Wirtschaftsbereich überproportional mit dem Ökosteueranstieg belastet (+127% im Vergleich zu +99% bei privaten Haushalten). Seit 2011 wurden allein im Rahmen der Bundesabgabenlegistik 10 erhebliche Steuerverschärfungen 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 107 kg Öläquivalent pro 1.000 Euro (Bruttoinlandsverbrauch an Energie geteilt durch BIP) im Jahr 2015 den siebentbesten Wert innerhalb der EU aus. Dies wird auch anhand der Ökobesteuerung pro Energieeinheit ersichtlich, nach welcher Österreich mit 245,6 Mio. Euro Ökosteuern pro Mio. Tonnen Rohöleinheit im europäischen Vergleich eine Top-Platzierung im ersten Drittel erreicht. Dadurch wird deutlich, dass Österreich verbrauchte Energieeinheiten vergleichsweise hoch besteuert. 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 Ökosteueranteil verfügt. Gemäß einer OECD-Statistik, welche 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 die sechsthöchste Besteuerungsquote ein. Daraus lässt sich ableiten, dass

Österreich diesen Bereich besonders hoch besteuert. Wird die OECD-Statistik über die Ökosteuerung pro Kopf betrachtet, ergibt sich ein noch deutlicheres Bild: Österreich hat hier die vierthöchste 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.

Eine 2016 vom Institut für Transportwirtschaft und Logistik der Wirtschaftsuniversität Wien durchgeführte Studie hat in einem Simulationsmodell zu einer Mineralölsteuererhöhung in Österreich aufgezeigt, dass die negativen Begleiteffekte im Extremfall sogar zu einer absoluten Mehrbelastung des Bundesbudgets führen können. Ökosteuern haben das Potenzial, die Standortbedingungen zu verschlechtern.

Schließlich steht auch der propagierte Lenkungseffekt von Ökosteuererhöhungen zur Diskussion. Im Rahmen einer 2008 vom Forschungsinstitut für internationale Besteuerung der Wirtschaftsuniversität Wien und vom Industriewissenschaftlichen Institut Wien durchgeführten Studie wurde nachgewiesen, dass der ökologische Lenkungseffekt aufgrund erhöhter Energie- und Transportsteuern als gering bis sehr gering eingestuft werden kann. Volkswirtschaftlich sind bei gleichzeitiger Anhebung der Ökosteuern und Senkung der Abgabenbelastung von Arbeit tendenziell neutrale bis leicht negative Effekte auf die Wertschöpfung und Beschäftigung feststellbar. Die „doppelte Dividende“ in Form von umweltpolitisch positiven Effekten und Beschäftigungszuwächsen ist anhand der Studienergebnisse stark infrage zu stellen.

Inhalt

Zusammenfassung	3
Inhalt	5
1. Die aktuelle wirtschaftspolitische Diskussion	6
2. Einteilung von Umweltabgaben	8
2.1 Ökosteuern	8
2.2 Ökologisch relevante Zahlungen.....	8
3. Ökosteuern in Österreich.....	10
3.1 Aktuelle Statistik des Ökosteueraufkommens	10
3.2 Entwicklung des Ökosteueraufkommens	11
3.3 Legistische Entwicklung der letzten Jahre.....	13
4. Vergleich und Entwicklung der Energieintensität	15
5. Österreichs Ökosteuern im EU-Vergleich	18
6. Lenkungseffekte erhöhter Energie- und Transportsteuern	23
Literaturverzeichnis	25
Abbildungsverzeichnis.....	27
Tabellenverzeichnis	27

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.

Dem Konzept der doppelten Dividende liegen in der „starken“ Interpretation 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 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. 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 Kampfpapier 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 beschäftigungsdämpfender Wirkung führen kann.

Eine Umstrukturierung des österreichischen Steuersystems zu einer noch höheren Ökosteuerung 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 Ökosteuerbelastung, 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 Ökosteuerung darf auch nicht unter einseitiger Verwendung von Kennzahlen geführt werden, welche auf Grund von methodischen Schwächen ein verzerrtes Bild der österreichischen Ökosteuerbelastung zu vermitteln imstande sind. So wird in diesem Zusammenhang oftmals der statistische Anteil der Ökosteuererinnahmen an den Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben als vermeintlicher Indikator herangezogen, dass Österreich im europäischen Vergleich einen Nachholbedarf in der Besteuerung hätte. Wie sich zeigt, hat Österreich jedoch keine unterdurchschnittliche, sondern tatsächlich eine hohe relative Ökosteuerbelastung im europäischen Vergleich (siehe dazu die ausführliche Analyse in Kapitel 5).

Neben der nationalen Ökosteuerdiskussion 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.

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.

Um im Rahmen dieses Papiers insbesondere die Vergleichbarkeit von europaweitem Datenmaterial sicherstellen zu können, wird in weiterer Folge die Ökosteuerdefinition von Eurostat (Statistical Office of the European Community) angewendet.

Demnach lassen sich österreichische Ökosteuern in vier Kategorien einteilen:

Tabelle 1: Einteilung der Ökosteuern

Energiesteuern	Mineralölsteuer Energieabgaben (Kohleabgabe, Erdgasabgabe, Elektrizitätsabgabe) Sonderabgabe auf Erdöl
Transportsteuern	Motorbezogene Versicherungssteuer Normverbrauchsabgabe Kfz-Zulassungsgebühr Kfz-Steuer Flugabgabe Straßenbenützungabgabe
Umweltverschmutzungssteuern	Altlastenbeitrag Handel mit Emissionszertifikaten
Ressourcensteuern	Grundsteuer B Jagd- und Fischereiabgaben Landschafts- und Naturschutzabgabe Wiener Baumschutzabgabe

Quelle: STATISTIK AUSTRIA

2.2 Ökologisch relevante Zahlungen

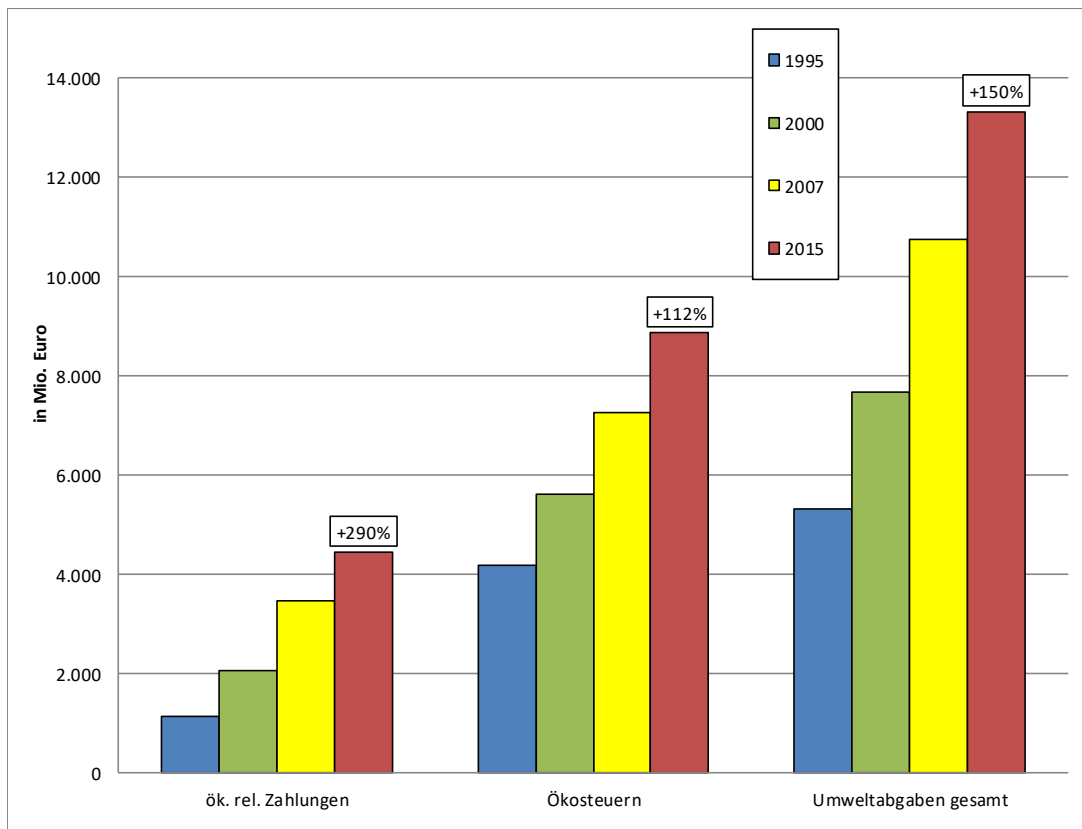
Neben den Ökosteuern gibt es weitere ökologisch relevante Zahlungen, die aber, weil es sich nicht um Steuern nach dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung handelt, unter den im engeren Sinne verstandenen Ökosteuern keine Berücksichtigung finden. Darunter fallen beispielsweise Wassergebühren,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

Die Analyse dieser Zahlungen bildet keinen Schwerpunkt des gegenständlichen Papiers. Es muss jedoch erwähnt werden, dass gerade die sonstigen ökologisch relevanten Zahlungen eine immer bedeutender werdende Budgetposition darstellen und sich dieser Trend im

Zeitablauf fortzusetzen scheint. 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 290,3% auf das fast Vierfache gestiegen und erreichen aktuell bereits ca. die Hälfte des Ökosteueraufkommens.

Weiters haben die ökologisch relevanten Zahlungen auch im europäischen Vergleich 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 muss auch in Hinblick auf die europäischen Ökosteuer-Rankings bedacht werden (siehe dazu Kapitel 5).

Abbildung 1: Entwicklung der ökologisch relevanten Zahlungen 1995 - 2015



Quelle: STATISTIK AUSTRIA

3. Ökosteuern in Österreich

3.1 Aktuelle Statistik des Ökosteueraufkommens

Die zuletzt veröffentlichte Ökosteuer-Auswertung der Statistik Austria (Umweltgesamtrechnungen, Modul Öko-Steuern 2015) gibt einen Einblick in die Zusammensetzung und kurzfristige Entwicklung der österreichischen Ökosteuern:

Tabelle 2: Entwicklung der Ökosteuern in den Jahren 2005 - 2015

Steuereingänge Ökosteuern	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
Energiesteuern	4.221	4.453	4.603	4.456	4.580	5.004	5.012	5.059	4.985	5.149
Transportsteuern	2.214	2.201	2.233	2.254	2.265	2.437	2.563	2.559	2.875	2.908
Ressourcensteuern	536	549	574	590	603	615	635	653	664	681
Umweltverschmutzungssteuern	72	72	64	63	56	56	72	109	107	134
Ökosteuern gesamt	7.043	7.275	7.474	7.362	7.505	8.113	8.281	8.380	8.631	8.872
Anteile der Ökosteuern in %	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Energiesteuern	59,9%	61,2%	61,6%	60,5%	61,0%	61,7%	60,5%	60,4%	57,8%	58,0%
Transportsteuern	31,4%	30,3%	29,9%	30,6%	30,2%	30,0%	30,9%	30,5%	33,3%	32,8%
Ressourcensteuern	7,6%	7,5%	7,7%	8,0%	8,0%	7,6%	7,7%	7,8%	7,7%	7,7%
Umweltverschmutzungssteuern	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%	0,9%	1,3%	1,2%	1,5%
Ökosteuern gesamt	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: STATISTIK AUSTRIA

Die Einnahmen aus Ökosteuern im Jahr 2015 betragen 8.872 Mio. Euro und waren um 2,8% höher als 2014. Das Aufkommen der Ökosteuern ist seit 2006 um 26,0% gestiegen.

Die Energiesteuern, darunter fallen die Mineralölsteuer und die Energieabgaben (Kohleabgabe, Erdgasabgabe und Elektrizitätsabgabe), machen mit 58,0% nach wie vor den größten Teil der Ökosteuern aus. Innerhalb der Energiesteuern brachte die Mineralölsteuer mit 4.217,7 Mio. Euro die höchsten Einnahmen (82,0% der Energiesteuern). Die Energieabgaben sind um 9,6% auf 931,3 Mio. Euro deutlich angestiegen.

An zweiter Stelle des Steueraufkommens liegen die Transportsteuern 2015 mit 2.908 Mio. Euro (+1,1% gegenüber dem Vorjahr), was einem Anteil von 32,8% der gesamten Ökosteuern entspricht. Mit 75,0% nimmt die motorbezogene Versicherungssteuer den ersten Platz innerhalb der Transportsteuern ein, gefolgt von der Normverbrauchsabgabe mit 13,6%. Der Anteil der Kfz-Zulassungsgebühr beträgt 6,0%, jener der Kfz-Steuer 1,7%. Die Normverbrauchsabgabe verzeichnete 2015 einen Rückgang von 6,8%, obwohl die Neuzulassungen bei Pkw leicht um 1,7% gestiegen sind. Dies kann auch auf den seit Jahren bestehenden Trend des rückläufigen durchschnittlichen CO₂-Ausstoßes bei Neuzulassungen zurückgeführt werden, welcher sich dämpfend auf die NoVA-Steuerereinnahmen auswirkt. Die Kfz-Zulassungsgebühr blieb gegenüber dem Vorjahr beinahe unverändert, die Kfz-Steuerereinnahmen gingen um 4,5% zurück. Den Energiesteuern und Transportsteuern kommt nach wie vor

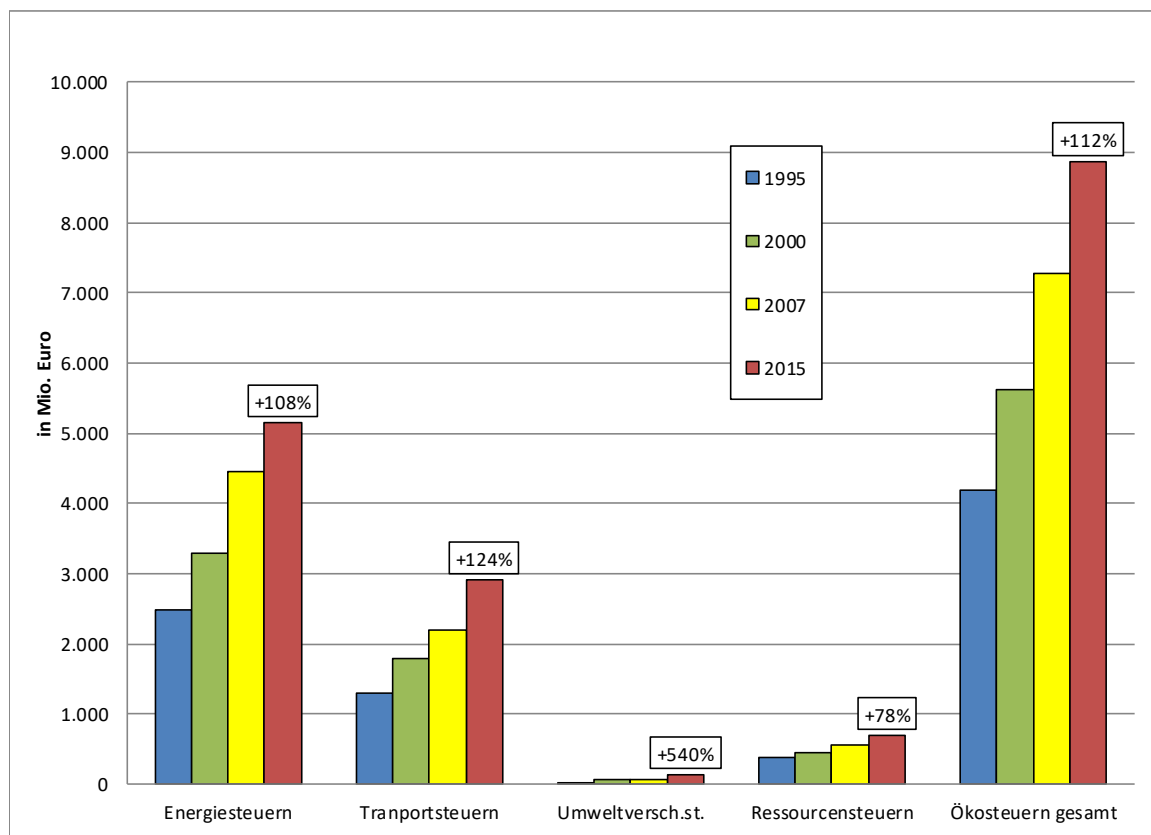
die größte Bedeutung innerhalb der Ökosteuern zu - zusammen machen diese 90,8% des gesamten Ökosteueraufkommens in Österreich aus.

Die Ressourcensteuern auf Platz 3 (Anteil von 7,7% 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 und sind somit in der Gesamtbetrachtung des österreichischen Steueraufkommens von eher geringer Bedeutung.

3.2 Entwicklung des Ökosteueraufkommens

Die Ökosteuerbelastung ist in Österreich seit dem Jahr 1995 kontinuierlich gestiegen und hat sich in absoluten Zahlen seitdem 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 2,48 Mrd. Euro, welche bis zum Jahr 2015 auf 5,15 Mrd. Euro angestiegen sind. Dies entspricht einem Zuwachs von rund 108%. In der aufkommensmäßig zweitstärksten Gruppe der Transportsteuern beträgt der Zuwachs seit 1995 sogar rund 124%.

Abbildung 2: Entwicklung der Ökosteuern in den Jahren 1995 - 2015



Quelle: STATISTIK AUSTRIA

Die Ökosteuern sind etwa auch im Vergleich zur Umsatzsteuer Österreichs überproportional gestiegen: Während die Umsatzsteuerbelastung seit 1995 um rund 96% angewachsen ist, beträgt die Steigerung bei den Ökosteuern rund 112%, also 16 Prozentpunkte darüber. Diese Tendenz lässt sich auch in der Relation zur Gesamtabgabenbelastung Österreichs (auf Basis der Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen) ausmachen.

Weiters fällt auf, dass seit 1995 der unternehmerische Wirtschaftsbereich mit dem Ökosteueranstieg überproportional belastet wurde (+127% im Vergleich zu +99% bei privaten Haushalten).

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

Dass der langfristig kontinuierliche Anstieg der Ökosteuerung vor allem durch Steuererhöhungen verursacht ist, lässt sich etwa auch 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	2005	2017	Steigerung zwischen 1999 und 2005 in %	Steigerung zwischen 1999 und 2017 in %
Elektrizität	kWh	0,0073	0,015	0,015	105	105
Erdgas (Heizstoff)	m ³	0,0436	0,066	0,066	51	51
Kohle	kg	keine	0,05	0,05	seit 2003 NEU	
Flüssiggas zum Verheizen	kg	0,043	0,043	0,043	seit 1999 unverändert	
Benzin bleifrei	l	0,407	0,432	0,482	6	18
Diesel	l	0,282	0,297	0,397	5	41
Heizöl	kg	0,036	0,06	0,06	67	67
Heizöl extraleicht	l	0,069	0,098	0,098	42	42
Flüssiggas als Treibstoff	kg	0,261	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 Ökosteuerverschärfungen innerhalb der unterschiedlichsten Materiengesetze erkennen.

Tabelle 4: Wesentliche Ökosteuerverschärfungen der letzten Jahre

Steuern bzw. Instrumente	2011	2013	2017
			
<i>Flugabgabe</i>	-Einführung der Flugabgabe		
<i>EU-Emissionshandel</i>	-Einbeziehung der Luftfahrt in den EU-Emissionshandel		
<i>Umsatzsteuer</i>	-Steuererhöhung im Flugverkehr		
<i>Mineralölsteuer</i>	-Steuererhöhung bei Diesel und Benzin -Steuerbefreiung für Flüssiggas (Ortslinienverkehr) gestrichen -Steuervergütung für Gasöl (Schienenverkehr) gestrichen		
<i>Normverbrauchsabgabe</i>	-Steuererhöhung für Fahrzeuge mit höherem Emissionsausstoß -Ökologisierung der Steuerbemessungsgrundlage		
<i>Motorbezogene Versicherungssteuer</i>	-Steuererhöhung		
<i>Kraftfahrzeugsteuer</i>	-Steuererhöhung		
<i>Energieabgabenvergütung</i>	-Vergütung für Dienstleistungsbetriebe gestrichen und Einschränkung auf Produktionsprozesse		
<i>Energieeffizienzgesetz</i>	-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 Länge des Fluges 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, wobei bis 2023 die Melde- und Abgabeverpflichtungen nur für Emissionen aus Flügen innerhalb des EWR gelten. 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 auch 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 erhebliche Verschärfung der Ökosteuerlegistik zu verzeichnen, wobei darüber hinaus auch noch die Verschärfungen im Zusammenhang mit den sonstigen ökologisch relevanten Zahlungsströmen zu beachten sind (z.B. Ökologisierung des Lkw-Mautsystems seit dem Jahr 2017).

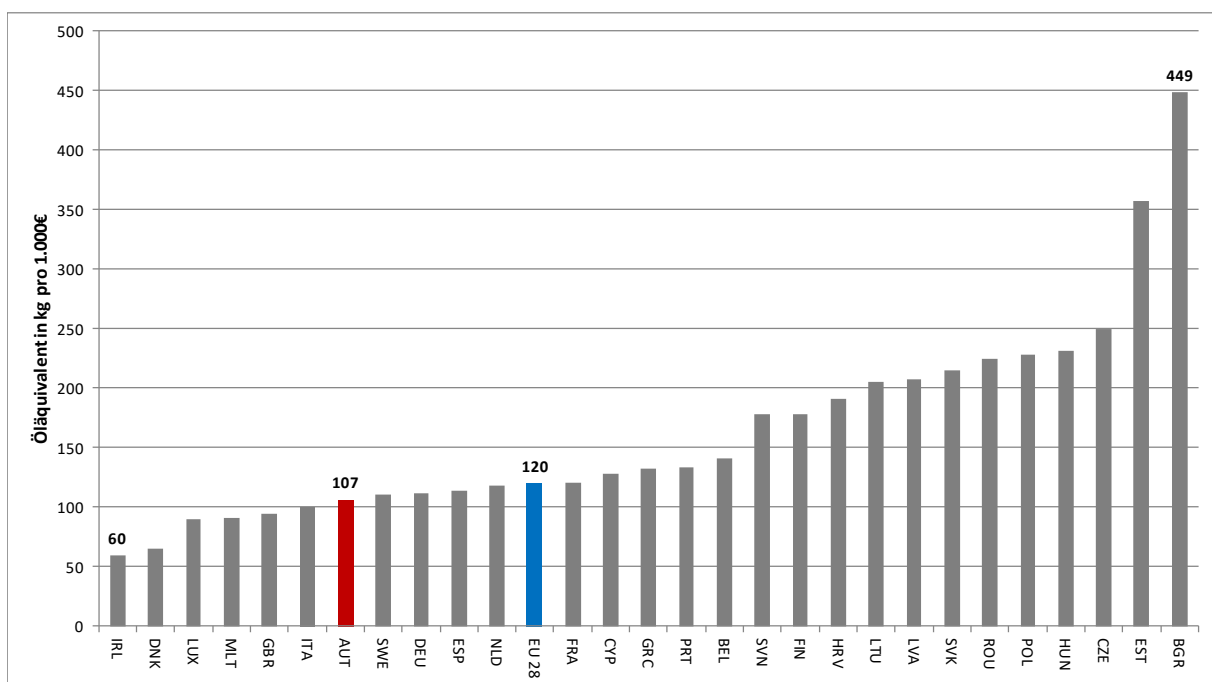
4. Vergleich und Entwicklung der Energieintensität

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 und kann wie folgt berechnet werden: $\text{Energieintensität} = \text{Energieeinsatz} / \text{Bruttoinlandsprodukt}$.

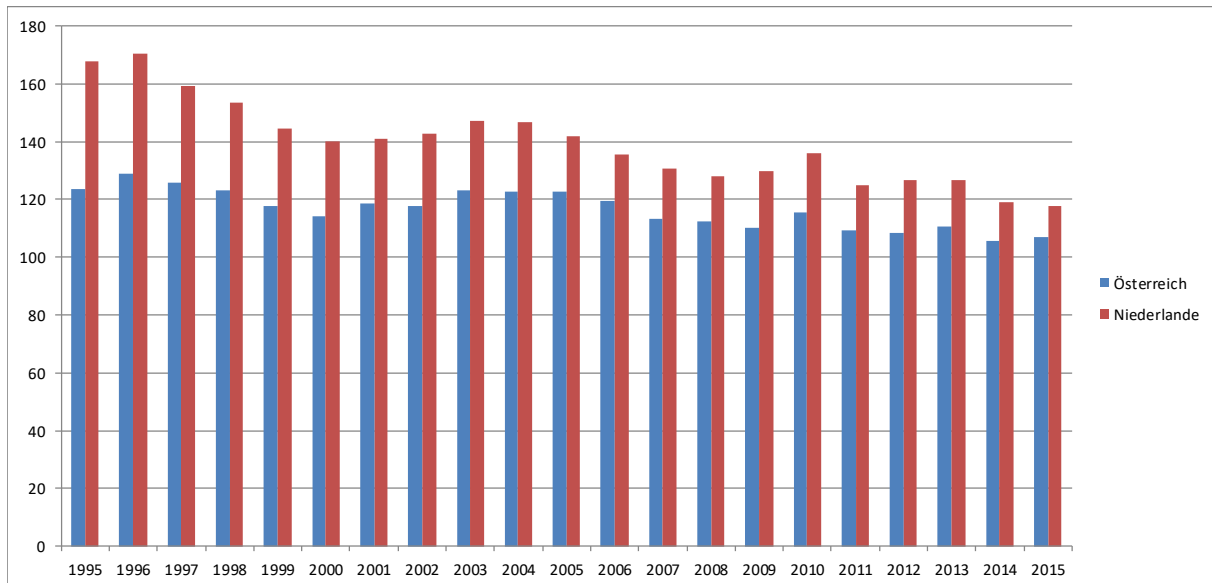
Abbildung 3: Energieintensität der Wirtschaft in der EU 2015 (Bruttoinlandsverbrauch an Energie geteilt durch BIP)



Quelle: Eurostat

Die Energieintensität der österreichischen Wirtschaft ist im EU-Durchschnitt sehr gering (siehe Abbildung 3). Bei der Energieintensität der Wirtschaft nimmt Österreich trotz seiner überdurchschnittlich hohen Industriewertschöpfung von 21,4% (Anteil der Industrie an der Gesamtwertschöpfung 2016) daher einen Spitzenrang ein. Die Möglichkeit der Besteuerung bzw. der Reduzierung des Energieeinsatzes ist damit vergleichsweise beschränkt.

Abbildung 4: Energieintensität der Wirtschaft in Österreich und den Niederlanden (Bruttoinlandsverbrauch an Energie geteilt durch BIP)



Quelle: Eurostat

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Energieintensität der Wirtschaft Österreichs und der Niederlande. Die Niederlande wurden deshalb als Vergleichsland gewählt, weil sie mitunter als Vorbild für den hohen Anteil an Ökosteuern am Gesamtsteueraufkommen genannt werden. 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 2015 auf 3,5 Prozentpunkte (bzw. 64%).

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Niederlande	9,64	9,49	8,99	8,91	8,83	8,88
Österreich	5,57	5,76	5,65	5,49	5,51	5,43

Quelle: Eurostat

Tabelle 6 vergleicht den Anteil der Ökosteuern pro verbrauchter Energieeinheit. Dieser war in den Niederlanden im Jahr 2010 um 28% höher als in Österreich. Auch dieser Abstand verkürzt sich 2015 auf 21%.

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Niederlande	259,87	276,91	262,98	268,08	290,82	296,66
Österreich	202,58	225,66	230,46	228,04	244,28	245,59

Quelle: Eurostat

Folgende Schlüsse können gezogen werden: Das vermeintliche Vorbild Niederlande hat zwar einen höheren Ökosteueranteil als Österreich. Dies muss jedoch insofern relativiert werden, als die Niederlande eine deutlich höhere Energieintensität im Vergleich zu Österreich (diese liegt 2015 um 10,2% über dem Wert Österreichs) haben. Dieser Effekt lässt sich insbesondere durch die Ökosteuerquote pro verbrauchter Energieeinheit (Tabelle 6) veranschaulichen, in welcher sich der Abstand Österreichs zu den Niederlanden deutlich verringert (zu den übrigen methodischen Schwächen der Kennzahl des Ökosteueranteils am Gesamtsteueraufkommen siehe die weiteren Ausführungen im folgenden Kapitel).

Dasselbe Phänomen zeigt sich etwa auch im Vergleich mit Schweden: Österreich liegt 2015 mit einem Ökosteueranteil von 5,43% ca. einen Drittel Prozentpunkt über dem Ökosteueranteil von Schweden (5,07%). Dieser Vorsprung vergrößert sich jedoch nochmals bei der Betrachtung der Ökobesteuerung pro Energieeinheit: Hier liegt der Wert Österreichs (245,59 Mio. Euro pro Mio. Tonnen Rohöleinheit) nämlich um 12,67% über dem Wert von Schweden (217,98 Mio. Euro pro Mio. Tonnen Rohöleinheit). Nennenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass Schweden rund 43% der Energie in Atomkraftwerken erzeugt, während Österreich auf Atomkraft gänzlich verzichtet. CO₂-Steuern können grundsätzlich auch als ein Instrument einer Atomstrompolitik interpretiert werden, weil AKW-Strom als CO₂-frei gilt.

Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass Österreich bereits über eine im europäischen Vergleich hervorragende Energieintensität verfügt, welche konsequenterweise auch zu einer relativ gesehen geringeren Ökobesteuerung des österreichischen Energieeinsatzes führt. Die Diskussion über den Ökosteueranteil Österreichs muss unter Berücksichtigung der zweifellos hervorragenden 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 im Jahr 2017

Energie-träger	ME*	Steuersatz in Österreich in €/ME* 2017	EU-Mindeststeuersatz für Unternehmen in €/ME* seit 2004	Unterschied zwischen EU-Mindeststeuer und Steuer in Österreich 2017 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 ext-raleicht	l	0,098	0,021	367
Flüssiggas als Treibstoff	kg	0,261	0,125	109

* Mengeneinheit

Quelle: eigene Berechnungen

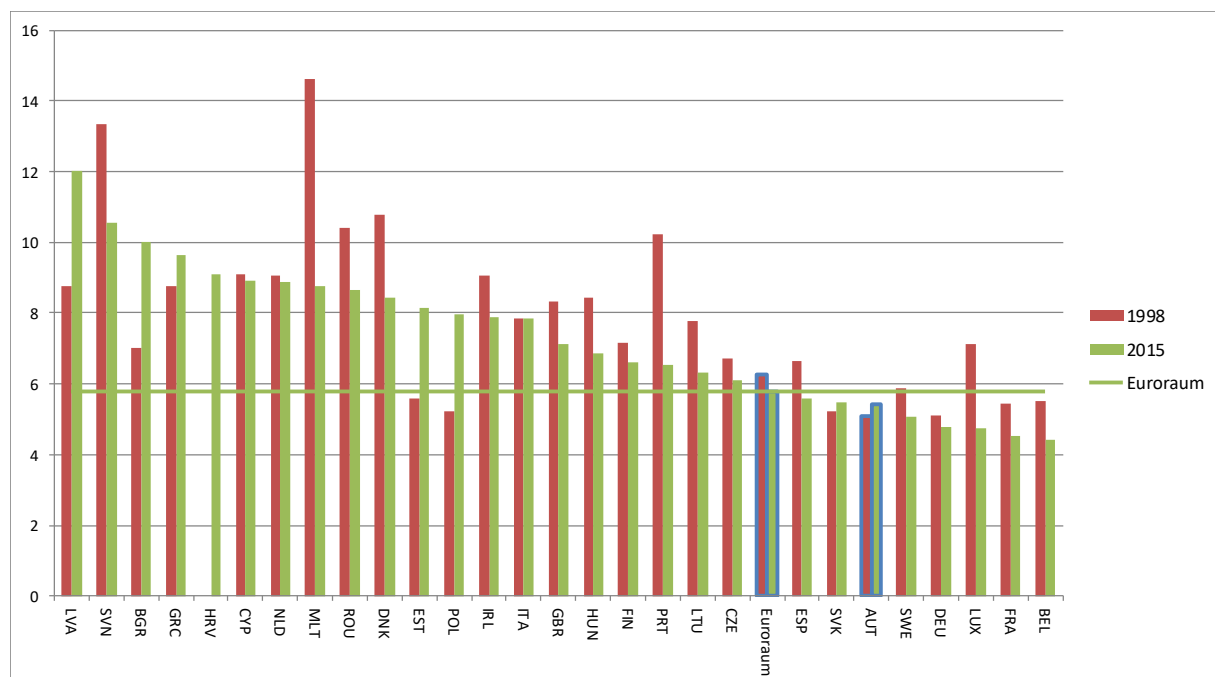
Österreich liegt bei allen Steuersätzen über den EU-Mindeststeuersätzen, bei der Elektrizitätsabgabe sogar um 2.900%. Österreich ist daher nicht in einen Niedrigsteuerwettbewerb bei Energiesteuersätzen getreten.

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 Österreich 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.

Bei Ökosteuererhöhungen sind negative Begleiteffekte für die Steuereinnahmen zu erwarten (Verschlechterung des Konsum- und Produktionsstandortes, Verteuerung der Transportkosten und Mobilität etc.). So hat eine 2016 vom Institut für Transportwirtschaft und Logistik der Wirtschaftsuniversität Wien durchgeführte Studie (Kummer et al. (2016): Auswirkungen einer potentiellen Mineralölsteuererhöhung auf die österreichischen Staatseinnahmen und Wirtschaft) aufgezeigt, dass sich Mineralölsteuererhöhungen negativ auf den österreichischen Tanttourismus (und im Übrigen auch auf die Binnennachfrage) und daher auf die Mineralölsteuereinnahmen Österreichs auswirken. Dieser Effekt geht sogar so weit, dass ab einem gewissen Umfang der Mineralölsteuererhöhung das Steueraufkommen per saldo sogar sinken und somit zu einer erheblichen Mehrbelastung des Gesamtbudgets führen würde. Auch der Effekt der Verminderung der österreichischen CO₂-Emissionen durch einen Rückgang des Tanttourismus zeigt nur eine Seite der Medaille, denn ein solcher würde sich zwar positiv auf die österreichische CO₂-Bilanz auswirken, auf die gesamteuropäische CO₂-Bilanz bzw. auf das Weltklima hätte dies jedoch keine Auswirkungen.

Österreich konnte sein Kyoto-Ziel (2020 13% weniger CO₂-Emissionen als im Vergleichsjahr 1990) für die Kyoto-Periode 2008-2012 erreichen. Dies konnte allerdings nur durch Zukauf von zusätzlichen Emissionszertifikaten aus dem Ausland ermöglicht werden, wobei für die Gesamtperiode 71,3 Mio. Emissionszertifikate zugekauft wurden. Laut dem Bericht 2015 des BMLFUW über Österreichs JI/CDM-Programm belief sich der Preis pro Emissionsreduktionseinheit zuletzt auf rund 6 Euro. Auf Basis dieses Preises von 6 Euro würden daher aktuell 71 Mio. Emissionszertifikate ein Gesamtbudget von 426 Mio. Euro konsumieren, was durch Mineralölsteuereinnahmen aus weniger als einem Drittel Jahr Tanttourismus (auf Basis von jährlichen Einnahmen aus der Mineralölsteuer von 4,3 Mrd. Euro) gedeckt werden kann.

Abbildung 5: Anteil der Ökosteuererinnahmen an den Gesamteinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben in % zwischen 1998 und 2015



Quelle: Eurostat

Abbildung 5 zeigt, dass Österreich mit seinem Anteil der Umweltsteuern an den Gesamtsteuereinnahmen im Jahr 2015 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 (laut OECD-Statistik 2017 hat Österreich mit 42,7% die siebenthöchste Abgabenquote 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.

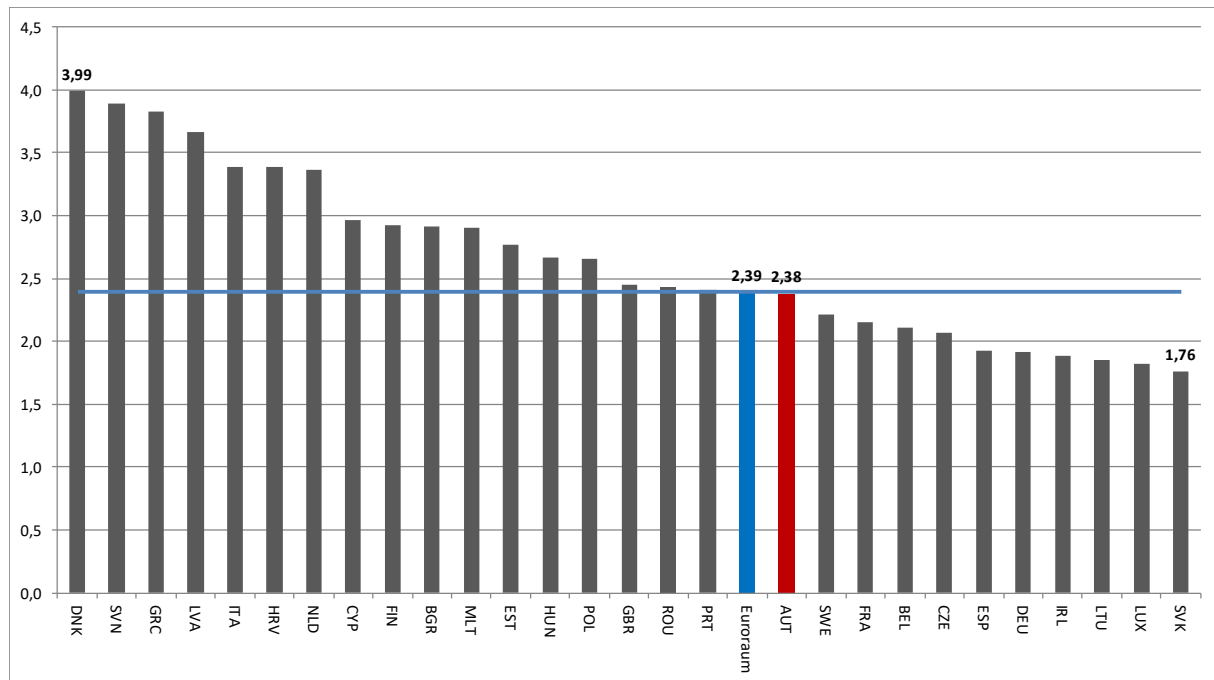
Die Ökosteuerquote hat als Kennzahl daher den Effekt, dass alle Länder mit in absoluten Zahlen geringerem Steueraufkommen automatisch höhere Ökosteueranteile haben. Dies betrifft südeuropäische Länder wie z.B. Portugal, Malta oder Zypern, aber auch mittel- und osteuropäische Länder wie z.B. Polen, Bulgarien und Rumänien. Auch Länder wie Großbritannien und Irland, die eine niedrigere Abgabenquote als Österreich haben, weisen 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 6, dass Österreich zwar niedrigere Gesamtökosteuererhebungen hat, jedoch die Niederlande eine höhere Energieintensität als Österreich aufweisen (Abbildung 3).

Abbildung 6: Anteil der Umweltsteuern in % gemessen am BIP im Jahr 2015



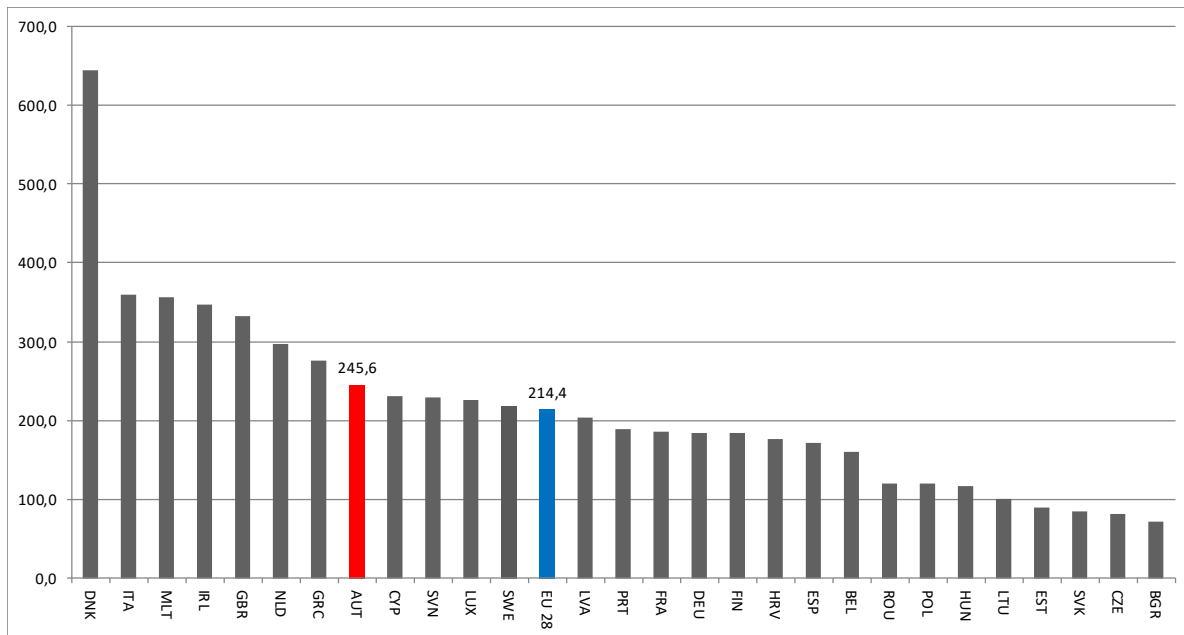
Quelle: Eurostat

Werden die in Österreich eingehobenen Ökosteuern nicht in Relation zur Gesamtsteuerbelastung gesetzt, sondern zum BIP, so zeigt sich, dass sich Österreichs EU-Ranking merklich verbessert (überholt werden 5 weitere Mitgliedstaaten, nämlich: Litauen, Irland, Spanien, Tschechien sowie die Slowakei). Österreich liegt in dieser Statistik exakt im durchschnittlichen Bereich des Euroraums. Weiters weist Österreich einen deutlich höheren Anteil als etwa Deutschland, Frankreich oder Schweden aus, welche starke Volkswirtschaften sind.

Nimmt man die Ökosteuer-Statistik 2014 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 sechsthöchste Steuerbelastung aufweist. 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, Deutschland oder Finnland. Wird die OECD-Statistik über die Ökosteuerung pro Kopf betrachtet, ergibt sich ein noch deutlicheres Bild: Österreich hat hier die vierthöchste Ökosteuerbelastung der OECD.

Eine weitere Kennzahl, die Rückschlüsse auf die tatsächliche Ökosteuerbelastung eines Landes liefern kann, ist die Ökosteuerlast pro verbrauchter Energieeinheit. Wird hier das Datenmaterial EU-weit verglichen, so zeigt sich, dass Österreich im EU-Ranking auf Platz 8 und damit ebenfalls weit über dem EU-Durchschnitt liegt.

Abbildung 7: Ökosteuern in Mio. Euro pro Energieeinheit (Mio. Tonnen Rohöleinheit)



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. Denn einerseits hat Österreich sowohl eine hohe Energieeffizienz als auch eine allgemein hohe Steuerquote, und andererseits 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 zum Energieverbrauch gesetzt oder werden ökologisch relevante Zahlungen in der Ökosteuerquote berücksichtigt, so zeigt sich deutlich, dass Österreich keine unterdurchschnittliche, sondern vielmehr eine hohe relative Ökosteuerbelastung im europäischen Vergleich hat.

Es muss weiters erwähnt werden, dass Österreich mehr als drei Viertel seiner Primärenergieproduktion aus erneuerbaren Energiequellen generiert (insbesondere Wasserkraft und Biomasse) und damit (auf Basis des Eurostat-Datenmaterials aus 2015) weit über dem EU-Durchschnitt (26,7%) liegt. Auch absolut gesehen ist Österreich trotz seiner geringen Landesfläche der achtgrößte Produzent erneuerbarer Energien im EU-Raum. Dass Österreich ein Vorreiter im Bereich der erneuerbaren Energien ist, bestätigt auch, dass nur drei 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 sechsniedrigsten CO₂-Emissionen (Datenvergleich aus 2015 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 keineswegs von einem Aufholbedarf Österreichs bei der Ökosteuerung im europäischen Vergleich gesprochen werden. Im Gegenteil: Österreich hat im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten bereits Maßnahmen zur Energieeffizienzsteigerung erfolgreich umgesetzt und besteuert verbrauchte Energieeinheiten vergleichsweise hoch.

6. Lenkungseffekte erhöhter Energie- und Transportsteuern

Die in der wirtschaftspolitischen Diskussion zum Ausbau des Ökosteuerregimes oftmals ins Spiel gebrachte „doppelte Dividende“ muss kritisch hinterfragt werden. Einerseits weisen Energie- und Transportsteuern, welche gemeinsam fast das gesamte Ökosteueraufkommen generieren, nur sehr 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 von Energie- und Transportkosten auch bei einer gleichzeitigen aufkommensneutralen Reduktion der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit zu geringen, jedoch negativen volkswirtschaftlichen Effekten. Aus diesen Gründen ist eine erhöhte Besteuerung von Umwelt- und Energieabgaben sowohl ordnungspolitisch als auch volkswirtschaftlich kritisch zu beurteilen. Besteht der politische Wunsch, die Energieintensität in der österreichischen Wirtschaft zu reduzieren, sollten andere Schritte - insbesondere positive Anreize - gesetzt werden.

Der Lenkungseffekt im Zuge der „doppelten Dividende“ aufgrund erhöhter Besteuerung von Energie und Transport kann als gering bis sehr gering eingestuft werden. Das Forschungsinstitut für internationale Besteuerung der Wirtschaftsuniversität Wien und das Industriewissenschaftliche Institut Wien kommen im Rahmen einer 2008 gemeinsam durchgeführten Studie (Zagler et al. (2008): Österreichs Ökosteuern und Ökoabgaben) 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. Laut den Studienergebnissen kann der Energieträgereinsatz und in weiterer Folge die Umweltbelastung aufgrund von Ökosteuererhöhungen somit nicht wesentlich reduziert werden.

Energie- und Transportsteuererhöhungen führen daher - bei keiner gleichzeitigen Reduktion anderer Steuern - primär zu staatlichen Mehreinnahmen und somit zu einer Erhöhung der sich ohnehin im internationalen Spitzenfeld befindlichen österreichischen Steuer- und Abgabenquote, wodurch der heimische Wirtschaftsstandort negativ beeinflusst wird. Die steuerlichen Mehreinnahmen aufgrund des Finanzierungseffekts (in Summe erhöhtes Steueraufkommen aufgrund des geringen Lenkungseffekts und gestiegener Abgabenlast auf Energieträger) könnten jedoch in einem solchen Fall verwendet werden, um z.B. den Faktor Arbeit zu entlasten (zweite Dividende der „doppelten Dividende“). Die entscheidende Frage dieser Politik ist jedoch, ob - wenn schon der Lenkungseffekt großteils ausbleibt - die negativen volkswirtschaftlichen Effekte von Energie- und Transportsteuererhöhungen durch die aufkommensneutrale Reduktion der Lohnkosten ausgeglichen werden können. Werden zudem Steuer Mehreinnahmen für die Finanzierung einer Reduktion von Lohnkosten verwendet, bleiben dem Fiskus keine Mittel, die für Anreizprogramme zur Verfügung gestellt werden könnten.

Laut Zagler et al. (2008) muss bei aufkommensneutralen Energiesteuererhöhungen (Erhöhung der Energiebesteuerung bei gleichzeitiger Steuersenkung des Faktors Arbeit) mit tendenziell negativen volkswirtschaftlichen Effekten 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 gering, müssen 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.

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 800 Mio. Euro entsprechen, während eine 10%ige Ermäßigung der Lohnnebenkosten (Basis: tatsächliche Sozialbeiträge der Arbeitgeber 2015, Statistik Austria) eine budgetäre Mehrbelastung von rund 2.300 Mio. Euro - also rund den 3-fachen Finanzierungsbetrag - ausmachen würde.

Literaturverzeichnis

- Aichinger, A. (2008): Umweltschutzausgaben in Österreich 2005, Statistische Nachrichten 2/2008, S. 165 - 172, Statistik Austria, Wien
- Aichinger, A. (2017): Öko-Steuern in Österreich 1995-2015, Statistische Nachrichten 10/2017, S. 876 - 882, Statistik Austria, Wien
- Aichinger, A. (2016): Umweltgesamtrechnungen, Modul Öko-Steuern 1995 - 2015: Projektbericht, Statistik Austria, Direktion Raumwirtschaft, Wien
- Aiginger, K. et al (2008): WIFO: Ziele und Optionen der Steuerreform, Kapitel 4.3 Ökologisierung des Steuersystems, S. 79 - 82 und Kapitel 4.6 Anpassungen bei Umsatz- und Verbrauchsteuern, S. 93 - 96, WIFO Oktober 2008
- Baud, S. (2007): Umweltökonomische Gesamtrechnung: Integrierte NAMEA 1999 - 2004, Statistische Nachrichten 10/2007, S. 926 - 931, Statistik Austria, Wien
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (2009): Herausforderungen in der Energiepolitik, Weißbuch der österreichischen Sozialpartner, Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wien
- Bellen, A. van der et al (1998): anders steuern: Die ökosoziale Steuerreform der Grünen, eine Broschüre der Grünen Bildungswerkstatt, Wien
- Budgetdienst (2016): Umsetzung der Konsolidierungspakete und Offensivmaßnahmen ab 2011, Budgetdienst, Wien
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2015): Österreichs JI/CDM-Programm 2014. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 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 Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (2017): Energie in Österreich, Zahlen, Daten, Fakten. Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Wien.
- Ebner, S. (2012): Ökologisierung des Verkehrs, Aktuelle Initiativen, Wirtschaftskammer Österreich, 17. Auflage
- Endres, A. (2013): Umweltökonomie, Verlag W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart, 4. Auflage
- Feess, E. (2007): Umweltökonomie und Umweltpolitik, Verlag Franz Vahlen GmbH, Badlangensalza, 3. Auflage
- Köppl, A. (2008): Warum Umweltsteuern? Aspekte einer Ökologisierung des Steuersystems; Ökosoziale Steuerreform - im Widerspruch der Interessen, Vortrag in der Arbeiterkammer Wien am 1. Oktober 2008
- 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
- OECD (2016): Revenue from environmentally related taxes in Austria, Datenmaterial aus OECD.Stat
- Petrovic, B. (2006): Öko - Steuern 1997 - 2005: Projektbericht, Statistik Austria, Direktion Raumwirtschaft, Wien
- Petrovic, B. (2007): Öko - Steuern 1995 - 2006: Projektbericht, Statistik Austria, Direktion Raumwirtschaft, Wien
- Petrovic, B. (2015): Umweltgesamtrechnungen, Modul Öko-Steuern 1995 - 2014: Projektbericht, Statistik Austria, Direktion Raumwirtschaft, Wien
- Petrovic, B. (2008): Ökosteuern in Österreich 1995 - 2006: in Statistische Nachrichten 2/2008, S. 173 - 178, Statistik Austria, Wien
- Rossmann, B. (2008): Umdenken - Umsteuern - Umverteilen: Das Konzept der ökosozialen Steuerreform 2008, Grüner Klub im Parlament, Wien
- Rossmann, B. (2008): Umdenken - Umsteuern - Umverteilen: Der größte, ökologisch-soziale Umbau unseres Steuer- und Abgabensystems seit zwei Jahrzehnten, Grüner Klub im Parlament, Wien
- Strasser, M., Baud, S. (2015): Integrierte NAMEA 1995 - 2013: Projektbericht, Statistik Austria, Direktion Raumwirtschaft, Wien
- Umweltbundesamt (2016): Elfter Umweltkontrollbericht. Umweltsituation in Österreich, Umweltbundesamt, Wien
- Umweltbundesamt (2015): Klimaschutzbericht 2015, Umweltbundesamt, Wien
- Umweltbundesamt (2016): Klimaschutzbericht 2016, 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
- 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

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1: ENTWICKLUNG DER ÖKOLOGISCH RELEVANTEN ZAHLUNGEN 1995 - 2015.....	9
ABBILDUNG 2: ENTWICKLUNG DER ÖKOSTEUERN IN DEN JAHREN 1995 - 2015.....	11
ABBILDUNG 3: ENERGIEINTENSITÄT DER WIRTSCHAFT IN DER EU 2015 (BRUTTOINLANDSVERBRAUCH AN ENERGIE GETEILT DURCH BIP)	15
ABBILDUNG 4: ENERGIEINTENSITÄT DER WIRTSCHAFT IN ÖSTERREICH UND DEN NIEDERLANDEN (BRUTTOINLANDSVERBRAUCH AN ENERGIE GETEILT DURCH BIP).....	16
ABBILDUNG 5: ANTEIL DER ÖKOSTEUEREINNAHMEN AN DEN GESAMTEINNAHMEN AUS STEUERN UND SOZIALABGABEN IN % ZWISCHEN 1998 UND 2015	19
ABBILDUNG 6: ANTEIL DER UMWELTSTEUERN IN % GEMESSEN AM BIP IM JAHR 2015	21
ABBILDUNG 7: ÖKOSTEUERN IN MIO. EURO PRO ENERGIEEINHEIT (MIO. TONNEN ROHÖLEINHEIT)	22

Tabellenverzeichnis

TABELLE 1: EINTEILUNG DER ÖKOSTEUERN.....	8
TABELLE 2: ENTWICKLUNG DER ÖKOSTEUERN IN DEN JAHREN 2005 - 2015	10
TABELLE 3: ENTWICKLUNG DER ENERGIESTEUERSÄTZE IN ÖSTERREICH.....	12
TABELLE 4: WESENTLICHE ÖKOSTEUERVERSCHÄRFUNGEN DER LETZTEN JAHRE	13
TABELLE 5: ANTEIL DER ÖKOSTEUERN IN DEN NIEDERLANDEN UND ÖSTERREICH IN % GEMESSEN AN DEN GESAMTSTEUEREINNAHMEN INKLUSIVE SOZIALABGABEN	16
TABELLE 6: ÖKOSTEUERN IN DEN NIEDERLANDEN UND ÖSTERREICH IN MIO. EURO PRO ENERGIEEINHEIT (MIO. TONNEN ROHÖLEINHEIT).....	17
TABELLE 7: UNTERSCHIEDE ZWISCHEN EU-MINDESTSTEUERSÄTZEN UND DEN ÖSTERREICHISCHEN STEUERSÄTZEN IM JAHR 2017	18