

Sozial-ökologische Steuerreform in Österreich

In diesem Papier werden wichtige **Ansatzpunkte und Gestaltungselemente einer sozial-ökologischen Fiskalreform** erläutert und zusammengefasst. Diese basieren auf empirischen Arbeiten des **Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung** mit Ergänzungen von ExpertInnen der **Technischen Universität Wien**, der **Universität für Bodenkultur**, der **Universität Graz** und der **Wirtschaftsuniversität Wien**, und wurden vom **Climate Change Centre Austria CCCA** koordiniert.

In der von der österreichischen Bundesregierung vorgelegten **Klima- und Energiestrategie #mission2030** werden die Leitlinien für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 vorgegeben. Aus den Zielen leitet sich Handlungsbedarf in vielerlei Bereichen ab. Eine sozial-ökologische Fiskalreform könnte die Erreichung der Ziele erfolgreich unterstützen. Bislang werden in Österreich die ökologischen Lenkungswirkungen, die vom Steuersystem ausgehen können, nicht ausgeschöpft, bzw. sind die umweltbezogenen Wirkungen nicht konsistent. Eine Verbesserung der ökologischen Effektivität des Steuersystems erfordert sowohl die Beseitigung von Fehlanreizen in Form von umweltschädlichen indirekten Subventionen (Steuerbegünstigungen) als auch die Verstärkung positiver Anreize zu umweltfreundlicherem Verhalten (sog. Ökosteuern).

1. Ansatzpunkte und Gestaltungselemente

Verkehr

- **Ansatzpunkte Erwerb, Besitz und Nutzung:** Grundsätzlich können Steuern und Abgaben beim Erwerb, Besitz und bei der Nutzung eines Fahrzeugs ansetzen. Dabei sind entsprechend des konkreten Anknüpfungspunktes der Besteuerung einmalige Steuern, regelmäßig wiederkehrende Steuerleistungen auf den Besitz von Fahrzeugen und Abgaben auf die Nutzung des Fahrzeuges zu unterscheiden. Je nach konkretem Anknüpfungspunkt soll die Besteuerung des (Individual-)verkehrs unterschiedliche Anreizwirkungen entfalten. In Österreich gibt es bereits Steuern für alle drei Kategorien: (1) Normverbrauchsabgabe als einmalige Steuerleistung, (2) die motorbezogene Versicherungssteuer oder Kraftfahrzeugsteuer (LKW) als regelmäßig wiederkehrende Steuerleistungen auf den Besitz von Fahrzeugen, sowie (3) Steuern und Abgaben auf die Nutzung des Fahrzeuges wie die Mineralölsteuer (MÖSt), die Vignette und die Lkw-Maut. Dabei können nutzungsbezogene Steuern und Abgaben – wie die Beispiele Vignette versus Lkw-Maut zeigen – fahrleistungsunabhängig oder fahrleistungsabhängig ausgestaltet sein.
- Die bei der **erstmaligen Zulassung** in Österreich anfallende Normverbrauchsabgabe (NoVA) ist eine Wertsteuer, die als Bemessungsgrundlage den Nettokaufpreis (von Motorrädern und PKWs) hat. Als Grundlage für den jeweiligen NoVA-Steuersatz werden die CO₂-Emissionen in Gramm je Kilometer (CO₂/km) herangezogen. Die NoVA zielt darauf ab, bereits beim Erwerb eines Fahrzeuges auf die Emissionsintensität und den Treibstoffverbrauch in der Nutzungsphase hinzuweisen und somit einen Anreiz zum Kauf emissionsarmer Fahrzeuge zu setzen.
- Die **motorbezogene Versicherungssteuer** bemisst sich nach der Leistung (kW) des Verbrennungsmotors und ist eine wiederkehrende Steuer auf den Besitz eines KFZ. Da die Steuer erst nach dem Kauf am Besitz eines Fahrzeuges ansetzt, ist die Anreizwirkung in Richtung leistungsschwächerer Verbrennungsmotore ungewiss.
- Bei der **Nutzung von Fahrzeugen** mit Verbrennungsmotoren hat die Mineralölsteuer das größte Gewicht. Sie fällt als Mengensteuer je Liter Treibstoff an und ist nach Treibstoffarten differenziert. So unterscheidet sich der Steuersatz einerseits nach Benzin und Diesel und andererseits nach der Beimischung von biogenen Treibstoffen. Als Nutzungsabgabe kommt die Pkw-Vignette dazu, die eine fixe Gebühr für die Nutzung des hochrangigen Straßennetzes darstellt. Im Gegensatz zur Mineralölsteuer, die eine mit steigender Fahrleistung steigende Steuerbelastung bewirkt, ist die Pkw-



Vignette eine nutzungsabhängige Gebühr mit bezogen auf die tatsächliche Fahrleistung regressiver Wirkung und setzt damit ökologisch problematische Anreize, da Vielfahrer auf dem hochrangigen Straßennetz pro gefahrenem Kilometer weniger bezahlen als Wenigfahrer.

- In Österreich gibt es noch Optimierungspotenzial, wie die **Angleichung des Mineralölsteuersatzes** auf Benzin und Diesel, eine stärkere Orientierung am CO₂-Gehalt der Energieträger, sowie grundsätzlich eine Orientierung der Besteuerung am Primär- oder Endenergiegehalt der Energieträger nicht nur im Verkehr.
- **Ausdehnung der LKW Maut** auf niederrangiges Straßennetz; nutzungsabhängige PKW-Maut
- **Umbau, Abbau bzw. Ökologisierung von umweltschädlichen Subventionen und Steuererleichterungen** (z.B.: Pendlerpauschale, Dienstwagenbesteuerung). Auch in der **#mission2030** wird diese Thematik aufgegriffen, mit der Zielsetzung „alle öffentlichen Anreizsetzungen und Förderungen (...) in Bezug auf Wirkungen, die der Erreichung der Klima- und Energieziele entgegenstehen“ (Klima- und Energiestrategie 2018, S.8) zu prüfen.

Energie & Ressourcen

- Eine **CO₂-Steuer** könnte sektorenübergreifend die Erreichung der Klimaziele unterstützen. Eine dementsprechende Umgestaltung der bestehenden Energieabgabe hin zu einer Steuer mit einer Energiegrundkomponente (auch für erneuerbare Energieträger) und einem entsprechenden CO₂-Aufschlag wären dafür erforderlich inkl. der kritischen Evaluierung der permanenten Deckelung der Steuerlast für energieintensive Unternehmen.
- Zusätzlich zu CO₂-Steuern zur Eindämmung des Klimawandels sollte aber auch der grundsätzliche steigende **Ressourcenverbrauch mit Lenkungsabgaben adressiert** werden.

Flächenverbrauch

Flächenverbrauch ist ein zunehmend kritisches Umweltproblem, welches u.a. der Kompetenzzersplitterung in der **Raumplanung** geschuldet ist. Hier gilt es zudem steuerliche Fehlanreize zu überprüfen und abzubauen bzw. das ökologische Lenkungspotential von bodenbezogenen Steuern (z.B. Grundsteuer) zu überprüfen.

Energierrelevante Kapitalstöcke

Besteuerung nicht ausschließlich von **flows** (z.B. Energieflüssen) sondern auch von **stocks** (energierlevanten Kapitalstöcken). So greift beispielsweise eine ausschließliche Besteuerung von Heizenergie vermutlich zu kurz um eine Verbesserung des Gebäudebestands zu erreichen.

Langfristige Planbarkeit

Lenkungswirkung von Umweltsteuern sind oftmals mit Investitionen von Unternehmen und Haushalten verbunden – dementsprechend sind Verlässlichkeit und langfristige Planung wichtig, sowie proaktive Kommunikation der geplanten Anhebungen von Steuersätzen sinnvoll. Dies **verringert Anpassungskosten**, da der Investitionszyklus stärker Berücksichtigung finden kann.

Transparente und gewidmete Nutzung der Einnahmen

Zentral ist die Ausgestaltung des **Einnahmenrecycling**, um negative Effekte auf die Einkommensverteilung und die Wettbewerbsfähigkeit zu kompensieren. Idealerweise sollte die Rückverteilung so erfolgen, dass der Vermeidungsanreiz der Steuern erhalten bleibt; und zwar einerseits zur Reduktion von Arbeitskosten (Lohnnebenkosten) für Unternehmen und Haushalte, andererseits für soziale Ausgleichsmaßnahmen („Grundbudget“ für Energie). Zusätzlich könnte eine massive Ausweitung von Förderungen für die thermisch-energetische Sanierung von Gebäuden im Rahmen einer Sanierungsverpflichtung erfolgen.



2. Integration in das Steuersystem

Die bislang in Österreich in der jüngeren Vergangenheit meist aus fiskalischen Gründen eingeführten bzw. erhöhten Öko-Steuern (insb. Energiesteuern) wurden nicht in eine Reform der Steuer- bzw. Abgabenstruktur im Sinne einer ökologischen Steuerreform integriert, es standen also keine Entlastungen bei anderen Steuern und Abgaben (insbesondere jener auf Arbeit) gegenüber. Gleichzeitig wurden Ökosteuern in den Steuerreformen der jüngeren Zeit kaum berücksichtigt.

- Dies hat insgesamt zu einer eher negativen Einstellung in Bezug auf Ökosteuern geführt, weil sie primär als steuerliche Zusatzbelastung gesehen werden. Eine stärkere Nutzung von Ökosteuern muss künftig in eine grundlegende und langfristig-zielgerichtete Restrukturierung des Abgabensystems mit Fokus auf Klimapolitik und Setzung von Beschäftigungsanreizen eingebettet werden. Ein solches Vorgehen entspricht auch den Empfehlungen von internationalen Organisationen, die Österreich wiederholt empfohlen haben, den Stellenwert von Umweltsteuern im Abgabensystem zu erhöhen. Dabei wird insbesondere die Einbettung in eine grundlegende Fiskalreform, die die Arbeit substanziell entlastet, betont. Die OECD betont auch, dass die Beseitigung umweltschädlicher Subventionen und ökologisch kontraproduktiver Steuerausnahmen in eine derartige Abgabenreform einzubeziehen sind.
- Anzustreben ist die Besteuerung von Ressourcenverbrauch und die steuerliche Entlastung von Arbeitskraft.

3. Internationale Erfahrungen

Die bisherigen polit-ökonomischen Erfahrungen anderer Länder (Irland, Schweden, British Columbia, UK, Australien) zeigen folgendes:

- Zentral ist die Konstruktion einer sozial-ökologischen Steuerreform in einer Weise, dass ein relevantes WählerInnensegment auch langfristig von der Einführung **direkt profitiert**. Es braucht in Industrie und Haushalten Gruppen, die direkt davon profitieren.
- Die **erfolgreiche Kommunikation** darüber, wer in welchem Ausmaß und in welcher Form im Detail profitiert, ist zentral für die dauerhafte Zustimmung der Bevölkerung. Die internationalen Beispiele zeigen, dass Kräfte, die die Ablehnung forcieren, es leichter haben auch unspezifischen Widerstand zu leisten, während für die Akzeptanz sozial-ökologischer Steuerreformen detaillierte Fakten und Informationen unverzichtbar sind. Über Fakten hinausgehend, sichert eine Kommunikation, die Gefühle, Geschichten, Narrative anspricht, den dauerhaften Erfolg.
- Erfolgreich waren ökologische Steuerreformen nur dort, wo sie im Kontext einer **größeren (umfassenden) Steuerreform** umgesetzt wurden.

4. Grenzen und Erweiterungspotentiale von Umweltsteuern

Ausgewogenes Abgabensystem notwendig

- Die Einbeziehung von Umweltsteuern in ein ökonomisch, sozial und ökologisch ausgewogenes Abgabensystem ist wünschenswert. In Hinblick auf die großen langfristigen umwelt- und klimapolitische Herausforderungen sind Umweltsteuern als ein unterstützendes Instrument zu werten, aber nicht ausreichend. In ihrer Wirkung sind Umweltsteuern ein Instrument, das stärker auf inkrementelle Veränderungen entlang eines Pfades wirken, als radikale Veränderungen zu bewirken. Zwar ist nach wie vor offen, ob sie auch alleine in ausreichendem Maße alle notwendigen radikalen Transformationsschritte auslösen können, ohne entsprechend preisliche Anreize und einen öko-sozialen Umbau des Steuersystems werden allerdings die verpflichtenden klimapolitischen Zielsetzungen (Paris-Abkommen, EU-Vorgaben) jedenfalls kaum erfüllt werden können



Anreize bieten

Grundsätzlich bietet eine aufkommensneutrale öko-soziale Steuerreform Anreize für: Energiesparen, Umstieg auf erneuerbare Energieträger, Umverteilungswirkungen zu sozial Schwächeren, zusätzliche Beschäftigung durch Senkung von Arbeitskosten

Aktuelle ökonomische Anreize wirken gegen klimapolitische Zielsetzungen

Existierende Analyseinstrumente/ökonomische Modelle stoßen bei der Abbildung langfristiger Transformationsprozesse rasch an Grenzen; es ist aber klar, dass derzeit viele ökonomische Anreize gegen die klimapolitischen Zielsetzungen wirken.

Begrenzte Aussagen zu Langfristperspektiven

In langfristig orientierten Bewertungen von Ökosteuern durch Modelle ist zu beachten, dass de facto keine Informationen über langfristige Wirtschaftsentwicklung und Entwicklung von Preisen vorliegen – beides aber die bestimmenden Parameter für Modellösungen darstellen. Insofern ist aus Modellbeurteilungen sehr wohl die Richtung, aber in Langfristperspektive nur eine (Input-)bedingte Aussage zur konkreten Quantifizierung der Auswirkungen möglich.

Nationale versus supranationale Perspektive

In manchen Bereichen, wo entweder multilaterale Abkommen existieren (z.B. Befreiung von der Kerosinsteuer, Befreiung des Flugverkehrs von der Mehrwertsteuer) oder räumliche Ausweichreaktionen eine effektive Besteuerung erschweren (z.B. Flugticketsteuer), ist eine internationale oder zumindest EU-weite Koordination erforderlich. Hier wäre von Seiten der Bundesregierung in den entsprechenden Gremien auch darauf hinzuwirken (z.B. Besteuerung des grenzüberschreitenden Flug- und Schiffsverkehrs).