

Daniela Kletzan, Margit Schratzenstaller

## Umweltsteuern in Österreich: Theorie des Föderalismus und empirische Ergebnisse

Zur optimalen Ausgestaltung von Umweltsteuern gehört auch eine adäquate Zuweisung von Besteuerungsrechten an die einzelnen staatlichen Ebenen. Die Theorie des Umweltföderalismus empfiehlt hier mehrere Grundsätze und Kriterien zu berücksichtigen. Demnach sind Ressourcen- und Verschmutzungssteuern dezentral anzusiedeln: Die betreffenden umweltschädlichen Aktivitäten weisen eine relativ geringe räumliche Reichweite und eine geringe Mobilität auf. Eine stärkere Zentralisierung ist aufgrund einer höheren räumlichen Reichweite für Verkehrssteuern angezeigt. Energiebezogene Steuern sollten wegen der Mobilität der Bemessungsgrundlage sowie der hohen räumlichen Reichweite der Umweltschäden durch Energieverbrauch stark zentralisiert sein. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich umweltrelevanter Steuern auf Bund, Länder und Gemeinden folgt in Österreich weitgehend den theoretischen Empfehlungen. Lediglich im Bereich der verkehrsbezogenen Steuern besteht ein gewisses Dezentralisierungspotential.

Der vorliegende Beitrag beruht auf einer Studie von IFIP und WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft: Wilfried Schönböck, Lena Fröschl, Gerlinde Gutheil, Johann Bröthaler (IFIP), Margit Schratzenstaller, Daniela Kletzan (WIFO), Nachhaltigkeit des österreichischen Finanzausgleichs – Status quo und Optionen (142 Seiten, 60 €, kostenloser Download: [http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=26555](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=26555)) • Begutachtung: Angela Köppl • Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose, Alexandra Wegscheider-Pichler • E-Mail-Adressen: [Daniela.Kletzan@wifo.ac.at](mailto:Daniela.Kletzan@wifo.ac.at), [Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at](mailto:Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at), [Dietmar.Klose@wifo.ac.at](mailto:Dietmar.Klose@wifo.ac.at), [Alexandra.Wegscheider@wifo.ac.at](mailto:Alexandra.Wegscheider@wifo.ac.at)

Eines der wichtigsten umweltökonomischen Instrumente ist die Besteuerung von umweltschädlichen Inputs und Aktivitäten. Der Einsatz von Umweltsteuern zielt entsprechend dem Verursacherprinzip auf die Internalisierung externer Effekte über die Bepreisung des Umweltverbrauchs ab. Auf diese Weise soll in Produktion und Konsum über den Marktmechanismus ein ressourcen- und umweltschonendes Verhalten ausgelöst werden. Darüber hinaus liefern Umweltsteuern Einnahmen, die wiederum im Rahmen einer ökologischen Steuerreform zur Finanzierung umweltbezogener Aufgaben der öffentlichen Hand dienen (z. B. zielgerichtete Forschung und Entwicklung, Sanierungsmaßnahmen usw.) oder die Senkung anderer, verzerrender Steuern<sup>1)</sup> erlauben.

Die Abgrenzung von Umweltsteuern folgt hier einer von EU und OECD akkordierten Definition (Eurostat, 2001): Als Umweltsteuern werden jene Steuern bezeichnet, deren Steuerbemessungsgrundlage eine Umweltrelevanz aufweisen. Dieser Zugang ist weitgehend als definitorischer Rahmen akzeptiert und stellt den Zweck der Steuer(-einführung) in den Hintergrund (etwa eine Einführung aus Finanzierungsgründen). Umweltsteuern werden demnach in folgende Untergruppen unterteilt:

- Energiesteuern (in Österreich Mineralölsteuer, Energieabgabe, Sonderabgabe auf Erdöl),
- Verkehrssteuern (in Österreich Kfz-Steuer und motorbezogene Versicherungssteuer, Normverbrauchsabgabe, Straßenverkehrsbeitrag),
- Umweltverschmutzungssteuern (in Österreich im Wesentlichen Altlastenbeitrag),
- Ressourcensteuern (in Österreich insbesondere Grundsteuer, Jagd- und Fischeleiabgabe, Landschafts- und Naturschutzabgabe).

<sup>1)</sup> Das betrifft vor allem Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit, von deren Senkung positive beschäftigungspolitische Wirkungen erwartet werden (z. B. Bovenberg – de Mooij, 1994).

Die folgende Diskussion von Höhe, Struktur und Entwicklung der umweltrelevanten Steuern in Österreich bezieht jene in Österreich geltenden Abgaben mit ein, die gemäß der Definition von EU und OECD als umweltrelevant gelten.

Das Aufkommen an Umweltsteuern entwickelt sich in Österreich längerfristig dynamisch (Übersicht 1): Es hatte 1995 insgesamt 3,9 Mrd. € betragen und erreichte 2005 fast 7 Mrd. €. Im Durchschnitt dieses Zeitraums spielen Energiesteuern mit einem durchschnittlichen Anteil von 62% die wichtigste Rolle. Ihr Aufkommen hat sich seit 1995 auf rund 4,4 Mrd. € beinahe verdoppelt, insbesondere weil sich die Mineralölsteuereinnahmen – der weit überwiegende Teil der Energiesteuern – aufgrund der deutlichen Zunahme des Verkehrsaufkommens merklich erhöhten.

Die Einnahmen aus Steuern in Verbindung mit dem Verkehr stiegen ebenfalls stark. Sie machen im Durchschnitt 29% des Umweltsteueraufkommens aus. Knapp 10% der umweltrelevanten Steuern betreffen Ressourcenverbrauch und Verschmutzung. Letztere sind mit einem Anteil von knapp 1% nach wie vor unbedeutend; ihr Aufkommen ist in den letzten Jahren sogar wieder gesunken.

Übersicht 1: Aufkommen an umweltrelevanten Steuern in Österreich

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Steuereingänge, Mio. €										
Energiesteuern	2.296	2.775	3.060	2.988	3.100	3.288	3.634	3.801	4.009	4.330	4.350
Mineralölsteuer	2.286	2.633	2.517	2.591	2.695	2.726	2.880	3.109	3.310	3.594	3.565
Sonderabgabe auf Erdöl	10										
Energieabgabe	0	142	543	397	405	562	754	692	699	736	785
Transportsteuern	1.188	1.222	1.219	1.302	1.364	1.625	1.822	1.920	1.994	1.931	1.989
Kfz-Steuer	112	131	125	125	129	132	196	232	240	200	177
Motorbezogene Versicherungssteuer	551	569	629	710	720	975	1.117	1.185	1.217	1.251	1.325
Normverbrauchsabgabe (NOVA)	345	400	388	391	439	433	423	415	450	477	486
Straßenverkehrsbeitrag	180	122	77	76	77	84	86	88	86	3	1
Ressourcensteuern	383	399	407	421	440	452	470	480	503	516	535
Grundsteuer	369	384	394	406	425	434	451	464	484	496	512
Jagd- und Fischereiabgabe	7	9	8	8	9	10	9	9	11	11	11
Wiener Baumschutzabgabe	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	3
Landschaftsschutz-, Naturschutzabgabe	5	5	4	6	6	6	7	7	7	7	9
Umweltverschmutzungssteuern	21	21	34	43	65	72	89	93	97	57	46
Alllastenbeitrag	21	21	33	43	64	71	89	93	97	57	46
Deponiestandortabgabe	.	.	1	0	1	1	0	0	0	0	0
Ökosteuern insgesamt	3.887	4.417	4.720	4.753	4.969	5.436	6.014	6.294	6.602	6.835	6.920

Q: Bundesrechnungsabschluss, WIFO-Datenbank, WIFO-Berechnungen.

Seit Mitte der neunziger Jahre hat sich die Struktur des Aufkommens aus umweltrelevanten Steuern leicht verändert (Übersicht 2). Der Anteil der Energiesteuern stieg von knapp 60% des Steueraufkommens im Jahr 1995 auf 63% im Jahr 2005 zulasten der Anteils der Transport- und Ressourcensteuern. Die Steuern auf Umweltverschmutzung hatten wie erwähnt über den gesamten Beobachtungszeitraum kaum Bedeutung.

Übersicht 2: Struktur der umweltrelevanten Steuern in Österreich

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Anteile in %										
Umweltsteuern	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Energiesteuern	59,1	62,8	64,8	62,9	62,4	60,5	60,4	60,4	60,7	63,4	62,9
Transportsteuern	30,6	27,7	25,8	27,4	27,4	29,9	30,3	30,5	30,2	28,3	28,7
Ressourcensteuern	9,8	9,0	8,6	8,9	8,9	8,3	7,8	7,6	7,6	7,6	7,7
Umweltverschmutzungssteuern	0,5	0,5	0,7	0,9	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5	0,8	0,7

Q: Bundesrechnungsabschluss, WIFO-Datenbank, WIFO-Berechnungen.

Die quantitative Relevanz des Steueraufkommens aus Umweltabgaben eines Landes zeigt der Umweltsteueranteil an den gesamten Abgabeneinnahmen (einschließlich der Sozialabgaben; Übersicht 3). Über den Untersuchungszeitraum 1995/

2005 stieg er in Österreich von 5,3% auf 6,7%. Dabei nahm der Anteil der Energiesteuern am Abgabenertrag des Gesamtstaates insgesamt zu (2005 rund 4%). Steigende Tendenz hat auch das Gewicht der transportbezogenen Steuern, die mit 2% des Gesamtabgabenertrags im Jahr 2005 den zweitgrößten Beitrag zu den umweltrelevanten Steuern lieferten.

Übersicht 3: Gewicht der umweltrelevanten Steuern in Österreich

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Anteile an den gesamten Steuereinnahmen in %										
Umweltsteuern	5,3	5,7	5,8	5,6	5,7	6,0	6,2	6,5	6,7	6,7	6,7
Energiesteuern <sup>1)</sup>	3,2	3,6	3,7	3,5	3,5	3,6	3,8	3,9	4,1	4,3	4,2
Transportsteuern <sup>2)</sup>	1,6	1,6	1,5	1,5	1,6	1,8	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9
Ressourcensteuern <sup>3)</sup>	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Umweltverschmutzungssteuern <sup>4)</sup>	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0

Q: Bundesrechnungsabschluss, WIFO-Datenbank, WIFO-Berechnungen. – 1) Mineralölsteuer, Sonderabgabe auf Erdöl, Energieabgabe. – 2) Kfz-Steuer, Motorbezogene Versicherungssteuer, Normverbrauchsabgabe, Straßenbenützungsbbeitrag. – 3) Grundsteuer, Jagd- und Fischereiabgabe, Abgabe gemäß Wiener Baumschutzgesetz, Landschaftsschutz- und Naturschutzabgabe. – 4) Altlastenbeitrag, Deponiestandortabgabe.

Die allgemeine Theorie des fiskalischen Föderalismus<sup>2)</sup> bildet den Hintergrund für die Verteilung von Aufgaben bzw. Ausgaben und Einnahmen zwischen den staatlichen Ebenen. Speziell mit der Kompetenzverteilung der Umweltpolitik im Rahmen föderaler Strukturen beschäftigt sich die Theorie des Umweltföderalismus<sup>3)</sup>.

Im Folgenden werden die wichtigsten Implikationen der Föderalismustheorie für die optimale Verteilung von Einnahmen aus umweltbezogenen Steuern auf die einzelnen föderalen Ebenen gezeigt. Die Analyse beruht – wie der Beitrag von *Fröschl – Gutheil-Knopp-Kirchwald – Schönböck* (2007) in diesem Heft – auf einer Studie zur Bewertung der Nachhaltigkeit des österreichischen Finanzausgleichs (*Schönböck et al., 2005*).

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die aus der Perspektive der ökologischen Nachhaltigkeit optimale Verteilung von Umweltsteuern auf die einzelnen staatlichen Ebenen. Es geht dabei nicht um die Rechtfertigung und Zielsetzung sowie die konkrete Ausgestaltung von umweltbezogenen Steuern im Allgemeinen. Vielmehr wird von der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit des Einsatzes von Umweltsteuern als Instrument zur Internalisierung negativer ökologischer externer Effekte ausgegangen und diskutiert, auf welcher föderalen Ebene welche ökologischen Steuern anzusiedeln sind.

Für die Zuweisung von Besteuerungsrechten an die staatlichen Ebenen werden in der Literatur eine Reihe von Grundsätzen und Kriterien vorgeschlagen<sup>4)</sup>:

Grundsätzlich sind negative ökologische Externalitäten nach dem Kriterium ihrer räumlichen Reichweite auf der betreffenden staatlichen Ebene durch Umweltsteuern zu internalisieren (*Boadway – Wildasin, 1984, Beirat, 1992*). Lokale negative ökologische externe Effekte sind demnach auf der lokalen, nationale negative ökologische externe Effekte dagegen auf der zentralen Ebene zu besteuern. Das optimale Besteuerungsniveau entspricht den marginalen Schadenskosten. Werden umweltrelevante Steuern auf einer zu niedrigen Ebene angesiedelt, so wäre zu erwarten, dass die einzelnen Gebietskörperschaften, die nur einen Teil der negativen Externalität tragen müssen, eine aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ineffizient geringe Steuer festsetzen, dass also die Steuer geringer wäre als die Grenzschadenskosten. Eine besondere Herausforderung bedeuten in diesem Zusammenhang Aktivitäten, die mit mehreren negativen Externalitäten auf unterschiedlicher räumlicher Ebene verbunden sind, wie etwa der Verkehr (lokales Problem Lärm, regionales Problem Feinstaubemissionen, überregionales bzw. globales Problem Treibhausgasemissionen).

2) Grundlegend *Oates* (1972, 1999).

3) Eine Darstellung der Theorie des Umweltföderalismus in Hinblick auf die institutionelle Zuständigkeit für die Erhebung von Emissionssteuern sowie die Durchsetzung von Umweltauflagen ebenso wie weiterführende Literaturhinweise bieten *Zimmermann – Kahlenborn* (1994).

4) Grundlegend z. B. *Musgrave* (1983), *Gordon* (1983), *Inman – Rubinfeld* (1996), *McLure* (2001).

### Qualitative Analyse der Einnahmenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen

Das Kriterium der Anpassungsfähigkeit an den Wandel der Aufgaben der öffentlichen Hand (*Junkernheinrich, 2003*) spricht für eine möglichst dezentrale Ansiedlung von Umweltsteuern: Dadurch kann auf etwaige regionale Unterschiede und Gegebenheiten in der Umweltbelastung sowie ihre Veränderung über die Zeit besser reagiert werden. Dies widerspricht in gewisser Weise einem wichtigen Grundsatz der Zuweisung von Besteuerungsrechten (*Musgrave, 1983*), nämlich dass Steuerbasen mit regional sehr ungleicher Verteilung der zentralen Ebene zugewiesen werden sollen, da sich sonst eine interregional stark differierende Finanzausstattung der Gebietskörperschaften herausbilden würde. Dieser Grundsatz ist aber im Falle von Steuern, die der Internalisierung negativer Externalitäten dienen und damit neben der Finanzierungs- vor allem auch eine Lenkungsfunction zu erfüllen haben, nur begrenzt sinnvoll und kann daher kein geeignetes Kriterium für die intragovernmentale Verteilung von umweltrelevanten Steuern sein.

Dezentral festgesetzte und erhobene Steuern haben auch aus Sicht der Anreizkompatibilität Vorteile (*Junkernheinrich, 2003*): Sie stärken den Zusammenhang zwischen Aufgaben- bzw. Ausgabenverantwortung einerseits und Finanzierungsverantwortung andererseits und können so die Kosten- und Struktureffizienz der Bereitstellung öffentlicher umweltrelevanter Güter und Leistungen erhöhen. In diesem Zusammenhang ist auch die örtliche Radizierbarkeit von Steuern von Bedeutung: Die technische Ausgestaltung von Tarifen und Bemessungsgrundlagen sollte einen unmittelbaren örtlichen Bezug haben. Nach diesem Kriterium sollten auf der kommunalen Ebene nur gut radizierbare Steuern angesiedelt sein.

Eine zentrale Zuweisung empfiehlt sich dagegen für Steuerbasen mit hoher interregionaler Mobilität, um einen Steuerwettbewerb "nach unten" zu vermeiden (*Rubinfeld, 1987, Stiglitz, 1999*), der sowohl die Lenkungs- als auch die Finanzierungsfunktion von Umweltsteuern konterkarieren würde<sup>5</sup>). Auch Steuern, deren Aufkommen keine stetige und bedarfs- bzw. aufgabengerechte Finanzierungsbasis ("Niveaugerechtigkeit"; *Junkernheinrich, 2003, S. 430*) sichern kann – sei es, weil sie keinen stetigen Aufkommensverlauf aufweisen, weil ihre Wachstumsrate (wesentlich) unter dem allgemeinen Wirtschaftswachstum liegt oder weil sie sehr konjunkturragibel sind –, sind für die lokale Ebene wenig geeignet. Als kommunale Steuern kommen insbesondere solche in Betracht, deren Aufkommen sich relativ stabil entwickelt, da das kommunale Aufgabenspektrum in besonderem Maße konjunkturabhängige Bereiche umfasst (*Döring – Feld, 2005*), zu denen auch umweltrelevante Aufgaben gehören.

Schließlich kann auch im Zusammenhang mit der Erhebung umweltrelevanter Steuern und Abgaben – analog zur Bereitstellung umweltrelevanter öffentlicher Güter und Leistungen – eine meritorische Komponente berücksichtigt werden: Auch wenn die übergeordnete(n) staatliche(n) Ebene(n) nicht direkt von den betreffenden negativen ökologischen Effekten betroffen sind, können sie Interesse an einem höheren Abgabenniveau haben, als aus der Sicht der nachgeordneten Ebene(n) effizient wäre.

Ausgehend von diesen Überlegungen können für die Zuweisung von Rechten an der Besteuerung einzelner Bemessungsgrundlagen, die mit umweltschädlichen Aktivitäten verbunden sind, und damit für den Zentralisierungsgrad der Besteuerung die folgenden fünf Kriterien festgehalten werden:

1. Je größer die räumliche Reichweite der besteuerten negativen ökologischen Externalität ist, desto höher sollte der Zentralisierungsgrad sein.
2. Je größer die meritorische Komponente ist, desto höher sollte der Zentralisierungsgrad sein.
3. Je höher die örtliche Radizierbarkeit ist, desto geringer sollte der Zentralisierungsgrad sein.

<sup>5</sup> *Zodrow – Mieszkowski (1986)* etwa leiten im Modell ab, dass eine ineffizient geringe Besteuerung von interregional mobilem Kapital aufgrund der damit einhergehenden Finanzierungsbeschränkung ein ineffizient geringes Niveau an öffentlichen Gütern zur Folge hat. Es erscheint plausibel, dass dieses Ergebnis auf umweltrelevante Steuern auf interregional mobile Bemessungsgrundlagen übertragen werden kann (z. B. Treibstoffbesteuerung).

4. Je höher die Mobilität der Bemessungsgrundlage ist, desto höher sollte der Zentralisierungsgrad sein.
5. Je geringer die Niveaugerechtigkeit ist, desto weniger eignet sich eine Steuer als kommunale Steuer und desto höher sollte der Zentralisierungsgrad sein.

Die beiden erstgenannten Kriterien lassen sich speziell für umweltrelevante Steuern formulieren, während die anderen drei Zuweisungskriterien aus der allgemeinen Theorie des fiskalischen Föderalismus bekannt sind.

Auf dieser Grundlage wird für die umweltrelevanten Bemessungsgrundlagen in Übersicht 4 die Ausprägung der fünf Kriterien mit Rangzahlen zwischen 1 und 4 versehen: Je niedriger die Rangzahl, desto mehr deutet die jeweilige Ausprägung des Kriteriums auf die Eignung als dezentral angesiedelte Steuer hin. Eine Steuer ist auf einer umso höheren Ebene anzusiedeln, je höher Summe der Rangzahlen und Median sind. Dabei ist eine solche Zuweisung umso eindeutiger, je geringer die Spanne zwischen der jeweils niedrigsten und höchsten Rangzahl ist.

Demnach sind Steuern und Abgaben auf den Verbrauch von Ressourcen und auf Verschmutzung weitgehend dezentral anzusiedeln, während Energiesteuern eher der zentralen Ebene zuzuweisen sind. Transportbezogene Steuern sind danach zu differenzieren, ob mit der Steuerbasis grenzüberschreitende Bewegungen verbunden sind, ob also interregionale Spill-overs auftreten: So eignen sich etwa Steuern bzw. Abgaben auf den transportbezogenen Flächenverbrauch (z. B. Parkometerabgaben) gut als kommunale Abgaben, während die Einordnung der Straßenbenützungsabgaben (z. B. Mauten) nach der Art der Straßen erfolgen soll.

Übersicht 4: Grad der Zentralisierung bei der Zuweisung umweltrelevanter Steuern und Abgaben

Zentralisierungsgrad		Rangzahlen					Summe	Median	Spannweite
		Räumliche Reichweite	Meritorische Komponente	Örtliche Radizierbarkeit	Mobilität der Bemessungsgrundlage	Niveaugerechtigkeit			
Dezentral ↓ Zentral	Abfallverursachung	Keine (0)	Gering (2)	Hoch (1)	Gering (2)	Hoch (1)	6	1	2
	Altlasten-, Müllbeseitigung	Gering bis Mittel (2,5)	Gering (2)	Hoch (1)	Gering (2)	Hoch (1)	8,5	2	1,5
	Grundverbrauch	Gering (2)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering (2)	Hoch (1)	9	2	2
	Wasserverbrauch	Gering (2)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering (2)	Hoch (1)	9	2	2
	Landschaftsverbrauch	Gering (2)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering (2)	Hoch (1)	9	2	2
	Zweitwohnsitz	Gering (2)	Gering (2)	Hoch (1)	Gering (2)	Mittel (2)	9	2	1
	Abwasserverursachung	Mittel (3)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering (2)	Hoch (1)	10	2	2
	Rohstoffabbau	Gering (2)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering (2)	Mittel (2)	10	2	2
	Jagd und Fischerei	Mittel (3)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering (2)	Mittel (2)	11	2	2
	Kfz-Besitz	Hoch (4)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering (2)	Hoch (1)	11	2	3
	Kfz-Zulassung	Hoch (4)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering (2)	Hoch (1)	11	2	3
	Straßenbenützung	Hoch (4)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering bis Mittel (2,5)	Hoch (1)	11,5	2,5	3
	Treibstoffverbrauch	Hoch (4)	Hoch (4)	Gering (3)	Hoch (4)	Hoch (1)	16	4	3
	Heizstoffverbrauch	Hoch (4)	Hoch (4)	Gering (3)	Hoch (4)	Hoch (1)	16	4	3
Elektrizitätsverbrauch	Hoch (4)	Hoch (4)	Gering (3)	Hoch (4)	Hoch (1)	16	4	3	

Q: WIFO.

Insgesamt sollten Steuern auf Ressourcenverbrauch und Umweltverschmutzung relativ dezentral angesiedelt sein, da die betreffenden umweltschädlichen Aktivitäten eine geringe räumliche Reichweite, eine beschränkte meritorische Komponente sowie geringe Mobilität aufweisen, gleichzeitig aber eine gute örtliche Radizierbarkeit und hohe Niveaugerechtigkeit gegeben sind. Eine stärkere Zentralisierung ist aufgrund der höheren räumlichen Reichweite und der ausgeprägteren meritorischen Komponente für transportbezogene Steuern angezeigt. Energiebezogene Steuern sollten stark zentralisiert sein, da eine große räumliche Reichweite mit einer starken meritorischen Komponente und einer relativ hohen Mobilität der Bemessungsgrundlage<sup>6)</sup> zusammentrifft.

<sup>6)</sup> So können etwa regionale Kraftstoffpreisunterschiede durch innerösterreichischen "Tanktourismus" genutzt werden, Unterschiede zwischen den Strompreisen durch Wechsel des Lieferanten.

**Verteilung der umweltrelevanten Einnahmen unter ökologischen Gesichtspunkten**

Bei der Gewährung von Steuerautonomie für die nachgeordneten staatlichen Ebenen und der Auswahl geeigneter Steuern ist letztlich auch darauf zu achten, dass eine solche Dezentralisierung der Steuerhoheit nicht hohe Kosten der Steuererhebung und Steuerbefolgung für Steuerbehörden und Steuerpflichtige (Joumard – Kongsrud, 2003) nach sich zieht und das Steuersystem nicht übermäßig verkompliziert.

Für die Darstellung und Beurteilung der vertikalen Verteilung der Befugnisse hinsichtlich umweltrelevanter Steuern und Gebühren in Österreich ist zwischen Gesetzgebungskompetenz (dem Recht, Steuersatz und/oder -bemessungsgrundlage festzulegen) und Ertragshoheit (dem Recht, den Ertrag aus einer Steuer zu vereinnahmen) zu unterscheiden. Im Folgenden wird nur auf Aspekte der Gesetzgebungskompetenz eingegangen; für die detaillierte Analyse der Verteilung der Erträge aus Umweltsteuern auf die Gebietskörperschaften in Österreich wird auf Schönböck et al. (2005) verwiesen.

Für die als Ökosteuern definierten gemeinschaftlichen und ausschließlichen Bundesabgaben (Mineralölsteuer, Energieabgaben, Sonderabgabe für Erdöl, Kfz-Steuer, Normverbrauchsabgabe, motorbezogene Versicherungssteuer, Straßenbenützungsabgabe, Straßenverkehrsbeitrag) verfügt in Österreich der Bund über die Gesetzgebungshoheit (Übersicht 5). Die Wiener Baumschutzabgabe sowie die Landschaftsschutz- und Naturschutzabgaben beruhen auf dem Steuerfindungsrecht<sup>7)</sup> der Länder (Hüttner – Griebler, 2005); die Gesetzgebung obliegt damit den Ländern. Die Jagd- und Fischereiabgaben wurden vom Bund aufgrund seiner Kompetenzkompetenz als ausschließliche Landesabgaben in die Abgaben- und Ertragshoheit der Länder übertragen.

*Übersicht 5: Gesetzgebungskompetenz bezüglich umweltrelevanter Steuern und Gebühren nach Gebietskörperschaften in Österreich*

2005

Umweltschädlicher Vorgang	Steuern oder Abgaben	Gesetzgebungs- und Verordnungs-kompetenz
Energieverbrauch	Mineralölsteuer	Bund
	Kohleabgabe	Bund
	Erdgasabgabe	Bund
	Elektrizitätsabgabe	Bund
	Sonderabgabe Erdöl	Bund
Transport <sup>1)</sup>	Kfz-Steuer	Bund
	Normverbrauchsabgabe	Bund
	Motorbezogene Versicherungssteuer	Bund
	Lkw-Maut	Bund
	Vignette	Bund
	Parkometerabgaben	Bund, Länder, Gemeinden
Ressourcenverbrauch	Grundsteuer	Bund, Gemeinden
	Jagd- und Fischereiabgabe	Länder
	Landschaftsschutz-, Naturschutzabgabe	Länder
	Wiener Baumschutzabgabe	Länder
	Zweitwohnsitzabgabe	Bund, Länder, Gemeinden
	Wassergebühren	Gemeinden
Umweltverschmutzung	Alllastenbeitrag	Bund
	Abwassergebühren	Gemeinden
	Müllgebühren	Gemeinden

Q: Finanzausgleichsgesetz 2005, WIFO. – <sup>1)</sup> Nur Steuern auf den Erwerb und den Besitz von Kfz sowie die Nutzung von Verkehrswegen.

<sup>7)</sup> Das Steuerfindungsrecht der Länder ist dadurch gekennzeichnet, dass diese Abgaben den Ländern noch nicht aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) übertragen wurden, sodass die Länder Steuerobjekte selbst "finden" können.

Die Gemeinden dürfen gemäß Finanzausgleichsgesetz 2005 seit 2006 die Parkometerabgaben unter Berücksichtigung der bundesgesetzlichen Ermächtigung sowie eventueller landesgesetzlicher Ermächtigungen im Rahmen des "freien Beschlussrechtes" durch eigene Verordnungen regeln. Gewisse Autonomie haben die Gemeinden hinsichtlich des Steuersatzes der bundesgesetzlich geregelten Grundsteuer: Sie können die Hebesätze bis zu 500% festsetzen. Auf der Grundlage bundes- und landesgesetzlicher Ermächtigung dürfen die Gemeinden darüber hinaus Zweitwohnsitzabgaben einheben. Für diese Steuern gilt somit eine geteilte Gesetzgebungshoheit. In der Festsetzung der Gebühren auf Ressourcenverbrauch und Verschmutzung (Wassergebühren, Abwassergebühren, Müllgebühren) sind die Gemeinden autonom.

Die Gesetzgebungskompetenz bezüglich der Steuern auf den Energieverbrauch liegt somit ausschließlich beim Bund, ist mithin also vollkommen zentralisiert. Auch die transportbezogenen Steuern sind – mit Ausnahme der Parkometerabgaben – vollkommen zentralisiert, Länder und Gemeinden haben keinerlei Autonomie bezüglich der Steuersätze und/oder Bemessungsgrundlagen. Relativ stark dezentralisiert ist dagegen die Abgabenhöhe im Bereich der Steuern und Gebühren auf Ressourcenverbrauch sowie Verschmutzung.

Die Ausprägung der Steuerautonomie der einzelnen staatlichen Ebenen bezüglich umweltrelevanter Steuern (Übersicht 4) ist somit in Österreich weitgehend konform mit den Empfehlungen, wie sie sich aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus und des Umweltföderalismus ableiten lassen. Die einzige Ausnahme bilden die Steuern auf den Transport: Aufgrund der Ausprägung der oben genannten fünf Kriterien wäre ein mittlerer Zentralisierungsgrad abzuleiten, in Österreich liegt jedoch die Gesetzgebungskompetenz nahezu ausschließlich beim Bund.

Umweltsteuern – d. h. die Internalisierung negativer externer Effekte durch die Setzung eines Preises auf umweltschädigende Inputs oder Produktions- und Konsumaktivitäten – sind wichtige Instrumente der Umweltpolitik. Die Theorie des fiskalischen Föderalismus beschäftigt sich mit der Frage der effizienten Ansiedlung öffentlicher Aufgaben und Kompetenzen bei den föderalen Ebenen, der Umweltföderalismus spezifisch mit umweltrelevanten Belangen.

Die Analyse der Verteilung der Besteuerungsrechte hinsichtlich umweltrelevanter Aktivitäten des privaten Sektors und der Einnahmen aus umweltbezogenen Steuern auf die Ebenen des öffentlichen Sektors (Bund, Länder und Gemeinden) zeigt für Österreich eine weitgehende Übereinstimmung mit den Empfehlungen, wie sie aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus im Allgemeinen und der Theorie des Umweltföderalismus im Besonderen abgeleitet werden können. Lediglich im Bereich der transportbezogenen Steuern ist ein gewisser Reformbedarf festzustellen:

- Erstens sprechen nicht nur umweltökonomische Argumente dafür, bestimmte Steuern und Abgaben, die derzeit bezüglich der Gesetzgebungskompetenz, aber auch bezüglich der Ertragskompetenz beim Bund verankert sind, hinsichtlich beider Aspekte zu dezentralisieren. Vor allem die Länder könnten hier eine bedeutende Rolle spielen. Die derzeitige Ausgabenverantwortung weitgehend ohne Einnahmenverantwortung der Länder (die über keine einzige nennenswerte eigene Steuer verfügen) ist aus föderalismustheoretischer Sicht als nicht wohlfahrtsoptimal zu beurteilen. Als überlegene institutionelle Regelung gilt hier die Stärkung des Zusammenhangs zwischen Einnahmen- und Ausgabenverantwortung innerhalb jeweils einer Gebietskörperschaft. Transportbezogene Steuern und Abgaben eignen sich aufgrund der Art der umweltschädlichen Aktivitäten, zu deren Eindämmung sie beitragen sollen, grundsätzlich gut für eine gewisse Dezentralisierung. Diese böte die Chance für eine gleichzeitige Stärkung der ökonomischen und der ökologischen Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs.
- Zweitens wäre die Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenz für diese Steuern und Abgaben mit der Möglichkeit verbunden, anders als bisher auf besondere regionale Gegebenheiten (regional unterschiedliche Umweltbelastung durch Verkehr) zu reagieren. Freilich müsste diese Dezentralisierung die Form ei-

---

## Schlussfolgerungen

ner zwischen Bund und Ländern geteilten Steuerhoheit annehmen: Der Bund könnte sich für die Erlassung einer Rahmenregelung zu Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen zuständig erklären. Den Ländern könnte die Option eröffnet werden, die Steuersätze innerhalb eines Korridors zu variieren. Dadurch könnte ein Steuerwettbewerb nach unten vermieden und ein aufgrund von zentralstaatlichen umweltpolitischen Zielsetzungen wünschenswertes Mindestbesteuerungsniveau sichergestellt werden. Allerdings wäre für die einzelnen transportbezogenen Steuern zu prüfen, welches Ausmaß an Gesetzgebungshoheit den Ländern sinnvoll zugewiesen wird.

Das theoretische Gerüst des Umweltföderalismus ist jedoch nicht der einzige Gesichtspunkt, der für den Grad der Zentralität oder Dezentralität des öffentlichen Sektors zu beachten ist. Eine solche Reform erfordert die Einbeziehung auch anderer Aspekte der Föderalismuspolitik, die nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse sind. Zudem muss die Zuweisung transportbezogener Steuern an die Länder – vor allem wenn sie an den Erwerb bzw. den Besitz von Kfz anknüpfen (Normverbrauchsabgabe, Kfz-Steuer, motorbezogene Versicherungssteuer) – bestimmte Probleme beachten (Bauer – Thöni, 2005): Da die Erhebung dieser Steuern auf dem Wohnsitzprinzip basieren würde, wären Kontrollen erforderlich, um vorgetäuschte Wohnsitzänderungen (wegen eines niedrigeren Steuersatzes) zu vermeiden. Da für die Besteuerung von Firmenautos der Firmensitz maßgeblich wäre, würden Wien und einige Landeshauptstädte, an denen sich Firmensitze konzentrieren, bevorzugt. Die praktischen und administrativen Probleme, die mit einer stärkeren Abgabenhöhe der Länder im Bereich der transportbezogenen Steuern verbunden sein könnten, und Möglichkeiten, ihnen zu begegnen, sollten im Rahmen tiefergehender Untersuchungen evaluiert werden.

## Literaturhinweise

- Bauer, H., Thöni, E., "Ausbau der Steuerhoheit der Bundesländer – Grundsätze und praktische Ansätze", in Rossmann, B. (Hrsg.), *Finanzausgleich – Wie geht es weiter?*, Wien, 2005, S. 41-49.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, *Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse*, Wien, 1992.
- Boadway, R. W., Wildasin, D. E., *Public Sector Economics*, 2. Auflage, Boston–Toronto, 1984.
- Bovenberg, A. L., de Mooij, R. A., "Environmental Levies and Distortionary Taxation", *American Economic Review*, 1994, 84(4), S. 1085-1089.
- Döring, T., Feld, L., "Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – Eine Nachlese", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2005, 6(2), S. 207-232.
- Eurostat, *Environmental Taxes – A Statistical Guide*, European Communities, Luxemburg, 2001.
- FAG 2005, Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2005 bis 2008 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2005 – FAG 2005) und das Zweckzuschussgesetz 2001, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz, das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, das Sonderunterstützungsgesetz, das Heeresversorgungsgesetz, das Kriegspflerversorgungsgesetz 1957, das Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten und das Tabaksteuergesetz 1995 geändert werden, BGBl. I Nr. 156/2004.
- Gordon, R. H., "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", *Quarterly Journal of Economics*, 1983, 98(4), S. 567-586.
- Fröschl, L., Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., Schönböck, W., "Zur Nachhaltigkeit des horizontalen Finanzausgleichs in Österreich im Licht der Siedlungsentwicklung", *WIFO-Monatsberichte*, 2007, 80(2), [http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=28264](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=28264).
- Hüttner, B., Griebler, D., "Das Finanzausgleichsgesetz 2005 – Gesetzestext mit Kommentar", in *KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung* (Hrsg.), *Finanzausgleich 2005. Ein Handbuch*, Wien, 2005, S. 61-166.
- Inman, R. P., Rubinfeld, D., "Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview", *Journal of Public Economics*, 1996, 60(3), S. 307-334.
- Jourard, I., Kongsrud, P. M., "Fiscal Relations across Government Levels", *OECD Economic Studies*, 2003, (36).
- Junkernheinrich, M., "Reform des Gemeindefinanzsystems – Mission Impossible?", *DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 2003, 72(3), S. 423-443.
- McLure, Ch. E., "The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History", *National Tax Journal*, 2001, 54(2), S. 339-363.
- Musgrave, R. A., "Who Should Tax, Where and What?", in McLure, Ch. (Hrsg.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, 1983.
- Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, New York, 1972.
- Oates, W. E., "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 1999, 37(3), S. 1120-1149.

- Rubinfeld, D. L., "The Economics of the Local Public Sector", in Auerbach, A. J., Feldstein, M. (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 2, Amsterdam et al., 1987, S. 571-645.
- Schönbäck, W., Fröschl, L., Gutheil, G., Bröthaler, J., Schratzenstaller, M., Kletzan, D., *Nachhaltigkeit des österreichischen Finanzausgleichs – Status quo und Optionen*, WIFO, Wien, 2005, [http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=26555](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=26555).
- Stiglitz, J., *Economics of the Public Sector*, 3. Auflage, New York, 1999.
- Zimmermann, H., Kahlenborn W., *Umweltföderalismus. Einheit und Einheitlichkeit in Deutschland und Europa*, Berlin, 1994.
- Zodrow, G., Mieszkowski, P., "Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods", *Journal of Urban Economics*, 1986, 19, S. 356-370.

### *Environmental Taxes in Austria – Theory of Federalism and Empirical Results – Summary*

The taxation of environmentally harmful inputs and activities is one of the most important environment-policy instruments, which is gaining in importance also in Austria – considering the current share of environment-related taxes in the total tax revenue. According to a system of classification developed by the OECD and the EU, environmental taxes include taxes on energy, transport, environmental pollution and natural resources. To optimise the system of environment-related taxation, adequate allocation to the individual government levels is essential. Based on the general theory of fiscal federalism, relevant indications can be derived from the theory of environmental federalism, which deals especially with the distribution of competences in the field of environmental policy within the framework of federal structures.

A number of principles and criteria governing the allocation of taxation powers to the individual government levels can be found in the literature. According to these, the use of resources and environmental pollution are to be taxed generally at the local level, as the environmentally harmful activities concerned are characterised by a relatively narrow geographical scope and a low degree of mobility. A greater degree of centralisation is indicated for transport taxes, given the broader geographical scope of transport activities. Energy-related taxes are to be highly centralised in view of the wide geographical scope of environmental damage caused through energy consumption and a relatively high mobility of the tax base.

An analysis of the division of environmentally relevant taxation powers among the levels of government (federal government, states and municipalities) shows that the situation in Austria largely corresponds to the theoretical recommendations of the theory of fiscal federalism, in general, and the theory of environmental federalism, in particular. The only area in need of some reform is transport-related taxation, above all with regard to taxes on the acquisition and use of passenger cars and on transport infrastructure use. Besides environmental and economic considerations, decentralised taxation powers in this field would enable the legislator to react more effectively to specific regional conditions (levels of transport-related environmental pollution varying from region to region). However, a harmonised framework of tax bases and tax rates would have to be provided for at the federal level in order to avoid downward pressure on tax rates through tax competition.