



Braucht Österreich eine Ökosteuer?

Die EU-Kommission will die Abgaben auf fossile Brennstoffe erhöhen.

von Oliver Dworak

Zur Eindämmung der Treibhausgase erwägt die EU die Einführung einer CO₂-Steuer, auch in Österreich liegen Vorschläge am Tisch. Eine Expertenrunde ging im Haus der Papierindustrie der Frage nach, welche Aspekte dabei im Vordergrund stehen und wie eine neue Ökosteuer in ein Gesamtkonzept eingebettet werden sollte.

Die von der französischen Opposition als *Ohrfeige* für Präsident Nicolas Sarkozy gefeierte Zurückweisung der neuen CO₂-Steuer durch die Verfassungsrichter, zwei Tage vor dem geplanten Inkrafttreten, hat Ende 2009 bei Verfechtern der Öko-Steuer zu einer Schrecksekunde geführt. Dennoch bleibt das Thema am

Tisch – primär dort, wo Klimapolitiker, Wirtschaftswissenschaftler und Steuerexperten darüber nachdenken, wie der Flut steigender Emissionen aus dem Energieverbrauch und der durch die Konjunkturprogramme ausgelösten Ebbe im Staatshaushalt gleichzeitig zu Leibe gerückt werden kann. Ergebnis dieser Gedankensprünge ist dann meist der Begriff, der mit *Öko* beginnt und mit *teuer* endet, in der Zwischenzeit aber nicht nur von den Grünen als effektives Lenkungsinstrument hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft und Wirtschaft angesehen wird. Die Themenführerschaft in dieser Frage haben derzeit neben den befassten Ministerien (Wirtschaft,

Umwelt, Finanz) vor allem Politikberater und Think Tanks, wie WIFO, Ökosoziales Forum und Denkstatt.

Oliver Dworak

Klimaschutz und Wirtschaftskrise sind Haupttreiber der medialen und politischen Ökosteuer-Diskussion. Im Kampf gegen den Klimawandel kommt nach der enttäuschend verlaufenen UN-Klimaschutzkonferenz in Kopenhagen, mit dem nahezu unverbindlichen Abschlusspapier des *Copenhagen Accords*, einzelstaatlichen Zielen und der Arbeit an zukunftsfähigen Rahmenbedingungen für ein global verbindliches Regime nun ein neuer Stellenwert zu. Die Weltwirt-



© rmeal [2x]

© fotopphoto

schaft selbst ist nach der schwersten Rezession seit den 1930er Jahren aus verschiedenen Blickwinkeln zu sehen: Während die Folgen der Finanzmarktkrise realwirtschaftlich überwunden scheinen und 2010 in den meisten Bereichen zumindest leichte Erholung einsetzen sollte, getragen von den Konjunkturprogrammen und dem niedrigen Zinsniveau, bleiben die Finanzmärkte weiter schwer von der Krise gezeichnet. Das WIFO prognostiziert für Österreich 2010–2014 ein durchschnittliches Wachstum von 1,8 Prozent, eine weitere Zunahme der Arbeitslosenzahlen auf über 300.000 beziehungsweise acht Prozent sowie steigende Finanzierungsdefizite nicht nur in privaten, sondern auch in öffentlichen Haushalten. Ist es nun vor diesen großen wirtschafts-

und beschäftigungspolitischen Herausforderungen der richtige Zeitpunkt, über neue Steuern zu diskutieren?

Angela Köppl

Das österreichische Steuersystem hat Reformbedarf, der Anteil der umweltrelevanten Steuereinnahmen liegt mit 5,9 Prozent nicht nur deutlich unter dem EU-27-Durchschnitt von 6,4 Prozent, sondern ist auch rückläufig. Außerdem fehlt für rund 60 Prozent der CO₂-Emissionen ein einheitliches Preissignal, das Anreize für effiziente Reduktionsmaßnahmen setzt. Das Wirtschaftsforschungsinstitut empfiehlt deshalb eine verstärkte Ökologisierung des Steuersystems. Sie soll aufkommensneutral sein und ohne zusätzliche budgetäre Finanzierung auskommen. Wir haben im Rahmen einer

umfangreichen Steueroptionenstudie im Jahr 2008 auch Potenziale für eine Ökologisierung des Steuersystems untersucht, etwa eine Erhöhung der MöSt, der Elektrizitätsabgabe, und die Einführung einer CO₂-Steuer von 30 Euro pro Tonne. Dieser CO₂-Steuersatz findet sich auch in einem Diskussionspapier der EU zur Novellierung der Energiesteuerrichtlinie. Ich habe allerdings Zweifel an einer raschen harmonisierten Umsetzung auf EU-Ebene. Unsere Berechnungen zeigen, dass eine Abgabe von 30 Euro pro Tonne CO₂ jährliche Einnahmen von brutto eineinhalb Milliarden Euro bringen würde. Geht man wiederum von den Rückvergütungsregelungen der bestehenden Energieabgabe aus und legt diese auf eine neue CO₂-Steuer um, ist mit Nettoeinnahmen von etwa einer

 In an effort to reduce greenhouse gas emissions, the EU is considering the introduction of a CO₂ tax, and similar proposals are being contemplated in Austria.



„Möglichst alle fossilen Energieträger sowie alle Verursachergruppen von der CO₂-Steuer erfasst werden.“

Mag. Klemens Riegler,
Ökosoziales Forum

Milliarde Euro zu rechnen. In einer makroökonomischen Evaluierung wird eine aufkommensneutrale Ökologisierung des Steuersystems berechnet und die Einnahmen zu 55 Prozent an Haushalte rückverteilt, 35 Prozent kommen den Unternehmen zugute. Der Rest könnte für Umweltförderungen verwendet werden.

Erwin Mayer

Ich bin sicher, dass eine ökologische Steuerreform zu zusätzlichem Wachstum und neuen Arbeitsplätzen führen kann. Unser Vorschlag ist wesentlich progressiver und geht über das EU-Papier hinaus. Je allmählicher und über einen längeren Zeitraum prognostizierbarer der CO₂-Preis erhöht wird, desto höher ist die Nachfragereaktion. Ich schlage daher vor, mit zehn Euro pro Tonne zu beginnen, alle zwei Jahre um zehn Euro anzuheben und bis 2030 auf 110 Euro zu gehen. Damit könnten 50 Prozent der Emissionen im Nicht-ETS-Bereich eingespart werden. Das Problem dabei ist, dass durch eine alleinige CO₂-Bepreisung bei sonst weiter bestehenden Marktverzerrungen Atomenergie und fossiles Carbon Capture & Storage stark begünstigt werden. Nur wenn die Risiken dieser Technologien, wie Haftung, Überwachung, Entsorgung, internalisiert werden, reicht eine CO₂-Besteuerung aus. Sie könnte zusätzlich auf die bestehende Energiesteuer aufgesetzt werden. Mit den Einnahmen könnten Lohnnebenkosten,

Sozialversicherungsbeiträge oder auch Mehrwertsteuersätze ersetzt werden. Ausnahmen und Deckelungen sind ineffizient und abzulehnen.

Klemens Riegler

Sie haben die Zunahme der Arbeitslosenzahlen als zentrale wirtschaftspolitische Herausforderung genannt. In Deutschland hat die Steuer-Ökologisierung 250.000

zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Möglichst alle fossilen Energieträger, wie Kohle, Öl, Gas, Diesel, Benzin, sowie alle Verursachergruppen vom Verkehr über die Industrie und die KMUs bis zu den Haushalten sollten erfasst werden. Im Gegenzug muss der Faktor Arbeit steuerlich entlastet werden, um arbeitsintensive Industrien und KMUs bei der Schaffung grüner Arbeitsplätze zu unterstützen. Eine

„Eine ökologische Steuerreform kann auch in Österreich zu zusätzlichem Wachstum und neuen Arbeitsplätzen führen.“

Mag. Erwin Mayer, Denkstatt

ökologische Steuerreform würde somit neben einer massiven CO₂-Einsparung auch und gerade in konjunkturschwachen Zeiten positive Impulse für Wachstum und Beschäftigung setzen. Das zeigen die Erfahrungen in anderen europäischen Ländern, wie etwa Schweden, Deutschland und Großbritannien.

Julia Löwenstein

Aus meiner Sicht steht für die Papierindustrie derzeit die Sanierung der

vorerst von Brüssel nicht genehmigten Deckelung im Ökostromgesetz im Vordergrund. Sie darf keinesfalls verschleppt werden. Die Ökologisierung des Steuersystems ist eine schöne Vision – ich halte sie aber derzeit nicht für politisch umsetzbar. Ökosteuern dürfen weder zu einer Netto-Mehrbelastung der Betriebe noch zur Schwächung ihrer Wettbewerbsposition führen. Nachdem Kopenhagen nicht das gewünschte Ergebnis gebracht hat, bleibt der Wettbewerbsnachteil höherer Kosten – auch für Carbon-leakage-Sektoren – in Europa vorerst bestehen.

Alexander Rauner

Die Wirtschaftskammer Österreich beobachtet die aktuelle Diskussion sehr genau. Steuern sollen ja neben ihrer Finanzierungsfunktion auch andere wirtschaftspolitische Ziele unterstützen, hier vor allem die Erhöhung der Beschäftigung, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Steigerung der Energieeffizienz und die Vermeidung von Emissionen. Das Abgabensystem ist



daher ein zentrales Politikfeld. Wenn das österreichische Abgabensystem den Weg zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung stärker unterstützen soll, ist ein gewisser Reformbedarf nicht zu leugnen. Die Umsetzung einer ökologischen Steuerreform müsste aber im Hinblick auf ihre ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen sehr behutsam vorbereitet werden, um einen möglichst großen Nutzen für die Volkswirtschaft zu erzielen. In Schweden etwa hat die CO₂-

Steuer primär zu einer Renaissance der Atomindustrie geführt.

Es ist genau zu prüfen, welches Signal eine neue Steuer etwa auf die exportori-

sind. Es ist der falsche Weg, die Grundstoffindustrie aus Europa zu vertreiben – überall anders würde mit weit höheren Emissionen produziert, und die

mir aber nicht vorstellen, dass die Politik gleichzeitig mit der neuen Steuer auch Entlastungen umsetzt. Dann hätten wir – vor allem bei einem nationalen Alleingang – einen weiteren gravierenden Standortnachteil.



„Es ist nicht im Sinne des Klimaschutzes, die energieintensive Industrie dorthin zu verschieben, wo sie weniger effizient produziert.“

Univ.DoZ.Dr. Andreas Windsperger,
Institut für industrielle Ökologie

enterte Industrie hätte. Und zum Thema *Border tax adjustments*: Ich warne davor! Das ist Protektionismus pur.

Andreas Windsperger

Ich sehe keine grundsätzliche Notwendigkeit einer Ökosteuer, vor allem im Hinblick auf negative soziale Wirkungen, die speziell die unteren Einkommensschichten treffen würden. Der Emissionshandel hat seinen Praxistest als klimapolitisches Instrument bewiesen. Er gewährleistet, anders als eine Steuer, dass ein angestrebtes Emissionslimit exakt erreicht werden kann. Er sollte nun zielgerichtet eingesetzt und auf die anderen Wirtschaftssektoren ausgeweitet werden. Die Ökosteuer, wie sie derzeit diskutiert wird, macht aus meiner Sicht nur dann Sinn, wenn sie zu einer Verschiebung des ökonomischen Optimums in den Betrieben führt. In wesentlichen Industriebereichen ist man hier bereits an den Grenzen angelangt, sodass kostenmäßige Verschlechterungen Veränderungen der Wirtschaftsstruktur und Verlagerungen von Standorten zur Folge haben. Auch wenn dies einige positiv im Sinne der Entwicklung hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft sehen, ist zu bedenken, dass derartige Veränderungen nicht im Sinne der Effizienz und Effektivitätssteigerung

hinter den Produkten stehenden Belastungen würden ansteigen. Wir müssen daher danach trachten, die Wertschöpfungsketten und auch die Technologiepotenziale in Europa zu halten.

Franz Tauber

Die Papierindustrie ist ein Frontrunner einer CO₂-armen Industriestruktur, und die österreichischen Standorte sind bisher ganz vorne dabei. Ein Vergleich der Förderregime zeigt allerdings, dass andere EU-Länder weitaus kreativer sind als Österreich. Das zeigt sich ganz besonders beim Ökostromgesetz, wo europaweit enorme Unterschiede bestehen. Für uns ist hier besonders der Vergleich mit Deutschland, Schweden, Polen und Tschechien relevant – Österreich schneidet hier eindeutig am schlechtesten ab. Es kommt daher stark auf den richtigen Instrumentenmix an. Der Grundgedanke einer aufkommensneutralen, für die energieintensive Industrie gedeckelten Ökosteuer ist zumindest diskussionswürdig. Angesichts des explodierenden Budgetdefizits kann ich

Oliver Dworak

Hier möchte ich gleich anknüpfen. Die Papierindustrie selbst blickt nach dem äußerst schwierigen letzten Jahr, das den meisten Unternehmen erhebliche Produktions- und Umsatzeinbußen sowie sinkende Erlöse beschert hat, mit sehr gemischten Gefühlen in die Zukunft. Wo sinkende Aufträge der Zeitungs- und Werbewirtschaft und geschrumpfter Produktmengenbedarf für Hersteller von grafischen und Verpackungspapieren zum Downgrading der Produktion geführt haben, bleiben Investition und Expansion vorerst zumeist Fremdworte. Dazu kommen steigende Rohstoff- und Energiekosten als zweite Schneide einer Schere, die von Kundenseite oftmals zu Preisforderungen führt, mit denen die Grenze zur wirtschaftlichen Produktion unterschritten würde. Wundert es Sie also, dass der Ruf nach einer höheren Besteuerung der Energie von großen Teilen der Industrie als neue Bedrohung empfunden wird?

„Die Papierindustrie ist der Frontrunner einer nachhaltigen und CO₂-armen Industriestruktur.“

DI Franz Tauber,
Mondi Europe and International



Erwin Mayer

Ja, das erstaunt mich. Wir haben ein Klimaproblem, die Emissionen müssen runter. Und zwar nicht nur um 20 oder 30 Prozent, sondern um 40 Prozent und mehr. Eine Konzentration auf

CO₂-Steuern macht aus Gründen der administrativen Einfachheit Sinn. Eine in der EU harmonisierte CO₂-Steuer mit Mindestsätzen für fossile Energie wäre wünschenswert, ist aber aus meiner Sicht keine Voraussetzung dafür, es nicht national vorzuziehen und damit gesamtwirtschaftliche Wettbewerbs- und Standortvorteile zu schaffen. Es sind ja auch andere Steuersätze nicht EU-harmonisiert, vor allem die überproportional hohen Steuern auf Arbeit. Außerdem stellen Technologien zur Entkarbonisierung der globalen Wirtschaft einen der stärksten Wachstumsmärkte dar. Jene Länder, die hier führend sind, werden Exporteure sein, die anderen werden diese Technologien, etwa zur CO₂-freien Herstellung von Papier, importieren müssen.

Angela Köppl

Wenn wir den Klimawandel verlangsamen wollen, müssen wir die CO₂-Emissionen reduzieren. Der Handel mit Emissionsrechten reicht dafür nicht aus, er deckt nicht einmal die Hälfte der Emissionen ab. Damit versagt die



Mengensteuerung. Insbesondere die am stärksten steigenden Emissionen, jene des Verkehrs, werden nicht erfasst. Eine wirksame Klimapolitik kann sich so eine Lücke nicht leisten. Die Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass Ökosteuern bei einer gleichzeitigen Senkung anderer Kosten und der Förderung neuer Technologien positive Auswirkungen auf Wachstum und Arbeitsmarkt haben

„Wenn im Gegenzug zu Ökosteuern auch die Lohnnebenkosten gesenkt würden, würde auch ein nationaler Alleingang Österreichs nicht automatisch zu Wettbewerbsnachteilen führen.“

Dr. Angela Köppl, WIFO

können. Neben anderen Optionen wäre für Österreich auch eine Erhöhung der Steuer auf Elektrizität um 2,75 c/kWh möglich. Dies würde netto, unter Berücksichtigung einer ähnlichen Rückvergütungsregel wie bei der bestehenden Energieabgabe, wiederum Einnahmen von rund einer Milliarde Euro bedeuten. Wenn im Gegenzug zu Ökosteuern die Lohnnebenkosten gesenkt werden, würde auch ein nationaler Alleingang Österreichs nicht automatisch zu Wett-

„Bei einem Alleingang Österreichs hätten die Unternehmen einen enormen zusätzlichen Standortnachteil.“

Mag. Julia Löwenstein,
Austropapier

bewerbsnachteilen führen. Ein Strukturwandel der Industrie ist aber nicht auszuschließen.

Franz Tauber

Die Papierindustrie steht im globalen Standortwettbewerb. Verschärfen sich die Rahmenbedingungen hier einseitig, verliert Österreich langfristig an Attraktivität für weitere Investitionen. Es ist da-



her ungeheuer wichtig, neue politische Instrumente in den wichtigsten Märkten zu harmonisieren.

Alexander Rauner

Die Sorge der Industrie um die Wettbewerbsfähigkeit am Standort Österreich ist natürlich anzuerkennen! Nicht die Lohnnebenkosten sind das Problem, es geht um die Lohnstückkosten! Wirtschaftsminister Dr. Reinhold Mitterlehner hat unlängst in Linz davon gesprochen, dass in der neuen Energiestrategie möglicherweise Vorschläge für eine Ökosteuer enthalten sein werden. Auch die EU-Kommission bereitet ja derzeit einen Gesetzesvorschlag zur Einführung einer CO₂-Steuer vor. Allerdings äußern Kritiker sehr klar ihre Bedenken! Die Einführung einer neuen Steuer gilt als wenig förderlich für die eben wieder aufkeimende Konjunktur, weil sie Verbraucher und Unternehmen zu einem höchst ungünstigen Zeitpunkt zusätzlich belastet. Das sieht zwar auch die Kommission – andererseits kann wohl jeder Staat zusätzliche Einnahmen gut brauchen, um die drückende Schuldenlast, die auf den öffentlichen Staatshaushalten lastet, zu mildern. In Österreich haben sich bisher aber sowohl Wirtschaftsminister Mitterlehner als auch Umweltminister Berlakovich klar gegen einen nationalen Alleingang ausgesprochen.

Julia Löwenstein

Eine Harmonisierung auf EU- bzw. noch besser auf globaler Ebene wäre wün-

schenswert. Für Industrieunternehmen darf dabei die Ökosteuer aber grundsätzlich nur eine Alternative zum Emissionshandel sein. Eine nur national eingeführte Ökosteuer zusätzlich zum Emissionshandel würde den Standort Österreich in höchstem Ausmaß gefährden! Es muss das Ziel sein, den globalen Klimawandel zu verlangsamen. Auch die wichtigsten Rohstoffe der Papierindustrie, Holz und Wasser, sind von Klimaänderungen

klare kostenbasierte Standortentscheidungen.

Erwin Mayer

CO₂-Steuern sind dem System des Emissionshandels ökonomisch überlegen. Bis 2020 sollte die Steuer daher parallel zum ETS eingeführt werden. Wichtig ist, dass alle CO₂-Verursacher denselben Preis pro Tonne zahlen und dass das System für kleinste Einheiten,

den ETS einen globalen CO₂-Markt zu verwirklichen.

Clemens Riegler

Ja zur Frage – der Bereich des Emissionshandels ist vorläufig auszunehmen. Allerdings war das ja einer der Gründe dafür, dass das französische Verfassungsgericht Sarkozys CO₂-Steuer gekippt hat. Die Regierung muss nun einen neuen Vorschlag vorlegen. Ich gehe davon aus, dass eine Übergangsregelung bis 2013 kommt, da die Zertifikate bis dahin ja kostenlos zugeteilt werden. Dann darf es keine Ausnahmen mehr geben. Diese Vorgangsweise sollte auch Österreich übernehmen. Ich wünsche mir dazu eine Fortsetzung dieser Diskussion mit der Industrie. Es geht um nicht mehr und weniger als die dritte industrielle Revolution.

Franz Tauber

Ich bedanke mich für die konstruktive Diskussion. Es geht aber nicht nur um die energieintensive Industrie alleine – sowohl der heimische Sektor der Forst- und Holzwirtschaft als auch führende Technologieanbieter wie Andritz oder Voith sind auf eine starke Zellstoff- und Papierindustrie angewiesen. Die Politik muss internationalen Gleichklang bie-



„Die Sorge der Industrie um die Wettbewerbsfähigkeit am Standort Österreich ist anzuerkennen.“

Mag. Alexander Rauner, WKO

betroffen. Dazu müssen alle Industrie-, aber auch die Entwicklungsländer ihre Emissionen reduzieren – ein globales Abkommen ist unerlässlich. Eine Steuer auf fossile Brennstoffe für die Bereiche außerhalb des Emissionshandels kann erheblichen Einfluss auf den Energiekonsum haben.

zum Beispiel eben die Papierindustrie, aufkommensneutral ist. Aufgrund der aus meiner Sicht kontraproduktiven Gratiszertifikate wird es daher bis 2020 leider unterschiedliche CO₂-

Oliver Dworak

Dritte Frage: Wir gehen davon aus, dass die Ökosteuer, so wie sie derzeit diskutiert wird, allenfalls für solche Betriebe angedacht wird, die nicht durch den CO₂-Emissionshandel erfasst sind. Können Sie diesen Standpunkt bestätigen?

Angela Köppl

Ja, zumindest nach dem Diskussionsvorschlag der EU soll die neue Abgabe nur für jene Emissionen gelten, die nicht unter das Emissionshandelssystem fallen. Die Einnahmen müssten außerdem zweckgewidmet werden. Eine CO₂-Steuer würde einige Vorteile für Unternehmen haben: Sie ist besser prognostizierbar und ermöglicht

Preise geben. Nach 2020 sollte die Steuer dann den Emissionshandel ablösen und alle Sektoren mit demselben Preis belasten. Auch global ist eine Steuer dem Emissionshandel vorzuziehen. Es wird nicht gelingen, über

ten, der uns ermöglicht, auch im Inland langfristig und nachhaltig erfolgreich konkurrenzfähig zu bleiben. ■

papierausösterreich dankt für das Gespräch.



© Sigrid Guttmann (b)