

Wilfried Puwein*)

Auswirkungen der Mineralölsteuererhöhung auf den Treibstoffabsatz

Im Zuge der Maßnahmen zur Konsolidierung des Bundeshaushalts wird mit 1. Mai 1995 die Mineralölsteuer auf Benzin und Dieselöl erhöht. Die Steueranhebung gibt einen merklichen Inflationsimpuls (vgl. Breuss, F., Schebeck, F., „Budgetkonsolidierung in kurz- und mittelfristiger Sicht“, in diesem Heft). Durch höhere Treibstoffsteuern läßt sich der Treibstoffverbrauch und damit die Umweltbelastung senken. Die Emissionen des Autoverkehrs enthalten Gase, denen ein wesentlicher Beitrag zur Erderwärmung und zum Waldsterben zugeschrieben wird. Die Erhöhung der Mineralölsteuer ist im Sinne einer ökologischen Ausrichtung des Steuersystems. Zu berücksichtigen ist das Niveau der Treibstoffpreise in den Nachbarländern. Zu hohe Differenzen können einen „Tanktourismus“ auslösen. Dieser verursacht nicht nur Steuer- ausfälle und Devisenabflüsse, der verstärkte kleine Grenzverkehr ist auch umweltpolitisch wenig erwünscht.

Eine Erhebung der Treibstoffpreise¹⁾ Ende März 1995 in Österreich und seinen Nachbarländern zeigt große Unterschiede (Übersicht 1). Superbenzin kostete in Slowenien nur 5,60 S, in Österreich hingegen 10,11 S je Liter. Teurer als in Österreich war Benzin nur in Italien und Deutschland. Auch Dieselöl konnte in Slowenien am billigsten getankt werden. In der Schweiz war Diesel fast doppelt so teuer. In Österreich lag der Dieselpreis spürbar unter dem Niveau der Schweiz und Deutschlands, Italiens und Ungarns

Hohe Treibstoffpreise in Österreich

Die Unterschiede in den Treibstoffpreisen sind hauptsächlich durch die Besteuerung bedingt. Sie setzt sich aus speziellen Verbrauchsteuern (Mineralölsteuer, Sonderzölle), Sonderabgaben auf Erdöl und Erdölprodukte sowie der Umsatzsteuer zusammen. Die *Steuerlast* war Ende März auf Benzin in Deutschland und auf Dieselöl in der Schweiz am höchsten. Aber auch die *Preise ohne Steuern* divergieren zwischen den Ländern erheblich. Die Preisbildung hängt hier primär von den Wettbewerbsverhältnissen innerhalb der nationalen Mineralölwirtschaft ab. Daneben können

- unterschiedliche Produktmixe der Raffinerien,
- Produktions- und Verteilungskosten sowie
- spezielle Marktstrategien

die Netto-Preisdifferenzen erklären. Der Benzinpreis ohne Steuern war Ende März in Österreich weitaus am höch-

sten, in Italien am niedrigsten. Dieselöl war ohne Steuern in Österreich billiger als in Deutschland und in der Schweiz.

Mit 1. Mai 1995 wird in Österreich die Mineralölsteuer auf Benzin von 4,52 S je Liter um 1,10 S auf 5,62 S, auf Dieselöl von 3,33 S um 0,60 S auf 3,93 S erhöht. Gleichzeitig wird die Sonderabgabe auf Erdölprodukte abgeschafft (rund 0,10 S je Liter auf Benzin und 0,11 S auf Diesel).

Unter der Annahme, daß die Steueranhebungen voll auf die Preise überwälzt werden, würde Benzin (95 RON) 11,31 S, Dieselöl 8,49 S je Liter kosten. Damit wäre, vorausgesetzt die Nachbarstaaten halten das Preisniveau von Ende März, Benzin nur in Deutschland und Dieselöl nur in der Schweiz teurer als in Österreich. Die Steuererhöhung würde also bewirken, daß erstmals in Italien billiger Benzin getankt werden kann und auch die Dieselpreisvorteile

gegenüber Deutschland, Italien und Ungarn verlorengehen. Dementsprechend werden mehr Kraftfahrer jenseits der österreichischen Grenze ihre Fahrzeuge volltanken.

„Tanktourismus“ mindert Steuereinnahmen

Treibstoffpreisdifferenzen werden nicht nur von Kraftfahrern genutzt, die ohnedies ins Ausland gefahren wären. Sie animieren zusätzlich Kraftfahrer aus den Grenzregionen zu „Tankausflügen“ in das benachbarte Ausland. Das Ausmaß des gesamten Arbitragetankens hängt ab von

*) Die Aufbereitung der statistischen Daten betreute Brigitte Schütz

¹⁾ Die Preisangaben beziehen sich auf den jeweiligen Höchstpreis an Markentankstellen mit Bedienung. An Diskont- bzw. Selbstbedienungstankstellen können die Preise um bis zu 0,60 S je Liter niedriger sein.

Preise und Besteuerung von Treibstoff *Übersicht 1*
März 1995

	Preis	Steuern	Preis ohne Steuern	Umsatzsteuersatz
	In S			In %
Superbenzin 95 RON bleifrei				
Österreich	10.11	6.47	3.64	20.00
BRD	11.50	8.44	3.06	15.00
Schweiz	9.70	6.72	2.98	5.84
Italien	10.50	7.60	2.90	19.00
Slowenien	5.60			
Ungarn	9.50	6.26	3.24	25.00
Slowakei	7.30	4.13	3.17	
Tschechien	8.30			
Dieselloil				
Österreich	7.90	4.81	3.09	20.00
BRD	8.30	5.17	3.13	15.00
Schweiz	10.20	7.04	3.16	5.84
Italien	8.30	5.30	3.00	19.00
Slowenien	5.50			
Ungarn	8.20	5.68	2.52	25.00
Slowakei	5.80	3.90	1.90	
Tschechien	6.70			

Q: ÖAMTC OECD

- der Treibstoffpreisdifferenz,
- der „normalen“ Stärke des Personen- und Güterverkehrs über Straßengrenzstellen,
- der Bevölkerungsdichte in den Grenzregionen,
- den Grenzformalitäten und üblichen Wartezeiten an den Grenzstellen und
- sonstigen Anreizen für grenzüberschreitende Einkaufs- und Ausflugsfahrten

Nach der Mineralölsteuererhöhung in Österreich am 1. Mai 1995 kann Treibstoff in fast allen Nachbarländern billiger getankt werden; Benzin ist dann nur in Deutschland und Dieselloil in der Schweiz teurer.

Die Warteschlangen an grenznahen Tankstellen zeigen deutlich an, wo Treibstoff jeweils billiger ist. Das Ausmaß des möglichen Arbitragetankens wurde vom WIFO zuletzt 1990 untersucht (mit Daten bis einschließlich 1988)²⁾. Das Potential des normalen grenzüberschreitenden Verkehrs läßt sich aufgrund der Zahl der grenzüberschreitenden Pkw-, Lkw- und Busfahrten und Annahmen über den durchschnittlichen Tankraum der Fahrzeuge schätzen. Derzeit dürfte diese Menge bei rund 1 Mill. t Benzin (40% des Inlandabsatzes) und 500 000 t Dieselloil (20% des Inlandabsatzes) liegen.

Hohe Treibstoffdifferenzen zwischen Nachbarstaaten werden im grenzüberschreitenden Reise- und Straßengüterverkehr gerne genutzt und regen zusätzliche „Tankausflüge“ an. In kleinen Transit- und Tourismisländern wirkt sich dies auf den Treibstoffabsatz entsprechend stark aus.

Wie sich der Netto-Benzinabsatz an Ausländer (Benzinkäufe ausländischer Pkw-Fahrer in Österreich abzüglich der Benzinkäufe österreichischer Pkw-Fahrer im Ausland)

Aufkommensentwicklung der Mineralölsteuer *Übersicht 2*

	Mineralölsteuer-einnahmen insgesamt brutto		Datum der Änderung	Mineralölsteuersätze	
	Mill. S	Veränderung gegen das Vorjahr in %		Benzin	Dieselloil
1970	6 000	+ 9.9		282	133
1971	7 411	+23.5	1. Jänner 1971	282	213
1972	8 479	+14.4		282	213
1973	9 092	+ 7.2	1. Jänner 1973	268	213
1974	9 214	+ 1.3	1. Jänner 1974	295	213
1975	9 420	+ 2.2		295	213
1976	10 727	+13.9		295	213
1977	11 883	+10.8	1. Jänner 1977	348	260
1978	12 470	+ 4.9		348	260
1979	14 114	+13.2		348	260
1980	14 893	+ 5.5	1. Jänner 1980	381	289
1981	15 933	+ 7.0	1. Jänner 1981	448	349
1982	16 061	+ 0.8		448	349
1983	16 596	+ 3.3		448	349
1984	16 490	- 0.7		448	349
1985	17 068	+ 3.5		448	349
1986	17 420	+ 2.1	1. Jänner 1986	459	428
1987	18 380	+ 5.5	1. Jänner 1987	499	442
1988	19 265	+ 4.8		499	442
1989	20 105	+ 4.4		499	442
1990	20 738	+ 3.1		499	442
1991	21 825	+ 5.2		499	442
1992	25 187	+15.4	1. Jänner 1992	643	535
1993	25 324	+ 0.5		643	535
1994	27 098	+ 7.0	1. Jänner 1994	710	602

im Zeitraum 1966 bis 1988 entwickelte, wurde auf der Basis des regionalen Benzinabsatzes geschätzt. Da in einem kleinen Tourismus- und Transitland wie Österreich wesentlich mehr Ausländer auf heimischen Straßen fahren als Österreicher im Ausland, sollte der Netto-Benzinabsatz an Ausländer eine positive Größe sein. Dieser Nettoanteil am Gesamtabsatz von Benzin in Österreich erreichte im Untersuchungszeitraum mit 16,1% 1973 den höchsten und 1988 mit 3,2% den niedrigsten Wert. In den zwei Jahren bestand auch der höchste Benzinpreisunterschied zu Deutschland: 1973 war Benzin in Österreich um 16% billiger, 1988 um 28% teurer als in Deutschland. Diese Veränderung des Preisunterschieds zu Deutschland bewirkte demnach eine Veränderung des Benzinabsatzes in Österreich um fast 13%.

Eine ökonomische Analyse der Abhängigkeit des Benzinabsatzes in Österreich vom Bestand an Pkw und Lkw mit Vergasermotoren in Österreich sowie vom Benzinpreis (real) in Österreich und in Deutschland über den Basiszeitraum 1972 bis 1988 ergab folgendes:

Steigt der reale Benzinpreis ceteris paribus in Österreich um 10%, so sinkt der Benzinabsatz in Österreich um 4%. Der Absatzrückgang setzt sich zu einem Viertel aus einer effektiven Abnahme des Verbrauchs und zu drei Vierteln aus verstärktem Tanken im Ausland (von in- und ausländischen Kraftfahrern) zusammen. Durch die anstehende Mineralölsteuererhöhung wird der Benzinpreis um über 10% steigen. Damit würden 3% des Benzinabsatzes an das Ausland verlorengehen.

Die Änderungen im Treibstoffabsatz wirken sich auf das Mineralölsteueraufkommen aus (Übersicht 2). Die Auf-

²⁾ Bayer K. Puwein W. (Koordination) et al. Umweltabgaben und Steuerreform WIFO Wien 1990

**Einreisende Ausländer an Straßen-
grenzstellen** *Übersicht 3*

	Österreich insgesamt	Burgenland, Niederösterreich	Vorarlberg, Tirol Salzburg
	1 000 Personen	Anteile in %	
1973	104.002	1,2	79,9
1980	121.938	1,7	77,9
1990	184.148	14,7	61,6
1994	187.614	14,2	63,5

Q: ÖSTAT

kommenselastizität der Mineralölsteuer auf Benzin wurde auf 0,7 geschätzt. Demnach würde die Anhebung des Steuersatzes um 25% das Steueraufkommen um 17% steigen lassen. Die ökonomischen Analysen brachten für die Periode 1972 bis 1988 statistisch gesicherte Ergebnisse, die recht gut mit den Schätzungen auf der Basis von regionalen Benzinabsatzdaten übereinstimmen. Mit der Ostöffnung ist aber eine neue Situation eingetreten: Die Treibstoffpreise sind in den Oststaaten niedriger als in Österreich und werden von dem nun intensivierten Reiseverkehr genutzt. Auch das Kippen der Preisrelation zu Italien bringt neue Aspekte für den „Tanktourismus“.

Das Diesel-Arbitrage tanken wurde vom WIFO noch nicht untersucht. In diesem Zusammenhang sind die Änderungen im Dieselabsatz Anfang 1994 bemerkenswert: Nach einer Stagnation im Jahr 1993 nahm er im I. Quartal 1994 um 14% zu. Durch die Anhebung der Mineralölsteuer in Deutschland war Dieselöl ab Jänner 1994 in Österreich deutlich billiger; Lkw- und Diesel-Pkw-Fahrer tankten demnach bei Fahrten über die deutsch-österreichische Grenze ihre Fahrzeuge möglichst in Österreich auf.

Neue Situation durch Ostöffnung

Die Treibstoffpreisdifferenzen zu Ungarn und zur Tschechoslowakei spielten bis zur Ostöffnung wenig Rolle, da einerseits Touristen aus den Oststaaten kaum in den Westen ausreisen durften und andererseits das Interesse an Ostreisen durch Visapflicht und Zwangsumwechslung gedämpft war. Erst der Fall des Eisernen Vorhangs 1989 normalisierte den Ost-West-Tourismus. 1990 reisten über Straßengrenzstellen zwischen Niederösterreich und Tschechien bzw. der Slowakei 26mal so viele Ausländer nach Österreich ein wie 1980, über burgenländisch-ungarische Grenzstellen fast siebenmal so viele. Der Zuwachs an den Grenzstellen in Salzburg, Tirol und Vorarlberg zu Deutschland, der Schweiz und Italien betrug in diesem Zeitraum nur 19%. Der Anteil der über burgenländische und niederösterreichische Straßengrenzstellen einreisenden Ausländer erhöhte sich von 1,7% auf 14,7% (Übersicht 3). 1994 kamen bereits 15% der einreisenden Ausländer aus den ehemaligen Ostblockstaaten (Übersicht 4). Die Reisen von Österreichern in die Oststaaten dürften in ähnlichem Ausmaß gestiegen sein. Ein kleiner Teil der Reisen sind sicher Tankausflüge, die durch das preisgünstige Angebot von Dienstleistungen und Waren zusätzlich gefördert werden.

Besonders gewinnbringend ist derzeit das Tanken in Slowenien; Ersparnisse von über 200 S für eine Tankfüllung

**Einreisende Ausländer und Treibstoff-
differenzen nach Grenzregionen** *Übersicht 4*

	Einreisende Ausländer 1994		Treibstoffpreise März 1995	
	Mill. Personen	In %	Benzin Österreich = 100	Dieselöl
Straßengrenzstellen zu				
Deutschland	99	52	113,7	105,1
Schweiz	22	12	95,9	129,1
Italien	19	10	103,9	105,1
Slowenien	20	11	55,4	69,6
Ungarn	15	8	94,0	103,8
Tschechien	9	5	82,1	84,8
Slowakei	4	2	72,2	73,4

Q: ÖSTAT, ÖAMTC, eigene Schätzungen

sind möglich. Mit einem Anteil von 11% an den einreisenden Ausländern haben die slowenischen Grenzstellen im Arbitrage tanken der Ausländer ein starkes Potential.

Aufgrund der Veränderungen im internationalen Reiseverkehr sollte das Problem des Arbitrage tankens neu untersucht werden. Für steuerpolitische Entscheidungen sind nicht nur die Steuerausfälle und Devisenabgänge, die das Tanken jenseits der Grenze verursacht, von Interesse. Tankausflüge sind zumeist mit Ausgaben für Essen und kleinere Einkäufe verbunden. Außerdem wird zusätzlicher Pkw-Verkehr angeregt. Über das tatsächliche Ausmaß dieser Konsequenzen von Treibstoffpreisdifferenzen ist gegenwärtig wenig bekannt.

**International einheitliche Besteuerung
sichert positive Umwelteffekte**

Die Mineralölsteuer ist eine selektive Verbrauchsteuer auf Inputs und Endkonsum mit umweltpolitischen Steuerungsmöglichkeiten. Gerade im Verkehrsbereich mit seinen großen Umweltproblemen ließe sie sich effizient einsetzen. Eine hohe Steuer begünstigt

- den öffentlichen Personenverkehr gegenüber dem motorisierten Individualverkehr,
- den Schienengüterverkehr gegenüber dem Straßengüterverkehr,
- elektrisch betriebene Systeme gegenüber Systemen mit Verbrennungsmotoren und
- bildet einen permanenten Anreiz, den spezifischen Treibstoffverbrauch (Verbrauch je geleisteten Personenkilometer oder Tonnenkilometer) zu senken.

Im Pkw-Verkehr kann dies durch höhere Besetzungszahlen (Fahrgemeinschaften), Änderung der Fahrweise (geringere Geschwindigkeit, vorausschauendes Fahren), Anschaffung von sparsameren Pkw (kleinere Modelle, sparsamere Motoren) erreicht werden. Im Lkw-Verkehr läßt sich der spezifische Treibstoffverbrauch nicht nur durch sparsamere Motoren, sondern auch durch weniger schwach ausgelastete oder Leerfahrten verringern.

In den letzten 15 Jahren bestand wenig Anreiz, den Treibstoffverbrauch zu senken. In Österreich ist der Benzinspreis seit dem zweiten Erdölpreisschock 1981 real um 36%

gesunken. Mit einem durchschnittlichen Arbeitnehmermonatslohn konnten 1981 1.360 l, 1994 2.530 l Benzin gekauft werden. Um den Verbrauch spürbar zu senken, müßte der

Um den erwünschten umweltpolitischen Effekt voll zu erreichen, müßte die Treibstoffbesteuerung im internationalen Gleichklang geregelt werden.

Preis sehr kräftig erhöht werden. Länder mit niedriger Besteuerung können aber die Umweltschutzbemühungen ihrer Nachbarstaaten unterlaufen und gleichzeitig nach dem Modell „beggar my neighbour“ zusätzliche Deviseneinnahmen erzielen. Ein besonderes Beispiel dafür ist Luxemburg (die „Tankstelle Europas“): 1994 waren die Treibstoffpreise in diesem Land um rund ein Viertel niedriger als in den Nachbarländern Deutschland, Frankreich und Belgien. 1994 wurden in Luxemburg, gemessen am Fahr-

zeugbestand des Fürstentums, pro Pkw und Lkw 4,3 t Kraftstoff verkauft. Der Kraftstoffabsatz pro Fahrzeug erreichte in den Nachbarländern dagegen kaum 1,5 t. Demnach wurden fast zwei Drittel des Kraftstoffabsatzes in Luxemburg an ausländische Kraftfahrer abgegeben.

Für die EU würde sich anbieten, für einheitliche Steuerregelungen zu sorgen. Im Ende 1992 von der EG-Kommission präsentierten Weißbuch über „Die zukünftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik“ wird u. a. eine Verbesserung der Umweltverträglichkeit des Verkehrs gefordert. Als eine mögliche Maßnahme dafür wird eine europaweit einheitliche Besteuerung von Mineralöl genannt. Gemeinsame Mindestsätze wurden bisher erst für die Mineralölsteuer auf Dieselöl beschlossen (Richtlinie 93/89/EWG). Diese Maßnahme diene aber lediglich der Harmonisierung der Steuerbelastung für fuhrgewerbliche Betriebe, um einen fairen Wettbewerb zu sichern.

The Impact of a Mineral Oil Tax Increase on the Sale of Fuel

Summary

Fuel for motor vehicles is currently more expensive in Austria than in most neighboring countries. Apart from taxation (mineral oil tax and VAT), the price net of tax is also comparatively high. As from May 1, 1995, when the mineral oil tax on petrol and diesel will be raised, petrol will be more expensive in Germany only and diesel in Switzerland only, assuming the tax increase will fully translate into prices and the other countries will keep their fuel prices at current levels. Thus, the tax increase also implies that for the first time it will be cheaper to fill up in Italy and that present price advantages for diesel vis-à-vis Germany, Italy and Hungary will be lost. As a result, more drivers will stop for fuel beyond the Austrian borders.

High fuel price differentials between neighboring countries are readily exploited not only within the „normal“ road traffic of passengers and goods, but also by inducing extra „filling-up travel“ movements. Such arbitrage transactions may rise to an important part of total fuel sales in a small country like Austria, where tourism and transit traffic play a major role. In 1973, when petrol prices in Austria were 16 percent below those in Germany, 16 percent of overall petrol sales went to foreigners (net of petrol bought by Austrians abroad). In 1988, when petrol was 28 percent more expensive than in Germany, this share amounted to less than 3 percent. According to demand elasticities estimated for the period from 1972 to 1988, the increase in the price of petrol of over 10 percent as from next May should lower petrol sales in Austria by 4 percent. One quarter of this decline is due to an

effective fall in fuel consumption, the remaining three quarters to the „diversion“ of sales (to Austrians and foreign tourists traveling to Austria) to border regions abroad. Therefore, the rise in the mineral oil tax rate by 25 percent may boost tax revenues by only 17 percent.

The mineral oil tax is a specific consumption tax on inputs and final use, potentially providing incentives for ecologically responsible behavior. A high tax rate discriminates in favor of public and against individual passenger transport, in favor of railway and against road traffic of goods, and in favor of electric and against combustion type engines; it encourages sustained efforts to lower specific fuel consumption of motor cars.

Over the last fifteen years there has been little incentive to reduce fuel consumption: since the second oil price shock in 1981, the price of petrol in Austria has fallen by 36 percent in real terms. In order to bring down consumption significantly, prices would have to be raised massively. However in the event, countries with low taxes may undermine environmental efforts of their neighbors and, by way of a „beggar my neighbor“ policy, may earn, on top of it, additional tax and foreign exchange revenues. In Luxembourg, for example, two-thirds of fuel sales go to foreign motorists as local fuel prices are about 25 percent below those of surrounding countries. For the full environmental policy effect to be obtained from fuel taxation, taxes would have to be harmonized at the international level.