
ÖKO-SOZIAL UMSTEUERN

POSITIONSPAPIER FÜR EINE ÖKO-SOZIALE STEUERREFORM

ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung, November 2020

ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 20 österreichische Umwelt-, Natur- und Tierschutz-Organisationen wie GLOBAL 2000, Greenpeace, VCÖ, VIER PFOTEN oder der WWF. ÖKOBÜRO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung.

Inhalt

1. Kernforderungen der Umweltorganisationen	2
Ökologisch und sozial gerecht umsteuern: Für die Umwelt und den Arbeitsmarkt	4
2. Vorschläge für die öko-soziale Steuerreform im Detail.....	4
3. Phase I der Steuerreform.....	5
Arbeitswege und Pendelpauschale	5
Normverbrauchsabgabe (NoVA)	6
Firmenwagenbesteuerung	6
Tanktourismus	7
Besteuerung des Flugverkehrs	8
Motorbezogene Versicherungssteuer.....	8
Pkw-Road Pricing	9
4. Phase II der Steuerreform: CO ₂ -Preis wirkt besser und unbürokratischer als ein zusätzlicher Emissionshandel	9
5. CO ₂ -Preis	10
Studienergebnisse zeigen Mehrwert einer öko-sozialen Steuerreform mit CO ₂ -Preis	10
Regierungsprogramm 2020-2024 setzt auf CO ₂ -Bepreisung	11
Wirksame Ausgestaltung einer CO ₂ -Bepreisung für Österreich.....	11
Soziale Abfederung.....	12
Quellen	14

1. Kernforderungen der Umweltorganisationen

Die Ausrichtung des Steuer- und Abgabensystems auf Klimaschutz und Energieeffizienz ist einer der wichtigsten Hebel der nationalen Klimapolitik. Umweltverträgliches Verhalten muss auf allen Ebenen begünstigt werden. Es braucht ein Steuersystem, das klimaverträgliches Verhalten begünstigt und klimaschädliches Verhalten teurer macht. Dafür sprechen sich in einer repräsentativen Integral-Umfrage auch 79 Prozent der Österreicher*innen aus.

In diesem Sinne braucht es eine ökologische, sozial gerechte und wirtschaftlich effiziente Steuerreform, die insgesamt aufkommensneutral ist, Energie- und Ressourcenverbrauch verteuert sowie Arbeit, Gesundheit und Umweltinvestitionen vergünstigt. Besonders wichtig ist, dass Umweltschutz stärker belohnt wird und Umweltverschmutzung einen Preis bekommt.

Gerade angesichts der Corona-Krise müssen frühzeitig die Weichen für einen klimafitten und naturverträglichen Neustart gestellt werden. Denn eine ambitionierte öko-soziale Steuerreform setzt gerade nach Krisenzeiten entscheidende Impulse für Zukunftsinvestitionen und neue Arbeitsplätze in Österreich.

Im Regierungsprogramm (2020-2024) bekennt sich die Bundesregierung im Kampf gegen die Klimakrise zur Umsetzung einer öko-sozialen Steuerreform. Durch die Covid-19-Pandemie hat sich die Ausgangslage angesichts der weitreichenden Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft deutlich verändert. Die Volkswirtschaft fällt im Jahr 2020 in eine Rezession und steht vor einem Neustart im Jahr 2021 - unter anderem unterstützt durch Konjunkturmaßnahmen der öffentlichen Hand. Wichtiger denn je sind daher klare Rahmenbedingungen, die Investitions- und Planungssicherheit für Unternehmen gewährleisten und klimapolitische Fehlinvestitionen vermeiden. Schon jetzt gehen die Kosten des Nicht-Handelns in die Milliarden – Tendenz stark steigend.¹

Das ÖKOBÜRO und seine Mitgliedsorganisationen fordern daher die österreichische Bundesregierung zu drei zentralen Weichenstellungen auf:

1. Stufe I der öko-sozialen Steuerreform ambitioniert umsetzen und noch 2020 beschließen
2. Stufe II vorziehen und Zeitplan fixieren: Erarbeitung eines Entwurfs bis zum Ende des 1. Quartals 2021, Beschluss im 2. Quartal 2021, Umsetzung in der 2. Hälfte 2021
3. Grundsätzlich muss die öko-soziale Steuerreform sozial und wirtschaftlich gerecht erfolgen, ohne dass die notwendige Lenkungswirkung verloren geht

¹ Wegener Center Research Briefs 1 | 2020. Innovationschance Coronakrise und die Kosten des Nicht-Handelns. <https://unipub.unigraz.at/obvugrveroeff/download/pdf/5201636?originalFilename=true>

Für die **Umsetzung der Stufe I der Steuerreform** sind folgende Eckpunkte zentral:

- Pendelpauschale ökologisch und sozial gerecht reformieren: Vereinheitlichung des aufwändigen bürokratischen Systems, starke Anreize für die Nutzung des Öffentlichen Verkehrs setzen und soziale Treffsicherheit erhöhen
- Normverbrauchsabgabe (NoVA): Deckelung für besonders klimaschädliche Autos abschaffen, Ökologisierung der neu zugelassenen Pkw durch sukzessive Anpassung der Berechnungsformel unterstützen, Lenkungswirkung der Abgabe durch bessere Informationspflicht erhöhen
- Firmenwagenbesteuerung: Beenden des Steuervorteils durch Firmenwagennutzung im Vergleich zu Einkommen, privates Vielfahren mit dem Firmenwagen auch steuerlich abbilden, starke steuerliche Anreize zur Anschaffung von emissionsfreien Firmenwagen setzen
- Tanktourismus: Abschaffung des teuren Diesel-Privilegs und strategische Angleichung der Treibstoffpreise an das Niveau der Nachbarstaaten
- Lkw-Maut: Einsatz für rasche Umsetzung der EU-Wegekostenrichtlinie mit Mindestmaut statt Mautobergrenze, strategische Ausweitung der kilometerabhängigen Lkw-Maut auf das gesamte Straßennetz
- Besteuerung des Flugverkehrs: Sukzessive Anhebung der Flugabgabe, Beenden der steuerlichen Subventionierung des Flugverkehrs in Österreich und auf EU-Ebene
- Darüber hinaus: weitere Ökologisierung der motorbezogenen Versicherungssteuer und strategische Einführung einer kilometerabhängigen Pkw-Maut

Für die **Umsetzung der Stufe II der Steuerreform** sind folgende Eckpunkte zentral:

- Einführung einer CO₂-Bepreisung in Form einer sukzessive steigenden Lenkungsabgabe, zusätzlich zu bestehenden Energiesteuern mit Erreichung von mindestens 150 Euro pro Tonne CO₂ bis zum Jahr 2025 und mindestens 300 Euro pro Tonne CO₂ bis zum Jahr 2030
- Zielwert einer Reduktion von zumindest fünf Millionen Tonnen CO₂-Emissionen pro Jahr ab der Einführung sowie ein Umschichtungsvolumen von zumindest sieben Milliarden Euro pro Jahr
- Definition eines weiter ansteigenden Preispfads in Einklang mit dem Ziel der Klimaneutralität in Österreich bis zum Jahr 2040 gemäß Regierungsprogramm
- Definition der Mittelverwendung aus der CO₂-Bepreisung aufgeteilt in Rückvergütung an Privathaushalte, Senkung der Steuern auf Arbeit und Klimaschutz-Investitionen

Ökologisch und sozial gerecht umsteuern: Für die Umwelt und den Arbeitsmarkt

Sowohl aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit als auch der generellen Akzeptanz muss eine öko-soziale Steuerreform auf allen Ebenen sozial gerecht erfolgen, ohne dass die zentrale Lenkungswirkung dabei verloren geht.

Internationale Beispiele zeigen, dass bei einer Rückvergütung zusätzlicher Einnahmen vor allem auf zwei Konzepte gesetzt wird: Auf einen Öko-Bonus als Transferleistung an alle Haushalte sowie eine Senkung der Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit. Um die soziale Akzeptanz zu erhöhen und unerwünschte negative soziale Effekte zu verhindern, hat sich insbesondere der Öko-Bonus als einfaches und gutes Mittel erwiesen. Ergänzend führt die Senkung der Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit zu hohen Beschäftigungseffekten. Gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit wirkt eine gut durchdachte öko-soziale Steuerreform daher auch als Jobmotor.

Generell muss eine öko-soziale Steuerreform in eine umfassende und durchdachte Klimapolitik eingebettet sein. Dazu gehören beispielsweise attraktive umweltverträgliche Mobilitätsangebote, in die zusätzlich investiert werden muss.

2. Vorschläge für die öko-soziale Steuerreform im Detail

Wegweisende Studien, wie zum Beispiel das Transition-Szenario des Umweltbundesamts, sehen eine öko-soziale Steuerreform als den zentralen Hebel, um die Treibhausgasemissionen in Österreich wirksam zu senken. Auch führende Ökonom*innen wie Nobelpreisträger Nicholas Stern, Joseph Stiglitz oder Ottmar Edenhofer empfehlen die Einführung einer CO₂-Bepreisung. Vom Internationalen Währungsfonds bis zum Climate Leadership Council mit 3.589 Ökonom*innen und 27 US-Nobelpreisträgern ist eine klare Linie ablesbar: "Eine Kohlenstoffsteuer bietet den kostenwirksamsten Hebel, um die Kohlenstoffemissionen in dem Umfang und mit der Geschwindigkeit zu reduzieren, die notwendig ist. Eine Kohlenstoffsteuer sollte jedes Jahr erhöht werden, bis die Ziele der Emissionsreduzierung erreicht sind, und aufkommensneutral sein."

Gleichzeitig setzen immer mehr Staaten auf eine CO₂-Bepreisung als wirksames Lenkungsinstrument. Schweden, Dänemark, Finnland und die Schweiz haben positive Erfahrungen gemacht. In den untersuchten Ländern gab es seit 1990 ein starkes Wirtschaftswachstum. Sowohl Schweden (+77%), Finnland (+57%), Dänemark (+57%), als auch die Schweiz (+51%) steigerten ihr Bruttoinlandsprodukt. Wirtschaftswachstum ist ein zentraler Treiber hinter steigenden Emissionen, insofern ist die Entwicklung in den Ländern beachtlich. Auch in Österreich ist in diesem Zeitraum die Wirtschaft stark gewachsen (+66%). Während in Österreich die Treibhausgasemissionen seit dem Jahr 1990 um sechs Prozent gestiegen sind, sind sie in Dänemark (-29%), Schweden (-24%) und Finnland (-20%) stark gesunken. Auch in der Schweiz (-7%) kam es nach jahrelangen Problemen zuletzt zu einer deutlichen Reduktion. In allen Staaten spielt die Bepreisung von CO₂ bzw. Energie eine große Rolle (vgl. GLOBAL 2000, 2019). Österreich sollte daher rasch zu den Staaten aufschließen, die bereits langjährige und gute Erfahrungen mit der Bepreisung von CO₂ gemacht haben.

3. Phase I der Steuerreform

Im Regierungsprogramm 2020-2024 sind für eine erste Phase der geplanten öko-sozialen Steuerreform mehrere Punkte genannt. Wie hoch deren Lenkungswirkung ist, hängt von einer ambitionierten Ausgestaltung und einem funktionierenden Gesamtpaket ab. Neben der Anpassung der steuerlichen Rahmenbedingungen ist die Schaffung von klimaverträglichen Alternativen von zentraler Bedeutung. Dazu gehört der massive Ausbau der notwendigen Infrastruktur für eine Transformation in Richtung klimaverträglicher Wirtschaft.

Arbeitswege und Pendelpauschale

Das Fördersystem für die Mobilität vom Wohnort zum Arbeitsplatz enthält derzeit zahlreiche Doppelförderungen, die nicht ausreichend aufeinander abgestimmt sind. Neben Pendelpauschale und Verkehrsabsetzbetrag gibt es zusätzlich den Pendel-Euro, einzelne Bundesländer-Förderungen sowie weitere Förderungen für niedrige Einkommen. Die Gesamtkosten sind intransparent, für die Subventionen der Länder fehlen Daten.

- Anreize für Zersiedelung abschaffen: Das derzeitige System schafft kontraproduktive Anreize, weite Distanzen am Arbeitsweg in Kauf zu nehmen, unabhängig davon, welches Verkehrsmittel genutzt wird. Strategisches Ziel muss es aber sein, fehlgeleitete Zersiedelungsanreize im ländlichen Raum zu vermeiden und gezielt jene Personen zu unterstützen, die Unterstützung benötigen.
- Vereinheitlichung und Neuorientierung: Ziel einer Reform muss es sein, die verschiedenen Instrumente der Pendelförderung gemeinsam zu betrachten, zu vereinheitlichen und zu vereinfachen, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Zugleich muss das System nach ökologischen und sozialen Gesichtspunkten ausgerichtet werden.

Für eine Reform des Pendelpauschale-Systems im Sinne des Klimaschutzes muss umweltverträgliche Mobilität belohnt werden, während umweltschädliche Mobilitätsentscheidungen im Sinne der ökologischen Kostenwahrheit verteuert werden.

- Anhebung Distanz-Untergrenze und kilometergenaue Berechnung: Die Pendelpauschale ist für weite Arbeitswege gedacht, für kurze Arbeitswege unterstützt der Verkehrsabsetzbetrag. Daher Anhebung der Distanz-Untergrenze der Pendelpauschale auf 10 Kilometer. Für mehr Transparenz und Fairness kilometergenaue Berechnung der Pendelpauschale mit einer Deckelung bei einer Distanz-Obergrenze von 60 Kilometern.
- Belohnung für umweltverträgliche Mobilität:
 - Wenn zumutbare öffentliche Verkehrsverbindungen verfügbar sind: Volle Pendelpauschale nur nach Vorlage eines auf der Strecke Wohnadresse–Arbeitsort gültigen Offi-Tickets oder Netzkarte. Reduzierte Pendelpauschale ohne nachweisliche Offi-Nutzung.

- Wenn keine zumutbare öffentliche Verkehrsverbindung verfügbar: Pendelpauschale unabhängig vom Verkehrsmittel. Bonus-Zuschlag bei nachweislicher Öffi-Nutzung trotz Unzumutbarkeit (zum Beispiel auch für Öffi-Nutzung auf Teilstrecken, Park&Ride)
- Unterstützung für spezielle Bedarfsfälle: Wird der Pkw nachweislich trotz verfügbaren Öffentlichen Verkehrs am Arbeitsweg benötigt (zum Beispiel körperliche Behinderung), kann die Pendelpauschale unabhängig von der Zumutbarkeit des Öffentlichen Verkehrs im Rahmen der Arbeitnehmerveranlagung beantragt werden.
- Steuerabsetzbetrag statt Steuerfreibetrag: Durch die Ausgestaltung als Steuerfreibetrag profitieren Personen mit höherem Einkommen deutlich stärker als Personen mit niedrigerem Einkommen. Daher Umstellung auf Steuerabsetzbetrag.

Normverbrauchsabgabe (NoVA)

Die Normverbrauchsabgabe (NoVA) ist ein wirksames Instrument, um die Pkw-Flotte in Österreich schrittweise auf Klimakurs zu bringen. Die ökologische Komponente ist dabei weiter und entsprechend den EU-Zielen zu verstärken.

- Ersatzlose Streichung der Deckelung bei 32 Prozent sowie Streichung des Abzugspostens von 350 Euro
- Schrittweise jährliche Reduktion des Subtrahenden in der NoVA-Berechnungsformel von derzeit 115 auf 0 bis zum Jahr 2030
- Schrittweise Reduktion der CO₂-Grenze für den Malus-Betrag (derzeit 40 € je Gramm ab 275 g CO₂/km) und jährliche Anhebung des Malus-Betrags, etwa Reduktion auf 150 g CO₂/km in einem ersten Schritt und sukzessive Senkung auf EU-Flottengrenzwert sowie jährliche Anhebung Malus-Betrag um 5 Euro.
- Verpflichtende Information und bessere Sichtbarmachung des NoVA-Betrags vor dem Fahrzeugkauf (zum Beispiel ähnlich wie die Kennzeichnung des Energieverbrauchs bei Kühlschränken)

Firmenwagenbesteuerung

Mehr als 60 Prozent der Pkw-Neuzulassungen werden von juristischen Personen angemeldet. Diese Pkw werden betrieblich genutzt und gehen nach der Abschreibung oft in privaten Besitz über. Steuerliche Anreize für klimaverträgliche Fahrzeuge wirken sich somit doppelt aus und könnten dazu beitragen, auch die private Pkw-Flotte schneller auf Klimakurs zu bringen.

- Vorsteuerabzugsfähigkeit weiterhin nur für emissionsfreie Kfz (Pkw, Krafträder)

- Erhöhung Sachbezugswert auf 2 % für Kfz unter dem CO₂-Grenzwert und 2,5 % über dem CO₂-Grenzwert (statt wie bisher 1,5 % und 2 %)
- Sukzessive Reduktion des CO₂-Grenzwerts für die Berechnung des Sachbezugswert von derzeit 141 g CO₂/km auf 0 g CO₂/km bis 2030
- Aufhebung der Deckelung des Sachbezugs bei Privatnutzung
- Einführung mehrerer Stufen bei der Berechnung des Sachbezugs für unterschiedlich starke Nutzung
- Angemessenheitsgrenze für Absetzbarkeit als Betriebsausgabe an CO₂-Emissionen orientieren (zB. 40.000 € für 0 g CO₂/km, sinkend auf 0 € ab 200 g CO₂/km)

Tanktourismus

Österreich besteuert Benzin und Diesel im europäischen Vergleich nur sehr gering. Dies gilt vor allem im Vergleich zum Nachbarland Italien, in dem die Mineralölsteuern im EU-Vergleich hoch sind, jedoch ebenso im Vergleich zu Deutschland und der Schweiz. Innerhalb Österreichs gibt es zudem eine Ungleichbehandlung zwischen Diesel und Benzin – trotz der höheren Stickoxid-Belastung als Folge der Verbrennung von Diesel. Zudem sind die Treibstoffpreise in Folge der Covid-19-Pandemie signifikant gesunken, was eine Abschaffung des Diesel-Privilegs ohne spürbare Mehrbelastung möglich macht.

- Abschaffung des Diesel-Privilegs: Anhebung der Diesel-MöSt auf das Niveau der Benzin-MöSt bzw. Besteuerung der Treibstoffe auf Basis ihres Kohlenstoffgehalts (wonach Diesel höher besteuert werden müsste als Benzin)
- Strategische Angleichung der Treibstoffpreise an das Niveau der Nachbarstaaten (durch kombinierte Betrachtung in Kombination mit der CO₂-Bepreisung aus Phase II der Steuerreform)

Lkw-Maut

Während der Schienengüterverkehr am gesamten Bahnnetz Schienenmaut zahlt, zahlen Lkw nur auf zwei Prozent des Straßennetzes eine Maut (Autobahnen und Schnellstraßen). Diese Regelung fördert ein Ausweichen auf Straßen, die durch Gemeinden führen und erhöht damit die Lärm- und Schadstoffbelastung der lokalen Bevölkerung. Darüber hinaus wird die Lkw-Maut nur für Lkw über 3,5 Tonnen eingehoben, obwohl Klein-Lkw mittlerweile rund 80 Prozent der Lkw-Flotte ausmachen.

- Einsatz für rasche Umsetzung der EU-Wegekostenrichtlinie mit Mindestmaut statt Mautobergrenze und umfassende Internalisierung aller externer Kosten
- Ausweitung der kilometerabhängigen Lkw-Maut auf das gesamte Straßennetz (wie es in der Schweiz bereits seit dem Jahr 2001 der Fall ist)

- Einbeziehung von Klein-Lkw in das Maut-System

Besteuerung des Flugverkehrs

Die internationale Steuerbefreiung von Kerosin geht auf das Chicagoer Abkommen aus dem Jahr 1944 zurück, dessen Ziel es war das damals noch junge Verkehrsmittel Flugzeug zu fördern. Das pro Person klimaschädlichste Personen-Verkehrsmittel verzeichnete bis zur Coronakrise hohe Wachstumsraten. Ohne ein Gegensteuern sind diese mittelfristig wieder zu erwarten, da der Flugverkehr nach wie vor eine umfassende steuerliche Bevorzugung genießt. Gerade Kurz- und Mittelstreckenflüge können in vielen Fällen auf die Bahn (zum Beispiel durch einen Ausbau von Hochgeschwindigkeitszügen und Nachtzügen) verlagert werden.

- Gestaffelte Flugabgabe, höchste Besteuerung für Kurzstreckenflüge
- Sukzessive Anhebung der Flugabgabe auf mindestens 100 Euro
- Zweckgebundene Verwendung des Aufkommens der Flugabgabe für Investitionen in Klimamaßnahmen (Schwerpunkt nicht motorisierter- und Öffentlicher Verkehr)
- Einführung Mineralölsteuer für in Österreich getanktes Kerosin
- Einhebung Umsatzsteuer auf Flugtickets für inländischen Streckenanteil
- Einsatz für Einführung Kerosinsteuer und Umsatzsteuer auf Flugtickets auf europäischer und globaler Ebene oder durch bilaterale Abkommen.

Zusätzlich zu den im Regierungsprogramm vorgesehenen Punkten sind folgende Reformen sinnvoll und notwendig:

Motorbezogene Versicherungssteuer

Die motorbezogene Versicherungssteuer (Kfz-Steuer) für Pkw und Motorräder wird im Zuge der Haftpflichtversicherung verrechnet – und wird dadurch kaum als Lenkungsabgabe wahrgenommen. Ab Oktober 2020 wird neben der Motorleistung auch eine CO₂-Komponente zur Berechnung eingeführt.

- Verpflichtende Information und bessere Sichtbarmachung der Kfz-Steuervorteile bei klimaverträglichen Modellen bereits vor dem Fahrzeugkauf
- Schrittweise Senkung der CO₂-Grenze der CO₂-Komponente bei der Berechnung der Kfz-Steuer
- Weitere Ökologisierung der Berechnungsformel durch Einführung zusätzlicher CO₂-Stufen für besonders klimaschädliche Pkw

Pkw-Road Pricing

Im Gegensatz zu Lkw bezahlen Pkw derzeit für die Nutzung von Schnellstraßen und Autobahnen einen einheitlichen Tarif (Vignette), unabhängig von der tatsächlichen Nutzung. Dadurch besteht ein Anreiz für Mehrnutzung, denn wer Schnellstraßen und Autobahnen nur wenig nutzt, zahlt pro Kilometer deutlich mehr.

- Umstellung von nutzungsunabhängigem Tarif (Vignette) auf eine faire nutzungsabhängige Abgabe (Road Pricing)
- Einführung ökologische Komponente bei Abgabenhöhe (zum Beispiel gemäß Euro-Abgasnorm)

4. Phase II der Steuerreform: CO₂-Preis wirkt besser und unbürokratischer als ein zusätzlicher Emissionshandel

Emissionshandel mit einer begrenzten und über die Zeit sinkenden Gesamtmenge an Verschmutzungsrechten ist vom Prinzip her und in der Theorie ein wirksames Instrument um CO₂-Emissionen zu verringern. Vom Prinzip her wirksam, da durch die begrenzte und sinkende Menge an Gesamtemissionen die Emissionen zwangsläufig sinken und durch den Handel mit Zertifikaten die Reduktionen dort stattfinden, wo sie am günstigsten zu erzielen sind. Nur in der Theorie wirklich wirksam, da die Wirklichkeit zeigt, dass Fehlsteuerungen häufig vorkommen. Ein Beispiel ist die massive Überallokation, die im Rahmen des EU-ETS stattgefunden hat und die durch die Wirtschaftskrise 2007/8 und den folgenden Produktionsrückgang deutlich verschärft wurde. Das hat Bemühungen um wirksamen Klimaschutz mehr als ein Jahrzehnt zurückgeworfen. Daher ist eine Anpassung bzw. Erweiterung des Emissionshandels auf weitere Sektoren, wie etwa Gebäude oder Verkehr, grundsätzlich sehr skeptisch zu sehen.

Darüber hinaus gibt es augenscheinliche Unterschiede zwischen den bestehenden EU-ETS Sektoren - Stromerzeugung ab einer gewissen Größe und industrielle Produktion, die in der Regel sehr große Konzerne bzw. Standorte umfassen - und dem Verkehrs- bzw. Gebäudesektor, die zumindest zum Teil aus sehr vielen, deutlich kleineren Einheiten bestehen. Ganz abgesehen von dieser Herausforderung zählt die Agora Energiewende in einer Analyse² zahlreiche weitere Schwierigkeiten auf, die bei der Ausweitung des ETS entstehen würden. Dazu zählt:

- Sehr hoher Verwaltungsaufwand
- Die Notwendigkeit tausende Unternehmen zur Überwachung und Abrechnung ihrer Emissionen zu verpflichten

² https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2019/2019-08-ETS-fuer-Waerme-und-Verkehr/159_ETS-fuer-Waerme-und-Verkehr_DE_WEB.pdf

- Eine zu erwartende Klagewelle der Betroffenen, ähnlich wie bei Einführung des EU-ETS-Systems im Jahr 2005
- Die Dauer, ein EU-rechtlich und politisch kompatibles System zu schaffen, wird auf drei bis fünf Jahre geschätzt, unter anderem aufgrund der zahlreichen zu verändernden EU Rechtsakte

Im Vergleich dazu lässt sich eine CO₂-Bepreisung mit weit kürzeren Vorlaufzeiten und weniger Aufwand innerhalb nur weniger Monate im Rahmen einer Steuerreform einführen.

5. CO₂-Preis

Studienergebnisse zeigen Mehrwert einer öko-sozialen Steuerreform mit CO₂-Preis

Zuletzt untersuchte das WIFO (2019) mehrere Szenarien zur Einführung einer CO₂-Steuer in Österreich. Angenommen wurden dabei Steuersätze von 60 €/t CO₂ (zusätzlich), 120 €/t CO₂ (zusätzlich) und 315 €/t CO₂ (CO₂-Steuer ersetzt bisherige Energiesteuern) im Non-ETS-Sektor. Dabei wird ein Volumen von 1,9 Mrd. Euro (60 €/t CO₂), 4 Mrd. Euro (120 €/t CO₂) bzw. 6,6 Mrd. Euro (315 €/t CO₂) bewegt. Mit der Einführung der CO₂-Bepreisung ist bereits kurzfristig eine Einsparung von drei bis zehn Prozent der CO₂-Emissionen erreichbar. Über entsprechende Rückvergütungsmechanismen (Ökobonus, Lohnnebenkostensenkungen) können unerwünschte soziale Effekte verhindert werden bzw. große Arbeitsplatzeffekte generiert werden (double dividend), während die Auswirkungen auf die Wirtschaftsleistung insgesamt marginal bleiben.

Scientists for Future wiederum empfehlen einen Einstiegspreis für Emissionen, die nicht vom europäischen Emissionshandel betroffen sind (v.a. Verkehr und Gebäude), von mindestens 50 Euro pro Tonne CO₂ im Jahr 2020, der bis 2030 auf mindestens 130 Euro pro Tonne CO₂ ansteigen sollte.

Im Referenz-NEKP der Klimawissenschaft (2019) wird wiederum erwähnt, dass Österreich seine CO₂-Emissionen um sieben Prozent verringern könnte, wenn es eine CO₂-Steuer in Höhe des schwedischen Niveaus von 120 Euro pro Tonne CO₂ einführen würde. Es wird geschätzt, dass mit einer Umschichtung des Steuervolumens von vier Milliarden Euro eine CO₂-Einsparung von 2,5 Millionen Tonnen CO₂ erreicht werden kann. Bei einem Volumen von sechs Milliarden Euro (inkl. CO₂-Mindestpreis im ETS-Sektor) würde die Einsparung auf fünf Millionen Tonnen CO₂ pro Jahr steigen.

Die tatsächlichen Kosten einer Tonne CO₂ liegen allerdings viel höher. Das deutsche Umweltbundesamt schätzt Kosten von 180 Euro pro Tonne CO₂ (wenn zukünftige Schäden weniger wert sind) bzw. 640 EUR / t CO₂ (wenn zukünftige Schäden gleich viel wert sind wie aktuelle) (vgl. Kirchengast et al, 2019).

Auch die Ergebnisse einer Modellierung der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung (GWS, 2014) zeigen, dass mit einer Steuerumschichtung mit einem Volumen von fünf Milliarden Euro eine CO₂-Einsparung von 3,5 Millionen Tonnen CO₂ erreicht werden kann und 17.400 Arbeitsplätze geschaffen werden. Bei diesem Modell wurde allerdings größtenteils auf die Erhöhung bestehender Steuern (MöST, Energieabgabe, etc.) zurückgegriffen. Die Rückvergütung erfolgte über

einen Ökobonus (40 Prozent), Senkung der Lohnnebenkosten für Unternehmen (40 Prozent) und Offensivmaßnahmen wie thermische Sanierung und Ausbau des öffentlichen Verkehrs (20 Prozent).

Regierungsprogramm 2020-2024 setzt auf CO₂-Bepreisung

Im Regierungsprogramm (2020-2024) bekennt sich die Bundesregierung dazu Kostenwahrheit herzustellen, während eine soziale Abfederung geschaffen werden soll und regionale Unterschiede Berücksichtigung finden sollen.

- Als Referenzwert für Kostenwahrheit sollen dabei in einem ersten Schritt volkswirtschaftliche Kosten von CO₂-Emissionen ermittelt werden.
- Im nächsten Schritt soll dann eine CO₂-Bepreisung über bestehende Abgaben oder ein Emissionshandelssystem erreicht werden.
- Gleichzeitig sollen Entlastungsmaßnahmen für Betriebe und Private erarbeitet werden.

Wirksame Ausgestaltung einer CO₂-Bepreisung für Österreich

Das ÖKOBÜRO und seine Mitgliedsorganisationen sehen auf Basis bisheriger Erkenntnisse folgende Schritte bei der Ausgestaltung der öko-sozialen Steuerreform als notwendig an.

- Kostenwahrheit über CO₂-Preis herstellen. Um Kostenwahrheit herzustellen, sollte bereits mittelfristig bis 2025 ein CO₂-Preis von mindestens 150 €/t CO₂ erreicht werden, bis 2030 sollte dieser auf 300 €/t steigen.
- Damit würde bis 2030 aber immer noch nicht die volle Kostenwahrheit (über 600 €/t CO₂) erreicht. Auch über 2030 hinaus soll daher ein ansteigender Pfad des CO₂-Preises festgelegt werden, der sich an aktuellen Studien zur Kostenwahrheit orientiert. Damit wird auch für langfristige Investitionen ein klares Signal ausgesendet: Luftverschmutzung, und damit Klimabelastung, bekommt einen Preis. Die CO₂-Steuer wird darüber hinaus dann auch nicht durch die Inflation entwertet.
- Zielwert sollte eine Reduktion der jährlichen Treibhausgas-Emissionen von mindestens 5 Mio. t CO₂ über die Steuerreform ab Einführung und sukzessive ansteigend sein. Dies kann mit den oben genannten Werten auf Basis bisheriger Modellierungen sichergestellt werden.
- Das Volumen der Umschichtung sollte bei etwa sieben Milliarden Euro liegen, damit ausreichend Wirkung erzielt werden kann. Steuerreformen mit einem Volumen von unter fünf Milliarden Euro verfehlen die notwendige Wirkung.
- Bei der im Regierungsprogramm vorgesehenen Kalkulierung volkswirtschaftlicher Gesamtkosten als Ausgangsbasis für den festzulegenden CO₂-Preis sollen nicht nur aktuelle Klimaschäden in Österreich, sondern auch zukünftige Klimaschäden in Österreich und weltweit berücksichtigt werden, um den Aspekt der Klimagerechtigkeit miteinfließen zu lassen. Weiters sollen alle externen Kosten, wie Lärm, Staubbildung, Gesundheitsfolgen als Folge von Luftverschmutzung einbezogen werden.

- Der CO₂-Preis soll bestehende Energiesteuern nicht ersetzen, sondern zusätzlich eingeführt werden. Neben einer CO₂-Bepreisung kommt auch der Energiebepreisung eine zentrale Rolle zu. Sie erfüllt den Zweck, den Energieverbrauch insgesamt zu reduzieren, auch erneuerbare Energie soll sparsam eingesetzt werden. Ohne den effizienteren Einsatz von Energie sind die Klima- und Energieziele nicht erreichbar.
- Die Rückvergütung ist besonders wichtig. Sie soll die Wirkung der öko-sozialen Steuerreform weiter erhöhen, soziale Härtefälle abfedern und für Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden. Diese schaffen Anreize für klimafreundliches Verhalten und nachhaltige Investitionen.
- Weiters müssen umfassende Investitionen in umweltfreundliche Verkehrsmittel getätigt werden, damit komfortable und leistbare Alternativen zum motorisierten Individualverkehr vorhanden sind und der Güterverkehr auf Klimaschutz ausgerichtet wird.

Die hier gemachten Vorschläge beziehen sich auf den Non-ETS-Sektor. Allerdings sollte ein CO₂-Preis möglichst ohne sektorale Einschränkungen wirken. Insofern sollte die Bundesregierung auch an Konzepten arbeiten, wie ein CO₂-Preis inklusive Rückvergütung in diesen Bereichen sinnvoll ausgestaltet werden kann. Darüber hinaus ist ein Einsatz für einen wirksamen CO₂-Mindestpreis auf europäischer Ebene wichtig.

Soziale Abfederung

Eine CO₂-Bepreisung erfordert auch einen sozialen Ausgleich. Bei Menschen mit geringem Einkommen machen die Mehrausgaben einen entsprechend größeren Teil des verfügbaren Einkommens aus. Daher muss eine CO₂-Bepreisung mit einer sozialen Komponente - etwa einer Rückverteilung (eines Teils) der Einnahmen - versehen werden. Eine Untersuchung des Budgetdienstes des Nationalrats hat gezeigt, dass die Einhebung einer CO₂-Steuer auf fossile Brennstoffe, mit einer gleichmäßigen Rückverteilung pro Haushalt, eine progressive Verteilungswirkung aufweist und, dass es somit bei rund zwei Drittel der Menschen in Österreich zu keiner netto Mehrbelastung kommen würde.³ Daher ist sowohl aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit, als auch der Akzeptanz, unbedingt notwendig eine öko-soziale Steuerreform durchzuführen, die dafür sorgt, dass Menschen mit geringem Einkommen durch die CO₂- Bepreisung insgesamt entlastet werden.

Internationale Beispiele zeigen, dass bei der Rückvergütung des Ökosteuer-Volumens vor allem auf zwei Konzepte gesetzt wurde: Auf einen Ökobonus als Transferleistung an alle Haushalte und eine Senkung der Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit. Um die soziale Akzeptanz zu erhöhen und unerwünschte negative soziale Effekte zu verhindern, hat sich der Ökobonus als einfaches und gutes Mittel erwiesen. Auch in Österreich sollte daher auf dieses Konzept gesetzt werden.

Die Senkung der Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit führt zu hohen Beschäftigungseffekten, wie zahlreiche internationale Beispiele zeigen. Es wird für Betriebe günstiger, Arbeitskräfte einzustellen und somit wirkt eine öko-soziale Steuerreform, gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit,

3 <https://www.parlament.gv.at/PAKT/BUDG/ANFRAGEN/VERTEILUNGSWIRKUNGEN/index.shtml>

als starker Jobmotor. Ein Teil des Ökosteuer-Aufkommens soll also auch für die Senkung von Steuern und Abgaben auf Arbeit verwendet werden.

Wie stark eine CO₂-Bepreisung zu geändertem Verhalten führt, hängt auch davon ab, welche Optionen bestehen. Das heißt: den öffentlichen Verkehr ausbauen, Radinfrastruktur errichten oder Förderungen für thermische Sanierung und Heizkesseltausch einrichten. Ein Teil der Mittel soll daher auch in diesen Bereich fließen.

In der Studie "Öko-soziale Steuerreform für Österreich" der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung (GWS, 2014) wurde für die Rückvergütung ein Ökobonus eingeführt (40 Prozent des Aufkommens), eine Senkung der Lohnnebenkosten für Unternehmen vorgenommen (40 Prozent) und Offensivmaßnahmen wie thermische Sanierung und Ausbau des öffentlichen Verkehrs finanziert (20 Prozent). Dies kann auch als Richtwert für eine kommende Steuerreform herangezogen werden.

Quellen

- Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) (2015): Eine ökologische und soziale Steuerreform für Österreich. Ergebnisse einer Modellierung der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung mbH
- GLOBAL 2000 (2019): Klimapolitik ausgewählter Staaten
- Kirchengast G. et al (2019): Referenzplan als Grundlage für einen wissenschaftlich fundierten und mit den Pariser Klimazielen in Einklang stehenden Nationalen Energie- und Klimaplan für Österreich (Ref-NEKP).
- WIFO (2019): CO₂-taxes, equity and the double dividend - Macroeconomic model simulations for Austria. In: Energy Policy 126 (2019) 295–314
- WIFO (2020): Covid-19, Klimawandel und Konjunkturpaket. Url.: https://www.wifo.ac.at/news/news_detail?j-cc-id=1586836818004&j-cc-node=news DI. 29.4.2020

Kontakt

Dieses Positionspapier wurde in Zusammenarbeit der ÖKOBÜRO Mitgliedsorganisationen GLOBAL 2000, Greenpeace, VCÖ – Mobilität mit Zukunft und WWF Österreich erstellt.

Kontaktdaten der Experten:

Johannes Wahlmüller, GLOBAL 2000: johannes.wahlmueller@global2000.at, +43 1 812 57 30 41

Adam Pawloff, Greenpeace: adam.pawloff@greenpeace.org, +43 650 3722524

Michael Schwendinger, VCÖ: michael.schwendinger@vcoe.at, +43 1 893 26 97

Karl Schellmann, WWF: karl.schellmann@wwf.at, +43 676 83488249

ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung

Neustiftgasse 36/3a, 1070 Wien

Tel: +43 1 524-93-77

office@oekobuero.at

www.oekobuero.at

ZVR 873642346