

Wegener Center Statement Oktober 2021: Österreichs ökosoziale Steuerreform. Eine Einordnung und Einschätzung ihres Beitrags zur Erreichung der Klimaziele

Zusammenfassung

Das Erreichen der Klimaziele auf europäischer und nationaler Ebene erfordert ein umfassendes Maßnahmenpaket und die Bepreisung von Treibhausgasen ist darin ein zentrales Element, das bereits in vielen europäischen Ländern erfolgreich eingesetzt wird. Die österreichische Bundesregierung hat nun die konkrete Ausgestaltung der Bepreisung von CO₂ vorgestellt. Durch die geplante Überführung in ein Emissionshandelssystem ist das Instrument dann grundsätzlich geeignet, die Einhaltung eines spezifischen Klimaziels abzusichern. Durch den engen Zeitraum der erforderlichen Emissionsreduktion gilt es jedoch, diese auch vor der geplanten Überführung deutlich voranzutreiben. Die Wirksamkeit dieses Instruments ist umso höher, je umfassender die Infrastruktur und Angebote für einen klimaneutralen Umstieg bereits verfügbar sind, je höher der Einstiegspreis, je dynamischer die Preisentwicklung und je umfassender die regulierten Bereiche und Emissionen. Im europäischen Vergleich wurde der Einstiegspreis zu niedrig gewählt und nimmt noch zu viele Bereiche aus. Die erforderliche soziale Abfederung wurde über einen regional differenzierten pro-Kopf Klimabonus erzielt, ebenso wie die Vorbeugung gegen Carbon Leakage gewährleistet ist. Die Lenkungswirkung einer CO₂-Steuer hängt wesentlich von der Höhe der lukrierten Einnahmen und deren Verwendung ab. Neben dem erwähnten Ausgleich für besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen können die Einnahmen zur Erhöhung des individuellen Entscheidungsspielraums genutzt werden (Erhöhung des Angebots im öffentlichen Verkehr, Ausstieg aus fossilen Heizsystemen – wie in der Steuerreform vorgesehen – oder ähnlich). Während der Klimabonus besonders vulnerable Gruppen bevorzugt, profitieren gleichzeitig auch ohnehin einkommensstarke Gruppen. Dieses „Gießkannenprinzip“ reduziert den Handlungsspielraum für Investitionen in klimaneutrale Infrastrukturen und zur Unterstützung klimafreundlicher Innovationen.

(1) Kontext

Das Erreichen der Klimaziele auf europäischer und nationaler Ebene erfordert ein umfassendes Maßnahmenpaket.¹ Die Europäische Kommission hat am 14. Juli 2021 ihren Vorschlag für das Gesetzespaket zur Ambitionserhöhung Fit for 55 vorgestellt, zur Umsetzung der Erhöhung der Emissionsreduktion auf 55 % (bis 2030 gegenüber 1990). Darin ist dargestellt, wie die ambitionierteren Ziele für die auf EU-Ebene geregelten Emissionen (jene aus den Großanlagen, im Emissionshandelssystem) umgesetzt werden sollen. Auch werden darin für die auf nationaler Ebene geregelten Emissionen (Verkehr, Raumwärme, übrige Anlagen in Industrie und Gewerbe, Landwirtschaft und Abfall) Reduktionsziele der einzelnen Mitgliedsstaaten vorgeschlagen, die jedoch noch im Europäischen Rat und mit dem Europäischen Parlament abzustimmen sind. Als Instrument wird für die Bereiche Raumwärme und Verkehr insbesondere auch ein neues, zunächst separat geführtes Emissionshandelssystem auf europäischer Ebene ab 2026 vorgeschlagen.

¹ Zur Vielfalt der erforderlichen Maßnahmen für einen Klimaneutralitätspfad quer über die Sektoren für Österreich siehe Steininger et al. (2021). Zur Einordnung des Bepreisungsinstruments in diesem Kontext siehe auch Köppl et al. (2019).

Statement: Österreichs ökosoziale Steuerreform
K. Steininger et al. | Oktober 2021

Auf nationaler Ebene hat die österreichische Bundesregierung – ergänzend zu einer Bandbreite weiterer Maßnahmen (Ausbau erneuerbarer Energien, Wärmestrategie, Energieeffizienz, Mobilitätsmasterplan ...) – am 3. Oktober 2021 als zentrales klimapolitisches Element die CO₂-Bepreisung vorgestellt. Diese wird ab Mitte 2022 in Kraft treten.

Das unter einem angemessenen Beitrag Österreichs zu den international vereinbarten Klimazielen noch verfügbare Treibhausgasbudget (d. h. die noch in der ersten Jahrhunderthälfte möglichen Treibhausgas-Emissionen) sind bereits äußerst begrenzt (Kirchengast und Steininger, 2021). Der Handlungsbedarf, um den Umstieg konsequent umzusetzen und mit diesem Budget noch auszukommen, ist äußerst groß. Eine CO₂-Bepreisung kann ein dazu maßgeblich beitragendes Instrument darstellen (Grassl et al., 2020).

(2) Die Klima-Komponente in der ökosozialen Steuerreform 2021

Beginnend mit 1. Juli 2022 wird von den In-Verkehr-Bringern der fossilen Kraft- und Treibstoffe eine Abgabe eingehoben, die an die CO₂-Intensität dieser fossilen Energieträger gekoppelt ist. Zunächst in Höhe von 30 €/Tonne CO₂, ab 1. Jänner 2023 35 €, ab 1. Jänner 2024 45 €, ab 1. Jänner 2025 55 €. Diese Bepreisung wird direkt an die Endverbraucher*innen weitergegeben werden, weshalb soziale Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden. Diese sind so ausgestaltet, dass der Großteil der Einnahmen für einen sogenannten „Klimabonus“ (im ersten Jahr in Höhe von € 100 pro Person) verwendet wird, der im Voraus ausbezahlt wird. Dieser Klimabonus soll die zukünftig höheren Heizkosten kompensieren. Für den stark regionsabhängigen Kostenanstieg für Mobilität steigt dieser Betrag für Regionen mit geringerer Bevölkerungsdichte und geringerer Erschließung durch den öffentlichen Verkehr stufenweise auf bis zu 200 € an (alle Angaben pro Erwachsenen; für Kinder unter 18 Jahren gelten die Hälfte dieser Beträge). In den Folgejahren wird die Höhe des Klimabonus anhand der dann geänderten Einnahmen (höhere Bepreisung) ermittelt. Zudem werden die Einnahmen zur Förderung des Ausstiegs aus fossilem Heizen eingesetzt (Förderung Heizkesseltausch, thermische Sanierung). Weiters werden bis zu 350 Mio € für einen Investitionsfreibetrag für Ökoinvestitionen verfügbar gemacht und der Gewinnfreibetrag emissionsabhängig gestaltet.

Für Gewerbeunternehmen, die emissionsintensiv sind und im internationalen Wettbewerb stehen, kommt eine Anti-Carbon Leakage-Regulierung zum Einsatz. Diese Maßnahme hat das Ziel, die Abwanderung von Produktion aus Österreich in das (weniger regulierte) Ausland zu reduzieren und somit einen Wertschöpfungsverlust im Inland und eine teilweise Verlagerung von Emissionen ins Ausland (Carbon Leakage) zu verhindern. Konkret werden für solche Unternehmen 65 - 95 % der aus der CO₂-Bepreisung geleisteten Abgabe refundiert mit der Vorgabe, diese Mittel überwiegend im Klimaschutz einzusetzen.

(3) Wirkungsweise im Hinblick auf die Erreichung der Klimaziele

Den Hauptaspekt stellt im Hinblick auf die ökologische Komponente ein neues Grundsystem dar, das – einmal eingerichtet – dann von seiner Anlage her für die Erreichung der Klimaziele eingesetzt werden kann. Perspektivisch ist die Einführung der CO₂-Bepreisung auch ein wichtiges Signal, um langfristig wirkende Entscheidungen treffen und unerwünschte Pfadabhängigkeiten vermeiden zu können.

Zur Emissionsreduktion stehen grundsätzlich das Ordnungsrecht (z. B. Emissionsobergrenzen im Flottenverbrauch neu zugelassener Fahrzeuge, wie im Klimapaket der EU vorgeschlagen), Informationsinstrumente (z. B. Umweltzeichen) und die hier relevante Bepreisung zur Verfügung. Gegenüber dem Ordnungsrecht hat eine CO₂-Bepreisung den Vorteil, Flexibilität hinsichtlich der gewählten Technologie zu ermöglichen. Darüber hinaus besteht für Personen, die leichter ihre

Statement: Österreichs ökosoziale Steuerreform

K. Steininger et al. | Oktober 2021

Emissionen reduzieren können, beispielweise durch eine Änderung im Mobilitätsverhalten, der Anreiz, dies zu einem größeren Teil zu tun, während andere stattdessen den höheren Preis für Treibstoff zu zahlen bereit sind.

Zusätzlich zu den nun festgelegten Fixpreisen für CO₂ für die nächsten Jahre wird ab 2024 das System auf den Umstieg in ein Emissionshandelssystem vorbereitet, auch angepasst an bzw. eingebettet in das bis dahin letztlich beschlossene Emissionsreduktionssystem auf EU-Ebene (derzeit als EU-weites Emissionshandelssystem vorgeschlagen).

In solch einem Emissionshandelssystem, bei dem die Emissionsmenge vorgegeben ist und der Preis sich am Markt bildet, steht der Vorteil eines klar vorgegeben Klimaziels aufgrund der vorab gesicherten Emissionsmenge einem mitunter stark volatilen Emissionspreis gegenüber. Gerade wenn einzelne Haushalte betroffen sind, führen starke und unerwartete Preisschwankungen zu wesentlichen Problemen, weil Haushalte sich an solch unklare Zukunftsentwicklungen noch viel schlechter anpassen können als Unternehmen (die über Instrumente wie Hedging verfügen und auf die Dienstleistungen einschlägiger Expert*innen zurückgreifen können). Insofern ist zu Beginn ein Fixpreis und erst nachfolgend eine Überführung in ein preisflexibles Emissionshandelssystem zentral, so wie nun auch für Österreich vorgesehen. Dies kann eine unerwartet starke Belastung der Haushalte durch Preis-Volatilität vermeiden. In dieser Eingangsphase mit Fixpreis soll Erfahrung gewonnen werden, sodass später eine Überführung in eine Marktphase ohne die genannten starken Preisschwankungen plausibel erscheint oder mit einem Preisband gegen Preisschwankungen abgesichert werden kann.

Es wird damit nun in Österreich ein Instrument implementiert, mit dem langfristig die Einhaltung der Klimaziele erreichbar ist: Die Mengenbeschränkung im zukünftigen Emissionshandelssystem ist dem Klimaziel und dem diesem entsprechenden Emissionsreduktionspfad gemäß zu wählen. Noch zu lösende Aufgaben, die in der aktuellen Regelung ausgespart wurden, sind die Einbeziehung/Minderung der anderen Treibhausgase (Methan, Stickoxide, F-Gase) und die Klärung, wie in den jetzt noch ausgenommenen Bereichen wie insbesondere Landwirtschaft weiter vorgegangen wird. Vor allem soll vermieden werden, dass sich dort nicht noch stärker klimaschädliche Strukturen verfestigen, obwohl alternative Pfade möglich sind.

(4) Effektivität und Anreizwirkung

Preisinstrumente sind als Einzelmaßnahme nur bedingt in der Lage, CO₂-Emissionen zu reduzieren; werden sie jedoch mit weiteren Maßnahmen kombiniert, können sie einen wesentlichen Beitrag zur Dekarbonisierung leisten (de Coninck et al., 2018).

Die Lenkungswirkungselemente sind grundsätzlich zweifach: direkt über den Preis (und insbesondere auch über das Bekanntsein des Preispfades, der die Investitionsentscheidungen weg von klimaschädlichen Strukturen planbar macht) sowie aus der Verwendung der Einnahmen für den Ausstieg aus fossilen Energiesystemen (z. B. Förderung Heizkesseltausch). Die Wirksamkeit dieses Instruments ist umso höher, je umfassender die Infrastruktur und Angebote für einen klimaneutralen Umstieg bereits verfügbar sind, je höher der Einstiegspreis, je dynamischer die Preisentwicklung und je umfassender die regulierten Bereiche und Emissionen. Je höher zudem die lukrierten Steuereinnahmen ausfallen, desto mehr Mittel stehen für den sozialen Ausgleich und Anschubfinanzierung für klimaneutrale Strukturen zur Verfügung.

Zur Lenkungswirkung über den Preis am Beispiel des Verkehrssektors wurde in der Vergangenheit folgendes beobachtet: Beim letzten starken Ölpreisanstieg (im Vorfeld der Wirtschaftskrise 2008) in Österreich gab es Mehrkosten von etwa 20 Cent pro Liter Benzin, was damals zu merkbaren Verhaltensänderungen führte (z. B. Fahrgemeinschaften am Arbeitsweg, Umstieg auf den

Statement: Österreichs ökosoziale Steuerreform

K. Steininger et al. | Oktober 2021

öffentlichen Verkehr). Der Preisanstieg im Erstjahr der vorgesehenen CO₂-Bepreisung ist nun knapp die Hälfte davon (8 bzw. 9 Cent pro Liter Benzin/Diesel).

Aufgrund ihrer Anlage (Verhaltensbeobachtung, Preissetzung, Information über Schadenswirkung, reale Auszahlungen für Einsparungen) sind die Ergebnisse einer sehr umfangreichen Realexperiment-Studie in der Schweiz (Axhausen et al., 2021) relativ gut übertragbar auf den österreichischen Kontext. Demnach würde sich für den kurzfristigen Effekt aus dem Preissignal im ersten Jahr (30 €/t CO₂) der österreichischen Reform eine Reduktion des PKW-Verkehrs von etwa 2 % ergeben. Diese verringerte Verkehrsleistung von PKWs wird zudem mit einer weniger Treibhausgas-intensiven Fahrzeugflotte erbracht, da durch den CO₂-Preis auch ein Anreiz zum Umstieg auf Elektromobilität gesetzt wird. Beides senkt die Treibhausgasemissionen aus dem Verkehr.

Aus Deutschland sind aktuell noch keine Analysen bekannt, in welchem Ausmaß die dort seit 1. Jänner 2021 eingehobenen 25 €/Tonne CO₂ im ersten Halbjahr gewirkt haben, auch bedingt durch die Abgrenzungsschwierigkeit betreffend Corona. Außerhalb des Verkehrssektors wurden für die EU auch Schwellenwerte identifiziert, die eine Bepreisung überschreiten muss, um wirksam im Sinne einer Verhaltensänderung zu werden (Aydin und Esen, 2017).

Eine wesentliche Einschränkung des Bepreisungsinstruments sind jedoch Gewöhnungseffekte: Während ein kurzfristiger Preisanstieg zu merkbaren Reaktionen beispielsweise beim Treibstoffverbrauch im Sinne einer Schockreaktion führen kann, gewöhnen sich Menschen an höhere Preise, was den Lenkungseffekt mittelfristig mindert. Nur wenn die Infrastruktur (Heizsystem, Verfügbarkeit des öffentlichen Verkehrs) und die Fahrzeugflotte (verringertes Anteil von konventionell betriebenen Fahrzeugen) entsprechend angepasst werden, ist mittel- bis langfristig eine Lenkungsfunktion gegeben. Der Klimabonus überlässt es der einzelnen Person, ob dieser Wandel vollzogen wird oder nicht – eine Transformation der Infrastruktur wäre aber eine staatlich zu koordinierende Aufgabe, am besten vor oder mit der Einführung einer Bepreisung, wie das Beispiel der Londoner Citymaut verdeutlicht: Nur wenn der öffentliche Verkehr vorab ausgebaut und verdichtet wird, kann mit Einführung der Citymaut ein Umstieg in größerem Umfang bewerkstelligt werden.

(5) Sozialer Ausgleich

Ein wesentliches Element – und für die politische Umsetzbarkeit von fundamentaler Bedeutung – ist die soziale Ausgestaltung. Die Herausforderung besteht darin, dass die relative Bedeutung von emissionsintensiven Gütern für niedrigere Einkommen höher ist, wenn auch nicht die absolute Höhe der Ausgaben. Haushalte mit niedrigerem Einkommen wohnen zudem vermehrt in Mietwohnungen und Vermieter*innen haben nur einen geringen Anreiz, das Heizsystem umzustellen. Beide Faktoren implizieren eine stärkere Belastung für niedrige Einkommensgruppen bei Einführung einer CO₂-Bepreisung. Für diese Haushalte ist die stärkere Belastung wirtschaftlich nur schwer zu tragen, sofern keine Ausgleichs- oder Kompensationszahlungen erfolgen. Solche Kompensationszahlungen waren etwa in Frankreich nicht vorgesehen – und unter anderem deshalb kam es zur sogenannten Gelbwestenbewegung.

Zwei praktikable Kompensationsmechanismen werden hier aus der Wissenschaft vorgeschlagen und Österreich hat nun beide eingesetzt: Die regressivere Wirkung (stärkere Belastung niedrigerer Einkommen) kann durch einen pro-Kopf identen Klimabonus ausgeglichen werden, weil eine pro-Kopf gleiche Zahlung die absolut niedrigeren Ausgaben für emissionsintensive Güter bei Niedrigeinkommens-Haushalten kompensiert. Bei Hoch-Einkommens-Haushalten reicht aufgrund deren höherer Gesamtnachfrage die Kompensation nicht zur vollständigen Abdeckung der Mehrkosten. Haushalte, die überdurchschnittlich treibhausgasintensiv leben, bekommen in solch

Statement: Österreichs ökosoziale Steuerreform

K. Steining er et al. | Oktober 2021

einem Regime somit zwar den Gegenwert für einen Teil der Zusatzausgaben, werden aber netto mehr belastet. Jenen Haushalten, die eine niedrige Treibhausgasintensität aufweisen, bleibt hingegen vom Klimabonus netto etwas übrig.

Zudem liegt aber auch innerhalb verschiedener Einkommensgruppen eine extrem große Bandbreite der Treibhausgasintensität vor (im ganz untersten und obersten Einkommensdezil ist sie sogar extrem groß) – und damit Ungleichheit, die mit einem pro-Kopf identen Klimabonus nicht behoben wird. Diese Ungleichheit wird primär durch den Regionstyp bestimmt. Die raumtypbezogene Staffelung des Klimabonus adressiert genau diesen Aspekt.

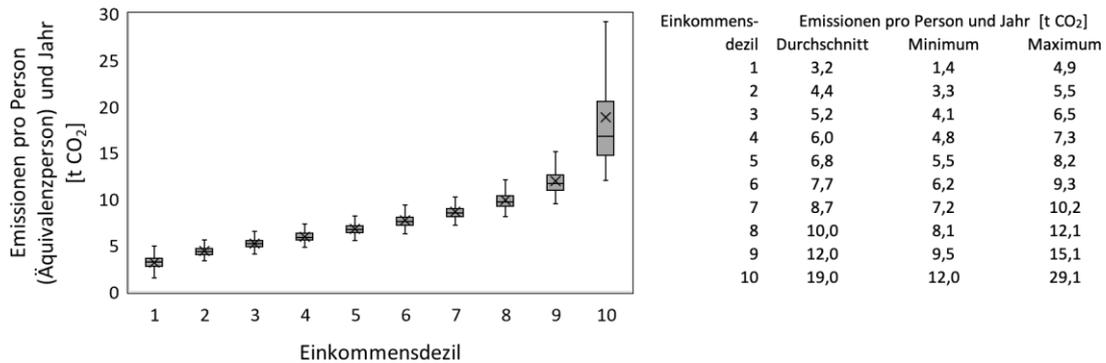


Abbildung 1: Summe der konsumbasierten CO₂-Emissionen pro Person (statistische Äquivalenzperson) und Jahr, Österreich, Quelle: Nabernegg (2021) – Emissionsrechnung der gesamten Wertschöpfungskette auf Basis Konsumerhebung und sektoraler Außenhandelsverflechtung. Für jedes Einkommensdezil sind angegeben: Mittelwert (X), Median (Strich), Bandbreite für die mittleren 25 – 75 % (Box), Bereiche der 1,5-fachen innerquartilen Bandbreite jenseits davon (Whiskers unterhalb und oberhalb der Box, weiter entfernte Werte werden als Ausreißer betrachtet).

Die jährlichen CO₂-Emissionen pro Person sind in Abbildung 1 nach Einkommensdezilen gegliedert als Obergrenze für die Abschätzung der Bepreisungsbelastung angegeben.² Aus den Emissionswerten zeigt sich, dass der nach Raumtyp differenzierte Klimabonus für die unteren Einkommensdezile jedenfalls mehr als ausreicht, die Mehrbelastungen durch CO₂-Bepreisung zu kompensieren (selbst die hier für die neue Bepreisung klar überschätzten Emissionen, multipliziert mit dem Preis von 30€ pro Tonne CO₂, sind niedriger als der regional differenzierte Klimabonus); dies trifft auf die höheren Einkommensdezile nicht zu.

Auch wenn der Klimabonus einen Teil der oder sogar alle Mehrausgaben kompensiert, können Haushalte mit niedrigem Einkommen auf weniger Ersparnisse zurückgreifen und haben einen eingeschränkteren Zugang zu Krediten, um in energieeffizientere Haushaltsgeräte, ein Elektroauto oder ein alternatives Heizsystem zu investieren. Verschärft wird dies durch die bereits

² Die erforderliche Interpretation als obere Grenze hat zwei Gründe: Es ist in Abb 1. der gesamte CO₂-Fußabdruck pro Person abgebildet, also jene Emissionen, die direkt bei den Haushalten anfallen (für fossile Treib- und Brennstoffe) sowie Emissionen, die durch die Haushaltsnachfrage indirekt induziert werden, d. h. über alle Güterkäufe und Emissionen, die in deren Produktion entlang der gesamten Wertschöpfungskette entstehen. Daher sind einerseits auch Emissionen erfasst, die dem Europäischen Emissionshandel (ETS) unterworfen sind, und damit auch schon bisher einer Bepreisung, und andererseits auch Emissionen, die außerhalb Österreichs anfallen. Nur jener Teil davon, der außerhalb des ETS und in Österreich emittiert wird, wird zukünftig auch neu der CO₂-Bepreisung unterworfen sein. Zum zweiten basieren die Daten auf in der „Konsumerhebung“ angegebenen Äquivalenzpersonen, d. h. nur die erste Person über 14 Jahre pro Haushalt zählt mit Gewicht eins, ab der zweiten je mit Gewicht 0,5; Personen unter 14 Jahren zählen mit Gewicht 0,3. Die CO₂-Emissionen Österreichs werden in dieser Rechnung auf insgesamt 5,91 Mio (Äquivalenz-)Personen aufgeteilt, pro realer Person der rund 8 Millionen Österreicher*innen also überschätzt.

Statement: Österreichs ökosoziale Steuerreform
K. Steininger et al. | Oktober 2021

angesprochene Problematik, dass einkommensschwächere Haushalte eher in Mietwohnungen wohnen und somit die Vermieter*innen Investitionen beispielsweise in Gebäudesanierung tätigen müssten. Dementsprechende Anreize sollten also zusätzlich gesetzt werden, wenn das Ziel verfolgt wird, Ungleichheit zu verringern.

Zudem ist für den sozialen Ausgleich auch der zukünftige Einkommenskanal von Haushalten ein mitzudenkender Faktor. Werden neue klimafreundliche Geschäftsfelder nicht oder zu spät erschlossen, wirken die außerhalb Österreichs schneller voranschreitenden schöpferischen Kräfte in letzter Instanz „zerstörerisch“. Das Schaffen von Einkommen hängt auch von der rechtzeitigen Ausrichtung der Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten ab, um Beschäftigte mit den entsprechenden Fertigkeiten zu befähigen und einem Fachkräftemangel vorzubeugen.

(6) Warum kein höherer Einstiegspreis?

Innovative Volkswirtschaften in Europa haben seit längerem eine CO₂-Bepreisung implementiert, einige auf mittlerweile deutlich höherem Niveau. Schweden führte den CO₂-Preis bereits 1991 ein, heute liegt er bei 118 €/Tonne CO₂. Schweden reduzierte – auch mit diesem Instrument – seine Treibhausgasemissionen in diesem Zeitraum um 28 % (ohne Corona-Effekt) bei zugleich stärkerem Wirtschaftswachstum als z. B. in Österreich. In der Schweiz wird der CO₂-Preis seit 2008 aufgeschlagen, dieser liegt derzeit bei umgerechnet 90 €/Tonne CO₂.

Für Österreich als exportorientierte Volkswirtschaft trägt ein CO₂-Preis dazu bei, die Innovation in klimaneutrale Produkte und Geschäftsmodelle zu lenken, die global zunehmend relevant und stark nachgefragt werden. Der CO₂-Preis ist damit langfristig eine wesentliche Voraussetzung zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts.

Im Vorfeld haben sich in Österreich Akteur*innen wie die Wirtschaftskammer für einen vergleichsweise niedrigen CO₂-Preis ausgesprochen (nicht über 25 €). Dem entgegen hatten viele Unternehmen einen deutlich höheren Preis gefordert, auch weil ihre wirtschaftliche Perspektive mit einem solchen viel besser wäre, die von diesen Unternehmen angebotenen klimaneutralen Leistungen und Produkte in einer Welt mit einem relevanteren CO₂-Preis profitabler werden. Dies lässt den Schluss zu, dass (einzelne) Interessenvertretungsorganisationen überproportional von Interessen bestehender (und nicht notwendigerweise zukunftsorientierter) Unternehmen geprägt werden, während Cutting-Edge-Innovator*innen relativ zu deren zukünftiger Bedeutung noch zu wenig Gewicht gegeben wird.

Gerade wenn die Elemente sozialer Ausgleich, Leakage-Prävention und Einsatz der Mittel für Investitionsförderung so gestaltet sind wie nun im österreichischen Vorschlag, wäre aus volkswirtschaftlicher Sicht ein deutlich höherer Einstiegspreis vorzuziehen gewesen. Diesen nicht gewählt zu haben, verteuert die Transformation für Österreich durch nicht ausreichend verhinderten weiteren fossilen Lock-in sowie durch die verlorene Chance der stärker gerichteten Innovation in zukünftig relevante Märkte.

(7) Resümee

Die Klimakomponente der aktuellen Steuerreform ist somit zuallererst die Einführung eines neuen Grundsystems, aber eine rasche Nachschärfung des Preises und darauf folgend die Vorgabe eines strengen und schnell fallenden Zielpfads der Emissionsmengen sind erforderlich. Der Einstiegspreis wurde aus volkswirtschaftlicher Sicht deutlich zu niedrig gewählt und er betrifft nicht alle Treibhausgase (wie Methan oder Lachgas) und auch nicht alle bislang von Regulierungen ausgenommene Bereiche (z. B. Landwirtschaft). Im Angesicht des bereits äußerst engen Treibhausgasbudgetrahmens ist es nicht verständlich, warum Österreich sich ökonomisch, ökologisch und sozial mit einem deutlich zu niedrigen Einstiegspreis schadet.

Statement: Österreichs ökosoziale Steuerreform

K. Steininger et al. | Oktober 2021

Die Ausgestaltung des Klimabonus und die Kompensation für Leakage-gefährdete Bereiche versucht, große Widerstände seitens der Bevölkerung zu vermindern; gleichzeitig stellt sich aber die Frage, ob die Einnahmen einer CO₂-Bepreisung nicht zielgerichteter (z. B. Unterstützung nur besonders belasteter Haushalte) und die verbleibenden Mittel (noch stärker) für die erforderliche Transformation der zugrundeliegenden Infrastruktur und klimafreundlicher Innovationen genutzt werden sollten. Nur wenn von staatlicher Seite ausreichend Anreize zum raschen und umfassenden Umbau der Infrastruktur geschaffen werden, die eine dauerhafte Transformation erleichtern (massiver Ausbau des öffentlichen Verkehrs, massive Steigerungsraten in der Gebäudesanierung, Umstellung aller Heizsysteme, kompletter Umstieg der Elektrizitätserzeugung auf erneuerbare Energieträger), wird eine signifikante Reduktion der Treibhausgasemissionen in Österreichs national verantworteten Emissionsbereichen (Verkehr, Raumwärme, Gewerbe, Landwirtschaft und Abfall) erzielt werden können.

Hierfür kann neben dem Einsatz der Mittel aus der CO₂-Bepreisung insbesondere auch das Instrument des allgemeinen Finanzausgleichs eingesetzt werden und können Kommunen, die strukturell ein besseres Angebot (im Verkehrsbereich z. B. Radwege, öffentlicher Verkehr) verfügbar machen, mit höheren Finanzmitteln bedacht werden. Dies würde einen Klimabonus auf struktureller Ebene zur Umgestaltung der Infrastruktur darstellen. Den Haushalten wäre vielfach erst dann möglich, auf einen durchgehend klimaneutralen Alltag umzusteigen. Erst bei Vorliegen solcher Möglichkeiten kann CO₂-Bepreisung seine ganze Wirkung entfalten.

Literatur:

- Aydin und Esen (2017), Reducing CO₂ emissions in the EU member states: Do environmental taxes work? In: Journal of Environmental Planning and Management, 61:13, 2396-2420. <https://doi.org/10.1080/09640568.2017.1395731>
- Axhausen, K.W., Molloy, J., Tchervenkov, C., Becker, F., Hintermann, B., Schoeman, B., Götschi, T., Castro Fernández, A., Tomic, U. (2021), Empirical analysis of mobility behavior in the presence of Pigovian transport pricing. Bundesamt für Strassen (ASTRA), Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). ETHZ Research Collection, Band 1704. <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000500100>
- de Coninck, H., A. Revi, M. Babiker, P. Bertoldi, M. Buckeridge, A. Cartwright, W. Dong, J. Ford, S. Fuss, J.-C. Hourcade, D. Ley, R. Mechler, P. Newman, A. Revokatova, S. Schultz, L. Steg, and T. Sugiyama (2018), Strengthening and Implementing the Global Response. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)].
- Grassl, H., Kirchner, M., Kromp-Kolb, H., Stagl, S., Steininger, K. (2020), [Stellungnahme von Expertinnen und Experten des CCCA zum Factsheet: „Kostenwahrheit CO₂“ des BMK](#), Climate Change Centre Austria (CCCA), April.
- Kirchengast, G., Steininger, K. (2021), [Treibhausgasbudget für Österreich auf dem Weg zur Klimaneutralität 2040](#), Wegener Center Statement, 23. September 2021.
- Köppl, A., Schleicher, S., Schratzenstaller, M. (2019), Policy Brief: [Fragen und Fakten zur Bepreisung von Treibhausgasemissionen](#), WIFO, 2019.
- Nabernegg, S. (2021), Emission distribution and incidence of national mitigation policies among households in Austria, [Graz Economic Papers](#) 2021-11, University of Graz.
- Steininger, K.W., Mayer, J., Bachner, G., Duelli, S., Frei, E., Grossmann, W., Maier, R., Nabernegg, S., Williges, K., Streicher, W., Ochs, F., Magni, M., Tosatto, A., Venturi, E., Passer, A., Kreiner, H., Scherz, M., Truger, B., Vogel, J., Offenthaler, I. (2021), [The Economic Effects of Achieving the 2030 EU Climate Targets in the Context of the Corona Crisis: An Austrian Perspective](#), Wegener Center Sci. Report 91, Wegener Center Verlag Graz.