

CO₂-PREIS STATT VERBOTSPOLITIK: LIBERALE OPTIONEN FÜR DEN KLIMASCHUTZ

Günther Oswald, Lukas Sustala | Stand: 29. September 2021
Simulation und volkswirtschaftliche Analyse: CESAR.





Die Herausforderung

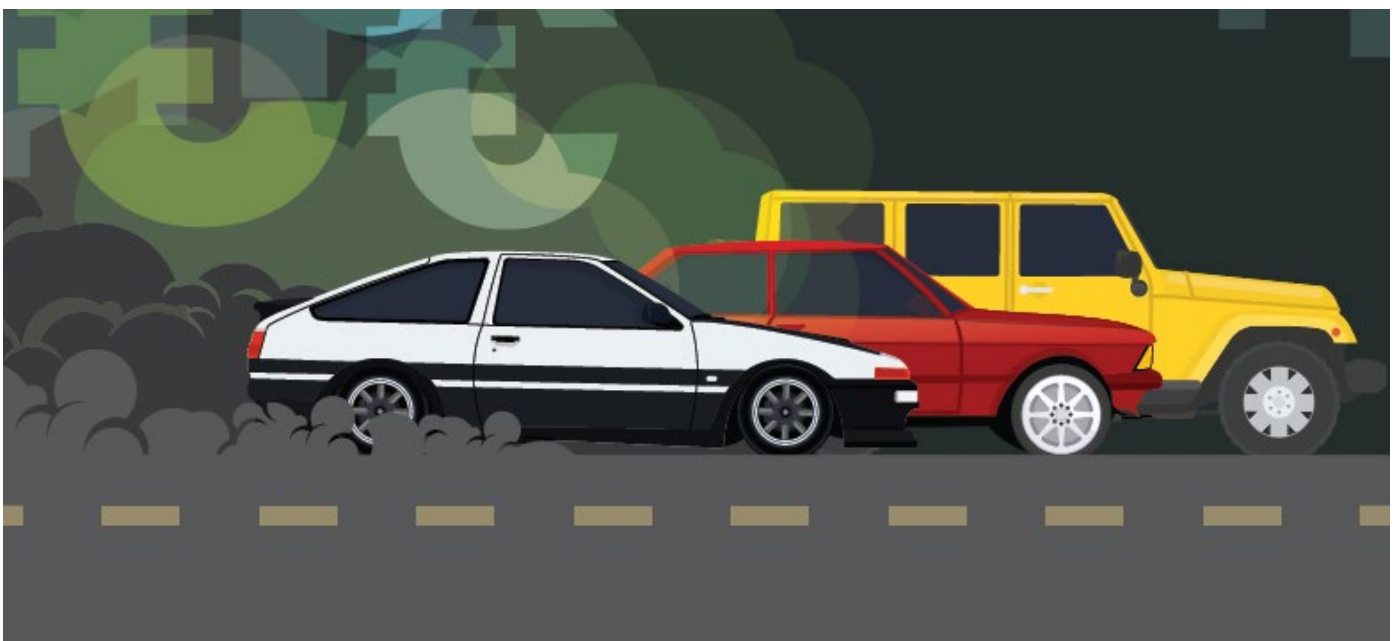
Die aktuelle EU-Kommission hat sich äußerst ambitionierte Ziele gesetzt. Bis 2050 soll Europa zum ersten klimaneutralen Kontinent werden. Auf dem Weg dorthin ist geplant, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 55 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. Mitte Juli wurde ein umfassender Plan („Fit for 55“) vorgelegt, durch welche rechtlichen Maßnahmen diese Ziele erreicht werden sollen. Für Österreich ergibt sich daraus eine **deutliche Verschärfung der Vorgaben**. In jenen Bereichen, die bisher nicht am Emissionshandel beteiligt waren (Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft), müssen gemäß aktuellen Entwürfen die Emissionen um 48 statt 36 Prozent bis zum Jahr 2030 sinken (dieses Ziel bezieht sich allerdings auf 2005 und nicht auf 1990). Bis alle Details zwischen Europäischem Rat und EU-Parlament geklärt sind, werden aber voraussichtlich noch eineinhalb bis zwei Jahre vergehen. Der geplante neue Emissionshandel für die Bereiche Gebäude und Verkehr soll effektiv erst 2026 starten. Die Zeit bis 2030 wird also knapp.

Bisher hat **Österreich nur vergleichsweise geringe Fortschritte im Kampf gegen den Klimawandel gemacht**. Seit 2005, das für die Detailziele der Nationalstaaten maßgeblich ist, sind die Treibhausgasemissionen um nur 13,4 Prozent gesunken. Im Vergleich zum Jahr 1990 gibt es sogar eine leichte Zunahme, für die vor allem der Verkehrssektor verantwortlich zeichnet.

Im heimischen Steuersystem gibt es zwar diverse Umweltsteuern und -abgaben, im internationalen Vergleich sind diese aber vergleichsweise niedrig. Eine **explizite CO2-Besteuerung, wie sie zahlreiche andere Länder schon vor längerer Zeit eingeführt haben, fehlt**. Zudem gibt es diverse Förderungen, die kontraproduktive Wirkungen auf die Umwelt entfalten.

Österreich ist ein Land der Autofahrer. **70 Prozent aller Wege werden mit dem Pkw zurückgelegt**, 99 Prozent aller Pkw sind aktuell noch Benzin- oder Dieselfahrzeuge.

Gelingt es nicht, die Emissionen in den kommenden Jahren drastisch zu reduzieren, **drohen Kosten in Milliardenhöhe**, weil dann Emissionszertifikate von anderen EU-Staaten gekauft werden müssten.





Was zu tun ist

Um die neuen Vorgaben, die sich aus dem „Fit for 55“-Paket ergeben, erreichen zu können, braucht es effiziente marktwirtschaftliche Mechanismen, die für Kostenwahrheit sorgen. **Eine transparente Bepreisung der CO₂-Emissionen ist für eine moderne Umweltpolitik daher unerlässlich.** Die Pläne der EU-Kommission, die eine Ausweitung des Emissionshandels (ETS) vorsehen, gehen in die richtige Richtung. Da aber auf Brüsseler Ebene noch zähe und langwierige Verhandlungen zu erwarten sind, dürfen die nationalen Regierungen nicht einfach zuwarten, sondern müssen mit intelligenter Klima- und Steuerpolitik die Weichen für eine Dekarbonisierung des Wirtschaftssystems stellen.

Bis zum Start eines Europäischen ETS für Gebäude und Verkehr könnte grundsätzlich auch ein nationales ETS aufgebaut werden. Ein Handelssystem ist nach der ökonomischen Theorie besser geeignet, die Emissionen tatsächlich zu reduzieren, weil die Zertifikate gemäß einem definierten Pfad sukzessive reduziert werden. Da der Aufbau eines ETS aber mit relativ großem bürokratischem Aufwand verbunden wäre, ist fraglich, ob Österreich mit einem Alleingang tatsächlich wesentlich schneller wäre als die europäischen Partner.

Das spricht für die Übergangsphase durchaus für eine nationale CO₂-Steuer, wie sie Neos bereits 2018 vorgeschlagen hat. Eine CO₂-Steuer kann ohne großen Aufwand rasch umgesetzt werden, darf aber insgesamt nicht zu **keinem weiteren Anstieg der Steuerbelastung führen.** Um die Akzeptanz einer CO₂-Bepreisung zu erhöhen, braucht es daher auch eine Entlastung des Faktors Arbeit und Strukturreformen, die von allen namhaften internationalen Experten seit Jahren gefordert werden.

Für diesen Policy-Brief wurde daher durchgerechnet, welche ökologischen und ökonomischen Effekte eine Steuer von **350 Euro pro Tonne CO₂**, die in Etappen eingeführt wird, hätte. Um das System transparenter zu machen, sollen auf der anderen Seite bisherige Energieabgaben wie die Mineralölsteuer, die NoVA und die Versicherungssteuer gestrichen werden. Ergänzt wurde das Modell mit einer Incentivierung des öffentlichen Verkehrs. Es wurde angenommen,

ein attraktiver Öffiticket-Absetzbetrag sowie eine Regionalförderung für strukturschwache Gemeinden ersetzen das aus ökologischen Gesichtspunkten kontraproduktive und sozial nicht sehr gerechte Pendlerpauschale. Die Mehreinnahmen aus der CO₂-Steuer werden im Modell über eine Entlastung des Faktors Arbeit zurückgegeben.

Das durchgerechnete Modell würde zu einem **Rückgang um rund zwölf Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent** führen. Damit könnte beim CO₂-Ausstoß nicht nur die alte EU-Vorgabe (minus 36 Prozent bis 2030 im Vergleich zu 2005) übererfüllt werden, sondern auch das neue Ziel von minus 48 Prozent bis 2030 wäre bereits beinahe erreicht.

Ein CO₂-Preis von 350 Euro würde zu einer massiven Beschleunigung des ökologischen Wandels führen: Die **thermische Gebäudesanierung steigt in der Simulation um mehr als 100 Prozent** im Vergleich zum Basisszenario. Der **öffentliche Verkehr nimmt bis**





2030 um 20 Prozent zu. Der Diesel- und Ölverbrauch sinkt um fast 50 Prozent bis 2030, bei Benzin und Gas liegt der Rückgang bei knapp zwölf bzw. 15 Prozent.

Makroökonomisch zeigt sich: Der private Konsum und Investitionen werden durch die CO2-Bepreisung belebt, dadurch steigt die Beschäftigung um 36.000 bis 2030. **Das Modell wirkt sich also positiv auf den derzeit angespannten Arbeitsmarkt aus. Die Einkommen steigen im Schnitt um 3,5 Prozent.**

Neben der Bepreisung von Emissionen braucht es gut abgestimmte Förderprogramme. Doppelförderungen (wie aktuell beispielsweise bei E-Autos) sind ebenso kritisch zu hinterfragen wie Förderungen, die gleichzeitig sich widersprechende Ziele verfolgen (sozial- und wirtschaftspolitische Ziele versus Umweltschutz).

Im Sinne der Standortsicherung sollte bei allen Maßnahmen stets auf Planbarkeit für die Unternehmen und Investoren geachtet werden. Die Akzeptanz einer CO2-Bepreisung kann erhöht werden: durch Entlastung des Faktors Arbeit und Strukturreformen, die von allen namhaften internationalen Experten seit Jahren gefordert werden.

Öffis werden nur dann stärker genutzt werden, wenn neben steuerlichen Anreizen auch das Angebot an die Bedürfnisse des 21. Jahrhunderts angepasst wird.

Verkehrspolitik muss in eine smarte Wohnbaupolitik eingebettet sein. Der durch Corona entstandene Trend zum Homeoffice könnte den Wunsch nach Wohnraum im Speckgürtel, wo der CO2-Verbrauch im Schnitt höher ist, noch verschärfen. Auch der Finanzausgleich muss stärker auf Klimapolitik abstellen. **Länder, die schneller ihre Emissionen reduzieren, sollen bei der Verteilung der Steuergelder belohnt werden.**



Faktenlage

Emissionen gehen nur langsam zurück

Österreich hat sich, wie 194 andere Vertragsparteien, zur Erfüllung des Pariser Klimaschutzabkommens verpflichtet. In diesem ist das Ziel formuliert, die globale Erderwärmung auf maximal zwei Grad Celsius gegenüber vorindustriellen Werten zu begrenzen. Wenn möglich, sollen sogar 1,5 Grad erreicht werden. Gemäß dem Abkommen sollen die globalen Treibhausgasemissionen bis Mitte des Jahrhunderts auf netto null gesenkt werden.

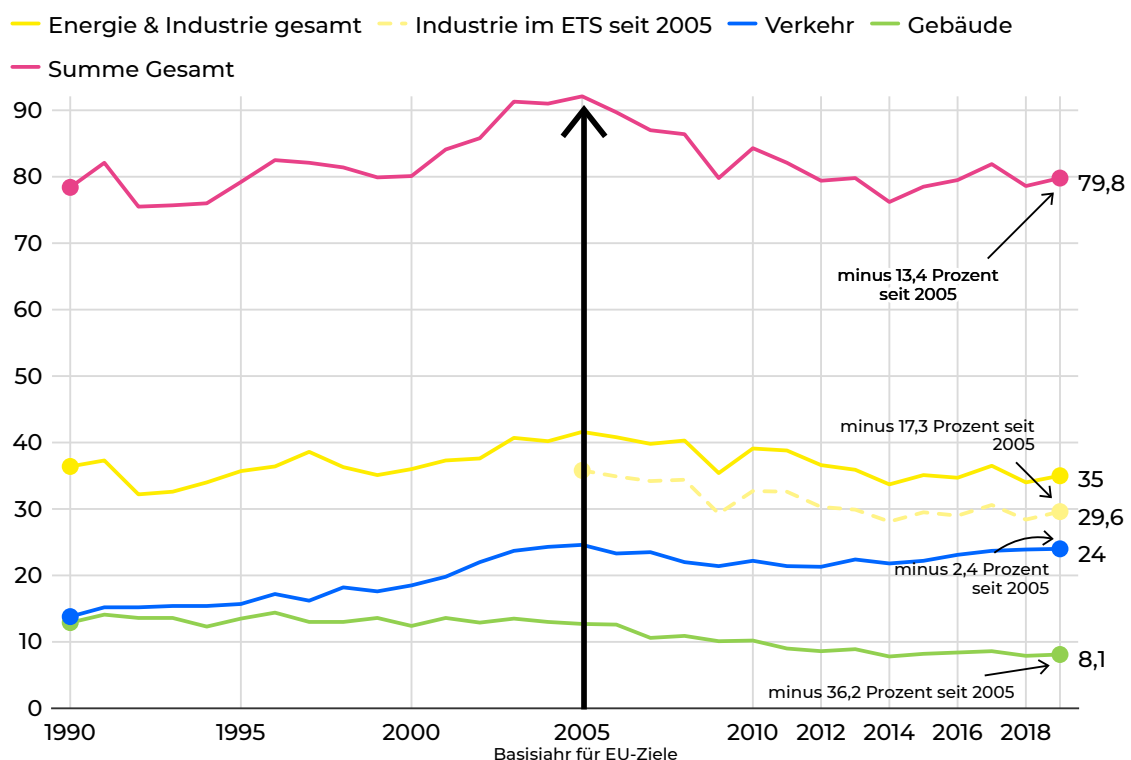
Für die Mitglieder der Europäischen Union gibt es seit 2013 Zielvorgaben für Emissionen innerhalb (Industrie) und außerhalb des Emissionshandels (ETS, Emission Trading System). Für die Nicht-Emissionshandel-Sektoren (Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft) verpflichtete sich Österreich zu einer Emissionsminderung um 16 Prozent bis 2020

(bezogen auf das Jahr 2005). Die finale Abrechnung liegt zwar noch nicht vor, das Umweltbundesamt (vgl. Klimaschutzbericht 2020) ging zuletzt allerdings davon aus, dieses Ziel sei – nicht zuletzt wegen des Corona-bedingten Wirtschaftseinbruchs – erreicht worden. Die folgende Grafik veranschaulicht allerdings auch gut das langsame Tempo der Rückgänge. 2019 betrug die Treibhausgas-Emissionen in Österreich noch immer 79,8 Millionen Tonnen Kohlenstoffdioxid-Äquivalent (CO₂-Äquivalent). Gegenüber dem für die EU-Berechnungen relevanten Referenzjahr 2005 bedeutet das zwar den erwähnten signifikanten Rückgang. Allerdings: Im Vergleich zum Jahr 1990 wurden sogar etwas mehr Emissionen verursacht – damals waren es 78,4 Millionen Tonnen.

Den größten Rückgang seit 2005 gab es bei den Industrieunternehmen, die seit diesem Jahr bereits am Emissionshandel teilnehmen. Im Verkehrssektor konnte nur ein leichtes Minus von 2,4 Prozent auf

Treibhausgas-Emissionen in Österreich seit 1990

in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent, gesamt und größte Sektoren



Quelle: Umweltbundesamt

neOSLAB



24 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent im Jahr 2019 verzeichnet werden.

Evident ist somit: Mit dem aktuellen Tempo wird es nicht möglich sein, die künftigen Klimaziele zu erreichen. Schon im EU-Rahmen bis 2030 hatte sich Österreich verpflichtet, die Emissionen (außerhalb des Emissionshandels) um 36 Prozent gegenüber dem Jahr 2005 zu reduzieren. Festgelegt ist das in der sogenannten Lastenteilungsverordnung (Effort Sharing). Gemäß dem Nationalen Energie- und Klimaplan, den Österreich nach Brüssel melden musste, verfehlen wir dieses Ziel mit den bisher fixierten politischen Maßnahmen deutlich – um satte neun Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent. Eine Möglichkeit, diese Lücke zu verengen, ist die Ökologisierung des Steuersystems, die sich auch im türkis-grünen Regierungsprogramm findet, für die allerdings noch keine Details bekannt sind. Gemäß dem Energie- und Klimaplan wären bis 2030 öffentliche und private Investitionen im Ausmaß von rund 170 Milliarden Euro im Energie-, Mobilitäts- und Klimabereich nötig, um nur das bisherige Ziel zu erreichen.

Die europäischen Vorgaben werden nun aber weiter verschärft. Für die gesamte Union wurde als neues Ziel minus 55 Prozent Emissionen bis 2030 im Vergleich zu 1990 ausgegeben. Aus dem komplizierten Aufteilungsschlüssel (mehr dazu im Kapitel EU-Pläne) ergibt sich: Österreich müsste in den Nicht-Emissionshandels-Sektoren (Non-ETS) seinen CO₂-Ausstoß um 48 Prozent gegenüber 2005 reduzieren. Über diese Pläne wird zwar politisch noch lange und intensiv verhandelt werden, klar ist aber bereits: Auch für Österreich wird die Latte deutlich höher gelegt.

Umweltsteuern vergleichsweise niedrig

Bereits jetzt gibt es in Österreich diverse Umweltsteuern. Die größte Rolle spielen die Mineralölsteuer (MÖSt), die pro Liter Treibstoff anfällt, und die motorbezogene Versicherungssteuer, die von der Leistung des Fahrzeugs abhängt. Über die MÖSt

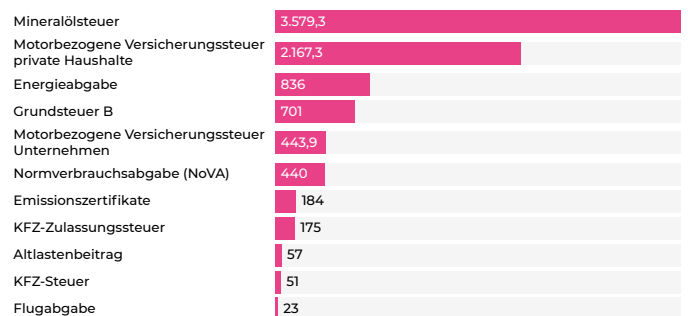
hat der Staat in manchen Jahren schon 4,5 Milliarden Euro eingenommen. Im Vorjahr waren es Corona-bedingt nur knapp 3,6 Milliarden. Viele Menschen sind ins Homeoffice gewechselt oder haben aus anderen Gründen ihr Auto weniger häufig benutzt. Unterm Strich verbucht die Statistik Austria unter dem Titel Ökosteuern Einnahmen in Höhe von 8,7 Milliarden Euro.

Daneben gibt es aber auch noch sogenannte ökologisch relevante Zahlungen, die 2019 (letzte Daten) bei rund fünf Milliarden Euro lagen. Dabei handelt es sich um Zahlungen, die im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht als Steuern zählen, deren Bemessungsgrundlagen aber ebenfalls eine nachweisbare schädliche Wirkung auf die Umwelt haben. Dazu zählen vor allem Mauterlöse und einige Gebühren.

Alles in allem hob der Staat in den vergangenen Jahren also regelmäßig 13 bis 14 Milliarden Euro an umweltrelevanten Steuern und Abgaben ein.

8,7 Milliarden Euro an Ökosteuern

Werte für 2020, Angaben in Millionen Euro

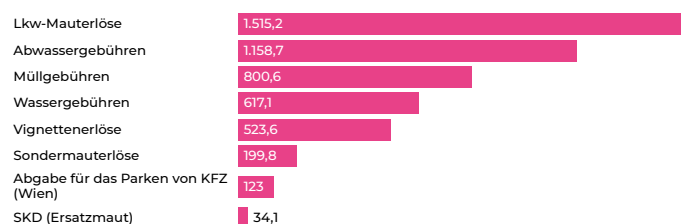


Quelle: BMF

neOSLAB

5 Milliarden an ökologisch relevanten Zahlungen

Werte für 2019, Angaben in Millionen Euro



Quelle: Statistik Austria

neOSLAB

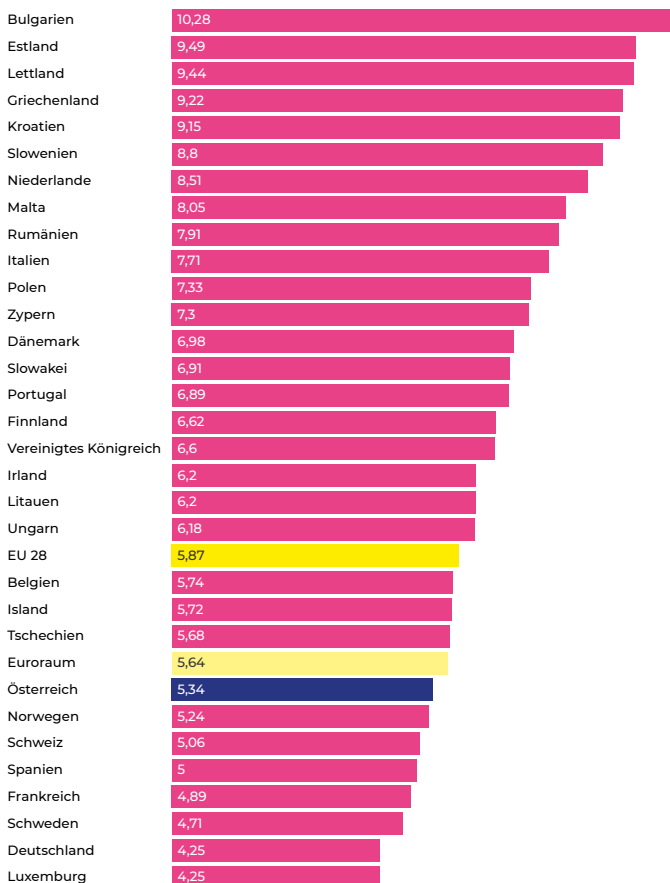


Das ist ein durchaus relevanter Betrag, im internationalen Vergleich liegt Österreich damit allerdings eher im hinteren Drittel. In Relation zu den gesamten Steuern und Abgaben machen Umweltsteuern in Österreich nur etwas mehr als fünf Prozent aus. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Eurostat eine etwas andere Definition für Umweltsteuern verwendet als die Statistik Austria für Ökosteuern. Bei Eurostat wird die Grundsteuer B, die für Grundvermögen anfällt, nicht als Umweltsteuer gezählt.

Ein Blick auf die letzten 15 Jahre zeigt auch, dass Ökosteuern und ökologisch relevante Zahlungen weniger stark angestiegen sind als die allgemeinen Steuern und Sozialbeiträge. Im heimischen Steuersystem spiegelt sich die zunehmend wichtigere Bedeutung des Themas Ökologisierung also nur bedingt wider.

Umweltsteuern in Europa

in Prozent der gesamten Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben, Werte 2019



Quelle: Eurostat

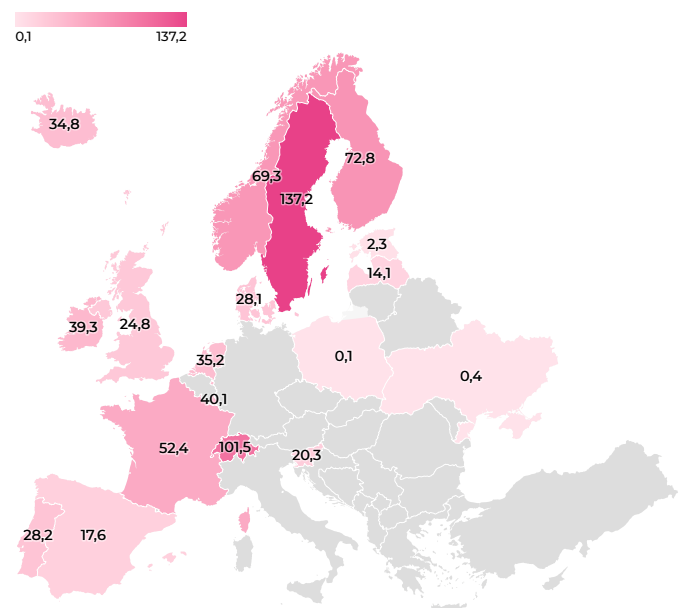
Andere haben früher mit expliziter Besteuerung begonnen

Im Gegensatz zu Österreich gibt es diverse Länder, die bereits auf eine explizite Besteuerung von CO₂ umgestellt haben. Dort gibt es also einen Preis pro Tonne emittiertem CO₂ (außerhalb des ETS für die Industrie). Laut der Datenbank der Weltbank hat Schweden derzeit den höchsten Preis mit 137,2 Euro pro Tonne. Das skandinavische Land hat bereits 1991 eine CO₂-Steuer auf den Verkauf von Brenn- und Treibstoffen eingeführt. Aber auch Österreichs Nachbarland Schweiz hat eine relativ hohe explizite CO₂-Steuer (101,5 Euro), die im Jahr 2008 als Folge der damals nicht erreichten Kyoto-Ziele eingeführt wurde. Eine Volksabstimmung für eine weitere Erhöhung der CO₂-Steuer fand zuletzt allerdings keine Mehrheit in der Schweiz.

Sieht man sich die Treibhausgas-Emissionen pro Kopf an, dann zeigt sich: Der frühe Beginn der Schweden mit einer expliziten CO₂-Bepreisung hat zu deutlich besseren Werten als in Österreich geführt. Hierzulande werden fast neun Tonnen CO₂ pro Kopf emittiert, in Schweden sind es nur gut fünf Tonnen. Zum Vergleich: Im Jahr 1990 lag man deutlich näher beieinander,

CO₂-Steuern in Europa

Preise pro Tonne CO₂, Stand 2021



Quelle: Weltbank

neosLAB

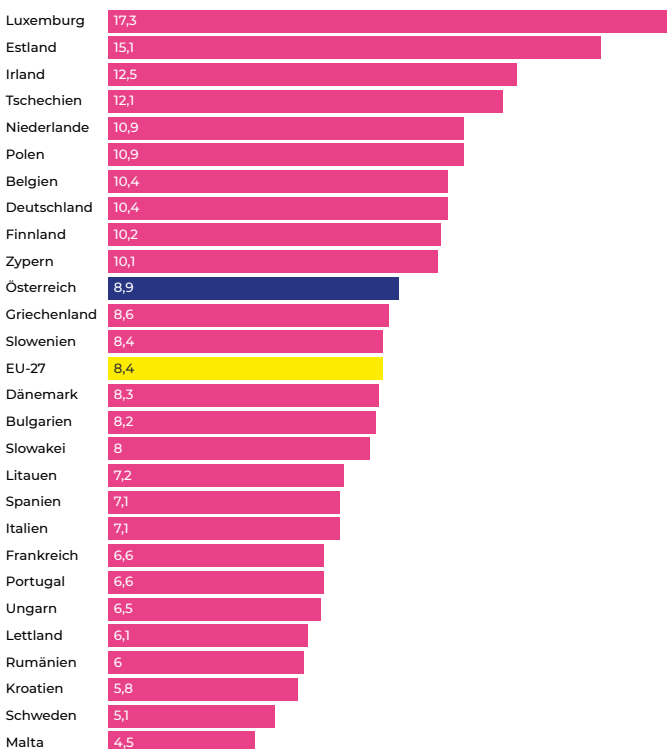


damals lag der Pro-Kopf-Ausstoß in Schweden bei etwa sechs Tonnen, in Österreich bei sieben Tonnen. Setzt man die Emissionen in Relation zum erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukt, schneidet Österreich zwar deutlich besser ab als in anderen Vergleichen, aber auch da liegen die Schweden noch wesentlich besser.

Nicht zuletzt wegen dieser Datenlage finden sich in so gut wie allen Empfehlungen von EU-Kommission, OECD oder Internationalem Währungsfonds Empfehlungen an Österreich, umweltbezogene Steuern auszuweiten und dafür auf der anderen Seite den Faktor Arbeit deutlich zu entlasten. Bei der Belastung des Faktors Arbeit liegen weltweit nur mehr zwei Länder vor Österreich (vgl. OECD).

Treibhausgas-Emissionen pro Kopf

Werte 2018, Tonnen Kohlendioxid-Äquivalent pro Kopf*



* ohne Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft
Quelle: Europäische Umweltagentur



Grundlegende Optionen

“The problem is that those who produce the emissions do not pay for that privilege, and those who are harmed are not compensated.” (Nobelpreisträger William Nordhaus)

Prinzipiell stehen der Wirtschaftspolitik unterschiedliche Optionen zur Verfügung, um für schadstoffärmeres Wirtschaften zu sorgen, und zwar in allen relevanten Sektoren – vom Verkehr bis zum Wohnen: Das Ordnungsrecht, also Verbote von schädlichen und Förderungen von aussichtsreichen Technologien etwa. Eine CO₂-Steuer, die die Emission jedes Kilogramms CO₂ mit einem Preis verseht. Und ein nationales Emissionshandelssystem, das parallel zum Europäischen ETS-System für die Energiewirtschaft und die Industrie aufgebaut werden könnte. Dabei werden Emissionsrechte im Rahmen einer Auktion zugeteilt, die Einnahmen aus dieser Auktion können wie die Mittel einer CO₂-Steuer verwendet werden. Die Preise für diese CO₂-Zertifikate werden allerdings am Markt schwanken.

In der ökonomischen Debatte gibt es ein grundsätzliches Ziel, auf das viele Vorschläge für eine vernünftige Klimapolitik hinsteuern: Kostenwahrheit. Das Problem mit externen Effekten in der Produktion oder im Konsum sind schon jahrzehntelang im Fokus ökonomischer Forschungen, und die Erkenntnisse dazu zeigen, wie starke Eigentumsrechte, Preise und systematische Reformen zur Problemlösung und zu mehr ökologischer Nachhaltigkeit beitragen können. Wenn negative externe Effekte wie CO₂-Emissionen vermieden werden sollen, dann müssen sie auch mit einem Preis versehen werden. Das Ordnungsrecht ist daher zwar ein politisch attraktives Instrument, kommt aber diesem zentralen Ziel von Kostenwahrheit nur bedingt näher, weil Politiker etwa mit dem Verbot oder der Subventionierung Technologieentscheidungen steuern wollen. Stattdessen sollten Preissignale für einen Technologiewettbewerb sorgen (vgl. Sachverständigenrat 2019).

Ein einheitlicher Preis für die Verschmutzung sorgt

Bewertung unterschiedlicher Optionen zur Bepreisung von CO₂

	Einbeziehung zusätzlicher Sektoren im EU-ETS	Separater Emissionshandel für Nicht-ETS-Sektoren	CO ₂ -Steuer für Nicht-ETS-Sektoren	Ordnungsrecht
Erreichen der EU-Ziele	Option erfüllt Kriterium	Option erfüllt Kriterium	neutral	neutral
Kosteneffizienz	neutral	neutral	neutral	Option erfüllt Kriterium nicht
Administrative Umsetzbarkeit	neutral	neutral	Option erfüllt Kriterium	neutral
Zeitnahe politische Umsetzung	Option erfüllt Kriterium nicht	neutral	Option erfüllt Kriterium	Option erfüllt Kriterium
Aufkommen für Rückverteilung	Option erfüllt Kriterium	Option erfüllt Kriterium	Option erfüllt Kriterium	Option erfüllt Kriterium nicht
Reaktionen auf konjunkturelle Änderungen	Option erfüllt Kriterium	Option erfüllt Kriterium	Option erfüllt Kriterium nicht	Option erfüllt Kriterium nicht
Planungssicherheit	neutral	neutral	neutral	neutral
Europäische Anschlussfähigkeit	Option erfüllt Kriterium	neutral	neutral	Option erfüllt Kriterium nicht

Quelle: Deutscher Sachverständigenrat.

neosLAB



dafür, dass CO₂-Emissionen dort vermieden werden, wo es am günstigsten ist. Ein Preispfad für diesen Verschmutzungspreis sorgt zudem dafür, dass Konsumenten und Unternehmen langfristig planen können.

Ein in Europa bereits erprobtes Instrument gegen die CO₂-Emissionen ist die Ausgabe von CO₂-Zertifikaten. Diese Verschmutzungsrechte werden in einer Auktion ausgegeben und ihre Menge reguliert. Über die Auktion kommen dem Staat genauso Mittel zu, wie es etwa bei einer CO₂-Steuer der Fall wäre. Angesichts des ambitionierten Ziels der Klimaneutralität bis 2040 ist ein Emissionshandel besonders sinnvoll, weil er die Menge direkt beschränkt.

Der Unterschied zwischen dem Emissionshandel und einer Steuer auf Emissionen ist aber gar nicht so groß, und vor allem politischer Natur (vgl. Internationaler Währungsfonds: How to Mitigate Climate Change, 2019). Ein drohendes Verfehlen von Einsparungszielen für die gesteckten Klimaziele ist im Fall einer Mengenregulierung automatisch mit Preissteigerungen verbunden, eine politische Entscheidung ist nicht mehr vonnöten. Das Instrument ist also dahingehend effektiver, wenn es darum geht, Klimaziele bis 2030 oder 2040 zu erreichen. Die Mengenregulierung ist dafür für Unternehmen und Haushalte deutlich weniger planbar, weil der Preis stark schwanken könnte. Eine CO₂-Steuer mit einem ambitionierten Preispfad könnte ähnliche Auswirkungen wie ein Emissionshandel haben, allerdings mit einer höheren Planungssicherheit. Der deutsche Sachverständigenrat hat in einer Studie die unterschiedlichen Optionen für die Wirtschaftspolitik bewertet: Mit welcher Maßnahme werden die Klimaziele wohl eher erreicht werden? Welche Option ist kosteneffizienter bzw. leichter administrierbar? Lassen sie sich europäisch zusammenschließen?

Prinzipiell lässt sich dem deutschen Sachverständigenrat folgend festhalten, dass ein separater Emissionshandel die Erreichung der Klimaziele direkt sicherstellen kann. Bei

einer CO₂-Steuer wäre dafür eine regelmäßige Anpassung der Steuer notwendig. Dies könnte die politische Glaubwürdigkeit auf die Probe stellen. Der Preis im Emissionshandel ergibt sich hingegen aufgrund des festgelegten Pfades der Menge an Verschmutzungsrechten. Dafür ist die CO₂-Steuer administrativ einfacher und schneller umsetzbar (vgl. Sachverständigenrat: Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, 2019).

Ein separater Emissionshandel könnte wohl einfacher in das bereits bestehende EU-ETS überführt werden. Zudem würde der Preis endogen auf konjunkturelle Schwankungen reagieren. Der Sachverständigenrat empfiehlt zudem, dass für das Emissionshandelssystem ein Preisband aus einem Mindest- und Höchstpreis eingeführt werden könnte, um erhebliche Preisschwankungen und immer neue politische Interventionen zu verhindern. Der wichtigste – und gemeinsame – Vorteil von CO₂-Steuern und Emissionshandelssystemen ist allerdings, dass sie dafür sorgen, dass die Kräfte der Marktwirtschaft genutzt werden, um dort CO₂ einzusparen, wo es am günstigsten ist.



Wir fördern das Autofahren

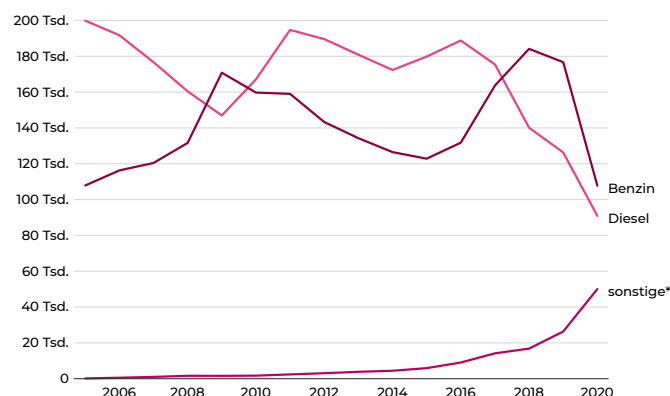
Wir haben also bisher gesehen: Österreich ist noch weit davon entfernt, seine bereits zugesagten Klimaziele zu erfüllen, und noch weiter davon, demnächst ausgeweitete Klimaziele zu erfüllen. Viele verschiedene Umweltfaktoren werden relativ unsystematisch besteuert, die Umweltsteuern sind aber im internationalen Vergleich relativ niedrig.

Neben der nicht ausreichenden Internalisierung von verursachten Umweltschäden gibt es aus umweltpolitischer Sicht auch noch systematische Schwächen im heimischen Steuersystem. So gibt es diverse Förderungen, die primär sozial- und wirtschaftspolitische Ziele verfolgen, aber gleichzeitig auch unbeabsichtigte Nebeneffekte auf die Umwelt mit sich bringen (vgl. Kletzan-Slamanig D. et al. 2016). Die bekanntesten Beispiele dafür sind das Pendlerpauschale, die Energieabgabenvergütung für energieintensive Betriebe und die steuerliche Begünstigung von Diesel gegenüber Benzin (Dieselprivileg).

Im Sinne eines effizienten Einsatzes von Steuergeldern sollten daher alle Förderungen hinsichtlich Effizienz und Effektivität untersucht und umweltschädliche Subventionen hinterfragt werden. In diesem Paper wird daher ein Fokus auf die Verkehrsbesteuerung in Österreich gelegt, die derzeit zahlreiche Fehlanreize

Neuzulassungen Pkw

für 2020 vorläufige Daten



*Hybrid, Elektro, Gas, Wasserstoff (Brennstoffzelle)
Quelle: Statistik Austria

beinhaltet und somit viel Potenzial zur Attraktivierung des öffentlichen Verkehrs hat.

Mehr als fünf Millionen Autos

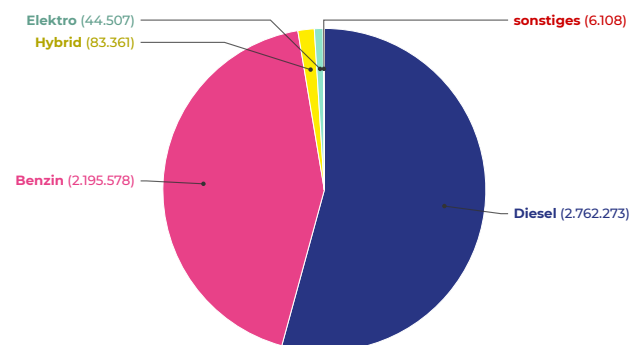
Zunächst ein Blick auf die Entwicklung des Verkehrssektors: Der Trend zum Auto ist in Österreich ungebrochen. Wir haben heute fast eine Million Autos mehr als im Jahr 2005. Im Vorjahr waren etwas mehr als fünf Millionen Pkw auf den heimischen Straßen unterwegs.

Zwar ist der Anteil der alternativ betriebenen Fahrzeuge im Vorjahr stark angestiegen (von acht auf 20,1 Prozent aller Neuzulassungen), der größere Teil entfiel dabei aber noch immer auf Hybrid-Fahrzeuge, deren CO₂-Bilanz deutlich schlechter ist als jene der reinen E-Autos. Letztere Gruppe machte im Vorjahr 6,4 Prozent der Neuzulassungen aus, in absoluten Zahlen wurden knapp 16.000 reine Elektrofahrzeuge zugelassen. Im ersten Halbjahr 2021 hat der Anteil der E-Autos bei den Neuzulassungen noch einmal etwas zugenommen, insgesamt sind aber noch immer rund 99 Prozent aller Pkw Benzin- oder Dieselfahrzeuge. Die massiven Förderungen für Alternativantriebe haben sich also noch nicht allzu stark auf die Zusammensetzung des Fahrzeugbestands ausgewirkt.

Die durchschnittlichen CO₂-Emissionen von neuen Autos sind in den vergangenen zwei Jahrzehnten zwar deutlich gesunken, in den vergangenen Jahren

Fahrzeugbestand in Österreich

im Jahr 2020



*Flüssiggas, Erdgas, Benzin/Flüssiggas, Benzin/Erdgas, Wasserstoff



gab es allerdings kaum noch Fortschritte. Zur Orientierung: Zu Beginn des Jahrtausends emittierte ein durchschnittlicher Diesel 162 Gramm CO2 pro Kilometer, seit 2013 pendelt der Wert um die 130 Gramm. Benziner verursachten vor 20 Jahren 176 Gramm CO2 pro Kilometer, in den letzten Jahren waren es dann etwas unter 130 Gramm.

Pro Kopf und Jahr 8.900 Kilometer mit dem Pkw

Klimapolitisch führt das zu gewaltigen Herausforderungen: Der gesamte Verkehrssektor war, wie eingangs erwähnt, im Jahr 2019 für rund 24 Millionen Tonnen CO2-Äquivalent verantwortlich. Auf den Personenverkehr (Pkw, Mofas, Busse, Motorräder) entfielen davon rund 14,9 Millionen Tonnen. Wie stark die Bedeutung des Pkw-Verkehrs nach wie vor ist, veranschaulichen auch folgende Daten: Wurden im Jahr 1990 noch 53,7 Milliarden Personenkilometer mit dem Pkw zurückgelegt,

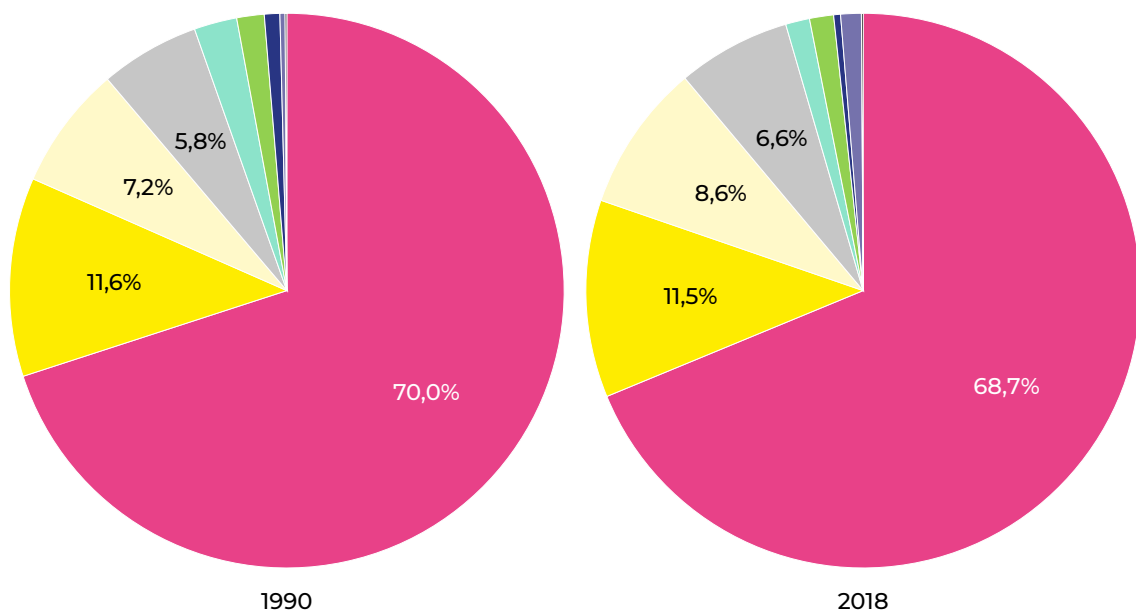
waren es 2018 bereits 78,46 Milliarden – also um fast 50 Prozent mehr. Jeder Einwohner – vom Baby bis zum Senior – ist im Schnitt pro Jahr knapp 8.900 Kilometer mit dem Auto unterwegs. Die Verteilung der Transportwege auf die verschiedenen Verkehrsmittel, man spricht vom sogenannten Modal Split, hat sich seit 1990 auch kaum geändert. Knapp 70 Prozent aller Wege werden mit dem Pkw zurückgelegt.

Der Hauptgrund dafür, dass es in jüngerer Vergangenheit kaum mehr Bewegung gab, liegt im Kaufverhalten der Konsumenten. Sie haben im Schnitt Autos mit mehr PS angeschafft (vgl. Statusbericht zu den Emissionen von Kohlendioxid (CO2) neu zugelassener Pkw). Technische Weiterentwicklungen wurden also durch den Kauf von leistungsstärkeren und schwereren Autos kompensiert. Der durchschnittliche Diesel hatte zuletzt knapp 150 PS, ein durchschnittlicher Benziner etwa 120 PS. 20 Jahre zuvor hatten neu zugelassene Pkw im Schnitt nur etwa 95 bis 100 PS.

Welche Verkehrsmittel werden genutzt

Vergleich Personenverkehr 1990 und 2018, die gesamte Verkehrsleistung ist in diesem Zeitraum von 76,7 Mrd. auf 114,2 Mrd. Personenkilometer gestiegen.

■ Pkw
 ■ Bahn
 ■ Bus
 ■ öffentlicher Personennahverkehr
 ■ Fuß
 ■ Rad
 ■ Mofa
 ■ Motorrad
 ■ nationaler Flugverkehr





Förderung des Verkehrs

Begünstigt werden diese Entwicklungen in Österreich durch das Steuersystem. Arbeitnehmer können hierzulande Kosten, die ihnen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte anfallen, steuerlich geltend machen. Pendelkosten sind in Österreich somit keine reine Privatsache – anders als das beispielsweise in Ländern wie Italien oder Spanien der Fall ist, in denen Arbeitswege der Privatsphäre zugerechnet werden (vgl. Der Standard 2020: „Die Pendlerförderung erfüllt keine an sie gestellten Anforderungen“).

Abgesehen davon wäre es aber auch nicht Österreich, wenn es nicht gleich mehrere verschieden Förderschiene geben würde, die für die Betroffenen zu einem komplizierten, kaum durchschaubaren System führen.

Exkurs Pendlerförderungen:

Daher zunächst ein Überblick über die Pendlerförderungen:

Grundsätzlich werden Fahrtkosten bei allen Arbeitnehmern durch den Verkehrsabsetzbetrag (VAB) in Höhe von 400 Euro abgegolten. Der VAB wird automatisch vom Arbeitgeber berücksichtigt und reduziert direkt die Lohnsteuer, wird somit in voller Höhe wirksam. Wer also beispielsweise in Wien öffentlich pendelt (Jahresticket 365 Euro), bekommt bereits über den VAB die vollen Kosten ersetzt. Es handelt sich beim VAB aber um einen Pauschalbetrag, der selbst dann gewährt wird, wenn keinerlei Fahrtkosten anfallen. In bestimmten Fällen steht ein höherer Verkehrsabsetzbetrag zu. Bei Geringverdienern, deren steuerpflichtiges Einkommen unter 12.200 Euro jährlich liegt und die Anspruch auf ein Pendlerpauschale haben, steigt der VAB auf 690 Euro. Zwischen 12.200 Euro und 13.000 Euro Einkommen vermindert sich der VAB gleichmäßig einschleifend auf 400 Euro. Darüber hinaus gibt es seit dem Veranlagungsjahr 2020 noch einen Zuschlag zum VAB in Höhe von weiteren 400 Euro, wenn das Einkommen unter 15.500 Euro liegt. Diese zusätzlichen

400 Euro werden bis zu einer Einkommenshöhe von 21.500 Euro einschleifend auf null reduziert. Ab 21.500 Euro Einkommen stehen also jedenfalls nur die 400 Euro VAB zu.

Daneben gibt es noch das Pendlerpauschale (PP), das unter bestimmten Voraussetzungen beantragt werden kann. Es senkt nicht direkt die Lohnsteuer, sondern reduziert die Steuerbemessungsgrundlage. Das heißt, es kann umso besser ausgeschöpft werden, je höher das Einkommen ist. Unterschieden wird zwischen dem kleinen und dem großen Pendlerpauschale. Das kleine Pendlerpauschale steht zu, wenn die Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mindestens 20 km beträgt und die Benützung eines öffentlichen Verkehrsmittels möglich und zumutbar ist (an mehr als der Hälfte der Arbeitstage).

Das große Pendlerpauschale steht zu, wenn die Benützung eines öffentlichen Verkehrsmittels zumindest hinsichtlich der halben Fahrtstrecke nicht zumutbar ist und die Entfernung mindestens 2 km beträgt.

Kleine Pendlerpauschale	jährlich	monatlich
ab 20 km	696 EUR	58 EUR
ab 40 km	1.356 EUR	113 EUR
ab 60 km	2.016 EUR	168 EUR
Große Pendlerpauschale	jährlich	monatlich
ab 2 km	372 EUR	31 EUR
ab 20 km	1.476 EUR	123 EUR
ab 40 km	2.568 EUR	214 EUR
ab 60 km	3.672 EUR	306 EUR



Damit es für die Arbeitnehmer noch komplizierter wird, gibt es auch noch den sogenannten Pendlereuro, der immer zusteht, wenn auch Anspruch auf ein Pendlerpauschale besteht. Um die Verwirrung komplett zu machen, liegt die Höhe entgegen des Namens nicht bei einem, sondern bei zwei Euro pro Kilometer Distanz Wohnung–Arbeitsplatz. Der Pendlereuro reduziert, wie der Verkehrsabsetzbetrag, wieder direkt die Lohnsteuer. Ist der Arbeitsplatz also 40 Kilometer entfernt, stehen pro Jahr 80 Euro unter dem Titel Pendlereuro zu.

Ebenfalls keine Überraschung in Österreich: Es gibt noch zusätzliche Förderschienen einzelner Bundesländer. Das Burgenland und Kärnten gewähren Fahrtkostenzuschüsse, Niederösterreich hat eine Pendlerhilfe, die Steiermark eine Pendlerbeihilfe und das Land Oberösterreich eine Fernpendlerhilfe.

Zu guter Letzt gibt es unter den Titeln Jobticket und Öffi-Ticket noch die Möglichkeit für Arbeitgeber, ihren Mitarbeitern Tickets für öffentliche Verkehrsmittel zur Verfügung zu stellen. Unter Jobtickets versteht man Streckenkarten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, unter Öffi-Tickets können auch Wochen-, Monats- oder Jahreskarte steuerfrei zur Verfügung gestellt werden.

Diese Auflistung zeigt schon, dass Pendlerförderungen in Österreich das Gegenteil von idealen Förderungen darstellen: Für den Einzelnen sind sie kaum nachzuvollziehen, und der Staat weiß angesichts diverser parallel laufender Förderungen nicht, wie treffsicher er Geld ausgibt. Dabei geht es um durchaus größere Summen. Bei rund 3,7 Millionen unselbstständig Beschäftigten kann man nach Schätzungen des parlamentarischen Budgetdienstes von rund 1,9 Milliarden Euro an Steuerausfall durch den Verkehrsabsetzbetrag (inklusive Negativsteuer und Zuschlägen zum VAB) ausgehen. Beim Pendlerpauschale wurden laut einer parlamentarischen Anfrage der Neos zuletzt (Daten 2019) knapp 1,4 Milliarden Euro beantragt. Da das Pendlerpauschale aber nicht 1:1 schlagend wird, sondern nur die Steuerbemessungsgrundlage reduziert, dürfte der tatsächliche Steuerausfall bei nur rund 600 Millionen Euro liegen (vgl. Förderungsbericht und ÖAMTC). Pendlereuro und Jobticket spielen

budgetär nur eine kleine Rolle.

Entwicklung in Anspruch genommenes Pendlerpauschale

in Millionen Euro

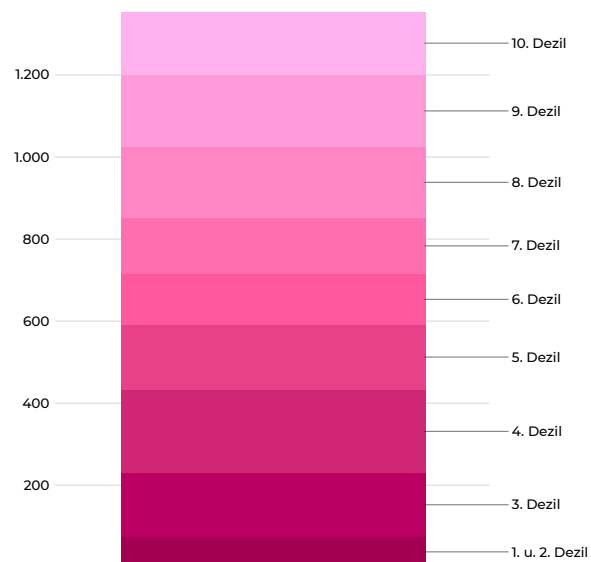
Jahr	klein	groß	nicht zuordenbar	insgesamt
2014	211	736	321	1.268
2015	237	799	253	1.288
2016	244	845	267	1.355
2017	248	859	273	1.379
2018	255	890	281	1.426
2019	249	850	258	1.357

Nicht ökologisch, Umverteilung nach oben, missbrauchsanfällig

Aus ökologischer Sicht ist das Pendlerpauschale eine kontraproduktive Förderung, weil es einen Anreiz zum Autofahren setzt. Aus verteilungspolitischer Sicht fällt zudem auf, dass es tendenziell mit einer Umverteilung nach oben verbunden ist, Mittel- bis Gutverdiener werden überdurchschnittlich stark gefördert. Daten aus einer parlamentarischen Anfrage des Neos-Parlamentsklubs zeigen für 2019 folgendes Bild: Die untersten beiden Einkommensdezile beantragen nur 5,6 Prozent der 1,35 Milliarden Euro an Pendlerpauschale. Auf die obersten 20 Prozent entfallen hingegen 24,4 Prozent. Die tatsächliche Schiefelage ist wohl noch größer, weil es sich bei diesen Daten des Finanzministeriums um Bruttowerte

Pendlerpauschale nach Einkommensdezilen

in Mio Euro, 2019



Quelle: BMF, Statistik Austria, Neos

neoslAB



handelt, die Nettoentlastung aber mit steigendem Einkommen höher ausfällt, weil das Pendlerpauschale als Freibetrag von Gutverdienern stärker ausgeschöpft werden kann.

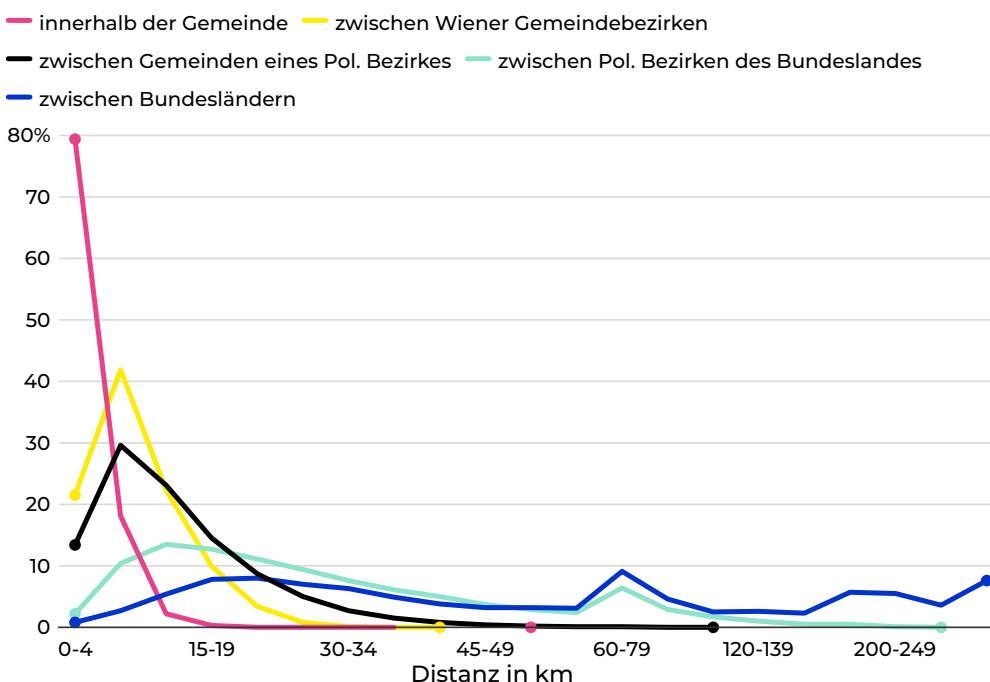
Gemäß wissenschaftlicher Empirie ist das Pendlerpauschale auch missbrauchsanfällig. Laut einer Studie (vgl. Paetzold et al.) setzen rund 30 Prozent der Antragsteller die Entfernung zwischen Arbeitsplatz und Wohnung zu hoch an, beantragen also ein höheres Pendlerpauschale, als ihnen tatsächlich zustehen würde, und schädigen somit den Staat. Zwar dürfte sich dieses Problem in den vergangenen Jahren durch den Pendlerrechner des Finanzministeriums etwas entspannt haben. Da die Angaben der Pendler aber nur stichprobenartig kontrolliert werden, ist weiterhin von einer teilweise missbräuchlichen Inanspruchnahme auszugehen.

Daten zum Pendelverhalten

Die Statistik Austria erfasst zwar diverse Daten zum Pendelverhalten (vgl. Abgestimmte Erwerbsstatistik und Arbeitsstättenzählung 2019), mit welchem Verkehrsmittel die Wege zurückgelegt werden und wie

Wie weit gependelt wird

Werte für 2019, nach Distanz in km und Entfernungskategorie



Quelle: Statistik Austria

neosLAB

oft, kann aber seit der Abschaffung der traditionellen Volkszählung im Jahr 2009 nicht mehr im Detail angegeben werden. Im Sinne einer evidenzbasierten Politik wäre hier also eine bessere Datenlage wünschenswert.

Was weiß man nun über die Pendler und Pendlerinnen in Österreich? Im Schnitt wohnen die rund 3,8 Millionen Erwerbspendler 27 Kilometer vom Arbeitsplatz entfernt. Knapp 40 Prozent der Pendler pendeln innerhalb der eigenen Gemeinde. Von diesen wiederum haben mehr als drei Viertel eine maximale Distanz von vier Kilometern zum Arbeitsplatz. Die hohe Konzentration an Kurzstreckenpendlern zeigt die Grafik der Statistik Austria.

Im Bundesländervergleich zeigt sich: Die Burgenländer legen die größten Strecken zurück (34 Kilometer Entfernung Job-Wohnung), gefolgt von den Kärntnern (30 Kilometer) und Niederösterreichern (29 Kilometer). Die geringsten Distanzen legen die Vorarlberger (21 Kilometer) zurück.

Das mit Abstand größte Einpendlerzentrum ist erwartungsgemäß Wien. 271.535 Menschen aus



anderen Bundesländern pendeln regelmäßig in die Bundeshauptstadt. Es folgen Linz (106.098 Einpendler) und Graz (88.218 Einpendler). In den zehn größten Einpendlerzentren (zusätzlich Salzburg, Innsbruck, St. Pölten, Klagenfurt, Wels, Schwechat und Wiener Neustadt) arbeiten insgesamt 1.841.472 Personen. Neben diesen gibt es noch weitere 20 Städte und Gemeinden mit mindestens 8.000 Einpendlern. Abwanderung aus strukturschwachen Regionen
Das Pendlerpauschale liefert also einerseits einen Anreiz zum Autofahren, andererseits aber auch dazu, ins Umland von Städten zu ziehen oder dort zu bleiben, selbst wenn der Arbeitsplatz in der Stadt ist. Begünstigt wird diese Entwicklung noch durch andere Anreizmechanismen wie die Wohnbauförderung. Die Abwanderung aus strukturschwachen Regionen konnte dadurch allerdings nicht gestoppt werden, wie regelmäßige Auswertungen der Raumordnungskonferenz ergeben.

Der österreichische Klimaökonom Gernot Wagner umreißt das Speckgürtel-Problem folgendermaßen: „In der Stadt ist der CO₂-Verbrauch pro Person relativ niedrig, genauso niedrig ist er im ‚echten Land‘. Im Speckgürtel hingegen ist er doppelt so hoch. Flächenfraß und Bodenversiegelung, das ‚Heim im Grünen‘ in den Vororten und Speckgürteln und die dadurch verursachte Auto-Pendlerbelasten die Klimabilanz schwer. In der Stadt lebt es sich effizienter, CO₂-neutraler und multifunktionaler. Die Wertschöpfung pro Kopf ist in der Stadt unschlagbar hoch und wächst weiter.“ (vgl. Blog Gernot Wagner)

Was plant die EU: „Fit for 55-Projekt

Die EU-Kommission hat am 14. Juli ein umfassendes Paket zur Reduktion der CO₂-Emissionen um 55 Prozent bis 2030 (im Vergleich zu 1990) vorgelegt. Das „Fit for 55“-Paket umfasst zwölf Entwürfe – angefangen von Autoflottengrenzwerten (ab 2035 sollen Autos CO₂-neutral sein), der Besteuerung von Kerosin, neuen Richtlinien für erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Landwirtschaft, einem CO₂-Grenzausgleich für importierte Güter, einem Sozialfonds für ärmere Haushalte und einer Ausweitung des

Emissionshandels. Für die Industrie, die bereits im Emissionshandel ist, wurden die Ziele deutlich verschärft – sie muss ihre Emissionen im Vergleich zu 2005 um 61 Prozent senken, was eine Anhebung gegenüber bisherigen Vorgaben um 18 Prozentpunkte entspricht.

Neues ETS für Verkehr und Gebäude

Zudem soll ein neuer Emissionshandel für den Straßenverkehr und für Gebäude eingeführt werden. Emissionszertifikate müssten die Treibstoff- und Brennstoffanbieter kaufen, nicht die Haushalte oder Autofahrer selber. Effektiv starten würde das System 2026, in den beiden Jahren davor müssten die Mineralölkonzerne erstmals Daten für ihre Emissionen melden. Gemäß den neuen Zielen würde die Kommission dann Emissionsobergrenzen für den Verkehrs- und Gebäudesektor errechnen und vorgeben. Um ein übermäßiges Ansteigen des CO₂-Preises einzudämmen, sind im Kommissionsvorschlag Korrekturmechanismen vorgeschlagen. Liegen die Preise drei Monate lang zumindest doppelt so hoch wie in den sechs Monaten davor, dann würde die Kommission Zertifikate aus ihrer Reserve (Marktstabilitätsreserve) auf den Markt werfen, um die Preise wieder zu drücken.

Unklar ist allerdings, was passieren würde, wenn die Preise politisch gedrückt werden, die Emissionen aber nicht so stark zurückgehen wie politisch erwünscht. Das sind die Schwächen eines Systems, das grundsätzlich nach marktwirtschaftlichen Prinzipien funktionieren soll, bei dem die Politik aber die Preiskontrolle behalten will. Letztlich müsste dann wohl entschieden werden, ob die Klimaziele adaptiert werden oder man doch nicht so stark in die Preise eingreift.

Minus 48 statt minus 36 Prozent für Österreich bis 2030

Trotz dieses neuen ETS, der für eine einheitliche CO₂-Bepreisung sorgen soll, fallen die Sektoren Gebäude und Verkehr allerdings auch weiterhin unter die



Lastenteilungsverordnung (Effort Sharing). Diese Verordnung regelt, wie die Emissionsrückgänge abseits des Industriesektors auf die einzelnen Staaten aufgeteilt werden. Es wird dabei auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Rücksicht genommen. Das heißt also, auch weiterhin werden nationale Strategien zur CO₂-Reduktion beitragen müssen.

Für Österreich ergibt sich daraus laut den neuen Kommissionsplänen: Bis 2030 muss der CO₂-Ausstoß für die bisherigen Nicht-Emissionshandel-Sektoren (Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft) um 48 statt 36 Prozent im Vergleich zu 2005 zurückgehen. Das Basisjahr 2005 (und nicht 1990) wurde von der Kommission wohl auch deshalb gewählt, weil es dafür eine deutlich bessere und unstrittigere Datenbasis gibt.

Daraus folgt allerdings auch: Die tatsächlichen Ziele für die Bereiche Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft sind deutlich weniger ambitioniert, als der Name der Kommission (Fit for 55, also minus 55 Prozent) suggeriert. In Österreich sind vor allem die Emissionen im Verkehrssektor nach 1990 noch lange und massiv gestiegen. 2005 war im Verkehrssektor das bisherige Emissionsrekordjahr. Werden vom Höchststand 48 Prozent runtergerechnet, ergibt sich aber zwangsläufig ein höherer Zielwert, als wenn vom niedrigeren Emissionsstand des Jahres 1990 minus 48 Prozent (oder gar minus 55 Prozent) erreicht werden müssten. Eine grobe Überschlagsrechnung des Neos Lab ergibt: Österreich muss seine Treibhausgasemissionen im Non-ETS-Bereich nur um rund 37 Prozent im Vergleich zu 1990 senken, um das Ziel, das sich aus „Fit for 55“ ergibt, zu erreichen.

Zielverfehlung kann teuer werden

Wie erwähnt, ging das Umweltbundesamt davon aus, Österreich habe nicht zuletzt wegen Corona seine Klimaziele im Jahr 2020 erreicht. Gelingt es in den kommenden Jahren allerdings nicht, die deutlich ambitionierteren Vorgaben zu erreichen, könnte das teuer werden. Staaten, die ihre Vorgaben verfehlen, müssen die Emissionsüberschreitungen im Folgejahr kompensieren (vgl. Rechnungshofbericht

zu Klimaschutz in Österreich). In diesem Fall ist ein Strafzuschlag in Höhe von acht Prozent der Zielverfehlung fällig, und der Europäischen Kommission muss in weiterer Folge ein Plan mit Korrekturmaßnahmen vorgelegt werden. Zudem ist auch die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission samt etwaiger finanzieller Sanktionen möglich. Ob es allerdings tatsächlich dazu kommen würde, ist ungewiss. Nur in wenigen Fällen kommt es nach einem Verfahren tatsächlich zu einer Verurteilung, und noch seltener sind in der Realität Strafen (vgl. Addendum: „Ist jetzt die beste Zeit, um EU-Recht zu brechen?“). Häufig werden derartige Probleme politisch gelöst.

Der Rechnungshof rechnete im Vorjahr jedenfalls vor, dass ohne zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen bis 2030 Kosten im Ausmaß von 4,6 bis 9,2 Milliarden Euro drohen. Konkret müssten Emissionszertifikate von anderen EU-Mitgliedstaaten gekauft werden, die ihre Ziele erreicht und somit überschüssige Zertifikate haben. Solche Transaktionen wären im Rahmen bilateraler Vereinbarungen möglich. Allerdings ist auch hier unklar, ob es überhaupt ausreichend Zertifikate geben würde. Verfehlen nämlich viele Staaten ihre Ziele, gibt es womöglich gar nicht genug handelbare Rechte. In diesem Fall müsste wohl eine neue politische Lösung gefunden werden.



Die konkreten Optionen

CO₂-Preis und Reform der Verkehrsbesteuerung

Trotz des „Fit for 55“-Pakets der Kommission können (und wahrscheinlich müssen) einzelne Mitglieder weiter nationale Klima- und Steuerpolitik machen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens: Die Verhandlungen über den Kommissionsvorschlag werden noch bis zu zwei Jahre dauern, bis alle Details zwischen Parlament und den Mitgliedstaaten geklärt sind. Bis dahin wird es sicher noch zahlreiche Änderungen bzw. Kompromisse geben. Die Mitgliedstaaten können nicht so lange tatenlos abwarten.

Da das neue Emissionshandelssystem für den Straßenverkehr und Gebäude effektiv erst 2026 startet, vergehen ohnehin noch Jahre, bis dieses System seine Wirkung entfalten kann. Für diese Übergangsphase ein nationales ETS aufzubauen, wäre mit großem bürokratischem Aufwand verbunden, und es wäre auch fraglich, ob Österreich mit einem Alleingang tatsächlich deutlich schneller wäre.

Das spricht für die Übergangsphase durchaus für eine nationale CO₂-Steuerreform. Die beschriebenen Mängel des aktuellen Systems sind evident: Österreich hat zwar diverse implizite Umweltsteuern, aber keine explizite Bepreisung pro Tonne CO₂. Zudem wird die Wirkung der Umweltsteuern durch kontraproduktive Subventionen wie das Pendlerpauschale und das Dieselprivileg konterkariert, der potenziell verkehrsmindernde Effekt von Steuern wie der MÖSt wird also reduziert. Das derzeitige Modell der Pendlerförderung begünstigt tendenziell gutverdienende Vorstädter und liefert kaum Anreize, auf öffentliche Verkehrsmittel umzusteigen. Daher sollte eine Reform der Verkehrsbesteuerung auch das Ziel verfolgen, Alternativen zum motorisierten Individualverkehr stärker zu fördern und somit den Modal Split in Richtung öffentlicher Verkehr zu verschieben. In diesem Policy-Brief werden deshalb ökologische und volkswirtschaftliche Folgen einer expliziten CO₂-Steuer und einer gezielten Förderung des Pendlerverkehrs mit öffentlichen Verkehrsmitteln simuliert. Die Berechnungen wurden vom Centre of

Economic Scenario Analysis and Research (CESAR) durchgeführt. Da bei der Durchführung noch keine Details zu den EU-Plänen vorlagen, wurden auch noch keine Wechselwirkungen zu einem ETS-System ab 2026 implementiert. Die Simulationen beziehen sich daher auf eine nationale CO₂-Bepreisung für die Jahre 2022 bis 2030.

Die Eckpunkte des Reformmodells

Emissionen, die nicht dem ETS unterliegen, werden mit einer CO₂-Steuer belegt, die im Endausbau bei 350 Euro pro Tonne CO₂ liegt. Um die Transparenz zu erhöhen und die Komplexität zu reduzieren, werden im Gegenzug die jetzigen Energieabgaben abgeschafft (MÖSt, Normverbrauchsabgabe NoVA, motorbezogene Versicherungssteuer). Das heißt also, der Preis von 350 Euro pro Tonne CO₂ kommt nicht zur bestehenden Steuerlast dazu, sondern am Ende liegt die effektive CO₂-Bepreisung bei 350 Euro pro Tonne. Der Ausgangspunkt orientiert sich an der aktuellen impliziten CO₂-Besteuerung. Da diese bei Öl, Gas und Kohle im Status quo deutlich niedriger ist, wurde hier ein langsamerer, kontinuierlicher Anstieg bis 2030 angenommen.

Die Steuersätze gehen auf das CO₂-Steuerkonzept von Neos aus dem Jahr 2018 zurück. Da der Zeitraum bis 2030 nun noch kürzer ist, ergibt sich eine relativ rasch ansteigende Belastung – bei Benzin und Diesel sofort auf 350 Euro (Anm. 100 Euro entsprechen rund 15 Cent pro Liter). Möchte man diesen Effekt abschwächen, wäre natürlich auch ein langsamerer Anstieg möglich. Allerdings wäre dann auch der Lenkungseffekt ein geringerer. Die implementierten Steuersätze sehen jedenfalls folgendermaßen aus:

CO₂-Steuersatz

Euro pro Tonne

Phase	Jahr	Benzin	Diesel	Heizöl/Gasöl	Gas	Kohle
Phase 1/Status quo	2021	195	147	40	31	18
Phase 2	2022	350	350	140	140	140
Phase 3	2030	350	350	350	350	350



Das Pendlerpauschale wird in seiner bisherigen Form abgeschafft. Das in Anspruch genommene Volumen betrug zuletzt rund 1,35 Milliarden Euro. Der tatsächliche Steuerausfall liegt wegen der Konstruktion als Freibetrag bei etwa 600 Millionen Euro. Um Incentives für eine stärkere Nutzung von Öffis zu setzen, werden in dem hier präsentierten Reformmodell diese 600 Millionen Euro rückverteilt.

300 Millionen Euro fließen in eine neue Regionalförderung, die ganz gezielt Gemeinden zur Verfügung gestellt werden soll, die als strukturschwach gelten und mit Abwanderung zu kämpfen haben.

Die restlichen 300 Millionen Euro der bisherigen Kosten des Pendlerpauschale fließen in einen neuen Absetzbetrag für Öffitickets, der in Anspruch genommen werden kann, wenn Pendler Monats- oder Jahreskarten kaufen. Pro Kopf stehen damit 300 Euro pro Jahr zusätzlich zur Verfügung.

Konkret sieht das durchgerechnete Modell dann folgendermaßen aus: Der Allgemeine Verkehrsabsetzbetrag bleibt bei 400 Euro. Wer öffentlich fährt, kann sich bei Vorlage von Öffitickets bis zu 700 Euro von der Finanz zurückholen. Bis zu Jahreskosten von 700 Euro würden Pendler, die Öffis nutzen, also de facto gratis fahren.

Wegen der massiven Subventionierung von Öffitickets könnte das Reformmodell eines Öffi-Absetzbetrags auch alternativ zum geplanten 1-2-3-Ticket angeboten werden. Es hätte für den Bund den Vorteil, keine komplizierten Tarifverhandlungen mit den einzelnen Verkehrsverbänden bzw. den Ländern führen zu müssen. Beim 1-2-3-Ticket ist der Bund in einer schwachen Position, weil die Tarifgestaltung nicht in seine Kompetenz fällt und es sich dabei um eine Art Finanzausgleich durch die Hintertür handelt. Die Finanzierungsströme für den öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr sind schon jetzt intransparent und könnten zukünftig völlig undurchschaubar werden. Die vom Bund zur Verfügung gestellten 100 Millionen Euro jährlich könnten von den Ländern zum Umschichten von

Kosten verwendet werden, ohne das Angebot des öffentlichen Verkehrs deutlich zu verbessern. Von den Ländern gibt es auch bereits Rufe nach einer deutlichen Ausweitung des 100-Millionen-Topfes. Zudem wurde schon in der Begutachtungsphase zur gesetzlichen Basis für das 1-2-3-Ticket auf diese Schwächen des Modells hingewiesen. Auch ein Gutachten des auf Handels- und Wirtschaftsrecht spezialisierten Professors Josef Aicher für die Verkehrsverbände ortete diverse rechtliche Schwachstellen (vgl. Der Standard: „Rechtliche Hürden für 1-2-3-Ticket“). Von einer großen Reform des öffentlichen Verkehrs mit dem Ziel von transparenten Tarif- und Angebotsregelungen ist allerdings unter der aktuellen türkis-grünen Regierung keine Rede.

Bei der Ausgestaltung von Absetzbeträgen ist der Bund hingegen flexibel und nicht auf das Wohlwollen von Landeshauptleuten angewiesen. Kompetenzrechtlich hätte solch ein Modell also klare Vorteile. Für die Landespolitik wäre es möglicherweise ein Anreiz, in ihrem Verantwortungsbereich für Tarife zu sorgen, die es möglichst vielen Pendlern ermöglichen, de facto gratis zu fahren. Theoretisch ist aber natürlich auch eine Kombination aus erhöhtem Öffiticket-Absetzbetrag und 1-2-3-Ticket möglich.

Wie das Modell wirkt

Das Reformmodell wurde mit einem makroökonomischen Input-Output-Modell mit integriertem Energiesystem im Vergleich zu einem „Baseline“-Szenario für den Simulationszeitraum 2022 bis 2030 gerechnet. Da das Bepreisungsmodell auf fossile Brennstoffe abstellt, wird auch nur die Entwicklung der CO₂-Emissionen abgebildet – nicht aber die Entwicklung anderer Treibhausgase. Vor allem in der Landwirtschaft spielt CO₂ eine kleine Rolle, beim größten Teil der Treibhausgase handelt es sich um Methan, das beim Verdauungsvorgang von Wiederkäuern (wie z.B. Rindern und Schafen) entsteht. Die gesamten Treibhausgasemissionen sind daher deutlich höher als die in den folgenden Grafiken angegebenen CO₂-Emissionen. Im Jahr 2019 lag der Unterschied bei knapp zwölf Millionen Tonnen. Einnahmenseitig ergibt sich durch das Modell folgendes Bild: Die Mehreinnahmen aus der



Einnahmeneffekte, in Mio. Euro

Differenz zum Baseline-Szenario

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Budgetäre Kosten (Wegfall bisheriger Steuern)	-1.911	-1.937	-1.992	-2.055	-2.108	-2.171	-2.240	-2.313	-2.388
Einnahmen CO2-Steuer	3.815	4.504	5.166	5.769	6.323	6.851	7.350	7.825	8.218
Mehreinnahmen gesamt (=Rückverteilung an die Bürger)	1.904	2.567	3.174	3.714	4.215	4.679	5.111	5.512	5.830

Quelle: CESAR

neOSLAB

CO2-Steuer kompensieren die Kosten der Verkehrssteuerreform deutlich. Unterm Strich ergeben sich zu Beginn 3,8 Milliarden Euro an Mehreinnahmen, die bis 2030 auf gut acht Milliarden Euro ansteigen. Dabei ist sukzessive Erosion der Steuerbemessungsgrundlage durch die Reduktion der CO2-Emissionen bereits berücksichtigt.

Im Durchschnitt des Untersuchungszeitraums liegen die Mehreinnahmen bei vier Milliarden Euro pro Jahr. Da die Ökologisierung des Steuersystems nicht zum Ziel hat, die Abgabenquote weiter zu erhöhen, wurde in einem zweiten Schritt die Rückgabe dieser vier Milliarden Euro an die Steuerzahler durch eine Entlastung des Faktors Arbeit vor (eine Unterscheidung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen sieht das makroökonomische Modell nicht vor, eine Senkung der SV-Beiträge wird simuliert).

Die zentralen Ergebnisse

Schnellere Transformation

Die CESAR-Simulation zeigt: Die explizite CO2-Bepreisung und die Attraktivierung des öffentlichen Verkehrs führen zu einer massiven Beschleunigung des ökologischen Strukturwandels. Wegen der Preissteigerungen bei Heizöl und Erdgas verdoppeln sich die Sanierungsinvestitionen der privaten Haushalte. Die Käufe von Pkw werden durch die Verkehrssteuerreform und durch die Verschiebung hin zu Elektromobilität ebenfalls stimuliert. Der

Anstieg beim Flugverkehr im Modell ergibt sich, weil Kerosin derzeit nicht besteuert ist und das Szenario zu Einkommenssteigerungen führt. Die von der EU-Kommission nun geplante Besteuerung von Kerosin war zum Zeitpunkt der Berechnungen noch nicht bekannt und konnte daher im Input-Output-Modell nicht berücksichtigt werden.

Bis 2030 kommt es auch zu einer massiven Zunahme des öffentlichen Verkehrs (plus 20,6 Prozent gegenüber dem Basisszenario). Der geringfügige Rückgang zu Beginn ergibt sich, weil die Energiepreiserhöhungen insgesamt das Verkehrsaufkommen relativ stärker dämpfen, als der Effekt der Verschiebung im Modal Split ausfällt.

Viel weniger fossile Energieträger

Extrem stark fällt der Rückgang für alle fossilen Energieträger aus, was eine hohe Effektivität der CO2-Steuer nahelegt. Der Benzinverbrauch geht im ersten

Effekte im energetischen Endverbrauch

Differenz zum Baseline-Szenario, in %

	2022	2030
Benzin	-23,2	-11,8
Dieselmotoren	-35,0	-46,6
Öl für Heizzwecke	-18,0	-48,6
Naturgas	-8,7	-14,6
Gesamt	-11,6	-4,8

Quelle: CESAR

neOSLAB



Jahr um 23 Prozent zurück, jener von Diesel, der jetzt noch steuerlich begünstigt ist, sogar um 35 Prozent. Bis 2030 geht der Verbrauch an Dieselkraftstoff und Heizöl sogar um fast die Hälfte zurück.

Die Folge: Die CO₂-Steuer führt zu einem Rückgang des Energieverbrauchs im Vergleich zum Baseline-Szenario um 11,6 Prozent im Jahr 2022 und um knapp fünf Prozent im Jahr 2030. Wegen dieser Verschiebungen in der Nachfrage der Energieträger sinken die CO₂-Emissionen um 14 Prozent im Jahr 2022 und sogar um knapp 16 Prozent im Jahr 2030.

Steigende Einkommen

Ein Blick auf die Einkommensentwicklung zeigt zunächst ein erfreuliches Bild: Alle Dezile können Steigerungen der Realeinkommen verzeichnen. Im Durchschnitt steigen die Realeinkommen der Haushalte um 3,3 Prozent gegenüber dem Baseline-Szenario. Hinsichtlich der Verteilungswirkung zeigt sich allerdings auch eine leicht regressive Wirkung. Die oberen Einkommensdezile verzeichnen also stärkere Einkommenssteigerungen als die mittleren und unteren. Das unterste Dezil profitiert offenbar stark vom neuen Absatzbetrag für den öffentlichen Verkehr. Hier fällt die Einkommenssteigerung nämlich etwas stärker aus als in den Dezilen zwei bis vier.

Möchte man die regressive Wirkung beseitigen oder abschwächen, müsste man das im Zuge einer Tarifreform berücksichtigen, die dann also eine stärkere Entlastung für die unteren und mittleren Einkommensgruppen bringen müsste. Aus Ressourcengründen wurden für diesen Policy-Brief keinen neuen Tarifmodelle simuliert.

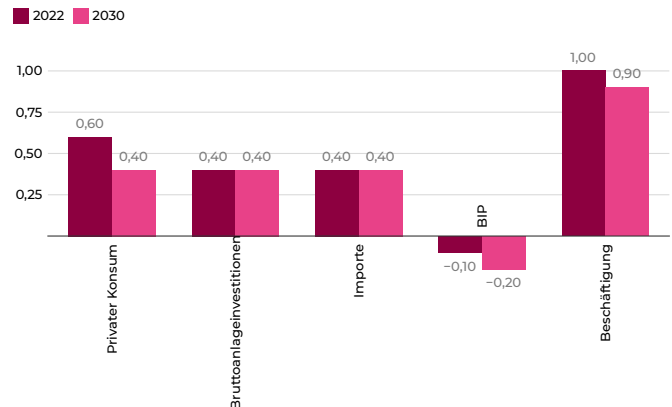
Mehr Beschäftigung

Bei den makroökonomischen Effekten zeigt sich, wie durch die Steuerreform der private Konsum und die Investitionstätigkeit belebt werden. Da das auch für die Importe gilt, ergibt sich ein BIP-Effekt von in etwa null bzw. geringfügig negativ. Die erhöhte Konsum- und Investitionstätigkeit führt zu einer Verschiebung der Nachfrage zu beschäftigungsintensiveren Bereichen, die Beschäftigung steigt dadurch unterm

Strich deutlich an – um 36.000 Vollzeitäquivalente im Durchschnitt der Periode 2022 bis 2030.

Makroökonomische Effekte

Differenz zum Baseline-Szenario, in Prozent



Quelle: CESAR

neOSLAB

Der Blick auf die einzelnen Wirtschaftssektoren bestätigt, zu welchen Verschiebungen die Dekarbonisierung führt. Die Erzeugung von Raffinerieprodukten geht deutlich zurück, die Elektrizitätserzeugung steigt an, der Sektor Kfz-Handel wird stark stimuliert.

Der starke Rückgang der privaten Konsumausgaben für Wohnungsausstattung dämpft die Produktion der Möbelindustrie, die Reduktion der Nachfrage nach Konsum-Dienstleistungen ist ebenfalls deutlich sichtbar. Die Beschäftigungseffekte zeigen ein ähnliches Bild.

Altes Ziel übererfüllt, neues fast erreicht

Die schrittweise Einführung einer CO₂-Steuer von 350 Euro pro Tonne in Kombination mit einem großzügigen Öffiticket-Absatzbetrag ist also geeignet, deutliche Lenkungseffekte zu bewirken. Die Frage ist nun noch, wie nahe man damit an die erwähnten Klimaziele kommt, zu denen sich Österreich bekannt hat.

Im Input-Output-Modell von CESAR zeigt sich folgendes Bild: Mit einem Rückgang von rund zwölf Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent gegenüber dem Basisszenario kann mit der CO₂-Steuer das alte 36-Prozent-Ziel sogar übererfüllt werden. Am Ende der



Untersuchungsperiode käme man für die Sektoren, die noch nicht im Emissionshandel sind, bei knapp unter 20 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent zu liegen.

Aber auch das neue Ziel von minus 48 Prozent (gegenüber 2005), das sich aus dem „Fit for 55“-Paket ergibt, würde mit dem Bepreisungsmodell schon fast erreicht. Es handelt sich dabei, wie erwähnt, nur um die CO₂-Emissionen. Andere Treibhausgase, wie etwa Methan, sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Resümee

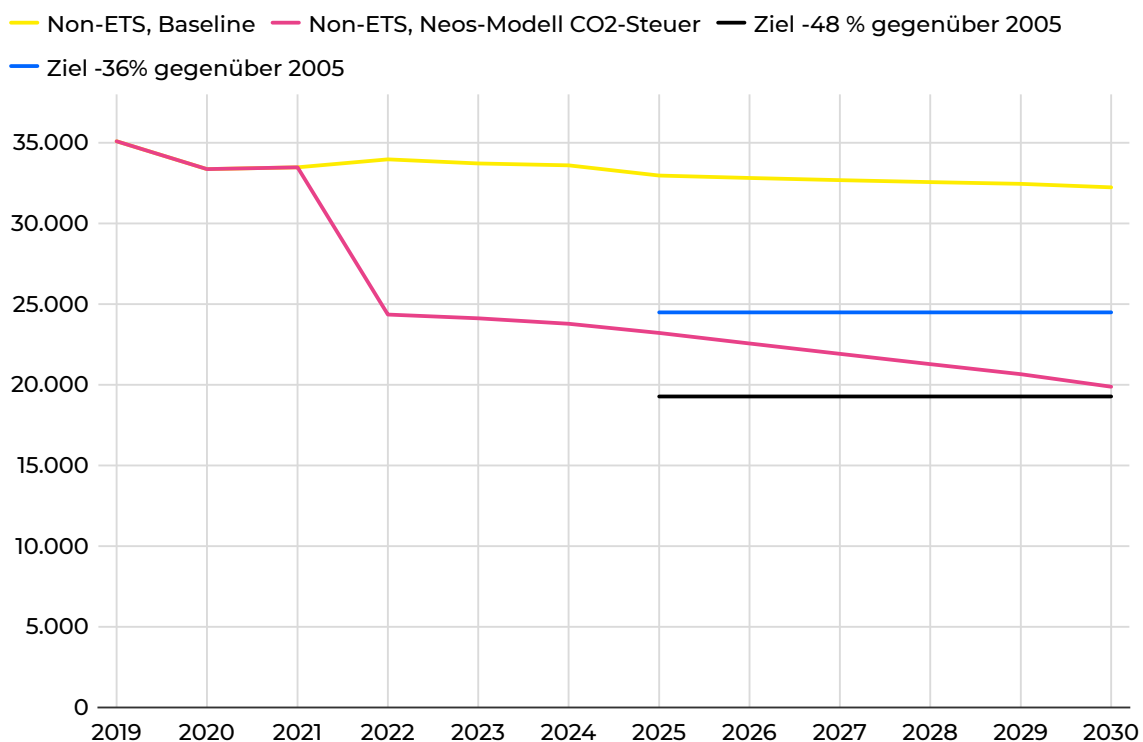
Das durchgerechnete Modell ist geeignet, massive CO₂-Rückgänge zu bewirken. Bei einer reinen Betrachtung der CO₂-Ziele können mit dem einem finalen Preis von 350 Euro pro Tonne bereits annähernd die verschärften Ziele der EU-Kommission erreicht werden. Zu beachten ist dabei: Der angenommene Preis würde vor allem bei Öl und Gas

zu einer deutlich höheren effektiven Besteuerung führen. Im Jahr 2030 läge die Gesamtbelastung bei Öl und Gas um gut 300 Euro pro Tonne CO₂-Äquivalent höher als im Status quo. In vielen politischen Diskussionen ist von Preissteigerungen von lediglich 50 oder 100 Euro pro Tonne die Rede. Derartige Szenarien wären also noch deutlich weiter von den neuen Klimazielen der EU-Kommission entfernt.

Gleichzeitig wäre zu diskutieren, in welcher Form Niedrigverdiener unterstützt werden müssen, die sich die Umrüstung auf neuere Technologien nicht leisten können oder auch gar nicht darüber entscheiden können, wie etwa Mieter bei der Frage eines Tausches des Heizsystems.

CO₂-Emissionen und Reduktionsziele

in 1.000 Tonnen



Quelle: CESAR

neOSLAB





Literatur

Addendum (2019): Ist jetzt die beste Zeit, um EU-Recht zu brechen?

Deutscher Sachverständigenrat (2019): Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik

Europäischer Rechnungshof (2020): Das Emissionshandelssystem der EU: kostenlose Zuteilung von Zertifikaten sollte gezielter erfolgen

Fazekas D. (2021): Exploring the trade-offs in different paths to reduce transport and heating emissions in Europe

Finanzministerium: Förderungsbericht 2019

Friedrich Naumann Stiftung (2020): ETS – Ein Weg zum globalen CO₂-Preis?

Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan für Österreich (2019)

Internationaler Währungsfonds (2019): Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change

Kletzan-Slamanig D. et al. (2016): Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr

Köppl A. et al. (2021): Aspects of Environmentally Beneficial Tax Incentives

Köppl A. et al. (2021): Effects of Environmental and Carbon Taxation

Köppl A. et al. (2019): Policy Brief: Fragen und Fakten zur Bepreisung von Treibhausgasemissionen

OECD: Taxing Wages 2021

Paetzold J. et al. (2016): Taking the High Road? Compliance with Commuter Tax Allowances and the Role of Evasion Spillovers

Rechnungshof: Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung 2020

DER STANDARD (2021): Rechtliche Hürden für 1-2-3-Ticket

<https://www.derstandard.at/story/2000122931022/rechtliche-huerden-fuer-1-2-3-ticket>

Statistik Austria: Abgestimmte Erwerbsstatistik und Arbeitsstättenzählung 2019

Statistik Austria: Umweltgesamtrechnungen, Modul Öko-Steuern 2019

Umweltbundesamt: Klimaschutzbericht 2020

Umweltbundesamt: Sachstandsbericht Mobilität und mögliche Zielpfade zur Erreichung der Klimaziele 2050 mit dem Zwischenziel 2030

Umweltministerium: Statusbericht zu den Emissionen von Kohlendioxid (CO₂) neu zugelassener Personenkraftwagen (2019)

Wagner G.: Stadt, Land, Klima (2020), <https://gwagner.com/>

Weltbank: Carbon Pricing Dashboard



Impressum:
NEOS Lab
Das offene Labor für neue Politik
Neubaugasse 64–66
1070 Wien
Österreich