

Mit Steuern steuern!

Ein Konzept

für das Forum Wissenschaft & Umwelt von

Prof. Dr. Reinhold Christian

mit Beiträgen von

Univ.-Prof. Dr. Michael Getzner und

Univ.-Prof. Dr. Ferdinand Kerschner

Wien, Februar 2015

Mit Steuern steuern!

Forum Wissenschaft & Umwelt zur Steuerreform

Klimaschutz und Energiewende

Österreich und die EU bekennen sich zu anspruchsvollen Zielen zur Begrenzung des Klimawandels und zur Linderung seiner Folgen. Zahlreiche Richtlinien und Roadmaps der EU zeugen davon. Mit der Energieeffizienz – Richtlinie 2012/27/EU und mit dem österreichischen Energieeffizienzgesetz wurden einschlägige Maßnahmen eingeleitet. Der österreichische Sachstandsbericht Klimawandel 2014 legt klar dar, dass diese nicht ausreichen werden, um langfristige (2050) Ziele einer „low carbon“-Gesellschaft zu erreichen.

Eine Energiewende kommt aber unausweichlich auf uns zu: Erschöpfbare Energieträger gehen irgendwann zur Neige. Langfristig führt kein Weg an einer Vollversorgung mit erneuerbaren Energieträgern vorbei. Da auch diese begrenzt sind, setzt das wesentliche Steigerungen der Energieeffizienz voraus.

Entscheiden können wir also nicht über die Energiewende, sehr wohl aber innerhalb einer großen Bandbreite ob wir

- untätig in die Krise schlittern oder
- wohl vorbereitet schädliche Umwelt- und Klimawirkungen reduzieren und drohende ökologische und ökonomische Katastrophen vermeiden werden.

Lohnsteuersenkung

Die österreichische Bundesregierung strebt zur Entlastung der Bevölkerung eine Senkung von Steuern auf Löhne und Einkommen an. Bezüglich der Finanzierung prallen gegensätzliche Meinungen der Koalitionspartner aufeinander aber: In hunderten Seiten Verhandlungsgrundlagen kommt das Wort „Umwelt“ dem Vernehmen nach nicht vor! Dass eine Finanzierung der angestrebten Senkung von Lohn- und Einkommensteuer durch eine Belastung des Ressourcenverbrauches überhaupt nicht diskutiert wird, ist absolut unverständlich.

Die Möglichkeiten sind vielfältig, die Potentiale insgesamt äußerst groß. Schon eine Steuererhöhung von nur 1 Cent pro kWh auf dem Bruttoinlandsverbrauch würde einen jährlichen Ertrag von ca. € 4 Milliarden liefern. Die Last von Steuern und Abgaben ist aktuell zwischen den Ressourcen und dem Faktor Arbeit völlig ungleichgewichtig verteilt: Energiebezogene Steuern machen pro Jahr etwa € 5,5 Milliarden aus, das Steueraufkommen insgesamt beläuft sich auf mehr als € 90 Milliarden, inklusive Sozialabgaben auf € 138 Milliarden pro Jahr!

Das **Forum Wissenschaft & Umwelt** – gegründet 1985 in Folge der Auseinandersetzung um Hainburg – hat sich der Nachhaltigkeit verpflichtet. Es will Beiträge zur Etablierung eines zukunftsfähigen, auf Dauer möglichen Lebens- und Wirtschaftsstil leisten. Dabei ist die Vision des Forums nicht eine Welt, in der alles geregelt, vorgeschrieben ist und kontrolliert werden muss, sondern eine, wo das wünschenswerte Verhalten Vorteile bringt und - in

welcher Weise auch immer – belohnt wird. Der Verursacher muss für die Folgen seiner Handlungen zur Verantwortung gezogen werden. Es geht nicht an, dass einer den Nutzen zieht, der andere aber die Kosten oder den Schaden zu tragen hat.

Um das Verursacherprinzip umzusetzen, Kostenwahrheit herzustellen und Anreize für effiziente Ressourcennutzung zu schaffen, ist nach Ansicht des **Forum Wissenschaft & Umwelt** eine Ökologisierung des marktwirtschaftlichen Rahmens unabdingbar notwendig.

Das Modell des Forum Wissenschaft & Umwelt für eine Energie/CO₂-Abgabe:

Das **Forum Wissenschaft & Umwelt** hat daher ein Modell entwickelt, wie durch eine finanzielle Belastung des Ressourcenverbrauches und durch entsprechende Entlastung der Arbeit positive Effekte für Volkswirtschaft, Unternehmen und Private, für Umwelt, Natur und Klima erzielt werden können. Die Einführung einer Abgabe auf Primärenergie und CO₂ wäre ein erster, großer Schritt in diese Richtung.

Ziel ist die Herstellung von Kostenwahrheit, die Realisierung des Verursacherprinzips und die Förderung der effizienten Ressourcennutzung.

Das Modell ruht auf 4 Säulen:

Säule 1:

Anreiz für Verhaltensänderungen: Um eine Lenkungswirkung zu erzielen, muss die Abgabe relativ hoch bemessen sein. Das Aufkommen könnte langfristig etwa das Volumen der Mehrwertsteuer (€ 25 Mia. pro Jahr) erreichen, jedenfalls aber € 10 bis € 15 Mia. pro Jahr.

Säule 2:

Aufkommensneutralität: Um Probleme durch die Belastung des Energieverbrauchs im privaten und unternehmerischen Bereich zu vermeiden, soll die Abgabe aufkommensneutral sein. Das Aufkommen soll in erster Linie der Entlastung des Faktors Arbeit (Senkung von Lohn- und Einkommenssteuer, Lohnnebenkosten) dienen sowie der Abfederung kritischer Bereiche.

Säule 3:

Sozialer Ausgleich: Transferzahlungen für Nicht-Steuerzahler. Die „Rückgabe“ des Steuerertrags soll spezifisch für die einzelnen Gruppen aufkommensneutral sein (Steuerfreistellung eines Grundenergiebedarfs für Haushalte, Senkung der Kosten des Faktors Arbeit für die Unternehmen). Nicht-Steuerzahler können auch durch thermische Sanierung der Wohnungen, Kostenzuschüsse zu effizienteren Elektrogeräten etc. unterstützt werden. Allerdings kann die Energiepolitik Sozialpolitik nicht ersetzen.

Säule 4:

Vorhersehbarkeit: Die Einführung soll nicht „schockartig“ in einem Schritt erfolgen, sondern in mehreren Schritten innerhalb eines absehbaren Zeitraumes.

Wesentliche Elemente des Modells:

Abgabevolumen: € 10 bis 15 Mia. pro Jahr

Bemessungsgrundlage: Primärenergie (Energie beim Eintritt in den österreichischen Wirtschaftsraum: Importe, Gewinnung im Inland),

kombinierbar mit einer CO₂-Abgabe, von der die erneuerbaren Energieträger auszunehmen wären.

Bemessung: Die Primärenergieabgabe ist eine Mengensteuer (daher besonders zuverlässig, da es immer einen Energiebedarf geben wird). Sie wird je kWh Energieinhalt der Energieträger egehoben.

Bei einem Bruttoinlandsverbrauch von derzeit rund 1.400 PJ ergibt 1 Cent pro kWh bereits einen Steuerertrag von ca. € 4 Mia. pro Jahr!

Die Bemessung müsste also bei durchschnittlich etwa 3 bis 4 Cent pro kWh liegen, um das angestrebte Aufkommen zu erreichen. Das **Forum Wissenschaft & Umwelt** tritt dabei für eine differenzierte Gestaltung ein, um Umwelt – und Klimawirkungen sowie sonstige gesellschaftlich als wesentlich erkannte Aspekte berücksichtigen zu können.

Ausnahmen: Steuerbefreiung des Grundenergiebedarfs der Haushalte; begründete Ausnahmen, wo gesellschaftlich nicht wünschenswerte Auswirkungen drohen.

Mittelverwendung: Senkung der Arbeitskosten; sozialer Ausgleich; Klimaschutz und Umweltschutz.

Zeitpunkt der Steuerpflicht: Beim Eintritt in den Wirtschaftsraum Österreichs

Steuerzahler: Der Importeur bzw. Produzent im Inland

Einführungszeitraum: ca. 10 Jahre, Einführung im 1., Anhebung im 4., 7. und 10. Jahr

Kombination mit einer CO₂-Abgabe:

Eine CO₂-Abgabe bezogen auf die Emissionen der jeweiligen Energieträger in der Höhe von € 100,00 pro Tonne würde ein jährliches Aufkommen in der Größenordnung von € 5 bis 6 Mia. erwarten lassen. Analog zu den Ausführungen zur Primärenergieabgabe gelten auch hier die Grundsätze der Lenkungswirkung, der Aufkommensneutralität, der sozialen Abfederung und der schrittweisen Einführung. Ausnahmen müsste es z.B. für die Betriebe geben, die dem Emissionshandel unterworfen sind (Differenzzahlungen).

Die Kombination der Energie- und CO₂-Abgabe hätte jedenfalls den zusätzlichen Vorteil, eine Priorität in Richtung Nachhaltigkeit (Nutzung erneuerbarer Ressourcen) zu setzen.

Zu erwartende Auswirkungen und Chancen:

1. Die positiven volkswirtschaftlichen Wirkungen eines aufkommensneutralen Energiesteuersystems sind seit langem bekannt:
 - a. Positive Beschäftigungswirkungen durch Reduktion der Lohnnebenkosten.
 - b. Positive Beschäftigungswirkungen durch Technologieimpulse (smarte Energietechnologien).
 - c. Sozialer Ausgleich durch gestaffelte Entlastung bei Sozialabgaben.
 - d. Erhöhung der inländischen Wertschöpfung durch Verringerung der Importe fossiler Energieträger.
2. Verbesserung des Beitrags Österreichs zum internationalen Klimaschutz.
 - a. Reduktion der Ausgaben Österreichs für CO₂-Kompensationsmaßnahmen.
 - b. Vorsorge für notwendige Investitionen zur Adaptierung an den Klimawandel.
3. Ökonomische Anreize für eine umfassende Energiewende.
 - a. Verteuerung der Nutzung fossiler, umweltschädlicher Energieträger.
 - b. Technologieimpulse für die Nutzung erneuerbarer Energieträger.
 - c. Wertschöpfungseffekte und neue Wertschöpfungsketten durch smarte Energietechnologien.
4. Budgetäre Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte.

- a. Durch Aufkommensneutralität keine zusätzliche Belastung öffentlicher Haushalte.
 - b. Wegfall von ökologisch kontraproduktiven Förderungen (Subventionen).
 - c. Durch Reduktion der Auslandsabhängigkeit Erhöhung der Ausgaben im Inland mit entsprechend höheren Steuereinnahmen.
5. Versorgungs- und Krisensicherheit.
- a. Die zu erwartende Reduktion des Energiebedarfs bedeutet auch eine geringere Abhängigkeit von Energielieferungen und daher erhöhte Krisensicherheit.
 - b. Die weitgehende Versorgung durch regional gewonnene erneuerbare Energieträger schafft Versorgungssicherheit und reduziert oder vermeidet gar die Abhängigkeit von Importen.
 - c. Effizienzmaßnahmen, regional gewonnene erneuerbare Energieträger und damit die Reduktion des Devisenabflusses von derzeit mehr als € 10 Milliarden pro Jahr sind Basis für Arbeit und Einkommen im Inland.

Kurzfristige Optionen zur Finanzierung der aktuellen Steuerreform:

Es ist klar, dass ein so weitreichendes Modell einer eingehenden vorbereitenden Diskussion bedarf. Alle relevanten Entscheidungsträger sind eingeladen und aufgefordert, diese Vorbereitung der Ökologisierung des marktwirtschaftlichen Systems ernsthaft in Angriff zu nehmen. Im Jahr 25 nach der Entwicklung des Konzepts der ökosozialen Marktwirtschaft sollten endlich konkrete Schritte in der Praxis erfolgen, um die damit erzielbaren Vorteile für Österreich auch tatsächlich zur erwirken.

Dennoch sind zahlreiche Möglichkeiten gegeben, um rasch Finanzierungsbeiträge für die aktuell geplante Steuerreform zur Entlastung des Faktors Arbeit zu sichern. Das **Forum Wissenschaft & Umwelt** hat einige Beispiele berechnet. Die Potentiale sind durchaus eindrucksvoll:

- Diesel gleich besteuern wie Benzin: € 600 Mio. pro Jahr.
- Erhöhung der Steuern auf Benzin um 20 Cent pro Liter (zwei Cent pro kWh): € 360 Mio. pro Jahr.
- Erhöhung der Besteuerung von Diesel um 30 Cent pro Liter (3 Cent pro kWh): € 2,1 Mia. pro Jahr.
- Kerosinbesteuerung: € 340 Mio. pro Jahr.
- Streichung ökologisch problematischer Förderungen und Steuerausnahmen:

Der Umweltdachverband hat eine Liste solcher Vorschläge erarbeitet und kommt auf ein Volumen von rund € 5 Milliarden pro Jahr. Dieser Vorschlag umfasst einige der oben genannten Möglichkeiten, zusätzlich eine Reihe von Begünstigungen – von der Nutzung von Dienstwagen bis hin zur Aufhebung der Steuerbefreiung für die Stromproduktion aus Kohle oder Heizöl schwer.

Das **Forum Wissenschaft & Umwelt** sieht zahlreiche Vorteile solcher Schritte zur Ökologisierung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Sicherung von Arbeit und Einkommen im Inland, die effiziente Nutzung der energetischen Ressourcen und der Übergang zu erneuerbaren Energieträgern, die Reduktion der Auslandsabhängigkeit und der Devisenabflüsse für fossile Importe, der Beitrag zu Umwelt- und Klimaschutz sollten entscheidende Impulse für die rasche Einführung sein. Der gegenwärtige Zeitpunkt wäre überdies äußerst günstig angesichts der niedrigen Preise fossiler Energieträger.

Die Diskussion um Umwelt- und Energiesteuern begann in den 1920er Jahren mit einem Werk des britischen Ökonomen Arthur Cecil Pigou. Die nach ihm benannte Pigou-Steuer sollte die externen Umweltkosten „internalisieren“, d.h. umweltschädliche Produkte teurer machen und dadurch den Verbrauch reduzieren. Nachdem es kaum möglich ist, die externen Kosten exakt zu quantifizieren, entwickelten die US-Ökonomen Baumol und Oates in den 1970er Jahren den „Standard-Preis-Ansatz“, wonach Umweltsteuern so bemessen werden sollten, dass ein politisch festgelegtes Umweltziel (z.B. Luftqualität) durch diese Steuern erreicht wird. In Österreich finden sich Vorschläge für Umweltsteuern bereits in den 1970er Jahren, in den 1980er Jahren folgte eine intensive Diskussion; Umweltsteuern fanden in den 1990er Jahren auch Eingang in österreichische Koalitionsabkommen und Regierungserklärungen, jedoch ohne Erfolg. Die Regierung unter BK Viktor Klima führte – aus budgetären Nöten – die in der Zwischenzeit angepassten Energiesteuern ein, leider ohne messbare ökologische Wirkungen.