

Mit Steuern steuern!

Das Modell des

Forum Wissenschaft & Umwelt

von

Prof. Dr. Reinhold Christian

Univ.-Prof. Dr. Michael Getzner

Wien, April 2017

Mit Steuern steuern!

Forum Wissenschaft & Umwelt zur Steuerreform

Klimaschutz und Energiewende

Die Klimaziele des Abkommens von Paris (2015) zu erreichen, erfordert anspruchsvolle und verbindliche Ziele sowie konsequente Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen von Treibhausgasen auch in Österreich. Der Energiebereich hat daran besonders großen Anteil, weshalb ihm auch eine zentrale Bedeutung zukommt. Der Österreichische Sachstandsbericht Klimawandel legt klar dar, dass die bisher eingeleiteten Maßnahmen – z.B. Energiestrategie 2020, Energieeffizienzgesetz – keineswegs ausreichen werden, um solch langfristige Ziele (2050) 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 Krisen vermeiden werden.

Die aktuell auch laut ergänztem Regierungsprogramm anstehende Entwicklung einer Energie- und Klimastrategie für Österreich böte große Chancen. Diese Strategie bleibt jedoch ohne deutliche Maßnahmen in Richtung einer Besteuerung des Verbrauchs nicht erneuerbarer Ressourcen zahnlos. Aktuelle Entscheidungen wie z.B. die Reduktion der Steuer auf Flugtickets konterkarieren diese Chance.

Ein neuer Rahmen für die soziale Marktwirtschaft

Das **Forum Wissenschaft & Umwelt** – gegründet 1985 in Folge der Auseinandersetzung um Hainburg – hat sich der Nachhaltigkeit verpflichtet. Es leistet Beiträge zur Etablierung eines zukunftsfähigen, d. h., auf Dauer guten und stabilen Lebens- und Wirtschaftsstils.

Um das Verursacherprinzip umzusetzen, Kostenwahrheit herzustellen und Anreize für effiziente Ressourcennutzung zu schaffen, ist nach Ansicht des **Forums Wissenschaft & Umwelt** eine Ökologisierung des marktwirtschaftlichen Rahmens unabdingbar notwendig, die nicht nur die Umweltbelastung reduziert, sondern auch den so notwendigen sozialen Ausgleich in unserer Gesellschaft unterstützt.

Angesichts der bedrohlichen Entwicklung des Klimawandels und des Ziels des Abkommens von Paris (COP21) wäre es naheliegend, mit einer Energie- und CO₂-Abgabe den Auftakt für eine solche Ökologisierung zu schaffen.

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 € 5,1¹ Milliarden aus, das Steueraufkommen insgesamt beläuft sich auf knapp € 100 Milliarden, inklusive Sozialabgaben auf mehr als € 150 Milliarden pro Jahr! Seit Jahren ist die Umweltbesteuerung in Österreich stagnierend und liegt unter dem als der Durchschnitt der Europäischen Union.

Das Modell des Forum Wissenschaft & Umwelt für eine aufkommensneutrale und sozial ausgewogene Energie- und 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. Ziel ist die Herstellung von Kostenwahrheit, die Realisierung des Verursacherprinzips und die Förderung der effizienten Ressourcennutzung.

Die Einführung einer Abgabe auf Primärenergie und CO₂ wäre ein erster, großer Schritt in diese Richtung.

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 (ca. € 26 Mrd. pro Jahr) erreichen, jedenfalls aber € 15 bis € 20 Mrd. pro Jahr, somit in etwa das Drei- bis Vierfache der 2016 erzielten Senkung der Lohnsteuern.

¹ Mineralölsteuer, Energieabgabe (jeweils im Jahr 2015)

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 weiteren und deutlichen Entlastung des Faktors Arbeit (Senkung von Lohn- und Einkommenssteuer, Lohnnebenkosten) dienen.

Säule 3:

Sozialer Ausgleich durch Transferzahlungen für Nicht-Steuerzahler: Die „Rückgabe“ des Steuerertrags soll spezifisch für die einzelnen Gruppen aufkommensneutral sein (Steuerfreistellung eines Grundenergiebedarfs für Haushalte, branchenspezifische 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 Energiepolitik eine effektive, ausgleichende Sozialpolitik nicht ersetzen.

Säule 4:

Vorhersehbarkeit: Die Einführung soll nicht „schockartig“ in einem Schritt erfolgen, sondern in mehreren Schritten innerhalb eines absehbaren Zeitraumes, sodass sich sowohl Unternehmen als auch private Haushalte bereits in der Anfangsphase vorbereiten und ihre Investitionspläne (Anlagen, Gebäude, Fahrzeuge) in Richtung des Energiesparens sowie erneuerbarer Energie ausrichten können.

Eckpunkte des Modells:

Abgabevolumen: Zum Ende der Einführungsfrist an € 20 bis 25 Mrd. pro Jahr.

Bemessungsgrundlage:

1. Energie beim Eintritt in den österreichischen Wirtschaftsraum: Importe, Gewinnung im Inland; von der Energieabgabe sollen auch erneuerbare Energieträger erfasst werden.
2. CO₂-Emissionen; von dieser Abgabe sind die erneuerbaren Energieträger auszunehmen.
3. Keine Besteuerung des Eigenverbrauchs erneuerbarer Energie.

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

Die CO₂-Abgabe bezieht sich auf die Emissionen der Energieträger. Erneuerbare Energieträger sind auszunehmen, wodurch bei einer Höhe von € 100,00 pro Tonne ein jährliches Aufkommen in der Größenordnung von € 5 bis 6,5 Mrd. zu erwarten ist.

Ausnahmen müsste es z.B. für die Betriebe geben, die dem Emissionshandel unterworfen sind (Differenzzahlungen).

Die Bemessung müsste also zum Ende der Einführungsfrist z.B. etwa 4 bis 5 Cent pro kWh (Bruttoinlandsverbrauch) bzw. € 100,- bis 200,- je t CO₂ betragen, 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 (gestaffelt nach der Anzahl der Personen); Weitere begründete Ausnahmen, wo gesellschaftlich nicht wünschenswerte Auswirkungen drohen.

Mittelverwendung: Senkung der Arbeitskosten; sozialer Ausgleich; eine Alternative ist die Senkung der – sozial regressiv wirkenden – Umsatzsteuer auf nicht-energetische Güter (im Wesentlichen alle Konsumgüter).

Steuerzahler: Der Importeur bzw. „Produzent“ von Energie im Inland.

Einführungszeitraum: ca. 8 Jahre, Einführung im 1., Anhebung im 3., 6. und 8. Jahr

Kombination:

Die Kombination der Energie- und CO₂-Abgabe hätte jedenfalls neben dem Anreiz zu effizienter Nutzung von Energie und der langfristig sicheren Bemessungsgrundlage den zusätzlichen Vorteil, eine Priorität in Richtung Nachhaltigkeit (Nutzung erneuerbarer Ressourcen) zu setzen.

Kombination mit weiteren Instrumenten und Maßnahmen:

Der Ökologisierung der sozialen Marktwirtschaft und damit der Einführung einer Energie-/CO₂-Abgabe kommt wie dargestellt besonders hohe Bedeutung zu, um die Klimaziele zu erreichen und damit gravierende Schädigungen und hohe Kosten für die Bevölkerung zu vermeiden.

Der guten Ordnung halber sei festgestellt, dass dieses Instrument von zentraler Bedeutung ist, aber keineswegs ausreicht, um alle erforderlichen Maßnahmen anzuregen. Einige Beispiele:

- Fragen der Raumordnung (kompakte Siedlungen, Prinzip der Funktionsmischung, Vorsorge für Infrastruktur, ...) müssen in den einschlägigen Rechtsmaterien geregelt werden.

- Lock-In-Effekte (von der Errichtung fossil betriebener Kraftwerke bis hin zu Fahrzeugen und Heizkesseln) werden ohne ordnungsrechtliche Regelungen nicht zu vermeiden sein.
- Um adäquate Verhaltensänderungen auszulösen, sind neben der Basis einer Energie-/CO₂-Abgabe differenzierte, gezielte (finanzielle) Anreize erforderlich (Beispiel: Mobilität), vor allem aber auch Bildungsangebote im weitesten Sinn.
- Schließlich kann Sozialpolitik mit dem generellen Instrument einer Energie-/CO₂-Abgabe zwar berücksichtigt, aber nicht im ausreichenden Maße gewährleistet werden.

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.
 - c. Maßgebliche Unterstützung der Klima- und Energiestrategie der Bundesregierung.
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 (aber aus diesem Titel daher auch keine zusätzlichen Einnahmen, d.h. grundsätzlich unveränderte Abgabenquote)
 - 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.
6. Ressourceneinsparung
- a. Durch die Besteuerung des Energieverbrauchs an sich (also auch in gewissem Ausmaß der erneuerbaren Energieträger) wird ein Anreiz zu einem grundsätzlich sparsamen Umgang mit Energie geschaffen.
 - b. Ausnahme der erneuerbaren Energieträger von der CO₂-Komponente.

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 30 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.

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 nach wie vor günstig angesichts der vergleichsweise niedrigen Preise fossiler Energieträger.