

Was sind die Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer CO₂-Steuer unter Berücksichtigung der Rückvergütung der Steuereinnahmen im privaten Haushaltssektor?

In der Studie zum Thema „Ökosoziale Steuerreform“ beschäftigen wir uns mit der Frage, wie die soziale Gestaltung einer regressiven Konsumsteuer aussehen kann. Dafür analysieren wir detaillierte Verteilungs- und Aufkommenswirkungen unterschiedlicher CO₂-Preise und Ausgleichsmaßnahmen im Bereich des privaten Haushaltssektors. Welche Personen oder Haushaltstypen sind am meisten betroffen? In welchem Ausmaß? Kann ein Rückvergütungsmechanismus so gestaltet werden, dass besonders armutsgefährdete Haushalte entlastet werden, ohne jedoch die Entwicklung hin zu einem ökologischeren Lebensstil zu blockieren? Klar ist auch, dass die Besteuerung von fossilen Energieträgern ein wichtiger Teil für die Entwicklung einer klimaneutralen Wirtschaft ist, mit dem versucht wird die negativen Externalitäten des Konsums dieser Produkte, wie etwa die kurz- und langfristigen Folgen von Umweltverschmutzungen und Klimaveränderungen, korrekt darzustellen.

In einem ersten Schritt hat die Bundesregierung mit dem umfassenden ökosozialen Steuerreformgesetz (ÖkoStRefG 2022) eine Einführung der CO₂-Bepreisung von rund 30€/t CO₂-Äquivalent mit 1. Juli 2022 beschlossen. Die Effekte einer solchen Steuer würden eine Verminderung des verfügbaren Nettoeinkommens aller Haushalte um rund 510 Mio. Euro bedeuten. Von dieser Besteuerung der Energieträger Benzin, Diesel, Kohle, Heizöl, Gas wären über 60% aller österreichischen Haushalte betroffen. Wie stark dies der Fall ist, hängt vom individuellen Konsum der Haushalte ab. Für einen Großteil würden sich die Belastung innerhalb einer Preisspanne von 10 bis 250 Euro jährlich bewegen. Jedoch gibt es auch Personen mit besonders CO₂-intensiven Konsum: Würde man alle Haushalte nach ihrem Einkommen gestaffelt betrachten und in zehn gleich große Abschnitte teilen, wird ersichtlich, dass für 5% jedes Einkommensdezils die Ausgaben der CO₂-Steuer sogar über 250 Euro jährlich ausmachen. Die durchschnittliche Pro-Kopf-Belastung beträgt 61 Euro pro Jahr. Dieser Durchschnitt verbirgt jedoch die starke Streuung der Steuerbelastungen. Bei der Betrachtung der Einkommensverteilung wird abermals ersichtlich, dass Haushalte mit geringem Einkommen einen wesentlich größeren Anteil ihres Einkommens für den Konsum aufwenden und somit auch relativ stärker belastet sind als Haushalte mit hohem Einkommen. Letztere zahlen jedoch einen absolut größeren Anteil des Steuervolumens. Für einkommensschwache Haushalte ist die zusätzliche Belastung durch ökologische Steuern mitunter jedoch keine bewältigbare Umstellung, besonders im Mangel kurzfristiger ökologischer Alternativen. Armutsgefährdete Personen, die sich in Ausbildung befinden, nicht erwerbstätig sind, alleinerziehend, in Einpersonenhaushalten leben oder Pensionist*innen sind, werden von der CO₂-Steuer besonders getroffen. Bei einer gleichbleibenden Armutsgefährdungsschwelle¹ (das bedeutete im Jahr 2019 ein Nettoeinkommen von ca. 1.310 Euro für einen Einpersonenhaushalt) führt eine CO₂-Steuer von 30€/t CO₂-Äquivalent dazu, dass die Anzahl an betroffenen Haushalten in den oben angeführten Typen um jeweils mindestens 2%-Punkte steigt – sprich, mehr Personen von Armut betroffen sein werden. Die treibenden Faktoren der zusätzlichen Einkommensbelastungen sind regional unterschiedlich verteilt: in den Großstädten, allen voran Wien, spielt besonders der Faktor Heizen (mit Gas) eine Rolle, während in ruralen Gebieten und Gemeinden besonders die Mobilität (mit dem Auto) der Grund für zusätzliche Kosten durch die CO₂-Steuer sind.

Als treffsichere Maßnahmen im Bereich der Rückvergütung der Steuereinnahmen wurden mehrere Instrumente vorgeschlagen und im ökosozialen Steuerreformgesetz beschlossen. Eine dieser Maßnahmen sind Pauschalzahlungen in Form eines sogenannten Klimabonus für jede erwachsene Person. Dieser Betrag hat, im Sinne der Armutsvermeidung, die effektivste Wirkung. Da es sich bei dieser Besteuerung um eine regressiv Konsumsteuer handelt, entlasten die Pro-Kopf-Beträge einkommensschwache Personen relativ betrachtet stärker als Personen mit hohem Einkommen. Die beschlossene Ausgestaltung des Klimabonus sieht eine regional-gestaffelte Höhe der Zahlung vor,

¹ Die Armutsgefährdungsschwelle wird als ein relatives Maß angegeben und üblicherweise mit 60% des Medians der Äquivalenzeinkommensverteilung definiert (siehe Statistik Austria). Das äquivalisierte Nettohaushaltseinkommen wird anhand der EU-Skala bzw. „modified-OECD-Scale“ berechnet, bei der die erste erwachsene Person im Haushalt mit einem Wert von 1, jede weitere Person über 14 Jahren mit einem Wert von 0,5 und alle Kinder unter 14 Jahren mit einem Wert von 0,3 gewichtet werden. Dieses fiktive gewichtete Pro-Kopf-Einkommen erleichtert den Vergleich unterschiedlicher Haushaltsgrößen bzw. -zusammensetzungen und ihres Lebensstandards (gemessen am Einkommen).

wobei je nach Urbanisierungsgrad und Anbindung an das öffentliche Verkehrssystem unterschieden wird. In der praktischen Umsetzung bedeutet das, dass Personen in sehr urbanen Gebieten, besonders Wien, den niedrigsten Klimabonus von rund 100 Euro pro Jahr erhalten, Personen mit Wohnsitz in mittlerer Urbanisierungsdichte und guter bis mittlerer Anbindung an die öffentlichen Verkehrsmittel einen Zuschlag von 33% bis 66% erhalten und Personen in ruralen Gemeinden ein 100% Zuschlag in der Höhe von insgesamt 200 Euro pro Jahr ausgezahlt wird. Darüber hinaus erhalten Eltern zusätzlich 50% des Basisbetrages pro Kind und Jahr. Durch die hohen Beträge dieses Klimabonus im Vergleich zur niedrigen Besteuerung profitieren die Haushalte meist überproportional von dieser Maßnahme. Da die Konsummuster aber auch bei einkommensschwachen Haushalten unterschiedlich ausgeprägt sind, kann der Klimabonus alleine nicht alle Auswirkungen der CO₂-Steuer gleich gut abfedern: knapp 10% der Haushalte im untersten Einkommensviertel müssen mit stärkeren Belastungen zwischen 10 und 250 Euro jährlich rechnen. Die regionale Staffelung des Klimabonus bedeutet besonders für armutsgefährdete Haushalte in Wien, wo zudem ein größerer Anteil dieser Haushalte lebt, eine ungleiche Entlastung der Thematik des Heizens gegenüber der Mobilität. Trotz allem ist der regionale Klimabonus eine effektive Maßnahme zur Minderung der Armutsgefährdung: Bei einer gleichbleibenden Armutsgefährdungsschwelle, vermindert sich die Armutsgefährdungsquote um rund 2,2%-Punkte.

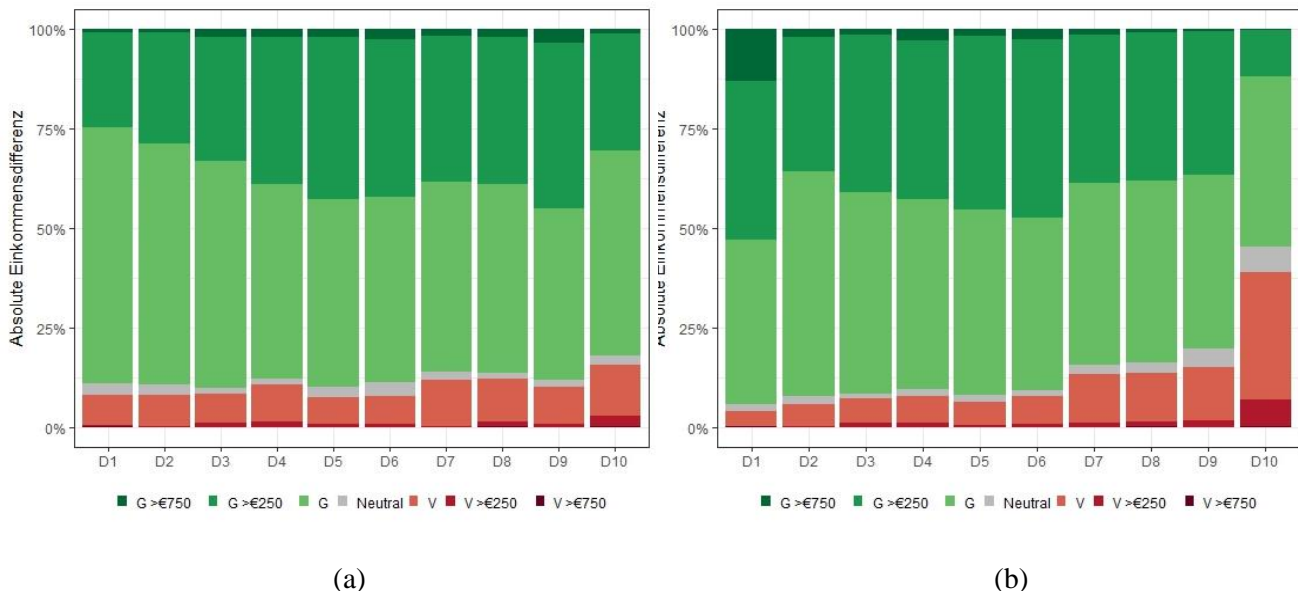


Abbildung 1: Absolute Einkommensänderungen für Haushalte in Einkommensdezile gegliedert, nach Einführung der CO₂-Steuer (30€/t CO₂-Äquivalent) und des (a) regionalen Klimabonus bzw. des (b) einkommensabhängigen Klimabonus (Jahresbetrachtung)

Eine in unserer Studie vorgeschlagene alternative Version des Klimabonus sieht eine Staffelung des Entlastungsbetrages nach Einkommensklassen vor. Je höher das Einkommen, desto niedriger die Entlastungszahlung, ähnlich dem Leistungsfähigkeitsprinzip der Lohn- und Einkommensbesteuerung. Was bedeutet das konkret? Alle Personen mit einem Einkommen bis zur Bemessungsgrundlagengrenze von 31.000 Euro jährlich (Beginn der vierten Steuertarifstufe) würden einen Klimabonus von 190 Euro pro Jahr erhalten, unabhängig vom Wohnsitz. Personen mit Einkommen darüber müssen mit einem Abschlag rechnen, wobei sich die Auszahlung bis zu einem besteuerten Einkommen von 60.000 Euro (Ende der vierten Tarifstufe) auf 0 Euro reduziert. Haushalte mit höherem Einkommen erhalten somit keine Entlastungszahlungen. Einzige Ausnahme dieser Regel sind Kinder: Ihre Eltern bekommen, egal in welchem Haushalt sie leben, einen Zuschlag von rund 95 Euro pro Kind. Um zusätzliche Kosten der Heizungsträger zu berücksichtigen, was besonders in den aktuellen Zeiten von Bedeutung ist, würde das vorgeschlagene Modell einen Heizkostenzuschuss für Haushalte mit Einkommen unterhalb der Sozialhilfe-/ Mindestsicherungsgrenze (Einpersonenhaushalt: 978 Euro) von rund 300 Euro enthalten. Die Effekte dieses Vorschlags würden sich im öffentlichen Budget in ähnlicher Größe wie der regionale Klimabonus niederschlagen (rund 1,3 Mrd. Euro), jedoch würde die Entlastung stärker einkommensschwachen Haushalten zu Gute kommen. Durch die Staffelung nach Einkommensklassen,

werden besonders hohe Einkommen weniger stark begünstigt, deren Einnahmen finanzieren jedoch die Zuschüsse der Haushalte mit niedrigem Einkommen. Im Bundesländervergleich könnte Wien somit im Hinblick auf die Entlastungswirkung der Haushalte ‚aufholen‘ und wäre nicht mehr länger ‚benachteiligt‘. In diesem Szenario würde sich der Anteil der von Armutsgefährdung betroffenen Haushalte um rund 28% gegenüber dem Szenario mit CO₂-Steuer verringern.² Die Treffsicherheit ist stärker ausgestaltet als beim regionalen Klimabonus. Unter der Annahme der gleichbleibenden Armutsgefährdungsschwelle, sinkt Armutsgefährdungsquote österreichweit um 2,8%-Punkte, besonders bei Einpersonenhaushalten, Alleinerziehenden, nicht-erwerbstätige Personen oder Pensionist*innen.

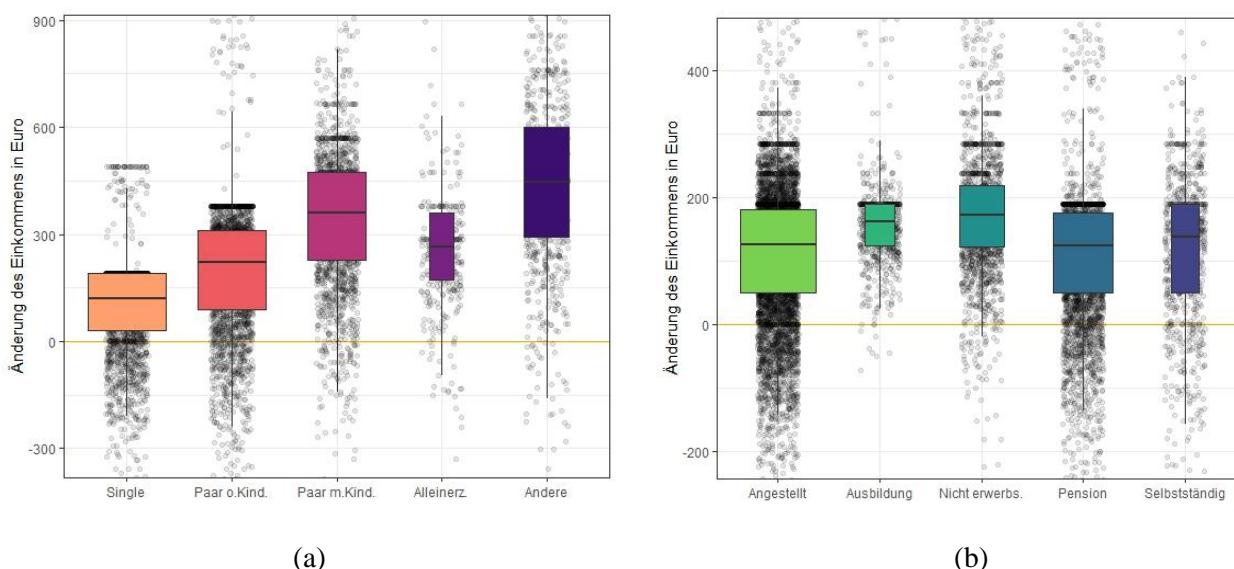


Abbildung 2: Absolute Einkommensänderungen in (a) Haushaltstypen und (b) Erwerbstypen gegliedert, nach Einführung der CO₂-Steuer (30€/t CO₂-Äquivalent) und des einkommensabhängigen Klimabonus (Jahresbetrachtung)

Potenzielle Nachteile gibt es jedoch auch bei dem einkommensabhängigen Klimabonus, da Personen ohne besteuerbare Einkommen in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik nicht ausreichend erfasst sind. Ihr Einkommen aus Sozial- und Transferleistungen müsste aus anderen Datenquellen hinzugezogen werden, wobei sich auch hier ähnliche Probleme wie bei der Beantragung dieser Einkommen ergeben: Bezieher*innen von Arbeitslosenentgelt oder Sozial-/ Mindestsicherungsbezügen, etc. müssen selbst um jene Transfers ansuchen. Aus der Sozial- und Armutsforschung ist bekannt, dass es besonders hier zu Hürden für viele Menschen kommt, was zu verminderter Inanspruchnahme dieser Leistungen führt („Non-take-up“ Problematik). Mit ähnlichen Schwierigkeiten könnte der einkommensabhängige Klimabonus in der jetzigen Ausgestaltung der Einkommensdatenerhebung konfrontiert sein, sodass die notwendige zusätzliche Bürokratie zu hohen Kosten auf Seiten der Verwaltung führt bzw. für individuelle Personen bedeutet.

Deswegen müssen abseits der Maßnahmen von direkten Pauschalzahlungen weitere Instrumente entwickelt und ausgebaut werden, um einkommensschwachen Haushalten den Umstieg zu ökologischeren Alternativen zu vereinfachen. Zum Beispiel könnten Fonds für Kostenübernahmen beim Heizungsaustausch aufgestockt und entbürokratisiert werden, die Entlastung von Mieter*innen, die nicht frei über ihr Heizungssystem entscheiden können, forciert und gesetzlich festgesetzt werden oder die Ausweitung des lokalen und nationalen öffentlichen Personenverkehrs voran getrieben werden, etwa mit Hilfe von verbesserter Radinfrastruktur, leistbaren Sharing-Modellen von Elektrofahrzeugen oder effizienter Zugstreckenverbindungen und Intervallanpassungen verschiedener Verkehrsnetze.

² Ausgehend von einer „konstanten“ Armutsgefährdungsschwelle (die eigentlich ein relatives Maß bezeichnet, siehe Seite 1), würde die Einführung der CO₂-Steuer die Armutsgefährdungsquote zunächst erhöhen, die gleichzeitige Einführung des einkommensabhängigen Klimabonus diese Quote jedoch überproportional senken, so dass im Vergleich zum Szenario mit CO₂-Steuer, rund 28% weniger Haushalte betroffen wären, im Vergleich zum Status Quo (Stand 2019) rund 18%.

Link zur Studie:

Six, E. und Lechinger, V. (2021) „Die soziale Gestaltung einer ökologischen Steuerreform? Das Beste aus mehreren Welten“, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Wien, Österreich, 47(2), S. 171-196.

Verfügbar unter: https://journals.akwien.at/wug/article/view/2021_47_2_0171