

Stellungnahme zum aktualisierten Entwurf des Nationalen Energie- und Klimaplanes (NEKP) der österreichischen Bundesregierung

Forderung zusätzlicher Maßnahmen sowie Einführung einer aufkommensneutralen und ökosozialen Steuerreform als Finanzierungsinstrument ist dringend notwendig

Prof. Dr. Friedrich Schneider *friedrich.schneider@jku.at*
Prof. DI Dr. Horst Steinmüller *steinmueller@energieinstitut-linz.at*
Dr. Robert Tichler *tichler@energieinstitut-linz.at*
Dr. Sebastian Goers *goers@energieinstitut-linz.at*
Manuela Prieler MA MSc *prieler@energieinstitut-linz.at*

Linz, 27. November 2019

Für einen ökologisch effektiven Nationalen Energie- und Klimaplan sowie die Sicherstellung der Erfüllung der Pariser Klimaziele sind aus der Sicht des Energieinstituts an der JKU Linz zielstrebigere Maßnahmen für alle nicht vom EU-Emissionshandel betroffenen Sektoren unumgänglich. Zudem erfolgte keine Definition spezifischer, sektoraler Ziele zur CO₂e-Reduktion im aktuellen NEKP.

Aktuelle Studien des Energieinstitutes an der JKU Linz zeigen zudem, dass für diese Reformschritte eine intelligente Gegenfinanzierung über eine aufkommensneutrale und sozial verträgliche Ökologisierung des Steuersystems möglich ist.

1. Einleitung

Die österreichische Regierung muss bis Ende 2019 einen Nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) bei der EU einreichen. Dieser Plan soll den österreichischen Beitrag bis 2030 zum anvisierten Gesamtausstieg aus der Nutzung fossiler Energie definieren. Grundlage des NEKP ist die österreichische Klima- und Energiestrategie *#mission2030*.

Harte Kritik hat es seitens Umweltschutzorganisationen, wissenschaftlicher Institutionen sowie seitens der Grünen und NEOS gegeben: Im aktuell eingereichten NEKP fehlten konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele sowie Angaben zur Finanzierung. Außerdem wurden einige Formulierungen gegenüber dem ersten, abgelehnten Entwurf sogar noch breiter definiert.

2. CO₂e-Emissionen und Ziele im Rahmen von *#mission2030* für Österreich

Österreich wird seine CO₂e-Emissionen bis 2030 um 36 % gegenüber 2005 reduzieren. In der österreichischen Klima- und Energiestrategie *#mission2030* (BMNT und BMVIT, 2018) wird für 2030 ein CO₂e-Emissionsbudget für den Nicht-Emissionshandelssektor (Nicht-EHS-Sektor) von ca. 36,4 Mio. Tonnen beziffert, was eine Reduktion von rund 28 % impliziert. Für dieses Ziel sollen alle Sektoren außerhalb des EU-Emissionshandels einen Beitrag zur Erreichung leisten. Für die Erreichung dieser CO₂e-Minderung stellen die Steigerung der Energieeffizienz sowie der Umstieg auf erneuerbare Energieträger die tragenden Säulen dar. Der Fokus der CO₂e-Minderung in *#mission2030* liegt insbesondere auf den Sektoren Verkehr und Gebäude, in denen das größte Reduktionspotenzial gesehen wird.

Zur Erfüllung des Gesamtziels bis 2030 ist eine Reduktion der CO₂e-Emissionen um ca. 7,2 Mio. Tonnen auf rund 15,7 Mio. Tonnen geplant. Als mögliche Maßnahmen werden in der Klima- und Energiestrategie *#mission2030* (BMNT und BMVIT, 2018) zudem der Ausbau der Vorreiterrolle in der Elektromobilität sowie bei den alternativen Antrieben sowie der weitere Ausbau des öffentlichen Verkehrs genannt. Zudem wird im Gebäudesektor großes Minderungspotenzial gesehen. Mögliche Maßnahmen sind laut der Klima- und Energiestrategie *#mission2030* (BMNT und BMVIT, 2018) die thermische Sanierung, die ökonomische Impulse für das heimische Gewerbe geben kann, der Verzicht auf fossile Energieträger im Neubau sowie die Umstellung auf erneuerbare Energieträger und hocheffiziente Fernwärme im Gebäudebestand. Dadurch könnten die CO₂e-Emissionen bis 2030 um rund 3 Mio. Tonnen auf rund 5 Mio. Tonnen reduziert werden.

Tabelle 1: Historische Entwicklung der CO₂e-Emissionen und Ziele im Rahmen von #mission2030 für Österreich

	1990	2005	2014	2015	2016	2030 Zielwert #mission2030	Differenz Zielwert #mission2030 zu 2016
Sektor	<i>[Mio. Tonnen CO₂e]</i>						
EU-EHS		35,8	28,1	29,5	29,1	22,9*	-6,2***
Nicht-EU-EHS		56,8	48,3	49,4	50,6	36,4**	-14,2***
Gesamt	78,8	92,6	76,4	78,9	79,7	59,3**	-20,4***
Detailaufschlüsselung	<i>[Mio. Tonnen CO₂e]</i>						
Energie und Industrie - EHS		35,8	28,1	29,5	29,1	22,9*	-6,2***
Energie und Industrie - Nicht-EHS		6,3	5,7	6,2	6,2	nicht festgelegt	
Verkehr	13,8	24,6	21,7	22,1	23,0	15,7**	-7,3***
Gebäude	13,0	12,5	7,7	8,0	8,1	5,0**	-3,1***
Landwirtschaft	9,5	8,2	8,1	8,0	8,2	nicht festgelegt	
Abfallwirtschaft	4,3	3,4	3,1	3,0	3,1	nicht festgelegt	
Fluorierte Gase	1,7	1,8	2,0	2,0	2,1	nicht festgelegt	
Gesamt	78,8	92,6	76,4	78,9	79,7	59,3	-20,4***

* hergeleitet aus Differenz der CO₂e-Ziele ‚Gesamt‘ und ‚Nicht-EU-Emissionshandel‘

** explizit in #mission2030 quantifiziert

*** eigene Berechnung

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung basierend auf BMNT und BMVIT (2018) und Umweltbundesamt (2018).

3. Empfehlungen der EU-Kommission zum Entwurf des österreichischen NEKP

Konkret wurden seitens der EU-Kommission im Juni 2019 folgende Empfehlungen zum eingebrachten Entwurf des österreichischen NEKP abgegeben:

1. Ergänzung der Maßnahmen für den Bau- und Verkehrssektor zur Erreichung des THG-Reduktionsziels von 36% (gegenüber 2005) für den nicht EU-EHS-Sektor mit Fokus auf zusätzliche Maßnahmen Landwirtschaft und Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft;
2. Vorschlag eines Energieanteils aus erneuerbaren Quellen von mindestens 46% in 2030 inklusive Angabe eines Zielpfades sowie zu detaillierten und quantifizierten Politiken und Maßnahmen in Bereichen Verkehr und Wärme und Kälte;
3. Überprüfung und zusätzliche Bestimmung von Politiken und Maßnahmen um bis 2030 weitere Energieeinsparungen im Rahmen des EU-Energieeffizienzziels zu erreichen;
4. Festlegung konkreter Ziele für die Diversifizierung von Erdöl- und Erdgasquellen sowie für die Versorgung aus Drittländern, die Verringerung der Abhängigkeit von Energieeinfuhren und die Verbesserung der Resilienz und Flexibilität des österreichischen Energiesystems;

5. Präzisierung sowie Evaluation der Auswirkungen der nationalen Ziele und Finanzierungsvorgaben in den Bereichen Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere im Zusammenhang mit der Energieunion, die bis 2030 erreicht werden sollen;
6. Fortsetzung der regionalen Zusammenarbeit im Hinblick auf den Abschluss und Umsetzung des NEKP;
7. Erstellung eines allgemeinen Überblicks über die zur Umsetzung der Energie- und Klimaziele notwendigen Investitionen sowie eine allgemeine Bewertung der Investitionsquellen, einschließlich einer angemessenen Finanzierung auf nationaler, regionaler und Unionsebene;
8. Auflistung aller Subventionen für Energie, darunter vor allem Subventionen für fossile Brennstoffe, sowie der ergriffenen Maßnahmen und Pläne, diese Subventionen auslaufen zu lassen;
9. Ergänzung der Analyse der Wechselwirkungen mit der Luftqualitäts- und Luftemissionspolitik unter Berücksichtigung verschiedener Szenarien sowie sich daraus ergebenden Synergien und Zielkonflikten;
10. Integration von Gerechtigkeits- und Fairnessaspekten sowie Evaluation von Auswirkungen der geplanten Ziele sowie Politiken und Maßnahmen auf soziale Verhältnisse, Beschäftigung und Kompetenzen, auch in CO₂-intensiven und von Industrie geprägten Regionen und Weiterentwicklung des Konzeptes für die Bekämpfung der Energiearmut.

4. Skizzierung ausgewählter zusätzlicher Maßnahmen des aktualisierten NEKP

Aufbauend auf diesen Empfehlungen erfasst die aktuelle Fassung, welche sich bis Anfang Dezember 2019 in Österreich in Begutachtung befindet, zusätzliche Maßnahmen, beispielsweise für die Bereiche Verkehr, Gebäude, Energie und Landwirtschaft. Jedoch fehlen nach wie vor eindeutige Maßnahmen für den notwendigen Ausstieg aus fossilem Gas und fossilem Öl im Gebäude- und Verkehrsbereich.

Verkehr

Zusätzlich zur Stärkung der Radfahrer und Fußgänger, zum Ausbau der E-Mobilität und zur Stärkung des öffentlichen Verkehrs werden in der überarbeiteten Fassung ein Öffi-Ticket nach Schweizer Vorbild, welches für alle öffentlichen Verkehrsmittel gilt, sowie das Ziel bei Taxis und Mietwagen ab 2025 nur PKWs mit emissionsfreien Fahrzeugtechnologien zuzulassen, genannt.

Landwirtschaft

Im Bereich der Landwirtschaft wurden vor allem im Bereich des Düngereinsatzes Maßnahmen konkretisiert.

Erneuerbare Energie

Im Entwurf vom Dezember 2018 wurde eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch auf 45 bis 50 Prozent bis 2030 geplant, wobei in der aktualisierten Fassung dieser Wert bei 46 bis 50 Prozent liegt.

Klimaschädliche Subventionen

Eine Auflistung von klimaschädlichen Subventionen sowie von Strategien, wie diese abgebaut werden sollen, wurde nur bedingt vorgenommen. Mittlerweile wurde eine Aufzählung veröffentlicht, diese umfasst jedoch nicht eigene Daten, sondern basiert auf vergangenen Studien. In der neuen NEKP-Fassung wird kein konkretes Datum mehr festgelegt; es heißt, dass die Liste sei "zu erstellen". Zur Auflösung klimaschädlicher Subventionen heißt es: Diese sollen, "sofern keine Gegenargumente (insbesondere standortrelevanter Natur) bestehen", schrittweise abgeschafft werden.

Emissionshandel

Eine Neuheit ist die Überlegung, das EU-Emissionshandelssystem auf weitere Sektoren auszuweiten. Einnahmen in Form von Auktionserlösen könnten dabei in klima- und energierelevante Projekte investiert werden. In der aktuellen Fassung werden diese Punkte allerdings nicht weiter ausgeführt. Ob damit ein nationales Emissionshandelssystem mit fixen CO₂-Festpreisen gemeint ist, wie es unlängst in Deutschland beschlossen wurde, lässt sich nicht ableiten.

5. Ökosoziale Steuerreform - Was bringt das?

Von ExpertInnen aus Wissenschaft und Praxis wird die Einführung eines CO₂e-Preises empfohlen und wird in zunehmend vielen Ländern umgesetzt (z.B. Schweden, Finnland, Frankreich, British Columbia und Alberta in Kanada).¹ Aktuelle quantitative Studien für Österreich (Goers und Schneider, 2019; Großmann et al., 2019; Kirchner et al. 2019) zeigen, dass CO₂-Preise substantiell zur Reduktion von THG-Emissionen beitragen können ohne Wirtschaftswachstum oder Beschäftigungsniveau maßgeblich zu beeinflussen. Um die Wirtschaftskraft insgesamt nicht zu schwächen, sollten die Einnahmen, z.B. infolge einer MÖSt.-Erhöhung und einer CO₂e-Abgabe, an die regulierten Unternehmen sowie an die privaten Haushalte zurückverteilt. Somit können Anreize gesetzt werden, dass diejenigen Vorteile haben, die effizient und ökologisch effektiv Energie einsetzen bzw. nutzen. Durch die Rückverteilung kann die Kaufkraft erhalten bleiben und Wachstumsimpulse für die Wirtschaft geschaffen werden.

Die Einführung einer gut durchdachten sozial-ökologischen Steuerreform könnte eine sozial verträgliche sowie wirtschaftsfreundliche Maßnahme sein, um Treibhausgasemissionen in allen Sektoren kostengünstig und effektiv zu reduzieren. Im Zentrum dieser Reform steht meist die Einführung eines generellen CO₂-Preises auf fossile Rohstoffe kombiniert mit einer Zweckwidmung der Steuereinnahmen für soziale Entlastungsmaßnahmen, wirtschaftliche Entlastungsmaßnahmen, sowie die Förderung von Klimaschutzmaßnahmen (z.B. Infrastruktur, Energieeffizienz, Technologien).

Unter Berücksichtigung der geforderten Aufkommensneutralität, wurde in der aktuellen Studie des Energieinstitutes (Goers und Schneider, 2019) darauf geachtet, dass die Einnahmen im Rahmen einer Erhöhung der Mineralölsteuer auf Benzin und Diesel um 0,15 € pro Liter (exkl. MWSt.) sowie einer Einführung einer CO₂e-Steuer von 25 € pro Tonne CO₂e

¹ Siehe z.B. World Bank (2018) und OECD (2019).

für den Nicht-Emissionshandelssektor (exkl. Benzin und Diesel) an die Gesellschaft und Wirtschaft zurückgeführt werden.

Durch die aufkommensneutrale Ausgestaltung des vorgeschlagenen Steuerpakets können negative soziale und wirtschaftliche Effekte abgedeckt werden. Neben der direkten Entlastung von privaten Haushalten durch Kompensationstransfers und der Unternehmen durch eine Senkung der Lohnnebenkosten, wurde als wichtiger Hebel der Steuerreform die Durchführung von Investitionsmaßnahmen gesehen, welche gezielt eine Erhöhung erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz auslösen können. Innerhalb der Studie wurden Investitionszuschüsse im Rahmen von Offensiven zu alternativen Antrieben (E-Mobilität, Wasserstoff-Mobilität), zu Biomethan und dessen Einsatz im Sektor Raumwärme sowie zur thermischen Sanierung, welche mit Leuchtturmprojekten der österreichischen Klima- und Energiestrategie *#mission2030* einher gehen, sowie eine Innovationsförderung zur Weiterentwicklung und Modernisierung der Industrie als zusätzliche Rückvergütungsmaßnahmen gewählt. Infolge ihres investiven Charakters ergeben sich positive ökonomische Multiplikatoreffekte.

Die makroökonomische Simulationsanalyse zeigt für den Zeitraum 2020 - 2025, dass die Umsetzung der hier untersuchten Steuerstrukturreform ökologische Lenkungseffekte generiert, soziale Verträglichkeit gewährleistet und die tragende Rolle der Industrie durch Innovationen der Herstellungsprozesse und Produktion klimafreundlicher Güter unterstützt.

Tabelle 2: Volkswirtschaftliche, fiskalische und ökologische Effekte in Österreich infolge der vorgeschlagenen ökologisch und sozial verträglichen sowie wirtschaftlich innovativen Steuerreform

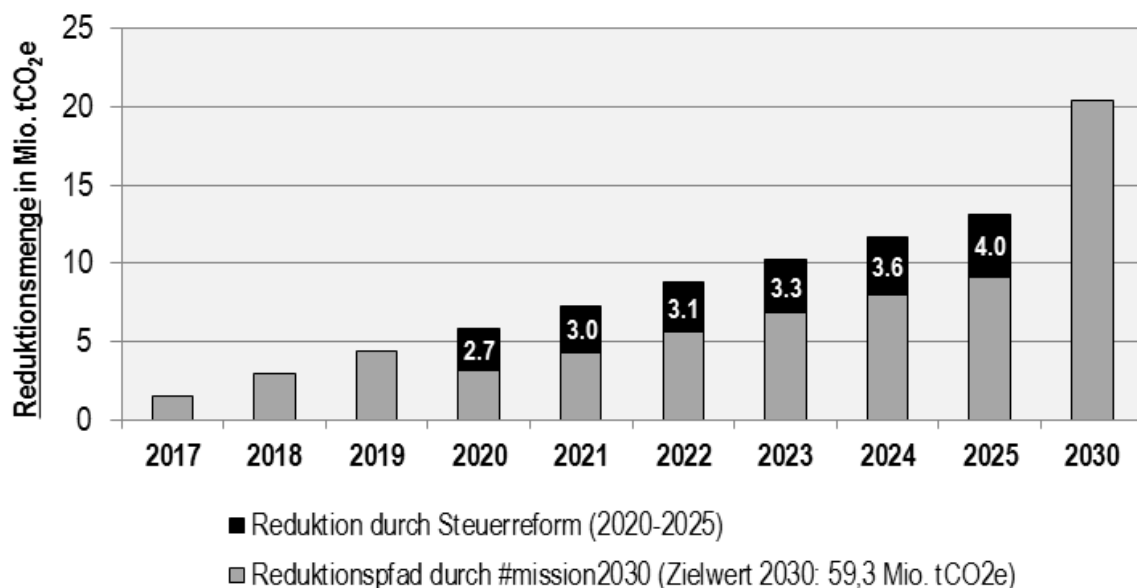
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	Ø (2020-2025)
Δ BIP	Mio. €	1.199	1.877	2.241	2.481	2.661	2.796	2.209
Δ Beschäftigung	Personen	-9700	-1.200	4.500	7.300	9.700	11.800	3.700
Δ Privater Konsum	Mio. €	-432	-91	230	478	699	892	296
Δ Investitionen	Mio. €	644	878	1.011	1.084	1.129	1.161	984
Δ öffentliches Saldo	Mio. €	157	250	291	305	308	303	269
Δ CO ₂ e-Emissionen	Mio. t	-2,7	-3,0	-3,1	-3,3	-3,6	-4,0	-3,3
Δ CO ₂ e-Schadenskosten	Mio. €	-137	-151	-155	-167	-182	-200	-165

Anmerkungen: Zusätzliche direkte, indirekte und induzierte Effekte im Vergleich zum Referenzszenario, in welchem keine Steuerreform durchgeführt wird. Gerundete Werte. Die Effekte des Saldos des öffentlichen Budgets umfassen Einnahmen infolge der Erhöhung der Mineralölsteuer um 0,15 €/l Benzin/Diesel und der Einführung einer CO₂e-Steuer von 25 €/tCO₂e sowie infolge der Mehrwert- und Lohnsteuer unter Berücksichtigung der Multiplikatoreffekte. Die Schadenskosten basieren auf einem durchschnittlichen CO₂-Kostensatz von 50 €/t.

Quelle: Goers und Schneider (2019).

Wie oben erwähnt, wird ein CO₂e-Emissionsniveau von 59,3 Mio. t CO₂e in 2030 forciert, welches im Vergleich zu 2016 eine Reduktion von 20,4 Mio. t CO₂e voraussetzt. Durch die vermiedenen CO₂e-Emissionen der hier vorgeschlagenen Steuerreform werden im Zeitraum 2020-2025 durchschnittlich ca. 36% der benötigten Vermeidungsmenge zur Zielerreichung für 2030 abgedeckt (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Beitrag der vorgeschlagenen Steuerreform im Zeitraum 2020-2025 zur anvisierten CO₂e-Vermeidung im Rahmen der österreichischen Klima- und Energiestrategie #mission2030



Quelle: Goers und Schneider (2019).

6. Fazit

Aktuelle Studien des Energieinstitutes an der Johannes Kepler Universität Linz zeigen, dass auf österreichischer Ebene eine ökologische Steuerreform ein mögliches Instrument zur Schaffung einer höheren Treffsicherheit der heimischen Klimapolitik darstellt. Besonders bedeutend sind hierbei entsprechend großzügig ausgestattete Kompensationsmaßnahmen und anhand von Investitionszuschüssen geförderte ökologische Innovationen insbesondere für einkommensschwache Haushalte und (energieintensive) Betriebe. **Dieses für Gesellschaft und Wirtschaft verträgliche Reformpaket würde somit eine dreifache Dividende bringen können: Ökonomie, Umwelt, Soziales.**

Die Simulationen zeigen für den Zeitraum 2020 bis 2025 konkret, dass eine ökonomisch intelligente und sozialkonforme Reinvestition der Einnahmen einer MÖSt.-Erhöhung sowie einer CO₂e-Steuer für den Nicht-Emissionshandelssektor (exkl. Verkehr) das Bruttoinlandsprodukt um ca. 2 Mrd. € pro Jahr steigen lässt und positive Beschäftigungseffekte generiert. Ebenfalls ist eine ökologische Lenkungswirkung durch den deutlichen Rückgang von CO₂e-Emissionen von durchschnittlich 3,3 Mio. t CO₂e pro Jahr zu verzeichnen. Haushalten mit Niedrig- und Mittlerem-Einkommen wird in Abhängigkeit vom jeweiligen Energieverbrauch und Mobilitätsverhalten neben einem vollkommenen Mehrkostenausgleich auch eine Erhöhung des Netto-Einkommens ermöglicht.

Referenzen

- BMNT und BMVIT (2018): #mission2030 – Die Klima- und Energiestrategie der Österreichischen Bundesregierung. Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus. Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie.
- Goers, S., Schneider, F. (2018): Österreichs Weg zu einer klimaverträglichen Gesellschaft und Wirtschaft - Beiträge einer ökologischen Steuerreform. Energieinstitut an der Johannes Kepler Universität Linz, 2019.
- Großmann, A., Wolter, M.I., Bernard, F., Mönnig, A., Frank-Stocker, A., 2019. Evaluation von Klimaschutzmaßnahmen mit dem Modell e3.at (Working Paper No. 5), meetPASS: meeting the Paris Agreement and Supporting Sustainability. GWS (Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforschung) & SERI (Sustainable Europe Research Institute), Osnabrück.
- Kirchner, M., Sommer, M., Kratena, K., Kletzan-Slamanig, D., Kettner-Marx, C. (2019) CO2 taxes, equity and the double dividend – Macroeconomic model simulations for Austria. Energy Policy, 126, 295–314.
- OECD (2019): Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action. OECD Publishing, Paris.
- Umweltbundesamt (2018): Klimaschutzbericht 2018. REP-0660. Wien.
- World Bank (2018): State and Trends of Carbon Pricing 2018. The World Bank, Washington DC.

Studien des Energieinstitutes an der Johannes Kepler Universität Linz zur ökosozialen Steuerreform

- Goers, S., Schneider, F. (2019): *Österreichs Weg zu einer klimaverträglichen Gesellschaft und Wirtschaft - Beiträge einer ökologischen Steuerreform*. Energieinstitut an der Johannes Kepler Universität Linz. Download unter: http://www.energieinstitut-linz.at/v2/wp-content/uploads/2019/04/%C3%96SSR_Energieinstitut-JKU-Linz_2019.pdf
- Goers S., Schneider F. (2019): *Austria's Path to a Climate-Friendly Society and Economy - Contributions of an Environmental Tax Reform*. Modern Economy 10 : 1369-1384. Download unter: <https://www.scirp.org/Journal/Paperabs.aspx?paperid=92412>
- Goers, S., Schneider, F. (2019): *Economic, social and ecological benefits through redistributing of revenues from increased mineral oil taxation in Austria: A triple dividend*. Submitted to Green Finance.
- Schneider, F., Tichler, R. (2010): *Volkswirtschaftliche und ökologische Analyse einer Mineralölsteuererhöhung auf Benzin und Diesel von je € 0,10 je Liter*. Energieinstitut an der Johannes Kepler Universität Linz, Linz.
- Schneider, F., Tichler, R., Steinmüller, H. (2010): *Effekte der Einführung einer CO2-Steuer in Österreich im Jahr 2010*. Energieinstitut an der Johannes Kepler Universität Linz, Linz.

Kontakt

Energieinstitut an der Johannes Kepler Universität Linz
Altenberger Straße 69 / A-4040 Linz
Tel: +43/732/2468/5656
office@energieinstitut-linz.at
www.energieinstitut-linz.at