

Progressive CO₂-Steuer mit Kostenteilung zwischen (Ver-)Mieter:innen (Arbeitstitel)

CO₂-Steuern gehören zu den am meisten diskutierten klimapolitischen Maßnahmen. Als marktbasierendes klimapolitisches Instrument, sollen sie klimaschädliches Verhalten teurer machen. So soll ein Anreiz zur Emissionsreduktion geschaffen werden. Während die kurzfristigen Elastizitäten eher gering sind, dürften die langfristigen Elastizitäten höher ausfallen (Labandeira et al. 2017). Das bedeutet, dass die großen Reduktionspotenziale nicht in kurzfristigen Verhaltensänderungen liegen, sondern vor allem dort, wo durch Veränderungen im Kapitalstock der Haushalte eine nachhaltige Reduktion von Energieverbrauch oder ein Umstieg auf erneuerbare Energieträger erfolgt. Bei der Mobilität bedeutet das einerseits eine Reduktion der Verkehrsleistung durch weniger und kürzere Wege und einen dauerhaften Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel oder zumindest einen Umstieg auf ein Elektrofahrzeug. Bei der Raumwärme dagegen ist neben der Gebäudedämmung der Heizungstausch die zentrale Stellschraube. Was diese Veränderungen gemein haben ist dabei, dass sie größere Investitionen benötigen, deren Investitionssumme schnell im fünfstelligen Bereich liegt. Umso wichtiger ist deshalb eine CO₂-Bepreisung für die Herstellung von Kostenwahrheit. Schließlich liegen die gesellschaftlichen Kosten der Klimakrise schon jetzt jedes Jahr in Milliardenhöhe (Steininger et al. 2020). Eine (zumindest teilweise) Einbeziehung dieser Kosten in Investitionsentscheidungen erscheint hier sinnvoll.

Die CO₂-Bepreisung bringt allerdings auch problematische Seiten mit sich. Erstens unterscheidet die Steuer prinzipiell nicht danach, wofür die Treibhausgase ausgestoßen werden – ob es sich also um „Needs“ oder „Wants“ handelt – also ob sie etwa durch die Beheizung einer kleinen Wohnung entstehen oder ob sie durch die Beheizung einer PKW-Garage im Winter entstehen. Während die angemessene Beheizung von Wohnräumen auch aus gesundheitlichen Gründen essenziell ist, bedingt die Beheizung einer Garage nicht unbedingt notwendige Emissionen. Damit wird auch auf die bestehende Emissionsungleichheit nicht eingegangen. Genau das wäre allerdings sowohl aus verteilungspolitischen als auch aus ökologischen Gesichtspunkten wichtig. Denn Emissionsreduktionen bei Grundbedürfnissen sind viel schwieriger umzusetzen als bei Luxusgütern.

Zweitens bringt die CO₂-Bepreisung an sich problematische Verteilungseffekte. Studien zu Österreich haben hier etwa gezeigt, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen relativ zu ihrem Einkommen stärker von der CO₂-Steuer betroffen sind (Budgetdienst 2019; Humer et al. 2021; Tölgyes 2021a, 2021b).

Drittens gibt es teilweise einen Mismatch zwischen den durch die CO₂-Steuer hervorgerufenen Anreizen und der tatsächlichen Möglichkeit einer nachhaltigen langfristigen investitionsbedingten Verhaltensänderung. Ein prominentes Beispiel kommt aus dem Bereich der Raumwärme: Während bei Eigentumswohnungen bzw. -häusern die CO₂-Bepreisung zu mehr Kostenwahrheit führen kann und deshalb den Heizungstausch schneller herbeiführen kann, kommt es bei Mieter:innen zu einem Mismatch: Die Mieter:innen tragen die Kosten, können sich aber die Heizung nicht aussuchen. Umgekehrt sind die Vermieter:innen für den Heizungstausch zuständig, müssen die CO₂-Steuer aber nicht bezahlen, bekommen also auch keinen Anreiz zum Heizungstausch.

Es stellt sich somit die Frage, wie man einerseits CO₂-Steuern so ausgestalten könnte, dass sie auf eine Art Grundbedarf an Heizenergie Rücksicht nehmen, während höherer Verbrauch gleichzeitig auch entsprechend besteuert wird. Die zweite wichtige Frage ist, wie man im Bereich der Mietwohnungen den Mismatch zwischen den Steuerzahler:innen und den für den Heizungstausch verantwortlichen Personen überbrücken kann.

Eine Möglichkeit wäre hier eine Kombination aus zwei Maßnahmen. Erstens könnte die CO₂-Steuer progressiv ausgestaltet sein. Das würde bedeuten, dass der Steuersatz – analog zu einem progressiven Einkommensteuertarif – mit den Emissionen bzw. mit dem Verbrauch ansteigt. Hier kann eine Art Freibetrag gewährt werden für einen Grundbedarf an Heizenergie. Von dort an steigt dann der Steuersatz, um einen immer stärkeren Anreiz zur Emissionsreduktion zu liefern. Dieser Ansatz entspricht de facto einer progressiven Tarifgestaltung bei Konsument:innenpreisen – ähnlich wie bei einem Preisdeckel auf den Grundverbrauch, wie etwa in Tölgyes et al. (2022) vorgeschlagen. Um diesen Anreiz an Vermieter:innen weiterzugeben und damit den oben beschriebenen Mismatch (zumindest teilweise) aufzuheben, wäre zweitens eine Teilung der Steuerschuld zwischen Vermieter:innen und Mieter:innen möglich. Die Anteile könnten dabei entweder fix vorgegeben sein oder je nach Energieeffizienz der Wohnung variieren. Letzteres würde bedeuten, dass Vermieter:innen von wenig energieeffizienten Wohnungen dann einen größeren Anteil übernehmen müssten als Vermieter:innen von energieeffizienten Wohnungen.

Eine solche Steuerreform würde, wie jede Steuerreform, mit Verteilungswirkungen einhergehen. Diese sollen im Rahmen des geplanten Forschungspapiers untersucht werden. Neben den Verteilungswirkungen nach Einkommensgruppen ist dabei insbesondere auch die Steuerleistung und die Unterstützung von Härtefall-Haushalten, wie energiearmen Haushalten, relevant.

Konkret stellen sich daher die folgenden Forschungsfragen:

- Wie verteilt sich die Steuerleistung einer progressiven CO₂-Steuer auf verschiedene Einkommensgruppen (sowohl absolut als auch relativ zum Einkommen)?
- Wie stark werden energiearme Haushalte durch eine progressive CO₂-Steuer belastet?
- Wie verteilen sich die Kostenüberwälzungen an die Vermieter:innen nach Einkommen?
- Wie stark reduziert sich die Steuerleistung von energiearmen Haushalten durch die Kostenweitergabe an Vermieter:innen?
- Wie verteilt sich die aggregierte Steuerleistung im Falle einer Kostenteilung zwischen Vermieter:innen und Mieter:innen?

Die Untersuchung soll mittels Mikrosimulationsanalyse erfolgen. Als Datengrundlage hierfür könnte entweder der EU-SILC 2020 oder die Konsumerhebung 2014/15 dienen. Während die EU-SILC 2020 aktuellere Daten beinhaltet, dürften die Daten der Konsumerhebung genauer sein. Die Wahl des Datensatzes soll in einer ersten Machbarkeitsanalyse ergründet werden. Eine noch genauere Analyse könnte über das Mikrozensus-Sondermodul "Energieeinsatz der Haushalte" erfolgen. Denn dort sind nicht nur Haushaltsausgaben, sondern auch konsumierte Mengen abgebildet. Bisherige Datenanfragen an Statistik Austria waren hier allerdings erfolglos. Eine mögliche Lösung könnte deshalb eine etwaige Kooperation mit der Statistikabteilung der Stadt Wien sein.

Literatur

Budgetdienst (2019): *Verteilungswirkungen einer CO₂-Steuer auf Haushaltsebene. Anfragebeantwortung*. Online: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2019/BD_-_Anfragebeantwortung_zu_den_Verteilungswirkungen_einer_CO2-Steuer_auf_Haushaltsebene.pdf [05.05.2022].

Humer, S./Lechinger, V./Six, E. (2021): Okosoziale Steuerreform: Aufkommens- und Verteilungswirkungen. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft. Working Paper Reihe der AK

Wien, 207. Online: <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akw:g-3610849> [05.05.2022].

Labandeira, X./Labeaga, J./Xiral, L.-O. (2017): A meta-analysis on the price elasticity of energy demand. In: *Energy Policy*, 102(C), 549–568.

Steininger, K./Bednar-Friedl, B./Knittel, N./Kirchengast, G./Nabernegg, S./Williges, K./Mestel, R./Hutter, H.-P./Kenner, L. (2020): Klimapolitik in Österreich: Innovationschance Coronakrise und die Kosten des Nicht-Handelns. In: *Wegener Center Research Briefs*, 1/2020. Online: https://www.klimafonds.gv.at/wp-content/uploads/sites/16/COIN_2020.pdf [05.05.2022].

Tölgyes, J. (2021a): CO₂-Steuer Teil 1: Wer verliert, wer gewinnt, worauf ist zu achten? In: *Momentum Institut Studie 01/2021*. Online: <https://www.momentum-institut.at/system/files/2021-04/studie-2021.01-0421-co2-steuer.pdf> [05.05.2022].

Tölgyes, J. (2021b): CO₂-Steuer Teil 2: Rückverteilungsmaßnahmen. In: *Momentum Institut Studie 04/2021*. Online: <https://www.momentum-institut.at/system/files/2021-08/studie-2021.04-0824-co2-steuer-rueckverteilung.pdf> [05.05.2022].

Tölgyes, J./Picek, O./Weber, I. (2022): Deckel drauf? Ein Preisdeckel gegen weiter steigende Gas- und Stromrechnungen. In: *Momentum Institut Policy Brief 04/2022*. Online: https://www.momentum-institut.at/system/files/2022-03/Vergleich_Varianten_Energiekostenausgleich_1.pdf [05.05.2022].