

**Stark steigende Energiepreise –  
Optionen für eine Entlastung von  
Haushalten und Unternehmen**

Josef Baumgartner  
Gabriel Felbermayr  
Claudia Kettner-Marx  
Angela Köppl  
Daniela Kletzan-Slamanig  
Simon Loretz  
Margit Schratzenstaller

# Stark steigende Energiepreise – Optionen für eine Entlastung von Haushalten und Unternehmen

Josef Baumgartner, Gabriel Felbermayr, Claudia Kettner-Marx, Angela Köppl, Daniela Kletzan-Slamanig, Simon Loretz, Margit Schratzenstaller

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Begutachtung: Ulrike Famira-Mühlberger

Wissenschaftliche Assistenz: Martina Einsiedl, Andrea Sutrich, Eva Wretschitsch

WIFO Research Briefs 6/2022

März 2022

## Inhalt

Die Energiepreise sind bereits 2021 im Zuge der wirtschaftlichen Erholung nach dem COVID-19-bedingten Wirtschaftseinbruch deutlich angestiegen. Angesichts der Kriegshandlungen in der Ukraine gewinnen weitere über die bereits in den letzten Wochen hinaus beschlossenen Maßnahmen zur Entlastung der Konsumentinnen und Konsumenten sowie der Unternehmen an Dringlichkeit. Wie in vielen anderen Ländern werden derzeit auch in Österreich eine Reihe von Entlastungsoptionen diskutiert. Besonders intensiv wurden in der jüngsten öffentlichen Debatte zwei Maßnahmen gefordert: die Verschiebung der für Juli 2022 geplanten Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung sowie die Reduktion des Mehrwertsteuersatzes für Energie. Diese beiden Optionen stellen sich aber aus mehreren Gründen als wenig tauglich dar. Wesentlich geeigneter sind gezieltere und treffsicherere Maßnahmen zur Abfederung des Kaufkraftverlustes.

E-Mail: josef.baumgartner@wifo.ac.at, gabriel.felbermayr@wifo.ac.at, claudia.kettner-marx@wifo.ac.at, angela.koeppl@wifo.ac.at, daniela.kletzan-slamanig@wifo.ac.at, simon.loretz@wifo.ac.at, margit.schratzenstaller-altzinger@wifo.ac.at

2022/1/RB/0

© 2022 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 | Tel. (43 1) 798 26 01-0 | <https://www.wifo.ac.at>

Verlags- und Herstellungsort: Wien

Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/69453>

## Einführung

Bereits 2021 sind die Energiepreise im Zuge der wirtschaftlichen Erholung nach dem COVID-19-bedingten Wirtschaftseinbruch deutlich angestiegen. 2021 nahm der Teilindex für Energie im VPI um 12,3% zu, nachdem er 2020 aufgrund der pandemiebedingten Rezession um 5,6% gesunken war. Die Preise für fossile Energie, die 2020 um 12,2% eingebrochen waren, wuchsen 2021 um 16,3%. Über alle Güter und Dienstleistungen hinweg lag der Anstieg der Verbraucherpreise im Jahr 2021 bei 2,8%. Mit Jahresbeginn 2022 kam es zu weiteren Tarifierhöhungen bei Gas und Strom und auch die Mineralölprodukte verteuerten sich weiter. Im Februar 2022 betrug der Anstieg der Verbraucherpreise gegenüber dem Vorjahresmonat rund 6%. Als Folge der Kriegshandlungen in der Ukraine und einer möglichen Ausweitung der EU-Sanktionen gegen Russland auf Energieprodukte steigen die Preise für Rohöl sowie die europäischen Großhandelspreise für Erdgas und Strom auf weitere Höchstwerte. Für 2022 erwartet daher das WIFO einen weiteren Anstieg der Energiepreise im VPI zwischen 35% und 40% im Jahresdurchschnitt.

Die Futurespreise für Energie weisen eine beträchtliche Volatilität auf, was die hohe Unsicherheit über die weitere Entwicklung des Krieges, der EU-Sanktionen und möglicher Einschränkungen des Lieferumfangs von Seitens Russlands widerspiegelt.

Die rezentesten Daten zu den Ausgaben der privaten Haushalte nach Einkommen und/oder sozio-ökonomischem Status der Haushaltsvorstände liegen auf der Basis der Konsumerhebung 2019/2020 vor. Gereiht nach dem Gesamteinkommen (inklusive Transferleistungen) und in gleich große Fünftel gruppiert, ergibt sich die Haushaltsquintilsverteilung, die auch für verschiedene Ausgabengruppen ermittelt werden kann. In Übersicht 1 werden die Ausgaben für Energie (Haushaltsenergie und Verkehr; in € pro Monat und Ausgabenanteile) aus der Konsumerhebung 2019/2020 und die geschätzten jährlichen Mehrausgaben im Jahr 2022 – unter der Annahme eines Anstieges der Energiepreise um rund 50% gegenüber 2019/2020 – dargestellt.

Laut Konsumerhebung geben Haushalte im ersten Quintil ihr gesamtes Einkommen (im überwiegenden Ausmaß für notwendige Güter) aus. Da sie in den meisten Fällen auch über geringe/keine Ersparnisse verfügen, müssen die höheren Ausgaben für Energie (insbesondere Haushaltsenergie) durch Einschränkungen bei anderen Ausgaben kompensiert werden.

## Übersicht 1: Ausgaben für Energie nach Einkommensquintilen

Ausgaben für	Ausgaben nach Haushaltseinkommensgruppen		
	1. Quintil (niedrige Einkommen)	Durchschnitt aller Haushalte	5. Quintil (hohe Einkommen)
<b>Monatsdurchschnitt 2019/2020 in €</b>			
Energie für Wohnen	95	133	171
Treibstoffe (Benzin, Diesel)	38	88	141
Summe	133	221	312
<b>Anteil an den gesamten Konsumausgaben der Haushalte in %</b>			
Energie für Wohnen	5,5	4,1	3,3
Treibstoffe (Benzin, Diesel)	2,2	2,7	2,8
Summe	7,7	6,8	6,1
<b>Jahresdurchschnitt 2019/2020 in €</b>			
Energie für Wohnen	1.140	1.596	2.052
Treibstoffe (Benzin, Diesel)	456	1.056	1.692
Summe	1.596	2.652	3.744
<b>Jährliche Mehrausgaben 2022 bei um 50% höheren Energiepreisen ggü. 2019/2020 in €</b>			
Energie für Wohnen	510	798	1.026
Treibstoffe (Benzin, Diesel)	228	528	846
Summe	798	1.326	1.872

Q: Statistik Austria, Konsumerhebung 2019/2020; WIFO Berechnungen, WIFO-Prognose vom März 2022. Haushaltseinkommen- und -ausgaben inklusive imputierte Mieten, nicht-äquivalisierte Haushaltseinkommen.

Da die derzeitige hohe Inflation überwiegend importiert ist, können auf nationaler Ebene kaum Maßnahmen zur Bekämpfung ihrer Ursachen ergriffen, sondern lediglich deren unerwünschte soziale Folgen und Kaufkraftverluste abgefedert werden.

Vor diesem Hintergrund wurden in den letzten Monaten mehrere Einmalmaßnahmen zur Entlastung der Haushalte gesetzt (Übersicht 2). Zunächst wurde **im Dezember 2021** ein **Teuerungsausgleich** in Höhe von 150 € pro Person für Transferempfänger/innen beschlossen (Entlastungsvolumen insgesamt 100 Mio. €).

Als Ergebnis des Energiegipfels Ende **Jänner 2022** wurden für 2022 folgende **zusätzliche** Maßnahmen beschlossen:

- Aussetzung der Erneuerbaren-Förderpauschale und des Erneuerbaren-Förderbeitrags; jeder private Haushalt wird 2022 dadurch um etwa 100 € entlastet (Entlastungsvolumen für alle privaten Haushalte 400 Mio. €).
- Zusätzlich wird ein Energiekostenausgleich für Einkommen bis zur ASVG-Höchstbeitragsgrenze (5.670 € brutto monatlich) für einen Einpersonenhaushalt (bzw. bis zur zweifachen ASVG-Höchstbeitragsgrenze für Mehrpersonenhaushalte) in Form eines Gutscheins von 150 € gewährt. Das geschätzte Volumen beträgt 600 Mio. €.
- Der Teuerungsausgleich für Transferempfänger/innen vom Dezember 2021 wird um 150 € pro Person aufgestockt (zusätzliches Entlastungsvolumen 100 Mio. €).

- 15 Mio. € fließen schließlich in Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz (Aufstockung des Förderbudgets für Energieberatung, Programm zum Tausch energieineffizienter Haushaltsgeräte).

Insgesamt werden die **privaten Haushalte 2022** durch die bisher beschlossenen Maßnahmen um gut **1,2 Mrd. € entlastet**.

Hinzu kommt der im Rahmen der ökosozialen Steuerreform mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung eingeführte "regionale" Klimabonus, der 2022 in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel zwischen 100 € und 200 € je Erwachsenen (bzw. jeweils 50% je Kind) beträgt und 2022 eine Gesamtentlastung von 1,25 Mrd. € ergeben dürfte, die bis 2025 auf 1,5 Mrd. € steigen soll (für Details vgl. Baumgartner et al., 2021). 2022 ist die Entlastung durch den Klimabonus für alle Haushaltskonstellationen (d. h. unabhängig vom Einkommen, Wohnort, PKW-Besitz) höher als die Belastung durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung (Budgetdienst, 2021).

## Übersicht 2: Jüngste Entlastungsmaßnahmen für Haushalte

Maßnahme	Zielgruppe	Geltungszeitraum	Höhe	budgetäre Kosten
			In €	In Mio. €
Teuerungsausgleich	Transferempfänger/innen <sup>1)</sup>	2021/2022	150	100
Aussetzung der Erneuerbaren-Förderpauschale, Entfall Erneuerbaren-Förderbeitrag	Alle Haushalte <sup>2)</sup>	2022	100 <sup>3)</sup>	400 <sup>4)</sup>
Energiekostenausgleich	Bezieher/innen von Einkommen bis zur ASVG-Höchstbeitragsgrenze (5.670 € brutto monatlich)	2022	150 <sup>5)</sup>	600
Aufstockung Teuerungsausgleich	Transferempfänger/innen <sup>1)</sup>	2022	150	100
Förderung der Energieeffizienz	Alle Haushalte	2022	-	15
Heizkostenzuschüsse der Bundesländer	Niedrigeinkommensbezieher, und -bezieherinnen	2022	270 <sup>6)</sup>	n.v.
<b>Insgesamt</b>		<b>2022</b>		<b>1.215</b>

Q: BMF; WIFO-Zusammenstellung. – <sup>1)</sup> Mindestsicherungs-, Ausgleichszulage- und Studienbeihilfenbezieher/innen und Mobilitätsstipendiat/innen, Langzeitbezieher/innen von Kranken- oder Rehabilitationsgeld, sowie EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Pensionsvorschuss und Umschulungsgeld. – <sup>2)</sup> Entlasten nicht Niedrigeinkommen, da diese schon bisher auf Antrag befreit werden. – <sup>3)</sup> Pro Haushalt. – <sup>4)</sup> Betriebe werden durch diese Maßnahme zusätzlich um 500 Mio. € entlastet. – <sup>5)</sup> Wird in Form eines Gutscheins geleistet, der nur von Personen unter der ASVG-Höchstbeitragsgrundlage eingelöst werden darf. – <sup>6)</sup> Vorarlberg; Heizkostenzuschüsse werden nicht in allen Bundesländern gewährt; differieren nach Bundesländern.

In Rahmen des Energiegipfels vom Jänner 2022 wurden auch Entlastungsmaßnahmen für **Unternehmen** bekanntgegeben. So ergeben die Aussetzung der Erneuerbaren-Förderpauschale und der Entfall des Erneuerbaren-Förderbeitrages eine **Gesamtentlastung von 500 Mio. €**. Zudem wurde die Vorauszahlung auf die Energieabgabenrückvergütung, die den energieintensiven Unternehmen gewährt wird, von 5% auf 25% erhöht und der frühestmögliche Beantragungszeitpunkt vorverlegt, um die Liquidität für diese Unternehmen zu verbessern.

Angesichts der durch die Kriegshandlungen in der Ukraine weiter steigenden Energiepreise gewinnen weitere, über die in den letzten Wochen beschlossenen hinausgehende, Maßnahmen zur Entlastung der Konsumentinnen und Konsumenten sowie der Unternehmen an Dringlichkeit. Die öffentlichen Haushalte profitieren durch die Energiepreissteigerungen von höheren Mehrwertsteuereinnahmen und höheren Dividenden aus den staatlichen Beteiligungen an Energieunternehmen (Verbund, OMV, ...). Damit eröffnen sich finanzielle Spielräume über "windfall profits", die der Staat vollständig an Haushalte und Wirtschaft zurückgeben sollte.

Derzeit werden in Österreich - wie auch in vielen anderen Ländern - eine Reihe von Entlastungsoptionen diskutiert. Im Folgenden werden mit der Reduktion des Mehrwertsteuersatzes für Energie und der Verschiebung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zwei derzeit besonders intensiv diskutierte Maßnahmen kritisch beleuchtet. Anschließend werden aus Sicht des WIFO zielführendere Möglichkeiten zur Entlastung von Haushalten und Unternehmen skizziert.

### Abgaben auf Energie in Österreich

Die **Mineralölsteuer** beträgt 0,515 € pro Liter Benzin, 0,425 € pro Liter Diesel und 0,128 € pro Liter Heizöl.

Die **Energieabgaben** umfassen die **Elektrizitätsabgabe** (0,015 € pro kWh), die **Erdgasabgabe** (0,066 € pro m<sup>3</sup> gelieferter bzw. verbrauchter Menge Erdgas; 0,021 € pro m<sup>3</sup> Wasserstoff) und die **Kohleabgabe** (0,05 € pro Kilo).

Energie unterliegt dem regulären Mehrwertsteuersatz von 20% vom Verkaufspreis einschließlich spezifischer Verbrauchsteuern.

Die EU-Energiesteuerrichtlinie sieht differenzierte Mindeststeuersätze für Haushalte und Unternehmen vor. Die **Elektrizitätsabgabe** muss mindestens 0,0005 € pro kWh für Unternehmen und 0,001 € pro Kilowattstunde für Haushalte betragen, die **Erdgasabgabe** mindestens 0,0054 € pro m<sup>3</sup> für Unternehmen und 0,0108 € pro m<sup>3</sup> für Haushalte und die **Kohleabgabe** mindestens 0,004 € pro Kilo für Unternehmen und 0,008 für Haushalte. Die **Mineralölsteuer** muss mindestens 0,359 € pro Liter Benzin und 0,330 € pro Liter Diesel betragen. Laut EU-Mehrwertsteuerrichtlinie sind reduzierte Mehrwertsteuersätze auf Energie nicht zulässig.

### Keine Reduktion der Mehrwertsteuer auf Energie

Energie unterliegt dem regulären Mehrwertsteuersatz, der als einheitlicher Prozentsatz (in Österreich 20%) auf die Energiepreise erhoben wird. Mit jedem Anstieg der Energiepreise bewirkt die Mehrwertsteuer damit eine zusätzliche Belastung von Haushalten und Unternehmen und wirkt als Inflationsverstärker. Gleichzeitig fließen der öffentlichen Hand automatisch höhere Mehrwertsteuereinnahmen zu.

Nicht nur in Österreich steht daher die Reduktion des regulären Mehrwertsteuersatzes auf Energie zur Debatte. Diese Maßnahme ist zwar rasch und ohne großen administrativen Aufwand umzusetzen. Allerdings ist ihre Tauglichkeit als Entlastungsmaßnahme begrenzt:

- Die **Mehrwertsteuersenkung entlastet Haushalte nur dann**, wenn sie auch über niedrigere Preise **an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergegeben** wird. Ob Mehrwertsteueränderungen zu Preisänderungen führen, hängt von der Marktsituation ab. Empirische Untersuchungen zeigen, dass eine unvollständige Überwälzung im Bereich des Möglichen liegt, insbesondere für Änderungen von reduzierten Mehrwertsteuersätzen. So schließen etwa Benedek et al. (2020) für Änderungen des Standardsatzes eine vollständige Überwälzung nicht aus, finden aber für Änderungen in den reduzierten Mehrwertsteuersätzen nur unvollständige Überwälzung.
- Die temporäre Absenkung der Mehrwertsteuer in Deutschland in der zweiten Jahreshälfte 2020 wurde jedenfalls im Bereich Diesel und Benzin nur unvollständig an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergegeben (vgl. Montag et al., 2020).
- Erfolgt tatsächlich eine (vollständige oder teilweise) Weitergabe, so profitieren Konsumentinnen und Konsumenten mit hohem Energieverbrauch besonders stark. Obwohl für einkommensschwächere Haushalte die Ausgaben für Haushaltsenergie einen relativ größeren Teil des Haushaltseinkommens ausmachen, profitieren absolut Haushalte in den oberen Einkommensschichten am meisten. Bei einer Reduktion der Mehrwertsteuer auf Treibstoffe ist die zu erwartende absolute Entlastung für Haushalte im obersten Einkommens-Quintil ein Zwei- bis Dreifaches der Entlastung im untersten Quintil (Übersicht 1). **Entlastungsmaßnahmen** sollen in der derzeitigen Problemlage **nicht für einen relativen Ausgleich** sorgen, sondern die absolute (Energie-)Armut bekämpfen; **Transfers** sind dafür **besser geeignet**.
- Die Entlastung durch eine Senkung der Mehrwertsteuer auf Treibstoffe kommt durch **Tanktourismus** zu einem nicht unerheblichen Teil dem benachbarten Ausland zugute. Selbst wenn die ausländischen Frächter vorsteuerabzugsberechtigt sind und die Mehrwertsteuer für sie daher nur ein Durchlaufposten ist, landet die Entlastung bei den ausländischen Steuerbehörden, welche geringere Vorsteuerrückerstattungen leisten müssen.
- Nicht zuletzt besteht bei einer temporären Senkung der Mehrwertsteuer auf Energie die Gefahr, dass die **Rückkehr zum regulären Mehrwertsteuersatz** zu einem späteren Zeitpunkt einen **zusätzlichen Inflationsdruck** ausübt. So gibt es auch Evidenz für asymmetrische Überwälzung von Mehrwertsteueränderungen, bei denen Erhöhungen stärker weitergegeben werden als Senkungen<sup>1)</sup>.

Verwendet man die Konsumausgaben für Energie für Wohnzwecke und Treibstoffe aus der Konsumerhebung 2019/2020, so ergibt sich näherungsweise ein Mehrwertsteueraufkommen von etwas mehr als 1 Mrd. € auf Haushaltsenergie und weitere 700 Mio. € auf Treibstoffe. Bei einem Anstieg der Energiepreise seit 2020 um 50% erhöht sich das Aufkommen um rund 850 Mio. €. Die fiskalischen Kosten einer Reduktion der Mehrwertsteuersätze von 20 auf 10% liegen somit im Bereich von 1,2 Mrd. €. Gleichzeitig würde die Halbierung der Mehrwertsteuersätze den Preisanstieg von 50% nur auf 37,5% reduzieren, was bedeutet, dass für einkommens-

---

<sup>1)</sup> Vgl. auch Loretz & Fritz (2021) und Benzarti et al. (2020).

schwächere Haushalte weitere Maßnahmen notwendig wären. Die beträchtlichen fiskalischen Kosten, die mit einer Mehrwertsteuerreduktion verbunden wären, könnten mit sozial treffsicheren Maßnahmen wesentlich zielgerichteter eingesetzt werden.

Falls aus politischen Gründen eine Mehrwertsteuersenkung nicht vermeidbar sein sollte, sollte sie auf Strom erfolgen, nicht auf die fossilen Brennstoffe Erdgas oder Erdöl. Damit würden die Anreize steigen, den Energiemix ökologischer zu gestalten. Eine solche Maßnahme wäre als strukturpolitische Maßnahme auch dauerhaft sinnvoll.

Die geltende EU-Mehrwertsteuer-Richtlinie lässt die Anwendung reduzierter Mehrwertsteuersätze auf Energie nicht zu. Die Mehrwertsteuer-Richtlinie (Europäische Kommission, 2006) listet im Anhang III explizit Güter und Dienstleistungen auf, für die reduzierte Sätze gelten dürfen. Lieferungen von Haushaltsenergie oder der Verkauf von fossilen Brennstoffen sind in dieser Liste nicht enthalten. Derzeit wird über eine Reform der Mehrwertsteuer-Richtlinie beraten, die unter anderem den Anwendungsbereich ermäßigter Steuersätze neu regeln soll und deren Anwendung auch auf Energie partiell erlauben würde. Der aktuelle Entwurf der Europäischen Kommission (2018) sieht eine Negativ-Liste in einem neuen Anhang vor, die spezifiziert, welche Güter und Dienstleistungen nicht einem reduzierten Mehrwertsteuersatz unterliegen dürfen. Diese Liste enthält u. a. fossile Brennstoffe, jedoch nicht Stromlieferungen. Als Reaktion auf die stark steigenden Preise für Haushaltsenergie veröffentlichte die Europäische Kommission (2021) auch eine Kommunikation, in der temporäre Senkungen von Steuern auf Haushaltsenergie als mögliche Maßnahmen erwähnt werden und speziell auf die temporäre Aussetzung von Verbrauchsteuern für vulnerable Haushalte abzielt. Einer (zeitlich unklar) befristeten Senkung der Mehrwertsteuer auf Energie dürfte die Kommission daher weiterhin kritisch gegenüberstehen.

## **Festhalten an der geplanten Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung**

Mit Juli 2022 wird die beschlossene CO<sub>2</sub>-Bepreisung für den Nicht-Emissionshandelssektor wirksam. Sie ist Bestandteil einer umfangreichen ökosozialen Steuerreform, die als Kompensationsmaßnahme die Rückverteilung der Einnahmen an die Haushalte über einen regional differenzierten Klimabonus vorsieht. Ergänzt wird dies mit Regelungen für die Entlastung von Unternehmen bei Härtefällen und Unternehmen mit Risiko für *Carbon Leakage* sowie eine Entlastung der Landwirtschaft. Im Schnitt der Periode 2022/2025 werden die Kompensationsmaßnahmen das Einnahmenvolumen übersteigen (Kettner et al., 2021; Köppl et al., 2021).

Eine Verschiebung der Einführung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung wäre im Vergleich zu anderen Maßnahmen zur kurzfristigen Abfederung hoher Energiepreise rasch und ohne administrativen Aufwand umsetzbar. Dennoch sollte an der planmäßigen Implementierung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in der beschlossenen Form festgehalten werden. Dafür sprechen die folgenden Argumente:

- Die Herausforderungen der Bekämpfung des Klimawandels bleiben trotz Energiepreisanstiegen bestehen, eine weitere Verzögerung klimapolitischer Anstrengungen ist zu vermeiden; daher ist ein CO<sub>2</sub>-Preis als wichtiges Signal und Lenkungsanreiz unabdingbar.
- Im Vergleich zu den aktuell beobachtbaren Preissteigerungen fällt die Erhöhung durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung wegen des anfangs moderaten CO<sub>2</sub>-Preises von 30 €/t gering aus (Kettner



et al., 2021); in den kommenden Jahren wird sie außerdem bei anhaltenden Preisanstiegen durch den vorgesehenen Preisstabilisierungsmechanismus abgeschwächt.

- Das Gesetz sieht für die Jahre nach 2022 bei hohen Preisen fossiler Brennstoffe eine "Bremsen" vor (Kettner et al., 2021). Durch den Preisstabilisierungsmechanismus werden Schwankungen des Energiepreises reduziert, und zwar in beide Richtungen. Steigt etwa der fossile Energiepreisindex über 12,5%, reduziert sich der geplante CO<sub>2</sub>-Preisanstieg im darauffolgenden Jahr um die Hälfte.
- In Hinblick auf unerwünschte Verteilungseffekte bietet der regional gestaffelte Klimabonus einen ausreichenden Ausgleich für die CO<sub>2</sub>-Bepreisung<sup>2)</sup>, so dass aus der Einführung des CO<sub>2</sub>-Preises im Durchschnitt keine Belastung der Bevölkerung erfolgt.
- Das Gesetz sieht eine Härtefallregelung für besonders betroffene Unternehmen im Nicht-Emissionshandelssektor vor. Diese wird aktuell zwischen den Koalitionspartnern verhandelt. Sie sollte so ausgestaltet sein, dass die Einführung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung keine Verzerrung des internationalen Wettbewerbs zum Nachteil heimischer Produzenten verursacht. Dabei sollte die vermutlich dauerhaft stärkere Belastung durch höhere Energiepreise Berücksichtigung finden.

Die langfristigen klimapolitischen Ziele dürfen jedenfalls angesichts der kontinuierlich zunehmenden Dringlichkeit der Klimakrise nicht aufgrund kurzfristiger krisenhafter Entwicklungen zurückgestellt werden. Eine **Reduktion des fossilen Energieverbrauchs erhöht langfristig die Resilienz von Wirtschaft und Gesellschaft** gegenüber geopolitisch verursachten Energiepreissteigerungen. In diesem Zusammenhang sollten **finanzielle Unterstützungen für Investitionen in alternative Wärme- und Mobilitätssysteme sowie Energieeffizienz** Vorrang haben.

## Entlastungsmaßnahmen für Haushalte

Die rasch gestiegenen Energiepreise sind vor allem für Haushalte mit niedrigem Einkommen und keinen oder geringen Ersparnissen eine besondere Herausforderung. Der Fokus von Entlastungsmaßnahmen sollte daher auf den besonders vulnerablen Gruppen liegen, um soziale Härten abzufedern. Eine Orientierung bietet diesbezüglich die Betrachtung der Energieausgaben disaggregiert nach Einkommensquintilen und Energieträgern. Generell sollte aus administrativen Gründen und zur besseren Transparenz so weit wie möglich versucht werden, **Entlastungsmaßnahmen an bestehende Instrumente** – insbesondere durch deren gegebenenfalls temporäre Aufstockung – zu knüpfen.

Maßnahmen zur Entlastung der Haushalte können nach der Fristigkeit ihres Fokus unterschieden werden.

---

<sup>2)</sup> Eine Analyse von Humer et al. (2021) zu den Verteilungswirkungen einer CO<sub>2</sub>-Steuer von 50 € pro Tonne CO<sub>2</sub> kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass ein (einkommensabhängiger) Ökobonus zur Rückverteilung der Einnahmen geeignet ist, um progressiv zu wirken und die Armutsgefährdung zu reduzieren.

Zur **kurzfristigen Entlastung** können Maßnahmen eingesetzt werden, die die aktuellen zusätzlichen Kosten begrenzen:

- Temporäre Transferzahlungen; wobei zu diskutieren ist, ob diese nur bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze oder an alle Haushalte zu zahlen sind. Sie adressieren auch den Preisanstieg außerhalb des Energiesektors (z. B. Lebensmittel) und sind gut kalibrierbar; zudem sind die fiskalischen Kosten gut abschätzbar. Ein Nachteil können Rebound-Effekte sein.
- Speziell zur Entlastung von Pensionisten/innen könnte der Pensionistenabsetzbetrag erhöht werden, der mit zunehmendem Pensionseinkünften eingeschliffen wird. Unselbständig Beschäftigte mit geringen Einkommen könnten durch eine Erhöhung des Zuschlags zum Verkehrsabsetzbetrag entlastet werden.
- (Temporäre) Senkung der Tarifsätze im unteren und mittleren Bereich des Einkommensteuertarifs und Erhöhung der Negativsteuer. Alternativ könnten die Krankenversicherungsbeiträge für Dienstnehmer/innen temporär abgesenkt und aus dem Budget kompensiert werden. Auch wenn diese Entlastungsmaßnahmen weniger sozial treffsicher sind als direkte Transfers an Niedrigeinkommensbezieher/innen (Mayrhuber et al., 2014; Fink & Rocha-Akis, 2020), hätten sie den besonderen Vorteil, dass sie den Druck reduzieren könnten, bei der Lohnrunde im Herbst die realen Nettolöhne durch eine Steigerung der Nominallohne zu stabilisieren. Würde die hohe, weitgehend importierte Inflation, die im Jahr 2022 zu erwarten ist, voll in höheren Nominallohnen abgebildet, droht der Einstieg in eine Lohn-Preis-Spirale in Österreich. Hier wären frühzeitig Gespräche mit den Sozialpartnern sinnvoll.
- Regelmäßige Indexierung aller Sozialleistungen: Diese Maßnahme würde insgesamt die kaufkraftmindernden Effekte der Teuerung abfangen.

**Mittelfristig wirkende Maßnahmen**, die jedoch so rasch wie möglich initiiert werden müssen, umfassen die Förderung von Investitionen und Änderungen des regulativen Rahmens (Marktbarrieren z. B. Eigentümer-Mieter, Miteigentum u. Ä.):

- Upscaling von thermischer Sanierung und Heizungstausch (Investitionsförderung, Heizungstauschgebot) (Köppl & Schleicher, 2018; Krutzler et al., 2021)
- Alternative Energiebereitstellungs- und -nutzungsansätze (z. B. Quartierslösungen, Anergie, Geothermie) (Bachner et al., 2021)
- Förderung alternativer Mobilität – Mikro-Öffentlicher Verkehr, Infrastrukturausbau (öffentlicher Personennahverkehr – ÖPNV, Rad- und Fußverkehr) (Heinfellner et al., 2018)
- Ortskernbelebung u. Ä. forcieren
- Förderung der Energieeffizienz (Tausch ineffizienter Geräte usw.) (Köppl & Schleicher, 2021)

## Entlastungsmaßnahmen für Pendler/innen

Besonderes Augenmerk gilt im Zusammenhang mit der zusätzlichen Belastung durch stark steigende fossile Energiepreise den Pendler/innen. Grundsätzlich können im **Verkehrsbereich Maßnahmen** auf drei Ebenen (Creutzig et al., 2018) gesetzt werden, die sich jeweils in ihrer Umsetzungsdauer unterscheiden:

1. Vermeiden (Avoid): Hierbei geht es kurzfristig darum, durch mögliche Verhaltensänderungen Wege im Individualverkehr und damit Treibstoffkosten einzusparen.
2. Verlagern (Shift): Hierbei wird auf eine Verlagerung der Mobilität auf weniger emissionsintensive Mobilitätsformen abgezielt (z. B. aktive Mobilität oder ÖPNV). Initiativen auf Gemeindeebene sind z. B. das Einrichten von Plattformen für Mitfahrgelegenheiten oder kurzfristige Kooperationen mit lokalen Transportunternehmen für die Schaffung von Mikro-Öffentlicher-Verkehr-Angeboten. In Kombination können auch temporäre finanzielle Anreize für die Nutzung der Angebote überlegt werden. Ein weiterer Ansatzpunkt wäre die Förderung betrieblichen Mobilitätsmanagements bzw. die Einrichtung von betrieblichen Mobilitätsangeboten (z. B. Werksbusse).
3. Verbessern (Improve): Mit einem mittelfristigen Zeithorizont betrifft dies die generelle Angebotsverbesserung des ÖPNV und den Ausbau der entsprechenden Infrastruktur. Alternativ geht es auch um die Erreichung einer stärkeren Diffusion von alternativen Antriebssystemen.

Diese drei Ebenen sind bei Maßnahmen zur Entlastung der Pendlerinnen und Pendler von Kostensteigerungen mitzudenken.

Eine Erhöhung des Kilometergeldes oder des Pendlerpauschales erscheint als wenig zielführend. Zum einen ist die Pendlerförderung in Österreich ohnehin sehr großzügig, berücksichtigt man alle Maßnahmen auf Bundesebene ((erhöhter) Verkehrsabsatzbetrag, Pendlerpauschale, Pendlereuro, Jobticket) sowie die Förderungen der Bundesländer. Weiters wird mit dem nunmehr verfügbaren **Klimaticket eine kostengünstige Option für den Umstieg** auf den öffentlichen Verkehr angeboten. Zum anderen steigt die Entlastungswirkung des Pendlerpauschales aufgrund der Ausgestaltung als Steuerfreibetrag mit dem Einkommen. Die weitere Erhöhung des **Pendlerpauschales** erhält den Anreiz zur **Zersiedelung** bzw. zur Inkaufnahme langer Distanzen zwischen Wohn- und Arbeitsort aufrecht. Die Pendlerförderung sollte vielmehr vereinfacht und ökologisiert werden.

Um eine kurzfristige Entlastung zu erreichen, könnte der **Klimabonus temporär** erhöht werden. Die Maßnahme würde an einem bereits bestehenden Instrument anknüpfen, und sie könnte rasch umgesetzt werden und entlastend bringen. Gegenüber einer Aufstockung des Pendlerpauschales hätte sie den Vorteil, dass die relative Entlastung mit steigendem Einkommen abnimmt; allerdings profitieren sämtliche Einkommensgruppen. Sozial treffsicherer wäre eine **Anhebung des erhöhten Verkehrsabsatzbetrages**. Das hätte gegenüber einer Erhöhung des Pendlerpauschales den Vorteil, dass gezielt geringe Einkommen entlastet werden. Alternativ könnte analog zum Heizkostenzuschuss der Länder ein **Pendlerzuschuss auf regionaler Ebene** für anspruchsberechtigte Personen vergeben werden. Dies sollte in jenen Bundesländern, in denen es bereits Pendlerbeihilfen gibt, in das bestehende System integriert werden.

## Unternehmenspolitische Aspekte

Die rasch gestiegenen Energiepreise stellen insbesondere Unternehmen mit energieintensiven Produktionsprozessen unabhängig von der Unternehmensgröße vor große Herausforderungen. Der unternehmenspolitische **Fokus** sollte daher auf **energieintensiven Unternehmen** liegen. Die im Vergleich zu den Vorjahren stark erhöhten Energiekosten drücken die Gewinnmargen und können zu Verlusten führen, sofern die Wettbewerbssituation keine ausreichende Weitergabe der zusätzlichen Kosten über die Preise zulässt.

Wirtschaftspolitisch stellt dies zentrale Elemente des grünen Instrumentenmix vor neue Herausforderungen. Einerseits werden Instrumente wie der EU-Emissionshandel oder die nationale CO<sub>2</sub>-Bepreisung eingesetzt, um den notwendigen Strukturwandel in Österreich zu unterstützen. Mittelfristig hat dies zum Ziel, die Kosten der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Unternehmen zu erhöhen und dadurch eine Verringerung des Energieverbrauchs aus fossilen Brennstoffen zu bewirken. Andererseits wurde nun ein plötzlicher Anstieg von Öl- und Gaspreisen beobachtet, der Kernbereiche der österreichischen Wirtschaft in Bedrängnis bringt. Auch bei daraus entstehender Notwendigkeit kurzfristiger wirtschaftspolitischer Unterstützung der betroffenen Unternehmen sollte das Ziel der langfristigen CO<sub>2</sub>-Neutralität weiterhin im Auge behalten werden. Die aktuelle geopolitische Situation verdeutlicht, wie wichtig eine Beschleunigung der **Transformation zu einer CO<sub>2</sub>-neutralen Wirtschaft** ist.

Dennoch scheinen liquiditätsstützende Maßnahmen wie in der COVID-19-Krise nicht notwendig. Der angebotsseitige Schock durch den Energiepreisanstieg, der sich sehr heterogen auf verschiedene Wirtschaftsaktivitäten auswirkt, unterscheidet sich stark von den Schocks durch Lockdowns und gestiegene Unsicherheit in Folge der COVID-19-Pandemie. Dienstleistungsbereiche werden nun deutlich weniger stark getroffen als Unternehmen in der energieintensiven Sachgütererzeugung.

Die derzeit diskutierte Härtefallregelung im Nationalen Emissionszertifikatehandelsgesetz 2022 (NEHG 2022) ist im vorliegenden Entwurf auf Unternehmen, die nicht dem EU-Emissionshandel unterliegen, beschränkt. Die Regelung federt die zusätzlichen Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für energieintensive Unternehmen ab, bietet aber darüber hinaus keine Entlastung für die stark gestiegenen Energiepreise. Auch eine Reduktion der Mehrwertsteuer auf Energie würde nur auf wenige Unternehmen Wirkung zeigen, da die Mehrwertsteuer als Durchlaufposten behandelt wird und ihre Senkung daher nicht zu einer Entlastung führt. Zwar werden "Grüne Investitionen" im Rahmen der Investitionsprämie gefördert, dies wird jedoch erst mittelfristig wirken.

Daher leitet sich aus dem missionsorientierten, mittelfristigen Ziel der CO<sub>2</sub>-Reduktion ein differenziertes Vorgehen ab. Für den Fall extremer Energiepreisteigerungen und möglicher Knappheiten und damit verbundener Energierationierungen sollten Möglichkeiten der **Kurzarbeit** bereitgestellt werden, damit Unternehmen schnell und unbürokratisch auf Produktionsausfälle reagieren und deren Kosten abgedeckt werden können. Gemeinsam mit möglichen Kurzarbeitsregelungen sollten **überbrückende Maßnahmen zur Liquiditätssicherung**, wie etwa die Überbrückungsgarantien der Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH (aws), ausreichen, um das Produktions- und Beschäftigungspotential in der Sachgütererzeugung kurzfristig zu stabilisieren.

Die hohen Energiepreise führen bei Unternehmen vor allem zu kurz- und mittelfristigen Anpassungskosten. Die Verkaufspreise können – abhängig von der Nachfrageelastizität – nicht zeitgleich mit den Kosten angepasst werden. Um die Anpassungskosten zu reduzieren, könnte man darüber hinaus erwägen, die **Elektrizitätsabgabe** auf **das EU-Mindestniveau** abzusenken. Zwar werden energieintensiven Produktionssektoren bereits heute über die Energieabgabenvergütung jene Abgaben, die 0,5% des Nettoproduktionswertes übersteigen, rückerstattet. Trotzdem würde die Reduktion der Elektrizitätsabgabe bei Unternehmen, die keinen Anspruch auf Energieabgabenvergütung haben, zu einer breiten Entlastung beitragen. Von einer solchen Maßnahme würden weitere **Lenkungseffekte** ausgehen, die den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen attraktiver machen würden. Angesichts der zu erwartenden dauerhaft höheren Strompreise im Zuge der Dekarbonisierung des Energiesystems ist diese Maßnahme strukturpolitisch sinnvoll und sollte langfristig vorgenommen werden.

Ein Fokus der Industriepolitik sollte klar auf dem Schutz der **Versorgungssicherheit** liegen. Rationierung von Energie ist für Unternehmen mit noch höheren Kosten verbunden als hohe Energiepreise. Daher sollen politische Initiativen, die rasch neue Bezugsquellen für Gas oder alternative Energiequellen und eine umfangreichere Energiebevorratung eröffnen, prioritär behandelt werden. Auch die erst mittelfristig wirksame Umstellung weg von gasbetriebenen Produktionsanlagen muss bereits jetzt rasch in Angriff genommen werden. Die nicht primär betriebswirtschaftlichen, sondern geostrategischen Beweggründe (**Resilienz und Unabhängigkeit** von Lieferungen aus Russland) werden in begründeten Einzelfällen umfangreiche öffentliche Förderungen notwendig machen. Österreich sollte daher innerhalb der EU auf eine Klärung und (wo notwendig) temporäre **Anpassung des Beihilferahmens** (z. B. Erweiterung der Fördertatbestände und der Förderintensitäten) drängen<sup>3)</sup>.

## Fazit

Besonders intensiv wurden in der jüngsten öffentlichen Debatte zwei Maßnahmen gefordert: die Verschiebung der für Juli 2022 geplanten Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung und die Reduktion des Mehrwertsteuersatzes für Energie. Diese beiden Optionen stellen sich aber aus mehreren Gründen als wenig tauglich dar. Auch die Reduktion von Lenkungsabgaben, vor allem der Mineralölsteuer sowie der Erdgas- und Kohleabgabe, wären aus klimapolitischer Sicht ein falsches Signal. Technisch wäre eine solche Senkung zwar leicht umsetzbar, allerdings sind die Mindeststeuersätze gemäß EU-Energiesteuerrichtlinie zu beachten, die den Spielraum einschränken. Wesentlich geeigneter zur Entlastung der Haushalte sind gezieltere und treffsicherere Maßnahmen zur Abfederung des Kaufkraftverlustes. Auch für die Unternehmen sind gezielte Entlastungsmaßnahmen zu empfehlen, vor allem die Verfügbarkeit von Kurzarbeit sowie überbrückende Maßnahmen zur Liquiditätssicherung. Zur Reduktion der Anpassungskosten an die gestiegenen Energiepreise könnte die Elektrizitätsabgabe auf das EU-Mindestniveau abgesenkt werden.

---

<sup>3)</sup> Vgl. zu Vorschlägen für einen zukunftsorientierten Beihilferahmen Böheim et al. (2022).

Frankreich senkt ab 1. April 2022 die Mineralölsteuer befristet auf vier Monate um 0,15 €. In Deutschland ist ein Tankrabbatt im Gespräch, der den Spritpreis effektiv absenken soll; die Opposition verlangt einen Betrag von bis zu 0,40 €. Diese Maßnahmen wirken ähnlich wie eine Mehrwertsteuersenkung und haben daher auch dieselben Nachteile. Sie dämpfen zwar den Inflationsdruck, sind jedoch sozialpolitisch nicht treffgenau und konterkarieren die Klimapolitik. In Ungarn wurde schon vor einiger Zeit eine Preisobergrenze von umgerechnet 1,31 € pro Liter verordnet. Diese Maßnahme ist noch schädlicher, weil sie direkt in den Marktmechanismus eingreift, die Produktionsanreize der Industrie schädigt und darüber hinaus zu Hamsterkäufen führt. Das WIFO befürwortet keines dieser Instrumente. Allerdings sollte die OMV als ein teilverstaatlichtes Unternehmen Transparenz hinsichtlich ihrer Preispolitik herstellen. So ist der Vorsteuerpreis der Raffinerieprodukte sehr viel stärker angestiegen als der Rohölpreis. .

Bevor allerdings zusätzliche Entlastungsmaßnahmen gesetzt werden, sollte die Betroffenheit der Haushalte in Abhängigkeit vom Einkommen sowie gegebenenfalls weiteren soziodemographischen Merkmalen festgestellt werden. Gleichzeitig sollte ein transparentes und umfassendes Gesamtbild über die bisherigen Entlastungsmaßnahmen einschließlich ihrer Wirkung nach Einkommensgruppen eine Voraussetzung für weitere zielgerichtete Hilfen sein.

## Literaturhinweise

- Bachner, G., Mayer, J., Fischer, L., Steininger, K. W., Sommer, M., Köppl, A., & Schleicher, S. P. (2021). Application of the Concept of "Functionalities" in Macroeconomic Modelling Frameworks – Insights for Austria and Methodological Lessons Learned. *WIFO Working Papers*, (636).
- Baumgartner, J., Kaniowski, S., Fink, M., & Schratzenstaller, M. (2021). Steuerreform 2022/2024. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen. *WIFO Monatsberichte*, 94(12), 883–898.
- Benedek, D., De Mooij, R. A., Keen, M., & Wingender, P. (2020). Varieties of VAT Pass Through. *International Tax and Public Finance*, 27(4), 890–930.
- Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J., & Kosonen, T. (2020). What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes. *Journal of Political Economy*, 128(12), 4438–4474.
- Böheim, M., Jaeger, T., Kopetzki, M., & Meyer, B. (2021). *Vorschläge für einen zukunftsorientierten EU-Beihilfenrahmen*. WIFO-Studie.
- Budgetdienst des Österreichischen Parlaments. (2021). *Budgetanalyse 2022*. Wien.
- Creutzig, F., Roy, J., Lamb, W. F., Azevedo, I. M., Bruine de Bruin, W., Dalkmann, H., Edelenbosch, O. Y., Geels, F. W., Grubler, A., & Hepburn, C. (2018). Towards Demand-Side Solutions for Mitigating Climate Change. *Nature Climate Change*, 8(4), 260–263.
- Europäische Kommission. (2006). *Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem*.
- Europäische Kommission. (2018). *Proposal for a Council Directive Amending Directive 2006/112/EC as Regards Rates of Value Added Tax*, SWD(2018) 7 final—{SWD(2018) 8 final.
- Europäische Kommission. (2021). *Tackling Rising Energy Prices: A Toolbox for Action and Support*.
- Fink, M., & Rocha-Akis, S. (2020). Senkung des Eingangssteuersatzes in der Lohn- und Einkommensteuer. Wirkung auf Steuerbelastung, Steueraufkommen und verfügbare Einkommen der privaten Haushalte. *WIFO Monatsberichte*, 93(5), 393–402.
- Heinfellner, H., Ibesich, N., Lichtblau, G., Stranner, G., Svehla-Stix, S., Vogel, J., Wedler, M., & Winter, R. (2018). Sachstandsbericht Mobilität und mögliche Zielpfade zur Erreichung der Klimaziele 2050 mit dem Zwischenziel 2030. *Umweltbundesamt UBA*, (Rep-0667).
- Humer, S., Lechinger, V., & Six, E. (2021). Ökosoziale Steuerreform: Aufkommens- und Verteilungswirkungen. *Working Paper Reihe der AK-Materialien Wirtschaft und Gesellschaft*, (207). Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien.

- Kettner, C., Loretz, S., & Schratzenstaller, M. (2021). Steuerreform 2022/2024 Maßnahmenüberblick und erste Einschätzung. *WIFO Monatsberichte*, 94(11), 815–827.
- Köppl, A., & Schleicher, S. (2021). *Systemische Perspektiven zur Energieeffizienz. Unterstützende Analysen für die Novellierung des österreichischen Energieeffizienzgesetzes*. WIFO Studie.
- Köppl, A., & Schleicher, S. P. (2018). What Will Make Energy Systems Sustainable? *Sustainability*, 10(7), 2537.
- Köppl, A., Schleicher, S., & Schratzenstaller, M. (2021). CO<sub>2</sub>-Bepreisung in der Steuerreform 2022/2024. *WIFO Research Briefs*, (13).
- Krutzler, T., Vogel, J., Heller, C., Gallauer, T., Gössl, M., Schieder, W., Heinfellner, H., Gugele, B., Fallmann, K., Reiterer, D., & Schindler, I. (o. J.). *Kurzstudie zum Energieeffizienzgesetz*. Umweltbundesamt, (0772).
- Loretz, S., & Fritz, O. (2021). *Wirkungen der im Zuge der COVID-19-Krise reduzierten Mehrwertsteuersätze. Erfahrungswerte aus rezenten Reformen*. WIFO-Studie.
- Mayrhuber, C., Rocha-Akis, S., & Zulehner, C. (2014). Verteilungseffekte einer Änderung der Abgabenbelastung geringer Erwerbseinkommen in Österreich. Ergebnisse einer Mikrosimulation. *WIFO Monatsberichte*, 87(11), 767-781.
- Montag, F., Sagimuldina, A., & Schnitzer, M. (2020). *Are Temporary Value-Added Tax Reductions Passed on To Consumers? Evidence from Germany's Stimulus*. Working Paper, Ludwig- Maximilians University Munich, 2020.