



Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
Radetzkystraße 2
1030 Wien

Wien, 6. Dezember 2021
GZ 303.315/002–P1–3/21

Ökosoziales Steuerreformgesetz 2022 Teil II

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 8. November 2021, GZ: 2021–0.779.002, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt zu diesem aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Generelle Bemerkungen

Der RH befasst sich in seinen Prüfungen immer wieder mit dem Thema Klimaschutz. Eine umfassende Überprüfung von Maßnahmen zum Klimaschutz in Österreich insgesamt führte er im Jahr 2019 durch. Im Fokus stand dabei die Erreichung der Klimaziele 2020 sowie der längerfristigen Ziele 2030 und 2050. Die zentralen Ergebnisse dieser Prüfung („Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung 2020“, Reihe Bund 2021/16) waren:

- Österreich ist vom Klimawandel besonders betroffen, die Temperatur lag 2018 mehr als 2° C über dem vorindustriellen Niveau. Der Zuwachs war damit etwa doppelt so hoch wie im globalen Mittel. Die wetter- und klimabedingten Kosten der Klimaerwärmung in Österreich belaufen sich gegenwärtig auf durchschnittlich 1 Mrd. EUR pro Jahr. Bis Mitte des Jahrhunderts werden sich demnach die gesellschaftlichen Schäden auf durchschnittlich 4,2 Mrd. EUR bis 5,2 Mrd. EUR pro Jahr, bei einem stärkeren Temperaturanstieg sogar auf 8,8 Mrd. EUR erhöhen.
- Aufgrund internationaler und unionsrechtlicher Verpflichtungen hatte Österreich seine Treibhausgas-Emissionen (**THG-Emissionen**) im Nicht-Emissionshandelsbereich von 2013 bis 2020 um 16 % gegenüber 2005 zu reduzieren. Das Reduktionsziel bis 2030 lag für Österreich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bei -36 %, aufgrund des zwischenzeitlich beschlossenen EU-Klimagesetzes wird Österreich seine

THG-Emissionen bis 2030 voraussichtlich um 48 % reduzieren müssen. Bis 2050 strebt die EU Klimaneutralität an. Ab 2017 verfehlte Österreich den jährlichen Zielpfad für die nationalen THG-Emissionen, eine Trendumkehr zu einer nachhaltigen Verringerung der Emissionen wurde nicht erreicht.

- Die Klimaziele 2030 und 2050 würde Österreich nach Einschätzung des Umweltbundesamts auf Basis der bis Ende 2019 verbindlich umgesetzten Maßnahmen deutlich verfehlen.
- Im Falle der Verfehlung der Klimaziele müsste Österreich die Mehremissionen – insbesondere durch den Ankauf von Emissionszertifikaten – kompensieren. Für den Verpflichtungszeitraum 2021 bis 2030 lagen diesbezügliche, noch auf einem Reduktionsziel von -36 % basierende Schätzungen vor, die von Ausgaben für den Ankauf von Emissionszertifikaten von bis zu 9,214 Mrd. EUR ausgingen.

Aus Sicht des RH beinhaltet die vorliegende Steuerreform mit der CO₂-Bepreisung und den steuerlichen Anreizen zur thermischen Sanierung bzw. zum Austausch des Heizsystems Maßnahmen, die zur Reduktion der THG-Emissionen und damit zur Erreichung der Klimaziele beitragen können. Der RH befürwortet grundsätzlich Schritte zur Ökologisierung des Steuersystems. Er weist allerdings auf ausgewählte Probleme dieses Entwurfs und der beiden übrigen Teile des Ökosozialen Steuerreformgesetzes 2022 (siehe gesonderte Stellungnahmen des RH) hin:

- Die durch die CO₂-Bepreisung verursachten finanziellen Mehrbelastungen natürlicher Personen sollen durch den Klimabonus pauschal kompensiert werden, der als Auszahlung/Überweisung eines jährlichen Geldbetrags zwischen 50 und 200 EUR pro in Österreich mit Hauptwohnsitz längerfristig gemeldeter Person konzipiert ist. Die Höhe des Regionalzuschusses knüpft an der (fehlenden) Anbindung an den öffentlichen Verkehr und der schlechteren lokalen Infrastruktur an. Ein Anreiz, weniger fossile Energie zu verbrauchen, um „mehr vom Klimabonus übrig zu haben“, ist dabei nicht erkennbar. Generell sollten die Anreize zur Umstellung auf klimaneutrales Verhalten verstärkt werden.
- Die CO₂-Bepreisung soll laut Erläuterungen die THG-Emissionen Österreichs im Jahr 2025 um rd. 1,5 Mio. t CO₂-Äquivalente senken. Sie trägt damit nur einen geringen Teil der zur Erreichung der Klimaziele 2030 notwendigen THG-Reduktion Österreichs bis 2030 bei. Der RH weist daher erneut darauf hin, dass es für die Erreichung der Klimaziele 2030 bzw. 2050 notwendig sein wird, weitere wirksame Maßnahmen zur Reduktion der THG-Emissionen rasch einzuleiten, und verweist auf seine diesbezüglichen Empfehlungen des genannten Berichts zum Klimaschutz.

2. Inhaltliche Anmerkungen

(1) Mit dem vorliegenden Entwurf werden die Eckpunkte für den Klimabonus geschaffen; wesentliche Elemente dieser Leistung werden jedoch per Verordnungsermächtigungen in die Regelungszuständigkeit des BMK (teils im Einvernehmen mit dem BMF bzw. anderen Ministerien) übertragen. Dies betrifft insbesondere

- die nähere Ausgestaltung der Abwicklung des Klimabonus (§ 3 Abs. 7 Klimabonusgesetz [KliBG]: insbesondere Überprüfung der Auszahlungsvoraussetzungen, Antragstellung, Verfahren und Auszahlung),
- die jährliche Festlegung des Sockelbetrags (§ 4 Abs. 4 KliBG) und
- die näheren Voraussetzungen für die Kategorisierung der Hauptwohnsitze (§ 5 Abs. 4 KliBG).

Kritisch festzuhalten ist, dass aufgrund der weitreichenden Verordnungsermächtigungen die finanziellen Auswirkungen des Gesetzesentwurfs derzeit nicht seriös abschätzbar sind: Mit Ausnahme des ersten Auszahlungsjahres 2022 ist die Höhe des Sockelbetrags noch nicht festgelegt und aufgrund vieler einzubeziehender Faktoren auch nicht hinreichend präzise zu prognostizieren; damit ist auch die gesamte Auszahlungssumme des Klimabonus mit hoher Unsicherheit behaftet. Die tatsächlichen Abwicklungsmodalitäten und damit der Verwaltungsaufwand werden ebenso erst mit Erlass der entsprechenden VO des BMK abschätzbar.

Der RH weist im Zusammenhang mit der Abwicklung der Auszahlungen, die vom BMK abgewickelt werden sollen, auf mögliche Synergiepotenziale durch Nutzung bereits bestehender Infrastrukturen (etwa in der Finanzverwaltung) hin. Inhaltliche Mehrfachzuständigkeiten und Doppelgleisigkeiten wären dabei nach Ansicht des RH zu vermeiden.

Die in den Erläuterungen angegebenen finanziellen Auswirkungen sind daher einerseits unvollständig, da der Verwaltungsaufwand nicht abgeschätzt wurde, andererseits sind die angegebenen Auszahlungsbeträge ab 2023 mit hoher Unsicherheit behaftet. Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II 490/2012.

Hinzuweisen ist weiters darauf, dass die im vorliegenden Entwurf enthaltenen, sehr weitreichenden Verordnungsermächtigungen wesentliche Elemente des neuen Klimabonus mit gravierenden Auswirkungen auf dessen finanziellen Umfang in die Zuständigkeit einzelner bzw. mehrerer Ministerien verschieben. Den Ministerien wird damit großer Gestaltungsspielraum im Hinblick auf Ausgestaltung eingeräumt, im Gegenzug werden diese Aspekte des Klimabonus der Beschlussfassung durch den Gesetzgeber entzogen.

(2) Laut den Erläuterungen dient der Klimabonus einer pauschalen Kompensation der finanziellen Mehrbelastungen natürlicher Personen durch die – im Rahmen des geplanten Nationalen Emissionszertifikatehandelsgesetz 2022 (NEHG 2022; Art. 8 Ökosoziales Steuerreformgesetz 2022 Teil I, 158/ME XXVII. GP) enthaltene – CO₂-Bepreisung. Die Höhe des Klimabonus soll sich in den Jahren ab 2023 an der Entwicklung des CO₂-Preises gemäß NEHG 2022, an den tatsächlichen Einnahmen des

vorangegangenen Jahres sowie an den laufenden und künftigen Einnahmen gemäß NEHG 2022 orientieren. Bei Gegenüberstellung der in den jeweiligen Erläuterungen zum NEHG 2022 bzw. KliBG enthaltenen finanziellen Auswirkungen der Gesetzesvorhaben ist jedoch ersichtlich, dass die budgetierten Auszahlungen für den Klimabonus die prognostizierten Einnahmen durch die CO₂-Bepreisung nicht nur im Einstiegsjahr 2022¹, sondern auch danach deutlich übersteigen:

	2022	2023	2024	2025
	in Tsd. EUR			
Klimabonusgesetz – finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt laut Erläuterungen	-1.250.000	-1.300.000	-1.400.000	-1.500.000
Nationales Emissionszertifikatehandelsgesetz 2022 – finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt laut Erläuterungen gesamt	320.000	765.000	1.135.000	1.405.000
Pro Maßnahme:				
CO ₂ -Bepreisung	500.000	1.000.000	1.400.000	1.700.000
Carbon Leakage	-75.000	-100.000	-125.000	-150.000
Härtefall-Regelung	-75.000	-100.000	-100.000	-100.000
Entlastung Landwirtschaft	-30.000	-35.000	-40.000	-45.000
Differenz Einnahmen NEHG 2022 – KliBG	-930.000	-535.000	-265.000	-95.000

Hinsichtlich der finanziellen Bedeckung des Klimabonus ist grundsätzlich festzuhalten, dass sowohl die in den Erläuterungen angeführte Höhe der Auszahlungen für den Klimabonus als auch die angegebene Höhe der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung aufgrund ihrer Abhängigkeit von verschiedenen, schwer einschätzbaren Faktoren mit Unsicherheit belastet sind. Darüber hinaus ist kritisch darauf hinzuweisen, dass selbst in dieser Darstellung die Ausgaben für den Klimabonus die Einnahmen durch die CO₂-Bepreisung übersteigen – abzüglich der geplanten Entlastungsmaßnahmen des NEHG 2022 auch noch im Jahr 2025, dem letzten Jahr der Vorausschau.

(3) Laut den Erläuterungen soll durch den Klimabonus – neben der Kompensation der Mehrbelastungen – auch ein Anreiz gesetzt werden, sich klimaschonend zu verhalten: „Je weniger fossile Kraft- und Brennstoffe eine Person verbraucht, desto mehr bleibt vom Klimabonus übrig“ (WFA S. 6). Dies ist nicht nachvollziehbar: So ist der Klimabonus als schlichte Auszahlung/Überweisung eines jährlichen Geldbetrags zwischen 50 EUR und 200 EUR pro in Österreich mit Hauptwohnsitz längerfristig gemeldeter Person konzipiert. Eine Zweckwidmung (z.B. durch Ausgestaltung des Klimabonus als Gutschein für Tickets öffentlicher Verkehrsmittel oder für die Energieversorgung einzelner Haushalte) ist nicht vorgesehen. Der Klimabonus wird auch nicht höher, je weniger fossile Energien eine Person – tatsächlich oder als Annahme aufgrund einer vorgenommenen Kategorisierung – verbraucht, sondern steigt im Gegenteil eher mit zunehmendem Verbrauch fossiler Energien im Bereich Mobilität an, weil der variable Regionalzuschuss auf die fehlende öffentliche Anbindung bzw. die fehlende lokale Infrastruktur und damit auf eine angenommene verstärkte Nutzung des motorisierten Individualverkehrs abstellt.

¹ in dem der Klimabonus für das ganze Jahr gewährt wird, die CO₂-Bepreisung aber erst mit Juli einsetzt

Ein Anreiz, weniger fossile Energien (wie Erdöl, Erdgas, Kohle) zu verbrauchen, um mehr vom Klimabonus für das persönliche verfügbare Einkommen „übrig“ zu haben“, ist nicht erkennbar, weil keine klare Verknüpfung zwischen den beiden Elementen besteht. Generell sollten die Anreize zur Umstellung auf klimaneutrales Verhalten verstärkt werden.

(4) Zusammenfassend regt der RH an, unter Hinweis auf die Höhe der für die Ziele des Entwurfs vorgesehenen Gesamtkosten und aufgrund der oben angeführten Bemerkungen entsprechende Ergänzungen des Entwurfs und der Erläuterungen vorzunehmen.

Darüber hinaus verweist der RH auch auf seine umfassende Stellungnahme zum Teil I des Entwurfs zum Ökosozialen Steuerreformgesetz 2022 – dies vor dem Hintergrund der steuerrechtlichen Regelungen zum Klimabonus und des geplanten Nationalen Emissionszertifikatehandelsgesetzes 2022.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:
Daniela Pristusek