

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial

Sozial gerechte Wege aus der Klimakrise

Eva Six, Vanessa Lechinger

Die soziale Gestaltung einer ökologischen Steuerreform?

Alexander Schnabl, Sarah Gust, Liliana Mateeva,
Kerstin Plank, Lorenz Wimmer, Hannes Zenz
CO₂-relevante Besteuerung und Abgabenleistung
der Sektoren in Österreich

Dominik Bernhofer

Die Verteilungseffekte einer CO₂-Bepreisung im
Haushaltssektor: Ein systematischer Überblick über
die bestehende Literatur

Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Arbeiterkammer wieder.

Redaktion: „Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut:
Kai Biehl, Franziska Disslbacher, Michael Ertl, Georg Feigl, Julia Hofmann, Markus Marterbauer, Patrick Mokre, Reinhold Russinger, Matthias Schnetzer, Jana Schultheiss, Tobias Schweitzer, Thomas Zotter, Josef Zuckerstätter

Redaktionelle Leitung: Markus Marterbauer

Geschäftsführende
Redaktion: Josef Zuckerstätter, Franziska Disslbacher, Michael Ertl, Patrick Mokre

Redaktionssekretariat: Susanne Fürst (Tel. 01/501 65/12283),
e-mail: susanne.fuerst@akwien.at

Wissenschaftlicher Beirat: Joachim Becker (WU Wien), René Böheim (Univ. Linz), Jörg Flecker (Univ. Wien), Eckhard Hein (HWR Berlin), Arne Heise (Univ. Hamburg), Jakob Kapeller (Univ. Duisburg-Essen), Max Kasy (Oxford University), John King (LaTrobe Univ., Melbourne), Bernhard Kittel (Univ. Wien), Heinz Kurz (Univ. Graz), Fabian Lindner (HTW Berlin), Özlem Onaran (Univ. Greenwich, London), Susanne Pernicka (Univ. Linz), Miriam Rehm (Univ. Duisburg-Essen), Waltraud Schelkle (London School of Economics), Engelbert Stockhammer (King's College, London), Richard Sturn (Univ. Graz), Achim Truger (Univ. Duisburg-Essen, Sachverständigenrat), Till van Treeck (Univ. Duisburg-Essen), Rudolf Winter-Ebmer (Univ. Linz)

Redaktionsbeirat: Helfried Bauer, Felix Butschek, Günther Chaloupek, Peter Fleissner, Wilhelmine Goldmann, Oskar Grünwald, Thomas Lachs, Ferdinand Lacina, Werner Muhm, Ewald Nowotny, Herbert Ostleitner, Claus J. Raidl, Hans Reithofer, Gerhard Schwödiauer, Hannes Swoboda, Julian Uher, Hans Wehsely, Karlheinz Wolff, Heinz Zourek

Medieninhaber: LexisNexis Verlag ARD ORAC GmbH & Co KG, A-1030 Wien,
Marxergasse 25, Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140
e-mail: verlag@lexisnexis.at

Herausgeber und
Redaktion: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, A-1041 Wien,
Prinz-Eugen-Straße 20-22, Tel. 01/501 65/12283 oder 12284

Hersteller: Druckerei Janetschek GmbH, A-3860 Heidenreichstein, Brunfeldstr. 2,
Tel: (02862) 522 78 411, e-mail: office@janetschek.at

Preise: Einzelnummer € 12,50; Jahresabonnement € 39,- (inkl.
Auslandsversand € 64,-); ermäßigtes Studierenden-Jahresabonnement
(bei Bekanntgabe einer gültigen ÖH-Kundennummer) € 19,90 (alle
Preise inkl. MwSt).

Bei unverlangten eingesandten Manuskripten wird keine Gewähr übernommen. Unverlangt eingesandte Besprechungsexemplare werden nicht zurückgegeben.

Alle Artikel in „Wirtschaft und Gesellschaft“ sind begutachtet.

„Wirtschaft und Gesellschaft“ im Internet: <https://journals.akwien.at/wug>
Auf EconPapers unter: <https://econpapers.repec.org/article/clrwugarc/>
Und das Archiv unter: <https://wug.akwien.at/>

ISSN 0378-5130

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

47. Jahrgang (2021), Heft 2

Inhalt

Editorial	
Sozial gerechte Wege aus der Klimakrise	155
Artikel	
Eva Six, Vanessa Lechinger	
Die soziale Gestaltung einer ökologischen Steuerreform?	171
Alexander Schnabl, Sarah Gust, Liliana Mateeva, Kerstin Plank, Lorenz Wimmer, Hannes Zenz	
CO ₂ -relevante Besteuerung und Abgabenleistung der Sektoren in Österreich	197
Dominik Bernhofer	
Die Verteilungseffekte einer CO ₂ -Bepreisung im Haushaltssektor: Ein systematischer Überblick über die bestehende Literatur	225
Rezensionsartikel	
Jill Lepore	
Diese Wahrheiten. Eine Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika (Martin Mailberg)	241
Buchbesprechungen	
Abhijit V. Banerjee, Esther Duflo. Gute Ökonomie für harte Zeiten. Sechs Überlebensfragen und wie wir sie besser lösen können (Kai Biehl) . . .	259
Mathias Binswanger. Der Wachstumszwang. Warum die Volkswirtschaft immer weiterwachsen muss, selbst wenn wir genug haben (Michael Soder) .	264
Emmerich Tálos, Herbert Obinger. Sozialstaat Österreich (1945–2020). Entwicklung – Maßnahmen – internationale Verortung (Michael Mesch)	266
Julia Cagé. The price of democracy. How money shapes politics and what to do about it (Judith Derndorfer/Hendrik Theine)	273
Christina Anselmann. Secular stagnation theories. A historical and contemporary analysis with a focus on the distribution of income (Alois Guger)	280
Joel Mokyr. A culture of growth. The origins of the modern economy. (Felix Butschek)	288
Korrekturhinweis zu WUG 45 (4), 2019, „Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich“	294

Unsere AutorInnen:

Dominik Bernhofer ist Leiter der Abteilung Steuerpolitik der AK Wien.

Sarah Gust ist Doktorandin am Zentrum für Bildungsökonomik des Münchner ifo Instituts.

Vanessa Lechinger ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsinstitut Economics of Inequality (INEQ) an der WU Wien.

Liliana Mateeva ist Researcher in der Forschungsgruppe „Regionalwissenschaft und Umweltforschung“ am IHS.

Kerstin Plank ist Researcher in der Forschungsgruppe „Regionalwissenschaft und Umweltforschung“ am IHS.

Alexander Schnabl ist Leiter der Forschungsgruppe „Regionalwissenschaft und Umweltforschung“ und Sprecher für Wertschöpfungsketten am IHS.

Eva Six ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsinstitut Economics of Inequality (INEQ) an der WU Wien.

Lorenz Wimmer ist Researcher in der Forschungsgruppe „Regionalwissenschaft und Umweltforschung“ am IHS.

Hannes Zenz ist Researcher in der Forschungsgruppe „Regionalwissenschaft und Umweltforschung“ am IHS.

Editorial

Sozial gerechte Wege aus der Klimakrise

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts folgte auf die schwere Finanzkrise die nicht minder tiefgreifende Covid-Krise. Diese Krisen sind offenbar Ausdruck eines dysfunktionalen Systems; sie sind auch Resultat der Art und Weise, wie wir produzieren und konsumieren, und des Lebensstils den die Menschen in den westlichen Industrienationen führen. Die wohl größte aktuelle Bedrohung für die Menschheit ist die ökologische Krise. Sie bildet den Kulminationspunkt des systemischen ökologischen Kollapses, verursacht durch das massive Überstrapazieren ökologischer Grenzen und die Ausbeutung von Mensch, Tier und Natur (Steffen et al. 2015; Rockström et al. 2009). Die Klimakrise ist allerdings nur die prominenteste der aktuellen ökologischen Krisen. Auch die zunehmende Bodenversiegelung und ein sich rapide verschärfender Biodiversitätsverlust bedrohen die Lebensqualität und die gesellschaftliche Stabilität. Denn der Verlust von ökologischen Ressourcen und die Zunahme von Umweltkatastrophen führen zu einer Verknappung der lebensnotwendigen Grundgüter. Die Folge sind Hungersnöte, Obdachlosigkeit, Flucht und Kriege um die stetig schwindenden natürlichen Ressourcen.

Nicht nur auf Grund der menschlichen Katastrophen, die drohen, wenn planetare Kipppunkte überschritten werden, sondern auch auf Grund der Lösungen, die zur Abwendung nötig sind, ist die ökologische Krise zugleich eine soziale Frage. Gegen die Klimakatastrophe anzukämpfen verlangt nicht weniger als das schnelle Überwinden der fossilen energetischen Basis unserer Produktions- und Lebensweisen und damit eine Umstellung der Art und Weise, wie wir arbeiten, produzieren, konsumieren, wohnen und unsere Freizeit gestalten. Ökologische Krisen sind deshalb in ihrem Kern nicht rein technische, naturwissenschaftliche oder ökonomische Herausforderungen, sondern eine zutiefst soziale Gestaltungsaufgabe. Soziale Aspekte wie Ungleichheits- und Verteilungsfragen müssen ins Zentrum der Debatten um eine sozial-ökologische Transformation gestellt werden.

Am Beispiel der Klimakrise skizzieren wir, welche Transformation notwendig ist, um die Klimakatastrophe zu verhindern und der Menschheit ein gutes Leben zu ermöglichen. Dabei deutet die aktuelle Klimaforschung bereits an, dass eine Orientierung an einer maximalen globalen Klimaerwärmung jenseits von 1,5 Grad desaströsere Folgen haben würde als bislang prognostiziert. Zugleich wird bei aktuellem Emissionsniveau das verbleibende Treibhausgasbudget zur Begrenzung

der Klimaerhitzung auf maximal 1,5 Grad in weniger als sieben Jahren aufgebraucht sein (MCC 2021). Die Transformation zur Klimaneutralität muss also rasch und konsequent erfolgen. Das Forschungskonsortium des Climate Action Trackers weist in seinen Analysen allerdings darauf hin, dass die bisherigen politischen Anstrengungen in der Klimapolitik nicht ausreichen, um die Pariser Klimaziele zu erfüllen (Climate Action Tracker 2021). Ende April 2021 einigten sich das Europäische Parlament und die EU-Staaten auf eine Verschärfung der Klimaziele für 2030. Die Reduktion der Treibhausgase soll nun 55% anstelle von 40% gegenüber dem Wert von 1990 betragen, um Europa bis 2050 zur Klimaneutralität zu führen. Doch auch das nachgebesserte Ziel ist unzureichend, um das Pariser Abkommen tatsächlich einhalten zu können (Europäische Kommission 2021; WWF 2021).

Österreichs Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, das Land bis spätestens 2040 klimaneutral zu machen (Österreichische Bundesregierung 2020). Ob dies mit der Einhaltung der Paris-Ziele vereinbar ist und das verbleibende Treibhausgasbudget nicht überschreitet, hängt davon ab, welcher Pfad der Emissionsreduktion bis 2040 gewählt wird. Aktuell gibt es noch keine Studien oder politischen Initiativen dazu, wie eine verwerfungsfreie Transformation aussehen könnte, oder welche Veränderungen in den jeweiligen Sektoren, Einkommensgruppen und Infrastrukturen nötig sind. Vorbild könnte ein für Deutschland berechnetes Szenario sein, das unter Berücksichtigung der technischen und planerischen Möglichkeiten eine realistische Verteilung des verbleibenden Emissionsbudgets zeigt. Die AutorInnen kommen zu dem Schluss, dass Deutschland bei einem linearen Pfad spätestens 2032 klimaneutral sein müsste, bei einer zunächst kräftigeren Reduktion könnte das Emissionsbudget bis 2035 ausreichen (Kobiela et al. 2020). Hierzu ist es nötig, die Emissionen jährlich um 60-70 Millionen Tonnen zu reduzieren - dies entspricht ziemlich genau dem 2020 durch die Corona-Krise in Deutschland verursachten Rückgang und illustriert die Größenordnung der notwendigen Transformation (Poetschke 2021).

Eine rasche und zunächst kräftigere Umsetzung der heute bekannten Maßnahmen hat den Vorteil, dass Notabschaltungen klimaschädlicher Prozesse verhindert werden, weil noch Emissionsbudget und Zeit bleibt, Technologien für Prozesse zu entwickeln, für die es bislang noch keine – oder nur technologisch und wirtschaftlich ineffiziente – technische oder soziale Lösungen gibt. Beispielsweise könnte so vermieden werden, dass die Eisenverhüttung von heute auf morgen abgeschaltet werden muss, bevor CO₂-neutrale Produktionsprozesse etabliert sind, oder dass Interkontinentalflüge gänzlich eingestellt werden müssen, solange keine klimaneutrale Lösung für den Flugverkehr entwickelt ist.

Indem man heute die Inbetriebnahme fossiler Infrastruktur und Verbrennungsgeräte verbietet, gewinnt man Zeit. Beispielsweise um die eingebauten Öl- und Gasheizungen durch klimafreundliche Alternativen zu ersetzen, bevor das Emissionsbudget aufgebraucht ist und man im Kalten sitzt.

Das Ende April verkündete Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts befindetet, dass eine zu langsame Reduktion der Emissionen die Freiheitsrechte der nach 2030 lebenden Personen unverhältnismäßig einschränken würde (Bundesverfassungsgericht 2021). Denn je zaghafter heute mit den Emissionsreduktionen begonnen wird, umso umfangreicher müssen sie ab 2030 ausfallen. In der Abwägung heutiger und zukünftiger Freiheiten sei der Gesetzgeber dazu verpflichtet, Reduktionskorridore und Maßnahmen zu bestimmen, die die Emissionsreduktionen und die Auswirkungen auf die Lebensgestaltung fair verteilen. Einige notwendige Maßnahmen, wie ein Verbot von Kurzstreckenflügen und der Zulassung von Autos mit Verbrennungsmotor, autofreie Städte und ein Stopp des Neubaus auf der grünen Wiese, erscheinen heute radikal. Im Vergleich zu den Schritten, die ohne solche Maßnahmen nötig sein werden, sind sie milder. Ansonsten notwendige, drastische Maßnahmen wären nämlich zum Beispiel ein vollständiges Pkw-Fahrverbot auch auf dem Land, ein Verbot des Betriebs jeglicher fossiler Heizungen oder eine tägliche Kontingentierung des Stromverbrauchs.

Strategien für Österreichs Klimaneutralität

Für Österreich bedeutet das, dass nur das Treibhausbudget für die 1,5-Grad-Grenze verbraucht werden darf. Dies heißt, dass bis zur Klimaneutralität nur noch 700 Megatonnen Treibhausgasemissionen emittiert werden dürfen. Aktuell emittiert Österreich ca. 80 Megatonnen im Jahr. Ende 2019 reichte die österreichische Bundesregierung ihren nationalen Energie- und Klimaplan bei der EU-Kommission ein. Mit einer Treibhausgas-Reduktion von nur 36% bis 2030 (gegenüber 2005) bleibt der Plan hinter dem nötigen, möglichen und sozial gerechten Reduktionspfad zurück. Der geplante Entwurf des österreichischen Klimagesetzes soll strengere Vorgaben enthalten und eine Nachbesserung, um das im Regierungsprogramm festgehaltene Ziel der Klimaneutralität Österreichs bis 2040 zu erreichen. Bei linearer Reduktion wäre nach aktuellen Berechnungen eine Reduktion um mindestens –64% gegenüber 2005 nötig (Kirchengast und Steininger 2020). Was dies genau für jeden Sektor bedeutet und welche Maßnahmen nötig sind, dazu gibt es aktuell noch kein Szenario für Österreich.

Aber damit Klimaneutralität in Österreich gelingt, braucht es drei Strategien:

1. Der Ausstoß von Treibhausgasemissionen muss rasch und vollständig beendet werden. Wichtig ist jedoch, dass es nicht nur um den Ausstoß von CO₂ geht, die anderen Treibhausgase (Methan, Distickstoffoxid, F-Gase) sind ebenso relevant und müssen gleichfalls auf null gebracht werden. Die Entwicklung neuer Prozesstechnik insbesondere in der Industrie und der intensive Ausbau der erneuerbaren Energien sind dafür nötig. Selbst das ambitionierteste Ausbauszenario der erneuerbaren Energien im österreichischen Zielpfadrechner zeigt allerdings, dass damit bis 2050 nur etwa die Hälfte des aktuellen Primärenergiebedarfs Österreichs bereitgestellt werden könnte (Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie 2021).
2. Damit der Energiebedarf mit dem erzeugten Volumen an erneuerbaren Energien gedeckt werden kann und die Menschen mit hinreichend Energie versorgt werden können, ist es nötig, auch die Energienachfrage so weit zu reduzieren, dass diese dem Angebot an erneuerbaren Energien entspricht. Das französische Forschungsinstitut négaWatt Association entwickelt derzeit für die europäischen Länder Szenarien, wie passende Effizienz- und Suffizienzmaßnahmen aussehen können (négaWatt 2021). *Energieeffizienz* hat zum Ziel, pro Energie-Input mehr Output zu erlangen; *Energiesuffizienz* hat zum Ziel, den Energieverbrauch insgesamt zu senken, indem vor allem die Produktion und der Konsum von energieintensiven Gütern und Dienstleistungen reduziert werden. Energieeffizienzmaßnahmen haben sich bislang in der politischen Praxis etabliert, sind jedoch alleine nicht hinreichend, da die effektive Energiereduktion vieler Effizienzmaßnahmen durch erhöhte Produktion und Mehrkonsum abgeschwächt oder annulliert wird (Rebound-Effekte) (Kern et al. 2021). Seit Anfang 2021 beschäftigt sich deswegen eine Forschungsgruppe im deutschsprachigen Raum mit der Frage, wie Suffizienzmaßnahmen gelingen und welchen Beitrag sie zur Klimaneutralität leisten können (EnSu 2021). Gerade aus sozialpolitischer Perspektive hat Suffizienzpolitik großes Potential, weil sie eine fairere Verteilung von Ressourcen, Energie und Emissionen impliziert (Bohnenberger 2020). So hat sich etwa die durchschnittliche Wohnfläche pro Person in Österreich seit 2004 um 4,3 Quadratmeter vergrößert - mit den entsprechenden Folgen für Strom- und Heizbedarf, Pendelverkehr und Bodenversiegelung. Eine gerechtere Verteilung des bestehenden Wohnraums kann den Druck auf den Neubau senken und damit zum Klimaschutz beitragen.

3. Für den Schutz des Klimas nicht unbedeutend sind auch die Treibhausgasenken, wie Wälder und Moore. In ihrem Klimaziel für 2030 spricht die EU den natürlichen Senken allerdings nur einen potentiellen Beitrag von 2,2 Prozentpunkten zu. Auf natürliche Senken sollte man also auf kurze Sicht nicht über Gebühr setzen – insbesondere, weil Senken durch die aktuelle Klimaerhitzung auch schnell zu weiteren Treibern der Klimaerhitzung werden können (Stichwort: Waldbrände). Der Schutz bestehender CO₂-Senken bleibt für den Klimaschutz dennoch weiterhin wichtig. Eine entsprechende Landnutzung muss zusammen mit der Transformation der Landwirtschaft gedacht werden – aktuell verursacht die österreichische Landwirtschaft jedoch noch mehr Treibhausgasemissionen, als durch Wälder eingespart werden (Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie 2021). Eine Reduktion der Tierhaltung und eine Umwandlung von Flächen zur Futtermittelproduktion in Waldflächen bindet Treibhausgasemissionen. Neben der lokalen Transformation zur klimafreundlichen Landnutzung braucht es internationale Bemühungen, die sich auch in einer umwelt- und menschenrechtskonformen Handelspolitik widerspiegeln.

Um die schlimmsten Auswirkungen der Klimakrise zu verhindern und rechtzeitig klimaneutral zu werden, bedarf es einer großen politischen Kraftanstrengung und eines umfassenden wirtschaftspolitischen Programms. Ein solches Programm muss Klimapolitik zum Querschnittsthema machen, sodass Klimaschutz in neue Politikfelder wie die Forschungs-, Industrie-, Arbeitsmarkt-, Sozial-, Bildungs- und Regionalpolitik Einzug hält. Dafür müssen sowohl die Konsum- und die Produktionsweise als auch die Mechanismen der sozioökonomischen Systemstabilisierung umstrukturiert werden.

Klimaneutrales Leben ermöglichen und Luxusemissionen eindämmen

In der Vergangenheit versuchte man Klimaschutz vorwiegend durch eine Änderung der individuellen Konsummuster zu erreichen. Zwar hat der Individualkonsum einen großen Einfluss, aber die Selbstbestimmung der Konsumierenden ist durch die Produktoptionen eingeschränkt, die die Unternehmen entwerfen und bereitstellen. Es ist für Einzelne unmöglich, sich bei jeder Kaufentscheidung über alle Aspekte der Umweltverträglichkeit in den Herstellungsprozessen zu informieren. Und es gibt viele Unternehmen, die die Nachhaltigkeitswende in der Produktentwicklung verschlafen haben oder die versuchen, eine

gesetzliche Umsetzung des Wunsches von Konsumierenden nach sozial und ökologisch gerechten Lieferketten hinauszuzögern. Das führt zu Marktversagen, da der Staat für die sozialen und ökologischen Kosten aufkommen muss, während die Unternehmen von dieser Kostenverlagerung profitieren. Nachhaltige Konsummuster werden möglich, indem umweltschädliche Lösungen komplizierter, teurer und langsamer gemacht werden als umweltfreundliche. Dazu braucht es eine entsprechende Angebotspolitik mit Preisen, die die sozial-ökologische Wahrheit sagen. Und es ist wichtig, dass der Staat durch seine Beschaffungspolitik, durch die gesetzliche Regulierung von Arbeitsrechten sowie Produktions- und Umweltstandards festlegt, welche Güter und Dienstleistungen wie produziert und erbracht werden. Außerdem ging es in der Debatte um nachhaltigen Konsum bisher meist um die durchschnittlichen Konsumierenden, dabei spielen sozioökonomische Ungleichheiten eine zentrale Rolle in der Frage, wie eine effektive Veränderung der Konsummuster gelingen kann. Die Frage des Konsums ist daher an beiden Enden der Einkommensverteilung relevant.

Auf der einen Seite der Einkommensverteilung stellt sich die Frage, wie ein gutes, klimaneutrales Leben auch mit kleinem Geldbeutel ermöglicht werden kann. Ein Blick auf das Emissionsniveau des untersten Einkommensdezils Österreichs illustriert, dass sich allein die Ausgaben für Grundbedürfnisse auf knapp zehn Tonnen Emissionen pro Jahr und Haushalt belaufen (Frascati 2020). Wie gelingt es, diese Grundbedürfnisse klimaneutral zu decken, und was sind in Österreich die Big Points, die es schwierig machen, mit kleinem Budget klimaneutral zu leben? Falsche Subventionierungen klimaschädlicher Produkte (Kletzan-Slamanig und Köppl 2016), die die Preise von Gütern zulasten klimafreundlicher Lösungen verzerren, und fehlende Entscheidungsmacht einkommensarmer Haushalte über Klimaschutzmaßnahmen verstärken sogenannte „subsistence emissions“.

Im Bereich Wohnen und Bauen führt beispielsweise das Mietende-Vermietende-Dilemma dazu, dass Wärmedämmungen nicht umgesetzt werden. Einkommensschwache oder ältere Menschen erhalten eher keine Kredite für eine energetische Sanierung des Eigenheims. Bei steigender Miete können sich viele ältere Mietende, wenn sie auf den privaten Mietmarkt angewiesen sind, einen Umzug in eine kleinere, altersgerechte Wohnung nicht leisten, da Neumieten – selbst bei geringerer Wohnfläche – den bisherigen Mietzins übersteigen. Dies führt zu einem steigenden Wohnflächenverbrauch gerade bei älteren Personengruppen bei gleichzeitigem Wohnraummangel für einkommensschwache Haushalte und umweltschädlichem Neubaubedarf. Lebensphasenorientierte Wohnraumplanung durch Wohnungstausch, wie sie beispielsweise Wiener Wohnen anbietet, ist insofern nicht nur eine Lö-

sung für eine adäquate Versorgung mit Wohnraum, sondern ebenso ein Beitrag zum Ressourcen- und Klimaschutz.

Klimafreundliche Optionen zu ermöglichen brauchen auch entsprechende Institutionen: Wenn die passenden Infrastrukturen wie öffentlicher Verkehr, Fuß- und Radwege, Reparaturwerkstätten oder öffentliche Parks fehlen, dann wollen Menschen für ein gutes Leben ein Auto, günstige Wegwerfprodukte und ein Eigenheim mit Garten. Der Mobilitätswissenschaftler Mattioli zeigt, wie das Auto in westlichen Gesellschaften durch strukturelle Prozesse zum notwendigen Produkt zur Deckung von Grundbedürfnissen gemacht wurde (Mattioli et al. 2020). Gerade im ländlichen Raum gilt diese institutionalisierte Abhängigkeit noch immer. Sie befeuert nicht nur die Klimakrise, sondern führt auch zur Mobilitätsarmut all derjenigen, die sich Führerschein und Auto nicht leisten können oder aus gesundheitlichen oder Altersgründen nicht Auto fahren können.

Diese Institutionalisierung der Unnachhaltigkeit kann aber auch umgekehrt und in eine Etablierung von Strukturen für ein klimafreundliches Leben transformiert werden. Der Umbau der Infrastrukturen reicht dabei von den strukturellen Infrastrukturen (z.B. Mobilitätssysteme) über die institutionellen Infrastrukturen (z.B. Forschungsförderung oder Anreizsysteme) bis hin zu den mentalen Infrastrukturen (z.B. Anspruchsdanken auf kostenloses Parken im öffentlichen Raum). In all diesen Bereichen kann und muss der öffentliche Sektor einen wichtigen Beitrag zu deren Weiterentwicklung in Richtung Klimaneutralität spielen. So kann der öffentliche Sektor mit seinen Infrastrukturen die Grundlage eines guten und klimaneutralen Lebens wesentlich absichern, sei es über die Raumordnung, öffentliche Verkehrsmittel, konsumfreien öffentlichen Raum wie Plätze oder Parkanlagen etc. (Novy 2016). Gerade vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie können gezielte Investitionen in grüne Infrastrukturen als Chance genutzt werden, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die Basis für eine nachhaltige Entwicklung der Zukunft zu schaffen (Dullien et al. 2021; Engström et al. 2020).

Auf der anderen Seite der Einkommensverteilung stellt sich die Frage, wie Luxusemissionen eingedämmt werden können. Sie entstehen durch klimaschädliche Ausgaben und Verhaltensweisen, die nicht notwendig sind, um ein gutes Leben zu führen, die jedoch bequemer, subventioniert oder schneller sind. Dies umfasst Konsum zur Statussicherung, wie teure Fahrzeuge, Villen oder Urlaube. Emissionen entstehen aber auch, um am Erwerbsleben teilhaben zu können oder lange Erwerbsarbeitszeiten und familiäre Verpflichtungen unter einen Hut zu bekommen. Beispielsweise kaufen sich Menschen einen energieintensiven Wäschetrockner, weil sie nach der Erwerbsarbeit keine Zeit mehr

haben, die Wäsche zum Trocknen aufzuhängen. Manche Beschäftigte müssen sich ein Auto zulegen, um ihre Arbeitsstelle erreichen zu können. In Österreich fallen diese Emissionen vor allem in die Bereiche Verkehr, Freizeitaktivitäten und Urlaub und führen zu einer großen Ungleichheit: Das einkommensreichste Dezil der österreichischen Privathaushalte emittiert allein durch den Kraftstoffverbrauch seiner Fahrzeuge und durch Freizeitaktivitäten so viele Emissionen, wie das einkommensärmste Dezil insgesamt freisetzt. Dies führt dazu, dass das einkommensstärkste Dezil der Haushalte insgesamt viermal so klimaschädlich lebt wie das einkommensschwächste Dezil (Frascati 2020). Nicht nur Armut, sondern auch ökologischer Überkonsum durch Reichtum stellen also ein soziales Problem dar.

Zwischen 2010 und 2013 subventionierte der österreichische Staat umweltschädliches Produzieren und Konsumieren mit 3,8 bis 4,7 Mrd. Euro im Jahr (Kletzan-Slamanig und Köppl 2016). Das entsprach ungefähr den jährlichen Bundesausgaben für Wissenschaft oder den zweifachen Bundesausgaben für Pflegegeld in diesem Zeitraum (BMF 2011). Auf Grund der ungleichen Konsumstile der Einkommensschichten und der Art der umweltschädlichen Subventionen, wie Mineralölsteuerbefreiung von Kerosin, Pendlerpauschale und Neubauförderung von Einfamilienhäusern, subventioniert der österreichische Staat klimaschädliche Lebensstile. Das Geld könnte verteilungsgerechter zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen für einkommensarme Haushalte genutzt werden. Die österreichische Bundesregierung hat sich auch selbst verpflichtet, eine aktuelle Liste der umweltschädlichen Subventionen vorzulegen. Bisher ist das Finanzministerium dahingehend aber noch säumig.

Ein weiteres Problem ist, dass die bestehenden Preisanreize gegen umweltschädlichen Konsum bei reicheren Personen schlechter funktionieren als bei ärmeren, denn Erstere können sich freikaufen und haben ausreichend finanzielle Mittel, um sich durch klimaschädliche Produkte wie schnelle Autos oder Fliegen Zeitersparnis oder Komfortgewinn zu kaufen. Damit die Anreize zu Konsumveränderungen führen, müssen klimaschädliche Produkte also nicht nur relativ teurer, sondern zudem langsamer und unbequemer werden. Auch Ver- und Gebote sind effektiv und zugleich sozial gerecht, weil sie für alle Menschen gleich wirken. Außerdem bedarf es Governance-Strukturen, die die Fragen klären, wie das verbleibende ökologische Budget (Emissionen, Energie, Fläche etc.) fair zwischen den Einkommensgruppen verteilt und für welche Zwecke es verwendet werden soll: Wollen wir alle die Wohnung adäquat beheizen oder mit der Energie in den Urlaub fliegen? Wollen wir mit dem Getreide Brot backen, es über Umwandlung in Bioethanol als Treibstoff verwenden oder es zur Fleischproduktion verfüttern? Eine

gesellschaftliche Auseinandersetzung darüber, wofür die knappen natürlichen Ressourcen genutzt werden sollen, lässt sich nicht durch ökonomisches Wachstum lösen, sondern bleibt eine Verteilungsfrage, die zur Abwendung der Klimakrise beantwortet werden muss.

Klimaneutral produzieren und ressourcenleichter arbeiten

Am deutlichsten ist dieses Phänomen in der Automobilbranche sowie der Erdgas- und Luftfahrtindustrie zu beobachten. Mit Greenwashing, Climate Delaying und Second-best-Lösungen (Antriebswende statt Mobilitätswende) wird versucht, zukunftslose Geschäftsmodelle so lange wie möglich aus dem Exnovation-Diskurs herauszuhalten (LobbyControl 2020). Die österreichische Autolobby versucht beispielsweise das Verbot des Verbrennungsmotors hinauszuzögern, damit sie mit dem bestehenden Geschäftsmodell noch länger Gewinn machen kann – ohne Bedenken, dass sie damit auch die Beschäftigten an ein zukunftsloses Geschäftsmodell bindet, während man bereits in zukunftsfähige Produkte investieren könnte. Damit für die betroffenen Menschen eine Transformation ohne soziale Krise verläuft, sind Maßnahmen und Strategien erforderlich, die im Prozess der Umstrukturierung Einkommen, Chancen und Perspektiven erhalten. Ein solches Strategie- und Maßnahmenbündel muss einerseits Unternehmen Planungssicherheit bieten und einen sektor- und regionalspezifischen Transformationspfad festlegen. Andererseits muss es Menschen Möglichkeiten eröffnen, den Wandel selbstbestimmt mitzugestalten und selbst zu Akteurinnen und Akteuren der Transformation zu werden.

Weil sie einen langfristigeren Blick auf das Wohlergehen der Beschäftigten haben, setzen sich Gewerkschaften teils stärker als die Unternehmensleitungen für eine klimakompatible Konversion von Betrieben ein. Damit die Transformation von Geschäftsmodellen gelingt, brauchen wir mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten der Beschäftigten über den Unternehmenszweck. Besonders betroffene Unternehmen müssen dazu verpflichtet sein, im Dialog mit ihrem Betriebsrat und ihren Beschäftigten Etappenpläne bis zum Erreichen der Treibhausgasneutralität festzulegen und mit entsprechenden Umsetzungsschritten und Investitionsplänen zu hinterlegen. All diese Maßnahmen und Umsetzungsschritte müssen parallel mit einem verpflichtenden Impact Assessment zu den Auswirkungen auf die räumliche Verteilung der Wertschöpfung und Beschäftigung flankiert werden, um die Potentiale grüner Erwerbsarbeitsplätze zu nutzen (Schlager und Soder 2021).

Nicht allen Betrieben wird es gelingen, ihr Geschäftsmodell zukunftsweisend umzugestalten. Wer die notwendigen Fähigkeiten und räumli-

che Mobilität besitzt, verlässt das sinkende Schiff und wechselt in eine andere Branche. Dabei spielt nicht nur die Unsicherheit des Arbeitsplatzes eine Rolle: Wenn der Job als gesellschaftlich nutzlos (und ggf. sogar als schädlich) eingeschätzt wird, sinkt die Arbeitsplatzzufriedenheit im gleichen Maß wie bei Jobunsicherheit (Dur und Lent, 2019). Die Ungleichheit bei den Arbeitsbedingungen schlägt sich nicht nur in Bezahlung, Jobsicherheit etc. nieder, sondern ebenso in der Frage, ob man einen „batshit job“ (Hansen 2019) machen muss, also sein Einkommen mit Tätigkeiten generiert, die auf Kosten des Planeten und der Zukunft der nachfolgenden Generation gehen. Die Just Transition (ein gerechter Übergang) muss deswegen nicht nur sichere und adäquat entlohnte, sondern auch gesellschaftlich sinnvolle Arbeitsplätze schaffen. Dafür ist es wichtig, dass die Arbeitsbedingungen in grünen und ressourcenleichten Berufen, wie der Reparaturökonomie oder der Pflege, besser werden, damit ein Wechsel machbar und attraktiv ist.

Unterstützt durch Umschulungen können Beschäftigte die Branche wechseln, oder sie können unter den Haushaltsmitgliedern eine Neuaufteilung der Arbeitszeit zwischen bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlter Care-Arbeit vornehmen. Beispielsweise könnten Männer, die häufiger in Exnovation-Branchen wie der Autobranche arbeiten, ihre Erwerbszeit reduzieren, während Frauen, die häufiger in Branchen mit Fachkräftemangel wie frühkindlicher Bildung arbeiten, ihre Erwerbszeit erhöhen. Das ist ökologisch von Vorteil, denn selbst wenn man die Auswirkungen in der Wertschöpfungskette mitrechnet, verbraucht eine Arbeitsstunde im Bildungsbereich nur halb so viel Energie wie eine Arbeitsstunde in der Fahrzeugproduktion (Daten für Deutschland: Hardt et al. 2020). Diese sektorale Umschichtung des Arbeitsvolumens senkt die Energienachfrage und trägt damit zum Klimaschutz bei. Sie könnte durch entsprechende Förder- und Arbeitsmarktprogramme für eine klimafreundliche Erwerbsbeteiligung der Haushalte forciert werden.

Nicht für alle Menschen stellt eine Umschulung oder eine haushaltsbezogene Umverteilung der Arbeitszeiten eine reale Option dar. Solange die Bedeutung der Erwerbsarbeit auch in ihrer sozialen Funktion und gerade bei den betroffenen Schichten so groß ist, brauchen diese Menschen nicht nur hinreichend Einkommen, sondern ebenso eine Arbeitsplatzgarantie. Eine sozial-ökologische Jobgarantie, die allen offensteht, kann die Angst vor Veränderung lindern und auch in Regionen, die durch einseitige Wirtschaftsstrukturen vulnerabel sind, Arbeitsplätze erhalten und Möglichkeiten für die Entstehung zukunftsfähiger Wirtschaftsweisen schaffen. Das ist wichtig, denn Regionen sind von der Transformation in unterschiedlichem Maße und auf unterschiedliche Weise betroffen. Eigens dazu eingerichtete Transformationskommissionen können regional für besonders betroffene Regio-

nen und auf gesamtstaatlicher Ebene für sektorale Transformationen die Rahmenbedingungen des Pfads zur lokalen Klimaneutralität unter Einbeziehung von Sozialpartnern, Umwelt-NGOs, zivilgesellschaftlichen Initiativen, der Bevölkerung sowie der lokalen Politik und anderen StakeholderInnen festlegen. Konversionsunternehmen und ihren Beschäftigten würde ein solches Setting auch erleichtern, selbst Roadmaps zur Kompetenzanpassung und Klimaneutralität zu entwickeln.

In Summe sollte es der rechtliche und institutionelle Rahmen, der diese Vorschläge umfasst, erlauben, Konversionsmöglichkeiten in neue Strukturen und neu entstehende Wertschöpfungsketten zu unterstützen und Beschäftigung und Lebensqualität abzusichern oder sogar neu zu generieren.

Allianzen und ein starker, wachstumsunabhängiger Staat

Damit die schnelle und krisenfreie Transformation der Konsum- und Produktionssysteme gelingt, sind eindeutige und hinreichende Zielkorridore erforderlich, die allen AkteurInnen wie Konsumierenden, Produzierenden, Arbeitenden und Unternehmen Planungssicherheit geben. Dafür ist es wichtig, dass die Klimaziele groß genug sind, damit sie nicht ständig nachgebessert werden müssen. Denn ansonsten fließen viel Zeit, Mühe, Investitionen und Ressourcen in Projekte (wie Neubau und Ausbau von Straßen), bei denen bereits absehbar ist, dass sie bei einem realistischen Klimaziel keinen Bestand haben werden. Je detaillierter der genaue Reduktionspfad für die verschiedenen Sektoren festgehalten wird, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit für wirtschaftliche Krisen.

Neben dem Ausstieg aus den fossilen Branchen brauchen wir auch den Ausbau einer ökologischen Infrastruktur. Dies bedeutet beispielsweise Investitionen in erneuerbare Energien, thermische Sanierung und ein flächendeckendes, emissionsfreies Transportsystem durch den Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel und der Infrastruktur für aktive Mobilität sowie der Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene. Kommunen brauchen finanzielle Mittel und Personalkapazitäten, um diese Transformation vor Ort umzusetzen. Energie- und Umweltsteuern können die Veränderungen beschleunigen. Um sicherzustellen, dass einkommensarme Personen bei der Transformation mitmachen können, braucht es eine Pro-Kopf-Klimadividende sowie einen Energie- und Klimahilfsfonds, der klimaneutrale Lösungen zur Deckung der Grundbedürfnisse finanziell benachteiligter Haushalte entwickelt und finanziert. Das macht die Klimawende nicht nur sozial gerecht, sondern auch erst möglich.

Damit sinnvolle Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Wiederaufbaufonds realisiert werden können, muss der Wachstumsvorbehalt, unter dem viele Entscheidungen derzeit stehen, in einen Klimavorbehalt und eine Wohlstandsorientierung gedreht werden. Tatsächlich kann es sein, dass es durch die Klimaschutzmaßnahmen, die für die 1,5-Grad-Grenze notwendig sind, sogar zum Sinken der Wirtschaftsaktivität, sicherlich jedoch zur Reduktion des Ressourcen- und Energieverbrauchs kommt. Denn bisher gibt es keine empirische Evidenz für eine absolute Entkopplung mit hinreichend sinkendem Umweltverbrauch und steigendem Bruttoinlandsprodukt (Haberl et al. 2020). Abnehmende Wirtschaftsaktivität muss nicht notwendigerweise zu einer sozialen Krise in Form von Armut und Beschäftigungslosigkeit führen – denn anders als technisch-naturwissenschaftliche Zusammenhänge zwischen Produktionssystemen und Emissionen ist die Frage, wer in einer Gesellschaft für welche (Un-)Tätigkeiten entlohnt wird, eine politische, die ständig neu verhandelt wird. Man könnte das bestehende oder gar sinkende Erwerbsarbeitsvolumen durch eine Verkürzung der Erwerbsarbeitszeit gleichmäßiger verteilen, unbezahlte, aber notwendige Arbeit durch eine Jobgarantie entlohnen und absichern. Produkte und Dienstleistungen könnten weniger rationalisiert, mit mehr Zeit und weniger Energie- und Ressourceneinsatz bereitgestellt werden. Beispielsweise, indem die Personalbemessung in Gesundheit, Pflege und Erziehung aufgestockt wird. Es ist Aufgabe von sozial- und umweltpolitischen AkteurenInnen, Allianzen für nachhaltigen Arbeit gemeinsame Allianzen zu schmieden und sich nicht von Unternehmensinteressen gegeneinander ausspielen zu lassen (Soder et al. 2018).

Das aktuelle politökonomische System befindet sich jedoch in der Treitmühle von beständigem Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzschaffung (Wiese und Mayrhofer 2020). Die spezifischen Wachstumsstrategien (Hassel und Palier 2021) und Wachstumsabhängigkeiten variieren zwischen den Ländern und zeigen unterschiedliche Kulminationspunkte, auf denen ein Ausbleiben von Wirtschaftswachstum zu ökonomischen oder sozialen Krisen führen kann (Petschow et al. 2018). Für Österreich gibt es bisher kein Szenario für einen wachstumsunabhängigen Sozialstaat. Wir stehen wie alle anderen Länder vor der Frage, wie ein starker Sozialstaat in Abwesenheit von Wirtschaftswachstum sicher finanziert werden kann (Walker 2021). In der Vergangenheit konnte die dahinterstehende Frage der Verteilung von Einkommen, Vermögen, Arbeitszeiten und Freiheiten durch Wirtschaftswachstum vertagt werden. Durch die Klimakrise (und andere ökologische Krisen) tritt sie jetzt in den Vordergrund, denn anders als monetäre Werte können natürliche Ressourcen nicht beliebig vermehrt werden. Die Auseinandersetzung darüber, wofür verbleibende ökologi-

sche Budgets genutzt werden sollen, bedarf eines starken, demokratischen Staates, der sozial-ökologische Lösungen entwickelt und institutionalisiert.

Literatur

- BMF (2011). Arbeitsbehelf Bundesfinanzgesetz 2012: Gesamtüberblick. Bundesministerium für Finanzen. Online verfügbar unter <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget/budgetarchiv/budget-2012.html> (abgerufen am 30.4.2021).
- Bohnenberger, Katharina (2020). Can „Sufficiency“ reconcile social and environmental goals? A Q-methodological analysis of German housing policy. In: *Journal of Housing and the Built Environment*. doi: 10.1007/s10901-020-09762-4.
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (2021). Klimarechner KLIMA-ZIELPFADE FÜR ÖSTERREICH 2050. Online verfügbar unter <http://www.klimarechner.at/pathways/> (abgerufen am 30.4.2021).
- Bundesverfassungsgericht (2021). Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich. Online verfügbar unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html> (abgerufen am 30.4.2021).
- Climate Action Tracker (2021). Online verfügbar unter <https://climateactiontracker.org/about/> (abgerufen am 30.4.2021).
- Dullien, Sebastian/Rietzler, Katja/Tober, Silke (2021). Öffentliche Investitionen im Konjunkturprogramm als Einstieg in die sozial-ökologische Transformation. *Wirtschaftsdienst* 101 (3), 172–175.
- Engström, Gustav/Gars, Johan/Jaakkola, Niko/Lindahl, Therese/Spiro, Daniel/van Benthem, Arthur A. (2020). What policies address both the coronavirus crisis and the climate crisis? *Environmental and Resource Economics* 76 (4), 789–810.
- EnSu (2021). Nachwuchsforschungsgruppe Energiesuffizienz. Projektwebsite. Online verfügbar unter <https://energysufficiency.de/aktuelles/> (abgerufen am 30.4.2021).
- Europäische Kommission (2021). Commission welcomes provisional agreement on the European Climate Law. Press release. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1828 (abgerufen am 30.4.2021).
- Frascati, Marco (2020). Klimaungerechtigkeit in Österreich. Studie im Auftrag von Greenpeace. Wien, Greenpeace.
- Haberl, Helmut/Wiedenhofer, Dominik/Virág, Doris u.a. (2020): A systematic review of the evidence on decoupling of GDP, resource use and GHG emissions, part II: synthesizing the insights. In: *Environmental Research Letters*. doi: 10.1088/1748-9326/ab842a.
- Hansen, Bue Rübner (2019). „Batshit jobs“ – no-one should have to destroy the planet to make a living. *openDemocracy*. Online verfügbar unter <https://www.opendemocracy.net/en/opendemocracyuk/batshit-jobs-no-one-should-have-to-destroy-the-planet-to-make-a-living/> (abgerufen am 30.04.2021).
- Hardt, Lukas/Barrett, John/Taylor, Peter G u.a. (2020). Structural Change for a Post-Growth Economy: Investigating the Relationship between Embodied Energy Intensity and Labour Productivity. In: *Sustainability* Nr. 3, 962.
- Hassel, Anke/Palier, Bruno (Hg.) (2021). *Growth and welfare in advanced capitalist economies*. New York, Oxford University Press.
- Kern, Florian/Peuckert, Jan/Lange, Steffen u. a. (2021): Effizienzpolitik muss Reboundeffekte eindämmen, um Klimaziele zu erreichen. Policy Brief 2/2021 im Forschungs-

- projekt „ReCap – Untersuchung der Rolle der Energie- und Ressourcenproduktivität für ökonomisches Wachstum und Entwicklung von politischen Instrumenten zur Eindämmung makroökonomischer Rebound-Effekte“. Online verfügbar unter <https://www.macro-rebounds.org/publikationen/> (abgerufen am 30.4.2021).
- Kirchengast, Gottfried/Steininger, Karl (2020). Treibhausgasbudget für Österreich auf dem Weg zur Klimaneutralität 2040. Graz, Wegener Center für Klima und Globalen Wandel, Universität Graz (Wegener Center Statement 9.10.2020 — ein Update zum Ref-NEKP der Wissenschaft). Online verfügbar unter <https://wegcenter.uni-graz.at/de/downloads/#c358973> (abgerufen am 30.4.2021).
- Kletzan-Slamanig, Daniela/Köppl, Angela (2016). Umweltschädliche Subventionen in den Bereichen Energie und Verkehr. WIFO-Monatsberichte 89 (8), 605–615.
- Kobiela, Georg/Samadi, Sascha/Kurwan, Jenny u. a. (2020). CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze (Bericht Oktober 2020). Wuppertal Institut.
- LobbyControl (2020). Wie die Gasindustrie sich als Energie der Zukunft inszeniert. Online verfügbar unter <https://www.lobbycontrol.de/2020/12/wie-die-gasindustrie-sich-als-energie-der-zukunft-inszeniert/> (abgerufen am 30.4.2021).
- Mattioli, Giulio/Roberts, Cameron/Steinberger, Julia K. u. a. (2020): The political economy of car dependence: A systems of provision approach. In: *Energy Research & Social Science*, Jg. 66, 101486. doi: 10.1016/j.erss.2020.101486.
- MCC (2021). So schnell tickt die CO₂-Uhr. Verbleibendes CO₂-Budget. Online verfügbar unter <https://www.mcc-berlin.net/forschung/co2-budget.html> (abgerufen am 30.4.2021).
- négaWatt (2021): An ambitious energy and climate scenario for Europe. Association négaWatt. Online verfügbar unter <https://negawatt.org/An-ambitious-energy-and-climate-scenario-for-Europe> (abgerufen am 3.5.2021).
- Novy, Andreas (2016). Sozialökologische Infrastrukturen statt Grundeinkommen. AuW-Blog. Online verfügbar unter <https://awblog.at/sozialoekologische-infrastruktur-statt-grundeinkommen/> (abgerufen am 30.4.2021).
- Österreichische türkis-grüne Bundesregierung (2020). Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024. Online verfügbar unter <https://www.bmkoes.gv.at/dam/jcr:dde225f7-4a3b-4ca4-8c24-5e8683221d50/Regierungs%C3%BCbereinkommen.pdf> (abgerufen am 8.5.2020).
- Petschow, Ulrich/Lange, Steffen/Hofmann, David u.a. (2018). Gesellschaftliches Wohlergehen innerhalb planetarer Grenzen: Der Ansatz einer vorsorgeorientierten Postwachstumsposition. Umweltbundesamt TEXTE 89/2018.
- Poetschke, Felix (2021). Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent. Umweltbundesamt. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent> (abgerufen am 3.5.2021).
- Rockström, Johan u.a. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature* 461 (7263) 472–475.
- Schlager, Christa/Soder, Michael (2021). EU-Industriepolitik - Strategisch im Umgang mit Klimakrise, Digitalisierung und De-Globalisierung. AuW-Blog. Online verfügbar unter <https://awblog.at/eu-industriepolitik/> (abgerufen am 1.5.2021).
- Soder, Michael/Berger, Christian (2021). Im Zeichen von Klimakrise und digitaler Revolution: Strukturwandel im 21. Jahrhundert. AuW-Blog. Online verfügbar unter <https://awblog.at/strukturwandel-im-21-jahrhundert/> (abgerufen am 30.4.2021).
- Soder, Michael/Niedermoser, Kathrin/Theine, Hendrik (2018). Beyond growth: new alliances for socio-ecological transformation in Austria. In: *Globalizations* 15 (4), 520–535. doi: 10.1080/14747731.2018.1454680.

- Steffen, Will/Richardson, Katherine u.a. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science* 347 (6223).
- Walker, Christine Corlet (2021). Welfare systems without economic growth: A review of the challenges and next steps for the field. In: *Ecological Economics*, 12.
- Wiese, Katy/Mayrhofer, Jan (2020). Escaping the growth and jobs treadmill: a new policy agenda for post-coronavirus Europe. Brüssel, European Environmental Bureau, European Youth Forum.
- WWF (2021). Das neue EU-Klimaziel für 2030. Online verfügbar unter <https://www.wwf.de/themen-projekte/klima-energie/klimaschutz-und-energie-wende-in-europa/das-neue-eu-klimaziel-fuer-2030> (abgerufen am 30.4.2021).

Die WUG-Redaktion

Wirtschaft&Umwelt

ZEITSCHRIFT FÜR UMWELTPOLITIK UND NACHHALTIGKEIT



Wir schreiben, was
Menschen & Umwelt
bewegt. In der Politik.
Im Betrieb. Im Leben.

Bestellen Sie sich Ihr
Gratis-Probeheft unter:
01/50165-12404 oder
wirtschaft.umwelt@ak-wien.at

Kostenloser PDF-Download
sowie alle Ausgaben unter:
www.ak-wien.at



www.arbeiterkammer.at

Die soziale Gestaltung einer ökologischen Steuerreform? Das Beste aus mehreren Welten

Vanessa Lechinger, Eva Six

1. Einführung

Mit der Angelobung der aktuellen Bundesregierung am 7. Jänner 2020 wurde ein umfassendes Regierungsprogramm veröffentlicht, welches die Agenden der Regierungsperiode 2020–2024 der Koalition aus der neuen Volkspartei (ÖVP) und der Grünen Alternative (Die Grünen) festhält. Neben zahlreichen geplanten Reformen und Investitionen im Bereich „*Klimaschutz, Umwelt, Infrastruktur & Landwirtschaft*“ (Bundeskanzleramt 2020, Kapitel 3) sind auch im Bereich der „*Wirtschaft & Finanzen*“ (Bundeskanzleramt 2020, Kapitel 2) Eckpunkte zu Zielen einer Ökologisierung des Steuersystems angeführt. Die ökosoziale Steuerreform¹ soll zur Bekämpfung der Klimakrise, als Teil einer fortschrittsorientierten Klima- und Energiepolitik, für Private und Unternehmen Anreize setzen und Möglichkeiten schaffen, ökologisch verträglichere Entscheidungen treffen zu können. Dabei ist besonders „*[d]ie Herstellung von Kostenwahrheit bei den CO₂-Emissionen [...] erforderlich*“ (Bundeskanzleramt 2020, 78f), weswegen diese als eines der Hauptziele der etablierten „*Task Force Ökosoziale Steuerreform*“ definiert wurde. Als geeignete Instrumente zur Berücksichtigung dieser Externalitäten werden auf Haushaltsebene besonders CO₂-Bepreisungsmechanismen durch bestehende Abgaben- und Steuersysteme und nationale Emissionshandelssysteme hervorgehoben. Neben den gewünschten Lenkungseffekten hin zu ökologischeren Alternativen von CO₂-intensiven Gütern und Dienstleistungen ist jedoch auch die soziale Verträglichkeit der Maßnahmen von Bedeutung. Es soll sichergestellt

¹ Die ökosoziale Steuerreform wird im Regierungsprogramm wie folgt definiert: „*Die Bekämpfung der Klimakrise ist der Bundesregierung ein zentrales Anliegen. Um diese Aufgabe erfolgreich zu bewerkstelligen, ist ein Gesamtpaket an Klimamaßnahmen zu setzen. Bei diesem Gesamtpaket legt die Bundesregierung ein besonderes Augenmerk auf die soziale Verträglichkeit, berücksichtigt regionale Unterschiede und die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Österreich*“ (Bundeskanzleramt 2020, 55). Die Bezeichnung „ökosozial“ beschreibt demnach eine Ökologisierung bei gleichzeitiger sozialer Verträglichkeit der geplanten Steuerreform.

sein, „[...] dass es keine Mehrbelastungen für die Wirtschaft und für Private gibt, unter Berücksichtigung vorhandener Umstiegsmöglichkeiten, sektoraler Auswirkungen, regionaler Unterschiede der Lebensverhältnisse und sozialer Abfederung [...]“ (Bundeskanzleramt 2020, 79).

Genauere Angaben zur Ausgestaltung der Steuerreform finden sich jedoch weder im Regierungsprogramm, noch sind zum jetzigen Zeitpunkt Informationen der erwähnten Task Force zu diesem Thema öffentlich zugänglich. Der Artikel soll an dieser Stelle ansetzen und einen Überblick über die (a) mögliche Ausgestaltung einer ökologischen Steuer im privaten Haushaltssektor sowie (b) etwaige soziale Rückvergütungsmaßnahmen geben. Ähnlich dem Bericht von Humer/Lechinger/Six 2021 werden dabei im Folgenden Steuersimulationen modelliert, welche besonders die Verteilungswirkungen für das Haushaltseinkommen betrachten. In einem weiteren Schritt legen wir die Veränderung der Armutsgefährdungsquote als Kriterium bzw. Indikator der sozialen Verträglichkeit fest und analysieren insbesondere die Auswirkung für armutsgefährdete Personen.

Die Modellierung einer ökosozialen Steuer ist nicht trivial. Zum einen sollen Kostenwahrheit und gewünschte Verhaltensänderungen durch Lenkungseffekte erreicht werden, zum anderen sollen regionale und soziale Unterschiede beachtet werden und Preissteigerungen somit sozial verträglich gestaltet sein. Dies scheint auf den ersten Blick widersprüchlich, denn Steuern sollen „steuern“, aber eben nicht alle im gleichen Ausmaß. Durch den Ausbruch der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 und die andauernden Auswirkungen dieser Gesundheitskrise auf viele Bereiche der Wirtschaft und Gesellschaft wurden die Bemühungen zudem nicht erleichtert. Ansteigende Belastungen des öffentlichen Budgets und die Verschärfung von bestehenden sozialgesellschaftlichen Problemstellungen (wie etwa der steigenden Armutsgefährdung durch/bei hoher Arbeitslosigkeit und anderen Verteilungsfragen) erschweren die Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur ökosozialen Steuerreform. Da der Ausgang dieser Probleme noch ungewiss ist, lassen sich nur Spekulationen über den genauen weiteren Verlauf (wie z.B. die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie, ein langfristiges Wirtschaftswachstum oder die Arbeitsmarktentwicklung) anstellen. Davon unangetastet bleibt jedoch die Tatsache, dass die ökosoziale Transformation auf die eine oder andere Weise umgesetzt werden muss, wenn die Einhaltung der Zielsetzungen erreicht werden soll.

Diese Ziele sind klar definiert: *„Erreichen der Klimaneutralität Österreichs bis 2040 bei gleichzeitiger Wahrung von sozialer Absicherung“*. Die Meilensteine, die dafür notwendig sind, wie auch die ökosoziale Steuerreform, wurden ebenfalls beschrieben, jedoch bleibt die genaue Durchführung ungewiss. In einem Anfang dieses Jahres veröffentlichten Forschungsbericht (Humer/Lechinger/Six 2021) haben wir, die AutorInnen,

mittels Mikrosimulationen die Auswirkungen verschiedener möglicher CO₂-Steuerszenarien analysiert. Das Hauptaugenmerk dieses Berichts galt den Aufkommens- und Verteilungswirkungen von unterschiedlichen Höhen an Steuern auf CO₂-äquivalente Emissionen und möglichen sozialen Gestaltungen an Entlastungsmaßnahmen auf Haushaltsebene. Der Umstieg auf klimaneutrale Alternativen besonders im Bereich Energie (Heizen) und Mobilität ist nicht nur eine mitunter kostenintensive, sondern in der Regel auch eine langfristige Konsumententscheidung. Bei der Sanierung oder dem Austausch des Heizungssystems sowie dem Neukauf eines (hybriden) Elektroautos spielt neben der Frage nach der geeigneten Infrastruktur oder rechtlichen Ausgangslage² auch die Erwartungshaltung an die Zukunft eine Rolle, denn diese Kosten-Nutzen-Entscheidungen werden in der Regel längerfristig (Cerveny/Sturm 2012) getroffen. Davon können Entscheidungen über kurzfristige Konsumgüter unterschieden werden, also etwa die Frage, ob beim Einkauf eine Tragetasche aus Plastik, Papier oder Baumwolle benutzt wird. Hier können Kostenanreize häufiger potentielle Lenkungseffekte für KonsumentInnen darstellen. Die langfristigen Auswirkungen dieser Entscheidungen im Hinblick auf gesamtgesellschaftliche vs. individuelle Kosten sind wiederum anders zu bewerten. Nun sind für das Ziel der Herstellung von Kostenwahrheit im Konsum alle diese Fragen von Belang. Der folgende Artikel konzentriert sich jedoch auf die Frage der ökologischen Besteuerung besonders langfristiger und sehr CO₂-intensiver Konsumgüter. Jener Güter, die sich mitunter besonders stark auf die Einkommen Privater auswirken.³

² In größeren Gemeinden ist beispielsweise die Anzahl an verfügbaren Parkplätzen für Elektroautos zur Beladung über Nacht begrenzt oder die Rechtslage beim Anspruch auf einen ökologischen Heizungstausch bzw. dessen Kostenübernahme in Miethäusern nicht ausreichend klar (Rosifka 2020).

³ An dieser Stelle soll zudem erwähnt werden, dass der Bereich der Industrie und Produktion von der weiteren Analyse ausgeschlossen bleibt. Dies ist in zweierlei Hinsicht notwendig, wenn auch problematisch. Einerseits fehlen zu einer genauen Analyse des Unternehmenssektors geeignete Daten über den Verbrauch und die Verwendung von CO₂-intensiven Rohstoffen und Gütern bzw. deren Aufschlüsselung auf einzelne Betriebe und Unternehmen. Der Großteil steuerbarer CO₂-Emissionen fällt jedoch auf Seiten der Industrie an, wie einige WIFO-Studien (u.a. Kirchner/Sommer/Kratena/Kletzan-Slamanig/Kettner-Marx 2019) auf makroökonomischer Ebene analysieren, weswegen diese Betrachtung nicht zu vernachlässigen ist. Andererseits sind Maßnahmen hin zur sozialen Verträglichkeit der Besteuerung besonders im Haushaltssektor relevant, und nur in geringem Ausmaß für Unternehmen. Hier werden mittels geeigneter ökologischer Innovationsanreize und -förderungen zielgerichtete Lenkungseffekte erreicht. Zudem bietet auf Seiten der Unternehmen ein nationales ETS-Schema, welches in Bezug zum europäischen Modell gesetzt werden kann, vermutlich größere Vorteile. Forderungen für ein ETS-System im Bereich des privaten Haushaltssektors werden in diesem Bericht nicht betrachtet.

Vor diesem Hintergrund zeichnen sich folgende Forschungsfragen für diese Analyse ab: (i) „Welche Verteilungswirkungen werden durch die Einführung einer Steuer von 50 €/t CO₂-Äquivalent⁴ auf Ebene der Haushalte generiert?“ sowie (ii) „Welche Personengruppen können durch spezielle Entlastungsmaßnahmen vor sozialer Ausgrenzung und Armut bewahrt werden?“. Wie aus diesen Fragen hervorgeht, müssen zur Berechnung der Auswirkungen bestimmte Annahmen über den zukünftigen Verlauf der ökosozialen Transformation getroffen werden. Eine genaue Beschreibung der zugrunde liegenden Parameter der durchgeführten Simulationen und abgeleiteten Auswirkungen findet sich in Abschnitt 2 wieder. Die vorgestellten Berechnungen orientieren sich an der nationalen und internationalen Literatur (Budgetdienst 2019; Köppl/Schleicher/Schatzenstaller 2019; Kirchner/Sommer/Kratena/Kletzan-Slamanig/Kettner-Marx 2019; Umweltbewegung 2020; Schnabl/Gust/Mateeva/Plank/Wimmer/Zenz 2021; IPCC 2014; IPCC 2019; Pothen/Hübler 2018) um geeignete Werte einer CO₂-Bepreisung zu definieren. Wichtig ist dabei der Zeitraum, in welchem die Zielsetzung (z.B. Klimaneutralität) erreicht werden soll, je kurzfristiger, umso höher müssen die Kosten der Externalitäten von CO₂-intensiven Gütern ausfallen. Das internationale Übereinkommen der Umrechnung verschiedener Treibhausgasemissionen in CO₂-Äquivalente wird ebenfalls übernommen. Für die soziale Abfederung der Auswirkungen der implementierten Konsumsteuer wird das Instrument eines sogenannten „Ökobonus“ simuliert und der Indikator der Armutsgefährdung nach Einkommen genauer betrachtet. Diese Analysen werden in Abschnitt 3 vorgestellt. Alle Berechnungen erfolgen mittels des Mikrosimulationsmodells *TAXSIM* des Forschungsinstitutes *Economics of Inequality* (INEQ). Abschließend soll Abschnitt 4 in der Beantwortung der Forschungsfragen einen zusammenfassenden Vergleich bieten, wie die soziale Ausgestaltung einer ökologischen Steuer gelingen kann.

2. Analyse einer CO₂-Steuer auf fossile Energieträger

Wie bereits in der Einführung erwähnt, müssen zur konkreten Analyse der ökosozialen Steuerreform einige Annahmen über ihre mögliche Ausgestaltung getroffen werden. Welche Güter sollen wie hoch besteuert werden? Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über die verwendeten Daten und Parameter der Simulationen, welche die spezifischen Auswirkungen

⁴ Der Begriff „CO₂-Äquivalent“ bezieht sich auf die Umrechnung verschiedener Treibhausgasemissionen in vergleichbare (äquivalente) Emissionen von Kohlendioxid. Durch diese Umrechnung können die Auswirkungen verschiedener Güter auf die Umwelt in Form von CO₂-Belastungen einheitlich und vergleichbar gemacht werden.

der Steuern definieren. Die Grundlagen der Berechnungen basieren auf dem zuvor erwähnten Bericht der AutorInnen Humer/Lechinger/Six (2021), in welchem ebenfalls umfassende Variationen des hier erwähnten Basismodells diskutiert werden.

2.1 Daten und Simulation

Ausgangspunkt der Analyse ist das Mikrosimulationsmodell *TAXSIM*, welches als Datengrundlage einen verknüpften Datensatz der österreichischen Konsumerhebung (KE) und der Lohnsteuerstatistik sowie ergänzende Daten der *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) verwendet. Alle Daten basieren auf Erhebungen der Jahre 2014/15 und wurden mittels des Verbraucherpreisindex auf Preisniveaus des Jahres 2019 hochgerechnet. Die KE bietet umfassende Daten über den Konsum und soziodemografische Merkmale der österreichischen Haushalte, die Lohnsteuerstatistik und der EU-SILC Datensatz ergänzen lohn- und einkommenssteuerpflichtige Einkünfte sowie andere einkommensrelevante Personencharakteristika (wie zum Beispiel die Pendleridentifikation) oder Transferleistungsbezüge. Der erste Schritt der Mikrosimulation berechnet den Status quo des verfügbaren Einkommens der Personen und Haushalte, sprich das nach Abzug der simulierten Lohn- und Einkommenssteuer sowie Sozialversicherungsabgaben zur Verfügung stehende Nettoeinkommen einschließlich bezugsfähiger Transferzahlungen. Anschließend wird die eigentliche CO₂-Steuer simuliert, indem vom verfügbaren Einkommen Konsumausgaben inklusive Steuer auf ausgewählte Güter abgezogen werden. Die zu besteuerten fossilen Brennstoffe im privaten Bereich der Mobilität und Energie betreffen die Güter Benzin, Diesel, Gas, Heizöl, Kohle und Fernwärme, welche im- und explizit im Regierungsprogramm (Bundeskanzleramt 2020) angesprochen werden. Der zweite Schritt der Simulationen inkludiert eine Gegenmaßnahme zur Konsumsteuer (vgl. Abschnitt 3), welche die regressiv wirkende Wirkung der ökologischen Steuer abfedern soll. So soll Kostenwahrheit unter Rücksichtnahme auf soziale und regionale Unterschiede gelingen. Zwei genauere Erklärungen zum methodischen Vorgehen sind für diese Analysen von größerer Bedeutung: (A) die Definition der Preise und der Besteuerung der CO₂-intensiven Güter sowie (B) der zugrunde liegende Indikator für *soziale Verträglichkeit* der Entlastungsmaßnahmen.

(A) *Konsumpreise und Besteuerung*: Konsumsteuern stellen, wie der Name verrät, Preisauflagen auf die Menge bestimmter konsumierbarer Güter dar. Da die Daten der KE jedoch nur die aggregierten Ausgaben der Haushalte pro Produkt dokumentieren, wird die entsprechende Menge unter der Annahme berechnet, dass die Endverbraucherpreise konstant sind. Diese homogenen und fiktiven Preise orientieren sich dabei an den

Verbrauchsangaben für Energieeinsatz des Mikrozensus 2017/18 (Statistik Austria 2019b), wodurch die berechneten Mengen der Simulation den Angaben des Mikrozensus entsprechen (Humer/Lechinger/Six 2021). Nach der Zuordnung der konsumierten Mengen an Benzin, Diesel, Gas, Heizöl, Kohle und Fernwärme pro Haushalt kann in einem weiteren Schritt ermittelt werden, welche CO₂-Belastung von den konsumierten Gütern ausgeht. Hierzu werden diesen fossilen Energieträgern ihre entsprechenden Emissionsfaktoren zugeordnet, ausgedrückt in CO₂-Äquivalenten pro Gütereinheit. Ein Liter Benzin enthält beispielsweise 2,14 kg CO₂ (Umweltbundesamt 2019b). Die Emissionsfaktoren, Mengen und Preise finden sich zusammengefasst in Tabelle 1 wieder. Ebenfalls in der Tabelle enthalten sind bereits bestehende Energieabgaben auf bestimmte Energieträger, wie zum Beispiel die Mineralölsteuer für Benzin und Diesel. Bei der Berechnung der CO₂-Steuer wird einerseits darauf geachtet, dass die impliziten CO₂-Preise (Energieabgaben) beibehalten werden und andererseits ein expliziter Preis pro Tonne CO₂-Äquivalent erreicht wird. In diesem Bericht wird ein Preis von 50 €/t CO₂ angenommen, der eine vergleichsweise moderate Bepreisung der Externalitäten durch Treibhausgasemissionen darstellt (IPCC 2014; IPCC 2019). Um die ambitionierten Ziele der österreichischen Bundesregierung durchzusetzen, wäre eine schrittweise Anpassung bis 150 €/t CO₂ in den nächsten Jahren notwendig (Humer/Lechinger/Six 2021).

(B) *Armutsindikator*: Als Indikator für die soziale Verträglichkeit der Steueränderungen verwenden wir die Armutsgefährdungsquote. Diese umfasst den Anteil jener Personen, deren sogenanntes äquivalisiertes Nettohaushaltseinkommen monatlich unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle liegt. Die Armutsgefährdungsschwelle wird als ein relatives Maß angegeben und üblicherweise mit 60% des Medians der Äquivalenzeinkommensverteilung definiert (Statistik Austria 2020). 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 (Statistik Austria 2020). Dieses fiktive gewichtete Pro-Kopf-Einkommen erleichtert den Vergleich unterschiedlicher Haushaltsgrößen bzw. -zusammensetzungen und ihres Lebensstandards (gemessen am Einkommen). Die Armutsgefährdungsschwelle der äquivalisierten Nettoeinkommen liegt im Jahr 2019 bei rund 1.310 €, wie in Tabelle 2 ersichtlich ist. Diese Tabelle zeigt auch, dass die Armutsgefährdungsschwelle beispielsweise für ein Paar mit zwei Kindern mit 2.768 € Nettohaushaltseinkommen deutlich höher festgelegt ist. Die Grenze für eine alleinerziehende Person mit einem Kind liegt bei einem monatlichen Einkommen von 1.714 €. Der rechte Teil der Tabelle stellt den Anteil an Personen oder Haushal-

ten dar, die armutsgefährdet bzw. armutsbetroffen sind. Im Status quo sind beispielsweise über die Hälfte aller Haushalte, die als armutsgefährdet gelten, Einpersonenhaushalte. Alleinerziehende machen rund 6% der armutsgefährdeten Haushalte aus (da sie vergleichsweise seltener vorkommen als Paarhaushalte), innerhalb der Gruppe der Alleinerziehenden

Tabelle 1: Berechnung der Mengen und Emissionsfaktoren, 2018

	Menge (in Mio.)	Einheit (EH)	Preis (berechnet) (€/EH)	Preis (original) (€/EH)	Emissions- faktor (kg CO ₂ /EH)	Energie- abgaben (€/EH)	Impl. CO ₂ -Steuer (€/t CO ₂)
Benzin	1.252	l	1,54	1,27	2,144	0,49	228,54
Diesel	1.997	l	1,46	1,23	2,443	0,41	164,83
Erdgas	1.773	m ³	0,49	0,59	2,028	0,11	40,29
Heizöl	1.120	l	0,78	0,80	2,706	0,07	34,52
Kohle	37	kg	1,15	0,27	2,392	0,05	20,91
Fernwärme	9.783	kWh	0,07	0,13	0,104	–	–

Quellen: Austrian Energy Agency (2019), IPCC (2019), Statistik Austria (2019a), Statistik Austria (2019b) und Umweltbundesamt (2019a).

Tabelle 2: Armutsgefährdungsschwelle nach Haushaltstyp und sozioökonomische Charakteristika der von Armut betroffenen Personen vor der Simulation, 2019

Haushaltstyp	Gewicht	Armutsgefährdungsschwelle		Anteil an armutsgefährdetem Haushalten/Indiv.	Anteil an jeweiliger Gruppe
1 erwachsene Person	1	1.318 €	Singlehaushalte	53%	24%
1 erwachsene Person + 1 Kind	1,3	1.714 €	Paare ohne Kinder	18%	11%
2 Erwachsene	1,5	1.977 €	Paare mit Kindern	15%	13%
2 Erwachsene + 1 Kind	1,8	2.373 €	Alleinerziehende	6%	32%
2 Erwachsene + 2 Kindern	2,1	2.768 €	andere	8%	11%
Armutsgefährdungsquote: 15,1%			Männer	45%	14%
			Frauen	55%	16%
			angestellt	17%	7%
			in Ausbildung	30%	20%
			nicht erwerbstätig	28%	33%
			in Pension	22%	15%
			selbstständig	3%	10%

Quelle: Eigene Berechnung nach Humer/Lechinger/Six (2021).

Anm.: Die Gewichtung erfolgt anhand der EU-Äquivalenzskala. Die Armutsgefährdungsschwelle liegt bei 60% des äquivalisierten Mediannettohaushaltseinkommens.

steht jedoch rund einem Drittel dieser Haushalte nur ein Einkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle zur Verfügung. Alleinerziehende und Singlehaushalte sind somit besonders von Armut betroffen, Frauen zu einem leicht höheren Anteil als Männer. Zudem betrifft dies besonders häufig Personen in Ausbildung, ohne Erwerbstätigkeit oder PensionistInnen.

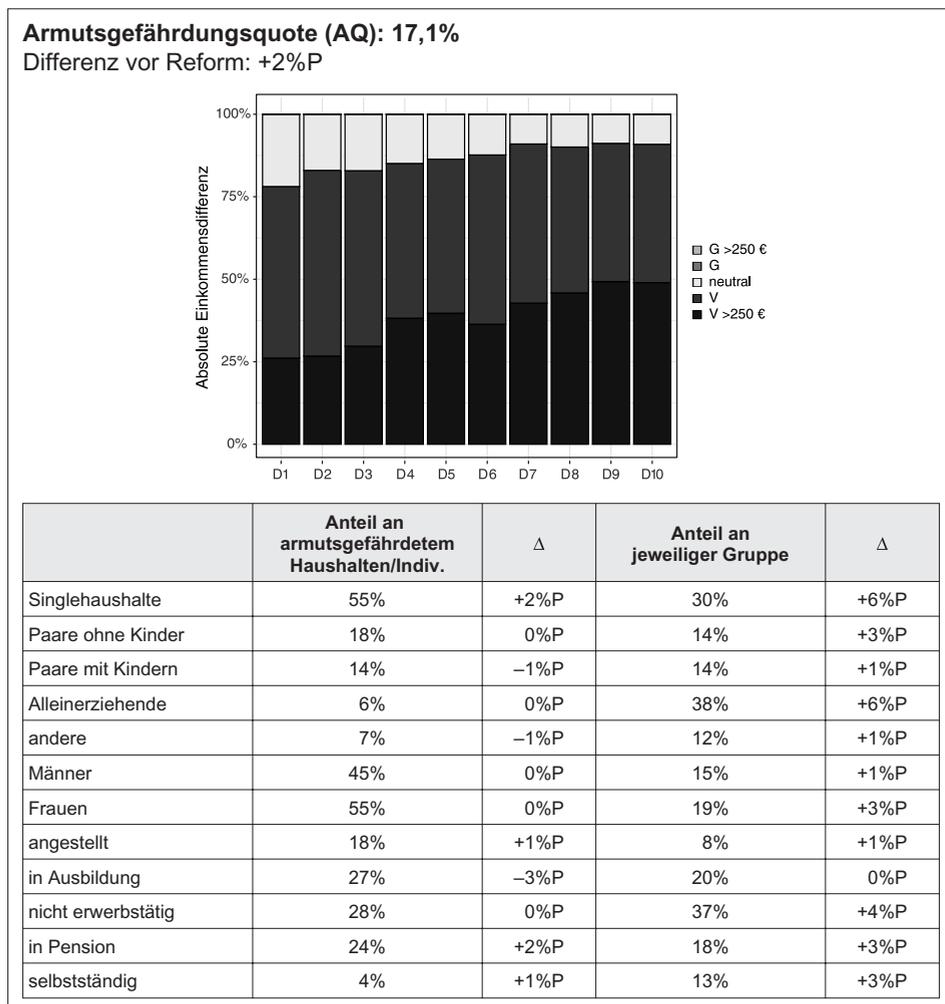
2.2 Verteilungswirkungen der CO₂-Steuer

Der nächste Schritt der Modellierung stellt die Durchführung und Auswertung der Simulation dar. Wie bereits zuvor erwähnt, werden die Verteilungswirkungen der Simulation vorrangig am Indikator der Armutsgefährdung analysiert. Abbildung 1 stellt die Verteilungswirkungen einer einmalig eingeführten CO₂-Steuer i.H.v. 50 €/t dar. Die simulierten Effekte können als Einkommensschocks interpretiert werden, wobei KonsumentInnen kurzfristig keine Möglichkeit haben, ihre Konsumgewohnheiten anzupassen und auf andere Produkte umzusteigen. Das bedeutet, dass die konsumierten Mengen von Benzin, Diesel, Gas, Heizöl, Kohle und Fernwärme konstant bleiben, jedoch teurer werden. Die gewünschten Lenkungseffekte nach Einführung einer CO₂-Steuer werden in diesem Bericht nicht geschätzt.

Wer ist von einer Einführung der CO₂-Steuer betroffen? Abbildung 1 zeigt, dass die Armutsgefährdungsquote sich um zwei Prozentpunkte gegenüber dem Status quo ohne CO₂-Steuer erhöht (siehe Tabelle 2). Der Anteil an armutsgefährdeten Haushalten steigt somit um rund 13%. Sieht man sich diese Entwicklung anhand einer sogenannten Gewinner- und Verlierer-Grafik im oberen Teil der Abbildung an, wird ein klarer Zusammenhang erkenntlich: Die absolute Einkommensbelastung steigt mit höheren Einkommensdezilen konstant an.⁵ Da in dieser Simulation noch keine Rückvergütungsmechanismen eintreten, können keine positiven Einkommensänderungen dargestellt werden (keine „Gewinner“). Für einige wenige Haushalte bleibt die Veränderung des verfügbaren Nettohaushaltseinkommens neutral (also unter 10 €), für alle anderen Haushalte beträgt die Veränderung bis zu oder sogar mehr als 250 € pro Jahr. Der Konsum wächst dabei mit zunehmenden Dezilen an, das heißt, auch die absoluten Verluste werden mit steigendem Äquivalenzeinkommen größer. Rund die Hälfte der Haushalte in den ärmsten zwei Dezilen trägt Verluste von bis zu 250 €, und in etwa ein Viertel verliert über 250 € pro Jahr, was jedoch relativ zum Einkommen eine noch deutlichere Belastung bedeutet als die Verluste in reicheren Dezilen. Wie an der Tabelle im rechten Teil erkenntlich wird, nimmt besonders in den Gruppen der Alleinerziehen-

⁵ Die Dezile wurden nach dem verfügbaren Nettoäquivalenzeinkommen eingeteilt.

Abbildung 1: Anteil Gewinner- & Verliererhaushalte, Armutsgefährdungsquote und sozioökonomische Charakteristika der armutsbetroffenen Personen nach der Einführung einer Steuer i.H.v. 50 €/t CO₂



Quelle: Eigene Berechnung nach Humer/Lechinger/Six (2021).

Anm.: Die Dezile wurden anhand des verfügbaren Nettoäquivalenzeinkommens eingeteilt. %P = Prozentpunkte. Δ = Veränderung im Vergleich zu vor der Reform in Prozentpunkten.

den, Singlehaushalte, PensionistInnen und nicht erwerbstätigen Personen der Anteil der Haushalte unter der Armutsgefährdungsschwelle zu. Durch dieses Beispiel wird deutlich, dass nicht jede und jeder die Belastung durch eine CO₂-Steuer gleichermaßen tragen kann und die soziale Ausgrenzung somit zum Teil abgefedert werden muss. An diese Forderung knüpfen sich jedoch auch weitere (normative) Fragen: Wie können

gruppenspezifische und niederschwellige Maßnahmen gestaltet werden, welche die Inklusion der Betroffenen gewährleisten, ohne den Verwaltungs- und Erhebungsaufwand überzustrapazieren? Wie kann dieses Ziel bei gleichzeitiger Wahrung der Lenkungseffekte für die übrige Bevölkerung und der Einhaltung der Klimaziele erreicht werden? Anhand der Gruppe der PendlerInnen kann die Komplexität dieses Problems gut veranschaulicht werden: Personen, die in urbanen Gebieten wohnen, fällt der Verzicht auf den Pkw wegen Erhöhungen der Treibstoffpreise vermutlich leichter als Personen in ländlicheren Regionen. Gleichzeitig sollen hier nur Individuen, die nicht auf ihren Pkw verzichten können, ohne erhebliche Mobilitätseinschränkungen zu erfahren, entlastet werden, also jene, die sich den Umstieg „nicht ohne weiteres leisten können“. Damit sind zum Beispiel PensionistInnen in kleinen Städten und ruralen Gemeinden gemeint, aber keine erwerbstätigen Personen mit hohem Jahreseinkommen, die sich ein Eigenheim in der Vorstadt leisten können.

3. Diskussion potentieller Rückvergütungsmaßnahmen

Im Rahmen dieses Abschnitts sollen unterschiedliche Entlastungsmaßnahmen diskutiert werden, welche aus den Einnahmen einer CO₂-Steuer finanziert werden könnten. Im ersten Teil liegt der Fokus auf der Diskussion von drei unterschiedlichen Formen des sogenannten „Ökobonus“, während im zweiten Teil potentielle Zusatzmaßnahmen, welche die Rückvergütung durch eine Form des Ökobonus ergänzen könnten, diskutiert werden. Wir analysieren die Wirkungsweise der unterschiedlichen Maßnahmen anhand ihrer Verteilungswirkung und praktischen Durchführbarkeit sowie in Hinblick auf unser definiertes Ziel der „Armutsvermeidung“. Wie bereits in Abschnitt 2 vorgestellt, gehen wir auch in dieser Analyse von einer CO₂-Steuer in der Höhe von 50 €/t CO₂ auf Treib- und Heizstoffe aus. Die dadurch generierten Steuereinnahmen belaufen sich auf ca. 920 Mio. €, welche für mögliche Rückvergütungsmaßnahmen zur Verfügung stehen.

3.1 Varianten des Ökobonus

Die Einführung eines Ökobonus als Möglichkeit, die Einnahmen einer CO₂-Steuer zurückzuerstatten, wurde schon von mehreren Seiten in Österreich diskutiert, wie etwa auf Basis von Studien des Wirtschaftsforschungsinstitutes, des Instituts für Höhere Studien, des Ökobüros oder des Budgetdienstes (Budgetdienst 2019; Köppl/Schleicher/Schratzenstaller 2019; Kirchner/Sommer/Kratena/Kletzan-Slamanig/Kettner-Marx 2019; Umweltbewegung 2020; Schnabl/Gust/Mateeva/Plank/Wimmer/Zenz 2021). Wie bereits eingangs erwähnt, wollen wir in diesem Beitrag die Vor-

und Nachteile von drei unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten des Ökobonus diskutieren:

(A) *Pauschaler Ökobonus mit Kinderzuschlag für individuelle Personen*

(B) *Einkommensabhängiger Ökobonus mit Kinderzuschlag für individuelle Personen*

(C) *Einkommensabhängiger Ökobonus mit Kinderzuschlag auf Haushaltsebene*

Abbildung 2 zeigt den Anteil jener Haushalte, die durch die Einführung einer CO₂-Steuer und gleichzeitige Rückvergütung durch eine Form des Ökobonus Einkommen dazugewonnen oder verloren haben, geordnet nach Dezilen des verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens. Zudem werden die Armutsgefährdungsquote und ausgewählte sozioökonomische Charakteristika jener Personen bzw. Haushalte, deren Haushaltseinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle liegt, angeführt.

Im Rahmen von *Szenario (A)* (pauschaler Ökobonus) wurde eine Rückvergütung des Steueraufkommens (920 Mio. €) in Form von Pauschalbeträgen in der Höhe von 116 € für alle Personen über 18 Jahren und 70 € für im Haushalt lebende Kinder simuliert. *Szenario (B)* (einkommensabhängiger Ökobonus) zeigt die Auswirkungen einer Rückvergütung in Form eines Pauschalbetrages von 132,5 € für alle erwachsenen Personen, deren Einkommen unter der vierten Tarifstufe liegt, während der Betrag für jene mit einer jährlichen Steuerbemessungsgrundlage zwischen 31.000 € und 60.000 € (vierte Tarifstufe) angleichend auf 0 € eingeschliffen wird und somit jene mit einem höheren Einkommen keinen Ökobonus erhalten. Allen Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren wird jedoch unabhängig vom Einkommen ein Kinderzuschlag in der Höhe von 70 € pro Kind zugesprochen. Bei *Szenario (C)* (einkommensabhängiger Ökobonus HH-Ebene) wird der Haushalt als Bezugsgröße herangezogen. Alle Haushalte, deren äquivalisiertes Nettohaushaltseinkommen (siehe Abschnitt 2) unter 30.000 € pro Jahr liegt, erhalten einen Pauschalbetrag in der Höhe von 325 €, welcher gleichmäßig unter den erwachsenen Personen im Haushalt aufgeteilt wird. Für jene Haushalte mit einem äquivalisierten Nettoeinkommen zwischen 30.000 € und 33.600 € pro Jahr wird der Betrag auf 0 € eingeschliffen. Bei diesen Beträgen handelt es sich um die untere und obere Grenze des siebten Äquivalenzeinkommensdezils, zudem wird wiederum jedem Haushalt ein Kinderzuschlag in der Höhe von 70 € pro Kind zugeteilt.

Bei allen drei Formen des Ökobonus wurde ein Kinderzuschlag implementiert, um die Mehrbelastungen von Familienhaushalten, etwa durch eine größere Wohnung, höhere Heizkosten oder Treibstoffausgaben, zu berücksichtigen (Humer/Lechinger/Six 2021). Dieser Pauschalbetrag für Kinder unter 18 Jahren ist nicht einkommensabhängig und orientiert sich in dieser Hinsicht etwa an der Logik der bereits bestehenden Familienbei-

hilfe. Der Betrag wurde zu gleichen Teilen zwischen den erwachsenen Personen im Haushalt aufgeteilt.

Pauschaler Ökobonus mit Kinderzuschlag: Bei dieser Simulation handelt es sich um eine bekannte Form des Ökobonus, welche schon mehrmals in der Öffentlichkeit diskutiert wurde (Budgetdienst 2019; Köppl/Schleicher/Schatzenstaller 2019; Kirchner/Sommer/Kratena/Kletzan-Slamanig/Kettner-Marx 2019), inklusive Erweiterung um einen Kinderzuschlag, welcher bereits im Projektbericht von Humer/Lechinger/ Six (2021) vorgeschlagen wurde. Ein individueller Pauschalbetrag für alle erwachsenen Personen kommt insbesondere Mehrpersonenhaushalten, wie etwa Familien mit erwachsenen Kindern oder Mehrgenerationenhaushalten zugute. Zudem profitieren *relativ* betrachtet – also anteilig am Einkommen – GeringverdienerInnen mehr als jene mit höheren Einkommen. Der Mehrbelastung durch Kinder unter 18 Jahren wird zwar mit dem Kinderzuschlag in der Höhe von 70 € teilweise Rechnung getragen, dieser fällt jedoch geringer aus als der Pauschalbetrag für Erwachsene in der Höhe von 116,5 €. In Abbildung 2A erkennt man den Anteil der Haushalte, die nach Einführung einer CO₂-Steuer in der Höhe von 50 €/t CO₂ und eines pauschalen Ökobonus mit Kinderzuschlag als „Gewinner“, „neutral“ oder als „Verlierer“ klassifiziert wurden. Als „neutral“ gelten jene Haushalte, deren verfügbares Einkommen sich absolut um weniger als 10 € pro Jahr verändert hat gegenüber dem Status quo *ohne* implementierte CO₂-Steuer. Bei den Anteilen der Gewinner- und Verliererhaushalte wird zudem zwischen jenen unterschieden, deren Einkommen sich um mehr oder weniger als 250 € pro Jahr verändert hat, also danach, wie stark die absolute Einkommensdifferenz ausfällt. Auf der X-Achse wurden die Haushalte in die Dezile ihres verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens eingeteilt, wobei D1 die ärmsten 10% und D10 die reichsten 10% der Haushalte beschreibt. Es zeigt sich, dass durch die Einführung eines Ökobonus mit Kinderzuschlag in den ersten sieben Dezilen ein Anteil an Gewinnerhaushalten von über 50% erzielt werden kann. Im Allgemeinen steigt der Anteil der Verliererhaushalte kontinuierlich mit dem Einkommen an, da der Ökobonus nur bedingt die höheren Verluste in den oberen Einkommensdezilen ausgleichen kann. Somit bleibt jedoch auch die gewünschte Anreizwirkung erhalten. Grundsätzlich ist in den ärmeren Dezilen der Anteil der Haushalte mit Einkommenszugewinnen aufgrund der geringeren *absoluten* Belastung durch die CO₂-Steuer etwas höher als in den höheren Einkommensgruppen. Dennoch ist die *relative* Belastung durch eine CO₂-Steuer für ärmere Haushalte größer, und somit erscheint ein Anteil von über 25% an Verliererhaushalten in den ärmsten Einkommensgruppen relativ hoch. Das zeigt sich auch in der Armutgefährdungsquote von 14,8%: Der Anteil der armutgefährdeten Haushalte sinkt zwar im Vergleich zu einer alleinigen Einführung einer CO₂-Steuer um 2,3 Prozentpunkte, jedoch reduziert

sich dieser Wert nur um 0,3 Prozentpunkte im Vergleich zum Status quo ohne ökosoziale Steuerreform. Kleine Verbesserungen zeigen sich jedoch bei den nicht erwerbstätigen Personen, bei denen der Anteil an Armutsgefährdeten im Vergleich zu vor der Reform um zwei Prozentpunkte sinkt. Zudem reduziert sich auch der Anteil der armutsgefährdeten Paare mit Kindern und der „anderen“ Haushalte (in denen mehrere erwachsene Personen leben) um jeweils einen Prozentpunkt sowie jener der Alleinerziehenden sogar um zwei Prozentpunkte.

Es zeigt sich also, dass durch die Einführung eines pauschalen Ökobonus mit Kinderzuschlag der *absoluten* regressiven Wirkung einer CO₂-Steuer bis zu einem gewissen Grad entgegengewirkt werden kann, die Belastung in den ärmsten Gruppen jedoch relativ hoch bleibt. Ein möglicher Vorteil dieser Form der Rückerstattung ist, dass bei der Einführung eines Pauschalbetrages, der für alle erwachsenen Personen gleich hoch ist, von einer guten politischen Durchsetzbarkeit ausgegangen werden kann. Ein potentieller Nachteil dieses Modells ist jedoch, dass es dem Ziel der Armutsvermeidung aufgrund der unzureichenden Treffsicherheit (bei gleichzeitig relativ hohen Kosten) nur begrenzt gerecht wird.

Einkommensabhängiger Ökobonus mit Kinderzuschlag: Im Rahmen dieses Szenarios wurde wiederum die Einführung einer CO₂-Steuer in der Höhe von 50 €/t CO₂ simuliert und die Steuereinnahmen in Form eines einkommensabhängigen Ökobonus auf *Individualebene* und eines Kinderzuschlags in der Höhe von 70 € rückvergütet. Da auch diese Maßnahme aufkommensneutral gestaltet ist und Personen mit höheren Einkommen weniger bzw. keinen Ökobonus erhalten, fällt der Pauschalbetrag mit 132,5 € (für Personen mit einer jährlichen Steuerbemessungsgrundlage unter 30.000 €) etwas höher aus als der klassische Ökobonus (116,5 €). Betrachtet man nun den Anteil der Gewinner- und Verliererhaushalte nach äquivalisierten Einkommensdezilen (Abb. 2B), kann man erkennen, dass (wie bei einem pauschalen Ökobonus) in den ersten sieben Einkommensdezilen ein Anteil von über 50% an Gewinnerhaushalten erzielt wird, im achten und neunten Dezil liegt der Anteil mit 45% knapp darunter. Eine Ausnahme bilden allerdings die reichsten 10% der Haushalte, da hier der Anteil der Gewinnerhaushalte (24%) aufgrund der progressiven Gestaltung des Ökobonus deutlich geringer ausfällt. Der Anteil der Verliererhaushalte bleibt in den ärmsten Einkommensdezilen mit Werten von knapp über 25% dennoch verhältnismäßig hoch. Allerdings können im Vergleich zu einer pauschalen Variante etwas mehr Personen profitieren, die nicht erwerbstätig oder noch in Ausbildung sind oder nur eine geringe Pension haben (Humer/Lechinger/Six 2021). Aus diesem Grund fällt auch die Armutsgefährdungsquote mit 14,4 %, im Vergleich zum pauschalen Ökobonus (AQ 14,8 %), etwas geringer aus. Gegenüber vor der Reform sinkt der Anteil der armutsgefährdeten Personen in allen Erwerbsgruppen

mit Ausnahme der Selbstständigen um einen Prozentpunkt, jener der nicht erwerbstätigen Personen reduziert sich sogar um drei Prozentpunkte. Zudem kann der Anteil der armutsgefährdeten Alleinerziehenden im Vergleich zum pauschalen Ökobonus um weitere zwei Prozentpunkte reduziert werden, im Vergleich zu vor der Reform somit sogar um vier Prozentpunkte.

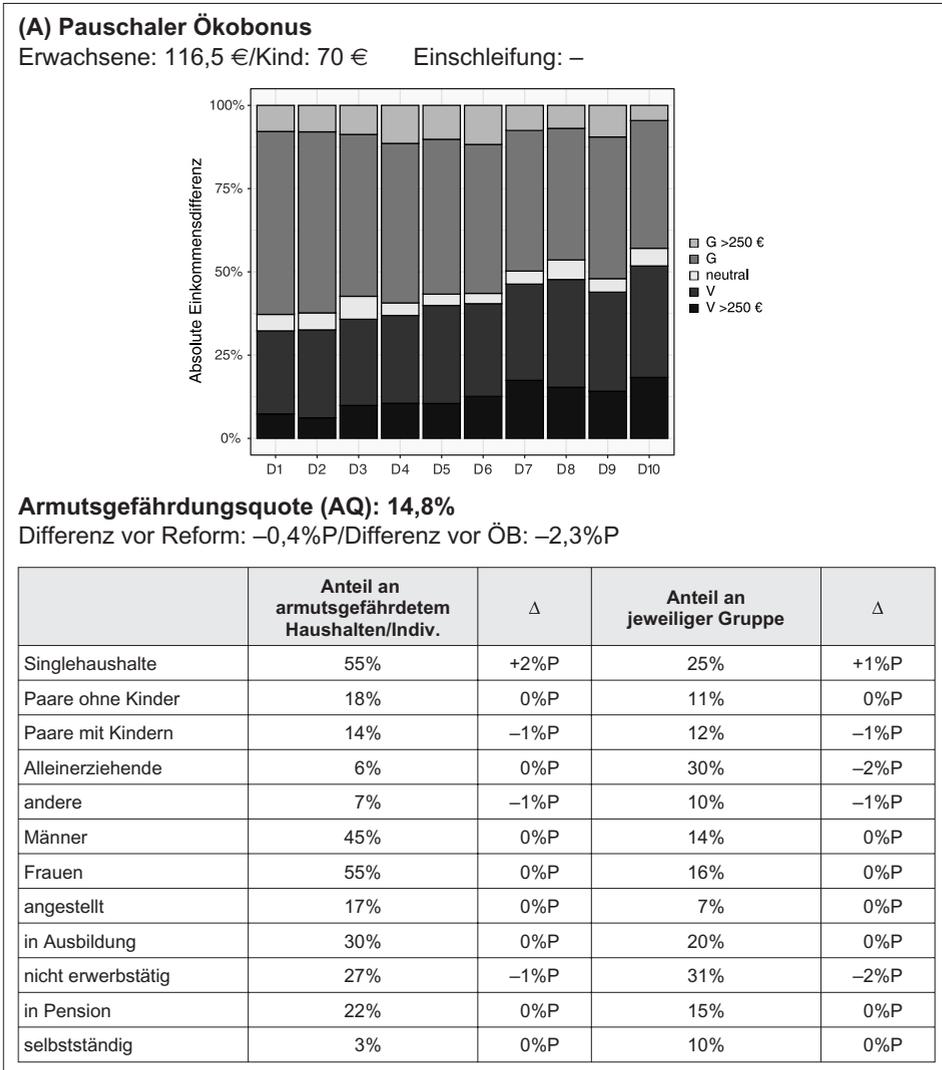
Bei der Betrachtung der Verteilung nach individuellen Einkommen ergibt sich aufgrund der Einschleifung des Betrages eine relativ starke progressive Wirkung (Humer/Lechinger/Six 2021). Sieht man sich jedoch die Verteilung auf *Haushaltsebene* an, wie etwa in der Gewinner- und Verlierergrafik in Abbildung 2B, reduziert sich der progressive Effekt etwas. Dies resultiert aus den unterschiedlichen Haushaltszusammensetzungen, in denen (anspruchsberechtigte) Personen mit niedrigen Einkommen mit Personen mit höheren Einkommen zusammenwohnen. So kommt es beispielsweise relativ häufig vor, dass (jüngere) Personen in Ausbildung oder jene, die unbezahlte Care-Arbeit leisten, zwar verhältnismäßig wenig verdienen, jedoch mit besser verdienenden Personen (in Vollbeschäftigung) zusammenleben. Ein Vorteil dieser Ökobonusvariante ist, dass sie sich verhältnismäßig einfach im österreichischen Steuersystem umsetzen lässt, da sich die Höhe des Ökobonus an der individuellen Steuerbemessungsgrundlage und den Tarifstufen orientiert. Darüber hinaus könnte durch diese Form des Ökobonus die individuelle Lage von Personen verbessert werden, die vom Einkommen anderer Haushaltsmitglieder abhängig sind, wie etwa in klassischen „Male Breadwinner“-Haushalten. Zudem erleichtert die pauschale und einkommensunabhängige Ausgestaltung des Kinderzuschlages unter Umständen die politische Durchsetzbarkeit dieses Instrumentes, da alle Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren gleichermaßen davon profitieren können.

Einkommensabhängiger Ökobonus mit Kinderzuschlag auf Haushaltsebene: Im Rahmen dieses Szenarios wurde die Einführung einer CO₂-Steuer gemeinsam mit einem einkommensabhängigen Ökobonus auf *Haushaltsebene* und einem Kinderzuschlag in der Höhe von 70 € simuliert. Die aufkommensneutrale Rückvergütung des Steueraufkommens ergibt einen Pauschalbetrag von 325 € für Haushalte, deren äquivalisiertes Haushaltseinkommen unter 30.000 € pro Jahr liegt. Für Haushalte mit einem Haushaltsäquivalenzeinkommen zwischen 30.000 € und 33.600 € wird der Betrag angleichend auf 0 € eingeschliffen, und jene, die über dieser Grenze liegen, erhalten keinen Ökobonus. So soll eine möglichst progressive Wirkung erreicht werden. Der Kinderzuschlag steht wiederum allen Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren – unabhängig vom Einkommen – zu. Diese Variante des Ökobonus orientiert sich, so wie der Armutssindikator, am äquivalisierten Haushaltseinkommen, um unterschiedlichen Haushaltszusammensetzungen und somit den individuellen Lebens-

standards verschiedener Haushaltstypen Rechnung zu tragen. Die Berücksichtigung der Einkommenssituation des gesamten Haushaltes ermöglicht somit im Vergleich zu Szenario B, auch eine bessere Berücksichtigung der tatsächlichen Einkommenssituation einzelner Individuen.

Die Gewinner- und Verlierergrafik (Abb. 2C) zeigt nun im Vergleich zu Szenario A und B ein weitaus progressiveres Bild: Während der Anteil der Verliererhaushalte in den ersten drei Einkommensdezilen auf ca. 12,5% gesenkt werden kann, beträgt dieser in den drei reichsten Dezilen ca. 90% (mehr als die Hälfte verliert über 250 €). Auch der Anteil der Haushalte mit jährlichen Einkommenszugewinnen von über 250 € zeigt nun einen sichtlich progressiven Verlauf. In den ärmsten 20% der Haushalte liegt dieser Anteil bei über 40%, während die reichsten 30% kaum Zugewinne in diesem Ausmaß verzeichnen können. Da sich nun sowohl der Ökobonus als auch der Armutsindikator am äquivalisierten Haushaltseinkommen orientieren, welches unterschiedliche Haushaltszusammensetzungen berücksichtigt, fällt auch die Armutsgefährdungsquote mit 12,5% bedeutend geringer aus. Somit konnte im Vergleich zum Status quo vor Durchführung einer ökosozialen Steuerreform die Armutsgefährdungsquote um 2,6 Prozentpunkte reduziert werden. Im Vergleich zu Szenario A bzw. B wurde der Anteil der armutsgefährdeten Haushalte um 2,3 bzw. 1,9 Prozentpunkte reduziert. Im Vergleich zum Status quo ohne CO₂-Steuer konnten somit insbesondere Singlehaushalte und Alleinerziehende entlastet werden – bei diesen Haushaltstypen hat sich der Anteil der armutsgefährdeten Haushalte um zehn bzw. zwölf Prozentpunkte reduziert. Zudem wurde der Anteil der armutsgefährdeten Frauen im Vergleich zu vor der Reform von 16% auf 13% gesenkt, während die Reduktion bei den Männern von 14% auf 12% etwas geringer ausfiel. Darüber hinaus reduzierte sich der Anteil der nicht erwerbstätigen und pensionierten Personen, welche in armutsgefährdeten Haushalten leben, um sechs bzw. fünf Prozentpunkte. Da die Einführung eines einkommensabhängigen Ökobonus auf Haushaltsebene (Szenario C) im Vergleich zu Szenario A und B die Anzahl der armutsgefährdeten Haushalte am stärksten reduzieren konnte, erfüllt diese Variante das Ziel der Armutsbekämpfung unserer Einschätzung nach am besten. Dennoch ergeben sich bei einer möglichen Durchführung in der Praxis einige Schwierigkeiten, insbesondere da das Haushaltseinkommen im österreichischen Steuersystem keine eigene Größe darstellt, und seine äquivalisierte Form noch weniger. Nur bei einigen Transferleistungen, wie etwa im Rahmen der Mindestsicherung oder bei unterschiedlichen Beihilfen (z.B. Studienbeihilfe), wird in Österreich das Haushaltseinkommen erhoben. Für diese Unterstützungsmaßnahmen muss jedoch ein eigener Antrag gestellt werden. Für große Teile der Bevölkerung solche Anträge zu bearbeiten, würde einen großen bürokratischen Aufwand bedeuten. Eine weniger bürokratische Alternative wäre ein einkommensun-

Abbildung 2: Auswirkungen einer ökologischen Steuer i.H.v. 50 €/t CO₂ und unterschiedlicher Rückvergütungsmaßnahmen



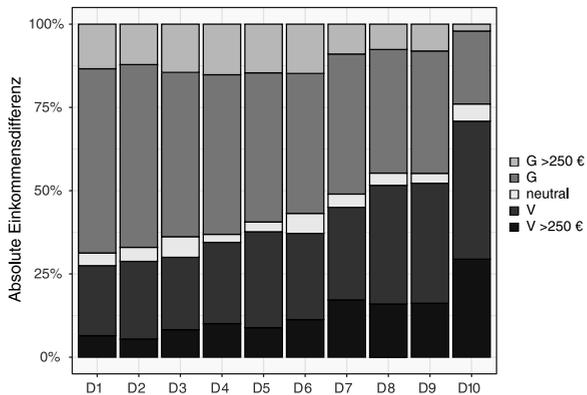
abhängiger Ökobonus auf Haushaltsebene, welcher beispielsweise über die Stromrechnung rückvergütet wird. Von dieser Variante würden jedoch insbesondere (kleinere) Haushalte aller Einkommensgruppen profitieren und somit würde sie das Ziel der Armutsbekämpfung weniger gut erfüllen als eine Variante, welche auf dem äquivalisierten Einkommen basiert.⁶

⁶ Eine aufkommensneutrale Variante eines Ökobonus auf Haushaltsebene (iHv 213,5 € pro Haushalt), welcher nicht einkommensabhängig ist, würde zu einer Armutsgefährdungsquote von 13,9% führen.

Fortsetzung Abbildung 2

(B) Einkommensabhängiger Ökobonus

Erwachsene: 132,5 €/Kind: 70 € Einschleifung: SBG 31.000–60.000 €



Armutsgefährdungsquote (AQ): 14,4%

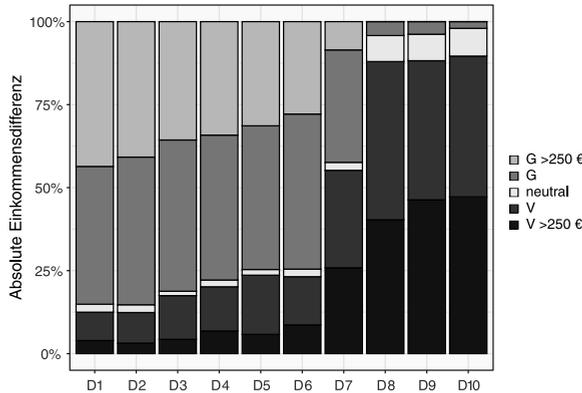
Differenz vor Reform: -0,7%P/Differenz vor ÖB: -2,7%P

	Anteil an armutsgefährdetem Haushalten/Indiv.	Δ	Anteil an jeweiliger Gruppe	Δ
Singlehaushalte	54%	+1%P	24%	0%P
Paare ohne Kinder	18%	0%P	11%	0%P
Paare mit Kindern	14%	-1%P	12%	-1%P
Alleinerziehende	6%	0%P	28%	-4%P
andere	8%	0%P	10%	-1%P
Männer	46%	+1%P	13%	-1%P
Frauen	54%	-1%P	15%	-1%P
angestellt	17%	0%P	6%	-1%P
in Ausbildung	31%	+1%P	19%	-1%P
nicht erwerbstätig	27%	-1%P	30%	-3%P
in Pension	22%	0%P	14%	-1%P
selbstständig	4%	+1%P	10%	0%P

Fortsetzung Abbildung 2

(C) Einkommensabhängiger Ökobonus (HH-Ebene)

Erwachsene: 325 €/Kind: 70 € Einschleifung: HHÄE 30.000–33.600 € (D7)



Armutsgefährdungsquote (AQ): 12,5%

Differenz vor Reform: -2,6%P/Differenz vor ÖB: -4,6%P

	Anteil an armutsgefährdetem Haushalten/Indiv.	Δ	Anteil an jeweiliger Gruppe	Δ
Singlehaushalte	42%	-11%P	14%	-10%P
Paare ohne Kinder	23%	+5%P	10%	-1%P
Paare mit Kindern	19%	+4%P	11%	-2%P
Alleinerziehende	6%	0%P	20%	-12%P
andere	10%	+2%P	10%	-1%P
Männer	48%	+3%P	12%	-2%P
Frauen	52%	-3%P	13%	-3%P
angestellt	17%	0%P	6%	-1%P
in Ausbildung	34%	+4%P	19%	-1%P
nicht erwerbstätig	28%	0%P	27%	-6%P
in Pension	18%	-4%P	10%	-5%P
selbstständig	3%	0%P	8%	-2%P

Quelle: Eigene Berechnung nach Humer/Lechinger/Six (2021).

Anm.: SBG=Steuerbemessungsgrundlage. ÄNHE = äquivalisiertes Nettohaushaltseinkommen. Die Dezile wurden anhand des verfügbaren Nettoäquivalenzeinkommens eingeteilt. %P = Prozentpunkte. Δ = Veränderung im Vergleich zu vor der Reform in Prozentpunkten.

3.2 Mögliche Zusatzmaßnahmen

Um armutsgefährdete bzw. armutsbetroffene Personengruppen im Rahmen einer ökosozialen Steuerreform gut und nachhaltig schützen zu können und zusätzliche Anreize für umweltfreundlicheres Verhalten in spezifi-

schen Bereichen zu setzen, besteht die Möglichkeit, neben der Rückvergütung durch eine Form des Ökobonus einen Teil der Steuereinnahmen für ergänzende Maßnahmen einzusetzen. Im folgenden Teil werden exemplarisch Bereiche der Entlastungen im Sozialversicherungs- und Einkommenssteuersystem, Heizkostenzuschuss, Preissenkungen im öffentlichen Verkehr und mögliche zweckgebundene Investitionen diskutiert.

Entlastungen im Sozialversicherungs- und Einkommenssteuersystem: Immer wieder werden im Rahmen einer ökosozialen Steuerreform auch Änderungen im Bereich der Sozialversicherung und Einkommenssteuer als Entlastungsmaßnahmen erwähnt. Im Projektbericht von Humer/Lechinger/Six (2021) haben wir aus diesem Grund drei mögliche Wege hierzu simuliert: die Senkung des KV-Beitragssatzes, eine Senkung der ersten drei Steuerstufen und eine Senkung der ersten und zweiten Steuerstufe inklusive einer Erhöhung der Negativsteuer. Die Senkung der Krankenversicherungsbeiträge hat prinzipiell eine positive Wirkung auf das verfügbare Nettoeinkommen, jedoch wird die regressive Wirkung einer CO₂-Steuer noch verstärkt, da insbesondere geringe und mittlere Einkommen nur wenig entlastet werden, während hohe Einkommen stark profitieren. Zudem müssten Einkommensausfälle der Sozialversicherung durch andere Einnahmequellen, wie etwa Steuermittel, ersetzt werden, was das Prinzip der Selbstverwaltung schwächen könnte. Ähnliche Ergebnisse zeigen Entlastungen im Steuertarif: Von einer Senkung der ersten beiden Steuerstufen profitieren insbesondere mittlere und hohe Einkommensgruppen, während die Belastung der unteren Einkommensschichten durch die Einführung einer CO₂-Steuer hoch bleibt. Daran kann auch die Erhöhung der Negativsteuer nur wenig ändern, da GeringverdienerInnen die Belastung (im Gegensatz zu den mittleren Einkommen) nur unzureichend ausgleichen können. Allgemein ist von einer Rückvergütung der CO₂-Steuer durch Beitrags- und Steuersenkungen im Bereich der Sozialversicherung und Einkommenssteuer abzuraten, da rückläufige Einnahmen der Konsumsteuer (durch potentielle Lenkungseffekte) mögliche Finanzierungsengpässe im Budget der öffentlichen Hand bzw. der Sozialversicherung verursachen können. Gleichzeitig können Senkungen im Einkommenssteuer- und Sozialversicherungssystem nur unzureichend bei der Bekämpfung von Armut helfen, da armutsgefährdete Haushalte oftmals nur über ein geringes oder gar kein Erwerbseinkommen verfügen und somit von diesen Instrumenten nicht profitieren können.

Heizkostenzuschuss: Die CO₂-steuerinduzierten Preiserhöhungen bei fossilen Heizstoffen, wie Gas, Kohle und Heizöl, könnten das Problem der Energiearmut in Österreich weiter verschlimmern (Matzinger 2019). Durch die Rückvergütung in Form eines Ökobonus kann bereits bis zu einem gewissen Grad der regressiven Wirkung einer CO₂-Steuer entgegengewirkt

werden (siehe Abschnitt 3.1). Dennoch bleiben bei allen hier diskutierten Varianten des Ökobonus armutsgefährdete bzw. armutsbetroffene Haushalte übrig, deren Einkommen trotz der Entlastungsmaßnahmen sinken würde. Um die Situation von armutsbetroffenen Haushalten aufgrund von fehlenden Heizmöglichkeiten und somit kalten Wohnräumen nicht noch weiter zu verschlimmern, muss in diesem Bereich noch stärker entgegengesteuert werden. Eine Möglichkeit, um diese Haushalte bei der Abdeckung ihrer monatlichen Energiekosten zu unterstützen, wäre die Ausweitung und Erhöhung des Heizkostenzuschusses, welcher in unterschiedlicher Form und Höhe bereits auf Bundesländerebene besteht.⁷ Im Projektbericht von Humer/Lechinger/Six 2021 zogen wir die Mindestsicherungsgrenze als Einkommensschwelle für die Inanspruchnahme eines bundesweiten Heizkostenzuschusses heran (ähnlich vielen Bundesländern derzeit).⁸ Jedem anspruchsberechtigten Haushalt wird somit ein Betrag in der Höhe von 102 € zugesprochen und zwischen den erwachsenen Personen im Haushalt aufgeteilt. Die Höhe orientiert sich an den durchschnittlichen Kosten, welche für die betroffenen Haushalte durch eine CO₂-Besteuerung (i.H.v. 50 €/t CO₂) von Heizöl, Gas und Kohle anfallen. Im Rahmen dieser Simulation würden die Kosten dieser Maßnahme in etwa 19 Mio. € ausmachen (Humer/ Lechinger/Six 2021).⁹ Diese Maßnahme würde insbesondere den ärmsten Haushalten in Österreich zugute kommen und könnte in der Praxis beispielsweise entweder direkt über die Mindestsicherung oder über einen eigenen Antrag ausbezahlt werden.

Zweckgebundene Investitionen: Für die Erreichung der langfristigen Klimaziele müssen bestehende Strukturen verändert werden, wofür hohe, aufeinander abgestimmte Investitionen erforderlich sind (Schleicher/Köppel 2019). Aus diesem Grund kann es über die bereits diskutierten Entlastungsmaßnahmen hinaus sinnvoll sein, einen Teil der CO₂-Steuereinnahmen durch langfristige und zweckgebundene Investitionen bzw. Investitionszuschüsse zurückzuerstatten, was den Umstieg bzw. die Transformation hin zu einem nachhaltigeren Heiz- und Mobilitätssystem erleichtert. Beispiele wären hier etwa Unterstützungsleistungen für Gebäudesanierungen oder bei einem Wechsel von fossilen Heizungssystemen hin zu

⁷ Die Heizkostenzuschüsse in den Bundesländern betragen im Jahr 2019 zwischen 110 € (in Kärnten) und 270 € (in Vorarlberg) (Oesterreich.gv.at 2020).

⁸ Als Ausgangswert wurde die Höhe der Mindestsicherung im Jahr 2019 (917 E pro Monat) verwendet und je nach Haushaltszusammensetzung gewichtet (Humer/Lechinger/Six 2021). Eine alleinstehende Person erhält 100%, und Personen, die zu zweit in einer Haushaltsgemeinschaft wohnen, erhalten 70% des Basiswertes. Für das erste minderjährige Kind erhöht sich die Grenze um 25% des Basiswertes, für das zweite Kind um 15% und ab dem dritten Kind um 5% (Art 12 B-VG BGBl. I Nr. 41/2019).

⁹ Da durch die Konsumerhebung nur ca. 72% der anspruchsberechtigten Personen identifiziert werden können, würde das Aufkommen in der Realität etwas höher ausfallen.

einer Anlage, welche auf Basis von erneuerbaren Energieformen betrieben werden kann (Köppl/Schleicher/Schratzenstaller 2019; Umweltbewegung 2020). Einen weiteren Bereich betreffen Investitionen in den öffentlichen Verkehr und Radwege sowie einen Ausbau der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge, um den Umstieg von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren auf umweltfreundlichere Transportmöglichkeiten zu attraktivieren (Köppl/Schleicher/Schratzenstaller 2019; Umweltbewegung 2020). Allgemein stellen zweckgebundene Investitionen, welche einen langfristigen Umstieg auf ökologischere Systeme ermöglichen, unserer Ansicht nach eine wichtige Maßnahme zur Armutsvermeidung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Anreize dar, da somit der Umstieg hin zu klimafreundlicherem Verhalten auch für einkommensschwächere Personen ermöglicht wird, ohne ihre finanzielle Lage (weiter) zu verschlimmern.

Preissenkungen im öffentlichen Verkehr: Neben dem Ausbau des öffentlichen Nahverkehrsnetzes durch umfassende Infrastrukturinvestitionen können Preissenkungen bei Fahrkarten als zusätzlicher Anreiz fungieren, mehr Massenverkehrsmittel anstatt des privaten Pkw zu nutzen. PendlerInnen werden in der Debatte um Preissteigerungen bei fossilen Treibstoffen häufig als eine besonders vulnerable Gruppe erwähnt. Im Hinblick auf die individuelle Mobilität wären von einer Senkung der Fahrpreise im öffentlichen Verkehr jedoch nicht nur Personen begünstigt, die bereits den beruflichen Pendlerstatus besitzen, sondern eben auch Personen in Ausbildung, Pension, Selbstständige oder Erwerbstätige ohne Bezug eines Pendlerpauschales oder anderer steuerlicher Entlastungsmaßnahmen. Ebenso würden nicht nur Arbeitswege bevorzugt, sondern auch die Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel in der Freizeit. Neben den Diskussionen zur Entlastung von PendlerInnen (Humer/Lechinger/Six 2021; Köppl/Schleicher/Schratzenstaller 2019) werden somit Forderungen nach einer breiteren Gestaltung der privaten Mobilität forciert. Wie bereits erwähnt, muss für diese Umsetzung jedoch auch die geeignete Infrastruktur vorhanden sein. Das geplante 1-2-3-Klimaticket¹⁰ stellt ein gutes Beispiel für die Vergünstigung der Preise im öffentlichen Personenverkehr dar: Mit drei Euro pro Tag soll es möglich werden, öffentlich für ein ganzes Jahr in Österreich unterwegs zu sein. Hochgerechnet ergibt das 1.095 € pro erwachsene Person, rund 849 € günstiger als eine Jahreskarte der ÖBB im Jahr 2021 (ÖBB Österreichcard¹¹). Abschließend muss jedoch erwähnt werden, dass positive Lenkungseffekte nicht nur vom Preis und der Verfügbarkeit der öffentlichen Verkehrsmittel abhängig sind, sondern auch

¹⁰ In der Nationalratssitzung vom 25. März 2021 wurden mit dem Beschluss zur „One Mobility GmbH“ und dem Klimaticketgesetz erste Schritte in Richtung Einführung der bundesweit gültigen Netzkarte umgesetzt. Siehe hierzu das Bundesgesetzblatt BGBl. I Nr. 75/2021 (Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Klimaticketgesetz).

¹¹ Die Preise der Netz- und Jahreskarten der ÖBB wurden unter www.oebb.at abgerufen.

von externen Faktoren, wie zum Beispiel den Jahreszeiten, räumlichen Komponenten (Wegzeiten in urbanen vs. abgelegenen Regionen) oder gesellschaftlichen (wie altersspezifischen) Gruppenunterschieden.

4. Conclusio

Umweltfreundliches Verhalten zu fördern, Kostenwahrheit zu schaffen und gleichzeitig die Reform sozial gerecht zu gestalten, bedarf gut durchdachter und komplexer Politikmaßnahmen, um diese Ziele einer *ökosozialen* Reform zu erreichen. Da die Maßnahmen sowohl *ökologisch* als auch *sozial* sein sollen, braucht es die besten Instrumente aus beiden Welten. Im Rahmen dieses Berichtes wurden dafür die Verteilungswirkungen einer CO₂-Steuer im Bereich der privaten Haushalte sowie potentielle Rückvergütungsmaßnahmen simuliert und diskutiert. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der Bekämpfung von Armut. In diesem Bericht wird die Simulation der Veränderungen im Einkommen privater Haushalte durch die *einmalige* Einführung einer CO₂-Steuer auf die Güter Benzin, Diesel, Gas, Heizöl, Kohle und Fernwärme in der Höhe von 50 €/t dargestellt. Da Konsumsteuern einen regressiven Verlauf besitzen, fällt auch die Einführung einer ökologischen Steuer auf fossile Brennstoffe in der Beurteilung der Verteilungswirkungen regressiv aus. Obwohl reichere Haushalte tendenziell mehr von diesen Gütern konsumieren (mehrere Autos fahren oder in größeren Wohnungen leben), machen die Ausgaben im Bereich der privaten Mobilität und des Heizens einen geringeren Anteil am verfügbaren Einkommen aus. Somit wird deutlich, dass die Einführung einer CO₂-Steuer mit entsprechenden Maßnahmen zur Prävention sozialer Ausgrenzung erfolgen muss. Hierbei konzentrieren wir uns auf den Indikator zur Armutsgefährdung, der soziale Ausgrenzung anhand des verfügbaren Nettoäquivalenzeinkommens misst. Für das Jahr 2019 berechnen wir hier ein Einpersoneneinkommen unterhalb der Schwelle von 1.318 € netto monatlich, wovon rund 15% aller ÖsterreicherInnen (rund 1,3 Mio. Personen) betroffen sind.

Potentielle Rückvergütungsmechanismen betreffen zunächst verschiedene Formen des sogenannten Ökobonus. Während ein pauschaler Ökobonus für alle Erwachsenen am einfachsten durchsetzbar erscheint, ist der Schutz der armutsgefährdeten Personengruppen nur unzureichend gegeben. Ähnlich verhält es sich bei jener Variante, die vom individuellen Einkommen abhängt. Die Wirkung auf Haushaltsebene ist zwar etwas progressiver als bei einer pauschalen Version, aber die Armutsgefährdungsquote kann im Vergleich zu vor einer Reform nur geringfügig reduziert werden, da Personen mit geringem Erwerbseinkommen (wie etwa Personen in Teilzeitarbeit), oftmals mit besser verdienenden Personen zusammen-

leben. Allerdings könnte somit Abhängigkeitsverhältnissen innerhalb der Haushalte gegengesteuert werden. Die besten Resultate im Bereich der Armutsbekämpfung liefert jene Form des Ökobonus, die vom äquivalisierten Nettohaushaltseinkommen abhängt, da hier die Armutsgefährdungsquote am weitesten gesenkt werden kann. Im Vergleich zum Status quo würde der Anteil der armutsgefährdeten Singlehaushalte und Alleinerziehenden deutlich reduziert werden, die Frauenarmut sinken und der Anteil der der armutsgefährdeten nicht erwerbstätigen Personen und PensionistInnen merklich fallen. Da das (äquivalisierte) Haushaltseinkommen im österreichischen Steuersystem keine eigene Größe ist, gestaltet sich die Durchführung in der Praxis jedoch sehr schwierig. Die Variante, welche somit unserer Ansicht nach in der Praxis am besten geeignet ist, ist die Einführung eines einkommensabhängigen Ökobonus auf Individualebene. Diese Form des Ökobonus stellt eine deutlichere Armutsreduktion und Progressivität als ein pauschaler Ökobonus dar.

Um eine CO₂-Steuer möglichst sozial und nachhaltig zu gestalten, bedarf es jedoch noch zusätzlicher Maßnahmen. Um insbesondere Energiearmut vorzubeugen, könnten beispielsweise die Einführung eines bundesweiten Heizkostenzuschusses für Haushalte mit sehr geringen Einkommen oder Preissenkungen im öffentlichen Verkehr angedacht werden. Zudem müssen bestehende Strukturen durch hohe, aufeinander abgestimmte Investitionen nachhaltig verändert werden, um die langfristigen Klimaziele zu erreichen. Wichtige Bereiche wären hier etwa die Gebäudesanierung, der Tausch von Heizungssystemen und der öffentliche Verkehr. Ein besonderes Augenmerk muss hierbei wiederum auf einkommensschwächere Haushalte gelegt werden. Abschließend muss nochmals betont werden, dass die ökosoziale Transformation im Steuersystem nicht allein durch eine einzige Rückvergütungsmaßnahme als „sozial verträglich“ definiert werden kann, sondern es das Beste aus mehreren Welten braucht.

Literatur

- Art 12 B-VG (BGBl. I Nr. 41/2019). Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Sozialhilfe-Grundsatzgesetz. Online verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010649> (abgerufen am 16.2.2021).
- Austrian Energy Agency (2019). Energiepreisindex (EPI) der österreichischen Energieagentur. Jahresrückblick 2018. Online verfügbar unter https://www.energyagency.at/fileadmin/dam/pdf/energie_in_zahlen/jahresberichte_epi/Jahresentwicklung_EPI_2018.pdf.
- BGBl. I Nr. 75/2021. Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Klimaticketgesetz. Online verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011521> (abgerufen am 24.4.2021).
- Budgetdienst (2019). Verteilungswirkungen einer CO₂-Steuer auf Haushaltsebene. Anfra-

- gebeantwortung des Budgetdienstes. Wien, Republik Österreich Parlamentsdirektion. Online verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2019/BD_-_Anfragebeantwortung_zu_den_Verteilungswirkungen_einer_CO2-Steuer_auf_Haushaltsebene.pdf (abgerufen am 16.2.2021).
- Bundeskanzleramt (2020). Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024. Online verfügbar unter <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html> (abgerufen am 6.4.2021).
- Cervený, Michael/Sturm, Thomas (2012). Lebenszykluskosten neuer Heizsysteme für alte Einfamilienhäuser. Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT). Online verfügbar unter https://www.oegut.at/de/medien/publikation.php?id=1495&ref_id=5156 (abgerufen am 21.4.2021).
- Humer, Stefan/Lechinger, Vanessa/Six, Eva (2021). Ökosoziale Steuerreform: Aufkommens- und Verteilungswirkungen. Working Paper-Reihe der AK Wien Nr. 207. Online verfügbar unter <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akw:g-3610850> (abgerufen am 21.4.2021).
- IPCC (2014). Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. New York, NY, Cambridge University Press. ISBN: 978-1-107-05821-7.
- IPCC (2019). 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Volume 2: Energy. Online verfügbar unter <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/vol2.html> (abgerufen am 16.2.2021).
- Kirchner, Mathias/Sommer,Mark/Kratena, Kurt/Kletzan-Slamanig, Daniela/Kettner-Marx, Claudia (2019). CO₂ Taxes, Equity and the Double Dividend – Macroeconomic Model Simulations for Austria, S. 295–314. Online verfügbar unter <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421518307535> (abgerufen am 16.2.2021).
- Köppl, Angela/Schleicher, Stefan/Schratzenstaller, Margit (2019). Policy Brief: Fragen und Fakten zur Bepreisung von Treibhausgasemissionen. Wien, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Matzinger, Sandra (2019). Energiearmut effektiv bekämpfen – Ein vielschichtiges Phänomen fordert mehrdimensionale Antworten. A&W-Blog. Online verfügbar unter <https://awblog.at/energiearmuteffektiv-bekaempfen/> (abgerufen am 16.2.2021).
- Oesterreich.gv.at (2020). Ermäßigungen und finanzielle Unterstützungen in den Bundesländern. Online verfügbar unter https://www.oesterreich.gv.at/themen/senior_innen/ermaessigungen_und_finanzielle_unterstuetzungen_fuer_senioren/1.html (abgerufen am 16.2.2021).
- Pothen, Frank/Hübler, Michael (2018). A Forward Calibration Method for New Quantitative Trade Models. Working Paper 643. Hannover Economic Papers (HEP). Online verfügbar unter <https://www.econstor.eu/handle/10419/200655> (abgerufen am 16.2.2021).
- Rosifka, Walter (2020). Änderungen im Miet- und Wohnrecht zur Erreichung der Klimaziele. A&WBlog. Online verfügbar unter <https://awblog.at/aenderungen-miet-und-wohnrecht-fuerklimaziele/> (abgerufen am 4.7.2021).
- Schleicher, Stefan/Köppl, Angela (2019). Policy Brief: Ausbaupläne für Energie. Wofür, wie und wo im Energiesystem investieren? WIFO Policy Brief.
- Schnabl, Alexander/Gust, Sarah/Mateeva, Liliana/Plank, Kerstin/Wimmer, Lorenz/Zenz, Hannes (2021). CO₂-relevante Besteuerung und Abgabenleistung der Sektoren in Österreich. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 219. Working Paper-Reihe der AK-Wien.
- Statistik Austria (2019a). Energiestatistik: Mikrozensus Energieeinsatz der Haushalte 2017/2018.

- Statistik Austria (2019b). Jahresdurchschnittspreise und -steuern für die wichtigsten Energieträger 2017.
- Statistik Austria (2020). Tabellenband EU-SILC 2019. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen.
- Umweltbewegung, Ökobüro Allianz der (2020). Öko-sozial umsteuern. Positionspapier für eine öko-soziale Steuerreform. Online verfügbar unter https://www.oekobuero.at/files/516/positionspapier_okosoziale_steuerreform_19_11_2020.pdf (abgerufen am 21.4.2021).
- Umweltbundesamt (2019a). Berechnung von Treibhausgas (THG)-Emissionen verschiedener Energieträger. Online verfügbar unter <https://secure.umweltbundesamt.at/co2mon/co2mon.html> (abgerufen am 16.2.2021).
- Umweltbundesamt (2019b). Sachstandsbericht Mobilität. Report 0688. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0688.pdf> (abgerufen am 16.2.2021).

Zusammenfassung

Die Herausforderung einer ökosozialen Steuerreform ist einerseits über die Erhöhung der Preise von CO₂-Emissionen Anreize für ein umweltfreundlicheres Verhalten zu setzen, und andererseits, die soziale Sicherung aller betroffenen Personen sicherzustellen. Im Rahmen dieses Beitrages analysieren wir die Effekte der Einführung einer CO₂-Steuer in der Höhe von 50 €/t CO₂ auf fossile Treib- und Heizstoffe im österreichischen privaten Haushaltssektor. Zudem werden potentielle Rückvergütungsmaßnahmen diskutiert. Der Fokus liegt dabei auf der Analyse von drei unterschiedlichen Varianten des Ökobonus in Hinblick auf die Bereiche Verteilungswirkung, praktische Durchführbarkeit und Armutsvermeidung. Die statische Simulation der Reform erfolgt auf Basis des Mikrosimulationsmodells TAXSIM. Unsere Ergebnisse zeigen, dass durch die Einführung einer CO₂-Steuer reichere Haushalte aufgrund ihrer höheren Konsumausgaben auch höhere Steuerbeträge zahlen müssen. Betrachtet man die Verteilungswirkungen jedoch im Verhältnis zum Einkommen, zeigt sich eine stark regressive Wirkung, da ärmere Haushalte einen höheren Anteil ihres Einkommens für Heiz- und Treibstoffe aufwenden müssen. Die Einführung eines pauschalen Ökobonus kann der regressiven Wirkung einer CO₂-Steuer nur begrenzt gegensteuern, wohingegen eine einkommensabhängige Variante auf Basis des äquivalisierten Haushaltseinkommens am besten Armut vermeiden kann. Aufgrund der schwierigen Durchführbarkeit in der Praxis erscheint jedoch eine einkommensabhängige Version auf Basis des individuellen Einkommens am besten geeignet, da diese einfacher mit dem österreichischen Steuersystem vereinbar ist. Um Anreize zudem so zu gestalten, dass auch armutsgefährdete Personen auf umweltfreundliche Alternativen umsteigen können, müssen zusätzliche Maßnahmen, wie etwa Investitionen im Bereich Heizen und Mobilität gesetzt werden.

Abstract

The challenge of an ecosocial tax reform is, on the one hand, affecting people's behaviour through an increase in the price of CO₂-emissions and, on the other hand, protecting people who would be financially overburdened. In this paper we analyse the effects of a CO₂ tax at the level of 50 €/tCO₂ on fossil fuels in the Austrian private household sector. In addition, potential relief measures are discussed. The focus lies on the analysis of three different 'eco bonus' variants and their distributional effects, practical feasibility and impact on poverty. The static simulation of the reform is based on the microsimulation model

TAXSIM. Our results show that richer households have to pay higher CO₂ taxes due to their higher consumption expenditures. However, when we look at the relative impact of a CO₂ tax, we observe highly regressive distributional effects, as poorer households have to spend a higher share of their income on heating and fuel. The introduction of a flat-rate 'eco bonus' can only counteract the regressive effects of an CO₂ tax to a limited extent. An income-dependent form of the 'eco bonus' based on the equivalent household income can better mitigate the effects on poor households, but is very difficult to implement in practice. Therefore, an income-dependent version based on individual income appears to be the most suitable 'eco bonus' version, as it is more easily compatible with the Austrian tax system. Moreover, additional measures must be implemented, such as investments in environmentally friendly forms of heating and mobility in order to ensure that poor people can better switch to suitable alternatives.

Schlüsselbegriffe: Umweltsteuern, Steuerpolitik, Verteilungseffekte, Armut, statistische Simulationsmethoden.

Key words: Environmental Taxes, Taxation, Redistributive Effects, Poverty, Statistical Simulation methods.

JEL-Codes: H23, H24, C15, K34, I32.

CO₂-relevante Besteuerung und Abgabenleistung der Sektoren in Österreich

Alexander Schnabl, Sarah Gust, Liliana Mateeva, Kerstin Plank,
Lorenz Wimmer, Hannes Zenz

1. Einleitung

Der Klimawandel und die weltweite Ressourcenkonkurrenz zählen zu den Megatrends, welche Wirtschaft und Gesellschaft maßgeblich verändern (Gros et al. 2018). Eine Ursache für diesen Megatrend liegt in den negativen externen Kosten von wirtschaftlichem Handeln. Sowohl Industrie (Produktionsseite) als auch Endnachfrage (KonsumentInnenseite und Exporte) tragen, unter anderem durch intensiven Ressourcenverbrauch, zum Klimawandel bei. Dabei sollen international gültige Zielsetzungen wie die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen und rechtlich bindende multilaterale Abkommen wie die Klimaziele von Paris zu einer nachhaltigeren Entwicklung führen. Ein zentraler Bestandteil der Strategie für die geplante Beschränkung der Erderwärmung auf weniger als zwei Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Niveau ist die Reduktion von Emissionen (Europäische Kommission 2020b).

Auch im aktuellen Regierungsprogramm Österreichs gelten die Einhaltung des Klimavertrags von Paris und weitere europäische Klimaziele als wesentliche Punkte der österreichischen Umweltstrategie (ÖVP und Grüne 2019). Man möchte den „Paris-Pfad einschlagen und mit wissenschaftsbasierter Klimapolitik“ verschiedene klimarelevante Ziele verfolgen. Wenngleich die konkreten Vorstellungen zur Umsetzung der meisten Zielsetzungen vage bleiben, scheint die geplante Ökosoziale Steuerreform eine wichtige Rolle zu spielen. Die Regierung erhofft sich Lenkungseffekte, die zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen sollen. Zu den geplanten Änderungen zählen eine erhöhte Abgabe auf Flugtickets sowie eine Ökologisierung der Normverbrauchsabgabe (NoVA) und des Pendlerpauschales. Zudem will man sowohl private Haushalte als auch Unternehmen, differenziert nach Wirtschaftssektoren, entlasten. Weiters sieht das Programm eine „Kostenwahrheit bei CO₂-Emissionen“ vor (ÖVP und Grüne 2019, 76–79).

Steuern und Abgaben, aber auch Förderungen und Subventionen wer-

den als politische Instrumente eingesetzt, um eine Lenkungswirkung zu erzielen. Politische AkteurInnen erhoffen Verhaltensänderungen, wie beispielsweise einen reduzierten Verbrauch fossiler Energieträger. Die tatsächliche Lenkungswirkung von CO₂-Steuern wird in der gängigen Literatur jedoch häufig als recht gering bezeichnet, vor allem wenn die Steuerlast sehr niedrig ausfällt, wobei langfristig eine größere Reduktion der betrachteten Emissionen denkbar ist (Davis und Kilian 2011; Andersen 2010). Neben Steuern und Abgaben auf CO₂-verursachende Güter wird allerdings mit einer Reihe an Förderungen und Subventionen ein Verhalten von Unternehmen und privaten Haushalten gefördert, welches die beabsichtigte Lenkungswirkung besagter Steuern und Abgaben verringert. Diese Förderungen und Subventionen werden in der vorliegenden Studie fortan als „umweltschädigend“ eingestuft, wenngleich dies selbstredend nicht der Intention der Fördergeber entspricht.

An dieser Stelle setzt die vorliegende Studie an. Es wird festgestellt, wer in der Wertschöpfungskette welchen Anteil an Steuern und Förderungen, die im Zusammenhang mit negativen externen Umweltkosten stehen, trägt bzw. erhält. Dabei werden Umweltkosten hier stets mit dem Ausstoß klimaschädlicher Gase gleichgesetzt. Außerdem werden verschiedene Szenarien einer CO₂-Steuer in Österreich durchgerechnet. Die Analyse erfolgt auf ÖNACE¹-2-Steller-Ebene² (74 Wirtschaftssektoren plus Staat, Haushalte und Exporte) anhand einer ökologisch erweiterten Input-Output-Analyse.

2. Steuern und Abgaben

Ökologische Steuern und Abgaben sind ein umweltpolitisches Instrument zur Reduktion der Umweltbelastung und zur Steuerung einer effizienten und verantwortungsvollen Nutzung der natürlichen Ressourcen im Produktionsbereich ebenso wie seitens der KonsumentInnen (Statistik Austria 2012, 5). Die Definition von Umweltsteuern, auch Öko-Steuern genannt, wurde auf internationaler Ebene unter Beteiligung von Eurostat, OECD und der Internationalen Energieagentur harmonisiert. Als Öko-Steuern sind jene Steuern definiert, „[...] deren Besteuerungsgrundlage eine physikalische Größe (bzw. eine Ersatzgröße) eines Elements ist, das bei seiner Verwendung oder Abgabe in die Umwelt eine nachgewiesene negative Auswirkung auf die Umwelt hat. Also etwa ein Vorgang oder ein

¹ Österreichische Version der Wirtschaftsklassifikation NACE („Nomenclature générale des activités économiques dans les communautés européennes“), welche in allen EU-Staaten verwendet wird.

² Die Klassifizierung kann unter <http://www.statistik.at/KDBWeb/kdb.do?FAM=WZWEIG&&NAV=DE&&KDBtoken=null> eingesehen werden.

Produkt, der bzw. das die Umwelt verschmutzt oder die Natur bedroht, oder aber nicht erneuerbare Ressourcen verbraucht“ (Statistik Austria 2012, 4).

Für die in der vorliegenden Studie beschriebenen Öko-Steuern dient die Umweltgesamtrechnung der Statistik Austria aus dem Jahr 2018 als Datengrundlage (Statistik Austria 2019a). Zudem werden Daten der NAMEA aus dem Jahr 2016 und die Luftemissionsrechnung für das Jahr 2018 herangezogen. Dieselben Daten verwenden wir auch für die quantitative Analyse in der Input-Output-Rechnung. Laut dem Bericht der Statistik Austria (2019a) gibt es mehrere Möglichkeiten, ökologisch relevante Zahlungen und Steuern abzugrenzen. Wir halten uns dabei an die bereits oben genannte harmonisierte EU/OECD-Definition, die sich auf Steuern bezieht, die auf einer „[...] physischen Einheit basieren, die eine nachgewiesene negative Auswirkung auf die Umwelt hat“ (Statistik Austria 2019a, 20: Tabelle 4). Von diesen verwenden wir nur jene Steuern, die CO₂-verursachende Güter und Tätigkeiten betreffen, da diese im Mittelpunkt der vorliegenden Studie stehen.

Konkret sind für unsere Studie als Untergruppen der Öko-Steuern die Energiesteuern und die Verkehrssteuern von Relevanz. Die Energiesteuern zielen auf die Besteuerung jener Energieträger ab, bei deren Einsatz und Verbrauch CO₂ entsteht. Auch die Emissionszertifikate sind in der Kategorie der Energiesteuern erfasst. Die Einnahmen aus dem Emissionshandel der EU beziehen sich auf die Zahlungen für den Erwerb von Emissionsberechtigungen energieintensiver Anlagen und im Luftverkehr. Die Verkehrssteuern betreffen entweder direkt den Kraftstoffverbrauch und die CO₂-Emissionen von Fahrzeugen oder Charakteristiken der Fahrzeuge, die höhere CO₂-Emissionen verursachen können. Weitere umweltrelevante Steuern und Abgaben (Statistik Austria 2019a, 13) sind die Steuern auf Umweltverschmutzung (z.B. der Altlastenbeitrag) und die Steuern auf Ressourcen. Da sie nicht auf einen CO₂-Ausstoß abzielen, werden sie in der gegenständlichen Studie nicht inkludiert.

Die Statistik Austria verteilt die Öko-Steuern in ihrer Umweltgesamtrechnung auf 18 Wirtschaftssektoren und die Haushalte. Daten aus NAMEA 2016, die eine ähnliche Abgrenzung der Wirtschaftsbereiche anwendet, wurden auch herangezogen. Da wir in der vorliegenden Studie jedoch mit 74+2 Wirtschaftssektoren arbeiten, ordnen wir die Belastung der Sektoren nach folgendem Schema zu: Lässt sich ein Posten der deutlich größeren Aufteilung der Statistik Austria direkt unseren ÖNACE-Sektoren zuweisen, so übernehmen wir diese Zahl direkt. In den Fällen, wo mehrere ÖNACE-Sektoren unter einen der Sektoren der Statistik Austria fallen, greifen wir auf Umweltsteuerdaten von Eurostat zurück und verwenden diese als Verteilungsschlüssel. Diese liegen zwar nur für das Jahr 2017 vor, aber die Aufteilung nach NACE entspricht genau unseren Ansprü-

chen. Des Weiteren verwendet Eurostat die gleiche Aufteilung in vier Steuertypen wie Statistik Austria, und die Definition einer Umweltsteuer laut Eurostat weicht im Wortlaut nur minimal von der Definition von Statistik Austria ab. Auch die Summen der vier Steuertypen von Statistik Austria unterscheiden sich nur minimal von jenen von Eurostat.

Verkehrssteuern

In Österreich umfassen die Verkehrssteuern im Jahr 2018 die folgenden Posten: NoVA (Normverbrauchsabgabe), motorbezogene Versicherungssteuer, Kfz-Steuer, Kfz-Zulassungssteuer und Flugabgabe. Die Verkehrssteuern in Höhe von 3,3 Mrd. Euro im Jahr 2018 sind die zweitgrößte Kategorie innerhalb der Öko-Steuern mit einem Anteil von 34,4%. Innerhalb der Verkehrssteuern hat die motorbezogene Versicherungssteuer den höchsten Anteil (74,2%). Die NoVA liegt an zweiter Stelle (16,2%) (Statistik Austria 2012, 19; Statistik Austria 2019a, 5, 12).

Bei der motorbezogenen Versicherungssteuer handelt es sich um eine Besitzsteuer. Diese wird für Personenkraftwagen auf der Bemessungsgrundlage der Leistung des Verbrennungsmotors in Kilowatt berechnet. Bei Motorrädern wird der Hubraum als Grundlage herangezogen. Ab Oktober 2020 sollen auch die CO₂-Emissionen des jeweiligen Fahrzeugs für die Berechnung der Steuerhöhe bei Neuzulassungen miteinbezogen werden (ÖAMTC 2020).

Durch die NoVA, welche den zweithöchsten Anteil stellt, werden der Anschaffungspreis und der durchschnittliche Kraftstoffverbrauch besteuert. Seit Mitte 2008 gibt es bei dieser Abgabe ein Bonus-Malus-System, welches direkt auf CO₂-Emissionen abzielt. Es fördert den Erwerb von Fahrzeugen mit niedrigen Schadstoffemissionen und umweltfreundlichen Antriebsmotoren (Statistik Austria 2019a, 12).

Andere Kategorien sind die Kfz-Steuer, die Kraftfahrzeuge mit Gewicht von über 3,5 Tonnen sowie Zugmaschinen und Motorkarren betrifft (Statistik Austria 2019a, 12), und die Flugabgabe, welche von FlugzeugbetreiberInnen für den Abflug von PassagierInnen und Passagieren von einem österreichischen Flughafen zu bezahlen ist (Bundesministerium für Finanzen 2020). Die Kfz-Zulassungssteuer umfasst die Zulassungsgebühren, die zu bezahlen sind, wenn ein Kraftfahrzeug oder ein Anhänger in Österreich zugelassen wird. Die quantitative Analyse der vorliegenden Studie beruht auf der oben genannten aktuellen Definition der Verkehrssteuern (Stand 2018). Für unsere Berechnungen werden allerdings die Verkehrssteuern als Gesamtsumme eingesetzt, ohne die einzelnen Steuerposten gesondert zu untersuchen, da eine genaue Aufschlüsselung nach ÖNACE-Sektoren nicht vorhanden ist. Laut der in unserer Analyse verwendeten Daten belaufen sich die Verkehrssteuern im Jahr 2018 auf 3,3

Mrd. Euro, wobei auf die Wirtschaftssektoren insgesamt 835,4 Mio. Euro und auf die Haushalte 2.459,3 Mio. Euro entfallen. Die höchsten Abgaben bei den Unternehmen liefert der Sektor „Großhandel“ mit 206 Mio. Euro. An der zweiten und dritten Stelle finden sich die Sektoren „Einzelhandel“ sowie „Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen“ mit fast 90 bzw. 71 Mio. Euro.

Energiesteuern

Die Energiesteuern beinhalten mit Stand 2018 folgende Kategorien: Mineralölsteuer, Energieabgaben und Emissionszertifikate (Statistik Austria 2012, 19; Statistik Austria 2019a, 12). Im Gegensatz zu den ersten beiden Kategorien innerhalb der Energiesteuern handelt es sich bei den Emissionszertifikaten nicht um einen festgelegten Steuersatz. In diesem Fall sind die BetreiberInnen bestimmter energieintensiver Anlagen oder von Flugzeugen verpflichtet, die von ihnen getätigten Emissionen des Vorjahres über den Erwerb von Emissionszertifikaten auszugleichen. Zu den kostenlos zugeteilten Zertifikaten können weitere Zertifikate erworben werden. Daher wird anhand des Marktpreises der Emissionszertifikate die entsprechende Steuerhöhe abgeleitet. Die Statistik Austria wertet die Zahlungen, welche Unternehmen für Emissionszertifikate tätigen müssen, als Energiesteuer.

Insgesamt haben die Energiesteuern in Höhe von 5.485 Mio. Euro im Jahr 2018 den größten Anteil an den Öko-Steuern (57,2%). Innerhalb der Energiesteuern hat die Mineralölsteuer mit fast 80% den höchsten Anteil, gefolgt von den Energieabgaben mit rund 17% und vom „Handel mit Emissionszertifikaten“ mit 3,3% (Statistik Austria 2019a, 12). Die Mineralölsteuer zählt zu den Verbrauchssteuern und fällt je Liter Diesel oder Benzin an. Die Energieabgaben umfassen die Erdgasabgabe und Elektrizitätsabgabe, wodurch die Lieferung und der Verbrauch von Energie besteuert wird (Statistik Austria 2019a, 12). Unternehmen mit energieintensiven Produktionsprozessen können einen Teil der Abgaben jedoch rückvergütet bekommen. Die Emissionszertifikate sind Berechtigungen für Treibhausgasemissionen in CO₂-Äquivalenten³ (CO₂e) von ortsfesten Anlagen in energieintensiven Bereichen und im Luftverkehr (im Europäischen Wirtschaftsraum) innerhalb festgelegter Obergrenzen. Unternehmen haben die jährliche Verpflichtung, Zertifikate für die von ihnen verursachten Emissionen des Vorjahres abzugeben. Ein Teil der Emissionszertifikate wird kostenlos zugeteilt. Darüber hinaus werden Zertifikate von den Unterneh-

³ CO₂-Äquivalente bilden ab, wie stark eine chemische Verbindung in Relation zu Kohlenstoffdioxid zum Treibhauseffekt beiträgt. In dieser Betrachtung sind also auch andere Treibhausgase inkludiert, beispielsweise Methan, welches rund 25-mal klimaschädlicher als CO₂ ist (United Nations FCCC/CP/2013/10/Add.3 Anhang III, 24).

men im Emissionshandel der EU erworben, um die getätigten Emissionen zu decken (Europäische Kommission 2020a). Die Ausgaben, welche Unternehmen für Emissionszertifikate tätigen müssen, werden im Rahmen der vorliegenden Studie als Steuer angesehen. Hierfür wird der Marktpreis im Emissionshandel herangezogen. Der Teil der Zertifikate, die kostenlos zugeteilt werden, werden als Befreiung von dieser Steuer betrachtet. In der vorliegenden Studie werden die Gratiszuteilungen von Emissionszertifikaten als eine umweltschädliche Subvention behandelt.

3. Förderungen und Subventionen

Analog zu Steuern und Abgaben werden in der vorliegenden Studie auch relevante Förderungen und Subventionen berücksichtigt. Wir beziehen nur jene Förderungen und Subventionen in die quantitative Analyse mit ein, die den CO₂-Ausstoß in Österreich direkt erhöhen oder das Potential haben, das Verhalten von FörderbezieherInnen so zu ändern, dass in Folge mehr CO₂ produziert wird.

Grundsätzlich orientieren wir uns bei der Identifikation von relevanten Förderungen und Subventionen stark an einem für die vorliegende Studie wichtigen Bericht des WIFO über Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr in Österreich (Kletzan-Slamanig und Köppl 2016, 14–27). In diesem gelten Subventionen und Förderungen dann als umweltschädlich, „[...] wenn sie negative Wirkungen auf die Umwelt (z.B. Klima, Wasser, Luft, Boden, Biodiversität) auslösen oder den Ressourcenverbrauch verstärken“ (Kletzan-Slamanig und Köppl 2016, 14), wobei in der vorliegenden Studie der Fokus auf erhöhtem CO₂-Ausstoß als negativer Umweltwirkung liegt. Auch in der Argumentation über die Relevanz einzelner Punkte halten wir uns in vielen Fällen an die Argumentation des WIFO (Kletzan-Slamanig und Köppl 2016, 13–79).

Bei den insgesamt 14 identifizierten Förderposten (Förderbeträge jeweils in Klammer) handelt es sich um die Energieabgabevergütung (420 Mio. Euro), das Herstellerprivileg für Energieerzeugnisse (411,3 Mio. Euro), die Mineralölsteuerbefreiung für Schiffsbetriebsstoffe (50 Mio. Euro), die Mineralölsteuerbefreiung für Luftfahrtbetriebsstoffe (410 Mio. Euro), die Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge (130 Mio. Euro), die Steuerbefreiung für nicht energetischen Verbrauch (106 Mio. Euro), Strompreis-Privilegien für Unternehmen (418 Mio. Euro), die Subventionierung von Energieforschungsausgaben im Bereich fossiler Energieträger (600.000 Euro), die Mineralölsteuerbegünstigung für Diesel (365 Mio. Euro), die NoVA-Befreiung in bestimmten Bereichen (16 Mio. Euro), die Steuerbefreiung für Traktoren und Motorkarren (70 Mio. Euro), die steuerliche Pendlerförderung auf Bundesebene (179 Mio. Euro – der vom BMF

im Förderbericht ausgewiesene Förderanteil im Pendlerpauschale), den Förderanteil bei der pauschalen Dienstwagenbesteuerung (168,6 Mio. Euro) und die Gratiszuteilung von Emissionszertifikaten (303,8 Mio. Euro).

Auf Basis der oben erwähnten WIFO-Studie und des Förderungsberichts des Bundes (Bundesministerium für Finanzen 2018) werden die Förderungen auf die 74 Wirtschaftssektoren und die Haushalte verteilt. Als Verteilungsschlüssel werden je nach Art der Förderung beispielsweise der CO₂-Ausstoß, der Verbrauch einer bestimmten Ressource oder die Wertschöpfung der Sektoren aus der Energiebilanz (Statistik Austria 2020a), der Energiegesamtrechnung (Statistik Austria 2020b) oder den Input-Output-Tabellen (Statistik Austria 2019c) herangezogen. Teilweise kommen auch spezielle Datenquellen wie beispielsweise parlamentarische Anfragen zur Anwendung. Als Referenzjahr dient 2018, die entsprechenden Werte werden falls notwendig hochgerechnet.

4. CO₂-Steuerszenarien in Österreich

In der vorliegenden Studie werden auch die direkten und indirekten Effekte von vier CO₂-Steuerszenarien in Österreich berechnet. Drei davon stellen theoretische und somit nicht verwirklichte Szenarien dar. Diese Szenarien übernehmen wir aus einem Bericht des WIFO, der sich mit den Auswirkungen einer solchen Steuer auf Haushaltseinkommen befasst (Kirchner et al. 2018). Als Datengrundlage für Emissionen und den Verbrauch fossiler Energieträger der einzelnen ÖNACE-Sektoren verwenden wir die integrierte NAMEA, die für das Jahr 2016 vorliegt (Statistik Austria 2019b), die Energiegesamtrechnung und die Luftemissionsrechnung, für welche die aktuellsten Daten für das Jahr 2018 vorliegen (Statistik Austria 2020b; 2020c). In Folge lässt sich sowohl die direkte als auch die indirekte monetäre Belastung der Sektoren durch eine etwaig eingeführte CO₂-Steuer in unserem Modell berechnen.

Die Steuerszenarien des WIFO bestehen aus jeweils zwei Komponenten und betreffen die Energieträger Diesel, Benzin, Heizöl, Kohle und Gas: Komponente 1 ist eine Energiesteuer, die basierend auf dem CO₂-Gehalt der jeweiligen Energieträger in eine implizite CO₂-Steuer umgerechnet wird. Komponente 2 bildet eine explizite CO₂-Steuer, welche in den Szenarien 1 bis 3 entweder mit der Energiesteuer gemeinsam auftritt oder diese ganz ersetzt (Kirchner et al. 2018, 19), im Basisszenario jedoch nicht enthalten ist. Die Weltbank berechnet eine Preisspanne von 40 bis 80 US-Dollar pro Tonne CO₂, die voraussichtlich mindestens notwendig wäre, um die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu erreichen (World Bank Group 2019, 26). Nur in den Szenarien 2 und 3 erfüllt die Steuer dieses Kriterium für alle Energieträger. Das Basisszenario und Szenario 1 wären für die Er-

reichung der Klimaziele wohl zu wenig ambitioniert. Nicht Teil der Betrachtung sind Verkehrssteuern.

Das Basisszenario bildet den Status quo in Österreich anhand der oben beschriebenen Datenquellen ab. Basierend auf der existierenden Energiesteuer für fünf Energieträger errechnet das WIFO folgende implizite CO₂-Steuern, angegeben je Tonne CO₂: 195 Euro für Benzin, 147 Euro für Diesel, 40 Euro für Heizöl, 31 Euro für Gas und 18 Euro für Kohle (Kirchner et al. 2018, 19–20). Diese für 2016 gültigen Werte übernehmen wir direkt für das Jahr 2018, auch wenn damit möglicherweise eine leichte Unterschätzung vorliegt. In Szenario 1 wird neben der bereits bestehenden Energiesteuer von einer weiteren Steuer von 60 Euro/Tonne CO₂ für alle Energieträger ausgegangen. In Szenario 2 wird mit einer Steuer von 120 Euro/Tonne CO₂ gerechnet. Zusätzlich wird eine Energiesteuer angenommen, welche die fünf Energieträger nach ihrem Energiegehalt (entspricht nicht dem CO₂-Ausstoß bei Verbrauch) gleich besteuert. In Szenario 3 beträgt die Steuer 315 Euro/Tonne CO₂. Gleichzeitig wird im dritten Szenario von der Abschaffung der Energiesteuer ausgegangen, wodurch alle Energieträger mit dem gleichen Betrag belastet werden (Kirchner et al. 2018, 19–20). Somit handelt es sich hierbei um das einzige Szenario, in dem die besonders verschmutzende Kohle im Vergleich zu anderen Energieträgern nicht bessergestellt ist (die Ausnahme bilden die ETS-Sektoren).

Grundsätzlich könnten für die in der vorliegenden Studie errechneten CO₂-Steuerszenarien verschiedene Größen als Basis herangezogen werden. So könnten etwa neben CO₂ auch weitere Treibhausgase, wie beispielsweise Methan, miteinbezogen werden. Eine andere Möglichkeit ist die ausschließliche Berücksichtigung von klimaschädlichen Emissionen. Darunter würde laut NAMEA-Definition der Statistik Austria (2019b) beispielsweise nur CO₂ aus fossilen Quellen fallen. Werden Letztere in den vorliegenden Szenarien als Berechnungsbasis verwendet, so verringert sich die Steuerbelastung über alle Sektoren hinweg entsprechend, da in der Regel nie das gesamte in einem Sektor anfallende CO₂ zu 100% aus fossilen Quellen stammt. Österreichweit machen die CO₂-Emissionen aus fossilen Quellen 71% aller CO₂-Emissionen aus (Statistik Austria 2019b). Hierbei ist zu beachten, dass die Verbrennung gewisser Energieträger streng genommen nur dann klimaneutral ist, wenn, wie z.B. beim Verbrennen von Holz, der gerodete Wald tatsächlich rasch und umfassend wieder aufgeforstet wird. Die erwünschten Verhaltensänderungen würden voraussichtlich dann eintreten, wenn die Kosten dieser Aufforstung nicht die Allgemeinheit, sondern der oder die jeweilige VerbraucherIn direkt oder indirekt trägt. Da die vorliegende Studie jedoch unter anderem zum Ziel hat, zum politischen Diskurs bezüglich einer CO₂-Steuer in Österreich beizutragen, ziehen wir mit Verweis auf das aktuelle Regierungsprogramm (ÖVP und Grüne 2019) den gesamten CO₂-Ausstoß als Berechnungs-

grundlage heran, da in diesem nicht genauer definiert wird, welche Art von CO₂ einer Bepreisung oder Steuer unterliegen soll (siehe z.B. ÖVP und Grüne 2019, 76–79, 104). Darüber hinaus werden Berechnungen basierend auf den klimaschädlichen Emissionen präsentiert.

Klimapolitisch wäre es jedoch sinnvoller, die Szenarien an die Emissionen, gemessen in CO₂-Äquivalenten (CO₂e), anzubinden. CO₂-Äquivalente bilden ab, wie stark eine chemische Verbindung in Relation zu Kohlenstoffdioxid zum Treibhauseffekt beiträgt. Die Betrachtung nach CO₂e bietet eine genauere Untersuchung hinsichtlich ökologischer Gesichtspunkte. So entsteht im Zuge wirtschaftlicher Aktivitäten neben CO₂ auch eine Reihe an weiteren zum Teil deutlich schädlicheren Treibhausgasen, welche sich nachteilig auf die Umwelt auswirken. Ein Beispiel hierfür stellt Methan dar, welches etwa 25-mal klimaschädlicher als CO₂ ist (nach GWP 100-jähriger Horizont des IPCC AR 4). Dieser Ansatz soll sich einer „Klimakostenwahrheit“ so weit wie möglich annähern.

Ausgenommen von den Wirkungen der Szenarien 1 bis 3 bleiben die vom EU-Emissionshandel betroffenen Sektoren. Ermittelt wurden diese basierend auf der Klassifikation der Aktivitäten der stationären Anlagen und des Flugverkehrs, die vom EU-Emissionshandel erfasst sind (European Environment Agency 2020). Darunter fallen die Sektoren „Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus“, „Kokerei und Mineralölverarbeitung“, „Herstellung von chemischen Erzeugnissen“, „Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik und Ähnliches“, „Metallerzeugung und -bearbeitung“, „Energieversorgung“ sowie „Luftfahrt“. Für die genannten Sektoren wird eine gleichbleibende Abgabe angenommen. Diese Abgabe stellt die Komponente 1 der ETS-Sektoren dar. Die Komponente 2 – eine explizite CO₂-Steuer – wird für die ETS-Sektoren in den folgenden Szenarien auf null gesetzt. In keinem Szenario überschreitet der Gesamtpreis aus Energiesteuer plus CO₂-Steuer 315 Euro.

In der gegenständlichen Input-Output-Analyse werden *keine* Preiseffekte berücksichtigt. Es wird angenommen, dass die neuen Steuern keine Reaktionen der MarktteilnehmerInnen auslösen. Das bedeutet, dass sowohl die Unternehmen als auch die Haushalte im unveränderten Ausmaß produzieren und konsumieren, obwohl sich die (relativen) Preise der Waren und Dienstleistungen verändern. Hierbei ist anzumerken, dass merkliche Verhaltensänderungen der MarktteilnehmerInnen in erster Linie mittel- bis langfristig zu erwarten wären. Kurzfristig wäre es beispielsweise für viele Unternehmen kaum möglich, Produktionsprozesse grundlegend umzustellen. Auch für private Haushalte wären Anpassungen wie der Umstieg auf die Nutzung erneuerbarer Energieträger mehrheitlich mit Verzögerung zu erwarten.

5. Untersuchungsmethode: ökologische Input-Output-Analyse

Im Laufe des Produktionsprozesses fallen in der gesamten Vorleistungskette laufend entsprechende Abgaben (Förderungen) an. Die Haushalte leisten nicht nur direkt Energieabgaben oder beziehen Förderungen, sondern auch indirekt durch die Käufe von (heimisch) erzeugten Gütern, in denen direkt und indirekt Energieabgaben (-förderungen) enthalten sind. Um die indirekten Abgaben und Förderungen zu ermitteln, wird die Input-Output-Analyse eingesetzt, sodass für die 74 Wirtschaftssektoren ebenso wie für die Haushalte, den Staat und die Exporte die Gesambelastungen (-förderungen) ermittelt werden können. Auf ähnliche Art und Weise werden auch die direkten und indirekten Belastungen aufgrund der diskutierten Szenarien einer möglichen CO₂-Steuer ausgerechnet.

Die Input-Output-Analyse ist Teil der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Methodisch beruht sie auf der Betrachtung der Wirtschaft als geschlossenes System bestehend aus miteinander verflochtenen Wirtschaftsbereichen, die jeweils Leistungsströme beziehen und abgeben. Die Grundüberlegung besteht darin, dass für die in den einzelnen Sektoren produzierten Waren und Dienstleistungen eine Reihe an Vorleistungsgütern und -dienstleistungen benötigt werden. Diese können aus dem In- oder Ausland bezogen werden und führen ihrerseits wieder zu Vorleistungsbezügen und so weiter. Als Datengrundlage werden Input-Output-Tabellen herangezogen, die für Österreich von Statistik Austria bereitgestellt werden (Statistik Austria 2019c).

Diese Methode ermöglicht unter anderem die Berechnung von direkten und indirekten Wertschöpfungs- und Steuereffekten, die sich durch die Nachfrage nach bestimmten Gütern und Dienstleistungen ergeben. Die Input-Output-Analyse wird hier zudem um die Analyse von ökologischen Komponenten zur ökologischen Input-Output-Analyse erweitert, beispielsweise um den CO₂-Ausstoß in den einzelnen ÖNACE-Sektoren basierend auf der NAMEA (Statistik Austria 2019b) und der Luftemissionsrechnung für 2018. So entstehen bei jedem Produktionsprozess nicht nur erwünschte Güter, sondern es fallen auch unerwünschte Güter wie z.B. Luftschadstoffe an. Darauf basierend können in einem weiteren Schritt Abgaben dargestellt werden. Wie die Input-Output-Analyse (Leontief 1936) stammt die „environmentally extended input-output analysis“ von Wassily W. Leontief (1970). Üblicherweise werden im Rahmen von Input-Output-Analysen (bzw. Umwegrentabilitätsanalysen) direkte, indirekte und induzierte Auswirkungen untersucht. In der vorliegenden Studie genügen uns die direkten und indirekten Wirkungen:

- *Direkte Effekte*: Die direkten Effekte entstehen unmittelbar durch die Nachfrage der Haushalte, des Staates und des Auslands (Exporte) bei den zuerst angestoßenen Wirtschaftsprozessen durch die betrof-

fenen Unternehmen. Diese Studie fokussiert sich auf jene Aktivitäten, die in Verbindung mit CO₂-relevanten Steuern (Energie- und Transportsteuern) oder Förderungen stehen. Auch die Haushalte selbst zahlen solche Steuern und erhalten vereinzelt entsprechende Förderungen.

- *Indirekte Effekte:* Die direkten Wirtschaftsaktivitäten lösen durch ihre Verflechtungsketten der Vorleistungen indirekte Effekte aus. Für die Produktion jedes einzelnen Gutes sind sowohl direkte Leistungen (z.B. Personal) als auch Vorleistungen notwendig. Der Kauf dieser Vorleistungen und Investitionen führt wiederum zu CO₂-Emissionen bei den liefernden Unternehmen. Für die Erbringung der Vorleistungen und Investitionen sind abermals Materialien und Leistungen nötig, die aus Österreich oder dem Ausland zugekauft werden müssen, sodass ganze Ketten an CO₂ entstehen.

Mithilfe der Input-Output-Analyse findet üblicherweise eine Schätzung der direkten und indirekten Effekte auf Wertschöpfung und Gesamtaufkommen sowie Steuern und Abgaben statt. In der vorliegenden Studie wird darüber hinaus detailliert die direkte und indirekte Belastung durch Energie- und Transportsteuern bzw. CO₂-relevante Förderungen dargestellt. Zudem werden die direkten und indirekten Belastungen einer etwaig eingeführten CO₂-Steuer für jeden der 74 Wirtschaftssektoren sowie für die Haushalte, den Staat und die Exporte ermittelt.

- *Sektorale Effekte:* Für jeden Wirtschaftssektor wird dargestellt, wie hoch seine Belastung an Energie- und Transportsteuern, aber auch seine entsprechenden Förderungen direkt und indirekt sind. Dabei ist zu beachten, dass häufig Vorleistungen aus der eigenen Branche bezogen werden. Um Mehrfachzählungen zu vermeiden, sind diese wieder herauszurechnen bzw. sollten keine Summen über die Sektoren gebildet werden. Beispielsweise steckt in der Produktion eines Pkw auch die Produktion von Vorleistungen wie Metallen oder Kunststoffen, sodass die bei der Metallherstellung entstehenden Emissionen zweimal erfasst werden würden; einmal direkt im Sektor 24 „Metalle“ und einmal indirekt im Sektor 29 „Kraftwagen“. Besonders stark fiel die Doppelzählung dann aus, würde man den Sektor 35 „Energie“ mit einem beliebigen anderen Sektor aufsummieren, da Ersterer sehr hohe Emissionen verursacht, diese aber schon über die indirekten Effekte in den Vorleistungen erfasst und parallel dazu bereits in den jeweiligen Sektoren berücksichtigt wurden. Zur Darstellung wird die Klassifikation ÖNACE, die österreichische Version von NACE verwendet. Dabei werden Unternehmen nach ihrem bedeutendsten Gut (oder Dienstleistung) klassifiziert.

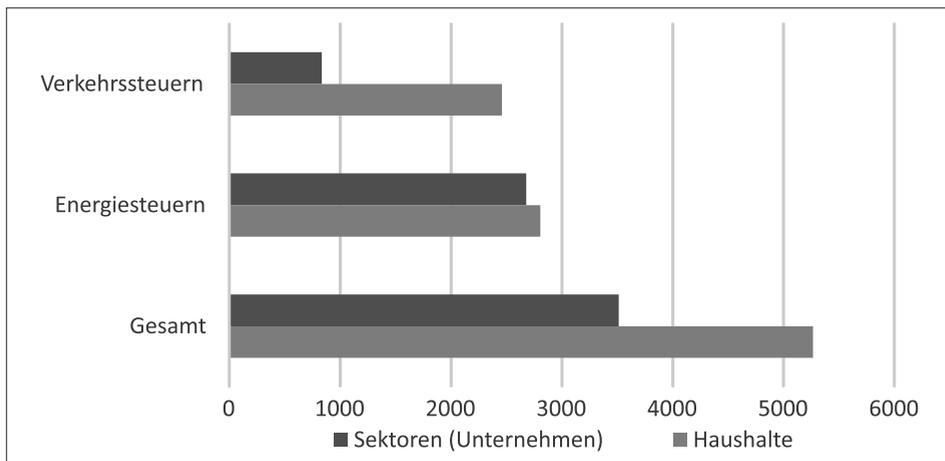
- *CO₂-Effekte*: Analog zu den oben genannten Effekten können die bei den einzelnen Produktionsschritten (unerwünscht) erzeugten Schadstoffmengen, insbesondere die Menge an CO₂-Äquivalenten) miterfasst werden.

6. Ergebnisse zu Abgaben, Steuern und Förderungen

Das vorliegende Ergebniskapitel zeigt die Verteilung von Abgaben, Steuern, Förderungen und Subventionen über die österreichischen Wirtschaftssektoren. Die direkten CO₂-relevanten Effekte der Abgaben, Steuern und Förderungen entstehen durch die betreffenden Produktionsprozesse in den einzelnen Wirtschaftssektoren und durch das Konsumverhalten der privaten Haushalte. Zur Erhöhung der Übersichtlichkeit werden die sektoralen Effekte in diesem Kapitel gruppiert bzw. anhand ausgewählter Sektoren ausgewiesen.

Abbildung 1 zeigt das Verhältnis der CO₂-relevanten Steuerlast, in absoluten Zahlen betrachtet, zwischen den Unternehmen und den Haushalten. Während die Energiesteuern annähernd gleich verteilt sind, werden die Verkehrssteuern zum Großteil von den Haushalten getragen.

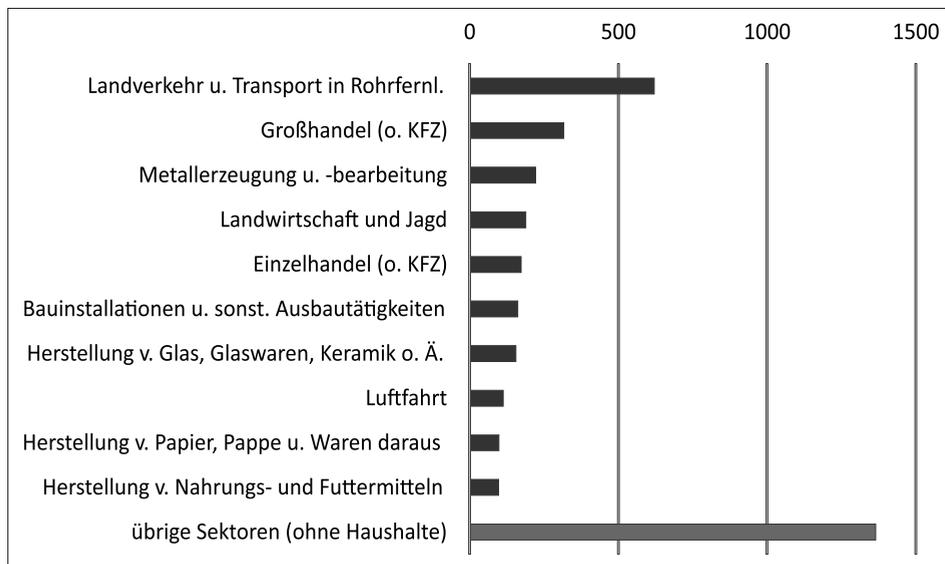
Abbildung 1: Aufteilung der direkten CO₂-relevanten Steuern und Abgaben nach Unternehmen und Haushalten, in Mio. Euro, 2018



Quelle: IHS Unternehmen, Branchen und Regionen 2020.

Abbildung 2 gibt Aufschluss über die zehn Sektoren, die den größten Anteil an Verkehrs- und Energiesteuern zahlen. Der Sektor „Landverkehr“ (inkl. Transport in Rohrfernleitungen) steht mit 621 Mio. Euro an erster Stelle.

Abbildung 2: Verteilung der direkten CO₂-relevanten Steuern und Abgaben nach Sektoren, in Mio. Euro, 2018



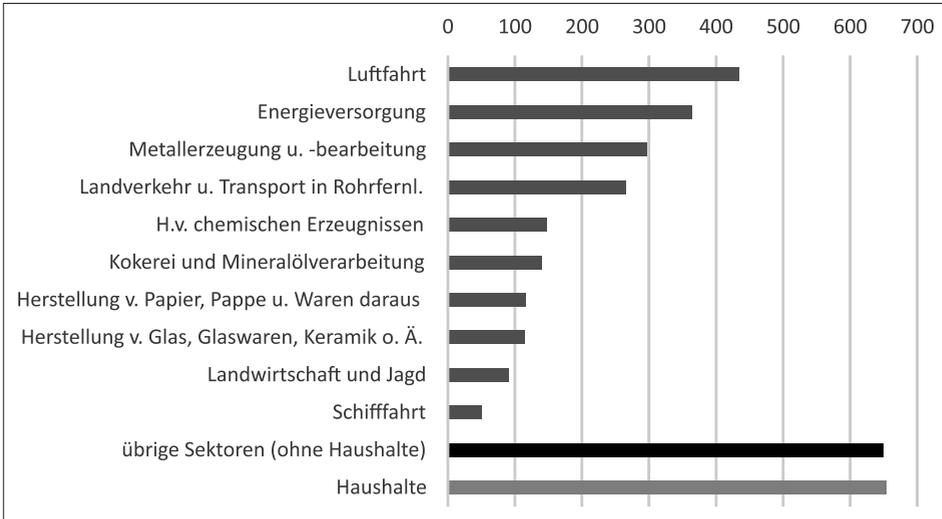
Quelle: IHS Unternehmen, Branchen und Regionen 2020.

Abbildung 3 zeigt jene zehn Sektoren, die den größten Anteil an CO₂-relevanten Förderungen und Subventionen erhalten. Wie auch bei der Verteilung der Steuerlast ist zu beachten, dass die Sektoren unterschiedliche Größen aufweisen. Die energieintensiven Sektoren „Luftfahrt“ (434 Mio. Euro), „Energieversorgung“ (364 Mio. Euro), „Metallerzeugung und -bearbeitung“ (296 Mio. Euro) und „Landverkehr“ (266 Mio. Euro) weisen die größten Förderungsbeträge auf. Der prozentuelle Anteil der Haushalte an den Förderungen und Subventionen beträgt rund 20%.

Trotz der hohen CO₂-relevanten Förderungen sind in Relation zur generierten direkten Wertschöpfung die energieintensiven Sektoren „Luftfahrt“, „Schifffahrt“ und „Landverkehr“ relativ gesehen am meisten mit Energie- und Verkehrssteuern belastet (v.a. aufgrund der Verkehrssteuern). Danach folgen die „Landwirtschaft“ und die anderen großen Verschmutzer. Am geringsten belastet sind die Dienstleistungen. Bei den CO₂-relevanten Förderungen und Subventionen profitieren ebenfalls die energieintensiven Sektoren: „Schifffahrt“, „Luftfahrt“ und „Kokerei und Mineralölverarbeitung“.

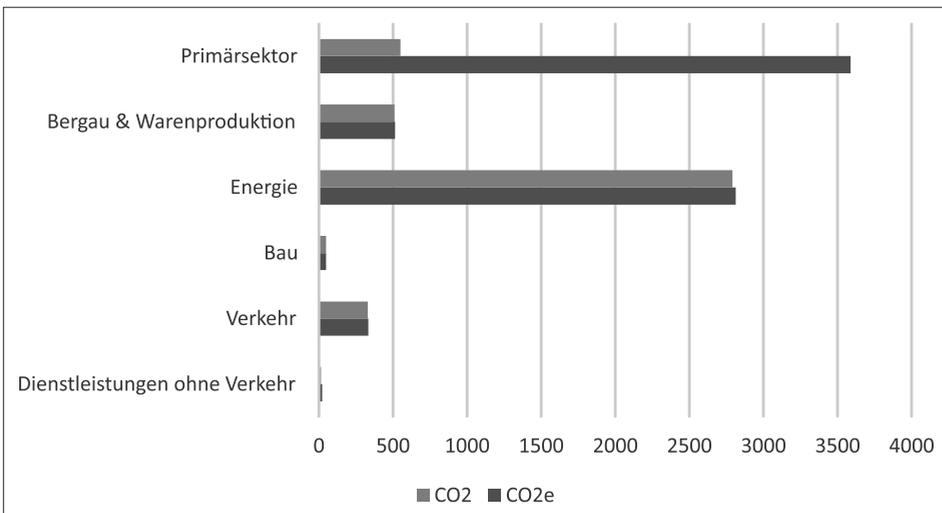
Abbildung 4 gibt Aufschluss über die Verteilung der produzierten CO₂- und CO₂e-Mengen in Relation zur Bruttowertschöpfung im Jahr 2018. Aufgrund der recht hohen und besonders klimaschädlichen Methanproduktion und der relativ geringen Wertschöpfungsintensität in der Landwirtschaft macht sich der Primärsektor mit 2.186 Tonnen CO₂e je Mio. Euro

Abbildung 3: Verteilung der CO₂-relevanten Förderungen und Subventionen nach Sektoren, in Mio. Euro, 2018



Quelle: IHS Unternehmen, Branchen und Regionen 2020.

Abbildung 4: CO₂ bzw. CO₂e in Tonnen je 1 Mio. Euro Bruttowertschöpfung nach gruppierten Sektoren, direkte Effekte, 2018



Quelle: Statistik Austria (2020c), IHS Unternehmen, Branchen und Regionen 2020.

Bruttowertschöpfung bemerkbar. Wird jedoch nur CO₂ berücksichtigt, geht dieser Wert auf 550 Tonnen CO₂ zurück. Der Energiesektor weist hinsichtlich CO₂ mit 2.791 Tonnen CO₂ pro 1 Mio. Euro Bruttowertschöpfung den höchsten Wert auf, während im Dienstleistungssektor (ohne Verkehr)

lediglich rund 16 Tonnen CO₂ 1 Mio. Euro Bruttowertschöpfung gegenüberstehen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die CO₂-relevanten Steuern und Abgaben sowie Förderungen und Subventionen und stellt eine Zusammenfassung der wichtigsten Zahlen der direkten Effekte dar. Die angegebenen Großbuchstaben in der linken Spalte verweisen auf die ÖNACE-2008-Klassifikation. Neben den Sektoren wird auch der Anteil der Haushalte separat ausgewiesen.

Tabelle 1: CO₂-relevante Besteuerung und Förderungen direkt, 2018

	Sektoren	Energiesteuern in Mio. €	Energie- und Verkehrssteuern in Mio. €	CO ₂ -relevante Förderungen in Mio. €
A	Primärsektor	182,2	193,3	122,9
B + C	Bergbau und Warenproduktion	918,0	1.053,5	1.093,1
D	Energie	30,4	38,4	364,3
F	Bau	254,3	301,3	62,0
H	Verkehr	712,6	824,6	774,8
E, G, I-T	Dienstleistungen ohne Verkehr	581,0	1.102,8	248,5
	Unternehmen	2.678,5	3.513,9	2.665,6
	Haushalte	2.806,5	5.265,8	652,8

Quelle: Statistik Austria (2020c), IHS Unternehmen, Branchen und Regionen 2020. Anm.: Die rechte Spalte enthält alle in Kapitel 3 beschriebenen Förderungen, auch wenn diese nicht in direktem Zusammenhang mit den Energie- und Verkehrssteuern stehen.

Basierend auf der Umweltgesamtrechnung und der NAMEA für 2016 (Statistik Austria 2019b) und der Luftemissionsrechnung für 2018 (Statistik Austria 2020c) werden in Tabelle 2 die emittierten Mengen an Treibhausgasen in CO₂-Äquivalenten und die CO₂-Mengen den CO₂-relevanten Steuern gegenübergestellt. Während der Energiesektor lediglich 1,75 Euro Energiesteuer je CO₂-Tonne bezahlt, tragen die Dienstleistungen (ohne Verkehr) 166,50 Euro und das Bauwesen 225 Euro für die gleiche Einheit. Den Haushalten kostet eine CO₂-t im Durchschnitt 126,83 Euro. Die Gegenüberstellung von CO₂-Äquivalenten und CO₂ demonstriert die beträchtlichen Unterschiede der zwei Betrachtungen in manchen Sektoren. So weist vor allem der Primärsektor mit rund 9,7 Mt CO₂e im Vergleich zu 2,4 Mt CO₂ einen deutlich höheren Wert an Emissionen auf, als eine reine Betrachtung nach CO₂ aufzeigen würde.

Bis hier werden nur jene CO₂-relevanten öffentlichen Steuern und Förderungen untersucht, die direkt bei den spezifischen Produktionsschritten anfallen bzw. die durch das Verhalten der Haushalte auftreten. Es kommen jedoch in der gesamten Produktionskette bei den meisten der Produktionsschritte Abgaben und Förderungen zum Tragen, jedenfalls solan-

Tabelle 2: Direkte Besteuerung je CO₂-Tonne nach Wirtschaftsbereich, 2018

	Sektoren	CO ₂ -Äquivalente in kt ⁴	CO ₂ in kt	Energiesteuern/ CO ₂ -t	E+V-Steuern/ CO ₂ -t	E+V-Steuern/ CO ₂ -t
A	Primärsektor	9.664,0	2.432,5	74,90	79,47	20,01
B + C	Bergbau und Warenproduktion	34.344,1	33.913,4	27,07	31,06	30,68
D	Energie	17.687,2	17.348,9	1,75	2,21	2,17
F	Bau	1.163,2	1.130,1	225,02	266,61	259,04
H	Verkehr	6.559,0	6.461,3	110,28	127,62	125,72
E, G, I-T	Dienstleistungen ohne Verkehr	6.672,8	3.489,7	166,50	316,14	165,34
	Unternehmen	76.090,2	64.775,8	41,35	54,25	46,18
	Haushalte	22.769,7	22.134,0	126,83	237,91	231,26

Quelle: Statistik Austria (2020c), IHS Unternehmen, Branchen und Regionen 2020. Anm.: Spalte 5–7 in Euro.

ge diese Schritte in Österreich stattfinden. So leisten beispielsweise die Haushalte nicht nur Energiesteuern, indem sie ihre Privat-Pkw nutzen und dafür Treibstoffe benötigen, sondern auch indirekt durch den Kauf verschiedenster Güter, für deren Produktion bei den einzelnen Produktionsschritten immer wieder Steuern erhoben und Förderungen vergeben werden. Ein Beispiel dafür ist die Produktion diverser Konsumgüter, wobei manche dieser Konsumgüter durchaus komplett im Ausland erzeugt und lediglich in Österreich gehandelt werden (z.B. Smartphones). Zudem fließen in die Produktion praktisch aller heimisch erzeugten Güter Importe ein. Somit entstehen auch im Ausland für letztendlich in Österreich konsumierte Güter CO₂ und weitere Schadstoffe. Daher wird in der folgenden Betrachtung die gesamte CO₂-Produktion im In- und Ausland nach Bereich ermittelt. Dabei handelt es sich für das Ausland um untere Schranken, da wir davon ausgehen, dass die in Österreich eingesetzten Umwelttechnologien im Vergleich zum (durchschnittlichen) Ausland weit fortgeschritten sind und wir als Schätztechnologien österreichische Technologien verwenden. Zudem errechnen wir die in Österreich direkt und indirekt erzeugten CO₂-Emissionen je nach Bereich und darüber hinaus die gesamt in Österreich anfallenden CO₂-relevanten Steuern und Abgaben. Bei der vorliegenden Studie handelt es sich nicht um eine Inzidenzanalyse von Öko-Steuern. Das verwendete Modell ist aber so gestaltet, dass die Ergebnisse so interpretiert werden können, als würde eine Steuerinzidenz

⁴ kt = Kilotonne

von 1 vorliegen. Das heißt, es wird angenommen, dass die Steuerlast der vorleistenden Unternehmen an die nachgelagerten Unternehmen bzw. an die Endnachfrage eins zu eins weitergegeben wird. In der vorliegenden Betrachtung werden das CO₂ der Vorprodukte und (daran anknüpfend) die Steuer der Endnachfrage bzw. den jeweiligen Sektoren zugerechnet. Dies sagt jedoch nichts über die tatsächliche ökonomische Lastenverteilung der CO₂-Steuern in der Wertschöpfungskette aus, da die notwendigen Datenquellen, beispielsweise über produkt- und spartenspezifische Angebots- und Nachfrageelastizitäten fehlen und allgemein nur schwer im Modell implementiert werden könnten.

Tabelle 3 weist die kumulierten direkten und indirekten Werte aus. Als Beispiel kann der Wirtschaftsabschnitt (B+C) „Bergbau und Warenproduktion“ herangezogen werden. Während dieser Sektor direkt 33,9 CO₂-Mt⁵ (bzw. 34,3 CO₂e-Mt) erzeugt, sind es weltweit in der Wertschöpfungskette mindestens 85,3 CO₂e-Mt, davon 45,8 CO₂e-Mt (bzw. 41,8 CO₂-Mt) in Österreich. Die österreichischen Haushalte sind für einen weltweiten CO₂e-Ausstoß von 68,8 Mt verantwortlich, davon 45,4 Mt in Österreich (bzw. 40,8 CO₂-Mt); sie bezahlen dafür rund 89 Euro pro CO₂-t. Demgegenüber wird für jede CO₂-Tonne bei der Produktion von Exportgütern (inkl. Dienstleistungen) rund 33 Euro bezahlt bei einer Gesamtverschmutzung von 83,2 CO₂e-Mt (davon 39, CO₂e-Mt – 35,8 CO₂-Mt – in Österreich). Werden die Verkehrssteuern ebenfalls berücksichtigt, so sind die Haushalte mit 157 Euro pro CO₂-t, die Exporte mit 40 Euro pro CO₂-t belastet. Abseits der Wirtschaftssektoren weisen die Exporte eine ähnlich hohe inländische Verschmutzung wie die heimischen Haushalte auf. Wie auch Tabelle 2 zeigt Tabelle 3 die Unterschiede zwischen CO₂e und CO₂ auf. Wird die gesamte (direkte und indirekte) Steuerbelastung der Haushalte der direkten Steuerbelastung gegenübergestellt, erhält man den relativen Aufschlag für die Besteuerung jener Güter, welche die Haushalte nachfragen. Die Haushalte zahlen gesamt etwa 30% mehr, als direkt ausgewiesen wird, wenn eine Steuerinzidenz von 1 angenommen wird.

Unter Berücksichtigung der indirekten Effekte, d.h. Umweltbelastungen, die auf vorhergehenden Produktionsstufen entstehen, ist bei den relativen Belastungen eine gewisse Annäherung bemerkbar. So sinkt beispielsweise bei den Haushalten die relative Belastung auf 89 Euro Energiesteuer pro CO₂-t, da diese auch Vorleistungen aus den direkt relativ wenig belasteten Wirtschaftsbereichen Waren- und Energieproduktion nutzen.

⁵ Mt = Megatonne

Tabelle 3: CO₂(-Äquivalente)-Produktion direkt und indirekt, weltweit und in Österreich und CO₂-relevante Besteuerung und Förderungen in Österreich, 2018

	Sektoren	CO ₂ e in kt weltweit	CO ₂ e in kt in Österreich	CO ₂ in kt in Österreich	Energiesteuern in Mio. € in Österreich	Energie- und Verkehrssteuern in Mio. € in Österreich	CO ₂ -relevante Förderungen in Mio. € in Österreich*	Energiesteuern/CO ₂ -t	Energie- und Verkehrssteuern/CO ₂ -t
A	Primärsektor	12.061,4	10.332,3	2.986,5	200,7	206,3	143,3	67,20	69,09
B + C	Bergbau und Warenproduktion	85.303,0	45.786,8	41.839,2	1.227,3	1.298,6	1.407,3	29,33	31,04
D	Energie	22.544,9	18.362,4	17.859,4	61,3	79,3	390,1	3,43	4,44
F	Bau	13.807,6	5.731,7	5.564,4	397,1	427,7	198,8	71,36	76,84
H	Verkehr	10.665,2	8.230,5	8.096,6	757,5	773,1	832,6	93,56	95,48
E, G, I-T	Dienstleistungen ohne Verkehr	34.230,3	15.609,7	11.891,8	872,3	935,2	600,1	73,35	78,64
	Haushalte	68.795,2	45.371,5	40.787,0	3.636,5	6.407,9	1.585,7	89,16	157,11
	Staat	7.599,4	4.306,7	4.027,0	287,9	452,3	201,0	71,49	112,31
	Exporte	83.183,0	39.469,0	35.757,0	1.177,6	1.430,3	1.368,8	32,93	40,00

Anm.: Um Mehrfachzählungen zu vermeiden, dürfen keine Summen für die Unternehmen gebildet werden.

Quelle: IHS Unternehmen, Branchen und Regionen 2020. *: Diese Spalte enthält alle in Kapitel 3 beschriebenen Förderungen, auch wenn diese nicht in direktem Zusammenhang mit den Energie- und Verkehrssteuern stehen.

7. Ergebnisse zu Auswirkungen von CO₂-Steuern

Das vorliegende Ergebniskapitel beschreibt die Auswirkungen von verschiedenen CO₂-Steuerszenarien in Österreich. Um die Übersichtlichkeit zu erhöhen, werden die sektoralen Effekte auch in diesem Kapitel aggregiert ausgewiesen. Bei den Ergebnissen der Gesamteffekte (indirekt und direkt) ist wieder zu beachten, dass die Beträge der einzelnen Posten in Summe einen höheren Betrag ergeben als die Summe der direkten Effekte, da es zu Mehrfachzählungen kommt. Bei der vorliegenden Betrachtung handelt es sich jedoch nicht um eine Inzidenzanalyse von Öko-Steuern. Stattdessen wird wieder, wie oben beschrieben, eine Steuerinzidenz von 1 angenommen.

Tabelle 4 zeigt die direkte Belastung der einzelnen Bereiche in den verschiedenen Szenarien basierend auf den gesamten CO₂-Emissionen in Österreich. Bei den direkten Effekten im Basisszenario übertrifft die Belastung der Haushalte die aufsummierte Belastung der restlichen hier dar-

gestellten Sektoren. Laut den aktuell vorliegenden Daten über Energiesteuern aus dem Jahr 2018 tragen somit die Haushalte den Großteil der Abgabenlast. In Szenario 1 steigt die direkte Belastung gegenüber dem Basisszenario um 2,2 Mrd. Euro an, in Szenario 2 um 5,2 Mrd. Euro und in Szenario 3 gar um 6,9 Mrd. Euro. Die Haushalte tragen im Basisszenario rund 51% der Energiesteuern; dieser Anteil steigt bis Szenario 3 auf 56%.

Tabelle 4: Direkte Steuerbelastung nach Bereichen je nach CO₂-Steuerszenario in Mio. Euro, 2018, Basis: gesamte CO₂-Emissionen

	Sektoren	Basisszenario in Mio. €	Szenario 1 in Mio. €	Szenario 2 in Mio. €	Szenario 3 in Mio. €
A	Primärsektor	182,2	328,2	583,1	766,2
B + C	Bergbau und Warenproduktion	918,0	1.196,8	1.609,5	2.054,0
D	Energie	30,4	30,4	30,4	30,4
F	Bau	254,3	322,1	356,0	356,0
H	Verkehr	712,6	894,8	1.069,2	1.069,2
E, G, I-T	Dienstleistungen ohne Verkehr	581,0	790,4	1.088,4	1.099,2
	Unternehmen	2.678,5	3.562,6	4.736,6	5.375,1
	Haushalte	2.806,5	4.134,5	5.985,0	6.972,2
	Summe	5.485,0	7.697,1	10.721,6	12.347,3

Quelle: IHS Unternehmen, Branchen und Regionen 2020.

Tabelle 5 zeigt analog zu Tabelle 4 die gleichen Berechnungen basierend auf den klimaschädlichen CO₂-Emissionen in Österreich. Die Beträge in den fiktiven Szenarien fallen hier wesentlich geringer aus. In Szenario

Tabelle 5: Direkte Steuerbelastung nach Bereichen je nach CO₂-Steuerszenario in Mio. Euro, 2018, Basis: klimaschädliche CO₂-Emissionen

	Sektoren	Basisszenario in Mio. €	Szenario 1 in Mio. €	Szenario 2 in Mio. €	Szenario 3 in Mio. €
A	Primärsektor	182,2	278,7	447,3	506,6
B + C	Bergbau und Warenproduktion	918,0	1.063,7	1.266,5	1.414,7
D	Energie	30,4	30,4	30,4	30,4
F	Bau	254,3	318,6	337,4	337,4
H	Verkehr	712,6	888,2	1.034,6	1.034,6
E, G, I-T	Dienstleistungen ohne Verkehr	581,0	766,8	970,3	975,5
	Unternehmen	2.678,5	3.346,4	4.086,5	4.299,1
	Haushalte	2.806,5	3.670,7	4.536,9	4.536,9
	Summe	5.485,0	7.017,1	8.623,4	8.836,0

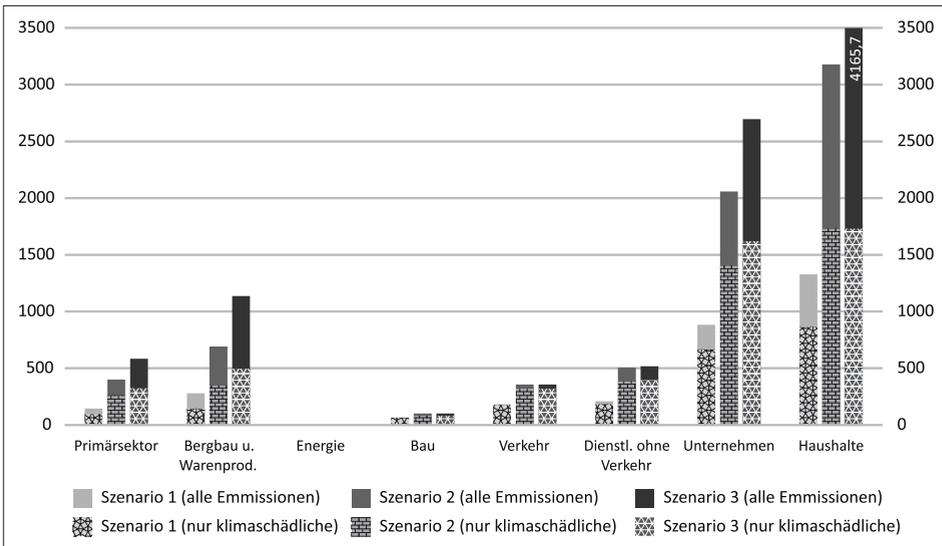
Quelle: IHS Unternehmen, Branchen und Regionen 2020.

rio 1 steigt die direkte Belastung gegenüber dem Basisszenario um 1,5 Mrd. Euro an, in Szenario 2 um 3,1 Mrd. Euro und in Szenario 3 um 3,4 Mrd. Euro. Die Haushalte würden auch hier in den einzelnen Szenarien die Hauptlast tragen (51–53%).

In Abbildung 5 wird – ausgehend von der effektiven direkten Steuerbelastung im Basisszenario – der Anstieg in den Szenarien 1 bis 3 dargestellt. Die Erhöhung der Energiesteuer würde die Haushalte mehr als die Unternehmen belasten.

Basierend auf den gesamten Emissionen beträgt der direkte Mehraufwand der Haushalte je nach Szenario 1,33 Mrd., 3,18 Mrd. oder 4,17 Mrd. Euro. Bei den Unternehmen läge der direkte Mehraufwand je nach Szenario bei 0,88 Mrd., 2,06 Mrd. oder 2,70 Mrd. Euro. Den relativ höchsten Anstieg hätte der Primärsektor zu verkraften, die Steuerbelastung steigt je nach Szenario um 80%, 220% bzw. 321%, allerdings wird dieser im Vergleich zu den Haushalten im Basisszenario vergleichsweise gering belastet (Primärsektor 75 Euro pro CO₂-t, Haushalte 127 Euro pro CO₂-t). Werden nur die klimaschädlichen Emissionen als Berechnungsbasis verwendet, so zahlen die Haushalte im ersten Szenario um 864 Mio. Euro mehr; in Szenario 2 und 3 erhöht sich der Mehraufwand im Vergleich zum Basisszenario auf 1,73 Mrd. Euro. Die Unternehmen hätten 0,67 Mrd, 1,4 Mrd. oder 1,62 Mrd. Euro an Mehraufwand zu leisten.

Abbildung 5: Anstieg der direkten Steuerbelastung nach Szenario in Mio. Euro, 2018



Quelle: IHS Unternehmen, Branchen und Regionen 2020.

Tabelle 6 zeigt die direkte und die unterstellte indirekte Energiesteuerbelastung der einzelnen Bereiche unter Berücksichtigung der heimischen Wertschöpfungskette in den verschiedenen Szenarien, wobei eine Steuerinzidenz von 1 angenommen wird. Die Berechnungen basieren auf den gesamten CO₂-Emissionen in Österreich.

Tabelle 6: Direkte und unterstellte indirekte Steuerbelastung in Österreich unter Berücksichtigung der in Österreich durchgeführten Produktionsschritte nach Bereichen je nach CO₂-Steuer-szenario in Mio. Euro, 2018, Basis: gesamte CO₂-Emissionen

	Sektoren	Basisszenario in Mio. €	Szenario 1 in Mio. €	Szenario 2 in Mio. €	Szenario 3 in Mio. €
A	Primärsektor	200,7	354,6	621,1	811,9
B + C	Bergbau und Warenproduktion	1.227,3	1.639,6	2.243,7	2.789,3
D	Energie	61,3	75,6	95,6	109,6
F	Bau	397,1	510,1	607,4	664,2
H	Verkehr	757,5	952,6	1.142,9	1.149,3
E, G, I-T	Dienstleistungen ohne Verkehr	872,3	1.170,9	1.574,7	1.639,1
	Haushalte	3.636,5	5.253,9	7.489,9	8.638,0
	Staat	287,9	383,3	505,7	522,1
	Exporte	1.177,6	1.538,0	2.038,2	2.379,1

Anm.: Um Mehrfachzählungen zu vermeiden, dürfen keine Summen über die Sektoren gebildet werden.

Quelle: IHS Unternehmen, Branchen und Regionen 2020.

Tabelle 7 zeigt analog zu Tabelle 6 die gleichen Berechnungen basierend auf den klimaschädlichen CO₂-Emissionen in Österreich. Die Beträge in den fiktiven Szenarien fallen auch hier wesentlich geringer aus.

Es ist zu berücksichtigen, dass bei einer Betrachtung inklusive der heimischen Vorleistungskette letztendlich alle Güter bei der Endnachfrage ankommen. Es stellt sich daher die Frage, welche Endnachfragekomponente die Steuern bezahlt. Wird die unterstellte Energiesteuerlast dem heimischen Anteil in der Produktionskette entsprechend berücksichtigt, dann liegt die unterstellte Gesamtbelastung der Haushalte bei 3,6 Mrd. Euro im Basisszenario, also um rund 30% über der direkten Belastung. Wird für die Szenarien basierend auf den gesamten Emissionen ebenfalls die gesamte (direkte und indirekte) Steuerbelastung der Haushalte der direkten Steuerbelastung gegenübergestellt, so reduziert sich der relative Aufschlag in Szenario 1 auf 27%, in Szenario 2 auf 25% und in Szenario 3 auf 24% (bei einer angenommenen Steuerinzidenz von 1). Der absolute Aufschlag (gesamt – direkt = indirekt) steigt allerdings von 830 Mio. Euro im Basisszenario auf 1,67 Mrd. Euro in Szenario 3. Basierend auf den klimaschädlichen Emissionen machen dieselben Aufschläge je nach Szenario

rio 42%, 44% oder 38% aus. Der absolute Aufschlag beträgt hier 1,4 Mrd., 1,8 Mrd. bzw. 1,6 Mrd. Euro.

Tabelle 7: Direkte und unterstellte indirekte Steuerbelastung in Österreich unter Berücksichtigung der in Österreich durchgeführten Produktionsschritte nach Bereichen je nach CO₂-Steuer-szenario in Mio. Euro, 2018, Basis: klimaschädliche CO₂-Emissionen

	Sektoren	Basisszenario in Mio. €	Szenario 1 in Mio. €	Szenario 2 in Mio. €	Szenario 3 in Mio. €
A	Primärsektor	200,7	303,3	479,8	542,9
B + C	Bergbau und Warenproduktion	1.227,3	1.476,8	1.810,4	1.995,1
D	Energie	61,3	74,0	90,0	101,8
F	Bau	397,1	486,2	533,2	546,7
H	Verkehr	757,5	944,0	1.101,2	1.105,0
E, G, I-T	Dienstleistungen ohne Verkehr	872,3	1.131,6	1.407,6	1.437,3
	Haushalte	3.636,5	4.739,3	5.869,0	5.942,9
	Staat	287,9	376,1	477,8	485,7
	Exporte	1.177,6	1.424,9	1.717,9	1.820,9

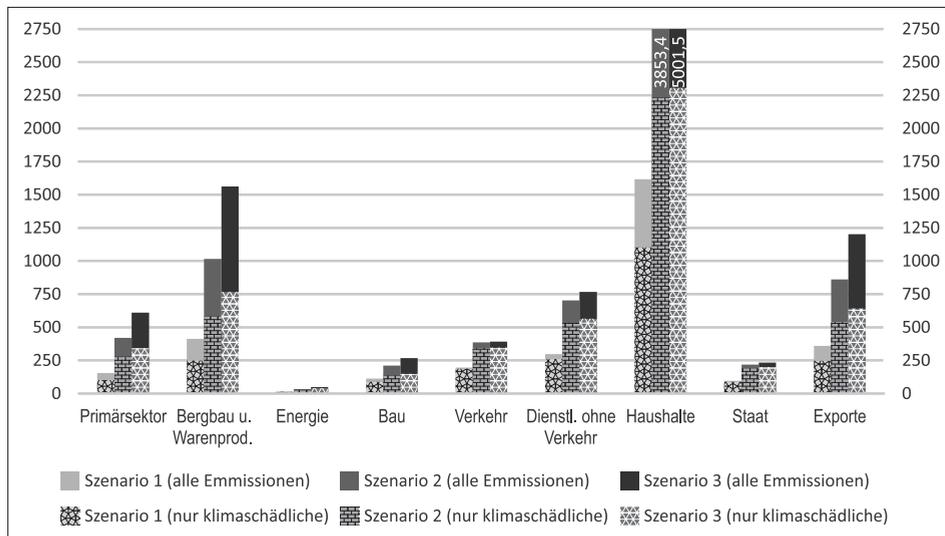
Anm.: Um Mehrfachzählungen zu vermeiden, dürfen keine Summen über die Sektoren gebildet werden.

Quelle: IHS Unternehmen, Branchen und Regionen 2020.

In Abbildung 6 wird – ausgehend von der effektiven direkten und unterstellten indirekten Steuerbelastung im Basisszenario – der Abgabeanstieg in den Szenarien 1 bis 3 dargestellt.

Basierend auf den gesamten Emissionen steigen die direkten und indirekten Kosten unter den Endnachfragekomponenten am meisten bei den Haushalten (+5 Mrd. Euro bzw. +138% in Szenario 3) an, gefolgt von der Exportgüterproduktion (+1,2 Mrd. Euro bzw. +102% in Szenario 3) und dem Staatskonsum (0,2 Mrd. Euro bzw. +81% in Szenario 3). Unter den Unternehmen steigen die Kosten für den Primärsektor am stärksten (+305% in Szenario 3). Die Berücksichtigung der indirekten Steuerlast führt demnach zu einer wenngleich geringen Angleichung der einzelnen Sektoren und Komponenten. Auch bei den Berechnungen basierend auf den klimaschädlichen Emissionen kommt es bei den Haushalten zu einem starken Anstieg (+2,3 Mrd. Euro bzw. +63% in Szenario 3). In den meisten Sektoren zeigen sich aber nur minimale Unterschiede zwischen Szenario 2 und 3.

Abbildung 6: Anstieg der direkten und indirekten Steuerbelastung nach Szenario in Mio. Euro, 2018



Anm.: Um Mehrfachzählungen zu vermeiden, dürfen keine Summen über die Sektoren gebildet werden.

Quelle: IHS Unternehmen, Branchen und Regionen 2020.

8. Conclusio

Die vorliegende Analyse zeigt, dass Wirtschaftssektoren und EndnachfragerInnen aktuell in unterschiedlichem Ausmaß mit CO₂-relevanten Steuern belastet werden. So tragen die Haushalte in der Betrachtung der direkten Effekte mit 5,3 Mrd. Euro absolut gesehen mehr als die Hälfte der damit verbundenen Steuerlast, während Unternehmen mit rund 3,5 Mrd. Euro betroffen sind. Gleichzeitig profitiert von Förderungen und Befreiungen primär der Unternehmensbereich (2,67 Mrd. Euro, demgegenüber stehen 0,65 Mrd. Euro bei den Haushalten). Dementsprechend werden die Haushalte im Schnitt direkt mit 127 Euro Energiesteuer je verursachter CO₂-Tonne belastet, die Unternehmen dagegen nur mit 41 Euro. Innerhalb des Unternehmensbereichs bestehen ebenfalls massive Unterschiede, so steht im Energiesektor jeder Tonne CO₂-Ausstoß eine direkte Belastung mit Energiesteuern von weniger als 2 Euro gegenüber, im Bauwesen sind es dagegen 225 Euro.

Bezieht man auch indirekte Effekte, d.h. Umweltbelastungen, die auf vorhergehenden Produktionsstufen entstehen, ein, und nimmt man eine Steuerinzidenz von 1 an, so ist ein gewisser Ausgleich erkennbar, wobei insbesondere Bergbau, Waren- und Energieproduktion in dieser Betrachtung

tung stärker belastet werden. Im Bauwesen geht die durchschnittliche Belastung auf 71 Euro pro CO₂-t zurück, bei den Haushalten sinkt die Belastung auf 89 Euro pro CO₂-t, da beide Vorleistungen aus den direkt relativ wenig belasteten Wirtschaftsbereichen Waren- und Energieproduktion nutzen.

Auffallend ist außerdem, dass der durch Exporte generierte CO₂-Ausstoß im aktuellen Steuersystem vergleichsweise gering besteuert wird, da vorwiegend relativ gering besteuerte Warenproduktion exportiert wird. Verglichen mit im Inland von Staat und den Haushalten konsumierten Produkten, werden Exporte nur mit einem Bruchteil des Betrages belastet (33 gegenüber 88 Euro/CO₂-t). Angesichts des internationalen Wettbewerbs ist eine verursachergerechte Besteuerung hier allerdings schwer umsetzbar beziehungsweise politisch nicht erwünscht.

Im Hinblick auf die Einführung einer CO₂-Steuer werden drei Szenarien durchgerechnet. Wird zu den bestehenden Energiesteuern zusätzlich eine CO₂-Abgabe in Höhe von 60 Euro je Tonne CO₂ eingeführt, so erhöht sich damit das durch Energiesteuern generierte Steueraufkommen basierend auf den gesamten Emissionen von 5,5 Mrd. Euro auf 7,7 Mrd. Euro. Bei einer höheren CO₂-Steuer und einer Ausrichtung der bestehenden Energiesteuern am Energiegehalt der Energieträger würde sich dieser Effekt nochmals verstärken, das dadurch generierte Steuervolumen würde auf 10,7 Mrd. Euro steigen. Zum stärksten Bruch im Hinblick auf die derzeitige Energiebesteuerung würde das dritte Szenario führen, welches die bestehenden Energiesteuern durch eine einheitliche, höher angesetzte CO₂-bezogene Abgabe ersetzt. Bei angenommenen 315 Euro pro CO₂-t würde sich das Steueraufkommen im Vergleich zum Status Quo mehr als verdoppeln. Werden nur die klimaschädlichen Emissionen als Berechnungsbasis herangezogen, so verringert sich das Steueraufkommen in den einzelnen Szenarien auf 7 Mrd., 8,6 Mrd. bzw. 8,8 Mrd. Euro.

Dabei ist zu beachten, dass in der gegenständlichen Studie *keine* Preiseffekte berücksichtigt werden. Es wird angenommen, dass die neuen Steuern keine Reaktionen der MarktteilnehmerInnen auslösen. Das bedeutet, dass sowohl die Unternehmen als auch die Haushalte im unveränderten Ausmaß produzieren bzw. konsumieren, obwohl sich die (relativen) Preise der Waren und Dienstleistungen verändern. Auf lange Sicht ist also davon auszugehen, dass die oben erwähnten Beträge bezüglich der fiktiven Steuerszenarien wesentlich geringer ausfallen werden.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum bei den Energiesteuern, wenn auch implizit, im Status quo zwischen den verschiedenen Energieträgern unterschieden wird. Entscheidend sollte bei der Besteuerung der Grad der Umwelt- und Klimaschädigung sein. Wie hoch der Preis für eine CO₂-Tonne sein soll, soll hier nicht beurteilt werden. Empfehlungen aus der einschlägigen Fachliteratur gibt es zur Genüge – wir verweisen hierbei auf eine

Publikation der World Bank Group (2019). Eine explizite und einheitliche CO₂-Bepreisung wäre jedenfalls wünschenswert. Ist es politisch und gesellschaftlich gewünscht, dass bestimmte Personengruppen, Güter oder Wirtschaftsbereiche geringere Preise zahlen, dann sollte dies explizit dargestellt und begründet werden. Dies gilt ebenso für jene Wirtschaftsbereiche, die am EU-Emissionshandel teilnehmen können bzw. Gratiszuteilungen von Zertifikaten erhalten.

Die vorliegende Analyse bezieht sich auf CO₂-Emissionen. Ein möglicher weiterer Ansatz wäre es, auch andere Luftschadstoffe, die eine negative Auswirkung auf das Klima haben, gemessen in CO₂e, miteinzubeziehen. Eine zusätzliche Betrachtung von Lärmbelastung, Wasserverschmutzung oder Flächenverbrauch ist allerdings aufgrund einer weniger guten Datenlage ungleich schwieriger. Zudem stellen die in der vorliegenden Studie dargestellten fiktiven Steuerszenarien nur einige von vielen möglichen Szenarien dar. Künftige Studien, die einen ähnlichen quantitativen Ansatz wählen, könnten alternative Szenarien näher betrachten. So wurde in der vorliegenden Studie beispielsweise davon ausgegangen, dass das ETS-System bei der Einführung einer nationalen Steuer weiterhin bestehen bleibt und die entsprechenden Sektoren von diesem ausgenommen sind. Diese Annahme scheint zwar das politisch leichter durchzusetzende Szenario zu sein, interessant wäre aber auch zu betrachten, wie sich beispielsweise eine Besteuerung aller Sektoren, inklusive der ETS-Sektoren, bei gleichzeitiger Abschaffung des ETS-Systems auswirken würde. Dafür könnte ein fiktives Szenario erstellt werden, in dem von einer EU-weiten Steuer auf Treibhausgase ausgegangen wird. Die Frage, ob eine Ausnahme für ETS-Sektoren „fair“ ist, lässt sich nicht einfach beantworten. Klar ist jedoch, dass in den vorliegenden Szenarien stark verschmutzende Sektoren wie der Energiesektor stark begünstigt und weniger stark belastet werden, als wenn sie entsprechende Abgaben wie Nicht-ETS-Sektoren leisten müssten.

Es gibt viele Argumente dafür, nur klimaschädliche Emissionen als Basis für eine Steuer heranzuziehen. Die politischen EntscheidungsträgerInnen sollten aber dafür sorgen, dass dadurch keine Umgehungseffekte entstehen. So wäre es beispielsweise nicht zielführend, wenn in Zukunft aus steuerlichen Gründen anstatt Heizöl Holz aus gerodetem Regenwald verbrannt werden würde.

Literatur

- Andersen, M.S. (2010). Europe's experience with carbon-energy taxation. *S.A.P.I.EN.S* 3 (2), 1–11.
- Bundesministerium für Finanzen (2018). Förderbericht 2018. Wien.
- Bundesministerium für Finanzen (2020). Steuerabsetzbeträge. Online verfügbar unter <https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/arbeitnehmerinnenveranlagung/steuerartif-steuerabsetzbetraege/uebersicht-steuerabsetzbetraege.html> (abgerufen am 20.7.2020).
- Davis, L.W./Kilian, L. (2011). Estimating the effect of a gasoline tax on carbon emissions. *Journal of Applied Econometrics* 26 (7), 1.187–1.214.
- Europäische Kommission (2020a). Emissionshandelssystem (EU-EHS). Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de (abgerufen am 2.4.2020).
- Europäische Kommission (2020b). Pariser Übereinkommen. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_de (abgerufen am 5.12.2020).
- European Energy Exchange (2018). Emission Spot Primary Market Auction Report 2018. EEX Emissions market/Primary Market Auction. Online verfügbar unter <http://www.eex.com/de/marktdaten/umweltprodukte/auktionsmarkt/european-emission-allowances-auction/european-emission-allowances-auction-download> (abgerufen am 10.4.2020).
- European Environment Agency (2020). EU Emissions Trading system (ETS) data viewer. European Environment Agency. Online verfügbar unter <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1> (abgerufen am 10.4.2020).
- Eurostat (2020a). Umweltsteuern nach Wirtschaftstätigkeit (NACE Rev. 2). Online verfügbar unter https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_taxind2&lang=de (abgerufen am 6.5.2020).
- Eurostat (2020b). Environmental taxes by economic activity (NACE Rev. 2) – Reference Metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS). Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/env_ac_taxind2_esms.htm (abgerufen am 15.1.2020).
- Gros, D./Alcidi, C./Busse, M./Elkerbout, M./Laurentsyeva, N./Renda, A. (2018). Global Trends to 2035. Economy and Society. European Parliamentary Research Service, Global Trends Unit. Brüssel, European Parliamentary Research Service.
- Kirchner, M./Sommer, M./Kettner-Marx, C./Kletzan-Slamanig, D./Köberl, K./Kratena, K. (2018). CO₂ Tax Scenarios for Austria. Impacts on Household Income Groups, CO₂ Emissions and the Economy. Wien, WIFO Working Papers.
- Kletzan-Slamanig, D./Köppl, A. (2016). Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr. Wien, WIFO. Online verfügbar unter <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/58641> (abgerufen am 15.1.2020).
- Leontief, W. (1936). Quantitative Input and Output Relations in the Economic systems of the United States. *Review of Economics and Statistics* 18 (3), 105–125.
- Leontief, W. (1970). Environmental Repercussions and the Economic Structure: An Input-Output Approach. *Review of Economics and Statistics* 52 (3), 262–271.
- ÖAMTC (2020). Motorbezogene Versicherungssteuer. Online verfügbar unter <https://www.oamtc.at/thema/steuern-abgaben/motorbezogene-versicherungssteuer-18178410> (abgerufen am 8.4.2020).
- ÖVP/Grüne (2019). Regierungsprogramm 2020–2024. Online verfügbar unter https://www.dieneuevolkspartei.at/Download/Regierungsprogramm_2020.pdf (abgerufen am 5.4.2020).
- Statistik Austria (2012). Standard-Dokumentation Metainformationen zu Ökosteuern. On-

- line verfügbar unter https://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/oeffentliche_finanzen_und_steuern/steuerstatistiken/oeko-steuern/index.html (abgerufen am 11.2.2020).
- Statistik Austria (2019a). Umweltgesamtrechnungen. Modul – Öko-Steuern 2018. Wien.
- Statistik Austria (2019b). NAMEA. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/web_de/statistiken/energie_umwelt_innovation_mobilitaet/energie_und_umwelt/umwelt/namea/index.html (abgerufen am 15.12.2019).
- Statistik Austria (2019c). Input-Output-Tabelle 2016. Wien.
- Statistik Austria (2020a). Energiebilanzen. Online verfügbar unter http://statistik.gv.at/web_de/statistiken/energie_umwelt_innovation_mobilitaet/energie_und_umwelt/energie/energiebilanzen/index.html (abgerufen am 15.1.2020).
- Statistik Austria (2020b). Energiegesamtrechnung. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/web_de/statistiken/energie_umwelt_innovation_mobilitaet/energie_und_umwelt/energie/energiegesamtrechnung/index.html (abgerufen am 15.4.2020).
- Statistik Austria (2020c). Luftemissionsrechnung 2008–2018. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/web_de/statistiken/energie_umwelt_innovation_mobilitaet/energie_und_umwelt/umwelt/luftemissionsrechnung/index.html (abgerufen am 20.11.2020).
- United Nations Climate Change (2020). Global Warming Potentials. Online verfügbar unter <https://unfccc.int/process/transparency-and-reporting/greenhouse-gas-data/greenhouse-gas-data-unfccc/global-warming-potentials> (abgerufen am 20.1.2020).
- United Nations Framework Convention on Climate Change CP/2013/10/Add.3 Anhang III.
- World Bank Group (2019). State and Trends of Carbon Pricing. Washington DC.

Zusammenfassung

Das Ziel der vorliegenden Studie ist die Untersuchung des österreichischen Steuer- und Abgabensystems im Zusammenhang mit CO₂-Emissionen. Ein zusätzlicher Fokus liegt dabei auf entsprechenden Steuerbefreiungen, Förderungen und Subventionen, die den CO₂-Ausstoß in Österreich monetär begünstigen. Methodisch kommt eine um Umweltfaktoren erweiterte Input-Output-Analyse zur Anwendung. Als Datenbasis dienen die Energiebilanzen, die Luftemissionsrechnung, Förderberichte des Bundes und verschiedene Vorgängerstudien. Die Studie ist in drei Teile unterteilt. Der erste Teil befasst sich mit den bereits existierenden direkten Steuern und Förderungen. Dabei liegt ein starker Fokus auf der unterschiedlichen Verteilung zwischen den Wirtschaftssektoren und den Haushalten. Die Analyse zeigt, dass Letztere einen Großteil (5,3 Mrd. Euro) der CO₂-relevanten Steuern und Abgaben bezahlen, während der Unternehmenssektor weitaus geringer belastet wird (3,5 Mrd. Euro). Darüber hinaus sind die existierenden Subventionen so gestaltet, dass hauptsächlich die Unternehmen davon profitieren (2,67 Mrd., Haushalte 0,65 Mrd. Euro). Der zweite Teil erweitert den ersten Teil um die sogenannten indirekten Effekte, indem die Steuerbelastung über die Vorleistungsverflechtungen in den einzelnen Sektoren mit in die Analyse genommen wird. Sowohl in der Betrachtung der direkten als auch in der der indirekten Effekte zeigt sich, dass sich die Steuerlast deutlich zugunsten der Unternehmen über die Sektoren verteilt. Die Haushalte tragen die Hauptlast der existierenden CO₂-relevanten Steuern und Abgaben, während sie von Förderungen kaum profitieren. Im Schnitt zahlen die Haushalte 127 Euro pro direkt verursachter Tonne CO₂, wohingegen die Unternehmen nur 41 Euro zahlen. Im dritten Teil werden drei fiktive CO₂-Steuerszenarien für Österreich berechnet. Werden die gesamten CO₂-Emissionen als Berechnungsbasis herangezogen, so steigt die Steuerlast im Verhältnis zu den existierenden Energiesteuern

je nach Szenario kurzfristig um 2,2 Mio., 5,2 Mio. oder 6,9 Mio. Euro an. Werden nur die klimaschädlichen Emissionen als Berechnungsbasis einer Steuer herangezogen, so verringert sich die Steuerlast je nach Szenario auf 1,5 Mrd., 3,1 Mrd. oder 3,4 Mrd. Euro. Die Haushalte tragen in allen Szenarien die Hauptlast, auch wenn die indirekten Effekte berücksichtigt werden.

Abstract

The purpose of this study is the examination of the Austrian system of taxes and duties relating to carbon dioxide (CO₂) emissions, especially regarding tax exemptions and subsidies. Methodically we utilize an environmentally extended input-output analysis. The study is structured into three parts. First, we evaluate direct taxes and duties aimed at reducing CO₂ emissions as well as (partial) exemptions and subsidies relating hitherto. Particular attention is paid to the distribution of burdens and benefits between companies (distributed by sectors) and households. Secondly, we assess the resulting indirect effects by looking at CO₂ emissions along the respective value chains in Austria and abroad. In the case of Austria, the indirect taxes and duties relating to CO₂ are calculated as well. For the first two parts, our results demonstrate an uneven distribution of the tax burden in favor of companies. While companies pay taxes and duties directly related to CO₂ emissions in the amount of approximately 3.5 bn. Euros, households pay 5.3 bn. Euros. Moreover, tax exemptions and subsidies are mainly tailored to benefit businesses (2.67 bn. Euros for companies; 0.65 bn. Euros for households). On average, households pay 127 Euros per directly generated ton of CO₂ and companies are charged with 41 Euros. An inclusion of the indirect effects leads to a slightly more balanced distribution. Finally, we calculate both direct and indirect effects of three hypothetical CO₂ taxes on economic sectors and selected components of the final demand. Based on all CO₂ emissions, in the three scenarios the direct total tax burden would increase by 2.2 bn., 5.2 bn. and 6.9 bn. Euros compared to the current energy taxes, respectively (in the short term). If only CO₂-Emissions which are harmful to the climate are considered, the overall tax burden decreases considerably to 1.5 bn., 3.1 bn. and 3.4 bn. Euros in the respective scenarios. The households would once again carry the main burden of the considered taxes, which also holds true if the indirect effects are considered as well.

Schlüsselwörter: CO₂, Umweltsteuern, Szenarien, Förderungen, sektorale Verteilung, Input Output Analyse, Österreich.

Keywords: CO₂, environmental tax, scenarios, subsidies, sectoral distribution, input output analysis, Austria.

JEL-Codes: C67, H23, D57, Q35.

Die Verteilungseffekte einer CO₂-Bepreisung im Haushaltssektor: Ein Überblick über die aktuelle empirische Literatur

Dominik Bernhofer

Die Verteilungseffekte der CO₂-Bepreisung stehen spätestens seit dem Aufkommen der französischen „Gelbwesten“ infolge der Macron'schen CO₂-Steuererhöhung 2018 im Zentrum der Diskussion zur Ökologisierung des Steuersystems. Auch wenn im wissenschaftlichen Diskurs bisweilen versucht wird, die Frage mit Verweis auf die niedrigen Effekte auf gängige Verteilungsmaße wie den Gini-Koeffizienten beiseitezuwischen, so ist zumindest den meisten politischen StakeholderInnen klar, dass nur eine CO₂-Bepreisung, die dem Etikett „ökosozial“ entsprechen kann, tatsächlich realisierbar ist.

Vor diesem Hintergrund versucht der vorliegende Artikel eine systematische Analyse der wesentlichen Wirkungskanäle und der dazugehörigen empirischen Literatur mit besonderem Fokus auf Österreich. Die im Regierungsprogramm der türkis-grünen Bundesregierung vorgeschlagene „Ökosoziale Steuerreform“ sieht eine Bepreisung der nicht dem EU-Emissionshandel unterliegenden Bereiche wie insbesondere Verkehr und Raumwärme vor. Um Mehrkosten für Haushalte und Unternehmen zu verhindern, sollen die Einnahmen an diese rückerstattet werden.¹

Im Folgenden werden die Verteilungseffekte einer CO₂-Bepreisung im Haushaltssektor genauer betrachtet. Dabei wird zwischen den statischen Effekten – unter Annahme konstanter Einkommen und Nachfragestruktur – und den dynamischen Effekten, wo diese Annahmen gelockert werden, unterschieden. Wo dies möglich ist, werden neben den vertikalen Verteilungseffekten (zwischen den Einkommen) auch die horizontalen Verteilungseffekte (innerhalb der Einkommen, z.B. zwischen Stadt- und Landbevölkerung) sowie die sektoralen Effekte diskutiert.

Die Analyse zeigt, dass die CO₂-Bepreisung eine regressive Verteilungswirkung hat, die sich über die Zeit sogar verschärfen dürfte. Die statischen Verteilungsprobleme kommen daher, dass die Klein- und Mittelver-

¹ Regierungsprogramm 2019–2024, 55ff: „Ökosoziale Steuerreform“, Phase 2.

dienerInnen einen größeren Teil ihres Einkommens für den Verbrauch fossiler Energieträger aufwenden (müssen). Ein covidbedingten Anstieg der Ungleichheit würde diese regressiven Effekte weiter verschärfen. Die dynamischen Verteilungsprobleme kommen insbesondere davon, dass CO₂-freie Technologien mit hohen Investitionskosten verbunden und damit für BesserverdienerInnen leichter zugänglich sind. Die Analyse zeigt aber ebenso, dass die Verteilungseffekte stark von der gewählten Rückerstattung abhängen. Dabei kommt es nicht nur auf die „richtige“ Variante an, sondern auch darauf, dass statische und dynamische Verteilungseffekte nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Statische Verteilungseffekte des CO₂-Preises

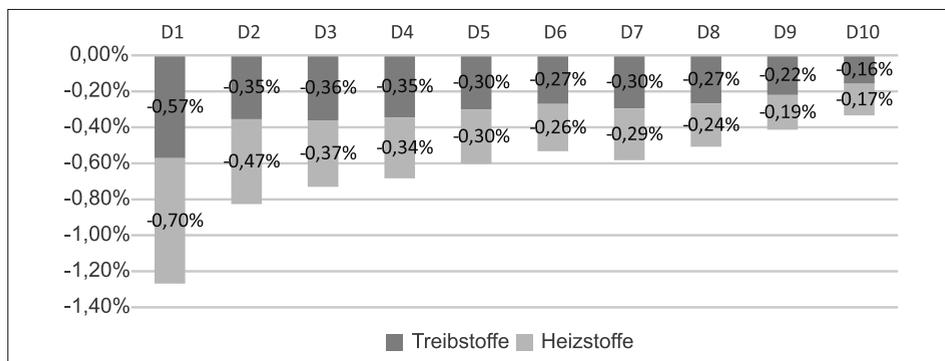
Die umfassendste Untersuchung zu den statischen Verteilungseffekten der für Österreich angedachten „Ökosozialen Steuerreform“ ist eine aktuelle Studie des Forschungsinstituts Economics of Inequality (INEQ) der WU Wien im Auftrag der Arbeiterkammer Wien (Humer et al. 2021). Die AutorInnen untersuchen die direkten Aufkommens- und Verteilungseffekte einer CO₂-Bepreisung von 50 € bzw. von 150 €/Tonne CO₂ (zzgl. 20% Umsatzsteuer) in Kombination mit diversen Rückerstattungsmöglichkeiten. Die Berechnungen basieren auf dem Mikrosimulationsmodell TAXSIM. Datenbasis ist eine Verknüpfung von Konsumerhebung und Lohnsteuerstatistik für die Jahre 2014/15 (letztverfügbare Konsumerhebung), ergänzt um Einkommensdaten des EU-SILC, hochgerechnet auf das Jahr 2018.

Die Ergebnisse der INEQ-Studie zeigen, dass die durchschnittlichen absoluten Kosten der CO₂-Bepreisung zwar mit höherem Einkommen zunehmen, Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen aber relativ stärker betroffen sind als BesserverdienerInnen, da die CO₂-Emissionen weniger ungleich verteilt sind als die verfügbaren Einkommen (Abb. 1). Im untersten Zehntel der Haushalte summieren sich die relativen Mehrkosten auf ca. 1,3% (absolut 173 €) und sind damit rund viermal so hoch wie im obersten Zehntel, wo sie bei 0,33% liegen (absolut 314 €). Damit bestätigt das INEQ ähnliche Berechnungen des Budgetdiensts (2020) und des WIFO (Kirchner et al. 2018). Während die internationale Literatur teilweise unterschiedliche Verteilungseffekte von Heiz- und Treibstoffen feststellt (Köppl und Schratzenstaller 2021), zeigen sich für Österreich sowohl bei der Bepreisung von Heiz- als auch von Treibstoffen regressiv Effekte.

Hinter diesen Durchschnittswerten verbirgt sich allerdings eine überraschend hohe Variabilität. Die Effekte hängen stark an den jeweiligen Verhältnissen, z.B. am Wohnort bzw. der Verfügbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel, am Heizungssystem oder dem Sanierungszustand der eigenen

Abbildung 1: Direkte Kosten durch CO₂-Preis nach Dezilen

Mehrkosten pro Haushalt durch CO₂-Preis von 50 €/t CO₂ zzgl. USt. in % des verfügbaren Haushaltseinkommens, Durchschnitt je Dezil



Quelle: Humer et al. (2021).²

Wohnung. So zeigt sich, dass der mittlere Haushalt mit Gasheizung etwa doppelt so stark belastet ist wie der mittlere Haushalt mit Fernwärme, der mittlere Haushalt mit Ölheizung etwa viermal so stark. Auch das Stadt-Land-Gefälle ist klar zu erkennen. Der mittlere Haushalt in kleinen und mittleren Gemeinden am Land (bis 10.000 EinwohnerInnen) ist etwa doppelt so stark betroffen wie der mittlere Haushalt in Wien. Diese horizontalen Verteilungseffekte sind ein wesentlicher Teil des Gesamtbildes, obwohl sie in der politischen Diskussion leider regelmäßig zu kurz kommen.

Wenn die Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung nicht nur von den Emissionen, sondern auch vom Einkommen der Haushalte abhängt, folgt logisch, dass die Verteilung der Haushaltseinkommen die Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung beeinflusst. Andersson und Atkinson (2020) zeigen mit Daten für Schweden, dass mit steigender Ungleichheit die regressive Verteilungswirkung zunimmt. Sollte die Corona-Krise die Einkommensverteilung in Österreich verändert haben, hätte das auch Auswirkungen auf die Verteilungseffekte der CO₂-Bepreisung. Die zum jetzigen Zeitpunkt verfügbaren Analysen beziehen sich auf die erste Welle im Frühjahr 2020 und kommen zum Ergebnis, dass sich die Einkommensverteilung durch Corona kaum verändert hat (BMSGPK 2020, Kapitel 4). In gewissen Segmenten könnten sich bestehende Ungleichheiten aber verschärft haben (BMSGPK 2020, Kapitel 5). Nachdem die Pandemie noch fort dauert, ist noch keine abschließende Einschätzung möglich. Mit Verweis auf die Effekte früherer Pandemien kommen internationale Studien aber zur Einschätzung, dass ein covidbedingter Anstieg der Un-

² Die Darstellung basiert auf einer Sonderauswertung der AutorInnen und ist in dieser Form nicht in der Studie zu finden.

gleichheit nicht unwahrscheinlich ist (Furceri et al. 2021). Darüber hinaus ist denkbar, dass die Covid-Krise – wie die Finanzkrise zuvor (Kröger 2014) – zu einem erhöhten Umverteilungsbedürfnis in der Bevölkerung beiträgt. Unter diesen Vorzeichen könnte die Corona-Krise die regressiven Verteilungseffekte einer CO₂-Bepreisung tendenziell verschärfen.

Statische Verteilungswirkung einer Rückerstattung

Ein wesentlicher Bestandteil der CO₂-Bepreisung und ihrer Verteilungswirkung ist die Verwendung der CO₂-preisbedingten staatlichen Mehreinnahmen. Die Mittel können entweder zur Finanzierung des allgemeinen Budgets bzw. zur Finanzierung besonderer Investitions- oder Ausgabenprogramme herangezogen oder an die Steuerpflichtigen rückerstattet werden. Das Programm der türkis-grünen Bundesregierung spricht von „sektoral differenzierten Entlastungsmaßnahmen für Unternehmen und Private, um sicherzustellen, dass es keine Mehrbelastungen für die Wirtschaft und für Private gibt“, und deutet damit in Richtung einer direkten Rückerstattung.³

Die dazu am häufigsten diskutierten Lösungen sind eine Pauschalzahlung, die pro Kopf oder pro Haushalt gestaltet sein kann (in der Folge als „Ökobonus“ bezeichnet), und eine Senkung der lohnabhängigen Abgaben oder anderer Steuern. In der politischen und wissenschaftlichen Debatte wird die Rückerstattung häufig unter der Prämisse der Aufkommensneutralität diskutiert (Kirchner et al. 2018, Budgetdienst 2019, Ökobüro 2020). Das heißt, dass die Kompensation der Bepreisung das Aufkommen nicht überschreitet bzw. überschreiten sollte. Im Regierungsprogramm findet sich kein expliziter Rückgriff auf das Konzept der Aufkommensneutralität.

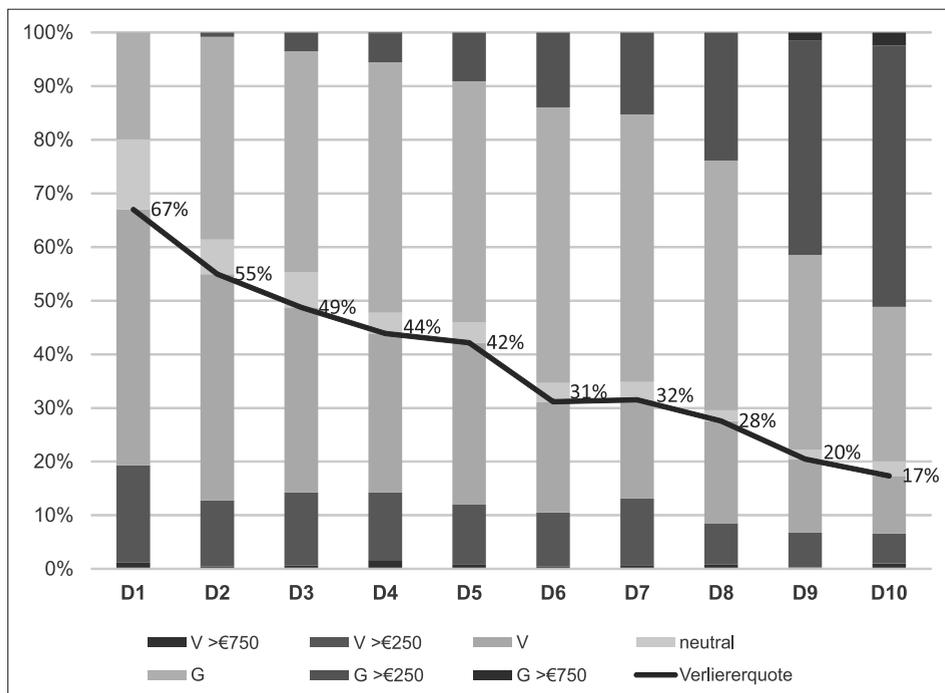
Internationale Studien zeigen, dass Transfers (wie ein Ökobonus) die effizienteste Form zur Entlastung von Personen mit kleinen und mittleren Einkommen darstellen, während die Senkung von lohnabhängigen Abgaben eher den BesserverdienerInnen zugutekommt (Köppl und Schratzenstaller 2021). Die genauen Effekte hängen aber an der spezifischen Ausgestaltung des jeweiligen Abgaben- und Transfersystems, weswegen das INEQ die kombinierten Verteilungseffekte einer Bepreisung samt Rückerstattung in mehreren Varianten spezifisch für die konkreten österreichischen Verhältnisse berechnet hat. Beispielhaft werden aus diesen Varianten zwei Rückerstattungsmodelle herausgegriffen und anhand einer Gewinner-Verlierer-Grafik nach Dezilen genauer dargestellt: eine Senkung der Krankenversicherungsbeiträge und ein Pro-Kopf-Ökobonus mit Kinderzuschlag.

Die Senkung der Krankenversicherungsbeiträge wirkt tendenziell pro-

³ Regierungsprogramm 2019–2024, 56.

Abbildung 2: Kompensation durch Senkung Krankenversicherungsbeiträge nach Dezilen

Rückerstattung durch Senkung KV-Beiträge abzüglich CO₂-Preis von 50 €/t CO₂ zzgl. USt. Senkung KV-Beiträge um 0,8 Prozentpunkte für alle Versichertengruppen.



Quelle: Humer et al. 2021. Daten: Abbildung H2, 83.

portional und leistet damit keinen Beitrag zur Reduktion des CO₂-preisinduzierten Anstiegs der Ungleichheit. Das 80/20-Ratio (ein Verteilungsmaß, das im Gegensatz zum Gini-Koeffizienten speziell Veränderungen an den Rändern der Verteilung aufzeigt) deutet sogar auf einen regressiven Effekt hin. Dies deshalb, weil Nichterwerbstätige wie z.B. Arbeitslose oder MindestsicherungsbezieherInnen aus einer Senkung der KV-Beiträge überhaupt keinen Vorteil ziehen. Das führt dazu, dass im ersten Dezil der Verliereranteil bei fast 70% der Haushalte liegt; bei einem Fünftel in der Größenordnung von mehreren 100 € (Abb. 2). Auch im zweiten und dritten Dezil verlieren jeweils rund 50% der Haushalte. Mit zunehmendem Einkommen sinkt der Verliereranteil und erreicht in den oberen beiden Dezilen mit unter 20% sein Minimum.⁴

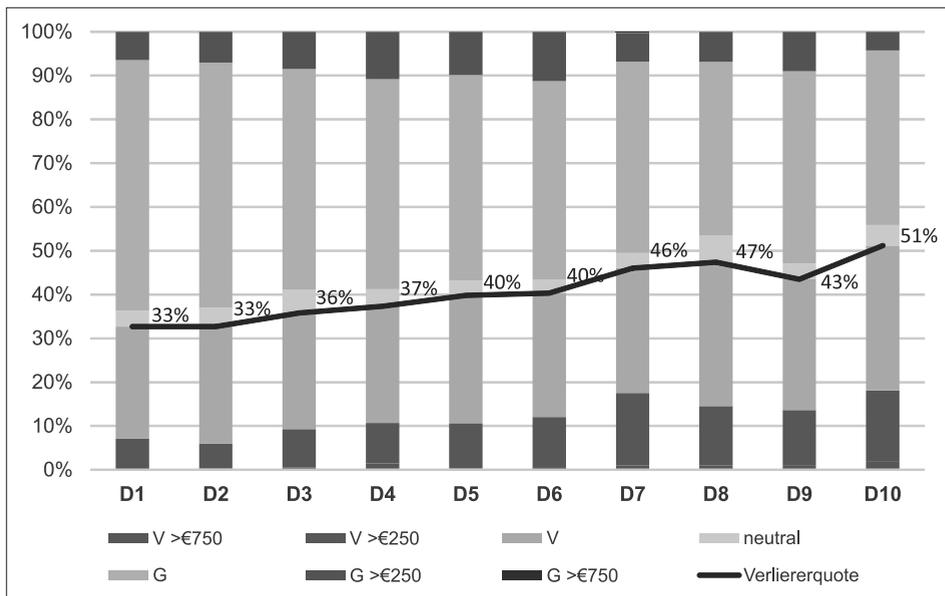
Neben diesen kontraproduktiven verteilungspolitischen Eigenschaften

⁴ Teilweise wird im Sinne einer progressiven Verteilungswirkung eine Senkung von KV-Beiträgen für niedrige Einkommen vorgeschlagen. Dieser Ansatz ist nicht ohne Probleme. Da in der Sozialversicherung jeder Beitragssatz eine eigene Beitrags- bzw. Ver-

werden regelmäßig noch weitere Argumente gegen eine Senkung der Krankenversicherungsbeiträge ins Treffen geführt: Ein budgetpolitisches Argument besteht darin, dass eine CO₂-Bepreisung nicht für strukturelle Reformen im Abgabenrecht geeignet ist, weil durch den Lenkungseffekt die Einnahmen und damit die Gegenfinanzierung der KV-Senkung wegfallen. Daraus ergibt sich ein mittelfristiges Risiko für die öffentlichen Finanzen. Sozialpolitisch kann argumentiert werden, dass durch den Wegfall der Beitragseinnahmen der Leistungskatalog der Krankenversicherung gefährdet wäre. Zwar wird von den BefürworterInnen einer KV-Senkung argumentiert, dass der Beitragsausfall für die Krankenversicherung aus dem Bundesbudget ersetzt werden soll. Die Erfahrungen mit dem Staffel-

Abbildung 3: Kompensation durch Pro-Kopf-Ökobonus mit Kinderzuschlag nach Dezilen

Rückerstattung durch Ökobonus abzüglich CO₂-Preis von 50 €/t CO₂ zzgl. USt.
 Ökobonus für Erwachsene von 119 € pro Jahr, Kinderzuschlag von 59,5 €



Quelle: Humer et al. (2021). Daten: Abbildung H2, 67.

rechnungsgruppe darstellt, kann eine Beitragssenkung nicht wie im Steuerbereich üblich „eingeschliffen“ werden. Eine „Einschleifung“ würde unendlich viele Beitragsgruppen produzieren und ist damit für die Lohnverrechnung nicht vollziehbar. Eine mögliche Alternative wäre ein Staffeltarif wie in der Arbeitslosenversicherung, der aber ebenfalls problematisch wäre. Ein Staffeltarif produziert Sprungstellen für teilweise 100% und mehr, was immer wieder als Hindernis für die Ausweitung des Arbeitsvolumens von Teilzeitbeschäftigten kritisiert wird. Durch die laufende Valorisierung der Einkommengrenzen im ASVG können sich auch Unschärfen in der Abgrenzung von kleinen Einkommen im Verhältnis zum Einkommensteuerrecht ergeben.

tarif in der Arbeitslosenversicherung legen freilich nahe, dass dieser Ausgleich in der Praxis einer hohen politischen Unsicherheit unterliegt.

Die Kompensation einer CO₂-Bepreisung durch eine Senkung der Kranken- oder Sozialversicherungsbeiträge wird in der wissenschaftlichen Literatur häufig mit dadurch zu erwartenden positiven Beschäftigungseffekten begründet (Köppl und Schratzenstaller 2021). Ex-post-Analysen für diverse EU-Staaten zeigen freilich, dass diese Effekte keineswegs gesichert sind (Eurofound 2017). Hinzu kommt, dass die Covid-Krise die einzelnen Branchen ganz unterschiedlich getroffen hat. Während in einigen Branchen bereits über „Fachkräftemangel“ geklagt wird, ist in anderen Bereichen noch immer eine konjunkturell (oder womöglich sogar strukturell) bedingte Unterauslastung zu beobachten. Es ist höchst fraglich, ob eine allgemeine Senkung der Krankenversicherungsbeiträge, egal ob sie dienstnehmer- oder dienstgeberseitig ansetzt, diesen sektoralen Besonderheiten gerecht werden kann.

Eine zweite Rückerstattungsvariante, die das INEQ in seiner Studie genauer betrachtet hat, ist ein Pro-Kopf-Ökobonus mit Kinderzuschlag. Wie aus früheren Studien bekannt (z.B. Budgetdienst 2020) zeigt sich, dass kleine und mittlere Einkommen im Verhältnis zur CO₂-Bepreisung im Durchschnitt stärker entlastet werden und die regressive Verteilungswirkung der Bepreisung korrigiert werden kann. Gleichzeitig gibt es wegen der starken horizontalen Verteilungseffekte auch bei Haushalten mit kleinen Einkommen gut 30% Verliererhaushalte (Abb. 3). Eine effektive soziale Abfederung der CO₂-Bepreisung wird hierfür Lösungen brauchen, die über den Ökobonus hinausgehen.

Dynamische Verteilungsanalyse

Für eine dynamische Analyse der Verteilungseffekte einer CO₂-Bepreisung müssen die Annahmen der statischen Verteilungsanalyse gelockert werden. Dazu werden a) die Überwälzung der Bepreisung auf die KonsumentInnen, b) die Nachfragereaktion der KonsumentInnen und c) die Veränderung der Haushaltseinkommen z.B. durch gesamtwirtschaftliche Zweitrundeneffekte genauer betrachtet.

Abbildung 4 fasst den voraussichtlichen Effekt der wesentlichen Wirkungskanäle auf die Kosten- und Verteilungswirkung einer CO₂-Bepreisung zusammen. Unter Kostenwirkung ist das Niveau der CO₂-preisbedingten Kosten für den Haushaltssektor zu verstehen, unter Ungleichheit der CO₂-preisbedingte Effekt auf die Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen. Ein „↑“ meint einen Anstieg der Kosten bzw. der Ungleichheit, ein „↓“ das Gegenteil. Abgeschwächte oder weitgehend neutrale Effekte sind mit „~“ gekennzeichnet.

Abbildung 4: Veränderung Kosten- und Verteilungswirkung gegenüber dem Status quo

Kanal	Δ Kosten	Δ Ungleichheit
unvollständige Weitergabe CO ₂ -Preis durch Energieversorger	↓	?
Überwälzung CO ₂ -preisbedingte Kostensteigerung durch Unternehmen	↑	~↑
kurzfristige Nachfragereaktion private Haushalte	~	~↓
langfristige Nachfragereaktion private Haushalte (ungleicher Zugang zu ökologischen Alternativen)	~↓	↑
steigende Einkommen durch positive Zweitrundeneffekte	↓	↑

Quelle: Eigene Darstellung.

Die vertiefende Diskussion der dynamischen Verteilungseffekte zeigt, dass die CO₂-preisbedingten Kosten für die privaten Haushalte gegenüber der statischen Analyse kurzfristig ansteigen, mittel- und langfristig aber abnehmen dürften. Der durch den CO₂-Preis bedingte Anstieg der Ungleichheit hingegen könnte sich über die Zeit sogar noch verschärfen (Abb. 4).

Überwälzung der Kosten auf die KonsumentInnen

Die statischen Verteilungsanalysen gehen davon aus, dass die Energieversorger 100% der CO₂-Bepreisung an die KonsumentInnen weitergeben (Inzidenz = 1). Dabei wird nur der direkte Verbrauch fossiler Heiz- und Treibstoffe betrachtet, nicht aber der indirekte Verbrauch über den gesamten Warenkorb.

Die Literatur zur Inzidenz von Mineralölsteuern und ähnlichen Verbrauchssteuern zeigt, dass die Annahme einer Inzidenz von 1 durchaus realistisch ist. Die Mehrzahl der internationalen Studien kommt zum Ergebnis, dass die Überwälzung auf die Verbraucherpreise zwischen 70 und 100% der Steuererhöhung beträgt (Doyle und Samphantharak 2008, Alm et al. 2009, Marion und Muehlegger 2011). Eine vergleichbare Untersuchung für Österreich liegt nicht vor, es ist aber zu vermuten, dass der „Pass-Through“ in einer ähnlichen Größenordnung liegen würde.

Daneben sind die indirekten Preiseffekte zu beachten. Sie entstehen dadurch, dass die CO₂-Bepreisung die Produktionskosten der Unternehmen erhöht, was diese dann (teilweise) an die VerbraucherInnen weitergeben. In einer aktuellen Untersuchung der sektoralen Effekte einer CO₂-Bepreisung mit den Input-Output-Tabellen für Österreich kommt das Institut für Höhere Studien zum Ergebnis, dass die effektiven Kosten der Haushalte durch die Überwälzung der Produktionskosten um 30% über den direkten Kosten liegen (Schnabl et al. 2021). Aus der Forschung zum Emissionshandel kann man ableiten, dass die Überwälzung der höheren Produzen-

tenpreise auf die KonsumentInnen unter, aber nahe bei 1 liegt (Cludius et al. 2020). Gechert et al. (2019) gehen in ihrer Analyse der indirekten Preiseffekte der deutschen CO₂-Bepreisung bspw. von 75% aus. Setzt man diesen Wert an, ergeben sich effektive Zusatzkosten der Haushalte von 20–25% der direkten Kosten.

Für die personelle Verteilung der Einkommen ist die Inzidenzfrage nur insoweit relevant, insoweit sich die Inzidenz über die Einkommensgruppen unterscheidet. Dazu sind keine einschlägigen Studien bekannt. Die indirekte Kostenwirkung führt ceteris paribus zu einem Anstieg der Ungleichheit. Der Effekt sollte aber im Vergleich zur Kostenwirkung geringer ausfallen, weil die indirekten Emissionen mit dem Einkommen stärker ansteigen als die direkten, die höheren Einkommen also durch die Überwälzung der Produktionskosten relativ stärker betroffen sind.

Nachfragereaktionen und Verhaltensanpassungen

Bei der Reaktion der Unternehmen und Haushalte auf höhere Heiz- und Treibstoffpreise muss man zwei Phasen unterscheiden: die kurzfristige im Rahmen der bestehenden Technologien und die mittel- bis langfristige unter Berücksichtigung von Anpassungsinvestitionen und Technologiewechsel.

Die meisten quantitativen Untersuchungen für Österreich fokussieren auf den kurzfristigen Kanal und finden eine inelastische Nachfrage nach fossilen Energieträgern (Puwein 2009, Kirchner et al. 2018). Das bedeutet, dass die prozentuelle Änderung der Nachfrage infolge einer prozentuellen Änderung der Energiepreise (deutlich) unter 1 liegt. In einer vergleichenden Analyse von 15 Studien zur Preiselastizität der Nachfrage nach Strom und Heizstoffen der privaten Haushalte finden Bach et al. (2019), dass die Mehrzahl der Schätzergebnisse zwischen ~ 0 und $-0,5$ liegt. Die kurzfristigen Elastizitäten bewegen sich zwischen ~ 0 und $-0,2$, die langfristigen Elastizitäten zwischen $-0,3$ und $-0,5$. Im Verkehrsbereich liegen die Werte etwas höher. Für Österreich spielt der sogenannte Tanktourismus eine besondere Rolle – auch budgetpolitisch. So ist davon auszugehen, dass die Dieselnachfrage des Lkw-Güterverkehrs relativ stark auf Preiserhöhungen reagiert, sobald das Preisniveau einiger Nachbarländer erreicht oder gar überschritten wird. Die Nachfrage und damit die Zurechnung des CO₂-Ausstoßes verlagert sich dementsprechend in diese Länder. Diesen (statistischen) Lenkungseffekten stehen entsprechende Steuerausfälle gegenüber (Mayr und Mühlbacher 2016).

Negative Elastizitäten bedeuten, dass die privaten Haushalte infolge einer CO₂-Bepreisung ihre Nachfrage nach fossilen Energieträgern reduzieren, weshalb sich letztlich die Kosten durch den CO₂-Preis reduzieren. Ein Effekt auf die Verteilungswirkung der Steuer ist dann gegeben, wenn

sich die Reaktionen zwischen den Einkommensgruppen unterscheiden. In den einschlägigen Querschnittsstudien für den angelsächsischen Raum sinkt die Preiselastizität der Nachfrage mit dem Einkommen, weil – so die Interpretation – kleinere Einkommen stärker auf den Preisanstieg reagieren *müssen*. In einer Studie zum Treibstoffverbrauch finden Wadud et al. (2009) für die USA eine U-förmige Reaktionsfunktion. Niedrige Einkommen reagieren stärker, weil sie *müssen*; hohe Einkommen reagieren stärker, weil sie *können*. In Summe ist ein leicht positiver Verteilungseffekt zu erwarten.

Vergleichbare Studien für die mittel- bis langfristigen Verhaltensanpassungen gibt es nicht. Es ist aber davon auszugehen, dass die Verteilungseffekte eher regressiv ausfallen. Das deshalb, weil wir davon ausgehen müssen, dass die ökologischen Alternativen wie E-Autos oder CO₂-neutrale Heizsysteme mit (hohen) privaten Investitionskosten verbunden sind und kleine Einkommen mit Liquiditäts- und Kreditbeschränkungen konfrontiert sind, die ihnen den nötigen Technologiewechsel erschweren (Krebs 2019). Während BesserverdienerInnen ihren „Lebensstil“ leichter anpassen können, drohen kleine Einkommen in einer dynamischen Betrachtung zurück zu bleiben. Eine Studie zur Anschaffung von E-Autos für die USA etwa zeigt, dass Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen einen deutlich geringeren Marktanteil aufweisen als am Markt für vergleichbare PKW mit Verbrennungsmotor (Muehlegger und Rapson 2018). Eine Studie zur Verteilung von Energieeffizienzmaßnahmen (gemessen am sinkenden Strom- und Gasverbrauch) für Großbritannien kommt zum Ergebnis, dass Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen deutlich weniger stark davon profitieren können als jene mit höherem Einkommen (McCoy und Kotsch 2020). Aus diesem Grund wird auch die Verteilungswirkung von Förderungen, Steuerbegünstigungen oder ähnliche Anreizsystemen für die Anschaffung ökologischer Technologien gemeinhin als regressiv bewertet (Zachman et al 2018).

Eine zusätzliche Verteilungsdimension kommt über das Budget herein. Unter der Prämisse einer aufkommensneutralen Kompensation muss die Rückerstattung infolge geringerer Steuereinnahmen durch die Verhaltensanpassungen reduziert werden. Das schwächt die Verteilungswirkung der Rückerstattung entsprechend ab. Je nachdem ob diese eher progressiv oder regressiv wirkt, wird die Verteilungswirkung der Reform dadurch weniger progressiv bzw. weniger regressiv (Tölgyes 2020). Besonders relevant ist der Aspekt für Abgabensenkungen, deren budgetäre Bedeutung mit dem (üblichen) nominalen Zuwachs der Basisgröße jedes Jahr zunimmt, während die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung lenkungsbedingt jährlich abnehmen (sollen).

Neben dem Einkommen spielen auch die besonderen Voraussetzungen des Wohnorts eine zentrale Rolle. Aufgrund der höheren Preise für Wohn-

eigentum in den Städten wohnen Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen häufiger zur Miete und haben keinen direkten Zugriff auf die genutzte Heiztechnik. Das erschwert den Technologiewechsel. Gleichzeitig haben sie im Vergleich zu den BewohnerInnen von kleinen Gemeinden ein deutlich besseres Angebot an öffentlichem Verkehr. Quantitative Untersuchungen für die USA finden deshalb beim Treibstoffverbrauch auch höhere Elastizitäten in den Städten als am „flachen Land“ (Wadud et al. 2009). Für Österreich sind keine vergleichbaren Untersuchungen bekannt. Vertiefende Studien zu den regionalen Unterschieden im Zugang zu den ökologischen Alternativen wären daher sehr zu begrüßen.

Veränderung der Haushaltseinkommen

Grundsätzlich gilt, dass die nominell wachsenden Einkommen bei einer konstanten Bepreisung von z.B. 50 €/t CO₂ die sozialen Kosten einer CO₂-Besteuerung über die Zeit reduzieren. Was die Verteilungswirkung betrifft, muss aber berücksichtigt werden, dass sich die Einkommensentwicklung nicht für alle Einkommensgruppen gleich gestaltet. Eine Zunahme der Ungleichheit hat zur Folge, dass auch die regressiven Verteilungseffekte der CO₂-Bepreisung zunehmen, weil die effektiven Kosten für die oberen Einkommen dadurch schneller abnehmen als für die unteren. Ein Befund, den Andersson und Atkinson (2020) in einer Untersuchung zur schwedischen CO₂-Steuer empirisch untersucht und belegt haben.

Ein wichtiger Faktor für die Einkommensentwicklung sind die gesamtwirtschaftlichen Zweitrundeneffekte der „Ökosozialen Steuerreform“, also ihre Effekte auf die Entscheidungen von Unternehmen und Haushalten und damit auf Löhne, Preise, Produktion usw. Positive Zweitrundeneffekte mildern die relativen Kosten, negative Zweitrundeneffekte erhöhen sie. Die makroökonomischen Folgeeffekte haben aber auch eine verteilungspolitische Dimension. Positive Effekte kommen eher den mittleren und hohen Einkommen zugute, bei denen die Markteinkommen eine relativ höhere Bedeutung haben, und führen tendenziell zu einer regressiveren Verteilungswirkung. Negative Effekte haben die gegenteilige Wirkung. Gesamtwirtschaftliche Untersuchungen einer CO₂-Bepreisung für Österreich finden positive Effekte, und zwar weitgehend unabhängig von der Art der Rückerstattung (Kirchner et al 2018).

Untersuchungen in der Tradition der Lebenszyklushypothese, die die Veränderungen der Haushaltseinkommen über die Zeit mit dem Konsum approximieren, finden folgelogisch weniger regressiv Effekte einer CO₂-Bepreisung (Grainger und Kolstad 2009). Der Ansatz ist aber ungenügend, weil er unterstellt, dass die Ungleichheit der Einkommen ein rein generationales Phänomen sei und keinerlei Persistenz über die Zeit aufweise, was schwer haltbar ist. Zuletzt haben Königs und Förster (2020)

gezeigt, dass die österreichischen Einkommen nicht nur zwischen den, sondern auch innerhalb der Generationen ein hohes Maß an Persistenz aufweisen, vor allem an den Rändern der Verteilung. Verteilungsanalysen auf Basis der Konsumausgaben (anstelle der verfügbaren Einkommen) sollten daher mit größter Vorsicht interpretiert werden.

Conclusio

Vor dem Hintergrund der von der türkis-grünen Bundesregierung geplanten „Ökosozialen Steuerreform“ untersucht der vorliegende Artikel die Verteilungseffekte der CO₂-Bepreisung im Haushaltssektor mit besonderem Fokus auf Österreich. Nach einer Analyse der statischen Verteilungseffekte – unter Annahme konstanter Einkommen und Nachfragestruktur – werden die dynamischen Effekte beleuchtet.

Die Analyse zeigt, dass die CO₂-Bepreisung eine regressivere Verteilungswirkung hat, die sich über die Zeit verstärken dürfte. Die statischen Verteilungsprobleme kommen daher, dass die Klein- und MittelverdienerInnen einen größeren Teil ihres Einkommens für den Verbrauch fossiler Energieträger aufwenden (müssen). Ein covidbedingter Anstieg der Ungleichheit würde diese regressiven Effekte weiter verschärfen. Die dynamischen Verteilungsprobleme kommen insbesondere davon, dass die CO₂-freien Technologien mit hohen Investitionskosten verbunden und damit für BesserverdienerInnen leichter zugänglich sind. Die Analyse zeigt aber auch, dass die Verteilungseffekte stark von der gewählten Rückerstattung abhängen. Als denkbar schlechteste Option erweist sich die (von vielen ÖkonomInnen) empfohlene Senkung der Krankenversicherungsbeiträge, die die regressiven Effekte der CO₂-Bepreisung nicht kompensieren kann, vor allem am unteren Rand der Verteilung. Der alternativ diskutierte Ökobonus bringt zwar eine deutlich stärkere Abfederung für kleine und mittlere Einkommen, hat aber Lücken an der Schnittstelle von horizontalen und vertikalen Verteilungseffekten, also da, wo ein geringes Einkommen mit hohen Emissionen zusammenfällt. Eine wirksame soziale Abfederung wird hier notgedrungen über den Ökobonus hinausgehen müssen.

Für eine effektive Lösung der Verteilungsprobleme der CO₂-Bepreisung muss sich die Politik der statischen und der dynamischen Seite des Themas annehmen. Eine grundlegende Kritik am Prinzip der Aufkommensneutralität ist dabei unumgänglich. Das deshalb, weil unter der Prämisse einer aufkommensneutralen Kompensation die Abfederung der statischen und die der dynamischen Verteilungsprobleme automatisch in einem budgetären Konkurrenzverhältnis zueinanderstehen. Je mehr finanzielle Mittel für eine statische Kompensation aufgewendet werden, z.B. für einen

Ökobonus, desto weniger Mittel stehen für eine Lösung der dynamischen Verteilungsprobleme zur Verfügung, z.B. für die Förderung des Heizungstausches. Und umgekehrt. Das birgt verteilungspolitische Risiken. Ein gutes Beispiel dafür ist Deutschland, wo der Großteil der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung in das „Klimaschutzprogramm 2030“ bzw. die daraus finanzierten Investitionen, Förderungen usw. geflossen ist. Im Ergebnis sind die statischen Verteilungseffekte der dortigen CO₂-Bepreisung stark regressiv ausgefallen und haben viel politische Kritik nach sich gezogen (Bach et al. 2019a). Es ist davon auszugehen, dass die Sensibilität in der Bevölkerung für eine als gerecht empfundene „Ökosoziale Steuerreform“ durch die Covid-Krise und die damit verbundenen sozialen Lasten noch einmal gestiegen ist. Die Politik sollte diese Dimension sehr ernst nehmen, weil sie auch Rückwirkungen auf die politische Akzeptanz der sozial-ökologischen Transformation insgesamt haben könnte.

Literatur

- Alm, J./Sennoga, E./Skidmore, M. (2009). Perfect competition, urbanicity, and tax incidence in the retail gasoline market. *Economic Inquiry* 47 (1), 118–134.
- Andersson, J./Atkinson, G. (2020). The distributional consequences of a carbon tax. The role of income inequality. LSE, Centre for Climate Change Economics and Policy. Working Paper 378.
- Bach, S./Isaak, N./Kemfert, C./Kunert, U./Schill, W.-P./Schmalz, S./Wagner, N./Zaklan, A. (2019). CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen. DIW Berlin. Politikberatung kompakt 140.
- Bach, S./Isaak, N./Kemfert, C./Wagner, N. (2019a). Lenkung, Aufkommen, Verteilung: Wirkungen von CO₂-Bepreisung und Rückvergütung des Klimapakets. DIW aktuell 24.
- Berger, J./Strohner, L./Thomas, T. (2020). Klimainstrumente im Vergleich: Herausforderungen in Hinblick auf ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit. *Eco Austria Policy Note* 39.
- BMSGPK (2020). Covid-19: Analyse der sozialen Lage in Österreich. Online verfügbar unter <https://www.sozialministerium.at/Services/Studien.html> (abgerufen am 14.7.2021).
- Budgetdienst (2019). Verteilungswirkung einer CO₂-Steuer auf Haushaltsebene. online unter https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2019/BD_-_Anfragebeantwortung_zu_den_Verteilungswirkungen_einer_CO2-Steuer_auf_Haushaltsebene.pdf (abgerufen am 14.7.2021).
- Cludius, J./de Bruyn, S./Schumacher, K./Vergeer, R. (2020). Ex-Post Investigation of Cost Pass-Through in the EU ETS – An Analysis for Six Industry Sectors. *Energy Economics*. Vol. 91.
- Doyle, J./Samphantharak, K. (2008). \$2.00 Gas! Studying the Effects of a Gas Tax Moratorium. *Journal of Public Economics* 92, 869–884.
- Eurofound (2017). Employment Effects of reduced non-Wage Labour Costs. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Furceri, D./Loungani, P./Ostry, J./Pizzuto, P. (2020). Will Covid-19 affect inequality? Evidence from past pandemics. *Covid Economics* 12, 138–57.
- Grainger, C./Kolstad, C. (2009). Who pays a price on carbon? NBER WP 15239.
- Gechert, S./Rietzler, K./Schreiber, S./Stein, U. (2019). Wirtschaftliche Instrumente für eine

- klima- und sozialverträgliche CO₂-Bepreisung. Studie im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. IMK Study 65.
- Humer, S./Lechinger, V./Six, E. (2021). Ökosoziale Steuerreform: Aufkommens- und Verteilungswirkungen. Forschungsinstitut Economics of Inequality der WU Wien, Studie im Auftrag der Arbeiterkammer. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 207.
- Kettner, C./Kletzan-Slamanig, D./Köppl, A./Schinko, T./Türk, A. (2011). ETCLIP – The Challenge of the European Carbon Market: Emission Trading, Carbon Leakage and Instruments to Stabilise the CO₂ Price. WIFO Working Papers 409.
- Kirchner, M./Sommer, M./Kettner-Marx, C./Kletzan-Slamanig, D./Köberl, K./Kratena, K. (2018). CO₂ Tax Scenarios for Austria. Impacts on Household Income Groups, CO₂ Emissions, and the Economy. WIFO Working Paper 558/2018.
- Königs, S./Förster, M. (2020). Promoting Social Mobility in Austria, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 251.
- Köppl, A./Schleicher, S./Schratzenstaller, M. (2019). Policy Brief: Fragen und Fakten zur Bepreisung von Treibhausgasemissionen. Wien, WIFO.
- Köppl, A./Schratzenstaller, M. (2021). Effects of Environmental and Carbon Taxation. A Literature Review. WIFO Working Papers 619.
- Mayr, G./Mühlbacher, S. (2016). Die Grenzen einer ökologischen Steuerreform. Wie realistisch ist das in den Medien kursierende Volumen? SWK-Heft 10.
- Marion, J./Muehlegger, E. (2011). Fuel tax incidence and supply conditions. *Journal of Public Economics*. Vol. 95 (9–10), 1.202–1.212.
- McCoy, D./Kotsch, R. (2020). Quantifying the distributional impact of energy efficiency measures. LSE, Centre for Climate Change Economics and Policy. Working Paper 340.
- Muehlegger, E./Rapson, D. (2018). Understanding the Distributional Impacts of Vehicle Policy: Who Buys New and Used Alternative Vehicles? UC Davis: National Center for Sustainable Transportation. Research Report.
- Ökobüro (2020): Öko-sozial umsteuern. Positionspapier für eine öko-soziale Steuerreform. Ökobüro – Allianz der Umweltbewegungen. Online verfügbar unter https://www.oekobuero.at/files/516/positionspapier_okosoziale_steuerreform_19_11_2020.pdf (abgerufen am).
- Puwein, W. (2009). Preise und Preiselastizitäten im Verkehr. WIFO-Monatsberichte 10/2009.
- Schnabl, A./Gust, S./Mateeva, L./Plank, K./Wimmer, L./Zenz, H. (2021). CO₂-relevante Besteuerung und Abgabenleistung der Sektoren in Österreich. IHS-Studie im Auftrag der Arbeiterkammer. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 219.
- Tölgyes, J. (2020). Introducing Carbon Taxation in Austria: Distributive Effects. Empirical Analysis Using the Austrian Household Budget Survey 2014/2015. Masterthesis. Berlin, FU. Nicht öffentlich.
- Wadud, Z./Graham, D./Noland, R. (2009). Modelling Fuel Demand for Different Socio-Economic Groups. *Applied Energy* 86 , 2.740–2.749.
- Zachmann, G./Fredriksson, G./Claeys, G. (2018). The Distributional Effects of Climate Policies. Bruegel, Blueprint Series. Vol 28.

Zusammenfassung

Die Verteilungswirkung einer CO₂-Bepreisung und der damit verbundenen Rückerstattung der Einnahmen an die WirtschaftsakteurInnen ist eine der zentralen Fragen der Ökologisierung unserer Steuersysteme und der Klimapolitik insgesamt. Der vorliegende Artikel versucht auf Basis der bestehenden Literatur mit speziellem Fokus auf Österreich, die wesentlichen Verteilungseffekte und -kanäle systematisch zu diskutieren. Dabei wird ins-

besondere zwischen den statischen Verteilungseffekten auf Basis konstanter Einkommen und Warenkörbe und den dynamischen Verteilungseffekten unter Berücksichtigung der Anpassungsreaktionen unterschieden. Die Analyse zeigt, dass die statischen Verteilungseffekte einer CO₂-Bepreisung für Österreich klar regressiv sein dürften, der Gesamteffekt aber stark von der gewählten Art der Rückerstattung abhängt. In dynamischer Hinsicht ist ein Rückgang der Kosten über die Zeit durch Verhaltensanpassungen zu erwarten. Die regressiven Verteilungseffekte könnten sich dann aber noch verschärfen, weil die Verhaltensanpassungen, z.B. der Heizungstausch, nicht für alle Einkommensgruppen gleich erschwinglich sind.

Abstract

The distributional effects of carbon pricing the associated revenue recycling to economic agents is one of the central questions of ecological taxation and climate policy more generally. Based on the existing literature with a special focus on Austria, this article tries to provide a systematic discussion of the central distributional effects and channels. Thereby, the article distinguishes between static distributional effects, given constant household incomes and consumption baskets and dynamic distributional effects, taking behavioural responses into account. The analysis shows that a carbon price for Austria has regressive distributional consequences, whereby the overall effect crucially depends on the form of revenue recycling. From a dynamic perspective, the tax burden should diminish over time due to behavioural responses. The regressive distributional effects however could increase as behavioural responses like changing heating systems are not equally affordable for all income groups.

Schlüsselbegriffe: CO₂-Bepreisung, CO₂-Steuer, Verteilungswirkung einer CO₂-Bepreisung.

Keywords: Carbon Pricing, Carbon Tax, Distributional Effects of Carbon Pricing.

JEL-Codes: H2, H3, Q5.



**KOSTENLOS
BESTELLEN!**

Unter
[http://wien.arbeiterkammer.at/
infobrief-bestellen](http://wien.arbeiterkammer.at/infobrief-bestellen)

können Sie den EU-Infobrief
kostenlos bestellen.

infobrief eu & international: EUROPA UND INTERNATIONALES IN KRITISCHER UND SOZIALER PERSPEKTIVE

Der EU-Infobrief erscheint 4x jährlich im digitalen Format und liefert eine kritische Analyse der Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene. Die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK-Wien fokussiert dabei Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Anspruch ist nicht nur die Prozesse in den europäischen Institutionen zu beschreiben, sondern auch Ansätze zur Überwindung des Neoliberalismus zu entwickeln. Kurze Artikel informieren in prägnanter Form über aktuelle Themen. Langbeiträge geben den Raum für grundlegende Analysen, Buchbesprechungen bieten eine kritische Übersicht einschlägiger Publikationen.

REZENSIONARTIKEL

Gespaltenes Land

Rezension von: Lepore, Jill (2019). *Diese Wahrheiten. Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika*. München, C.H. Beck. 1.120 Seiten. Gebundenes Buch. 41,10 EUR. ISBN 978-3-406-73988-0.

Die amerikanische Originalausgabe des vorliegenden Buchs erschien 2018 unter dem Titel „These Truths. A History of the United States“. Die Autorin ist Professorin für Amerikanische Geschichte an der Harvard University und Mitarbeiterin des „New Yorker“. Von ihr erschienen u.a. „This America. The Case for the Nation“ (2019) und „The Story of America: Essays in Origins“ (2012).

Inhaltliche Schwerpunkte der Darstellung, die den Zeitraum von 1776 bis 2016 umfasst und Aspekte der Kolonialgeschichte ab 1609 einschließt, sind politische und Ideengeschichte, weniger ausgeprägt auch Sozialgeschichte. Wirtschafts-, Kultur-, Diplomatie- und Militärgeschichte kommt nur geringer Stellenwert zu. Mehr Aufmerksamkeit als viele konventionelle Geschichtswerke widmet die Autorin den bis in die Gegenwart diskriminierten Bevölkerungsteilen: Frauen, AfroamerikanerInnen und Indigenen.

Ausgangspunkt von Lepores Werk sind einige der zentralen politischen Ideen der Unabhängigkeitserklärung, die der Kontinentalkongress am 4. Juli 1776 in Philadelphia beschloss, und der Verfassung von 1787/89: politische Gleichheit aller Menschen, naturgegebene Grundrechte sowie Volkssouveränität und Demokratie. Die Autorin hält Rückschau, folgt dem Verlauf und den Konsequenzen des amerikanischen Experiments und zieht Bilanz: Inwieweit gelang es, das politische Gemeinwesen entsprechend diesen Grundsätzen, auf denen die Nation errichtet wurde, zu gestalten? Die Werte der Amerikanischen Revolution, „diese Wahrheiten“, wie Jefferson sie nannte, sind zugleich Titel, historischer Anker, stetiger Bezugspunkt und moralischer Fluchtpunkt von Lepores Darstellung. Inhaltlich bestehen somit erhebliche Parallelen zwischen Lepores Werk und Heinrich August Winklers vierbändiger „Geschichte des Westens“.¹

Das Experiment

Im ersten Teil des Buches geht Lepore zunächst der Entstehung der zentralen Ideen der Amerikanischen Revolution nach. Spezielle Aufmerksamkeit schenkt sie dabei der wissenschaftlichen Revolution und den politischen und religiösen Diskursen und Auseinandersetzungen im England des 17. Jh. Schließlich waren

¹ Siehe die Rezensionen in WUG 36 (1) (2010, 133–138); 38 (3) (2012, 653–659); 41 (2) (2015, 302–309).

es die dort entstandene Kultur der Tatsachen und die neuen Vorstellungen von naturgegebenen Grundrechten, Volkssouveränität, der Repräsentation des Volkes durch das Parlament und dem christlich und naturrechtlich begründeten Egalitarismus, welche von den AuswandererInnen, von denen nicht wenige heterodoxen politischen und religiösen Ideen anhängen, in die nordamerikanischen Kolonien gebracht wurden. Lepore hebt besonders die Bedeutung der Entwicklung hervor, dass sich im Gefolge der wissenschaftlichen Revolution die Kultur der Tatsachen im 18. Jh. vom Rechtswesen (Geschworene entschieden über Tatsachen!) und den Naturwissenschaften (empirische Beweisführung) auf die Politik ausbreitete.

Jede der englischen Kolonien in Nordamerika stellte ein eigenes Experiment in Bezug auf Volksherrschaft und bestimmte Grundrechte dar. Die meisten Kolonien richteten eine Volksvertretung ein – eine gewählte gesetzgebende Körperschaft – und verabschiedeten ihre eigene Verfassung und eigene Gesetze. Die Kultur der Tatsachen war also im 18. Jh. in den Kolonien bereits fest etabliert, in der Rechtsprechung, in der Politik und in der Geschichtsschreibung: die Auseinandersetzung um Fakten, empirische Beweisführung, Abwägen vernünftiger Argumente bei politischen Entscheidungen. Mitte des 18. Jh. lag der Anteil der wahlberechtigten Männer in den Kolonien bereits bei rund zwei Dritteln, in England bei weniger als einem Fünftel. Doch Volkssouveränität und Demokratie betrafen nur den besitzenden Teil eines Segments der Bevölkerung, nämlich jenes der männlichen Weißen. Im politischen Denken des 18. Jh. existierten mithin SklavInnen und Frauen außerhalb des Vertrags, durch den ein bürgerliches Gemeinwesen gebildet wurde. Insbesondere die in den südlichen Kolonien weitverbreitete Sklaverei, die dort die Grundlage der Wirtschaftsordnung bildete, „warf unweigerlich einen langen und furchtbaren Schatten auf diese Grundsatzserklärungen“ (135).

Die in der Unabhängigkeitserklärung enthaltenen Grundsätze politische Gleichheit, naturgegebene Rechte und Volkssouveränität sind seither „in Ehren gehalten, herabgesetzt und angefochten worden, sie wurden verteidigt, waren umstritten, wurden bekämpft“ (13). Die Sprache der Unabhängigkeitserklärung war die Sprache der Vernunft, der Aufklärung, der Forschung und der Geschichtsschreibung.

1787 beschloss der Konvent in Philadelphia die Verfassung, die 1789 durch den die Judikative regelnden „Judiciary Act“ und die einen Grundrechtskatalog („Bill of Rights“) enthaltenden zehn Verfassungszusätze ergänzt wurde. Das amerikanische Experiment begann.

Die Verfassung enthielt auch einige demokratiepolitisch problematische Institutionen, die bis heute bestehen: zwei Senatssitze je Einzelstaat unabhängig von der Bevölkerungszahl; indirekte Wahl des Präsidenten durch ein Wahlpersonengremium; Regelung der Wahl der Abgeordneten des Repräsentantenhauses durch die Einzelstaaten – was der Manipulation von Wahlbezirksgrenzen (Gerrymandering) Tür und Tor öffnete. Fünf Sklaven galten bei der Sitzverteilung so viel wie drei Weiße. Und der Umgang mit der Sklaverei wurde den Einzelstaaten überlassen. Die Sklavenhalterklasse – nur rd. 1% der Gesamtbevölkerung – erhielt auf diese Weise einen unverhältnismäßig großen Einfluss im Kongress und in den Südstaaten.

Anfangs gab es noch einzelne Staaten, welche weißen Frauen (NJ bis 1807) oder freien Schwarzen (MD bis 1802) das aktive Wahlrecht gewährten, doch verschwanden diese Regelungen bald. Wie in den Kolonien galten auch in der Republik Volkssouveränität und Demokratie nur für besitzende weiße Männer. Frauen wurden in der Verfassung nicht erwähnt. Und der Friede von Paris 1783 befreite zwar die nordamerikanischen Kolonien von der britischen Herrschaft, nicht aber die dortigen SklavInnen von ihren BesitzerInnen. Im Gegenteil, durch die Amerikanische Revolution gewann die Sklavenhalterklasse aus den Südstaaten an Macht. Die politische Sprengkraft der Sklavereifrage zeichnete sich bereits ab: 1777 verabschiedete Pennsylvania das erste Gesetz in der westlichen Welt zur Abschaffung der Sklaverei.

Im Bevölkerungssegment der weißen Männer schritt die Demokratisierung in den ersten Jahrzehnten der jungen Republik rasch voran. Im Jahr 1821 waren bereits in 21 von 24 Einzelstaaten Besitzvoraussetzungen für das aktive Wahlrecht beseitigt.

Der Kampf um Sklaverei und Gleichberechtigung

Die Sklavenhalterklasse aus dem Süden dominierte die politische Sphäre der Republik in deren ersten Jahrzehnten. Geschickt instrumentalisierte sie die Südstaaten für ihre Sonderinteressen. Der Kampf um die Sklaverei war v.a. eine Auseinandersetzung um deren Ausbreitung im Westen.

In den 1830er-Jahren radikalisierte sich die Abolitionistenbewegung im Norden. Die Spaltung des Landes vertiefte sich. Im Norden wurde die Demokratische Partei als Partei der Sklaverei angesehen; sie spaltete sich 1860. Die 1854 in Wisconsin gegründete Republikanische Partei wurde zur Partei der Reformen, welche gegen die Ausbreitung der Sklaverei und für deren Abschaffung eintrat. Abraham Lincoln wurde 1860 mit einem Programm zum Präsidenten gewählt, das einer Ausweitung der Sklaverei im Westen entgegentrat und in den Südstaaten einen Prozess der Sklavenbefreiung in kleinsten Schritten und mit einer Entschädigung für die SklavenhalterInnen einzuleiten vorsah. Unter diesen Umständen zogen es die Südstaaten unter dem Einfluss der dominanten Minderheit der Sklavenhalterklasse vor, die Union zu verlassen.

Im Jänner 1865, also noch vor der für den Norden siegreichen Beendigung des Bürgerkriegs, beschloss der Kongress den 13. Verfassungszusatz, der die Sklaverei verbot. Doch damit setzte erst der Kampf um die Gleichberechtigung der ehemaligen SklavInnen ein. 1877 übernahmen die Demokraten die politische Kontrolle über die Südstaaten. Die Mehrheit der Weißen ebendort war nicht zu einem Zusammenleben mit den Schwarzen in Gleichberechtigung bereit. Die sog. Jim-Crow-Gesetze der Einzelstaaten etablierten konsequente Rassentrennung und bewirkten die Diskriminierung der Schwarzen. Im *Sharecropping*-Pachtsystem sanken viele schwarze LandpächterInnen auf den Status von Leibeigenen der weißen PlantagenbesitzerInnen herab.

Die v.a. in den 1890er-Jahren beschlossenen Wahlrechtsreformen der Südstaaten, welche das aktive Wahlrecht von Bildungsvoraussetzungen abhängig machten, und blanker Terror sorgten dafür, dass kaum noch Schwarze das von

der Bundesverfassung garantierte Wahlrecht ausüben konnten. 1892 entschied die konservative Mehrheit im Obersten Bundesgericht in einem für Jahrzehnte maßgebenden Urteil, dass getrennte Einrichtungen nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen würden.

Die Demokraten traten in den Jahren nach dem Bürgerkrieg als Anwalt der kleinen Leute, von Arbeiter- und Bauernschaft sowie Kleingewerbe auf und kritisierten den Einfluss der Finanz- und Industrieeiten des Nordostens auf die Republikanische Partei und die großunternehmensfreundliche Politik zulasten der Bevölkerungsmehrheit. Sie forderten u.a. eine lockere Geldpolitik, um landwirtschaftliche und kleingewerbliche Betriebe mit Krediten zu versorgen und die Pensionen der Kriegsveteranen zu finanzieren.

Die Demokraten vertraten also eine Politik, welche die soziale Gleichheit und eine gerechtere Verteilung im Bevölkerungssegment der Weißen befördern sollte, im Süden aber strikte Rassentrennung und die Diskriminierung der Schwarzen. Piketty (2020, 314)² bezeichnet dies anschaulich als Politik des „Sozialdifferenzialismus“. Es gelang ihnen auf diese Weise schon in den 1870er-Jahren, den weißen Wählern der unteren und mittleren Schichten zu vermitteln, dass sie deren Interessen besser als die Republikaner vertreten würden.

Progressive Ära

Wie auch der Populismus stellte die progressive Reformbewegung v.a. eine Reaktion auf die Fehlentwicklungen des unregulierten Kapitalismus im Gilded Age dar: auf die extreme wirtschaftliche und soziale Ungleichheit, insbesondere die elenden Arbeits-, Wohn- und Lebensbedingungen weiter Teile der Unterschicht, auf Monopolismus und den unverhältnismäßigen politischen Einfluss von Industriekonzernen und Großbanken.

Die Progressiven setzten sich in der Demokratischen Partei durch, und auch bei den Republikanern waren sie in den 1900er-Jahren die dominierende Strömung. Was waren die wichtigsten Erfolge des Progressivismus unter den republikanischen Präsidenten Roosevelt (1901–1909) und Taft sowie dem Demokraten Wilson (1913–1921)?

In Bezug auf die Bekämpfung der extremen wirtschaftlichen Ungleichheit waren die (Wieder-)Einführung der Bundeseinkommensteuer 1913 (16. Verfassungszusatz) und der Bundeserbschaftssteuer 1916 von entscheidender und langfristiger Bedeutung. Die zunehmende Vermögenskonzentration wurde als „undemokratische Verteilung des Reichtums“ (Irving Fisher 1919³) und Bedrohung des demokratischen Fundaments der Gesellschaft erkannt. Während des Ersten Weltkriegs veranlasste Wilson die Anhebung des Spitzensatzes der Einkommensteuer für die Reichsten von 2% auf 77%.

Wesentliche wirtschaftspolitische Interventionen waren Antitrust-Gesetze und die Reform des Bankwesens.

Die Anfänge des modernen Wohlfahrtsstaats in der Ära von Populismus und

² Siehe die Rezension durch Branko Milanovic in WUG 46 (2) (2020, 295-297).

³ Fisher zitiert nach Piketty (2020, 575).

Progressivismus betrafen Beihilfeleistungen an Bürgerkriegsveteranen, deren Witwen sowie Nachkommen. Frauen waren die Nutznießerinnen von Einzelstaatsgesetzen zum Arbeitsschutz.

Die im Hinblick auf Demokratisierung und politische Gleichheit bedeutendste Reform war die Einführung des Frauenwahlrechts durch den 19. Verfassungszusatz 1920 – der letzte große Erfolg des Progressivismus.

Lepore relativiert allerdings die Erfolge der Progressiven Bewegung, indem sie auf deren größtes Versagen hinweist: die „Weigerung, gegen die Jim-Crow-Gesetze vorzugehen oder auch nur darüber zu diskutieren“ (445). Der Progressivismus vertrat somit ebenso eine Politik des Sozialdifferenzialismus.

Die polarisierenden 1920er-Jahre

Der Sieg des Republikaners Harding bei den Präsidentschaftswahlen von 1920 stellte eine konservative Gegenreaktion auf die Reformen der Progressiven Ära dar.⁴ Die Bewegung der Progressiven, die sich nun Liberale nannten, verlief sich, und an ihre Stelle trat ein selbstzufriedener Konservatismus, der erneut das Credo von der Überlegenheit der Marktkräfte propagierte. Bezeichnend war, dass Harding den Großindustriellen Mellon, den viertreichsten Mann des Landes, zum Finanzminister ernannte. Dieser veranlasste, dass die Bundeserbschaftssteuer sowie der Spitzensatz der Bundeseinkommensteuer gesenkt wurden – also eine Steuerpolitik nach den Vorstellungen der Reichsten.

Der Weltkrieg befeuerte den religiösen Fundamentalismus der Evangelikalen. Dessen AnhängerInnen lehnten die Evolutionstheorie ab, griffen die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung an und beharrten auf der buchstabengetreuen Wahrheit der Bibel. Ausführlich und tiefeschürfend beschäftigt sich Lepore mit der Auseinandersetzung zwischen religiösem Fundamentalismus einerseits sowie dem Hauptstrom des Protestantismus und den säkularen Kräften andererseits um die Frage, ob sich die Wahrheit aus Vernunft oder Glauben ableitet, und was es für die Demokratie bedeutet, „wenn sich die Menschen nicht darüber einigen können, wie sie entscheiden, was wahr ist. Entscheidet die Mehrheit?“ (511).

„Wenn die einfachen Leute die Vernunft hassen, gibt es für eine Regierung des Volkes keine Möglichkeit, das freie Denken zu schützen“, gibt Lepore die Schlussfolgerung des einflussreichen politischen Schriftstellers Walter Lippman aus 1928 wieder. Er erkannte die Gefahr, die von machthungrigen, skrupellosen und opportunistischen DemagogInnen ausgehen könnte: Mit ausreichender finanzieller Ausstattung und effektiv eingesetzten Massenkommunikationsmedien könnten PropagandistInnen eine politische Mehrheitsmeinung in eine „Wahrheit“ verwandeln.

Großer politischer Einfluss von religiösen FundamentalistInnen und/oder skrupellosen DemagogInnen könnte also den demokratischen Prozess gefährden, welchen die Verfassungsautoren im Sinn hatten: freies Denken, empirisch ermittelte Fakten, freie Diskussion über die Bewertung dieser Fakten und über faktenbasierte Politik, freie demokratische Entscheidung über den Kurs Letzterer.

⁴ Zur Reaktion des „echten Amerika“ siehe Angermann (1978, 11ff).

Angesichts des großen Einflusses der religiösen FundamentalistInnen in der Republikanischen Partei seit den 1970er-Jahren und deren Unterstützung für Ronald Reagan und zuletzt der täglich von Donald Trump verbreiteten „alternativen Fakten“ (im Klartext: Lügen)⁵ und des vorbehaltlosen Akzeptierens dieser Inhalte in der virtuellen Blase seiner Anhängerschaft sind diese in den 1920er-Jahren diskutierten Fragen höchst aktuell und von entscheidender Bedeutung für die Erhaltung der Demokratie.

New Deal

In der Depression der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre formierten sich beide Großparteien neu. Der Demokrat Franklin D. Roosevelt (FDR) wurde 1932, 1936 und 1940 jeweils von einer breiten Koalition aus Industriearbeiterschaft, liberalen Intellektuellen, Frauen, weißen FarmerInnen in den Südstaaten, Schwarzen und anderen ethnischen Minderheiten sowie auch UnternehmerInnen zum Präsidenten gewählt. „FDRs Aufstieg stand mit seinen Wurzeln im Populismus des 19. Jahrhunderts und im Progressivismus des frühen 20. Jahrhunderts zugleich für den Aufstieg des modernen Liberalismus“ (525).

Beim New Deal, dem wohl umfassendsten Gesetzgebungsprogramm der US-Geschichte, handelte es sich zum einen um ein konjunkturpolitisches Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Depression und ihrer verheerenden sozialen Auswirkungen und zum anderen um den ambitionierten Versuch der Reform und Einhegung des Kapitalismus, um eine Wiederholung der gesellschaftlichen Katastrophe der Jahre 1929 bis 1933 zu verhindern und die Wirtschaftsordnung krisenfest und gerechter zu gestalten.

Mit dem Sozialversicherungsgesetz von 1935 schuf die Roosevelt-Administration einen modernen Wohlfahrtsstaat. Pensions- und Arbeitslosenversicherung wurden über Abgaben auf Löhne und Gehälter finanziert. Hinzu kamen Maßnahmen der Sozialfürsorge und Programme zur Armutsbekämpfung. Die Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung scheiterte allerdings. Im Vergleich zu westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten blieb der amerikanische somit unvollständig.

Die Roosevelt-Administration erhöhte die Progression der Bundeseinkommensteuer und verabschiedete eine neue „Steuer für Reiche“. Auch infolgedessen sank der Anteil des reichsten Perzentils aller Haushalte am Nationaleinkommen gemäß Piketty und Saez (2003, Tab. 2) von 24% 1928 auf 16% 1938 – eine sehr bedeutende Umverteilung.

Die bittere Erfahrung der lang andauernden Depression, so kurz nach dem Gerede von der „ewigen Prosperität“, und der New Deal bewirkten eine grundlegende Änderung der Gesellschaft. Der simple Glaube an die unbegrenzte Leistungs-

⁵ McIntyre (2018) analysiert u.a., wie Trumps Behauptungen „alternativer Fakten“ und seine Angriffe auf seriöse Medien und die Wissenschaft das Vertrauen vieler AmerikanerInnen auf Fakten und deren Einsicht in die Notwendigkeit faktenbasierter Argumentation und Politik nachhaltig untergraben haben. Vermutlich wird dies eine der politisch und gesellschaftlich schädlichsten und langfristig gravierendsten Folgen der Trump-Präsidentschaft sein.

fähigkeit des Kapitalismus zerstob. Die Bundesregierung im Allgemeinen und der Präsident im Besonderen erfuhren einen starken Machtzuwachs.

Die Inanspruchnahme der Wirtschaft für den Krieg bedeutete das bis dahin größte Arbeitsbeschaffungsprogramm der öffentlichen Hand. Die Kriegsfinanzierung erfolgte nicht nur durch Kriegsanleihen, sondern auch mittels beispielloser Steuererhöhungen. Der „Revenue Act“ von 1942 verstärkte die Progression der Bundeseinkommensteuer und verbreiterte deren Steuerbasis enorm: 85% der Familien gaben in der Folge eine Steuererklärung ab.

Eines der letzten Gesetze des New Deal, die sog. „G.I. Bill of Rights“ von 1944, beinhaltete zahlreiche Leistungen für die 16 Mio. Kriegsveteranen, v.a. ein kostenloses Collegestudium und zinsgünstige Kredite für Wohnungserwerb und Unternehmensgründung. „Sie schuf eine neue Mittelschicht ... und überzeugte viele Amerikaner davon, dass die Aussichten für wirtschaftliches Wachstum und die Chance einer jeden neuen Generation, einen höheren Lebensstandard zu erreichen als die Vorgängergeneration, womöglich unbegrenzt waren“ (641), fasst Lepore zusammen. Das Arbeitsmarktgesetz von 1946 anerkannte, dass die Bundesregierung für die Vermeidung von Massenarbeitslosigkeit verantwortlich sei. Letztlich bedeuteten diese beiden Gesetze eine Erweiterung des Wohlfahrtsstaats: Bis 1950 hatte etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung aus diesen oder jenen Teilen der „G.I. Bill“ Nutzen gezogen.

Doch wie bezüglich der Reformen der Progressiven Ära weist Lepore auch hinsichtlich des New Deal auf ein wesentliches Versagen hin, nämlich jenes gegenüber der Rassentrennung und Diskriminierung der Schwarzen. Aufgrund von Diskriminierungen blieben afroamerikanische Veteranen de facto von den in der „G.I. Bill of Rights“ vorgesehenen Vergünstigungen fast völlig ausgeschlossen. Und restriktive, diskriminierende Bestimmungen für Immobiliengeschäfte und Wohnungsvergabe sorgten in den Metropolen des Nordens für die Entstehung einer segregierten räumlichen Struktur und von schwarzen Innenstadtghettos.

Die Liberale Nachkriegsära

Die Liberale Ära währte bis Mitte der 1970er-Jahre. Auch der Großteil der RepublikanerInnen hatte den von Progressiven und New-Deal-Liberalen errichteten Wohlfahrtsstaat akzeptiert. Lepore zitiert den renommierten Soziologen Daniel Bell, der 1955 Friedrich Hayeks Behauptung verwarf: „Nur wenige ernstzunehmende Konservative glauben, dass der Wohlfahrtsstaat der ‚Weg zur Knechtschaft‘ ist“ (721).

Die Steuerpolitik des New Deal, insbesondere die Steuerreform von 1942, die Mindestlohnpolitik, der Aufschwung der Gewerkschaften nach der Beseitigung der rechtlichen Restriktionen durch die Roosevelt-Administration und die Bildungspolitik der Liberalen sorgten dafür, dass in der letzten Phase der Liberalen Ära und auch noch bis gegen Ende der 1970er-Jahre die Ungleichheit der Einkommens- und Vermögensverteilung signifikant abnahm, wie Piketty (2020, 532, 536, 620) nachweist.

Während der Progressiven und der Liberalen Ära, in der die Ungleichheit der Einkommen und Vermögen geringer war als zuvor und danach und die Steuerpro-

gression sehr hoch, wurde besonders starkes Wirtschaftswachstum erzielt, gemessen am realen Nationaleinkommen pro Kopf – 2,1% p.a. 1910–1950 und 2,2% p.a. 1950–1990 –, das signifikant höher war als zuvor (1,8% p.a. 1870–1910) und wesentlich höher als im Gefolge der „konservativen Revolution“ (1,0% p.a. 1990–2020).⁶ Für die große Mehrheit der Bevölkerung verbesserte sich der Wohlstand erheblich, und die soziale Mobilität war vergleichsweise hoch.

Piketty (2020, 684f) betont den Zusammenhang zwischen Verteilungs-, Lohn- und Bildungspolitik und dem Wirtschaftswachstum. Steuer-, Lohn- und Bildungspolitik trugen dazu bei, die extreme Konzentration der Einkommen und Vermögen aufzubrechen. Der Ausbau des Wohlfahrtsstaats durch New-Deal- und Great-Society-Programme sowie die teuerungorientierten Anpassungen und realen Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohns und die regelmäßigen Kollektivvertragsabschlüsse durch institutionell gestärkte Industriegewerkschaften bewirkten eine starke Zunahme der realen Masseneinkommen. Daraus resultierten kräftige Zuwächse der Konsumnachfrage, welche der Hauptträger des hohen Wirtschaftswachstums war, das wiederum die Investitionsnachfrage und den Produktivitätsfortschritt befeuerte.

Unter Präsident Lyndon B. Johnson (1963–1969) hatte die Liberale Reformära ihren letzten Höhepunkt, fand aber auch ihr Ende. Hauptpunkte des Great-Society-Reformprogramms waren die Intensivierung der Armutsbekämpfung sowie umfassende Reformen in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Mit einer Novellierung des Sozialversicherungsgesetzes erfolgte 1965 die Einführung von „Medicare“, einer Krankenversicherung für ältere Menschen (über 65), und „Medicaid“, einer Krankenversicherung für arme Haushalte. Beschäftigte, die nicht arm genug waren für „Medicaid“ und nicht reich genug, um sich eine private Absicherung leisten zu können, standen freilich weiterhin ohne Krankenversicherung da.

Das Ende der Liberalen Reformära kam durch strategische Versäumnisse und Fehler der Liberalen und Johnsons Eskalation des Vietnamkriegs. Der Planer des Krieges gegen die Armut hatte es – wie die New-Deal-Liberalen vor ihm – verabsäumt, „eine auf breiter Grundlage erhobene progressive Einkommensteuer als eine dem Gemeinwohl dienende Maßnahme, die im allgemeinen Interesse war“ (752), zu begründen, betont Lepore. Johnson beging also den Fehler, den Kongress zur noch von Kennedy initiierten größten Steuersenkung der US-Geschichte zu bewegen. Das erwies sich als Schuss ins eigene Knie. Denn Steuersenkung und Hochfahren der Rüstungsausgaben erfolgten zulasten des Kampfes gegen die Armut.

Die strategischen Fehler und Versäumnisse der Kennedy- und Johnson-Administrationen, der Widerstand der AnhängerInnen der Rassentrennung gegen die Bürgerrechtsbewegung, die Unruhen in schwarzen Ghettos und die erstarkende Antikriegsbewegung erschütterten die Liberalen so sehr, dass Richard Nixon 1969 ins Weiße Haus einziehen konnte. Mit dem Vietnamkrieg und dem ersten Ölpreisschock endete Mitte der 1970er-Jahre auch in den USA die „goldene Ära“ des fordistischen Kapitalismus. Der „lange Niedergang der Liberalen und der lange Aufstieg der Konservativen“ (722) hatten begonnen.

⁶ Piketty (2020, 682), Grafik 11.12.

Die Bürgerrechtsbewegung

Um 1950 waren 80% der Schwarzen in den Südstaaten de facto immer noch ohne Wahlrecht. Ihr tägliches Leben wurde durch Rassentrennung, Diskriminierung, Einschüchterung und rassistisch motivierte Gewalt geprägt und beeinträchtigt. Die Bürgerrechtsbewegung formierte sich, um den Kampf gegen die Rassentrennung und für die Bürgerrechte der Schwarzen aufzunehmen.

Der Anfang vom Ende der Jim-Crow-Gesetze im Süden kam, als der liberal majorisierte Supreme Court unter dem Vorsitz von Richter Warren 1954 zu dem Schluss kam, „dass rassenmäßig getrennte Bildungsmöglichkeiten ihrem Wesen nach ungleich sind“ (707), und die Rassentrennung in öffentlichen Schulen aufhob. Im Gefolge intensivierte sich im Süden der Kampf gegen die Rassentrennung im Alltagsleben. Aber auch der Widerstand der SegregationistInnen verhärtete sich.

Unter dem Eindruck des Muts und der Initiative der AktivistInnen der Bürgerrechtsbewegung unter der Führung von Martin Luther King sowie der vom Fernsehen übertragenen Bilder der rassistischen Gewalt „wurde ein Bekenntnis zu den Bürgerrechten nicht nur zu einem Kernthema des Nachkriegsliberalismus, sondern auch zum Credo der Nation“ (712), fasst Lepore zusammen. Der Hauptstrom der Demokratischen Partei verabschiedete sich von der sozialdifferenzialistischen Programmatik und machte das Anliegen der politischen Gleichberechtigung aller Bevölkerungsteile zu der seinen.

Neupositionierung der Republikanischen Partei

Die „konservative Revolution“ erfolgte in zwei Schritten: Den ersten setzte Richard Nixon, Präsident von 1969 bis 1974, den zweiten die Reagan-Administration (1981–1989). Sie bedeutete eine Wende zu neoliberaler Wirtschaftspolitik (Deregulierung der Finanzbranche, Steuerpolitik zugunsten der Reichsten, anti-gewerkschaftliche Maßnahmen, relatives Absenken des Mindestlohns u.a.) und konservativer Gesellschaftspolitik (in Bezug auf Gleichberechtigung der Frauen, Bürgerrechte für Schwarze, legale Abtreibung, Waffengesetze etc.), beendete den Ausbau des Wohlfahrtsstaats (Kürzung der Mittel für Armutsbekämpfung, keine allgemeine Krankenversicherung) und ließ eine extreme Stratifizierung im Bildungsbereich (relative Senkung der öffentlichen Bildungsausgaben u.a.) zu.

Die „Ära des politischen Konsenses in der Jahrhundertmitte“ (770), als die Demokratische Partei und die Mehrheit der Republikanischen Partei den Wohlfahrtsstaat und keynesianische Wirtschaftspolitik unterstützt hatten und die meisten Gesetze von parteiübergreifenden Koalitionen beschlossen worden waren, hatte ihr Ende gefunden. Dank Nixon und der Aktivistin und Politstrategin Phyllis Schlafly gewann der konservative Flügel der Republikanischen Partei in den 1970er-Jahren stark an Gewicht, indem er die Unterstützung von weißen Südstaaten-DemokratInnen, konservativen KatholikInnen und fundamentalistischen Evangelikalen fand.

Aufgrund des Rechtsrucks der Republikanischen Partei vertiefte sich die ideologische Kluft zwischen den Großparteien. Die politische Polarisierung, die sich

jahrzehntelang auf dem Rückzug befunden hatte, nahm wieder zu. Es begann „ein neues Zeitalter der Ideologie“ (722). „Das Land war auf dem Weg, fast so gespalten und fast so ungleich zu werden, wie es das vor dem Bürgerkrieg gewesen war“ (ebd.), stellt die Verfasserin fest.

Die „Reagan-Revolution“

1980 übernahmen die Konservativen die Macht in der Republikanischen Partei, die sie bis heute nicht abgegeben haben: Ronald Reagan, Fahnenträger des rechten Flügels, wurde zum Präsidentschaftskandidaten nominiert. Die von Nixon, Schlafly und ihm selbst in den Mittelpunkt der Debatte gestellten Themen brachten Reagan den Sieg. Bei seiner Amtseinführung behauptete er, dass die Regierung nicht die Lösung der Probleme sei, sondern das Problem. Diese Aussage wurde in den folgenden Jahrzehnten zu einer der wichtigsten politischen Lösungen von Neoliberalen auf der ganzen Welt.

Die Politik des Präsidenten Reagan (1981–1989) war im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich neoliberal geprägt, in gesellschafts- und rechtspolitischer Hinsicht konservativ bestimmt:

- Die Steuerreform von 1986 senkte den Spitzensatz der Bundeseinkommenssteuer, der 1932–1980 bei durchschnittlich 81% gelegen war, von 70 auf 28%. Sie stellte die entscheidende Wende zu einer Steuerpolitik zugunsten der Reichsten dar.
- Weil Indexierungen des gesetzlichen Mindestlohns unterblieben, fiel dieser real (zu Preisen von 2019) von 9,60 \$ 1980 auf 6,60 \$ 1990.⁷ Antigewerkschaftliche Maßnahmen schwächten die Verhandlungsmacht der Interessenvertretungen der unselbstständig Beschäftigten.
- Infolge der Reduzierung der öffentlichen Bildungsausgaben in Relation zum BIP nahm die extreme Stratifikation des Bildungswesens Gestalt an (Piketty 2020, 672f).

Auf die Übernahme der Republikanischen Partei durch die Konservativen war jene des Weißen Hauses und des Kongresses gefolgt. Durch Ernennung von konservativen RichterInnen in Bundesgerichten und im Obersten Gerichtshof trieb Reagan auch die konservative Machtübernahme in der Judikative voran, mit gravierenden langfristigen Folgen. Und er leistete der „konservativen Revolution“ massiven Vorschub durch eine neue Art der Verfassungsauslegung, nämlich die Interpretation gemäß den angeblichen ursprünglichen Absichten der Verfassungsautoren: Der sog. Originalismus⁸ wurde zur offiziellen Politik des Justizministeriums und war politisch höchst wirksam. Faktisch, so Lepore, erwies sich der Originalismus als „eine neue Strategie für das Zurückdrehen von Entscheidungen, die vom liberalen Warren Court getroffen worden waren“ (833). Der zweite Verfassungszusatz, der bis dahin nach allgemeinem Verständnis das Recht der Bürger geschützt hatte, Waffen zur gemeinsamen Verteidigung in Milizen zu tra-

⁷ Piketty (2020, 667), Grafik 11.10.

⁸ Zu Originalismus und Widersprüchen zwischen den von konservativen RichterInnen angewandten Prinzipien der Verfassungsauslegung siehe Feldman (2020).

gen, wurde vom Originalismus interpretiert als Garantie für das Recht von Einzelpersonen zum Tragen einer Waffe. Für die Republikanische Partei war die Diskussion um Waffengesetze hinfort ein wertvolles Instrument der Wählermobilisierung.

Infolge der zweiten Etappe der „konservativen Revolution“ in den 80er-Jahren verstärkten sich jene zwei Entwicklungen, welche in den 60er- und 70er-Jahren eingesetzt hatten und die Politik der folgenden Jahrzehnte bestimmen sollten: die politische Spaltung und die ökonomische Ungleichheit.

Neupositionierung der Demokratischen Partei

Während die Republikanische Partei die kleinen Leute umwarb, ließ das Interesse der Demokratischen Partei an der Vertretung der Interessen der Arbeiterschaft und der gering und mittel qualifizierten Angestellten nach, ja sie wurden von den New Democrats bewusst fallengelassen. Letztere meinten, die Zukunft der Partei liege nicht bei den Gewerkschaftsmitgliedern und den altmodischen New-Deal-Liberalen, welche sie für die Wahlniederlagen 1980 und 1984 verantwortlich machten. Die DemokratInnen bemühten sich also nicht mehr in erster Linie um die eher benachteiligten sozialen Gruppierungen, sondern mehr und mehr um die GewinnerInnen des Strukturwandels, die hoch Qualifizierten. Der von Picketty (2020) belegte Wandel zur Partei der AkademikerInnen war also eine bewusste politische Richtungsentscheidung.⁹ Die Demokratische Partei nahm die Entwicklung des Bildungswesens zu einem hochgradig stratifizierten und inegalitären System hin und unterließ es, wenn sie an der Macht war, Strukturreformen energisch einzuleiten.

Die WählerInnen aus der unteren Hälfte der sozialen Hierarchie fühlten sich in folgedessen von der Demokratischen Partei im Stich gelassen. Sie mussten den Eindruck gewinnen, dass deren Politik ihren Anliegen immer weniger entsprach. Dies erzeugte bei ihnen ein Klima des Misstrauens gegenüber den Bildungseliten, ja sogar ein Gefühl der sozialen Ächtung. Äußerungen wie jene von Hillary Clinton 2016, als sie die Hälfte der Trump-AnhängerInnen als „Korb der Bedauernswerten“ abtat, gaben Letzterem Nahrung.

Gemäß Lepore waren es in erster Linie zwei einflussreiche Gruppierungen innerhalb der Demokratischen Partei, die diesen politischen Kurswechsel, nämlich die Abwendung von den egalitären Zielsetzungen des New Deal und der Liberalen Nachkriegsära, herbeiführten: neben den bereits erwähnten New Democrats die VertreterInnen der Identitätspolitik: Das Weltverständnis der New Democrats war – und ist – technokratisch und meritokratisch, und sie übernahmen viele Denkmuster und Argumentationslinien der Neoliberalen. Sie spielten die Schlüsselrolle von staatlicher Politik für den technischen Fortschritt, v.a. auch öffentlicher oder öffentlich unterstützter Forschung und Entwicklung im Bereich der IKT und anderer moderner Techniken, die von Mariana Mazzucato (2014)¹⁰ überzeu-

⁹ Zu der möglichen Tendenz der Demokratischen Partei in Richtung auf eine elitenübergreifende Partei – der Bildungs- und der Wirtschaftselite – siehe Frazier (2020).

¹⁰ Siehe die Rezension in WUG 41 (4) (2015, 625–628).

gend belegt wurde, herunter. Sie unterließen es, die entscheidende Bedeutung steuerfinanzierter öffentlicher Bildungsinvestitionen, Forschung und Entwicklung, Infrastrukturinvestitionen sowie von abgabefinanzierter Sozialversicherung (inklusive universeller Krankenversicherung!) für die Wirtschaftsentwicklung und den Wohlstand der großen Bevölkerungsmehrheit zu betonen. Stattdessen akzeptierten sie den Trickle-down-Mythos der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik.

Die Hinwendung eines Teils der Liberalen zur Identitätspolitik ergab sich, so Lepore, daraus, dass nach den AfroamerikanerInnen in den 50er- und 60er-Jahren weitere „ethnische Gruppen, die schon lange der Diskriminierung ausgesetzt waren – Chicanos, indigene Amerikaner, Amerikaner asiatischer Herkunft und andere – zu politischer Solidarität“ fanden, „indem sie ihre Unterschiedlichkeit betonten, ... als besonders und auf charakteristische Weise unterdrückte Gruppen“ (854). Die Linke, die früher für universelle Werte gestanden war, schien nun für ausgewählte Identitäten zu sprechen. Statt des Kampfes um politische Gleichheit und wirtschaftliche Gerechtigkeit rückte der Begriff der Identität in den Mittelpunkt des politischen Denkens und Handelns dieses Flügels der Demokratischen Partei.

Der in weiten Bereichen neoliberale Kurs der New Democrats und die Hinwendung eines anderen Teils der Liberalen zur Identitätspolitik bedeutete, stellt Lepore fest, das Ende der New-Deal-Koalition. Stattdessen stützte sich die Demokratische Partei nun auf eine lose Koalition von Frauen, Minderheiten, qualifizierten Angestellten und Selbstständigen sowie nur noch kleineren Teilen der weißen Unterschicht und unteren Mittelschicht.

Die New Democrats an der Macht

Die Politik von Präsident Clinton (1993–2001) lief weitestgehend auf eine Fortsetzung des von Reagan und Bush eingeschlagenen neoliberalen Kurses in der Wirtschafts- und Sozialpolitik und der konservativen Ausrichtung der Gesellschaftspolitik hinaus: Piketty (2020, 1027) vermutet, „dass die Übernahme des fiskal- und sozialpolitischen Kurses der 1980er-Jahre teilweise auf den Wandel der demokratischen Wählerschaft zurückgeht“, denn viele der Angehörigen der Bildungselite hatten den Eindruck, dass ihnen die neue, kaum auf Umverteilung angelegte Politik zum Vorteil gereichte.

Unter den Clinton-Administrationen fand mithin weder eine Umkehr in der Steuerepolitik noch in der Mindestlohnpolitik statt. Clinton und die New Democrats nahmen also hin, dass die Ungleichheit in der Einkommens- und in der Vermögensverteilung weiter enorm zunahm.

Als besonders verhängnisvoll sollte sich schon nach wenigen Jahren erweisen, dass die Regierungen der New Democrats die Deregulierung des Finanzwesens fortsetzten: Mit der Außerkraftsetzung des Glass-Steagall-Gesetzes von 1933 fiel das Trennbankensystem, d.h. die strikte institutionelle Trennung des Einlagen- und Kreditgeschäfts mit Privatkundschaft vom Wertpapiergeschäft.

Gemeinsam mit jenen konservativen RepublikanerInnen, welche die Sozialhilfe als Falle bezeichneten, mit der Menschen durch ihre Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung in Armut festgehalten würden, schaffte die Regierung Clinton 1996 das „Aid to Families with Dependent Children“-Programm (AFDC) ab und über-

trug die Sozialhilfe in die Zuständigkeit der Einzelstaaten. Ein weiterer demokratischer Vorstoß zur Einführung einer allgemeinen Krankenversicherung scheiterte am Widerstand der Republikanischen Partei. Erst Obama gelang 2010 mit dem „Affordable Care Act“ ein Teilerfolg in dieser Hinsicht.

Explosion ökonomischer Ungleichheit

Die Ergebnisse der neoliberalen Wirtschaftspolitik seit der „konservativen Revolution“ sind ernüchternd: Halbierung des Wachstums des Pro-Kopf-Nationaleinkommens, langfristige Stagnation der Kaufkraft der unteren Hälfte der EinkommensbezieherInnen, extreme Bildungsstratifikation und starker Rückgang der intergenerationellen Bildungs- und Einkommensmobilität, Explosion der Einkommens- und Vermögensungleichheit. Die Schlussfolgerung, die Piketty (2020, 684) daraus zieht, lautet, „dass die ‚konservative Revolution‘ ... gescheitert ist“.

Der Anteil des obersten Perzentils der EinkommensbezieherInnen am Nationaleinkommen stieg von durchschnittlich 12% 1950–1990 auf 18% 1990–2020. Der Anteil des obersten Dezils erhöhte sich von 34% 1980 auf 47% 2015.¹¹ In den 2010er-Jahren war die Einkommensungleichheit wieder fast so hoch wie in den in dieser Hinsicht extremen Jahren vor der Großen Depression.

Der Anteil des obersten Dezils am gesamten Netto-Privatvermögen (Immobilien, Betriebsvermögen und Finanzanlagen abzüglich Schulden) war von 1930, als der Höchstwert von 85% verzeichnet worden war, bis 1950 und dann erneut zwischen 1965 und 1985 deutlich gefallen, bevor er wieder anstieg, und zwar von 62% 1985 auf 73% 2015.¹² Noch relativ stärker fiel der Wiederanstieg des Vermögensanteils des obersten Perzentils aus, nämlich von 23% 1975 auf 38% 2015.¹³

Die Kaufkraft des gesetzlichen Mindestlohns auf nationaler Ebene sank seit 1980 deutlich, und zwar infolge unregelmäßiger und unzureichender Anpassungen. 1980 hatte der Mindestlohn noch (zu Preisen von 2019) 9,60 \$ betragen, zwischen 1985 und 2010 schwankte er zwischen 6,20 und 8,40 \$, und 2019 lag er bei 7,20 \$.¹⁴ Diese Mindestlohnpolitik war Ausdruck der antigewerkschaftlichen Haltung beider Parteien seit den 1980er-Jahren.

Dass das durchschnittliche Realeinkommen der unteren 50% der EinkommensbezieherInnen vor Steuern und Transfers seit einem halben Jahrhundert nahezu stagniert, gab es zuvor noch nie in der Geschichte der USA und ist angesichts des erheblichen Produktivitätsfortschritts geradezu frappierend.

Vieles spricht dafür, dass die wachsende Ungleichheit der Bildungsinvestitionen eine weitere wesentliche Ursache für die Explosion der Einkommensungleichheit seit den 1980er-Jahren war. Die intergenerationelle Bildungs- und Einkommensmobilität war nur noch sehr gering – ganz im Gegensatz zu den politisch propagierten Idealvorstellungen von Meritokratie und Chancengleichheit.¹⁵

¹¹ Piketty (2020, 532), Grafik 10.1.

¹² Piketty (2020, 536), Grafik 10.4.

¹³ Piketty (2020, 536), Grafik 10.5.

¹⁴ Piketty (2020, 667), Grafik 11.10.

¹⁵ Siehe dazu Piketty (2020, 58), Grafik 0.8.

Infolge der realen Stagnation der Einkommen der unteren Hälfte der EinkommensbezieherInnen brach deren Anteil am Nationaleinkommen geradezu ein, nämlich von 21% 1969 auf rd. 12,5% 2015.¹⁶ Seit 1996 liegt der Anteil des obersten Perzentils über jenem der untersten 50%, und diese Anteilsdifferenz erhöhte sich bis 2015 auf sieben Prozentpunkte.

Politische Polarisierung

Das, was die Konservativen, die 1980 die Kontrolle über die Republikanische Partei übernahmen, seit dieser Zeit eint, sind zum einen die Gegnerschaft zum Liberalismus, insbesondere zu sozial- und arbeitsmarktpolitischen Regulierungen und zum Einfluss von Gewerkschaften, zur Verankerung der Gleichberechtigung der Frauen in der Verfassung, zur legalen Abtreibung und zur Umweltpolitik sowie zum anderen die Befürwortung von Steuersenkungen, von unternehmerfreundlicher Regulierung in Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, einer stärkeren öffentlichen Rolle der Religion (Schulgebet etc.), von individuellem Waffenbesitz und der Interpretation der Verfassung entsprechend der angeblichen Absichten der Verfassungsautoren.

Mit der konservativen gesellschaftspolitischen Programmatik und populistischer antipolitischer Ideologie gelang es den RepublikanerInnen, erhebliche Teile der Unterschichten und der unteren Mittelschichten, deren Realeinkommen in den letzten Jahrzehnten kaum gestiegen waren und die sich von der Demokratischen Partei nicht mehr vertreten fühlten, zu gewinnen – und dies, obwohl die republikanische Partei diesen potenziellen WählerInnen in wirtschafts- und sozialpolitischer Hinsicht nichts Substanzielles anbot außer der vagen Hoffnung auf Trickle-down-Effekte.

2010 entschied der konservativ dominierte Oberste Gerichtshof, dass die bisherige gesetzliche Begrenzung für Geldzahlungen von Political Action Committees (PACs) etc. an Parteien verfassungswidrig sei. Damit wurde der politische Einfluss der Superreichen noch größer und die Frage, wie viel Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen eine Demokratie verkraften kann, noch dringlicher. Lepore nennt in diesem Zusammenhang das Ergebnis der Studie einer Arbeitsgruppe der „American Political Science Association“ von 2004, wonach „zunehmende wirtschaftliche Ungleichheit die grundlegenden politischen Institutionen des Landes bedrohe“ (935).

In den letzten Jahren stand die konservativ beherrschte Republikanische Partei auch für den – 2000 und 2016 ja bekanntlich jeweils erfolgreichen – Versuch, mit einer Minderheit der bei der Präsidentschaftswahl und der Wahl der Abgeordneten des Repräsentantenhauses abgegebenen Stimmen zu regieren. Auf welchen institutionellen Grundlagen und politischen Maßnahmen beruhte dieser das fundamentale demokratische Prinzip der Herrschaft der Mehrheit negierende Kurs, den Donald Trump ja auch 2021ff fortzusetzen und institutionell sowie politisch abzustützen gedachte?¹⁷ Die institutionellen Grundlagen dieser antidemokrati-

¹⁶ Piketty (2020, 659), Grafik 11.5.

¹⁷ Mittlerweile ist klar, dass die RepublikanerInnen keine Rekonstruktion einer die Funda-

schen Politstrategie waren erstens die Regeln für die Vertretung der Einzelstaaten im Senat (zwei Sitze je Staat unabhängig von der Bevölkerungszahl), zweitens die indirekte Präsidentschaftswahl durch ein Wahlpersonengremium, wobei in 48 von 50 Staaten das Mehrheitsprinzip für die Auswahl der ElektorInnen galt, und drittens die Kompetenz der Einzelstaaten in Bezug auf die Regelung der Wahl der Abgeordneten des Repräsentantenhauses. Weiters sind in diesem Kontext einschlägige politische Schritte der RepublikanerInnen anzuführen: erstens die Manipulation der Wahlbezirksgrenzen in republikanisch regierten Einzelstaaten zu ihren Gunsten; zweitens Gesetze in ebendiesen Einzelstaaten zu den Voraussetzungen für die Aufnahme ins Wahlregister, welche das Ziel hatten, Bevölkerungsgruppen, die deutlich der Demokratischen Partei zuneigten, von der Wahlurne fernzuhalten, also letztlich nichts anderes bedeuteten als Schikanen gegen potenzielle afroamerikanische WählerInnen; drittens die erfolgreiche Durchdringung der Judikative im Allgemeinen und des Obersten Gerichtshofs im Besonderen mit konservativen RichterInnen; und viertens das Niederreißen von Schranken, die plutokratischen Tendenzen, also dem enormen Einfluss ganz weniger unvorstellbar Reicher auf die Politik, entgegenstanden.

Die Möglichkeit einer Minderheitsherrschaft war mithin infolge der politischen Kompromisse im Verlauf des Verfassungskonvents von Anfang an in der Verfassung angelegt („built into the American system“¹⁸); ihre Realisierung setzte freilich langfristig angelegtes und strategisches politisches Handeln voraus.¹⁹

Die Experimente einer Minderheitsherrschaft sind aus der Perspektive, aus der Lepore ihre Geschichte der USA schreibt, besonders relevant und besonders beunruhigend, intendierten und implizierten sie doch die systematische Verletzung einiger der grundlegenden Prinzipien von Unabhängigkeitserklärung und Verfassung.

Diese 2000 und 2016 erfolgreichen Versuche des Regierens trotz jeweils gleich zweifacher Wahlstimmenminderheit wären ohne die Kommunikationspolitik der Konservativen, die auf Segmentierung und Polarisierung der Öffentlichkeit und der potenziellen Wählerschaft sowie auf Abschottung und Radikalisierung der eigenen AnhängerInnen abzielte, die Deregulierung der Kommunikationsbranche ab den 80er-Jahren und die Medienrevolution der 2000er-Jahre, welche die Wirksamkeit einer derartigen Kommunikationspolitik vervielfachte und deren Zuspit-

mente der Demokratie akzeptierenden Mitte-Rechts-Partei anstreben, sondern sich – selbst nach dem gewaltsamen Putschversuch des aufgehetzten Mobs vom 6. Jänner 2021 – weiterhin Trump unterwerfen. Sie billigen damit dessen verfassungswidrige Versuche, das Wahlergebnis vom 4. November 2020 zu manipulieren, und unterstützen angesichts der erwiesenen Unfähigkeit der Republikanischen Partei, Stimmenmehrheiten bei Präsidentschaftswahlen und Wahlen zum Repräsentantenhaus zu gewinnen, dessen Absicht, das grundlegende Prinzip der Herrschaft der Mehrheit dauerhaft außer Kraft zu setzen (O’Toole 2021, 9).

¹⁸ O’Toole (2020, 6): „The electoral college, the massive imbalance in representation in the Senate, the ability to gerrymander congressional districts, voter suppression, and the politicization of the Supreme Court - these methods for imposing on the majority the will of the minority have always been available.“

¹⁹ Siehe dazu O’Toole (2020).

zung erlaubte, nicht möglich gewesen. Lepore befasst sich immer wieder ausführlich und sehr kritisch mit den Auswirkungen neuer Medien auf die Politik, vom Radio in den 1920er-Jahren bis zu den internetbasierten Medien der Gegenwart.

Auch in der Medienpolitik war es Ronald Reagan, der eine Wende einleitete. Die Aufhebung der gesetzlichen Fairnessverpflichtung 1987 bedeutete, dass mit einer Bundeslizenz ausgestattete Sender nicht mehr verpflichtet waren, ihr Programm am öffentlichen Interesse auszurichten und in ihrer Berichterstattung unterschiedliche Standpunkte zu berücksichtigen.

Konservative Medien begannen also bereits Ende der 80er-Jahre, sich von der Idee, dass sachliche Diskussion über empirisch ermittelte Fakten und das Abwägen verschiedener Standpunkte über mögliche faktenbasierte Politiken die entscheidenden Aspekte des Meinungs austauschs zwischen den Parteien ausmachen, zu verabschieden. Lepore wählt hier klare Worte und nennt das den „tiefen Sturz in einen epistemologischen Abgrund“ (867). Die Hoffnung, mit der Diffusion des Internets breche ein neues Zeitalter der informationellen Aufklärung an, erwies sich alles in allem als Illusion. Stattdessen, so Lepore, stellten sich die sog. sozialen Medien als „eine Brutstätte für Fanatismus, Autoritarismus und Nihilismus“ (940) heraus, als Nährboden für irrwitzige Verschwörungstheorien.

Lepore übt im Zusammenhang mit den Ursachen der zunehmenden politischen Polarisierung auch an den Liberalen heftige Kritik. 1996 unterzeichnete Clinton den „Telecommunications Act“, welcher die Kommunikationsbranche deregulierte, praktisch alle antimonopolistischen Bestimmungen aus der Zeit des New Deal für diese Branche beseitigte – was die nachfolgenden Fusionen von Medienunternehmen erst ermöglichte – und die Regulierung des Internets untersagte. Lepore betont die katastrophalen, wenngleich unbeabsichtigten Folgen dieses Gesetzes: die Entstehung von gigantischen Monopolunternehmen wie Google etc., Vortrieb für politische Spaltung und ökonomische Ungleichheit, daraus resultierend letztlich eine Gefährdung der Demokratie. Infolgedessen bezeichnet die Autorin Clintons Zustimmung zu diesem Gesetz als „dauerhaftes und schreckliches Vermächtnis seiner Präsidentschaft“ (893).

Lepores Geschichte der USA umfasst, wie schon eingangs erwähnt wurde, nicht alle Bereiche. Als Einführung in die politische Geschichte kann das Werk nicht dienen: Vieles wird vorausgesetzt, viele wichtige Entwicklungen und Strukturen werden nicht behandelt oder nur gestreift. Und es handelt sich „nur“ um eine nationale Geschichte. Im US-amerikanischen Fall bedeutet das nicht die Geschichte eines Volkes mit gemeinsamen Vorfahren, sondern eines Volkes, das vereint ist durch gemeinsame Erfahrungen und gemeinsame Werte und Ideale. Lepore schreibt ihre politische Geschichte unter steter Bezugnahme auf diese Werte, die in der Unabhängigkeitserklärung und in der Verfassung beschworen wurden. Behandelt wird also fast ausschließlich das, was innerhalb der nationalen Grenzen stattfand. Außenpolitik bildet keinen Schwerpunkt, und die internationalen Folgen der Außenpolitik sind nicht Teil der Darstellung – ein Aspekt, der auf viel Kritik stieß, sind die USA doch seit 1917 eine Weltmacht. Die Autorin begründet die Beschränkung auf die nationale Geschichte, indem sie darauf hinweist, dass die LeserInnen die Welt aus der Perspektive ihres Nationalstaats sehen und

eine entsprechende Geschichtsschreibung erwarten würden: „They can get it from scholars or they can get it from demagogues, but get it they will.“²⁰

Stark berücksichtigt Lepore die soziale und ethnische Diversität des Landes. Stimmen der Unterschicht und der Diskriminierten kommen häufig und prominent zu Wort. Es ist also eine politische Geschichte aus vielen Perspektiven, basierend auf einem inklusiven Verständnis der nationalen Gemeinschaft. Lepore interpretiert diese Diversität konsistent als Teil des gemeinsamen Erbes. Sie zeigt überzeugend, dass ein inkludierendes Geschichtsnarrativ keineswegs heißen muss, separate Narrative – Sonder- oder Gegengeschichten – über subnationale Identitätsgruppen zu schreiben.

Die Verfasserin verhehlt nicht ihre liberale Weltanschauung. Das hindert sie indes nicht daran, den unterschiedlichen Strömungen des Konservatismus gegenüber unbedingte Fairness zu zeigen und scharfe Kritik an Aspekten der politischen Praxis des Progressivismus und New-Deal-Liberalismus zu äußern, insbesondere an deren Sozialdifferenzialismus. Eine zentrale Erkenntnis Lepores ist, dass die Stabilität der amerikanischen Politik in der Mitte des 20. Jahrhunderts „nicht vom Wohlstand der wenigen, sondern vom Wohlergehen der vielen abhängig gewesen“ ist, „von der Sicherheit und der Verpflichtung auf eine Vorstellung von Gemeinwohl“ (894). Den New Democrats wirft sie vor, die Orientierung an Gemeinwohl und gesellschaftlicher Solidarität aufzugeben, das Engagement für politische Gleichheit, gegen plutokratische Tendenzen und wirtschaftliche Ungleichheit vernachlässigt zu haben und sich stattdessen neoliberaler Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie Identitätspolitik zugewandt zu haben.

Die Geschichte, die Lepore geschrieben hat, ist also keineswegs eine durchgehende Erfolgsgeschichte im Hinblick auf die Realisierung der Werte von Unabhängigkeitserklärung und Verfassung, zumal immer wieder Uneinigkeit über die Bedeutung und die Interpretation dieser Werte bestand. Es ist eine Geschichte früher Erfolge in Bezug auf Demokratisierung, politische Gleichheit und Bürgerrechte im Segment weißer Männer, aber auch lang fortwährender, gravierender politischer Diskriminierung von Frauen, Indigenen und AfroamerikanerInnen. Seit den 1970er-Jahren sind zunehmende politische Spaltung, explodierende ökonomische Ungleichheit und plutokratische Tendenzen prägende und besorgniserregende, weil die Fundamente der Demokratie gefährdende Entwicklungen, zuletzt auch die Experimente der Herrschaft gegen die Majorität der Wählerstimmen.

Als besorgte Bürgerin und kritische Wissenschaftlerin fragt sich Lepore, wie in einer Gesellschaft, wo sich wachsende Segmente der Bevölkerung in abgeschottete digitale Blasen zurückziehen und keine Einigkeit mehr zwischen diesen Segmenten über die Ermittlung der Wahrheit besteht, Demokratie überhaupt funktionieren kann.

Vor dem Hintergrund dieser epistemologischen Uneinigkeit, der starken Zunahme ökonomischer Ungleichheit und der politischen Polarisierung ist die Verve zu verstehen, mit der Lepore für die Wiederherstellung des Vertrauens in empirisch ermittelte faktische Evidenz, für freie Diskussion über die Bewertung dieser Fak-

²⁰ Lepore zitiert nach der Rezension von Daniel Immerwahr auf www.thenation.com vom 29.10.2019.

ten und für faktenbasierte Politik wirbt, die in Zeiten postmoderner Verirrungen und digital entfesselter Gefühls- und Identitätspolitik unterzugehen drohen.

Gerade auch aufgrund der Handlungen und Unterlassungen des unsäglichen 45. Präsidenten, welche der politischen Polarisierung, der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheit und der Uneinigkeit über die Grundlagen von Wissen und Politik weiteren und starken Vorschub leisteten, ist Lepores Werk hochaktuell und unmittelbar politisch relevant.

Die Lektüre kann gerade uns EuropäerInnen viele Erkenntnisse vermitteln und uns zum Nachdenken anregen. Die von Lepore beschriebenen und analysierten Phänomene, insbesondere die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Fehlentwicklungen der letzten Jahrzehnte – politische Spaltung, Explosion der wirtschaftlichen Ungleichheit, Infragestellung der grundlegenden Werte aus Unabhängigkeitserklärung und Verfassung sowie von faktenbasierter Argumentation und Politik durch Teile der Bevölkerung, der Medien und der PolitikerInnen, Experimente von Minderheitsherrschaft – und deren Ursachen als ausschließlich US-amerikanische Spezifika zu deuten und abzutun, hieße sich selbst belügen. Sind doch viele der aus demokratiepolitischer Sicht besorgniserregenden Entwicklungen und Strukturen in den USA längst bzw. jüngst auch in der EU zu beobachten.

In stilistischer Hinsicht beweist Lepore, dass analytische Tiefe und sprachliche Eleganz nicht in Widerspruch zueinander stehen müssen.

Martin Mailberg

Literatur

- Adams, Willi Paul (Hg.) (1977). Die Vereinigten Staaten von Amerika. Fischer Weltgeschichte Bd. 30. Frankfurt am Main, Fischer Taschenbuch Verlag.
- Angermann, Erich (1978). Die Vereinigten Staaten von Amerika seit 1917. 6. Aufl. München, Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Baines, D.E. (1977). Die Vereinigten Staaten zwischen den Weltkriegen, 1919–1941. In: Adams (Hg.), 283–353.
- Blight, David W. (2020). An American Pogrom. *New York Review of Books* 67 (18), 25–27.
- Feldman, Noah (2020). The Battle Over Scalia's Legacy. *New York Review of Books* 67 (20), 67–69.
- Fraser, Caroline (2021). The Stench of American Neglect. *New York Review of Books* 68 (3), 16–18.
- Frazier, Ian (2020). The Plushbottoms of Teton County. *New York Review of Books* 67 (20), 18–22.
- Kindleberger, Charles P. (1984). Die Weltwirtschaftskrise. 3. Aufl. München, Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Mazzucato, Mariana (2014). Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum. München, Verlag Antje Kunstmann.
- McIntyre, Lee (2018). Post-Truth. Cambridge, MA, MIT Press.
- O'Toole, Fintan (2020). Democracy's Afterlife. *New York Review of Books* 67 (19), 4–8.
- O'Toole, Fintan (2021). To Hell with Unity. *New York Review of Books* 68 (5), 9–11.
- Piketty, Thomas (2020). Kapital und Ideologie. München, C.H. Beck.
- Piketty, Thomas/Saez, Emmanuel (2003). Income Inequality in the United States, 1913–1998. *Quarterly Journal of Economics* 118 (1), 1–39.
- Winkler, Heinrich August (2009, 2011, 2014, 2015). Geschichte des Westens. 4 Bde. München, C.H. Beck.

BUCHBESPRECHUNGEN

Gute Ökonomie für harte Zeiten

Rezension von: Banerjee, Abhijit V./
Duflo, Esther (2020). Gute Ökonomie für
harte Zeiten. Sechs Überlebensfragen und
wie wir sie besser lösen können.

München, Penguin. 554 Seiten.

Gebundenes Buch. 26,80 EUR.

ISBN 978-3-328-60114-2.

Die AutorInnen widmen sich in diesem Buch einigen der wichtigsten ökonomischen und sozialen Probleme der Gegenwart. Ausgehend von den – teilweise sehr vereinfachenden – ökonomischen Standardmodellen, die in der Nationalökonomie gebräuchlich sind, überprüfen sie anhand einer Fülle von Beispielen und Studien den empirischen Gehalt und die Prognosefähigkeit vieler gängiger Annahmen.

Sie konstatieren gleich zu Beginn des Buches das geringe Vertrauen, das den Meinungen der WirtschaftsexpertInnen in einer breiteren Öffentlichkeit entgegengebracht wird. Das sei einerseits der Tatsache geschuldet, dass viele Expertinnen und Experten wissentlich oder unwissentlich Partikularinteressen als Allgemeininteresse verkaufen, und andererseits darauf zurückzuführen, dass doch manche der zugrundeliegenden Modelle und Annahmen die Realität nicht zutreffend erfassen.

Migration

Die AutorInnen sind der Meinung, dass alle Befürchtungen im Zusam-

menhang mit der Migration weitestgehend unbegründet sind und dass diese sich in den meisten Fällen sowohl für die ZuwandererInnen als auch für die aufnehmende Gesellschaft als vorteilhaft erweist. Es sind eher rechtspopulistische Politikerinnen und Politiker, die nicht faktenbasiert argumentieren und unvermeidliche Anpassungsprobleme aufbauschen, was dann schließlich zur ablehnenden Haltung der Menschen in vielen westlichen Ländern führt oder zumindest entscheidend beiträgt. Es wird hier die Meinung vertreten, dass die Migrationsbereitschaft oft eher zu gering ist. Als Beispiel werden einerseits arme Länder gebracht, in denen die Menschen bessere Beschäftigungsmöglichkeiten oft nicht (ausreichend) in Anspruch nehmen, wenn damit ein Ortswechsel verbunden wäre, obwohl sie ihre Lage dadurch deutlich verbessern könnten. Andererseits wird dargestellt, dass in den USA die Bereitschaft, in Regionen mit besseren Verdienstmöglichkeiten umzuziehen, heute deutlich geringer ist als in der Vergangenheit, selbst dann, wenn sich die Wohngegend im wirtschaftlichen Niedergang befindet. Die für diese Phänomene maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen werden sehr gut beschrieben.

Die angeführten Beispiele sind aber für Europa wenig aussagekräftig. Viele Studien sind außerdem eher älteren Datums, sodass es alles andere als klar ist, ob die Aussagen auch heute noch Gültigkeit haben. Es wird vor allem nicht unterschieden, ob die Migrantinnen und Migranten am Zielort im Wesentlichen allein zurechtkom-

men müssen oder ob sie in einen ausgebauten Sozialstaat einwandern, wo sie von Anfang an gewisse Leistungsansprüche haben, welche mit der Zeit zunehmen. Schwierigkeiten bei der Integration, die Möglichkeiten der Entstehung von Parallelgesellschaften und neuer Formen der Kriminalität werden, wenn überhaupt, nur am Rande erwähnt.

Handel

Die AutorInnen zeigen sich durchaus als BefürworterInnen von Handelsliberalisierungen, ohne jedoch den Heilsversprechen von deren glühendsten Verfechterinnen und Verfechtern Glauben zu schenken. An einer Fülle von Beispielen zeigen sie auf, dass sich die Öffnung gegenüber dem Weltmarkt für die betroffenen Länder oft, aber beileibe nicht immer günstig ausgewirkt hat. Negativbeispiele gibt es zur Genüge. Des Übrigen sind die messbaren Wohlstandsgewinne mitunter eher gering und nicht unbedingt dauerhaft. Verschiedene Länder profitieren in sehr unterschiedlichem Maße von der Handelsöffnung manche auch gar nicht. Meist sind die Ursachen unklar.

Innerhalb der Länder gibt es meist die zu erwartenden GewinnerInnen und VerliererInnen – die oft beschworene Entschädigung der VerliererInnen durch die GewinnerInnen ist durchaus möglich, findet aber in der Regel fast nie statt.

Wachstum

Dem Thema Wirtschaftswachstum und der Frage, ob Wachstum, Produktivität und Wohlstand langfristig konvergieren, wird in dem Buch viel Aufmerksamkeit eingeräumt. In den meis-

ten Industrieländern kam es in den „goldenen“ dreißig Jahren nach dem Weltkrieg zu bis dato nie gekannten Wachstumsraten sowohl bei der gesamten Wirtschaftsleistung als auch bei der Produktivität und den Löhnen. Mit den beiden Ölpreisschocks der Siebzigerjahre fand diese Entwicklung ein jähes Ende. Seither haben sich die Wachstumsraten in den Industrieländern auf deutlich niedrigerem Niveau eingependelt und weisen örtlich und zeitlich deutliche Unterschiede auf.

Nicht zuletzt um diese Wachstumsschwäche zu überwinden, haben viele Länder den Versprechen der VertreterInnen einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik Glauben geschenkt und die vorgeschlagenen Maßnahmen ganz oder zumindest teilweise umgesetzt. Diese Maßnahmen beschränkten sich oft auf weitreichende Deregulierungen, Steuersenkungen für Reiche und Privatisierungen öffentlicher Unternehmen. Diese und andere Maßnahmen haben allerdings, wie wir inzwischen wissen, ihre Versprechen nicht halten können. Dafür haben sie jedoch zu einer massiven Verschlimmerung der Ungleichheit erheblich beigetragen.

Wenn man sich von der Entwicklung der Industrieländer in der Nachkriegszeit löst und etwas weiter blickt, wird das Bild ohnehin bunter. Phasen eindrucksvollen Wachstums und anschließender Stagnation sind weltweit und über längere Zeiträume betrachtet eher die Regel als die Ausnahme. Die Ursachen dafür sind oft kaum greifbar – zumindest, wenn man nicht über länderspezifisches Spezialwissen verfügt.

Das Resümee der AutorInnen ist, dass wir nicht wirklich wissen, warum Wachstum stattfindet (wenn es denn stattfindet). Wir kennen zwar eine gan-

ze Reihe von schweren Fehlern, die es unbedingt zu vermeiden gilt, aber mit welchen Mitteln man darüber hinaus das Wachstum mehr als nur marginal beschleunigen könnte, ist für viele Länder derzeit unbekannt. Auch die von den gängigen Modellen behauptete Konvergenz zwischen unterschiedlich entwickelten Regionen findet so nur in Ausnahmefällen statt.

Die neuen Herausforderungen durch den Klimawandel haben dem Thema Wirtschaftswachstum eine völlig neue Dimension gegeben. Für viele scheint Schrumpfung eine naheliegende Lösung zu sein. Auf jeden Fall wird dadurch das ohnehin schon kaum lösbare Problem noch dadurch verschärft, dass zumindest zukünftiges Wachstum CO₂-neutral sein sollte.

Roboter

Dass die Digitalisierung und der zunehmende Einsatz von Robotern Arbeitsplätze vernichten wird, steht außer Frage. Ob allerdings tatsächlich zwischen einem Drittel und zwei Dritteln der heute vorhandenen Arbeitsplätze auf mittlere Sicht unwiederbringlich verschwinden werden, wie manche Forscherinnen und Forscher befürchten, lässt sich aus heutiger Sicht seriös nicht beantworten. Die AutorInnen verweisen auf die großen Automatisierungswellen der Vergangenheit, wo ähnliche Befürchtungen bestanden, welche sich letztlich nicht bewahrheiteten. Sie betonen allerdings, dass es keinerlei Garantie dafür gibt, dass sich die Beschäftigung auch diesmal nach einiger Zeit wieder erholen wird, und schon gar nicht, dass es reibungslos verlaufen wird. Sie betonen, dass es nach der Automatisierung der Textilindustrie in England 65 Jahre dauerte,

bis sich die danach stark gesunkenen Löhne wieder erholten. Entscheidend wird letztlich sein, in welchem Maße die Umstellungen dazu dienen werden, bestehende Produktionsverfahren zu rationalisieren, und in welchem Maße auch neue Produkte entwickelt werden.

Die unerfreuliche Vision einer bevorstehenden Massenarbeitslosigkeit leitet zur Idee eines Grundeinkommens über. Die AutorInnen zitieren eine Fülle von Studien, die belegen, dass die Menschen nicht aufhören zu arbeiten, wenn man ihnen einen verlässlichen Grundbetrag als Basiseinkommen bezahlt. Diesbezügliche Befürchtungen haben sich bisher nicht bestätigt. Es wird aber auch betont, dass die Mehrzahl dieser Programme in sehr armen Ländern durchgeführt wurde und dass die ausbezahlten Beträge selbst für dortige Verhältnisse sehr niedrig waren. In vielen Fällen waren diese Zusatzeinkommen sogar die Voraussetzung dafür, dass die Menschen mehr bezahlte Arbeit annehmen konnten. Die AutorInnen sind eher skeptisch, wie sich ein Grundeinkommen auswirken würde, mit dem ein bescheidenes Leben möglich wäre. Es spricht nicht viel dafür, dass sich die Menschen dann für sie sinnstiftende Beschäftigungen suchen würden oder dass sie sogar sozial nützliche Dinge täten. Es wird vielfach übersehen, dass die Arbeit nicht nur Leid bedeutet, sondern meistens auch Selbstwertgefühl, soziale Einbindung und vor allem eine Zeitstruktur. Wenn man die Menschen, deren Jobs durch die Digitalisierung verloren gehen, mit Geld abspeist, zeigt man ihnen letztlich, dass sie überflüssig sind. Damit wird ihre Selbstachtung und Würde beschädigt. Überdies brauchen viele Menschen nicht nur

Geld, sondern auch Teile eines Gesamtpakets an Unterstützungen, die ein gut ausgebauter Sozialstaat anbieten kann. Über die langfristigen Wirkungen eines Grundeinkommens ist nichts bekannt. Dass die Menschen nicht aufhören zu arbeiten, wenn ein Basiseinkommen im Laufe ihres Berufslebens eingeführt wird (darauf deuten die im Buch angeführten Studien hin), bedeutet nicht, dass sie möglicherweise nie angefangen hätten zu arbeiten oder in jungen Jahren wertvolle Zeit mit Warten verloren hätten, wenn sie in eine Welt mit Basiseinkommen hineingeboren worden wären.

Jobgarantie

Im Gegensatz zum Grundeinkommen, bei dem die AutorInnen einige Bedenken haben, sehen sie die Idee einer Jobgarantie fast uneingeschränkt positiv. In den westlichen Ländern könnte man damit den Problemgruppen des Arbeitsmarktes und insbesondere den Langzeitarbeitslosen eine neue Lebensperspektive und Wertschätzung geben. In vielen Ländern (und in zumindest einigen Bereichen der meisten Länder), wo ein Mindestlohn schwer durchzusetzen ist, könnte man überdies eine De-facto-Lohnuntergrenze einziehen. In armen Ländern wäre eine Arbeitsplatzbeschaffung mit Jobgarantie letztlich die beste Lösung, um die Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen. Oder genauer gesagt die Massenunterbeschäftigung, weil das gängige Konzept der Arbeitslosigkeit in armen Ländern an der Realität vorbeigeht. Arbeitslosigkeit heißt nach der Definition der Erwerbsstatistiken, keinerlei Beschäftigung gegen Entgelt auszuüben; das muss man sich auch leisten könnten.

In ärmeren Ländern besteht das Hauptproblem einer Jobgarantie in der Finanzierung der Programme. Pilotstudien zeigen, dass die Menschen auch unangenehme Arbeiten übernehmen. In der Regel übersteigt das Interesse den Umfang der Programme bei weitem.

In den entwickelten Ländern stellt die Finanzierung – den nötigen politischen Willen vorausgesetzt – das geringere Problem dar. Die Idee der Jobgarantie als solcher ist nicht neu, und im Laufe der Jahrzehnte wurden einige Spezifikationen herausgearbeitet. Die neugeschaffenen Arbeitsplätze sollen gesellschaftlich sinnvoll sein und dem Gemeinwohl dienen. Sie sollen vorhandene Arbeitsplätze sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich nicht ersetzen, sondern allenfalls ergänzen. Darüber hinaus soll es sich um Tätigkeiten handeln, die nach einer gewissen Einschulung ausgeübt werden können; der nachträgliche Erwerb einer neuen Ausbildung mit zertifiziertem Abschluss ist Gegenstand anderer Arbeitsmarktprogramme. Einige Tausend solcher Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden wird vermutlich nicht allzu schwierig sein. Aber angesichts der Tatsache, dass je nach Landesgröße Hunderttausende oder sogar Millionen Arbeitsplätze geschaffen werden müssen, steht der Staat vor der Herausforderung, dass er – ähnlich einem Unternehmen – Produkte und Leistungen erfinden muss, die das Leben der Menschen wirklich verbessern. Sonst wäre die soziale Akzeptanz nicht zu erreichen. Viele Bereiche, wo sich mit Sicherheit eine ungedeckte Arbeitsnachfrage findet, sind durch schwere körperliche Arbeit gekennzeichnet. Hier würde man in den westlichen Ländern kaum Freiwillige finden, von Men-

schen, die das aus gesundheitlichen Gründen nicht können, ganz zu schweigen.

Das Buch schließt mit der Aufforderung, versprochene Wunder mit Skepsis zu betrachten und empirische Be-

funde zu hinterfragen. Bei komplexen Problemen sollte man keine voreiligen Schlüsse ziehen und offen zugeben, was wir wissen und was nicht.

Dem ist zuzustimmen.

Kai Biehl

Der Wachstumszwang

Rezension von: Binswanger, Mathias (2019). *Der Wachstumszwang*. Warum die Volkswirtschaft immer weiterwachsen muss, selbst wenn wir genug haben. Weinheim, Wiley-VCH. 309 Seiten. Gebundenes Buch. 25,70 EUR. ISBN 978-3-527-50975-1.

Gerade in Zeiten der Rekordarbeitslosigkeit und der ökologischen Krise stellt sich immer drängender die Frage nach Wachstum. Einerseits beschränken die planetaren und sozialen Grenzen materielles Wachstum, und andererseits ist das kapitalistische System, in dem wir leben, produzieren und konsumieren, inhärent auf Expansion und Akkumulation ausgelegt. Jedoch ist die Beschäftigung mit materiellem Wachstum und dessen langfristige Aufrechterhaltung kein neues Beschäftigungsfeld für Ökonominen und Ökonomen. Bereits John Stuart Mill widmete sich der Frage nach den Auswirkungen einer Null-Wachstumsökonomie. Seine Überlegungen bildeten damit auch die Grundlage für die aktuellen Ansätze der Post-Wachstumsökonomie oder der De-Growth-Bewegung. Der britische Ökonom Tim Jackson wies wiederum auf die dem kapitalistischen System innewohnenden Dynamiken zwischen Gewinnstreben und Verbrauchernachfrage als Triebfeder materiellen Wachstums hin. Ein „eiserner Käfig des Konsums“, der sich immer weiter antreibt und damit die ökologischen Grenzen des Planeten sprengt. Auch in der Soziologie und Philosophie gibt es immer wieder die Auseinandersetzung mit der Wachstumsfrage. Führt Wachstum zur Beschleunigung aller

Lebensbereiche und damit zu sozialer Überforderung? Zerstört die Monetisierung und immer weiter vorangetriebene Finanzialisierung aufgrund ihrer Expansionsdynamik mehr und mehr Gesellschaftsbereiche, verursacht durch die kapitalistische Logik, die zur Auflösung moralischer und ethischer Normen gesellschaftlichen Zusammenlebens führt? Oder macht materielles Wachstum überhaupt glücklich?

So prägen gesellschaftliche, ökologische und ökonomische Spannungsverhältnisse die Diskussionen rund um das Thema einer endlosen Wachstumsökonomie. In diese Diskussionen reiht sich auch das Buch „Der Wachstumszwang“ von Mathias Binswanger. In klassisch ökonomischer Tradition wählt Binswanger einen modelltheoretischen Zugang, um den Fragen nach der Notwendigkeit materiellen Wachstums in einer kapitalistischen Wirtschaft nachzuspüren und um die dem kapitalistischen System inhärente Logik offenzulegen. Er setzt dabei auf den Arbeiten und Überlegungen seines Vaters Hans Christoph Binswanger auf, welcher die Begriffe des Wachstumszwangs und des Wachstumsdrangs einführte.

Für Mathias Binswanger resultiert der Wachstumszwang aus der Gewinnmaximierung. In einem kapitalistisch marktwirtschaftlichen Setting ist das oberste Ziel jedes Unternehmens die Gewinnerwirtschaftung. Binswanger folgend können auf Dauer Unternehmen nur Gewinne erzielen, wenn die gesamte Wirtschaft wächst. Trifft dies nicht zu, entstehen Verluste, und es kommt zu einer Abwärtsspirale aus zunehmenden Verlusten, steigender Arbeitslosigkeit und einbrechender Nachfrage. Politisch brisant ist die daraus von ihm abgeleitete Erkenntnis,

dass der Wachstumszwang aus dem Bestreben der Vermeidung von Abwärtsspiralen besteht.

In dieser Lesart führt jede weitere Finanzialisierung, Monetisierung und die Aufwertung des Shareholder-Values zu einer immer stärker werdenden Ausprägung des bestehenden Wachstumszwangs. Binswangers Vorschlag zur Abschwächung des Wachstumszwangs ist ein gesellschaftliches Zurückdrängen des Shareholder-Value-Primats. Dies soll mit einer Aufwertung alternativer Unternehmensformen von Genossenschaften, NPOs bis hin zu Stiftungen und der Reform von Aktiengesellschaften erfolgen. Diversität in unternehmerischen Zielsetzungen und Unternehmensformen soll laut Binswanger zu einem system mit moderatem Wachstum führen. Jedoch hält er auch fest, dass in einer kapitalistischen Wirtschaft ein gewisses Maß an moderatem Wachstum notwendig ist, um das system langfristig zu erhalten und zu stabilisieren.

Mit dieser Analyse positioniert sich Binswanger zwischen WachstumsoptimistInnen, welche Technologie, Innovation und Wachstum als Lösung der bisherigen Wachstumsprobleme ansehen, und der De-Growth-Bewegung, welche nur in der Schrumpfung des materiellen Verbrauchs die ökologische und gesellschaftliche Lösung sieht. Etwas verwunderlich an dieser Zwischenposition, in der er sich mit den dem kapitalistischen system inhärenten Dynamiken und den Argumenten der WachstumsoptimistInnen und -pessimistInnen auseinandersetzt, ist, dass die Konsequenzen seiner Überlegungen nicht argumentativ weitergeführt

werden. Dies wird am Beispiel der ökologischen Herausforderungen, denen wir uns aktuell in Form der Klimakrise, des Biodiversitätsverlusts und der Versiegelung von Flächen usw. gegenübersehen, am deutlichsten.

Zum Beispiel argumentiert Binswanger im Kapitel „Kann Wachstum immer umweltfreundlicher werden?“ mit Effizienzpotenzialen und Effizienzsteigerungen im Energie- und Ressourcenverbrauch. Er geht somit davon aus, dass bei moderatem Wachstum unter den Rahmenbedingungen einer Aufwertung von alternativen Unternehmensformen die ökologischen und sozialen Wachstumsgrenzen weit in die Zukunft geschoben werden können. Diese Argumentation erinnert doch sehr stark an die Vorstellungen „grüner Wachstumsstrategien“ und einer oft favorisierten „technologischen Lösung“, die aber Binswanger selbst kritisch als nicht mit einer nachhaltigen Wirtschaftsweise kompatibel sieht. Ebenso verwundert dieser Ansatz in Anbetracht der schon aktuell massiv überstrapazierten ökologischen Grenzen und deren zerstörerischer Wirkung auf unsere Lebensgrundlagen. Die fundierte und gut argumentierte Analyse von den kapitalistischen Wachstumsdynamiken bleibt somit auf halbem Wege stecken, und ein tatsächlicher Alternativvorschlag oder das Skizzieren eines Lösungsweges bleibt den Leserinnen und Lesern selbst überlassen. Dies ist insbesondere schade, da man sich an dieser Stelle vom Autor doch Vorschläge aus seiner Perspektive erwartet hätte.

Michael Soder

Sozialstaat in Bedrängnis?

Rezension von: Tólos, Emmerich/
Obinger, Herbert (2020). Sozialstaat
Österreich (1945–2020). Entwicklung –
Maßnahmen – internationale Verortung.
Innsbruck/Wien, Studienverlag.
192 Seiten. Gebunden. 24,90 EUR.
ISBN 978-3-706-56052-8.

Beim vorliegenden Buch handelt es sich um eine aktualisierte und erweiterte Neuauflage des 2005 beim Studienverlag erschienenen Bandes „Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945–2005“.¹

Im ersten Abschnitt befassen sich die Autoren mit dem Ausbau des Sozialstaats von den Anfängen mit Arbeitsschutzgesetzen und der Etablierung der Sozialversicherungszweige Unfall- und Krankenversicherung in den 1880er-Jahren über die von den Sozialdemokratischen Partei initiierten grundlegenden sozialpolitischen Reformen der Jahre 1918–1920 bis zum „Siegeszug“ des Sozialstaats zwischen 1945 und 1985.

In der Ära der konservativen Regierungen des „Eisernen Rings“ (1879–1893) wurden die ersten Ansätze des modernen Sozialstaats verwirklicht durch Arbeitsschutzgesetze und die Einrichtung einer partiellen sozialen Sicherung für Teile der Arbeiterschaft. Anlass dazu gaben die sozialen Verwerfungen im Zuge der Industrialisierung, die damit verbundene „Arbeiterfrage“ und das Aufkommen der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung. Es handelte sich um „Sozialpoli-

tik von oben“, um einen von sozialkatholischen Vordenkern inspirierten, von den Sozialreformen im Deutschen Reich beeinflussten und von katholisch-konservativen Kräften forcierten Versuch, die bestehende politisch-gesellschaftliche Ordnung zu stabilisieren und die schlimmsten Auswüchse des Kapitalismus mit christlich motivierter Sozialpolitik zu lindern. Die erste Gewerbeordnungsnovelle (1883) installierte Gewerbeinspektoren für größere Betriebe, die zweite (1885) setzte u.a. den Elfstundentag für alle Fabriken fest. Die beiden Sozialversicherungsgesetze brachten für die ArbeiterInnen ebendieser Betriebe die jeweils verpflichtende Unfallversicherung (1887) bzw. Krankenversicherung (1889). Das etablierte Modell der Sozialversicherung war erwerbszentriert, erwerbsstatusspezifisch und beitragsfinanziert. Diese Maßnahmen schlossen freilich entsprechend der Wählerbasis der Konservativen die ArbeiterInnen des Kleingewerbes und der Landwirtschaft aus.

Unter den außergewöhnlichen Umständen der Nachkriegsjahre – hohe Mobilisierung der Arbeiterschaft und der entlassenen Soldaten, außerparlamentarischer Druck der Arbeiter- und Soldatenräte, kommunistische Diktaturen in Ungarn und Bayern, soziale Bedarfe und Notlagen infolge des Krieges, der umfassenden wirtschaftlichen Krise, insbesondere der gravierenden Versorgungsprobleme (Nahrungsmittel, Brennstoffe), der Epidemien (Spanische Grippe u.a.) und der resultierenden Verelendung großer Bevölkerungsteile – konnte die SDAP in der Koalitionsregierung mit den Christlich-sozialen (1918–1920) den verschreckten Bürgerlichen tiefgreifende Reformen („österreichische Sozialrevoluti-

¹ Siehe die Rezension von Josef Wöss (2006) in WUG 32 (2), 256–257.

on“) abtrotzen. Per Gesetz eingeführt wurden Achtstundentag, Arbeiterurlaub, Arbeitslosenversicherung, Betriebsräte und Arbeiterkammern. Gesetzlich geregelt wurden Sonn- und Feiertagsruhe, Kinderarbeit und Nachtarbeitsverbot für Frauen und Kinder. Der Kreis der von der partiellen Sozialversicherung (verpflichtende Kranken- und Unfallversicherung) erfassten Personen erfuhr Ausweitung auf einen Großteil der unselbstständig Erwerbstätigen. Weitere wichtige Reformen bildeten Kollektivvertragsgesetz und Angestelltengesetz. All diese Sozialgesetze wurden und sind wesentliche Säulen des ab den 1950er-Jahren errichteten umfassenden Sozial- und Wohlfahrtsstaats.

Siegeszug des Sozialstaats 1945–1985

Die vier Nachkriegsjahrzehnte gelten als „goldenes Zeitalter des Sozialstaats“ und der Sozialpartnerschaft.² Treibende Kraft der Entwicklung der Sozialpolitik mit ihren fünf großen Bereichen soziale Sicherung (Sozialversicherung und Sozialhilfe), Regelung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, aktive Arbeitsmarktpolitik, familienrelevante Leistungen und Versorgungssysteme (v.a. Kriegspferfürsorge) war die Sozialdemokratie mit ihrem politischen Machtpotenzial als Regierungspartei und als bestimmende Fraktion der Gewerkschaftsbewegung. Die konkrete „Gestaltung der Sozialpolitik war aber fast durchgängig ein Re-

sultat der Zusammenarbeit“ (133): auf Regierungsebene in Form von Kompromissen und Tauschakten mit der ÖVP, im Bereich der Interessenverbände im Rahmen sozialpartnerschaftlicher Kooperation und Akkordierung. Diese Konsensorientierung galt unabhängig von der jeweiligen Regierungskonstellation. In der Ära des fordistischen Kapitalismus war der christdemokratische, christlich-soziale, sozialpartnerschaftlich und konsensdemokratisch ausgerichtete Flügel der ÖVP noch klar dominant – ganz im Gegensatz zu der innerparteilichen Machtkonstellation des frühen 21. Jahrhunderts.

In diesen vier Jahrzehnten wurde das Leistungsspektrum der Sozialversicherung ausgebaut, das Leistungsniveau erhöht und der Versichertenkreis wesentlich ausgeweitet, nämlich auf alle Gruppierungen der selbstständig Erwerbstätigen – von Gewerbetreibenden und Industriellen über freiberuflich Tätige bis zur Bauernschaft – und die Familienangehörigen der Erwerbstätigen. Basis- und Leitgesetz für die Entwicklung der Sozialversicherung bildete das ASVG aus 1955. Die Wirkung von Sozialversicherung und Arbeitslosenversicherung bestand darin, dass – von wenigen Ausnahmen abgesehen – Erwerbstätige und ihre Familien gegen die wichtigsten sozialen Risiken – Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit – abgesichert waren und ein angemessener Lebensstandard im Alter gewährleistet war.

Die sich an den Prinzipien der Subsidiarität und der Individualisierung der Problemlagen orientierende Sozialhilfe hatte zum einen die Aufgabe, ein materielles Existenzminimum zu sichern. Zum anderen stellte sie auf bisher nicht berücksichtigte Problemlagen ab: Die

² Siehe die Besprechung von „Sozialpartnerschaft“ von Emmerich Tálos und Tobias Hinterseer (2019, Innsbruck/Wien, Studienverlag) durch Thomas Zotter (2020) in WUG 46 (2), 277–286.

Landesozialhilfegesetze der 1970er-Jahre beinhalteten die drei Leistungsbereiche Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs (Geld- und Sachleistungen), die Hilfe in besonderen Lebenslagen (Überbrückung außerordentlicher Notsituationen) sowie soziale Dienste für alte, kranke oder behinderte Menschen. Gegenüber Sozialversicherung und Arbeitslosenversicherung stellte die Sozialhilfe durchwegs ein nachrangiges Netz sozialer Sicherheit dar.

Die Erweiterung des individuellen Arbeitsschutzes manifestierte sich in den Verkürzungen der Wochenarbeitszeit und den Verlängerungen des Urlaubsanspruchs. Die umfassende Regelung des kollektiven Arbeitsrechts erfolgte durch das Arbeitsverfassungsgesetz von 1973.

Familienrelevante Sozialleistungen erfuhren zwischen 1945 und 1985 eine enorme Ausweitung. Das Spektrum dieser Leistungen war sehr breit und reichte von Kinder- bzw. Familienbeihilfen bis zur steuerlichen Familienförderung.

1968 wurde in Ergänzung zu den traditionellen arbeitsmarktbezogenen Instrumenten der Budget- und Wirtschaftspolitik die aktive Arbeitsmarktpolitik eingeführt.

1950 absorbierte die Kriegsgeschädigtenfürsorge rd. 40% des Sozialbudgets des Bundes. In der Folge verloren die Versorgungssysteme nach und nach an quantitativer Bedeutung.

Die personelle und sachliche Expansion des Sozialstaats schlug sich in einem kräftigen Anstieg der Sozialquote nieder: Der Anteil der Sozialausgaben am BIP erhöhte sich von 16% 1955 auf rd. 27% in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre. In den 60er-Jahren nahm Österreich in Bezug auf die So-

zialquote sogar vorübergehend eine internationale Spitzenstellung ein.

In ihrer kritischen Bilanz des „goldenen Zeitalters“ nennen die Autoren die Vorzüge und Problembereiche. „Der Sozialstaat kann die Entstehung von Risiken wie Arbeitslosigkeit und Krankheit meist nicht verhindern, er bietet allerdings durch Geld- und Sachleistungen Kompensationen für daraus resultierende Folgen“ (40). Sozialstaatliche Leistungen trugen und tragen damit wesentlich zur Reduktion des Verarmungsrisikos bei – wie aktuell in der Corona-Krise deutlich wird.

In den vier Nachkriegsjahrzehnten wurde der Sozialstaat durch die Leistungserweiterungen und -erhöhungen sowie die Ausweitung des Adressatenkreises zu einem wesentlichen Gestaltungsfaktor der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der österreichischen Gesellschaft und beförderte den Ausgleich der Lebenschancen sowie den – umfassend definierten – Wohlstand der großen Mehrheit der Bevölkerung. Seine Leistungsstrukturen institutionalisierten Solidarität, bspw. im Gesundheitswesen. Der Sozialstaat „stellte nie bloß ein Netz für Menschen dar, die zur Selbsthilfe nicht fähig sind“ (72), betonen die Autoren.

Zu den strukturellen Problemen der Sozialversicherung zählte die Anbindung an Erwerbsarbeit, was Ausgrenzung bewirkte, insbesondere der familiäre Arbeit leistenden Frauen. Aus der Zurückdrängung des Normalarbeitsverhältnisses ab den 1980er-Jahren ergab sich die Problemstellung, wie die sozialstaatliche Integration der wachsenden Anzahl der atypisch Beschäftigten gewährleistet werden sollte. Aufgrund des Äquivalenzprinzips reproduzierte das Leistungssystem – abgesehen von wenigen Einschränkungen –

die primäre Einkommensungleichheit, insbesondere auch jene zwischen den Geschlechtern. Der Finanzierungsmodus der Sozialversicherung aus lohn-basierten Beiträgen von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen verteuerte Arbeit und schaffte branchenbezogene Ungleichheiten, etwa zwischen kapitalintensiven Industriebranchen und personalintensiven Dienstleistungsbranchen.

Sozialstaat zwischen Kontinuität und Bedrängnis 1985–2020

Im zweiten Abschnitt, dem Hauptteil des Werks, befassen sich Tólos und Obinger mit den sozialpolitischen Veränderungen seit den 1980er-Jahren. In ökonomischer Hinsicht waren die letzten vier Jahrzehnte geprägt von gegenüber der Vorperiode geringerem Wirtschaftswachstum und höherer Arbeitslosigkeit, von Tertiärisierung, verstärkter Zuwanderung, europäischer Integration und Globalisierung. Steigender wirtschaftlicher Wohlstand und die damit verbundenen Modernisierungsprozesse zeigten sich an soziodemografischen Entwicklungen wie höherer Frauenerwerbstätigkeit und Lebenserwartung sowie sinkenden Geburtenraten. Infolgedessen entstanden neue soziale Risiken und Bedarfslagen wie bspw. stärkere Nachfrage nach öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen und nach Pflegediensten. Die sozialpolitischen Auswirkungen des EU-Beitritts waren vielfältig und durchaus widersprüchlich. Einerseits erfolgte eine Erweiterung sozialpolitischer Regelungen und Maßnahmen (z.B. EU-Richtlinien zum Arbeitsschutz), andererseits engten die restriktiv gestalteten Fiskalregeln der EWWU den finanziellen Spielraum ein,

erhöhte sich der Liberalisierungsdruck durch die Anpassung des nationalen Rechts an die vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts und verringerte sich der Gestaltungsspielraum der Sozialpartnerschaft.

Im Gegensatz zur Vorperiode war der sozialpolitische Entwicklungsprozess nicht mehr nur von Expansion gekennzeichnet: „Gegenläufige Entwicklungstrends lassen sich in und zwischen den einzelnen Bereichen konstatieren: Erweiterungen und Modifikationen sind ebenso zu verzeichnen wie Restriktionen und strukturelle Veränderungen“ (45). Die sozialpolitische Ausrichtung, betonen die Autoren, hing v.a. auch von der jeweiligen Regierungskonstellation (SPÖ-ÖVP oder ÖVP-FPÖ) ab.

Die Sozialpolitik der SPÖ-ÖVP-Regierungen von 1986 bis 1999 zeichnete sich durch pragmatische Anpassungen an die veränderten sozioökonomischen Bedingungen aus. Es fand kein substanzieller Kurswechsel statt. Im Bereich der sozialen Sicherung waren gegenläufige Tendenzen festzustellen: So wurde auf der einen Seite bspw. der Bemessungszeitraum in der Pensionsversicherung mehrmals verlängert und die Nettolohnersatzrate des Arbeitslosengeldes reduziert. Auf der anderen Seite erfolgte die Einführung einer sehr wichtigen neuen Leistung, des Pflegegeldes. Noch gelang es SPÖ und ÖGB, eine neoliberale Wende in der Sozialpolitik zu verzögern bzw. in ihrer Reichweite zu bremsen.

Auch die Sozialpolitik der Großen Koalitionen zwischen 2007 und 2017 war von Kompromissen zwischen den Parteien und den sozialpartnerschaftlichen Interessenverbänden geprägt. U.a. wurde 2007 der Spielraum für Arbeitszeitflexibilisierung erweitert, aber

nur im Rahmen von Kollektivverträgen (10 Stunden tägliche Normalarbeitszeit, 12-Stunden-Schichten bei arbeitsmedizinischer Unbedenklichkeit) und Betriebsvereinbarungen (Überstunden bis zur täglichen Arbeitszeit von 12 bzw. 60 Stunden Wochenarbeitszeit bei besonderem Arbeitsbedarf). Vor allem wurde die Sozialhilfe 2010 ersetzt durch die bedarfsorientierte Mindestsicherung mit bundeseinheitlichen Mindeststandards, Regressabschaffung und Krankenversicherungsschutz.

Die ÖVP-FPÖ-Koalition trat 2000 u.a. mit dem programmatischen Ziel an, die Grundausrichtung des Sozialstaats zu ändern. Hatten bis dahin die Aufgaben der Sozialpolitik programmatisch und praktisch darin bestanden, die ArbeitnehmerInnen unter den asymmetrischen Machtbedingungen der kapitalistischen Wirtschaftsordnung zu schützen, die Erwerbstätigen und ihre Familien gegen die wesentlichen sozialen Risiken (Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit) abzusichern und ihnen einen angemessenen Lebensstandard im Alter zu gewährleisten sowie Hilfen in besonderen Lebenslagen zu bieten, so sollten sich nun nach den Vorstellungen der Regierung Schüssel die Sozialleistungen entsprechend dem neoliberalen Credo auf die wirklich Bedürftigen konzentrieren. Es sollte also nur jenen geholfen werden, die gar nicht zur Selbsthilfe fähig wären. Die Sozialversicherung hatte sich dieser Vorstellung gemäß den neoliberalen wirtschafts-, budget- und standortpolitischen Prioritäten unterzuordnen. Der Propagierung des „schlanken Staats“ und der Kritik an dem großen sozialpolitischen Aktivitätsradius des Staates entsprechend wurden massive Leistungseinschränkungen und die Streichung von Leistungen anvisiert.

Konkret erfolgte u.a. ein weitreichender Paradigmenwechsel im Pensionsystem, nämlich der Umbau in Richtung eines Dreisäulenmodells aus staatlich geregelter, beitragsfinanzierter Pflichtversicherung, betrieblicher Pension (über Pensionskassen) und privater Versicherung. In der Pflichtversicherung kamen Versicherungs- und Äquivalenzprinzip verstärkt zum Tragen, letztlich mit dem Ziel der Leistungskürzung zugunsten der Senkung der Budgetzuschüsse. Die auf die Einschränkung des gewerkschaftlichen Einflusses ausgerichtete Politik von Schwarz-Blau äußerte sich bspw. in der Ersetzung der traditionellen Mehrheit der Arbeitnehmervertretung im Hauptverband der Sozialversicherungsträger durch paritätische Zusammensetzung.

Die türkis-blaue Koalition knüpfte 2017 hinsichtlich der sozialpolitischen Programmatik bei der Regierung Schüssel an. Insbesondere setzte sie den Umbau des Selbstverwaltungssystems in der Sozialversicherung fort. Ohne Verhandlung mit den Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen wurde die Fusion der Gebietskrankenkassen beschlossen, die seit 1889 verankerte Mehrheit der ArbeitnehmervertreterInnen in der Krankenkassen-selbstverwaltung beseitigt und eine Sitzparität eingeführt.

Ohne Konsultation und Verhandlungen erfolgte auch die Anhebung der zulässigen Höchstarbeitszeit auf zwölf Stunden pro Tag bzw. 60 Stunden pro Woche. Die Sozialpartnerschaft wurde als politischer Gestalter konsequent ausgeschaltet. Dies war, das heben die Autoren hervor, eine notwendige Voraussetzung für die partielle Verwirklichung einer Sozialpolitik, die vom Entwicklungspfad nach 1945 abwich.

Wegen des vorzeitigen Scheiterns der türkis-blauen Koalition 2019 kam der anvisierte vollständige Umbau des bestehenden Sozialstaats zu einem neoliberalen „Sozialhilfestaat“ à la Thatcherismus nicht zustande. Die realisierten Maßnahmen der ÖVP-FPÖ-Regierungen sind freilich zu charakterisieren als Sozialpolitik „zulasten der ArbeitnehmerInnen und deren Vertretungen“ sowie „zulasten sozial Schwächerer“ (73), so die Autoren in ihrer Gesamteinschätzung.

Im Abschnitt 3 analysieren Tálos und Obinger die Bestimmungsfaktoren der staatlichen Sozialpolitik. Sie gelangen zu dem Schluss, dass die Sozialpolitik seit den 80er-Jahren mit den sozioökonomischen Entwicklungen in engem Zusammenhang stand, wobei Letztere aber nicht die politischen Handlungsspielräume beseitigten. Die sozialpolitischen Reaktionen auf die sozioökonomischen Herausforderungen waren also das Resultat von Akteurs- und Machtkonstellationen, von institutionellen Rahmenbedingungen, von politischen Diskursen, Konsultationen und Verhandlungen: „(P)olitische Bestimmungsfaktoren im Sinne der Machtressourcen- und der Parteidifferenzentheorie“ spielten „eine zentrale Rolle“ für die „Entwicklungsdynamik staatlicher Sozialpolitik“ (132).

Internationaler Vergleich

Im letzten Abschnitt vergleichen die Autoren wichtige Sozialstaatsindikatoren für Österreich mit jenen hoch entwickelter OECD-Länder. Mit einem Anteil der Sozialausgaben am BIP von 27,7% 2017 befand sich Österreich im Spitzenfeld. Die Sozialquote lag damit auch etwas über dem Niveau von Mitte der 1980er-Jahre. Die hohe Transfer-

orientierung der Sozialpolitik kam darin zum Ausdruck, dass 2017 die Geldleistungen etwa zwei Drittel (18,4% des BIP) und die Sachleistungen etwa ein Drittel (8,6% des BIP) ausmachten. Das Sozialsystem weist daher in Bezug auf die drei Esping-Andersen'schen Idealtypen von Sozial- und Wohlfahrtsstaatregimen (liberales, konservatives und sozialdemokratisches Modell) die größte Nähe zum Idealtyp des konservativen Modells auf, obwohl die soziale Sicherung um Elemente des sozialdemokratischen Modells angereichert wurde.

2018 entfielen 55% der Staatsausgaben auf den Sozialbereich. Die Netto-sozialausgabenquote in Relation zum BIP ist ein Indikator dafür, wie hoch der Anteil der Wirtschaftsleistung ist, der für sozialpolitische Zwecke netto zur Verwendung gelangt. Sie berücksichtigt auch die freiwilligen privaten Sozialausgaben sowie die sozialpolitisch motivierten Steuervergünstigungen und bereinigt die öffentlichen und privaten Sozialtransfers um die direkten und indirekten Steuer- und Abgabenlasten. 2015 belief sich die Nettosozialausgabenquote auf rd. 24%. Das bedeutete Rang zehn unter den 36 OECD-Ländern.

Betrachtet man die Finanzierungsseite, so zeigt sich, dass der Sozialstaat überwiegend aus Sozialbeiträgen finanziert wird. Der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge am BIP belief sich 2018 auf 14,7%. 2016 wurden 55% der öffentlichen Sozialausgaben aus Sozialbeiträgen finanziert. Dementsprechend war der Faktor Arbeit im internationalen Vergleich stark durch Steuern und Beiträge belastet.

Die Nettolohnersatzraten geben darüber Auskunft, welcher Prozentsatz des Nettoeinkommens im Risikofall

bzw. im Alter (Pension) durch das soziale Sicherungssystem ersetzt wird. Hier zeigt sich, dass Österreich in den drei Leistungsbereichen der Sozialversicherung, also bei Pension, Krankengeld und den Geldleistungen der Unfallversicherung, 2015 jeweils zum internationalen Spitzenfeld gehörte. Die Nettolohnersatzrate der Arbeitslosenversicherung lag hingegen unter den verglichenen 20 hoch entwickelten Ländern nur im unteren Mittelfeld. In drei von vier Feldern (Ausnahme: Pension) war die Rate 2015 niedriger als 1980. Die beiden letztgenannten Ergebnisse werden möglicherweise im Herbst 2021 hohe politische Relevanz haben, plant doch der neue Arbeitsmi-

nister Änderungen in Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe.

Der vorliegende Band ist nicht nur sozialpolitischen Fachleuten, sondern auch all jenen, die sich einen kompakten Überblick über die Entwicklungen der Sozialpolitik in den letzten Jahrzehnten verschaffen wollen, zu empfehlen. Gewisse Erweiterungen der Darstellung wären wünschenswert, etwa die Vervollständigung von Zeitreihen zu wichtigen Sozialstaatsindikatoren (bspw. Sozialquote) und die Analyse des Beitrags von Sozial- und Gesundheitswesen zur Gesamtbeschäftigung.

Michael Mesch

Wie Geld die Politik beeinflusst

Rezension von: Cagé, Julia (2020):
The Price of Democracy: How Money Shapes Politics and What to Do about It.
 Cambridge, Harvard University Press.
 464 Seiten. Gebundenes Buch.
 40,10 EUR. ISBN 978-0-674-98728-9.

In der Einleitung zu „*The Price of Democracy*“ setzt Julia Cagé gleich zu Beginn den Ton ihres Buchs: Vom demokratischen Idealbild seien heute viele Länder weit entfernt, da statt des vielgepriesenen „Eine Person, eine Stimme“-Prinzips heutzutage vielmehr das Prinzip „Ein Euro, eine Stimme“ gelte. Zwar können wahlberechtigte Menschen nur jeweils eine Stimme abgeben und sind damit an der Wahlurne gleich. Gleichzeitig herrscht aber bei der Finanzierung von Parteien – einer wichtigen Säule der Demokratie – große Ungleichheit, da sich reiche Personen und große Unternehmen den eigenen Einfluss auf politische Prozesse durch Partei- und Wahlkampfspenden sichern können. Cagé schlussfolgert: „Today those who win are those who pay“ (xii).

Jenseits dieses eher zugespitzten Einstiegs ist Julia Cagés Buch eine vielschichtige Abhandlung zur Frage, wie die Finanzierung von politischen Parteien, Stiftungen und Wahlkämpfen in unterschiedlichen Ländern reguliert und organisiert ist. Dabei werden die Entwicklungen und Trends in unterschiedlichen Ländern (insbesondere in Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien und den USA) detailreich analysiert, in die jeweiligen nationalen Kontexte eingebettet und miteinander verglichen. Cagé gelingt damit eine

umfassende Langzeitanalyse zu einer der wichtigsten Fragen, welche im Rahmen von steigender ökonomischer Ungleichheit, zunehmender politischer und ökonomischer Macht privater AkteurlInnen neu gestellt werden muss: Wie werden Parteien, politische Stiftungen und Wahlkämpfe finanziert und wie wird die Beziehung zwischen Geld und Demokratie reguliert?

Ein lehrreiches, aktuelles Beispiel – den Präsidentschaftswahlkampf in Frankreich 2017 – präsentiert Cagé gleich in der Einleitung. Die Analyse der Finanzen von Emmanuel Macrons neu gegründeter Partei *En Marche!* ergibt, dass diese zwischen März 2016 und Dezember 2017 knapp 16 Mio. Euro an Spenden erhielt. Ein genauere Blick zeigt, dass 48% der gesamten Spendeneinnahmen allein von 800 GroßspenderInnen kamen. Cagés Schlussfolgerung: „In France, as in other Western democracies, it is not ,the rich‘ but the richest of the very rich who contribute financially to political life“ (xvi). Die Autorin fragt, welche Gegenleistungen daraus entstanden sind, und analysiert, welche Einkommensgruppe die stärksten Zuwächse in den letzten Jahren realisieren konnten. Sie zeigt, dass das reichste 1% eine Zunahme der Kaufkraft von 6,5% zwischen 2019 und 2020 verzeichnen konnte, während die Kaufkraft im Durchschnitt nur um 1% stieg.

Aber genau hier ist natürlich auch die Grenze von Cagés Ansatz: Inwiefern die Kaufkraftsteigerungen der Reichsten und die darunterliegenden wirtschaftspolitischen Reformen Macrons auf die SpenderInnen und ihren Einfluss zurückzuführen sind, lässt sich nicht abschließend klären. Cagé gibt im Verlauf des Buchs immer wieder recht eindeutige Beispiele aus unter-

schiedlichen Ländern, um diesen Zusammenhang herauszustellen und die Systematik dahinter zu beschreiben. Aber letztlich bleibt dies ein Stück weit ungeklärt: „We know nothing of what was said (though we have our suspicions); [...] one can always think of some who gave but did not receive, just as some received without having to put their hands in their pockets“ (xv).

Doch Julia Cagés Buch ist mehr als eine Sammlung von Beispielen und Anekdoten; ihre herausragende Leistung ist es, mit einer deskriptiven Analyse von Finanzströmen ein beeindruckendes und beunruhigendes Bild der Finanzierung der Demokratie zu zeichnen.

Die politische Arbeit von Parteien und Stiftungen kostet Geld und macht die Frage nach der Herkunft des Geldes und der Finanzierung zu einem höchst relevanten Untersuchungsobjekt. Hier macht sich ein erster Unterschied bemerkbar, der im internationalen Vergleich der Ausgaben von politischen Parteien auffällt: Die Höhe der jährlichen Ausgaben von Parteien variiert im Ländervergleich. Während Parteien in Deutschland (insbesondere SPD und CDU/CSU) ca. 150 Mio. Euro pro Jahr ausgeben, sind diese Aufwendungen in einer Reihe von anderen europäischen Ländern (Belgien, Spanien, Frankreich, Italien, Großbritannien) wesentlich geringer – dieser Unterschied wird kleiner, wenn man die Bevölkerungsgröße berücksichtigt. Trotzdem bleiben die Parteien in Deutschland jene mit vergleichsweise hohen Ausgaben pro Jahr. Ein Grund dafür sind unterschiedliche rechtliche Regelungen in den Ländern hinsichtlich der maximal erlaubten Ausgaben, welche z.B. in Frankreich und Großbritannien im Unterschied zu Deutsch-

land insbesondere in Wahljahren streng reguliert sind.

Doch wie finanzieren Parteien ihre Ausgaben? Allgemein lässt sich festhalten, dass in den von Cagé untersuchten Ländern eine Mischung aus öffentlicher Parteienförderung, Mitgliederfinanzierung und privaten Spenden vorhanden ist. Die öffentliche Parteienförderung ist dabei unterschiedlich ausgestaltet. In einigen Ländern, wie Deutschland oder Frankreich, bekommen Parteien eine öffentliche Förderung, welche abhängig ist vom jeweiligen Stimmenanteil, den eine Partei in den nationalen (und teilweise auch regionalen) Wahlen erreichen konnte, und von der Anzahl der ParlamentarierInnen, die zur jeweiligen Partei gehören. Ein anderes System der öffentlichen Finanzierung von Parteien ist die Erstattung der Wahlkampfkosten (typischerweise bis zu einer bestimmten Obergrenze und mit weiteren Regulierungen, wie die Kosten ausgestaltet sein dürfen), welches insbesondere in den USA („Presidential Fund“), aber z.B. auch in Frankreich zur Anwendung kommt.

Eine zweite wichtige Quelle der Parteienfinanzierung sind Mitgliedsbeiträge und Abgaben von Parteimitgliedern, die ein öffentliches Amt innehaben. Im Ländervergleich zeigt Cagé auf, dass Mitgliedsbeiträge insbesondere bei den (ehemaligen) Volksparteien eine wichtige Finanzierungsquelle darstellen. Hinsichtlich der Abgaben der Parteimitglieder in öffentlichen Ämtern stehen insbesondere die linken französischen Parteien heraus. Bei den drei Parteien (Parti Communiste, Europe Écologie – Les Verts (EELV) und Parti Socialiste) spielen Abgaben von Parteimitgliedern in öffentlichen Ämtern eine wichtige Rolle in der Parteienfi-

nanzierung. Bei der kommunistischen Partei transferieren gewählte Mitglieder ihr Einkommen, das aus politischen Ämtern stammt, komplett an die Partei und bekommen von dieser eine Art Kompensation erstattet.

Als drittes Element der Parteienfinanzierung sind Spenden durch Privatpersonen und Unternehmen zu nennen, die einen wichtigen Anteil an den gesamten Parteieinnahmen ausmachen. Bei der Analyse von Spenden als Parteienfinanzierung zeichnet sich das Buch wieder durch Detailreichtum und hohe Genauigkeit aus. Cagé zeigt auf, dass die Abhängigkeit der Parteien von Spenden in den betrachteten Ländern unterschiedliche Ausmaße annimmt. Während z.B. die Conservatives in Großbritannien zwischen 2012 und 2016 durchschnittlich 26 Mio. Euro pro Jahr an Spenden durch Privatpersonen erhalten haben, sind es bei der CDU in Deutschland 24,7 Mio. Euro pro Jahr (von Privatpersonen und Unternehmen) und bei den französischen Les Républicains nur 9,5 Mio. Euro von Privatpersonen. Die konservativen Parteien sind als Beispiele nicht zufällig gewählt. Im Ländervergleich fällt insgesamt auf, dass konservative/rechte Parteien im Durchschnitt wesentlich stärker von privaten Spenden profitieren als progressive/linke Parteien. Damit haben sie oft einen entscheidenden Vorteil, da sie über größere finanzielle Ressourcen (z.B. für Wahlkämpfe) verfügen. Dieser Umstand bekommt besonderes Gewicht, da – wie Cagé für Frankreich und Großbritannien zeigen kann – höhere Wahlkampfausgaben mit einem besseren Wahlergebnis einhergehen.

Weiters zeigt Cagé auf, dass private Spenden in den untersuchten Ländern unterschiedlich reguliert sind. In

Deutschland dürfen sowohl Privatpersonen als auch Unternehmen spenden; die Höhe der Spenden ist nicht reguliert (Spenden über 10.000 Euro müssen lediglich veröffentlicht werden). Im Gegensatz dazu sind in Frankreich und Großbritannien Spenden durch Unternehmen verboten, und es gibt Regulierungen über die maximale Spendenhöhe. In den USA gilt zwar ebenso eine Obergrenze für private Spenden an Parteien; gleichzeitig dürfen hier aber private Initiativen – sogenannte „political action committees“ (PACs) – auch eigene Wahlkampfwerbung für ihre präferierten KandidatInnen betreiben, was die Regulierung ad absurdum führt. Hinzu kommt, dass in vielen Ländern Spenden an Parteien von der Steuer absetzbar sind. Was auf den ersten Blick nach einem sinnvollen Anreiz für einen freiwilligen Beitrag durch Privatpersonen aussieht, entpuppt sich dabei als Förderung der Reichen durch den Staat. Während nämlich Personen mit geringem Einkommen ihre Parteispenden (fast) vollständig selbst tragen, können Personen mit hohem Einkommen diese steuerlich absetzen und zahlen damit effektiv je nach Land und Regulierung nur $\frac{1}{3}$ der getätigten Spende. Cagés Schlussfolgerung: „most Western democracies have established a system of tax relief that allows the most privileged, but by no means the majority of citizens, to receive state support for their political preferences“ (98).

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch die Finanzierung von politischen Stiftungen analysiert wird. Diesbezüglich arbeitet Cagé heraus, dass die Stiftungsfinanzierung ähnlichen Mustern folgt wie die Parteienfinanzierung: In den USA spielen insbesondere private Spenden eine wichtige

Rolle (die sich in vielen Fällen auch steuerlich absetzen lassen). Deutschland hingegen ist das Paradebeispiel für die Finanzierung durch die öffentliche Hand: Parteien können eine eigene Stiftung einrichten, die dann abhängig vom Wahlergebnis der jeweiligen Partei öffentlich finanziert wird.

Reformvorschläge für eine neue Finanzierung der Demokratie

Nachdem Cagé präzise aufgezeigt hat, wie Geld das politische Geschehen (mit-)bestimmt und den Teufelskreis zwischen ökonomischer und politischer Ungleichheit befeuert, legt sie am Ende des Buches zwei Reformvorschläge dar, um das Versprechen von Demokratie „Eine Person, eine Stimme“ zu verwirklichen: (1) die Einführung von sehr niedrigen Obergrenzen für Parteispenden und (2) die Abschaffung von Steuerbegünstigungen von Parteispenden. Zu Punkt (1) wirft sie zunächst in den Raum, ob man nicht überlegen könnte, private Parteienförderung gänzlich abzuschaffen. Zumindest aber plädiert sie für die Begrenzung der Spendenhöhe auf 100 bzw. 200 Euro pro Person und pro Jahr. Anstelle von steuerlichen Begünstigungen – Punkt (2) – kann sich Cagé ein System von *matching contributions* vorstellen. Die Reform besteht darin, dass jede private Spende von der öffentlichen Hand erhöht wird. Würde Frau Mayer ihrer bevorzugten Partei 80 Euro überweisen, würde die öffentliche Hand diese Spende um einen festgeschriebenen Prozentsatz (z.B. 25%) erhöhen. Dies hätte zwar den Vorteil, dass die wahren Kosten einer Parteispende für jede Spenderin und jeden Spender gleich wären, reiche Personen allerdings weiterhin höhere Beträ-

ge spenden würden als die durchschnittlichen BürgerInnen und sich somit mehr Gehör verschaffen könnten.

Für Cagé wären diese zwei Reformen ein erster Schritt in Richtung mehr Demokratie, aber noch lange nicht ausreichend. In den letzten zwei Kapiteln stellt sie ihre zwei „Reformvorschläge“ vor: 1. Democratic Equality Vouchers (welche das „Handelsblatt“ als „Gutscheinkonzept für demokratische Gleichheit“ übersetzt) und 2. Mixed Assembly (welches wir als gemischtes Parlament übersetzen würden).

1. Das Gutscheinkonzept für demokratische Gleichheit basiert auf der Idee von Lawrence Lessig, Professor für Rechtswissenschaft an der Harvard Law School und wichtigem Kritiker des derzeitigen Systems der Wahlkampffinanzierung in den USA. Anstatt jedem Bürger und jeder Bürgerin vor jeder Wahl einen Gutschein zukommen zu lassen, mit dem sie bzw. er die bevorzugte Kandidatin, den bevorzugten Kandidaten unterstützt (wie Lessigs Modell es vorsieht), schlägt Cagé vor, dass alle BürgerInnen jährlich darüber entscheiden sollen, welche Partei sie mit ihrem Gutschein fördern wollen. Die Höhe des Gutscheins würde Cagé bei sieben Euro ansetzen. Im Zuge der jährlichen Steuererklärung kann jede Bürgerin, jeder Bürger die favorisierte Partei oder politische Bewegung unterstützen. Dies würde die politische Mitbestimmung dynamischer gestalten und wäre auch eine Chance für neu aufkeimende Bewegungen, sich politisch leichter zu etablieren. Sollte jemand nicht von seinem monetären Stimmrecht Gebrauch machen, so würde das übrig gebliebene Förderbudget an

die bestehenden Parteien abhängig vom letzterzielten Wahlergebnis aufgeteilt.

Mit den vorgeschlagenen Gutscheinen soll die Parteienfinanzierung wieder breit aufgestellt werden und dem Einfluss von Großspenden ein Riegel vorgeschoben werden. Unklar bleibt, ob die Mitbestimmung an die Wahlberechtigung geknüpft werden soll. Vielleicht noch radikaler, aber auf alle Fälle diskussionswürdig wäre es, wenn jede Person abhängig vom dauerhaften Wohnort, aber unabhängig von der Staatsbürgerschaft einen Demokratiegutschein zur Verfügung gestellt bekommt. So könnten auch Personen, die vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen sind, demokratisch mitbestimmen, welche Parteien Förderungen bekommen sollen.

2. Zu guter Letzt schlägt Cagé noch die Etablierung eines gemischten Parlaments vor. Sie konstatiert, dass gewisse Personengruppen wie ArbeiterInnen im Parlament kaum noch vertreten sind. Im Gegenteil: „our representatives belong to the social class of the most advantaged“ (321). Um sicherzustellen, dass unterrepräsentierte Gruppen wieder mehr Einfluss in den Parlamenten haben, soll ein Teil der Abgeordnetensitze (Cagé schlägt hier ein Drittel vor) nach Listen verteilt werden. Jede dieser Parteilisten soll die Gesellschaftsstruktur des jeweiligen Landes widerspiegeln (z.B. jeder zweite Listenplatz ist für eine Arbeiterin bzw. einen Arbeiter reserviert). Die restlichen zwei Drittel der Sitze würden wie gehabt abhängig vom Wahlergebnis verteilt werden. Cagé ist sich dessen bewusst, dass ihr zweiter „Revolutionsvorschlag“ die Ver-

teilung der Abgeordnetensitze nicht radikal ändern würde, da eben nur ein gewisser Teil der Sitze (etwa ein Drittel) die Gesellschaftsstruktur berücksichtigen würde. Nichtsdestoweniger würde sich der Anteil der ArbeiterInnen und anderen unterrepräsentierten Gruppen deutlich erhöhen, was wiederum – so hofft Cagé – maßgeblichen Einfluss auf die sozial- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Regierung hätte.

Parteienfinanzierung: Die Situation in Österreich

Wie oben erwähnt, liegt das Hauptaugenmerk von Cagés Analyse auf Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien und den USA. In ausgewählten Kapiteln befasst sie sich darüber hinaus auch mit anderen Ländern, u.a. Belgien, Spanien, Kanada oder Brasilien. Österreich hingegen kommt nur als Randnotiz im Buch vor. Genauer gesagt, wird nur die österreichische Parteispendenaffäre rund um Bela Rabelbauer Anfang der 1980er Jahre erwähnt (hier zeigen sich Schwächen der englischen Übersetzung: *Parti populaire* (fr.) wird im Englischen zu *Populist Party* und lässt LeserInnen zunächst eher an die FPÖ als an die ÖVP denken). Ein Blick auf Österreich wäre aber auch abgesehen von verschiedenen Parteispendenaffären lohnenswert.

Österreichische Parteien erhalten im internationalen Vergleich besonders viel Geld von der öffentlichen Hand. Der Anteil der direkten öffentlichen Parteienförderung an den Einnahmen der Parteien beläuft sich in Österreich im Schnitt auf rund 80%. Gleichzeitig weisen die Parteien ein hohes Einkommen pro WählerIn auf (Poguntke et al.

2016). Die Größe des Förderbudgets für Parteien ergibt sich aus der Anzahl der Wahlberechtigten zum Nationalrat. Pro WählerIn werden 4,60 Euro veranschlagt. Die jährlichen Fördermittel beinhalten auf Bundesebene einen Grundbetrag von 218.000 Euro für jede Partei mit Klubstärke (fünf Nationalratsabgeordnete). Zusätzlich dazu wird noch abhängig vom Ergebnis der letzten Nationalratswahl das restliche Budget aliquot auf die Parteien aufgeteilt. Parteien, die nicht im Nationalrat vertreten sind, aber bei der letzten Wahl mehr als 1% der gültigen Stimmen erhalten haben, werden mit 2,50 Euro pro Stimme gefördert (Parlament 2021). Insgesamt belief sich die Summe der öffentlichen Fördermittel zur Parteienfinanzierung 2020 auf 30,4 Mio. Euro (Bundeskanzleramt 2021).

Obwohl österreichische Parteien mit einer hohen Summe an öffentlichen Geldern ausgestattet werden, ist die Bedeutung der Parteispenden von Einzelpersonen und Unternehmen nicht zu unterschätzen. Während Frankreich 1995 Spenden von Unternehmen an Parteien per Gesetz verbieten ließ, dürfen in Österreich (wie in Deutschland, Italien und Großbritannien uvm.) auch Unternehmen Parteien fördern. Bis 2019 mussten alle Spenden, die den Gesamtbetrag von 3.500 Euro pro Jahr überstiegen, im Rechenschaftsbericht mit Namen und Anschrift des Spenders bzw. der Spenderin ausgewiesen werden. Einzelspenden über 50.000 Euro mussten dem Rechnungshof sofort gemeldet werden (Parteiengesetz 2012 – PartG § 6). Eine bekannte Umgehung der Gesetze waren gestückelte Spenden unterhalb der 50.000-Euro-Grenze. Generell gab es keine Obergrenze für die Höhe der Parteispenden. Dies wurde mit der Ge-

setzesnovelle im Juli 2019 von SPÖ, FPÖ und JETZT geändert.

Die Reform beinhaltet eine Obergrenze für Parteispenden pro Einzelperson bzw. Unternehmen in der Höhe von maximal 7.500 Euro pro Jahr und pro Partei (und parteinahen Vereinen). Weiters wurde eine Spendenobergrenze pro Partei von 750.000 Euro beschlossen. Spenden über 2.500 Euro müssen dem Rechnungshof nun unverzüglich übermittelt und veröffentlicht werden. Aufgrund der Überschreitung der Wahlkampfkostengrenze der ÖVP während des Wahlkampfes 2017 wurden höhere Strafen bei der Überschreitung der Grenze von sieben Mio. Euro festgelegt (Parlament 2019).

Auf den ersten Blick scheint es so, als würde sich Österreich als Positivbeispiel für Julia Cagés Buch anbieten: hohe öffentliche Förderungen verbunden mit strengen Spendenobergrenzen und keinerlei steuerlichen Begünstigungen von Parteispenden für Einzelpersonen und Unternehmen. Bei genauerer Betrachtung ist Österreich jedoch keineswegs eine Insel der Seligen. Reformbedarf gibt es hinsichtlich der Intransparenz und mangelnder Kontrolle durch den Rechnungshof. Zurzeit hat der Rechnungshof weder echte Prüfrechte noch Einsicht in die Finanzen von Parteien und parteinahen Vereinen. Die Rechenschaftsberichte der Parteien werden nicht vom Rechnungshof, sondern von WirtschaftsprüferInnen geprüft, welche von den Parteien selbst vorgeschlagen werden (Rechnungshof Österreich 2020). Ohne Kontrolle besteht die Gefahr weiterhin, dass Spenden von GroßspenderInnen ihren (Um-)Weg zu den favorisierten Parteien finden.

Julia Cagé liefert mit ihrem Buch „The Price of Democracy“ nicht nur ei-

nen guten Überblick über die Rolle von privatem Geld im politischen Geschehen, sondern auch Reformvorschläge, wie politische Einflussnahme wieder gleicher verteilt werden soll, um das politische Ideal einer repräsentativen Demokratie mit dem Versprechen „Eine Person, eine Stimme“ zu verwirklichen.

Hendrik Theine, Judith Derndorfer

Literatur

- Bundeskanzleramt (2021). Parteienförderung (2010–2020). Online verfügbar unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:43c955d7-75fb-4bf8-8965-81739bdcc3d3/Parteienfoerderung_2010-2020.pdf (abgerufen am 15.3.2021).
- Parlament (2019). Nationalrat: Novelle zum Parteiengesetz bringt neue Regeln für Parteispenden. Online verfügbar unter

https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0778/ (abgerufen am 15.3.2021).

Parlament (2021). Politische Parteien. Online verfügbar unter

<https://www.parlament.gv.at/PERK/PK/PP/index.shtml> (abgerufen am 15.3.2021).

Parteiengesetz 2012 – PartG. Online verfügbar unter https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_56/BGBLA_2012_I_56.html (abgerufen am 15.3.2021).

Poguntke, Thomas/Scarraw, Susan Y./Webb, Paul D. (2016). Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century. *Party Politics* 22 (6), 661–678.

Rechnungshof Österreich (2021). Parteien und Wahlen. Online verfügbar unter https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/was-wir-tun/was-wir-tun_5/Kontrolle_der_Parteien.html (abgerufen am 15.3.2021).

Einkommensverteilung und säkulare Stagnation

Rezension von: Anselmann, Christina
(2020). *Secular stagnation theories*.

A historical and contemporary analysis
with a focus on the distribution of income.
Cham, Springer. 327 Seiten.
Gebundenes Buch. 98,99 EUR.
ISBN 978-3-030-41086-5.

*The debate over secular stagnation is,
I believe, the most important policy-
relevant debate in economics since
John Maynard Keynes's debate with
himself in the 1930s, which trans-
formed him from a monetarist to
the apostle of active fiscal policy.*
DeLong (2015)

Nachdem sich seit dem Nachkriegsboom der 50er und 60er Jahre die Wachstumsraten in den entwickelten Volkswirtschaften von Jahrzehnt zu Jahrzehnt abgeschwächt und nach der großen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008–2009 nur sehr zögerlich und nur mit enormen wirtschaftspolitischen Interventionen erholt hatten, hat Lawrence H. Summers am 8. November 2013 auf der IMF-Konferenz zu Ehren von Stanley Fischer die Stagnationsdebatte wiederbelebt. Mit Aussagen wie „Is it possible that the US and other major global economies might not return to full employment and strong growth without the help of unconventional policy support?“ brachte er seinen Pessimismus wiederholt zum Ausdruck und spricht seither von einer „new secular stagnation hypothesis“.¹

Diese Diskussion, an der sich eine Reihe prominenter ÖkonominInnen wie Robert J. Gordon, Paul Krugman, Bar-

ry Eichengreen, Olivier Blanchard u.a.² beteiligten, konzentrierte sich im Wesentlichen auf die USA und nahm mit Ausnahme von Alvin Hansen (1939) keinen Bezug auf die umfangreiche übrige Literatur zum Stagnationsthema.

Umso begrüßenswerter ist es, dass Christina Anselmann mit ihrer Dissertation an der Universität Hohenheim einen umfassenden Überblick und eine historische Analyse der Stagnationstheorien mit einem – angesichts der deutlichen Zunahme der Einkommensdisparitäten in den letzten drei Jahrzehnten – sehr aktuellen Schwerpunkt aus der Perspektive der Einkommensverteilung vorlegt und weiterentwickelt.

Die Autorin gibt einleitend für das letzte halbe Jahrhundert einen Überblick über die Entwicklung des Wirtschaftswachstums und der Einkommensverteilung – funktional und personell. Sie belegt für die großen Industriestaaten empirisch den tendenziellen Rückgang der realen Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsproduktes – insgesamt und pro Kopf – sowie die sinkende Lohnquote und die zunehmende Konzentration der persönlichen Einkommen seit den späten 1970er Jahren.

Der Hauptteil der Arbeit besteht aus zwei Teilen: Im ersten Teil diskutiert Anselmann den Begriff säkulare Stagnation³ und stellt die historische Entwicklung der verschiedenen säkularen Stagnationstheorien – von den ersten Ansätzen in der klassischen Ökonomie

¹ Summers (2013, 2013a, 2014).

² Siehe Teulings und Baldwin (2014).

³ Die Begriffe „secular stagnation“, „long-term stagnation“ und „stagnation“ werden, wie schon von Alvin Hansen, synonym verwendet.

bis zu den jüngsten Erklärungen von Lawrence Summers, Paul Krugman, Robert Gordon, Thomas Piketty u.a. – dar. Die Autorin diskutiert im einleitenden Problemaufriss (Kapitel 2) den Begriff der säkularen Stagnation. Sie definiert ihn weit und versteht unter säkularer Stagnation im Wesentlichen niedriges und/oder sinkendes Wirtschaftswachstum über einen längeren, jedenfalls einen Konjunkturzyklus überdauernden Zeitraum hinweg. Diese Definition ist sehr verbreitet. Ich halte sie jedoch für unbefriedigend: Damit wird eine eigenständige Stagnationstheorie überflüssig, dafür reicht die Wachstumstheorie. Warum soll man bei niedrigem gleichgewichtigem Wachstum (bei Vollbeschäftigung) von Stagnation sprechen? Alvin Hansen, Josef Steindl, Paul Sweezy, aber auch die aktuellen AutorInnen um Lawrence H. Summers sehen die Perspektive säkularer Stagnation mit Sorge – und wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf: Denn sie betrachten sie als systembedrohendes wirtschaftspolitisches Problem, verbunden mit anhaltenden makroökonomischen Ungleichgewichten, wie Akkumulationskrisen mit hoher und/oder steigender Arbeitslosigkeit.

In ihrer klaren und umfassenden Darstellung folgt Anselmann der historischen Entwicklung der Stagnationstheorien, unterscheidet zwischen nachfrageseitigen (Kapitel 3) und angebotsseitigen (Kapitel 4) Konzepten und differenziert innerhalb dieser Kategorien wieder zwischen vorkeynesianischen, modernen und zeitgenössischen Theorien auf Seiten der Nachfrage und klassischen, modernen und zeitgenössischen Erklärungen auf der Angebotsseite.

Sie zeigt auf, dass schon die frühen Unterkonsumtionstheoretiker – von

Malthus und Simonde de Sismondi im 19. bis Hobson im frühen 20. Jahrhundert – in mangelnder effektiver Nachfrage ein zentrales Problem der kapitalistischen Produktion sahen. Diese begründeten Stagnation mit zu niedriger Konsumnachfrage durch zu geringe Lohneinkommen und die Verarmung der Arbeiterklasse oder durch zu hohe Ersparnisse aufgrund zu starker Einkommenskonzentration. Ihre Argumentation war allerdings theoretisch inkonsistent, da sie am Say'schen Gesetz der Klassiker – wonach höhere Ersparnisse automatisch höhere Investitionen bedeuten – festhielten. Vereinfacht könnte man sagen: Sie vernachlässigten den Nachfrageeffekt der Investitionen und sahen nur deren Kapazitätseffekt.

Die modernen nachfrageseitigen Stagnationstheorien stehen in der Tradition von John M. Keynes und Michal Kalecki, die beide das Say'sche Gesetz der Klassiker verwarfen und die Investitionen als zentrales Element der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ins Zentrum der Analyse rückten: Investitionen erhöhen die Nachfrage unmittelbar und schaffen damit Beschäftigung, Einkommen, Konsumnachfrage und Ersparnisse, erst mit einem Time-Lag vergrößern sie die Produktionskapazitäten. Die Investitionsentscheidung der Unternehmen bildet in dieser Tradition den bestimmenden Faktor für Beschäftigung, Einkommen und Wachstum.

Anselmann widmet den Wurzeln der modernen Stagnationstheorie im Keynes'schen Werk einen eigenen Abschnitt und verweist auf Joseph A. Schumpeter (1954, 1.172), der Keynes als Vater der modernen Stagnationstheorie bezeichnete. In seinem Nachruf auf Keynes verwies Schumpeter (2003, 268) auf dessen frühe, schon

1919 in „The Economic Consequences of the Peace“ formulierte Vision der kapitalistischen Entwicklung. Er fasst diese prägnant zusammen, wenn er schreibt, dass Keynes die Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg als „extraordinary episode“ des Laissez-faire-Kapitalismus sah – mit „no difficulty about absorbing the savings of a bourgeoisie“, aber mit trüben Aussichten:

„But now (1920) those impulses were giving out, the spirit of private enterprise was flagging, investment opportunities were vanishing, and bourgeois saving habits had, therefore, lost their social function; their persistence actually made things worse than they need have been.

Here, then, we have the origin of the *modern* stagnation thesis ... And, here we also have the embryo of the *General Theory*.“

Anselmann belegt diese weniger bekannte, längerfristige Keynes'sche Perspektive auch mit ausführlichen Keynes-Zitaten aus der „General Theory“, dem Aufsatz „Some Economic Consequences of a Declining Population“ aus dem Jahr 1937 und aus dem erst 1980 in den „Collected Writings“, Volume XXVII, veröffentlichten Papier „The Long-term Problem of Full Employment“. ⁴

Es waren diese längerfristigen Stagnationserwartungen im Keynes'schen Werk, die Alvin Hansen zu seiner Theorie der säkularen Stagnation inspirierten. Hansen war überzeugt, dass in den USA Faktoren wie das hohe Bevölkerungswachstum, weite Landreserven und die technischen Innovationen mit hohem Kapitalbedarf (Eisenbahn, Telefonie, Autoprodukti-

on, Elektrifizierung) für die prosperierenden letzten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts ausschlaggebend waren. Unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise sah er die Bedeutung dieser exogenen Faktoren schwinden. Der Rückgang des Bevölkerungswachstums und kapitalintensiver technischer Innovationen würde die Investitionsbereitschaft dämpfen. Gleichzeitig ging er – wie Keynes – von einer Zunahme der Sparneigung aus, sodass er mit einer anhaltenden deflatorischen Lücke und chronischer Arbeitslosigkeit rechnete.

Auch die heutige „new secular stagnation hypothesis“ stützt sich wie Alvin Hansen auf exogene Faktoren. Lawrence Summers (2013) kommt in der Diktion Knut Wicksells zum Schluss, dass der natürliche Zinssatz – also der reale Zinssatz, bei dem es zu einem Gleichgewicht zwischen Ersparnissen und Investitionen bei Vollbeschäftigung kommt – seit der Finanz- und Wirtschaftskrise stark sinkt und seit einigen Jahren negativ ist. Angesichts niedriger Inflationsraten wird damit die Geldpolitik machtlos. Mit der demographischen Alterung, zunehmender Konzentration der Einkommen und Vermögen sowie der Entschuldungspolitik öffentlicher Haushalte und Unternehmen steigt die Sparquote, während globale Ungleichgewichte und die anhaltende Unsicherheit auf den Finanzmärkten sowie technologische und strukturelle Änderungen die Investitionsnachfrage dämpfen. Der spätere US-Notenbankpräsident Ben Bernanke (2005) sprach schon vor der Finanz- und Wirtschaftskrise von einer „general savings glut“. ⁵

Als zweiten modernen – in der Tradition Michal Kaleckis stehenden – nach-

⁴ Ausführlich zu diesem Papier siehe Guger und Walterskirchen (1988, 103–132).

⁵ Dazu auch Tichy (2014).

frageseitigen Erklärungsansatz bespricht Anselmann Josef Steindls Stagnationstheorie. Josef Steindl entwickelte auf der Grundlage der Kalecki'schen Preis- und Investitionstheorie eine dynamische und explizit längerfristig angelegte endogene⁶ Theorie der Stagnation.

In seinem ersten Buch „Small and Big Business“ (1945) analysierte Steindl den Prozess der zunehmenden Kapitalkonzentration und Oligopolisierung. Neben den bekannten technisch bedingten Vorteilen der Massenproduktion sieht er die Ursachen für diese Entwicklung in den hohen Kosten für Forschung und Entwicklung und den günstigeren Finanzierungsmöglichkeiten für größere Unternehmen.

In seinem Hauptwerk „Maturity and Stagnation in American Capitalism“ (1952) bringt er diese mikroökonomischen Überlegungen zusammen mit Kaleckis dynamischer Theorie in einen konsistenten makroökonomischen Rahmen. Er differenziert zwischen kleinen Anbietern auf Konkurrenzmärkten und großen Konzernen auf Oligopolmärkten und studiert die Folgen der Monopolisierung für die Preisbildung und das Investitionsverhalten: Auf den Wettbewerbsmärkten sind die Preise und Gewinnspannen flexibel, Nachfrageeinbrüche spiegeln sich rasch in sinkenden Preisen wider, und Überkapa-

zitäten verschwinden relativ rasch. Auf unvollkommenen Märkten funktioniert dieser Preiswettbewerb nicht so reibungslos: Oligopolanbieter, die in der Regel durch Eintrittsbarrieren höhere Gewinnmargen durchsetzen, zögern Preissenkungen hinaus und nehmen Überkapazitäten in Kauf, die die Investitionsbereitschaft und damit den Wachstumsprozess dämpfen, während die Gewinnmargen in Relation zu den Finanzierungserfordernissen des Akkumulationsprozesses steigen. Im Gefolge dieses Prozesses kommt es gesamtwirtschaftlich einerseits zu einer „maldistribution of funds by shifting profits to those industries which are reluctant to use them“ (Steindl 1976, XV) und andererseits zu einer Umverteilung von den Löhnen zu den Gewinnen, die mit einer größeren Sparneigung verbunden ist und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zusätzlich dämpft.

Kapitel 4 widmet Anselmann den angebotsseitigen Stagnationserklärungen. Obwohl das Wachstum des Volkswohls im Zentrum der klassischen Politischen Ökonomie stand, waren die langfristigen Wachstumserwartungen der Klassiker eher pessimistisch. Vereinfacht könnte man zusammenfassen: Da sie den technischen Fortschritt unterschätzten, gingen die Klassiker von einer fallenden Arbeitsproduktivität durch Verknappung bzw. Verschlechterung der Bodenqualität und sinkenden Profit- und Wachstumsraten aus. Wobei John Stuart Mill nicht nur mit einem stationären Output, sondern auch mit einem Stillstand des Bevölkerungswachstums und einem glücklichen „stationary state“ in einer fernen Zukunft rechnete, in dem der verbleibende technische Fortschritt vor allem in kürzere Arbeits-

⁶ Hier ist bemerkenswert, dass Alvin Hansen (1954, 409) in seiner Besprechung von Steindls „Maturity and Stagnation“ seine eigene Stagnationstheorie als exogene Theorie bezeichnete, während er Steindls Ansatz als „endogenous theory of transition ... based on endogenous factors inherent in the development of capitalism – primarily the development of imperfect competition, monopoly, and oligopoly“ hervorhob.

zeiten umgesetzt würde. Karl Marx sah dagegen den Kapitalismus an den Klassengegensätzen und seinen inneren Widersprüchen zerbrechen.

In der Kategorie moderne angebotsseitige Stagnationserklärungen nennt Anselmann als ersten Vertreter Joseph A. Schumpeter, der in seinem Spätwerk „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ (1942) auch zum Schluss kommt, dass im Gefolge des Wandels hin zum Managerkapitalismus die Funktion des innovativen Unternehmens erstickt wird, das system seine Dynamik verliert und in einem lebensfähigen Sozialismus mündet.

Gemäß ihrem weiten Stagnationsbegriff – sinkendes bzw. niedriges Wirtschaftswachstum – bespricht die Autorin in dieser Kategorie mit dem Solow-Swan-Modell auch die neoklassische Wachstumstheorie und die strukturellen Ansätze von Jean Fourastié und William J. Baumol sowie die Arbeiten von Dennis L. Meadows et al. über die Grenzen des Wachstums durch erschöpfbare Ressourcen und die Zerstörung der Umwelt. Während Marx, Schumpeter, Hansen und Steindl systemische Probleme bei säkularer Stagnation sehen, lieferten Robert M. Solow und Trevor W. Swan einen Beitrag zur Erklärung eines gleichgewichtigen Wachstumspfads bzw. eines Auswegs aus der instabilen „warranted rate of growth“ im Harrod-Domar-Modell.

Als wichtigsten zeitgenössischen angebotsseitigen Stagnationstheoretiker hebt die Autorin Robert J. Gordon hervor, der durch ein schwächeres Wachstum des Faktorangebots das langfristige Wachstum der US-Wirtschaft und der übrigen industrialisierten Welt gedämpft sieht. Gordon rechnet zum einen mit einer Verlangsamung des technischen Fortschritts und

des Produktivitätswachstums⁷. Dazu nennt er vier weitere „Gegenwinde“ für das Potenzialwachstum der USA: (1) Durch die demographische Alterung schwäche sich das Arbeitsangebot ab, (2) das Bildungsniveau sei in den USA ausgeschöpft, (3) durch die enorme Zunahme der Einkommenskonzentration sinke die Kaufkraft der Mittelklasse, und (4) durch die Explosion der öffentlichen Verschuldung werde das staatliche Leistungsangebot sinken.

Anselmann stellt in diesem ersten Teil ihrer Arbeit nicht nur die einzelnen Theorien klar und ausführlich in ihrem historischen Entwicklungszusammenhang dar, sondern bringt zu jedem Ansatz auch eine Einschätzung mit den Argumenten der KritikerInnen.

Im zweiten Teil konzentriert sich die Autorin auf ihr Hauptthema: die Rolle der Einkommensverteilung in den Stagnationserklärungen. Sie folgt auch in diesem Teil der bisherigen systematik und zeigt zuerst (Kapital 7), dass die Verteilung der Einkommen in fast allen Wachstumsmodellen berücksichtigt wird, aber in den nachfrageseitigen Wachstums- und Stagnationstheorien von den klassischen Anfängen bis zu den zeitgenössischen AutorInnen eine bedeutendere Rolle spielt. Zum einen beeinflusst die funktionelle Verteilung durch die Unterschiede in der Spar- bzw. Konsumneigung zwischen Löhnen und Profiten die Höhe der Konsumausgaben und damit das Niveau

⁷ Mit Bezug auf Gordon und die wachsende Bedeutung des Dienstleistungssektors schreibt Anselmann (2020, 131–132): „While innovations and progress in fields such as medicine, robotics, and big data are predicted to be steady and evolutionary ..., the impact on total factor productivity is assumed to be rather small.“

der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, und zum anderen bietet der Luxuskonsum der Spitzeneinkommens- bzw. der Vermögenden ein innovatives Potenzial mit erheblicher Bedeutung für die längerfristige Nachfrage- und Angebotsstruktur.

Angebotsseitig zeigen Wachstumsmodelle, dass angesichts unvollständiger Kreditmärkte eine stärkere Vermögens- und Einkommenskonzentration die Finanzierung kapitalintensiver Startups und Investitionen begünstigt, sich allerdings – insbesondere bei fehlender oder unzureichender öffentlicher Ausbildungsinfrastruktur – negativ auf die Humankapitalbildung auswirkt.

Die Einkommensverteilung wurde und wird auch im ökonomischen Mainstream berücksichtigt, aber von Michal Kalecki und seinem Schüler Josef Steindl ins Zentrum ihrer Analysen gerückt. Die Tendenz zur Oligopolisierung bildet den Ausgangspunkt der Steindl'schen Stagnationstheorie, die funktionelle Verteilung jedoch ihr Schlüsselement. Mit der Monopolisierung steigen die Profitrate und der Profitanteil am Volkseinkommen, dadurch sinken die effektive Nachfrage und die Kapazitätsauslastung in der Gesamtwirtschaft, sodass die Investitionstätigkeit und das Wachstum gedämpft werden. Steindl stellt damit einen direkten Zusammenhang zwischen der Einkommensverteilung und dem Investitionsprozess her.

Nach einer ausführlichen verbalen Beschreibung der „modernen und zeitgenössischen“ Stagnationstheorien greift Anselmann in Kapitel 8 Steindls mathematische Darstellung seiner Theorie mit den Modifikationen von Amitava K. Dutt (2005) auf und erweitert das Modell als eigenen originären

Beitrag um die personelle Verteilung. Sie diskutiert ausführlich – algebraisch und graphisch – die kurz- und langfristige Wirkung der einzelnen Parameter. Ihr Hauptaugenmerk gilt dabei der Analyse der Rolle der Einkommensverteilung: nicht nur der funktionellen Verteilung zwischen Löhnen und Profiten, die schon in Steindls „Maturity and Stagnation“ eine Schlüsselrolle einnimmt, sondern auch der Bedeutung der personellen Verteilung der Einkommen zwischen den Individuen bzw. Haushalten, indem sie einen Haushalt mit hohem und einen mit niedrigem Einkommen in das Modell einführt. Sie zeigt, dass Steindls Ergebnis durch die Berücksichtigung der personellen Verteilung noch verstärkt werden dürfte: Die mit zunehmender Monopolisierung steigende Profitquote senkt kurzfristig die Kapazitätsauslastung und langfristig die Akkumulations- und Wachstumsrate. Da mit steigender Profitquote Einkommen von privaten Haushalten – vielleicht sogar von ärmeren Haushalten mit besonders hoher Konsumneigung – zu nicht konsumierenden Firmen umgeschichtet werden, werden die Kapazitätsauslastung und damit die Investitionstätigkeit und die langfristige gleichgewichtige Wachstumsrate zusätzlich gedämpft. Mit Blick auf die empirische Entwicklung und die wirtschaftspolitischen Implikationen dieses modifizierten Steindl'schen Modells verweist die Autorin auf die Zunahme der Ungleichheit in der Einkommensverteilung und den Rückgang der Wachstumsraten in den letzten Jahrzehnten und folgert (Anselmann 2020, 234):

„... (to) raise the long-term equilibrium rate of real capital accumulation ... the most straightforward policy proposed by the model is to directly redistri-

bute income from the rich to the poor private households, i.e., to raise w and/or z .“⁸

Eine Empfehlung, zu der auch die OECD (2012, 182) in ihren Verteilungs- und Wachstumsanalysen kam: „win-win' policies that can both reduce inequality and promote economic growth“.

Dieses nachfragedeterminierte Modell ist aber nicht auf Steindls Theorie beschränkt: Anselmann diskutiert mit dessen Hilfe auch andere Stagnationshypothesen – wie jene von Hansen und den zeitgenössischen AutorInnen (Summers, Gordon et al.) – und zeigt, welche wirtschaftspolitischen Implikationen, je nach Parameterkonstellation und Art exogener Schocks, sich daraus ergeben.

Dieses Buch bietet ausgehend vom aktuellen empirischen Befund zunehmender Ungleichheit in der Einkommensverteilung und sinkender Wachstumsraten über das letzte halbe Jahrhundert in der industrialisierten Welt eine klare, systematische und umfassende Darstellung der Theorien säkularer Stagnation von ihren Anfängen in der klassischen Politischen Ökonomie bis zu ihren jüngsten zeitgenössischen Ausprägungen. Das Hauptaugenmerk der Autorin gilt der Bedeutung der Einkommensverteilung im Wachstumsprozess und der ausführlichen analytischen Darstellung der Stagnationstheorie Josef Steindls, in deren Zentrum in der Kalecki'schen Tradition die Einkommensverteilung steht. Während aber Josef Steindl im formalen Modell nur die funktionelle Verteilung berücksichtigte, bringt Christina Anselmann auch die personelle Verteilung in das

Modell ein und analysiert deren Bedeutung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen im Detail. Das Buch sollte in keiner volkswirtschaftlichen Bibliothek und in keiner Literaturliste zu Lehrveranstaltungen über Wachstums- und Stagnationstheorien fehlen.

Literatur

- DeLong, J.B. (2015). The Scary Debate Over Secular Stagnation. Hiccup ... or Endgame? *The Milken Institute Review*, Fourth Quarter, 34–51.
- Dutt, A.K. (2005). Steindl's Theory of maturity and stagnation and its relevance today. In: T. Mott/N. Shapiro (Hg.). *Rethinking capitalist development: Essays on the economics of Josef Steindl*. New York, Routledge, 55–78.
- Guger, A./Walterskirchen, Y. (1988). Fiscal and Monetary Policy in the Keynes-Kalecki Tradition. In: J. Kregel/E. Matzner/A. Roncaglia (Hg.). *Barriers to Full Employment*. London, Macmillan, 103–132.
- Hansen, A.H. (1939). Economic Progress and Declining Population Growth. *American Economic Review* 29 (1), 1–15.
- Hansen, A.H. (1954). Growth or Stagnation in American in the American Economy. *The Review of Economics and Statistics* 36 (4), 409–414.
- Keynes, J.M. (1971). The Economic Consequences of the Peace (1919). In: *Collected Writings of John Maynard Keynes*. Vol. II. London, Basingstock, Macmillan St. Martin's Press for the Royal Economic Society.
- Keynes, J.M. (1973). The General Theory of Employment, Interest and Money (1936). In: *Collected Writings of John Maynard Keynes*. Vol. XIV. London, Basingstock, Macmillan St. Martin's Press for the Royal Economic Society.
- Keynes, J.M. (1973). Some Economic Consequences of a Declining Population (1937). In: D. Moggridge (Hg.). *Collected Writings of John Maynard Keynes*. Vol. VII. London, Basingstock,

⁸ w = wage share, z = capital income share of poor households.

- Macmillan St. Martin's Press for the Royal Economic Society, 124–133.
- Keynes, J.M. (1980). The Long-term Problem of Full Employment (1943). In: D. Moggridge (Hg.). *Collected Writings of John Maynard Keynes*. Vol. XVII. London, Basingstock, Macmillan St. Martin's Press for the Royal Economic Society, 320–325.
- OECD (2012). *Economic policy reforms 2012: going for growth*. Paris, OECD Publishing.
- Schumpeter, J.A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper & Brothers.
- Schumpeter, J.A. (1946). John Maynard Keynes 1883-1946. *American Economic Review* 36 (4), 495–518.
- Schumpeter, J.A. (2003). John Maynard Keynes 1883-1946 (1946). In: J.A. Schumpeter. *Ten Great Economists. From Marx to Keynes*. London, Taylor & Francis e-Library, 260–291.
- Schumpeter, J.A. (1954). *History of Economic Analysis*. London, George Allen & Unwejn Ltd.
- Steindl, J. (1945). Small and Big Business. *Economic Problems of the Size of Firms*. Institute of Statistics. Monograph No.1. Oxford, Basil Blackwell.
- Steindl, J. (1976). *Maturity and Stagnation in American Capitalism*. 2. Aufl. New York, London, Monthly Review Press.
- Summers, L.H. (2013). Vortrag. IMF Fourteenth Annual Research Conference in Honor of Stanley Fischer. Washington, DC, 09.11.2013. Online verfügbar unter <http://larrysummers.com/2013/11/08/imf-fourteenth-annual-research-conference-in-honor-of-stanley-fischer/> (abgerufen am 10.6.2021).
- Summers, L.H. (2013a). Why stagnation might prove to be the new normal. *Financial Times* vom 15.12.2013.
- Summers, L.H. (2014). Reflections on the 'New Secular Stagnation Hypothesis'. In: C. Teulings/R. Baldwin (Hg.). *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. London, CEPR Press, 27–38.
- Teulings, C./Baldwin, R. (Hg.) (2014). *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. , (A VoxEU.org eBook, London, CEPR Press.
- Tichy, G. (2014). Verschuldungsbedarf und Sparüberschuss. *Wirtschaft und Gesellschaft* 40 (4), 579–607.

Bestimmungsgründe der Industriellen Revolution

Rezension von: Mokyr, Joel (2016).
A culture of growth. The origins of
the modern economy. Princeton New
Jersey/Oxford, Princeton University
Press. 402 Seiten. Gebundenes Buch.
35 USD. ISBN 978-0-691-16888-3.

Anfang der siebziger Jahre erreichte der Einkommensabstand zwischen Europa sowie seinen Ablegern und der restlichen Welt seinen Höhepunkt. So betrug 1973 das Durchschnittseinkommen Westeuropas das Vierzehnfache des chinesischen Wertes (Maddison). Danach setzte, insbesondere in Asien, ein Aufholprozess ein, welcher manche dieser Länder allmählich an das europäische Niveau heranführte. Aber natürlich stellte sich vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg die Frage, wodurch diese dramatische Differenz zu Stande gekommen sei, wie man die Industrielle Revolution erklären könne. 1966 beschrieb David Landes „The Rise of Capitalism“ (New York, Macmillan). Es folgten richtungsweisende Arbeiten, wie N. Rosenberg, L.E. Birdzell, Jr., „How the West Grew Rich“ (New York, 1986) sowie Y.L. Jones, „The European Miracle“ (Cambridge University Press, Cambridge, 1989).

In der Folgezeit wurden zahlreiche weitere Studien zu diesem Thema verfasst, zunehmend aber solche, welche sich speziellen Fragen dieses Entwicklungsprozesses widmeten. So auch Joel Mokyr mit seiner Arbeit „Culture of Growth“, welche auf einer Schumpeter-Vorlesung beruhte, die er im November 2010 in Graz gehalten hatte. Darin konstatiert er, wir wüssten, dass

die Industrielle Revolution stattfand, mehr oder weniger auch, wie und wo sie sich vollzog, nicht aber warum. Diese grundsätzliche Veränderung der ökonomischen Entwicklung erfasste Westeuropa etwa um 1800. Die wesentliche Ursache dafür lag darin, dass sich die Verhaltensweisen der Bevölkerung dieser Region grundlegend gewandelt hatten. Und das geschah in der Periode zwischen 1500 und 1700, in der europäischen Aufklärung (Economic Enlightenment).

Für die Bestimmungsgründe der allgemeinen Einstellungen geht Mokyr über den institutionellen Ansatz von Douglass North hinaus, welcher die Gesamtheit der – formellen und informellen – Vorschriften (Institutionen) dafür verantwortlich macht. Deren nützliche Funktion gebe jedoch keine Antwort auf die Frage, wodurch der enorme technische Fortschritt zu Stande gekommen sei, den man ja als den Kernprozess der Industriellen Revolution betrachten könne. Um die Gründe dafür zu erfassen, müsse man vom ganzen geistigen Bereich der Gesellschaft ausgehen, von der Gesamtheit ihrer Verhaltensbestimmungen, also von ihrer „Kultur“.

Die Aufklärung bewirkte eine neuartige Betrachtung der Natur, die Bereitschaft, diese zu erforschen, zu verstehen und zu formen, weiters das Anstreben von Veränderungen, den Glauben an die Zukunft und einen Fortschritt, die Überzeugung, dass die Akkumulation materieller Güter nicht sündhaft sei, und schließlich die politische Initiative, dafür die Rahmenbedingungen zu schaffen.

Dazu stellt sich aber die Frage: Wie kommen Änderungen der Kultur grundsätzlich zu Stande? Dies geschieht durch soziales Lernen oder Beeinflussung. Durch Ersteres, das zumeist

durch die Familie „vertikal“ erfolgt, werden die traditionellen gesellschaftlichen Verhaltensweisen weitergegeben. „Horizontale“ Verhaltensbestimmung erfolgt durch Übernahme von Einflüssen aus der geistigen Umwelt. Und diese determinieren in hohem Maße den gesellschaftlichen Wandel.

Neue soziale Konzepte, welche über die traditionellen Ansätze hinausgehen, entstehen durch profilierte Persönlichkeiten, die großen Einfluss auf ihre Mitmenschen erlangen. Mokyr nennt als Beispiele Mohammed, Luther, Smith, Marx und Darwin. Er nennt sie „Kulturelle Unternehmer“ (Cultural Entrepreneurs). Natürlich können sie sich nur in einer aufnahmebereiten Umgebung entfalten, nichtsdestoweniger kommt ihnen dort zentrale Bedeutung zu.

Die folgenden Kapitel widmet er zwei solchen Kulturellen Unternehmern, welchen er eine zentrale Rolle für die Entstehung der Industriellen Revolution zuschreibt. Da ist zunächst Francis Bacon (1561–1626), der in seinen Schriften die naturwissenschaftliche Forschung revolutionierte. Er ging von der deduktiven Methode der aristotelischen Forscher zugunsten der Empirie ab, welche ausschließlich auf Beobachtung und Experiment beruhte. Mokyr schildert ausführlich den nachhaltigen Einfluss dieses Wissenschaftlers nicht nur auf seine Zeitgenossen, sondern auch auf die Nachwelt. Dieser fundamentale Wandel fand schließlich seinen Höhepunkt mit dem Auftreten Isaak Newtons, der endgültig den Weg in die wissenschaftliche Zukunft wies.

Elemente des Aufbruchs

Der Autor arbeitet die Elemente des industriellen Aufbruchs heraus, welche

die frühe Neuzeit charakterisieren. Das ist eben in erster Linie der technische Fortschritt. Freilich gab es diesen bereits im Mittelalter, insbesondere den massiven Einsatz von Wind- und Wassermühlen, die Entwicklung der eisernen Pflugschar, die mechanische Uhr, Eisenproduktion, Brillen und vor allem seetüchtige Schiffe mit neuen Navigationsinstrumenten.

All das habe aber nicht ausgereicht, um permanentes Wachstum und ebensolchen technischen Fortschritt in Gang zu setzen. Dazu bedurfte es der Coevolution von technologischem Einsatz und dem Wissen darüber, wie dieser zu Stande kommt, wie es die Aufklärung vermittelte.

Dieser Prozess sei zunächst durch die Offenheit Europas gegenüber ausländischen Einflüssen ermöglicht worden. Die Entdeckungsfahrten hätten zur Übernahme fremden Wissens wie von ausländischen Produkten geführt. Allerdings weist Mokyr selbst darauf hin, dass gerade im Mittelalter Europa massiv von der islamischen Kultur profitiert hatte. Er nennt auch die weitgehend autonomen europäischen Städte, in welchen sich neue Sichtweisen entwickeln konnten. Als entscheidend betrachtet er jedoch das Ende des ptolemäisch-aristotelischen Weltbilds, das durch die Reformation erschüttert worden war, und die Entstehung eines neuen Weltbilds, das durch das ständig wachsende Interesse der Oberschichten an der Wissenschaft kräftige Impulse erhielt. Neben die genannten Kulturellen Unternehmer traten immer mehr andere Denker in den Vordergrund, an den Universitäten des Nordens entstanden Zentren der neuen Denkweise, und viele Fürsten machten sich eine Ehre daraus, Wissenschaftler zu fördern.

Erleichtert worden sei diese Entwicklung durch die politische Fragmentierung Europas, welche häretisch Denkenden stets das Ausweichen in andere Länder ermöglichte. Umgekehrt existierte das europäische Alleinstellungsmerkmal in der „republic of letters“, welche über alle regionalen, politischen oder konfessionellen Unterschiede hinaus stets eine Einheit bildete und in deren Rahmen die Wissenschaftler in der gemeinsamen – lateinischen – Sprache zusammenarbeiteten. Bedeutung erlangten auch die – großteils autonomen – Städte, welche ihre Angelegenheiten in dieser Zeit selbst regelten. In diesen entstand letztlich die juristische und politische Infrastruktur, die das ökonomische Handeln durch dramatische Senkung der Transaktionskosten förderte. Das Resultat schließlich manifestierte sich im fundamentalen Wandel von Ökonomie und Gesellschaft, welcher Europa fast 200 Jahre über den Rest der Welt hinaushob.

Ein scharfer Bruch?

Das Buch enthält noch weitere interessante Analysen, wie etwa zur Frage, warum die Industrielle Revolution in England begonnen habe oder warum die alte chinesische Hochkultur niemals in die Nähe einer solchen Entwicklung gelangt sei. Hier sollen jedoch noch einige Gedanken zum zentralen Inhalt des Buches angestellt werden.

Der Hinweis auf die Bedeutung der Kultur für die Industrielle Revolution ist natürlich nicht ganz neu. „If we learn anything from the history of economic development, it is that culture makes all the difference“ (Landes 1998, 516). Der Beitrag Mokyr liegt in der zuvor

dargestellten Diskussion über die Bestimmungsgründe der Verhaltensänderungen allgemein sowie deren Bedeutung für die Industrielle Revolution im Besonderen.

Über einen weiteren Aspekt ließe sich noch diskutieren. Wiewohl der Autor doch häufig auf die Entwicklung im Mittelalter hinweist, entsteht alles in allem doch der Eindruck eines relativ scharfen Bruches: Entscheidend für das Zustandekommen der Industriellen Revolution wäre allein die – industrielle – Aufklärung gewesen. Das muss man jedoch nicht ganz so sehen. Viel deutet auf einen sich stets intensivierenden Prozess hin, der im Mittelalter die Voraussetzungen für die Industrielle Revolution schuf. Zu den von Mokyr genannten zahlreichen Erfindungen dieser Periode gesellen sich noch eine Fülle weiterer: Im 13. Jahrhundert wurden das Spinnrad und der Webstuhl eingeführt ebenso wie der Steigbügel und das Kummel, weiters die Kolbenpumpe erfunden, ertragreichere Feldfrüchte angebaut und die Dreifelderwirtschaft üblich. Der Buchdruck war schon Mitte des 15. Jahrhunderts bekannt und verbreitete sich explosiv; Ähnliches gilt für die Forschungsreisen auf den äußerst seetüchtigen Schiffen.

Man könnte noch die Erfindung der doppelten Buchführung, der Notenschrift mit polyphoner Musik sowie der Perspektive in der Malerei hinzufügen. Crosby (1998) spricht daher von der „quantitativen Revolution“. Die Erfindung der Uhr brachte die Linearisierung der Zeit und eröffnete damit den Blick auf die Zukunft – was Mokyr erst der Aufklärung zuschreibt.

Ebenso entwickeln sich eine Fülle institutioneller Einrichtungen, wie (See-)Gerichte oder Versicherungen und der

bargeldlose Zahlungsverkehr, vor allem aber entstanden wohlfundierte Eigentumsrechte. Zünfte behinderten zwar die Konkurrenz, generierten aber Arbeitsdisziplin sowie Qualitätsbewusstsein.

Mokyr erwähnt einmal Thomas von Aquin. Tatsächlich vollzog sich in der Kirche – wenngleich immer am Rande der Häresie – eine umfassende naturwissenschaftliche Forschung, welche bereits auf rationalen Ansätzen und Beobachtung beruhte. Neben Thomas könnte man Albertus Magnus sowie Hildegard von Bingen nennen. Nicht zu reden von den Klöstern, welche auch der Autor als Zentren der Wissenschaft benennt, aber sie waren gleichermaßen Pioniere des technischen Fortschritts. Darüber hinaus war das späte Mittelalter durch einen intensiven wissenschaftlichen Diskurs gekennzeichnet. Gewiss kam der Auseinandersetzung zwischen den Anhängern des ptolemäisch-aristotelischen Weltbilds und jenen der modernen Wissenschaft große Bedeutung zu, aber sie wurde nur möglich, weil eben überhaupt schon umfassend diskutiert wurde (Roeck 2017, 499).

Von überragender Bedeutung erwiesen sich schließlich die schon erwähnten Städte. Nicht nur, dass sie einen Machtfaktor darstellten – die Hanse konnte dem dänischen König ihren Willen aufzwingen –, sie entwickelten eine umfassende demokratische Institutionenstruktur, die insbesondere für Handel und Produktion die fundamentalen Voraussetzungen schuf. Sie installierten „... governments of the merchants, by the merchants for the merchants ...“ (Lopez 1976, 70). Natürlich erfolgte der entscheidende Schritt zur Industriellen Revolution im engeren Sinne mit den Erfindungen in der Textilherstellung

und des nicht ortsgebundenen Energieeinsatzes, aber dieser konnte nur gesetzt werden, weil die dynamische Entwicklung des Mittelalters die notwendigen Voraussetzungen dafür geschaffen hatte.

Hier vollzieht sich allerdings tatsächlich ein deutlicher Bruch zwischen Mittelalter und Industrieller Revolution. Die zahlreichen Innovationen der frühen Phase kamen im überwiegenden Maße nachfrageseitig zu Stande, jene des Kapitalismus jedoch vielfach angebotsseitig. Das bedeutet, dass dem industriewirtschaftlichen System der technische Fortschritt inhärent ist. Er erfolgt gleichsam automatisch, wird zur „Routine“ (Landes). Auch im Wirtschaftswachstum lassen sich Unterschiede feststellen. Zwar vollzog sich dieses ab Ende des 18. Jahrhunderts vorerst noch bescheiden, um dann aber in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu explodieren.

Warum Europa?

Natürlich stellt der Autor, wie viele andere Wirtschaftshistorikerinnen und -historiker, immer wieder diese Frage: Warum gerade Europa? Er beantwortet sie eben mit dem Hinweis auf die Renaissance und mit einigen geopolitischen Überlegungen. Auch stellt er die kontrafaktische Frage, warum nicht China mit seinen hochgebildeten Beamten, und antwortet vom Ergebnis her: weil niemand den Wunsch nach Veränderung verspürte.

Offenbar bedurfte die Dynamik des Kapitalismus einer spezifischen historischen Prägung von Institutionen, individuellen Verhaltensweisen und Erwartungen, die nur in Europa entstand und durch Individualismus, Verantwortungsbereitschaft, Initiative, Selbststre-

flektion, Selbstbewusstsein und die Suche nach Neuem charakterisiert wird. Um deren Entstehung zu erfassen, scheint es nützlich, bis in die Antike zurückzugreifen – was Mokyry entschieden ablehnt. Folgt man diesem Ansatz (Butscek 2002, 29ff), dann lässt sich sagen, dass diese Verhaltensweisen bereits in der griechischen Polis angelegt waren, welche die Bürger in die politische Entscheidung einband und ihnen einen beträchtlichen Freiraum erschloss. Den zu nutzen, erforderte eine realitätsbezogene Analyse der Umwelt, woraus sich der rationale Ansatz des europäischen Denkens ableiten ließe. Zum entscheidenden Merkmal dieser Gesellschaft wurde aber die wahre Explosion des wissenschaftlichen Diskurses auf breiter Basis. Das Römische Reich eröffnete diesen Spielraum nicht im gleichen Maße, bewahrte aber viele demokratische und egalitäre Elemente. Augustus bezeichnete sich immerhin als „*primus inter pares*“. Darüber hinaus aber entwickelte Rom vor allem den Rechtsstaat mit entsprechenden Konsequenzen für die Position des Bürgers sowie ein – zeitweise – wohlgeordnetes Staatswesen.

Viele dieser Ansätze gingen in den Stürmen der Völkerwanderung verloren. Immerhin gelang es Karl dem Großen, wichtige Elemente der antiken Kultur mit dem Instrument der Kirche in das europäische Mittelalter hinüberzueretten. Angesichts des eher egalitären Charakters der germanischen Völkerschaften dieser Region entstand eine Gesellschaft, welche in hohem Maße freiheitliche Elemente enthielt.

Man sollte nicht übersehen, dass selbst im Feudalismus die Leibeigenen nicht völlig rechtlos waren. Zwischen dem Grundherrschaft und ihnen bestand

ein Rechtsverhältnis, welches auch im Rahmen der Gemeinden autonome Bereiche kannte. Wesentlich scheint zudem, dass das Christentum als erste Religion den Wert der physischen Arbeit unzweideutig anerkannte.

Entscheidend jedoch blieb die Expansion der mittelalterlichen Stadt. Diese, weitgehend autonom, knüpfte – teilweise explizit – an die antike Tradition an. Hier entstand der internationale Handel, hier fand der technische Fortschritt seinen Niederschlag, hier verbreitete sich mit den Universitäten der wissenschaftliche Diskurs. Hier entstand nicht nur der kapitalistische Unternehmer, sondern auch der Erfinder wie der Richter und Verwaltungsbeamte. „The heart of the matter lay indeed in the making of a new kind of man – rational, ordered, diligent, productive“ (Landes 1998 177).

Es könnte also sein, dass die Antwort auf die Frage „Warum Europa, warum nur Europa?“ in hohem Maße mit dieser spezifischen historischen, großteils nicht intentionalen Prägung zusammenhängt. Über Jahrhunderte hinweg förderte diese jene Fähigkeiten, welche die Industrielle Revolution ermöglichten.

Die vorstehenden Überlegungen zeigen den außerordentlich anregenden Charakter dieses Buches, dessen Lektüre daher sehr empfohlen werden kann.

Felix Butscek

Literatur

- Butscek, Felix (2002). Europa und die Industrielle Revolution. Wien – Köln – Weimar.
- Crosby, Alfred W. (1997). The Measure of Reality. Quantification and Western Society 1250–1600. Cambridge.

- Landes, David (1998). *The Wealth and Poverty of Nations*. London.
- Landes, David (1998). *East is East and West is West*. In: Maxine Berg/Kristine Bruland (Hg.). *Technological Revolutions in Europe. Historical Perspectives*. Cheltenham-Northampton.
- Lopez, Robert S. (1976). *The Commercial Revolution of the Middle Ages 950–1350*. Cambridge.
- Roeck, Bernd (2017). *Der Morgen der Welt. Geschichte der Renaissance*. München.

Korrekturhinweis zu WUG 45 (4)

Im Artikel „Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich“ von Dennis Tamesberger und Simon Theurl (2019) in *Wirtschaft und Gesellschaft* 45 (4), 471–495, ist uns in der Berechnung der Kosten einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich ein Fehler unterlaufen.

Durch dessen Korrektur erhöhen sich die zusätzlichen Kosten für einen Arbeitsplatz pro langzeitbeschäftigungsloser Person pro Jahr auf 8.228,80 € (ursprünglich wurde mit Kosten in der Höhe von 6.785,80 € gerechnet).

Die Neuberechnung wurde mithilfe des Brutto-Netto-Rechners des Finanzministeriums 2020 durchgeführt (frühere Jahre sind über den Rechner zum Zeitpunkt der Korrektur nicht mehr verfügbar)

Dadurch kam es zu Veränderungen der Dienstgeberabgaben in den Ausgaben und Rückflüssen (8.091,60 € anstelle von 8.164,40 €). Die Veränderung der Kosten, der Fehler in der ursprünglichen Berechnung, ist auf eine Überschätzung der SV-Beiträge der ArbeitgeberInnen zurückzuführen. Dies wurde für die Neuberechnung korrigiert, und anstelle von 7.643 € wurde der Betrag auf 6.126 € (inkl. BMVK) angepasst.

In Summe würde die Finanzierung von Vollzeit Arbeitsplätzen für 40.000 Langzeitbeschäftigungslose das Budgetdefizit im ersten Jahr nach den korrigierten Berechnungen um 329 Mio. € erhöhen (anstelle von 271,4 Mio. € in der ursprünglichen Berechnung). Für den Fehler und etwaige Unannehmlichkeiten möchten sich die Autoren hiermit aufrichtig entschuldigen.



EINKOMMEN - VERMÖGEN - UNGLEICHHEIT FÜR DIE VIELEN, NICHT DIE WENIGEN!

Drei Broschüren zeigen alle Fakten zur Verteilung von Einkommen und Vermögen sowie Hintergründe von Thomas Piketty. Mit anschaulichen Grafiken und kompakten Texten sind viele Zahlen, Daten und Fakten aufbereitet.

DOWNLOAD:

www.jbi.or.at

BESTELLUNG:

office@jbi.or.at

„Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ Die Working Paper-Reihe der AK Wien

sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

Ab Heft 80 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet

<http://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/MaterialienzuWirtschaftundGesellschaft/index.html>

Heft 224	Joachim Englisch u. a.	Implementing an International Effective Minimum Tax in the EU
Heft 223	Bernd Liedl u.a.	Einstellungen zum Sozialstaat im Verlauf der COVID-19 Pandemie Ergebnisse der AKCOVID Panel-Befragung
Heft 222	Nadia Steiber u.a.	Die Erwerbssituation und subjektive finanzielle Lage privater Haushalte im Verlauf der Pandemie Ergebnisse der AKCOVID Panel-Befragung
Heft 220	David Mayer u.a.	Die österreichische Schule der Nationalökonomie als politische Strömung
Heft 219	Alexander Schnabl u.a.	CO ₂ -relevante Besteuerung und Abgabenleistung der Sektoren in Österreich;
Heft 217	Verena Madner u.a.	Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen für Maßnahmen zur Steigerung von Versorgungssicherheit und Resilienz
Heft 216	Jan Grumiller u.a.	Increasing the resilience and security of supply of production post-COVID-19 – The Case of Medical and Pharmaceutical Products
Heft 215	Werner Raza u.a.	Assessing the opportunities and limits of a regionalization of economic activity
Heft 214	Constanze Fettmig u.a.	The role of energy providers in tackling energy poverty – a case study
Heft 213	Katharina Keil u.a.	Just Transition strategies for the Austrian and German automotive industry in the course of vehicle electrification
Heft 212	Laure-Anne Plumhans	Operationalizing Eco-Social Policies: A Mapping of Energy Poverty Measures in EU Member States
Heft 211	Nadia Steiber	Die COVID-19 Gesundheits- und Arbeitsmarktkrise und ihre Auswirkungen auf die Bevölkerung
Heft 210	Bernd Liedl u.a.	Einstellungen zum Sozialstaat in der COVID-19 Gesundheits- und Arbeitsmarktkrise
Heft 209	Gregor de Cillia u.a.	Datenmatching EU-SILC und HFCS; Erweiterung der Sozialberichterstattung um die Vermögensverteilung
Heft 208	Matthias Petutschnig	Aufkommenswirkungen einer steuerlich abzugsfähigen Eigenkapitalverzinsung
Heft 207	Stefan Humer u.a.	Ökosoziale Steuerreform: Aufkommens- und Verteilungswirkungen; Jänner 2021
Heft 206	Ines Heck u.a.	Vermögenskonzentration in Österreich – Ein Update auf Basis des HFCS 2017
Heft 205	Georg Feigl u.a.	Zu spät, zu wenig, nicht ausreichend fokussiert. Budgetpolitik in der CORONA-Krise. Analyse des Bundesvorschlags 2021 und darüber hinaus
Heft 204	Jana Schultheiß u. a.	Wohlstandsbericht 2020
Heft 203	Michael Mesch	Der kollektivvertragliche Deckungsgrad in 24 europäischen Ländern 2000-2017
Heft 202	Gerald Gogola	Arbeitsplatzschaffende und personenbezogene Förderungen in Österreich und Deutschland – Ein Vergleich

