

# Sozial gerechter Abbau umweltschädlicher Subventionen



Privilegien für hohe Einkommen abbauen, niedrige Einkommen kompensieren

Der Abbau umweltschädlicher Subventionen ist für den Klimaschutz von zentraler Bedeutung. Die vielfältigen Fehlanreize in den Sektoren Energie, Verkehr und Landwirtschaft stehen der ökologischen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft entgegen und belasten gleichzeitig den Bundeshaushalt in Milliardenhöhe. Ein sozialverträglicher Abbau ist möglich, denn klimaschädliche Subventionen begünstigen häufig vor allem höhere Einkommen. Wie sich zeigt, profitieren diese besonders bei den Subventionen im Verkehr, so bei Kerosinsteuerbefreiung, Dienstwagenprivileg, Entfernungspauschale und Dieselprivileg. Für Menschen mit niedrigen Einkommen lassen sich Lösungen finden, wie die durch die Subvention beabsichtigte Unterstützung so gewährt werden kann, dass die Fehlanreize zulasten der Umwelt reduziert werden.



Florian Zerzawy



Matthias Runkel



Florian Peiseler

## *Klimaschädliche Subventionen: Hemmnis für die Transformation, doppelte Belastung des Staatshaushalts*

Deutschland soll bis 2045 klimaneutral wirtschaften. Dazu müssen die CO<sub>2</sub>-Emissionen in den nächsten Jahren **drastisch sinken**, bis 2030 zunächst um 65% auf 438 Mio. t CO<sub>2</sub>. Das zeigt die Dimension auf, um die es beim Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft geht: ein **gemeinsamer Kraftakt**, der nur gelingen kann, wenn auch die **Finanzströme in Einklang mit den Zielen** gebracht werden. Dazu zählen, neben öffentlichen und privaten Investitionen, auch fiskalpolitische Instrumente der Steuer- und Subventionspolitik.

Die Subventionspolitik ist bisher nicht konsistent auf Klimaschutz ausgerichtet. Viele Subventionen konterkarieren die Klimaziele und wir-

ken direkt der Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen entgegen. Sie verzerren Preissignale und führen zu fehlgeleiteten Investitionen. Unternehmen und Haushalte produzieren und konsumieren weiter zu Lasten des Klimas und der Umwelt. Dadurch bremsen sie den notwendigen Strukturwandel. Sie verteuern den Umstieg auf emissionsarme Alternativen: Zusätzliche Subventionen für klimafreundliche Technologien und Verhaltensweisen werden nötig, um diese gegenüber subventionierten fossilen Strukturen wettbewerbsfähig zu machen. Für die Wirtschaft sind konsistente Rahmenbedingungen und Planbarkeit der wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen von großer Relevanz. Deshalb

braucht es einen konkreten Plan für den Abbau klimaschädlicher Subventionen bis 2030.

Finanziell wird der **Staatshaushalt** durch klimaschädliche Subventionen gleich **doppelt belastet**: Die Subventionen werden heute aus dem Haushalt finanziert oder stellen Mindereinnahmen dar. Die Folgekosten der Klimakrise werden zukünftig (und zum Teil schon heute) von der Allgemeinheit getragen (Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, künftig: FÖS 2020a). Das Umweltbundesamt (UBA) identifiziert in seinem aktuellen Bericht (UBA 2021) mehr als **40 umweltschädliche Subventionen** in den Bereichen Energie, Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie der Landwirtschaft mit einem Umfang von mehr als **65 Mrd. Euro pro Jahr**. Wesentliche Sektoren sind dabei Energie, Verkehr und Landwirtschaft.



## Der Abbau klimaschädlicher Subventionen nutzt dem Klima und schafft zusätzliche fiskalische Spielräume

Der Abbau wichtiger klimaschädlicher Subventionen kann einen wesentlichen Beitrag zur Emissionsminderung leisten. Zwei Studien des FÖS (2020a; 2021) zeigen, dass mit einer Reform von zehn besonders klimaschädlichen Subventionen fast 100 Mio. t CO<sub>2</sub> bis 2030 vermieden werden können.

Der Subventionsabbau schafft auch zusätzliche fiskalische Spielräume. Das

Einnahmepotenzial aus einer Reform der zehn besonders klimaschädlichen Subventionen liegt bei 46 Mrd. Euro pro Jahr. Die zusätzlichen Finanzmittel könnten für Zukunftsinvestitionen genutzt werden und Anpassungsmaßnahmen von Bürger:innen und Unternehmen unterstützen.

## Wie sozial sind Subventionen? Warum wenige viel profitieren und viele wenig

Oft wird die Beibehaltung klimaschädlicher Subventionen sozialpolitisch begründet. Häufig unterstützen diese Subventionen aber nicht die unteren Einkommen, sondern verstärken bereits bestehende Einkommensunterschiede. Beispiele dafür sind Dieselprivileg oder die Steuerbefreiung von Kerosin. Meist profitieren einzelne, oft finanziell besser gestellte Gruppen überproportional, während ärmeren Haushalten kaum und nur wenig zielgenau geholfen wird. Die Verteilungswirkung klimaschädlicher Subventionen ist oft negativ und ein Ab- und Umbau würde progressiv wirken (FÖS 2020b). Änderungen bei den klimaschädlichen Subventionen können also zu mehr Steuergerechtigkeit führen. Einkommensschwache Haus-

halte wären von einem Abbau der Subventionen meist nur gering betroffen. Wo dies nicht der Fall ist, kann mit einer Umverteilung der freiwerdenden

 Änderungen bei den klimaschädlichen Subventionen können zu mehr Steuergerechtigkeit und sozialer Gerechtigkeit führen

Mittel eine progressive Verteilungswirkung erzielt werden (FÖS 2021). Der Subventionsabbau führt also zu mehr sozialer Gerechtigkeit, zumal Menschen mit geringem Einkommen den Folgen des Klimawandels stärker ausgesetzt sind.

## Wirkung von Reformen bei ausgewählten klimaschädlichen Subventionen

In zwei Studien hat das FÖS (2020a; 2021) Reformvorschläge zum Subventionsabbau ausgearbeitet und deren Auswirkungen untersucht. Im Folgenden werden zunächst Subventionen aus den Bereichen Stromerzeugung, Verkehr und Landwirtschaft kurz vorgestellt. Dabei wird der Fragen nachgegangen, wer davon bisher besonders profitiert<sup>1</sup>. Anschließend werden

Reformvorschläge und die Auswirkungen auf Einkommen bzw. Verteilungswirkungen präsentiert.

## Energiesteuervergünstigung Stromerzeugung

Die fossilen Energieträger Kohle, Öl und Gas sind derzeit bei der Nutzung für die Stromerzeugung von der Energiesteuer befreit, wenn es sich um Kraftwerke handelt, die eine Leistung von über zwei Gigawatt haben. Das Subventionsvolumen beläuft sich nach der aktuellen Regelung auf etwa 1,8 Milliarden Euro pro Jahr (Bundesministerium für Finanzen, BMF 2019).

**Reformvorschlag:** Die Reform sieht vor, die Befreiung von der Energiesteuer aufzuheben und stattdessen eine Steuer anhand von CO<sub>2</sub>-Kriterien einzuführen. Für alle fossilen Energieträger sollte eine Energiesteuer in Höhe von 30 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> gelten. Bei Umsetzung dieser Reform erhielten CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Stromerzeugung einen Mindestpreis, die den Preis für Emissionsberechtigungen im europäischen Emissionshandel nach unten absichern.

**Einkommensauswirkungen:** Bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von 30 Euro pro Tonne würde der Staat Einnahmen in Höhe von 3,2 Milliarden Euro erzielen (Öko-Institut 2019). Die variablen Kosten der Stromerzeugung aus fossilen Energieträgern würden dadurch steigen, insbesondere für Kohlekraftwerke, so dass diese unwirtschaftlicher werden. Das schafft zusätzliche Anreize für einen marktgetriebenen Ausbau der erneuerbaren Energien. Der Strompreis würde nur moderat steigen aufgrund der höheren Stromerzeugungskosten fossiler Kraftwerke. Mit zunehmendem Anteil erneuerbarer Energien würde sich der kostensenkende Effekt von Wind und Photovoltaik stärker bemerkbar machen und dann auch wieder dämpfend auf die Strompreise wirken.

Der Stromverbrauch steigt mit dem Einkommen. Daher geben reichere Haushalte in absoluten Beträgen mehr Geld für Strom aus als ärmere. Dennoch geben Haushalte mit einem niedrigen Ein-

<sup>1</sup> Zwei weitere in den Studien betrachtete Subventionen – Strom- und Energiesteuer- ausnahmen für die Industrie – haben keine direkten Auswirkungen auf die Einkommen privater Haushalte und werden daher hier nicht weiter ausgeführt.



kommen einen größeren Anteil ihres Nettoeinkommens für Strom aus. Dies bedeutet, dass die **Stromkosten** bei privaten Haushalten **regressiv** sind und eine Reform somit ebenfalls regressiv wirken würde. Steigende Belastungen können mit **verbrauchsunabhängigen Direktzahlungen**, die aus den Einnahmen finanziert werden, **kompensiert** werden.

#### *Steuervorteile bei Dienstwagen*

Die private Nutzung von Dienstwagen stellt einen geldwerten Vorteil dar und muss versteuert werden. Das zu versteuernde Einkommen kann vereinfachend mit der sogenannten 1%-Regel berechnet werden. Diese Pauschalisierung stellt in vielen Fällen einen großen Steuervorteil für den Nutzenden dar. So werden im Schnitt weniger als 40% des tatsächlichen Vorteils besteuert (Harding 2014). Das hat zur Folge, dass zu wenig Einkommensteuern und Sozialabgaben gezahlt werden. In vielen Fällen dürfte der steuerliche Vorteil jährlich über 1.000 Euro betragen (Agora Verkehrswende/Öko-Institut 2021). Das **Subventionsvolumen** lässt sich auf etwa **3,2 bis 5,6 Milliarden Euro pro Jahr** beziffern (FÖS 2020a). In ihrer derzeitigen Ausgestaltung verleitet die 1%-Regel zu einer übermäßigen Nutzung und zu häufigeren Neanschaffungen von Pkw – und zwar insbesondere von Verbrennern. Zwar



**Privat genutzte Dienstwagen sollten gegenüber privat gehaltenen Pkw keinen steuerlichen Vorteil haben**

werden elektrische Fahrzeuge noch vorteilhafter besteuert. Fällt die Wahl trotzdem auf einen Verbrenner, gibt es aber keinen Anreiz ein besonders emissionsarmes Modell zu wählen.

**Reformvorschlag:** Privat genutzte Dienstwagen sollten gegenüber privat gehaltenen Pkw keinen steuerlichen Vorteil haben. Zwischen beiden sollte **Steuerneutralität** herrschen. Dazu

muss der geldwerte Vorteil anhand des Anschaffungspreises und der tatsächlichen privaten Nutzung bemessen werden. Aus klimapolitischen Erwägungen könnte – wie in vielen europäischen Ländern üblich – zusätzlich eine **CO<sub>2</sub>-Komponente** in die Berechnung der Steuerhöhe aufgenommen werden. Das würde, neben dem Anreiz, weniger zu fahren, auch den Kauf emissionsärmerer Fahrzeuge stärken.

**Einkommensauswirkungen:** Dienstwagen sind überwiegend in hohen Einkommensgruppen zu finden, so dass diese Gruppe stark überproportional von der Subvention profitiert (FÖS 2020a; 2021). Zu dieser Gruppe gehören vor allem sozial und ökonomisch ohnehin privilegierte Bevölkerungsteile. Nach eigenen Schätzungen auf Basis einer Umfrage von Compensation-Online (2019) haben 30 bis 60% der einkommensstärksten 10% in Deutschland einen Dienstwagen; in der gesamten unteren Einkommenshälfte sind es hingegen weniger als 4%. Der Abbau der Subvention würde daher progressiv wirken.

**Energiesteuervergünstigung bei Diesel**  
Der Energiesteuersatz auf Diesel (47,04 ct/l bzw. 179 Euro/t CO<sub>2</sub>) ist deutlich niedriger als der auf Benzin (65,45 ct/l bzw. 288 Euro/t CO<sub>2</sub>) – trotz des höheren Energie- und CO<sub>2</sub>-Gehalts von Diesel. Um das auszugleichen, ist zwar der **Kfz-Steuersatz** auf Diesel-Pkw höher. Die Energiesteuer spielt allerdings eine wichtigere Rolle bei den **Gesamtkosten** eines Pkws als die Kfz-Steuer und ist relevanter für Entscheidungen über den Kauf und die Nutzung (FÖS 2019). Die **steuerliche Begünstigung** beläuft sich auf schätzungsweise **8,2 Mrd. Euro pro Jahr** (FÖS 2020a; UBA 2021).

Grundsätzlich profitieren alle Dieselfahrer:innen von der Begünstigung, die auch als **Dieselprivileg** bezeichnet wird. Die **Zahl der Pkw** eines Haushalts und auch der **Kraftstoffverbrauch** nehmen jedoch mit dem **Einkommen** zu. Die einkommensstärksten

10% der Bevölkerung verbrauchen im Vergleich zu den ärmsten 10% rund **7,5-mal** so viel Diesel (bei Benzin ist es knapp 3-mal so viel). Ein Großteil des Subventionsvolumens fließt also **besserverdienenden Haushalten** zu – gemessen am Dieserverbrauch insbesondere den einkommensstärksten 20% (FÖS 2021).

**Reformvorschlag:** Der Energiesteuersatz für Diesel sollte auf den Satz von Benzin **angehoben** werden. Anschließend sollte eine Besteuerung gemäß dem Äquivalenzprinzip auf Basis des CO<sub>2</sub>- und/oder Energiegehalts erfolgen. Der Steuersatz auf Diesel müsste demnach von aktuell 47,04 ct/l auf 75,68 ct/l **angehoben** werden. Das könnte in fünf Schritten von je 5,73 ct/l über einen Zeitraum von fünf Jahren passieren. Neben der Erhöhung des Energiesteuersatzes für Diesel sollte auch die **Kfz-Steuer reformiert** werden. Die für Diesel-Pkw höhere Hubraum-Komponente (9,50 Euro je 100 ccm) sollte an die für Benziner angeglichen werden (zwei Euro je 100 ccm). Außerdem sollte eine Verbesserung der Kfz-Steuer mit Blick auf ihre Klimawirkung erfolgen (FÖS 2020c; FÖS 2021). Im Zusammenspiel der beiden Instrumente werden dadurch Personen mit **geringer Fahrleistung entlastet**. Der **Anreiz zu Kraftstoffeinsparungen** (z. B. durch Vermeidung von Fahrten, sparsameren Fahren, Anschaffung verbrauchsärmerer Pkw) wird verschärft (FÖS 2021).

**Einkommensauswirkungen:** Das Ende des Dieselpprivilegs würde den Kraftstoff verteuern und damit notwendige Anreize für **Hersteller:innen** und **Nutzer:innen** setzen, auf alternative Antriebsraten und effizientere Fahrzeuge umzusteigen. Direkte Konkurrenz im Personenverkehr, wie E-Pkw, und alternative Verkehrsmittel, wie der öffentliche Verkehr (ÖV), würden an Attraktivität gewinnen. Beim Güterverkehr wäre die **Bahn** – als direkte Wettbewerberin des dieselpbetriebenen Straßengüterverkehrs – auch eine Gewinnerin der Reform.

So wie die Ausgaben für Diesel mit dem Einkommen steigen, würden es auch die reformbedingten Mehrausgaben, sofern Reichere nicht schneller auf Alternativen umsteigen. Da die Einkommen aber typischerweise stärker steigen als die Kraftstoffausgaben, wäre die **relative Mehrbelastung** der einkommensstärksten Haushalte am geringsten. Dagegen wären die einkommensschwächsten Haushalte, die auf Diesel-Pkw angewiesen sind, am stärksten belastet im Verhältnis zu ihrem Einkommen. Insgesamt nutzen aber deutlich weniger ärmere Haushalte Diesel-Pkw als reichere (FÖS 2022): rund 13% im untersten Einkommensdezil und über 45% im obersten. Die ärmeren Haushalte sollten gezielt beim Umstieg auf umweltfreundlichere Alternativen unterstützt werden – sei es durch ein besseres ÖV- oder Sharing-Angebot oder notfalls weitere finanzielle Unterstützung für E-Pkw.

## Abschaffung der Entfernungspauschale

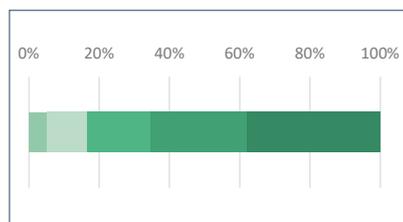
Mit der Entfernungspauschale können Arbeitnehmer:innen ihre Fahrtkosten mit 30 Cent pro Kilometer in ihrer Steuererklärung geltend machen. Die Entfernungspauschale führt also zu einer Verringerung des zu versteuernden Einkommens, sofern die Werbungskosten damit über dem Arbeitnehmerpauschbetrag von 1.000 Euro liegen. Die Entfernungspauschale ist dabei einkommensabhängig: Je höher der Steuersatz, desto höher die letzte Steuerentlastung. Das **jährliche Subventionsvolumen beträgt rund 6 Mrd. Euro** (UBA 2021).

Die Entfernungspauschale senkt die Kosten des Pendelns und fördert damit längere Fahrten und die Zersiedelung. Zwar ist sie unabhängig vom Verkehrsmittel, jedoch nutzen mehr als zwei Drittel der Pendelnden das Auto (Destatis 2016) und erzeugen dabei über 15 Mio. t CO<sub>2</sub> pro Jahr (UBA 2020). Neben den Klimaschäden gehen damit weitere negative Externalitäten einher, wie Unfälle, Lärm oder

Schadstoffemissionen und deren gesundheitlichen Folgen. Zuletzt wurde die Pauschale im Rahmen der Entlastungspakete angepasst und beträgt, befristet bis zum Jahr 2026, 38 Cent ab dem 21. Kilometer. Gleichzeitig wurde der Arbeitnehmerpauschbetrag auf 1.200 Euro erhöht.

**Reformvorschlag:** Umweltpolitisch sinnvoll wäre die komplette Abschaffung der Entfernungspauschale. Ohnehin ist Deutschland eines von wenigen Ländern, in denen Fahrtkosten für den Pkw fast bedingungslos absetzbar sind. Mit einer Reform könnte das Instrument aber auch sozialer und/oder ökologischer ausgestaltet werden, z. B. in dem sie unabhängig vom Einkommen oder verkehrsmittelabhängig gestaltet wird (siehe z. B. FÖS 2022).

**Einkommensauswirkungen:** Im Jahr 2017 blieben insgesamt 63% aller Steuerfälle (24,7 Millionen Menschen) unter dem Pauschbetrag (Bundesregierung 2022) und waren somit von der Entfernungspauschale unberührt. Einkommensschwache Menschen übersteigen den Arbeitnehmerpauschbetrag noch seltener und profitieren demnach auch seltener und in geringerer Höhe von der Entfernungspauschale. Von der Subvention profitieren aufgrund der Einkommens- und Distanzabhängigkeit also insbesondere obere Einkommenschichten. Sie haben tendenziell längere Arbeitswege, überschreiten den Pauschbetrag häufiger und haben einen höheren Steuersatz (Forschungsgemeinschaft, FEST/FÖS 2021). Sie können ihre Einkom-



**Abbildung 1:** Anteil der Einkommensquintile am Subventionsvolumen (Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage Jacob u. a. 2016).

mensteuer um bis zu rund 2.000 Euro senken. 40% des gesamten Subventionsvolumens entfallen auf das fünfte Quintil bzw. die einkommensstärksten 20% (siehe Abbildung 1: Anteil der Einkommensquintile am Subventionsvolumen (Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage Jacob u. a. 2016)).

## Kerosinsteuerbefreiung

Für **Energieerzeugnisse**, die im inländischen und internationalen **Flugverkehr verwendet** werden, gilt eine **Steuerbefreiung** (FÖS 2021). Das gesamte **Subventionsvolumen** (nationale und internationale Flüge) betrug im **Jahr 2018 etwa 8,4 Milliarden Euro** (UBA 2021).

Dabei ist der Flugverkehr wegen des enormen Treibhausgasausstoßes eines der klimaschädlichsten Verkehrsmittel. Im Jahr 2019 wurden ca. 10,2 Mio. t Kerosin in Deutschland abgesetzt (MWV 2020). Diese Menge enthält rund 32 Mio. t CO<sub>2</sub>, die beim Fliegen ausgestoßen werden. Legt man

Die einkommensstärksten 10% nutzen das Flugzeug im Schnitt wesentlich häufiger als der Rest der deutschen Bevölkerung

Klimakosten von 195 Euro/t CO<sub>2</sub> zugrunde, wie vom Umweltbundesamt vorgeschlagen, summieren sich die **jährlichen Klimakosten auf 6,2 Mrd. Euro**. Wird ein sogenannter Radiative Forcing Index (RFI) von 3 berücksichtigt, der die anderen Treibhausgasemissionen des Flugverkehrs sowie die verstärkte Wirkung in höheren Schichten der Erdatmosphäre miteinbezieht, werden sogar Kosten von **18,7 Mrd. Euro errechnet** (UBA 2019). Die Energiesteuerbefreiung von Kerosin fördert das fortlaufende Wachstum des Luftverkehrs und verzerrt den Wettbewerb mit Alternativen, wie bspw. der Bahn bei inländischen oder kurzen inner-europäischen Flügen. Außerdem wirkt sie gegen Anreize für einen effiziente-

ren Treibstoffverbrauch und die Entwicklung von verbrauchsarmen Flugzeugen.

**Reformvorschlag:** Deutschland sollte die **vollständige Abschaffung** der Energiesteuerbefreiung von Kerosin im nationalen sowie internationalen Rahmen anstreben. Dadurch könnten auch Verlagerungseffekte ins Ausland minimiert werden. Seit 2003 ist es innerhalb der EU möglich, Kerosin für Inlandsflüge und Flüge zwischen Mitgliedsstaaten der EU nach der EU-Energiesteuerrichtlinie zu besteuern. Es erfolgte jedoch bisher in noch keinem der Mitgliedsstaaten. Deutschland sollte sich also für eine EU-weite Regelung einsetzen oder mit anderen Mitgliedsstaaten bilaterale Abkommen schließen (FÖS 2021). Konkret sollte Deutschland den Empfehlungen des Umweltbundesamts folgen (UBA 2019): Ab 2023 sollte der EU-Mindeststeuersatz auf Kerosin von 33 ct/l **erhoben werden**. Dieser sollte **bis 2025 auf den Regelsteuersatz von 65,45 ct/l angehoben werden**. Mit diesem Satz würde die Steuer beispielsweise auf einem Inlandsflug wie Berlin–Frankfurt rund 21 Euro pro Person betragen (FÖS 2022). Ausgehend von dem angedachten Regelsteuersatz und der in Deutschland im Jahr 2019 abgesetzten Kerosinmenge von 10,2 Mio. t (MWV 2020) gehen wir von einem **Einnahmepotenzial von bis zu 8,3 Mrd. Euro** aus. Die Erwartung wäre allerdings ein Rückgang der verbrauchten Kerosinmenge – sei es aufgrund von Effizienzsteigerungen oder erhöhter Flugticketpreise.

**Einkommensauswirkungen:** Die einkommensstärksten 10% nutzen das Flugzeug im Schnitt wesentlich häufiger als der Rest der deutschen Bevölkerung. Sie verbrauchen rund 7,1-mal so viel Kerosin wie die untersten 10% (FÖS 2021), emittieren daher deutlich mehr Treibhausgasemissionen und profitieren von der Kerosinsteuerbefreiung überproportional. Von einer Reform betroffen wären also Vielflieger:innen und Unternehmen – denn viele dieser Flüge sind dienstlich

veranlasst. Die Mehrheit der Deutschen (60 bis 70%) fliegt hingegen gar nicht oder seltener als einmal pro Jahr (Infas 2017; infratest/dimap 2019). Die Besteuerung von Kerosin hätte daher wohl eine progressive Verteilungswirkung.

### *Besteuerung des internationalen Luftverkehrs*

Tickets für internationale Flüge sind in Deutschland und der EU – im Gegensatz zu Inlandsflügen und den meisten anderen Produkten – von der Mehrwertsteuer befreit. Das **Subventionsvolumen belief sich im Jahr 2018 auf etwa 4 Milliarden Euro** (UBA 2021). Der Steuervorteil stellt – wie die Kerosinsteuerbefreiung – eine wettbewerbsverzerrende und umweltschädliche Begünstigung des Flugverkehrs dar. Wie zuvor beschrieben, verursacht das Fliegen besonders hohe Treibhausgasemissionen.

**Reformvorschlag:** Die Mehrwertsteuer sollte auf Flugtickets ausnahmslos erhoben werden. Dafür ist jedoch eine europäische Lösung im Rahmen der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie nötig, um einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu erhalten und Ausweichreaktionen zu verhindern. Solange eine solche Lösung nicht gefunden wird, könnte die Luftverkehrssteuer entsprechend erhöht werden (UBA 2019).

**Einkommensauswirkungen:** Von der Mehrwertsteuerbefreiung profitieren – aus den gleichen Gründen wie bei der Kerosinsteuerbefreiung – vor allem einkommensstarke Haushalte. Die Verteilungswirkung der beiden Subventionen ist also sehr ähnlich und ihre Abschaffung würde progressiv wirken.

### *Steuerbegünstigung Agrardiesel*

§ 57 Energiesteuergesetz (Energie StG) sieht einen verminderten Energiesteuersatz auf Agrardiesel vor. Das **Subventionsvolumen** ließ sich 2019 auf **430 Mio. Euro** beziffern (UBA 2016).

**Reformvorschlag:** Die Abschaffung dieser Subvention und damit

einhergehend die Erhebung des vollen Energiesteuersatzes, würde zu einer Preissteigerung des Agrardiesels um 25,56 ct/l führen. Betroffene wären Landwirt:innen, deren Produktionskosten leicht steigen würden. Eine Weitergabe der Preisanstiege an die Verbraucher:innen würde diese nur in geringem Umfang belasten.

**Einkommensauswirkungen:** Bei restlosem Wegfall der Subventionen würden landwirtschaftlichen Betrieben jährliche Mehrkosten von etwa 1.600 Euro entstehen, sofern sie keine Anpassungsmaßnahmen ergreifen. Durch einfache Effizienzmaßnahmen, wie optimaler Reifendruck und eine sparsame Fahrweise könnte die Mehrbelastung jedoch in Teilen kompensiert werden. Sollten die Mehrkosten auf die Lebensmittelpreise umgelegt werden, würden sich die Kosten um lediglich etwa 16 bis 40 Cent pro Person und Monat erhöhen. Das ist eine **tragbare Mehrbelastung**, soziale Härten sind dadurch nicht zu erwarten. Um die **Akzeptanz** dieser Maßnahme zu erhöhen, könnten die Mehreinnahmen für **Förderprogramme** für ökologisch sinnvolle Projekte im Agrarbereich verwendet werden.

### *Mehrwertsteuer bei tierischen Produkten*

Die meisten tierischen Lebensmittel unterliegen dem ermäßigten Steuersatz von sieben Prozent. Auch wenn diese Begünstigung zunächst sozialpolitisch legitimiert war, um allen Menschen Zugang zu tierischen Produkten zu gewähren, führt dies mittlerweile zu Fehlanreizen: Tierische Produkte werden in einer Menge konsumiert, die negative Folgen für Umwelt und Klima hat. Im Jahr 2012 betrug das Subventionsvolumen mindestens 5,2 Milliarden Euro.

**Reformvorschlag:** Der Vorschlag sieht vor, den Mehrwertsteuersatz von tierischen Erzeugnissen an den Regelsteuersatz von 19% anzugleichen (FÖS 2020d). Die Umsetzung dieser Reform wäre unkompliziert, schnell



## LITERATUR

- Agora Verkehrswende, Öko-Institut (2021): Dienstwagen auf Abwegen. Warum die aktuellen steuerlichen Regelungen einen sozial gerechten Klimaschutz im Pkw-Verkehr ausbremsen. Abrufbar unter: <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/dienstwagen-auf-abwegen/>.
- BMF (2019): 27. Subventionsbericht des Bundes. Abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2020-03-01-Subventionsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=16](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-03-01-Subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=16).
- Bundesregierung (2022): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Görke, Dr. Gesine Lötzsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 20/1114 –. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/014/2001441.pdf>.
- Compensation-Online (2019): Firmenwagenmonitor 2019 – eine empirische Untersuchung über die Verbreitung von Firmenwagen in deutschen Unternehmen. Abrufbar unter: <https://www.compensation-partner.de/downloads/firmenwagenmonitor-2019-studie.pdf>.
- Destatis (2016): Aufwendungen privater Haushalte für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren nach der Haushaltsgröße. Abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Konsumausgaben-Lebenshaltungskosten/Tabellen/pk-ngt-hhgr-evs.html>.
- FEST, FÖS (2021): Sozialverträgliche Kompensation der CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehr. Abrufbar unter: [https://foes.de/publikationen/2021/2021-08\\_FOES-FEST\\_sozialvertraegliche-CO2-Bepreisung-Verkehr.pdf](https://foes.de/publikationen/2021/2021-08_FOES-FEST_sozialvertraegliche-CO2-Bepreisung-Verkehr.pdf).
- FÖS (2019): Elektroautos und Verbrenner im Gesamtkostenvergleich. Abrufbar unter: [http://www.foes.de/pdf/2019-12\\_FOES\\_Autovergleich.pdf](http://www.foes.de/pdf/2019-12_FOES_Autovergleich.pdf).
- FÖS (2020a): Zehn klimaschädliche Subventionen im Fokus – Wie ein Subventionsabbau den Klimaschutz voranbringt und den Bundshaushalt entlastet. Abrufbar unter: [https://foes.de/publikationen/2020/2020-11\\_FOES\\_10\\_klimaschaedliche\\_Subventionen\\_im\\_Fokus.pdf](https://foes.de/publikationen/2020/2020-11_FOES_10_klimaschaedliche_Subventionen_im_Fokus.pdf).
- FÖS (2020b): Umlenken! Subventionen abbauen, Strukturwandel gestalten, Klima schützen, in: WISO Diskurs 10/20, S. 1–24.
- FÖS (2020c): Reformvorschlag Kfz-Steuer: Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann. Abrufbar unter: (FÖS 2020): [https://foes.de/publikationen/2020/2020-03\\_FOES\\_Reform-Kfz-Steuer.pdf](https://foes.de/publikationen/2020/2020-03_FOES_Reform-Kfz-Steuer.pdf).
- FÖS (2020d): Tierwohl fördern, Klima schützen: Wie eine Steuer auf Fleisch eine Wende in der Nutztierhaltung einleiten und Anreize für umweltschonenden Konsum liefern kann. Abrufbar unter: [https://foes.de/publikationen/2020/2020-01\\_FOES\\_Tierwohl-foerdern-Klima-schuetzen.pdf](https://foes.de/publikationen/2020/2020-01_FOES_Tierwohl-foerdern-Klima-schuetzen.pdf).
- FÖS (2021): Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan. Abrufbar unter: [https://foes.de/publikationen/2021/2021-02\\_FOES\\_Klimaschaedliche\\_Subventionen\\_sozial\\_gerecht\\_abbauen.pdf](https://foes.de/publikationen/2021/2021-02_FOES_Klimaschaedliche_Subventionen_sozial_gerecht_abbauen.pdf).
- FÖS (2022): Marktkräfte für den Klimaschutz nutzen: Reformimpulse für mehr Klimaschutz in den öffentlichen Finanzen. Abrufbar unter: [https://foes.de/publikationen/2022/2022-09\\_FOES\\_11-Massnahmen-Klimaschutz.pdf](https://foes.de/publikationen/2022/2022-09_FOES_11-Massnahmen-Klimaschutz.pdf).
- Harding, M. (2014): Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses. Abrufbar unter: [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/personal-tax-treatment-of-company-cars-and-commuting-expenses\\_5jz14cg1s7vl-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/personal-tax-treatment-of-company-cars-and-commuting-expenses_5jz14cg1s7vl-en).
- infas (2017): Mobilität in Tabellen (MiT 2017). Abrufbar unter: <https://mobilitaet-in-tabellen.dlr.de/mit/>.
- infratest, dimap (2019): 23 Prozent wollen weniger fliegen. Abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-1735.html>.
- Jacob, K./Range, C./Guske, A. L./Weiland, S./Pestel, N./Sommer, E. (2016): Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, in: UBA Texte 73/2016. Abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-01-11\\_texte\\_73-2016\\_abschlussbericht\\_verteilungswirkungen\\_final.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-01-11_texte_73-2016_abschlussbericht_verteilungswirkungen_final.pdf).
- MWV (2020): MWV-Jahresbericht 2020. Abrufbar unter: <https://www.mwv.de/publikationen/jahresberichte/>.
- Öko-Institut (2019): Dem Ziel verpflichtet II. CO<sub>2</sub>-Mindestpreise für die Umsetzung des Kohleausstiegs. Abrufbar unter: <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/WWF-Studie-CO2-Mindestpreise2019-Dem-Ziel-verpflichtet2.pdf>.
- Öko-Institut (2020): Impulse für mehr Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit in der Verkehrspolitik. Abrufbar unter: [https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/verkehr/20-11-27-\\_studie\\_impulse\\_f\\_\\_r\\_mehr\\_klimaschutz\\_und\\_sozialvertr\\_glich\\_keit\\_in\\_der\\_verkehrspolitik.pdf](https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/verkehr/20-11-27-_studie_impulse_f__r_mehr_klimaschutz_und_sozialvertr_glich_keit_in_der_verkehrspolitik.pdf).
- UBA (2016): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba\\_fachbroschuere\\_umweltschaedliche-subventionen\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_fachbroschuere_umweltschaedliche-subventionen_bf.pdf).
- UBA (2019): Umweltschonender Luftverkehr. Abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-11-06\\_texte-130-2019\\_umweltschonender\\_luftverkehr\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-11-06_texte-130-2019_umweltschonender_luftverkehr_0.pdf).
- UBA (2020): Fahrleistungen, Verkehrsaufwand und „Modal Split“. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/fahrleistungen-verkehrsaufwand-modal-split#fahrleistung-im-personen-und-guterverkehr>.
- UBA (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2021. Abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte\\_143-2021\\_umweltschaedliche\\_subventionen.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf).



und auf nationaler Ebene durchsetzbar, wie die letzte konjunkturbedingte Anpassung während der Corona-Pandemie im Juni 2020 gezeigt hat. Für die Umstellung sollte dem Handel jedoch ein Zeitraum von einigen Monaten gewährt werden.

**Einkommensauswirkungen:** Tierische Lebensmittel würden im Schnitt 11,2% teurer werden. Abhängig von der angenommenen Nachfrageelastizität, also der Anpassung der Nachfrage von Konsument:innen aufgrund von Preisänderungen, kann ein Rückgang des Konsums tierischer Produkte von drei bis elf Prozent erwartet werden. Die Auswirkungen dieser Reform würden alle Konsument:innen tierischer Produkte treffen. Werden die teureren tierischen Produkte nicht durch pflanzliche Alternativen ersetzt, steigen die Ausgaben für Lebensmittel. Die Anpassung des Konsums ist in der Regel jedoch leicht möglich, auch wenn sich manche Gewohnheiten nur sehr langsam ändern. Nährstoffe können auch über pflanzliche Substitute erlangt werden. Zudem gibt es positive Auswirkungen auf die Gesundheit.

Die **Mehrkosten**, die durch diese Reform entstünden, wären moderat. Sie lägen abhängig von der Haushaltsgröße zwischen ca. fünf und 20 Euro pro Monat. Haushalte des untersten Einkommensdezils sowie Sozialleistungsempfänger:innen haben jedoch meistens nicht die finanziellen Möglichkeiten, steigende Lebensmittelpreise zu kompensieren. Um negative Effekte abzufedern, sollte der **Regelsatz für Lebensmittel bei ALG II**

## Fazit

Eine Reform der hier vorgestellten Subventionen aus den Bereichen Energie, Verkehr und Landwirtschaft ist dringend notwendig. Denn die Subventionen sind ...

- ... **klimaschädlich:** Mit einer Reform der zehn wichtigsten Subventionen können 100 Mio. t CO<sub>2</sub> bis

## ZU DEN AUTOREN

**Florian Zerzawy**, geb. 1979, Leiter Energie- und Agrarpolitik am Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft Berlin; Schwerpunkt: Finanzierungsinstrumente für die Energiewende, CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Industriesubventionen; Veröffentlichungen: Nachfolgeverordnung für den Spitzenausgleich: Transformationsunterstützung anstatt weiterer Verlängerung des Status Quo (2022); Marktkräfte für den Klimaschutz nutzen: Reformimpulse für mehr Klimaschutz in den öffentlichen Finanzen (2022); Klimaschutzorientierte Reform der Energiesteuern: ökonomische Analyse (2022).

**Matthias Runkel**, geb. 1987, Leiter Verkehrs- und Finanzpolitik am Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft Berlin; Schwerpunkt: Klima-Finanzpolitik im Verkehr; Veröffentlichungen: Finanzpolitik für die Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft: Warum Umweltsteuern sinken und wie wir sie auf Klimaschutz programmieren (2022); #Mobilitätsarmut: Die soziale Frage der Verkehrspolitik (2022); Mobilität in die Zukunft steuern: Gerecht, individuell und nachhaltig (2021).

**Florian Peiseler**, geb. 1986, Wissenschaftlicher Referent für Verkehrs- und Finanzpolitik am Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft Berlin; Schwerpunkt: soziale Mobilitätswende; Veröffentlichungen: #Mobilitätsarmut: Die soziale Frage der Verkehrspolitik; Marktkräfte für den Klimaschutz nutzen: Reformimpulse für mehr Klimaschutz in den öffentlichen Finanzen; Green Budgeting – internationale Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen.

angepasst werden, damit bestimmte Einkommensgruppen nicht vom Konsum ausgeschlossen werden. Neben der Erhöhung der Transferleistungen wären weitere Begleitmaßnahmen sinnvoll. Das günstige Kochen einer vollwertigen und gesunden Mahlzeit ist eine Fähigkeit, welche immer weniger Menschen erlernen. Dies betrifft vor allem Personen eines niedrigen Bildungsstands. Daher wäre es hilfreich, Ernährungsbildung und Kochkurse schon in der Schule anzubieten. Außerdem könnte im Gegenzug die Mehrwertsteuer auf Obst und Gemüse reduziert werden, um Kaufanreize für gesunde Lebensmittel zu schaffen.

2030 vermieden werden. Das zeigt das große Potenzial, den der Abbau zum Erreichen der Klimaziele beitragen kann.

- ... **eine Belastung der öffentlichen Haushalte:** Durch den Subventionsabbau können 46 Mrd. Euro pro Jahr eingespart werden. Der Ab-

bau von Subventionen bringt Geld in die öffentlichen Kassen, das für Kompensationsmaßnahmen für besonders betroffene Gruppen oder für die gezielte Unterstützung der Transformation genutzt werden kann.

- ... **unsozial:** Von zahlreichen Subventionen, insbesondere im Verkehrsbereich, profitieren vor allem hohe Einkommen. Menschen mit niedrigem Einkommen sind dagegen in besonderem Maße von den Auswirkungen der Erderhitzung und von Umweltbelastungen betroffen.
- ... **sozialverträglich abbaubar:** Die vorhandenen Subventionen kommen Menschen mit niedrigem Einkommen zwar kaum zu Gute, aber für sie sind auch geringfügige Einbußen durch deren Streichung spürbar. Die Auswirkungen der Reformen können daher für Menschen mit niedrigem Einkommen durch effektive Begleitmaßnahmen recht einfach zielgerichtet aufgefangen werden.