



# Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft

Policy Brief 2023 | 12

## Abbau umwelt- und klimaschädlicher Subventionen: Reformvorschläge für eine konsistentere Transformationspolitik

Sara Holzmann

Werden Klima- und Finanzpolitik nicht zusammengedacht, wird der Weg in eine Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft länger und teurer. Am Abbau umweltschädlicher Subventionen kommt die Politik deshalb nicht vorbei. Sie setzen widersprüchliche Anreize und behindern die ökologische Transformation. Dabei können Subventionsreformen nicht nur fiskalische Spielräume freisetzen, sondern – wenn klug gestaltet – sogar eine dreifache Dividende entfalten: Sie können positiv auf die Erreichung der Klimaziele einzahlen, zu Wertschöpfung und Beschäftigung beitragen und den sozialen Ausgleich in der Transformation stärken.

### Warum und wann Subventionen reformbedürftig sind

Um bis 2045 in eine klimaneutrale und ressourcenschonende Wirtschaft zu gelangen, erfordert es ein Zusammenwirken aller Politikbereiche. Die öffentlichen Finanzen und die Subventionspolitik spielen in der ökologischen Transformation eine besondere Rolle, denn sie lenken Investitionsentscheidungen und beeinflussen das Verhalten von Unternehmen und Bürger:innen.

Allerdings gewährt Deutschland Subventionen im Umfang von mindestens 65 Milliarden Euro jährlich, die als klima- und umweltschädlich gelten (UBA 2021). Sie sind ein gutes Beispiel dafür, dass die Finanzpolitik bisher nicht mit den

ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielen einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft in Einklang steht. Denn umweltschädliche Subventionen bremsen und verteuern den Klimaschutz, belasten öffentliche Haushalte und gehen oft mit sozial unausgewogenen Verteilungswirkungen einher. Der Abbau dieser Subventionen ist daher ein zentraler Baustein einer marktwirtschaftlich ausgerichteten und wirksamen Klimapolitik.

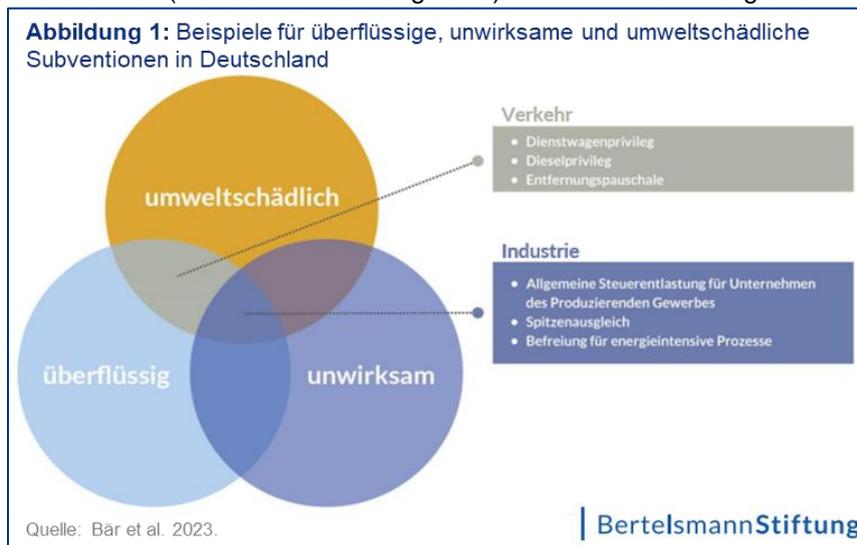
Die Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag vorgenommen, „überflüssige, unwirksame und umwelt- und klimaschädliche“ Subventionen abzubauen. Damit werden gleich drei Kriterien festgelegt, nach denen aktuelle Subventionen zu überprüfen sind:

**Überflüssig:** Die Subvention hat ihren Sinn und Zweck verloren.

**Unwirksam:** Die Subvention trägt nicht zum Erreichen ihres Subventionsziels bei.

**Umwelt- und klimaschädlich:** Die Subvention wirkt negativ auf Umweltfaktoren, wie das Klima.

Gerade in den Bereichen Industrie und Verkehr lassen sich mehrere Subventionstatbestände ausmachen, die diese Anforderungen an eine Reformagenda erfüllen (vgl. Abbildung 1). Unsere aktuelle Studie, die im Auftrag der Bertelsmann Stiftung vom Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft und Prognos erstellt wurde, analysiert für ausgewählte Subventionen in diesen Sektoren den Reformbedarf, die Reformoptionen und die potenziellen Auswirkungen der Subventionsreformen (Bertelsmann Stiftung 2023).



## Pauschale Subventionen verringern Transformationsanreize der Industrie

Nach intensiver Debatte um die Entlastung der Industrie in Anbetracht hoher Energiepreise einigte sich die Bundesregierung im November 2023 auf ein Paket an Strompreissenkungen. Unter anderem ist die Senkung der Stromsteuer auf das europäische Mindestmaß für alle Industrieunternehmen vorgesehen. Das Paket ist kostspielig, weil die gesamte Industrie von der Stromsteuersenkung profitiert und energieintensive Unternehmen zusätzlich noch etwas umfangreicher entlastet werden. Zudem wird es als wenig wirkungsvoll kritisiert, weil keine Absicherung gegen unsichere und hohe Energiepreise stattfindet, die für weitreichende Investitions- und Standortentscheidungen aber notwendig wäre.

Generell werden industriepolitische Subventionen absehbar eine zunehmend wichtigere Rolle spielen für den klimaneutralen Umbau unserer Wirtschaft bei gleichzeitigem Erhalt von Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit. Bestehende Subventionen hemmen jedoch vielfach den Einsatz energieeffizienter und emissionsarmer Technologien, anstatt ihn zu fördern. Die geplante noch breitere Vergünstigung von (teilweise fossil erzeugtem) Strom für die gesamte Industrie weitet klimaschädliche Anreize beim Stromverbrauch aus, anstatt sie abzubauen. Denn für einen Umstieg auf alternative Produktionstechnologien dürften die Staatshilfen wiederum nicht stark genug ins Gewicht fallen.

Die bisher geltenden Entlastungstatbestände von der Energie- und Stromsteuer, die in Abbildung 1

aufgelistet sind, decken bereits einen erheblichen Teil der Energieverbräuche der Industrie ab. Zudem stellen sie eine pauschale Begünstigung für die Industrie dar, anstatt gezielt energie- und wettbewerbsintensive Unternehmen, die aufgrund hoher Energiekosten konkret in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gefährdet sind, zu entlasten. Gemeinsam belaufen sie sich auf ein Volumen von 3,9 Milliarden Euro

jährlich, wobei etwas mehr als drei Milliarden Euro davon auf die Entlastungen bei der Stromsteuer entfallen.

In der bisherigen Regelung können alle Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft mit der allgemeinen anteiligen Entlastung von 25 Prozent ihrer Energie- und Stromsteuerzahlungen entlastet werden. Mit dem Spitzenausgleich können darüber hinaus 90 Prozent der verbleibenden Energie- und Stromsteuerzahlungen nach Berücksichtigung der Entlastung bei den Arbeitgeber-Beitragsätzen zur Rentenversicherung im Zuge der ökologischen Steuerreform entlastet werden. Mit dem Stromsteuerpaket der Bundesregierung wird der Spitzenausgleich abgeschafft, da die neu vereinbarten Entlastungen umfangreicher

ausfallen. Zusätzlich sind besonders energieintensive Prozesse und Verfahren vollständig von der Energie- und Stromsteuer befreit. Dazu gehören etwa die Elektrolyse, chemische Reduktionsverfahren und die Herstellung von Glas, Zement und Metallen. Alle Entlastungstatbestände werden mit dem internationalen Wettbewerbsdruck begründet und sollen die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Deutschland sichern sowie die Verlagerung von Arbeitsplätzen und Wertschöpfung ins emissionsintensivere Ausland verhindern.

Die bestehenden Entlastungen im Bereich der Energie- und Stromsteuer sind aus einer Vielzahl ökonomischer und ökologischer Gründe reformbedürftig: Sie vergünstigen den Verbrauch von fossilen Energieträgern und Strom und verringern so die Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz, zu Energieeinsparungen sowie zur Umstellung auf klimaneutrale Produktionsverfahren.

Die Transformation der Industrie wird so gehemmt und verteuert: Viele Industrieanlagen, die heute erneuert werden, haben eine Lebensdauer von mehr als 50 Jahren (vgl. Agora Energiewende 2019). Es drohen Investitionen in fossile Technologien, deren Nutzung zunächst zu Lasten des Klimas geht und spätestens ab 2045 nicht länger möglich ist. Förderprogramme, die den Umstieg auf klimafreundliche Technologien finanziell unterstützen, müssen gegen die fossilen Subventionen „anfordern“. Etwa sind die geplanten Klimaschutzverträge ohne den begleitenden Abbau umweltschädlicher Subventionen weniger effektiv und teurer.

Den Subventionstatbeständen mangelt es zudem an Zielgenauigkeit. Es muss keine konkrete Wettbewerbsgefährdung nachgewiesen werden, um von den Entlastungen zu profitieren. Stattdessen wird pauschal die gesamte Industrie begünstigt. Das macht die Subvention aus fiskalischer Perspektive teuer und senkt die Preissignale der Energie- und Stromsteuer für mehr Unternehmen als zum Erreichen des Subventionsziels notwendig wäre. Das gilt auch für die Entlastung für energieintensive Prozesse und Verfahren, die zwar zielgenau auf ebensolche ausgerichtet ist, bei der aber nicht differenziert wird

zwischen einem Prozess, der auf fossilen Energieträgern oder auf erneuerbarem Strom basiert.

Zudem sind die allgemeine und die prozessbezogene Steuerentlastung nicht mit der verpflichtenden Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen verknüpft. Die Inanspruchnahme des Spitzenausgleichs verpflichtet zum Betrieb eines Energiemanagementsystems und Unternehmen müssen die Bereitschaft erklären, wirtschaftlich sinnvolle Energieeffizienzmaßnahmen umzusetzen. Die Umstellung auf CO<sub>2</sub>-neutrale Technologien ist nicht vorgeschrieben.

### **Energiesteuersubventionen schrittweise abschaffen**

Die Subventionierung fossiler Energieträger durch die Energiesteuerentlastungen für die Industrie sollte restlos abgeschafft werden. Denn sie steht nicht im Einklang mit dem langfristigen Ziel der Klimaneutralität. Dazu schlagen wir ein schrittweises Vorgehen vor, bei dem die allgemeine Entlastung und der Spitzenausgleich mit Ende des Jahres 2023 abgeschafft werden.

Die Energiesteuerbefreiung für energieintensive Prozesse sollte unserem Vorschlag folgend in drei Stufen abgebaut werden: Ab 2024 sollen noch 75 Prozent der Energiesteuerzahlungen entlastet werden, 2025 schmilzt der Anteil auf 50 Prozent, 2026 auf 25 Prozent und ab 2027 soll die Entlastung vollständig entfallen. Damit soll eine abrupte hohe Mehrbelastung für Unternehmen vermieden und ihnen Planungssicherheit und Anpassungszeit eingeräumt werden, um den Einsatz fossiler Energieträger zu reduzieren.

### **Stromsteuersubventionen zielgenauer ausgestalten**

Eine vollständige Abschaffung der Stromsteuerentlastungen ist hingegen nicht sinnvoll. Denn die Umstellung von Produktionsverfahren auf strombasierte Prozesse ist die zentrale Strategie zur Senkung von CO<sub>2</sub>-Emissionen. Diese Elektrifizierung würde durch die Erhöhung der Stromkosten gebremst. Gleichzeitig ist jedoch die sparsame und effiziente Nutzung von Strom auch in einem klimaneutralen Stromsystem von hoher Relevanz, da dadurch Ausbaubedarf und -kosten für erneuerbare Energien, Speicherkapazitäten

und Übertragungsnetze sinken. Eine (weitgehende) Streichung der Stromsteuer ist auch aus diesem Grund wenig sinnvoll.

Unser Reformvorschlag sieht die Zusammenführung von Spitzenausgleich und allgemeiner Stromsteuerentlastung ab 2024 vor. Zunächst beträgt die Entlastung 75 Prozent der gezahlten Stromsteuer und wird in den Folgejahren schrittweise abgeschmolzen. Der Begünstigtenkreis wird in der Neuregelung deutlich eingeschränkt: Anstelle aller 282 Sektoren des Produzierenden Gewerbes werden nur die im Energiefinanzierungsgesetz (EnFG) definierten 115 stromkosten- und handelsintensiven Sektoren, die ein (erhebliches) Verlagerungsrisiko aufweisen, entlastet. Diese Eingrenzung ist anschlussfähig an bestehende Stromkostenentlastungen und bedeutet damit keinen bürokratischen Mehraufwand für die Unternehmen. Gleichzeitig werden durch die zielgenauere Entlastung Mitnahmeeffekte vermieden und Haushaltsspielräume geschaffen.

Die prozessbezogene Stromsteuerentlastung soll in eine anteilige Entlastungsregelung überführt werden, um Anreize für Effizienzsteigerungen zu schaffen. Die Liste der entlasteten Prozesse und Verfahren bleibt unverändert. Um den Aufbau des Wasserstoffmarktes zu fördern, ist die Elektrolyse zur Herstellung von grünem Wasserstoff weiterhin vollständig von der Stromsteuer befreit.

Vorgeschlagen wird außerdem, alle Entlastungen zukünftig an die verpflichtende Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen zu knüpfen. Auch diese Gegenleistungen orientieren sich an den bereits bestehenden Anforderungen des EnFG. Zu ihnen gehören der Betrieb eines Energiemanagementsystems und die Umstellung auf strombasierte Prozesse oder erneuerbare Energien.

Die Einnahmen aus der Reform der Energie- und Stromsteuerentlastungen sollen aufkommensneutral in bestehenden Förderprogrammen für die Industrietransformation verwendet werden. Dabei sind Klimaschutzverträge das zentrale Instrument zur Unterstützung der Industrie. Für sie sind aktuell jährlich 1,5 Milliarden Euro vorgesehen. Durch die freiwerdenden Mittel infolge der Reformen könnte dieses Volumen um mindestens eine Milliarde Euro jährlich aufgestockt werden, sogar eine Verdopplung des

Fördervolumens wäre möglich. Das würde die Klimaschutzwirkung der Reform deutlich verstärken und Unternehmen Planungssicherheit für Investitionen in Deutschland geben, da Klimaschutzverträge eine Absicherung gegen hohe und unsichere Energiepreise bieten.

## Ökonomische Wirkungen der Subventionsreform sind überschaubar

Die modellgestützte Wirkungsabschätzung einer vollständigen Streichung der Energie- und Stromsteuerentlastung bietet eine gute Annäherung an die zu erwartenden Kosteneffekte und Produktionsveränderungen eines Subventionsabbaus. Da der Reformvorschlag jedoch eben keine ersatzlose Abschaffung der Stromsteuerentlastungen vorsieht und weil die nachfragewirksame Mittelverwendung in Form von Förderprogrammen für die Industrie die Produktionseinbußen zumindest teilweise wieder ausgleichen dürfte, überschätzt das Modell die tatsächlichen Kosten der Reform.

Die Abschaffung der drei Energiesteuervergünstigungen führt im Modell zu einem überschaubaren gesamtwirtschaftlichen Produktionsrückgang von 0,2 Prozent. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt von 2022 entspräche das einem Wohlstandsverlust von 93 Euro pro Kopf. Besonders betroffen wäre die Glaserzeugung mit einem Rückgang der Produktion um 3,1 Prozent. Viele andere Produktionsbereiche würde die Reform kaum treffen, da die Entlastungen relativ zu den Produktionskosten recht unbedeutend sind.

Die Stromsteuerentlastungen sind breiter über die Branchen verteilt, sodass die höheren Strompreise infolge der Subventionsreform mehr Produktionsbereiche treffen würden. Das Modell weist für die Streichung der Stromsteuerentlastungen einen gesamtwirtschaftlichen Produktionsrückgang von 0,6 Prozent aus, wobei besonders die Nichteisen-Metallindustrie (-3,7 %) und die Papierherstellung (-2,6 %) betroffen wären. Unser Reformvorschlag dürfte im Vergleich dazu deutlich geringere Effekte zeigen, auch weil weite Teile der Papiererzeugung und Metallindustrie sowie andere bedeutende Wirtschaftszweige zu den 115 stromkosten- und handelsintensiven Sektoren gehören, die weiterhin entlastet blieben.

## Subventionen für Verbrenner-Pkw bremsen Antriebswende

Im Verkehrsbereich werden – gemessen am Volumen – fast die Hälfte aller umweltschädlichen Subventionen gewährt. Viele von ihnen belasten nicht nur den Staatshaushalt und bremsen den Klimaschutz, sondern wirken auch sozial unausgewogen.

Die große Mehrheit der Verkehrsemissionen entsteht im Straßenverkehr, vor allem durch die Pkw-Nutzung. Das Diesel- und das Dienstwagenprivileg sind dabei zwei wichtige umweltschädliche Subventionen, die den Übergang zur Elektromobilität behindern und hohe Fahrleistungen mit dem Pkw begünstigen. Sie verteuern die Förderung für E-Pkw und wirken in mehrfacher Hinsicht sozial ungerecht: Einerseits, weil sie selbst weitestgehend einkommensstarken Personen zugutekommen. Andererseits, weil auch von der Förderung der Elektromobilität, die aufgrund der Subventionen unnötig hoch ist, überwiegend finanziell bessergestellte Personen profitieren.

## Dienstwagenbesteuerung kann zum Hebel für die Elektrifizierung werden

Der geldwerte Vorteil der privaten Dienstwagenutzung wird für Verbrenner-Pkw pauschal mit monatlich einem Prozent des Bruttolistenpreises des Pkw zusätzlich zum Einkommen versteuert. Dies soll vor allem den administrativen Aufwand bei Steuerzahlenden und Finanzämtern geringhalten. Der pauschale Steuersatz nimmt einen privaten Nutzungsanteil von 20-25 Prozent an. Tatsächlich werden Dienstwagen aber deutlich intensiver privat genutzt, sodass die Regelung eine substantielle Subvention bedeutet. Das Subventionsvolumen beläuft sich etwa auf 3,5-5,5 Milliarden Euro jährlich.

Die steuerliche Besserstellung der privaten Dienstwagenutzung setzt klimapolitische Fehlreize bei Fahrleistung und Fahrzeugwahl. Erstens senkt jeder zusätzliche Fahrkilometer die Durchschnittskosten der privaten Dienstwagenutzung. Vielfahren wird so belohnt. Und zweitens berücksichtigt der pauschale Steuersatz den Wertverlust des Autos nicht, sodass häufige Neuwagenkäufe attraktiver werden. Gleichzeitig bietet der Firmenwagenmarkt großes Potenzial

für die Verbreitung von E-Pkw, da hier zwei Drittel aller Pkw-Neuzulassungen in Deutschland stattfinden. Aufgrund der kurzen Haltedauern bestimmen Dienstwagen maßgeblich die Angebotspalette im Gebrauchtwagenmarkt. Jedoch werden im Bereich der Firmenwagen prozentual deutlich weniger E-Pkw zugelassen als im Privatwagenmarkt, sodass dieser Hebel zur Beschleunigung der Elektrifizierung bisher ungenutzt ist.

Eine Subventionsreform, die die Nachfrage nach E-Pkw stärkt, kann zudem Transformationsanreize für deutsche Automobilhersteller setzen, mehr Angebote in diesem Segment zu schaffen. Bisher haben deutsche Hersteller enorm von den Marktverzerrungen infolge der Dienstwagenbesteuerung profitiert.

Unser Reformvorschlag sieht vor, elektrische Dienstwagen relativ zu Verbrennern und Plug-in-Hybriden (PHEV) zusätzlich attraktiver zu machen, um das Dienstwagensegment endlich als Hebel für eine schnellere Antriebswende zu nutzen. Dazu wird der pauschale Steuersatz ab 2024 für Verbrenner und PHEV auf zwei Prozent des Bruttolistenpreises erhöht, während er für E-Pkw je nach Bruttolistenpreis bei 0,25 bzw. 0,5 Prozent verbleibt. Zugleich wird auch für die Vergünstigung der E-Dienstwagen ein Enddatum festgelegt, idealerweise sobald das Ziel der Bundesregierung von 15 Millionen E-Pkw in Deutschland erreicht ist. Denn sobald E-Pkw in der Breite angekommen sind, ist auch ihre Subventionierung überflüssig.

Die Modellanalyse der Reformauswirkungen zeigt, dass die skizzierte Reform den Antriebswechsel beschleunigen kann. Die Neuzulassungen von Verbrennern und PHEV sinken infolge der Reform deutlich. Durch die Verschiebung bei der Antriebstechnologie sinken auch die CO<sub>2</sub>-Emissionen.

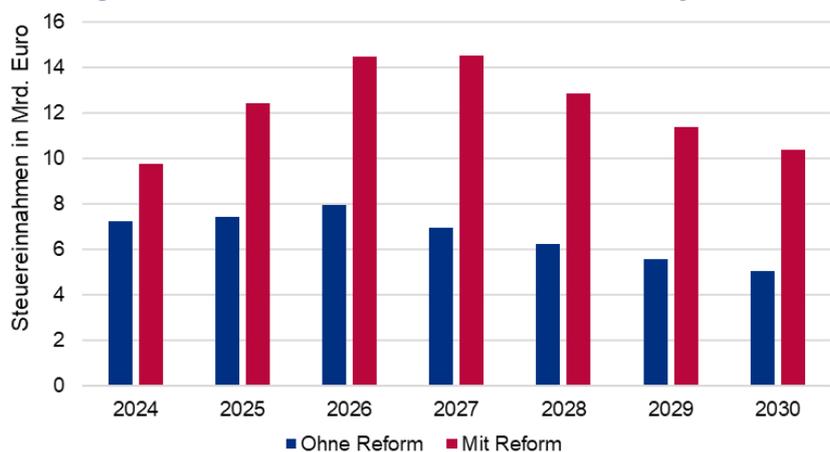
## Subventionsabbau bei Verbrenner-Dienstwagen bringt Mehreinnahmen in Milliardenhöhe

Das Modell zeigt zudem, dass mit der Reform Steuermehreinnahmen von durchschnittlich 5,7 Milliarden Euro jährlich erzielt werden können (vgl. Abbildung 2). Zur Einordnung: Der Zuschussbedarf für die Fortführung des

Deutschlandtickets in Höhe von 4,1 Milliarden Euro (Prognose für 2024, vgl. VDV 2023), um den so intensiv gerungen wird, ließe sich damit problemlos decken. Mittelfristig sinken die Einnahmen aus der Dienstwagenbesteuerung, da der Anteil der E-Pkw zunimmt. Sobald die Vergünstigung für E-Pkw gestrichen wird, ist ein sprunghafter Einnahmestieg zu erwarten.

und ihm so einen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Benzin verschafft – und das, obwohl Diesel-Pkw aufgrund des höheren Ausstoßes von CO<sub>2</sub> und Feinstaub je Liter umweltschädlicher sind. Der Diesel-Vorteil wächst mit zunehmender Fahrleistung. Zwar ist gleichzeitig die Kfz-Steuer für Diesel-Pkw höher als für Benziner, dies kann den Steuervorteil für Diesel an der Tankstelle jedoch nur bei sehr geringen Jahresfahrleistungen ausgleichen. In der Regel sind Diesel-Pkw in der Gesamtbetrachtung deutlich bessergestellt.

Abbildung 2: Steuereinnahmen mit und ohne Reform der Dienstwagenbesteuerung



Quelle: Bertelsmann Stiftung 2023.

BertelsmannStiftung

Aus verteilungspolitischer Sicht baut die Reform der Dienstwagenbesteuerung eine sozial unausgewogene Subvention ab. Denn überwiegend wohlhabende Personen fahren Dienstwagen und profitieren von der aktuellen Regelung. Unter den 30 Prozent der einkommensschwächsten Haushalte nutzt nur jede:r Hunderste einen Dienstwagen, während bei den zehn Prozent der Haushalte mit den höchsten Einkommen fast jede:r Fünfte einen Dienstwagen fährt.

### Steuerlicher Vorteil für Dieseldieselkraftstoff ist überflüssig und teuer

Über die Energiesteuer auf Kraftstoffe ist im Frühjahr 2022 – Stichwort „Tankrabatt“ – heftig debattiert worden. Damals wurden die Energiesteuern für Diesel und Benzin temporär auf das europäische Mindestmaß gesenkt. Die Senkung der Energiesteuer je Liter war beim Benzin dabei mit 30 Cent doppelt so groß wie beim Diesel. Der Grund dafür ist, dass der deutsche Staat auf Diesel eine deutlich geringere Energiesteuer erhebt: Tatsächlich ist der reguläre Energiesteuersatz für Diesel 28 Prozent geringer als der für Benzin.

Diese Regelung stellt eine umweltschädliche Subvention dar, da sie Diesel künstlich verbilligt

erscheint oder ein industriepolitisch gewünschter Effekt der Steuervergünstigung war, ist nicht zu beantworten. Klar ist jedoch, dass die Regelung der Verbreitung von Diesel-Pkw zugutekam. Heute wirkt die Steuervergünstigung für Diesel dem Umstieg auf E-Pkw entgegen und belohnt hohe Fahrleistungen mit Diesel-Pkw.

Der Steuervorteil für Dieseldieselkraftstoff ist nie sinnvoll gewesen, denn die Energiesteuer müsste für Diesel aufgrund des höheren Energiegehalts je Liter eigentlich über der für Benzin liegen. Der fiskalische Effekt einer Reform wäre enorm: Der zunehmende Anteil von Diesel-Pkw führt dazu, dass die Energiesteuereinnahmen seit Jahren sinken, trotz steigender Fahrleistung. Dem Staatshaushalt sind durch die Steuervergünstigung allein zwischen 2006 und 2018 im Schnitt Steuereinnahmen von 7,3 Milliarden Euro jährlich entgangen. Letztlich müssen auch Förderprogramme für E-Pkw gegen diese Verzerrung „anfordern“ und sind daher unnötig teuer.

Unser Reformvorschlag sieht vor, die Energiesteuer für Diesel und Benzin anzugleichen, indem der Energiesteuersatz für Diesel über einen Zeitraum von fünf Jahren ansteigt. Optional wird

die Anhebung der Energiesteuer auf Diesel auch für Lkw vorgeschlagen, dabei ist jedoch zunächst die Vereinbarkeit mit der Lkw-Maut zu prüfen. Am Ende bedeutet die Reform einen Preisanstieg um 28,64 Cent für den Liter Diesel an der Tankstelle. Gleichzeitig sinkt die Kfz-Steuer für Diesel-Pkw auf das Niveau von Benzinern ab.

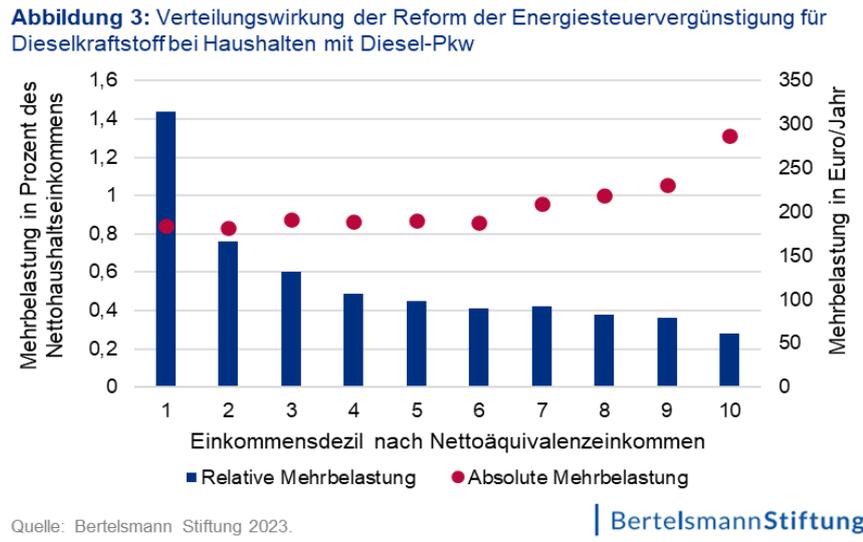
Die Wirkungsabschätzung der Subventionsreform zeigt, dass die Maßnahme ein wichtiger Bestandteil eines Politikmixes im Verkehrsbereich sein kann. Im Jahr 2030 könnte allein diese Reform nur durch ihren Effekt im Pkw-Segment mindestens vier Prozent der Klimaschutzlücke des Verkehrssektors schließen.

### Soziale Härten infolge der Verteuerung von Diesel sind zu vermeiden

Für den Staatshaushalt bedeutet die Reform 2024 einen Einnahmerückgang, da die Senkung der Kfz-Steuer für Diesel-Pkw direkt vollständig umgesetzt wird, während der Anstieg der Energiesteuer schrittweise erfolgt. Bereits im Folgejahr sind die Mehreinnahmen bei der Energiesteuer jedoch größer als die Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer. Die Reform bringt allein im Pkw-Segment jährliche Mehreinnahmen von bis zu einer Milliarde Euro. Durch die zunehmende Elektrifizierung des Pkw-Verkehrs beginnen die Energiesteuereinnahmen auch im Reformszenario ab 2028 wieder zu sinken. Die Reform kann temporär zu einer Stabilisierung der Einnahmen beitragen. Langfristig ist allerdings eine grundlegende Neuausrichtung der Verkehrsfinanzierung notwendig.

Der Besitz von Diesel-Pkw ebenso wie die Ausgaben für Dieselkraftstoff hängen stark positiv mit der Höhe des Einkommens zusammen. Dennoch würde ein Preisanstieg für den Liter Diesel von mehr als 28 Cent nicht zu vernachlässigende soziale Herausforderungen mit sich bringen. Die Abschätzung der Verteilungswirkung

der Subventionsreform zeigt, dass die absolute Mehrbelastung von Haushalten, die mindestens einen Diesel-Pkw besitzen, stark mit dem Einkommen zunimmt (vgl. Abbildung 3). Während die unteren zehn Prozent der Einkommensverteilung infolge der Angleichung der Energiesteuer eine Mehrbelastung von durchschnittlich 184 Euro erfahren, beträgt die Belastung bei den einkommensstärksten zehn Prozent der Haushalte 287 Euro.



Beim Blick auf die relative Mehrbelastung von Haushalten mit Diesel-Pkw – d. h. im Verhältnis zum Haushaltseinkommen – zeigt sich gerade für die Haushalte mit den kleinsten Einkommen die höchste Mehrbelastung (vgl. Abbildung 3). Im untersten Einkommensdezil würde die zusätzliche finanzielle Belastung 1,4 Prozent des Einkommens betragen. In diesen Abschätzungen nicht berücksichtigt ist der gegenläufige Effekt der Kfz-Steuersenkung für Diesel-Pkw, der die Mehrbelastung im Schnitt um 160 Euro jährlich und damit deutlich senken würde.

Es zeichnet sich ab, dass die Reform der Dieselbesteuerung in Einzelfällen einer sozialpolitischen Abfederung bedarf. Geringverdiener:innen sollten durch gezielte Maßnahmen, wie einkommensabhängigen Prämien für den Kauf gebrauchter E-Pkw, unterstützt werden. Die Programme ließen sich durch die Mehreinnahmen der Reform finanzieren.

## Die Transformation braucht eine zukunftsfähige Subventionspolitik

Wie kaum ein anderes Thema sind die Subventionspolitik und damit auch Reformansätze für umweltschädliche Subventionen geprägt von parteipolitischen Interessenkonflikten. Doch wir befinden uns in einer Situation, in der Finanzbedarfe in allen Bereichen wachsen, immer intensiver um öffentliche Mittel gestritten wird, die Schuldenbremse steht und Steuererhöhungen ausgeschlossen scheinen. Mit dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das die Umwidmung von 60 Milliarden Euro in den Klima- und Transformationsfonds stoppt, steht die Finanzierung der Transformation einmal mehr auf wackeligen Füßen. Der Abbau klimaschädlicher Subventionen kann hier Abhilfe schaffen.

Denn viele bestehende Subventionen sind nicht nur teuer und ökologisch schädlich, sondern verursachen ökonomische und soziale Belastungen. Dabei brauchen wir mehr denn je eine widerspruchsfreie und zielgenaue Subventionspolitik. Überflüssige, unwirksame und umweltschädliche Subventionen können wir uns nicht länger leisten. Die Subventionspolitik mit ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielen in Einklang zu bringen, ist eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen der ökologischen Transformation.

Die Reformvorschläge zeigen: Die konkreten Handlungsoptionen für Reformen bestehender umweltschädlicher Subventionen sind mit vielerlei positiven Wirkungen verbunden – weit über die Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen hinaus. Ein zielgenauer Mitteleinsatz zur Unterstützung der energie- und handelsintensiven Industrie eröffnet zusätzliche Haushaltsspielräume für die Förderung der Industrietransformation insgesamt. Und der Abbau sozial unausgewogener Subventionen im Verkehrsbereich ermöglicht sozialen Ausgleich und eine stabile Verkehrsfinanzierung für die ganze Gesellschaft. Die Reformvorschläge müssen sich allerdings einfügen in eine insgesamt konsistente klimafreundliche Transformationspolitik, sodass sie mit neuen Subventionen, etwa am Industriebereich, anreizkompatibel sind.

## Literatur

Agora Energiewende (2019). „Klimaneutrale Industrie. Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement“. Berlin.

Bär, H. und F. Peiseler (2023). „Durcheinander um den Subventionsbegriff.“ *Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft Focus Paper #14*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2023). „Reform umweltschädlicher Subventionen: Auswirkungen auf Klima, Gesellschaft und Wirtschaft“. Gütersloh.

UBA (Umweltbundesamt) (2021). „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2021“. Dessau-Roßlau.

VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (2023). Deutschland-Ticket: die größte Tarifrevolution im ÖPNV. Abrufbar unter: [Deutschland-Ticket – eine Tarifrevolution | VDV - Die Verkehrsunternehmen](#).

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
D-33311 Gütersloh

Armando Garcia Schmidt  
Telefon: +49 5241 81-81543  
[armando.garciaschmidt@bertelsmann-stiftung.de](mailto:armando.garciaschmidt@bertelsmann-stiftung.de)

Dr. Thieß Petersen  
Telefon: +49 5241 81-81218  
[thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de](mailto:thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de)

Eric Thode  
Telefon: +49 5241 81-81581  
[eric.thode@bertelsmann-stiftung.de](mailto:eric.thode@bertelsmann-stiftung.de)

Titelbild: © Stefan - stock.adobe.com

### Autor | Kontakt

**Sara Holzmann**  
Project Manager  
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft  
[sara.holzmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:sara.holzmann@bertelsmann-stiftung.de)  
Telefon: +49 5241 81-81143

ISSN: 2751-7373