

Für Mensch & Umwelt

Umwelt  
Bundesamt 

Pressekonferenz 28. Oktober 2021

# Umweltschädliche Subventionen in Deutschland

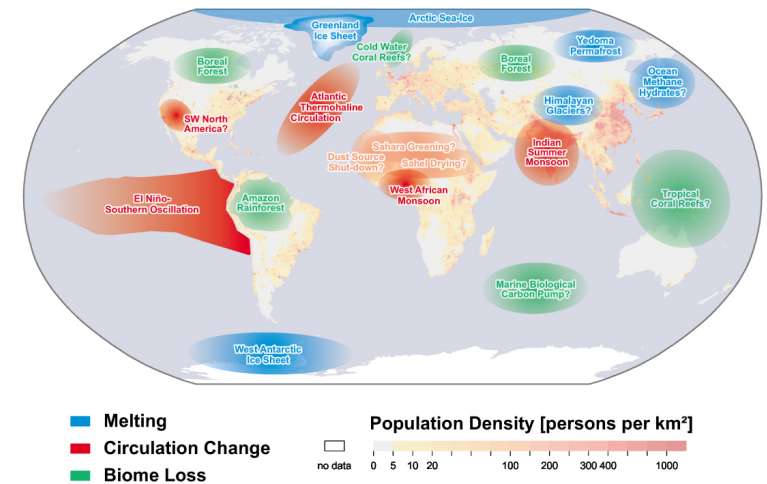
Prof. Dirk Messner  
Präsident des Umweltbundesamtes

## Ausgangslage

- ▶ Neuer IPCC-Bericht: Die Erde steht auf der Kippe
- ▶ Akuter politischer Handlungsdruck
  - Nationale Klimaziele
  - Steigende fiskalische und gesellschaftliche Kosten durch Klimawandel
- ▶ Hoher Finanzbedarf für den Klimaschutz
- ▶ Hohe Akzeptanz in der Bevölkerung für den Abbau umweltschädlicher Subventionen
  - Voraussetzung: sozialverträgliche Umsetzung!
- ▶ Klimaschutz wird zum Game Changer im internationalen Wettbewerb

→ **Schneller Abbau umweltschädlicher Subventionen ist zwingend erforderlich**

## Kipp-Punkte im Erdsystem



Lenton et al. (2008), PNAS

## Der Widerspruch der deutschen Subventionspolitik

- ▶ Starker Anstieg umweltbezogener Förderprogramme in den letzten Jahren, vor allem für den Klimaschutz
  - ▶ Kaum Fortschritte beim Abbau umweltschädlicher Subventionen
- Ökonomische Anreize kannibalisieren sich, keine klaren Signale für Klimaschutzinvestitionen

Kaufprämien für  
Elektro-Pkw

Förderung  
erneuerbarer  
Energien

...



Foto: ©Kitty / AdobeStock

Steuervergünstigung  
für Diesel-Pkw

Energiesteuer-  
befreiung für fossile  
Energien bei der  
Stromerzeugung

## Gute Gründe für den Abbau umweltschädlicher Subventionen

Umweltschädliche Subventionen ...

- ▶ konterkarieren die Instrumente der Umwelt-/Klimapolitik und gefährden das Erreichen der Umwelt-/Klimaziele
- ▶ machen Umwelt-/Klimaschutz teurer
- ▶ hemmen die Entwicklung und Marktdiffusion umweltfreundlicher Produkte und Produktionsverfahren
- ▶ gefährden mittel- und langfristig die internationale Wettbewerbsfähigkeit
- ▶ sind ungerecht und haben meist negative Verteilungswirkungen
  - Überwälzung von Umweltkosten auf die Gesellschaft
  - Unternehmen und Haushalte mit hohem Einkommen profitieren überdurchschnittlich
- ▶ belasten die Steuerzahlenden massiv und auf vielfältige Weise

## Umweltschädliche Subventionen in Deutschland

- ▶ Subventionsvolumen im Jahr 2018: mind. 65,4 Milliarden Euro
- ▶ Tatsächlicher Umfang der umweltschädlichen Subventionen ist deutlich höher
  - *Fokus der Studie: Subventionen auf Bundesebene*
  - *Quantifizierung der Subventionen ist nur teilweise möglich*
- ▶ Das in der Studie ausgewiesene Subventionsvolumen lag 2018 rund 8 Mrd. Euro höher als 2012 (teilweise methodisch bedingt)

### Fazit:

Der Abbau umweltschädlicher Subventionen kommt nicht voran, dies gilt auch für die Entwicklung seit 2018

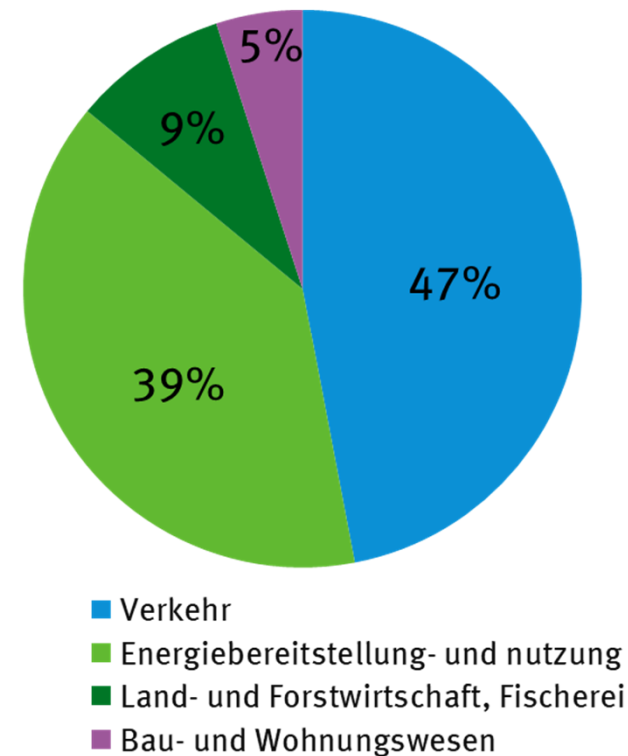


## Sektorale Verteilung der umweltschädlichen Subventionen (2018)

Die meisten umweltschädlichen Subventionen entfallen auf den Verkehr (30,8 Mrd. €), gefolgt von Energiebereitstellung/-nutzung (25,4 Mrd. €)

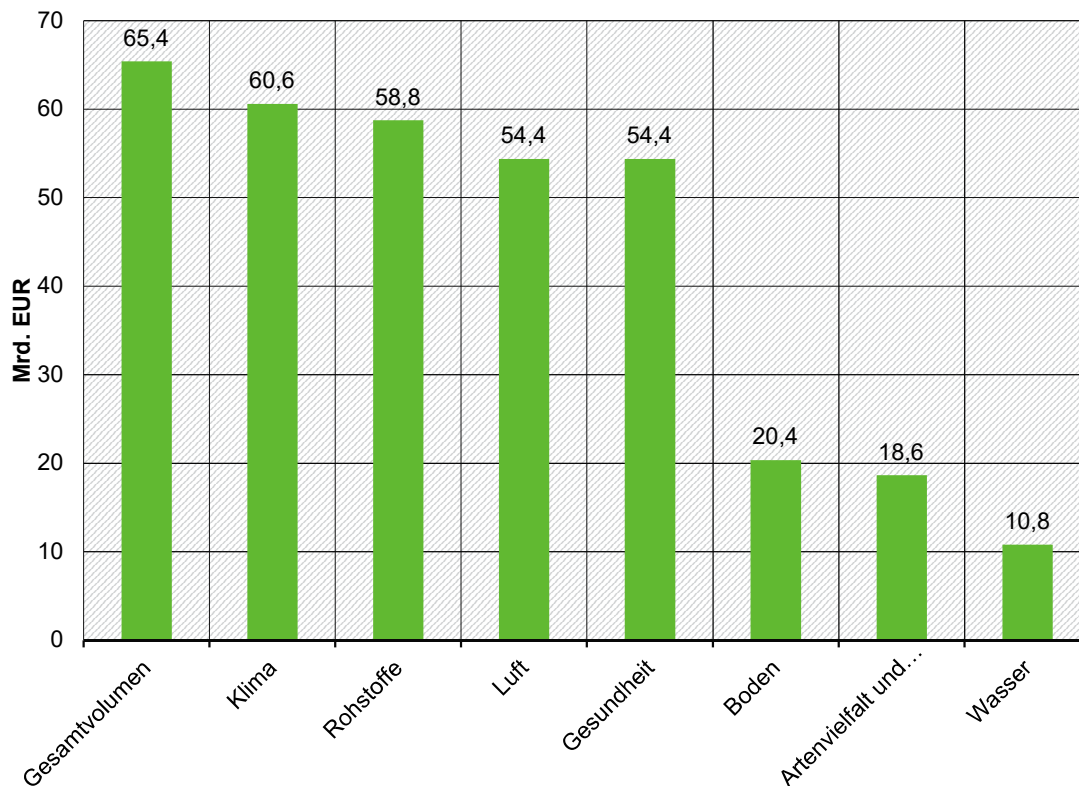
Auf die Landwirtschaft entfallen 6,2 Mrd. €, wobei dieses Subventionsvolumen wegen Quantifizierungsproblemen nur „die Spitze des Eisbergs“ darstellt.

Aufteilung des Subventionsvolumens nach Sektoren



## Wirkungen auf Klima, Umwelt, Gesundheit und Rohstoffverbrauch

Volumen der Subventionen, die direkt negativ auf Klima, Umwelt, Gesundheit und Rohstoffverbrauch wirken (in Mrd. Euro)



Quelle: UBA, eigene Berechnungen

- ▶ Umweltschädliche Subventionen wirken mehrfach negativ
- ▶ Fast alle umweltschädlichen Subventionsvolumen sind klimaschädlich
- ▶ Klimaschädliche Subventionen beeinträchtigen oft auch Luftqualität und Gesundheit
- ▶ Durch den Abbau bzw. die Reform klimaschädlicher Subventionen entstehen hohe Co-Benefits!

## Zentrale Messages (I)

- ▶ Bis zu 50 % der umweltschädlichen Subventionen können in dieser Legislatur abgebaut oder ökologisch umgestaltet werden.
  - Allein durch den Abbau von Subventionen im Verkehrsbereich könnten kurzfristig Mehreinnahmen im zweistelligen Milliardenbereich entstehen.
  - Durch den Abbau der Mehrwertsteuervergünstigung für tierische Produkte entstehen Mehreinnahmen von rund 5 Milliarden Euro, die für eine geringere Besteuerung pflanzlicher Lebensmittel und des ÖPNV eingesetzt werden könnten.
  - Eine zielgerechtere Gestaltung der Stromsteuerermäßigungen und ein Abbau von Energiesteuerermäßigungen in der Wirtschaft erbrächte Mehreinnahmen in Höhe von mehreren Milliarden, mit denen der Staat den Umstieg auf klimagerechte Produktionsverfahren fördern könnte.
  - Im Bereich „Bauen und Wohnen“ wäre es möglich, umweltschädliche Subventionen von rund 3 Milliarden abzubauen, indem die ökologischen Anforderungen erhöht und andere Förderschwerpunkte gesetzt werden.

## Zentrale Messages (II)

- ▶ Es ist zu unterscheiden in „frei werdende Mittel“ und „umzuwidmende Mittel“.
- ▶ Der Abbau umweltschädlicher Subventionen von rund 20 Mrd. Euro hängt stark von europäischen Verhandlungsprozessen ab, insb. der Novellierung der EU-Energiesteuerrichtlinie.
- ▶ Dieses Themenfeld ist Teil eines Gesamtansatzes: Konsequenter und systematischer Umbau von Abgaben, Steuern, Finanzhilfen und anderen staatlichen Ausgaben Richtung Klimaverträglichkeit/ Nachhaltigkeit.

## Soziale Wirkungen des Abbaus umweltschädlicher Subventionen

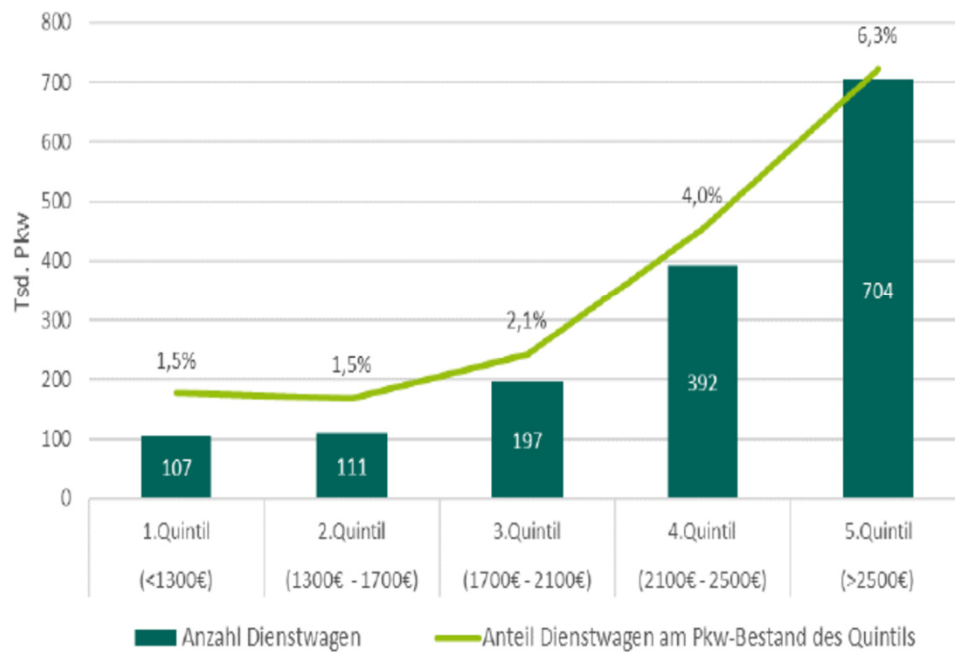
- ▶ Umweltschädliche Subventionen begünstigen v.a. Haushalte mit hohen Einkommen  
*Beispiele: Dienstwagenprivileg, Entfernungspauschale, Kerosinsteuerbefreiung*
- ▶ Nur in wenigen Fällen sind die Verteilungswirkungen progressiv  
*Beispiel: Mehrwertsteuervergünstigung für tierische Produkte*
- ▶ Herausforderungen: Besonders belastete Gruppen (z.B. Fernpendler mit niedrigen Einkommen), unzureichende Anpassungsmöglichkeiten (z.B. Verfügbarkeit ÖPNV)

### Schlussfolgerungen:

- ▶ Durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen mit negativen Verteilungswirkungen lassen sich ökologische und soziale Ziele direkt miteinander verknüpfen
- ▶ Für besonders belastete Gruppen und bei regressiven Verteilungswirkungen sind flankierende Maßnahmen zur Sicherung der Sozialverträglichkeit erforderlich
- ▶ Adäquate Verwendung der Mehreinnahmen/Minderausgaben wichtig

## Dienstwagenprivileg: Abschaffung ökologisch und sozial vorteilhaft

Abbildung 3-2: Dienstwagen in Deutschland



Quelle: [https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/verkehr/20-11-27-\\_studie\\_impulse\\_f\\_r\\_mehr\\_klimaschutz\\_und\\_sozialvertr\\_glichkeit\\_in\\_der\\_verkehrspolitik.pdf](https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/verkehr/20-11-27-_studie_impulse_f_r_mehr_klimaschutz_und_sozialvertr_glichkeit_in_der_verkehrspolitik.pdf), S. 12

### Reformvorschlag:

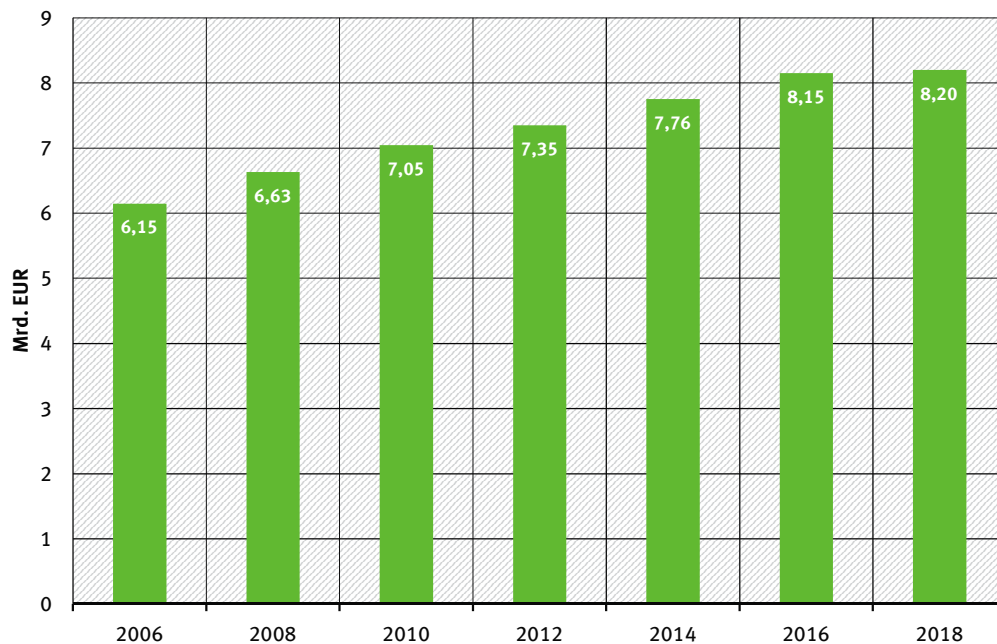
- ▶ Besteuerung des vollen geldwerten Vorteils der Dienstwagennutzung
- ▶ Integration einer CO<sub>2</sub>-Komponente in die Besteuerung
- ▶ Abschaffung der Begünstigung von Plug in-Hybriden

Vom Dienstwagenprivileg profitieren vor allem Bezieher hoher Einkommen

→ *Sehr positive Verteilungswirkungen durch Abschaffung*

## Abschaffung der Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff

**Energiesteuervergünstigungen für Dieselkraftstoff  
(2006-2018)**



Eigene Berechnungen, Statistisches Bundesamt 2019

### Reformvorschlag für Diesel-Pkw:

- ▶ Gleichbehandlung von Benzin und Diesel
  - ▶ Schrittweise Erhöhung des Dieselsteuersatzes
  - ▶ Parallel Senkung der höheren Kfz-Steuer für Diesel
- Steuermehreinnahmen: netto ca. 1,5 Mrd. €

Nettobelastung steigt mit zunehmendem Einkommen, aber leicht regressive Wirkung

### Verwendung des Steueraufkommens

z.B. für ÖPNV-Verbesserung/Ausbau oder Senkung EEG-Umlage

## Umweltschädliche Subventionen sozialverträglich abbauen

### Streichung der Mehrwertsteuervergünstigung für tierische Produkte

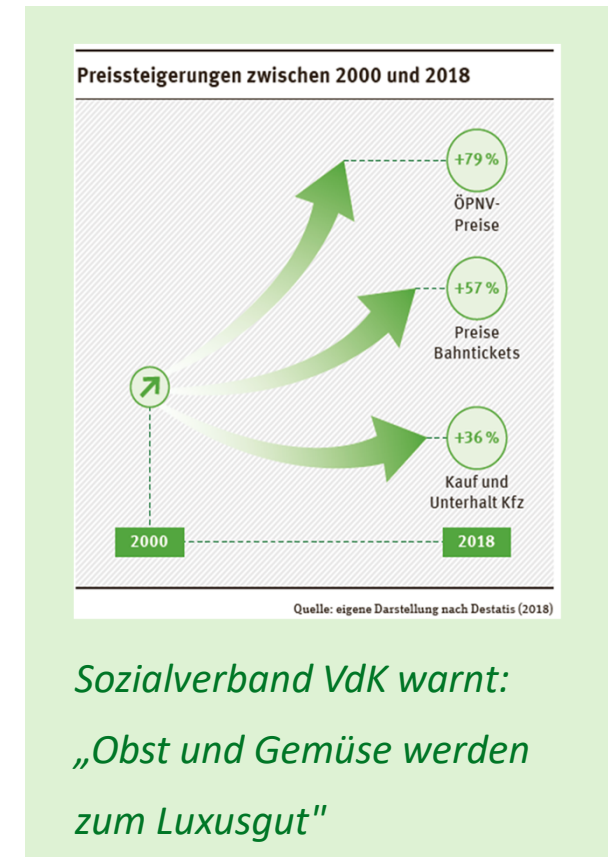
#### Problem

Regressive Verteilungswirkung durch Abschaffung der Subvention

#### Lösung

Verwendung der zusätzlichen Steuereinnahmen für

- ▶ Senkung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für pflanzliche Nahrungsmittel (z.B. Obst, Gemüse) und ÖPNV
- ▶ Anpassung der Regelsätze zur Sicherung des Lebensunterhalts
- ▶ Finanzierung einer kostenlosen und hochwertigen Kita- und Schulverpflegung



## Abbau umweltschädlicher Subventionen in der Wirtschaft: Dekarbonisierung, Energieeffizienz und Klimaschutzinnovationen stimulieren

- ▶ Energie- und Stromsteuervergünstigungen so weit wie möglich abbauen
  - *Einengung des Kreises der Begünstigten*
  - *Staffelung der Subventionshöhe nach Carbon Leakage Risiko*
- ▶ Verbleibende Vergünstigungen an ökologische Gegenleistungen der Unternehmen knüpfen
- ▶ Freiwerdende Gelder zur Dekarbonisierung der Wirtschaft einsetzen
  - *Unterstützung der Unternehmen bei der Entwicklung und Anwendung postfossiler Techniken, zum Beispiel durch Klimaschutzverträge*

## Abbau umweltschädlicher Subventionen in der Wirtschaft

### Beispiel 2: Steuervergünstigungen bei der Energie- und Stromsteuer an ökologische Gegenleistungen binden

#### Problem:

Die Chance, negative ökonomische Anreize durch Energie- und Stromsteuervergünstigungen deutlich zu verringern, wird bisher nur teilweise genutzt

- ▶ Allgemeine Energie-/Stromsteuervergünstigung für das Produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft: Ohne ökologische Gegenleistungen
- ▶ Spitzenausgleich: Unzureichend (z.B. keine Pflicht zur Vornahme einzelwirtschaftlich rentabler Klimaschutzmaßnahmen)

#### Lösung:

Ökologische Gegenleistungen anspruchsvoller gestalten und als Treiber der ökologischen Transformation nutzen

#### Beispiele für ökologische Gegenleistungen:

Umsetzung eines Energie-/Umweltmanagementsystems

Verwendung der eingesparten Gelder für rentable klimafreundliche Investitionen

Umsetzung konkreter Energieeffizienz-/Klimaschutzmaßnahmen (Vorbild: DK)

Nachhaltigkeitsberichterstattung

## Abbau umweltschädlicher Subventionen im EU- und internationalen Kontext

Manche Subventionen sind auf nationaler Ebene nicht oder nur teilweise abbaubar

- ▶ Rechtliche Restriktionen (z.B. Kerosinbesteuerung)
- ▶ Ökonomische Restriktionen (Carbon Leakage)

Rückenwind für den Abbau umweltschädlicher Subventionen, auf EU-Ebene und international

- ▶ Entschließung des EU-Parlaments vom 8. Juli 2021: Abbau aller klimaschädlichen Subventionen bis 2025 und aller sonstigen umweltschädlichen Subventionen bis 2027
- ▶ Green Deal der EU, insb. geplante Reform der Energiesteuer-Richtlinie  
→ KOM-Vorschlag: Einstieg in die Energiebesteuerung des Flugverkehrs und bei der Schifffahrt, Abschaffung der Steuervergünstigungen für Dieselmotoren
- ▶ G 7-Gipfel in Cornwall (UK) 2021: Ziel der Abschaffung aller "ineffizienten" Subventionen auf fossile Energieträger bis 2025

## Handlungsoptionen (I)

1. Es sollte ein Abbauplan „umweltschädliche Subventionen“ für die gesamte Legislatur entwickelt werden.
2. Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsprüfung für Subventionen, insb. durch
  - ▶ Erweiterung des Subventionsbegriffs
  - ▶ Verbindliche Alternativenprüfung
  - ▶ Bewertung der Umweltwirkungen durch das Umweltressort
  - ▶ Kompatibilitätsprüfung aller Subventionen mit den Klimazielen,
  - ▶ Einführung eines Vetorechts des Umweltressorts bei Verstoß gegen die Klimaziele
3. Verabschiedung eines Sofortprogramms zum Abbau bzw. zur Reform umweltschädlicher Subventionen
4. Umfassende Neukonzipierung der Steuerentlastungen im Energiebereich für das produzierende Gewerbe bis spätestens 2023

## Handlungsoptionen (II)

4. Perspektivisch Beendigung aller umweltschädlichen Subventionen, soweit auf nationaler Ebene rechtlich umsetzbar („Vision Zero“)
5. Unterstützung des Abbaus umweltschädlicher Subventionen auf EU-/internationaler Ebene, z.B. durch eine ambitionierte Reform der Energiesteuer-Richtlinie
6. Verwendung der zusätzlichen Gelder für die sozial-ökologische Transformation
  - ▶ Förderung von Klimaschutzinnovationen, Unterstützung der Unternehmen beim Umstieg auf treibhausgasneutrale Produktionsweisen
  - ▶ Finanzierung einer Just Transition (z.B. durch Senkung der EEG-Umlage, Einführung einer Klimaprämie, Förderprogramme und Anpassungshilfen für private Haushalte, Anpassung von Sozialtransfers, Ausbau & Verbilligung des ÖPNV)

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

**Prof. Dr. Dirk Messner**  
Präsident

[www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

