



GREENPEACE

# Energiewende finanzieren durch Abbau umwelt- schädlicher Subventionen

Gutachten des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft  
im Auftrag von Greenpeace



GREEN BUDGET GERMANY

## FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

*In Reaktion auf die Reaktorkatastrophe von Fukushima will die Bundesregierung den Ausstieg aus der Atomenergie und eine beschleunigte Wende hin zu erneuerbaren Energien beschließen. Konkrete Maßnahmen und ein Zeitplan für die Energiewende sollen noch vor der Sommerpause beschlossen werden.*

*In der bisherigen Debatte haben die Kosten der Energiewende eine prominente Rolle eingenommen. Was die Ausgaben für den Staat angeht, entstehen dem Staat nach ersten Schätzungen der Bundesregierung bei einer beschleunigten Energiewende Mehrausgaben von rund 3 Mrd. Euro pro Jahr. Gleichzeitig leistet sich Deutschland Jahr für Jahr umweltschädliche Subventionen von über 40 Mrd. Euro. Durch deren schrittweisen Abbau könnten die finanziellen Belastungen durch die beschleunigte Energiewende mehrfach ausgeglichen werden. Die Gegenfinanzierung über den Abbau umweltschädlicher Subventionen würde die Energiewende gleichzeitig durch verbesserte ökologische Anreize beschleunigen.*

*In diesem Kurzkonzept stellt das FÖS eine Auswahl von kurzfristig umsetzbaren Maßnahmen vor, die bestehende Blockaden für erneuerbare Energien und Energieeffizienz lösen würden und den Staat nicht Geld kosten, sondern Spielräume für zusätzliche Förderprogramme oder Entlastungen der Bürgerinnen und Bürger an anderer Stelle schaffen.*

INHALT	SEITE
<b>HINTERGRUND</b>	<b>2</b>
Atomausstieg und beschleunigte Energiewende	2
Mehrkosten als Hauptargument der Kritiker	2
Was die Energiewende den Staat kostet	2
Enge haushaltspolitische Spielräume	3
Gegenfinanzierung durch Abbau umweltschädlicher Subventionen	4
Eine moderne Umweltpolitik	4
<b>DAS FÖS-MAßNAHMENPAKET</b>	<b>5</b>
Maßnahme I: Subventionierung der Atomenergie durch höhere Kernbrennstoffsteuer abbauen	6
Maßnahme II: Energie- und Stromsteuer-Ermäßigungen weiter abbauen	7
Maßnahme III: Dienst- und Firmenwagenprivileg ökologisch gestalten	8
Maßnahme IV: Luftverkehrssteuer ausweiten und ökologisieren	9
Maßnahme V: Steuerliche Begünstigung von Dieselmotoren abbauen	10
Schlussbetrachtung	11

## HINTERGRUND

### Atomausstieg und beschleunigte Energiewende

In Reaktion auf die Reaktorkatastrophe von Fukushima hat sich die Bundesregierung entschlossen, die im Herbst 2010 beschlossene Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke rückgängig zu machen und stattdessen eine Beschleunigung der Energiewende hin zu einer Vollversorgung mit erneuerbaren Energien herbeizuführen. Über den genauen Zeitplan und konkrete Maßnahmen herrscht bislang noch Unklarheit. In einem 6-Punkte-Plan hat sich die Bundesregierung auf erste Eckpunkte verständigt.<sup>1</sup> Schwerpunkte werden dabei auf den Ausbau von Windkraftanlagen auf See sowie auf die energetische Sanierung des Gebäudebestandes gelegt. Ende Mai soll die von der Bundesregierung eingesetzte Ethikkommission ihre Empfehlungen vorstellen. Konkrete Beschlüsse zur Energiewende sollen Mitte Juni mit einem Kabinettsbeschluss gefasst werden.

### Mehrkosten als Hauptargument der Kritiker

Auch wenn konkrete Maßnahmen noch nicht beschlossen sind, hat in den vergangenen Wochen bereits die Diskussion um die Kosten der beschleunigten Energiewende die Debatte dominiert. Fest steht, dass einzelne der zu ergreifenden Maßnahmen mit Mehrausgaben für Bundeshaushalt, Unternehmen oder Stromkunden verbunden sein werden. **Vergessen wird in der gegenwärtigen Debatte allerdings oft, dass der Übergang zu einer Energieversorgung aus erneuerbaren Energien auch heute schon politisches Ziel der Bundesregierung ist. Viele der genannten Posten würden ohnehin anfallen und werden nun lediglich vorgezogen oder aufgestockt.** Auch wird dabei außer Acht gelassen, dass die fossilen und atomaren Energieträger seit Jahrzehnten sehr umfangreiche staatliche Förderungen erhalten, die ihnen Wettbewerbsvorteile verschaffen und mit denen ein Teil ihrer Kosten auf den Steuerzahler abgewälzt werden.<sup>2</sup> Und schließlich ist es wichtig zu betonen, dass es sich bei Maßnahmen, die eine Energiewende beschleunigen, nicht nur um Kostenfaktoren handelt, sondern vor allem um Investitionen in eine nachhaltige Zukunft, von denen nicht nur die Natur, sondern auch Unternehmen und Arbeitnehmer profitieren.

### Was die Energiewende den Staat kostet

Bezüglich des Maßnahmenpakets der Bundesregierung für eine beschleunigte Energiewende und seine Finanzierung liegen bisher lediglich erste Eckpunkte vor. Absehbare Mehrausgaben und Mindereinnahmen bewirken jedoch eine spürbare Finanzierungslücke. Um die Energiewende zu beschleunigen und erfolgreich durchzuführen, bedarf es eines Zusammenspiels verschiedener politischer Instrumente.

Am leichtesten durchsetzbar erscheinen dabei immer zusätzliche Subventionen, denn für gute Dinge gutes Geld auszugeben trifft selten auf breite Widerstände. Die Vorteile liegen auf der Hand und der kausale Zusammenhang zu Nachteilen an anderer Stelle durch Kürzungen anderer Ausgaben oder die Anhebung bestimmter Steuern wird selten hergestellt. So finden sich auch unter den bisher bekannten Plänen der Bundesregierung zahlreiche zusätzliche oder ausgeweitete Fördertatbestände,

---

<sup>1</sup> Gemeinsames Strategiepapier von BMWi und BMU vom 7. April 2011: „6 Punkte für eine beschleunigte Energiewende in Deutschland“, URL [http://www.neue-energieanbieter.de/data/uploads/20110407\\_bmw\\_i\\_bmu\\_6\\_punkte\\_papier\\_energiewende.pdf](http://www.neue-energieanbieter.de/data/uploads/20110407_bmw_i_bmu_6_punkte_papier_energiewende.pdf)

<sup>2</sup> siehe FÖS (2011): „Was Strom wirklich kostet: Vergleich der staatlichen Förderungen und gesamtgesellschaftlichen Kosten von Atom, Kohle und erneuerbaren Energien“, im Auftrag von Greenpeace Energy e.G., URL [http://www.foes.de/pdf/2011\\_FOES\\_Vergleich\\_Foerderungen\\_lang.pdf](http://www.foes.de/pdf/2011_FOES_Vergleich_Foerderungen_lang.pdf)

die kurzfristig sehr wirksame Impulse geben können, andererseits aber zu einem großen Teil die diskutierten Mehrkosten verursachen.

Die Bundesregierung nennt in ihrem Sechs-Punkte-Papier bereits folgende Maßnahmen:

- Aufstockung des KfW-Gebäudesanierungsprogramms auf 2 Mrd. Euro
- Vergünstigte Kredite für den beschleunigten Ausbau der Windenergie auf See
- Forschungs- und Investitionsprogramme für den raschen Infrastrukturausbau, beispielsweise in den Bereichen Stromnetze und Speichertechnologien
- Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energien im Wärmemarkt, beispielsweise durch die Aufstockung des Marktanzreizprogramms
- Aufstockung des Energie- und Klimafonds
- Förderung von neuen, hoch effizienten und flexiblen Kraftwerken
- Weiterentwicklung des Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetzes

Weitere Maßnahmen sind denkbar, die entweder im Energiekonzept der Bundesregierung bereits angedeutet oder in der öffentlichen Debatte thematisiert wurden. Dazu gehören beispielsweise die Auflegung weiterer Förderprogramme für die Energieeffizienzberatung von Unternehmen oder von privaten Haushalten sowie Sanierungs- und Klimaschutzprogramme auf kommunaler Ebene.

Auf der Aufkommenseite ergeben sich Belastungen aufgrund von *Mindereinnahmen bei der Kernbrennstoffsteuer* und dem *Wegfall von Zahlungen der Energieunternehmen in den Energie- und Klimafonds* sowie durch die *Ausweitung der steuerlichen Absetzbarkeit von Gebäudesanierungsmaßnahmen*. Das Aufkommen aus der zu Jahresbeginn eingeführten Kernbrennstoffsteuer wird um ca. 0,9 – 1,4 Mrd. Euro niedriger ausfallen, wenn die momentan abgeschalteten Meiler nach Ablauf des Moratoriums nicht wieder ans Netz gehen.<sup>3</sup> Je nach zu beschließenden Veränderungen der Reststrommengen könnten hier weitere Mindereinnahmen entstehen. Die Mindereinnahmen aufgrund der geplanten steuerlichen Absetzbarkeit von Gebäudesanierungsmaßnahmen sind erst quantifizierbar, wenn die Bundesregierung die genauen Konditionen festlegt.

Alles in allem lässt sich die finanzielle Mehrbelastung für den Staatshaushalt der zum Teil noch recht vage angekündigten Maßnahmen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht genau beziffern. **Nach ersten Schätzungen der Bundesregierung besteht zur Kompensation von Mindereinnahmen und der für die Energiewende erforderlichen Mehrausgaben ein Finanzierungsbedarf von mehr als 3 Mrd. Euro pro Jahr.**<sup>4</sup>

### Enge haushaltspolitische Spielräume

Auch wenn die momentan erwarteten Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt an der Größe der Aufgabe gemessen gering sind, müssen sie gegenfinanziert werden. **Bundesfinanzminister Schäuble hat bereits angekündigt, dass vom gegenwärtigen Konsolidierungskurs nicht abgewichen und eine Beschleunigung der Energiewende den Bundeshaushalt nicht zusätzlich belasten darf.** Auch wenn die Steuereinnahmen sich aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwunges in Deutschland seit der zweiten Jahreshälfte 2010 wieder erholt haben und die Sparpolitik der Bundesregierung erste Wirkungen zeigt, befindet sich Deutschland weiterhin in einer äußerst angespannten Haushaltslage.

---

<sup>3</sup> Berechnet anhand der vorjährigen Stromproduktion der 9 am Netz bleibenden AKWs im Jahr 2010, es wird also von einer Abschaltung der 7 ältesten AKWs und dem AKW Krümmel ausgegangen. Zugrunde gelegt wird eine Belastungswirkung der Kernbrennstoffsteuer von 1 bis 1,5 Cent/kWh Atomstrom.

<sup>4</sup> Vgl. Artikel der Süddeutschen Zeitung vom 15. April 2011 „Schwarz-gelbe Energiewende kostet Milliarden“, URL <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/atomausstieg-teure-plaene-schwarz-gelbe-energiewende-kostet-milliarden-1.1085562>

Die wirtschaftliche Erholung wurde zu weiten Teilen bereits in die Haushaltsplanung einberechnet, und es bestehen etliche zusätzliche Risiken. Finanzielle Unsicherheiten ergeben sich etwa durch die Euro-Krise, durch eingeplante, aber bisher fragwürdige Finanzierungsbeiträge durch die Bundeswehrreform, durch die Einführung einer Finanztransaktionsteuer oder eine im Rahmen des Sparpakets bisher noch nicht spezifizierte „Globale Minderausgabe“<sup>5</sup> im Bundeshaushalt im Jahr 2014 von 5,6 Mrd. Euro. Nach dem starken Anstieg der Staatsverschuldung in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2009 und 2010 hat die Reduzierung der Neuverschuldung in den kommenden Jahren politische Priorität, um die Staatsfinanzen zu konsolidieren und die grundgesetzlich vorgeschriebene Schuldenbremse einhalten zu können.

### **Gegenfinanzierung durch Abbau umweltschädlicher Subventionen**

**Gleichzeitig werden in Deutschland nach Berechnungen des Umweltbundesamtes immer noch umweltschädliche Subventionen in Höhe von deutlich mehr als 40 Mrd. Euro pro Jahr gewährt.**<sup>6</sup> Auch durch die Elemente einer ökologischen Finanzreform im Rahmen des Sparpakets im Herbst 2010 wurden diese Subventionen nur um maximal 4 Mrd. Euro reduziert. **Ein weiterer schrittweiser Abbau würde der Bundesregierung in der aktuellen Haushaltskrise bedeutende Potentiale eröffnen, die Maßnahmen zur beschleunigten Energiewende gegenzufinanzieren und gleichzeitig – ganz im Sinne einer modernen Umweltpolitik – wichtige Anreize für Energieeinsparung und Ressourceneffizienz schaffen.**

Mit Subventionen und Steuererleichterungen setzt der Staat heute eine Vielzahl ökologisch negativer Anreize und sorgt dafür, dass umweltschädliches Verhalten oftmals die günstigere Handlungsalternative ist. Von der deutschen Regelung zur Dienstwagenbesteuerung beispielsweise profitieren vor allem diejenigen, die am meisten verdienen, am weitesten fahren und die die teuersten und neuesten Fahrzeuge nutzen. Zahlreiche steuerliche Vorteile des Flugverkehrs sorgen weiterhin dafür, dass ein Kurzstreckenflug häufig günstiger ist als die klimafreundlichere Reise mit der Bahn. So werden Innovationen im Bereich klimafreundlicher Technologien und Prozesse von staatlicher Seite künstlich ausgebremst.

### **Eine moderne Umweltpolitik**

Eine moderne Umweltpolitik macht Umweltschutz zum Eigeninteresse von Unternehmen und Bürgern. Statt auf ordnungsrechtliche Detailregelung setzt sie auf intelligente Steuerung über den Preismechanismus. Wer gewünschte Anreize nur durch zusätzliche Staatsausgaben setzt, stößt an fiskalische Grenzen und muss Bürger und Unternehmen an anderer Stelle durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen unnötig belasten. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen und die schrittweise und maßvolle Anhebung einzelner Umweltsteuern sorgen dagegen dafür, dass Preise nicht nur die ökonomische, sondern auch die ökologische Wahrheit sagen. **Eine moderne Umweltpolitik setzt den richtigen ordnungspolitischen Rahmen.** Auf diese Weise werden Anreize zu mehr Energie- und Ressourceneffizienz gegeben, die dafür sorgen, dass sich Unternehmen und Verbraucher frühzeitig auf mittelfristig ohnehin steigende Preise für Energie und Rohstoffe einrichten. Gleichzeitig eröffnet eine moderne Umweltpolitik dem Staat wichtige Einsparpotentiale und intelligente Einnahmequellen, die das Fiskalziel mit gewünschten Lenkungswirkungen verbindet.

---

<sup>5</sup> Mit einer „Globale Minderausgabe“ im Haushaltsplan wird festgelegt, dass die unter Ausgaben verbuchten Posten eines Etats unter dem Vorbehalt weiterer Minderungen stehen, und dass dies global gilt, also für den gesamten Haushaltsplan mit allen Ressorts, vgl. [http://www.bundestag.de/blickpunkt/103\\_Parlament/0404x42.html](http://www.bundestag.de/blickpunkt/103_Parlament/0404x42.html)

<sup>6</sup> Für das Jahr 2008 berechnet das Umweltbundesamt ein Volumen von mehr als 48,2 Mrd. Euro, vgl. Alexander Schrode et al. (2010): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2010 des Umweltbundesamtes, URL <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4048.pdf>

## DAS FÖS-MAßNAHMENPAKET

Um die zusätzlichen Belastungen für den Bundeshaushalt durch eine verstärkte Förderung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz gegenzufinanzieren, schlagen wir ein Ad-Hoc-Paket von fünf Maßnahmen vor, deren Umsetzung kurzfristig ein zusätzliches finanzielles Aufkommen von 5,4 Mrd. Euro pro Jahr ermöglicht. Dieses Aufkommen würde die geschätzten staatlichen Mehrkosten durch eine beschleunigt Energiewende bei weitem kompensieren. Das Vorhaben, die Neuverschuldung des Bundes abzubauen, würde bei Umsetzung der hier unterbreiteten Vorschläge also durch die Energiewende nicht gefährdet und die Energiewende selbst durch die Verbesserung staatlicher Anreizmechanismen in Folge des Abbaus umweltschädlicher Subventionen beschleunigt. Mittel- und langfristige ist eine Weiterentwicklung in einem Zeitraum von 4 bis 8 Jahren empfehlenswert, die das Aufkommen noch einmal deutlich auf 15,2 Mrd. Euro erhöht.

Maßnahme		kurz- fristig umsetzbar durch	zusätzliches Aufkommen kurzfristig Mrd. €/ Jahr	zusätzliches Aufkommen mittelfristig Mrd. €/ Jahr
<b>Energie</b>				
<b>Kernbrennstoffsteuer</b>	Ausgleich der finanziellen Vorteile der Atomenergie durch Erhöhung der Kernbrennstoffsteuer	<i>Bundestag</i>	0,9	0,0
<b>Ökosteuerausnahmen</b>	Abbau von Steuerbegünstigungen bei Energie- und Stromsteuer (kurzfristig Abbau der allgemeinen Steuerbegünstigung, mittelfristig Abbau von Spitzenausgleich und Steuerbefreiung)	<i>Bundestag</i>	2,0	3,0
<b>Verkehr</b>				
<b>Dienstwagenprivileg</b>	Anpassung des geldwerten Vorteils an reale Kosten und mittelfristig CO <sub>2</sub> -Basierung der steuerlichen Absetzbarkeit von Firmenwagen	<i>Bundestag / Bundesrat</i>	1,6	2,9
<b>Luftverkehrssteuer</b>	Erhöhung der Luftverkehrssteuer mit Klassendifferenzierung zum Ausgleich von steuerlichen Vorteilen des Flugverkehrs, mittelfristig Abbau der Mehrwertsteuer- und Mineralölsteuerbefreiung	<i>Bundestag</i>	0,5	10,0
<b>Dieselsteuer</b>	Schrittweise Angleichung an den Steuersatz auf Normalbenzin (Erhöhung Dieselsteuer um 6 Ct/l, mittelfristig 18 Ct/l)	<i>Bundestag</i>	1,0	3,1
<b>gesamtes Aufkommen pro Jahr</b>			<b>6,0</b>	<b>19,0</b>
<b>pauschaler Lenkungsabschlag</b>			<b>10 Prozent</b>	<b>20 Prozent</b>
<b>zu erwartenden Aufkommen pro Jahr</b>			<b>5,4</b>	<b>15,2</b>

Ausgestaltung und Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen sind auf den kommenden Seiten übersichtsblickartig dargestellt.

### Maßnahme I: Subventionierung der Atomenergie durch höhere Kernbrennstoffsteuer abbauen

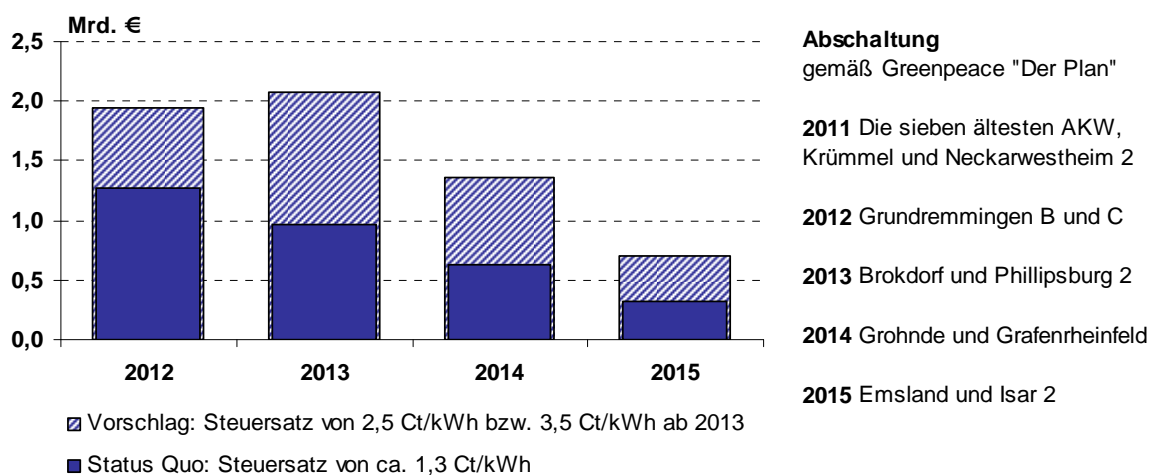
Obwohl Atomenergie eine besonders riskante Form der Energieerzeugung ist, genießt sie zahlreiche finanzielle Vorteile. Im Zeitraum 1950-2010 hat die Atomenergie von staatlichen Förderungen in Höhe von umgerechnet mehr als 200 Mrd. Euro (real) profitiert,<sup>7</sup> unter anderem durch

- die stark begrenzte Haftung für nukleare Unfälle,<sup>8</sup>
- durch die Regelungen bezüglich der Entsorgungsrückstellungen,
- die hohe jahrzehntelange Forschungsförderung
- und die Ausnahme von der Energiebesteuerung.

Zusätzlich wird die Atomenergie seit 2005 durch den Emissionshandel begünstigt: Während Kohlekraftwerke zertifikatspflichtig sind, gibt es keine analoge Belastung für die spezifischen Risiken und Kosten der Atomenergie. Unabhängig von der Frage der Laufzeitverlängerungen sollten die Kosten der Nutzung von Atomkraftwerken deren Betreibern verursachergerecht angelastet werden.

Die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer durch die Bundesregierung war daher ein richtiger Schritt. Sie hätte aber schon seit langem unabhängig von der Frage einer Laufzeitverlängerung erhoben werden müssen. Die aktuelle Höhe von 145 Euro pro Gramm eingesetztes Uran oder Plutonium (entspricht 1,0-1,5 Ct/kWh Atomstrom) ist zudem zu gering. Der Steuersatz ist auch bei Beibehaltung der Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke zu niedrig, um das von der Bundesregierung geplante Aufkommen von 2,3 Mrd. Euro pro Jahr zu erreichen.

Für eine Internalisierung der heute schon bekannten gesellschaftlichen Kosten durch zukünftige Altlasten und den Ausgleich von leistungslosen Zusatzgewinnen durch den Emissionshandel ist eine **Verdopplung der Kernbrennstoffsteuer auf mindestens 2,5 Ct/kWh** (umgerechnet rund 280 Euro/Gramm) angemessen. Ab dem Jahr 2013, wenn die Emissionszertifikate von Energieversorgern vollständig ersteigert werden müssen und der Vorteil für die Atomkraftwerksbetreiber noch größer wird, ist ein entsprechend höherer Steuersatz von 3,5 Ct/kWh angemessen.



<sup>7</sup> FÖS (2010): Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950 - 2010. Aktualisierung der FÖS-Studie von 2009 im Auftrag von Greenpeace, URL [http://www.foes.de/pdf/2010\\_FOES\\_Foerderungen\\_Atomenergie\\_1950-2010.pdf](http://www.foes.de/pdf/2010_FOES_Foerderungen_Atomenergie_1950-2010.pdf)

<sup>8</sup> Vgl. Benjamin Günther et al. (2011): Berechnung einer risikoadäquaten Versicherungsprämie zur Deckung der Haftpflichtrisiken, die aus dem Betrieb von Kernkraftwerken resultieren. Studie der Versicherungsforen Leipzig im Auftrag des Bundesverbandes Erneuerbare Energien e.V., URL [http://www.bee-ev.de/downloads/publikationen/studien/2011/110511\\_BEE-Studie\\_Versicherungsforen\\_KKW.pdf](http://www.bee-ev.de/downloads/publikationen/studien/2011/110511_BEE-Studie_Versicherungsforen_KKW.pdf)

Unter der Prämisse eines möglichst schnellen Atomausstiegs bis zum Jahr 2015 nach Greenpeace Konzept<sup>9</sup> würde im Jahr 2012 ein Steueraufkommen von 1,9 Mrd. Euro erreicht. **Gegenüber dem aktuellen Stand (Steuersatz von 145 Euro) entstehen Mehreinnahmen von 0,7 bis 1,1 Mrd. Euro.** Mit dem höheren Steuertarif ab 2013 wird die Abschaltung der AKW Brokdorf und Phillipsburg zunächst kompensiert, während das Aufkommen in den Folgejahren mit dem Abschalten weiterer Atomkraftwerke deutlich sinken würde.<sup>10</sup>

Diese Maßnahme knüpft an bestehender Regelung an und könnte kurzfristig ohne Beteiligung des Bundesrates umgesetzt werden. Ungeklärt ist allerdings die Frage, ob die Atomkraftwerksbetreiber bei einem schnelleren Ausstieg aus der Atomenergie juristische Schritte gegen die Erhebung der Kernbrennstoffsteuer einleiten werden.

### **Maßnahme II: Energie- und Stromsteuer-Ermäßigungen weiter abbauen**

Unternehmen, vor allem des produzierenden Gewerbes, haben im Rahmen der Energie- und Strombesteuerung Anspruch auf umfangreiche Sonderregelungen.

Aktuell gelten folgende wesentlichen Elemente:

1. **Steuerbefreiungen:** Bestimmte energieintensive Prozesse wie z.B. in der Glas-, Keramik-, Zement-, Kalk-, Baustoff-, Düngemittel- und Metall verarbeitenden Industrie, sind gänzlich von der Energie- und Stromsteuer befreit.
2. **Allgemeine Steuerbegünstigung:** Das produzierende Gewerbe, die Land- und Forstwirtschaft sowie die Teichwirtschaft und Behindertenwerkstätten zahlen nur jeweils 75 Prozent der Regelsteuersätze auf Heizstoffe und Strom.
3. **Spitzenausgleich (Nettobelastungsausgleich):** Unternehmen des produzierenden Gewerbes, deren Ökosteuerbelastung über der Entlastung durch die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge liegt, erhalten 90 Prozent der über die Rentenversicherungsentlastung hinausgehenden Ökosteuerlast erstattet.

Die Ermäßigungen in Form von Steuerbefreiung energieintensiver Prozesse, allgemeinen Steuerbegünstigungen und Spitzenausgleich hatten allein im Jahr 2010 ein Gesamtvolumen von 5,3 Mrd. Euro.

	Summe	Energie StG		StromStG	
	Mio. €	Mio. €	§	Mio. €	§
1. Steuerbefreiung energieintensive Prozesse	<b>900</b>	600	§§ 37, 51	300	§ 9a
2. Allgemeine Steuerbegünstigung	<b>2.420</b>	320	§ 54	2.100	§ 9 (3)
3. Spitzenausgleich	<b>1.960</b>	160	§ 55	1.800	§ 10
<b>Summe</b>	<b>5.280</b>	<b>1.080</b>		<b>4.200</b>	

Das Sparpaket der Bundesregierung aus dem Herbst letzten Jahres hat diese umweltschädlichen Subventionen kaum abgebaut. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurden anfänglich ambitioniertere Regelungen deutlich verwässert, so dass mit rund 0,8 Mrd. Euro jährlichen Einsparungen ab 2011 weniger als ein Sechstel des Potentials ausgeschöpft wurde.<sup>11</sup> Nach der Reform sind zahl-

<sup>9</sup> Greenpeace (2011): „Der Plan – Deutschland ist erneuerbar!“, URL [http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user\\_upload/themen/energie/DerPlan.pdf](http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/energie/DerPlan.pdf)

<sup>10</sup> In den Jahren 2014-2015 wird durch die Erhöhung noch ein durchschnittliches Mehreinkommen von rund 0,6 Mrd. Euro realisiert.

<sup>11</sup> vgl. FÖS (2010): „Hintergrundpapier ÖkosteuerAusnahmen“, URL <http://www.foes.de/pdf/2010-12-Hintergrundpapier-OekosteuerAusnahmen.pdf>

reiche Unternehmen und Prozesse, die durch die Ökologische Steuerreform netto profitiert haben und/ oder nicht nennenswert im internationalen Wettbewerb stehen, weiterhin ganz oder teilweise von der Ökosteuer ausgenommen. Um eine stärkere ökologische Lenkungswirkung erreichen zu können, gilt es gerade bei diesen klimaschädlichsten Prozessen und größten Energieverbrauchern anzusetzen. Hier werden aus umweltökonomischer Sicht unnötig Effizienzpotentiale und aus fiskalischer Sicht sinnvolle Möglichkeiten zum Subventionsabbau verschenkt.

Statt den zum Teil sehr pauschalen Vergünstigungen sollten gezielte Regelungen geschaffen werden, die sich an Energie- und Wettbewerbsintensität orientieren und so einerseits die Wirtschaft nicht überfordern, andererseits aber unnötige Subventionierungen vermeiden. Insbesondere die allgemeinen Ermäßigungen (§ 9b StromStG und § 54 EnergieStG) begünstigen auch Unternehmen, die durch die abgesenkten Rentenversicherungsbeiträge größtenteils ohnehin Nettogewinner der Ökologischen Steuerreform sind. Da diese Unternehmen zudem überwiegend nicht am Emissionshandel teilnehmen, fordert das FÖS zunächst die **kurzfristige Abschaffung der allgemeinen Steuerbegünstigungen**.<sup>12</sup> Dies könnte Anreize zu technologischen Innovationen und zu mehr Energieeffizienz schaffen. Die wirklichen Härtefälle werden ohnehin vom Spitzenausgleich abgefangen. Die Abschaffung würde **jährliche Mehreinnahmen an Energie- und Stromsteuern von rund 2,0 Mrd. Euro erbringen**.<sup>13</sup>

Diese Maßnahme knüpft an bestehender Regelung an und könnte kurzfristig ohne Beteiligung des Bundesrates umgesetzt werden.

Um die notwendigen Emissions- und Energiesparziele einhalten zu können, ist langfristig auch ein schrittweiser Abbau des Spitzenausgleichs und der Steuerbefreiung energieintensiver Prozesse notwendig. Ausnahmen sollten dann auf wenige energieintensive Sparten begrenzt werden, die gleichzeitig einem hohen internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Sie sollten einer Härtefallregelung unterliegen und an die Einführung eines Energiemanagement-Systems gekoppelt werden. Dadurch könnten im Vergleich zur heutigen Situation Subventionen in Höhe von insgesamt rund 3,0 Mrd. Euro abgebaut werden.

### **Maßnahme III: Dienst- und Firmenwagenprivileg ökologisch gestalten**

Aufgrund der bisherigen Regelungen zur Absetzbarkeit von Dienst- und Firmenwagen entgehen dem Staat momentan jährlich ca. 9 Mrd. Euro an Einnahmen. Das ist finanziell schmerzlich, aber auch ökologisch problematisch und sozial ungerecht. Denn von der deutschen Firmenwagenbesteuerung profitieren diejenigen am meisten, die die teuersten Autos mit dem höchsten Spritverbrauch kaufen, diese am stärksten privat nutzen, den verschwenderischsten Fahrstil aufweisen und gleichzeitig den höchsten Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer haben. Mittlerweile sind mehr als 60 Prozent aller Neuzulassungen gewerblicher Art. Da Dienst- und Firmenwagen vergleichsweise schnell weiterverkauft werden, dominieren sie auch den Gebrauchtwagenmarkt. Der Staat unterstützt so durch eklatante Fehlanreize eine unökologische Fahrzeugflotte. So gefährdet er auch die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Automobilindustrie.

Unser Reformvorschlag setzt zum einen an der *privaten Nutzung* von Firmenwagen an, deren Besteuerung kurzfristig stärker an den tatsächlichen Kosten bzw. Vorteilen orientiert werden sollte. Die bisher rein pauschale Besteuerung des geldwerten Vorteils berücksichtigt die privat gefahrenen

---

<sup>12</sup> Derzeit zahlen die begünstigten Unternehmen oberhalb eines Sockelbetrags von je 1000 Euro (im Jahr) nur 75% der Regelsätze bei Energie- und Stromsteuer.

<sup>13</sup> Berechnung: Der Wert von 2,0 Mrd. Euro entspricht der Subventionssumme der allgemeinen Steuerbegünstigungen im Jahr 2010 (2,4 Mrd. Euro) abzüglich der bereits abgebauten Vergünstigungen im Rahmen des Haushaltbegleitgesetzes von rund 0,4 Mrd. Euro durch Anhebung der ermäßigten Steuersätze und des Sockelbetrags.

Kilometer nicht hinreichend. Diese rein anschaffungsbezogene Pauschale sollte verbessert und um einen nutzungsbezogenen Anteil ergänzt werden. Die neue „kombinierte Privatnutzungspauschale“ wächst mit der Gesamtfahrleistung und mit dem spezifischen Verbrauch, so dass der Anreiz genommen wird, möglichst viele Privatkilometer auf den Fiskus abzuwälzen.<sup>14</sup> **Dieses Reformmodell bewirkt je nach Ausgestaltung zusätzliche Einkommensteuereinnahmen zwischen 1,6 und 3,2 Mrd. Euro.**

In der mittleren und langen Frist gilt es zum anderen die Besteuerung der *betrieblichen Nutzung* von Firmenwagen zu reformieren. Über eine Bonus-/Malusregelung sollen Firmenwagen mit niedrigen Verbrauchswerten gefördert werden. Wer ein Fahrzeug im Zielkorridor von 130-140 g CO<sub>2</sub>/km erwirbt, soll weiterhin die Anschaffungs- und Kraftstoffkosten voll absetzen können. Wer aber Fahrzeuge mit höherem CO<sub>2</sub>-Ausstoß kauft, soll künftig nur einen Teil der Kosten steuerlich geltend machen können, und zwar umso weniger, je höher die CO<sub>2</sub>-Emissionen sind. Bei besonders niedrigen Emissionswerten wäre eine Absetzbarkeit von mehr als 100 Prozent der Kosten denkbar (Bonus), so dass der Anreiz zum Kauf Sprit sparender Fahrzeuge noch größer ist. Die Reform der Besteuerung von Dienst- und Firmenwagen könnte so langfristig mindestens 2,9 Mrd. Euro zusätzliche Steuereinnahmen im Jahr erbringen.<sup>15</sup> Sie würde die Nachfrage zu Gunsten von Fahrzeugen mit niedrigem CO<sub>2</sub>-Ausstoß verschieben und somit die notwendige Neuorientierung der deutschen Automobilindustrie unterstützen.

Diese Maßnahmen knüpfen an bestehender Regelung an und ließen sich kurzfristig umsetzen, allerdings unterliegt sie der Zustimmungspflicht des Bundesrates und für die administrative Umsetzung ist ein längerer Zeitraum einzuplanen.

#### **Maßnahme IV: Luftverkehrsteuer ausweiten und ökologisieren**

Obwohl das Flugzeug das klimaschädlichste Verkehrsmittel ist, stellt der Flugverkehr den am stärksten wachsenden Verkehrssektor dar und weist den größten Posten der Verkehrssubventionen auf. Die Nichtbesteuerung von Kerosin und die Mehrwertsteuerbefreiung internationaler Flüge kosten den Staat nach Angaben des Umweltbundesamtes mehr als 11 Mrd. Euro im Jahr.<sup>16</sup> Selbst im Emissionshandel, der für den Flugverkehr ab 2012 greifen soll, wird der Flugverkehr noch bevorzugt: Während die Bahn von der Vollauktionierung der CO<sub>2</sub>-Zertifikate im Stromsektor getroffen wird, soll der Flugverkehr 85 Prozent der Zertifikate geschenkt bekommen.

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung zumindest eine Luftverkehrsteuer, wie sie bereits in Großbritannien und Frankreich umgesetzt wurde, eingeführt hat. So werden seit Januar 2011 pro Flug aus Deutschland 8 Euro für innerdeutsche Flüge, 25 Euro für Flüge im europäischen Raum und 45 Euro für Interkontinentalflüge erhoben. Die neue Steuer ist allerdings bisher mehr als bescheiden: Gerade einmal 1 Mrd. Euro, also weniger als zehn Prozent der bisherigen Subventionen, soll durch die Luftverkehrsteuer eingenommen werden.

Kurzfristig sollte die Luftverkehrsteuer daher weiter angehoben und darüber hinaus nach Klassen gestaffelt werden. Für die Business- und First Class sollte der Steuersatz deutlich höher liegen, denn pro Passagier verursachen sie höhere CO<sub>2</sub>-Emissionen. (z.B. gestaffelt nach der Flugentfernung 15-86 Euro je Ticket in der Business Class und 21-117 Euro in der First Class). Aus Vereinfachungs- und Effizienzgründen sollte bei der Flugsteuer nicht das einzelne Ticket (also ein verkaufter Sitz-

---

<sup>14</sup> vgl. FiFO/FÖS/Klinski (2011): „Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland“, URL [http://www.foes.de/pdf/2011\\_Firmenwagenbesteuerung\\_lang.pdf](http://www.foes.de/pdf/2011_Firmenwagenbesteuerung_lang.pdf)

<sup>15</sup> vgl. FiFO/FÖS/Klinski (2011)

<sup>16</sup> vgl. UBA (2011): „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2010“, URL <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/4048.html>

platz), sondern das zulässige Gesamtgewicht des Flugzeugs als Bemessungsgrundlage gewählt werden. Damit bestünde ein zusätzlicher Anreiz für eine hohe Auslastung und geringes Gewicht von Flugzeugen.

Eine Luftverkehrssteuer hat zwar keinen CO<sub>2</sub>-spezifischen Lenkungsimpuls wie der Emissionshandel oder eine Kerosinbesteuerung, kann aber den Wettbewerbsvorteil des internationalen Flugverkehrs durch die Mineralöl- und Mehrwertsteuerbefreiung ein Stück weit ausgleichen. Abhängig vom Steuersatz ist für das besonders preissensible Segment der Billigflieger so durchaus eine relevante Lenkungswirkung zu erwarten. Deutschland könnte zu den großen europäischen Wettbewerbern im Flugverkehr (Frankreich und Großbritannien) aufschließen, die eine solche Abgabe seit längerem eingeführt haben. Mit den deutlich höheren Sätzen für die Business- und First Class würde ein **zusätzliches Steueraufkommen von jährlich rund 0,5 Mrd. Euro** gegenüber der geltenden Regelung erreicht.

Langfristig sollten die Subventionen durch Mehrwertsteuerbefreiung und Mineralölsteuerbefreiung vollständig abgebaut werden, um den Flugverkehr nicht länger gegenüber anderen Verkehrsmitteln zu bevorzugen und den positiven Effekt der Lenkungswirkungen voll auszuschöpfen. Die dadurch entstehenden Steuereinnahmen von rund 10 Mrd. Euro verdeutlichen die derzeit massive Wettbewerbsverzerrung.

Die kurzfristige Anhebung der Luftverkehrssteuer knüpft an bestehender Regelung an und könnte kurzfristig ohne Beteiligung des Bundesrates umgesetzt werden. Die langfristige Abschaffung der Mineralölsteuerbefreiung für die quantitativ bedeutsamen grenzüberschreitenden Flüge berührt auch internationale Verträge und EU-Recht, so dass bilaterale Abkommen nötig sind und ein gemeinsames Vorgehen mit Nachbarländern empfehlenswert ist.

#### **Maßnahme V: Steuerliche Begünstigung von Dieseldieselkraftstoff abbauen**

Diesel hat einen höheren Kohlenstoffgehalt und damit einen ca. 16 Prozent höheren CO<sub>2</sub>-Ausstoß je Liter als Benzin. Er ist zudem wesentlich krebserregender, wird aber um 18 Ct/l niedriger besteuert als Benzin. Diese Steuervergünstigung hat ein jährliches Volumen von rund 6,6 Mrd. Euro.<sup>17</sup> In den vergangenen Jahren kam es in Deutschland zu einer massiven Zunahme von privat genutzten Dieselfahrzeugen. Der Fokus der deutschen Automobilindustrie auf die Dieseldieseltechnologie hat Entwicklung anderer wichtiger Technologien wie sparsame Hybridantriebe gehemmt – denn diese lassen sich bisher nur sinnvoll mit Ottomotoren kombinieren.

Wir schlagen vor, den Steuersatz auf nicht gewerblich genutzten Diesel<sup>18</sup> kurzfristig um 6 Ct/l anzuheben. Fachlich wäre eine mindestens gleich hohe Besteuerung von Benzin und Diesel angemessen, bei strikter Orientierung am CO<sub>2</sub>-Ausstoß sogar eine 16 Prozent höhere Besteuerung (also derzeit dann über 75 Ct/l). Dem stehen aber der Vertrauensschutz und das Problem des Tanktourismus entgegen. Insoweit ist die Anhebung um 6 Ct/l ein Schritt in Richtung auf das mittelfristige Ziel der Ausrichtung der Steuersätze an CO<sub>2</sub>- und Energiegehalt. Gleichzeitig müsste eine Anpassung der Kfz-Steuer erfolgen, bei der Dieselfahrzeuge derzeit höher belastet werden. Diese sollte jedoch aufkommensneutral erfolgen, um die Absenkung der Kfz-Steuer bei der jüngsten Reform 2009 auszugleichen. Die Bundesregierung sieht in ihrem Energiekonzept richtigerweise vor, bei der Besteuerung fossiler Kraftstoffe „die jeweiligen Treibhausgasemissionen stärker zu berücksichtigen“. Diesen Ansatz verfolgt auch der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission zur Anpassung der Energie-

---

<sup>17</sup> Berechnung: 18 Ct/l bei 36,8 Mrd. Liter versteuertem Dieseldieselkraftstoff (Durchschnittswert 2008-2010).

<sup>18</sup> Um eine Überschneidung mit der Lkw-Maut zu vermeiden, könnten Lkw und Sattelzugmaschinen von der Erhöhung ausgenommen werden.

steuerrichtlinie, so dass er die in Deutschland vorgesehenen Reformen stützt und gleichzeitig eine EU-Harmonisierung bewirkt.

Auf Grundlage einer Erhöhung der Energiesteuern für nicht gewerblich genutzten Diesel um kurzfristig 6 Ct/l und mittelfristig 18 Ct/l kann **mit Mehreinnahmen von 1,0 Mrd. Euro, mittelfristig mit 3,1 Mrd. Euro gerechnet werden.**

Durch die Senkung der Kfz-Steuer für Dieselfahrzeuge sind keine negativen Folgen für Dieselfahrzeug-Fahrer mit geringer Fahrleistung zu erwarten, sie haben aber einen stärkeren Anreiz, Fahrten zu reduzieren. Es dürften kurzfristig nur geringe Veränderungen beim Fahrzeugbestand auftreten, jedoch Mitnahmeeffekte reduziert werden.

Diese Maßnahme knüpft an bestehender Regelung an und könnte kurzfristig ohne Beteiligung des Bundesrates umgesetzt werden. Aufgrund der Problematik des Tanktourismus ist eine volle Angleichung der Dieselsteuer nur gemeinsam mit den Nachbarländern zu empfehlen.

### **Schlussbetrachtung**

Die Belohnung umweltschädlichen Verhaltens durch Subventionen bremst Innovationen im Bereich klimafreundlicher Technologien und Prozesse aus und konterkariert den Übergang in eine nachhaltige Wirtschaftsweise. Die hier vorgestellten Maßnahmen markieren einen ersten Schritt zum Abbau umweltschädlicher Subventionen, der mittel- bis langfristig noch deutlich ambitionierter ausgestaltet werden sollte. Sie knüpfen an bestehenden Regelungen an und ließen sich in kürzester Zeit umsetzen. Die Kurzanalyse zeigt, dass das vorgeschlagene Maßnahmenpaket im Energie- und Verkehrsbereich kurzfristig ein zusätzliches finanzielles Aufkommen von 5,4 Mrd. Euro bewirkt. Damit kann die Energiewende nicht nur verlässlich finanziert werden, sondern sie erhält durch verbesserte ökologische Anreize für erneuerbare Energien und Energieeffizienz weitere wirksame Impulse.

Berlin, den 19. Mai 2011

AutorInnen: Damian Ludewig, Swantje Küchler und Eike Meyer