



SUBVENTIONEN UND ABGABEN IM AGRARSEKTOR

Welchen Beitrag können sie zu Umweltschutz und
Entlastung des Staatshaushalts leisten?

SUBVENTIONEN UND ABGABEN IM AGRARSEKTOR

Welchen Beitrag können sie zu Umweltschutz und

Entlastung des Staatshaushalts leisten?

Erstellt von:

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft

Dr. Beate Richter, Florian Zerzawy

unter Mitarbeit von Frida Ruf und

Paulin Zahn

Berlin, Januar 2024

Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace arbeitet international und kämpft mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik und Wirtschaft. Mehr als 620.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt, der Völkerverständigung und des Friedens.

Impressum

Greenpeace e.V. Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, T 040 30618-0 **Pressestelle** T 040 30618-340,
presse@greenpeace.de, greenpeace.de **Politische Vertretung Berlin** Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, T 030 308899-0
V.i.S.d.P. Matthias Lambrecht Foto © Greenpeace

greenpeace.de

Vorwort

Die von der Ampel-Koalition im Dezember 2023 beschlossene Streichung der Vergünstigungen für landwirtschaftliche Betriebe beim Agrardiesel und der Kfz-Steuerbefreiung hat viele Landwirtinnen und Landwirte erzürnt. Die Empörung ist insofern nachvollziehbar, weil der Beschluss über Nacht kam und der damit verbundene Verzicht auf Subventionen in Höhe von insgesamt fast 1 Mrd. Euro im Jahr die betroffenen Betriebe ohne Vorwarnung trifft.

Eine vorausschauende Politik sieht anders aus. Sie macht verlässliche Vorgaben, zögert unvermeidliche Maßnahmen – auch wenn sie bei Betroffenen auf Widerstand stoßen – nicht so lange hinaus, bis nur noch unter hohem Druck und Hals über Kopf gehandelt werden kann. Dennoch kann der Beschluss der Ampel die Verbände aus der Landwirtschaft, die zum Protest gegen den Sparbeschluss aufrufen, nicht wirklich überrascht haben. Auch wenn die amtierende Bundesregierung es bislang – ebenso wie zuvor jahrelang die Vorgängerregierungen – versäumt hat, umwelt- und klimaschädliche Subventionen rechtzeitig und systematisch abzubauen: Es ist klar, dass auch in der Landwirtschaft der Verbrauch fossiler Kraftstoffe und anderer Praktiken, die das Klima weiter anheizen und das Artensterben verschärfen, nicht länger mit Steuergeldern gefördert werden kann.

Der Ausstieg aus Öl, Kohle und Gas, zu der sich die Weltgemeinschaft zum Schutz des Klimas verpflichtet hat, muss jetzt in allen Wirtschaftssektoren mit Hochdruck vorangetrieben werden. In der Landwirtschaft wird es zudem um einen tiefgreifenden Umbau der Tierhaltung, den sparsamen Einsatz von Düngemitteln sowie die Wiedervernässung trockengelegter Moorflächen gehen, um die Emissionen so weit abzusenken, dass das im Klimaschutzgesetz vorgegebene Ziel der Klimaneutralität bis 2045 erreicht werden kann.

Und in keinem Wirtschaftssektor werden im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung und der Zahl der Arbeitsplätze so hohe Subventionen verteilt wie in der Land- und Forstwirtschaft. Angesichts des hohen Finanzbedarfs, den ein sozial-gerechter Umbau der gesamten Wirtschaft erfordert, muss die Verwendung

der knappen öffentlichen Mittel hier besonders genau geprüft werden.

Die vorliegende, vom Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) im Auftrag von Greenpeace erstellte Kurzstudie zeigt den Spielraum auf, der beim Abbau umweltschädlicher Subventionen genutzt werden muss, um Anreize für eine sozial-gerechte Agrar- und Ernährungswende zu setzen und eine umwelt- und klimaverträgliche Land- und Forstwirtschaft gezielt zu fördern. Um die Transformation in diesem Sektor weiter zu gestalten und voranzutreiben, kann sie um Lenkungssteuern wie etwa Abgaben auf Mineraldünger und Pestizide ergänzt werden.

Die Bundesregierung muss diesen Spielraum jetzt nutzen, um vorausschauend verlässliche Rahmenbedingungen abzustecken, die landwirtschaftliche Betriebe weder überrumpeln noch überfordern und allen Verbraucher:innen den Zugang zu gesunden und nachhaltig erzeugten Lebensmitteln sichern. Die von Greenpeace schon seit langem geforderte Streichung der Mehrwertsteuersubvention für Fleisch- und Milchprodukte kombiniert mit einer Mehrwertsteuerbefreiung für pflanzliche Nahrungsmittel ist überfällig. Sie würde zu klimaverträglichem Konsum und Erzeugung anreizen und zugleich finanzielle Mittel zur Förderung tierfreundlicher Haltungsformen und anderer Maßnahmen zum Schutz von Klima und Natur bereitstellen.

Jetzt ist besonders der Bundeslandwirtschaftsminister gefordert: Statt dem Protest nachzugeben und mit dem Agrardiesel weiter die Technik von gestern zu subventionieren, sollte Cem Özdemir endlich die Blockade der FDP in der Ampel überwinden und eine zukunftsweisende Mehrwertsteuerreform für ein klimagerechtes Agrar- und Ernährungssystem durchsetzen.

Matthias Lambrecht,
Greenpeace-Landwirtschaftsexperte

Subventionen und Abgaben im Agrarsektor

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
1.1 Hintergrund und Zielsetzung der Studie	5
1.2 Was sind umweltschädliche Subventionen und wie wirken sie?	5
1.3 Was sind Abgaben zur Internalisierung von Umweltkosten und wie wirken sie?	6
1.4 Methodik und Vorgehensweise	6
2 Umweltschädliche Subventionen im Agrarsektor	8
2.1 Agrardieselvegütung.....	8
2.2 Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer	9
2.3 Reduktion der Mehrwertsteuer auf tierische Lebensmittel.....	10
2.4 Exkurs Forstwirtschaft - Mehrwertsteuerreduzierung für Hackschnitzel und Brennholz	11
2.5 Energiesteuerentlastung für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft	12
2.6 Stromsteuerentlastung für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft.....	13
3 Internalisierung externer Kosten im Agrarsektor mittels Abgaben	14
3.1 Stickstoffüberschussabgabe.....	14
3.2 Mineraldüngerabgabe	15
3.3 Pflanzenschutzmittelabgabe.....	16
3.4 Tierwohlabgabe	17
3.5 Emissionsbedingte Steuer auf Fleisch- und Milchprodukte	18
3.6 <i>Reflexion - ETS in der Landwirtschaft</i>	19
4 Fazit und Einordnung der Ergebnisse	20
5 Literaturverzeichnis	22

Zusammenfassung

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, bezüglich der rechtswidrigen Umwandlung nicht genutzter Finanzhilfen der Corona-Pandemie zur Nutzung im Rahmen des Klima- und Transformationsfonds, musste der Bundeshaushalt 2024 angepasst werden, um die aufgeklaffte Finanzlücke zu schließen. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen ist aktuell ein Baustein des Konsolidierungshaushaltes 2024. Vor dem Hintergrund werden im Zuge der Kurzstudie umweltschädliche Subventionen im Agrarsektor und deren Subventionsvolumen dargestellt: Agrardieselvegünstigung, Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer, Reduktion der Mehrwertsteuer auf tierische Lebensmittel, Mehrwertsteuerreduzierung für Hackschnitzel und Brennholz, Energiesteuerentlastung für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft (Heizstoffe), Stromsteuerentlastung für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft.

Der Agrarsektor wird maßgeblich von Subventionen beeinflusst (EU und national), die wettbewerbsverzerrend sind und eine umweltschädliche Erzeugung begünstigen. Die betrachteten umweltschädlichen Subventionen auf nationaler Ebene haben ein Subventionsvolumen von insgesamt 6,1 Mrd. Euro im Jahr. Die bis 2026 schrittweise Reduzierung der Agrardieselvegünstigung soll im Bereich Abbau umweltschädlicher Subventionen im Agrarsektor Bestandteil des Konsolidierungshaushaltes 2024 sein.

Statt Subventionen ohne Ersatz zu streichen, kann ebenfalls eine stufenweise Reduzierung erfolgen oder Reformen des Subventionssystems in Betracht gezogen werden. Ein Subventionsumbau würde zwar das Potenzial der Haushaltskonsolidierung mindern, dafür aber Finanzspielräume für umweltfreundliche Ausgaben eröffnen. Mit der Reform umweltschädlicher Subventionen werden Subventionen nicht gestrichen, sondern staatliche Zuwendungen an Leistungen mit umweltpositiver Wirkung geknüpft.

Zusätzlich werden in der Kurzstudie Abgaben im Agrarsektor beschrieben, die Anreize für einen nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen und eine umwelt- und klimaverträgliche Bewirtschaftung bieten: Stickstoffüberschussabgabe, Mineraldüngerabgabe, Pflanzenschutzmittelabgabe, Tierwohlabgabe, Emissionsbedingte Steuer auf Fleisch- und Milchprodukte. Die Abgaben können zu zusätzlichen Staatseinnahmen beitragen. Für einen Teil wird in der Studie das zu erwartende Aufkommen benannt. Abgaben können mit ihrer Lenkungswirkung maßgeblich zur Internalisierung externer Kosten beitragen, die durch umwelt- oder klimaschädliches Verhalten entstehen, aber von den Verursacher:innen auf Dritte oder die Allgemeinheit abgewälzt werden. Die Abgaben sind dabei alternativ zueinander oder komplementär. Darüber hinaus wurde das Emissionshandelssystem (ETS)

für die Landwirtschaft als mögliches Instrument deskriptiv betrachtet. Mittel- bis langfristig wäre dies in Abhängigkeit der Ausgestaltung eine Alternative, um externe Kosten sichtbar zu machen, und ein Anreiz zum Abbau von Treibhausgasemissionen.

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes ist ein Umdenken erforderlich, auch über die kurzfristige Verabschiedung des Bundeshaushalts 2024 hinaus. Ausgaben müssen priorisiert und umweltschädliche Subventionen reformiert werden. Im Agrarsektor eröffnen sich angesichts der hohen Subventionen in diesem Sektor Möglichkeiten, kurzfristig einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten und zugleich mit geeigneten Instrumenten neue Finanzierungsquellen und Anreize für eine Transformation der Landwirtschaft zu erschließen.

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Zielsetzung der Studie

Das Bundesverfassungsgericht hat Mitte November die Umwidmung der Kredite zum Klima- und Transformationsfonds, ursprünglich jedoch zur Bewältigung der Corona-Krise, mit einem Umfang von 60 Mrd. Euro für nichtig erklärt. Angesichts knapper Kassen und fehlender Mittel für den Klimaschutz ist der Abbau umweltschädlicher Subventionen wieder stärker in den Fokus gerückt. Welche Subventionen können vor dem Hintergrund sozialer, aber auch umweltpolitischer Abwägungen weiterhin verantwortet werden, und an welchen Stellen könnte ein Abbau umweltschädlicher Subventionen zur Deckung der Finanzlücke beitragen? Zwar ist klar, dass die fehlenden Milliarden aller Voraussicht nach nicht vollständig durch die Streichung von Subventionen allein erbracht werden können. Zeitgleich könnte geprüft werden, weitere Staatseinnahmen mittels Abgaben zu generieren, die eine große Lenkungswirkung haben und die externen Kosten umweltschädlichen Verhaltens internalisieren. Diese Reformansätze haben den Vorteil, dass sie sowohl zur Finanzierung des Staatshaushalts beitragen als auch das Erreichen umwelt- und klimapolitischer Ziele unterstützen.

Im Agrar- und Ernährungssektor besteht besonders die Notwendigkeit externe Kosten zu internalisieren. Darauf hat nicht zuletzt die Zukunftskommission Landwirtschaft in ihrem Abschlussbericht hingewiesen (Zukunftskommission Landwirtschaft, 2021). Die Landwirtschaft ist für 7,4 Prozent der Treibhausgasemissionen verantwortlich (UBA, 2023b). Dabei ist die Landwirtschaft nicht nur Verursacher von Umweltschäden, sondern stärker als andere Wirtschaftsbereiche von Umweltschäden betroffen. Im Rahmen der Kurzstudie werden

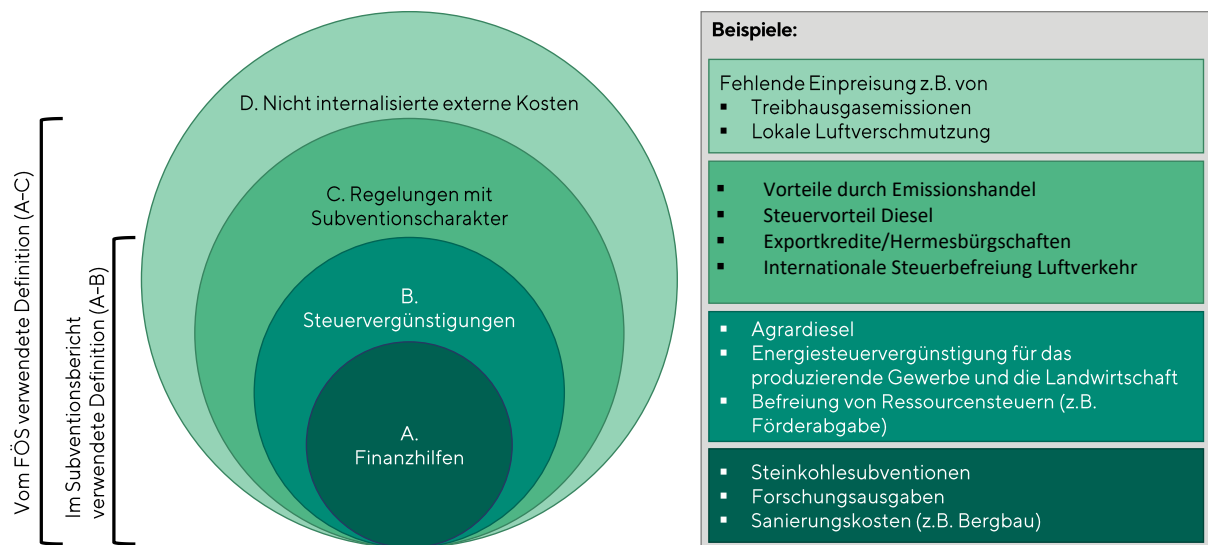
- (1) umweltschädliche Subventionen im Agrar- und Ernährungssektor dargestellt und quantifiziert und
- (2) um mögliche Abgaben mit ökologischer Lenkungswirkung im Agrar- und Ernährungssektor ergänzt.

1.2 Was sind umweltschädliche Subventionen und wie wirken sie?

Seit vielen Jahren wird auf die unterschiedlichen Subventionsbegriffe der Bundesregierung, des UBA und internationaler Organisationen (zu umweltschädlichen Subventionen) hingewiesen. Der politische Diskurs zur Reform bzw. zum Abbau umweltschädlicher Subventionen ist häufig dadurch geprägt, dass es bereits Uneinigkeit darüber gibt, welche Tatbestände genau eine Subvention darstellen, und welche davon umweltschädlich sind. Dies gilt einerseits für die nationale Debatte mit den unterschiedlichen Definitionen von Bundesfinanzministerium (BMF) bzw. der Bundesregierung auf der einen und dem UBA auf der anderen Seite. Internationale Organisationen wie die OECD oder der internationale Währungsfonds (IWF) nutzen wiederum andere Definitionen, um Vergleichbarkeit zwischen Staaten herzustellen (FÖS, 2023a). Deshalb wird der Subventionsbegriff in Deutschland sehr unterschiedlich angewendet. Der **Subventionsbericht der Bundesregierung** (BMF 2023) berücksichtigt lediglich budgetrelevante Subventionen, die zu weniger Einnahmen des Staatshaushalts führen. Es werden also nur Finanzhilfen und direkte Steuervergünstigungen berücksichtigt. Die Steuervergünstigungen umfassen dabei nur explizite steuerliche Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen. Der **Bericht zu umweltschädlichen Subventionen des Umweltbundesamts** (UBA 2021) nimmt darüber hinaus auch implizite Vergünstigungen auf, die teilweise nicht direkt budgetrelevant sind oder durch Ausklammerung bzw. Ungleichbehandlung bestimmter Aktivitäten in der Besteuerung entstehen. Die Regelungen können zum Beispiel Energieträger ungleich besteuern oder Zahlungsströme außerhalb des Staatshaushalts betreffen. Beispiele dafür sind das Dieselprivileg (d.h. die steuerliche Begünstigung von Dieselmotoren) oder die Sondernetzgebühren für stromintensive Unternehmen. Im Bericht des Umweltbundesamts sind mehr als 40 Subventionen mit einem Gesamtvolumen von mehr als 65 Mrd. Euro pro Jahr aufgeführt (UBA 2021).

Den in dieser Analyse verwendeten Subventionsbegriff in Anlehnung an die Definition des UBA zeigt Abbildung 1.

Abbildung 1: Subventionsbegriff mit Beispielen aus dem Energie- und Agrarbereich



Quelle: eigene Darstellung nach FÖS (2017)

Umweltschädliche Wirkung

Die **umweltschädliche Wirkung** von Subventionen entsteht dann, wenn "sie sich negativ auf die Umweltgüter Klima, Luft, Boden Wasser und Artenvielfalt auswirken, umweltbezogene Gesundheitsbelastungen hervorrufen oder den Rohstoffverbrauch begünstigen" (UBA, 2021, S. 17). **Umweltschädliche Subventionen** hemmen den Umstieg auf umweltfreundliche Technologien bzw. Konsumweisen, setzen wirtschaftliche Fehlanreize, schaffen Pfadabhängigkeiten, behindern die Abkehr von fossiler Energie und **belasten die Gesellschaft in doppelter Weise: Sie zahlt erst die Subvention, später trägt sie auch die Folgekosten**. Der Umstieg auf umweltgerechte Alternativen wird teurer, da diese durch zusätzliche Subventionen stärker gefördert werden müssen, um gegenüber den subventionierten umweltschädlichen Strukturen wettbewerbsfähig zu werden.

In der **Landwirtschaft** finden sich umweltschädliche Subventionen sowohl auf Angebots- (Erzeugung)- wie auch Nachfrageseite (Konsum). Sehr bedeutsam sind die Subventionen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Hier werden jährlich ca. 58 Mrd. Euro Agrarsubventionen gewährt, von denen im Jahr 2017 6,5 Mrd. Euro nach Deutschland flossen und von denen 85 Prozent direkt an Landwirt:innen oder Unternehmen der Agrarindustrie ausgezahlt werden. Der an Umweltschutzmaßnahmen gebundene Anteil der EU-Agrarsubventionen ist gering und die Hürden für den Bezug der Subventionen sind teils so niederschwellig, dass sie wenig Anreiz setzen, über die allgemeinen Methoden der guten Praxis hinauszugehen (Koester, Ulrich 2012; Tangermann 2014). Da in dieser Studie nur nationale Subventionen betrachtet werden, wurden die EU-Subventionen nicht einbezogen.

1.3 Was sind Abgaben zur Internalisierung von Umweltkosten und wie wirken sie?

Abgaben als ökonomische Instrumente können verschiedene Umweltprobleme der Landwirtschaft adressieren. Indem sie Externalitäten bestimmter Handlungen oder Prozesse bepreisen bzw. internalisieren, geben sie verursachergerechte Preisanreize für Vermeidungsmaßnahmen. (Preissignal an alle Marktakteure). Neben dem fiskalischen Ziel der Generierung von Steuereinnahmen für den Staat haben umweltbezogene Abgaben also das Ziel, eine Lenkungswirkung zu entfalten (FÖS 2018). In Kapitel 3 werden einige Instrumente aufgezeigt, die sich zur stärkeren Internalisierung von Umweltproblemen im Agrarsektor eignen.

1.4 Methodik und Vorgehensweise

In Absprache mit dem Auftraggeber wurden fünf Subventionen im Bereich Landwirtschaft und eine aus dem Bereich der Forstwirtschaft für eine Kurzanalyse ausgewählt:

- Agrardieselvegünstigung
- Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer
- Reduktion der Mehrwertsteuer auf tierische Lebensmittel
- Mehrwertsteuerreduzierung für Hackschnitzel und Brennholz
- Energiesteuerentlastung für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft (Heizstoffe)
- Stromsteuerentlastung für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft

Die Agrardieselvergünstigung und die Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer sind bereits Teil des Kabinettsbeschlusses zum Haushalt 2024.

Darüber hinaus wurden fünf Abgaben mit dem Auftraggeber selektiert, die ebenfalls mittels einer Kurzanalyse dargestellt werden:

- Stickstoffüberschussabgabe
- Mineraldüngerabgabe
- Pflanzenschutzmittelabgabe
- Tierwohlabgabe
- Emissionsbedingte Steuer auf Fleisch- und Milchprodukte

Die Subventionen und Abgaben werden im Folgenden in Form von Maßnahmenblättern beschrieben, ihr Finanzvolumen nach Möglichkeit quantifiziert und ihre Umweltschädlichkeit beleuchtet. Abschließend erfolgt im Kapitel zu den Abgaben im Agrarsektor eine Darstellung des Emissionshandelsystems (ETS) in der Landwirtschaft als Möglichkeit CO₂-Emissionen in der Landwirtschaft zu reduzieren.

Jede Subvention wird in Form eines kurzen Steckbriefs dargestellt, der folgende Elemente enthält:

- Gesetzliche Grundlage der Subvention
- Kurzbeschreibung
- Subventionstyp (Steuervergünstigung, Finanzhilfe) und Status der Berichterstattung im Subventionsbericht der Bundesregierung
- Umweltwirkung der Subvention
- Subventionsvolumen: Für die Ermittlung des Subventionsvolumens der aufgeführten Subventionen im Agrarsektor wird das jeweils aktuellste Jahr (Bezugsjahr) verwendet, für das Daten zur Verfügung stehen.
- Vorschlag zum Subventionsabbau, um das Subventionsvolumen möglichst vollständig zu erschließen

Bei einem vollständigen Abbau der Subvention entsprechen die Einnahmen, die sich unmittelbar nach Abschaffung ergeben, dem heutigen Subventionsvolumen. Die Mehreinnahmen für den Staat werden im Laufe der Zeit sinken, wenn die Lenkungswirkung eingetreten ist und eine umweltverträglichere Produktion erreicht wird.

Das ermittelte Einnahmepotenzial ist damit als theoretisch maximal erreichbarer Betrag in den ersten Jahren nach der

Umsetzung zu verstehen. Inwiefern die Einnahmen vollständig realisiert und zur Schließung der Finanzierungslücke verwendet werden sollten, ist eine Frage der politischen Prioritäten und nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse. So wäre es auch denkbar, Reformen stufenweise umzusetzen oder einen Teil der Einnahmen für eine alternative Ausgestaltung von Subventionen bzw. zur Kompensation sozialer oder wirtschaftlicher Auswirkungen zu verwenden.

Die Steckbriefe für Abgaben im Agrarsektor enthalten folgende Aspekte:

- Erhebungsbereich
- Problembeschreibung
- Ausgestaltungsvorschlag
- geschätztes Aufkommen

Hier gilt es zu berücksichtigen, dass die Instrumente teils ähnliche Ziele verfolgen und daher eine Umsetzung in der Praxis nicht parallel erfolgen würde bzw. sich die Wirkungen überschneiden würden, so beispielsweise bei der Stickstoffüberschussabgabe und der Mineraldüngerabgabe. Die geschätzten Aufkommen sind daher als Einzelbeträge zu verstehen und lassen sich nicht als Summe aller Reformen interpretieren. Welche Instrumente sinnvoll kombiniert und zusammen umgesetzt werden könnten, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse. In der Studie *State of Finance for Nature: Repurposing agricultural subsidies: funding nature by greening financial flows* (FÖS, 2023c) wurde ein mögliches Repurposing mit verschiedenen Varianten detaillierter untersucht.

Abgaben unterliegen sowohl europarechtlichen als auch verfassungsrechtlichen Grundlagen. Beispielsweise haben gemäß der Finanzverfassung nach dem Bundesverfassungsgericht Steuern als Instrument zur Staatsfinanzierung Vorrang. Je nach Ausgestaltung kann aufgrund der rechtlichen Grundlagen eine Zulässigkeit der Abgaben daran gekoppelt sein, dass die Einnahmen wieder zurückfließen (Sonderabgabe). In dem Fall ist eine allgemeine Finanzierungsfunktion für den Staatshaushalt bei diesen Instrumenten nicht möglich. Dennoch würde es die Einführung neuer Förderinstrumente für den Umbau im Agrarsektor ermöglichen (FÖS, 2020a).

2 Umweltschädliche Subventionen im Agrarsektor

2.1 Agrardieselvegütung

	Agrardieselvegütung		
Sektor	Land- und Forstwirtschaft	Rechtliche Grundlage	§ 57 EnergieStG
Begünstigte	Landwirt:innen	Zuständigkeit	Bund
Beschreibung	<p>Land- und forstwirtschaftliche Betriebe unterliegen einem reduzierten Energiesteuersatz beim Einsatz von Agrardiesel für Ackerschlepper, standfeste oder bewegliche Arbeitsmaschinen und Motoren sowie Sonderfahrzeuge. Dies führt zu einer Erstattung von 0,21 Euro/l (45,7 Prozent der Energiesteuer) (§ 57 EnergieStG).</p> <p>Die Rechtfertigung der Steuervergünstigung für Agrardiesel wurde im Zeitverlauf angepasst und zuletzt mit Wettbewerbsnachteilen begründet, die deutsche Landwirte aufgrund der Energiesteuer gegenüber Konkurrenten aus dem Ausland haben (UBA 2016).</p>		
Status	<p>Subventionstyp: Steuervergünstigung</p> <p>Subventionsbericht der Bundesregierung: Lfd.-Nr. 20 (BMF, 2023)</p>		
Subventionsvolumen	2023: 440 Mio. Euro (BMF, 2023)		
Umweltschädlichkeit	<p>Die Agrardieselsubvention ist als klimaschädlich einzustufen und steht im Widerspruch zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu Ressourcenschonung, Bodenschutz und Luftreinhaltung (UBA, 2021). Eine Subventionierung von Agrardiesel trägt dazu bei, dass die Anreize, effizientere Landmaschinen einzusetzen, deutlich reduziert sind. Auch der Einsatz von Maschinen mit Erdgasantrieb oder elektrischen Motoren ist dadurch weniger attraktiv, es gibt damit kaum Anreize zu einem Wandel zu nachhaltigen Bewirtschaftungsmodellen. Die durch die Steuervergünstigung reduzierten Produktionskosten verzerren die Grenzkostenbetrachtung von bestimmten energieintensiven Arbeitsprozessen. Maschinen, die zu zusätzlichen Ertragssteigerungen beitragen, werden dem umweltfreundlicheren Produktionsfaktor Arbeitskraft vorgezogen (FiFo Köln, 2019). Doch wirtschaftliche Betriebsmodelle mit reduzierter und schonender Maschinennutzung können zu Ertragssteigerungen führen. Solche Betriebe können mit einer speziellen auf ihren Boden angepassten Bewirtschaftung eine Optimierung des Wasserhaushaltes und Verbesserung der Humus-Qualität herbeiführen. Die gestiegene Resilienz hat positive Auswirkungen auf die Bodenfruchtbarkeit und Ertragssicherheit (IFÖL, 2019).</p>		
Reformvorschlag zum Abbau	<p>Die Energiesteuer auf Agrardiesel soll vollständig erhoben werden, d.h. der volle Steuersatz auf Diesel gelten. In weiteren Studien zum Subventionsabbau wird darüber hinaus vorgeschlagen, den Steuersatz auf Diesel zu erhöhen und an den von Benzin anzupassen (vgl. FÖS, 2023b; FÖS & Prognos AG, 2023). Diese Angleichung ist bei der hier angegebenen Subventionssumme nicht enthalten.</p> <p>Bei den Verhandlungen zum Haushalt 2024 einigte sich die Ampelkoalition auf den Abbau klimaschädlicher Subventionen, darunter auch die Agrardiesel-Beihilfe (Die Bundesregierung, 2023). Die Agrardieselvegünstigung soll bis 2026 schrittweise abgebaut werden: 40 Prozent in 2024, und jeweils 30 Prozent in den Folgejahren 2025 und 2026 (BMEL, 2024).</p> <p>In der aktuellen Diskussion wird oftmals der Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten mit dem Wegfall der Agrardieselvegünstigung kritisiert (Koch & Lehmann, 2023). Eine Abschwächung der Wettbewerbsposition im EU-Vergleich ist möglich, es kann jedoch kein genereller Wettbewerbsnachteil daraus geschlossen werden, da die Förderungen und Steuerentlastungen im Agrarsektor in jedem EU-Mitgliedstaat unterschiedlich gestaltet sind. In den meisten Staaten gilt eine Entlastung von 46 bis 93 Prozent der Energiesteuer (FiFo Köln, 2019), einzelne Mitgliedstaaten wie die Niederlande, Österreich und Griechenland haben diese Subvention jedoch bereits vor zehn Jahren abgeschafft (OECD, 2020).</p>		

2.2 Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer

Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer			
Sektor	Land- und Forstwirtschaft	Rechtliche Grundlage	§3 Nr.7 KraftStG
Begünstigte	Landwirt:innen und Forstwirt:innen	Zuständigkeit	Bund
Beschreibung	Zugmaschinen und Anhänger zur ausschließlichen Förderung eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebs sind von der Kraftfahrzeugsteuer vollständig befreit. Die Steuerbefreiung dient dem Ziel der Motorisierung/Mechanisierung und inzwischen deren Erhaltung in der Land- und Forstwirtschaft. Zusätzlich wird argumentiert, dass land- und forstwirtschaftliche Betriebe selten öffentliche Straßen nutzen und daher wenig zu dessen Abnutzung beitragen. (FÖS, 2018b)		
Status	Subventionstyp: Steuervergünstigung Subventionsbericht der Bundesregierung: Lfd.-Nr. 18 (BMF, 2023)		
Subventionsvolumen	485 Mio. Euro (2024) (BMF, 2023)		
Umweltschädlichkeit	Die Steuervergünstigung trägt dazu bei, dass immer mehr Maschinen in der Land- und Forstwirtschaft genutzt werden. Das UBA stellt den Maschineneinsatz in den Betrieben inzwischen als überdimensioniert dar (UBA, 2021). Zudem setzt die Kfz-Steuerbefreiung Anreize zum Einsatz größerer und schwerer Maschinen (FiFo et al., 2019). Der Einsatz schwerer Maschinen verringert das Porenvolumen und trägt dadurch zu einer geringeren Wasseraufnahme und Speicherfähigkeit von Böden bei (IFÖL, 2019). Zusätzlich werden Ernterückstände tiefer in die Erde gedrückt, wo sie nicht zum Humusaufbau beitragen können und keine positiven Effekte wie CO ₂ -Einsparung mit sich ziehen.		
Reformvorschlag zum Abbau	Abschaffen der Befreiung von Nutzfahrzeugen für den land- und forstwirtschaftlichen Betrieb von der KFZ-Steuer. Streichung der Nr.7 des §3 KraftStG Im Haushaltskompromiss 2024 wurde die Befreiung der KFZ-Steuer für Land- und Forstwirtschaftliche Nutzfahrzeuge zunächst aufgehoben (Die Bundesregierung, 2023). Nach erneuten Verhandlungen der Ampelkoalition bleibt die Kfz-Steuerbefreiung bestehen (BMEL, 2024), wenngleich das Ziel der Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft als erreicht betrachtet werden kann. Zudem nimmt der Grenznutzen mit Zunahme der Mechanisierung kontinuierlich ab, sodass Effektivität und Zielgenauigkeit der Subvention immer geringer ausfallen. Ein Auslaufen der Subvention würde voraussichtlich nicht dazu führen, dass der Erhalt des Motorisierungsgrades nicht weiter gewährleistet wäre. Vielmehr verfällt der Anreiz hin zu einer Übermotorisierung in der Landwirtschaft und die damit einhergehenden Effizienzverluste (FiFo et al., 2019).		

2.3 Reduktion der Mehrwertsteuer auf tierische Lebensmittel

Reduktion der Mehrwertsteuer auf tierische Lebensmittel			
Sektor	Landwirtschaft	Rechtliche Grundlage	§ 12 Abs. 2 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG)
Begünstigte	Endverbraucher:innen; Produzent:innen tierischer Lebensmittel	Zuständigkeit	Bund
Beschreibung	<p>Grundnahrungsmittel sowohl tierischen als auch pflanzlichen Ursprungs werden mit dem reduzierten Mehrwertsteuersatz von sieben Prozent belegt. Inbegriffen sind Fleisch, Fisch, Milcherzeugnisse und pflanzliche Nahrungsmittel. Die steuerliche Erleichterung soll Lebensmittel des täglichen Bedarfs ermäßigen und wird laut Bundesfinanzministerium nicht als Subvention, sondern als systemkonforme Maßnahme betrachtet (BMF, 2023). Inzwischen wird angezweifelt, inwieweit die sozialpolitischen Ziele noch erreicht werden, da nicht nur Lebensmittel des täglichen Bedarfs ermäßigt werden, sondern auch Feinkost-Produkte (BRH,2022). Ebenfalls ist der Konsum tierischer Produkte in Deutschland im Vergleich zu den Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung zwei- bis viermal (DGE, 2020).</p> <p>Seit April 2022 bietet die Richtlinienänderung der EU mehr Flexibilität bei der Gestaltung des UStG. Mitgliedsstaaten dürfen zwei ermäßigte Steuersätze von max. fünf Prozent einführen und einen ermäßigten Steuersatz von unter fünf Prozent oder einen von null Prozent (Rat der Europäischen Union, 2022).</p>		
Status	<p>Subventionstyp: Steuervergünstigung</p> <p>Subventionsbericht der Bundesregierung: Aufgrund der Subventionsdefinition ist die Steuervergünstigung nicht im Subventionsbericht enthalten (BMF, 2023: 4.2.7).</p>		
Subventionsvolumen	Mind. 5,2 Mrd. Euro im Jahr 2018 (UBA, 2021)		
Umweltschädlichkeit	<p>Die Produktion tierischer Lebensmittel ist mit zahlreichen Treibhausgasemissionen verbunden (CO₂, Methan, Lachgas) (FÖS, 2018c). Eine Angleichung der Mehrwertsteuer auf den Regelsatz bei tierischen Lebensmitteln kann für Konsument:innen Anreize setzen, den Konsum tierischer Lebensmittel zu reduzieren. Eine Anpassung der Mehrwertsteuer allein reicht jedoch nicht aus, um Verhaltensgewohnheiten von Verbraucher:innen herbeizuführen. Soziale Maßnahmen, die einen besseren Zugang zu einer nachhaltigen und pflanzenbasierten Ernährung gewährleisten, müssen ebenfalls implementiert werden (UBA, 2023a).</p>		
Reformvorschlag zum Abbau	<p>Die ermäßigte Mehrwertsteuer auf Lebensmittel sollte nicht nur sozialpolitisch, sondern auch ökologisch ausgerichtet werden. Tierische Lebensmittel wie Fleisch, Milch und Milchprodukte, Ei und Fisch, die in der Produktion zu erheblichen Mehremissionen von Treibhausgasen führen, würden dann mit dem Regelsteuersatz in Höhe von 19 Prozent belegt werden.</p> <p>Bei der Ausgestaltung der Mehrwertsteuerreform wäre zu prüfen, ob Fleisch- und Milcherzeugnisse der ökologischen Landwirtschaft weiterhin einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz von sieben Prozent unterliegen sollten. Diese verursachen in der Produktion im Vergleich zu Pflanzenerzeugnissen mehr Treibhausgase, dennoch sind sie klimafreundlicher als Erzeugnisse aus der konventionellen Landwirtschaft und sollten nicht überproportional verteuert werden (UBA, 2022b). Ebenfalls wäre zu prüfen, ob pflanzenbasierte Milch- und Fleischersatzprodukte, die eine positivere Umweltbilanz im Vergleich zu Fleisch- und Milchprodukten aufweisen, ebenfalls dem ermäßigten Steuersatz von sieben Prozent unterliegen sollten. Schließlich besteht die Möglichkeit, pflanzliche Grundnahrungsmittel nach der Richtlinienänderung der EU mit einem Steuersatz von null Prozent zu belegen. Dies könnte den Umstieg von einer stark an tierischen Produkten ausgerichteten Ernährung zu einer pflanzenbasierten Ernährung beschleunigen. Der Wegfall der Steuereinnahmen kann durch die gestiegenen Einnahmen aus der auf den regulären Satz angehobenen Mehrwertsteuer auf tierische Lebensmittel kompensiert werden (UBA, 2022b). Das Einnahmepotenzial der Reform hängt daher stark von der konkreten Ausgestaltung ab.</p>		

2.4 Exkurs Forstwirtschaft - Mehrwertsteuerreduzierung für Hackschnitzel und Brennholz

Mehrwertsteuerreduzierung für Hackschnitzel und Brennholz			
Sektor	Forstwirtschaft	Rechtliche Grundlage	§ 12 Abs. 2 Anlage 2 Nr. 48 Umsatzsteuergesetz (UStG)
Begünstigte	Forstwirt:innen	Zuständigkeit	Bund
Beschreibung	<p>Der Mehrwertsteuersatz für Brennholz, Holzabfälle, Sägespäne und Holzausschuss wurde auf sieben Prozent abgesenkt (UBA, 2022a). Die EU-Kommission stuft das Heizen mit Holz als erneuerbare Energie ein. Dementsprechend wurde mit der EU-Richtlinie zum gemeinsamen Mehrwertsteuersystem in Artikel 122 der ermäßigte Steuersatz für Brennholz ermöglicht. Dadurch haben die EU-Mitgliedsstaaten die Option, die Verbrennung von Holz zu subventionieren. Der Hintergrund dabei ist, dass Bäume als CO₂-Senke gelten, da sie während ihres Wachstums CO₂ aus der Atmosphäre speichern können. Nach Fällung eines Baumes und Verbrennung von dessen Holz soll ein neuer Baum gepflanzt werden, der die bei der Verbrennung entstandenen Treibhausgase wieder aufnimmt. Durch den wiederkehrenden Prozess sollen die Emissionen am Ende bei Netto-Null liegen und gelten dementsprechend als klimaneutral. Was bei dieser Begründung allerdings vernachlässigt wird, ist die Zeit, die ein Baum zum Nachwachsen benötigt. Es dauert Jahrzehnte, bis ein neu gewachsener Baum das bei der Verbrennung von Holz entstandene CO₂ vollständig binden kann, so dass der Kohlenstoffkreislauf im Gleichgewicht bleibt (WWF, 2022). Ob Holzhackschnitzel ebenso als Brennholz gewertet werden und die Mehrwertsteuerreduzierung gleichermaßen dafür gilt, war lange nicht geklärt. Laut einem Urteil des Bundesfinanzhofs unterliegen Hackschnitzel der Steuersenkung, sobald diese zur Verbrennung genutzt werden und keinem anderen Zweck dienen (ECOVIS agrar, 2023).</p>		
Status	Subventionstyp: Steuervergünstigung		
Subventionsvolumen	Nicht abrufbar.		
Umweltschädlichkeit	<p>Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) beschreibt auf seiner Website explizit, dass die Holzverbrennung nicht klimaneutral ist und die CO₂-Emissionen pro produzierter Wärmeeinheit sogar höher als die von Kohle und Gas sind. Es wird darauf hingewiesen, dass bei der Verbrennung von Holz Luftschadstoffe freigesetzt werden, die für Umwelt und Klima schädlich sind - dazu zählen die Treibhausgase CO₂, Methan und Lachgas. Darüber hinaus entstehen bei der Ernte, der Aufbereitung, der Herstellung und dem Transport von Holz weitere CO₂-Emissionen (BMUV, 2022). Ebenso ist der Betrieb von Holzhackschnitzelanlagen sowohl ökonomisch als auch ökologisch schlecht zu bewerten. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Emissionswerte der Anlagen und des zusätzlichen Verkehrsaufkommens vor Ort relativ hoch sind (Arbeitsgemeinschaft für sparsamen und umweltfreundlichen Energieverbrauch, n.d.). Neben der klimaschädlichen Wirkung kann die Holzverbrennung auch gesundheitliche Folgen haben. Insbesondere durch die Freisetzung von Feinstaub können langfristig die Organe geschädigt werden. Ebenfalls entstehen während des Verbrennungsprozesses polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe und Stickoxide. Darüber hinaus setzt die Holzverbrennung nicht nur Treibhausgase frei, sondern wichtige CO₂-Senken werden zerstört (WWF, 2022).</p>		
Reformvorschlag zum Abbau	<p>Anhebung des Mehrwertsteuersatzes auf den Regelsatz von 19 Prozent.</p> <p>Das Umweltbundesamt (UBA) und der NABU vertreten ähnliche Positionen: Die Mehrwertsteuerermäßigung sollte vor der bisher angesetzten Befristung am 01.01.2030 beendet werden (UBA, 2022b). Darüber hinaus fordert der NABU, dass die EU Holz aus der Liste der förderfähigen Energieträger streicht. Demnach soll nur Holz verbrannt werden dürfen, das nicht mehr stofflich genutzt werden kann. Die für die Holzverbrennung aufgewandten Subventionen sollen stattdessen verwendet werden, um tatsächlich klimaschonende Energieträger zu fördern (NABU, n.d.). Alternative Verwendungsoptionen der Subventionen würden allerdings den Beitrag zur Haushaltskonsolidierung verringern.</p>		

2.5 Energiesteuerentlastung für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft

Energiesteuerentlastung für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft (Heizstoffe)															
Sektor	Land-, Forst-, Teichwirtschaft	Rechtliche Grundlage	Steuerentlastung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft (Energiesteuer): §54 EnergieStG												
Begünstigte	Im Agrarsektor: Unternehmen, die dem Abschnitt A (Land- und Forstwirtschaft) oder der Klasse 05.02 (Teichwirtschaft und Fischzucht) der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 03) zuzuordnen sind	Zuständigkeit	Bund												
Beschreibung	Berechtigte Unternehmen können für die für betriebliche Zwecke verwendeten Heizstoffe Heizöl, Erdgas und Flüssiggas anteilig von der Energiesteuer entlastet werden. Die Entlastung beträgt 25 Prozent des entsprechenden Energiesteuersatzes. Sie wird nur gewährt, soweit der Entlastungsbetrag nach Absatz 2 im Kalenderjahr den Betrag von 250 Euro übersteigt.														
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Heizstoff</th> <th>Regeltarif</th> <th>Entlastungssatz</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Heizöl</td> <td>61,35 Euro/1.000 l</td> <td>15,34 Euro/1.000 l</td> </tr> <tr> <td>Erdgas</td> <td>5,50 Euro/MWh</td> <td>1,38 Euro/MWh</td> </tr> <tr> <td>Flüssiggas</td> <td>60,60 Euro/1.000 kg</td> <td>15,15 Euro/1.000 kg</td> </tr> </tbody> </table>			Heizstoff	Regeltarif	Entlastungssatz	Heizöl	61,35 Euro/1.000 l	15,34 Euro/1.000 l	Erdgas	5,50 Euro/MWh	1,38 Euro/MWh	Flüssiggas	60,60 Euro/1.000 kg	15,15 Euro/1.000 kg
	Heizstoff	Regeltarif	Entlastungssatz												
	Heizöl	61,35 Euro/1.000 l	15,34 Euro/1.000 l												
	Erdgas	5,50 Euro/MWh	1,38 Euro/MWh												
Flüssiggas	60,60 Euro/1.000 kg	15,15 Euro/1.000 kg													
Die Gewährung dieser Steuervergünstigung wird mit der "Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen" (BMF, 2019) im internationalen Wettbewerb begründet. Es gibt jedoch keine empirische Evidenz für positive Effekte der Steuervergünstigung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen (FiFo Köln, 2019).															
Status															
Status	Subventionstyp: Steuervergünstigung Subventionsbericht der Bundesregierung (BMF 2023): Lfd. Nr. 57														
Subventionsvolumen	Land- und Forstwirtschaft: ca. 3,1 Mio. Euro (2022) (Eigene Schätzung nach Destatis, 2023a) (ohne Abzug Selbstbehalte)														
Umweltschädlichkeit	Für die entlastungsberechtigten Unternehmen sinken durch die Subvention die Energiepreise für Heizöl und Gas. Das mindert Anreize zur Steigerung von Energieeffizienz, Energieeinsparung sowie zum Wechsel zu nicht-fossilen Energieträgern (BMF, 2020; FÖS, 2017).														
Reformvorschlag zum Abbau	Abschaffung der Subvention														

2.6 Stromsteuerentlastung für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft

Stromsteuerentlastung für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft			
Sektor	Land-, Forst-, Teichwirtschaft	Rechtliche Grundlage	Steuerentlastung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft (Stromsteuer): § 9b StromStG
Begünstigte	Im Agrarsektor: Unternehmen, die dem Abschnitt A (Land- und Forstwirtschaft) oder der Klasse 05.02 (Teichwirtschaft und Fischzucht) der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 03) zuzuordnen sind	Zuständigkeit	Bund
Beschreibung	<p>Berechtigte Unternehmen können für den für betriebliche Zwecke verwendeten Strom eine Stromsteuerentlastung beantragen. Die Höhe der Entlastung beträgt 25 Prozent (5,13 Euro/MWh) des Stromsteuersatzes (20,5 Euro/MWh) und wird ab einer jährlichen Stromsteuerbelastung von 1.000 Euro (Sockelbetrag) gewährt. In den Jahren 2024 und 2025 wird die Stromsteuer für Unternehmen auf 0,05 Cent/kWh gesenkt (-2 Cent/kWh). Dies erfolgt über die Erhöhung des Entlastungsbetrages des Stromsteuergesetzes (§9) (Garbert, 2023).</p> <p>Die Gewährung dieser Steuervergünstigung wird mit der "Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen" (BMF, 2019) im internationalen Wettbewerb begründet. Es gibt jedoch keine empirische Evidenz für positive Effekte der Steuervergünstigung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen (FiFo Köln, 2019).</p>		
Status	<p>Subventionstyp: Steuervergünstigung</p> <p>Subventionsbericht der Bundesregierung (BMF 2023): Lfd. Nr. 61</p>		
Subventionsvolumen	<p>4,6 Mio. Euro (2022) (Eigene Schätzung nach Destatis, 2023b)</p> <p>Das Subventionsvolumen wird sich 2024 und 2025 entsprechend der beschlossenen Senkung der Stromsteuer um 2 Cent/kWh auf den EU-Mindeststeuersatz (0,05 ct/kWh) erhöhen (Bundesrat, 2023).</p>		
Umweltschädlichkeit	<p>Für die entlastungsberechtigten Unternehmen sinken durch die Subvention die Strompreise. Das mindert Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz und zu Stromsparmaßnahmen. Im Strommix kommen weiterhin fossile Energieträger zum Einsatz, weshalb der Verbrauch von Strom zu THG-Emissionen führt (FÖS, 2020b).</p>		
Reformvorschlag zum Abbau	Abschaffung der Subvention		

3 Internalisierung externer Kosten im Agrarsektor mittels Abgaben

3.1 Stickstoffüberschussabgabe

	Stickstoffüberschussabgabe
Sektor	Landwirtschaft
Erhebungsbereich	Die Abgabe setzt bei den landwirtschaftlichen Betrieben an (Hoftorbilanz). Mit der Stoffstrombilanz, die seit Januar 2018 verpflichtend ist, kann die Differenz zwischen Zu- und Abfuhr von Stickstoff ermittelt werden.
Problembeschreibung	<p>Die Landwirtschaft ist Hauptverursacher von Stickstoffemissionen (FÖS, 2018b). Eine übermäßige Zufuhr von Stickstoff hat negative Auswirkungen auf Böden, Grundwasserkörper, Biodiversität und Klima (UBA, 2022c). Pflanzen benötigen nur ein bestimmtes Maß an Stickstoff. Wird dieses Maß überschritten, verbleibt der Stickstoff nicht nur in den landwirtschaftlich genutzten Böden, sondern kann auch in Grund- und Oberflächengewässer gelangen. Dies hat zur Folge, dass die Nitrat-Konzentration steigt, was umwelt- und gesundheitsschädlich ist. Gelangt Stickstoff in Gewässer und Luft, kann es zu einer Nährstoffübersättigung und Versauerung der Ökosysteme kommen. Darunter leiden besonders Artenvielfalt und Biodiversität.</p> <p>Das Düngemittelrecht soll Stickstoffüberschüsse regulieren. Es besteht u.a. aus dem Düngegesetz (DünG) und der Düngemittelverordnung (DüMV). Zusätzlich wird es von weiteren Gesetzen und Verordnungen auf Bundesebene und europäischer Ebene beeinflusst. So legt das DünG fest, welchen qualitativen Anforderungen Düngemittel bei der Abgabe entsprechen müssen. Diese werden von der DüMV konkretisiert und bestimmten Typen zugeordnet (UBA, 2022c). Beispielsweise ist die Stickstoffeffizienz niedrig, da der Stickstoff nicht in die Produkte gelangt. Doch aufgrund der Nitratgehalte im Grundwasser und der Eutrophierung von Stickstoff in die Umwelt, besteht weiterhin Handlungsbedarf (UBA, 2023d). Gründe dafür sind der steigende Wettbewerbsdruck, fehlende Abstimmung des Düngemittel- und Umweltsrechts, ein Kontrolldefizit bei der Speicherkapazität des Bodens und Grundwassers sowie die Massentierhaltung (FÖS, 2018b).</p> <p>Durch eine Stickstoffüberschussabgabe wird ein monetärer Anreiz geschaffen, den Düngemiteleinsatz effizienter zu gestalten. Externe Kosten des Düngemiteleinsatzes und der damit einhergehenden Stickstoffbelastung werden internalisiert (FÖS, 2018a; Hermann et al., 2020; Möckel, 2017). Zudem wirkt sich die Abgabe positiv auf die Verteilung des Wirtschaftsdüngers in Deutschland aus. Regionen mit intensiverer Ackerwirtschaft würden von der Abnahme von Wirtschaftsdünger aus Regionen mit intensiverer Viehwirtschaft profitieren (FÖS, 2018a; Möckel, 2017).</p>
Vorschlag einer Abgabe	<p>Durch eine Stoffstrombilanz kann die Differenz zwischen Zu- und Abfuhr von Stickstoff ermittelt werden. Die Abgabe auf den ermittelten Stickstoffüberschuss kann entweder statisch pro Tonne oder dynamisch pro Hektar (Staffelung möglich) erfolgen (FÖS, 2018b).</p> <p>Die Stoffstrombilanz gilt derzeit für Betriebe mit mehr als 20 Hektar Nutzungsfläche oder mehr als 50 Großvieheinheiten. Falls diese Kriterien nicht erreicht werden, müssen Betriebe, denen Wirtschaftsdünger zugeführt werden, sowie Biogasanlagebetreiber, die im funktionellen Zusammenhang zu Stoffstrombilanzpflichtigen Betrieben stehen, trotzdem eine Stoffstrombilanz führen (BMEL, 2023). Aktuell sind Anpassungen an der Stoffstrombilanzverordnung geplant, wodurch mehr Betriebe verpflichtet wären diese durchzuführen.</p>
geschätztes Aufkommen	Bisher nicht quantifiziert.

3.2 Mineraldüngerabgabe

	Mineraldüngerabgabe
Sektor	Landwirtschaft
Erhebungsbereich	Erhebung bei Produzent:innen
Problembeschreibung	<p>Mineraldünger sind synthetisch hergestellte Düngemittel, die das Pflanzenwachstum durch die Versorgung mit bestimmten Nährstoffen anregen. Pflanzen können ab einem bestimmten Punkt keine zusätzlichen Nährstoffe aufnehmen. Überschüssige Stickstoffe und Phosphor verbleiben in Böden und Gewässern oder werden an die Luft übertragen. Dort haben sie zahlreiche negative Effekte auf die Umwelt. Bei zu intensiver Düngung mit mineralischen Düngemitteln richten nicht nur Stickstoffe Umweltschäden an, sondern auch die hohen Konzentrationen von Schwermetallen in Rohphosphaten (UBA, 2022c). Diese sind ebenfalls für Menschen giftig und belasten die Bodenfruchtbarkeit stark. Hinzu kommt die Umweltbelastung der Produktion. Die Herstellung des auf Erdgas basierten Mineraldüngers ist energieintensiv und setzt große Mengen CO₂ frei (UBA,2022c).</p> <p>Eine weitere Möglichkeit zur Reduzierung der Stickstoffüberschüsse in der Landwirtschaft ist die Besteuerung von mineralischem Stickstoffdünger (Mineraldüngersteuer) auf Bundes- oder Landesebene. Das Instrument ist eine Alternative zur Stickstoffüberschussabgabe.</p>
Vorschlag einer Abgabe	<p>Die Abgabe sollte auf den Verkaufspreis des Mineraldüngers als fester oder prozentueller Wert dazugerechnet werden. Optional könnten auch Phosphor und Kali erfasst werden (FÖS, 2018b) Vorteile wären der geringere Verwaltungsaufwand der Erhebung, es würde jedoch auch eine Verteuerung der Futtermittel und tierischen Lebensmittel nach sich ziehen. Der Nachteil gegenüber der Stickstoffüberschussabgabe ist die fehlende Erfassung von importiertem Mineraldünger und die vergleichsweise weniger zielgenaue Erfassung von intensiver Tierhaltung (Hermann et al., 2020).</p>
geschätztes Aufkommen	Bisher nicht quantifiziert.

3.3 Pflanzenschutzmittelabgabe

	Pflanzenschutzmittelabgabe
Sektor	Land- und Forstwirtschaft und Gartenbau
Erhebungsbereich	Erhebung bei inländischen Hersteller:innen sowie Importeur:innen
Problembeschreibung	Der Absatz von Pestiziden steigt in Deutschland seit mehreren Jahren, ungeachtet der negativen Wirkungen auf die Umwelt. Die Hersteller tragen diese Kosten nicht. Im November 2023 hat die EU-Kommission sich für eine weitere Verlängerung der Zulassung von Glyphosat um weitere zehn Jahre entschieden (ZDF Heute, 2023). Dies macht ein vollständiges Anwendungsverbot in Deutschland rechtswidrig, daher wird es vorläufig (bis Ende Juni 2024) ausgesetzt. Weiterhin gelten bestimmte Beschränkungen in der Anwendung von Glyphosat (Bundesgesetzblatt, 2023).
Vorschlag einer Abgabe	<p>Die Abgabe bildet sich aus einem Hektar-Basispreis von 20 Euro. Darauf wird ein humantoxikologischer Faktor berechnet und gegebenenfalls ein Zusatzrisikofaktor. Der humantoxikologische Faktor richtet sich nach der Risikohöhe des enthaltenen Wirkstoffs. Ein Zusatzrisikofaktor von 1,5 wird hinzugerechnet, falls das Pflanzenschutzmittel auf EU-Ebene als substituierbar gilt (FÖS, 2018b). Eine UFZ-Studie beziffert die Abgabe auf Herbizide und Insektizide höher als die auf Fungizide, da diese einem höheren Risikofaktor zugeordnet werden und es eine Vielzahl nicht-chemischer Alternativen gäbe (Möckel et al., 2021). Laut Schätzungen des UFZ steigt der Preis pro Pestizid im Durchschnitt um 40 Prozent pro Hektar und Jahr, dies führt zu einem kurzfristigen Rückgang des Verbrauchs um 20 Prozent. Langfristig wäre sogar mit einem Rückgang von 35 Prozent zu rechnen (Möckel et al., 2021).</p> <p>Die Abgabe führt zu einer verursachergerechten Internalisierung und trägt zu einer Vermeidung oder Substituierung von schädlichen Pestiziden bei. Dies könnte zusätzlich Innovationanreize stärken (FÖS, 2018b).</p>
geschätztes Aufkommen	Das geschätzte Aufkommen beträgt 1,2 Mrd. Euro (UFZ, 2021)

3.4 Tierwohlabgabe

	Tierwohlabgabe
Sektor	Landwirtschaft
Erhebungsbereich	Konsument:innen, Schlachthöfe und Molkereien als Steuerschuldner
Problembeschreibung	Die Tierhaltung in Deutschland verfehlt in vielen Fällen wesentliche Kriterien von Tierwohl: Schweine werden beispielsweise häufig in zu kleinen Ställen und auf Spaltenböden gehalten. Auch bei Mastgeflügel gibt es oftmals zu wenig Platz für zu viele Tiere und keine Auslaufmöglichkeiten. Diese Haltungsformen wirken sich negativ auf Tiere sowie Menschen aus; aufgrund der schlechten Haltung und der zu großen Nähe zu anderen Tieren verbreiten sich schneller Kranktererreger, die teilweise mit Antibiotika behandelt werden müssen (FÖS, 2020a). Finanzielle Mittel für eine Umstrukturierung sind in den Betrieben meist nicht vorhanden, zumal zusätzlich mit Mindereinnahmen zu rechnen ist. Dies führt zu einem fehlenden Anreiz, das Tierwohl zu erhöhen. Die Haltungsbedingungen spiegeln sich bisher kaum im Preis der Produkte wider, wodurch Konsumenten Fehlansätze haben sich für das umweltschädlichere Produkt zu entscheiden (fehlende Internalisierung).
Vorschlag einer Abgabe	Verbraucher:innen zahlen einen Betrag auf alle tierischen Erzeugnisse. Die generierten Einnahmen finanzieren einen Fonds, der an landwirtschaftliche Betriebe ausgezahlt wird, um Tierwohlmaßnahmen umzusetzen. Die Abgabenhöhe könnte sich an dem Bedarf an Tierwohlmaßnahmen und dem erwarteten Konsum orientieren und jährlich neu ermittelt (FÖS, 2020a). Eine solche Verwendungsmöglichkeit würde allerdings den Beitrag zur Haushaltskonsolidierung verringern.
geschätztes Aufkommen	2,9 bis 4,6 Mrd. € (ohne benötigte Abgaben für Legehennen aufgrund von Vergleichbarkeit) (FÖS, 2020a)

3.5 Emissionsbedingte Steuer auf Fleisch- und Milchprodukte

Emissionsbedingte Steuer auf Fleisch- und Milchprodukte																			
Sektor	Ernährung und Landwirtschaft																		
Erhebungsbereich	Endverbrauch:innen, Erhebung im (Groß-)Handel																		
Problembeschreibung	Die Fleisch- und Milcherzeugung trägt erheblich zu den Treibhausgasemissionen in Deutschland bei. Im Vergleich zu anderen Sektoren entstehen in der Landwirtschaft durch Viehhaltung und den Einsatz von Dünger neben CO ₂ , vor allem Methan und Ammoniak. 96 Prozent der Methan-Emissionen in der Landwirtschaft wird von Rindern und Milchkühen produziert (UBA, 2023b). Im Vergleich zu anderen Sektoren konnte die Landwirtschaft nur in geringem Maße Emissionen verringern. Seit 1990 gibt es einen Rückgang um 28,5 Prozent (UBA, 2023b).																		
Vorschlag einer Abgabe	Um die externen Kosten der Viehhaltung zu internalisieren, kann eine Wertsteuer, die von der jeweiligen CO ₂ Bilanz abhängig ist, auf tierische Produkte angewendet werden. Eine pauschale Besteuerung hätte im Vergleich zu einer differenzierten Steuer weniger bürokratischen Aufwand, jedoch würde die Lenkungswirkung geringer ausfallen. Nachteilig an dieser Abgabe ist, dass der Export von Produktionsüberschüssen die Klimawirkung reduziert (FÖS, 2020a).																		
geschätztes Aufkommen	<p><u>Bei pauschaler Besteuerung:</u> (bei externen Kosten in Höhe von 180 Euro /t CO₂) (FÖS, 2020a)</p> <p>10,82 Mrd. € Gesamtabgabevolumen, ergibt sich aus:</p> <p>4,46 Mrd. € für Fleisch – durchschnittlich 0,93 € pro kg</p> <p>6,36 Mrd. € für Milcherzeugnisse – durchschnittlich 0,68 € pro kg</p> <p><u>Bei differenzierter Besteuerung:</u> (pro kg konventionellem Produkt bei externen Kosten von 180€ /t CO₂)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Rind</th> <th>Schwein</th> <th>Geflügel</th> <th>Milch</th> <th>Joghurt</th> <th>Käse</th> <th>Frischkäse</th> <th>Sahne</th> <th>Butter</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2,44€</td> <td>0,60€</td> <td>0,64€</td> <td>0,17€</td> <td>0,23€</td> <td>1,56€</td> <td>0,35€</td> <td>1,37€</td> <td>4,37€</td> </tr> </tbody> </table> <p>Hinweis zum geschätzten Aufkommen: Der Kostensatz für emittierte Treibhausgase hat sich für das Jahr 2022 auf 237 Euro₂₀₂₂/t CO₂ erhöht (UBA, 2023c). Dies entspricht einer Erhöhung von 32 Prozent, somit würden sich die Beträge für die pauschale Besteuerung sowie die differenzierte Besteuerung um etwa 32 Prozent erhöhen.</p>	Rind	Schwein	Geflügel	Milch	Joghurt	Käse	Frischkäse	Sahne	Butter	2,44€	0,60€	0,64€	0,17€	0,23€	1,56€	0,35€	1,37€	4,37€
Rind	Schwein	Geflügel	Milch	Joghurt	Käse	Frischkäse	Sahne	Butter											
2,44€	0,60€	0,64€	0,17€	0,23€	1,56€	0,35€	1,37€	4,37€											

3.6 Reflexion - ETS in der Landwirtschaft

Zum Emissionshandelssystem (ETS) für die Landwirtschaft gibt es verschiedene Untersuchungen, die sich vor allem mit den Ansatzpunkten für die Emissionserhebungen befassen. Aus diesem Grund wird die Option eines ETS für die Landwirtschaft nicht im Rahmen eines Steckbriefs dargestellt. Vielmehr erfolgt eine Darstellung des aktuellen Diskussionsstandes.

Die CO₂-Bepreisung ist in Europa mittlerweile ein fester Bestandteil, um Emissionen zu verringern (Isermeyer et al., 2019). Dabei werden bislang im EU-Emissionshandelssystem (ETS) fast die Hälfte der Treibhausgasemissionen Europas gehandelt (Isermeyer et al., 2019), wobei sich der Umfang der Zertifikate an dem europäischen Klimaziel von minus 62 Prozent der Emissionen bis zum Jahr 2030 orientiert. Aktuell müssen Emissionszertifikate in den Sektoren Energie und Industrie erworben werden, wobei Industrieunternehmen ebenfalls kostenfreie Zertifikate erhalten (Adamsen, 2023). Die Landwirtschaft zählt, wie auch Gebäude, Gewerbe, Verkehr und Abfallwirtschaft, zum Non-ETS Bereich (Osterburg et al., 2020), wengleich ein ETS für den Bereich Gebäude und Verkehr bereits in Planung ist (FÖS, 2023b).

Es stellt sich die Frage, ob ein ETS im Agrarsektor umgesetzt werden könnte. Doch in der Landwirtschaft bestehen aufgrund der heterogenen Produktionsverfahren und Endprodukte Herausforderungen, denen beim ETS begegnet werden muss. Darüber hinaus sind die Emissionsquellen nicht vollends auf eine Quelle zurückzuführen (Grethe et al., n.d.; Isermeyer et al., 2019). Zu den größten Emissionsquellen zählen die enterische Fermentation in der Tierhaltung, Lachgasemissionen, vor allem durch den Einsatz synthetischer Düngemittel, die Güllewirtschaft in der Tierhaltung und Emissionen aus organischen Böden, die durch die landwirtschaftliche Produktion auf entwässerten Mooren entstehen (Bognar et al., 2023). Vor dem Hintergrund sowie auch der rechtlichen Durchführbarkeit und der regulatorischen Flexibilität der Minderungsmaßnahmen analysierten (Bognar et al., 2023) fünf ETS-Optionen:

- **On-farm ETS - alle THG-Emissionen:** Abbildung aller Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft, einschließlich der LULUCF-Nettoemissionen von Acker- und Grünland; Verpflichtung für alle landwirtschaftlichen Betriebe (Ackerbau, Tierhaltung)
- **On-farm ETS - Emissionen aus der Tierhaltung:** Abbildung aller Emissionen aus der Tierhaltung, v.a. Darmgärung und Güllewirtschaft; Verpflichtung für alle landwirtschaftlichen Betriebe mit Tierhaltung
- **On-farm ETS - Moore:** Abbildung aller Emissionen aus entwässerten Mooren, die landwirtschaftlich genutzt werden; Verpflichtung für landwirtschaftliche Betriebe, die auf trockengelegten Mooren wirtschaften

- **Upstream ETS:** Abbildung aller Emissionen aus der enterischen Fermentation, Lachgasemissionen aus Böden sowie Harnstoffausbringung; Verpflichtung für Düngemittelhersteller sowie Hersteller und Importeure von Futtermitteln
- **Downstream ETS:** Abbildung aller Emissionen aus der Darmgärung und der Güllewirtschaft; Verpflichtung für alle fleisch- und milchverarbeitenden Betriebe

(Bognar et al., 2023)

Die beschriebenen ETS-Optionen setzen an verschiedenen Stellen an und bilden jeweils lediglich einen Teilbereich der Landwirtschaft ab. Die ETS-Optionen, die auf den landwirtschaftlichen Betrieben ansetzen, geben Landwirt:innen beispielsweise ein direktes Preissignal zur Emissionsreduzierung. Bei den Off-farm Varianten ist unklar, ob dadurch Anreize für Minderungsmaßnahmen gesetzt werden (Bognar et al., 2023).

Die CO₂-Bepreisung setzt Anreize, um Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Die Wirksamkeit ist jedoch von der Ausgestaltung eines ETS abhängig. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz (WBAE) sowie der Wissenschaftliche Beirat für Waldpolitik (WBW) (2026) empfehlen der Bundesregierung sich auf europäischer Ebene einzusetzen, dass THG-Emissionen als Anreizinstrument für den Klimaschutz bepreist werden. Aufgrund der hohen Transaktionskosten sollte die Landwirtschaft in den ETS nicht implementiert werden (WBAE & WBW, 2016). Ein Gutachten von Grethe et al. (n.d.) würde mittelfristig die Einführung einer CO₂-Bepreisung für einzelne Bereiche der Landwirtschaft in Erwägung ziehen, allerdings nur im Rahmen eines EU-weiten Ansatzes (Grethe et al., n.d.). Derzeit bestehen im Bereich der CO₂-Bepreisung unterschiedliche Positionen innerhalb der EU-Mitgliedsländer, so dass es eher mittel- bis langfristig politisch umsetzbar ist und hätte dadurch für Deutschland keinen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele 2030 (Eitze & Schebesta, 2019).

4 Fazit und Einordnung der Ergebnisse

Die Landwirtschaft bringt eine Vielzahl von positiven und negativen Umweltauswirkungen mit sich. Einerseits liefert sie Ökosystemleistungen und erfüllt wichtige Funktionen für Mensch, Umwelt und Klima. Andererseits beansprucht sie jedoch Naturressourcen für diese Zwecke, mit negativen Auswirkungen auf Klima, Luft, Wasser, Boden, Biodiversität und letztlich auch auf die menschliche Gesundheit (vgl. FÖS, 2018b) und verursacht dadurch hohe externe Kosten, die von der Allgemeinheit getragen werden müssen.

Gleichzeitig kann beim Subventionsabbau sowie der Internalisierung externer Kosten die soziale Verträglichkeit beeinträchtigt werden und muss daher bei möglichen Reformen berücksichtigt werden. So können unbeabsichtigte und -erwünschte Verteilungswirkungen mit passenden Begleitmaßnahmen abgemildert werden und mit den bei der Umverteilung freierwerdenden Mittel eine progressive Verteilungswirkung erreicht werden (FÖS, 2021b).

Der **Agrarsektor** wird maßgeblich **durch Subventionen beeinflusst**, die den **Wettbewerb verzerren** und häufig **umweltschädigende Produktionsweisen begünstigen**. Bereits die im Rahmen dieser Kurzstudie betrachteten **Subventionen auf nationaler Ebene**, die der Bund ohne Änderungen auf EU-Ebene kurzfristig streichen könnte, belaufen sich auf **6,1 Mrd. Euro pro Jahr** (siehe Tabelle 1). Mit einem Abbau dieser Subventionen könnte die Koalition dazu beitragen, ihr im Koalitionsvertrag festgelegtes Ziel zu erreichen, „zusätzliche Haushaltsspielräume dadurch [zu] gewinnen, dass wir im Haushalt überflüssige, unwirksame und umwelt- und klimaschädliche Subventionen und Ausgaben abbauen“ (Bundesregierung, 2021, S. 161). Damit ließe sich die Wirkungsorientierung der öffentlichen Finanzen steigern. Angesichts der Lücke, die sich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bei der Finanzierung von Klimaschutzaufgaben ergeben hat, erscheint dies dringender denn je – und wäre gleichzeitig vom Koalitionsvertrag gedeckt.

Tabelle 1: Subventionsvolumen ausgewählter landwirtschaftlicher Subventionen

Subvention	Subventionsvolumen
Agrardieselvergünstigung	440 Mio. €
Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer	485 Mio. €
Reduktion der Mehrwertsteuer auf tierische Lebensmittel	5,2 Mrd. €
Mehrwertsteuerreduzierung für Hackschnitzel und Brennholz	
Energiesteuerentlastung für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft (Heizstoffe)	3,1 Mio. €
Stromsteuerentlastung für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft	4,6 Mio. €

Die **Mehreinnahmen für den Bund** entsprechen zu Beginn dem vollen finanziellen Umfang des Bundesanteils der Subventionen, falls diese vollständig abgebaut werden. Die Mehreinnahmen beziehen sich also auf den Zeitpunkt nach Umsetzung der Reform. Sie **werden im Laufe der Zeit sinken, wenn die Lenkungswirkung eintritt** und sich umweltverträglichere Erzeugungsformen in der Landwirtschaft durchsetzen bzw. bestimmte Produkte weniger konsumiert oder verbraucht werden. In welchem Umfang die Einnahmen im Laufe der Zeit zurückgehen, wurde im Rahmen dieser Kurzstudie nicht geschätzt.

Anstatt die Subventionen ersatzlos zu streichen, könnte der Bund auch eine **stufenweise oder partielle Umsetzung von Reformen vorsehen**, wie es aktuell auch bei der Anpassung zur Haushaltskonsolidierung 2024 mit der stufenweisen Reduzierung der Agrardieselvergünstigung erfolgte. Die Ampelkoalition einigte sich auf eine Absenkung der Steuervergünstigung von 40 Prozent in 2024 und jeweils 30 Prozent in 2025 und 2026. Mit den **eingesparten Mitteln** könnten

- **Kompensationsmaßnahmen** z. B. für kleine Betriebe oder
- die **Förderung der Transformation der Agrar- und Ernährungswirtschaft** unterstützt werden.

Mit der Finance for Nature Debatte des UN Umweltprogramms gewinnt im Rahmen des „Repurposing“-Ansatzes eine Subventionsreform oder ein Subventionsumbau an Relevanz (United Nations Environment Programme & Economics of Land Degradation, 2022). Dabei werden **umweltschädliche Subventionen reformiert zu finanziellen Leistungen mit umweltpositiver Wirkung**. Auf diese Weise werden die Subventionen nicht ersatzlos gestrichen, sondern **an Leistungen geknüpft, die eine positive Wirkung für die Umwelt** („for nature“) haben. Bei dieser Vorgehensweise des Subventionsumbaus verringert sich zwar das Potenzial für die reine Haushaltskonsolidierung, aber es werden zusätzliche Finanzierungsspielräume für umweltfreundliche Ausgaben geschaffen. So könnte beispielsweise mit der Anhebung der Mehrwertsteuer für tierische Produkte auf den Regelsteuersatz von 19 Prozent, eine Gegenfinanzierung zur Absenkung des Mehrwertsteuersatzes für pflanzliche Produkte auf null Prozent erfolgen, um eine stärker pflanzenbasierte Ernährung zu honorieren (Förster et al., 2023).

Neben der Reform umweltschädlicher Subventionen als wesentlichen Schritt zur stärkeren Internalisierung negativer externer Effekte sollte die Bundesregierung **weitere ökonomische Instrumente einführen**, damit landwirtschaftliche Preise "die ökologische Wahrheit" sagen und **externe Kosten internalisiert werden** (vgl. FÖS, 2020, 2021; United Nations Environment Programme & Economics of Land Degradation, 2022). In dieser Kurzstudie sind die Grundzüge der Stickstoffüberschussabgabe, Mineraldüngerabgabe, Pflanzenschutzmittelabgabe und Tierwohlabgabe sowie das geschätzte Aufkommen aufgeführt (siehe Tabelle 2). Da einige

Instrumente alternativ zueinander sind, andere komplementär, ist eine Quantifizierung des gesamten kurzfristigen Einnahmepotenzials nicht möglich. Für die jeweiligen Instrumente ist der isolierte fiskalische Effekt jedoch (soweit möglich) in den Datenblättern ausgewiesen. Er bezieht sich, wie beim Subventionsabbau, auf die statische Wirkung, d.h. ohne Berücksichtigung der mit dem Instrument beabsichtigten Lenkungswirkung.

Tabelle 2: Geschätztes Aufkommen ausgewählter Abgaben

Abgabe	geschätztes Aufkommen
Stickstoffüberschussabgabe	
Mineraldüngerabgabe	
Pflanzenschutzmittelabgabe	1,2 Mrd. €
Tierwohlabgabe	2,9 - 4,6 Mrd. €
Emissionsbedingte Steuer auf Fleisch- und Milchprodukte	10,82 Mrd. €

Neben diesen in der fachlichen Debatte bereits etablierten Instrumenten könnte auch eine emissionsbedingte Steuer auf Fleisch- und Milchprodukte einen zentralen Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz leisten. Grundlage der Besteuerung sind die Emissionen der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung (Methan, Lachgas und CO₂).

Demgegenüber wurde im Rahmen einer Reflexion das System ETS für die Landwirtschaft beschrieben, dessen zeitnahe Umsetzung jedoch nicht ohne weiteres möglich ist. Mittel- bis langfristig kann die CO₂-Bepreisung im Rahmen des ETS für die Landwirtschaft eine Möglichkeit sein, die Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Dies ist im Wesentlichen von der Ausgestaltung und den Umsetzungsoptionen abhängig.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zwingt die Bundesregierung dazu, über die kurzfristige Verabschiedung des Bundeshaushalts 2024 hinaus entweder Ausgaben zu priorisieren, umweltschädliche Subventionen zu reformieren und so Einnahmen zu steigern oder eine Kombination von beidem anzugehen. Der Agrarsektor kann dabei kurzfristig einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten bzw. durch geeignete Instrumente neue Finanzierungsquellen für die Transformation erschließen. Mittelfristig wird die **Landwirtschaft über die Lenkungswirkung des Subventionsabbaus und der Umweltabgaben dabei unterstützt, den Transformationspfad in Richtung Klimaneutralität erfolgreich zu beschreiten**. Dies erfordert ein Set an Instrumenten mit unterschiedlichen Anknüpfungspunkten, um produktions- und angebotsseitig nachhaltige und umweltverträglichere Rahmenbedingungen zu schaffen.

5 Literaturverzeichnis

- Adamsen, H. (2023, June 1). So funktioniert der CO2-Emissionshandel. *WirtschaftsWoche*. <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/marktwirtschaftlicher-klimaschutz-so-funktioniert-der-co2-emissionshandel-/29168712.html>
- Arbeitsgemeinschaft für sparsamen und umweltfreundlichen Energieverbrauch. (n.d.). *Neue Informationen über Holzhackschnitzelanlagen*. Retrieved December 19, 2023, from https://www.asue.de/sites/default/files/asue/themen/umwelt_klimaschutz/2003/broschueren/07_10_03_holzhackschnitzelanlagen.pdf
- BMEL. (2023, March 14). *Stoffstrombilanz: Mehr Transparenz über Nährstoffe in landwirtschaftlichen Betrieben*. BMEL. <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/pflanzenbau/ackerbau/stoffstrombilanz.html>
- BMEL, B. für L. und E. (2024, January 4). *Özdemir zur Einigung über Änderungen zur Aufstellung des Haushaltes 2024*. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/001-haushalt-2024-aenderungen.html>
- BMF. (2019). 27. *Subventionsbericht des Bundes*. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-03-01-Subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=16
- BMF. (2020). 27. *Subventionsbericht des Bundes: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2017 bis 2020*. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-11-06-Subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=7
- BMF. (2023). 29. *Subventionsbericht des Bundes*. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/29-subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=8
- BMUV. (2022). *Ist Heizen mit Holz klimaneutral?* <https://www.bmuv.de/heizen-mit-holz/umwelt/klimaauswirkungen-von-heizen-mit-holz>
- Bognar, J., Springer, K., Nesbit, M., Nadeu, E., Hiller, N., van Dijk, R., Lam, L., Forestier, O., Finesso, A., Bolscher, H., Jakob, M., Tarpey, J., McDonald, H., Zakkor, P., Heller, C., Görlach, B., Scheid, A., & Tremblay, L. (2023). *Pricing agricultural emissions and rewarding climate action in the agri-food value chain*. <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2023/50109-Pricing-agricultural-emissions-and-rewarding-climate-action-in-the-agri-food-value-chain.pdf>
- Bundesrat (2023): Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024, 655/23 (2023).
- Bundesregierung. (2021). *Finanzplan des Bundes 2021-2025*. https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0601-0700/621-21.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Destatis. (2023a). *Energiesteuerstatistik 2022*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Verbrauchssteuern/Publicationen/Downloads-Verbrauchssteuern/statistischer-bericht-energiesteuerstatistik-2140930227005.html>

- Destatis. (2023b). *Stromsteuerstatistik 2022*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Verbrauchssteuern/Publicationen/Downloads-Verbrauchssteuern/statistischer-bericht-stromsteuerstatistik-2140970227005.html>
- DGE. (2020). *Viel Gemüse und Obst, weniger Fleisch*. <http://www.dge.de/presse/meldungen/2020/viel-gemuese-und-obst-weniger-fleisch/>
- Die Bundesregierung. (2023, December 19). *Zum Haushalt 2024*. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/zum-haushalt-2024-2250336>
- ECOVIS agrar. (2023, April 13). *Holz hackschnitzel: Ab jetzt gilt der ermäßigte Steuersatz für die Lieferung*. <https://www.eco-vis.com/agrar/2023/04/13/holz hackschnitzel-ab-jetzt-gilt-der-ermaessigte-steuersatz-fuer-die-lieferung/>
- Eitze, J., & Schebesta, M. (2019). CO₂-Bepreisungsmodelle im Vergleich. *Konrad Adenauer Stiftung - Analysen & Argumente*, Nr. 361. <https://www.kas.de/documents/252038/4521287/CO2-Bepreisungsmodelle+im+Vergleich.pdf/d1df8c72-3aa7-8c31-6332-b633a561f943?version=1.0&t=1562143244775>
- FiFo Köln. (2019). *Evaluierung von Steuervergünstigungen. Evaluierungsgruppe A: Energie- und Stromsteuer*. http://www.fifo-koeln.org/images/stories/fifo-bericht%2028-a%20bmf-fe10-16_stv-eval_a.pdf
- FiFo, ZEW, ifo Institut, & Fraunhofer FIT. (2019). *Evaluierung von Steuervergünstigungen: Evaluierungsgruppe B: Kraftfahrzeugsteuer*. https://www.fifo-koeln.org/images/projekte/2019/fifo-bericht_28-b_bmf-fe10-16_stv-eval_b-1.pdf
- Förster, H., Richter, B., & Hünecke, K. (2023). *Ernährungsprofile deutscher Haushalte und Verteilungswirkungen einer Mehrwertsteuerreform im Bedürfnisfeld Ernährung*. https://foes.de/publikationen/2023/2023_11_FOES_ernaehrungsprofile_deutscher_haushalte.pdf
- FÖS. (2017). *Subventionen für fossile Energien in Deutschland—Beitrag für eine transparente Berichterstattung im Rahmen der G20*. <http://www.foes.de/pdf/2017-05-FOES-Studie-Subventionen-fossile-Energien-Deutschland.pdf>
- FÖS. (2018a). *Eine Stickstoffüberschussabgabe für Deutschland?* <http://www.foes.de/pdf/201803-Stickstoffueberschussabgabe.pdf>
- FÖS. (2018b). *Neue Impulse für die Agrarwirtschaft—Wege zu einer umweltfreundlicheren Landwirtschaft*. <https://foes.de/publikationen/2018/2018-04-FOES-Ueberblickspapier-Neue-Impulse-fuer-die-Agrarwirtschaft.pdf>
- FÖS. (2018c). *Ökonomische Instrumente zur Senkung des Fleischkonsums und der Fleischproduktion*. <http://www.foes.de/pdf/201803-Instrumente-zur-Senkung-der-Fleischproduktion.pdf>
- FÖS. (2020a). *Tierwohl fördern, Klima schützen: Wie eine Steuer auf Fleisch eine Wende in der Nutztierhaltung einleiten und Anreize für umweltschonenden Konsum liefern kann*. https://foes.de/publikationen/2020/2020-01_FOES_Tierwohl-foerdern-Klima-schuetzen.pdf
- FÖS. (2020b). *Zehn klimaschädliche Subventionen im Fokus—Wie ein Subventionsabbau den Klimaschutz voranbringt und den Bundeshaushalt entlastet*. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. https://foes.de/publikationen/2020/2020-11_FOES_10_klimaschaedliche_Subventionen_im_Fokus.pdf

- FÖS. (2021a). *Environmentally Harmful Subsidies in Germany: Focus on Biodiversity*. https://foes.de/en-us/publications/publication?tx_foespublications_listpublications%5Baction%5D=show&tx_foespublications_listpublications%5Bcontroller%5D=Publication&tx_foespublications_listpublications%5Bpublication%5D=250&cHash=9c47b8ecb4e72a9021a297cb84e732e8
- FÖS. (2021b). *Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan*. https://foes.de/publikationen/2021/2021-02_FOES_Klimaschaedliche_Subventionen_sozial_gerecht_abbauen.pdf
- FÖS. (2023a). *Durcheinander um den Subventionsbegriff*. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/W_Focus_Paper__14_Subventionspolitik.pdf
- FÖS. (2023b). *Einführung eines Emissionshandelssystems für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren in der EU*. https://foes.de/publikationen/2023/2023-09_FOES_Factsheet_EU-ETS_2.pdf
- FÖS. (2023c). *Kurzfristiges finanzielles Potential durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen*. https://foes.de/publikationen/2023/2023-11_FOES_Subventionsabbau_KTF-Luecke.pdf
- FÖS & Prognos AG. (2023). *Reform umweltschädlicher Subventionen—Auswirkungen auf Klima, Gesellschaft und Wirtschaft*. https://foes.de/publikationen/2023/W_Reform_umweltschaedlicher_Subventionen.pdf
- Garbert, J. (2023, November 15). *Stromsteuer sinkt auch für Landwirte*. <https://www.wochenblatt.com/landwirtschaft/stromsteuer-sinkt-auch-fuer-landwirte-13528683.html>
- Grethe, H., Martinez, J., Osterburg, B., Taube, F., & Thom, F. (n.d.). *Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands: Die drei zentralen Handlungsfelder auf dem Weg zur Klimaneutralität* [Gutachten für die Stiftung Klimaneutralität]. https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/06/2021-06-01-Klimaneutralitaet_Landwirtschaft.pdf
- Hermann, A., Wiegmann, K., & Wirz, A. (2020). *Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse*. <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Instrumente-und-Massnahmen-zur-Reduktion-der-Stickstoffueberschuesse.pdf>
- IFÖL. (2019). *Systeme reduzierter Bodenbearbeitung im Trockengebiet Österreichs – Macht reduzierte Bodenbearbeitung den Boden klimafitter?* https://boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H93000/H93300/AG_Boden/Projekte/BI-OBO/BIOBO_Broschuere_Endfassung.pdf
- Isermeyer, F., Heidecke, C., & Osterburg, B. (2019). *Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung* (Thünen Working Paper 136). https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn061834.pdf
- Koch, J., & Lehmann, N. (2023, December 13). *Bund streicht Agrardiesel und Kfz-Steuerbefreiung: Özdemirs Niederlage* [Nachrichten]. *Agrarheute*. <https://www.agrarheute.com/politik/bund-streicht-agrardiesel-kfz-steuerbefreiung-oezdemirs-niederlage-614212>

- Möckel, S. (2017). *Rechtsgutachten zur Klärung von Rechtsfragen zur Erhebung einer Abgabe auf Stickstoffüberschuss und einer Abgabe auf stickstoffhaltigen Mineraldünger durch den Landesgesetzgeber*. https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/stickstoff%C3%BCberschussabgabe_moeckel_endbericht.pdf
- Möckel, S., Gawel, E., & Liess, M. (2021). *Wirkung verschiedener Abgabenkonzepte zur Reduktion des Pestizideinsatzes in Deutschland – eine Simulationsanalyse*. <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Landwirtschaft/UFZ-2021-Studie-Pestizid-Abgabe-in-Deutschland.pdf>
- NABU. (n.d.). *Holz statt Kohle ist auch keine Lösung*. Retrieved December 19, 2023, from <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/nachhaltiges-wirtschaften/biooekonomie/biomasse/31319.html>
- OECD. (2020). *Taxation in Agriculture*. <https://doi.org/10.1787/073bdf99-en>
- Osterburg, B., Heidecke, C., & Isermeyer, F. (2020). Möglichkeiten für eine Einbeziehung der Landwirtschaft in die CO₂-Preisung. *Klimakrise! Landwirtschaft als Täter – Opfer – Retter?* https://literatur.thuenen.de/digbib_external/dn063247.pdf
- Rat der Europäischen Union. (2022). *Richtlinie (EU) 2022/542 des Rates vom 5. April 2022 zur Änderung der Richtlinien 2006/112/EG und (EU) 2020/285 in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze*. <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/542/oj/deu>
- UBA. (2021). *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland—Aktualisierte Ausgabe 2021*. Umweltbundesamt. https://stories.umweltbundesamt.de/system/files/document/143-2021_umweltschaedliche_subventionen_0.pdf
- UBA. (2022a). *Aktuelle Nutzung und Förderung der Holzenergie*. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023-01-05_cc_12-2022_aktuelle_nutzung_und_foerderung_der_holzenergie.pdf
- UBA. (2022b). *Vorschläge des Umweltbundesamtes für eine umweltorientierte Reform der Mehrwertsteuer*. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2022-05_factsheet_umweltorientierte-reform-mehrwertsteuer.pdf
- UBA. (2023a). *Ernährungsprofile deutscher Haushalte und Verteilungswirkungen einer Mehrwertsteuerreform im Bedürfnisfeld Ernährung*. https://foes.de/publikationen/2023/2023_11_FOES_ernaehrungsprofile_deutscher_haushalte.pdf
- UBA. (2022c, June 1). *Düngemittel*. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/duengemittel#duengemittel-was-ist-das>
- UBA, U. (2023b, April 11). *Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen*. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas#treibhausgas-emissionen-aus-der-landwirtschaft>
- UBA, U. (2023c, August 10). *Gesellschaftliche Kosten von Umweltbelastungen*.

UBA, U. (2023d, October 11). *Indikator: Stickstoffüberschuss der Landwirtschaft*. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-stickstoffueberschuss-der-landwirtschaft#die-wichtigsten-fakten>

United Nations Environment Programme, & Economics of Land Degradation. (2022). *State of Finance for Nature 2022—Time to Act: Doubling Investment by 2025 and Eliminating Nature-negative Finance Flows* (State of Finance for Nature). United Nations Environment Programme. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/41333>

WBAE, (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz), & WBW, (Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik). (2016). *Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung* [Gutachten]. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Klimaschutzgutachten_2016.pdf?__blob=publicationFile&

WWF. (2022). *Wie Holzverbrennung den Klimawandel befeuert*. <https://www.wwf.de/themen-projekte/waelder/wald-und-klima/wie-holzverbrennung-den-klimawandel-befeuert>

ZDF Heute. (2023, November 16). *EU-Kommission entscheidet: Glyphosat-Zulassung verlängert*. ZDFheute. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ausland/eu-glyphosat-zulassung-abgelehnt-100.html>

Zukunftskommission Landwirtschaft. (2021). *Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe*. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/abschlussbericht-zukunftskommission-landwirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Herausgeber

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Schwedenstraße 15a

13357 Berlin

Tel +49 (0) 30 76 23 991 – 30

Fax +49 (0) 30 76 23 991 – 59

www.foes.de - foes@foes.de

Über das FÖS

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS) ist ein überparteilicher und unabhängiger politischer Think Tank. Wir setzen uns seit 1994 für eine Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft zu einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft ein und sind gegenüber Entscheidungsträger:innen und Multiplikator:innen Anstoßgeber wie Konsensstifter. Zu diesem Zweck werden eigene Forschungsvorhaben

durchgeführt, konkrete Konzepte entwickelt und durch Konferenzen, Hintergrundgespräche und Beiträge in die Debatte um eine moderne Umweltpolitik eingebracht. Das FÖS setzt sich für eine kontinuierliche ökologische Finanzreform ein, die die ökologische Zukunftsfähigkeit ebenso nachhaltig verbessert wie die Wirtschaftskraft.