



Durcheinander um den Subventionsbegriff

Focus Paper | #14

Impressum

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
August 2023

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Sara Holzmann
Project Manager
Telefon +49 5241 81-81143

sara.holzmann@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

© Titelfoto: Artusius, Thomas Knauer - stock.adobe.com

Durcheinander um den Subventionsbegriff

Was sind „(umweltschädliche) Subventionen“ und „gute Subventionspolitik“?

Holger Bär und Florian Peiseler unter Mitarbeit von Lena Tappeiner, Henning Giesen, Kim Warncke, Annika Patry und Illiana Aleksandrova

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e. V. (FÖS)

Diese Studie wurde vor Veröffentlichung des 29. Subventionsberichts der Bundesregierung erstellt und kann deshalb noch keinen Bezug nehmen auf diesen oder Daten daraus.

Die Autor:innen danken Matthias Runkel, Florian Zerzawy und Simon Meemken (alle FÖS) sowie Andreas Esche, Sara Holzmann und Marcus Wortmann (alle Bertelsmann Stiftung) für ihre Kommentierung des Entwurfs und allen Teilnehmer:innen eines Workshops zum Thema im Juli 2023.

Über uns

Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Teilhabe produktiv miteinander zu verbinden – das ist der Kerngedanke und das Erfolgsrezept der Sozialen Marktwirtschaft. Doch der Klimawandel und die Begrenzung natürlicher Ressourcen, ein abnehmendes Erwerbspersonenpotenzial, Globalisierungsprozesse und der digitale Wandel setzen unser bisheriges Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell unter Druck. Damit die Soziale Marktwirtschaft auch für künftige Generationen ein verlässliches Leitbild bleibt, müssen wir sie zu einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft transformieren.

Die ökologische Transformation erzeugt Wechselwirkungen und Konflikte zwischen den verschiedenen Zieldimensionen einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft. Der Arbeitsschwerpunkt „Economics of Transformation“ widmet sich den makroökonomischen Wirkungszusammenhängen zwischen verschiedenen Zielparametern und schafft empirisches Steuerungswissen zu wirtschaftspolitischen Maßnahmenbündeln, die den inhärenten Zielkonflikten vorbeugen, sie auflösen oder Synergiepotenziale freisetzen können. Dieses Focus Paper ist Teil einer Reihe von Publikationen zu den wirtschaftspolitischen Zielkonflikten einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft.

Inhalt

Inhalt.....	6
Abbildungen.....	7
Tabellen.....	8
Textboxen	8
Zusammenfassung.....	9
1 Warum über Subventionen sprechen?	11
2 Was sind (umweltschädliche) „Subventionen“?	12
2.1 Subventionsbegriff im Subventionsbericht der Bundesregierung.....	12
2.2 Subventionsbegriff des Umweltbundesamts	22
2.3 Gegenüberstellung der definitorischen Unterschiede	24
2.4 Weitere Subventionsberichterstattung: IfW Kiel	25
2.5 Subventionsbegriff auf internationaler Ebene.....	27
2.6 Bedeutung der unterschiedlichen Subventionsdefinitionen.....	30
3 Wie sollte Subventionspolitik gestaltet werden?.....	30
3.1 Subventionspolitische Leitlinien der Bundesregierung.....	30
3.2 Grundsätze für eine umweltorientierte Subventionspolitik des Umweltbundesamts	35
3.3 Gegenüberstellung der Leitlinien von BMF und UBA.....	36
3.4 Was lehrt uns die „gute Praxis“ der Subventionspolitik?.....	36
4 Was sind die subventionspolitischen Ziele der Bundesregierung?	37
4.1 Ziele und Selbstverpflichtungen der Bundesregierung.....	37
4.2 Konkretisierung der Subventionsreform.....	38

5	Warum ist die Debatte zur Subventionspolitik mehr als ein finanzpolitisches Thema?.....	40
5.1	Investitionsbedarfe in Deutschland	40
5.2	Aktive grüne Industriepolitik mit Subventionen in den USA	41
5.3	Eine „gute Subventionspolitik“ als Antwort auf den IRA?	42
	Literaturverzeichnis	44
	Anhang	50

Abbildungen

Abbildung 1: Die drei Anlagen im Subventionsbericht der Bundesregierung.....	15
Abbildung 2: Abgrenzungsschema für Steuervergünstigungen – „Aufteilung der steuerlichen Sonderregelungen auf Anlage 2 und 3“	18
Abbildung 3: Entwicklung des Subventionsvolumens zwischen 2013 und 2022 im Subventionsbericht der Bundesregierung, in Mrd. Euro	20
Abbildung 4: Verteilung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen 2022 nach den fünf Arten im Subventionsbericht der Bundesregierung, in Mrd. Euro	21
Abbildung 5: Das Volumen umweltschädlicher Subventionen 2018 nach Sektoren, in Mrd. Euro ...	23
Abbildung 6: Entwicklung des Volumens der umweltschädlichen Subventionen zwischen 2006 und 2018, in Mrd. Euro	24
Abbildung 7: Vergleich der Angaben zu den Volumina umweltschädlicher Steuervergünstigungen von BMF und UBA im Jahr 2018, in Mio. Euro	25
Abbildung 8: Subventionsvolumina für Finanzhilfen und Steuervergünstigungen (jeweils über 100 Mio. Euro) im Kieler Subventionsbericht, in Mrd. Euro	27
Abbildung 9: Konzept der expliziten und impliziten Subventionen in der internationalen Debatte..	29
Abbildung 10: Explizite und implizite Subventionen für fossile Energieträger in Deutschland 2021, nach IWF, in % BIP	30

Abbildung 11: Anteil der befristeten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach Anzahl und Subventionsvolumen.....	33
Abbildung 12: Anteil der degressiv ausgestalteten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach Anzahl und Subventionsvolumen 2021.....	34
Abbildung 13: Überflüssige, unwirksame und umweltschädliche Steuervergünstigungen in Deutschland.....	40
Abbildung 14: Anteile der Subventionsarten an Finanzhilfen und Steuervergünstigungen 2022 im Subventionsbericht der Bundesregierung.....	49

Tabellen

Tabelle 1: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der subventionspolitischen Leitlinien (Bundesregierung) und der Grundsätze für eine umweltorientierte Subventionspolitik (UBA).....	36
Tabelle 2: Überblick über umweltschädliche Subventionen (UBA), nach Sektor.....	50

Textboxen

Textbox 1: Vier Arten von Subventionen entsprechend des §12 StabG.....	14
Textbox 2: Subventionsberichterstattung in den Bundesländern am Beispiel Baden-Württemberg	16
Textbox 3: Worauf es bei der Evaluation von Subventionen ankommt.....	32
Textbox 4: Subventionspolitische Leitlinien der Bundesregierung	50

Zusammenfassung

Subventionspolitik prägt aktuelle politische Debatten in Deutschland wie auch international. Seit vielen Jahren werden die Höhe und die Zunahme umweltschädlicher Subventionen in Deutschland aus umweltpolitischer Perspektive kritisiert. Die Kritik bezieht sich aber nicht nur auf die negativen Umweltwirkungen. Instrumente für Klimaschutz können nur dann optimal wirken, wenn sie nicht von klima- und umweltschädlichen Subventionen konterkariert werden. Zudem profitieren primär Unternehmen und Menschen mit höheren Einkommen von vielen der umweltschädlichen Subventionen. Reformen dieser Subventionen könnten einen großen Beitrag zu effektiverer Klimapolitik, finanzpolitischen Zielen sowie mehr Verteilungs- und Steuergerechtigkeit leisten. Gleichzeitig werden trotz politischer Bekenntnisse kaum (umweltschädliche) Subventionen reformiert bzw. abgebaut – sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Was dies mit den definitorischen Grundlagen – was eine (umweltschädliche) Subvention ist – zu tun hat, beleuchtet diese Studie.

Vor diesem Hintergrund blickt Abschnitt 2 des Papiers zunächst auf die definitorischen Grundlagen in Deutschland. Es stellt die Definitionen und Berichterstattung im Subventionsbericht der Bundesregierung und des Umweltbundesamts (UBA) gegenüber, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten. Wie auf deutscher Ebene, zeigt sich auch auf internationaler Ebene: Zwar gibt es – klimapolitisch motivierte – internationale Ziele zum Abbau klimaschädlicher Subventionen, aber kein einheitliches Verständnis eines Subventionsbegriffs.

Abschnitt 3 betrachtet die Frage, wie die „gute Praxis“ der Subventionspolitik aussehen sollte. Die Leitlinien der Bundesregierung und Grundsätze des UBA zu diesem Aspekt zeigen viel Einigkeit. Abschnitt 4 greift die Ziele der Bundesregierung im Hinblick auf die Reform von Subventionen auf und skizziert, wie das Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag konkretisiert werden kann und welche Aspekte dabei berücksichtigt werden sollten.

Abschnitt 5 blickt auf die internationale Ebene und in die Zukunft und zeigt, dass die Frage der Subventionspolitik über die Finanzpolitik hinaus große Implikationen für die Klima- und Industriepolitik hat. Es schließt mit einem Plädoyer für eine gute Subventionspolitik, die notwendige öffentliche Investitionen und die Unterstützung privater Klimaschutzausgaben ermöglicht und gleichzeitig die Leitlinien der Befristung und Degression strikt umsetzt, um zu vermeiden, dass Subventionen dauerhafte Abhängigkeiten und Belastungen für den Haushalt schaffen.



Quelle: Eigene Darstellung des FÖS unter Nutzung von Canva.com.

1 Warum über Subventionen sprechen?

Subventionspolitik – ob zur Entlastung energieintensiver Industrien, als Fördermaßnahmen für Klimaschutzinvestitionen oder zur Ansiedlung von Mikroelektronik – prägt aktuelle politische Debatten, in Deutschland wie auch international. Seit vielen Jahren werden die Höhe und die Zunahme umweltschädlicher Subventionen in Deutschland aus umweltpolitischer Perspektive kritisiert (FÖS 2020a; FÖS 2021; UBA 2021). Der jüngste Environmental Performance Review der OECD zu Deutschland betonte den Reformbedarf insbesondere bei Steuervergünstigungen: Mehr als 80 Prozent des Volumens an Subventionen für fossile Energieträger in Deutschland gingen auf Steuervergünstigungen zurück (OECD 2023). Die Kritik bezieht sich aber nicht nur auf die negativen Umweltwirkungen. Der Bundesrechnungshof (BRH) hebt hervor, dass klimapolitische Instrumente wie der CO₂-Preis oder auch öffentliche und private Investitionen in Klimaschutz nur dann optimal wirken können, wenn sie „nicht von anderen staatlich beeinflussbaren Faktoren wie klimaschädlichen Subventionen oder dem Steuer- und Abgabensystem konterkariert werden“ (Bundesrechnungshof, 2022b, S. 24). Gleichzeitig sind klimapositive Subventionen neben der grundlegenden CO₂-Bepreisung wichtige Instrumente der Klimaschutz- und Industriepolitik. Im Wettbewerb um die Technologieführerschaft bei emissionsfreien Technologien nutzen insbesondere die USA Subventionen als Instrument, um Klimaschutz mit industriepolitischen Zielen zu verbinden.

Auch aus fiskalischer Perspektive wird der Status quo der Subventionspolitik kritisiert. Evaluationen bestehender Subventionen zeigen, dass viele von ihnen unwirksam und überflüssig sind und umweltschädliche Wirkungen haben (FiFo Köln et al. 2019). Von vielen umweltschädlichen Subventionen profitieren primär Unternehmen und Menschen mit höheren Einkommen – die Reform und der Abbau dieser Subventionen kann also auch einen Beitrag zu mehr Verteilungs- und Steuergerechtigkeit leisten (FÖS 2021). Diese Erkenntnisse würden bisher unzureichend von der Bundesregierung berücksichtigt, so der Bundesrechnungshof (2022a). Weitere umweltschädliche Subventionen wurden im Jahr 2022 beschlossen als Entlastungsmaßnahmen aufgrund der stark gestiegenen Preise für fossile Energieträger und Strom (FÖS 2022a). So führte beispielsweise allein der dreimonatige „Tankrabatt“ in Deutschland zu Steuermindereinnahmen in Höhe von über drei Milliarden Euro. Darüber hinaus wird die Berichterstattung zu Subventionen kritisiert – insbesondere, dass der Subventionsbericht der Bundesregierung unvollständig und inkonsistent berichte. So fehle es an einer transparenten Übersicht zu allen Steuervergünstigungen, über die der Staat jedes Jahr auf Einnahmen verzichte (Aliu et al. 2023).

Trotz der unterschiedlichen Argumente für die regelmäßige Evaluierung, Reform (und Abbau) bestehender Subventionen sind solche Reformen Mangelware. Der politische Diskurs im Inland und auf internationaler Ebene ist geprägt von einer, Durch- und Nebeneinander unterschiedlicher Antworten auf die Frage, welche Regelungen denn Subventionen seien und deshalb reformiert werden sollten (oder nicht) und was deren Umfang sei. Ziel des Papiers ist es, dieses Durcheinander zu beleuchten und verständlich zu machen – als Grundlage für politische Reformen.

2 Was sind (umweltschädliche) „Subventionen“?

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. dem 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 in Deutschland 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.

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über die konkurrierenden Subventionsdefinitionen auf nationaler und internationaler Ebene und ergänzt diese konzeptionellen Fragen durch Beispiele, die die praktische Bedeutung der definitorischen Unterschiede illustrieren (siehe Vergleich in Abschnitt 2.3).

2.1 Subventionsbegriff im Subventionsbericht der Bundesregierung

2.1.1 Aufgabe des Subventionsberichts: Berichterstattung – aber in welchem Umfang?

Die Bundesregierung veröffentlicht alle zwei Jahre den Subventionsbericht durch das BMF. Ziel des Berichts ist es „dem Deutschen Bundestag notwendige Informationen für Haushaltsentscheidungen bereitzustellen und zugleich auch den Bundesrat entsprechend zu informieren“ (BMF 2021a). Einige Quellen – wie der BRH – betonen, dass der Subventionsbericht seinem Auftrag, das Parlament umfassend zu informieren, nicht ausreichend nachkomme (Bundesrechnungshof 2022b).¹

Die Subventionsberichterstattung der Bundesregierung ist geprägt durch den rechtlichen Rahmen des Stabilitätsgesetzes (StabG). Dieser ist kein finanzpolitisch motivierter Rahmen, sondern er ist konjunktur- und strukturpolitisch motiviert. Auch der Begriff der „Steuervergünstigung“ im Subventionsbericht der Bundesregierung ist wesentlich enger als im allgemeinen Sprachgebrauch und fokussiert allein auf solche steuerlichen Sonderregelungen, die „zugleich Subventionen im Sinne des § 12 Abs. 2 StabG“ sind – d. h. den Zielen der Erhaltung, Anpassung, der Produktivitäts- und Wachstumsförderung – dienen.

¹ „Die parlamentarische Entscheidung, ob eine Steuervergünstigung abgeschafft, geändert, oder beibehalten werden soll, setzt voraus, dass die Bundesregierung das Parlament umfassend über Evaluierungsergebnisse in Kenntnis setzt. Die Datenblätter des Subventionsberichts sollen die Adressaten auf einen Blick über die jeweilige Steuervergünstigung informieren. Dazu sollte das BMF dem Parlament offener und selbstkritischer auch über die jeweiligen Kritikpunkte und die Reformvorschläge berichten.“ (Bundesrechnungshof 2022b)

Von praktischer Relevanz wird dies beispielsweise dadurch, dass der Bericht der Bundesregierung:

- nicht dem haushalterischen Prinzip der Jährlichkeit entspricht – sondern nur alle zwei Jahre erscheint;
- insbesondere bei Steuervergünstigungen sehr uneinheitlich berichtet (vgl. bspw. Bundesrechnungshof 2022b) und
- unzureichend Wissen darüber vorliegt, in welcher Höhe Deutschland auf Steuereinnahmen verzichtet.²

Dazu betont der Subventionsbericht ganz explizit (BMF 2021a):

“Eine umfassende Darstellung aller Steuervergünstigungen aus finanzwissenschaftlicher oder steuersystematischer Sicht ist somit nicht Aufgabe des Subventionsberichts. Ein vollständiges Bild ergibt sich auch nicht aus den in Anlage 2 erfassten Steuervergünstigungen und den – nachrichtlich – in Anlage 3 aufgelisteten „subventionsähnlichen“ Regelungen“.

2.1.2 Rechtlicher Rahmen des §12 StabG

Ziele des StabG

Das 1967 in Kraft getretene Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, konkretisiert das Ziel des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Artikel 109 Grundgesetz), skizziert das „magische Zielviereck“ und definiert die Instrumente einer keynesianischen Fiskalpolitik zur Erreichung dieser Ziele. Die Ziele sind:

- 1) die Stabilität des Preisniveaus,
- 2) ein hoher Beschäftigungsgrad (Vollbeschäftigung),
- 3) ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie
- 4) ein stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.

1967 wurde der erste Subventionsbericht der Bundesregierung durch das Finanzministerium erstellt. §12 StabG definiert eine Reihe von Anforderungen an die Berichterstattung der Bundesregierung an das Parlament über Subventionen. Der Subventionsbericht muss rechtliche Begründungen zu den Subventionen enthalten sowie Angaben zum erwarteten zeitlichen Rahmen und Vorschläge zur Verkürzung des zeitlichen Rahmens oder des Abbaus des finanziellen Umfangs. Bezüglich der allgemeinen Ausrichtung von Subventionen wird außerdem gefordert, dass diese mit den Zielen aus §1 StabG konform sind. Demnach sollen finanzpolitische Maßnahmen „gleichzeitig

² Die internationale Global Tax Expenditures Database erfasst Umfang und Ziele von Steuervergünstigungen weltweit. Der dort berichtete Umfang an Steuervergünstigungen in Deutschland geht deutlich über das Ausmaß der Berichterstattung im Subventionsbericht hinaus.

zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“ (§1 StabG).

Art der Hilfen in §12 StabG

Absatz 2, §12 StabG spezifiziert vier Arten von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen (siehe Textbox 1): Erhaltungshilfen, Anpassungshilfen und Produktionshilfen sowie sonstige Hilfen. Bei Letzteren handelt es sich beispielsweise um Maßnahmen, die Konsumanreize für private Haushalte oder Unternehmen schaffen sollen und so indirekt als Maßnahmen für wirtschaftliche Akteure/Sektoren wirken sollen (BMF 2021).

Textbox 1: Vier Arten von Subventionen entsprechend des §12 StabG

Erhaltungshilfen sind Subventionen, die insbesondere der Aufrechterhaltung bestimmter Sektoren oder Produktionsverfahren bzw. der Abfederung auslaufender Prozesse dienen. Sie sind vornehmlich wirtschafts-, verteilungs- und/oder regionalpolitisch motiviert und kommen insbesondere der Land- und Forstwirtschaft, dem Schiffbau sowie dem Schienengüterverkehr zugute. Auch Energiesteuerbegünstigungen für bestimmte Bereiche oder Wirtschaftszweige werden teilweise als Erhaltungshilfen eingestuft. Erhaltungshilfen sollen nicht zeitlich unbegrenzt gewährt werden, um Anpassungsprozesse nicht dauerhaft zu verhindern.

Anpassungshilfen sollen im Wesentlichen zur Änderung bestehender Strukturen von Betrieben und Wirtschaftszweigen dienen und sich dadurch im Zeitverlauf selbst entbehrlich machen.

Produktivitätshilfen dienen vor allem der Förderung von Innovationen und Wachstum in Betrieben und Wirtschaftszweigen, insbesondere durch die Entwicklung neuer Produktionsmethoden und -richtungen.

Als **sonstige Hilfen** werden vor allem Subventionen ausgewiesen, die nicht unmittelbar an Betriebe oder Wirtschaftszweige gehen, sondern bestimmte Güter und Leistungen für private Haushalte verbilligen. Die Hilfen an private Haushalte werden nur dann im Subventionsbericht erfasst, wenn sie mittelbar dem Wirtschaftsgeschehen zugerechnet werden können. Dies trifft insbesondere für die Wohnungsbau- und die Sparförderung zu, die Haushalten den Erwerb von Wohnraum und die Bildung von Ersparnissen erleichtern soll und gleichzeitig die Baunachfrage und die Nachfrage im Finanzsektor in erheblichem Umfang beeinflusst.

Quelle: Anlage 6 in BMF 2021a.

Berichtsmodus: „alle zwei Jahre eine zahlenmäßige Übersicht“

Alle zwei Jahre legt das BMF den Subventionsbericht mit einem Berichtszeitraum von vier Jahren vor. So berichtet der aktuelle 28. Subventionsbericht aus dem Jahr 2021 beispielsweise über die Jahre 2019 bis 2022.

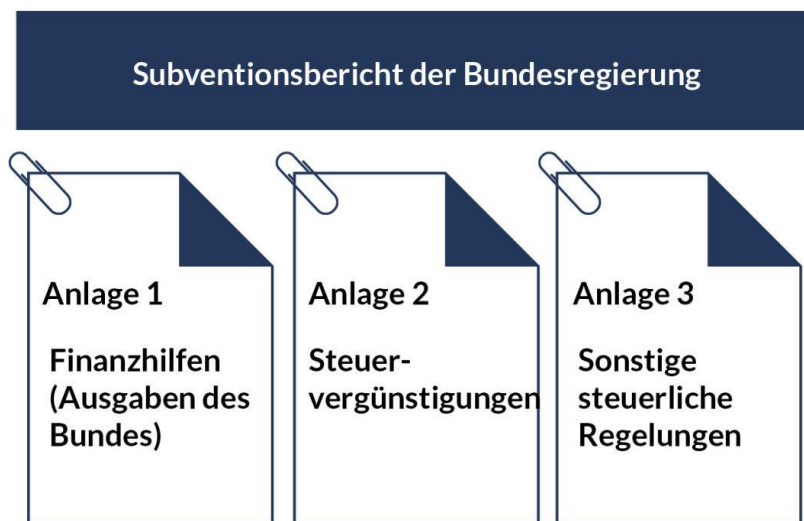
Um Bundestag und Bundesrat im laufenden Haushaltsprozess zu informieren, wurde die Veröffentlichung des Berichts zeitlich so gewählt, dass dieser zeitgleich zum Haushaltsentwurf vorgelegt wird. Berücksichtigt werden daher nur Subventionen, die für die kommende Haushaltsplanung noch Relevanz haben. Der 28. Subventionsbericht berücksichtigt beispielsweise temporäre und teilweise

bereits beendete Maßnahmen zur Corona-Pandemie oder zur Flutkatastrophe 2021 aus diesem Grund nicht (BMF 2021b; Bundesministerium der Justiz).

2.1.3 Unterscheidung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen

Der Subventionsbericht der Bundesregierung unterscheidet zwischen zwei Arten an Subventionen: Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Eine Übersicht zu den Finanzhilfen gibt Anlage 1 des Subventionsberichts. Steuervergünstigungen und sonstige steuerliche Regelungen werden in den Anlagen 2 und 3 dargestellt.

ABBILDUNG 1 Die drei Anlagen im Subventionsbericht der Bundesregierung



Quelle: Eigene Abbildung.

| BertelsmannStiftung

Finanzhilfen des Bundes

Finanzhilfen bezeichnen „alle aus dem Bundeshaushalt verausgabten Subventionen (...) in Form von Zuschüssen, Schuldendiensthilfen oder Darlehen³, die wirtschaftlichen Akteuren gewährt werden, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen" (BMF 2021a). Leistungen an die Bundesverwaltung oder an Länder und Kommunen werden folglich nicht betrachtet. Neben den Finanzhilfen in den Einzelplänen der Ministerien werden im Subventionsbericht auch Finanzhilfen der Sondervermögen (Klima- und Transformationsfonds sowie Digitale Infrastruktur) ausgewiesen.

³ Zu Darlehen betont der Subventionsbericht: „In Relation zu Zuschüssen wird der Subventionswert von Darlehen oder bedingt rückzahlbaren Zuschüssen so überzeichnet. Allerdings ist die Bedeutung von Darlehen im Zeitablauf kontinuierlich zurückgegangen. Ihr Anteil an den Finanzhilfen des Bundes liegt mittlerweile bei unter 1 %.“ (BMF 2021a)

Finanzhilfen werden jedes Jahr durch den Beschluss des Haushalts im Parlament neu legitimiert. Beispiele für Finanzhilfen im Subventionsbericht der Bundesregierung sind:

- Anpassungshilfen wie beispielsweise Gemeinschaftsaufgaben zur regionalen Wirtschafts- und zur Agrarstrukturförderung und Strompreiskompensation
- Sonstige Hilfen wie beispielsweise die Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien und die Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz sowie zur Förderung des Breitbandausbaus und des Ausbaus von Gigabitnetzen
- Sonstige Hilfen für private Haushalte wie beispielsweise die Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energie im Gebäudebereich oder die Zuschüsse im Rahmen des Programms „Baukindergeld“ der KfW Bankengruppe

Die Berichterstattung im Subventionsbericht des BMF bezieht sich ausschließlich auf Finanzhilfen des Bundes. Die Bundesländer wiederum nutzen jeweils eine eigene Subventionsdefinition und definieren den Begriff teilweise weiter, sodass beispielsweise Zuschüsse zum ÖPNV in einigen Ländern als Subvention betrachtet werden, in anderen Ländern hingegen nicht (BMF 2021a) (vgl. Textbox 2).

Textbox 2: Subventionsberichterstattung in den Bundesländern am Beispiel Baden-Württemberg

Seit 2019 veröffentlicht die Landesregierung von Baden-Württemberg jährlich einen Subventionsbericht. Dieser berichtet zu Subventionen in Form von Finanzhilfen (ohne Steuervergünstigungen) nach der Definition der Bundesregierung. Ebenso wird im Bericht zu Förderausgaben berichtet, deren Definition weiter gefasst ist und sich auf staatliche Leistungen an externe Dritte bezieht. Dabei stellen die Subventionen nach Definition des Bundes eine Teilmenge der Förderausgaben dar. Die Haushaltsposten im Bericht sind beispielsweise einzelne Förderprogramme, die nach Ministerien und deren Fachbereichen gegliedert werden.

Der aktuelle Subventionsbericht des Landes betrachtet die Jahre 2019 bis 2021. Für das Jahr 2021 werden nach der Definition des Bundes Subventionen in Form von Finanzhilfen in Höhe von 5,3 Milliarden Euro gelistet, davon allein 4,7 Milliarden Euro im Wirtschaftsressort. Doppelt so hoch waren 2021 die Förderausgaben des Landes mit 10,8 Milliarden Euro, davon 6,1 Milliarden Euro durch das Wirtschaftsministerium. Das Volumen der Förderausgaben hat sich zwischen 2019 (5,1 Mrd. Euro) und 2021 (10,8 Mrd. Euro) verdoppelt – auch aufgrund der Corona-Pandemie.

Quelle: Landtag von Baden-Württemberg 2022.

Abgrenzungsprobleme bei Finanzhilfen

Abgrenzungsprobleme ergeben sich insbesondere zu den Ausgaben der Bundesregierung. Die folgenden drei Bereiche werden vom BMF nicht als Subventionen betrachtet:

- Forschungsförderung: Ausgaben für die institutionelle Forschungsförderung oder Grundlagenforschung werden nicht als Subventionen angesehen. Allerdings werden in diesem Bereich solche Ausgaben als Subventionen betrachtet, die „unmittelbar darauf gerichtet sind, die technische Leistungskraft der Unternehmen bei Vorhaben zu stärken, deren

Markteinführung und damit wirtschaftliche Verwertung in überschaubarem Zeitraum mit relativ großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist“ (BMF 2021a).

- Sozialleistungen: Bereits 1967 wurde der Grundsatz begründet, dass die Sozialleistungen im Haushalt beschlossen würden und die Berichterstattung im Subventionsbericht deshalb „vor allem über Subventionen in Form von Hilfen an private Haushalte berichtet, wenn sie mittelbar den Markt in wichtigen Wirtschaftsbereichen erheblich beeinflussen und nicht in anderen Berichten der Bundesregierung dargestellt werden“ (z. B. Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge durch Zulagen, „Riester-Rente“).
- Förderung erneuerbarer Energien: Das Fördersystem des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) hatte subventionsähnlichen Charakter mit seiner Anschluss- und Abnahmeverpflichtung sowie staatlich für 20 Jahre festgelegten Vergütungen. Finanziert wurden die Kosten lange Zeit über die EEG-Umlage als Teil des Strompreises. Aufgrund dieser Konstruktion wurde die EEG-Umlage nicht als Subvention im Sinne des §12 StabG angesehen.⁴ Seit Abschaffung der EEG-Umlage zum 1. Juli 2022 werden die Kosten über den Klima- und Transformationsfonds finanziert – als Ausgaben des Staates.⁵ Von der EU-Kommission wurde die Neuregelung als Beihilfe genehmigt (Europäische Kommission 2022).

Steuervergünstigungen

Steuervergünstigungen bezeichnen steuerliche Sonderregelungen, durch die die Steuerlast sinkt. Das BMF selbst betont eine Reihe von Abgrenzungsproblemen bei Steuervergünstigungen mit Blick darauf, ob eine Regelung:

- systematisch oder aus Gründen der Steuergerechtigkeit geboten ist (dann: keine Subvention)
- oder eine Sonderregelung darstellt (dann: möglicherweise eine Subvention nach §12(2) StabG).

Die Bestimmung, ob eine steuerliche Sonderregelung eine Subvention darstellt, erfolgt seit dem 20. Subventionsbericht anhand eines Abgrenzungsschemas (siehe Abbildung 2). Danach sind Subventionen (BMF 2006):

- „mittel- oder unmittelbar wirkende Begünstigungen einzelner Sektoren oder Teilbereiche der Wirtschaft“,
- „unmittelbar wirkende Sonderregelungen, die die Wirtschaft insgesamt gegenüber der Allgemeinheit begünstigen“,

⁴ Der Grund dafür war, dass es sich nicht um eine Finanzhilfe aus dem Bundeshaushalt handelte. Dies galt ebenso für Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt in den Jahren 2021 und 2022, weil diese „ausschließlich die Zahlenden der EEG-Umlage entlastet, aber keine Auswirkungen auf die EEG-Vergütung der Anlagenbetreiber hat.“ (BMF 2021a)

⁵ Ob die Neuregelung im 29. Subventionsbericht als Subvention in Form einer Finanzhilfe ausgewiesen wird, kann nicht mit Sicherheit gesagt werden.

- Steuerliche Sonderregelungen, die andere „abgrenzbare sonstige gesellschaftliche Bereiche begünstigen“ (außerhalb der Wirtschaft) (Anlage 3 des Subventionsberichts)

Keine Subventionen stellen Regelungen dar, die die Wirtschaft nur „mittelbar“ begünstigen.⁶

ABBILDUNG 2 Abgrenzungsschema für Steuervergünstigungen – „Aufteilung der steuerlichen Sonderregelungen auf Anlage 2 und 3“

Wirkung der Steuervergünstigung	Begünstigter Bereich		
	Wirtschaft allgemein	Abgrenzbarer Teilbereich/Sektor der Wirtschaft	Abgrenzbarer sonstiger gesellschaftlicher Bereich ¹
unmittelbar	Anlage 2	Anlage 2	Anlage 3
mittelbar	Anlage 3	Anlage 2	Anlage 3

Anmerkungen: ¹ gemeinnützige Organisationen, Vereine, Kirchen, Parteien, Gesundheitssektor, Sozialversicherungen

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von (BMF 2006).

| BertelsmannStiftung

Beispiele für Steuervergünstigungen im Subventionsbericht der Bundesregierung sind:⁷

- Erhaltungshilfen wie beispielsweise „die im Rahmen der ökologischen Steuerreform eingeführten Energiesteuer- und Stromsteuervergünstigungen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes“ (BMF 2021a)
- Anpassungshilfen wie beispielsweise die Kfz-Steuerbefreiung für landwirtschaftliche Zugmaschinen (BMF 2021a)
- Produktivitäts- und Wachstumshilfen wie beispielsweise „die Energiesteuerentlastungen für die gekoppelte Erzeugung von Kraft und Wärme (KWK)“ (BMF 2021a)
- Sonstige wie beispielsweise „die Umsatzsteuerermäßigungen in verschiedenen Bereichen“ (BMF 2021a)
- Maßnahmen für private Haushalte wie beispielsweise „die Abzugsfähigkeit von Renovierungsaufwendungen sowie Maßnahmen der Sparförderung und Vermögensbildung“ (BMF 2021a)

Abgrenzungsprobleme bei Steuervergünstigungen und sich ändernde Bewertungen über die Zeit

Der Subventionsbericht betont auch, dass der Subventionscharakter von Steuervergünstigungen nicht immer klar bestimmbar ist und sich mit der Zeit ändern kann. Exemplarisch ist die Anwendung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes für tierische Lebensmittel, der 1968 eingeführt wurde, mit dem sozialpolitischen Ziel, „bestimmte Güter des lebensnotwendigen Bedarfs aus sozialpolitischen Gründen zu verbilligen“ (Postpischil et al. 2022). Die Ungleichbehandlung in der Praxis zeigt sich

⁶ Als Beispiel verweist die Bundesregierung auf den Freibetrag von Belegschaftsrabatten in der Einkommenssteuer.

⁷ Die ersten beiden Beispiele werden vom UBA zusätzlich als umweltschädliche Subventionen eingeordnet.

beim Vergleich der Mehrwertsteuer auf Lebensmittel und auf kulturelle Dienstleistungen. Beide werden mit dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz besteuert, jedoch wird:

- „der ermäßigte Umsatzsteuersatz für Nahrungsmittel als systematisch oder von der Steuergerechtigkeit geboten und damit nicht als steuerliche Sonderregelung angesehen (...),
- während der ermäßigte Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen als Steuervergünstigung ausgewiesen wird“ (BMF 2021a).

Von Relevanz für Umwelt- und Klimaschutz wird diese definitorische Frage dadurch, dass nicht alle Lebensmittel mit dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz besteuert werden. Einige pflanzliche Lebensmittel wie Sojawurst und Hafermilch oder auch Süßkartoffeln werden mit dem vollen Mehrwertsteuersatz („Luxusgüter“) besteuert. Klimapolitisch relevant ist dies, da tierische Lebensmittel deutlich größere ökologische Fußabdrücke haben als ihre pflanzlichen Pendanten, aber mit sieben Prozent⁸ besteuert werden. Die Kategorisierung innerhalb der Mehrwertsteuer bewirkt somit, dass besonders umweltschädlicher Lebensmittelkonsum gefördert wird und weniger umweltschädliche Lebensmittel im Wettbewerb stärker belastet werden.

Im Gegensatz zum Subventionsbericht der Bundesregierung sieht der UBA-Subventionsbericht den ermäßigten Mehrwertsteuersatz auf tierische Produkte als umweltschädliche Subvention an und fordert eine Reform dieser umweltschädlichen Anreizwirkungen (siehe auch Abschnitt 3 in Postpischil et al. 2022).

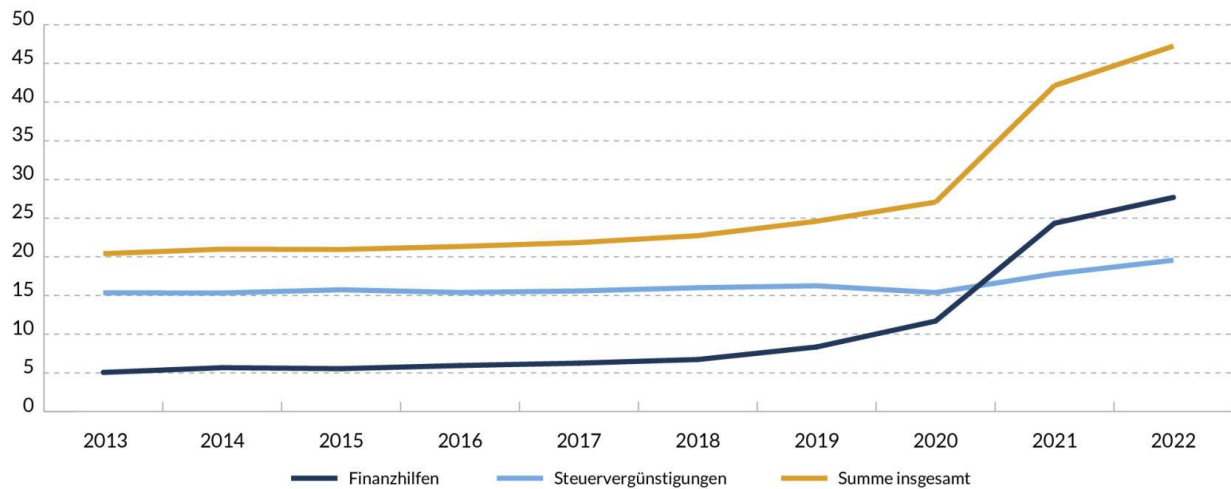
2.1.4 Entwicklung des Subventionsvolumens

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung des Subventionsvolumens nach der Definition des Subventionsberichts der Bundesregierung aufgeschlüsselt nach Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und der Summe der beiden für die letzten zehn Jahre. Von 2013 bis 2019 hat sich das Volumen der Subventionen kaum verändert. Seitdem hat sich das Bild geändert. Vor allem das Volumen der Finanzhilfen hat dabei stärker zugenommen als das der Steuervergünstigungen. Während Steuervergünstigungen vor 2020 ein ungefähr dreimal so großes Volumen wie Finanzhilfen hatten, sind diese seit 2020 deutlich umfangreicher als die Steuervergünstigungen. Dieser Anstieg der Finanzhilfen wird im Subventionsbericht maßgeblich auf die „Mehrausgaben für Klimaschutzmaßnahmen“ (BMF, 2021a, S.15) zurückgeführt. Als Beispiele werden die Erhöhung der Mittel für Maßnahmen für erneuerbare Energien im Gebäudesektor, die Kaufprämien für Elektroautos, für die Ladeinfrastruktur und zur Dekarbonisierung der Industrie genannt. Der Subventionsbericht erklärt mit Blick auf die gestiegenen Steuervergünstigungen ab 2020, dass diese hauptsächlich auf die Einführung des „ermäßigte(n) Umsatzsteuersatz auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen“ und der „Forschungszulage“ zurückzuführen sind (BMF, 2021a, S.15).

⁸ Mit Ausnahme von „Luxusgütern“ (z. B. Hummer), die mit dem regulären Mehrwertsteuersatz besteuert werden.

ABBILDUNG 3 Entwicklung des Subventionsvolumens zwischen 2013 und 2022 im Subventionsbericht der Bundesregierung

in Mrd. Euro



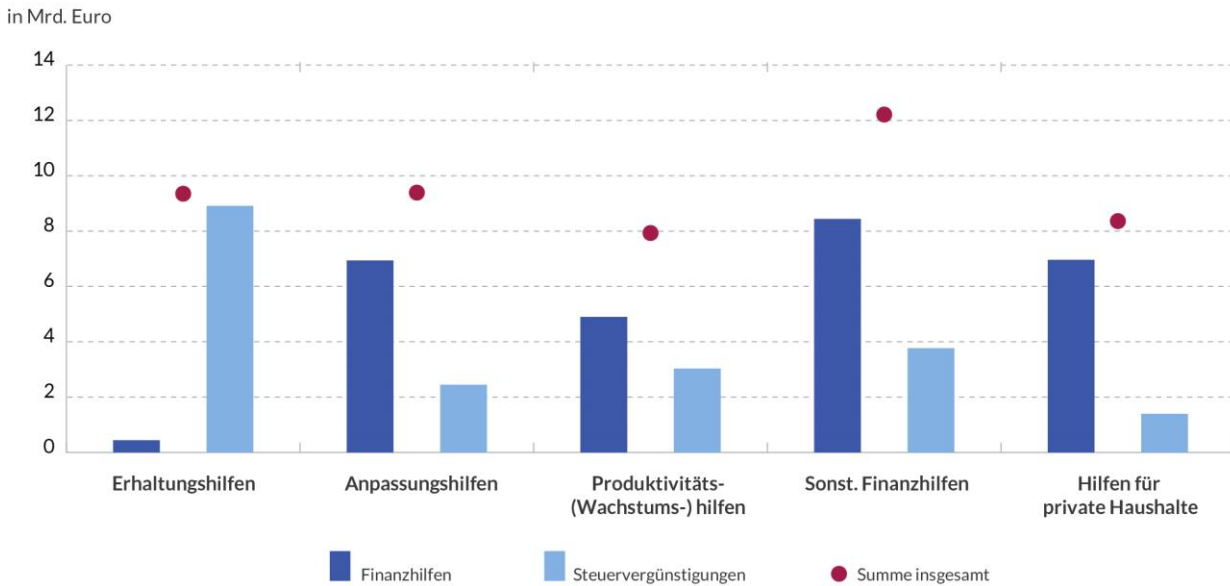
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von (BMF 2021a).

| BertelsmannStiftung

Abbildung 4 zeigt die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gegliedert nach ihrer Art. Auffallend ist, dass ein großer Teil der Steuervergünstigungen in Form von Erhaltungshilfen gewährt wird, während nur wenige Finanzhilfen als Erhaltungshilfen gewährt werden. Zum Teil sind dies Regelungen, die vor Jahrzehnten unbefristet und nicht degressiv beschlossen wurden. Eine solche „konservierende Strukturpolitik“ wird insbesondere mit Blick aus Erhaltungshilfen kritisiert, da so dauerhaft Anreize zur Umstrukturierung gesenkt werden und einzelne Interessengruppen durch öffentliche Mittel unterstützt werden (Kampmann 2022).

Bei allen anderen Arten ist das Volumen der Finanzhilfen deutlich höher als das der Steuervergünstigungen. Abbildung 14 im Anhang zeigt die prozentuale Aufteilung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach Arten.

ABBILDUNG 4 Verteilung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen 2022 nach den fünf Arten im Subventionsbericht der Bundesregierung



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von (BMF 2021a).

| BertelsmannStiftung

2.1.5 Nachhaltigkeitsprüfung für Subventionen

Seit dem 25. Subventionsbericht aus dem Jahr 2015 führt die Bundesregierung eine Nachhaltigkeitsprüfung für Subventionen durch. Diese soll für den diesjährigen 29. Subventionsbericht reformiert werden, um sie stärker auf die geltenden Umwelt- und Klimaziele auszurichten. So soll eine klare Aussage zur Klimawirkung jeder Subvention – zumindest in Form einer Einordnung als klimafreundlich, ohne Relevanz für Klimaschutz oder klimaschädlich – erfolgen (FÖS 2023a). Die Reform der Nachhaltigkeitsprüfung für Subventionen wird sich erst bewerten lassen nach deren Veröffentlichung. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, diese reformierte Methodik auch über Subventionen hinaus zur Bewertung der Wirkungsorientierung von Ausgaben zu nutzen. Ebenso beschloss die Regierung im Klimaschutz-Sofortprogramm, Subventionen mit umwelt- und klimaschädlichen Wirkungen „hinsichtlich ihres Fortbestandes“ zu überprüfen (Bundesregierung 2022).

Die Durchführung der Bewertung im Rahmen der bisherigen Nachhaltigkeitsprüfung fiel in die Zuständigkeit der jeweils federführenden Ressorts. Ziel der Prüfung war eine „Abwägung der Auswirkungen der Maßnahmen aus ökologischer, ökonomischer und sozialer Perspektive“, auch um Zielkonflikte zwischen diesen Dimensionen zu identifizieren. Dazu wurde für jede Subvention die nationale Nachhaltigkeitsstrategie sowie die betroffenen Prinzipien, Indikatorenbereiche oder Ziele herangezogen. Für diese sollten sowohl die positiven Beiträge einer Subvention als auch die Zielkonflikte dargestellt werden. In der Praxis basierte die Prüfung jedoch im Wesentlichen auf qualitativen Einschätzungen der Ressorts, da die Zuordnung zu den quantitativen Indikatoren zu komplex sei. Nicht nachhaltige Wirkungen einer Subvention, wie etwa der Kfz-Steuerbefreiung für landwirtschaftliche Zugmaschinen, wurden bisher im Fließtext beschrieben und stehen dann gleichberechtigt neben den positiven Beiträgen der Subventionen in anderen Bereichen – im Beispielfall der „wirtschaftlichen Zukunftsvorsorge und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit“ (siehe BMF 2021a).

Grundsätzlich erkennt der 28. Subventionsbericht an, dass Subventionen Produktion und Konsum fördern und „zu einem erhöhten Verbrauch an finanziellen, materiellen und/oder natürlichen Ressourcen (führen) und (...) insoweit Zielkonflikte mit anderen in der Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Zielsetzungen, wie z. B. Ressourcenschonung, Klimaschutz und Staatsverschuldung verursachen (können)“ (BMF 2021a).

2.2 Subventionsbegriff des Umweltbundesamts

2.2.1 Definition umweltschädlicher Subventionen

Seit 2006 berichtet das UBA zu umweltschädlichen Subventionen in Deutschland. Es wählt dabei einen weiteren Subventionsbegriff als das BMF: „Um alle Begünstigungen umweltschädigender wirtschaftlicher Aktivitäten zu erfassen, liegt dieser Studie ein weiter Subventionsbegriff zugrunde [...]. Auf diese Weise lassen sich staatliche Handlungsdefizite und Fehlentwicklungen im Umweltbereich erkennen“ (UBA 2021). Folglich kritisiert das UBA den Umfang der vom BMF betrachteten Steuervergünstigungen als zu eng. Zusätzlich zu den Subventionen im Subventionsbericht der Bundesregierung berücksichtigt das UBA auch implizite Vergünstigungen, die teilweise nicht direkt budgetrelevant sind. In der Konsequenz berücksichtigt der UBA-Bericht mehr Finanzhilfen und Steuervergünstigungen und ermittelt teilweise deutlich höhere Volumina (siehe Abschnitt 2.3).

Das Evaluationsgutachten von FiFo et al. verweist hinsichtlich der Berücksichtigung von nicht nachhaltigen Nebenwirkungen von Subventionen auf einen wichtigen Aspekt, der vom UBA „stillschweigend immer akzeptiert“ würde: es wird angenommen, dass die Subventionen ursächlich sind für die schädlichen Nebenwirkungen und dass „die intendierte Hauptwirkung auch tatsächlich erreicht wird“ (Fifo et al., 2019, S. 129f). Insbesondere bei unwirksamen Subventionen, die ihr eigentliches Ziel nicht oder nur teilweise erreichten, müsste die Einschätzungen zum Umfang der umweltschädlichen Nebenwirkungen einer solchen Subvention entsprechend nach unten korrigiert werden.

Beispiele für Regelungen, die nicht im Subventionsbericht der Bundesregierung, aber im Bericht des UBA auftauchen, sind:

- nicht berücksichtigte Arten von Steuervergünstigungen (Kerosinsteuerbefreiung und die Frage der Umsatzsteuerbefreiung auf grenzüberschreitende Flüge),
- die Ungleichbesteuerung von Energieträgern (z.B. das „Dieselprivileg“),
- Bürgschaften und Garantien (unabhängig davon, ob diese in Anspruch genommen wurden), etwa „gezielte Begünstigungen im Rahmen staatlicher Regulierung“ sowie die „staatliche Bereitstellung oder Beschaffung von Gütern, Leistungen und Rechten zu Preisen, die nicht den Marktpreisen entsprechen“ und
- Zahlungsströme außerhalb des Haushalts, beispielsweise die besondere Ausgleichsregelung des EEG.

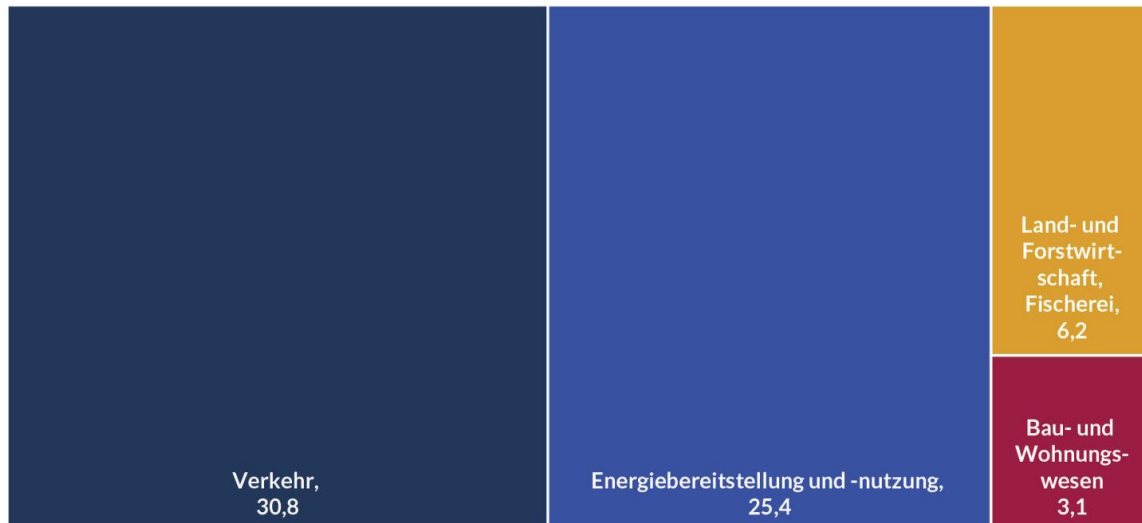
2.2.2 Umfang der umweltschädlichen Subventionen

Der aktuelle UBA-Subventionsbericht aus dem Jahr 2021 für das Jahr 2018 identifizierte ein jährliches Volumen von 65 Milliarden Euro an umweltschädlichen Subventionen, von denen

60,6 Milliarden Euro auch als klimaschädlich einzuordnen seien.⁹ Der Verkehrssektor weist das größte Subventionsvolumen auf (31 Milliarden Euro / 47 % des Gesamtvolumens), gefolgt von der Energiebereitstellung und -nutzung (25 Milliarden Euro / 39 %), der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei (6 Milliarden Euro / 9 %) und dem Bau- und Wohnungswesen (3 Milliarden Euro / 5 %) (siehe Abbildung 5).

ABBILDUNG 5 Das Volumen umweltschädlicher Subventionen 2018 nach Sektoren

in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von UBA (2021).

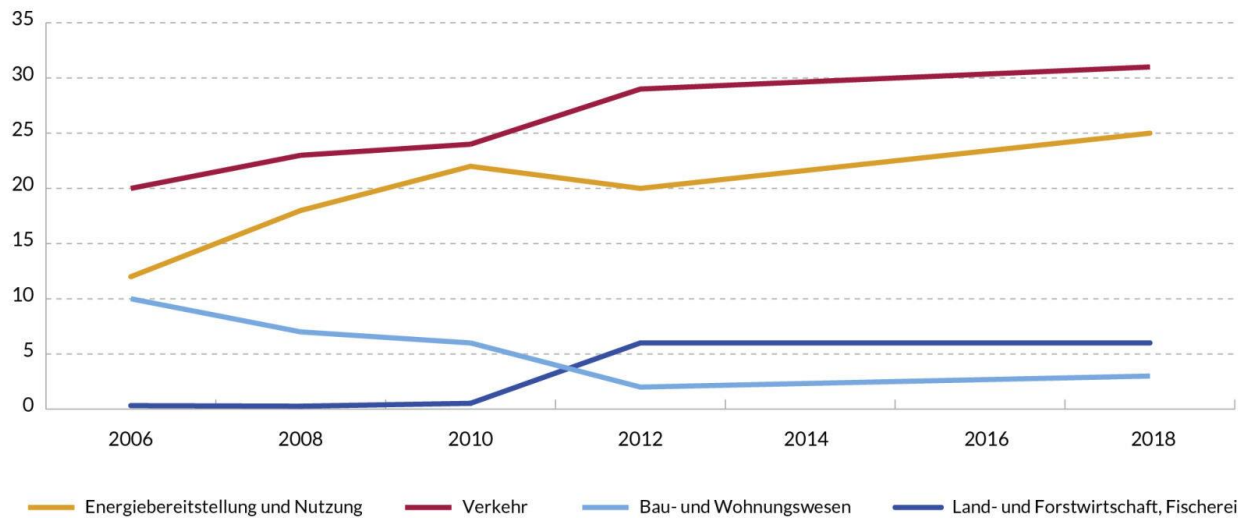
| BertelsmannStiftung

Trotz zahlreicher politischer Bekundungen auf nationaler und internationaler Ebene, um umwelt- und klimaschädliche Subventionen abzubauen (z. B. im Koalitionsvertrag, auf Ebene der G7 oder EU), und entsprechender Forderungen von Umwelt- und Finanzakteuren (z. B. UBA oder BRH), sind die umweltschädlichen Subventionen seit 2006 kontinuierlich angestiegen (Abbildung 6). Diese Zunahme ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Einige Subventionsarten wachsen aufgrund einer steigenden Anzahl von Begünstigten durch Ausnahmeregelungen (z. B. die besondere Ausgleichsregelung und das EEG-"Eigenstromprivileg"). Andere Subventionen nehmen zu, da der Verbrauch subventionierter Güter (z. B. im Rahmen des Dieselprivilegs oder der Energiesteuerbefreiung für Kerosin) zunimmt. Einige Subventionen konnten erst im Bericht von 2018 quantifiziert werden oder wurden neu in die Liste aufgenommen (UBA 2021).

⁹ Nicht als klimaschädlich eingeordnet werden alle umweltschädlichen Subventionen im Bereich Bau- und Wohnungswesen, die Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer, die Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger sowie die nicht quantifizierte Subventionierung der Kernenergie.

ABBILDUNG 6 Entwicklung des Volumens der umweltschädlichen Subventionen zwischen 2006 und 2018

in Mrd. Euro



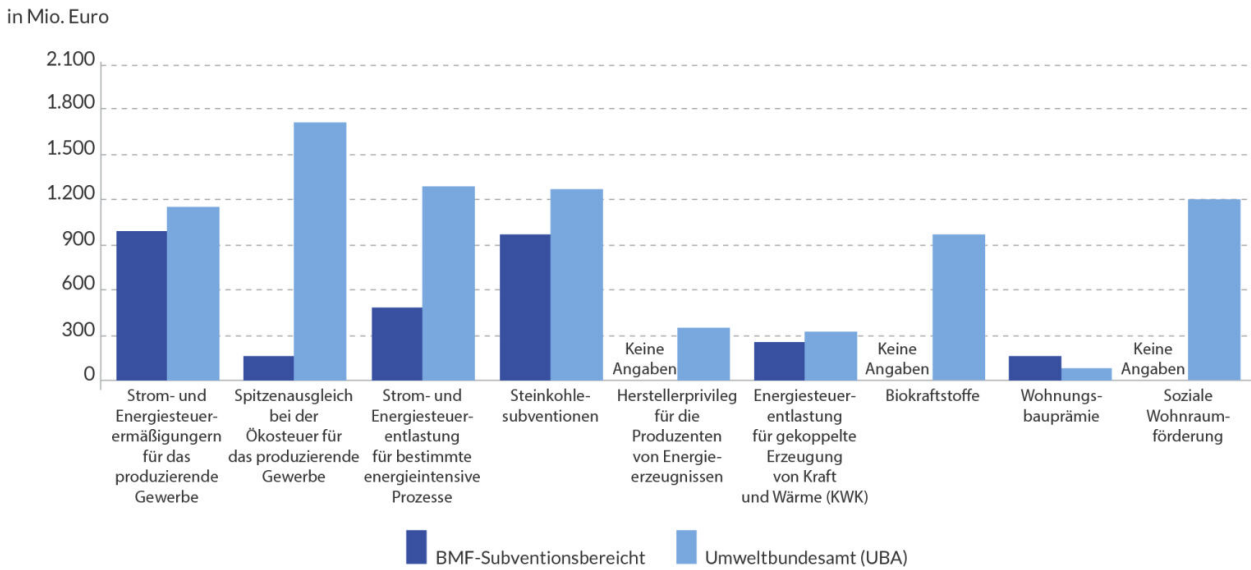
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten von UBA (2021).

| BertelsmannStiftung

2.3 Gegenüberstellung der definitorischen Unterschiede

Die definitorischen Unterschiede zwischen BMF und UBA haben verschiedene Auswirkungen. Zum einen ist die Anzahl der umweltschädlichen Steuervergünstigungen sehr unterschiedlich. Während der UBA-Bericht 35 Steuervergünstigungen benennt, werden im Subventionsbericht der Bundesregierung von diesen nur 14 thematisiert. Ebenso werden die Volumina der umweltschädlichen Steuervergünstigungen im Bericht der Bundesregierung meist, teils drastisch, niedriger bewertet (vgl. Abbildung 7). Beim Spitzenausgleich und bei der Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren liegt die Angabe des BMF beispielsweise weit unter der des UBA. In einem Fall ist das Verhältnis umgekehrt. Grund für diese Abweichungen ist, dass die Berichte unterschiedliche Annahmen und Methoden zur Bestimmung der jeweiligen Subventionsvolumina nutzen (Aliu et al. 2023).

ABBILDUNG 7 Vergleich der Angaben zu den Volumina umweltschädlicher Steuervergünstigungen von BMF und UBA im Jahr 2018



Quelle: (Aliu et al. 2023) mit Quellangaben: BMF (2019), 27. Subventionsbericht des Bundes, Bundesministerium der Finanzen (BMF).
Burger, A. and W. Bretschneider (2021), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Umweltbundesamt (UBA).

| BertelsmannStiftung

Ein weiteres Beispiel ist eine Subvention, die in Abbildung 7 nicht enthalten ist: Die Kerosinsteuerbefreiung. Der Subventionsbericht der Bundesregierung bezieht die Subvention nur auf den inländischen Flugverkehr, da die Besteuerung internationaler Flüge „aufgrund entsprechender Abkommen ausgeschlossen“ sei. Das UBA argumentiert hingegen, dass zur Bestimmung des Subventionsvolumens aus ökonomischer Sicht das gesamte in Deutschland subventionierte Kerosin berücksichtigt werden sollte. Entsprechend weist das UBA ein Volumen von 8,4 Milliarden Euro (2018) aus, der Subventionsbericht der Bundesregierung lediglich 584 Millionen Euro (für den inländischen Flugverkehr).

2.4 Weitere Subventionsberichterstattung: IfW Kiel

Neben Bundesregierung und UBA legt auch das Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel) regelmäßig Berichte zu Subventionen in Deutschland vor. Das IfW nutzt wiederum einen eigenen, weiteren Subventionsbegriff als die Bundesregierung. Ein zentraler Unterschied zum BMF liegt im betrachteten Empfängerkreis. In der Kieler Definition können „nicht nur Unternehmen, sondern auch private Haushalte, private Organisationen ohne Erwerbszweck sowie der Staat selbst Empfänger von Subventionen sein“. Hierfür werden der Bundeshaushaltsplan und die Bundeshaushaltsrechnung ausgewertet. Bei den Steuervergünstigungen stützt sich der Kieler Bericht auf die Anlagen 2 und 3 des Subventionsberichts (IfW Kiel 2018).

2018 wurde vom IfW Kiel in ihrem Subventionsbericht erstmals eine Kategorisierung der wichtigsten Finanzhilfen und der größten Steuervergünstigungen im Hinblick auf deren volkswirtschaftliche Schädlichkeit vorgenommen. Es wurde geprüft, ob eine ersatzlose Abschaffung oder eine Kürzung der Subvention möglich sei und dafür wird ein Ampelschema genutzt (IfW Kiel 2018):

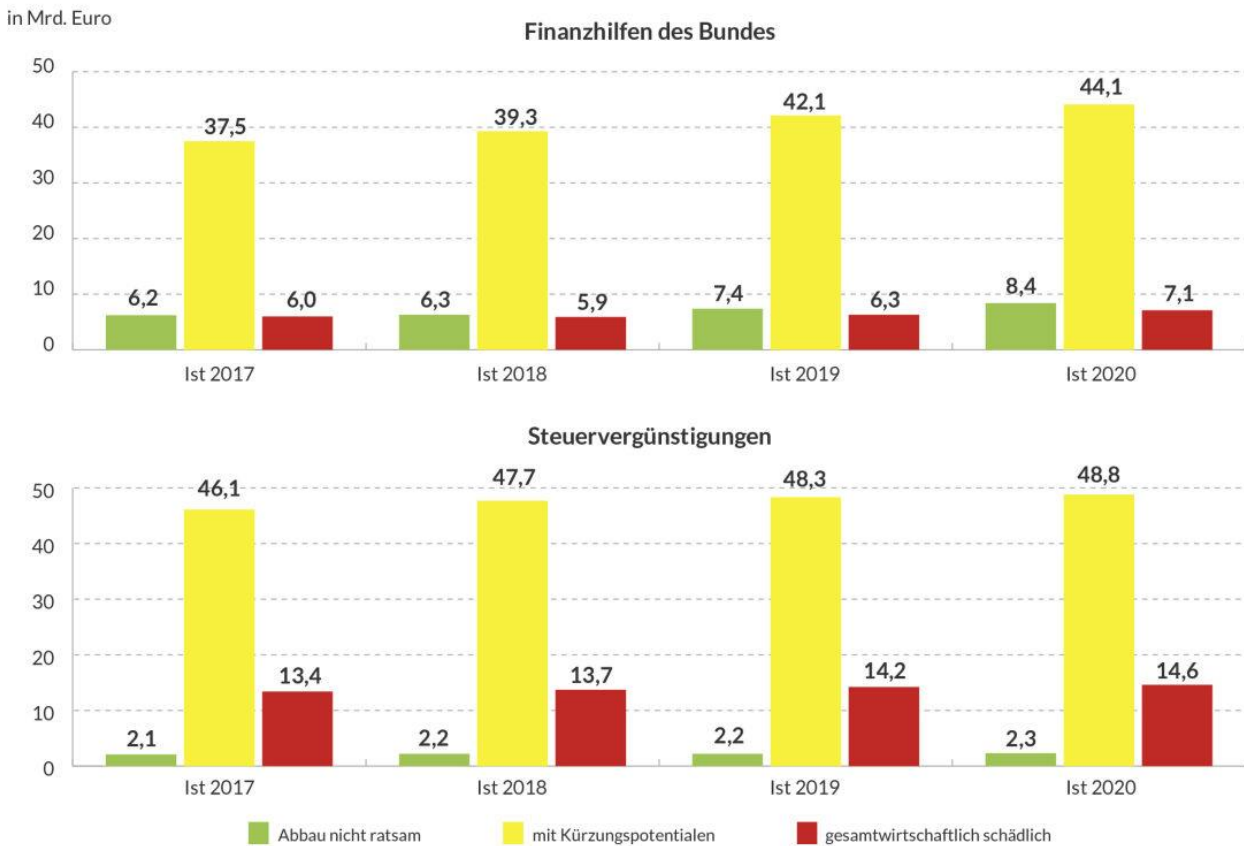
- rot: Subventionen, die ersatzlos gestrichen werden sollten
- gelb¹⁰: gesamtwirtschaftlicher Nutzen ist begründbar, aber umstritten oder Ziele können durch eine effizientere Gestaltung erreicht werden
- grün: Subventionen, bei denen ein Abbau aus verschiedenen Gründen nicht infrage kommt

Die Farbe „grün“ steht somit nicht für „gute“ Subventionen, sondern für jene, die aufgrund ihrer Vorgaben unvermeidlich sind (IfW Kiel 2020). Durch das einfache Ampelkonzept kommt es unvermeidlich zu Verzerrungen. Aus diesem Grund gibt das IfW Kiel zusätzlich noch verschiedene Kommentaranmerkungen, die auf die Art der Verzerrung, die Wirkung oder eine Alternative hinweisen. Beispiele für die gegebenen Zusatzinformationen sind werden unter anderem angeführt: „Wettbewerbsverzerrung“, „zweifelhafte Wirkung oder Nebenwirkung“, „Erhaltungssubventionen“ oder „widersprüchliche Subventionen“ (IfW Kiel 2018).

Die neueste Version des Kieler Subventionsberichts mit der Bewertung nach dem Ampelschema wurde 2020 veröffentlicht. Der Bericht umfasst Subventionen mit einem Volumen von insgesamt 131,4 Milliarden Euro (IfW Kiel 2020) und liegt damit deutlich über dem Subventionsbericht der Bundesregierung (31,3 Mrd. Euro) (BMF 2020) und dem UBA-Subventionsbericht (65 Mrd. Euro). Das Volumen verteilt sich auf 63,8 Milliarden Euro an Finanzhilfen des Bundes und 67,5 Milliarden Euro an Steuervergünstigungen. Innerhalb der Finanzhilfen mit einem Volumen von mehr als 100 Millionen Euro sind 74 Prozent „gelb“ gekennzeichnet und somit sollten bei ihnen Kürzungen geprüft werden. 14 Prozent und 12 Prozent sind „grün“ bzw. „rot“ gekennzeichnet. Innerhalb der Steuervergünstigungen sind 74 Prozent „gelb“ (inkl. 11 % „gelb-orange“), 22 Prozent rot und nur 3,5 Prozent „grün“ gekennzeichnet (siehe Abbildung 8) (IfW Kiel 2020).

¹⁰ Zu den drei Ampelfarben wurde noch die Unterkategorie „gelb-orange“ eingeführt, um widersprüchliche Subventionen zu kennzeichnen. Derartige Subventionen verstoßen gegen eine konsequente Umweltpolitik, indem die größten Emittenten von der Steuer ausgenommen werden. Derartige Ausnahmen lassen das Ziel der Maßnahme in Frage stellen. Ein Beispiel für „gelb-orange“ gekennzeichnete Maßnahmen sind Energiesteuerermäßigungen für energieintensive Produktionen, da diese im Widerspruch zum vorgegebenen Ziel der Einsparung von Energie und CO₂-Emissionen stehen.

ABBILDUNG 8 Subventionsvolumina für Finanzhilfen und Steuervergünstigungen (jeweils über 100 Mio. Euro) im Kieler Subventionsbericht



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von (IfW Kiel 2020).

Hinweis: Die Zahlen unterscheiden sich leicht von denen im Fließtext, da lediglich die Steuervergünstigungen und Finanzhilfen über 100 Mio. Euro betrachtet werden.

| BertelsmannStiftung

2.5 Subventionsbegriff auf internationaler Ebene

2.5.1 Problematik: Internationale Selbstverpflichtungen, aber keine international einheitliche Definition

Auch auf internationaler Ebene gibt es keine Einigkeit was (umweltschädliche) Subventionen sind. Eine Vielzahl internationaler Organisationen nutzt unterschiedliche Definitionen von (umwelt- und klimaschädlichen) Subventionen, um deren Volumen zu beziffern, sie zwischen Staaten zu vergleichen und zur Reform und Abbau solcher Subventionen beizutragen. Transparenz und Anschlussfähigkeit zwischen den Definitionen ist dabei wichtig, da die Mitgliedstaaten der EU, von G7 und G20 sich verpflichtet haben, Subventionen in ihren Staaten abzubauen. Ein einheitliches Verständnis des Subventionsbegriffs trägt dazu bei, dass dies im Gleichschritt erfolgen kann und Staaten ihren Stillstand nicht mit Verweis auf den vermeintlichen Stillstand in anderen Ländern „rechtfertigen“ können. So wird beispielsweise bei der Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff oder der Energiesteuerbefreiung für Kerosin häufig auf den internationalen Steuerwettbewerb verwiesen und vor einem nationalen oder gar „europäischen Alleingang“ gewarnt (BDL 2019).

2.5.2 Europäische Union: Gemeinsame Ziele zum Abbau, aber keine einheitliche Definition

Auf EU-Ebene haben sich die Mitgliedstaaten u.a. im 8. Umweltprogramm zu einem „phasing out of fossil fuel subsidies“ verpflichtet – allerdings ohne festes Zieldatum (European Commission 2022). Das Europäische Parlament beschloss das Ziel, alle Subventionen für fossile Energieträger bis 2025 und alle sonstigen umweltschädlichen Subventionen bis 2027 abzuschaffen (European Parliament 2021).

Da auch die EU keine einheitliche Definition besitzt, um umweltschädliche Subventionen der Mitgliedstaaten zu identifizieren und zu reformieren, beschloss die EU bis 2023 eine Methodik und einheitliche Definition zu entwickeln (European Parliament 2021).

2.5.3 OECD: „support for fossil fuels“ als Definition, die im Rahmen der SDGs genutzt wird

Der Ansatz der OECD basiert auf den von den nationalen Regierungen bereitgestellten Daten. Die OECD erstellt eine international vergleichbare Datenbank aller Unterstützungsmaßnahmen für fossile Energieträger. Dabei wird betont, dass der Begriff „support“ bewusst weiter gewählt ist als „subsidy“. Die Definition umfasst alle direkten Haushaltstransfers und Steuervergünstigungen, die die Produktion oder den Verbrauch fossiler Brennstoffe begünstigen oder bevorzugen (OECD).

Die Definition basiert auf der Subventionsdefinition aus dem Welthandelsrecht.¹¹ Sie wurde 2019 von OECD und mehreren UN und internationalen Organisationen weiterentwickelt und wird als Indikator für das Sustainable Development Goal 12.c.1 („amount of fossil-fuel subsidies per unit of GDP (production and consumption)“) verwendet. Diese Definition stellt aus Sicht der Autor:innen die international am weitesten akzeptierte Definition dar – im Hinblick auf klimaschädliche Subventionen. Konkret bedeutet dies für „fossil fuel support“ in Deutschland, dass die OECD-Datenbank 14 Steuervergünstigungen mit einem fiskalischen Volumen von (lediglich) 3,6 Milliarden Euro (2021) ausweist (OECDStat 2023).¹²

Die OECD betont, dass die Datenbank auf der Berichterstattung der nationalen Regierungen beruhe, und Länder nicht eins zu eins miteinander vergleichbar seien. Berichtete Subventionsvolumina basierten auf der Höhe der Subventionen und darauf, wie vollständig eine nationale Regierung über Subventionen berichte. Eine relativ lückenhafte Berichterstattung eines Landes könne dazu führen, dass das Subventionsvolumen niedriger erscheint als es ist.¹³ Das heißt, dass die Höhe des „fossil fuel support“ für zwei Länder nicht eins zu eins miteinander verglichen werden können und keine

¹¹ Siehe <https://www.oecd.org/fossil-fuels/methodology/>

¹² Der Wert ist viel geringer als der für umwelt- oder klimaschädliche Subventionen nach Definition des UBA, weil nur Finanzhilfen und Steuervergünstigungen betrachtet werden, die sich direkt auf fossile Energieträger beziehen.

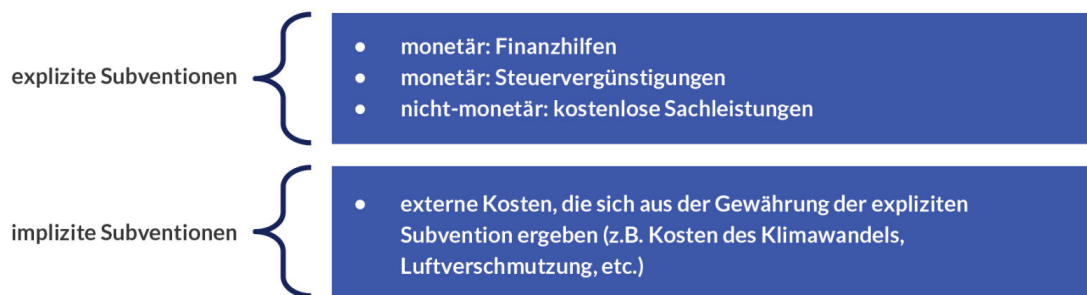
¹³ „This does not necessarily mean that these countries have higher levels of support than other countries but may reflect that they have been more transparent about the support that is provided. The measures captured in the Inventory are classified as support without reference to the purpose for which they were first put in place or their economic or environmental effects. No judgment is therefore made as to whether or not such measures are inefficient or ought to be reformed.“ (OECD)

uniformen Ziele für den Subventionsabbau (z. B. minus X % bis 2025) sich auch aus der OECD-Datenbank nicht ableiten lassen.

2.5.4 Weltbank und IWF: Weitgehende Definitionen, die implizite Wirkungen berücksichtigen

Die Weltbank nutzt in Bezug auf umweltschädliche Subventionen die Unterscheidung zwischen expliziten und impliziten Subventionen (siehe Abbildung 9). Als explizite Subventionen werden Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gezählt. Implizite Subventionen berücksichtigen auch die externen Kosten einer Subvention und sind deshalb deutlich schwerer zu messen. Studien der Weltbank betonen, dass umweltschädliche explizite Subventionen wirtschaftliche Aktivitäten fördern, die wiederum wesentlich höhere Schäden¹⁴ verursachen, die von der Allgemeinheit getragen werden (z. B. Kosten des Klimawandels, von lokaler Luftverschmutzung, der Zerstörung von Ökosystemen, etc.). Diese deutlich höheren Schäden, die durch explizite Subventionen verursacht werden, werden als implizite Subventionen bezeichnet (Damania et al. 2023).

ABBILDUNG 9 Konzept der expliziten und impliziten Subventionen in der internationalen Debatte



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von (Damania et al. 2023).

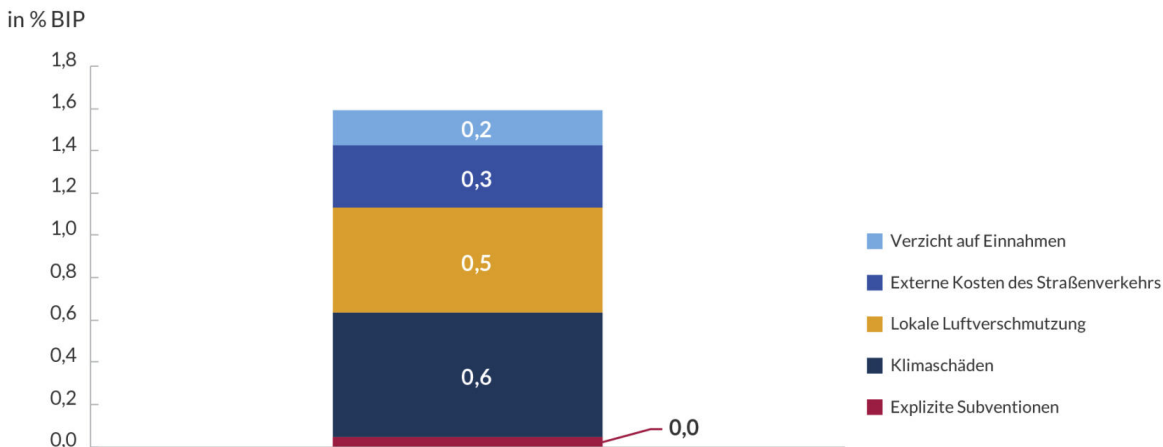
| BertelsmannStiftung

Der IWF berechnet für alle Länder weltweit explizite sowie implizite Subventionen für fossile Energieträger. Bei den impliziten Subventionen berücksichtigt der IWF externe Kosten, die der Allgemeinheit durch die explizite Subventionierung fossiler Energieträger entstehen. Diese umfassen beispielsweise Kosten des Klimawandels, von lokaler Luftverschmutzung bis hin zu externen Kosten des Straßenverkehrs (IMF 2021).

Die IWF-Daten für Deutschland zeigen, dass fast das gesamte Subventionsvolumen für fossile Energieträger auf implizite Subventionen zurückgeht. Während explizite Subvention mit 1,6 Milliarden Euro (<0,1 % des deutschen BIP) beziffert werden, verursachen die impliziten Subventionen (externe Kosten) in Höhe von insgesamt 54,9 Milliarden Euro (1,5 % des deutschen BIP) Klimaschäden (20,8 Mrd. Euro), lokale Luftverschmutzung (17,6 Mrd. Euro), Verkehrsunfälle (10,5 Mrd. Euro) und den Verzicht auf Einnahmen (6 Mrd. Euro) (siehe Abbildung 10).

¹⁴ Die Weltbank in beziffert das Verhältnis von expliziten zu impliziten Subventionen in unterschiedlichen Sektoren weltweit. Weltweit stehen 1,25 Billionen Dollar an expliziten Subventionen, implizite Subventionen in Höhe von 6 bis 10,8 Billionen Dollar gegenüber (siehe Tabelle ES.1 in Damania et al. 2023).

ABBILDUNG 10 Explizite und implizite Subventionen für fossile Energieträger in Deutschland 2021, nach IWF



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von (Damania et al. 2023).

| BertelsmannStiftung

2.6 Bedeutung der unterschiedlichen Subventionsdefinitionen

Der Abschnitt zeigt, wie unterschiedlich (umweltschädliche) Subventionen definiert werden können und wie stark deren Anzahl und Volumen durch die definitorischen Unterschiede variieren. Im Zentrum der Debatte stehen die Subventionsberichte der Bundesregierung und des Umweltbundesamts. Wird über Reformen von Subventionen gestritten, drängt sich zuallererst die Frage nach dem Subventionsbegriff selbst auf: Bezieht sich dieser auf den engeren Rahmen der Bundesregierung oder werden auch umweltschädliche Subventionen, wie vom UBA identifiziert, einbezogen? Mit Blick auf die Frage eines einheitlichen Definitionsrahmens ist es wichtig, die Herkunft der Definition der Bundesregierung zu berücksichtigen und anzuerkennen, dass auch die Bundesregierung selbst betont: Der Subventionsbericht leistet keine vollständige Übersicht zu Subventionen (und soll dies auch nicht) – sondern nur mit Blick auf die Ziele des Stabilitätsgesetzes.

Der Blick auf die internationale Ebene zeigt, dass es auch international keine definitorische Einigkeit, sondern eine Vielzahl konkurrierender Konzepte gibt. Der Mangel einer einheitlichen Definition erschwert also auch die Reform von (umwelt- und klimaschädlichen) Subventionen im internationalen Kontext (insbesondere im Hinblick auf das Pariser Klimaabkommen).

3 Wie sollte Subventionspolitik gestaltet werden?

3.1 Subventionspolitische Leitlinien der Bundesregierung

3.1.1 Subventionspolitische Leitlinien des BMF

Im Jahr 2015 wurden vom Bundeskabinett subventionspolitische Leitlinien für die Ausgestaltung der Subventionspolitik beschlossen. Diese thematisieren die konkrete Ausgestaltung und die Ziele

von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen sowie das Thema Evaluation. Die ausführlichen Leitlinien des BMF sind in Textbox 4 im Anhang zu finden.

Betont werden sollen folgende Anforderungen an eine „gute Praxis“ der Subventionspolitik (BMF 2021a):

- Bestehende Subventionen sollen regelmäßig intern und extern evaluiert werden, um unwirksame Subventionen abzubauen oder zu reformieren.
- Subventionen sollen nach „Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Effektivität (einschließlich externer Effekte), auf ihre Kohärenz mit den finanzpolitischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielsetzungen der Politik der Bundesregierung sowie mit Blick auf Optimierungspotenziale“ überprüft werden.
- Neue Subventionen sollten als Finanzhilfen gewährt werden und bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen überführt werden.
- Neben der Evaluierung sind vor allem Degression (d. h. über die Zeit abnehmende Subventionen) und Befristung zentrale Ziele, u. a. damit der Strukturwandel nicht durch eine Dauersubventionierung verhindert wird.

3.1.2 Umsetzungsdefizite

Regelmäßige Evaluierung von Subventionen und Subventionspolitik

Schon im Jahr 2017 hatte der BRH die Umsetzung der subventionspolitischen Leitlinien beim Bundeswirtschaftsministerium überprüft und bewertet. In dem Bericht betont der BRH, dass das „Bundeswirtschaftsministerium [...] die Vorgabe zur Befristung seiner Finanzhilfen (umgeht und) [...] seine Finanzhilfen überwiegend nicht degressiv gestaltet und so die Ausnahme vom Grundsatz zur Regel (...) macht.“ (Bundesrechnungshof 2017a). Unter anderem verweist der Bericht dabei auf insgesamt 13 Subventionen, welche seit über 40 Jahren durch das Bundeswirtschaftsministerium gewährt werden.¹⁵ Zwar befriste das Wirtschaftsministerium seine Fördermaßnahmen regelmäßig, jedoch wirke die Befristung „schematisch und wenig planvoll“. Die eigentliche Regel der degressiven Ausgestaltung würde umgangen und die nicht-degressive Ausgestaltung würde zum „Regelfall gemacht“ (Bundesrechnungshof 2017a).

Ein weiterer BRH-Bericht (2022) kritisiert, dass der 28. Subventionsbericht kaum Folgerungen aus dem Evaluationsgutachten zu Steuervergünstigungen von FiFo et al. ziehe (Bundesrechnungshof 2022b; FiFo Köln et al. 2019). So gebe es zum Teil große Diskrepanzen zwischen der Einschätzung einer Steuervergünstigung im FiFo-Gutachten und deren Darstellung im Subventionsbericht. Der Bericht wirft der Bundesregierung vor, dass diese sich nicht an die subventionspolitischen Leitlinien

¹⁵ Zu diesen gehören beispielsweise die „Förderung von Weiterbildungslehrgängen im Handwerk (1974), Förderung der Beratungen von Handwerksunternehmen durch ihre Kammern und Fachverbände (1974), Förderung von Informationsstellen für Unternehmensführung im Handwerk (1974), Förderung der Sonderausstellung EXEMPLA und des Gemeinschaftsstandes "Innovation gewinnt!" auf der Internationalen Handwerksmesse München (1970) oder Finanzierungshilfen für den Absatz von zivilen Flugzeugen inklusive Triebwerke (1975)“ (Bundesrechnungshof, 2017b, S. 13).

halte, denn gemäß diesen sollen „neue Steuervergünstigungen und damit verbundene Mindereinnahmen stets durch Einsparungen bei bestehenden, weniger effektiven oder ineffizienten Steuervergünstigungen kompensiert“ werden (Bundesrechnungshof 2022b). Die Kritik am 28. Subventionsbericht bezog sich dabei auf die „alte“ Bundesregierung und der BRH empfahl entsprechend der aktuellen Bundesregierung, das Fifo et al. Gutachten „noch einmal gründlich auszuwerten“ (Bundesrechnungshof 2022b).

Textbox 3: Worauf es bei der Evaluation von Subventionen ankommt

Viele Evaluationen zu bestehenden Subventionstatbeständen haben deren Reformbedarf unterstrichen – ohne dass politische Entscheider:innen dies bisher umgesetzt hätten. Zentral hierfür sind Hemmnisse auf politischer Ebene und Widerstände insbesondere von kleinen und gut organisierten Gruppen, die von der Subvention profitieren.

Um Subventionen (und allgemeine öffentliche Finanzströme) prüfen und bewerten zu können, gibt es verschiedene Evaluierungsansätze. Darüber hinaus liegen konkrete und dezidierte Prozessvorschläge für eine Subventionsprüfung vor (siehe die vorherigen Unterabschnitte sowie u.a. UBA (2021), FiFo Köln et al. (2019), Thöne und Happ (2015) und allgemeiner FÖS (2022a, 2022b und 2023b). Dabei zeigt sich, dass die folgenden Punkte eine wichtige Rolle bei der Evaluation von Subventionen spielen:

- Wirkung abschätzen und analysieren (inkl. Zielkonflikte)
 - Auf wissenschaftliche Literatur zurückgreifen
 - Eigene bzw. in Auftrag gegebene empirische Analysen
 - Hierbei stellt sich die Frage, inwiefern die Prüfung dauerhaft an bestimmten Stellen verankert werden kann, wie die Durchführung regelmäßiger Spending Reviews durch den BRH
- Regelmäßige Evaluation
 - In Bezug auf die weiter oben beschriebenen Kriterien (überflüssig, unwirksam, klima- und umweltschädlich) sowie auf die fiskalische und Verteilungswirkung (siehe vorherigen Punkt)
 - Ex-ante als Abschätzung vor der Einführung sowie regelmäßig ex-post zur Überprüfung
- Daten, die für die (quantitative) Wirkungsanalyse notwendig sind, erheben
- Öffentliche Zugänglichkeit zu Daten und Analyseergebnissen hinsichtlich der verschiedenen Ziele ermöglichen und Transparenz der Methoden (Datenerhebung und -auswertung) sicherstellen

Bevorzugung von Finanzhilfen gegenüber Steuervergünstigungen

Im letzten Jahr verwies der BRH darauf, dass im Berichtszeitraum des 28. Subventionsberichts fünf neue Steuervergünstigungen mit einem Volumen von 4,4 Milliarden Euro eingeführt wurden. Entgegen den eigenen Leitlinien wurden die Subventionen als Steuervergünstigungen und nicht als Finanzhilfen beschlossen und nicht durch den Abbau anderer Subventionen gegenfinanziert. Den

neuen Subventionen stand die Abschaffung von drei Steuervergünstigungen mit einem Volumen von 45 Millionen Euro (also ca. 1 % des Volumens der neuen Subventionen) gegenüber (BRH 2022).

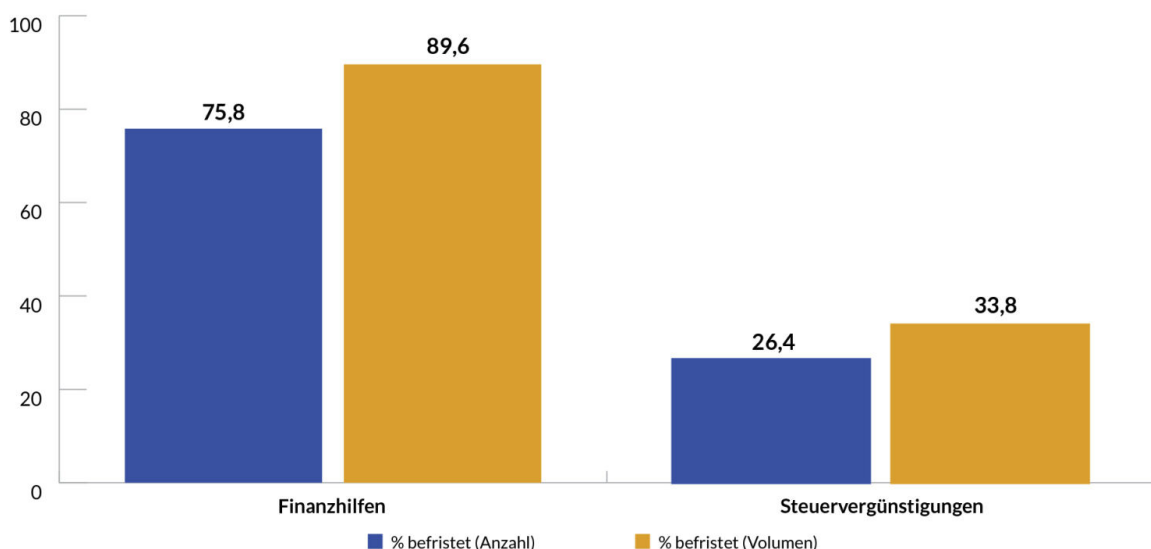
Eine weitere Leitlinie der Bundesregierung ist es, Subventionen vorrangig als Finanzhilfen und nicht als Steuererleichterungen zu gewähren. Denn Steuererleichterungen haben den Nachteil, dass sie in „ihrer Höhe nach nicht über Haushaltsansätze limitiert und auch nicht Gegenstand des jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahrens [sind]“ (BMF 2021a). Sie unterliegen nicht dem Prinzip der Jährlichkeit und das Volumen der Einnahmeausfälle kann jedes Jahr nur geschätzt werden. Das Beispiel der Kfz-Steuerbefreiung für landwirtschaftliche Nutzfahrzeuge illustriert, dass die Subventionsvolumina so „unbemerkt“ steigen können. Während das Volumen der Steuervergünstigung 2006 bei 55 Millionen Euro lag, so stieg es bis 2020 auf 475 Millionen Euro (BMF 2006, 2021a). Generell laufen Steuervergünstigungen Gefahr Mitnahmeeffekte zu kreieren und sich zu verfestigen (Bundesrechnungshof 2022b).

Befristung und degressive Ausgestaltung

Die Befristung von Subventionen soll verhindern, dass diese über ihre Zweckmäßigkeit hinaus bestehen und als normaler Zustand des wirtschaftlichen Systems wahrgenommen werden. Die Befristung erzeugt einen Rechtfertigungsdruck, indem sie es erforderlich macht, dass Subventionen regelmäßig auf ihre Wirksamkeit überprüft und ihre Abschaffung oder Neuausrichtung überdacht werden müssen.

Abbildung 11 zeigt, dass die Befristung zwischen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen ungleich gehandhabt wird. Während vom Gesamtvolumen aller Subventionen des 28. Subventionsberichts 66 Prozent befristet sind, zeigt die Unterscheidung zwischen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen deutliche Unterschiede: Es sind 90 Prozent der Finanzhilfen befristet, hingegen sind es bei Steuervergünstigungen nur 34 Prozent (gemessen am Volumen).

ABBILDUNG 11 Anteil der degressiv ausgestalteten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach Anzahl und Subventionsvolumen 2021

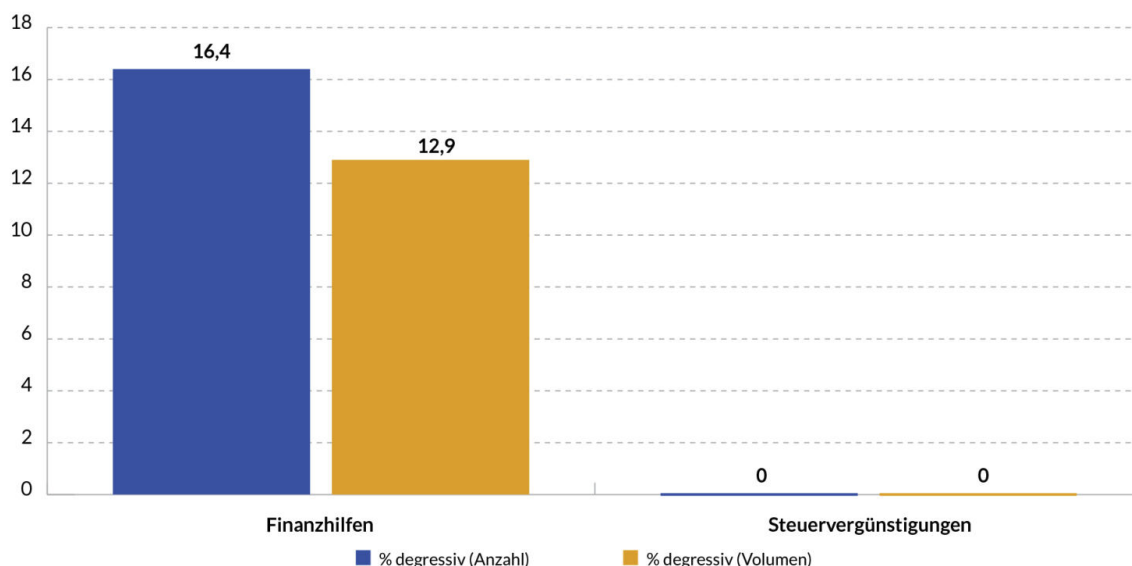


Die Leitlinie der Degression meint, dass entweder die Fördersumme oder die Anzahl an Empfänger:innen im Förderzeitraum zurückgehen. Damit soll Gewöhnungs- und Mitnahmeeffekten entgegengewirkt werden und verhindert werden, dass Subventionen über Jahrzehnte bestehen. Eine solche „konservierende Strukturpolitik“ kann von einer „gestaltenden Strukturpolitik“ unterschieden werden, deren Ziel es ist, „dass staatliche und private Akteure und Investitionen gemeinsam ein vernetztes Innovationssystem bilden, das erforderlich ist, um vor allem risikoreiche Zukunftsinvestitionen zu ermöglichen, die privatwirtschaftlich nicht finanzierbar wären“ (Kampmann 2022).

Das BMF hat sich zum Ziel gesetzt, künftige Subventionen grundsätzlich degressiv und befristet zu erlassen und wenn möglich bestehende Subventionen entsprechen zu reformieren (BMF 2021a). Das BRH verweist darauf, dass im Subventionsbericht kaum Beispiele für degressiv ausgestaltete Subventionen zu finden seien. Argumente des Bundeswirtschaftsministeriums gegen die Zweckmäßigkeit der Degression oder wie diese an anderer Stelle umgesetzt würde, wären nicht nachvollziehbar dargelegt und nicht überprüfbar (Bundesrechnungshof 2017b).

Der Blick auf die Daten des 28. Subventionsberichts zeigt, dass keine der 106 Steuervergünstigungen degressiv ausgestaltet wurde. Von den 128 Finanzhilfen sind 21 (16,4 %) degressiv ausgestaltet. Sie entsprechen 12,9 Prozent des Subventionsvolumens aus Finanzhilfen (Abbildung 12).

ABBILDUNG 12 Anteil der degressiv ausgestalteten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach Anzahl und Subventionsvolumen 2021



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von (BMF 2021a).

BertelsmannStiftung

3.2 Grundsätze für eine umweltorientierte Subventionspolitik des Umweltbundesamts

Das UBA hat Grundsätze für eine umweltorientierte Subventionspolitik bei der Reform bestehender und der Einführung neuer Subventionen erarbeitet. Sie weisen eine große Schnittmenge mit den Leitlinien der Bundesregierung auf und sollen diese „um Umweltaspekte erweitern“ (UBA 2021). Das UBA betont, dass es für eine erfolgreiche Subventionspolitik (Reform umweltschädlicher Subventionen) klare Grundsätze, regelmäßige Evaluationen und ein umweltorientiertes Subventionscontrolling brauche. Auch das UBA sieht die befristete und degressive Ausgestaltung, die Bevorzugung von Finanzhilfen gegenüber Steuervergünstigungen, regelmäßige Evaluierungen oder die Prüfung alternativer Instrumente als Instrumente guter Subventionspolitik an. Der Vergleich der Leitlinien und Grundsätze in Tabelle 1 zeigt die vielen Gemeinsamkeiten auf.

Die zusätzlichen Grundsätze des UBA (2021) sollen die Umweltorientierung der Subventionspolitik stärken und die Abhängigkeit von Subventionen reduzieren oder begrenzen. Dazu werden vorgeschlagen:

- Gegenleistungen und Umweltauflagen, wodurch die Begünstigten im Gegenzug zur Förderung umweltfreundlicher Aktivitäten verpflichtet werden. Dadurch können negative Anreizwirkungen reduziert oder gar vermieden werden.
- Eigenbeteiligung von Subventionsempfängenden, um den Anreiz zum sparsamen Umgang mit Subventionen zu stärken. Dadurch können auch Gewöhnungseffekte vermieden und die wirtschaftliche Selbständigkeit der Empfangenden erhalten werden.
- Zielgenaue Unterstützung konkreter Subjekte, bei denen Förderungsbedarf festgestellt wurde, anstatt umweltschädliche Produktions- bzw. Konsumweisen zu subventionieren (Objektförderung)
- Pauschale, mengenunabhängige Subventionen, um keine zusätzlichen Anreize zur Ausweitung von Produktion und Konsum und damit für einen höheren Ressourcenverbrauch zu setzen.

3.3 Gegenüberstellung der Leitlinien von BMF und UBA

Tabelle 1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der subventionspolitischen Leitlinien (Bundesregierung) und der Grundsätze für eine umweltorientierte Subventionspolitik (UBA)

Leitlinien/ Grundsätze	Bundesregierung: Subventionspolitische Leitlinien	UBA: Grundsätze für eine umweltorientierte Subventionspolitik
Konsistenz mit anderen Subventionen und Zielen	„verhindern, dass sich einzelne Maßnahmen in ihren Auswirkungen konterkarieren oder gegenseitig neutralisieren“	„Inkonsistenzen zwischen verschiedenen Politikbereichen vermeiden“ (...) dafür: Wechselwirkungen mit anderen Subventionen und staatlichen Maßnahmen überprüfen
Regelmäßige Prüfung der Subventionsbegründung	„Alle Subventionen (...) regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluieren“	„In regelmäßigen Abständen ist zu überprüfen, ob die Begründung für die Subvention weiterhin stichhaltig ist“
Befristung	„Neue Finanzhilfen werden nur noch befristet (...) ausgestaltet (...), bei bestehenden wird Befristung eingeführt“	„Befristung von Subventionen verhindert, dass sich die Begünstigten an sie gewöhnen“
Degression	„Neue Finanzhilfen werden (...) grundsätzlich degressiv ausgestaltet (...), Degression wird auch bei bestehenden (...) eingeführt“	Degressiv gestaltete Hilfen (bei Krisen oder Markteinführung neuer Techniken) machen deutlich, „dass die Subvention keine Dauerlösung ist, und vereinfacht ihren vollständigen Abbau“
Besser Finanzhilfen als Steuervergünstigungen	„Neue Subventionen vorrangig als Finanzhilfen; Steuervergünstigungen nicht über Haushalt limitiert, nicht Teil des jährlich Haushaltsprozesses; nur geschätzt“	Nachteile von Steuervergünstigungen: „intransparent, schwierig zu quantifizieren und im politischen Prozess schwierig abzubauen, (...) unerwünschte Verteilungswirkungen“
Prüfung alternativer Instrumente	Prüfen, ob Subventionen in „andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen (bspw. Ordnungsrecht) überführt werden können“	Auch prüfen „ob andere Instrumente besser geeignet wären“
Eigenbeteiligung des Subventionsempfängers	-	Falls der Subventionsempfänger nur teilweise gefördert wird, bleibt der Anreiz, sparsam damit umzugehen.
Subjekt- statt Objektförderung	-	Es wäre zielgenauer, förderungswürdige Subventionsempfänger (Subjekte) direkt zu unterstützen, anstatt umweltschädigende Produktions- und Konsumweisen (Objekte) zu subventionieren.
Mengenunabhängige Subventionen	-	Statt mengenabhängiger Subventionen besser pauschale Subventionen, angepasst an deren Förderungswürdigkeit.
Umweltverbessernde Gegenleistungen der Empfänger und Umweltauflagen	-	Subventionen mit Bedingungen oder Umweltauflagen fördern umweltschützende Aktivitäten.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von (BMF 2021a; UBA 2021).

| BertelsmannStiftung

3.4 Was lehrt uns die „gute Praxis“ der Subventionspolitik?

Im Gegensatz zu den Definitionen (siehe Abschnitt 2) gibt es bei der Frage, wie eine gute Praxis der Subventionspolitik aussehen sollte große Überschneidungen zwischen der Auffassung der Bundesregierung und des Umweltbundesamts. Die politische Herausforderung dabei ist die Berücksichtigung der Leitlinien (Bundesregierung) bzw. Grundsätze (UBA) in der politischen Praxis. Hier zeigen die Berichte selbst und auch weitere Evaluationen, dass die guten Vorsätze auch nach Jahren kaum Berücksichtigung in der Praxis finden. Die jeweils inhaltlich zuständigen Ressorts sind stärker an „ihren“ Subventionen (deren Erhalt, Ausweitung, etc.) interessiert als an einer guten Praxis für eine ressortübergreifende Subventionspolitik. Aufgrund des Ressortprinzips kann das BMF nur in einem geringen Maß gegenüber den anderen Ressorts auf eine stärkere Einhaltung subventionspolitischen Leitlinien hinwirken. So kann keine Reform unwirksamer und überflüssiger Steuervergünstigungen erzwungen werden – gute Praxis kann aber ein Standard für neue Subventionen darstellen, um deren Legitimität zu stärken.

4 Was sind die subventionspolitischen Ziele der Bundesregierung?

4.1 Ziele und Selbstverpflichtungen der Bundesregierung

4.1.1 Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag formuliert das Ziel:

„Wir wollen zusätzliche Haushaltsspielräume dadurch gewinnen, dass wir im Haushalt überflüssige, unwirksame und umwelt- und klimaschädliche Subventionen und Ausgaben abbauen.“

Wie dieses Ziel konkretisiert werden kann und welche Subventionstatbestände die Anforderungen „überflüssig, unwirksam und umwelt- und klimaschädlich“ erfüllen wird in Abschnitt 4.2 diskutiert.

Als konkrete Schritte bezüglich des Abbaus von Subventionen und im Einklang mit den subventionspolitischen Leitlinien stehen im Koalitionsvertrag die Vorhaben, „die Förderung für elektrische Fahrzeuge und Plug-In-Hybride degressiv“ zu gestalten und auch die Formulierung des Ziels, die Innovationsprämie befristet bis Ende 2025 laufen zu lassen.

4.1.2 Eckpunktepapier der Bundesregierung 2022

Die Bundesregierung hat in ihrem Eckpunktepapier für ein Klimaschutz-Sofortprogramm aus dem Oktober 2022 folgende konkrete Ziele zur Subventionspolitik aufgeführt:

- bis Mitte des Jahres 2023 ein Reformpaket vorzulegen, um klimaschädliche Subventionen abzubauen oder im Sinne einer weniger schädlichen Klimawirkung umzugestalten;
- einen einheitlichen Definitionsrahmen für klimaschädliche Subventionen zu vereinbaren und
- eine intensivere und regelmäßige Prüfung von Subventionstatbeständen mit Blick auf ihre Klimawirkung (z. B. im Rahmen von Spending Reviews) und eine Weiterentwicklung der Berichterstattung über klimaschädliche Subventionen durchzuführen.

4.1.3 Internationale Verpflichtungen Deutschlands zur Subventionsreform

Auf internationaler Ebene haben sich die vorherige und die aktuelle Bundesregierung zur Reform bzw. dem Abbau umwelt- und klimaschädlicher Subventionen in unterschiedlichen Kontexten bekannt. Im Rahmen der Beschlüsse der Klimarahmenkonvention wurde sich auf die Reform klimaschädlicher Subventionen für fossile Energieträger geeinigt („accelerating efforts towards the phasedown of unabated coal power and phase-out of inefficient fossil fuel subsidies“) (UNFCCC COP26 2021). Gleichzeitig stieg auch 2022 das internationale Volumen an Subventionen für den Konsum fossiler Energien kontinuierlich weiter an und lag erstmals bei über 1,1 Milliarden Dollar, wobei lediglich 52 Staaten berücksichtigt werden und Subventionen für die Produktion fossiler Energien nicht einberechnet sind (IISD 2023). Dieses Volumen entspricht einem Vielfachen der Subventionen für erneuerbare Energien.

Diese Entwicklung steht im Gegensatz zu Artikel 2.1c des Pariser Klimaschutzabkommens, das fordert, öffentliche und private Finanzflüsse in Einklang mit Klimaschutzanforderungen zu bringen. Auch steht sie im Widerspruch zu vielen Beschlüssen der G7 und G20 zur Reform von

Subventionen für fossile Energien oder den Zielen der Europäischen Union zum zügigen Abbau der klima- und umweltschädlichen Subventionen. Um den Prozess auf internationaler Ebene ins Rollen zu bringen, sind einheitliche Definitionen zur Bestimmung der Höhe der Subventionen und ein vergleichbarer Reporting-Rahmen nötig (vgl. Abschnitt 2).

4.2 Konkretisierung der Subventionsreform

Der Koalitionsvertrag formuliert drei Anforderungen an zu reformierende Subventionen. Der Koalitionsvertrag oder die Bundesregierung definieren diese selbst nicht. Um sie zu konkretisieren, werden im Folgenden von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Evaluationen zu bestehenden Subventionen herangezogen (FiFo Köln et al. 2019).

4.2.1 Wann ist eine Subvention „überflüssig“?

Überflüssige Subventionen können als solche verstanden werden, die ihren Sinn und Zweck verloren haben. Hierzu¹⁶ werden zwei Fragen aufgeworfen:

- Sind die Ziele mit Blick auf die aktuelle Förderpolitik und mögliche ökonomische oder soziale Rechtfertigungen noch angemessen?
- Gibt es zwingende (europa-)rechtliche Gründe für die Steuervergünstigung?

Insbesondere mit Blick auf einige seit Jahrzehnten geltende Subventionen gilt, dass sich Ziele oder gesellschaftliche Kontexte einer Regelung ändern.¹⁷ Durch regelmäßige Evaluationen sollte sichergestellt werden sollte, dass der Subventionszweck noch angemessen ist.

Ein Beispiel für eine überflüssige Subvention ist die Kfz-Steuerbefreiung für landwirtschaftliche Zugmaschinen. Diese wurde 1922 erstmals im Reichs-Kraftfahrzeugsteuergesetz eingeführt, um die Motorisierung in der Landwirtschaft zu fördern. Sowohl der Subventionsbericht der Bundesregierung als auch das Evaluationsgutachten von FiFo et al. (2019) betonen, dass dieses Ziel erreicht sei. Gleichzeitig betont die Regierung im 28. Subventionsbericht, dass die Steuervergünstigung nötig sei zur „Sicherung und dem zielgerichteten Ausbau des erreichten Niveaus“ und der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit mit anderen europäischen Ländern, in denen ähnliche Regelungen gelten (BMF 2021a). Die Evaluation dieser Subvention betont, dass deren Ziel erreicht sei und zur Unterstützung der Landwirtschaft auf alternative Instrumente mit weniger umweltschädlichen Nebenwirkungen – beispielsweise die Senkung der Arbeitskosten – gesetzt werden sollte (FiFo et al. 2019).

4.2.2 Wann ist eine Subvention „unwirksam“?

Die Wirksamkeit einer Subvention stellt die Frage nach dem tatsächlichen Beitrag zur Erreichung des jeweiligen Subventionsziels. Eine unwirksame Subvention ist folglich eine, die keinen

¹⁶ Im Bericht wird zu dieser Kategorie der Begriff der „Relevanz“ genutzt.

¹⁷ Siehe beispielsweise die Frage der Umsatzsteuer auf tierische und bestimmte pflanzliche Lebensmittel (in Abschnitt 2.1.3).

erkennbaren Beitrag zur Erreichung des Ziels leistet (FiFo Köln et al. 2019). Nicht direkt mit der Wirksamkeit verbunden ist die Frage der Effizienz, d. h. dem Verhältnis von Aufwand und Nutzen eines Instruments.

Als Beispiel für eine unwirksame Subvention ist die Energiesteuerbegünstigung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft zu nennen (§54 EnergieStG). Diese wurde 1999 eingeführt, um Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb und in ihrer Wettbewerbssituation gefährdet sind, durch eine Begünstigung bei Energiesteuer zu entlasten und so zu verhindern, dass diese ihre Produktion ins Ausland verlagern. Allerdings zeigen ökonomische Studien keine empirische Evidenz für positive Effekte der Steuervergünstigung auf die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen. Studien verweisen lediglich auf einen positiven Zusammenhang von Energiesteuern mit Umweltinvestitionen und Energieeffizienz (FiFo Köln et al. 2019).

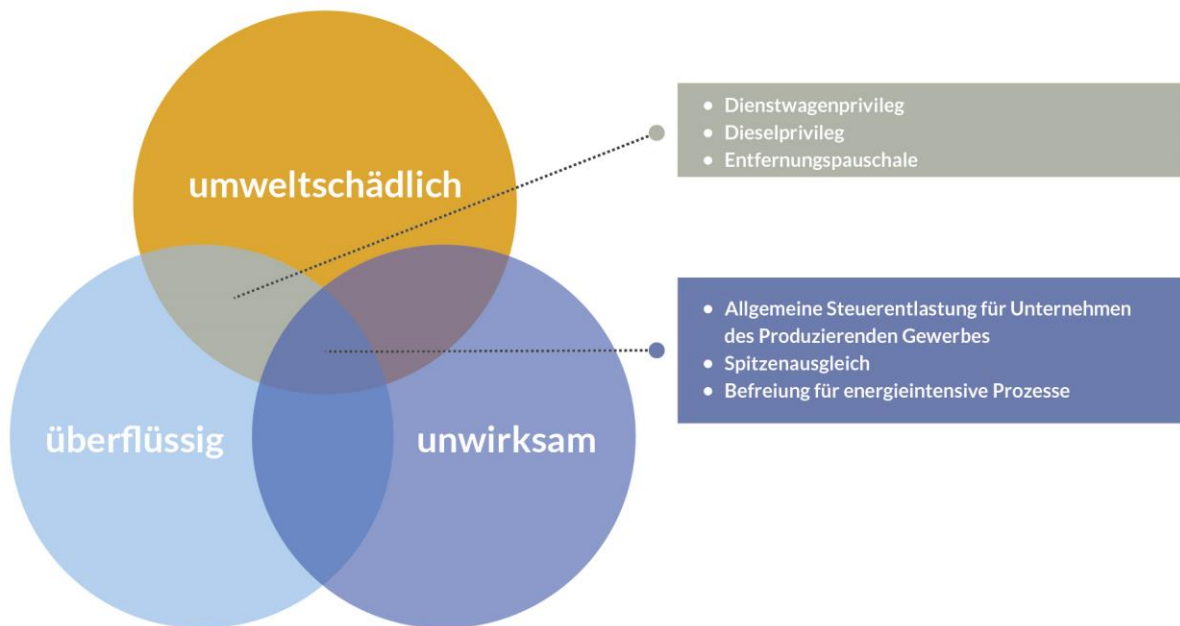
4.2.3 Wann ist eine Subvention „umwelt- und klimaschädlich“?

Das UBA definiert den Aspekt der Umweltschädlichkeit von Subventionen dadurch, dass „diese sich negativ auf Klima, Luft, Boden, Wasser und Artenvielfalt auswirken, umweltbezogene Gesundheitsbelastungen hervorrufen oder den Rohstoffverbrauch begünstigen“ (UBA 2021). Das UBA betrachtet die Wirkungen auf insgesamt sieben Umweltgüter, von denen der Klimaschutz eines ist. Dabei unterscheidet der Bericht zwischen Primär- und Sekundäreffekten der Subventionen. Es wird gezeigt, dass einige umweltschädliche Subventionen Primäreffekte auf nur einige Umweltgüter haben, andere Subventionen hingegen auf alle Umweltgüter. In der Praxis bedeutet dies beispielsweise, dass von den insgesamt 65 Milliarden Euro an umweltschädlichen Subventionen im UBA-Subventionsbericht im Jahr 2018, auch fast 61 Milliarden Euro als klimaschädlich eingestuft werden (UBA 2021). In Bezug auf Wasser, Böden und Artenvielfalt wiederum haben weniger Subventionen direkte schädliche Wirkungen. Tabelle 2 im Anhang zeigt alle vom UBA als umweltschädlich eingeordneten Subventionen in Deutschland nach Sektoren.

4.2.4 Reformagenda: Welche Steuervergünstigungen sind überflüssig, unwirksam und umweltschädlich?

Die drei Anforderungen aus dem Koalitionsvertrag geben eine Richtung vor für eine Reformagenda für Subventionen aus den Bereichen Energie und Verkehr. Abbildung 13 zeigt Beispiele solcher Subventionen und wie sich diese einsortieren lassen als Schnittmenge zwischen den Anforderungen. Eine Beschreibung der Subventionen selbst sowie die Begründungen für unsere Einschätzungen finden sich im Anhang. Diese Subventionen untersuchen wir vertieft in einem weiteren Teil des Projekts, die Wirkungen verschiedener Subventionsreformen werden dabei modelliert.

ABBILDUNG 13 Beispiele überflüssiger, unwirksamer und umweltschädlicher Subventionen in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

5 Warum ist die Debatte zur Subventionspolitik mehr als ein finanzpolitisches Thema?

Die Debatte zur Definition von Subventionen und zur guten Praxis der Subventionspolitik ist einerseits eine konzeptionelle – andererseits haben diese Fragen aber auch große praktische Relevanz für die Klima- und Industriepolitik sowie die Frage der Transformation unserer Wirtschaftsweise und der Neubegründung von Wohlstand im Rahmen der planetaren Grenzen.

5.1 Investitionsbedarfe in Deutschland

Eine Vielzahl volkswirtschaftlicher Studien zeigt, dass in Deutschland große Investitionsdefizite im Bereich Klima- und Umweltschutz bestehen. Demnach sind umfangreiche öffentliche Ausgaben für Klimaschutz in den verbleibenden Jahren bis 2030 notwendig, um die vereinbarten Minderungsziele bei den Treibhausgasemissionen zu erreichen (für Details, siehe FÖS 2023d). Öffentliche Investitionsbedarfe für Klima- und Umweltschutz bis 2030 werden auf jährlich zwischen 40 und 50 Milliarden Euro geschätzt (BCG 2021; Dezernat Zukunft 2021; Krebs/Steitz 2021). Krebs und Steitz (2021) nennen eine „Finanzierungslücke“ von 380 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2021 bis 2030.

Der Großteil der nötigen Klimaschutzinvestitionen ist privat. Öffentliche Investitionen und Förderprogramme (d. h. auch Subventionen) sind aber häufig eine Grundvoraussetzung für private Investitionen, z. B. in öffentliche klima- und umweltfreundliche Infrastrukturen, wie das Stromnetz

oder Ladeinfrastrukturen. Zudem können private Investitionen in Klimaschutz (und -anpassung), die sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht noch nicht rechnen, mit öffentlichen Mitteln gefördert werden und so schneller zur Marktreife gebracht werden (siehe bspw. BCG 2021; Krebs/Steitz 2021). Öffentliche Ausgaben für Klimaschutz in Form von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen können private Investitionen hebeln.¹⁸ Der Bedarf an öffentlichen Mitteln hängt dabei mit der Höhe des CO₂-Preises zusammen: so schätzt BCG (2021), dass ein ambitionierter CO₂-Preis im Vergleich zu einem weniger ambitionierten Preispfad ungefähr fünf Milliarden Euro pro Jahr weniger öffentlichen Investitionsbedarf pro Jahr bis 2030 bedeutet.¹⁹

Durch die ökologische Transformation scheint sich zudem der Standortwettbewerb zwischen einzelnen Volkswirtschaften sowie ganzen Wirtschaftsräumen zu verschärfen (siehe die folgenden beiden Unterabschnitte). Das zeigt sich insbesondere an der aufstrebenden Batterieindustrie für E-Mobilität. Die (industrie-)politischen Forderungen nach Subventionen für den (grünen) Industriestandort Deutschland gehen weit auseinander zwischen höheren öffentlichen Ausgaben und Steuervergünstigungen für Klimaschutz, Steuersenkungen für Unternehmen oder einer Fokussierung auf eine angebotsseitige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

5.2 Aktive grüne Industriepolitik mit Subventionen in den USA

Der Blick auf die internationale Ebene zeigt, dass neben dem Beitrag zu Klimaschutz industriepolitische Ziele eine zentrale Rolle in der Debatte spielen. Insbesondere in den USA werden öffentliche Investitionen, Zuschüsse und Steuervergünstigungen genutzt, um notwendige Infrastrukturen bereitzustellen, Leadmärkte für bestimmte (grüne) Technologien zu stärken und private Investitionen zu hebeln (siehe auch Abschnitt 5.1). Kurzum: (Klimapositive) Subventionen ergänzen die Lenkungswirkungen der Bepreisung von CO₂, um dem Strukturwandel eine Richtung (Klimaneutralität) zu geben.

In den USA werden durch den Inflation Reduction Act (IRA) hunderte Milliarden US-Dollar an Subventionen bereitgestellt. In dem Gesetzespaket enthalten sind sowohl höhere direkte Staatsausgaben in Höhe von 121 Milliarden Dollar (bis 2032) als auch Steuervergünstigungen in Höhe von mindestens 271 Milliarden Dollar (über zehn Jahre). Das Volumen der Steuervergünstigungen ist per se nicht gedeckelt. Schätzungen der Credit Suisse gehen von einem wesentlich höheren Volumen der Steuervergünstigungen aus und andere Studien betonen, dass auch die direkten Staatsausgaben noch deutlich höher ausfallen könnten (Bistline et al. 2023).

¹⁸ Im gleichen Maße verzerren klimaschädliche Subventionen Preissignale und konterkarieren so die Effektivität von CO₂-Bepreisung und Ausgaben für Klimaschutz.

¹⁹ Für das Jahr 2030: Ambitioniert = 180 Euro/t CO₂ im BEHG, 90 Euro/t CO₂ mit 40 % freier Zuteilung im EU-ETS; weniger ambitioniert = 80 Euro /t CO₂ im BEHG, 90 Euro/t CO₂ mit 80 % freier Zuteilung im EU-ETS. Während ein ambitionierter CO₂-Preis weniger Investitionsanreize erforderlich macht, sind höhere Ausgleichszahlungen zur Milderung von Härten nötig. In Summe sinkt der Investitionsbedarf jedoch deutlich.

Diese Subventionen zielen darauf ab, private Investitionen in erneuerbare Energien, grünen Wasserstoff und E-Mobilität in den USA zu hebeln und ziehen aufgrund der Steuervergünstigungen für Investitionen auch ausländische Investitionen an.²⁰ Die Biden-Administration verbindet mit dem IRA klima- und industriepolitische Ziele, um im internationalen Wettbewerb in diesen Technologiebereichen die Nase vorn zu haben. Eine Analyse des Sachverständigenrats Wirtschaft erkennt an, dass die Subventionen des IRA für „einzelne Industriezweige (...) die Standortattraktivität der USA erhöhen“ – warnt aber gleichzeitig vor einem Subventionswettlauf im Wettbewerb um Leadmärkte für emissionsarme Technologien (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2023).

5.3 Eine „gute Subventionspolitik“ als Antwort auf den IRA?

Die Debatte zu einer wirtschafts- und industriepolitischen Antwort auf den IRA nimmt in Deutschland gerade Fahrt auf (Krahé 2023; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2023). Der Vergleich zwischen den USA und der EU bzw. Deutschland ist dabei aus mehreren Gründen schwierig. In der EU verteilen sich Ausgaben für Klimaschutz auf verschiedene EU-, nationalstaatliche und substaatliche Ebenen. Gleichzeitig sorgen die höheren CO₂-Preise in der EU dafür, dass mehr private Investitionen in Klimaschutz auch mit weniger öffentlichen Subventionen getätigt werden (siehe Abschnitt 5.1).

Sicher ist: Klimaschutz und der Strukturwandel hin zu einer emissionsfreien Wirtschaftsweise werden über einige Jahre hinweg höhere öffentliche Finanzhilfen und/oder Steuervergünstigungen erfordern. Vor dem Hintergrund der in Abschnitt 2.6 dargestellten Defizite bei der Umsetzung der subventionspolitischen Leitlinien in der Vergangenheit ist eine Skepsis gegenüber neuen, dauerhaften Subventionen nachvollziehbar. Mit Blick auf den Zeitdruck für öffentliche und private Investitionen, sowohl aus Klimaschutz- als auch Wettbewerbs- und industriepolitischen Gründen ist allerdings gleichzeitig eine „Antwort“ auf den IRA geboten.

Eine Kompromisslösung für eine „gute Subventionspolitik“ kann die konsequente Anwendung der subventionspolitischen Leitlinien sein: Klar befristete, degressiv ausgestaltete Subventionen für Klimaschutz, mit regelmäßiger Evaluation und Überprüfung. Dies würde das Schließen der Investitionslücke erleichtern. Gleichzeitig würde die glaubhafte Kommunikation an Subventionsempfänger:innen, dass diese Unterstützung nicht ewig da ist, den Wettbewerbs- und Innovationsdruck hochhalten. Mittelfristig kann die Etablierung einer „guten Praxis“ der Subventionspolitik auch politische Entscheidungsträger:innen dazu motivieren, die Subventionstatbestände zu reformieren, die seit vielen Jahrzehnten den Haushalt belasten und ihre ursprünglichen Ziele längst erreicht haben. Der Ansatz könnte eine Antwort darstellen auf die klimapolitischen Bedarfe und die industriepolitischen Herausforderungen des IRA – ohne diese zu kopieren und in einen

²⁰ Ein prominentes Beispiel aus Deutschland ist die Investition des Solarherstellers MeyerBurger in Colorado. Diese wird Presseberichten zufolge durch Steuervergünstigungen bis 2032 mit bis zu 1,4 Mrd. Dollar unterstützt (Ritter 2023).

Subventionswettlauf einzusteigen. All diese Fragen sind verbunden mit der Frage, wie wir Subventionen definieren, über welche davon berichtet wird und wie Entscheidungsträger:innen Subventionspolitik in der Praxis ausgestalten.

Literaturverzeichnis

- Agora Verkehrswende Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030. Abrufbar unter: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Klimaschutzszenarien/Agora_Verkehrswende_Klimaschutz_im_Verkehr_Massnahmen_zur_Erreichung_des_Sektorziels_2030.pdf. Letzter Zugriff am: 1.11.2021.
- Aliu, F., Grundke, R., Haldenwang, Christian von (2023): Mehr Transparenz bei Steuervergünstigungen in Deutschland. Abrufbar unter: <https://oecdoscope.blog/2023/08/03/mehr-transparenz-bei-steuervergunstigungen-in-deutschland/>.
- BCG (2021): KLIMAPFADE 2.0: Ein Wirtschaftsprogramm für Klima und Zukunft. Abrufbar unter: <https://bdi.eu/publikation/news/klimapfade-2-0-ein-wirtschaftsprogramm-fuer-klima-und-zukunft/>.
- BDL (2019): CO₂- und Kerosinsteuer? Warum der Klimaschutz im Luftverkehr anders geregelt wird. Abrufbar unter: <https://www.bdl.aero/de/publikation/co2-und-kerosinsteuer-warum-der-klimaschutz-im-luftverkehr-anders-geregelt-wird/>.
- Bistline, J., Mehrotra, N. R., Wolfram, C. (2023): Economic Implications of the Climate Provisions of the Inflation Reduction Act.
- BMF (2006): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2003 bis 2006 (Zwanzigster Subventionsbericht). Berlin.
- 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. Abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-11-06-Subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=7. Letzter Zugriff am: 5.10.2020.
- BMF (2021a): 28. Subventionsbericht des Bundes - Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2019 bis 2022.
- BMF (2021b): Klima- und Umweltziele leiten die zukunftsorientierte Subventionspolitik der Bundesregierung - Bundesfinanzministerium - Presse. Abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/08/2021-08-18-zukunftsorientierte-subventionspolitik-bundesregierung.html>. Letzter Zugriff am: 23.5.2023.
- BMF (2021c): Entfernungspauschalen; Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht vom 21. Dezember 2019 (BGBl. I Seite 2886) sowie Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I 2019 Seite 2451). Abrufbar unter:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Lohnsteuer/2021-11-18-entfernungspauschalen.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
Letzter Zugriff am: 10.5.2023.

BMF (2022): Steuerentlastungen unterstützen Bürger*innen. Abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/03/2022-03-16-steuerentlastungen-unterstuetzen-buergerinnen.html>.

Bundesministerium der Justiz Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft § 12. Abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/stabg/_12.html.

Bundesrechnungshof (2017a): Bericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie nach § 88 Abs. 2 BHO über die Prüfung „Beachtung von Vorgaben zur Befristung und Degression in den Subventionspolitischen Leitlinien durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bei seinen Förderprogrammen. Abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2017/subventionspolitische-leitlinien-bei-foerderprogrammen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Bundesrechnungshof (2017b): Beachtung von Vorgaben zur Befristung und Degression in den Subventionspolitischen Leitlinien durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bei seinen Förderprogrammen. Abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2017/finanzhilfen>. Letzter Zugriff am: 24.6.2021.

Bundesrechnungshof (2022a): Bericht nach §99 BHO zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland. Bonn.

Bundesrechnungshof (2022b): Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 28. Subventionsbericht der Bundesregierung hier: Evaluierung von Steuervergünstigungen. Abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/subventionsbericht-evaluierung-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Bundesregierung (2022): Klimaschutz Sofortprogramm 2022. Abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Klimaschutz/klimaschutz-sofortprogramm-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Bundesregierung (o. J.): Höhere Pendlerpauschale und Deutschlandticket. Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/entlastung-fuer-deutschland/pendler-pauschale-oepnv-ticket-2125020>. Letzter Zugriff am: 26.5.2023.b.

Damania, R., Balseca, E., de Fontaubert, C., Gill, J., Kim, K., Rentschler, J., Russ, J., Zaveri, E. (2023): Detox Development: Repurposing Environmentally Harmful Subsidies. Abrufbar unter: <http://hdl.handle.net/10986/39423>. Letzter Zugriff am: 30.7.2023.

- Dezernat Zukunft (2021): Ausgaben für die Dekarbonisierung. Abrufbar unter: <https://www.dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2022/03/Meyer-H.-Sigl-Gloeckner-P.-2021-Ausgaben-fuer-die-Dekarbonisierung.pdf>. Letzter Zugriff am: 6.10.2022.
- Europäische Kommission (2022): Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt Änderung einer deutschen Förderregelung für Erzeugung von erneuerbarem Strom. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_7794. Letzter Zugriff am: 1.8.2023.
- European Commission (2022): Environment action programme to 2030. Abrufbar unter: https://environment.ec.europa.eu/strategy/environment-action-programme-2030_en. Letzter Zugriff am: 20.7.2023.
- European Parliament (2021): EU environmental policy to 2030: a systemic change | News | European Parliament. Abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20210701STO07544/eu-environmental-policy-to-2030-a-systemic-change>. Letzter Zugriff am: 19.1.2023.
- FiFo, ZEW, ifo Institut, Fraunhofer FIT (2019): Evaluierung von Steuervergünstigungen: Evaluierungsgruppe B: Kraftfahrzeugsteuer. Abrufbar unter: https://www.fifo-koeln.org/images/projekte/2019/fifo-bericht_28-b_bmf-fe10-16_stv-eval_b-1.pdf.
- FiFo Köln, ZEW, ifo Institut, Fraunhofer FIT (2019): Evaluierung von Steuervergünstigungen. Ergebnisüberblick, Evaluationsschema, Methoden. Abrufbar unter: https://www.fit.fraunhofer.de/content/dam/fit/de/documents/FiFo-Bericht%2028-0%20BMF-fe10-16_StV-Ergebnisüberblick.pdf. Letzter Zugriff am: 4.9.2021.
- FÖS, Öko-Institut, Klinski, S. (2021): Mobilität in die Zukunft steuern: Gerecht, individuell und nachhaltig. Abschlussbericht zum UBA-Vorhaben „Fiskalische Rahmenbedingungen für eine postfossile Mobilität“. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2021/2021-11_FOES_Mobilitaet_in_die_Zukunft_steuern.pdf. Letzter Zugriff am: 6.1.2021.
- FÖS (2020a): Umlenken! Subventionen abbauen, Strukturwandel gestalten, Klima schützen. In: WISO Diskurs 10/20. S. 1–24.
- FÖS (2020b): Zehn klimaschädliche Subventionen im Fokus - Wie ein Subventionsabbau den Klimaschutz voranbringt und den Bundeshaushalt entlastet. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2020/2020-11_FOES_10_klimaschaedliche_Subventionen_im_Fokus.pdf. Letzter Zugriff am: 26.11.2020.
- FÖS (2021): Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2021/2021-02_FOES_Klimaschaedliche_Subventionen_sozial_gerecht_abbauen.pdf. Letzter Zugriff am: 2.3.2021.
- FÖS (2022a): Weiterhin nicht auf Kurs: Inflation und Entlastungen untergraben eine ökologische Finanzpolitik. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2022/2022-11_FOES-Steuerstruktur.pdf.

- FÖS (2022b): Green Budgeting in Deutschland: Handlungsbedarf, Anknüpfungspunkte und Erfolgskriterien. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2022/2022-09_FOES_Green_Budgeting_Deutschland.pdf.
- FÖS (2022c): Green Budgeting: internationale Ansätze zur Umweltorientierung öffentlicher Finanzen. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2022/2022-09_FOES_Green_Budgeting_Internationale_Ansaetze.pdf.
- FÖS (2023a): Spending Review zur Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt: Was kann das SDG Budgeting der Bundesregierung leisten? Analyse und Empfehlungen. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2023/2023_05_NABU_Spending_Review_Nachhaltigkeit.pdf.
- FÖS (2023b): Entlastungspakete für die Industrie: Hemmnis für die Transformation? Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2023/2023-05_FOES_Industrieentlastungen.pdf. Letzter Zugriff am: 9.6.2023.
- FÖS (2023c): Subventionssteckbrief: Das Dienstwagenprivileg. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2023/2023-06_FOES_Subventionssteckbrief-Dienstwagen-privileg.pdf. Letzter Zugriff am: 3.8.2023.
- FÖS (2023d): Klima- und Finanzpolitik zusammendenken: Wechselwirkungen und Zielkonflikte. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2023/2023-2_FOES_Klima_und_Finanzpolitik_zusammendenken.pdf. Letzter Zugriff am: 7.3.2023.
- IfW Kiel (2018): Kieler Subventionsbericht und die Kieler Subventionsampel: Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen bis 2017 –eine Aktualisierung. Abrufbar unter: https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kieler_Beitraege_zur_Wirtschaftspolitik/wipo_14.pdf. Letzter Zugriff am: 5.10.2020.
- IfW Kiel (2020): Kieler Subventionsbericht 2020: Subventionen auf dem Vormarsch.
- IISD (2023): Governments Must Start Walking the Talk on Fossil Fuel Subsidies Phase-out | SDG Knowledge Hub | IISD. Abrufbar unter: <https://sdg.iisd.org:443/commentary/guest-articles/governments-must-start-walking-the-talk-on-fossil-fuel-subsidies-phase-out/>. Letzter Zugriff am: 25.7.2023.
- IMF (2021): Fossil Fuel Subsidies Database. Abrufbar unter: <https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/energy-subsidies>. Letzter Zugriff am: 11.12.2020.
- IW Consult GmbH (2023). Industrielle Standortqualität Bayerns im internationalen Vergleich – Niveauranking. Abrufbar unter: https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Volkswirtschaft/2023/Downloads/Studie-Industrieller-Standort-vergleich-Niveauranking_2023.pdf. Letzter Zugriff am: 25.8.2023.
- Kampmann, R. (2022): Instrumente einer gestaltenden Strukturpolitik? In: Wirtschaftsdienst. Jg. 2022, Nr. 1. S. 52–58.

- Krahé, M. (2023): Frischer Wind in Washington. Abrufbar unter: <https://www.dezernatzukunft.org/frischer-wind-in-washington/>. Letzter Zugriff am: 20.7.2023.
- Krebs, T., Steitz, J. (2021): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030. Berlin.
- Landtag von Baden-Württemberg (2022): Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Bericht über die Finanzhilfen des Landes Baden-Württemberg (Subventionsbericht). Abrufbar unter: https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Dateien_Downloads/Haushalt_Finanzen/Subventionsbericht/17_3063_D_F%C3%B6rderprogramme_Daten_2021.pdf.
- OECD (2023): OECD Environmental Performance Reviews: Germany 2023. Abrufbar unter: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/f26da7da-en>.
- OECD Methodology - Organisation for Economic Co-operation and Development. Abrufbar unter: <https://www.oecd.org/fossil-fuels/methodology/>. Letzter Zugriff am: 30.7.2023.
- OECDStat (2023): Fossil Fuel Support - Detailed Indicators. Abrufbar unter: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FFS_INDICATOR_DETAILED%20#. Letzter Zugriff am: 1.8.2023.
- Paetzold, J. (2019): Do commuting subsidies increase commuting distances? Evidence from a Regression Kink Design. In: Regional Science and Urban Economics. Nr. 75. S. 136–147.
- Postpischil, R., Jacob, K., Bär, H., Beermann, A.-C., Siemons, A., Schumacher, K., Keimeyer, F. (2022): Ökologische Finanzreform: Produktbezogene Anreize als Treiber umweltfreundlicher Produktions- und Konsumweise: Reformvorschläge für die Mehrwertsteuer. Dessau-Roßlau; Berlin.
- Ritter, J. (2023): Subventionen in den USA locken deutsche Firmen wie Meyer Burger an. Artikel vom: FAZ.NET. Abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/subventionen-in-den-usa-locken-deutsche-firmen-wie-meyer-burger-an-19055847.html>. Letzter Zugriff am: 1.8.2023.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023): Der Inflation Reduction Act: ist die neue US-Industriepolitik eine Gefahr für Europa? Berlin.
- T&E (2022): Ökologische Umgestaltung des Firmenwagenmarkts in Deutschland. Abrufbar unter: <https://www.transportenvironment.org/wp-content/uploads/2022/08/202208-Okologische-Umgestaltung-des-Firmenwagenmarkts-in-Deutschland.pdf>. Letzter Zugriff am: 3.8.2023
- Thöne, M., Happ, D. (2015): Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen. Köln.

UBA (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland - Aktualisierte Ausgabe 2021. Dessau-Roßlau; Berlin.

UNFCCC COP26 (2021): Glasgow Climate Pact. Abrufbar unter: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf.

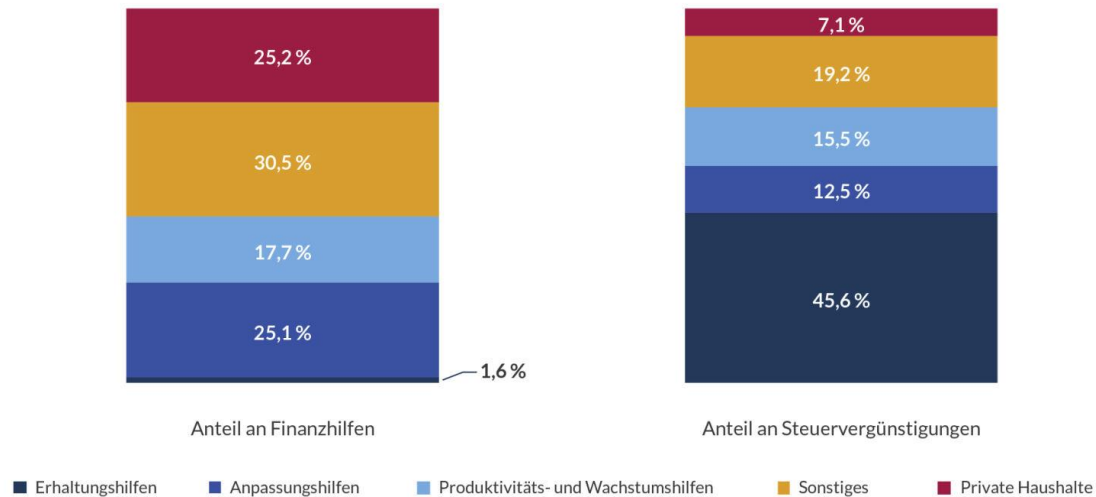
Wirtschaftsdienst (2022): Entfernungspauschale nicht anheben, sondern reformieren! In: Wirtschaftsdienst. Jg. 2022, Nr. 8. S. 574–575.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2020): Rechtlicher Rahmen zur Änderung der Entfernungspauschale. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/681818/ce17a7a05e1ad096bbad107eaacb7a5e/WD-4-155-19-pdf-data.pdf>.
Letzter Zugriff am: 10.2.2023.

Worldwide Tax Summaries Online (o. J.): Worldwide Tax Summeries Online. Abrufbar unter: <https://taxsummaries.pwc.com/germany/individual/deductions>. Letzter Zugriff am: 19.4.2023.

Anhang

ABBILDUNG 14 Anteile der Subventionsarten an Finanzhilfen und Steuervergünstigungen 2022 im Subventionsbericht der Bundesregierung



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von (BMF 2021a).

| BertelsmannStiftung

Textbox 4: Subventionspolitische Leitlinien der Bundesregierung

1. Neue Subventionen werden nur gewährt, wenn sie sich gegenüber sonstigen Maßnahmen als das am besten geeignete und auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten effizienteste Instrument darstellen.
2. Neue Subventionen werden vorrangig als Finanzhilfen gewährt und sind durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren.
3. Neue Finanzhilfen werden nur noch befristet und grundsätzlich degressiv ausgestaltet.
4. Die Ziele der Finanzhilfen werden in einer Form festgehalten, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht.
5. Die Subventionspolitik der Bundesregierung orientiert sich an wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen. Im Subventionsbericht der Bundesregierung wird dargelegt, inwiefern die Subventionen nachhaltig sind.
6. Alle Subventionen werden grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert.
7. Es wird geprüft, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können.
8. Auch bei bestehenden und bisher nicht befristeten und/oder nicht degressiv ausgestalteten Finanzhilfen wird eine Befristung und grundsätzlich eine Degression eingeführt.

Quelle: BMF 2021a.

Tabelle 2 Überblick über umweltschädliche Subventionen (UBA), nach Sektor

Energiebereitstellung und -nutzung	Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft
	Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe
	Steuarentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren
	Energiesteuervergünstigung für die Stromerzeugung
	Steinkohlesubventionen
	Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft
	Energiesteuervergünstigungen für Kohle
	Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen
	Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger
	Kostenfreie Zuteilung der CO ₂ -Emissionsberechtigungen
	Zuschüsse an stromintensive Unternehmen (Ausgleich emissionshandelsbedingte Strompreiserhöhungen)
	Besondere Ausgleichsregelung des EEG für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen
	Eigenstromprivileg des EEG (Industrie)
	Begünstigungen der energieintensiven Industrie bei den Stromnetzentgelten
	Privilegierung von Sondervertragskunden bei der Konzessionsabgabe für Strom
	Ermäßigte Sätze für Gewerbe und energieintensive Industrie bei der KWK-Umlage
	Subventionierung der Kernenergie
	Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen) für Kohle- und Atomkraftwerke
Verkehr	Energiesteuervergünstigung für Dieselmotoren
	Entfernungspauschale
	Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen
	Biokraftstoffe
	Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt
	Finanzierung von Kreuzfahrtschiffen über KfW-Ipex-Kredite
	Energiesteuerbegünstigung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, (Güterumschlag in Seehäfen)
	Energiesteuerbefreiung des Kerosins
	Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge
Bau- und Wohnungswesen	Reduktion der Flugsicherheitsgebühren durch staatliche Zuschüsse
	Förderung von Regionalflughäfen
	Wohnungsbauprämie
	Eigenheimrente
	Arbeitnehmer-Sparzulage
	Soziale Wohnraumförderung
	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
	Baukindergeld
	KfW-Wohneigentumsprogramm
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Agrarförderung der Europäischen Union
	Steuervergünstigung für Agrardiesel
	Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer
	Fischereiförderung der Europäischen Union
	Mehrwertsteuerermäßigung für tierische Produkte

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von UBA.

Bewertung verschiedener Subventionen in den Sektoren Industrie und Verkehr

Im Folgenden bewerten wir jeweils drei Subventionen in den Sektoren Industrie und Verkehr hinsichtlich der im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung vereinbarten Kriterien (siehe Abschnitt 4.1): Sind diese umwelt- und klimaschädlich, überflüssig oder unwirksam?

Allgemeine Steuerentlastung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes (§ 9b StromStG und § 54 EnergieStG)

Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft können auf Antrag gemäß §9b StromStG und §54 EnergieStG eine Entlastung in Höhe von 25 Prozent der Regelsteuersätze auf Strom und Heizstoffe erhalten, die für betriebliche Zwecke verwendet wurden.

Wie bewerten wir die Subvention?

- **Umwelt- und klimaschädlich:** Ja.

Die allgemeine Steuerentlastung schafft umweltschädliche Anreize, da sie zu einer Senkung der Strom- und Energiepreise führt. Die Subventionierung fossiler Energieträger hemmt einerseits die Transformation der Industrie, indem sie die Energiekosten fossiler Referenztechnologien reduziert. Dadurch werden die Anreize zur Steigerung von Energieeffizienz und -einsparungen sowie zur Umstellung auf nicht-fossile Energieträger verringert. Bei den Strompreisen wirkt die Entlastung andererseits indirekt klimaschädlich: Sie mindert die Anreize zum Einsparen und zur effizienten Nutzung von Strom. Dies betrifft beispielsweise die Modernisierung von Maschinen und Anlagen. Somit begünstigt die Maßnahme einen erhöhten (fossilen) Stromverbrauch (FÖS 2020b).

- **Überflüssig:** Ja.

Die allgemeine Steuerentlastung wurde 1999 eingeführt, um Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen und in ihrer Wettbewerbssituation gefährdet sind, durch eine Begünstigung bei Energie- und Stromsteuer zu entlasten und so zu verhindern, dass diese ihre Produktion ins Ausland verlagern. Da der Kreis der begünstigten Unternehmen das gesamte produzierende Gewerbe umfasst und nicht ausschließlich die besonders energieintensiven Industrien, können sich die Preisimpulse aus Energie- und Stromsteuer bei weniger Unternehmen auswirken, als zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit nötig wäre. Zudem ist die Steuerentlastung nicht auf Unternehmen begrenzt, die im internationalen Wettbewerb stehen (FiFo Köln u. a. 2019).

- **Unwirksam:** Ja.

Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Steuervergünstigung und der Wettbewerbsfähigkeit kann nicht direkt festgestellt werden. Mehrere Studien zeigen, dass im Durchschnitt keine empirische Evidenz für positive Effekte der Steuervergünstigung auf die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen vorliegt. Energiekosten sind nur ein Standortfaktor unter vielen. Deutschland belegt in Studien regelmäßig Spitzenplätze bezüglich der Standortqualität (zuletzt IW Consult GmbH 2023). Untersuchungen deuten vielmehr auf

eine positive Korrelation zwischen Energiesteuern, Umweltinvestitionen und Energieeffizienz hin (FiFo Köln u. a. 2019).

Spitzenausgleich (§ 10 StromStG und § 55 EnergieStG)

Unternehmen des Produzierenden Gewerbes haben zudem die Möglichkeit, die zusätzliche Belastung durch die „Ökologische Steuerreform“ über die bereits allgemeine Steuerentlastung hinaus weiter zu reduzieren. Diese Entlastung entspricht 90 Prozent der verbleibenden Steuerbelastung nach Berücksichtigung der Entlastung bei den Arbeitgeber-Beitragssätzen zur Rentenversicherung.

Wie bewerten wir die Subvention?

- **Umwelt- und klimaschädlich:** Ja.

Der Spitzenausgleich erzeugt umweltschädliche Anreize, indem er die Kosten für fossile Brennstoffe und Strom reduziert. Die Förderung kann trotz der vorhandenen Gegenleistungen dazu führen, dass die Anreize zur Verbesserung der Energieeffizienz und -einsparungen abgeschwächt werden. Obwohl der Spitzenausgleich an die Umsetzung von Maßnahmen zur Endenergieeinsparung geknüpft ist, genügt es bisher, dass Unternehmen lediglich ihre Absicht erklären, diese Maßnahmen umzusetzen. Es fehlt an konkreten Angaben darüber, wie die tatsächliche Umsetzung nachzuweisen ist und welche Konsequenzen eine Nicht-Umsetzung hat (FÖS 2023b).

- **Überflüssig:** Ja.

Der Spitzenausgleich betrifft neben energieintensiven Unternehmen auch weniger energieintensive Unternehmen des produzierenden Gewerbes. Somit können nicht nur Unternehmen, die sich einem tatsächlich erhöhten Risiko ausgesetzt sehen, ihre Wettbewerbsfähigkeit aufgrund steigender Energiepreise zu verlieren, von dieser Regelung profitieren. Zudem ist die Steuerentlastung nicht allein auf Unternehmen beschränkt, die im internationalen Wettbewerb stehen (FÖS 2023b).

- **Unwirksam:** Ja.

Ein klarer Zusammenhang zwischen der Steuervergünstigung und der Wettbewerbsfähigkeit lässt sich nicht feststellen. Mehrere empirische Studien zeigen, dass es im Durchschnitt keine positiven Effekte von Vergünstigungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen gibt. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass sehr energieintensive Unternehmen im Einzelfall negativ von einer Streichung oder einer Reduktion der Steuervergünstigung betroffen wären. Insgesamt umfasst der Begünstigtenkreis des Spitzenausgleichs das gesamte produzierende Gewerbe und nicht nur die besonders energieintensiven Unternehmen im internationalen Wettbewerb. Da der Anteil der Energiekosten an den Gesamtkosten stark zwischen den Unternehmen variiert, werden auch Unternehmen entlastet, deren Wettbewerbsfähigkeit nicht beeinträchtigt wäre (FiFo Köln u. a. 2019).

Befreiung für energieintensive Prozesse (§ 9a StromStG und § 51 EnergieStG)

Unternehmen des Produzierenden Gewerbes können zusätzlich zu den genannten Entlastungen Strom- bzw. Energieerzeugnisse, die für bestimmte energieintensive Prozesse entnommen oder verwendet werden, vollständig von der Steuer befreien.

Wie bewerten wir die Subvention?

- **Umwelt- und klimaschädlich:** Ja.

Die pauschale Entlastung energieintensiver Prozesse hemmt die Anreize zur Steigerung von Energieeffizienz und Energieeinsparung und begünstigt somit einen hohen (fossilen) Energieverbrauch. Die vollständige Entlastung von fossilen Energieträgern schafft zudem keine Anreize zur Umstellung auf dekarbonisierte Technologien: Einerseits sind die Entlastungen nicht an Gegenleistungen geknüpft, wie beispielsweise der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen oder den Einsatz erneuerbarer Energien. Andererseits führen die subventionierten Energieträger zu niedrigeren Kosten für fossile Referenztechnologien, was trotz gleichzeitiger Subventionierung der Strompreise keine ökonomischen Anreize für Investitionen in CO₂-neutrale Transformationsmaßnahmen bietet.

- **Überflüssig:** Überwiegend ja.

Die Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse zielt darauf ab, die internationale Wettbewerbsfähigkeit für bestimmte Bereiche des Produzierenden Gewerbes zu sichern und zu stärken. Aufgrund der hohen Energieintensität der identifizierten Produktionsprozesse sind diese mit einem hohen Energiekostenaufwand verbunden. Die Prozesse und Verfahren sind zudem von der Energiesteuer-Richtlinie ausgenommen, sodass in den Mitgliedsstaaten keine Besteuerung erfolgt, auch wenn dies EU-rechtlich zulässig wäre. Jedoch weisen die prozessbezogenen Entlastungsregelungen eine mangelnde Zielgenauigkeit auf. Sie begünstigen pauschal alle Unternehmen des produzierenden Gewerbes mit entsprechenden Prozessen, ohne dass eine konkrete Wettbewerbsgefährdung nachgewiesen werden muss.

- **Unwirksam:** Ja.

Die empirische Literatur zeigt, dass sehr strom- bzw. energieintensive Unternehmen kurzfristig negativ von Strom- und Energiesteuern beeinflusst werden können. Ein klarer Zusammenhang zwischen der Steuervergünstigung und der Wettbewerbsfähigkeit lässt sich jedoch nicht feststellen. Mehrere empirische Studien zeigen, dass es im Durchschnitt keine positiven Effekte von Vergünstigungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen gibt.

Pauschale Besteuerung der privaten Dienstwagnutzung bzw. „Dienstwagenprivileg“

Die private Nutzung eines Dienstwagens stellt im Rahmen der Einkommensteuer einen geldwerten Vorteil (gwV) dar. Für die Ermittlung des gwV gibt es zwei Methoden (§ 6 Abs. 1 Nr. 4 EStG):

1. Pauschal monatlich ein Prozent des Bruttolistenpreises (BLP) plus 0,03 Prozent des BLP für jeden Kilometer des einfachen Arbeitsweges für Verbrenner. Für Plug-In Hybride analog mit der Hälfte des BLP, für E-Autos mit einem Viertel des BLP.
2. Fahrtenbuchmethode für die genaue Abgrenzung privater von dienstlichen Fahrten. Diese werden dann mit einem Pkw-abhängigen Satz hochgerechnet.

Sofern die Einkommensteuer auf den ermittelten gwV geringer ist als die Kosten bei Privatanschaffung des genutzten Dienstwagenmodells – also dem tatsächlichen gwV – besteht ein steuerliches Privileg. Dieses steigt besonders mit dem Kaufpreis – bei Verbrennern also meist auch mit den CO₂-Emissionen –, einer kurzen Haltedauer und der privaten Fahrleistung (FÖS 2023c).

Wie bewerten wir die Subvention?

- **Umwelt- und klimaschädlich:** Ja.

Kauf und Besitz und – insbesondere mit Tankkarte – auch die Nutzung von Dienstwagen mit Verbrennungsmotor werden steuerlich begünstigt im Vergleich zum Privatbesitz eines Verbrenner-Pkw. Dadurch werden auch finanzielle Anreize für den Wechsel zu E-Pkw geschwächt. Laut Schätzungen von Agora Verkehrswende (2018) könnten Reformen der Dienstwagenbesteuerung zwischen 1 und 6 Millionen t CO₂ im Jahr einsparen.

- **Überflüssig:** Ja.

Die (pauschale) Dienstwagenbesteuerung im Rahmen der Einkommensteuer selbst ist nicht überflüssig (alternativ müsste die private Nutzung von Dienstwagen untersagt werden, wodurch mehr private Pkw zu erwarten wären). Hier geht es jedoch um das steuerliche Privileg der aktuellen Regelung gegenüber dem Privatbesitz. In vielen Fällen ist die private Nutzung eines Dienstwagens günstiger als die Anschaffung und Nutzung eines privaten Fahrzeugs. Die steuerliche Besserstellung (das Privileg) lässt sich durch eine Reform minimieren und ist daher unnötig bzw. überflüssig.

- **Unwirksam:** Nein.

Für Verkehrsminister Volker Wissing²¹ ist eine Funktion der aktuellen Regelung, „den Absatz von Fahrzeugen im Heimatmarkt zu erleichtern“. Innerhalb Europas ist der deutsche Firmenwagenmarkt, in den Dienstwagen fallen, der absatzstärkste für die deutschen Hersteller. Die aktuelle 1-Prozent-Regel ist vor allem für Neuwagen und kurze Haltedauern vorteilhaft, weshalb die Subvention eine sehr wirksame Absatzförderung darstellt. Der E-Anteil bei den Neuzulassungen von Firmenwagen in Deutschland liegt dabei deutlich unter dem bei Privatwagen (9 vs. 18 % in 2021) und auch unter dem der ausländischen Hersteller im deutschen Firmenwagenmarkt (9 vs. 14 % in 2021, über alle Hersteller 11 %) – passend zu den vergleichsweise geringen E-Kapazitäten der deutschen Hersteller (T&E 2022).

²¹ Tagesspiegel Future Mobility Summit 2022, siehe <https://www.youtube.com/watch?v=55MgTKX7bBE>.

Energiesteuerbegünstigung von Dieselkraftstoff bzw. „Dieselprivileg“

Der aktuell geltende Energiesteuersatz auf Dieselkraftstoffe liegt deutlich unter dem von Benzin – unabhängig von der Besteuerungsbasis. Bezogen auf das Volumen (in Liter oder m³) ist der Steuersatz ca. 30 Prozent geringer, bezogen auf den Energiegehalt (in Kilowattstunden) fast 40 Prozent. Analog gilt dies für Bioethanol und -diesel, die entsprechend Benzin und Diesel bis zu einem Anteil von zehn Prozent beigemischt werden (§ 2 Abs. 1 EnergieStG).

Wie bewerten wir die Subvention?

- **Umwelt- und klimaschädlich:** Ja.
Durch die Steuerbegünstigung wird Dieselkraftstoff günstiger, was zu mehr Fahrleistung und damit verbundenen Emissionen führt. Auch wenn Diesel-Pkw bei hoher Fahrleistung effizienter sind in Bezug auf die CO₂-Emissionen, stoßen sie mehr Kohlenstoff, Stickstoffdioxid, Feinstaub aus als Benzin (UBA 2021). Nicht zuletzt der Dieselskandal hat gezeigt, dass dieser Antrieb keine umwelt- und klimafreundliche Alternative ist. Der Abbau des steuerlichen Privilegs könnte laut Schätzungen zu Einsparungen von 3,7 Millionen t CO₂ pro Jahr führen (FÖS 2022d).
- **Überflüssig:** Ja.
Das ursprüngliche (nicht offizielle) Ziel des Privilegs war, den Transportsektor auf Diesel umzustellen und vor Kostendruck zu schützen (UBA 2021). Später in den 1980er-Jahren sollten auch private Diesel-Pkw durch weitere Steuervorteile attraktiver gemacht werden – sie galten damals nicht nur in Deutschland als deutlich ökologischer im Vergleich zu Benzinern (DIW 2005). Heute stehen aufgrund des Klimawandels die Dekarbonisierung des Verkehrs und dessen Verschiebung weg vom motorisierten Individualverkehr und Straßenverkehr im Vordergrund. Die Steuerbegünstigung von Diesel erschwert dies und ist mit Blick auf das ursprüngliche Ziel überflüssig.
- **Unwirksam:** Nein.
In Kombination mit der Kfz-Steuer (für Diesel-Pkw höher als für Benzin) sind Diesel-Pkw für Vielfahrende attraktiver als Benzin. Ab etwa achttausend Kilometern Fahrleistung pro Jahr überwiegt der Vorteil in der Energiesteuer den Nachteil in der Kfz-Steuer. Die steuerliche Begünstigung schafft zudem einen Betriebskostenvorteil gegenüber E-Autos, der gegen deren steuerliche Förderung wirkt.

Entfernungspauschale für arbeitsbedingte Wegekosten

Aufgrund des Nettoprinzip im deutschen Einkommensteuerrecht können arbeitsbedingte Wegekosten als sogenannte Werbungskosten vom zu versteuernden Einkommen abgesetzt werden. Dafür wird in der Regel ein pauschaler Satz von 30 Cent pro Kilometer des einfachen Arbeitswegs

mit der Anzahl der Arbeitstage (AT) mit Arbeitsweg hochgerechnet.²² Übersteigt die so errechnete Entfernungspauschale zusammen mit den restlichen Werbungskosten den Arbeitnehmer:innen-pauschbetrag von aktuell 1.230 Euro pro Jahr, senkt jeder weitere absetzbare Kilometer die Einkommensteuer.

Wie bewerten wir die Subvention?

- **Umwelt- und klimaschädlich:** Ja.

Laut UBA (2021) fördert die aktuelle Regelung insbesondere die Pkw-Nutzung, da diese den Großteil am Pendelverkehr ausmacht. Zudem werden lange Arbeitswege steuerlich begünstigt (bei 175 AT mit Arbeitsweg wirkt die Pauschale ab 24 Entfernungskilometern steuermindernd, sofern keine weiteren Werbungskosten vorliegen). Dies kann zu weiterer Zersiedelung auf Kosten der Umwelt und Biodiversität führen (auch wenn es gewichtigere Gründe für den Wegzug aus den Städten gibt, wie steigende Mieten und zu wenig Wohnraum). Eine aktuelle Studie (Paetzold 2019) zeigt, dass die steuerliche Subventionierung von Wegekosten die Pendeldistanz positiv beeinflusst. Laut Fraunhofer FIT und IER (2022) würde eine Abschaffung der Entfernungspauschale zu einer Reduktion von CO₂-Äquivalenten von 2,4 Millionen t im Jahr 2030 führen.

- **Überflüssig:** Ja.

Grundsätzlich könnte die Pauschale abgeschafft werden, sofern plausible Sachgründe – bspw. umweltpolitische – vorlägen.²³ Auch kann gemäß dem Werktorprinzip argumentiert werden, dass der Arbeitsweg privat veranlasst ist und die Arbeit am Werktor beginnt. Bei dieser Auslegung gibt es keinen Grund für Absatzfähigkeit von Wegekosten. Das Werktorprinzip findet sich im englischsprachigen Raum (Australien, Großbritannien, USA), aber auch in anderen europäischen Ländern, wie Griechenland, Italien, Portugal, Spanien oder Tschechien (Wirtschaftsdienst 2022; Worldwide Tax Summaries Online o. J.). Nur wenn hinsichtlich der Wegekosten am Nettoprinzip festgehalten werden müsste, wäre die Subvention nicht überflüssig.

- **Unwirksam:** Nein.

²² Aktuell gilt auf Basis des Klimaschutzprogramms 2030 eine erhöhte Pauschale, um soziale Härten für Pendelnde aufgrund der CO₂-Bepreisung durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) auszugleichen: Ab dem 21. Kilometer gelten für das Jahr 2021 35 ct/km, für die Jahre 2022 bis 2026 sogar 38 ct/km. Geringverdienende, die keine Einkommensteuer zahlen und so auch keine Wegekosten absetzen können, können bis 2026 eine sogenannte Mobilitätsprämie in Höhe von 14 Prozent der Entfernungspauschale beantragen. Weitere Regelungen: Wenn tatsächliche ÖPNV-Kosten höher sind als die Pauschale, können sie per Nachweis voll abgesetzt werden. Menschen mit Behinderung können ebenfalls tatsächliche Wegekosten ansetzen (BMF 2021c; BMF 2022; Bundesregierung 2022b).

²³ Siehe bspw. BVerfG, Urteil vom 09. Dezember 2008 – 2 BvL 1/07 u.a. (BVerfGE, 122, 210 – „Pendlerpauschale“) und Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2020) oder FÖS et al. (2021).

Gemäß der derzeitigen Logik des Steuersystems (Nettoprinzip) werden die arbeitsbedingten Wegekosten (die in der Regel mit privaten vermischt sind) hinreichend durch die Pauschale berücksichtigt (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2020).

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Sara Holzmann
Project Manager
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
Telefon +49 5241 81-81143
sara.holzmann@bertelsmann-stiftung.de
<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/nachhaltig-wirtschaften>