



POLICY BRIEF (07/2024)

## Mehr Spielräume für kommende Haushalte durch indexierte Umweltsteuern

Der Kabinettsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 und die Entwicklung der zukünftigen Einnahmen zeigen: es gibt kaum Spielräume für zusätzliche Ausgaben – ohne Reformen auf der Einnahmenseite. Dieser Policy Brief zeigt, wie **Einnahmen** kurzfristig durch Anpassungen der Umweltsteuern erhöht werden können, um jenseits der Kürzungsdebatte Handlungsoptionen zu eröffnen. Allein die **Angleichung** der Energiesteuer und des nationalen CO<sub>2</sub>-Preises **an die Inflation** könnte fast 9 Mrd. Euro Mehreinnahmen generieren. Eine solche Reform würde fiskalisch wie ökologisch zu einer Verbesserung der Steuerpolitik beitragen.

Von Matthias Runkel, Holger Bär, Hana van Loock, Sabrina Greifoner

### 1 Verhandlungen zum Haushalt 2025: die Spielräume werden immer enger

Der Prozess der Haushaltsaufstellung 2025 begann mit dem Verzicht auf das übliche Eckwerteverfahren bereits ungewöhnlich. Angesichts der angespannten Haushaltslage legte das BMF stattdessen obere Grenzbeträge (Plafondsvorgaben) für die jeweiligen Einzelpläne der Ministerien fest.

Der vom Kabinett im Juli beschlossene Entwurf sieht Gesamtausgaben von **481 Mrd. Euro** vor (489 Mrd. Euro inklusive Nachtragshaushalts), hält dabei die Schuldenbremse ein und setzt auf die effiziente Nutzung der Mittel. Die inhaltlichen Prioritäten liegen laut Aussagen der

Bundesregierung auf Sicherheit, gesellschaftlichem Zusammenhalt, steuerlichen Entlastungen, Klimaschutz sowie Wirtschaftswachstum. Damit sind die Gesamtausgaben wie auch die neuen Schulden deutlich höher als im Kabinettsentwurf zum Haushalt 2024 (BMF 2023a) und nähern sich bereits dem an, was 2024 *nach* den parlamentarischen Verhandlungen als Gesetz beschlossen wurde. Die größten prozentualen Ausgabenkürzungen sind vorgesehen beim Auswärtigen Amt (-12,5%), der Entwicklungszusammenarbeit (-8,4%) und für das Ministerium für Wirtschaft & Klimaschutz (-7,5%). Etatsteigerungen gibt es für

das Bau- (+10,3%) und Umweltministerium (+10,3%) als auch das Verkehrsressort (+5,0%).

Ob und in welchem Umfang Klimaschutzausgaben des Klima- und Transformationsfonds (KTF) gekürzt werden, kann zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht bewertet werden.

Wortmeldungen von Koalitionspolitiker\*innen zeigen, dass das Parlament sein Recht auf Nachbesserungen am Gesetzesentwurf wahrnehmen wird. Die Spielräume für zusätzliche Ausgaben dürften im Vergleich zu 2024 aber **deutlich geringer ausfallen**. Auch die Möglichkeiten der **Neuverschuldung** sind mit dem vorgelegten Entwurf weiter ausgeschöpft als in Kabinettsentwürfen der Vorjahre.

In Kapitel 2 zeigen wir, dass trotz der Einigung im Kabinett um den Haushalt 2025 gemessen am Bedarf **nicht ausreichend öffentliche Mittel zur Erreichung der Klimaschutzziele bereitgestellt** werden. Die aktuellen Daten zeigen eine doppelte Lücke bei der öffentlichen Finanzierung von Klimaschutz.

Kapitel 3 verdeutlicht, dass es sich nicht um ein einmaliges Problem handelt: Die Lage der öffentlichen Haushalte wird sich auch in den kommenden Jahren kaum entspannen. Reformen auf der Einnahmenseite, insbesondere die Reform von Umweltsteuern und umweltschädlichen Steuervergünstigungen, können gleichzeitig zu fiskalischen wie ökologischen Zielen beitragen. Diese Vorschläge sollen Überlegungen zur Reform der Schuldenregeln, Sondervermögen oder der Vermögensbesteuerung nicht ersetzen, sondern sie ergänzen.

## 2 Große Finanzierungslücke bei Infrastruktur und Transformation

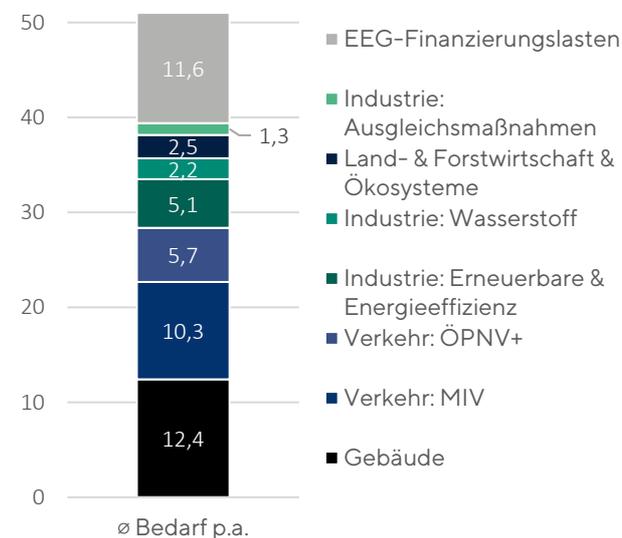
### 2.1 Öffentliche Finanzbedarfe übersteigen bereitgestellte Mittel

Um die Klimaschutzziele 2030 der Bundesregierung zu erreichen, sind zusätzliche öffentliche Investitionen notwendig. Aber auch über den Klimaschutz hinaus betont eine Vielzahl von Akteuren, dass die öffentlichen Investitionen in den letzten zwei Jahrzehnten stark zurückgegangen sind und fordert entsprechend höhere öffentliche Ausgaben in unterschiedlichen Bereichen, insbesondere für öffentliche Infrastrukturen. Diese Forderungen stammen sowohl aus dem linksliberalen Spektrum wie auch aus dem eher konservativen Lager. Der BDI fordert fast 400 Mrd. Euro in den nächsten zehn Jahren für Infrastruktur, Transformation und Resilienz (BDI 2024). Darüber hinaus sprechen sich das IW und IMK in konservativer Schätzung für einen Investitionsbedarf von 600 Mrd. Euro über die kommenden 10 Jahre aus, der unter anderem den Klimaschutz

und die -anpassung, die Infrastruktur, die Bildung und den Wohnungsbau umfasst (IW 2024).

Wenn man sich allein auf die Frage konzentriert, welche **öffentlichen Finanzmittel für den Klimaschutz** erforderlich sind, um Investitionen in Infrastrukturen wie Stromnetz, Energiespeicher oder Verkehrswende zu ermöglichen, private Investitionen anzureizen oder Bürger\*innen und Unternehmen zu entlasten, offenbaren Studien einen durchschnittlichen Mehrbedarf von ca. **51 Mrd. Euro pro Jahr** (FÖS 2023a). Abbildung 1 zeigt, dass neben den Ausgaben für Klimaschutz in unterschiedlichen Sektoren - insbesondere in den Bereichen Gebäude und Verkehr - Ausgleichsmaßnahmen für die Industrie und die Entlastung von Bürger\*innen und Unternehmen von der Finanzierung der EEG-Umlage einen Großteil der Mittelbedarfe ausmachen.

**Abbildung 1: Durchschnittliche öffentliche Finanzbedarfe nach Bereichen, Durchschnitt pro Jahr**



Quelle: (FÖS 2023a) nach Auswertung von (BCG/BDI 2021; Dezernat Zukunft 2021; Krebs/Steitz 2021)

Zwar verdeutlicht die Gegenüberstellung dieser Bedarfe mit den öffentlichen Ausgaben und Steuervergünstigungen für Klimaschutz, dass die Lücke über die Zeit kleiner wird, aber sie schließt sich nicht. Vielmehr gibt es eine **doppelte Klimafinanzierungslücke** (siehe Kapitel 2.1 in FÖS 2024a):

1. Klimafinanzierungslücke zwischen dem Bedarf und den im Soll bereitgestellten Mitteln (in diesem Abschnitt dargestellt), sowie
2. Klimafinanzierungslücke zwischen dem am Anfang des Haushaltsjahres bereitgestelltem Soll und den am Ende tatsächlich abgeflossenen Mitteln (Ist) (siehe nächster Abschnitt).

## 2.2 KTF-Mittel werden nicht abgerufen - und gekürzt

Im Klima- und Transformationsfonds zeigt sich seit Langem ein erhebliches Problem der öffentlichen Finanzierung des Klimaschutzes: Die Bundesregierung schafft es nicht, die bereitgestellten Mittel vollständig auszugeben.<sup>1</sup> **2022 wurden nur 49 %, 2023 nur 56 % der Mittel** abgerufen. Das sind allein in diesen beiden Jahren **30 Mrd. Euro** an bereitgestellten KTF-Mitteln. (FÖS 2024a). In den verschiedenen Handlungsfeldern zeigen sich erhebliche Unterschiede: Während in einigen Bereichen immerhin mehr als 60 % der Mittel abgeflossen sind, sind es beim natürlichen Klimaschutz oder dem Klimaschutz in der Industrie lediglich ein Fünftel. Die nicht ausgegebenen Mittel fließen in die Rücklage und tragen dazu bei, die Finanzierungsprobleme des KTF nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu lindern. Gleichzeitig bedeutet die niedrige Abrufquote, dass Klimaschutzmaßnahmen nur teilweise umgesetzt werden, was die Erreichung der Klimaschutzziele ernsthaft gefährdet (ERK 2024).

Im Winter 2023/2024 wurden die geplanten KTF-Ausgaben um 8,5 Mrd. Euro gekürzt. Das entspricht 14,5%. Diese Einsparungen betrafen die Finanzierung der Schieneninfrastruktur, die EEG-Finanzierung, Gebäude und die Förderung der Elektromobilität (Illenseer/Schenk 2024).<sup>2</sup> Gleichzeitig wurden die KTF-Ausgaben für Mikroelektronik und die Unterstützung der stromintensiven Industrie erhöht. Medienberichten zufolge stiegen insbesondere die öffentlichen Ausgaben für die Entlastung bei den Stromkosten (EEG-Finanzierung) von ursprünglich geplanten 10,6 Mrd. Euro auf 17 Mrd. Euro (ZfK 2024). Diese Ausgaben werden künftig aus dem KTF in den Kernhaushalt verschoben.

## 2.3 Unzureichende Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung

Der KTF wird durch die Einnahmen aus der europäischen und nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung finanziert. Allerdings reichen diese Einnahmen bei Weitem nicht aus, um die notwendigen und mittelfristig geplanten Ausgaben des KTF zu decken. Durch die Anhebung des CO<sub>2</sub>-Preises im nationalen Emissionshandel (nEHS) und die „Rückkehr zum Preispfad der Großen Koalition“ sollen die Einnahmen in den Haushaltsjahren 2024 und 2025 um etwa 1,3 Mrd. Euro steigen. Insgesamt sollen laut Finanzplan 2025 10,7

<sup>1</sup> Einige der Gründe diskutieren wir in FÖS (2024a).

<sup>2</sup> 4 Mrd. Euro für die Schieneninfrastruktur werden nicht gestrichen, sondern sollen durch die Eigenkapitalerhöhung bei der Bahn finanziert werden.

Mrd. Euro aus dem EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) und 14,2 Mrd. Euro aus dem nEHS eingenommen werden. Die Höhe der Erlöse aus dem EU-ETS haben sich zudem in der Vergangenheit als volatil erwiesen, die Höhe der CO<sub>2</sub>-Preise bleibt auch mittelfristig schwer abzuschätzen (Illenseer/Schenk 2024). Die Minderung der einstigen Rücklagen des Fonds nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts verschärft die Problemlage der unsicheren langfristigen Mittelausstattung des KTF (BVerfG 2023).

Ein wesentlicher Bestandteil der KTF-Finanzierung ist damit ein möglicher Zuschuss aus dem Bundeshaushalt. Dieser wurde Ende 2023 nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts innerhalb der Bundesregierung vereinbart (Bundesregierung 2023) und wird aktuell im Rahmen der Verhandlungen zum Haushaltsentwurf erneut diskutiert.

## 3 Schwindende Spielräume: Luft nach oben auf Einnahmenseite

### 3.1 Einnahmen: Knappe Kassen nicht nur im Jahr 2025

Wie fast jedes Mal prognostiziert auch die 166. Steuerschätzung nominale „Rekordeinnahmen“ des Bundes für das Jahr 2025 in Höhe von 389 Mrd. Euro (Abbildung 2). Das Wachstum gegenüber dem Vorjahr betrug zuletzt 5,5 %, sinkt aber in der Prognose für die Jahre 2025 bis 2028 auf etwa 3 %. Ohne die **Inflation** zu berücksichtigen sind diese Zahlen jedoch wenig aussagekräftig und unterliegen der **Geldwertillusion**<sup>3</sup>.

**Abbildung 2: Nominale Steuereinnahmen des Bundes in Mrd. Euro (rechts) und Wachstumsrate (links)**

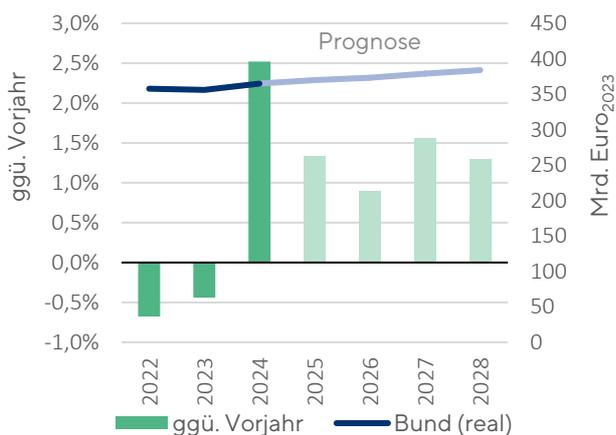


Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Angaben des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2024 und weitere Jahre).

<sup>3</sup> Diese beschreibt das Phänomen, dass Menschen Geldbeträge als gleichbleibend wertvoll empfinden, obwohl sich ihr realer Wert durch Inflation verringert hat.

**Inflationsbereinigt** stellt sich die Situation deutlich anders dar (Abbildung 3): In den Jahren 2022 und 2023 sanken die realen Einnahmen, statt zu wachsen. Die Inflationsraten überstiegen die nominalen Wachstumsraten der Einnahmen. Das prognostizierte Wachstum der Einnahmen liegt inflationsbereinigt nur zwischen 1 und 1,5 % pro Jahr. Dies entspricht in etwa dem realen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP), sodass sich die Steuerquote (Steuern/BIP) – trotz aller nominalen „Rekorde“ – kaum verändert.

**Abbildung 3: Reale Steuereinnahmen des Bundes in Mrd. Euro<sub>2023</sub> (rechts) und Wachstumsrate (links)**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Angaben des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2024 und weitere Jahre), Eurostat (2023)- HICP: annual data [prc\_hicp\_aind], Stand 30.10.2023; 2023 = 100.

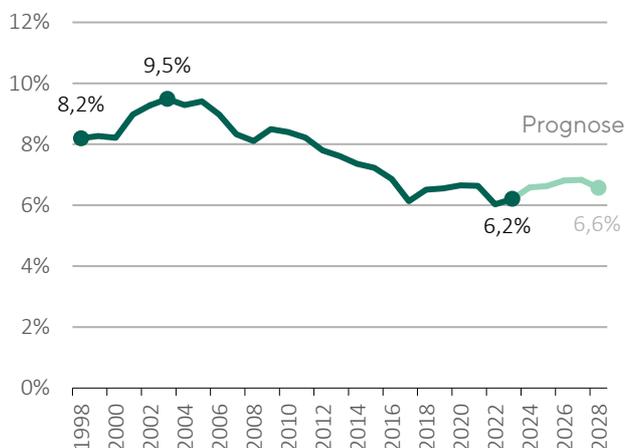
Abbildung 8 im Anhang). Es ist zu erwarten, dass **die haushälterischen Spielräume auf allen föderalen Ebenen** nicht nur im kommenden Jahr, sondern auch mittelfristig immer **klein bleiben**. Eine Diskussion über die Einnahmenseite ist daher nicht nur sinnvoll, sondern dringend nötig. In diesem Kapitel skizzieren wir Vorschläge, die nicht nur fiskalische Ziele erfüllen, sondern auch ökologische Vorteile bieten.

### 3.2 Umweltsteuern an Inflation anpassen

Auf der Einnahmenseite bieten Umweltsteuern ein doppeltes ökologisches wie fiskalisches Potenzial: ihre Lenkungswirkungen tragen zum Klimaschutz bei und generieren öffentliche Einnahmen. Entgegen der weit verbreiteten *gefühlten Wahrheit*, der Umwelt- und Klimaschutz mache „alles teurer“, ist der **Anteil der Einnahmen aus Umweltsteuern** an den öffentlichen Gesamteinnahmen seit zwei Jahrzehnten **rückläufig**: Seit 2003 sank er deutlich von 9,5 % auf 6,2 % im Jahr 2023 (Abbildung 4 4). Inflationsbereinigt liegen die Einnahmen rund **23 Mrd. Euro** unter dem Niveau von 2003 (Abbildung 7 im Anhang).

In den kommenden Jahren ist – trotz steigender CO<sub>2</sub>-Preise und der Reform der Lkw-Maut – in der **Prognose** der Umwelteinnahmen keine Trendwende in Sicht, lediglich eine Stabilisierung auf **historisch niedrigem Niveau**.

**Abbildung 4 4: Anteil der Einnahmen aus umwelt- und gesundheitsbezogenen Steuern, Gebühren und Abgaben am Gesamtaufkommen**

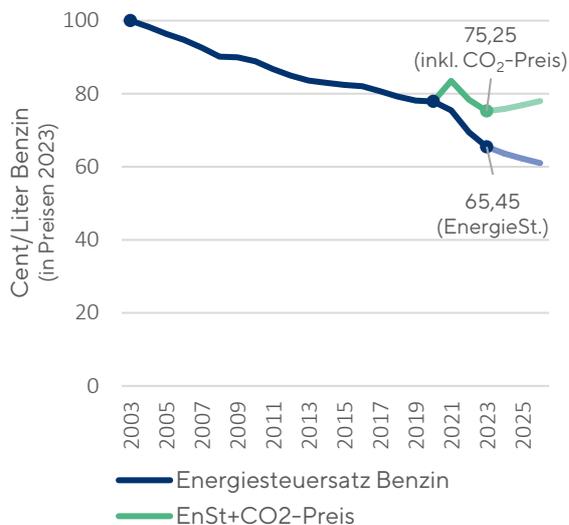


Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Angaben des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2024 und weitere Jahre), Eurostat (2023)- HICP: annual data [prc\_hicp\_aind], Stand 30.10.2023; 2023 = 100.

Ein Hauptgrund für diesen Rückgang ist die **Inflation**. Mit dem Anstieg des allgemeinen Preisniveaus haben die Einnahmen aus Umweltsteuern (meist Mengensteuern) an realem Wert verloren. Der nominale **Steuersatz auf Benzin** beispielsweise liegt seit 2003 unverändert bei 65,45 Cent pro Liter und hat **durch den Anstieg des Preisniveaus um 53 % an realem Wert eingebüßt**. In Preisen von 2023 betrug die reale Steuerhöhe vor 20 Jahren umgerechnet rund 100 Cent pro Liter (blaue Linie, Abbildung 55). Vor allem die hohen Inflationsraten der Jahre 2022 und 2023 haben die Entwertung beschleunigt.

Die Einführung des **CO<sub>2</sub>-Preises auf Kraft- und Heizstoffe** im Jahr 2021 (nationaler Emissionshandel, nEHS) hat demnach keine zusätzliche Belastung verursacht, sondern lediglich den Rückgang verlangsamt. In Kombination lag die steuerliche Belastung beider Instrumente (grüne Linie) im Jahr 2023 mit 75,25 Euro/Liter bereits **unter dem Realniveau** bei Einführung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung.

**Abbildung 5: Inflationsbedingter Rückgang von Energiesteuer und CO<sub>2</sub>-Preis auf Benzin seit 2003 (real, in Preisen von 2023)**



Quelle: Eigene Berechnungen, Eurostat (2023)- HICP: annual data [prc\_hicp\_aind], Stand 30.10.2023; 2023 = 100.

Allein der Ausgleich der besonders inflationären Jahre 2022-2023, also die Anpassung auf das Realniveau von 2021, würde bei der gesamten **Energiesteuer** (neben Benzin auch Diesel, Heizöl usw.) im Jahr 2025 zu **Mehreinnahmen von über 6 Mrd. Euro** führen. Der Ausgleich der Inflation auf das Realniveau von 2003 hätte sogar ein Einnahmepotenzial von über 13 Mrd. Euro.

Auch der **CO<sub>2</sub>-Preis im nEHS** wurde für die ersten Jahre (2021-2026) in nominalen Werten festgelegt. Mit einer Inflationsanpassung müsste der Preis je t CO<sub>2</sub> im Jahr 2025 statt 55,00 Euro 66,69 Euro betragen. Gegenüber den geplanten Einnahmen in Höhe von 12,9 Mrd. Euro würden sich **Mehreinnahmen von 2,7 Mrd. Euro** ergeben.

**Tabelle 1: CO<sub>2</sub>-Preis ohne und mit Inflationsausgleich sowie (Mehr-)Einnahmen**

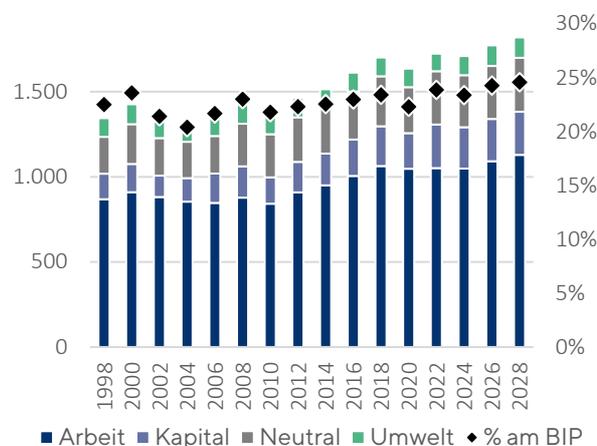
Jahr	CO <sub>2</sub> -Preis (nEHS)	Einnahmen (Mrd. Euro)	CO <sub>2</sub> -Preis mit Inflationsausgleich	Mehreinnahmen (Mrd. Euro)
2020	0,00	0,00		
2021	25,00	7,18	25,00	<b>+0,00</b>
2022	30,00	6,40	32,61	<b>+0,56</b>
2023	35,00	8,63	40,35	<b>+1,32</b>
2024	45,00	10,93	53,39	<b>+2,04</b>
2025	55,00	12,91	66,69	<b>+2,74</b>

Quelle: eigene Berechnungen

Grundsätzlich ist eine regelmäßige oder automatische Anpassung von Steuersätzen (**Indexierung**) denkbar und wird bereits in einigen EU-Ländern praktiziert (FÖS/FFU 2020). In vielen Fällen wurde die Indexierung als Reaktion auf (Haushalts-)Krisen oder **Konsolidierungszwänge** eingeführt (ebd.). Alle Umweltsteuern mit nominal festgelegten Steuersätzen könnten angepasst werden. Dazu zählen neben Energiesteuer und nEHS unter anderem auch Strom-, Kfz- und Luftverkehrsteuer.

Entgegen der *gefühlten Wahrheit*, der Umwelt- und Klimaschutz mache „alles teurer“, sind es vor allem die Besteuerung von **Arbeit, Kapital und die Umsatzsteuer** (meist Wertsteuern), die in den letzten Jahrzehnten – nominal wie real – deutlich zugelegt haben (Abbildung 6).

**Abbildung 6: Entwicklung der öffentlichen Einnahmen nach Faktoren (real, in Mrd. Euro<sub>2023</sub>)**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Angaben des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2024 und weitere Jahre), Eurostat (2023) – HICP: annual data [prc\_hicp\_aind], Stand 30.10.2023; 2023 = 100.

### 3.3 Einnahmepotenzial des Abbaus umweltschädlicher Steuervergünstigungen

Der Subventionsbericht des Umweltbundesamts verzeichnet mehr als 40 umweltschädliche Subventionen mit einem jährlichen Volumen von über 65 Mrd. Euro (UBA 2021). Sie konterkarieren die öffentlichen Ausgaben für Umwelt- und Klimaschutz und führen zu einer Inkonsistenz zwischen Klima- und Finanzpolitik zu Lasten der Steuerzahler\*innen (vgl. Bär et al. 2021; Bundesrechnungshof 2022). Die allermeisten umweltschädlichen Subventionen sind Steuervergünstigungen, die Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte bedeuten – sie haben also auch ein großes fiskalisches Potential. Die kurzfristig abbaubaren Subventionen haben ein Volumen von

rund **24 Mrd. Euro** pro Jahr und entfallen unter anderem auf folgende **Steuervergünstigungen** (FÖS 2023b)<sup>4</sup>:

- Steuervergünstigung Diesel (Lkw): 5,7 Mrd. Euro
- Steuervergünstigung Diesel (Pkw): 2,8 Mrd. Euro<sup>5</sup>
- Strompreiskompensation: 2,6 Mrd. Euro
- Entfernungspauschale: 2,2 Mrd. Euro
- Dienstwagenprivileg: 1,8 Mrd. Euro
- Energiesteuerbegünstigung für die Stromerzeugung: 1,8 Mrd. Euro
- Kfz-Steuerbefreiung für landwirtschaftliche Zugmaschinen: 0,5 Mrd. Euro

Um die Verteilungswirkungen des Subventionsabbaus zu verringern, könnten Maßnahmen wie eine schrittweise Umsetzung der Reduktion oder zielgerichtete Ausnahmen für besonders betroffene Gruppen ergriffen werden. Alternativ könnte eine Umgestaltung der Subventionen in Betracht gezogen werden, bei der sie an umweltpositive Leistungen geknüpft werden. Dieser Ansatz des **Repurposing** könnte Widerstände vermeiden, die häufig bei unzureichend vorbereiteten Subventionsreformen auftreten (FÖS 2024b)<sup>6</sup>.

Der Abbau klimaschädlicher Subventionen kann nicht nur erheblich zur Schließung der bestehenden Finanzierungslücke beitragen, sondern auch die finanzpolitische Stabilität verbessern und gleichzeitig klimapolitische Ziele fördern. Dies würde die Inkonsistenz zwischen der aktuellen Klima- und Finanzpolitik verringern und dazu beitragen, dass Förderbedarfe für alternative Technologien und Nutzungsarten geringer ausfallen können.<sup>7</sup>

Über den Fokus auf umweltschädliche Subventionen hinaus gibt es großes Potenzial für ein gerechteres und effizienteres Steuersystem. Das Fifo Köln identifiziert 42 bis 59 Mrd. Euro pro Jahr an ineffizienten Steuerprivilegien, die abgebaut werden sollten – nicht nur im Hinblick auf die Umwelt (Thöne 2023).

#### Textbox: Dienstwagenbesteuerung

Im Rahmen des Wachstumspakets plant die Bundesregierung die Steuervergünstigung für E-Dienstwagen erneut auszuweiten. Statt mit dem Regelsteuersatz von 1 % wird der geldwerte Vorteil batterieelektrischer Dienstwagen mit monatlich 0,25 % des Bruttolistenpreises berechnet und muss als Einkommen versteuert werden (gilt seit April 2024 für Autos bis 70.000 Euro, zuvor 60.000 Euro). Um den Absatz von E-Pkw in den höherpreisigen Segmenten anzukurbeln, soll die Preisobergrenze nun auf 95.000 Euro angehoben werden.

Der gewünschten Lenkungswirkung sind die **Mindereinnahmen** und die **sehr schlechte Verteilungswirkung** gegenüberzustellen (siehe z. B. FÖS & Prognos AG, 2023). Gemäß 29. Subventionsbericht (BMF 2023b) verzichtet der Staat allein im Jahr 2025 schon jetzt auf Einnahmen in Höhe von **rund 1,5 Mrd. Euro** durch die „Begünstigung von Elektro- und extern aufladbaren Hybridelektrofahrzeugen bei der Dienstwagenbesteuerung“ (davon entfallen 42,5 % auf den Bund, der Rest auf Länder und Gemeinden). Durch die Ausweitung wird diese Summe noch einmal ansteigen und vor allem Personen der höchsten Einkommensklassen zugutekommen.

Zur **Gegenfinanzierung** und als **Beitrag zur Haushaltskonsolidierung** könnte die Besteuerung für Dienstwagen mit Verbrennungsmotor (inkl. Hybridfahrzeuge) deutlich angehoben werden. Eine Steuerhöhe von 2 % statt 1 % würde beispielsweise Mehreinnahmen von über **5 Mrd. Euro** generieren (FÖS & Prognos AG, 2023). Belastet würden dabei weitestgehend identische Einkommensgruppen, da Dienstwagen ohnehin sehr konzentriert bei den höchsten Einkommensklassen zu finden sind (ebd.).

<sup>4</sup> In dem Papier werden insgesamt 19 kurzfristig abbaubare Subventionen gelistet.

<sup>5</sup> 1,1 Mrd. Euro bei gleichzeitiger Anpassung der Kfz-Steuer.

<sup>6</sup> Die Beendigung der Agrardieselsubvention hat gezeigt, dass schlecht vorbereitete Subventionsreformen, die primär der Haushaltskonsolidierung dienen, innerhalb der betroffenen Gruppen sehr unpopulär sind.

Subventionsreformen im Sinne eines *Repurposing*, bei denen das Subventionsvolumen von umweltschädlichen Wirkungen hin zu umweltpositiven Maßnahmen verschoben wird, können ein geeigneter Ansatz sein, um Widerstände abzubauen. Dies untersucht eine Studie des FÖS.

<sup>7</sup> Wie dies gelingen kann, zeigt eine kommende Studie des FÖS, die im dritten Quartal 2024 veröffentlicht wird.

## 4 Fazit: Mit der Inflationsindexierung anfangen und Subventionen reformieren

Die öffentlichen Haushalte bleiben ein Dauerbrenner – sowohl grundsätzlich als auch im Hinblick auf ihre Bedeutung für Umwelt- und Klimaschutz. Noch immer untergraben umweltschädliche Effekte des Steuersystems und von Subventionen die Anstrengungen, die über öffentliche Ausgaben für Klimaschutz unternommen werden. Das gilt besonders für Ausgaben aus dem KTF. Leidtragende sind Steuerzahler\*innen und kommende Generationen.

Ein Ansatz, die fiskalischen Herausforderungen der kommenden Jahre und den Umwelt- und Klimaschutz miteinander zu verknüpfen, ist die Inflationsindexierung ökonomischer Instrumente. Frisst die Inflation nicht mehr an den

Umweltsteuern, könnten zusätzliche Einnahmen fast 9 Mrd. Euro ohne Steuererhöhungen erzielt werden.

Darüber hinaus ist die Reform umweltschädlicher Steuerergünstigungen von zentraler Bedeutung und explizites Ziel der Ampel im Koalitionsvertrag. Beispiele wie das Dienstwagenprivileg zeigen, dass hier Einsparungen möglich sind, die sowohl ökologische als auch finanzielle Effizienzgewinne mit sich bringen können.

Wollen wir den ökologischen Herausforderungen gerecht werden, müssen wir langfristig eine solide finanzielle Grundlage schaffen. Die Koppelung von Umweltsteuern an die Inflation und die Subventionsreformen können dafür nicht die einzige Maßnahme bleiben, sondern müssen von weiteren Maßnahmen auf der Einnahmenseite sowie einer kritischen Überprüfung der aktuellen Haushaltspolitik ergänzt werden. Sie sind aber gute und umsetzbare erste Schritte.

## LITERATURVERZEICHNIS

Bär, H., Schenuit, C., Runkel, M. (2021): Öffentliche Finanzen und die ökologische Transformation: Ansatzpunkte für mehr Konsistenz. Zwischen politischer Neuorientierung und fiskalischer Krisenbewältigung. Berlin. S. 17–34.

BCG, BDI (2021): Klimapfade 2.0 – Ein Wirtschaftsprogramm für Klima und Zukunft. Abrufbar unter: [https://issuu.com/bdi-berlin/docs/211021\\_bdi\\_klimapfade\\_2.0\\_-\\_gesamtstudie\\_-\\_vorabve](https://issuu.com/bdi-berlin/docs/211021_bdi_klimapfade_2.0_-_gesamtstudie_-_vorabve)

BDI (2024): Standort D mit Investitionen stärken. Berlin.

BMF (2023a): Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024 und Finanzplan bis 2027. Abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2023/07/2023-07-05-regierungsentwurf-bundeshaushalt-2024.html>

BMF (2023b): 29. Subventionsbericht des Bundes 2021 – 2024. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024. Abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/29-subventionsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=15](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/29-subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=15)

BMF (2024): Ergebnisse der 166. Sitzung des Arbeitskreises ‘Steuerschätzungen’ vom 14. bis 16. Mai 2024 in Hannover. Abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen\\_und\\_Steuereinnahmen/Steuerschaeztung/2024-05-16-ergebnisse-166-sitzung-steuerschaeztung.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaeztung/2024-05-16-ergebnisse-166-sitzung-steuerschaeztung.html)

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

Bundesregierung (2023): Der Klima- und Transformationsfonds 2024: Entlastung schaffen, Zukunftsinvestitionen sichern, Transformation gestalten. Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/975228/2250700/03b801113744f51f5743fe5d1b3a4e22/2023-12-21-ktf-data.pdf?download=1>

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>

- ERK (2024): Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023. Abrufbar unter: [https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2024/05/ERK2024\\_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2023.pdf](https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2024/05/ERK2024_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2023.pdf)
- Eurostat (2023): HICP - annual data (average index and rate of change). Abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc\\_hicp\\_aind/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hicp_aind/default/table?lang=en)
- FÖS (2023a): Paying for Paris: Öffentliche Finanzbedarfe und -lücken zur Erreichung der Klimaschutzziele 2030. Abrufbar unter: [https://foes.de/publikationen/2023/2023\\_10\\_FOES\\_Finanzierung\\_Klimaschutz.pdf](https://foes.de/publikationen/2023/2023_10_FOES_Finanzierung_Klimaschutz.pdf)
- FÖS (2023b): Kurzfristiges finanzielles Potential durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen. Abrufbar unter: [https://foes.de/publikationen/2023/2023-11\\_FOES\\_Subventionsabbau\\_KTF-Luecke.pdf](https://foes.de/publikationen/2023/2023-11_FOES_Subventionsabbau_KTF-Luecke.pdf)
- FÖS (2024a): Planen ist Silber, Ausgeben ist Gold: Warum weniger Geld für Klimaschutz fließt, als wir denken. Abrufbar unter: [https://foes.de/publikationen/2024/FOES\\_2024\\_KTF\\_Soll-Ist\\_Analyse.pdf](https://foes.de/publikationen/2024/FOES_2024_KTF_Soll-Ist_Analyse.pdf)
- FÖS (2024b): Repurposing agricultural subsidies: Funding nature by greening financial flows.
- FÖS, FFU (2020): Reform rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für eine Umweltorientierung der öffentlichen Finanzen. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/reform-rechtlicher-institutioneller>
- FÖS, Prognos AG (2023): Reform umweltschädlicher Subventionen - Auswirkungen auf Klima, Gesellschaft und Wirtschaft. Abrufbar unter: [https://foes.de/publikationen/2023/W\\_Reform\\_umweltschaedlicher\\_Subventionen.pdf](https://foes.de/publikationen/2023/W_Reform_umweltschaedlicher_Subventionen.pdf)
- Illenseer, N., Schenk, A.-K. (2024): Der KTF auf unsicheren Füßen: Herausforderungen für die Finanzierung der Klimapolitik in Deutschland. Berlin.
- IW (2024): Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation. Köln.
- Krebs, T., Steitz, J. (2021): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030. Berlin.
- Thöne, M. (2023): Haushaltskonsolidierung durch Subventionskontrolle, Abbau von Steuervergünstigungen und realistische Ausgabenplanung. München.
- UBA (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland - Aktualisierte Ausgabe 2021. Dessau-Roßlau; Berlin.
- Walker, A. (2024): Massive Kürzungen: Ampel plant wohl Milliarden-Einschnitte für Bürgergeld-Empfänger und Jobcenter. Artikel vom: Merkur. Abrufbar unter: <https://www.merkur.de/wirtschaft/haushalt-jobcenter-2025-sozialleistungen-empfaenger-buergergeld-ampel-geld-kuerzungen-zr-93143545.html>
- ZfK (2024): EEG, Kraftwerke, Wärmewende: Was im neuen Ampel-Budget steckt. Abrufbar unter: <https://www.zfk.de/politik/deutschland/eeg-kraftwerke-ampel-budget>

## IMPRESSUM

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Geschäftsführende Vorständin: Carolin Schenuit

Lizenzfreies Foto von: [freepik.com](https://www.freepik.com)

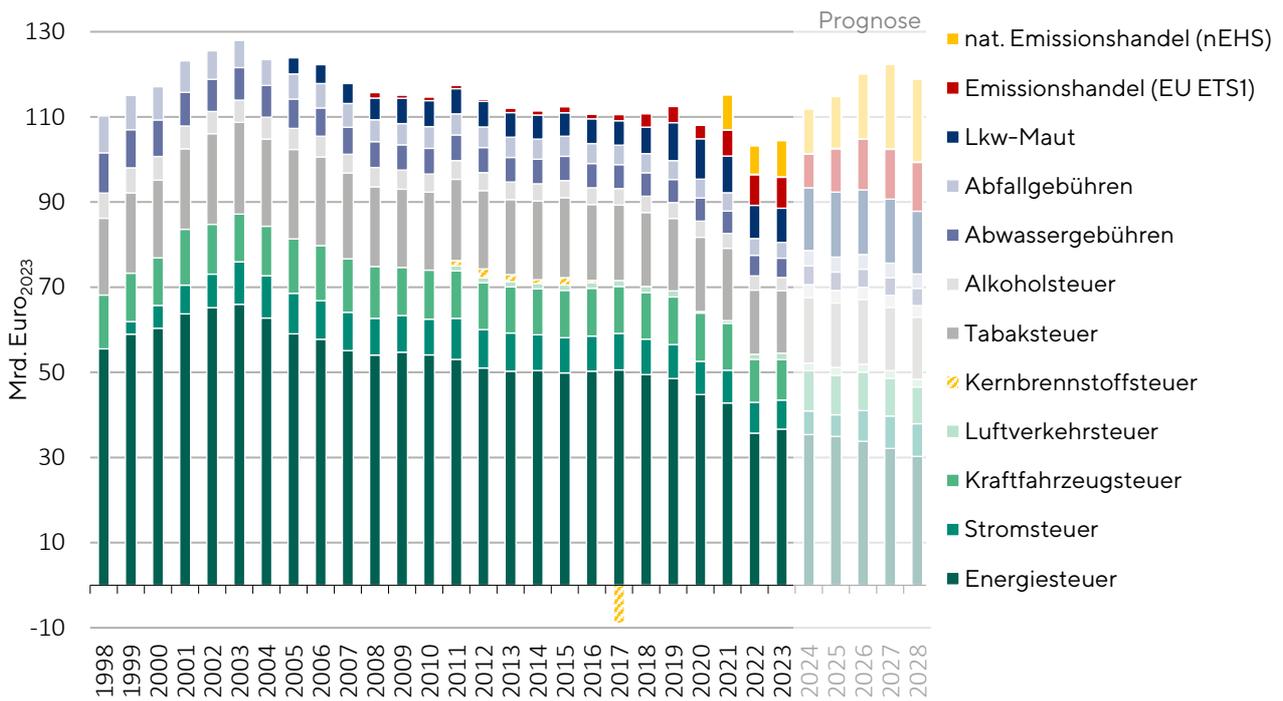
ANHANG

Tabelle 2: Verteilung der Steuern und Abgaben auf die Faktoren in Mrd. Euro (nominal)

	Faktor	1970	1980	1990	1998	2003	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Arbeit</b>													
<b>Sozialversicherungsbeiträge (SVB)</b>	<b>A</b>	<b>52,56</b>	<b>146,80</b>	<b>242,45</b>	<b>388,80</b>	<b>431,25</b>	700,0	744,1	766,6	787,8	811,2	835,2	860,0
Lohnsteuer	A	17,94	57,04	92,58	132,05	133,09	227,20	236,23	251,90	277,10	294,45	312,30	327,90
Solidaritätszuschlag	A/K	0,49	0,02	0,00	10,51	10,29	11,98	12,24	12,15	12,75	13,35	13,90	14,45
Veranlagte Einkommensteuer	A/K	8,18	18,81	18,67	5,68	4,57	77,41	73,39	71,60	73,60	77,55	81,65	86,10
<b>Kapital</b>													
Gewerbesteuer	K	5,49	13,85	19,84	25,82	24,14	70,24	75,08	75,55	78,00	81,55	84,50	87,25
Körperschaftsteuer	K	4,46	10,90	15,39	18,51	8,28	46,33	44,85	42,65	44,95	47,00	48,75	50,35
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	K	1,03	2,14	5,54	11,63	9,00	32,60	36,44	31,95	31,25	32,45	33,25	34,15
Versicherungsteuer	K	0,32	0,91	2,27	7,13	8,87	15,67	16,85	18,10	18,64	19,20	19,78	20,38
Zinsabschlag	K	0,00	0,00	0,00	6,08	7,63	6,56	8,36	18,00	18,30	17,90	17,50	17,10
Grundsteuer	K	1,37	2,97	4,46	8,30	9,66	15,28	15,68	15,89	16,10	16,30	16,51	16,72
Grundwerbsteuer	K	0,54	1,20	2,15	5,68	4,84	17,12	12,20	11,90	12,55	13,25	13,90	14,35
Erbschaftsteuer	K	0,27	0,52	1,55	2,46	3,37	9,23	9,29	9,50	9,80	10,10	10,40	10,70
Vermögenssteuer	K	2,16	2,42	3,24	0,54	0,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lotteriesteuer	K	0,29	0,66	1,06	1,63	1,86	2,57	2,48	2,47	2,50	2,54	2,57	2,61
Feuerschutzsteuer	K	0,05	0,12	0,20	0,33	0,33	0,58	0,65	0,71	0,72	0,73	0,75	0,77
Sonstige Steuern auf Kapital	K	1,14	0,81	0,96	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Neutral</b>													
Mehrwertsteuer	N	13,70	27,02	43,28	104,14	103,16	198,20	212,60	233,50	241,50	248,30	255,55	263,10
Einfuhrumsatzsteuer	N	5,80	20,76	35,76	23,79	33,83	86,65	78,80	72,50	75,00	77,10	79,40	81,75
Zölle	N	1,47	2,35	3,67	3,32	2,88	6,83	5,73	5,45	5,70	5,80	5,85	5,90
Kaffeesteuer	N	0,54	0,76	0,99	1,08	0,98	1,06	1,03	1,03	1,03	1,03	1,03	1,03
Sonstige faktorneutrale Steuern	N	0,33	0,40	0,65	0,66	0,66	1,68	1,73	1,81	1,87	1,91	1,95	1,99
<b>Umwelt</b>													
Energiesteuer	U	5,89	10,92	17,70	34,09	43,19	33,67	36,66	36,40	36,75	36,25	35,15	33,75
Stromsteuer	U	0	0	0	0	6,53	6,83	6,83	5,71	5,37	7,74	8,33	8,60
Kraftfahrzeugsteuer	U	1,96	3,37	4,31	7,76	7,34	9,50	9,51	9,75	9,68	9,69	9,66	9,63
Luftverkehrssteuer	U	0	0	0	0	0	1,14	1,49	1,85	2,03	2,03	2,03	2,03
Kernbrennstoffsteuer	U	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tabaksteuer	U	3,34	5,77	8,90	11,07	14,09	14,23	14,67	15,83	15,89	16,28	16,25	16,22
Branntweinsteuer	U	1,14	1,99	2,16	2,26	2,20	2,19	2,16	2,16	2,16	2,16	2,16	2,16
Alkopopsteuer	U	0	0	0	0	0	-0,005	0,002	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
Biersteuer	U	0,60	0,65	0,72	0,85	0,79	0,60	0,58	0,58	0,57	0,56	0,56	0,55
Schaumweinsteuer	U	0,12	0,27	0,49	0,53	0,43	0,35	0,36	0,36	0,36	0,36	0,36	0,36
nat. Emissionshandel (nEHS)	U						6,40	8,63	10,93	12,91	16,40	21,85	21,85
Emissionshandel (EU ETS1)	U						6,81	7,30	8,19	10,75	12,86	12,82	12,82
Abwassergebühren	U				5,80	5,02	4,54	4,54	4,54	4,54	4,54	4,54	4,54
Abfallgebühren	U				5,32	4,16	3,73	3,73	3,73	3,73	3,73	3,73	3,73
Wasserentnahmeabgabe	U						0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Förderabgabe	U						0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
Lkw-Maut	U						7,36	8,02	15,14	16,02	16,26	16,47	16,47
<b>Steuern (Summe)</b>		<b>78,59</b>	<b>186,62</b>	<b>286,53</b>	<b>437,03</b>	<b>451,40</b>	925,16	948,72	992,41	1.042,69	1.089,95	1.134,04	1.169,90
<b>Aufkommen Steuern &amp; SVB gesamt</b>		<b>131,1</b>	<b>333,4</b>	<b>529,0</b>	<b>825,8</b>	<b>882,7</b>	1.625,2	1.692,8	1.759,0	1.830,5	1.901,1	1.969,3	2.029,9
<b>Davon nach Faktoren in Mrd. €</b>		<b>131,1</b>	<b>333,4</b>	<b>529,0</b>	<b>825,8</b>	<b>882,7</b>	1.625,2	1.692,8	1.759,0	1.830,5	1.901,1	1.969,3	2.029,9
<b>Arbeit</b>	<b>A</b>	<b>76,6</b>	<b>217,0</b>	<b>348,1</b>	<b>533,2</b>	<b>575,8</b>	991,0	1.041,5	1.078,4	1.126,7	1.170,6	1.215,8	1.259,7
<b>Kapital</b>	<b>K</b>	<b>19,7</b>	<b>42,1</b>	<b>62,2</b>	<b>91,9</b>	<b>81,6</b>	241,8	246,3	250,6	257,4	266,9	275,2	283,1
<b>Neutral</b>	<b>N</b>	<b>21,8</b>	<b>51,3</b>	<b>84,3</b>	<b>133,0</b>	<b>141,5</b>	294,4	299,9	314,3	325,1	334,1	343,8	353,8
<b>Umwelt</b>	<b>U</b>	<b>13,0</b>	<b>23,0</b>	<b>34,3</b>	<b>67,7</b>	<b>83,7</b>	98,0	105,1	115,8	121,3	129,5	134,5	133,3
Umweltsteuern i.e.S.	U	7,8	14,3	22,0	41,8	57,1	51,1	54,5	53,7	53,8	55,7	55,2	54,0
Weitere Umwelteinnahmen	U	5,2	8,7	12,3	25,8	26,7	46,8	50,6	62,1	67,5	73,7	79,3	79,3
Anteil sonstige Umwelteinnahmen	U	4,0%	3,8%	3,6%	3,8%	3,2%	4,8%	4,8%	5,4%	5,6%	5,7%	5,9%	5,9%
<b>Davon nach Faktoren in %</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Arbeit</b>	<b>A</b>	<b>58,4%</b>	<b>65,1%</b>	<b>65,8%</b>	<b>64,6%</b>	<b>65,2%</b>	61,0%	61,5%	61,3%	61,5%	61,6%	61,7%	62,1%
<b>Kapital</b>	<b>K</b>	<b>15,0%</b>	<b>12,6%</b>	<b>11,8%</b>	<b>11,1%</b>	<b>9,2%</b>	14,9%	14,6%	14,2%	14,1%	14,0%	14,0%	13,9%
<b>Neutral</b>	<b>N</b>	<b>16,6%</b>	<b>15,4%</b>	<b>15,9%</b>	<b>16,1%</b>	<b>16,0%</b>	18,1%	17,7%	17,9%	17,8%	17,6%	17,5%	17,4%
<b>Umwelt gesamt</b>	<b>U</b>	<b>9,9%</b>	<b>6,9%</b>	<b>6,5%</b>	<b>8,2%</b>	<b>9,5%</b>	6,0%	6,2%	6,6%	6,6%	6,8%	6,8%	6,6%
Umweltsteuern	U	6,0%	4,3%	4,2%	5,1%	6,5%	3,1%	3,2%	3,1%	2,9%	2,9%	2,8%	2,7%
Weitere Umwelteinnahmen	U	4,0%	2,6%	2,3%	3,1%	3,0%	2,9%	3,0%	3,5%	3,7%	3,9%	4,0%	3,9%
Bruttoinlandsprodukt		345,3	752,6	1.240,4	1.942,6	2.182,2	3.876,8	4.121,2	4.245,8	4.363,3	4.492,6	4.625,7	4.762,8
Anteil Steuern und SVB am BIP		38,0%	44,3%	42,6%	42,5%	40,4%	41,9%	41,1%	41,4%	42,0%	42,3%	42,6%	42,6%
Anteil Steuern am BIP					22,5%	20,7%	23,9%	23,0%	23,4%	23,9%	24,3%	24,5%	24,6%
WR BIP ggü. Vorspalte		123,1%	118,0%	64,8%	56,6%	5,2%	7,2%	6,3%	3,0%	2,8%	3,0%	3,0%	3,0%
Zusätzlich erfasste Umweltabgaben		0,00	0,00	0,00	11,12	9,18	29,45	32,82	43,13	48,54	54,38	60,01	60,01
Probe: Abweichung bei Summe Aufkommen		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Alkoholsteuern		1,86	2,91	3,38	3,64	3,42	3,14	3,10	3,10	3,09	3,08	3,08	3,07
		<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1998</b>	<b>2003</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>

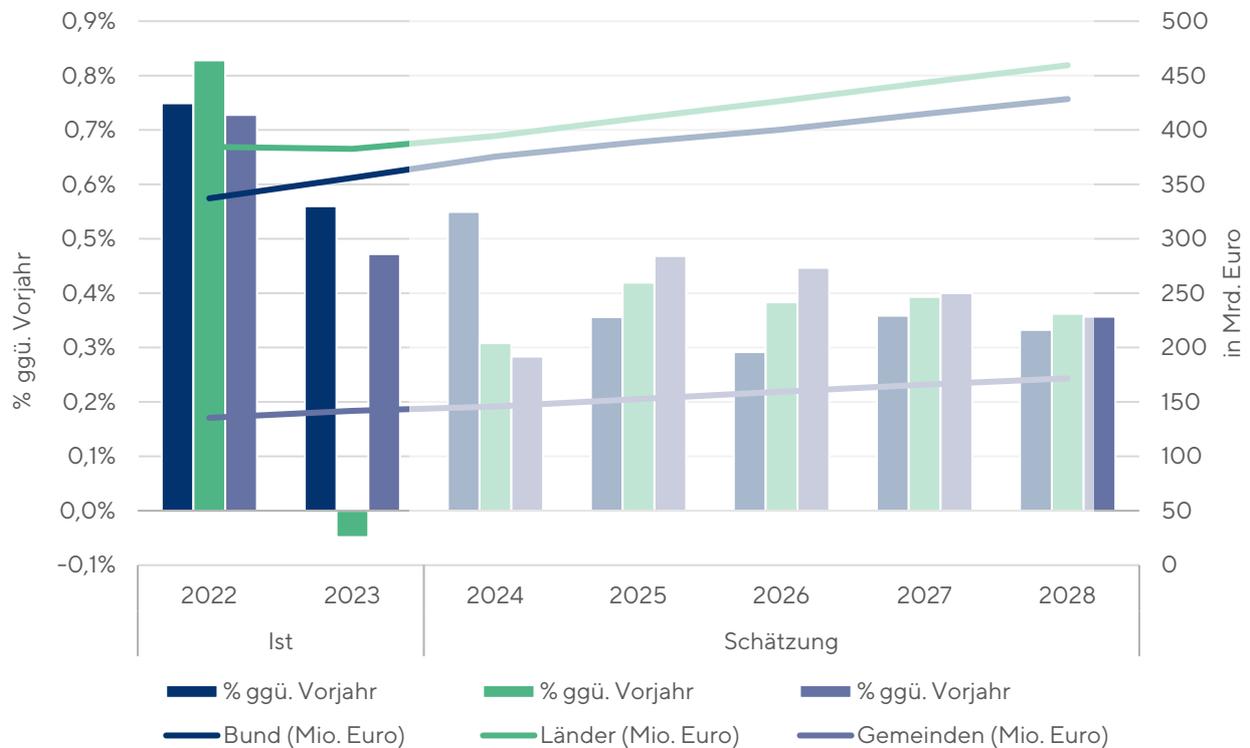
Quellen: Zahlen zum Steueraufkommen bis 2001 aus BMF-Zeitreihe Steuern, Stand 21.07.2003; 2002 bis 2028 aus Steuerschätzungen 5/2004 bis 5/2024; Zahlen zu den Beitragseinnahmen der Sozialversicherung bis 2007 gemäß Sozialbudget; ab 2008 geschätzt unter Verwendung der in der Steuerschätzung erwarteten BIP-Wachstumsrate; Veranlagte Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag wurden gemäß grober Schätzung auf die Faktoren Arbeit und Kapital aufgeteilt (70 % zu 30 % bzw. 80 % zu 20 %); Faktoren: A = Arbeit, K = Kapital, U = Umwelt (auch interpretierbar als Nutzung Gemeingüter), N = Neutral

Abbildung 7: Entwicklung der Umwelteinnahmen seit 1998 (in Mrd. Euro<sub>2023</sub>), Prognose ab 2024



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Angaben des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2024 und weitere Jahre), Eurostat (2023) – HICP: annual data [prc\_hicp\_aind], Stand 18.6.2024; 2023 = 100.

Abbildung 8: Nominale Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden in Mrd. Euro (links) und deren Wachstumsrate in %



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Angaben des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2024 und weitere Jahre)