

POLICY BRIEF (11/2024)

Klima-Finanzpolitik im Verkehr

Der Verkehrssektor benötigt eine Finanzpolitik, die sowohl die Finanzierung der Infrastruktur sicherstellt als auch die richtigen Rahmenbedingungen für die Erreichung der Klimaziele absteckt. Eine solche Klima-Finanzpolitik fußt auf drei Säulen: Eine zielkonforme Ausgabenpolitik tätigt die nötigen Infrastrukturinvestitionen und schafft Planbarkeit. Eine effiziente Einnahmenpolitik setzt auf eine verursachergerechte Besteuerung sowie auf konsistente Anreize und trägt so zu nachhaltigem Verhalten bei. Ergänzt wird dies durch eine kohärente Subventionspolitik, die den Wandel unterstützt. Bei allen erwähnten Punkten muss die soziale Verträglichkeit gewährleistet sein, indem bei jeder Maßnahme auf eine gerechte Verteilung der Kosten und Chancen geachtet wird.

Von Matthias Runkel und Florin Collmer

Finanzpolitische Herausforderungen der Verkehrswende

Bei der Transformation von Mobilität und Verkehr hin zu einer klimafreundlichen Zukunft wird unter anderem eine umfassende Neugestaltung der Verkehrsfinanzierung benötigt. Dabei stehen wir vor mehreren Herausforderungen: Durch die zunehmende Elektrifizierung und den Einsatz neuer Technologien schwinden zentrale Einnahmequellen wie die Energiesteuer. Gleichzeitig müssen erhebliche Investitionen in die Infrastruktur aufgeholt und langfristig gesichert werden. Da der Verkehrssektor seine Klimaziele aktuell verfehlt, sind Reformen in der Steuer- und Subventionspolitik sowie eine stärkere Internalisierung externer Kosten erforderlich. Um die Verkehrswende gerecht zu gestalten, bedarf es zudem einer sozial ausgewogenen Finanzierung, die Verteilungsfragen adressiert und die Bedürfnisse aller berücksichtigt.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen und eine nachhaltige Verkehrsfinanzierung zu erreichen, wird eine konsistente Klima-Finanzpolitik benötigt, die fiskalisch tragfähig, ökologisch wirksam und sozial gerecht ist. Dafür müssen kurzfristig die CO₂-Bepreisung intensiviert und Subventionen klimafreundlich reformiert werden. Des Weiteren sollten alle fiskalischen Instrumente (z.B. Kfz-Steuer, Zulassungssteuer und Dienstwagenbesteuerung) auf die Erreichung der Klimaziele ausgerichtet werden. Langfristig sollte zudem eine fahrleistungsabhängige Pkw-Maut eingeführt werden, um weitere externe Kosten des Verkehrs wie Luftverschmutzung, Lärm, Stau und Flächenverbrauch zu erfassen und um die langfristige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sicherzustellen.

Was bedeutet Klima-Finanzpolitik?

Eine zukunftsfähige **Klima-Finanzpolitik** ist eine Finanzpolitik, die sich konsequent an den Klimazielen der Bundesregierung ausrichtet und zugleich den Herausforderungen des wirtschaftlichen und sozialen Wandels stellt. Im Sinne des Pariser Klimaschutzabkommens (Artikel 2.1 c) werden alle Finanzströme mit einer klimaresistenten Entwicklung in Einklang gebracht werden müssen.

Das bedeutet, dass sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite des Staates Steuern, Subventionen, Investitionen etc. auf diese Ziele hin überprüft und bei Bedarf neu ausgerichtet werden müssen. Die Klima-Finanzpolitik kann demnach anhand von **drei Säulen** beschrieben werden:

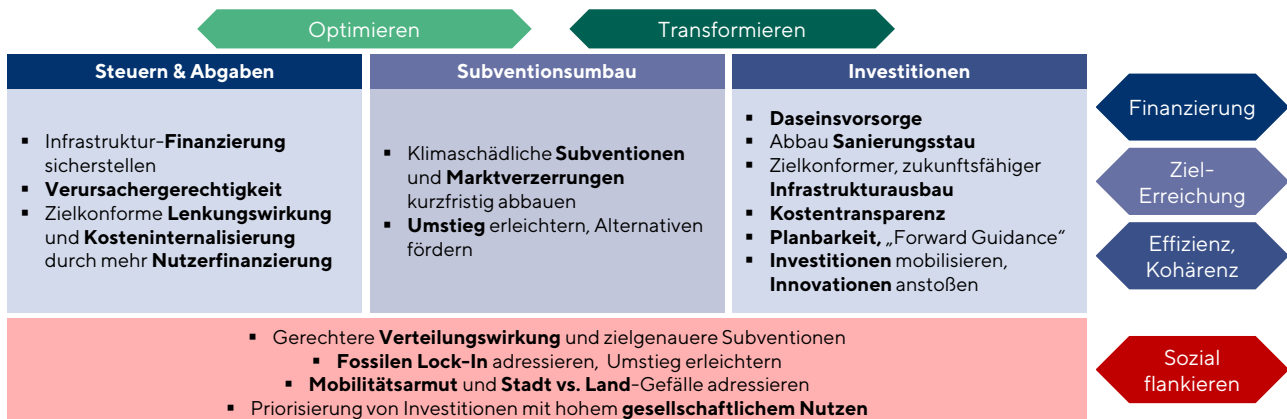
1. Eine zielkonforme **Ausgabenpolitik**, die die notwendigen (Infrastruktur-) Investitionen tätigt, Planbarkeit gewährleistet und die Voraussetzungen für Transformation und Innovation schafft;

2. Eine effiziente **Einnahmen- bzw. Steuerpolitik**, die eine verursachergerechte Finanzierung sicherstellt und zielkonforme (Steuer-) Anreize setzt bzw. Verhalten und Investitionsentscheidungen „optimiert“;
3. Eine kohärente **Subventionspolitik**, die die Transformation beschleunigt und den Wechsel zu neuen Technologien erleichtert – vor allem für diejenigen, die auf Unterstützung angewiesen sind.

Zusätzlich benötigt die Klima-Finanzpolitik ein solides, **sozialpolitisches Fundament**. Für den Erfolg der Transformation müssen sowohl ihre Chancen als auch ihre Kosten gerecht verteilt sein. Die Herausforderungen, die an Menschen und Unternehmen gestellt werden, sollten Teil aller drei Säulen sein und konsequent bedacht werden.

Was eine Klima-Finanzpolitik konkret für den **Verkehrssektor** bedeutet, wird in diesem Papier erörtert.

Abbildung 1: Drei Säulen der Klima-Finanzpolitik im Verkehr



Quelle: eigene Darstellung auf Basis FÖS/WWF (2021), Grubb et al. (2014)

1 Ausgabenseite: Wo soll der Staat investieren und fördern?

1.1 Ziele

Die ausgabenseitige Dimension einer Klima-Finanzpolitik im Verkehr fokussiert sich auf zwei zentrale Ziele:

- 1) Sie soll ein verlässlicher Teil der staatlichen Daseinsvorsorge sein.
- 2) Zukunftsfähigkeit und Klimaschutz müssen sichergestellt werden.

Diesen beiden Zielen stehen jedoch auch Herausforderungen gegenüber.

Investitionen in die Daseinsvorsorge

Die Gewährleistung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur und eines hochwertigen öffentlichen Verkehrsdienstleistungsangebots ist ein Grundpfeiler der allgemeinen **staatlichen Daseinsvorsorge** (vgl. Schwedes/Ringwald 2021). Eine gut ausgebaute und nachhaltig betriebene Infrastruktur trägt nicht nur zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei, sie ermöglicht auch die individuelle Mobilität und sichert soziale Teilhabe.

Eine Voraussetzung dafür ist der Erhalt und die Weiterentwicklung der physischen **Verkehrsinfrastruktur** als öffentliches Gut, sei es im Straßen-, Schienen- oder Radverkehr. Der aktuelle **Sanierungstau** stellt eine große Herausforderung dar: Allein die kommunale Verkehrsinfrastruktur benötigt bis 2030 Investitionen in Höhe von 372 Mrd. Euro, größtenteils für die Sanierung von Straßen und Brücken (Difu 2023). Neben der Erreichung der Klimaziele gefährdet der schlechte Zustand vieler Verkehrswege zusätzlich die Standortattraktivität, insbesondere in einem zentralen Transitland wie Deutschland (Puls/Schmitz 2022).

Zukunftsfähigkeit und Klimaschutz durch Kostentransparenz

Durch die Klima-Finanzpolitik müssen sowohl die Erreichung der Klimaziele als auch die Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems langfristig sichergestellt werden. Zur Bewältigung der gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen sind **zukunftsorientierte, klimagerechte und umfassende Investitionen** dringend erforderlich (Dullien et al. 2024; FÖS 2023a; Heilmann et al. 2024; Schaefer et al. 2024). Ein Beispiel hierfür ist das Ziel der Bundesregierung, die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bis 2030 zu verdoppeln. Neben der Finanzierung liegt ein Hauptproblem im **Personalmangel**, der priorisiert behoben werden sollte. Die für die Transformation erforderlichen Investitionen sind im Vergleich zum finanziellen Nachholbedarf des Sanierungstaus verhältnismäßig gering.

Vor dem Hintergrund begrenzter Kapazitäten und umkämpfter Finanzmittel sind **kluge Investitionsentscheidungen und Prioritäten** von äußerster Wichtigkeit. ‚Erhalt vor Neubau‘ beispielsweise scheint zwar mittlerweile ein allgemeiner Konsens zu sein, dennoch wird weiterhin eine Vielzahl unwirtschaftlicher Straßenneubauprojekte vorangetrieben, während die Finanzierung des Erhalts der Schieneninfrastruktur langfristig noch nicht solide gesichert ist. Dies gefährdet nicht nur den Klimaschutz im Verkehr, sondern steht auch in Konflikt mit dem im Koalitionsvertrag festgehaltenen fiskalpolitischen Ziel der „ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung“ (Bundesregierung 2021).

Voraussetzungen für kluge Entscheidungen und ein effizienteres Gesamtverkehrssystem sind **Transparenz** und die **Berücksichtigung aller volkswirtschaftlichen Kosten** (einschließlich externer Kosten wie Umwelt- und Gesundheitsbelastungen). Aktuell ist allerdings unklar, wie viel Geld Bund, Länder und Kommunen in die Straßeninfrastruktur stecken. Die Finanzierung der Bahn ist ebenfalls undurchsichtig. Hinzu kommen eine Vielzahl an Subventionen und Steuervergünstigungen, die nur zum Teil im Subventionsbericht der Bundesregierung aufgeführt werden, sowie hohe externe Kosten, die zwar durch den Verkehr verursacht, ihm aber nicht angelastet werden. Ein fairer Kostenvergleich der Verkehrsträger und -mittel ist kaum möglich, und von der Vernachlässigung der externen Kosten profitiert zumeist insbesondere die Straße. Eine ganzheitlichere Betrachtung kann ineffiziente Straßenprojekte identifizieren, die nicht weiterverfolgt werden sollten. Auf diese Weise kann auch der oft unterschätzte Nutzen des Ausbaus öffentlichen Verkehrs (ÖV) identifiziert werden, denn die Reduktion der externen Kosten und potenzielle Kosteneinsparungen bei der Straße durch die Verkehrsverlagerung wurden bislang nicht ausreichend berücksichtigt. Hier liegen erhebliche Effizienzpotenziale, die ohne Transparenz jedoch nicht erkannt werden.

Eine transparente und langfristige Ausrichtung der staatlichen Investitionspolitik ist geboten: Klare politische **‚Forward Guidance‘ schafft Planbarkeit** und ermöglicht so eine bessere Mobilisierung von privatem Kapital. Dadurch werden langfristige Investitionen und transformative Innovationen angestoßen.

Nicht zuletzt ist die **Stärkung staatlicher Kapazitäten und Institutionen** entscheidend (insbesondere auf kommunaler Ebene), um die ambitionierten Investitionsvorhaben umzusetzen und die Verkehrswende erfolgreich zu gestalten.

1.2 Was kann sich ändern?

Der **Bundesverkehrswegeplan** (BVWP) bildet die Grundlage für die Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten und ist damit das zentrale Instrument für den Erhalt und die Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur. Um den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen jedoch gerecht zu werden, ist der aktuelle **BVWP 2030 ungeeignet**. Dies liegt insbesondere an teils falschen oder überholten Annahmen sowie der unzureichenden Berücksichtigung externer Kosten (FÖS 2024a). Der **BVWP muss methodisch weiterentwickelt** und in Einklang mit den verkehrs- und klimapolitischen Zielen gebracht werden. Ansonsten wird er sich zu einer ‚Self-fulfilling Prophecy‘ entwickeln.

Die Umsetzung der zukunftssicheren Transformation im Verkehrssektor erfordert ambitionierte und langfristig angelegte Investitionspläne, und dafür ist eine **verlässliche Finanzierung** essenziell. Die erheblichen Probleme bei der derzeitigen Haushaltsfinanzierung, insbesondere auf kommunaler Ebene, verhindern die Bereitstellung der nötigen Mittel für die umfangreichen Investitionen. Eine mögliche Lösung könnte die **Einrichtung eines Fonds** sein, der speziell für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten und die Transformation des Verkehrssystems vorgesehen ist. Dieser Fonds könnte eine stabilere und planbare Verkehrsfinanzierung gewährleisten und die Abhängigkeit von jährlichen Haushaltsbeschlüssen verringern. Neben Zuschüssen aus Bundesmitteln könnten dafür beispielsweise auch Einnahmen aus der Lkw-Maut in den Fonds eingespeist werden (BMDV 2022).

Darüber hinaus sollten **temporäre Zuschüsse** gezielt für die Transformation des Verkehrssektors eingesetzt werden, beispielsweise für den Ausbau der Ladeinfrastruktur oder für die **öffentliche Beschaffung** emissionsarmer Fahrzeuge. Diese Zuschüsse könnten dazu beitragen, die notwendigen Fortschritte schneller voranzutreiben und den Übergang zu einem klimafreundlicheren Verkehrssystem zu unterstützen.

1.3 Soziales Fundament und flankierende Maßnahmen

Im Sinne der allgemeinen Daseinsvorsorge ist die **gleichberechtigte Teilhabe das Fundament** eines nachhaltigen und leistungsfähigen Mobilitätssystems. Aktuell sind viele Menschen mit geringem Einkommen und/oder in ländlichen Regionen von Mobilitätsarmut betroffen (FÖS 2022). Umfassende **Maßnahmen des sozialen Ausgleichs** sind daher ein essenzieller Bestandteil der Ausgabenseite einer Klima-Finanzpolitik im Verkehr.

Eine zentrale Rolle kommt dabei dem ÖV zu: Ein gut ausgebauter und **für alle zugänglicher ÖV** kann allen Menschen den Zugang zu Arbeitsplätzen, Bildung und sozialen Einrichtungen gewährleisten. Insbesondere für einkommensschwächere Haushalte und in ländlichen Regionen müssen inklusive Angebote des ÖV geschaffen und ausgeweitet werden (FÖS 2023b). Vergünstigte Angebote wie das Deutschlandticket oder Sozial- oder Schüler*innentickets unterstützen die gerechte Transformation des Verkehrssystems und bekämpfen die Mobilitätsarmut.

Eine **Mobilitätsgarantie** mit gesetzlich definierten Standards könnte zudem sicherstellen, dass alle Bürger*innen einen verlässlichen Zugang zu öffentlichen Mobilitätsangeboten haben, unabhängig von ihrem individuellen Zugang zu privaten Verkehrsmitteln. Damit wird der ÖV als Rückgrat eines klimagerechten Verkehrssystems gestärkt (Agora Verkehrswende 2023).

2 Einnahmenseite: Wo soll das Geld herkommen?

2.1 Ziele

Auf der Einnahmenseite verfolgt eine Klima-Finanzpolitik im Verkehr zwei wesentliche Ziele:

- 1) Die Finanzierung muss fiskalisch langfristig gesichert werden.
- 2) Die Anreize der Steuern und der steuerähnlichen Instrumente sollten konsistent und zielkonform sein.

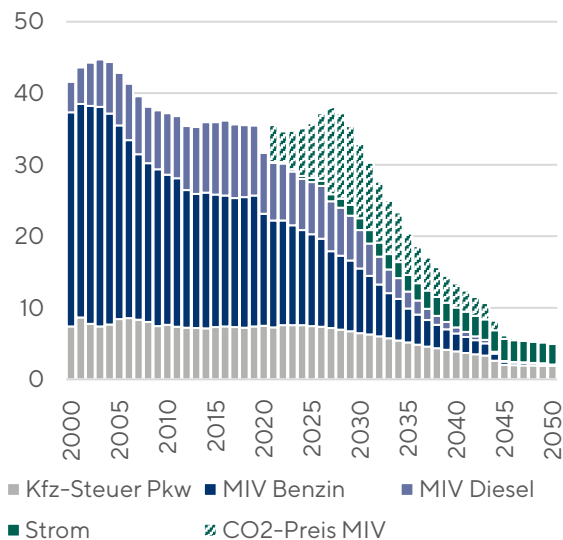
Dabei müssen jedoch mehrere Herausforderungen bewältigt werden.

Finanzierungsgrundlage sichern

Mit dem Rückgang der Einnahmen der Energiesteuer auf Benzin und Diesel infolge der Elektrifizierung bricht die zentrale Finanzierungssäule des Verkehrs weg. Um die Finanzierung des Verkehrssektors langfristig fiskalisch sicher zu gestalten, sind **neue Einnahmequellen notwendig**.

Dieses Problem besteht derzeit vor allem beim motorisierten Individualverkehr (MIV). Wie Abbildung 2 zeigt, sind die **Einnahmen im MIV** aus der Kfz- und der Energiesteuer auf Benzin und Diesel inflationsbereinigt stark rückläufig und werden zukünftig aufgrund der Elektrifizierung noch schneller sinken. Die Stromsteuer ist kein ausreichender Ersatz für die Energiesteuer (aufgrund der deutlich höheren Energieeffizienz der E-Autos), und der CO₂-Preis ist – planmäßig – nur ein temporäres Instrument.

Abbildung 2: Steuereinnahmen MIV (Mrd. Euro₂₀₁₈)



Quellen: eigene Darstellung auf Basis Destatis (2023); FÖS et al. (2021); FÖS (2024)

Es **fehlt ein Finanzierungsinstrument** wie z. B. die Lkw-Maut im Güterverkehr, mit dem auch E-Autos an der Infrastrukturfinanzierung beteiligt werden können. Diese und andere emissionsarme Fahrzeuge müssen in die Verkehrsfinanzierung integriert werden, um eine solide Finanzierung und gerechte Lastenverteilung zu gewährleisten.

Dabei bietet es sich an, einen weiteren Schritt von der Haushaltsfinanzierung über Steuern zur **Nutzerfinanzierung** zu machen. Im Güterverkehr wurde dieser Schritt mit der Einführung der Lkw-Maut im Jahr 2005 bereits angestoßen und stetig weiterentwickelt.

Auch die **Inflation** stellt eine erhebliche Herausforderung für die Verkehrsfinanzierung dar. Einerseits erhöht sie die Kosten für Investitionen und Instandhaltung, was z. B. am deutlichen Kostenanstieg des Bundesverkehrswegeplans 2030 zu beobachten ist (Umweltbundesamt 2024). Andererseits sinken, wie gezeigt, die realen Einnahmen der Mengensteuern, deren Steuersätze nominal festgelegt sind und teils seit über 20 Jahren nicht angepasst wurden (z. B. Energiesteuer).

Mit Steuern lenken

Die Finanzpolitik im Verkehrssektor sollte eine starke **ökologische Lenkungswirkung** entfalten, die auf Nachhaltigkeit und Effizienz abzielt. Steuerliche Fehlanreize und inkonsistente Steuervergünstigungen verteuern den Klimaschutz, sind ineffizient und ungerecht.

Eine weitgehende Nutzerfinanzierung sowie die **Internalisierung externer Kosten** sind essenziell, um die Verkehrswende zu fördern. Nach dem Prinzip *‘tax bads not goods’* sollten Steuern gezielt unerwünschte Verhaltensweisen bepreisen. Von den über 100 Mrd. Euro externer Kosten, die jährlich durch Autos in Deutschland verursacht werden, sind weniger als die Hälfte internalisiert, also verursachergemäß angelastet (FÖS 2024c). Durch eine größere Kostengerechtigkeit bei den Steuern sind weniger Subventionen notwendig, um potenzielle Kostennachteile der umweltfreundlicheren Alternativen auszugleichen.

Des Weiteren zählt zur Einnahmenseite die Betrachtung der zahlreichen Subventionen im Verkehrssektor. Diese werden überwiegend in Form von Steuervergünstigungen gewährt und verursachen damit Einnahmeausfälle. Zur Verbesserung der steuerpolitischen Lenkungswirkung ist daher ein **Ab- bzw. Umbau von Subventionen** erforderlich. Dieser wird in Abschnitt 3 ausgeführt.

2.2 Was kann sich ändern?

Kurzfristig steht für die Erreichung der Klimaziele im Vordergrund, die bestehenden Steuer- und Abgabensinstrumente im Verkehr auf diese Ziele hin auszurichten und zu schärfen. Beispielsweise sollte der CO₂-Preis verschärft und auf EU-Ebene ausgeweitet werden (EU-ETS₂). Auch die Lkw-Maut sollte stetig weiterentwickelt werden. Die Energie- und die Kfz-Steuer könnten konsistenter ausgestaltet und besser auf alternative Kraftstoffe und Technologien hin ausgerichtet werden. Gegebenenfalls sind zusätzliche Instrumente wie eine Zulassungssteuer oder ein Bonus-Malus-System notwendig, um den für 2035 vorgesehenen Ausstieg aus dem Verbrenner zu untermauern.

Mittelfristig gewinnt die Sicherung der Finanzierungsgrundlage mit fortschreitender Elektrifizierung an Priorität. Um das Wegbrechen der Energiesteuereinnahmen zu kompensieren und die Nutzerfinanzierung weiterzuentwickeln, bietet sich eine intelligente Pkw-Maut nach dem Vorbild der Lkw-Maut an.

Eine solche Maut bietet das Potenzial einer zweckmäßigeren und sozialverträglicheren Differenzierung an (z. B. nach Ort, Zeit oder Personengruppe). Weiters ist es möglich, externe Kosten zu internalisieren, die mithilfe der aktuellen Instrumente nicht zielgenau adressiert werden können. Bei der Lkw-Maut werden bereits Luftschadstoffe und Lärm berücksichtigt. Staukosten und weitere Externalitäten sind denkbar.

Die Klima-Finanzpolitik im Verkehr muss auf einen **Policy-Mix** setzen, um ihre Ziele zu erreichen. Die langfristige Sicherung der Finanzierungsgrundlage und die konsistente Ausrichtung der steuerpolitischen Instrumente sollten dabei **inflationssicher** ausgestaltet werden, um ihre schleichende Schwächung zu verhindern.

2.3 Soziales Fundament und flankierende Maßnahmen

Die Verkehrswende und die damit verbundenen Finanzierungsinstrumente müssen sozial verträglich gestaltet werden. Es ist essenziell, dass die Kosten der Transformation nicht unverhältnismäßig auf einkommensschwache Haushalte abgewälzt werden. Eine faire Lastenverteilung und gezielte Entlastungsmaßnahmen sind notwendig, um die Akzeptanz der Bevölkerung zu sichern und soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten.

Gerechtigkeit der Verkehrsfinanzierung heißt vor allem **Verursachergerechtigkeit**: Dies bedeutet, dass Kosten von denjenigen getragen werden sollten, die sie verursachen. Eine solche Internalisierung der Kosten ist in der Regel auch sozial gerecht. Dennoch existieren Zielkonflikte zwischen Verursachergerechtigkeit und Sozialverträglichkeit: Viele Steuern wirken regressiv, sodass ohne andere Ausgleichsmechanismen ein ‚fossiler lock-in‘ droht, insbesondere für einkommensschwächere Haushalte. Die Instrumente der Verkehrspolitik können keine soziale Steuerpolitik ersetzen, aber die **Verteilungswirkungen** können noch stärker berücksichtigt werden. Dies bedeutet, dass eine Klima-Finanzpolitik Instrumente bevorzugen sollte, die progressiv oder zumindest weniger regressiv wirken.

Darüber hinaus werden Ausgleichsmaßnahmen benötigt. Insbesondere muss die **temporäre Belastung durch den CO₂-Preis aufgefangen** werden, die für einkommensschwächere Haushalte eine überproportionale Belastung darstellt. Auch die Unterschiede zwischen Stadt und Land sollten sich in den Instrumenten widerspiegeln, indem beispielsweise Parkgebühren und Mautsätze in Städten höher liegen. Dies steht auch in Einklang mit dem Internalisierungsgedanken, da (aufgrund der höheren Anzahl der Betroffenen) die externen Kosten des Verkehrs in Städten höher sind

Grundsätzlich gilt jedoch: **‘One instrument, one goal’**. Andere Steuerinstrumente wie z. B. die Vermögens- oder die Erbschaftssteuer, die Steuerprogression oder eine negative Einkommensteuer sind besser geeignet, um eine Verteilungsgerechtigkeit herzustellen.

3 Blockaden lösen, Subventionen umbauen

3.1 Ziele

Subventionen haben sowohl einen ausgabe- als auch einen einnahmeseitigen Charakter und stellen eine dritte, übergreifende Dimension einer Klima-Finanzpolitik im Verkehr dar. Die Subventionspolitik verfolgt hier drei wesentliche Ziele:

- 1) Fehlanreize müssen korrigiert und Marktversagen soll behoben werden, indem ineffiziente und schädliche Steuervergünstigungen abgebaut bzw. reformiert werden.
- 2) Der Wandel zu neuen Technologien soll gezielt unterstützt werden.
- 3) Für diejenigen, die darauf angewiesen sind, sollten soziale Maßnahmen geschaffen werden, um einen fossilen Lock-in zu adressieren.

Fehlanreize korrigieren, Marktversagen beheben

Für die Verbesserung der steuerpolitischen Lenkungswirkung ist der **Ab- bzw. Umbau von Subventionen** zentral, denn Subventionen werden überwiegend in Form von Steuervergünstigungen gewährt. Einige dieser Subventionen könnten reformiert werden, sodass die Mittel besser genutzt werden und die Subventionspolitik insgesamt effizienter wird. Andere Mittel können jedoch ersatzlos gestrichen werden. Der Subventionsumbau sollte darauf abzielen, gegenläufige Anreize zu beseitigen.

Demnach sollten auch bestehende **Fehlanreize korrigiert** werden, die durch eine falsche Subventionspolitik im Verkehrssystem entstehen. Aufgrund nicht internalisierter Kosten existieren aktuell erhebliche Kostennachteile für klimafreundliche Mobilitätsformen. Ein Ab- und Umbau von Subventionen sollte dieses **Marktversagen beheben**, indem die relativen Preise korrigiert werden und auf diese Weise ein Umstieg erleichtert wird.

Für eine zukünftig klügere Subventionspolitik sollten die **subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung** (BMF 2023) stärker berücksichtigt werden. Beispielsweise wäre es sinnvoll, Subventionen nach Möglichkeit nicht mehr in Form von Steuervergünstigungen, sondern stattdessen als befristete Finanzhilfen mit einer regelmäßigen Evaluation gewährt werden. Der aktuelle Stillstand beim Abbau umweltschädlicher Steuervergünstigungen verdeutlicht, wie schwierig sich die Reform dieser Instrumente gestaltet. Bei der Elektrifizierung drohen diese Fehler wiederholt zu werden (z. B. im Rahmen der Dienstwagen- und der Kfz-Besteuerung).

Wandel unterstützen, Innovation fördern

Eine konsistente Subventionspolitik im Verkehr kann den **technologischen Wandel unterstützen**. Dafür muss sie temporär die Kostennachteile ausgleichen, die bei der Einführung neuer Technologien anfänglich auftreten. Dies gilt auch für bereits wettbewerbsfähige Technologien, bei denen ausschließlich die Finanzierung eine Hürde darstellt (häufig z. B. bei E-Lkw). Subventionen können des Weiteren dazu beitragen, ‚Henne-Ei-Probleme‘ zu überwinden. Beispielsweise wird durch eine Förderung der E-Ladeinfrastruktur der Markthochlauf von E-Autos beschleunigt.

Zur Finanzierung sollten nach Möglichkeit existierende Mittel umgewidmet werden (**Repurposing**). Beispielsweise könnten Steuervergünstigungen (z. B. für Dienstwagen) durch wirksamere und zielgenauere Kaufprämien ersetzt oder Mittel der Infrastrukturfinanzierung umgewidmet werden (FÖS 2024d).

Fossilen Lock-in adressieren

Auch im Verkehrsbereich droht ökonomisch schwachen Haushalten ein ‚fossiler Lock-in‘, was die vertiefte und langfristige **Abhängigkeit von fossilen Energieträgern** bedeutet. Dies bremst nicht nur die Transformation und gefährdet die Klimaziele, sondern führt für die Betroffenen zu potenziell untragbaren Kosten (FÖS/Öko-Institut 2024). Um einen solchen Lock-in von vulnerablen Haushalten zu vermeiden, müssen gezielte soziale Ausgleichsmaßnahmen geschaffen werden. In einer Klima-Finanzpolitik kommt diese zentrale Rolle der Subventionspolitik zu. Nur durch die ausreichende Schaffung sozial ausgestalteter Unterstützungsangebote für diejenigen, die darauf angewiesen sind, können Investitionen in eine klimafreundliche Mobilität ermöglicht werden.

3.2 Was kann sich ändern?

Im Zentrum eines guten Subventionsregimes im Sinne einer Klima-Finanzpolitik stehen die Effizienz und Konsistenz der Subventionen, um diese mit den weiteren Einnahmen und Ausgaben in Einklang zu bringen. Dafür muss nicht nur ein **Abbau**, sondern vor allem ein **Umbau von Steuervergünstigungen und anderen Subventionen** erfolgen.

Ein kompletter **Abbau** ist vor allem für die Vergünstigungen von Diesel und Kerosin im Rahmen der **Energiesteuer** sinnvoll. Diese stellen Anreize zur intensiven Nutzung klimaschädlicher Verkehrsmittel dar.

Ihr Effekt kommt einem negativen CO₂-Preis gleich, weshalb ihre Abschaffung im Sinne einer CO₂-Bepreisung wirkt (Plötz et al. 2024). Gleichzeitig könnte bei Diesel-Pkw im Gegenzug die höhere Kfz-Steuer reduziert werden. Das würde die Belastung der Betroffenen reduzieren (und bei geringen Fahrleistungen sogar überkompensieren) und trotzdem bliebe der Anreiz zur effizienteren Nutzung durch die höhere Energiesteuer bestehen (FÖS/Prognos AG 2023).

Bei anderen Subventionen sollte ein **Umbau** erfolgen. Bezüglich der **Dienstwagenbesteuerung** ist beispielsweise eine Reform der ‚1%-Regel‘ für Verbrenner angezeigt, um eine gerechte Besteuerung zu erreichen und die Fehlanreize im Status quo zu beseitigen (FÖS 2023c). Gleiches gilt für die **Entfernungspauschale**, die zudem hinsichtlich ihrer sozial ungerechten Verteilungswirkung reformiert und verbessert werden sollte (UBA 2021). Ebenfalls könnten im Bereich der **Infrastrukturfinanzierung** Mittel umgewidmet werden. Im Bundesverkehrswegeplan 2030 stecken mehrere Milliarden Euro für realistisch nicht umsetzbare und unwirtschaftliche Autobahnausbauprojekte (FÖS 2024a). Die Mittel könnten z. B. für Brückensanierungen oder dem Ladeinfrastrukturaufbau sinnvoller investiert werden.

Als Teil des Subventionsab- und -umbaus könnten die zahlreichen **Steuervergünstigungen** mit problematischer Lenkungs- und Verteilungswirkung (Kfz-Steuer, E-Dienstwagen etc.) durch gezielte Kaufprämien zu ersetzen. Diese könnten nicht nur die Konsistenz und Effizienz des Subventionsregimes erhöhen, sondern auch für positivere soziale Verteilungseffekte eingesetzt werden. Dafür sollten Instrumente wie z. B. eine einkommensabhängige Kaufprämie oder ‚Social Leasing‘ geprüft werden, um ökonomisch Schwächere vor einem fossilen Lock-in zu schützen. Zusätzlich können Prämien abseits des Autos sinnvoll sein, insbesondere in urbanen Zentren mit ausgedehntem ÖV-Angebot.

3.3 Soziales Fundament und flankierende Maßnahmen

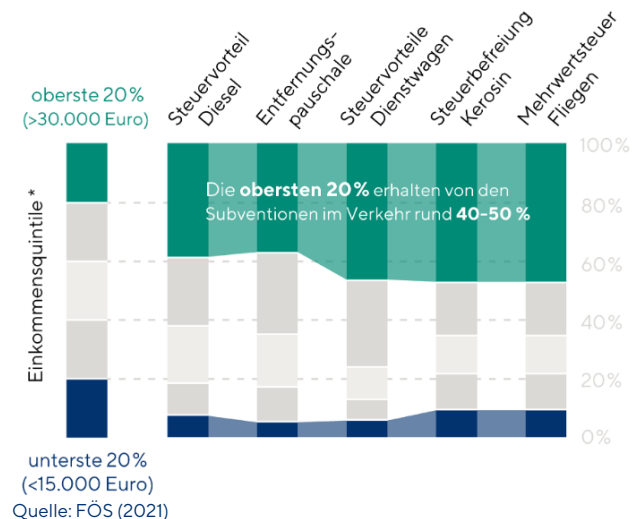
Eine sozial ausgewogene Subventionspolitik ist unverzichtbar, um die Transformation des Verkehrssystems voranzutreiben und um strukturelle Ungerechtigkeiten zu vermeiden. Viele der bestehenden Subventionen wirken regressiv und gewähren bestimmten **Gruppen unverhältnismäßige Vorteile** (Abbildung 3). Einkommensschwache Haushalte sind **benachteiligt** und können bestehende Angebote oft nicht nutzen. Daher sollten klimaorientierte Subventionen mit einer klaren sozialen Ausrichtung gestaltet werden und gezielt solche Bevölkerungsgruppen unterstützen, die auf finanzielle Entlastung angewiesen sind.

Förderprogramme wie ‚Social Leasing‘ oder einkommensabhängige Kaufprämien für emissionsarme Fahrzeuge (E-Autos, Fahrräder etc.) könnten dazu beitragen, einkommensschwächeren Haushalten einen **erschwinglichen Zugang zu klimafreundlichen Alternativen** zum Verbrenner zu ermöglichen. Auch breit zugängliche und vergünstigte Mobilitätsangebote wie das Deutschlandticket, Sozial- oder Schülertickets tragen zur sozialen Inklusion bei und verbreiten die **Vorteile der Verkehrswende** in alle Gesellschaftsschichten. Diese Förderansätze stärken zugleich den öffentlichen Verkehr und vermindern Abhängigkeiten vom fossilen Individualverkehr (fossiler Lock-In).

Eine **sozialere Subventionspolitik** sollte den Zugang zu klimafreundlichen Alternativen dort erleichtern, wo sie bereits verfügbar sind. Wo noch keine Alternativen existieren, werden **Kompensationsmaßnahmen** für Mehrbelastungen (z. B. durch den CO₂-Preis) benötigt.

Ein besonderer Fokus muss auf den **Stadt-Land-Unterschieden** liegen, da ländliche Regionen häufig einen erschwerten Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln haben. Passgenaue Subventionen, die diese Unterschiede berücksichtigen, könnten in urbanen Gebieten beispielsweise durch höhere Park- und Mautkosten verstärkte Anreize für den Umstieg auf den öffentlichen Verkehr setzen.

Abbildung 3: Anteil am Subventionsvolumen im Verkehrsbereich nach Einkommen



LITERATURVERZEICHNIS

- Agora Verkehrswende (2023): Mobilitätsgarantie für Deutschland – Teil II. Erreichbarkeitsanalyse und Empfehlungen für eine bundesweit garantierte Grundversorgung mit Bus und Bahn. Abrufbar unter: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2023/Mobilitaetsgarantie_Teil-2/106_Mobilitaetsgarantie_II.pdf
- BMDV (2022): Beschleunigungskommission Schiene. Abschlussbericht. Bonn
- BMF (2023): 29. Subventionsbericht des Bundes. Abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/29-subventionsbericht.pdf?blob=publicationFile&v=8
- Bundesregierung (2021): Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit: Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP). Abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf
- Destatis (2023): Energiesteuerstatistik 2022. Abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Verbrauchssteuern/Publikationen/Downloads-Verbrauchssteuern/statistischer-bericht-energiesteuerstatistik-2140930227005.html>
- Difu (2023): Investitionsbedarfe für ein nachhaltiges Verkehrssystem: Schwerpunkt kommunale Netze. Abrufbar unter: <https://repository.difu.de/handle/difu/57>
- Dullien, S., Iglesias, S. G., Hüther, M., Rietzler, K. (2024): Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation. Düsseldorf
- 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
- FÖS (2021): Klimaschädliche Subventionen abbauen, den Gordischen Knoten der Klimapolitik lösen Wirkung, Akzeptanz und die Pläne der Parteien. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2021/2021-07_FOES_PolicyBrief-Subventionsabbau.pdf
- FÖS (2022): #Mobilitätsarmut: Die soziale Frage der Verkehrspolitik. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2022/2022-08_FOES_Policy-Brief_Mobilitaetsarmut.pdf
- 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
- FÖS (2023b): #Mobilitätsarmut: Politikansätze für eine gerechte Verkehrswende (Teil 2/2). Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2023/2023-01_FOES_Mobilitaetsarmut-Massnahmen.pdf
- FÖS (2023c): Subventionssteckbrief: Das Dienstwagenprivileg. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2023/2023-06_FOES_Subventionssteckbrief-Dienstwagenprivileg.pdf
- FÖS (2024a): Bundeshaushalt 2025: Neubewertung, Priorisierung und Streichung von unwirtschaftlichen Straßenbauprojekten spart Milliarden. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2024/2024-06_FOES-BVWP.pdf
- FÖS (2024b): Die Inflation macht alles teurer – nur der Umweltverbrauch wird günstiger. Berlin
- FÖS (2024c): Einsparung gesellschaftlicher Kosten durch den öffentlichen Personennahverkehr. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2024/2024-04_FOES_OEPNV.pdf
- FÖS (2024d): Mehr fürs gleiche Geld: Bessere Finanzpolitik durch konsistenten Umbau von Subventionen. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2024/2024-09_FOES_Repurposing.pdf
- FÖS, Öko-Institut (2024): Umsetzung des ETS II und des Klima-Sozialfonds in Deutschland. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2024/2024-02_KAD_ETS2-KSF.pdf
- 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
- FÖS, WWF (2021): Modernisierung mutig gestalten. Fünf Impulse für eine zukunftsfähige Klima-Finanzpolitik. Berlin

- Grubb, M., Hourcade, J. C., Neuhoff, K. (2014): Planetary economics: energy, climate change and the three domains of sustainable development. New York
- Heilmann, F., Gerresheim, N., Henze, L., Huwe, Dr. V., Kölschbach Ortego, A., Krahé, M., Mölling, Dr. C., Schulte, S., Schulz, Dr. S., Schuster, Dr. F., Sigl-Glöckner, P., Steinwart, J., Steitz, J. (2024): Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands. Abrufbar unter: <https://dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2024/09/Heilmann-et-al.-2024-Oeffentliche-Finanzbedarfe-fuer-die-Modernisierung-Deutschlands.pdf>
- Plötz, P., Koch, N., Bach, S., Haan, P., Kistingner, D., Illenseer, N. (2024): Klimaschädliche Subventionen entsprechen negativen CO2-Preisen. Abrufbar unter: https://publications.pik-potsdam.de/pubman/item/item_29818
- Puls, T., Schmitz, E. (2022): Wie stark beeinträchtigen Infrastrukturprobleme die Unternehmen in Deutschland?. In: IW-Trends Jg. 49, Nr. 4. S. 21
- Schaefer, T., Goecke, H., Hönig, T., Küper, M., BCG, BDI (2024): Transformationspfade für das Industrieland Deutschland - Eckpunkte für eine neue industriepolitische Agenda. Berlin
- Schwedes, O., Ringwald, R. (2021): Daseinsvorsorge und Öffentliche Mobilität: Die Rolle des Gewährleistungsstaats. In: Schwedes, O. (Hg.): Öffentliche Mobilität. Wiesbaden. S. 23–51
- UBA (2021): Klimaschutz im Verkehr. Umgestaltung der Entfernungspauschale. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_entfernungspauschale_kliv.pdf
- Umweltbundesamt (2024): Zukunftsfeste Verkehrsinfrastrukturplanung. Fachlicher Bericht für eine zielorientierte Bedarfsplanüberprüfung des BVWP 2030. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/fileadmin/site/publikationen/rep0906.pdf>

FÖRDERHINWEIS

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

IMPRESSUM

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Geschäftsführende Vorständin: Carolin Schenuit

Foto Titelseite: Annika Hübner