

Karlsruhe, den 12. Januar 2024

Stellungnahme im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 15. Januar 2024 zum Entwurf des Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 (BT-Drucksache 20/9999)

I. Anlass

1. Das oben bezeichnete Haushaltsfinanzierungsgesetz sieht unter anderem Änderungen des Energiesteuergesetzes und des Luftverkehrsteuergesetzes vor. Die in § 57 des Energiesteuergesetzes geregelte Steuerbegünstigung von Dieselmotorkraftstoff in der Land- und Forstwirtschaft soll degressiv zurückgeführt werden. Im Luftverkehrsteuergesetz sollen die in § 11 geregelten Steuersätze je Fluggast erhöht werden. Ferner soll die ebenfalls in § 11 geregelte Absenkung der Steuersätze infolge von Einnahmen aus der europäischen CO₂-Bepreisung des Flugverkehrs zeitlich verschoben und reduziert werden.

II. Steuerbegünstigung von Dieselmotorkraftstoff in der Landwirtschaft

2. Im Jahr 2022 trug die Landwirtschaft in Deutschland ein Prozent zur Bruttowertschöpfung bei und 7,4 Prozent zu den Treibhausgasemissionen (CO₂-Äquivalente).¹ Dabei sind in letzterer Zahl Emissionen aus mobiler und stationärer Verbrennung noch nicht enthalten. Angesichts der vergleichsweise geringen wirtschaftlichen Bedeutung der Landwirtschaft einerseits und ihrer erheblichen Rolle als Emittent von Treibhausgasen andererseits ist es schon aus Klimaschutzgründen problematisch, dass der Verbrauch von Dieselmotorkraftstoff in der Landwirtschaft steuerbegünstigt ist. Das gilt umso mehr, als die Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft, die nicht der mobilen oder stationären Verbrennung zuzurechnen sind, weder der nationalen noch der europäischen CO₂-Bepreisung durch Emissionszertifikate unterliegen. Insofern ist es zu begrüßen, dass der Gesetzgeber eine Rückführung der Steuerbegünstigung für Dieselmotorkraftstoff in der Landwirtschaft auf die Agenda gesetzt hat.

3. Die Steuerbegünstigung ist nicht nur aus Klimaschutzgründen kritikwürdig. Im aktuellen Subventionsbericht der Bundesregierung wird die Klimaschädlichkeit der Steuerbegünstigung durchaus erwähnt. Ziel der Steuerbegünstigung sei aber die Sicherung

¹ Zum Beitrag der Landwirtschaft zur Bruttowertschöpfung siehe Statistisches Bundesamt (2023) und zu den Treibhausgasemissionen siehe Umweltbundesamt (2024). Gegenüber dem Jahr 2021 ist die Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft nominal um 38 Prozent gestiegen und damit erheblich stärker als die Bruttowertschöpfung in Deutschland insgesamt. Ursächlich dafür sind deutliche Preissteigerungen für Agrarprodukte infolge des Angriffs Russlands auf die Ukraine.

der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe.² Ordnungspolitisch ist es freilich problematisch, Wettbewerbsfähigkeit mit Subventionen erreichen zu wollen. Gesellschaftlich vorteilhaft ist Wettbewerbsfähigkeit, wenn sie sich aus komparativen Vorteilen herleitet, nicht, wenn sie herbeisubventioniert wird. Das gilt grundsätzlich, nicht nur für die Landwirtschaft.

4. Laut Subventionsbericht soll die Steuerbegünstigung neben der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit auch der Aufrechterhaltung einer unabhängigen Versorgung dienen. Dieses Anliegen ist insofern merkwürdig, als die quantitativ weitaus umfangreichere europäische Subventionierung der Landwirtschaft mit ähnlichen Zielen begründet wird. Zwar lässt sich das Ziel einer unabhängigen Versorgung auch auf europäischer Ebene kritisieren. Eine zusätzliche nationale Versorgungsstrategie sollte sich aber angesichts von Versorgungssicherheit im europäischen Binnenmarkt in jedem Fall erübrigen.

5. Schließlich ist die Steuerbegünstigung für Dieselkraftstoff in der Landwirtschaft verteilungspolitisch problematisch. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Landwirte stützt sich nicht nur auf stark öffentlich alimentierte Einkommen. Die durchschnittliche Vermögensposition landwirtschaftlicher Haushalte ist weitaus besser als die durchschnittliche Vermögensposition von Haushalten außerhalb der Landwirtschaft.³ Die Steuerbegünstigung löst deshalb stark degressiv wirkende Verteilungseffekte aus. An diesem Befund ändern auch die in der Presse gelegentlich kolportierten Berichte von Landwirten nichts, die vermeintlich geringe Einkommen auf gepachteten Flächen erwirtschaften. Diese Gruppe von Landwirten profitiert vermutlich am wenigsten von der Steuerbegünstigung, da die Begünstigung in hohem Maße kapitalisiert werden dürfte, sprich zu höheren Preisen für landwirtschaftliche Böden und Pachten führt. Nutznießer der Steuerbegünstigung sind daher insbesondere vermögendere Landwirte. Die Situation wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Landwirte lässt sich mit anderen Maßnahmen deutlich zielgenauer verbessern. Indessen wird auch diese Gruppe im kaum überschaubaren Sammelsurium an Subventionen für die Landwirtschaft bedacht, beispielsweise mit der aus dem EU-Haushalt finanzierten Umverteilungsprämie, die Landwirte mit geringerem Landvermögen zusätzlich zu den anderen Flächenprämien erhalten.

6. Insgesamt lässt sich die Steuerbegünstigung von Dieselkraftstoff in der Landwirtschaft ökonomisch nur schwer begründen. Ihre Existenz dürfte sich eher polit-ökonomisch erklären lassen. Gemäß der polit-ökonomischen Interessengruppentheorie kleiden Interessengruppen ihre Partikularinteressen in ein Gewand, das sie gesellschaftlich besonders wünschenswert erscheinen lässt. Darin sind besonders jene Interessengruppen

² Siehe Bundesministerium der Finanzen (2023).

³ So betrug das durchschnittliche Nettovermögen bayerischer Haushalte im Jahr 2018 rund 257.000 Euro (siehe Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales, 2022) und das Nettobetriebsvermögen bayerischer landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe im Wirtschaftsjahr 2019/20 rund 870.00 EUR (siehe Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus, 2022). Beim Vergleich der beiden Zahlen ist zu berücksichtigen, dass vom Nettobetriebsvermögen landwirtschaftlicher Betriebe nicht unmittelbar auf das Nettovermögen landwirtschaftlicher Haushalte geschlossen werden darf, da ein landwirtschaftlicher Betrieb auch mehrere Gesellschafter haben kann. Indessen sind die meisten landwirtschaftlichen Betriebe familiengeführte Einzelunternehmen. Zudem können landwirtschaftliche Haushalte über Vermögensteile verfügen, die nicht dem landwirtschaftlichen Betriebsvermögen zugerechnet werden.

erfolgreich, die die Interessen einer vergleichsweise homogenen, untereinander gut vernetzten, organisatorisch und institutionell verbundenen Gemeinschaft vertreten. Die Landwirtschaft erfüllt diese Bedingungen in geradezu idealtypischer Weise.⁴

7. Der massive, gut organisierte Protest der Landwirte gegen eine Rücknahme der Steuerbegünstigung auf Dieselkraftstoff überrascht insofern nicht. Die Kurzfristigkeit, mit der die Bundesregierung diese Maßnahme auf die Agenda gesetzt hat, ist in der Tat kritikwürdig. Die Maßnahme scheint sich nicht auf einer langfristigen Strategie zu gründen, sondern soll helfen, Haushaltslöcher zu schließen, die sich nach dem jüngsten Haushaltsurteil des Bundesverfassungsgerichts aufgetan haben. Andererseits beinhaltet die Maßnahme ein zeitlich gestrecktes Auslaufen der Steuerbegünstigung, wodurch Anpassungen durchaus ermöglicht werden.

III. Luftverkehrssteuer

8. Abflüge von deutschen Flughäfen unterliegen der Luftverkehrssteuer. Deutschland gehört in Europa zu den Ländern mit den höchsten Luftverkehrssteuersätzen.⁵ Gleichzeitig ist der deutsche Luftverkehr in den europäischen Handel mit CO₂-Emissionszertifikaten einbezogen. Das deutsche Luftverkehrsteuergesetz sieht vor, die Luftverkehrssteuersätze zu senken, wenn Einnahmen aus der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Emissionszertifikaten entstehen.

9. Grundsätzlich lässt sich eine Verrechnung von Steuern mit Einnahmen aus dem Handel mit Emissionszertifikaten ökonomisch gut begründen. Die CO₂-Bepreisung mit Emissionszertifikaten erhöht die Kosten der einbezogenen Unternehmen und stellt sie im Wettbewerb mit Unternehmen schlechter, die einer solchen Bepreisung nicht unterliegen. In dem Maße, in dem Kunden auf das Angebot von Unternehmen ausweichen, die nicht der CO₂-Bepreisung unterliegen, entsteht sogenanntes Carbon Leakage, sprich die Verlagerung von CO₂-Emissionen in Drittstaaten. Eine Kompensation der Unternehmen, deren Angebot durch CO₂-Bepreisung belastet wird, kann zu einem Vermeiden des Carbon Leakage beitragen. Grundsätzlich sollte diese Kompensation nicht durch Direktzahlungen erfolgen, sondern durch Steuersenkungen, weil Steuern ihrerseits Effizienzverluste auslösen. Der kombinierte Einsatz von CO₂-Belastung und Steuersenkung führt zur sogenannten doppelten Dividende: Klimaschutz plus Vermeidung von steuerlichen Effizienzverlusten.

10. Die Regeln des deutschen Luftverkehrsteuergesetzes erfüllen aber nicht die Voraussetzungen für eine doppelte Dividende. Die Absenkung der Luftverkehrssteuer infolge von Einnahmen aus dem Emissionszertifikatehandel senkt nämlich ceteris paribus den Preis gerade jener Aktivität, den die CO₂-Bepreisung erhöht. Dadurch ist für das Klima wenig gewonnen. Die Entlastung der Luftfahrtunternehmen müsste deshalb an anderer Stelle als dem Ticketpreis ansetzen.

11. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie schwer das Argument des Carbon Leakage im Luftverkehr wiegt. Erstens werden außereuropäische Fluggesellschaften, die am innereuropäischen Luftverkehr teilnehmen, in die CO₂-Bepreisung einbezogen. Zweitens unterliegen Flüge von Europa in das nichteuropäische Ausland nicht der europäischen CO₂-

⁴ Siehe z.B. Swinnen (2011) für eine Anwendung der Interessengruppentheorie auf die Landwirtschaft.

⁵ Siehe Europäische Kommission (2019).

Bepreisung. Diese sollen durch das globale CO₂-Bepreisungssystem CORSIA erfasst werden. Allerdings ist das CORSIA-System bislang lückenhaft. Einige Länder, darunter China, nehmen daran nicht teil. Zudem bepreist CORSIA nur internationale Flüge, aber keine inländischen Flüge. Deshalb wird der Anreiz, aufgrund der europäischen CO₂-Bepreisung bei Langstreckenflügen aus Europa in außereuropäischen Drehkreuzen umzusteigen, durch die Kombination von europäischem Zertifikatehandel und CORSIA nicht gänzlich beseitigt.⁶

12. Für die Frage des Carbon Leakage stellt sich zudem die Frage, wie preiselastisch die Nachfrage nach Flügen ist, die in Deutschland starten. Davon hängt ab, in welchem Umfang Fluggesellschaften die Luftverkehrsteuer auf Flugkunden überwälzen können. Die empirische Literatur zu dieser Frage ist bislang nicht sehr umfangreich und die gefundene Evidenz ist gemischt. Eine Studie, die den europäischen Flugmarkt betrachtet, findet Evidenz für einen Rückgang der Ticketkäufe aufgrund von Luftverkehrsteuern, wobei der Effekt für sogenannte Low-Cost Carrier am stärksten ist.⁷ Studien, die den deutschen Flugmarkt betrachten, finden negative Effekte der Luftverkehrsteuer nur für Flughäfen, die hauptsächlich von Low-Cost Carriern frequentiert werden.⁸ Diese Effekte scheinen zudem kurzfristig zu sein.⁹ Ferner ist unklar, inwieweit die gemessenen Effekte einen kausalen Zusammenhang zwischen Luftverkehrsteuern und Ticketpreisen widerspiegeln. Die verfügbaren Daten zu Abflügen von deutschen Flughäfen beinhalten auch Transitflüge von Personen aus dem Ausland, die an einem deutschen Flughafen umsteigen. Darauf fallen aber in der Regel keine deutschen Luftverkehrsteuern an. Angesichts der gemischten empirischen Evidenz lässt sich die Frage bislang nicht eindeutig beantworten, ob und in welchem Umfang die nun vom Gesetzgeber geplante Erhöhung der Luftverkehrsteuer und die verminderte Verrechnung mit Einnahmen aus dem Handel von Emissionszertifikaten negative Effekte auf den Flugverkehr auslösen, der von deutschen Flughäfen startet.

13. Eindeutiger lässt sich dagegen die Frage beantworten, ob eine Erhöhung der Luftverkehrsteuer einen Beitrag zum Klimaschutz leistet. Sofern es den innereuropäischen Luftverkehr betrifft, lässt sich diese Frage verneinen. Da der innereuropäische Luftverkehr in den europäischen Handel mit Emissionszertifikaten einbezogen ist, führt ein Rückgang von innereuropäischen Flügen, die in Deutschland starten, nicht zu geringeren Emissionen. Vielmehr werden die dort nicht benötigten Emissionszertifikate anderweitig in Anspruch genommen, beispielsweise für Flüge, die im benachbarten Ausland starten oder neuerdings auch für Emissionen in anderen Industrien. Aufgrund der Lückenhaftigkeit des CORSIA-Systems sind positive Klimaeffekte der Luftverkehrsteuer für Interkontinentalflüge aber nicht vollständig auszuschließen.

14. Insgesamt dürfte die geplante Änderung des Luftverkehrsteuergesetzes keinen nennenswerten Beitrag zum Klimaschutz leisten. Andererseits dürfte auch der Luftverkehr, der von deutschen Flughäfen startet, davon nicht stark betroffen sein. Das legt jedenfalls die bisher verfügbare Evidenz nahe. Kritikwürdig ist aber wiederum die Kurzfristigkeit der Maßnahme, die zusätzliche Unsicherheit bei den Luftverkehrsgesellschaften hinsichtlich ihrer Einkommenssituation schafft.

⁶ Siehe Kösters et al. (2023) für eine detaillierte Darstellung des europäischen Emissionshandels im Luftverkehrssektor und CORSIA.

⁷ Siehe Bernado et al. (2024).

⁸ Siehe Falk und Hagsten (2018).

⁹ Siehe Helmers und van der Werf (2022).

IV. Fazit

15. Die geplante Änderung des Energiesteuergesetzes ist zu begrüßen. Die bisherige Begünstigung von Dieselkraftstoff in der Land- und Forstwirtschaft lässt sich weder aus Klimaschutzgründen, noch ordnungs- oder verteilungspolitisch rechtfertigen. Von der Erhöhung der Luftverkehrssteuersätze und der zeitlichen Verschiebung der Absenkung der Steuersätze infolge von Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung des Luftverkehrs kann kein nennenswerter Beitrag zum Klimaschutz erwartet werden. Andererseits sind vermutlich keine starken negativen Effekte der höheren Steuersätze auf den deutschen Luftverkehr zu erwarten. Die geplanten Änderungen des Energiesteuergesetzes und des Luftverkehrssteuergesetzes sind insofern beide geeignet, zusätzliche Haushaltseinnahmen zu erzielen.

Literatur

- Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus (2022), Agrarbericht 2022, München.
- Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2022), Fünfter Bericht der Bayerischen Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern, München.
- Bernado, V., Fageda, X. und Teixidó, J. (2024), Flight ticket taxes in Europe: Environmental and economic impact, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 179, 103892.
- Bundesministerium der Finanzen (2023), 29. Subventionsbericht des Bundes, Berlin.
- Europäische Kommission (2019), *Taxes in the Field of Aviation and their impact*, Brüssel.
- Falk, M. und Hagsten, E. (2018), Short-run impact of the flight departure tax on air travel, *International Journal of Tourism Research*, 21, 37-44.
- Helmers, V. und van der Werf, E. (2022), Did the German Aviation Tax Affect Passenger Numbers? New Evidence Employing Difference-in-differences, Mimeo.
- Kösters, T., Meier, M. und Sieg, G. (2023), Effects of the use-it-or-lose-it rule on airline strategy and climate, *Transportation Research Part D*, 115, 103570.
- Statistisches Bundesamt (2023), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18*, Wiesbaden.
- Swinen, J.F.M. (2011), *The Political Economy of Agricultural Distortions*, in: Anderson, K., *The Political Economy of Agricultural Price Distortions*, Cambridge University Press.
- Umweltbundesamt (2024), Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen, www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas#treibhausgas-emissionen-aus-der-landwirtschaft, abgerufen am 12. Januar 2024.