

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

GermanZero e. V.
Franklinstraße 27
10587 Berlin

Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *¹
John Peters *
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke
Anja Popp
Dr. Ammar Bustami
Juliane Willert LL.M. (Berkeley)
Simon Simanovski

Dr. Ulrich Wollenteit¹ (Of Counsel)

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

01.06.2026
00155/26 /R. /R/si
Mitarbeiterin: Claudia Rosner
Durchwahl: 040-278494-20
E-Mail: rosner@rae-guenther.de

Rechtsgutachten

zur Rechtmäßigkeit des Energiesteuersenkungsgesetzes und weiterer Maßnahmen im Zusammenhang mit gestiegenen Kraftstoffpreisen

im Auftrag von GermanZero e.V.

Erstellt von Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen und Rechtsanwalt Simon Simanovski

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Zusammenfassung

Die Begutachtung des sogenannten Tankrabatts hat gezeigt, dass die Maßnahme verfassungsrechtlich angreifbar ist und eine unzulässigerweise nicht notifizierte Beihilfe darstellen dürfte. Mit dem Energiesteuersenkungsgesetz hat der Gesetzgeber die Energiesteuer auf Benzin und Diesel vom 1. Mai bis zum 30. Juni 2026 um 14,04 Cent je Liter abgesenkt. Die rechtliche Prüfung zeigt, dass die Maßnahme ihr Entlastungsziel nur unzureichend absichert, falsche Anreize im Übergang zur Klimaneutralität setzt und wenig emissionsintensive sowie sozial austarierte Alternativen zur Verfügung gestanden hätten.

Die Steuersenkung kommt nicht automatisch bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern an. Die Energiesteuer entsteht auf Ebene der Raffinerien und Großhändler. Eine Pflicht zur Weitergabe der Steuersenkung im Großhandel oder an der Zapfsäule besteht nicht. Da der Kraftstoffmarkt hochkonzentriert ist und auf ihm tätige Unternehmen vertikal integriert sind, besteht das Risiko, dass ein Teil der Entlastung nicht bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern ankommt, sondern als zusätzlicher wirtschaftlicher Vorteil bei Unternehmen der Mineralölwirtschaft verbleibt. Der Umstand, dass die Energiesteuersenkung in den ersten Wochen der Maßnahme überwiegend weitergegeben wurde, ändert nichts an diesem Ergebnis und der real bestehenden Möglichkeit marktmächtiger Unternehmen, die Steuersenkung in höheren Gewinnmargen aufgehen zu lassen.

Auch die begleitende Verschärfung des Wettbewerbsrechts löst dieses Grundproblem nicht. Sie kann missbräuchlich überhöhte Preise adressieren, schafft aber keine Pflicht zur Weitergabe der Steuerentlastung auf der letzten Stufe des Kraftstoffmarkts. Aufgrund der vertikalen Integration großer Anbieter und der komplexen Preisbildung entlang der Wertschöpfungskette bleibt völlig unklar, ob die begleitenden Maßnahmen einen preisdämpfenden Effekt entfalten können.

Verfassungsrechtlich scheitert die Maßnahme insbesondere daran, dass ihre emissionsbezogenen Auswirkungen nicht hinreichend ermittelt wurden, sie nicht in ein kohärentes Klimaschutzkonzept eingebettet ist und weniger emissionsintensive, zielgenauere Mittel zur Verfügung standen. Dies wiegt besonders schwer, weil der Verkehrssektor seine Klimaziele seit Jahren verfehlt und das deutsche CO₂-Budget zur Einhaltung des 1,5-Grad-Ziels nach den zugrunde gelegten Maßstäben bereits überschritten ist.

Auch beihilferechtlich bestehen erhebliche Risiken. Es sprechen gewichtige Gründe dafür, die Steuersenkung als Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV einzuordnen. Da die Maßnahme nicht bei der Europäischen Kommission notifiziert wurde, wäre sie in diesem Fall bereits formell rechtswidrig. Das dann greifende Implementierungsverbot des Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV würde deutschen Gerichten die einstweilige Untersagung der Maßnahme ermöglichen.

Sozial ist die Energiesteuersenkung nur begrenzt treffsicher. Sie entlastet vor allem Haushalte und Unternehmen mit hohem Kraftstoffverbrauch, während Menschen mit geringem Einkommen kaum profitieren. Mildere und sozial geeignetere Alternativen wären insbesondere ein vergünstigtes ÖPNV-Ticket, ein Mobilitätsgeld als Direktzahlung, oder andere, direkte Entlastungsinstrumente gewesen. Sie hätten den Entlastungszweck gezielter erreicht, ohne fossile Mobilität zusätzlich zu begünstigen.

Inhaltsverzeichnis

A. Sachverhalt.....	5
I. Ausgangslage.....	5
II. Diskutierte und beschlossene Maßnahmen.....	5
III. Bedeutung und Funktionsweise der Energiesteuer.....	6
IV. Beschaffenheit des Kraftstoffmarkts	7
1. Vorgelagerte Stufen und Raffinerien	7
2. Tanklagerung	9
3. Großhandel	10
4. Tankstellenbetreiber.....	10
V. Bedeutung der Marktstruktur und ökonomische Annahmen für die weitere Begutachtung II	
B. Rechtliche Würdigung	15
I. Schutzgut Klima.....	15
1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage	15
a) Allgemein.....	15
b) Verkehrssektor im Besonderen	19
2. Subsumtion der Energiesteuersenkungsgesetzes unter den hergeleiteten Maßstab.....	22
a) Kohärenter Governance-Rahmen.....	22
b) Ermittlung der emissionsbezogenen Auswirkungen der Maßnahme.....	25
aa) Auswirkungen über den Wirkungspfad „Preis - Nachfrage“	28
bb) Auswirkungen über den Wirkungspfad „Gewinn - Investition“	28
c) Zweck der Maßnahme.....	32
d) Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahme	33
e) Angemessenheit der Maßnahme	35
3. Zwischenergebnis	37
II. Schutzgut Wettbewerb.....	38
1. Beihilferechtliche Bewertung	38
a) Begünstigung	38
aa) Unmittelbare Begünstigung bestimmter Energiesteuerpflichtiger	39
bb) Mittelbare Begünstigung fossiler Verbrennerfahrzeuge.....	41
b) Selektivität	42
aa) Bestimmung des Referenzsystems	42
bb) Differenzierung zwischen Wirtschaftsbeteiligten in vergleichbarer Lage	44
(i) Mineralölkonzerne in unvollkommenem Wettbewerb	44
(ii) Hersteller fossil betriebener Verbrennerfahrzeuge	48
cc) Rechtfertigung der Differenzierung durch systemimmanente Gründe	48
c) Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels 48	
2. Zwischenergebnis und Rechtsfolge	49
III. Schutzgut Soziale Teilhabe	51
1. Maßstabsbildung eines intertemporalen Gleichheitsrechts.....	51
2. Gleichheitsrechtliche Bewertung des Energiesteuersenkungsgesetzes	53

A. Sachverhalt

I. Ausgangslage

Auf den völkerrechtswidrigen Angriff der USA und Israels¹ gegen den Iran hat letzterer mit einer Sperrung der Straße von Hormuz reagiert. Über die Straße von Hormuz werden 27% des über Seewege gehandelten Öls² und 20% des weltweit gehandelten LNG's³ verschifft. Die hierdurch ausgelöste Gefährdungslage für die globale Energiesicherheit bezeichnet der Direktor der Internationalen Energie Agentur (IEA) als größte in der Geschichte der Menschheit.⁴ Festzuhalten ist, dass sich die Konsequenzen dieser Gefährdungslage in erster Linie in armen (vor allen Dingen asiatischen) Staaten niederschlagen, die von Öl- und Gasimporten aus der Golfregion besonders abhängig sind.⁵ Europa und Deutschland sind durch diversifizierte Versorgungswege von den Folgen des Krieges in einem höheren Maße aber nicht vollständig abgeschirmt.⁶ Auch hier machen sich die gestiegenen Weltmarktpreise für Rohöl bemerkbar. So ist der deutsche Preis für Diesel (gerechnet als Mittelwert aller Tankstellenpreise) von 1,75 €/l am 28. Februar 2026 auf zwischenzeitlich 2,45 €/l am 7. April 2026 angestiegen.⁷

II. Diskutierte und beschlossene Maßnahmen

Die gestiegenen Kraftstoffpreise haben eine politische Diskussion über verschiedene Maßnahmen ausgelöst, die unter dem Vorzeichen einer Entlastung von Verbraucher*innen und Gewerbetreibenden geführt wird.

In der Öffentlichkeit diskutierte Politikinstrumente reichen von gezielten Entlastungen durch ein Mobilitätsgeld oder eine vergünstigte Bereitstellung des ÖPNV, über Übergewinnsteuern und Preisdeckel, bis hin zum kürzlich beschlossenen Kraftstoffmaßnahmenpaket⁸ und Energiesteuersenkungsgesetz.⁹ Mit letzterem wird für zwei Monate – vom 01. Mai bis 30. Juni 2026 – die Energiesteuer für

¹ <https://www.justsecurity.org/132894/us-israel-iran-war-legal-options/>.

² <https://www.congress.gov/crs-product/IG10044>,

³ <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=65584>.

⁴ <https://www.iea.org/topics/the-middle-east-and-global-energy-markets>.

⁵ <https://www.nytimes.com/2026/03/20/world/asia/iran-war-oil-thailand-vietnam-philippines.html>.

⁶ <https://dezernatzukunft.org/iran-krieg-faq-unsicherheit-und-inflationsdruck-bleiben/>.

⁷ <https://www.ndr.de/nachrichten/info/spritpreise-aktuell-so-entwickeln-sich-benzin-und-dieselpreise,spritpreise-128.html>.

⁸ <https://dserver.bundestag.de/btd/21/047/2104744.pdf>.

⁹ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/energiesteuersenkungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Benzin und Diesel um 14,04 Cent je Liter abgesenkt. Sollte diese Steuersenkung auch zu einer Senkung der Endverbrauchspreise an den Tankstellen führen, so würde sich mit dem darauf entfallenden Anteil an der Umsatzsteuer eine Preissenkung von rund 17 Cent je Liter ergeben.¹⁰

Daneben gelten die Regelungen des Kraftstoffmaßnahmenpakets. Diese besteht aus zwei Elementen:

- Tankstellenbetreiber dürfen Preise nur noch einmal am Tag, um 12:00 Uhr, erhöhen.
- Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wird verschärft. Marktmächtigen Kraftstoffanbietern ist es verboten, Kraftstoffpreise zu fordern, die die Kosten in unangemessener Weise überschreiten. Sie tragen die Darlegungs- und Beweislast für die Zuordnung und Höhe der Kosten und, soweit die Höhe der Kosten das Marktübliche erheblich überschreitet, auch ihre Angemessenheit. Das Bundeskartellamt erhält neue Befugnisse zur Anordnung von Abhilfemaßnahmen in einem einheitlichen Verfahren, welche unter B.II.1. näher betrachtet werden.

III. Bedeutung und Funktionsweise der Energiesteuer

Die Bundesregierung schreibt im Entwurf zum Energiesteuersenkungsgesetz:

Die Energiesteuer als Verbrauchsteuer ist als indirekte Steuer darauf angelegt, dass sie von den Steuerpflichtigen grundsätzlich auf die Verbraucherinnen und Verbraucher abgewälzt wird. Eine temporäre Steuersenkung bietet demnach das Potential, bei vollständiger Weitergabe an die Verbraucherinnen und Verbraucher auch eine entsprechende Preissenkung und damit Entlastung für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft zu ermöglichen und den kurzfristig eingetretenen Preisschock zeitweise zu dämpfen.¹¹

Richtig ist, dass eine Senkung der Energiesteuer lediglich das Potential hat, zu Preissenkungen zu führen, und zwar dann, wenn sie „weitergegeben“ wird. Zur Erläuterung dieses Zusammenhangs soll in Kürze die Funktionsweise der Energiesteuer dargestellt werden.

¹⁰ <https://dserver.bundestag.de/btd/21/053/2105321.pdf>.

¹¹ Ebd.

Die durch Richtlinie 2003/96/EG harmonisierte Energiesteuer gilt auf verschiedene fossile und Biokraftstoffe und ersetzt die bis 2006 geltende Mineralölsteuer. Sie sorgte zuletzt für ca. 35% des Aufkommens aller Bundessteuern.¹² Das Energiesteuergesetz kennt verschiedene Steuertatbestände. Am relevantesten für hiesige Zwecke ist die Steuerentstehung nach § 8 EnergieStG. Hiernach entsteht die Steuer dadurch, dass der Kraftstoff aus einem Herstellungsbetrieb oder einem Lager für Energieerzeugnisse entnommen wird, um auf dem Markt weitergenutzt bzw. verkauft zu werden (sog. Entnahme in den steuerrechtlich freien Verkehr). Der Steuerschuldner ist nach § 8 Abs. 2 EnergieStG in diesem Fall der Inhaber des Betriebs oder Lagers, aus dem der Kraftstoff entnommen wurde. Liegt der Kraftstoff in einem Tanklager, das als Dienstleistung für Dritte bereitgestellt wird, so wird in der Praxis regelmäßig der Einlagerer als Steuerschuldner designiert. Ungeachtet abweichender Regelungen beim Import oder Export fertiger Energieerzeugnisse, lässt sich also festhalten, dass in einem prototypischen Fall die Kraftstoffgroßhändler und Raffineriebetreiber Steuerschuldner sind. Sie sind diejenigen, die Diesel und Benzin aus Rohöl herstellen, lagern oder weiterverkaufen.

Zunächst hat das Energiesteuersenkungsgesetz also den unmittelbaren wirtschaftlichen Effekt, dass Großhändler und Raffineriebetreiber steuerlich entlastet werden. Da eine Verpflichtung zur Weitergabe dieser steuerlichen Entlastung an nachgelagerte Akteure in der Wertschöpfungskette nicht besteht, endet hier der unmittelbare Zurechnungszusammenhang der Gesetzesfolgen.

IV. Beschaffenheit des Kraftstoffmarkts

Für die rechtliche Würdigung ist von Bedeutung, auf welche Marktstruktur diese Regelung und ihre wirtschaftlichen Konsequenzen treffen. Im Folgenden sollen daher die Beschaffenheit des deutschen Kraftstoffmarkts kursorisch dargestellt werden. Dabei stützen wir uns vordergründig auf verschiedene Sektoruntersuchungen des Bundeskartellamts aus den Jahren 2022 bis 2025.

1. Vorgelagerte Stufen und Raffinerien

Die Förderung von Erdöl wird im Wesentlichen außerhalb der Bundesrepublik durchgeführt. Im Jahr 2025 wurden 75,7 Millionen Tonnen Rohöl nach Deutschland importiert.¹³ Davon stammten 16,6% aus Norwegen, 16,4% aus den USA und

¹² https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/entwicklung-der-steuereinnahmen.html.

¹³ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2026/03/PD26_N016_51.html.

13,8% aus Libyen. Der Rest kam aus ebenso diversifizierten Quellen, etwa Kasachstan, dem Vereinigten Königreich und Guyana.¹⁴ Damit dieses Rohöl in deutschen Raffinerien weiterverarbeitet werden kann, muss es dorthin transportiert werden. Das geschieht zu ca. 72% per Pipeline und zu ca. 27 % per Schiff.¹⁵

In Deutschland werden (Stand Februar 2025) elf Raffinerien betrieben, die aus Rohöl Kraftstoffe herstellen:

Raffinerie	Standort	Anteilseigner	Rohölkapazität (t/Jahr)
Raffinerie Heide	Hemmingstedt und Brunsbüttel	Klesch-Gruppe	4,2–4,5 Mio.
Holborn Europa Raffinerie	Hamburg	Oilinvest-Gruppe	4,7–5,1 Mio.
Raffinerie PCK	Schwedt	Rosneft, Shell, Eni	10,8–11,5 Mio.
Raffinerie Lingen	Lingen	BP	4,5–4,7 Mio.
Raffinerie Gelsenkirchen	Gelsenkirchen	BP	8,7 Mio.
Raffinerie Mitteldeutschland	Leuna	Total	12 Mio.
Raffinerie Rheinland	Godorf	Shell	8,3 – 8,6 Mio.
MiRO Mineralölraffinerie Oberrhein	Karlsruhe	Shell, Rosneft, Philipps 66, Esso	14,9–15,0 Mio.
Raffinerie Ingolstadt	Ingolstadt	Gunvor	5 Mio.

¹⁴ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2026/03/PD26_N016_51.html.

¹⁵ Bundeskartellamt, Ad-hoc Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel, Zwischenbericht, November 2022, S. 37.

Bayernoil Raffinerie	Vohburg und Neustadt	Varo, Rosneft, Eni	10,3 Mio.
Raffinerie Burghausen	Burghausen	OMV	3,5–3,8 Mio.

Die in diesen Raffinerien vollzogene Kraftstoffproduktion teilt sich (mengenmäßig) auf folgende Marktführer auf¹⁶:

Diesel:

- Shell Deutschland GmbH: 20-25%
- BP Europa SE: 20-25%
- TotalEnergies Marketing Deutschland GmbH: 20-25%
- Rosneft Deutschland GmbH (in Treuhandverwaltung): 10-15%
- Varo Energy GmbH: 5-10%

Ottokraftstoffe (Benzin):

- Shell Deutschland GmbH: 20-25%
- Rosneft Deutschland GmbH (in Treuhandverwaltung): 15-20%
- BP Europa SE: 10-15%
- TotalEnergies Marketing Deutschland GmbH: 10-15%
- Esso Deutschland GmbH: 5-10%

Bereits auf Raffinerieebene zeichnet sich daher eine starke Marktkonzentration ab. Die fünf größten Anbieter versammeln mindestens 75% der Produktionsmenge bei Diesel und mindestens 60% bei Benzin auf sich.

2. Tanklagerung

Die hergestellten Kraftstoffe werden ab Raffinerie an Großhändler oder in bestimmten Fällen unmittelbar an Einzelhändler und Tankstellen vertrieben. Regelmäßig spielen im Vertriebsprozess Tanklager eine Rolle, die teilweise von Unternehmen betrieben werden, die auch auf anderen Wertschöpfungsstufen tätig sind, teilweise von spezialisierten Dienstleistern. Die Einlagerung von Kraftstoffen ist für die Entstehung der Energiesteuer relevant, da der Transport zwischen Raffinerie und Tanklager noch keine Steuerpflicht auslöst, sondern erst die Entnahme aus dem Tanklager für den Weitervertrieb. Die Sektoruntersuchung des BKartA hat ergeben,

¹⁶ Ebd.

dass in den Verträgen zwischen einlagernden Unternehmen und Tanklagerbetreibern in der Regel bestimmt wird, dass der Einlagerer „zugelassener Einlagerer“ im Sinne des § 7 Abs. 4 EnergieStG ist und mithin Steuerschuldner nach § 8 Abs. 2 S. 2 EnergieStG.¹⁷ Zugelassener Einlagerer kann nur werden, wer die Energieerzeugnisse als deren Hersteller (Raffinerie) oder als Großhändler vertreibt, vgl. § 7 Abs. 4 S. 3 EnergieStG.

3. Großhandel

Die Marktstufe der Großhändler ist heterogen. Hier versammeln sich sowohl integrierte Unternehmen, die als Anteilseigner von Raffinerien selbst raffinierten Produkte weiterveräußern als auch Importeure und Zwischenhändler. Das BKartA stellt hierzu fest, dass im Februar '25 nur drei von 12 Raffinerien nicht gleichzeitig auch im Bereich der Erdölförderung oder im Bereich des Endkundengeschäfts (hauptsächlich als Tankstellenbetreiber) tätig waren.¹⁸ Bei einem voll integrierten Unternehmen, das auf allen drei bisher betrachteten Stufen tätig ist, sind die Gewinnmargen der Raffinerie zwar spiegelbildlich die Kosten des Abnehmers, wirtschaftlich verbleibt sämtlicher Mehrwert jedoch innerhalb ein und desselben Konzerns und geht über Gewinnabführungsverträge auf höher gelegene Konzernstufen.

4. Tankstellenbetreiber

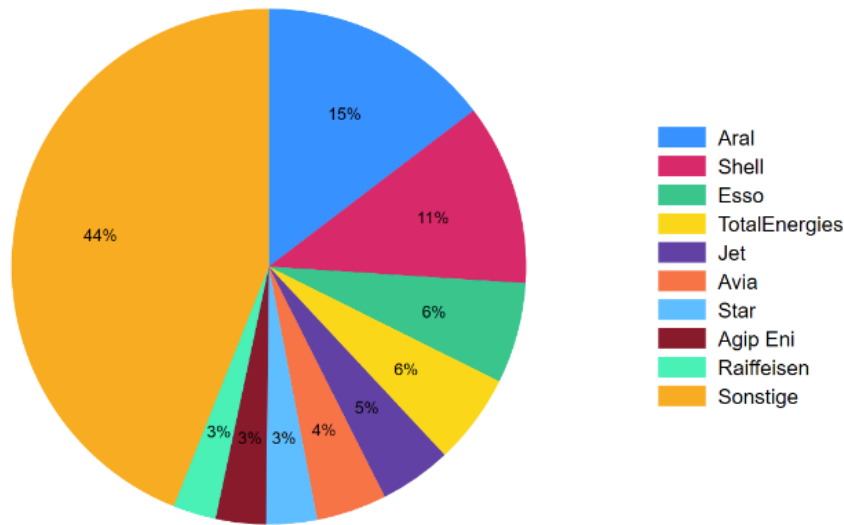
In Deutschland existieren ungefähr 15.000 Tankstellen. Folgende Abbildung stellt die Marktaufteilung dar:¹⁹

¹⁷ Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel, Abschlussbericht, Februar 2025, S. 52.

¹⁸ „Varo“, „Gunvor“ und die „Klesch-Gruppe“, vgl. Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel, Abschlussbericht, Februar 2025, S. 55.

¹⁹ Ebd., S. 61.

Tankstellen in Deutschland nach Marke



Eine marktbeherrschende Stellung haben bestimmte Gruppen von Betreibern dabei in konkreten regionalen Märkten.²⁰

Die Sektoruntersuchung des BKartA zeigt, dass sich die Preisbildung in Verträgen zwischen Tankstellenbetreibern und Großhändlern über die Bezugnahme auf Preisnotierungen zuzüglich eines Auf- oder Abschlags vollzieht.²¹ Je nach dem, welcher Anbieter von Preisnotierungen von den Vertragspartnern ausgewählt wird, ist die Energiesteuer bereits in dem notierten Preis enthalten oder wird als Zuschlag hierauf berechnet.²²

V. Bedeutung der Marktstruktur und ökonomische Annahmen für die weitere Begutachtung

Die kursorisch dargestellte Marktstruktur zeigt folgendes auf:

- Die Energiesteuer wird überwiegend von Raffinerien und Großhändlern getragen. Eine Senkung der Energiesteuer kommt zunächst nur ihnen zugute.

²⁰ IW, IW-Kurzbericht Nr. 62: Wo Tankstellen-Oligopole in Deutschland zu finden sind, 18. Juli 2022, <https://www.iwkoeln.de/studien/jan-buechel-christian-rusche-wo-tankstellen-oligopole-in-deutschland-zu-finden-sind.html>.

²¹ Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel, Abschlussbericht, Februar 2025, S. 131 ff.

²² Ebd., S. 148.

- Beide Marktstufen sind konzentriert und auf ihnen tätige Unternehmen größtenteils vertikal integriert. Akteure wie BP, Shell und Eni sind sowohl in der Erdölförderung als auch im Raffineriegeschäft tätig und verkaufen Kraftstoffe an Verbraucher schließlich über das eigene Tankstellennetz. Sie profitieren besonders von der Energiesteuersenkung, weil sie diese optimal innerhalb der eigenen Konzernstruktur allokatieren können und aufgrund des teilweise eingeschränkten Wettbewerbs auf den verschiedenen Marktstufen kein ökonomischer Druck zur Weitergabe der Energiesteuersenkung besteht. Dass die Weitergabe also nicht zur rechtlichen Pflicht erhoben wurde, wird für große Unternehmen mit regionaler Marktmacht nicht durch ökonomische „Gesetze“ ersetzt.

Zu berücksichtigen sind hier auch die Lehren aus dem „Tankrabatt 1.0“, der vom 1. Juni bis 31. August 2022 galt. Das BKartA stellte damals fest, dass im ersten Monat ein „relativ hoher Anteil“ des Rabatts weitergegeben wurde und dass ohne die Energiesteuersenkung die Kraftstoffpreise in Deutschland mit großer Wahrscheinlichkeit erheblich höher gewesen wären.²³ Untersuchung des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung haben ergeben, dass dieser Effekt im Zeitverlauf abnahm und regional unterschiedlich verteilt war – in Regionen mit höherem Einkommen und weniger Wettbewerb (auf Tankstellenebene) wurde der Rabatt in geringerem Maße weitergegeben als in solchen mit niedrigem Einkommen und höherem Wettbewerb. Über die drei Monate hinweg betrachtet wurde der Tankrabatt durchschnittlich mit 87 Prozent bei Diesel und 71 Prozent bei Superbenzin E10 weitergereicht.²⁴ Wenn in diesen Untersuchungen von einer (Nicht)Weitergabe die Rede ist, so bleibt jedoch unklar, durch welchen Akteur sie erfolgte. Denkbar ist beispielsweise, dass ein steuerpflichtiger Großhändler die Steuersenkung an einen Einzelhändler weitergab, dieser nun aber eine höhere Marge einstrich und die Weitergabe an dieser Stelle endet, andersherum können schon Raffinerien und Großhändler ihre Verkaufspreise unangepasst lassen und die Steuersenkung als Erhöhung der Gewinnmarge verbuchen. Am eindeutigsten ist daher die Lage bei den vollständig integrierten Unternehmen, wie BP, Shell und Eni. Hier sind sinkende Kosten bei gleichbleibenden Preise stets Gewinne der Konzerngesellschaften. Für hiesige Zwecke kann davon ausgegangen werden, dass sich das Marktverhalten beim „Tankrabatt 2.0“ wie vor vier Jahren darstellen wird. Die gewährte

²³ Bundeskartellamt, Ad-hoc Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel, Zwischenbericht, November 2022, S. 5.

²⁴ <https://www.rwi-essen.de/presse/wissenschaftskommunikation/pressemitteilungen/detail/rwi-weitergabe-des-tankrabatts-im-jahr-2022-nahm-ueber-die-zeit-stark-ab-und-fiel-je-nach-region-sehr-unterschiedlich-aus>.

Steuerentlastung wird teilweise zu niedrigeren Preisen für Endverbraucher führen und teilweise zu höheren Gewinnmargen für Akteure in der Wertschöpfungskette.

Inwieweit sich die dann eintretende Preissenkung auf das Nachfrageverhalten der Endverbraucher*innen auswirkt, ist ebenfalls von Bedeutung. Die Studienlage ist hier eindeutig, dass Nachfrage nach Diesel und Benzin kurzfristig relativ unelastisch ist. Das bedeutet, dass ein höherer Preis nur in geringem Maße dazu führt, dass weniger verbraucht wird und ein niedrigerer Preis nur begrenzt in einem höheren Konsum resultiert.²⁵ Das DIW hat für die Nachfrage nach Benzin eine Literaturstudie angestellt und einen Mittelwert von -0,19 für die geschätzte Elastizität ermittelt.²⁶ Das bedeutet, dass ein 10%-iger Preisanstieg, zu 1,9% weniger Autoverkehr mit Diesel- und Benzinbetriebenen Fahrzeugen führt und ein 17% Preisanstieg mithin zu 3,32% weniger Autoverkehr. Das verpasste Reduktionspotential von CO₂-Emissionen im Verkehrssektor liegt unter Annahme einer vollständigen Weitergabe der Steuersenkung damit bei knapp 800.000 Tonnen.²⁷ Dies sind 0,12 % der ca. 649 Millionen Tonnen CO₂, die in der Bundesrepublik im Jahr 2025 insgesamt ausgestoßen worden sind und 0,54 % der Emissionen des Verkehrssektors.²⁸

Im Kontext des Tankrabatts bedeutet dies, dass die Annahme der Bundesregierung,

Durch die Senkung der Energiesteuersätze wird der Einsatz von fossilen Energien vorübergehend begünstigt. Dies könnte zu einem vorübergehenden Anstieg des Verbrauchs dieser Kraftstoffe führen.

zutrifft, auch wenn sie nicht hätte so vage verbleiben dürfen.²⁹

Neben dem Preis und seiner etwaigen Auswirkung auf das Verbraucherverhalten, ist auch das Preissignal zu betrachten. Das Preissignal bezeichnet den informativsten Wert steigender oder sinkender Preise im Hinblick auf die Erwartung, die

²⁵ Die Elastizität ist dabei nicht homogen, sondern unterschiedlich auf verschiedene Bevölkerungsgruppen verteilt, vgl. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030142152500357X>.

²⁶ DIW, CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen, 2019, S. 12. Dabei sollte beachtet werden, dass die Nachfrage nach Diesel wohl weniger elastisch ist als nach Benzin, weil Diesel vor allen Dingen im weniger flexiblen gewerblichen Bereich eingesetzt wird.

²⁷ Eigene Berechnung, ausgehend von 143 Mio t CO₂e im gesamten Straßenverkehr für 2025.

²⁸ https://www.umweltbundesamt.de/system/files/document/UBA%20Emissionsdaten%202025_Projektionsdaten%202026_Hintergrundpapier_2026_03_14.pdf.

²⁹ Dazu näher unter B.I.2.

Marktteilnehmer über zukünftige Preiseentwicklungen bilden. Diese Erwartungshaltung hat ihrerseits entscheidende Bedeutung für das Konsum- und Investitionsverhalten. Wissenschaftliche Untersuchungen des Investitionsverhaltens zeigen für den Europäischen Emissionshandels, dass die Beständigkeit bzw. Volatilität des CO₂-Preises entscheidend dafür ist, welche Maßnahmen von Unternehmen zur Emissionsreduktion ergriffen werden.³⁰ Eine hohe Volatilität hemmt Investitionen, selbst wenn der Durchschnittspreis gleich bleibt. Gleiches gilt für das Verhalten von Verbraucher*innen. Während eine zweimonatige Hochpreisphase für sich genommen nicht zu signifikanten Effekten im Kraftstoffverbrauch führen würde und sich in so einem kurzen Zeitraum auch kein strukturelles Anpassungsverhalten, insbesondere in Form eines Umstieges auf Elektrofahrzeuge einstellen dürfte, ist das daraus resultierende Preissignal ein wichtiges Element bei Bildung einer Erwartungshaltung über zukünftige Preise. Wer erwartet, dass der Preis fossiler Kraftstoffe auch in Zukunft hoch bleiben wird, passt sein Konsumverhalten eher an. Wer darauf vertrauen kann, dass, wie 2022 und nun 2026, bei jedem relevanten Anstieg des Spritpreises, der Staat ausgleichende Maßnahmen unternimmt, hat keinen Anreiz, Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen.³¹

³⁰ Brohé, Burniaux (2015), The impact of the EU ETS on firms' investment decisions: evidence from a survey. *Carbon Management*, 6(5–6), 221–231; Fuchs, Stroebel, Terstegge, (2024), Carbon VIX: Carbon Price Uncertainty and Decarbonization Investments, NBER Working Paper 3293.

³¹ Siehe die umfassende Untersuchung für den chinesischen Markt bei Zhao, et al. (2025), The impact of energy prices on electric vehicle adoption: From a perspective of consumer expectations, *Sustainable Futures*, Vol. 9, und für die DACH-Region bei Haxhimusa, Liebensteiner (2025), Fuel prices as a driver of sustainable mobility: Impacts on traffic volume and vehicle choice, *Energy Economics*, Vol. 148.

B. Rechtliche Würdigung

Im weiteren Verlauf der Begutachtung wird die Absenkung der Energiesteuer auf Diesel und Benzin durch das Kraftstoffsenkungsgesetz und ihre ökonomischen Folgen rechtlich gewürdigt. Zur Maßstabsbildung werden drei Schutzgüter herangezogen, deren Belange durch die Steuersenkung betroffen sein können: das Schutzgut Klima (dazu unter I.), das Schutzgut Wettbewerb (dazu unter II.) sowie das Schutzgut Soziale Teilhabe (dazu unter III.).

I. Schutzgut Klima

Die Energiesteuerrichtlinie 2003/96/EG stellt in Erwägungsgrund (12) fest, dass Energiepreise ein Schlüsselemente der Energie-, Verkehrs- und Umweltpolitik sind. Zum Zeitpunkt ihres Verabschiedens hatte die EU bereits das Kyoto-Protokoll ratifiziert und hielt in Erwägungsgrund (7) fest, dass die Richtlinie auch der Erreichung der dort festgehaltenen Klimaziele dient. Mehr als 20 Jahre später ist der Klimawandel derart fortgeschritten, dass sich der völker- und verfassungsrechtliche Spielraum für Klimapolitik massiv verengt hat. Die vorübergehende Absenkung der Energiesteuer ist in diesem Kontext zu betrachten. Dahingehend werden zunächst die geltenden Handlungspflichten des Staates dargestellt.

1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

a) Allgemein

Die Handlungspflichten des deutschen Staates zur Eindämmung des Klimawandels sind durch drei Leitentscheidungen geprägt; zunächst durch den Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2021, wonach sowohl Art. 20a GG als auch die grundrechtlichen Schutzpflichten zum Klimaschutz verpflichten.

Dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG entnahm das BVerfG die Pflicht, die deutschen Treibhausgasemissionen im Einklang mit den Temperaturzielen aus Art. 2 Abs. 1 lit. a) ParisÜ zu reduzieren, also den eigenen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele zu leisten. Dieser Beitrag lässt sich durch den sogenannten Budget-Ansatz operationalisieren, indem das mit dem Temperaturziel kompatible internationale Restbudget auf Deutschland heruntergerechnet wird. Das BVerfG zog hierzu den „Pro-Kopf-Ansatz“ des Sachverständigenrats der Bundesregierung für Umweltfragen (SRU) heran (der die historische Verantwortung Deutschlands

unberücksichtigt lässt). Im Ergebnis sah es das Klimaschutzgebot unter Berücksichtigung der Spielräume des Gesetzgebers und wissenschaftlicher Unsicherheiten als noch nicht verletzt an.

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 187 ff.

Allerdings begrenzt Art. 20a GG die verfassungsrechtlich zulässige Menge an Emissionen. Deswegen ist in der gegenwärtigen Zulassung von Emissionen die Gefährdung künftiger Freiheit unumkehrbar angelegt, soweit diese Freiheit mit dem Ausstoß von CO₂ verbunden ist. Je länger die Reduktion von Emissionen aufgeschoben wird, desto abrupter und gravierender müssen künftige Reduktionen ausfallen („Vollbremsung“). Deswegen schützen die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft.

Zudem müsse sich jede „Neuausrichtung an schwächeren Klimaschutzzielen wegen des damit verbundenen ökologischen Rückschritts vor Artikel 20a GG rechtfertigen lassen“,

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u. a., Rn. 212.

Im Klimabeschluss aus dem Jahr 2021 ging das BVerfG unter Hinzunahme der Pro-Kopf-Methode des SRU und einem Transformationspfad, der auf 1,75°C Erwärmung abzielte, davon aus, dass dem deutschen Staat noch ein Restbudget von 6 Gt CO₂ verblieben.

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656 u.a., Rn. 232.

Die zweite Leitentscheidung, das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) zu staatlichen Pflichten im Kontext des Klimawandels, hat eine Korrektur dieser Prämissen erforderlich gemacht. Der IGH hat entschieden, dass die völkerrechtlich verbindliche Temperaturgrenze bei 1,5°C liegt. Dies ergibt sich aus einer völkergewohnheitsrechtlichen Konkretisierung der vertragsrechtlich festgelegten Temperaturspanne von 1,5°C - 2,0°C im Pariser Übereinkommen.

IGH, Rechtsgutachten 2025, Rn. 267 ff.

Da kein einzelner Staat die Einhaltung dieser Grenze garantieren kann, bestehen laut dem IGH keine Erfolgs- sondern Handlungspflichten zur Reduktion von Emissionen. Der Inhalt dieser Handlungspflichten bemisst sich nach einem Sorgfaltsmaßstab, der zwar mit Blick auf jeden Staat zu einem gegebenen Zeitpunkt nach objektiven Kriterien zu ermitteln ist, jedoch auch verallgemeinerbare Charakteristika enthält. Von besonderer Relevanz ist dabei das Erfordernis, das bestmögliche zu tun („*do the utmost*“), wobei sich „das Mögliche“ logischerweise aus dem Strauß der Möglichkeiten ergibt, die einem Staat real zur Verfügung stehen, und zwar sowohl in wirtschaftlicher als auch in technologischer Hinsicht. Hierzu gehören laut dem IGH insbesondere Maßnahmen zur Reduktion der Förderung und des Verbrauchs fossiler Energieträger sowie der Abbau von Subventionen, welche Förderung und Verbrauch fossiler Energieträger begünstigen.

IGH, Rechtsgutachten 2025, Rn. 427.

Die dritte Leitentscheidung, ausgesprochen vom Europäischen Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) in der Rechtsache *Klimaseniorinnen*, betrifft die institutionellen Voraussetzungen zur Erfüllung beschriebener Handlungspflichten. Der EGMR fordert von Vertragsstaaten, dass sie:

- Allgemeine Maßnahmen festlegen, die einen Zeitplan zur Klimaneutralität und das verbleibende CO₂-Budget für diesen Zeitraum bestimmen – oder eine gleichwertige Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen – im Einklang mit nationalen und/oder globalen Klimazielen.
- Zwischenziele und Reduktionspfade für Treibhausgasemissionen festlegen (z. B. nach Sektoren), die grundsätzlich geeignet sind, die nationalen Emissionsminderungsziele innerhalb der vorgesehenen Zeiträume zu erreichen.
- Nachweisen, dass diese Reduktionsziele eingehalten werden oder dass entsprechende Fortschritte zur Einhaltung erfolgen.
- Die Reduktionsziele regelmäßig aktualisieren, sorgfältig und auf Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse.
- Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzen und Maßnahmen rechtzeitig sowie angemessen und kohärent handeln

Es ist von grundlegender Bedeutung, dass die beschriebenen Pflichten nicht starr sind. Alle drei Gerichte betonen, dass sie dynamisch verstanden werden müssen und sich der anzulegende Sorgfaltsmaßstab mit voranschreitendem Klimawandel verändert. Im Jahr 2026 ist der Klimawandel nun derart fortgeschritten, dass zur Erreichung des völkerrechtlich relevanten 1,5°C Ziels für die Bundesrepublik kein

Restbudget verbleibt. Laut dem SRU ist dieses seit dem Jahr 2022 verbraucht.³² Aktuell befinden wir uns also im sogenannten *overshoot* – das zulässige Emissionsbudget ist überschritten und es werden „CO2-Schulden“ akkumuliert.³³

Es liegt auf der Hand, dass diese Sachlage nicht dazu führt, dass weitere Anstrengungen nunmehr obsolet sind, weil „das Kind in den Brunnen gefallen“ ist. Vielmehr geht es nun – umso dringlicher – darum, den overshoot so gering wie möglich zu halten. Polizeirechtlich gesprochen ist nicht nur die Gefahrenschwelle überschritten, sondern die Störung bereits eingetreten. Die Verletzung dauert an und verschärft sich – jede weitere Tonne CO2 vertieft den rechtswidrigen Zustand, und verstärkt das Risiko, dass weitere natürliche Kippunkte überschritten werden, dazu.

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 161.

Das wirkt sich insbesondere auf den Sorgfaltsmaßstab bzw. spiegelbildlich den verbleibenden Gestaltungsspielraum aus, der dem Gesetzgeber verbleibt.

Das BVerfG selbst hält im Klimabeschluss fest, dass „eine Überschreitung der zum Schutz des Klimas einzuhaltenden Temperaturschwelle (...) nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – zu rechtfertigen“ wäre, wobei das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zunimmt.

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656 u.a., Rn. 198

Dies führt dazu, dass jedes emissionsbezogene Tun oder Unterlassen des deutschen Staates einer strikten Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterwerfen ist. Dies gilt auch für die tatsächliche Umsetzung von hinreichenden emissionsmindernden Klimaschutzmaßnahmen, die auch nach der oben zitierten Rechtsprechung des IGH und den Maßstäben des EGMR notwendig sind.

EGMR, Beschluss vom 09.04.2024, 53600/20, Verein Klimaseniorinnen u.a., Rn. 550.

³² https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2024_2028/2025_10_BVerfG.pdf?__blob=publicationFile&v=10.

³³ Vgl. dazu für die EU-Ebene Verheyen/Franke, The 2040 EU Climate Target – Legal benchmarks and obligations following from International Court of Justice’s Advisory Opinion on Climate Change, abrufbar und zusammengefasst unter <https://www.rae-guenther.de/aktuelles/eu-2040-ziel>.

Im Overshoot ist daher die frühere Position des BVerfG, es werde nur die Gesamtmenge der zugelassenen Emissionen und keine Einzelmaßnahmen würdigen, nicht mehr aktuell. Die Darlegungs- und Beweislast hat sich zulasten des Staates verschoben, der nunmehr jedes emissionsbezogene Tun oder Unterlassen verfassungsrechtlich rechtfertigen muss. Es ergibt sich also die Notwendigkeit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelnen. Um eine konkrete gesetzgeberische Maßnahme zu würdigen, folgt daraus folgendes Prüfungsschema:

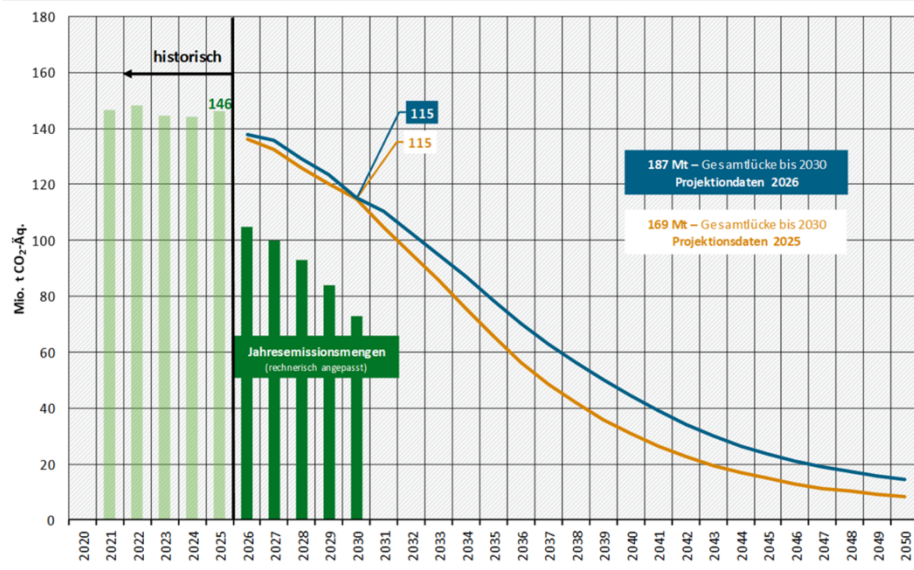
1. Ist die Maßnahme in ein kohärentes Governance-Konzept eingebettet, welches darauf abzielt und dazu geeignet ist, den eingetretenen Overshoot unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel umzukehren?
2. Wurden die emissionsbezogenen Auswirkungen der Maßnahme ermittelt und ihre Vereinbarkeit mit dem Governance-Rahmen überprüft?
3. Erfolgt die Maßnahme zu Zwecken des Grundrechtsschutzes und ist sie zur Förderung dieses Zwecks geeignet?
4. Hätte es eine weniger emissionsintensive Maßnahme gegeben, die den Zweck gleich gut gefördert hätte?
5. Wurden die emissionsbezogenen Auswirkungen mit dem (legitimen) Zweck der Maßnahme abgewogen und ist diese Abwägung angemessen?

b) Verkehrssektor im Besonderen

Einleitend wurde bereits dargestellt, dass das Restbudget zur Einhaltung der 1,5°C-Grenze seit dem Jahr 2022 aufgebraucht ist. Aber selbst unter Hinzunahme der überkommenen Maßstäbe des Klimaschutzgesetzes (KSG) ist der Verkehrssektor das „Sorgenkind“ der deutschen Klimapolitik. Auf Grundlage der vom Umweltbundesamt (UBA) berichteten Emissionsdaten für das Jahr 2025 lässt sich konstatieren, dass das sektorale Budget für den Verkehr wieder überschritten wurde. Vergangenes Jahr sind die Emissionen des Verkehrssektors sogar angestiegen – von 144,2 auf 146,3 Mio. t CO₂ bzw. um rund 1,5 %.³⁴ Die budgetierte Jahresemissionsmenge von 117 Mio. t CO₂ wird damit deutlich überschritten.

³⁴ https://www.umweltbundesamt.de/system/files/document/UBA%20Emissionsdaten%202025_Projektionsdaten%202026_Hintergrundpapier_2026_03_14.pdf.

Abbildung 5: Entwicklung der Treibhausgasemissionen im Sektor Verkehr



Auch die Projektionen für den Verkehrssektor sind deutlich schlechter als in den anderen Quellsektoren. Der jüngste Projektionsbericht des UBA modelliert bis zum Jahr 2030 eine kumulierte Überschreitung von 187 Mio. t CO₂. Im vorangegangenen Jahr lag die prognostizierte Lücke noch bei 169 Mio t.³⁵

Die laut Expertenrat ausbleibende strukturelle Anpassung des Sektors³⁶ lässt sich auch auf die staatliche Steuer- und Subventionspolitik zurückführen, die ein Abrücken von fossilen Pkw unattraktiv macht. Eine umfassende Studie aus dem Jahr 2024 stellt die damals geltenden und heute größtenteils unverändert fortbestehenden staatlichen Begünstigungen mit klimaschädlicher Wirkung im Verkehrsbereich dar:³⁷

³⁵ <https://expertenrat-klima.de/pruefbericht-zur-berechnung-der-deutschen-treibhausgasemissionen-fuer-das-jahr-2024-und-zu-den-projektionsdaten-2025>.

³⁶ <https://expertenrat-klima.de/pruefbericht-zur-berechnung-der-deutschen-treibhausgasemissionen-fuer-das-jahr-2024-und-zu-den-projektionsdaten-2025>, Rn. 124.

³⁷ https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/THG-Wirkung_staatliche-Beguenstigungen.pdf.

Tabelle 4: Staatliche Begünstigungen mit klimaschädlicher Wirkung bzw. weitere Maßnahmen im Verkehr.

Maßnahme	Gesetzlicher Rahmen	Kategorie	Kumulierte THG-Wirkung bis 2030 in Mio. t CO ₂ e	Haushaltsmittel/Steuermindereinnahmen 2020 (in Mio. EUR)
Unterstützung der Erbringung von gebührenfinanzierten Flugsicherungsleistungen an kleinen Flugplätzen	671 02, 16. Änderung LuftVG	Finanzhilfe	0,03	nicht quantifiziert
Steuerbegünstigung für Energieerzeugnisse, die im inländischen Flugverkehr verwendet werden	§§ 27 Abs. 2, 52 Abs. 1 EnergieStG	Steuerbegünstigung	2,42	231
Energiesteuerbegünstigung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen	§ 3a EnergieStG	Steuerbegünstigung	nicht quantifiziert (Tendenz emissionssteigernd)	25
Energiesteuerfreiheit für europäische oder internationale Schiffskraftstoffe	§ 27 Abs.1 EnergieStG	Steuerbegünstigung	nicht quantifiziert (Tendenz emissionssteigernd)	495
Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen ⁸	§ 6 Abs. 1 Nr. 4 S. 2 EStG	Steuerbegünstigung	7,89	6.077
Energiesteuerbegünstigung für Dieselmotoren ⁹	§ 2 Abs. 1 Nr. 4b EnergieStG	Steuerbegünstigung	25,70	9.590
Entfernungspauschale ¹⁰	§ 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG	Steuerbegünstigung	16,41	5.300
Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge	§ 4 Nr. 2 i. V. m. § 8 Abs. 2 Nr. 1 UStG	Steuerbegünstigung	1,20	1.000
Energiesteuerbefreiung des Kerosins für Auslandsflüge	§ 27 Abs. 2 EnergieStG	Steuerbegünstigung	nicht quantifiziert (Tendenz emissionssteigernd)	2.090

Wie die Tabelle aufzeigt, ist die Energiesteuerbegünstigung auf Diesel ggü. Benzin der größte Emissionstreiber unter den staatlichen Begünstigungen im Verkehrssektor. Der zweitgrößte Posten, die Entfernungspauschale wurde zu Beginn des Jahres 2026, „ausgebaut“, sodass nunmehr ab dem ersten Kilometer 38 ct in Ansatz gebracht werden können.³⁸

Auf Unionsebene werden diese Entwicklungen durch das sogenannte „Automotive-Package“ gerahmt.³⁹ Hiernach sollen insbesondere die Reduktionsvorgaben der Flottengrenzwertverordnung EU 2019/631 aufgeweicht werden.

Insgesamt droht sich die Zielverfehlung also auszuweiten. Dabei ist zu beachten, dass die Reduktionsziele des KSG angesichts des *overshoots* nicht mehr als „Mindestmaß“ bezeichnet werden können, sondern weit dahinter zurückstehen. Daran ändert auch das jüngst beschlossene Klimaschutzprogramm 2026 nichts. Der

³⁸ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/steueraenderungsgesetz-bundesrat-2383684#:~:text=Pendlerpauschale%20auf%2038%20Cent%20erh%C3%B6ht,Gerechtigkeit%20zwischen%20Stadt%20und%20Land.>

³⁹ [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/action-plan-future-automotive-sector/automotive-package_en.](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/action-plan-future-automotive-sector/automotive-package_en)

Expertenrat der Bundesregierung für Klimafragen bescheinigt dem Programm Lücken und sieht es als ungeeignet an, um die Zielverfehlungen, insbesondere im Verkehrssektor, zu korrigieren.⁴⁰

2. Subsumtion der Energiesteuersenkungsgesetzes unter den hergeleiteten Maßstab

a) Kohärenter Governance-Rahmen

Aus den drei dargestellten Leitentscheidungen folgt eine Pflicht zu vorausschauender staatlicher Planung und Steuerung.⁴¹ Laut dem BVerfG umfasst die Planungspflicht, den Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten:

In allen Lebensbereichen – etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum, letztlich bezüglich aller heute noch CO2-relevanten Vorgänge – müssen Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO2-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann.

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656 u.a., Rn. 248

Der Staat muss dabei nicht jeden einzelnen Transformationsschritt selbst vollziehen,

Verfassungsrechtlich verpflichtet ist er aber, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen.

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656 u.a., Rn. 248

Das BVerfG buchstabiert seine *Theory of Change* im Klimabeschluss weiter aus:

Grundlegend hierfür [...] ist allerdings, dass der Gesetzgeber einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse [...] Orientierung bietet und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und

⁴⁰ https://expertenrat-klima.de/fileadmin/ERK/Berichte/ERK2026_Stellungnahme-Entwurf-Klimaschutzprogramm-2026.pdf.

⁴¹ Eingehend Franzius, Klimaorganisationsrecht, KlimR 2025, 226.

Planungssicherheit vermittelt. Der nötige Entwicklungsdruck entsteht, indem absehbar wird, dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO2-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind. Legte der Gesetzgeber beispielsweise frühzeitig konkret fest, dass dem Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch geringe jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur entfalten. Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung CO2-relevanter Mobilität könnte etwa auch dazu führen, dass grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zu Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten. Würde dann der festgelegte Zeitpunkt erreicht, könnte das CO2-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen.

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656 u.a., Rn. 249 (eigene Hervorhebung)

Das Gericht sieht den Staat also zwischen zwei Polen. Einerseits ist er verpflichtet, sicherzustellen, dass Klimaneutralität rechtzeitig erreicht wird, andererseits kann er dies nach der Vorstellung des BVerfG in einer freiheitlich verfassten Gesellschaft nicht alleine tun, sondern muss durch sein gesetzgeberisches Instrumentarium einen geeigneten Rahmen schaffen, damit Private – Unternehmen wie Verbraucher – transformatorische Schritte im erforderlichen Ausmaß selbst vornehmen. Eben dies erfordert, wie das Gericht es formuliert, „Entwicklungsdruck“ und „Planungssicherheit“.

Reduktionsmaßgaben müssen dabei so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht.

„Erst dies erzeugt den erforderlichen Planungsdruck, weil nur so erkennbar wird, dass und welche Produkte und Verhaltensweisen im weitesten Sinne schon bald erheblich umzugestalten sind. Wenn im Einzelnen konkret erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, wächst die Wahrscheinlichkeit,

dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.“

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656 u.a., Rn. 254

Im Klimabeschluss sah das BVerfG diesen Anpassungsdruck für den Zeitraum bis 2030 hinreichend gegeben, weil das KSG bis dahin sektoral zulässige Jahresemissionsmengen festgelegt. Dass die Entwicklungen diesen Befund überholen können, sah auch das Gericht, wenn es schrieb:

Maßgeblich bleibt bei alledem das Klimaschutzgebot des Art. 20 a GG. Die Festlegungen für die weitere Zukunft müssen einen Reduktionspfad weisen, der unter Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets zur Klimaneutralität führt.

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656 u.a., Rn. 255.

Im *overshoot* lässt sich dieser Reduktionspfad nicht mehr rechnerisch mit Blick auf ein verbleibendes Restbudget bestimmen, sondern allein normativ. Ausgehend vom völkerrechtlichen Postulat, alle verfügbaren Mittel zur Emissionsreduktion auszuschöpfen, bedeutet „Entwicklungsdruck“ nunmehr, dass der Gesetzgeber einen regulatorischen Rahmen schaffen muss, in dem jeder Sektor auf schnellstmöglichem Wege⁴² die Klimaneutralität erreicht. Auch im Verkehrssektor darf es mithin nur noch „eine Richtung“ geben⁴³, sämtliche staatlichen Barrieren, die einer dezentral organisierten Verkehrswende entgegenstehen, müssen abgebaut werden und unterstützende Maßnahmen, welche CO₂-neutrale Mobilität fördern können, ergriffen werden.

Existiert ein solcher regulatorischer Rahmen, so kann es dem Gesetzgeber nicht verwehrt sein, auf exogene Schocks, die außerhalb des Planungshorizonts lagen, zu reagieren, und zwar auch mit Maßnahmen, die eine emissionsrelevante Auswirkung haben; wie hier also mit einer Absenkung der Energiesteuer im Zuge eines

⁴² Was „schnellstmöglich“ ist, muss der Gesetzgeber ermitteln, wobei ihm ein gewisser Beurteilungsspielraum einzuräumen ist, vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 30.11.2023 –11 A 1/23. Instruktiv können hier Machbarkeitsstudien herangezogen werden, die Transformationspfade modellieren. Das Wuppertal-Institut hat beispielsweise aufgezeigt, dass „das Erreichen von CO₂-Neutralität bis zum Jahr 2035 aus technischer und ökonomischer Sicht zwar extrem anspruchsvoll wäre, grundsätzlich aber möglich ist.“ Die Studie stammt allerdings aus dem Jahr 2020, abrufbar unter https://epub.wupperinst.org/front-door/deliver/index/docId/7606/file/7606_CO2-neutral_2035.pdf.

⁴³ Vgl. zum „Verschlechterungsverbot“ allgemein: Zheng, Das Verschlechterungsverbot aus Art. 20a GG im Klimaschutz, Green Legal Impact, März 2026, <https://greenlegal.eu/publikation/das-verschlechterungsverbot-aus-art-20a-gg-im-klimaschutz/>.

Angriffskriegs. Ein sogenanntes „absolutes“ Verschlechterungsverbot wird ohnehin nur von einer Mindermeinung vertreten – der Großteil der rechtswissenschaftlichen Literatur und auch das BVerfG gehen von einem relativen Verschlechterungsverbot aus, welches punktuelle Abweichungen von einem erreichten Schutzbzw. Planungsniveau zulässt, wenn diese durch einen legitimen Zweck gerechtfertigt sind⁴⁴ und an anderer Stelle ein entsprechender Ausgleich stattfindet.⁴⁵

Ein solcher regulatorischer Rahmen, in dem exogene Schocks „verarbeitet“ werden könnten, existiert derzeit jedoch nicht. Das Klimaorganisationsrecht des Bundes lebt noch in der alten Welt und zielt auf Erreichung der Klimaneutralität im Jahr 2045.

Erst ein Klimaschutzgesetz 2.0, welches die erforderliche Ziel-, Maßnahmen- und Nachsteuerungsplanung an die neue Realität anpasst, würde punktuelle Abweichungen von seinem Planungshorizont unter Umständen zulassen.

b) Ermittlung der emissionsbezogenen Auswirkungen der Maßnahme

Während das Berücksichtigungsgebot des § 13 KSG der Exekutive vorgibt, die emissionsbezogenen Auswirkungen ihres Handelns zu ermitteln, ist für den Gesetzgeber ein solches Folgenabschätzungsgebot nicht ausdrücklich festgelegt. Der seitens der damaligen Ampel-Regierung im Koalitionsvertrag vereinbarte „Klima-Check“ ist nicht umgesetzt worden.⁴⁶ Das Europarecht kennt ein Klimafolgenabschätzungsgebot nur für den Unionsgesetzgeber, vgl. Art. 6 Abs. 4 EU 1119/2021.

Eine Pflicht zur klimabezogenen Gesetzesfolgenabschätzung kann sich daher nur aus höherrangigem Recht ergeben.

Das BVerfG hat dem im Klimabeschluss eine Absage erteilt. Sich aus Art. 20a GG ergebende „Sachermittlungs- oder Begründungspflichten“ bestünden nicht. Der Gesetzgeber schulde nicht mehr als das formell und materiell verfassungsmäßige Gesetz.

⁴⁴ Dazu unter B.I.2.c).

⁴⁵ Den Meinungsstand zusammenfassend *Callies/Kirchhof*, Rote Linien des Rechts im Klimaschutz - Der rechtsverbindliche Rahmen für die deutsche Klimapolitik und das gerichtlich kontrollierbare Untermaß des Klimaschutzes, Gutachten im Auftrag der KlimaUnion gGmbH, März 2025, https://klimau-nion.org/wp-content/uploads/2025/03/Rechtsgutachten_C.-Callies-G.-Kirchhof-Klimaschutz-Rote-Linien-des-Rechts.pdf.

⁴⁶ https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, S. 43.

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656 u.a., Rn. 239 – 241.

Dies wurde vom IGH insoweit korrigiert, als es der völkergewohnheitsrechtliche Sorgfaltsmaßstab erfordere, die Folgen emissionsrelevanten Handelns unter bestimmten Umständen zu ermitteln. Dies soll nicht nur für die oben bereits dargestellte Governance-Ebene, sondern auch auf Ebene einzelner Maßnahmen gelten:

The Court [...] considers it important that all States provide for and conduct EIAs with respect to particularly significant proposed individual activities contributing to GHG emissions to be undertaken within their jurisdiction or control, on the basis of the best available science.

IGH, Rechtsgutachten 2025, Rn. 298.

Ob es sich bei der Senkung der Energiesteuer für zwei Monate um eine „particularly significant individual activity“ handelt, ist fraglich. Überzeugender ist wohl, unter diesen Begriff etwa die Zulassung neuer Vorhaben zur Förderung oder stationären Verbrennung von fossilen Brennstoffen zu fassen.

Auch Art. 4 Abs. 1 lit. f) der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) verpflichtet Staaten, die klimabezogenen Auswirkungen von Gesetzen und Einzelmaßnahmen zu berücksichtigen. Laut dem IGH handelt es sich dabei um verbindliches Völkerrecht.⁴⁷ Eine Beschränkung auf besonders emissionsintensive Vorhaben besteht dabei nicht, sodass eine allgemeine Pflicht zur Folgenabschätzung hieraus abgeleitet werden kann.

Das Klimafachrecht braucht es im Ergebnis jedoch gar nicht, um eine Pflicht zur Klimafolgenabschätzung auf legislativer Ebene zu begründen,

Denn das Fehlen einer selbstständigen Sachaufklärungspflicht im Gesetzgebungsverfahren befreit den Gesetzgeber nicht von der Notwendigkeit, seine Entscheidungen in Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere den Grundrechten, zu treffen, und sie insoweit – etwa im Blick auf die Verhältnismäßigkeitsanforderungen – auf hinreichend fundierte Kenntnisse von Tatsachen und Wirkzusammenhängen zu stützen [...]

⁴⁷ IGH, Rechtsgutachten 2025, Rn. 210.

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656 u.a., Rn. 240

Wie oben bereits dargestellt unterliegt die Zulassung zusätzlicher Emissionsmengen im *overshoot* einem Verhältnismäßigkeitsvorbehalt. Sie darf nur im Rahmen eines geeigneten regulatorischen Rahmens zu legitimen Zwecken und unter gerechter Abwägung der betroffenen Interessen erfolgen. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung kann jedoch ohne Ermittlung der Auswirkungen der betroffenen Maßnahme für den Klimaschutz nicht erfolgen.⁴⁸ Damit ist zwar noch nicht gesagt, dass die erforderliche Gesetzesfolgenabschätzung auch für die Öffentlichkeit dokumentiert werden muss, also zu einer formellen Begründungspflicht wird, es erscheint jedoch nur folgerichtig, dass eine tatsächlich angestellte Folgenabschätzung auch im Rahmen der gem. § 44 Abs. 1 S. 4 GGO ohnehin verpflichtend darzustellenden Auswirkungen für die „nachhaltige Entwicklung“ Erwähnungen findet.

Unter eben dieser Überschrift mutmaßt der Entwurf der Bundesregierung zum Energiesteuersenkungsgesetz über die möglichen Folgen der Maßnahme:⁴⁹

Durch die Senkung der Energiesteuersätze wird der Einsatz von fossilen Energien vorübergehend begünstigt. Dies könnte zu einem vorübergehenden Anstieg des Verbrauchs dieser Kraftstoffe führen. Durch die temporäre Ausgestaltung der Maßnahme ist das Ziel der Reduktion der Emissionen bis zum Jahr 2030 insgesamt jedoch nicht gefährdet.

Dies dürfte den Anforderungen an eine Folgenabschätzung nicht genügen. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung erfordert eine konkrete, wenn auch mit Unsicherheiten behaftete, Abschätzung der kausal hervorgerufenen Emissionsmenge. Nur dies erlaubt ihre Verortung im hypothetisch kohärenten Governance-Rahmen und eine entsprechende Nachsteuerung an anderer Stelle. Dass eine Quantifizierung ohne weitere Probleme angestellt werden kann, veranschaulicht dieses Gutachten.⁵⁰

Zum Zwecke der unten anzustellenden Verhältnismäßigkeitsprüfung soll diese Folgenabschätzung ausgebaut werden. Dabei kann unterschieden werden zwischen solchen Emissionen, die aus einem sinkenden Kraftstoffpreis und einer hierdurch höheren Nachfrage entstehen, und solchen Emissionen, die aus höheren Gewinnen

⁴⁸ In diesem Sinne auch *Köckeis*, Schuldet der Gesetzgeber mehr als das Gesetz? Zur Frage von Begründungspflichten im Gesetzgebungsverfahren, ZG 2026, 67.

⁴⁹ <https://dsrserver.bundestag.de/btd/21/053/2105321.pdf>.

⁵⁰ Vgl. die überschlagsmäßige Rechnung unter A.V.

der Mineralölkonzerne und hierdurch erweiterten Investitionsmöglichkeiten in fossile Kapazitäten folgen.

aa) Auswirkungen über den Wirkungspfad „Preis - Nachfrage“

Die in der Öffentlichkeit diskutierten Auswirkungen einer Energiesteuersenkung für den Klimaschutz beziehen sich vor allen Dingen auf ihren nachfrageerhöhenden Effekt.⁵¹ Wie oben ausgeführt, dürfte die Energiesteuersenkung bei im mittleren Feld liegenden Annahmen über die Nachfrageelastizität zu einem Anstieg der Nachfrage um 3,32% gegenüber einem kontrafaktischen Szenario ohne Steuersenkung führen.⁵² Über zwei Monate korrespondieren damit zusätzliche Emissionen in Höhe von etwa 800.000 t CO₂. Auf ein Jahr hochgerechnet beträgt dies 3,3 % der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor.⁵³

Neben den unmittelbar quantifizierbaren Auswirkungen, sind auch die emissionsrelevanten Effekte des Preissignals zu ermitteln und in die Abwägung einzustellen. Bereits zum zweiten Mal innerhalb weniger Jahre reagiert der Gesetzgeber auf gestiegene Kraftstoffpreise mit preissenkenden Maßnahmen. Er stabilisiert hierdurch die Erwartung, dass fossil angetriebene Mobilität auch mittelfristig erschwinglich bleiben wird. Der vom BVerfG angemahnte Anpassungsdruck und die explizit angesprochene Verteuerung und Verknappung CO₂-relevanter Mobilität, stellt sich damit nicht ein. Ohne Modellierungen kann dieser Effekt, der sich über das langfristige Nachfrageverhalten vollzieht, nicht quantifiziert werden. Für hiesige Zwecke soll daher die Feststellung genügen, dass nicht nur der Preis, sondern auch das Preissignal entgegen der *Theory of Change* des BVerfG wirkt.

bb) Auswirkungen über den Wirkungspfad „Gewinn - Investition“

In der Expertenanhörung zum Energiesteuersenkungsgesetz wurde als alternative oder ergänzende Maßnahme eine Übergewinnsteuer auf Überschüsse der Mineralölkonzerne diskutiert. Der Vorsitzende des Interessenverbandes der Mineralölgewirtschaft „Fuels and Energy“ merkte dabei ein, dass das Ölgeschäft ein kapitalintensives sei. Eine Übergewinnsteuer würde daher den Raum für zukünftige

⁵¹ Siehe etwa <https://www.heise.de/news/Studie-Tankrabatt-kommt-an-der-Zapfsäule-an-7194755.html>; <https://www.welt.de/regionales/niedersachsen/article69e20a2e7db6e308316b94b3/mal-wieder-fossiles-benzin-minister-kritisiert-tankrabatt.html>.

⁵² Eine Modellierung der RWTH Aachen kommt zu einem Nachfrageanstieg von nur 2%, vgl. https://www.rwth-aachen.de/global/show_document.asp?id=aaaaaaaaadlivurb.

⁵³ Auf Grundlage der Emissionsdaten des UBA für das Jahr 2025. Der Tankrabatt ist nur für zwei Monate beschlossen. Bereits in der Aussprache im Bundestag haben die Regierungsparteien jedoch ihre Bereitschaft signalisiert, eine Verlängerung der Energiesteuersenkung zu beschließen, „sollte dies notwendig werden“.

Investitionen senken und europäischen Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil verschaffen.⁵⁴

In diesem Sinne warnte der ehemalige Präsident Frankreichs, Nicholas Sarkozy, schon im Jahr 2009 in einem bemerkenswerten Gastbeitrag im Wall Street Journal vor zu niedrigen Energiepreisen.⁵⁵ Diese folgten einem nachvollziehbaren populistischen Impetus, würden jedoch künftige Investitionen in Öl unattraktiv machen, was langfristig wieder zu einer Verknappung und mithin zu höheren Preisen führen würde.

Richtig ist, dass nicht Preise, sondern Renditeerwartungen über das Investitionsverhalten von Unternehmen entscheiden.⁵⁶ Unternehmen wie BP und Shell streben eine interne Rendite von 15% bis 20% für Investitionen in die Ölförderung an.⁵⁷ Wird ein bestimmtes Investitionsprojekt diese Rate prognostisch nicht erreichen, so wird es grundsätzlich nicht durchgeführt. Die Renditeerwartung setzt sich neben vielen anderen Elementen vor allen Dingen aus zwei Faktoren zusammen: dem Rohölpreis und dem CO₂-Preis.⁵⁸ Eine granulare Betrachtung von knapp 5.000 Ölfeldern hat aufgezeigt, dass der durchschnittliche *break even point*, bei dem die also Einnahmen kostendeckend sind, bei 22,9 \$/bbl (Barrel) liegt. Wie nachfolgende Tabelle verdeutlicht, gehen die meisten Projektionen davon aus, dass sich der Rohölpreis langfristig bei irgendwo zwischen 50 und 80 \$/bbl stabilisieren wird.⁵⁹

⁵⁴ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw17-pa-finanzen-1166336>.

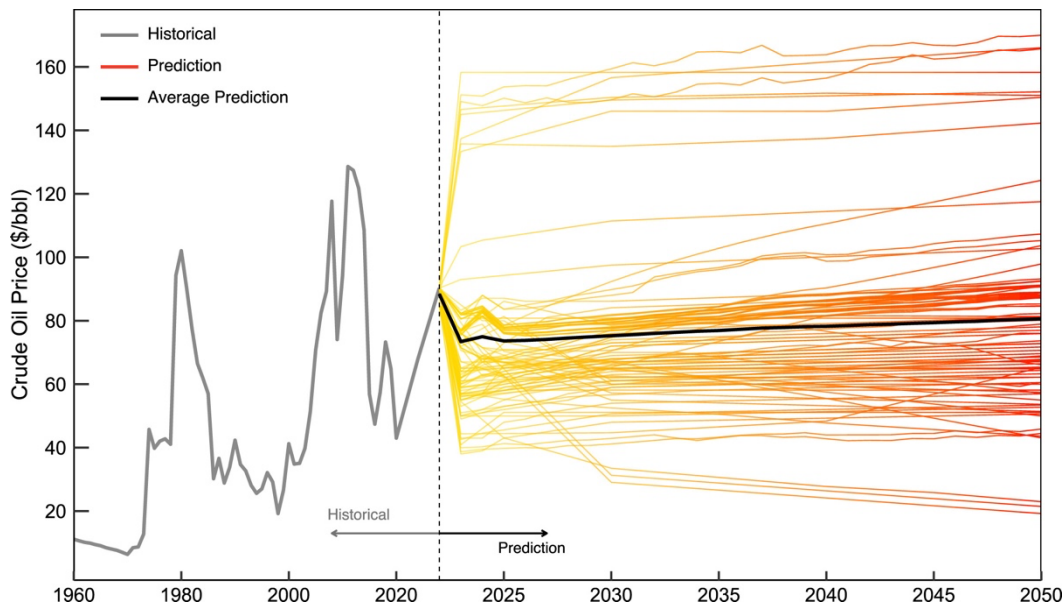
⁵⁵ Gefunden in <https://www.break-down.org/oil-war-ii/>.

⁵⁶ Im Kontext der Energiewende, Christophers (2022) Fossilised Capital: Price and Profit in the Energy Transition, *New Political Economy*, 27:1, 146-159, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1638361/FULLTEXT01.pdf>.

⁵⁷ Siehe für Shell (2023), https://www.shell.com/investors/investor-presentations/capital-markets-day-2023/_jcr_content/root/main/section/simple/text_1695238364_copy_695577015.multi.stream/1694678244041/8f8d13cd003263a1a8ba2272021140a460ec691c/CMD23-slides.pdf.

⁵⁸ Christophers (2022) Fossilised Capital: Price and Profit in the Energy Transition, *New Political Economy*, 27:1, 146-159, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1638361/FULLTEXT01.pdf>; Jakobsson, Kristofer, et al. "Bottom-up modeling of oil production: A review of approaches." *Energy Policy* 64 (2014): 113-123.

⁵⁹ Chen et al. (2025) Investigating the impacts of future oil prices on the achievement of 1,5°C climate goal, *iScience* 28, 113702, <https://www.cell.com/action/showPdf?pii=S2589-0042%2825%2901963-7>.



Damit verbleiben beträchtliche Anreize auch über die nächsten Jahrzehnte in den Ausbau fossiler Produktionskapazitäten zu investieren – sollte der CO₂-Preis die sich ergebende Marge nicht erheblich schmälern. Die Studie modelliert, dass der netto Rohölpreis bei kleiner als 57,4 \$/bbl liegen muss, damit sich die Emissionen des Ölsektors auf einen Pfad begeben werden, der mit einem globalen 1,5°C Budget (50%-Wahrscheinlichkeit) vereinbar wäre.⁶⁰

Die realen Rohölpreise stehen dazu in starkem Kontrast. Am 27. Februar 2026, einen Tag vor Beginn des Iran-Kriegs, lag der Brent Crude Preis bei 72,87 \$/bbl, am 29. April 2026 liegt er bei 114,50 \$/bbl.

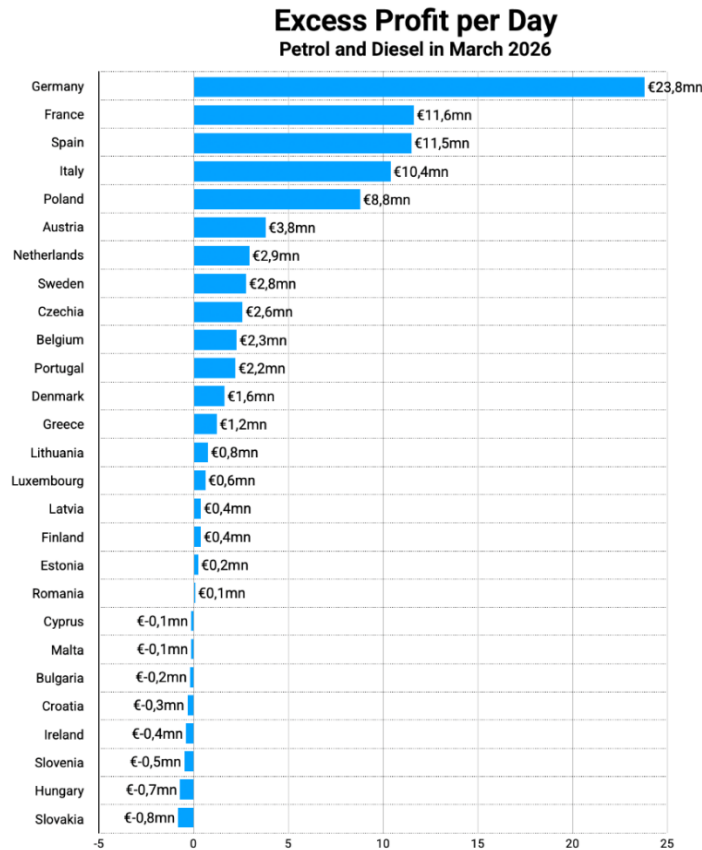
Dieser Preisanstieg spiegelt sich je nach Produzent mehr oder weniger vollständig in Gewinnen wider. So stiegen 2022, nach dem völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine, die Profite der fünf großen Mineralölkonzerne um 125% Jahr-um-Jahr.⁶¹

Zu dieser gestiegenen Gewinnmarge im *upstream* Segment kommt nun eine zweite Marge, die sich aus der Differenz zwischen Rohölpreis und Tankstellenpreis (abzüglich der Produktionskosten) ergibt. Eine von Greenpeace in Auftrag gegebene *ad hoc* Analyse zeigt, dass im März 2026 – verglichen mit Januar und Februar 2026 – in diesem *downstream* Segment zusätzliche Gewinne in Höhe von 23,8 Million

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ <https://globalwitness.org/en/campaigns/fossil-fuels/oil-supermajors-profit-nearly-half-a-trillion-dollars-since-russias-ukraine-invasion/>.

EUR pro Tag erwirtschaftet wurden.⁶² Die Untersuchung zeigt auch, dass diese Übergewinne in Deutschland europaweit am höchsten ausfallen.



Vertikal integrierte Mineralölkonzerne profitieren also doppelt, einerseits vom steigenden Rohölpreis, andererseits durch den zusätzlichen Gewinnaufschlag, den sie auf den nachgelagerten Marktstufen realisieren können. Der Quartalsbericht der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe vom 27. März 2026 stellt fest, dass die Entkopplung der Endverbrauchspreise vom Rohölpreis ihren Ursprung aktuell nicht an den Tankstellen, sondern auf Raffinerie- bzw. Großhandelsebene hat.⁶³ Mithin dort, wo auch die Senkung der Energiesteuer ansetzt.

Die von der Regierung beschlossenen Maßnahmen haben nun vor allen Dingen zwei Effekte. Die Energiesteuersenkung erweitert den Raum für mögliche

⁶² https://www.greenpeace.de/publikationen/Uebergewinne_Oelkonzerne_EU_Vergleich.pdf?utm_campaign=verkehr&utm_source=www.greenpeace.de&utm_medium=referral&utm_content=press-release.

⁶³ https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Newsletter/2026/03_27_Kraftstoff-News.pdf?__blob=publicationFile&v=3, S. 6.

Gewinnmargen bei Raffinerien und Großhändlern und kann somit dazu führen, dass die in oben dargestellten und bereits realisierten Übergewinne weiter wachsen. Wie bereits erwähnt, besteht eine Verpflichtung zur Weitergabe der Energiesteuer-senkung an Verbraucher nicht.

Zweitens soll die Verschärfung des Kartellrechts überhöhten Margen im *downstream* Segment entgegenwirken, ist dafür jedoch ungeeignet. So kann das Kartellrecht nur dann greifen, wenn ein bestimmter Akteur seine Marktmacht missbraucht – diese Hürde ist allein mit steigenden Gewinnmargen noch nicht genommen.⁶⁴ Zudem fällt auf, dass der neue § 29a GWB auf die Einhegung von Margen im *downstream* Segment zugeschnitten ist und die Übergewinne, die sich aus einem Anstieg des Rohölpreises ergeben, gewissermaßen hinnimmt.

Damit lässt sich festhalten, dass die hier betrachteten regulatorischen Maßnahmen, die reale Rendite und die Renditeerwartung der Mineralölkonzerne begünstigen dürften und jeder Cent, der nicht an Verbraucher weitergegeben wird und zu einer erhöhten Nachfrage fossiler Kraftstoffe führt, in höheren Gewinnen resultieren. Wie aufgezeigt, führen solche höheren Gewinne und Gewinnaussichten zu vermehrten Investitionen in fossile Produktionskapazitäten.

c) Zweck der Maßnahme

Nachdem die Auswirkungen der Maßnahmen näher untersucht worden sind, ist ihr Zweck näher zu umreißen. In seinem Klimabeschluss hat das BVerfG postuliert, dass eine Überschreitung der zum Schutz des Klimas einzuhaltenden Temperaturschwelle „nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten“ zu rechtfertigen“ sei.

BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656 u.a., Rn. 198.

Da besagte Temperaturschwelle bereits überschritten ist, gilt dasselbe konsequenterweise für jede Vertiefung dieses *overshoots*. Auch wenn die Formulierung des BVerfG vermuten lassen könnte, dass solche Überschreitungen schon auf Ebene des legitimen Ziels einer Einschränkungen unterlägen – also ähnlich der Dogmatik

⁶⁴ Vgl. auch die entsprechenden Äußerungen des BKartA, <https://www.berliner-zeitung.de/article/bundes-kartellamt-untersucht-preisbildung-doch-sieht-kaum-handhabe-gegen-steigende-spritpreise-10022835>; <https://www.rnd.de/politik/tankrabatt-2022-bundeskartellamt-kann-hohe-auch-sehr-hohe-preise-nicht-einfach-verbieten-PZZENU5QR3KGUEVNLCBDO2BWSE.html>.

zu Art. 12 GG⁶⁵ – ist doch wahrscheinlicher, dass hiermit die Gewichtung legitimer Belange im Rahmen der Angemessenheitsprüfung im engeren Sinne gemeint ist, auch weil das Gericht den Absatz mit dem Hinweis schließt, dass das Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zunimmt.

Es bleibt mithin auch im *overshoot* dabei, dass irgendein legitimes Ziel zur Rechtfertigung der Zulassung weiterer Emissionsmengen geeignet ist. Dieses legitime Ziel liegt hier in der kurzfristigen Entlastung von Verbraucher*innen und der Wirtschaft von gestiegenen Kraftstoffpreisen und damit einhergehend der Senkung des Inflationsniveaus.

d) Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahme

Die Senkung der Energiesteuer ist dann zur Förderung des Zwecks erforderlich, wenn es kein gleich geeignetes Mittel gibt, welches mit geringeren Emissionen einhergehen würde.

Zunächst ist festzustellen, dass die beschlossene Energiesteuersenkung ihrerseits nur bedingt geeignet ist, ihre Ziele zu erreichen. Da eine Pflicht zur Weitergabe der Steuersenkung nicht besteht, können die Endverbraucherpreise theoretisch auf gleicher Höhe bleiben.

Aber auch wenn man die historische Erfahrung unter dem Tankrabatt 1.0 einbezieht, so ist die Entlastungswirkung erstens beschränkt und zweitens degressiv entlang verschiedener Einkommensgruppen verteilt. Laut der zitierten Untersuchung der RWTH Aachen ergibt sich für einen durchschnittlichen Haushalt eine monatliche Entlastung in Höhe von 10,70 EUR.⁶⁶ Für die obere Hälfte der Haushalte beträgt die Entlastung monatlich 12,90 EUR, während Haushalte im untersten Einkommensdezil mit 3,20 EUR im Monat entlastet werden.⁶⁷

Dabei liegt auf der Hand, dass eine Entlastung höherer Einkommen um ca. 13 EUR im Monat kein gewichtiges Interesse ist, wohingegen die Entlastung unterer Einkommen umso wichtiger wäre und mit 3,20 EUR im Monat deutlich zu gering ausfällt. Wie die Studie festhält, verfügen energiearme Haushalte im Schnitt über ein

⁶⁵ Sachs/Mann, 10. Aufl. 2024, GG Art. 12 Rn. 128.

⁶⁶ https://www.rwth-aachen.de/global/show_document.asp?id=aaaaaaadlivurb.

⁶⁷ Ebd.

monatliches Nettoeinkommen von knapp 1.430 Euro bei Kraftstoffausgaben von rund 150 Euro.

Dieser Vorgriff auf die Angemessenheitsprüfung lässt erkennen, dass gleich geeignete aber weniger emissionsintensive Maßnahmen dort zu suchen sind, wo Entlastungen zielgerichtet in unteren Einkommensklassen erwirkt werden. Dahingehend wurde insbesondere die Einführung eines einkommensabhängigen Mobilitätszuschlags diskutiert, welche als steuerfreie Einmalzahlung erfolgen würde.⁶⁸ Laut dem BMF ist der (ursprünglich für das sog. Klimageld konzipierte) Direktauszahlungsmechanismus seit dem 31. März 2025 eingerichtet⁶⁹, sodass hierdurch ähnlich kurzfristige Entlastungen eintreten könnten. Da in der Rechtsprechung des BVerfG anerkannt ist, dass Maßnahmen, die den Fiskus höher belasten, nicht als „gleich geeignet“ angesehen werden können⁷⁰, sei angemerkt, dass Direktzahlungen nicht notwendigerweise in der vorgeschlagenen Höhe von 300,00 EUR erfolgen müssten. Stattdessen könnten die durch die Energiesteuersenkung entstehenden Kosten für den Fiskus (330 Millionen EUR/Monat soweit es um die Entlastung von Verbrauchern geht) beispielsweise auf die 2,2 Millionen Haushalte, die in Energiearmut leben,⁷¹ aufgeteilt werden. Diese würden hierdurch in Höhe von 150,00 EUR/Monat entlastet. Hierdurch würden diejenigen Verbraucher*innen, deren ökonomische Existenzgrundlage durch gestiegene Kraftstoffpreise bedroht wird, gezielt entlastet werden, während der emissionstreibende Verbraucher wohlhabender Haushalte jenseits einer verfassungsrechtlich signifikanten Bedürftigkeitsschwelle nicht gefördert wird. Ebenso würde das Preissignal und damit der Anpassungsdruck zum Anstieg auf klimaneutrale Mobilität beim Großteil der Verbraucher*innen beibehalten werden. Schließlich würde damit sichergestellt, dass eine tatsächliche Entlastung der Haushalte eintritt und nicht die Gewinnmargen von Unternehmen gefördert werden (hierzu im Detail unter B.II.1.).

Ebenso wurde in der öffentlichen Debatte eine Wiedereinführung des 9-Euro-Tickets diskutiert. Dieses würde sowohl einkommensstarken als auch einkommensschwachen Haushalten die vergünstigte Inanspruchnahme des ÖPNV ermöglichen. Begrenzt wird die Effektivität des 9-Euro-Tickets dadurch, dass die unzureichende

⁶⁸ <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/kritik-an-entlastungsmassnahmen-von-schwarz-rot-okonom-fratzscher-fur-energiepauschale-von-300-euro-15498532.html>.

⁶⁹ <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2025/04/Inhalte/Kapitel-2b-Fokus/direktauszahlungsmechanismus-fertiggestellt.html>.

⁷⁰ BVerfGE 77, 84 ff. (110 f.); 81, 70 ff. (91 f.); 88, 145 ff. (164); 109, 64 ff. (86); 113, 167 ff. (259); 115, 205 ff. (233 f.); 116, 96 ff. (127); 148, 40 ff. Rn. 47, gefunden in Dürig/Herzog/Scholz/Grzeszick, 108. EL August 2025, GG Art. 20.

⁷¹ https://www.rwth-aachen.de/global/show_document.asp?id=aaaaaaaadlivurb.

Infrastruktur des ÖPNV hierdurch nicht angegangen wird.⁷² So geben 40% der auf dem Land lebenden Deutschen an, dass öffentlicher Nahverkehr schlicht nicht verfügbar sei.⁷³ Auch haben empirische Untersuchungen des 9-Euro-Tickets aus dem Jahr 2022 gezeigt, dass es nicht zu geführt hat, dass das Auto weniger genutzt worden wäre.⁷⁴ Dieses Ergebnis dürften jedoch dadurch beeinflusst sein, dass die Vergünstigung des ÖPNV zusammen mit dem Tankrabatt eingeführt wurde. Würden hingegen erhöhte Kraftstoffpreise auf vergünstigte ÖPNV-Preise treffen, so wäre eine Anpassung des Nachfrageverhaltens zu erwarten.

Weiterhin ist in der öffentlichen Debatte auch eine Stromsteuersenkung als alternative Entlastungsmaßnahme erwogen worden. Derzeit beträgt die Stromsteuer 2,05 Cent pro Kilowattstunde (kWh), während das europäische Minimum für nicht-betriebliche Verwendung bei 0,1 Cent/kWh liegt. Die Verteilungswirkung der Stromsteuersenkung ist ähnlich unvorteilhaft wie die der Energiesteuersenkung. Haushalte mit höherem Einkommen und Verbrauch werden mehr entlastet.⁷⁵ Sie hätte jedoch eine vorteilhaftere ökologische Lenkungswirkung. So wird durch die Senkung der Stromsteuer die Verwendung von E-Autos und Wärmepumpen attraktiver;⁷⁶ zeitgleich bliebe das Preissignal der hohen Kraftstoffpreise erhalten.

Der Gesetzgeber hat bei der Wahl und Ausgestaltung all dieser Maßnahmen einen weiten Spielraum. Er hat jedoch die emissionsrelevanter Auswirkungen des Politikinstrumentes, für das er sich entscheidet, zu ermitteln und gegenüber gleich geeigneten aber weniger emissionsintensiven Maßnahmen gesondert zu rechtfertigen. Dies ist hier nicht erfolgt.

e) **Angemessenheit der Maßnahme**

Im Rahmen der Abwägung im engeren Sinne müssen zunächst die sich gegenüberstehenden Belange gewichtet werden, um anschließend zu prüfen, inwieweit sie durch die infragestehende Maßnahmen gefördert bzw. eingeschränkt werden.

⁷² Unger et al, Access denied, Studie des Öko-Instituts für Greenpeace, 19.05.2026, https://greenpeace.at/uploads/2026/05/transport_poverty.pdf.

⁷³ Ebd., 24.

⁷⁴ Siehe die Studie des DIW, https://www.diw.de/de/diw_01.c.869821.de/9-euro-ticket_hat_menschen_nicht_nachhaltig_zum_umstieg_vom_auto_in_bus_und_bahn_bewegt.html und des ifo-Instituts <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2024-08-liebensteiner-et-al-9-euro-ticket-mobilitaetsverhalten.pdf>.

⁷⁵ Meemken, Zerkawy, Verteilungseffekte der Senkung von Stromsteuer und Netzentgelten, FÖS, 20.12.2024, <https://www.greenpeace.de/publikationen/20250211-greenpeace-foes-studie-klimageld.pdf>.

⁷⁶ Eine hierin unter Umständen liegende Beihilfe müsste nach den Umwelt- und Klimaleitlinien der EU-Kommission, 2022/C 80/0, gerechtfertigt werden.

Für den Klimaschutz lässt sich ins Feld führen, dass er mit Art. 20a GG Verfassungsrang hat und der Staat auch völkerrechtlich verpflichtet ist, die 1,5°C Grenze einzuhalten. Für diesen Belang ist die Energiesteuersenkung jedoch nur von eingeschränkter Bedeutung. Die hierdurch bedingten Emissionen belaufen sich auf den Bruchteil eines Prozents. Der vorübergehende Charakter der Maßnahme dürfte auch dazu führen, dass sich die unvorteilhaften Preissignale wieder umkehren. Schließlich bleibt der Nachsteuerungsmechanismus des Klimaschutzgesetzes bestehen. Höhere Emissionen im Verkehrssektor können und müssen über Sofortprogramme und Anpassungen der späteren Jahresemissionsmengen angepasst werden. Vor diesem Hintergrund lässt sich vertreten, dass es sich beim Tankrabatt nur um schlechte Politik handelt und nicht auch um rechtswidrige.

Dem lässt sich entgegenhalten, dass die prozeduralen safeguards – also die hinreichend konkrete Ermittlung der Gesetzesfolgen und die Einbettung der Maßnahme in ein wirksames regulatorisches Gesamtkonzept – nicht eingehalten worden sind. Zudem liegt im *overshoot* die „Beweislast“ grundsätzlich beim Staat – er muss jede emissionsrelevante Maßnahme verfassungsrechtlich rechtfertigen, was hier nicht erfolgt ist.

So viel lässt sich zum Klima festhalten. Betrachten wir das verfolgte Ziel der Energiesteuersenkung so muss differenziert werden. Die Entlastung unterer Einkommensdezile und die Ermöglichung von Mobilität sind Belange von überragender Bedeutung und Verfassungsrang. Mobilität ist ein Grundpfeiler sozialer Teilhabe, und in vielen Fällen Voraussetzung für die Wahrnehmung anderer Grundrechte, insbesondere der Berufsfreiheit. Die insoweit „überschießende“ Entlastung zugunsten wohlhabender Haushalte und Unternehmen ist hingegen nicht an so gewichtige Belange rückbindbar und kann daher als einfache politische Priorität der Regierungsparteien verstanden werden.

Wie bereits dargelegt lässt sich die wichtige Entlastung armer Haushalte jedoch über Maßnahmen erreichen, die mindestens gleich effektiv sind, dabei aber mit geringeren Lasten für den Klimaschutz einhergehen. Für die emissionsrelevante Energiesteuersenkung, die zu einer monatlichen Entlastung in Höhe von 3,20 EUR führt, besteht daher keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit.

Ist der Prüfungstoff derart abgeschichtet, verbleibt nur noch die Entlastung höherer Einkommen und Unternehmen, die einer Abwägung mit den Belangen des Klimaschutzes zugeführt werden muss.

Unseres Erachtens drängt sich auf, dass diese Abwägung zu Gunsten des Klimaschutzes ausfallen muss. Das BVerfG hat festgehalten, dass eine Überschreitung der verbindlichen Temperaturziele nur in engen Ausnahmefällen – etwa zum Grundrechtsschutz – zulässig sein kann. Das Ziel einer vorübergehenden Entlastung wohlhabender Haushalten um 12,90 EUR im Monat ist ersichtlich kein nennenswerter Beitrag zum Grundrechtsschutz, der hier wohl nur in seiner Gewährleistungsdimension angesprochen sein könnte, im Ergebnis jedoch fern liegt. Auch die Entlastung von Unternehmen als wirtschaftspolitische Maßnahme hat keinerlei Bedeutung für die Grundrechte. Ein mittelbarer Wirkungszusammenhang zwischen der vorübergehenden Entlastung der Wirtschaft und grundrechtsrelevanten Positionen ist weder dargelegt noch ersichtlich.

3. Zwischenergebnis

Im Ergebnis sprechen die besseren Gründe dafür, das Energiesteuersenkungsgesetz trotz seiner begrenzten Wirkung als verfassungswidrig anzusehen. Entscheidend sind hierfür seine auch öffentlich vielfach kritisierte Verteilungswirkung und der Umstand, dass die Maßnahme im Jahr 2026 erfolgt. Der Tankrabatt 1.0 wäre 2022 ggf. noch anders zu bewerten gewesen, da in diesem Jahr ein verbleibendes Restbudget existierte. Es entspricht der vom BVerfG entwickelten Dogmatik des intertemporalen Freiheitsschutzes, dass die Gesellschaft solche Maßnahmen „verbrauchen“ kann und hierdurch gezwungen wird, in der Zukunft härtere Einschnitte in Bezug auf emissionsrelevante Freiheitsausübung hinzunehmen. Dem Versuch des Gesetzgebers, den Zeitpunkt, in dem diese Härten spürbar werden, immer weiter hinauszuzögern, setzt das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG eine klare Grenze.

II. Schutzgut Wettbewerb

1. Beihilferechtliche Bewertung

Zu prüfen ist, ob das Energiesteuersenkungsgesetz beihilferechtlichen Bedenken begegnet. Aus Gründen der Einfachheit, wird die Steuersenkung dabei nur im Kontext des Individualverkehrs gewürdigt und etwaige beihilferechtliche Implikationen, die sich mit Blick auf den Güterverkehrs ergeben könnten, ausgeblendet.

In der Gesetzesbegründung hierzu heißt es:

„Die temporäre Absenkung der Energiesteuersätze stellt keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dar. Sie muss damit vor ihrer Durchführung der Europäischen Kommission weder angezeigt noch durch sie genehmigt werden. Die Maßnahme erfüllt nicht den Tatbestand des Artikels 107 Absatz 1 AEUV, da sie nicht „selektiv“ wirkt. Damit unterfällt die Absenkung als „allgemeine Maßnahme“ nicht dem Regime des Beihilfenrechts der Europäischen Union.“

Gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Aus der Vorschrift lassen sich vier Tatbestandsmerkmale ableiten:

- Begünstigung aus staatlichen Mitteln
- Selektivität
- Verfälschung des Wettbewerbs
- Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedsstaaten

Im Zusammenhang mit Beihilfen steuerlicher Natur sind vor allen Dingen die Merkmale der Begünstigung und der Selektivität von Bedeutung.

a) Begünstigung

Das Vorliegen einer Begünstigung ist eng mit dem Tatbestandsmerkmal der Selektivität verknüpft, da das Feststellen einer Begünstigung stets eine Vergleichsgruppe

erfordert. Dennoch geht der EuGH davon aus, dass eine getrennte Prüfung beider Merkmale erfolgen kann und definiert „Begünstigung“ dahingehend als wirtschaftliche Vergünstigung, die ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte.⁷⁷ Dabei ist unstrittig, dass eine wirtschaftliche Vergünstigung nicht nur durch die positive Zuwendung finanzieller Mittel erfolgen kann, sondern auch durch die Befreiung von finanziellen Lasten.⁷⁸ Bei einer solchen „Verschonungssubvention“ kann eine Beihilfe dann vorliegen, wenn Unternehmen von einer finanziellen Belastung befreit werden, die sie „regelmäßig“ bzw. „normalerweise zu tragen haben“.⁷⁹

aa) Unmittelbare Begünstigung bestimmter Energiesteuerpflichtiger

Bei Verbrauchssteuern (wie der vorliegenden) wird dabei regelmäßig darauf hingewiesen, dass formelle Steuerschuldnerschaft und materielle Steuerlast auseinanderfielen. Die formell belasteten Steuerschuldner (hier die Raffinerien und Mineralölgroßhändler) fungierten nur als Inkassostelle des Staates, wohingegen die eigentliche finanzielle Belastung bei den Endverbrauchern entstehe. Nach diesem Begründungszusammenhang könnte die Erhebung, Erhöhung oder Absenkung von Verbrauchssteuern niemals eine Beihilfe darstellen.⁸⁰ Ob dies auch die Auffassung des Gesetzgebers wird aus o.g. Formulierung nicht ganz deutlich. Jedenfalls steht dem bereits der Wortlaut des Art. 26 Abs. 2 der Energiesteuerrichtlinie 2003/96/EG entgegen:

Die im Sinne dieser Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen wie Steuerbefreiungen, Steuerermäßigungen oder Steuersatzdifferenzierungen sowie Erstattungen können staatliche Beihilfe darstellen und sind in dem Fall der Kommission nach Maßgabe von Artikel 88 Absatz 3 des Vertrags mitzuteilen.

Und in Erwägungsgrund 32 wird klargestellt:

Diese Richtlinie greift dem Ergebnis etwaiger Verfahren über staatliche Beihilfen gemäß den Artikeln 87 und 88 des Vertrags nicht vor.

⁷⁷ EuGH, Urt. v. 29.06.1999 – C-256/97 (Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)), ECLI:EU:C:1999:332.

⁷⁸ Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 107 Rn. 47.

⁷⁹ EuG, Urt. v. 10. Mai 2016 – T-47/15, Deutschland/Kommission –, juris, Rn. 49; EuGH, Urteil vom 08. November 2001 – C-143/99, Adria-Wien Pipeline und Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke –, juris, Rn. 38

⁸⁰ Peschke, Das EU-Beihilfeverbot im Steuerrecht, 2022, S. 200 ff.

Im vorliegenden Zusammenhang übersieht diese Sichtweise zudem, dass die Erhebung und Erhöhung von Verbrauchssteuern einerseits und ihre Absenkung andererseits, zwei grundsätzlich unterschiedliche Vorgänge sind, die nicht als zwei Seiten derselben Medaille betrachtet werden können. Bei der *Erhebung und Erhöhung* von Verbrauchssteuern kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass sie tatsächlich auf Verbraucher:innen abgewälzt werden und das intendierte Auseinanderfallen von formeller Steuerlast und materieller Steuerbelastung eintritt. Bei der *Absenkung* einer Verbrauchssteuer wird diese Vergünstigung jedoch nur dann an Verbraucher:innen weitergegeben, wenn ein hinreichend funktionierender Wettbewerb existiert, der über Preisdruck darauf hinwirkt, dass real gesunkene Kosten auch zu sinkenden Preisen führen. Besteht in bestimmten Kontexten hingegen kein funktionierender Wettbewerb, resultieren Kostensenkungen in Gewinnerhöhungen statt in Preissenkungen. Eben diese Marktstruktur ist im Bereich der Raffinieren, des Kraftstoffgroßhandels und in bestimmten Regionen Deutschlands auch der Tankstellen vorzufinden.⁸¹ Wie der Vorsitzende der Monopolkommission der Bundesregierung schreibt:

*Dass eine Steuersenkung in einem oligopolistischen Markt nicht eins zu eins weitergegeben wird, ist kein Skandal, sondern Lehrbuchwissen. Die ökonomische Theorie zeigt seit Langem, dass in Märkten mit Marktmacht die Weitergabe von Kostensenkungen typischerweise unvollständig ist.*⁸²

In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung der europäischen Gerichte kommt es im Ergebnis auf eben solche wirtschaftlichen Auswirkungen einer Maßnahme an und damit die *de facto* Begünstigung bzw. Selektivität.⁸³

Mithin ist im ersten Schritt davon auszugehen, dass durch die Steuersenkung eine Begünstigung erfolgt. Anders als in vergleichbaren Fällen⁸⁴ erfolgt sie dabei nicht durch die Möglichkeit, Verbrauchern niedrigere Preise in Rechnung zu stellen und hierdurch einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen, sondern durch die Möglichkeit höherer Gewinnmargen im Vergleich zur Situation, die ohne die fragliche

⁸¹ Siehe hierzu Abschnitt A.

⁸² https://www.linkedin.com/posts/tomaso-duso-6b0a96253_tankrabatt-share-7457436703599939584-T3Wn?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAACN3kKoBScM7z01gfvOAt-VoUKR5MbIhJBwY.

⁸³ EuGH Urt. v. 22.12.2008 – C-487/06 P, British Aggregates Association, Rn. 89.

⁸⁴ 1999/779/EG: Entscheidung der Kommission vom 3. Februar 1999 über eine staatliche Beihilfe Österreichs in Form einer Befreiung von der Getränkesteuer auf Wein und andere gegorene Getränke bei Direktverkauf an den Verbraucher am Ort der Erzeugung, *Amtsblatt Nr. L 305 vom 27/11/1999 S. 0027 – 0032*.

Maßnahme bestünde. Konsequenterweise tritt die Begünstigung daher nicht bei allen Steuerpflichtigen ein, sondern nur bei denen, die sich aufgrund struktureller Merkmale dem Preiswettbewerb entziehen können.

bb) Mittelbare Begünstigung fossiler Verbrennerfahrzeuge

Ein zweiter Vektor der Begünstigung ergibt sich ggf. mit Blick auf die Teile der Automobilindustrie, die auch Verbrennerfahrzeuge in ihrer Fahrzeugflotte haben. Das Energiesteuersenkungsgesetz folgt der Schließung der Straße von Hormuz und in diesem Zuge gestiegener Rohölpreise. Durch die Senkung der Energiesteuer sollen Verbraucher und Gewerbetreibende entlastet, und die Inanspruchnahme von Mobilität finanziell erleichtert werden. Unausgesprochen bleibt dabei in der Gesetzesbegründung, dass es ausschließlich fossile Mobilität ist, die in dieser Weise durch den Iran-Krieg betroffen ist. Es ist gerade die charakterbildende Eigenschaft des mit fossilen Energieträgern betriebenen Verkehrs *in Deutschland*, dass er in hervorgehobener Weise von geopolitischen Entwicklungen abhängig ist. Eben weil Mineralöl größtenteils außerhalb der Bundesrepublik gefördert wird, ist hier eine deutlich größere Abhängigkeit von Weltgeschehnissen vorhanden als etwa bei der Elektromobilität, die ihre Benutzer zu einem höheren Grad von solchen Geschehnissen abkoppelt – bis hin zu Autarkiegraden, bei denen das Solarpanel auf dem Hausdach die Batterie des eigenen Fahrzeugs lädt.⁸⁵ Weil Elektromobilität weniger abhängig von geopolitischen Risiken ist, wird sie jedenfalls im Segment Individualverkehr attraktiver sobald Verbraucher die Volatilität fossiler Lieferketten in ihrem Portemonnaie spüren. Der latente Wettbewerbsvorteil der Elektromobilität schlägt dann in einen manifesten um. Die oben zitierte Forschung zum Verbraucherverhalten beim Autokauf zeigt deutlich⁸⁶, dass hohe Kraftstoffpreise dazu führen, dass Verbraucher vermehrt auf elektrisch betriebene Fahrzeuge umsteigen. Diese marktwirtschaftliche Dynamik wird mit dem Energiesteuersenkungsgesetz durch die künstliche Stabilisierung von Preiserwartungen im Wege staatlicher Intervention eingedämmt. Der insoweit bestehende Wettbewerbsnachteil von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor kommt nicht bzw. nicht in gleichem Ausmaß zum Tragen. Besonders deutlich wird die hierdurch gewährte Begünstigung mit Blick auf empirische Forschung, die zeigt, dass Autohersteller in Zeiten hoher

⁸⁵ Treffend zusammengefasst von Bill Mc Kibben: „Sunlight has to travel 93 million miles to reach the Earth, but none of those miles go through the Strait of Hormuz“, https://www.democracynow.org/2026/4/30/climate_change_super_el_nino_amoc.

⁸⁶ Vgl. nochmals Haxhimusa, Liebensteiner (2025), Fuel prices as a driver of sustainable mobility: Impacts on traffic volume and vehicle choice, *Energy Economics*, Vol. 148 und Langer, Miller (2013), Automakers' Short-Run Responses to Changing Gasoline Prices. *The Review of Economics and Statistics*. 95 (4): 1198–1211.

Kraftstoffpreise Preisnachlasse auf den Kauf von Verbrennerfahrzeugen gewähren, um die Nachfrage hoch zu halten und die gestiegenen Kraftstoffpreise durch niedrigere Fahrzeugpreise auszugleichen.⁸⁷ Auch sie gehen also davon aus, dass hohe Kraftstoffpreise schädlich für das Geschäft sind und nehmen vorübergehende Einbußen ihrer Gewinnmargen hin, um strukturelle Anpassungen des Nachfragerverhaltens zu verhindern.

Sind Begünstigungen also wirtschaftliche Vorteile, die ein Unternehmen unter „normalen Marktbedingungen“ nicht erhalten hätte, so scheint der Ausgleich des aufgezeigten Wettbewerbsnachteils von Verbrennerfahrzeugen durch das Energiesteuersenkungsgesetz ein eben solcher zu sein.

Solche mittelbaren Begünstigungen werden in st. Rspr. ebenfalls von Art. 107 Abs. 1 AEUV erfasst.⁸⁸ Der vorliegende Fall ist dabei vergleichbar mit der Entscheidung des EuG in der Rechtssache *Fineco Asset Management SpA*. Hier wurde ein mittelbarer Vorteil darin erkannt, dass eine Steuersenkung auf Kapitalerträge aus bestimmten Anlagemechanismen bei Anlegern Anreize setze, in diese zu investieren, wodurch die Verwalter entsprechender Anlagemechanismen profitierten.⁸⁹ Eine Steuersenkung an einer Stelle führte also zu einem angekurbelten Nachfrageverhalten an anderer. Vor diesem Hintergrund ist auch eine Begünstigung der Hersteller von Fahrzeugen mit fossil betriebenen Verbrennungsmotoren zu bejahen.

b) Selektivität

Die Bundesregierung war überzeugt, dass die Senkung der Energiesteuer auf Diesel- und Ottokraftstoffe mangels Selektivität keine Beihilfe darstellt. Diese Rechtsauffassung ist kritisch zu würdigen:

aa) Bestimmung des Referenzsystems

Eine Maßnahme ist nach st. Rspr. selektiv, wenn sie bestimmte Unternehmen oder Unternehmenszweige gegenüber anderen begünstigt, die sich im Hinblick auf das mit der betreffenden Regelung verfolgte Ziel oder die Wirkung der Regelung in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden. Für die Beurteilung der Selektivität einer Maßnahme ist es dabei unerheblich, ob zwischen

⁸⁷ Langer, Miller (2013), Automakers' Short-Run Responses to Changing Gasoline Prices. *The Review of Economics and Statistics*. 95 (4): 1198–1211.

⁸⁸ EuGH Urt. v. 28.7.2011 – C-403/10, *Mediaset*, ECLI:EU:C:2011:533.

⁸⁹ EuG, Urt. v. 04.03.2009, T-445/05, *Fineco Asset Management SpA*, ECLI:EU:T:2009:50, Rn. 139.

der Gruppe begünstigter und der Gruppe nicht begünstigter Unternehmen aktueller oder potenzieller Wettbewerb besteht.⁹⁰

Zur Feststellung einer selektiven Begünstigung im Steuerrecht muss zunächst die „normale“ Steuerregel ermittelt werden. Diese gilt als Referenzsystem zur Prüfung eines hiervon abweichenden Vorteils, den einzelne Unternehmen oder Produktionszweige durch die in Frage stehende Regelung erhalten. Ist diese Besserstellung nicht durch die immanenten Prinzipien des Referenzsystems gerechtfertigt, so liegt eine selektive Begünstigung vor.⁹¹ Je weiter der Referenzrahmen dabei definiert wird, desto eher wird man die Selektivität der Maßnahme bejahen müssen.

Im Steuerrecht wird seitens der Rechtsprechung und der Kommission ein tendenziell enger Referenzrahmen gezogen, was Ausdruck der mitgliedstaatlichen Steuerhoheit ist.⁹² Bei sektoralen Zwecksteuern bildet regelmäßig die jeweilige Steuerart das maßgebliche Referenzsystem, hier also die Energiesteuer.⁹³ Genauso wenig, wie die Einführung einer Steuer auf Kraftstoffe eine selektive Begünstigung zugunsten der nicht Energiesteuerpflichtigen ist, wäre die Absenkung dieser Steuer eine selektive Begünstigung der von der Energiesteuer erfassten Unternehmen.

Sinngemäß für die Besteuerung von Strom aus unterschiedlichen Quellen hielt daher Generalanwalt *Szpunar* fest:

Die Tatsache, dass die Erzeugung von elektrischem Strom mit anderen Mitteln als der Kernenergie nicht vorab besteuert wird, stellt daher keinen Vorteil im Hinblick auf ein allgemeines Besteuerungssystem dar, denn ein solches System kann es gar nicht geben. Die im Ausgangsverfahren streitige Steuer ist somit eine spezifische Typenbesteuerung, die nur auf den Kernenergiesektor angewendet werden kann.

Da ein solches allgemeines System der Vorbesteuerung der Erzeuger von elektrischem Strom keinen denkbaren Bezugsrahmen darstellt, kann die Tatsache, dass diese Erzeuger keinem solchen System unterworfen werden, nicht als eine Erleichterung einer Last, die das Unternehmen normalerweise zu tragen hat, aufgefasst werden.

⁹⁰ Immenga/Mestmäcker/Schweitzer/Mestmäcker, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Abs. 1 Rn. 170.

⁹¹ Vgl. zu diesem Drei-Stufen-Test EuG, Urt. v. 7. 11. 2014, T-399/11, Banco Santander und Santusa/Kommission, ECLI:EU:T:2014:938, Rn. 37; EuG, Urt. v. 7. 3. 2012, T-210/02, British Aggregates/Kommission, ECLI:EU:T:2006:253, Rn. 49.

⁹² Dieser induktiven Herangehensweise folgend, EuG, Urt. v. 4. 2. 2016, T-620/11, GFKL Financial Services/Kommission, ECLI:EU:T:2016:59, Rn. 113 f.

⁹³ Immenga/Mestmäcker/Fetzer, 6. Aufl. 2022, 2. Teil. XVIII. Abschnitt. Rn. 46.

EuGH Schlussantrag des Generalanwalts v. 3.2.2015 – C-5/14, BeckEuRS 2015, 757931, Rn. 72 f.

Bei einem solchen, engen Referenzsystem ist eine etwaige Ungleichbehandlung von Unternehmen des Mineralölsektors mit solchen aus anderen, nicht-fossilen, Sektoren irrelevant. Die Besserstellung einzelner Unternehmen innerhalb der Mineralölbranche, die einem Preiswettbewerb nicht bzw. weniger unterworfen werden, kann hingegen berücksichtigt werden.

Zur Prüfung der Selektivität einer mittelbaren Begünstigung, die Herstellern von Verbrennerfahrzeugen gewährt wird, muss ein anderes Referenzsystem gebildet werden, da es insoweit nicht auf die interne Struktur des Energiesteuerrechts ankommt. Auch hier gilt, dass das Referenzsystem mit Blick auf das Ziel und die Wirkung der Maßnahme, Unternehmen, die in einer vergleichbaren Lage sind, abstecken muss. Diese vergleichbare Lage ergibt sich hier schlicht aus dem Umstand, dass die Hersteller von Elektrofahrzeugen und Verbrennerfahrzeugen im Wettbewerb zueinander stehen und die Attraktivität ihrer Waren durch die Höhe der Kraftstoffpreise beeinflusst wird, welche wiederum durch den Iran-Krieg bedingt ist, und zwar für erstere vorteilhaft, für letztere nachteilhaft. Unschädlich ist dabei, dass viele Hersteller von Verbrennerfahrzeugen auch Elektrofahrzeuge produzieren. Die selektive Begünstigung materialisiert sich in jedem verkauften Verbrennerfahrzeug und unabhängig davon, welche Waren sich sonst noch im Produktportfolio befinden.

bb) Differenzierung zwischen Wirtschaftsbeteiligten in vergleichbarer Lage

Um staatliche Beihilfen von Maßnahmen allgemeiner wirtschafts-, sozial-, und steuerpolitischer Natur abzugrenzen, muss geprüft werden, ob die fragliche Regelung Unterscheidungen zwischen Wirtschaftsteilnehmern einführt, die sich im Hinblick auf das mit der (Steuer)regelung des Mitgliedstaats verfolgte Ziel und ihre Wirkung in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden.⁹⁴

(i) Mineralölkonzerne in unvollkommenem Wettbewerb

Die Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen energiesteuerpflichtigen Unternehmen durch die Maßnahme ergibt sich daraus, dass große, vertikal-intergierte

⁹⁴ Immenga/Mestmäcker/Fetzer, 6. Aufl. 2022, 2. Teil. XVIII. Abschnitt. Rn. 55.

Mineralölkonzerne mit regionaler Marktmacht die Energiesteuersenkung auf ihre Gewinne aufschlagen können, während kleinere unabhängige Steuerpflichtige die Energiesteuer aufgrund des Preiswettbewerbs, in dem sie stehen, weitergeben müssen.

Wie oben dargestellt werden die deutschen Kraftstoffmärkte von wenigen großen Mineralölkonzernen dominiert, die vertikal integriert sind – vom Rohöl über Raffinerie bis zum Tankstellennetz. Das Bundeskartellamt stellte in seiner Sektoruntersuchung fest, dass fünf vertikal integrierte Unternehmen (BP/Aral, ConocoPhillips/Jet, Esso, Shell, Total) zusammen ein faktisches Oligopol bilden. Die Branche ist durch die herausgehobene Stellung dieser Großkonzerne geprägt – sie betreiben etwa zwei Drittel aller Tankstellen.

In einem solchen oligopolistischen Markt mit vertikaler Integration besteht für die Mineralölkonzerne keine Notwendigkeit, Steuerentlastungen vollumfänglich an Endverbraucher weiterzugeben. Dominante Anbieter können die gesunkene Steuer stattdessen in höheren Margen aufgehen lassen, während unabhängigere Wettbewerber sie vollständig weiterreichen müssen, um Marktanteile zu halten. Diese Dynamik einer niedrigeren „pass-through rate“ bei eingeschränktem Wettbewerb entspricht der einhelligen Auffassung in der Volkswirtschaftslehre und ist spezifisch für Kraftstoffpreise in verschiedenen Nationalökonomien bestätigt worden.⁹⁵

Empirische Studien bestätigen dieses Muster auch für den deutschen „Tankrabatt 1.0“. Anfangs wurde die Energiesteuersenkung weitgehend an die Kunden weitergegeben, doch im Zeitverlauf und je nach lokaler Marktstruktur nahm die Weitergabe deutlich ab. Insbesondere an Tankstellen mit nur wenigen Konkurrenten im Umfeld („Oligopolstandorte“) lag die Pass-Through-Rate weit unter 100 %. So geht die zitierte Studie des Leibniz-Instituts davon aus, dass bei Tankstellen mit geringer Wettbewerbsdichte nur etwa 84 % der Steuerersparnis auf Diesel und etwa 80 % auf Superbenzin an die Kunden gelangten. Die Autoren führen dies darauf zurück, dass Tankstellen mit wenigen Wettbewerbern eher geneigt sind, den Steuerbonus zu behalten: „Dass der Tankrabatt bei Tankstellen mit wenigen Wettbewerbern im unmittelbaren Umkreis in geringerem Maße weitergegeben wurde, lässt Rückschlüsse auf deren generelles Preissetzungsverhalten zu“.⁹⁶

⁹⁵ Dimitrakopoulou, et al. (2024), VAT pass-through and competition: Evidence from the Greek islands, *International Journal of Industrial Organization*, Volume 97; Schnitzer et al. (2020) Are temporary value-added tax reductions passed on to consumers? Evidence from Germany's stimulus, CEPR Discussion Paper No. DP15189 jeweils m.w.N.

⁹⁶ Frondel et al. (2024), Heterogenous Pass-through over Space and Time: The Case of Germany's Fuel Tax Discount, *Ruhr Economic Üaüers* #1087.

Die Monopolkommission kommt in ihrem Sektorgutachten zu ähnlichen Schlussfolgerungen: Dort wurde die Weitergabe des Tankrabatts in Regionen mit hohem Wettbewerbsdruck auf Tankstellen untersucht. Die Auswertungen zeigen, dass in stärker umkämpften Gebieten praktisch der volle Steuervorteil an die Verbraucher weitergereicht wurde (etwa 94 % des Rabattbetrags), während in Monopol-ähnlichen Lagen (etwa Autobahntankstellen) nur rund 85 % an die Kunden gelangten. Anders gesagt sinkt die Weitergabe um etwa 9 Prozentpunkte, wenn lokale Marktmacht vorliegt. Diese Ergebnisse untermauern, dass vertikal integrierte Konzerne an Oligopolstandorten von der Steuersenkung betriebswirtschaftlich profitieren – sie erhöhen ihre Gewinnmargen –, während unabhängige Anbieter im Wettbewerb den Preisrabatt weitergeben müssen.

Die oben dargestellte Begünstigung kommt daher nur bestimmten steuerpflichtigen Unternehmen zugute. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Entscheidung des EuG in der Rechtssache *Ramondin SA* verwiesen, in der die Selektivität der Maßnahme damit begründet wurde, dass die fragliche Steuervergünstigung *de facto* Unternehmen vorbehalten wurde, „die über erhebliche finanzielle Ressourcen verfügen“. Damit vergleichbar ist die hiesige Situation, bei der sich die begünstigende Tendenz der Steuerregelung nicht allein über die Unternehmensgröße, sondern vor allen Dingen über die Marktmacht entfaltet.

Box 1: Kraftstoffmaßnahmenpaket

Am 26. März 2026 hat der Bundestag das sog. Kraftstoffmaßnahmenpaket beschlossen und in diesem Zuge das Wettbewerbsrecht verschärft, um hohen Kraftstoffpreisen entgegenzuwirken. Der neue § 29a GWB findet auf marktbeherrschende oder marktmächtige Unternehmen Anwendung, die auf einem Kraftstoffmarkt, der der Abgabe von Kraftstoffen an Letztverbraucher vorgelagert ist, tätig sind. Erfasst sind also Raffinerien und Großhändler, die auch energiesteuerpflichtig sind. Ihnen ist es verboten, Marktmacht auszunutzen, indem sie Kraftstoffpreise fordern, die die Kosten in unangemessener Weise überschreiten. Eine missbräuchliche Preisgestaltung ist marktbeherrschenden und marktmächtigen Unternehmen bereits nach dem geltenden Regime der §§ 19, 20 GWB verboten gewesen. Die neue Norm hat also auf materieller Ebene vor allen Dingen eine Signal- und Konkretisierungsfunktion. Konkretisiert wird die Art und Weise, wie ein Preismissbrauch ermittelt wird – hierbei kommen grundsätzlich zwei Methoden in Betracht, einerseits der (empirische) Abgleich mit Vergleichsmärkten, andererseits die (normative) Festlegung einer angemessenen Gewinnmarge. § 29a

GWB legt sich auf das Gewinnmargenbegrenzungskonzept fest. Dieses verlangt zunächst die Ermittlung der (angemessenen) Kosten, um dann die Angemessenheit der Gewinnmarge zu prüfen. Auf prozessualer Ebene führt die Norm eine Darlegungs- und Beweislastumkehr zulasten der Kraftstoffanbieter ein, was die Höhe, Zuordnung und in bestimmten Fällen Angemessenheit der Kosten anbelangt.

§ 29a GWB führt nicht dazu, dass die selektive Begünstigung marktmächtiger Unternehmen wegfiere. Er ordnet für sich genommen nicht an, dass die Kostensenkung durch die Energiesteuersenkung weitergegeben werden muss. Das liegt zunächst am begrenzten persönlichen Anwendungsbereich. Die Norm ist nicht auf Tankstellenbetreiber anwendbar, was auf den ersten Blick folgerichtig erscheint, entsteht die Steuer doch auf vorgelagerten Stufen. Für vertikal integrierte Konzerne eröffnet sich dadurch jedoch die Möglichkeit, auf Großhandelsstufe ihren eigenen Schwesterunternehmen angemessene Preise in Rechnung zu stellen und die zusätzliche Marge erst auf der letzten Stufe der Tankstellen aufzuschlagen. Hierdurch könnte im Konzern der gleiche Gewinn realisiert werden, ohne dass § 29a GWB in seinem persönlichen Anwendungsbereich eröffnet wäre.

Des Weiteren ist das Konzept der „unangemessenen“ Gewinnmarge in seiner konkreten Anwendung mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet. Der EuGH fordert im Kontext des Art. 102 AEUV regelmäßig nicht nur ein Missverhältnis zwischen Kosten und Preis, sondern ein „übertriebenes Missverhältnis“ (EuGH, ECLI:EU:C:1978:22, Rn. 248). Auch können außergewöhnliche Marktumstände und aufgeschobene Investitionen eine höhere Marge rechtfertigen (siehe zu § 29 GWB, BT-Drs. 16/5847, 11). Es ist unschwer zu sehen, wie sich marktmächtige Unternehmen diese flexiblen Maßstäbe so zurechtlegen können, dass der Gewinnaufschlag gerechtfertigt erscheint. Vor allen Dingen die Komplexität der internen Kalkulationsgrundlage global tätigen Ölkonzerne dürfte solche Verschiebungen einfach machen. Auch die globale Ölkrise, die mit der Sperrung der Straße von Hormus 27% des globalen Ölhandels betrifft, dürfte argumentative Feuerkraft in die Hände der betroffenen Unternehmen geben, die sich gegen ein Vorgehen des BKartA verteidigen wollen.

Selbst bei einer wohlwollenden Auslegung sind die Erfolgsaussichten eines effektiven Durchgreifens auf Basis des § 29a GWB mithin offen (so im Ergebnis auch *Halbach*, WUV 2026, 246-251).

(ii) Hersteller fossil betriebener Verbrennerfahrzeuge

Erklärtes Ziel des Energiesteuersenkungsgesetzes ist es, den Nachteil, den fossil betriebene Verbrennerfahrzeuge durch ihre Abhängigkeit von geopolitischen Geschehnissen haben, im Betrieb auszugleichen, was mittelbar auch den Nachteil in der Anschaffung glättet. Bei der gebotenen wirtschaftlichen Betrachtungsweise ist mithin auch hier eine unterschiedliche Behandlung von verschiedenen Herstellern von PKW festzustellen – je mehr Verbrennerfahrzeuge ein Hersteller in seiner Flotte hat, desto mehr profitiert er von der Maßnahme.

cc) Rechtfertigung der Differenzierung durch systemimmanente Gründe

In Anerkennung der staatlichen Steuer-Souveränität muss schließlich geprüft werden, ob die *prima facie* selektive Maßnahme durch das innere System der Steuer gerechtfertigt ist.⁹⁷ Dieser Prüfungsschritt erübrigt sich mit Blick auf die mittelbare Begünstigung von Herstellern von Verbrennerfahrzeugen, da sich diese außerhalb des Steuerrechts materialisiert.

Für die Privilegierung vertikal-integrierter und mit regionaler Marktmacht ausgestatteter Mineralölkonzerne lassen sich keine Gründe im System der Energiesteuer finden. Die Marktbeschaffenheit schließt eine nicht selektive Verbrauchssteuersenkung faktisch aus.

c) Wettbewerbsverfälschung und Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels

Eine Wettbewerbsverfälschung liegt dann vor, wenn die Maßnahme geeignet ist, die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im innerstaatlichen Handel zu stärken. Der Nachweis einer konkreten Wettbewerbsverfälschung ist dabei nicht erforderlich – es genügt die abstrakte Geeignetheit hierzu.⁹⁸

Mit Blick auf die selektiv begünstigten Mineralölkonzerne ist eine Wettbewerbsverfälschung nicht deswegen ausgeschlossen, weil schon ohne die fragliche Maßnahme unvollkommener Wettbewerb existierte. Dieser wird durch die Maßnahme vertieft, da auseinanderklaffende Gewinnmargen die begünstigten Unternehmen in eine vorteilhafte Position versetzen, zu expandieren und neue Marktanteile zu

⁹⁷ Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, C/2016/2946, Rn. 129.

⁹⁸ EuGH Urt. v. 27.6.2017 – C-74/16, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betaniam*, BeckRS 2017, 114378 Rn. 78

erschließen. In eben solchen Fällen gilt die Wettbewerbsverfälschung als offenkundig.⁹⁹ Auch mit Blick auf Hersteller von Verbrennerfahrzeugen ist das Merkmal der Wettbewerbsverfälschung offenkundig erfüllt. Der Staat kompensiert ihnen einen Wettbewerbsnachteil, wodurch sie Kosten sparen können, die sie normalerweise hätten auf sich nehmen müssen, um den Wettbewerbsnachteil auszugleichen.

Ebenso ist die Energiesteuersenkung geeignet, den innergemeinschaftlichen Handel zu beeinträchtigen. Wie auch bei der Wettbewerbsverfälschung muss eine tatsächliche Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels nicht vorliegen, es reicht die Eignung der Maßnahme hierzu.¹⁰⁰ In steuerlichen Verschonungsbegünstigungen wird dieser Punkt vom EuGH regelmäßig nicht isoliert geprüft.¹⁰¹ Ebenso ist nicht erforderlich, dass die begünstigten Unternehmen selbst am zwischenstaatlichen Handel teilnehmen.¹⁰² Durch die selektive Begünstigung wird es nämlich Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten erschwert, Marktanteile auf dem jeweiligen Markt zu erschließen. Mit diesen Maßstäben lässt sich eine potentielle Auswirkung des Energiesteuersenkungsgesetzes auf den innergemeinschaftlichen Handel konstatieren.

Der Kraftstoffmarkt ist insbesondere in deutschen Grenzgebieten nicht durch die Landesgrenzen beschränkt, sondern findet auch zwischenstaatlich statt.¹⁰³ Tankstellenbetreiber und Mineralölhändler verschiedener Mitgliedsstaaten stehen daher in (unvollkommenem) Wettbewerb zueinander.¹⁰⁴

Gleiches gilt für die begünstigten Automobilhersteller. Sie nehmen mit ihrer Exportorientierten Tätigkeit am innergemeinschaftlichen Handel teil und konkurrieren im In- und Ausland mit Herstellern von Fahrzeugen mit elektrischem Antrieb.

2. Zwischenergebnis und Rechtsfolge

Es liegen gewichtige Gründe dafür vor, das Energiesteuersenkungsgesetz als eine von Art. 107 Abs. 1 AEUV erfasste Beihilfe zu qualifizieren. Dies hat zur Folge, dass die Maßnahme vor ihrer Durchführung bei der EU Kommission notifiziert hätte werden müssen. Die Rechtswidrigkeit des Steuergesetzes folgt gem. Art. 108

⁹⁹ Immenga/Mestmäcker/Schweitzer/Mestmäcker, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Abs. 1 Rn. 309.

¹⁰⁰ EuGH, Urt. v. 21. 12. 2016, C-76/15, *Vervloet ua*, ECLI:EU:C:2016:975, Rn. 102.

¹⁰¹ EuGH Urt. v. 27.6.2017 – C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, Rn. 78.

¹⁰² Ebd., Rn. 79.

¹⁰³ <https://www.deutschlandfunk.de/deutsche-autofahrer-weichen-auf-tankstellen-in-nachbarlaendern-aus-100.html>.

¹⁰⁴ Vgl. zum Maßstab EuGH, Urt. v. 30.4.2009 – C-494/06 P, *Kommission/Italien und WAM*, BeckRS 2009, 70465 Rn. 51.

Abs. 3 S. 3 AEUV schon allein daraus, dass eine solche Notifizierung nicht erfolgt ist. Erforderlich ist damit, wenn hier nicht nur eine formelle, sondern mangels Einschlägigkeit eines Ausnahmetatbestands auch eine materielle Rechtswidrigkeit der Beihilfe besteht, grundsätzlich die Rückforderung der Beihilfe, die „logische Folge der Feststellung der Rechtswidrigkeit ist“.¹⁰⁵

Erginge ein Kommissionsbeschluss nach Art. 15 VO (EU) 2015/1589 mit dem die Rechtswidrigkeit der Beihilfe festgestellt würde, müsste sich ein entsprechendes Rückforderungsverfahren anschließen. Hierbei wäre der realisierte Vorteil zu quantifizieren. Hinsichtlich der Mineralölkonzerne dürfte sich dies verhältnismäßig einfach gestalten, da ermittelt werden kann, inwieweit die Steuervergünstigung von welchem Konzern weitergegeben wurde und wie weit sie in höheren Gewinnen aufgegangen ist. Die Rückforderung hätte dann den Charakter einer „kleinen Übergewinnsteuer“. Mit Blick auf die Automobilhersteller dürfte die Quantifizierung deutlich größere Schwierigkeiten bereiten. Eine Möglichkeit bestünde etwa darin, ökonomische Annahmen über die Nachfrageelastizität zu treffen und zu vergleichen, um welchen Betrag die Verkaufspreise fossiler Fahrzeuge sinken müssten, um den Effekt der gestiegenen Kraftstoffpreise zu neutralisieren. Ohnehin wäre dieses Verfahren aber einer Negativentscheidung der Kommission nachgelagert.

¹⁰⁵ EuGH, Urt. v. 21.03.1991 – C-305/89 (Italien/Kommission), ECLI:EU:C:1991:142, Rn. 4.

III. Schutzgut Soziale Teilhabe

Neben dem Klimaschutz als solchem ist aus verfassungsrechtlicher Perspektive auch die Verteilung von Freiheitschancen bei schwindendem bzw. aufgebrauchtem CO₂-Budget in den Blick zu nehmen, zu dem die Energiesteuersenkung beiträgt.

1. Maßstabsbildung eines intertemporalen Gleichheitsrechts

Der Klimabeschluss des BVerfG von 2021 wurde oben bereits im Hinblick auf das Klimaschutzgebot analysiert. Das Gericht hat damals festgestellt, dass ein Überschreiten des verbleibenden CO₂-Budgets auf dem Weg zur Klimaneutralität grundsätzlich unzulässig ist und nur im Einzelfall aus Gründen des Grundrechtsschutzes erfolgen darf.

Kern des Klimabeschlusses war jedoch, dass sich das objektive Klimaschutzgebot des Art. 20a GG auf die Wahrnehmung von Freiheitsrechten auswirkt. Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass die Freiheitsausübung in allen Sektoren rechtzeitig auf CO₂-neutrale Füße gestellt wird, weil sie ansonsten – mit Überschreiten des Budgets – scharfe Einschnitte, die sogenannten „Vollbremsung“, erfährt.

Dürfte fossil betriebene Mobilität aufgrund dieser Vollbremsung nicht mehr oder nur noch eingeschränkt erfolgen, so würde sich dies ungleich auf verschiedene Teile der Bevölkerung auswirken. Wohlhabendere Haushalte könnten durch den spontanen Umstieg auf Elektromobilität und das Ausnutzen ihrer tendenziell vorteilhafteren Wohnsituation und Anbindung an den ÖPNV die grundrechtlichen Dimensionen von Mobilität weiterhin wahrnehmen, wohingegen ärmere Haushalte in entlegeneren Gebieten und ohne finanziellen Spielraum für kurzfristige Anpassungen ihres (und Investitionen in ihr) Mobilitätsverhaltens tiefere Einschnitte in ihre Freiheitssphäre hinnehmen müssten. Ist die Inanspruchnahme grundrechtlich verbürgter Freiheiten durch das Klimaschutzgebot also nicht absolut verunmöglicht, sondern „lediglich“ verteuert – so wird aus einem freiheitsrechtlichen Problem ein gleichheitsrechtliches.

Zur intertemporalen Gleichheit führen die Beschwerdeführer:innen in einer jüngst von uns erhobenen Verfassungsbeschwerde aus:¹⁰⁶

¹⁰⁶ Franke, Verheyen (2024) Verfassungsbeschwerde der eingetragenen Vereine Greenpeace e.V., Germanwatch e.V., sowie sieben weiterer Personen wegen gesetzgeberischen Unterlassens im Verkehrssektor, S. 240 ff.

Das Konzept der intertemporalen Freiheitssicherung hat eine gleichheitsgerechte Freiheitsverteilung in zeitlicher Hinsicht zum Gegenstand, indem es die Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen in den Blick nimmt. Das Recht auf intertemporale Freiheit wird vor diesem Hintergrund teilweise als „Recht auf generationengerechte Lastenverteilung“ gelesen,

Möllers/Weinberg, Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2021, 1069 (1073 f.).

Allerdings nimmt das Konzept der intertemporalen Freiheitssicherung keinen Vergleich zwischen Personengruppen vor. Sachlich geht es zwar um die Verteilung der Belastungen zwischen jetziger und künftiger Generation bzw. deren Möglichkeit der Grundrechtsausübung. Angesprochen wird aber allein die verhältnismäßige Freiheitsverteilung über die Zeit, und zwar „für alle“. Demgegenüber betrifft die intertemporale Gleichheitssicherung (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 20a, 20 Abs. 1 GG) die gleichberechtigte Freiheitsverteilung in der Zeit. Es geht um die jetzt schon angelegten unterschiedlichen Auswirkungen künftiger Freiheitsbeschränkungen auf unterschiedliche Personengruppen.

Eine ungleiche Verteilung von Lasten und Teilhabemöglichkeiten im Rahmen der Transformation droht nicht allein auf der Zeitachse (heutige und künftige Freiheit), sondern auch bezogen auf den Vergleich künftiger Belastungen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen: zwischen denjenigen, die auf dem Land und in der Stadt leben, zwischen Frauen und Männern, zwischen Menschen mit hohen und niedrigen finanziellen Ressourcen, zwischen Menschen mit und ohne Behinderung.

Um eine auch künftig hinreichend gleichberechtigte Teilhabe aller unter den Bedingungen der Transformation sicherzustellen und einer unverhältnismäßigen Belastung und Benachteiligung bestimmter Gruppen entgegenwirken zu können, genügt eine rein freiheitsrechtliche Analyse nicht. Diese bedarf der Ergänzung um eine gleichheitsrechtliche Betrachtungsweise. Das Gleichheitsrecht stellt im Verhältnis zu den Freiheitsrechten sicher, dass da, wo Freiheit geschützt werden muss oder geschützt wird, dies gleichheitsgerecht zu erfolgen hat,

zu dieser „flankierenden Schutzfunktion“ des Gleichheitsrechts siehe z.B. Nußberger, in: Sachs, GG Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 67, mit Verweis auf BVerfGE 84, 197 (199 ff.). Vgl. grundlegend zur Bedeutung des Gleichheitsrechts neben den Freiheitsrechten (und der Menschenwürde) auch Baer, Dignity, Liberty, Equality: A Funda-

**mental Rights Triangle of Constitutionalism, University of Toronto
Law Journal 4 (2009), 417-468.**

Dies gilt auch für grundrechtliche Freiheiten in ihrer intertemporalen Dimension: Nur durch die Einbeziehung der gleichheitsrechtlichen Perspektive wird die bei anhaltender gesetzgeberischer Untätigkeit im Verkehrssektor unabwendbar ungleiche Verteilung (zukünftiger) Freiheiten – zwischen privilegierten Mehrheiten auf der einen Seite und benachteiligten Minderheiten auf der anderen Seite – sichtbar.

2. Gleichheitsrechtliche Bewertung des Energiesteuersenkungsgesetzes

Das Energiesteuersenkungsgesetz führt aufgrund seiner Verteilungswirkung im Individualverkehr¹⁰⁷ zu höheren Emissionen (vor allem) durch wohlhabendere Haushalte und mithin einer Vertiefung des *overshoots* zugunsten der treibhausgasbasierten Ausübung ihrer Freiheitsrechte. Die hierdurch ausgelöste Notwendigkeit von immer drastischeren Klimaschutzmaßnahmen trifft im Gegenzug ärmere Haushalte besonders, ohne dass sie jedoch an den „Vorteilen“ des Energiesteuersenkungsgesetzes wirksam partizipieren könnten. Im Kontext des ohnehin verfassungswidrigen Unterlassens ausreichender Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor¹⁰⁸ ergibt sich daraus ein dreifaches Auseinanderfallen von Vor- und Nachteilen in der Klimatransformation:

Einerseits schafft das Energiesteuersenkungsgesetz Vorteile für wohlhabendere Haushalte, die ärmeren Haushalten nicht in gleichem Maß zugute kommen. Andererseits ist der durch sie formulierte Anspruch auf Mobilität deutlich gewichtiger, denn nur ihre soziale Teilhabe wird durch steigende Kraftstoffpreise gefährdet. Schließlich treffen einschneidende Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor, welche die notwendige Reaktion auf immer weitere Vertiefungen des *overshoots* sind, arme Haushalte deutlich empfindlicher als wohlhabende. Damit werden faktisch verbleibende CO₂-gebundene Mobilitätsmöglichkeiten ungleich verteilt, was wiederum vorgreiflich für die zukünftige Ausübung CO₂-freier Mobilität wirkt.¹⁰⁹

Nicht zu verwechseln ist diese Ungleichbehandlung mit der stets progressiv bzw. degressiv wirkenden Anpassung von Verbrauchssteuern, die aus gleichheitsrechtlicher Perspektive zwar ebenfalls problematisiert werden kann, jedoch nicht

¹⁰⁷ Auch hier wird der Güterverkehr ausgespart.

¹⁰⁸ **Supra Rn. 99.**

¹⁰⁹ Hierzu im Einzelnen **Supra Rn. 99, S. 248.**

Gegenstand dieses Abschnitts ist.¹¹⁰ Hier geht es vielmehr um die ungleiche Bewirtschaftung der faktisch verbleibenden Möglichkeiten CO₂-gebundene Mobilität in Anspruch zu nehmen und die hieraus resultierenden Konsequenzen einer ungleich verteilten, zukünftigen Ausübung CO₂-freier Mobilität.

Lediglich insoweit kann eine spezifische steuerrechtliche Ausprägung des Gleichheitssatzes konstatiert werden, als dass es um die ungleich verteilte Lenkungswirkung des Energiesteuersenkungsgesetzes geht. In der Rechtsprechung des BVerfG ist anerkannt, dass der Gesetzgeber bei der Steuerfestsetzung Lenkungsziele verfolgen kann. Allerdings muss der Lenkungszweck von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen sein,

BVerfGE 93, 121 <147 f.>; 99, 280 <296>; 105, 73 <112>; 110, 274 <293>.

und seinerseits wiederum gleichheitsgerecht ausgestaltet sein

BVerfGE 93, 121 <148>; 110, 274 <293>.

Insbesondere dies erscheint hier fragwürdig. Die Ausgestaltung des Lenkungszwecks des Energiesteuersenkungsgesetzes, fossile Mobilität im *overshoot* auch bei steigenden Kraftstoffpreisen in Anspruch nehmen zu können, hätte berücksichtigen müssen, dass ärmere Haushalte anders als wohlhabende in besonderer Art und Weise heute noch auf fossile Mobilität angewiesen sind und die gestiegenen Preise nur bei ihnen den grundrechtlichen Kern der Inanspruchnahme von Mobilität berühren. Eine Gleichbehandlung dieser wesentlich ungleichen Ausgangslage in der Ausgestaltung des Lenkungszwecks genügt daher nicht den Anforderungen der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung. Sie kann sich auch nicht mit dem Umkehrschluss rechtfertigen, dass Verbrauchssteuern finanzkräftige Haushalte stets mehr belasten und eine Steuersenkung folgerichtig ihnen auch in größerem Maße zukommt. Wie bereits mehrfach herausgestellt, ist die Erhebung einer Steuer aus fiskal- und umweltpolitischen Gründen etwas anderes als ihre vorübergehende Absenkung aus sozialpolitischen. Hier muss die Absenkung dem gleichheitsrechtlich wohlverstandenen Entlastungszweck folgend ausgestaltet werden.

Daran anknüpfend verlangt das BVerfG, dass eine steuerliche Besserstellung einzelner Gruppen, soll ein außersteuerlich bedingtes Kompensationsbedürfnis hierfür

¹¹⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 13.06.1997 - 1 BvR 201/97 m.w.N.

den rechtfertigenden Grund bilden, sich auf ein Mindestmaß an zweckgerechter Ausgestaltung des Vergünstigungstatbestands berufen können muss,

BVerfGE 105, 73 <180>:

„Fehlt ein Mindestmaß an gegenseitiger Abstimmung zwischen ausgleichsbedürftigen Nachteilen einerseits und begünstigenden Ausgleichswirkungen andererseits, so entfällt zugleich der nachvollziehbare Grund für eine ungleich wirkende steuerliche Vergünstigung.“

Mit diesem Maßstab wird deutlich, dass eine progressiv wirkende Entlastung zugunsten ärmerer Haushalte zu rechtfertigen gewesen wäre, nicht jedoch zugunsten wohlhabenderer, die konträr zur Verteilung ausgleichsbedürftiger Nachteile steht.

Auch im Übrigen ist eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung durch einen Sachgrund nicht ersichtlich. Hierzu verweisen wir auf die Ausführungen in benannter Verfassungsbeschwerde.¹¹¹

¹¹¹ Supra Rn. 99, S. 257 ff.