

UMWELTSCHÄDLICHE SUBVENTIONEN IN DEUTSCHLAND

Impressum

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Telefax: (0340) 21 03 22 85
E-Mail: info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Autoren: Holger Berg
Dr. Andreas Burger
Karen Thiele

Gestaltung: Bernd Kreuscher

Druck: UBA

Gedruckt auf Recyclingpapier aus 100% Altpapier

Titelfoto: UBA

INHALT

I	Einleitung	3
1	Weshalb der Abbau umweltschädlicher Subventionen notwendig ist	3
2	Subventionen und (nahe) Verwandte	4
3	Vorgehensweise	5
II	Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen	6
1	Energiebereitstellung und -nutzung	7
1.1	Wirkungen auf die Umwelt	7
1.2	Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen der Energiebereitstellung und -nutzung	8
1.2.1	Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft	8
1.2.2	Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe	9
1.2.3	Steuerentlastung für bestimmte energie-intensive Prozesse und Verfahren	9
1.2.4	Steinkohlesubventionen	10
1.2.5	Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft	12
1.2.6	Energiesteuervergünstigungen für Kohle	13
1.2.7	Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen	14
1.2.8	Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger	14
1.2.9	Kostenfreie Zuteilung der CO ₂ -Emissionshandelszertifikate	16
1.2.10	Subventionierung der Kernenergie	18
2	Verkehr	18
2.1	Wirkungen auf die Umwelt	18
2.2	Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen im Verkehrssektor	19
2.2.1	Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff	19
2.2.2	Entfernungspauschale	19
2.2.3	Energiesteuerbefreiung des Kerosins	20
2.2.4	Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt	21
2.2.5	Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge	21
2.2.6	Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen	22

3	Bau- und Wohnungswesen	22
3.1	Wirkungen auf die Umwelt	22
3.2	Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen im Bau- und Wohnungswesen	24
3.2.1	Eigenheimzulage	24
3.2.2	Bausparförderung	25
3.2.3	Soziale Wohnraumförderung	26
3.2.4	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	26
4	Landwirtschaft	28
4.1	Wirkungen auf die Umwelt	28
4.2	Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen in der Landwirtschaft	29
4.2.1	Agrarförderung der Europäischen Union	29
4.2.2	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	31
4.2.3	Steuervergütung für Agrardiesel	32
4.2.4	Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer	33
4.2.5	Subventionen für die Branntweinproduktion	33
5	Zusammenfassung der wichtigsten umweltschädlichen Subventionen	33
III	Umweltbezogenes Subventionscontrolling: Der „Umweltcheck“ für Subventionen	36
1	Bedeutung eines umweltbezogenen Subventionscontrollings	36
2	Erste Phase: Screening umweltschädlicher Subventionen	37
3	Zweite Phase: Umweltbezogene Subventionsprüfung	39
4	Dritte Phase: Umweltbezogene Subventionssteuerung	40
	Literaturverzeichnis	43
	Anhang: Faktenblätter der umweltschädlichen Subventionen	47

I Einleitung

1 Weshalb der Abbau umweltschädlicher Subventionen notwendig ist

Für die Deutschen ist der Umweltschutz nach dem Arbeitsmarkt das wichtigste Problem in Deutschland¹. Die Qualität der Umweltgüter - wie Klima, Wasser, Boden oder Luft - hat in der Bevölkerung einen hohen Stellenwert. Dies spiegelt sich auch in den öffentlichen und privaten Ausgaben für den Umweltschutz wider: Für Gewässerschutz, Abfallentsorgung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung gaben Staat und Unternehmen im Jahr 2003 zusammen 34,1 Mrd. € aus².

Von einer nachhaltigen Haushaltspolitik aus einem Guss, die systematisch den Umweltschutz fördert und Umweltschutzbefürworter bei allen staatlichen Einnahme- und Ausgabeentscheidungen berücksichtigt, ist Deutschland jedoch noch weit entfernt. Ein zentrales Problem stellt dabei die Subventionspolitik dar. Bereits 2001 kam die OECD in ihrem Umweltprüfbericht für Deutschland zu dem Ergebnis, dass hierzulande etwa 35 % der Subventionen als potenziell umweltschädlich gelten³. Nach den Berechnungen des Umweltbundesamtes in diesem Bericht sind in Deutschland im Jahr 2006 Subventionen im Umfang von knapp 42 Mrd. €⁴ als umweltschädlich einzustufen. Von einem Abbau dieser Subventionen würden sowohl die öffentlichen Haushalte als auch die Umwelt sehr stark profitieren. Prominente Beispiele sind die Befreiung des gewerblichen Flugverkehrs von der Energiesteuer, Energiesteuerermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft, die Eigenheimzulage und die Agrardieselvergütung.

Der Staat greift mit Subventionen an vielen Stellen in den volkswirtschaftlichen Produktionsprozess und in die individuellen Konsumentscheidungen der Haushalte ein. Die Begründungen

hierfür sind vielfältig, nur selten jedoch sind die Eingriffe ökonomisch auch gerechtfertigt. In aller Regel verstoßen Subventionen gegen das allgemeine – nicht nur umweltpolitisch zu verstehende – Verursacherprinzip: Marktwirtschaft kann nur funktionieren und auch „gerecht“ sein, soweit Produzenten und Konsumenten jeweils die vollständigen Kosten ihres Handelns tragen. Subventionen laufen diesem Prinzip zuwider. Stattdessen führen sie dazu, dass die Verursacher einen Teil der einzelwirtschaftlichen Kosten der Produktion und des Konsums nicht selber tragen, sondern der Gesellschaft aufbürden. Subventionen verzerren somit den Wettbewerb mit der Folge, dass die Input- und Produktmärkte suboptimal arbeiten und volkswirtschaftlich ineffiziente Marktergebnisse entstehen.

Die Umwelt steht meist kostenlos zur Verfügung. Infolgedessen berücksichtigen Produzenten und Konsumenten oft nicht die Umweltfolgen ihrer Handlungen, was zu Übernutzungen und Schädigungen der verschiedenen Umweltgüter - wie Klima, Luft, Boden, Wasser und weiterer natürlicher Ressourcen führt. Auch die Gesundheit der Menschen sowie die Tier- und Pflanzenwelt – speziell die biologische Vielfalt – sind betroffen.

Die dadurch entstehenden Kosten muss nicht der Verursacher, sondern die gesamte Gesellschaft tragen. Umweltschädliche Subventionen verschärfen dieses grundsätzliche Problem der externen Umweltkosten. Sie knüpfen direkt an umweltschädliche Produkte, Produktions- und Verhaltensweisen an oder begünstigen diese indirekt. Dadurch wird zusätzlich zu Lasten der Umwelt produziert und konsumiert. Umweltschädliche Subventionen ziehen zusätzlich Ausgaben für die Schadensbeseitigung nach sich und konterkarieren so die Anstrengungen für den Umweltschutz, den die Gesellschaft an anderen Stellen mit großem Aufwand betreibt. Subventionen behindern nicht zuletzt auch einen wirksamen Klimaschutz, etwa, indem sie fossile Energieträger – wie Kohle oder Gas – verbilligen.

¹ Kuckartz u.a. (2006)

² Statistisches Bundesamt (2007a), Tab. 12.17.2 Ausgaben des Produzierenden Gewerbes, des Staates und der privatisierten öffentlichen Unternehmen für Umweltschutz nach Umweltbereichen, S. 317

³ OECD (2001), S. 129. Basis des Anteils der potenziell umweltschädlichen Subventionen sind hier die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gemäß des 17. Subventionsberichts der Bundesregierung (1999). Die Angabe bezieht sich auf das Subventionsvolumen.

⁴ Diese Summe setzt sich überwiegend aus Subventionen des Bundes zusammen. Berücksichtigt sind außerdem Subventionen, die der Bund zusammen mit den Ländern - im Rahmen von Gemeinschaftssteuern und Kofinanzierungen - gewährt oder an denen er über die Rahmengesetzgebung beteiligt ist. Die umweltschädlichen Teile folgender Subventionen sind im Rahmen dieses Berichts nicht quantifizierbar und somit in der Summe von knapp 42 Mrd. € nicht enthalten: die Subventionierung der Kernenergie (vgl. 1.2.10), die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (vgl. 3.2.4), die Agrarförderung der Europäischen Union (vgl. 4.2.1) und die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (vgl. 4.2.2).

Deshalb fordert das Kyoto-Protokoll explizit die Abschaffung von Subventionen, die die Reduktion von Treibhausgasemissionen behindern⁵.

Subventionen sind zum Teil auch deshalb abzubauen, weil sie die Wettbewerbsfähigkeit umweltschädlicher Techniken stärken. Der Schaden für die Umwelt entsteht in diesem Fall dadurch, dass umweltfreundliche Techniken im Lauf der Zeit geringere Entwicklungsmöglichkeiten und schlechtere Marktzugänge haben. So kommt zum Beispiel die EU-Kommission zu dem Schluss, dass erst der Abbau umweltschädlicher Subventionen im Energiesektor gleiche Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Energieträger schaffen würde⁶. So lassen sich die Marktchancen erneuerbarer Energien verbessern. Ohne Subventionsabbau erfordern die beschriebenen Marktverzerrungen auf der anderen Seite eine verstärkte Förderung innovativer, umweltschonender Techniken. Ein mit dem Abbau umweltschädlicher Subventionen einhergehender Wandel der Wirtschaft in Richtung umweltgerechterer Produktionsweisen würde langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärken und hätte auch geringere Umweltschäden und damit niedrigere zukünftige Umweltschutzausgaben zur Folge. Umweltschädliche Subventionen verursachen somit eine zukünftig höhere Belastung des Staatshaushalts, während Subventionen, die die Umweltqualität verbessern, tendenziell den Staatshaushalt künftig über geringere Kosten zur Beseitigung von Umweltschäden mindern.

Die gegenwärtige Subventionspraxis fördert grobenteils nicht eine nachhaltige Entwicklung, weder aus ökologischer noch aus ökonomischer Sicht. Deshalb ist die Integration von Umweltschutzaspekten in die staatliche Subventionspolitik dringend notwendig. Bisher spielt die systematische Überprüfung der Wirkungen auf Umweltgüter wie Klima, Luft, Wasser, Boden, Gesundheit oder biologische Vielfalt bei der Gestaltung der Finanzhilfen, Steuervergünstigungen oder anderer Begünstigungen kaum eine Rolle. Der vielfach geforderte Abbau von Subventionen schlägt sich – falls überhaupt – meist in

der pauschalen Kürzung staatlicher Förderungen nieder. Im Gegensatz zu dem Subventionsabbau nach dem „Rasenmäherprinzip“ trägt der gezielte Abbau jener Subventionen, die ihren eigentlichen Zweck verfehlen und/oder negative Nebeneffekte haben – zum Beispiel die Schädigung von Umweltgütern –, zu einer nachhaltigen Finanzpolitik bei. Deshalb ist ein umweltbezogenes Subventionscontrolling erforderlich, das – neben der Überprüfung des Subventionserfolgs – bei allen Subventionen mögliche negative Wirkungen auf Umweltgüter systematisch untersucht.

2 Subventionen und (nahe) Verwandte

Weder in der finanzwissenschaftlichen Literatur noch in der Praxis ist der Begriff „Subvention“ einheitlich und eindeutig definiert. Grundsätzlich sind Subventionen Begünstigungen der öffentlichen Hand an Unternehmen ohne marktliche Gegenleistung⁷. Davon ausgehend gibt es – je nach Institution und Untersuchungszweck – enge oder weite Abgrenzungen von Subventionen. Dabei kann man zunächst zwischen expliziten und impliziten Subventionen unterscheiden.

Explizite Subventionen sind unmittelbar – im Falle von direkten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen – oder potenziell (bei Bürgschaften und Garantien) budgetrelevant. Diese Abgrenzung wählt auch der Subventionsbericht der Bundesregierung, den das Bundesministerium der Finanzen auf der Grundlage des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 alle zwei Jahre aufstellt⁸. Dabei gelten als Finanzhilfen Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung. Steuervergünstigungen sind laut Subventionsbericht spezielle steuerliche Ausnahmen von bestehenden gesetzlichen Regelungen, die für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen. Diese Definition ist in manchen Fällen jedoch zu eng. Denn sie berücksichtigt nicht, dass eine Subvention auch in der Ausklammerung bestimmter Aktivitäten von der Besteuerung bestehen kann. Für die Existenz einer Steuersubvention ist daher nicht der Wortlaut des Gesetzes entscheidend, sondern ob die

⁵ UNFCCC (2007), Artikel 2, Abschnitt 1, a) v)

⁶ Europäische Kommission (2005), S.6

⁷ Darüber hinaus können auch Hilfen an private Haushalte als Subventionen gelten, falls sie mittelbar dem Wirtschaftsgeschehen zurechenbar sind, gezielt bestimmte Wirtschaftszweige begünstigen oder die Faktorkosten senken. Hierzu zählen in jedem Fall die bei der Wohnungsbau- und Sparförderung gewährten Vergünstigungen sowie die Entfernungspauschale. Im Fall der Entfernungspauschale geht diese Abgrenzung über den Subventionsbegriff des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes hinaus. Vgl. BMF (2007), 21. Subventionsbericht, S. 8, 112 u. 115.

⁸ BMF (2007), 21. Subventionsbericht, 2007, S. 8 f.

Begünstigung dem prinzipiellen Ziel und der Begründung der Steuer entspricht. Ein Beispiel hierfür ist die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff im Vergleich zu Benzin, die der Subventionsbericht nicht als Subvention ausweist. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen, die die Umwelt belasten. Allerdings ist nicht jede Steuervergünstigung automatisch eine ungerechtfertigte Subvention. Zum Beispiel sind im Rahmen der Ökosteuer Steuersatzdifferenzierungen nach Umweltschädlichkeit der Energieträger nicht als Subventionen anzusehen, weil sie – im Gegensatz zu den Ausnahmeregelungen für das Produzierende Gewerbe – dem Besteuerungszweck folgen.

Zu den impliziten Subventionen zählen alle Vergünstigungen, die in verdeckter Form auftreten und keine direkte Budgetwirkung haben. Dazu gehören nicht in Anspruch genommene Bürgschaften und Garantien, gezielte Begünstigungen im Rahmen staatlicher Regulierung oder die staatliche Bereitstellung oder Beschaffung von Gütern, Leistungen und Rechten zu Preisen, die nicht den Marktpreisen entsprechen. Implizite Subventionen können sowohl umweltrelevante Auswirkungen als auch indirekt budgetwirksame Rückwirkungen haben und sind daher bei der Analyse umweltschädlicher Subventionen ebenfalls zu betrachten.

Allerdings sollte der Begriff der impliziten Subventionen nicht auf die unzureichende Internalisierung externer Kosten ausgeweitet werden. Die mangelnde Internalisierung externer Kosten geht zwar – ebenso wie Subventionen – zu Lasten der Gesellschaft, sie stellt jedoch vielfach ein allgemeines Problem unzureichender Umweltpolitik dar und ist nicht auf die gezielte Begünstigung Einzelner zurückzuführen. Die vollständige Internalisierung externer Kosten⁹ stellt eine übergeordnete Handlungsmaxime dar, die über die Subventionspolitik und diesen Bericht hinausgeht¹⁰.

Um alle Begünstigungen umweltschädigender wirtschaftlicher Aktivitäten zu erfassen, ist die Anwendung eines weiten Subventionsbegriffs sinnvoll. Als Subventionen gelten grundsätzlich alle staatlichen Sonderregelungen, die erwerbs-

wirtschaftlich orientierte private und öffentliche Unternehmen oder deren Produkte partiell begünstigen und dabei keine oder nur eine geringere als marktübliche Gegenleistung erfolgt. Dies verändert die relativen Güter- und Faktorpreise und behindert eine verursachergerechte Zuteilung der einzelbetrieblichen Kosten. Dafür sind notwendigerweise – neben den expliziten – auch die impliziten Subventionen zu berücksichtigen.

Jede Definition, jede Erweiterung oder Einschränkung des Subventionsbegriffs ist mit methodischen und normativen Problemen verbunden. Entscheidend ist letztlich die Eignung des gewählten Subventionsbegriffs in Bezug auf das jeweils formulierte Erkenntnisziel. Der hier zugrunde gelegte weite Subventionsbegriff gewährleistet, dass staatliche Handlungsdefizite und Fehlentwicklungen im Umweltbereich bei der Subventionsanalyse umfassend erkennbar werden.

Neben den umweltschädlichen Subventionen sind für die Umweltpolitik auch solche Subventionen relevant, die den Umweltschutz fördern sollen. Dieser Bericht betrachtet jedoch ausschließlich umweltschädliche Subventionen. Für diese thematische Abgrenzung spricht, dass diese Subventionen gravierende Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Umwelt verursachen und hier daher dringender Überprüfungs- und Abbaubedarf besteht. Zudem besitzen sie mit fast 42 Mrd. € im Jahr 2006¹¹ ein viel größeres Ausmaß als umweltfördernde Subventionen¹². Allerdings existiert zwischen dem Vorhandensein umweltschädlicher Subventionen und dem Bedarf an umweltfördernden Subventionen ein Zusammenhang. Denn je weniger umweltschädliche Subventionen den Umweltverbrauch begünstigen, umso weniger muss der Staat dadurch entstehende Wettbewerbsverzerrungen und Fehlsteuerungen mit Hilfe Umweltschutzfördernder Subventionen bekämpfen.

3 Vorgehensweise

Subventionen begünstigen wirtschaftliche Aktivitäten, die die Umwelt in vielfältiger Weise beein-

⁹ vgl. UBA (2007) sowie Maibach u.a. (2007)

¹⁰ Bei anderen Fragestellungen kann es jedoch sinnvoll sein, neben den Subventionen zusätzlich externe Kosten zu betrachten, beispielsweise wenn es um Wirkungen von staatlichen Maßnahmen auf den Wettbewerb der Energieträger geht.

¹¹ Vgl. Fußnote 4

¹² So betragen die von Sprenger und Rave (2003) auf der Basis des 18. Subventionsberichts der Bundesregierung für das Jahr 2000 quantifizierten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die zum Teil dem Umweltschutz zugute kommen, nur rund 4,3 Mrd. €.

trächtigen können. Dieser Bericht analysiert, wie Subventionen negativ auf die Umweltgüter Klima, Luft, Boden, Wasser, menschliche Gesundheit, Artenvielfalt und Landschaft sowie natürliche Ressourcen wirken. Damit nutzt er jene Bewertungskriterien, die auch der Umweltverträglichkeitsprüfung zugrunde liegen. Der Bericht analysiert Subventionen und ihre Umweltwirkungen in den Bereichen Energiebereitstellung und -nutzung, Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie Landwirtschaft, weil sie die größten Umweltprobleme verursachen und am stärksten von umweltschädlichen Subventionen profitieren. Der Bericht konzentriert sich auf die wichtigsten Subventionen des Bundes und betrachtet Förderprogramme auf Landes- und kommunaler Ebene nur am Rand.

Die Analysen verdeutlichen, wie vielfältig und vernetzt die Umweltwirkungen der Subventionen sind. Es ist mitunter schwierig, einen unmittelbaren Kausalzusammenhang zwischen Subvention und Umweltschaden herzustellen. Weil die Effekte - wegen der induzierten Verhaltensänderungen der Wirtschaftssubjekte und der Vielzahl der Randbedingungen - kaum zu isolieren sind, ist es noch schwieriger, die Wirkungen der einzelnen Subventionen auf ein bestimmtes Umweltgut zu quantifizieren. Darüber hinaus wirken die umweltschädlichen Subventionen nur selten auf ein einzelnes Umweltgut, sondern beeinträchtigen mehrere Umweltfaktoren gleichzeitig. Dies liegt an der Komplexität der ökologischen Zusammenhänge und der Vernetzung der Umweltgüter. Beispielsweise wirkt die Entfernungspauschale verkehrserzeugend, was zu Emissionen an klimaschädlichem Kohlendioxid (CO₂), Luftschadstoffen und Lärm führt. Sie gibt außerdem Anreize zur zunehmenden Zersiedelung der Landschaft, einer der Hauptursachen für den Verlust an biologischer Vielfalt. Die Zersiedelung der Landschaft wiederum führt indirekt zu weiteren verkehrsbedingten Umweltbelastungen - etwa, weil die zurückzulegenden Fahrtstrecken länger werden und sich die Rahmenbedingungen für den öffentlichen Verkehr verschlechtern.

Angesichts der Schwierigkeiten, den einzelnen Subventionen die verschiedenen Umweltschadenswirkungen quantitativ zuzurechnen, stellt dieser Bericht die Wirkungsbeziehungen zwischen den Subventionen und ihren umweltschädlichen Auswirkungen rein qualitativ dar. Selbstverständlich quantifizieren wir aber die Subventionen soweit möglich. Einheitlicher

Bezugszeitraum ist das Jahr 2006.

Der folgende Hauptteil der Studie dokumentiert die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen. Er ist in die Kapitel

1. Energiebereitstellung und -nutzung,
2. Verkehr,
3. Bau- und Wohnungswesen sowie
4. Landwirtschaft

gegliedert. Zu Beginn jedes Kapitels steht ein Abschnitt, der eine Übersicht über die negativen Wirkungen der Subventionen auf die betrachteten Umweltgüter gibt. Die folgenden Abschnitte stellen die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen aus dem jeweiligen Bereich vor. Teil III beschreibt, wie ein umweltorientiertes Subventionscontrolling zu einem systematischen Abbau umweltschädlicher Subventionen und zu einer nachhaltigen Subventionspolitik beitragen kann. Im Anhang sind die beschriebenen Subventionen als Faktenblätter dargestellt, um einen schnellen Überblick zu bieten.

II Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen

1 Energiebereitstellung und -nutzung

1.1 Wirkungen auf die Umwelt

Die derzeitige Energieversorgung beruht stark auf fossilen und nuklearen, also nicht-erneuerbaren Energieträgern. Sie ist nicht nachhaltig, denn sie verursacht erhebliche Umweltbelastungen und -gefährdungen. Bereits bei der Gewinnung fossiler und nuklearer Energieträger entstehen Schäden in den Abbau- und Fördergebieten. Hierzu zählen großflächige Landschaftszerstörungen und damit verbundene Artenverluste, Bodensenkungen und Bergschäden beim Kohleabbau unter Tage, Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts und der Trinkwasserversorgung sowie Staubbelastungen. Darüber hinaus birgt der Transport fossiler und nuklearer Energieträger hohe Umweltrisiken. Es drohen Boden-, Gewässer- und Küstenverschmutzungen entlang der Verkehrswege sowie gravierende Schäden als Folge schadhafter Pipelines, Havarien von Öltankern und Gasexplosionen.

Die so genannten Endenergien – hauptsächlich elektrischer Strom, Wärme, Brennstoffe und Kraftstoffe – werden vor allem aus den nicht-erneuerbaren Primärenergieträgern Kohle, Erd-

öl, Erdgas und Uran gewonnen. Die mit der Energiebereitstellung, -umwandlung und -nutzung verbundenen Umweltprobleme sind vielfältig. Jeder Energieträger hat aus Umweltschutzsicht seine spezifischen Vor- und Nachteile und ist je nach Energie-, Kohlenstoff- und Schadstoffgehalt unterschiedlich umweltschädlich.

Bei der Verbrennung fossiler Energieträger zur Bereitstellung von Strom, Heizwärme und industrieller Prozesswärme entstehen Luftschadstoffe – zum Beispiel Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Kohlenmonoxid oder Staub sowie das Treibhausgas CO₂. Luftschadstoffe beeinträchtigen die menschliche Gesundheit, führen zur Versauerung und Eutrophierung von Gewässern und Böden, schädigen die Natur sowie Gebäude, Kulturgüter, zum Beispiel Denkmäler. CO₂ ist das Treibhausgas, welches den höchsten Anteil am anthropogenen Treibhauseffekt und damit der aktuellen globalen Erwärmung hat. Das Klimaschutzziel, die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2020 um 40 % (im Vergleich zu 1990) zu senken, ist mit der gegenwärtigen Energieversorgung nicht zu erreichen. Negative Folgen des Klimawandels sind zum Beispiel häufigeres Auftreten von Hitzeperioden, Dürren, Starkniederschlägen und die Intensivierung tropischer Stürme, der Anstieg des Meeresspiegels, der Rückgang der Eis- und Schneebedeckung sowie Versauerung der Ozeane. Beeinträchtigungen des Klimas haben global weit reichende, nachteilige Wirkungen auf Ökosysteme, gefährden die menschliche Gesundheit, bedrohen die biologische Vielfalt und haben in vielen Sektoren wirtschaftliche Einbußen zur Folge, etwa in der Land- und Forstwirtschaft oder im Tourismus.

Die Kernenergie weist aus Umweltschutzsicht ebenfalls erhebliche Nachteile auf. Sie kann hohe Strahlenbelastungen und infolgedessen schwere Gesundheitsschäden verursachen. Im Kraftwerksbetrieb besteht das Risiko von Unfällen, und die Frage der langfristigen Endlagerung radioaktiver Abfälle ist nach wie vor ungeklärt.

Energiewirtschaft und Industrie tragen erheblich zur Umweltbelastung bei. Die Energiewirtschaft vereinigt - in der Abgrenzung des deutschen Treibhausgasinventars - die öffentliche Stromerzeugung, die zentrale Wärmeerzeugung – zum Beispiel in Heizwerken –, die Raffinerien und die Kokereien. Die Energiewirtschaft ist in Deutschland die größte Emittentin des Schwefeldioxids

(55 %) und des CO₂ (46 % der energiebedingten CO₂-Emissionen im Jahr 2005). Die Kraftwerke haben mit 41 % aller energiebedingten CO₂-Emissionen daran den größten Anteil. Die Industrie betreibt ebenfalls Kraftwerke zur Eigenversorgung, bezieht jedoch den größten Teil ihres Stroms aus Kraftwerken der öffentlichen Versorgung. Sie verbrauchte im Jahr 2005 fast die Hälfte des gesamten Stroms und verursachte ein Drittel der Treibhausgasemissionen in Deutschland¹³.

Neben den genannten Umweltbelastungen und Risiken ist die gegenwärtige Energienutzung auch deshalb nicht nachhaltig, weil Erdöl, Erdgas, Kohle und Uran nicht erneuerbar sind und über kurz oder lang zur Neige gehen. Der hohe Ressourcenverbrauch schränkt die Nutzungsmöglichkeiten künftiger Generationen stark ein, denen die Rohstoffe nicht mehr zur Verfügung stehen werden. Dies sollte sich in den Preisen dieser natürlichen Ressourcen stärker widerspiegeln.

Alle Glieder der Wertschöpfungskette – von der Gewinnung über die Umwandlung bis zur Nutzung von Energieträgern – sind Gegenstand expliziter oder impliziter Subventionen. Dafür gibt es in den folgenden Abschnitten zahlreiche Beispiele. Subventionen, die bei – gewerblichen oder privaten – Energienutzern zu einer Senkung der Energiekosten führen, begünstigen deren Energieverbrauch. Denn dies verringert die ökonomischen Anreize der Nachfrager, Energie sparsam und effizient einzusetzen. Beispiele sind zahlreiche Ausnahmen und Ermäßigungen bei der Energie- und Stromsteuer für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft (vgl. Abschnitte 1.2.1 bis 1.2.3 und 1.2.6 bis 1.2.8). Subventionen im Energiebereich sind ebenso als umweltschädlich zu bezeichnen, sofern sie den Wettbewerb zwischen den Energieträgern zu Gunsten relativ umweltschädlicher Energieträger verzerren und auf diese Weise einen nicht nachhaltigen Energieträgermix herbeiführen. Dabei handelt es sich häufig um Subventionen der Energieträger Kohle und Kernenergie (vgl. Abschnitte 1.2.4 bis 1.2.6, 1.2.9 und 1.2.10).

Ferner sei darauf hingewiesen, dass auch Subventionen im Verkehrs- und Bauwesen teilweise negative Rückwirkungen auf die energiebedingten Umweltbelastungen haben (vgl. Kapitel 2 und 3). So führt zum Beispiel die indirekte För-

¹³ Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2006a), Emissionen gemessen in CO₂-Äquivalenten

derung der Zersiedelung – etwa mit Hilfe der Entfernungspauschale oder der Eigenheimzulage – zu einem Wachsen der Netzlängen der Infrastrukturen pro Kopf der Bevölkerung. Vor allem die Fern- und Nahwärmenetze werden angesichts abnehmender Siedlungsdichte unrentabel. Dies untergräbt die künftigen Potenziale der Kraft-Wärme-Kopplung und verringert die Möglichkeiten der CO₂-Emissionsminderung mit Hilfe einer effizienten Energienutzung. Zur langfristigen Senkung der CO₂-Emissionen ist also der Abbau umweltschädlicher Subventionen in anderen Bereichen ergänzend notwendig.

1.2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen der Energiebereitstellung und -nutzung

1.2.1 Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft

Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft sind nur mit 60 % der Regelsteuersätze für Strom und die Heizstoffe Erd- und Flüssiggas sowie bei Heizöl mit rund 73 % des Regelsteuersatzes belastet, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht zu gefährden. Insgesamt sind circa 120.000 Unternehmen begünstigt. Darunter befinden sich viele Unternehmen, die weder hohe spezifische Energiekosten aufweisen noch stark im internationalen Wettbewerb stehen. Diese Ausnahmeregelung hat zwar das Bundesverfassungsgericht bestätigt¹⁴ und die EU-Kommission beihilferechtlich genehmigt¹⁵, sie ist aber aus Umweltschutz- und Wettbewerbsicht zu weitreichend. Die Anreize zum energiesparenden Verhalten bleiben wegen der Steuerermäßigung weit hinter denen in anderen Wirtschaftsbereichen, wie dem Handels- und Dienstleistungssektor, und in privaten Haushalten zurück. Dass der Handlungsbedarf gerade aus Klimaschutzsicht erheblich ist, zeigen beispielhaft folgende Zahlen: Von 1993 bis 2005 steigerte die Industrie als größter Abnehmer ihren Stromverbrauch überdurchschnittlich um rund ein Drittel. Die CO₂-Emissionen aus Industrieprozessen haben sich im Jahr 2006 gegenüber 2005 – auch wegen des Wirtschaftswachstums – um 4,2 Mio. Tonnen deut-

lich erhöht, das waren 5,4 % mehr als im Jahr davor.

Der Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen, die das Produzierende Gewerbe verursacht, lassen sich erheblich senken – zum Beispiel mit Stromsparen und einem Wechsel der Energieträger. Es besteht ein großer Nachholbedarf bei der Verbesserung der Energieeffizienz, insbesondere bei Querschnittstechniken – wie etwa elektrischen Antrieben, Druckluftsystemen, Dampferzeugung, Pumpen und Ventilatoren sowie Beleuchtung. Gerade bei den vielen, in Industrie und Gewerbe betriebenen Elektromotoren bestehen große wirtschaftliche Stromsparmöglichkeiten, die allein 10 % des gesamten deutschen Stromverbrauches und damit rund 5 % der gesamten deutschen Treibhausgasemissionen ausmachen. Jedoch bestehen in den Industriebetrieben – nicht zuletzt wegen der gewährten Steuervergünstigungen – zu geringe steuerliche Anreize zur energieeffizienten Produktion.

Im Jahr 2006 betrug die allgemeine Steuervergünstigung für das Produzierende Gewerbe sowie für die Land- und Forstwirtschaft insgesamt

2,163 Mrd. €

(1,85 Mrd. € Stromsteuer plus 313 Mio. € Mineralölsteuer¹⁶). Bis Ende 2006 bezog sich die 40%ige Steuerermäßigung nur auf die Strom- und Ökosteuersätze, die zwischen 1999 und 2003 eingeführt und angehoben wurden. Seit 1. Januar 2007 beziehen sich die Ermäßigungen jedoch auf die gesamten Energiesteuersätze für Heizstoffe, also inklusive der bereits vor 1999 bestehenden Mineralölbesteuerung. Für Strom, der vor 1999 ohnehin nicht besteuert wurde, sowie Erd- und Flüssiggas bedeutet dies weiterhin einen Ermäßigungssatz von 40 %, für Heizöl – wegen der Einwände der Europäischen Kommission – einen Ermäßigungssatz von 26,7 %. Aber wegen der auf die gesamten regulären Steuersätze verbreiterten Berechnungsbasis sinken Steuerbelastung und Steuereinnahmen. Nach ihrer Ausweitung ab Anfang 2007 umfasst diese Subvention schätzungsweise knapp 2,3 Mrd. € jährlich.

¹⁴ BVerfG 1 BvR 1748/99 vom 20.4.2004 - Urteil zur "Ökosteuer"

¹⁵ Staatliche Beihilfe Nr. N 449/2001 - Deutschland ("Fortführung der ökologischen Steuerreform nach dem 31. März 2002"), ABl. C 137 vom 8.6.2002 und erneute Genehmigung der modifizierten Regelungen mit Schreiben der Europäischen Kommission vom 13.06.2007 (Staatliche Beihilfe N 775/2006)

¹⁶ BMF (2007), 21. Subventionsbericht, S. 247 u. S. 252

Diese Steuervergünstigung ist abzubauen. Das heißt, die Steuersätze sind auf das Niveau der anderen Wirtschaftsbereiche sowie des Haushaltssektors anzuheben. Auf diese Weise sind die steuerlichen Anreize zu energiesparendem Verhalten im Produzierenden Gewerbe sowie der Land- und Forstwirtschaft deutlich zu verstärken. Der Abbau der Steuervergünstigung erhöht auch das Steueraufkommen und erweitert gemäß der Konzeption der Ökologischen Steuerreform¹⁷ die Spielräume zur Senkung der Rentenversicherungsbeiträge und/oder zur Finanzierung von Maßnahmen des Umwelt- und Klimaschutzes. Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, die nach diesem Subventionsabbau von der Ökologischen Steuerreform netto belastet sind, können bis zum Jahr 2012 den Spitzenausgleich in Anspruch nehmen.¹⁸

Falls der Staat weiterhin Energiesteuervergünstigungen gewähren sollte, dürfen diese nur noch Betriebe erhalten, die ein verifiziertes Energiemanagementsystem einführen, dabei ein Energiesparprogramm erarbeiten und zumindest jene Energiesparmaßnahmen implementieren, die sich aus einzelwirtschaftlicher Sicht lohnen, das heißt, die rentabel sind und sich in angemessener Zeit amortisieren. Auf diese Weise wäre sichergestellt, dass die Betriebe als Gegenleistung für die Steuerermäßigungen Energieeinsparungen und energieeffiziente Produktionsweisen realisieren.

1.2.2 Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe

Zusätzlich zur allgemeinen Strom- und Energiesteuer-Ermäßigung um 40 % der Regelsätze (vgl. Abschnitt 1.2.1) erhalten Unternehmen des Produzierenden Gewerbes 95 % ihrer verbleibenden Ökosteuerzahlungen erstattet, die über die Entlastungen bei den Rentenversicherungsbeiträgen hinausgehen. Begünstigt waren dadurch im Jahr 2005 circa 22.000 vergleichsweise energieintensiv produzierende Unternehmen. Diese Begünstigung soll deren Belastungen aus Ökosteuer wegen des internationalen Wettbewerbs vermeiden. Die aus dieser Regelung resultierenden Grenzsteuersätze betragen für Strom nur

3 % des normalen Stromsteuersatzes und in Bezug auf den Ökosteueranteil von Erd- und Flüssiggas – wegen der ab 2007 ausgedehnten allgemeinen Steuerermäßigung – sogar weniger als 3 % der regulären Ökosteuersätze. Konkret bedeutet dies, dass die betreffenden Unternehmen für eine zusätzlich verbrauchte Kilowattstunde Strom nicht mehr rund 2 Cent, sondern nur noch 0,06 Cent Ökosteuer zahlen müssen.

Der Spitzenausgleich hatte im Jahr 2006 einen Umfang von

1,94 Mrd. €

und beträgt somit circa ein Zehntel der gesamten Ökosteuerereinnahmen von jährlich rund 18 Mrd. €. Die Steuerausfälle beliefen sich 2006 auf 1,7 Mrd. € bei der Stromsteuer und 240 Mio. € bei der Mineralölsteuer¹⁹.

Der Spitzenausgleich schwächt den Anreiz zum energiesparenden Verhalten in den begünstigten Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sehr stark. Aus Gründen des Klimaschutzes ist diese Sonderregelung bei der Ökosteuer deshalb von Grund auf reformbedürftig. Die beihilferechtliche Genehmigung des Spitzenausgleichs der Europäischen Kommission lief Ende 2006 aus. Er wurde jedoch im Juni 2007 mit rückwirkender Gültigkeit ab Anfang 2007 bis Ende 2012 nahezu unverändert verlängert²⁰.

Aus Umweltschutzsicht ist es sinnvoll, den Spitzenausgleich abzuschaffen und somit die stark ermäßigten marginalen Steuersätze zu erhöhen, um den Anreiz zur Verminderung des Energieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen zu steigern. Dies birgt die Gefahr, dass besonders energieintensive Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, mit Energiesteuern unzumutbar belastet und in ihrer Existenz gefährdet würden. Dies lässt sich jedoch mit einer Härtefallregelung vermeiden, die spätestens nach dem Jahr 2012 an die Stelle des Spitzenausgleichs treten sollte. Solche Härtefallregelungen gibt es beim Emissionshandel (Härtefallklausel gemäß § 7 Abs. 11 ZuG 2007) und gab es beim „Kohlepfennig“ in den 90er Jahren.

¹⁷ Das Konzept der Ökologischen Steuerreform besteht darin, einerseits den Faktor Energie durch eine steuerliche Verteuerung von Kraft- und Heizstoffen sowie Strom zu belasten und dadurch Anreize zum Energiesparen zu setzen und andererseits mit dem erzielten Steuermehraufkommen den Faktor Arbeit durch eine Senkung des Beitragsatzes in der Rentenversicherung zu entlasten und dadurch mehr Beschäftigung zu schaffen.

¹⁸ Für die Zeit nach 2012 schlägt das Umweltbundesamt eine Härtefallregelung vor (vgl. Abschnitt 1.2.2).

¹⁹ BMF (2007), 21. Subventionsbericht, S. 249 u. S. 253

²⁰ Schreiben der Europäischen Kommission vom 13.06.2007 (Staatliche Beihilfe N 775/2006)

1.2.3 Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren

Im seit August 2006 neu gefassten Energiesteuergesetz (und analog im Stromsteuergesetz) gibt es aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit neue steuerliche Ausnahmetatbestände, deretwegen viele energieintensive Prozesse steuerfrei bleiben. Grundsätzlich sind Energieerzeugnisse mit zweierlei Verwendungszweck (beispielsweise Energieträger für die Stahlerzeugung, die dort auch als Ausgangsstoff verwendet werden) und für die Verwendung in mineralogischen Verfahren (zum Beispiel in der Grundstoff- und Baustoffindustrie) von der Energiebesteuerung befreit. Steuerbefreit sind im Einzelnen die Elektrolyse, chemische Reduktionsverfahren, Prozesse der Metallerzeugung und -bearbeitung sowie die thermische Abfall- und Abluftbehandlung. Ebenfalls befreit sind Prozesse der Glas-, Keramik-, Ziegel-, Zement- und Kalkindustrie, die Herstellung weiterer Baustoffe - Gips, Kalksandstein, Porenbetonzeugnisse, und Asphalt - sowie mineralischer Düngemittel. Diese unbefristeten Befreiungen sind nach der EG-Energiesteuer-richtlinie zulässig, aber nicht zwingend²¹.

Die Steuervergünstigungen für die genannten Prozesse, die aus Energie- und Stromsteuergesetz resultieren, beziffert der 21. Subventionsbericht der Bundesregierung auf insgesamt

322 Mio. € jährlich²².

Da bei den begünstigten industriellen Prozessen überhaupt keine steuerlichen Anreize zum sparsamen Umgang mit Energie wirken, sind die pauschalen Befreiungen für die genannten chemischen, metallurgischen und mineralogischen Produktionsverfahren zu streichen. Es sollten spätestens nach dem Jahr 2012 die regulären Energiesteuersätze und die vorgeschlagene Härtefallregelung gelten²³. Letztere sollte gezielt solche Unternehmen unterstützen, die die energiesteuerbedingten Mehrkosten wegen des hohen internationalen Wettbewerbsdrucks nicht überwälzen können und dadurch in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Um die Besteuerungslücke zu schließen, sollte die EU den Anwendungsbereich der EG-Energiesteuerrichtlinie auch auf die genannten chemischen, metallurgischen und

mineralogischen Produktionsverfahren und die Herstellung von Baugrundstoffen ausdehnen.

1.2.4 Steinkohlesubventionen

Der deutsche Steinkohlebergbau war mit rund 1,7 Mrd. € im Jahr 2006 und einem Anteil von fast 30 % nach wie vor der größte Empfänger direkter Finanzhilfen des Bundes. Darin enthalten waren im Jahr 2006 knapp 1,6 Mrd. € Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie und zum Ausgleich der Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen sowie Anpassungsgelder des Bundes für Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus in Höhe von nahezu 130 Mio. €. Hinzu kamen im Jahr 2006 21 Mio. € „Bergmannsprämien“ aus dem Lohnsteueraufkommen und 572 Mio. € Finanzhilfen des Landes Nordrhein-Westfalen, so dass das Subventionsvolumen im Jahr 2006

2,285 Mrd. €

betrug²⁴. Bei einer Fördermenge von 20,7 Mio. Tonnen an Steinkohle waren im Jahr 2006 noch 35.400 Menschen im deutschen Steinkohlebergbau beschäftigt – rein rechnerisch entfielen also 2006 auf jeden Arbeitnehmer über 64.500 € Subventionen. Wegen der Verschiebung von Zahlungszeitpunkten auf das jeweilige Folgejahr in Verbindung mit der Begleichung ausstehender Verpflichtungen aus dem Kohlekompromiss von 1997 (so genannte „Bugwelle“) im Jahr 2006 steigt das Volumen der Finanzhilfen des Bundes für den Steinkohlebergbau zwischen 2005 und 2008 sogar um 245 Mio. €.

Am 7. Februar 2007 einigten sich der Bund sowie die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland mit der RAG AG und der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) grundsätzlich darauf, die Steinkohlesubventionen abzubauen und den subventionierten Steinkohlebergbau bis Ende des Jahres 2018 sozialverträglich zu beenden²⁵. Ab 2009 stellen der Bund mit rund 15,6 und das Land Nordrhein-Westfalen mit rund 3,9 Mrd. € weitere Subventionen in Höhe von rund 19,5 Mrd. € – ohne Berücksichtigung von Anpassungsgeldleistungen – bereit.

²¹ Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, Art. 2, Abs. 4, lit. b)

²² BMF (2007), 21. Subventionsbericht, S. 18 u. S. 83

²³ Vgl. vorangegangene Abschnitte 1.2.1 und 1.2.2.

²⁴ BMF (2007), 21. Subventionsbericht, S. 16 u. S. 132-134

²⁵ Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW u.a. (2007).

Dies soll das Steinkohlefinanzierungs-gesetz fest-schreiben. Allerdings wird der Deutsche Bundes-tag im Jahr 2012 zu überprüfen haben, ob die Vereinbarung zur Beendigung der subventionier-ten Steinkohleförderung unter den Gesichtspunk-ten der Wirtschaftlichkeit, der Sicherung der Energieversorgung und der übrigen energiepoli-tischen Ziele fortbestehen soll.

Die Kosten der Steinkohleförderung sind in Deutschland im Vergleich zu den Gesteigungs-kosten in anderen Ländern so hoch, dass der Stein-kohlebergbau in Deutschland nur mit dauerhaf-ten Subventionen weiter bestehen könnte. Neben der ökonomischen Unsinnigkeit dauerhafter Erhaltungssubventionen erzeugt der Kohleabbau auch gravierende Umweltprobleme und Folge-kosten. Aus Kohlebergwerken entweicht das besonders klimaschädliche Treibhausgas Methan. Bergehalde sind aufwändig abzudichten, um eine Gefährdung des Grundwassers zu verhin-dern. Durch Bergsenkungen entstehen erhebli-che Schäden an Gebäuden und Verkehrsanlagen. Der sinkende Boden verursacht Überschwemm-ungsrisiken, die man mit Deichbau und Pumpen-systemen dauerhaft eingrenzen muss. Aus diesen Gründen entstehen so genannte Ewigkeitslasten. Die Regelungen des Steinkohlefinanzierungsge-setzes²⁶ zur Finanzierung der Ewigkeitskosten durch die RAG-Stiftung schließen nicht aus, dass der Bund und die Revierländer in der Zukunft einen Teil der Ewigkeitslasten übernehmen müs-sen, was eine weitere Subvention bedeuten wür-de. Denn sofern das Stiftungsvermögen nicht ausreichte, müssten die Revierländer Nordrhein-Westfalen und Saarland für die Ewigkeitslasten eintreten und der Bund könnte sich mit einem Drittel daran beteiligen. Die Fokussierung der deutschen Elektrizitätswirtschaft auf Kohle behin-dert tendenziell die Entwicklung einer nachhalti-gen Energieversorgung in Deutschland. Selbst falls ein Ende der deutschen Steinkohleförde-rung zunächst zu einer Substitution durch Koh-leimporte führen sollte, so wäre der Verzicht auf die Steinkohlesubventionen ein wichtiges Signal für eine langfristig klimagerechte Energiepolitik, die einen Energieträgermix erfordert, der weni-ger CO₂ -Emissionen verursacht als bisher.

Aus diesen Gründen sind die Steinkohlesubven-tionen stärker und schneller als bisher geplant

zu reduzieren. Dies würde die öffentlichen Haus-halte erheblich entlasten und finanzielle Freiräu-me für die verstärkte Förderung erneuerbarer Energien und der rationellen Energieverwendung schaffen, zum Beispiel bei der energetischen Gebäudesanierung. Hieraus würden – neben geringerer Treibhausgasemissionen – auch posi-tive Beschäftigungswirkungen resultieren²⁷. Das Land Nordrhein-Westfalen – das von einem Abbau der Steinkohlesubventionen besonders betroffen ist – plant die Sanierungsrate auf jähr-lich 3 % des Gebäudebestandes zu verdreifachen und hat hierfür – zusätzlich zum bundesweiten Gebäudesanierungsprogramm der KfW-Banken-gruppe - Gelder bereitgestellt. Als Folge der För-derung der energetischen Gebäudesanierung rechnet die Landesregierung mit bis zu 100.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen²⁸. Die wirtschaftli-chen Nachteile eines Abbaus der Steinkohlesub-ventionen wären dagegen relativ gering, denn die Exportchancen deutscher Bergbautechnik sind auf einem globalen Markt durch den Sub-ventionsabbau nicht gefährdet. Die kostengünsti-ge Kohleversorgung der deutschen Elektrizitäts-wirtschaft und der Stahlindustrie wäre auch ohne heimische Steinkohle gegeben, denn die weltweiten Kohlereserven sind sehr hoch. Zudem sind die Versorgungsrisiken gerade bei Steinkoh-le relativ gering, da die Vorkommen weltweit verteilt sind und sich zu einem erheblichen Teil auch in politisch stabilen Staaten befinden.

Sowohl ökonomische als auch ökologische Argu-mente sprechen dafür, die Steinkohleförderung schnellstens – spätestens 2012 oder früher – zu beenden²⁹. Die über diesen Zeitpunkt hinaus gewährten Subventionen sind zur Minderung der Folgeschäden des Bergbaus sowie zur Förde-rung von Beschäftigung und Innovation zu ver-wenden. Zumindest sollte man im Zuge der für das Jahr 2012 vereinbarten Überprüfung der Grundsatzentscheidung zur Beendigung der Steinkohlesubventionierung nicht über eine Ver-längerung der Förderung des Steinkohleberg-baus über das Jahr 2018 hinaus, sondern über eine Verkürzung beraten. Dabei sind - neben wirtschaftlichen und energiepolitischen Gesichts-punkten - auch die Umweltwirkungen des Stein-kohlebergbaus als Entscheidungskriterium zu berücksichtigen.

²⁶ Steinkohlefinanzierungsgesetz v. 20.12.2007

²⁷ Frohn u.a. (2003)

²⁸ Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW (2007)

²⁹ RWI (2007)

1.2.5 Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft

Die deutsche Braunkohlewirtschaft erhält auf verschiedene Art und Weise Subventionen. Da es sich in den wenigsten Fällen um direkte Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen handelt, gehen diese Begünstigungen nicht aus dem Subventionsbericht der Bundesregierung hervor. Sie sind schwierig zu identifizieren und quantifizieren³⁰. Besonders bedeutsam ist die Freistellung des Braunkohletagebaus von der Förderabgabe für Bodenschätze sowie von Wasserentnahmeentgelten.

Laut Bundesberggesetz sind auf bergfreie Bodenschätze 10 % des Marktpreises als Förderabgabe zu zahlen. Die Länder können diesen Satz variieren oder bestimmte Rohstoffe befreien. Auf Grundlage alter Rechte ist der Braunkohletagebau von dieser Förderabgabe gänzlich ausgenommen. In Deutschland wurden 2006 rund 176 Mio. Tonnen Braunkohle gefördert³¹. Eine Förderabgabe in Höhe von 10 % des Preises von etwa 10 €/t³² würde daher 176 Mio. € pro Jahr ausmachen.

In den meisten Bundesländern mit Tagebauen (außer Sachsen-Anhalt) ist für die Entnahme von Grundwasser ein Entgelt zu zahlen. Die Wasserrahmenrichtlinie der EU fordert die Deckung der Kosten für so genannte Wasserdienstleistungen einschließlich des Umwelt- und Ressourcenverbrauchs nach dem Verursacherprinzip zumindest für die Bereiche Haushalte, Industrie und Landwirtschaft. Darin ist zwar keine Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Wasserentnahmeentgelte seitens des Staates enthalten. Sofern jedoch die durch die Sümpfung hervorgerufenen Umweltbeeinträchtigungen nicht mit Umweltauflagen vollständig kompensierbar sein sollten, bliebe ein Bedarf, die Umwelt- und Ressourcenkosten den Verursachern anzulasten. Das in Deutschland dafür bislang einzige Instrument ist das Wasserentnahmeentgelt, das die meisten Länder erheben. Aber alle Bundesländern, die diese Abgabe erheben, befreien die Entwässerung der Braunkohletagebaue – sofern das Wasser nicht kommerziell genutzt wird – von diesem Entgelt. Die Subventionierung des unentgeltlichen Wasserverbrauchs beträgt mindestens 20 Mio. € jährlich³³, falls man die – zwischen den

Bundesländern differierenden – Wasserentnahmeentgelte als Richtwerte für die Kosten der Ressourcennutzung ansetzt.

Mit dem Verzicht auf die Erhebung der Förderabgabe für Bodenschätze sowie der Freistellung von den Wasserentnahmeentgelten begünstigen die Bundesländer die Braunkohle implizit durch die unentgeltliche oder verbilligte Nutzung von Ressourcen um jährlich insgesamt

mindestens 196 Mio. €.

Braunkohle ist der fossile Energieträger mit der höchsten Klima-, Umwelt- und Gesundheitsbelastung. Zu den gravierenden Tagebaufolgen gehört die Zerstörung des natürlichen Grundwasserhaushalts, was mit Schädigungen von Trinkwasserbrunnen, Feuchtgebieten und deren Pflanzen- und Tierarten verbunden ist. Der hohe Flächenbedarf des Braunkohle-Tagebaus führt zu großräumiger Zerstörung der Landschaft und Siedlungen. Bei der Stromerzeugung aus Braunkohle sind die spezifischen Klimafolgekosten am größten, weil es sich um den fossilen Energieträger mit den höchsten klimaschädlichen CO₂-Emissionen pro Energieeinheit handelt.

Aus Sicht des Umweltschutzes ist es deshalb notwendig, die implizite Begünstigung der Braunkohle abzubauen. Dies würde langfristig dazu beitragen, den Anteil der Braunkohle-Verstromung im Energieträgermix zu senken und damit den Schadstoff- und CO₂-Ausstoß sowie die weiteren Umwelt- und Gesundheitsfolgen der Braunkohlewirtschaft zu mindern. Für Braunkohle ist die Förderabgabe in Höhe von 10 % des Marktwertes zu erheben. Der Abgabensatz läge dann bei circa 1 €/Tonne Braunkohle. Für den Braunkohletagebau sollten die Länder auch Wasserentnahmeentgelte erheben. Die Abgabe sollte die Umwelt- und Ressourcenkosten der Grundwasserentnahme decken und in der Tarifgestaltung eine sinnvolle Weiterverwertung des gehobenen Wassers begünstigen. Das Land Sachsen-Anhalt sollte das in § 47 seines Wassergesetzes vorgesehene Wasserentnahmeentgelt auch tatsächlich erheben. Neue und bestehende Braunkohlekraftwerke und -tagebaue sollten weder explizite noch implizite Subventionen erhalten, die dem Verursacherprinzip widersprechen.

³⁰ Lechtenböhrer, u.a. (2004)

³¹ DIW (2007a), S. 114

³² Lechtenböhrer u.a. (2004), S. 42 u. S. A 34. Der Preis für Braunkohle unterliegt nur relativ geringen Schwankungen.

³³ Lechtenböhrer u.a. (2004), S. 43

1.2.6 Energiesteuervergünstigungen für Kohle

Kohle blieb – im Gegensatz zu anderen Heizstoffen wie Heizöl und Erdgas – in Deutschland lange Zeit unbesteuert. Für den Großteil der Kohle, die der Strom- und der Stahlerzeugung dient, gilt das auch weiterhin. Für die Stromerzeugung hat die Bundesregierung die Besteuerung der fossilen Energieträger Gas und Öl zum 1. August 2006 abgeschafft, so dass hier die Besteuerung aller fossilen Primärenergieträger entfällt. Die Energiesteuerrichtlinie lässt aber eine Besteuerung der zur Stromerzeugung eingesetzten Energieträger aus umweltpolitischen Gründen weiterhin zu. Die Anlagen der Stahlerzeugung, die einen bedeutenden Teil der Steinkohle verwenden, nehmen am Emissionshandel teil und sind als energieintensive Prozesse von der Energiebesteuerung ausgenommen. Diese Steuerbefreiung stellt eine ungerechtfertigte Begünstigung der Stahlproduktion und ihres Energieträgers Kohle dar, solange der Emissionshandel die dabei hervorgerufenen externen Kosten nicht hinreichend internalisiert.

Nur für den kleinen Anteil Kohle, der zur Wärmeherzeugung dient, führte die Bundesregierung wegen der europäischen Energiesteuerrichtlinie im Rahmen des Energiesteuergesetzes seit dem 1. August 2006 die Besteuerung ein. Der Steuersatz beträgt 0,33 €/Gigajoule (GJ) - bezogen auf den Heizwert. Er entspricht dem Mindeststeuersatz der EG-Energiesteuerrichtlinie für die private Verwendung von Kohle. Die Steuereinnahmen aus der Kohlesteuer betragen im Jahreszeitraum von August 2006 bis Juli 2007 nach Abzug der Steuerermäßigungen (hauptsächlich für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren, vgl. Abschnitt 1.2.3) 14,72 Mio. €³⁴. Dieses Aufkommen erbringt aber vorerst nur die gewerbliche Verwendung, weil die Kohlesteuer für private Haushalte aus sozialen Gründen bis zum 31. Dezember 2010 ausgesetzt bleibt. Bei einem Kohleverbrauch der privaten Haushalte für Heizzwecke von circa 1,4 Mio. Tonnen Steinkohleeinheiten (SKE) oder 42 Mio. GJ im Jahr 2006³⁵ entgeht dem Staat wegen der Steueraussetzung ein Aufkommen von knapp 14 Mio. € jährlich.

Der Steuersatz von 0,33 €/GJ spiegelt die von der Kohlenutzung ausgehenden Umwelt- und

Gesundheitsbelastungen durch Schwefeldioxid, CO₂ und Feinstaub nicht hinreichend wider. Die zu geringe und für Privathaushalte fehlende Besteuerung der Kohle ruft im Wärmemarkt Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der emissionsärmeren, aber besteuerten Energieträger Heizöl und Erdgas hervor. Dies bevorzugt den Einsatz der Kohle, obwohl Kohle der umwelt- und klimaschädlichste fossile Heizstoff ist.

Um eine solche Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden und eine hohe umweltschutzorientierte Lenkungswirkung der Energiebesteuerung zu gewährleisten, sollte sich der Steuersatz für alle fossilen Energieträger zu 50 % am Energiegehalt und zu 50 % an der CO₂-Emissionsrelevanz orientieren. Als Referenzgröße für die Höhe des Steuersatzes im Wärmemarkt lässt sich der aktuelle Steuersatz für leichtes Heizöl von 61,35 €/1000 Liter zugrunde legen. Nach dieser Berechnung liegt der angemessene Steuersatz für Kohle bei 1,98 €/GJ (entspricht 0,715 Cent/kWh) und damit sechsmal höher als der derzeit gültige. Auf der Grundlage dieses Steuersatzes resultiert ein jährliches Subventionsvolumen für die zur Wärmeherzeugung eingesetzte Kohle von nahezu

157 Mio. €,

davon entfallen 73,6 Mio. € auf den zu gering besteuerten gewerblichen und 83,2 Mio. € auf den steuerbefreiten privaten Kohleverbrauch. Zur Beseitigung umweltschädlicher Begünstigungen der Kohle auf dem Wärmemarkt und zur Verbesserung der umweltschutzbezogenen Lenkungswirkung ist die Kohlesteuer schrittweise auf den Steuersatz von 1,98 €/GJ anzuheben. Er sollte sowohl für die betriebliche als auch die private Verwendung gleichermaßen gelten. Zur Linderung sozialer Härten ist die Einführung der Kohlesteuer für Privathaushalte mit einem effektiven Umrüstprogramm für die - häufig alten und ineffizienten - Heizungsanlagen zu flankieren. Private Haushalte, die ihre Kohleheizung durch eine neue, umweltfreundliche Heizung ersetzen, sollten einen Zuschuss zu den Kosten der Umrüstung erhalten. Für den Ersatz umweltschädlicher Nachtspeicherheizungen sieht die Bundesregierung ein solches Umrüstprogramm bereits vor³⁶.

³⁴ Statistisches Bundesamt (2007b) und (2007c)

³⁵ Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen (2007), Tab. 2.8.2.1; VDEW (2007), S. 14

³⁶ BMWi/BMU (2007), S. 40

1.2.7 Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen

Das so genannte Herstellerprivileg des Energiesteuergesetzes erlaubt es Betrieben, die Energieerzeugnisse produzieren - also zum Beispiel Raffinerien, Gasgewinnungs- und Kohlebetriebe -, für ihre Produktion Energieträger steuerfrei zu verwenden. Dies betrifft sowohl auf dem eigenen Betriebsgelände hergestellte als auch fremdbezogene Energieerzeugnisse - wie Mineralöle, Gase oder Kohle. Die Bundesregierung rechnet im 21. Subventionsbericht mit jährlichen Steuer- ausfällen von

400 Mio. €³⁷.

Raffinerie- und andere Prozesse der Herstellung von Energieerzeugnissen sind häufig sehr energie- und emissionsintensiv. Wegen des Herstellerprivilegs fehlen für solche Verfahren steuerliche Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz und infolgedessen zur Verminderung der Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen. Daher ist diese Begünstigung der Hersteller von Energieerzeugnissen nicht sachgerecht. Am Markt erhältliche Brennstoffe - wie leichtes Heizöl oder Gas - sollten auch im Falle ihres Einsatzes in Herstellungsbetrieben der regulären Energiebesteuerung unterliegen. Für die Raffinerien, Gasgewinnungs- und Kohlebetriebe sollten insoweit dieselben energiesteuerlichen Regelungen³⁸ gelten wie für andere energieintensive Unternehmen des Produzierenden Gewerbes.

Im Gegensatz dazu sind nicht marktfähige Stoffe wie Destillations- und Konversionsrückstände aus Raffinerien auch weiterhin nicht zu besteuern. Ziel muss es bleiben, dass der Einsatz solcher Rückstände in geeigneten Anlagen mit wirksamer und umfassender Abgasreinigung am Raffineriestandort (oder in dessen Nähe) erfolgt. Eine Besteuerung würde Anreize verstärken, diese Rückstände unkontrolliert für anderweitige, aus Umweltschutzsicht besonders schädliche Nutzungen - etwa als Bunkeröl - zu verwenden.

Zu berücksichtigen ist, dass das Herstellerprivileg EU-weit besteht und die europäische Energie-

steuerrichtlinie die Besteuerung eigenerzeugter Energieträger ausschließt³⁹. EU-rechtlich möglich ist derzeit nur die Besteuerung zugekaufter Energieträger. Eine steuerliche Ungleichbehandlung eigenerzeugter und fremdbezogener Energieträger innerhalb eines Raffineriebetriebs kann sowohl positive als auch negative umwelt- und Klimaschutzbezogene Wirkungen haben⁴⁰. Letztendlich überwiegt die positive Anreizwirkung der Besteuerung im Hinblick auf den sparsamen und effizienten Energieeinsatz. Daher ist - unter Berücksichtigung der Energiesteuerrichtlinie - auf kurze Sicht zu fordern, fremdbezogene Energieträger in Herstellungsbetrieben der regulären Energiebesteuerung zu unterziehen. Mittel- und langfristig müssen jedoch auch marktfähige eigenerzeugte Brennstoffe der Besteuerung unterliegen. Dazu ist eine Aufhebung des Besteuerungsverbots für eigenerzeugte Energieträger in der EG-Energiesteuerrichtlinie anzustreben.

1.2.8 Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger

Energieträger, die nicht als Heiz- oder Kraftstoff dienen, sind von der Energiebesteuerung ausgenommen. Mineralöle werden als Rohstoffe etwa zur Produktion von Kunststoffen, Lacken, Lösungsmitteln oder Düngemitteln verwendet. Erdgas ist Rohstoff in der Ammoniakherstellung. Dazu kommen nicht-energetisch genutzte Raffinerieprodukte - wie Bitumen und Schmierstoffe. Im Jahr 2006 betrug das Gesamtvolumen der nicht-energetischen Energieverwendung in Deutschland 1020 Petajoule, das waren 7 % des gesamten Primärenergieverbrauchs⁴¹. Setzt man als Referenzmaßstab den Steuersatz für leichtes Heizöl von 61,35 €/1000 Liter (entspricht 1,69 €/Gigajoule) oder den Steuersatz für Erdgas von 5,50 €/Megawattstunde (entspricht 1,53 €/Gigajoule) an, ergibt sich ein Subventionsvolumen von jährlich

1,6 bis 1,7 Mrd. €.

Die Steuerbefreiung für die nicht-energetische

³⁷ BMF (2007), 21. Subventionsbericht, S. 83 u. S. 246

³⁸ Vgl. Abschnitte 1.2.1 und 1.2.2.

³⁹ Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, Art. 21, Abs. 3, Satz 1

⁴⁰ Die steuerlichen Anreize zur energieeffizienten Gestaltung der Produktionsprozesse wirken aus Klimaschutzsicht grundsätzlich positiv. Die Steuer kann jedoch auch die Substitution eines verhältnismäßig klimagerechten Energieträgers (zum Beispiel Erdgas) durch einen verhältnismäßig klimaschädlichen Energieträger (zum Beispiel Heizöl) auslösen und somit negative Umweltwirkungen haben.

⁴¹ Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2006b)

Verwendung fossiler Rohstoffe ist nicht gerechtfertigt, weil auch die stoffliche Nutzung endliche Ressourcen beansprucht und im Verlauf des Produktlebenszyklusses Abfälle und Treibhausgasemissionen entstehen. Selbst bei der Produktion und Nutzung chemischer und petrochemischer Erzeugnisse bilden sich Treibhausgase, weil dabei Kohlenstoff oxidiert und als CO₂ entweicht. Die genannten negativen Umweltauswirkungen spiegeln sich nicht in den Preisen wider. Es sind deshalb steuerliche Anreize zu schaffen, um fossile Energieträger auch als Grundstoff effizienter einzusetzen und durch erneuerbare Rohstoffe zu ersetzen sowie Abfall und Treibhausgasemissionen zu vermeiden. Nicht-energetisch genutzte Energieträger sind gemäß ihrer Umwelt- und Ressourcenbeanspruchung zu besteuern. Eine solche Regelung sollte aus Gründen der umweltpolitischen Wirksamkeit und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit möglichst EU-weit oder in einer Gruppe von Vorreiterstaaten eingeführt werden.

1.2.9 Kostenfreie Zuteilung der CO₂-Emissionshandelszertifikate

Im Rahmen des europäischen Emissionshandels hatte sich Deutschland für die Handelsperiode 2005 bis 2007 entschieden, die CO₂-Emissionszertifikate den Anlagen der Energiewirtschaft und der Industrie kostenlos zuzuteilen, also nicht zu veräußern. Diese Zuteilungspraxis ermöglicht es den Betreibern der am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen, CO₂ kostenfrei zu emittieren, sofern sie nicht mehr als die ihnen zugeteilten Zertifikate benötigen⁴².

Da die innerhalb des Emissionshandelssektors vergebenen Emissionsrechte knapp und zugleich handelbar sind, erhalten die Emissionsrechte am Markt einen Preis⁴³. Für die Unternehmen bedeutet dies, dass sie einen veräußerbaren Vermögenswert in Form eines Verschmutzungsrechts vom Staat geschenkt bekommen. Außerdem erhalten sie die Möglichkeit, nach Maßgabe der

sich am Markt bildenden Zertifikatspreise Opportunitätskosten in ihre Produktionskosten einzukalkulieren. Viele Energieversorger haben dies getan und die Opportunitätskosten zu einem großen Teil auf die Strompreise aufgeschlagen. Die kostenlose Vergabe der Emissionsrechte hat bei den Energieversorgungsunternehmen per saldo zu Zusatzgewinnen in Milliardenhöhe geführt. Zugleich verzichtete der Staat durch die kostenlose Vergabe der Emissionsrechte auf erhebliche Einnahmen.

Die kostenlose Vergabe von Emissionsrechten erfüllt somit alle in Kapitel I 2 genannten wesentlichen Kriterien einer impliziten Subvention (indirekte Budgetwirkung, staatliche Bereitstellung von Rechten zu Preisen, die unterhalb des Marktpreises liegen).

Bei einem konservativ geschätzten durchschnittlichen Zertifikatspreis von 5 €/Tonne CO₂ in der ersten Handelsperiode⁴⁴ und 499 Mio. Zertifikaten betrug das Subventionsvolumen für deutsche Anlagenbetreiber im Jahr 2006 insgesamt knapp

2,5 Mrd. €.

Die Umweltwirkungen dieser Subvention sind schwierig zu beurteilen. Da die Art der Zuteilung keine Rückwirkung auf das festgelegte Emissionsbudget hat, stellt die kostenlose Vergabe an sich keine umweltschädliche Subvention bezüglich der CO₂-Obergrenze dar. Allerdings entstehen wegen der kostenlosen Zuteilung indirekt umweltschädliche Rückwirkungen auf den Energieträgermix und den Bau neuer Kraftwerke.

Emissionszertifikate, die nicht versteigert werden, sind nach anderen Allokationsregeln auf die Anlagen aufzuteilen. Für die erste Handelsperiode 2005 bis 2007 erfolgte die Zuteilung kostenlos auf der Basis historischer Emissionen einer Referenzperiode (Grandfathering). Dies setzte nur sehr geringe Impulse für die Änderung des CO₂-intensiven Energieträgermixes im Sinne einer nachhaltigen Energieversorgung. Die kostenlose Zuteilung und der Allokationsmecha-

⁴² Die Einführung des Emissionshandels ist ein Regimewechsel, der das Verursacherprinzip für CO₂-Emissionen einführt und die originäre Verteilung der Verschmutzungsrechte fundamental ändert. Es ist den betroffenen Anlagenbetreibern nun nicht mehr gestattet, CO₂ zu emittieren, es sei denn, sie haben dafür Berechtigungen. Die eingeführte Emissionsobergrenze bedeutet nicht zugleich, dass Emissionen auch weiterhin kostenlos möglich sein müssen. Stattdessen könnte der Staat die Emissionsrechte auch veräußern. Die europäische Emissionshandelsrichtlinie sieht schon für die erste Handelsperiode die Möglichkeit vor, 5% des Volumens zu veräußern, und Deutschland wird in der zweiten Handelsperiode 40 Millionen Berechtigungen veräußern. Grundsätzlich ist ab der dritten Handelsperiode eine vollständige Veräußerung denkbar.

⁴³ Hierin liegt auch ein zentraler Unterschied zur - ebenfalls kostenlosen - Vergabe von Verschmutzungsrechten im Rahmen ordnungsrechtlicher Instrumente.

⁴⁴ Der Preis für die Emissionszertifikate schwankte im Zeitraum 2005 bis 2007 sehr stark: von anfangs 20 € über 30 € in der Spitze bis unter 1 €/Tonne CO₂ im Verlauf des Jahres 2007. Zum Zweck der Bewertung des durchschnittlichen Subventionsvolumens ist ein Preis von 5 €/Tonne CO₂ eine konservative Schätzung.

nismus erhöhen mittel- bis langfristig die volkswirtschaftlichen Kosten weiterer Emissionsminderungen, weil die bisherigen Zuteilungsregeln die Weichen in Richtung eines nicht nachhaltigen Energieträgermixes stellen.

Die im Nationalen Allokationsplan (NAP II) für die zweite Handelsperiode vorgesehenen Zuteilungsregeln sehen für moderne Gas- und Kohlekraftwerke eine weitgehend kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen anhand von Benchmarks vor, die sich nach den Brennstoffen Gas und Kohle unterscheiden und an der jeweils besten verfügbaren Technik orientieren. Bei diesem Benchmark-System mit Brennstoffdifferenzierung sind die Anzeizeffekte zur Verwendung relativ CO₂-armer Energieträger – wie Gas – allerdings deutlich schwächer als bei einem einheitlichen, rein produktbezogenen Benchmark-System. Die Beibehaltung eines eigenen Benchmarks für Kohlekraftwerke dürfte – auch angesichts des anhaltend relativ hohen Preises für Erdgas – in vielen Fällen weiter den Ausschlag zur Investition in Kohlekraftwerke geben. Die aus Umweltschutzsicht wünschenswerte Umstellung der Stromerzeugung auf Gas befeuerte Kraftwerke bleibt auf diese Weise weiter schwierig. Aus diesem Grund stellt die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten anhand brennstoffdifferenzierender Benchmarks – zum Beispiel für Kohlestrom – eine umweltschädliche Subvention zugunsten der Betreiber von Kohlekraftwerken dar.

Die Zuteilung des Emissionsbudgets sollte zumindest auf der Basis eines einheitlichen, produktorientierten Benchmarks erfolgen. Dieser sollte für Neu- und Bestandsanlagen die selben Werte haben, damit der Anreiz, alte und ineffiziente Anlagen mit modernen, effizienten Anlagen zu ersetzen, vollständig wirksam werden kann.

Langfristig sind alle Zertifikate zu versteigern, da dies die einzige Möglichkeit ist, tendenziell ineffiziente Zuteilungsregeln – wie Grandfathering oder Benchmarks – zu umgehen und nicht mit Klimaschutzmaßnahmen verbundene Zusatzgewinne der Anlagenbetreiber zu verhindern. Die vollständige Auktionierung wendet das Verursacherprinzip an, indem sie die implizite Subventi-

on beseitigt. Die Einnahmen sollten in den Staatshaushalt fließen und für Klimaschutzmaßnahmen ausgegeben werden. Ein erster Schritt auf diesem Weg ist die Versteigerung von jährlich 40 Mio. Zertifikaten, die der Deutsche Bundestag am 22. Juni 2007 für die Zeit ab 2008 beschloss⁴⁵. Angesichts eines Börsenwertes auf dem Terminmarkt für die Zertifikate der zweiten Handelsperiode von über 20 €/Tonne CO₂ (Stand März 2008) ist bei einer Auktionierung von 40 Mio. Zertifikaten mit staatlichen Einnahmen von über 800 Mio. € pro Jahr zu rechnen. Bei der Überarbeitung der Emissionshandelsrichtlinie für die dritte Handelsperiode ist die vollständige Auktionierung anzustreben. Zumindest ist ein hoher Mindestauktionsanteil vorzuschreiben, um den Weg zu einer späteren vollständigen Auktionierung zu ebnen.

1.2.10 Subventionierung der Kernenergie

Die Kernenergie erhielt vor allem zu Anfang ihrer Nutzung für die Stromerzeugung hohe explizite Subventionen, insbesondere für die Forschung. Insgesamt flossen seit dem Beginn der Förderung im Jahr 1956 bis heute gut 40 Mrd. € an Ausgaben des Bundes und der Länder in die nukleare Forschung⁴⁶. Damit wurde die Kernenergie insgesamt deutlich stärker gefördert als beispielsweise die erneuerbaren Energien und die Energieeffizienz, die seit dem Jahr 1974 nur gut 6 Mrd. € an Forschungsförderung erhielten⁴⁷.

Im Jahr 2006 standen knapp 400 Mio. € aus dem Bundeshaushalt für die nukleare Energieforschung und die Beseitigung kerntechnischer Anlagen zur Verfügung⁴⁸. Zusätzlich wird die Kernkraft in erheblichem Umfang mit impliziten Subventionen gefördert. Insbesondere die Regelungen zur Haftung bei Unfällen in Kernkraftwerken sowie zu den – von den Kernkraftbetreibern gebildeten – Rückstellungen stellen Vorteile mit subventionsähnlicher Wirkung in Milliardenhöhe dar.

Dem Verursacherprinzip folgend, müsste der Verursacher der Risiken aus der Kernkraftnutzung die volle Haftung übernehmen. Zwar haftet der Betreiber eines Kernkraftwerks bei einem Unfall mit seinem gesamten Vermögen.

⁴⁵ Zuteilungsgesetz 2012

⁴⁶ DIW (2007b), S. 19, Preisbasis 2006

⁴⁷ DIW (2007b), S. 53, Preisbasis 2006. Vor dem Jahr 1974 war die öffentliche Forschungsförderung für erneuerbare Energien und Energieeffizienz vernachlässigbar gering.

⁴⁸ DIW (2007b), S. 14. Die angegebene Summe setzt sich aus den Förderschwerpunkten „Nukleare Energieforschung“ und „Beseitigung kerntechnischer Anlagen“ zusammen.

Allerdings müssen zur Deckungsvorsorge an liquiden Mitteln nur 2,5 Mrd. € verfügbar sein (davon 256 Mio. € aus der Haftpflichtversicherung des Betreibers und 2,244 Mrd. € aus der Deckungszusage der Betreibergemeinschaft). Über diesen Betrag hinaus liegt keine Zahlungssicherheit vor – im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Betreibers muss der Staat für den restlichen Schaden aufkommen. Eine höhere Deckungssumme über Haftpflichtversicherungen ist unter ökonomischen Aspekten nicht möglich, da die Eintrittswahrscheinlichkeit und das Ausmaß eines Störfalls kaum kalkulierbar sind. Außerdem sind die möglicherweise sehr hohen Kosten schwierig versicherbar. Schätzungen zufolge könnte ein nuklearer Unfall einen Schaden in Höhe von über 5.000 Mrd. € verursachen⁴⁹. Der Betreiber trägt das Risiko damit nur zu einem geringen Teil, die Kosten des verbleibenden Risikos übernimmt der Staat (und damit die Gesellschaft), der auf diese Weise die Kernenergie implizit subventioniert⁵⁰. Eine Quantifizierung dieser Subvention ist äußerst schwierig. Schätzungen der Begünstigung durch die begrenzte Versicherungspflicht für Kernkraftanlagen schwanken zwischen 5 und 184 Cent/kWh⁵¹.

Hinzu kommen Begünstigungen in Gestalt der Rückstellungen für die spätere Stilllegung und Entsorgung der Kernkraftanlagen. Die Betreiber sammeln diese Rückstellungen über 25 Jahre an und reduzieren dabei ihr zu versteuerndes Einkommen. Die Rückstellungen können die Unternehmen zur Finanzierung von Unternehmensaktivitäten jedoch weiter verwenden. Ab dem 26. Jahr⁵² entsteht der Betreibergesellschaft bis zum Zeitpunkt der Stilllegung außerdem ein Zinsgewinn⁵³. Eine genaue Quantifizierung der Begünstigung aus Rückstellungen ist zurzeit nicht möglich. Auf Basis einer vereinfachten Modellrechnung schätzt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) den Vorteil, der mit der derzeitigen Rückstellungspraxis verbunden ist,

auf jährlich mindestens 175 Mio. €⁵⁴. Diese Praxis ist so zu ändern, dass sie Unternehmen, die Kernkraftwerke betreiben, durch Rückstellungen nicht begünstigt. Allerdings schließt die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen zum Ausstieg aus der Kernenergie eine solche Reform aus⁵⁵.

Zwar ist es wegen der angeführten Schwierigkeiten nicht möglich, die Höhe der Subventionierung der Kernkraft insgesamt genau zu bestimmen. Bisherige Schätzungen deuten jedoch darauf hin, dass ohne die hohe implizite Subventionierung – insbesondere die Begrenzung der Deckungsvorsorge der Haftung – die Kernenergie als Energieträger nicht konkurrenzfähig wäre⁵⁶.

Wegen der Gesundheits- und Umweltbelastungen aus dem Uranabbau, der ungeklärten Endlagerung der Abfälle, der Gefahr schwerer Störfälle und der möglichen Verbreitung der militärischen Nutzung handelt es sich bei der Kernenergie um eine inhärent umweltschädliche Technik. Auch für den Klimaschutz gibt es effektivere und effizientere Möglichkeiten, die CO₂-Emissionen zu verringern. So entstehen bei der nuklearen Stromerzeugung – etwa beim Abbau und der Anreicherung des Urans für Brennelemente – mehr Treibhausgase als bei der Nutzung der Windenergie⁵⁷. Investitionen in erneuerbare Energien und Energieeffizienz sind zudem in der Regel die kostengünstigeren Alternativen. Bezogen auf die Kosten zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen ist die Kernenergie im Vergleich meist nicht wettbewerbsfähig⁵⁸. Die expliziten und impliziten Subventionen der Kernenergie stärken deren Wirtschaftlichkeit und führt dazu, dass sie überhaupt einzelwirtschaftlich rentabel ist.

⁴⁹ Ewers und Rennings (1992)

⁵⁰ Hausner und Simon (2006)

⁵¹ vgl. Thomas u.a. (2007)

⁵² Für die ersten 25 Jahre besteht für die Rückstellungen eine Abzinsungspflicht.

⁵³ vgl. Fouquet und Uexküll (2003)

⁵⁴ DIW (2007b), S. 39

⁵⁵ In der Vereinbarung vom 14. Juni 2000 heißt es: "Die Bundesregierung wird keine Initiative ergreifen, mit der die Nutzung der Kernenergie durch einseitige Maßnahmen diskriminiert wird. Dies gilt auch für das Steuerrecht."

⁵⁶ Irrek (2007)

⁵⁷ vgl. Fritsche (2007), S. 7. Demnach entstehen pro kWh Strom aus Kernkraft - je nach Herkunft des eingesetzten Urans - 32 bis 65 g CO₂-Äquivalente; aus Windkraft - je nachdem ob aus Offshore- oder Onshore-Anlagen - 23 bis 24 g CO₂-Äquivalente.

⁵⁸ Fritsche (2007)

2 Verkehr

2.1 Wirkungen auf die Umwelt

Die durch den Verkehr verursachten Umweltschäden sind vor allem auf die verkehrsbedingten Emissionen und die Flächeninanspruchnahme zurückzuführen.

Der Verkehr trägt in Deutschland wesentlich zu Emissionen von CO₂ (19 %), Kohlenmonoxid (39 %), Stickstoffoxiden (52 %), flüchtigen Kohlenwasserstoffen (13 %), Staub (10 %) und Lärm bei⁵⁹, die vielfältige Umweltschäden zur Folge haben. Besonders für den Klimaschutz ist der Verkehr ein wichtiger Sektor. Da in Zukunft die Verkehrsleistung unter den derzeitigen Bedingungen weiter wachsen dürfte, ist es umso wichtiger, dieses Wachstum zu verringern und den Anteil emissionsarmer Verkehrsträger zu erhöhen. Die Emissionen an Stickstoffoxiden und flüchtigen Kohlenwasserstoffen des Verkehrs tragen wesentlich zur Ozonbelastung in bodennahen Luftschichten bei. Stickstoffoxide sind außerdem in hohem Maße für die Versauerung und Eutrophierung terrestrischer und einiger Gewässer-Ökosysteme und den nachfolgenden Verlust an Biodiversität mit verantwortlich. Die verkehrsbedingten Luftschadstoffemissionen gefährden außerdem in erheblichem Ausmaß die menschliche Gesundheit. So schädigen erhöhte Feinstaubkonzentrationen in Innenstädten, zu denen der Verkehr maßgeblich beiträgt, die Gesundheit der Menschen – etwa in Gestalt vermehrter Atemwegserkrankungen. Auch die akute und chronische Belastung mit Verkehrslärm zieht gesundheitliche Risiken nach sich.

Neben den verkehrsbedingten Emissionen verursachen Flächeninanspruchnahme und Landschaftszerschneidung als Folge des Verkehrswegebau weitere Umweltschäden (vgl. Abschnitt 3.1). Die damit verbundenen Habitatbeeinträchtigungen und -fragmentierungen sind eine bedeutende Ursache des fortwährenden Verlustes an Biodiversität⁶⁰. Zunehmende Zersiedlung, zu der die Erschließung der Landschaft mit Verkehrswegen beiträgt, führt außerdem zu einer Umschichtung der Verkehrsleistung hin zum Pkw, da das Angebot an Bus- und Bahnverbindungen

in Gegenden mit niedriger Bevölkerungsdichte zunehmend unattraktiv und teuer wird. Dieser Trend zum Pkw zieht negative ökologische Folgewirkungen nach sich. Die Verkehrsinfrastruktur beeinflusst so – neben anderen Faktoren – wesentlich die Anteile der Verkehrsträger an der Verkehrsleistung sowie das gesamte Verkehrsaufkommen⁶¹.

Subventionen im Verkehr tragen auf unterschiedliche Weise zur Belastung der Umwelt bei. Die Begünstigung von Kraftstoffen oder Antriebstechniken mit vergleichsweise schlechten Umwelteigenschaften senkt deren Kosten und steigert so ihren Anteil an der gesamten Verkehrsleistung. Ein Beispiel hierfür ist die Steuerbegünstigung von Dieselmotoren gegenüber Ottomotoren (vgl. Abschnitt 2.2.1). Auch bewirken subventionsbedingt niedrige Kraftstoff- oder Nutzungskosten, dass nur geringe Anreize für die Investition in innovative, effiziente Antriebstechniken oder Fahrzeuge bestehen – zum Beispiel in der Binnenschifffahrt (vgl. Abschnitt 2.2.4) oder bei der pauschalen Besteuerung der privaten Nutzung der Dienstwagen (vgl. Abschnitt 2.2.6).

Die Begünstigung umweltschädlicher Verkehrsträger erhöht deren Wettbewerbsfähigkeit, so dass ihr Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen wächst. Dies ist beispielsweise bei der steuerlichen Begünstigung des Flugverkehrs der Fall (vgl. Abschnitt 2.2.3 und 2.2.5). Außerdem schaffen Subventionen Anreize zur Steigerung des Verkehrsaufkommens, indem sie die Kosten des Verkehrs insgesamt senken. Ein Beispiel hierfür ist die Entfernungspauschale (vgl. Abschnitt 2.2.2). In Kombination mit Bausubventionen und einer gut ausgebauten Verkehrsinfrastruktur erhöhen solche Subventionen die Flächeninanspruchnahme, insbesondere in Gegenden mit geringer Siedlungsdichte. Indirekt werden so der Ausbau des Verkehrsnetzes und die zunehmende Zersiedlung unterstützt mit der Folge, dass sich Transportwege – etwa zwischen Wohnung und Arbeit – verlängern und das Verkehrsaufkommen weiter wächst.

⁵⁹ Berechnet für das Jahr 2005 aus Tabelle "Emissionen ausgewählter Luftschadstoffe nach Quellgruppen in Deutschland 1990 - 2005", Umweltdaten online, Zugriff November 2007 <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/document/downloadImage.do?ident=9253>

⁶⁰ BfN (2005)

⁶¹ EEA (2007), S. 12/13. Die Europäische Umweltagentur kommt in dem aktuellen Bericht zu Verkehrssubventionen in Europa zu dem Ergebnis, dass insbesondere der Straßenverkehr in der EU von aus öffentlichen Haushalten finanzierten Verkehrswegen jährlich mit einem dreistelligen Milliardenbetrag profitiert.

2.2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen im Verkehrssektor

2.2.1 Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff

Mit 47,04 Cent/l liegt der Energiesteuersatz für schwefelfreien Dieselkraftstoff um 18,41 Cent/l unter dem Steuersatz von 65,45 Cent/l für Benzin. Unter Berücksichtigung der Umsatzsteuer ist die steuerliche Begünstigung des Dieselkraftstoffes noch höher (21,9 Cent/l).

Die niedrigere Besteuerung des Dieselkraftstoffs ist ein Instrument zur Begünstigung des gewerblichen Straßengüterverkehrs. Um die damit verbundene, ungerechtfertigte Vergünstigung für Diesel-Pkw auszugleichen, unterliegen diese einer höheren Kfz-Steuer. Dennoch wächst die Attraktivität derjenigen Pkw mit Dieselmotoren, wie der steigende Anteil an Diesel-Pkw im Bestand (in Deutschland von 13,3 % auf 23,2 % von 1999 bis Anfang 2007⁶²) verdeutlicht. Dies ist ein Indiz, dass die höhere Kfz-Steuer die geringere Energiesteuer auf Dieselkraftstoff nicht hinreichend ausgleicht.

Bei einer Besteuerung der 33,4 Mrd. l Diesel im Jahr 2006⁶³ ergibt die Begünstigung von Dieselkraftstoff gegenüber Ottokraftstoff einen jährlichen Steuerausfall von

6,15 Mrd. €⁶⁴.

Aus Umweltschutzsicht ist die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff kritisch zu beurteilen. Denn ein Diesel-Pkw belastet die Luft im Mittel etwa zehnmal mehr mit Stickstoffoxidemissionen als ein Benziner. Auch bei der Feinstaubbelastung stellen Diesel-Pkw, die in der Regel noch nicht über einen Partikelfilter verfügen, wegen der kanzerogenen Wirkung von Feinstäuben im Vergleich zum Otto-Pkw ein wesentlich höheres Risiko für die Gesundheit dar. Nicht zuletzt aus klimapolitischer Sicht ist die steuerliche Vergünstigung in Höhe von 18,41 Cent/l nicht gerechtfertigt, denn Dieselkraftstoff hat einen höheren Kohlenstoffgehalt als Benzin und erzeugt bei der Verbrennung pro Liter etwa

13 % höhere CO₂-Emissionen. Wegen dieser negativen Auswirkungen auf die Umwelt ist die Ermäßigung des Dieselsteuersatzes schrittweise abzuschaffen und der Dieselsteuersatz auf das Niveau des Benzinsteuersatzes anzuheben⁶⁵. Gleichzeitig mit der Anhebung der Energiesteuer für Dieselkraftstoff ist die Kfz-Steuer für Diesel-Pkw auf die für Otto-Pkw zu senken.

2.2.2 Entfernungspauschale

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können Aufwendungen für Arbeitswege im Rahmen der Einkommensteuer mit einem Kostensatz von 30 Cent je Kilometer einfacher Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort wie Werbungskosten steuerlich absetzen. Dies senkt die Steuerlast, sobald der Werbungskosten-Pauschbetrag in Höhe von derzeit 920 € pro Jahr überschritten ist. Seit dem Jahr 2007 gilt diese Vergünstigung erst ab dem 21. Entfernungskilometer. Das Bundesverfassungsgericht prüft derzeit, ob diese Kürzung mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Vergleichbare Steuerentlastungen sind in den meisten anderen EU-Ländern unbekannt.

Die Entfernungspauschale unterstützt das Wachstum des Verkehrsaufkommens sowie den Trend zu langen Arbeitswegen und zur Zersiedlung der Landschaft. Sie begünstigt damit vor allem den Pkw-Verkehr, da das Angebot öffentlicher Verkehrsmittel besonders in Gegenden mit niedriger Siedlungsdichte sehr eingeschränkt ist und deshalb für viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine Alternative darstellt. Die Entfernungspauschale wirkt damit dem Klimaschutz entgegen und trägt zur Belastung mit Luftschadstoffen und Lärm bei. Die Flächeninanspruchnahme infolge der Zersiedlungsprozesse ist außerdem eine wichtige Ursache für den Verlust an Biodiversität und hat weitere umweltschädliche Wirkungen (vgl. Abschnitt 3.1).

Nach Ergebnissen eines laufenden UFOPLAN-Projekts⁶⁶ betragen die Steuerausfälle als Folge der Entfernungspauschale im Jahr 2006

4,35 Mrd. €.

⁶² BMVBS (2006), für Zahlen bis 1. Januar 2007: Kraftfahrzeug-Bundesamt (2007a)

⁶³ Statistisches Bundesamt (2007b), Tabelle 1.1

⁶⁴ Diese Summe berücksichtigt nicht die zusätzlich entstandenen Umsatzsteuerausfälle.

⁶⁵ Die Senkung des Energiesteuersatzes für Benzin auf das Niveau des Dieselsteuersatzes würde den ökonomischen Anreiz zum energiesparenden Fahren und zum Kauf verbrauchsarmer PKW verringern und wäre daher aus Klimaschutzsicht negativ zu bewerten.

⁶⁶ "Monitoringbericht zu klimaschädlichen Subventionen und umweltbezogenes Subventionscontrolling", FKZ 204 14 106; berechnet mit dem Modell FiFoSiM, für Details zum Modell siehe Fuest et al. (2005) oder Peichl und Schaefer (2006). Diese Summe bestätigt die Angaben des Statistischen Bundesamts, das die Steuermindereinnahmen durch die Entfernungspauschale für 2005 auf 4 Mrd. € schätzte, siehe auch Statistisches Bundesamt (2005a), S. 20

Nach den oben genannten Berechnungen reduziert sich dieser Betrag wegen der Neuregelung ab 2007 um circa 3 Mrd. €⁶⁷. Von den verbleibenden 1,34 Mrd. € entfällt der Großteil auf Fernpendler mit einem Arbeitsweg bis 50 Kilometer. Nur knapp 5 % aller Pendler legen mehr als 50 Kilometer zur Arbeitsstätte zurück⁶⁸.

Gegenüber der bisherigen Regelung stellt die seit 2007 geltende Neuregelung der Entfernungspauschale aus Umweltschutzsicht einen Fortschritt dar. Um die verbleibenden Anreize zu umweltbelastendem Verhalten zu beseitigen, sollte die Entfernungspauschale jedoch vollständig entfallen. Eventuell entstehende unzumutbare Härten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit sehr langen Arbeitswegen und niedrigem Einkommen könnte der Gesetzgeber vermeiden, indem er Wegekosten zwischen Wohn- und Arbeitsort als außergewöhnliche Belastung bei der Einkommensteuer steuermindernd anerkennt. Diese Art der Härtefallregelung sollte greifen, soweit die Aufwendungen für den Arbeitsweg – allein oder zusammen mit anderen außergewöhnlichen Belastungen – die jeweilige zumutbare Belastungsgrenze⁶⁹ übersteigen. Wäre eine vollständige Abschaffung der Entfernungspauschale und die Umstellung auf eine Anerkennung der Wegekosten als außergewöhnliche Belastung bei der Einkommensteuer nicht realisierbar, so wären auch andere Möglichkeiten denkbar. Zum Beispiel könnte der Gesetzgeber die Grenze für steuerlich absetzbare Aufwendungen für Arbeitswege von derzeit 20 Kilometer auf mindestens 50 Kilometer erhöhen und somit die Entfernungspauschale nur noch den besonders stark belasteten Fernpendlern gewähren.

Modellrechnungen zeigen⁷⁰, dass eine Abschaffung der Entfernungspauschale die CO₂-Emissionen bis 2015 um mehr als 2 Mio. Tonnen und die Flächeninanspruchnahme um mehr als 30 Quadratkilometer pro Jahr reduzieren könnte.

Um die Steuerlast insgesamt nicht zu erhöhen, ließen sich parallel die Einkommensteuersätze senken. Damit wären negative wirtschaftliche Auswirkungen vermeidbar, während die positiven Effekte für den Klimaschutz größtenteils erhalten blieben⁷¹.

2.2.3 Energiesteuerbefreiung des Kerosins

Im Gegensatz zu den von Kraftfahrzeugen und der Bahn verwendeten Kraftstoffen ist das im gewerblichen Flugverkehr eingesetzte Kerosin von der Energiesteuer befreit⁷². Die Emissionen des Flugverkehrs sind jedoch wegen der Emissionshöhe um das 2- bis 5-fache klimaschädlicher als bodennahe Emissionen. Dafür sind insbesondere Wasserdampf und Stickstoffoxide verantwortlich, die - falls sie in großer Höhe in die Atmosphäre gelangen - deutlich klimawirksamer sind als am Boden. Die Flugverkehrsleistung wächst zudem erheblich schneller als der emissionsmindernde technische Fortschritt in der Triebwerksentwicklung. Daher werden die absehbaren technischen Maßnahmen bei weitem nicht ausreichen, um das heutige Niveau der Emissionen zu halten oder zu reduzieren.

Die Einführung einer Kerosinsteuer ist deshalb nicht nur zur steuerlichen Gleichbehandlung der Verkehrsträger notwendig, um so Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sondern ist auch als Maßnahme für den Umweltschutz wichtig. Grundsätzlich ist Kerosin nach dem im Energiesteuergesetz dafür vorgesehenen Steuersatz in Höhe von 654,50 € pro 1000 l zu besteuern⁷³. Laut Subventionsbericht führte die Steuerbefreiung des Kerosins im Jahr 2006 zu Steuerminderungen im Umfang von 395 Mio. €⁷⁴, was jedoch nur den Treibstoffverbrauch für den inländischen Flugverkehr berücksichtigt. Insgesamt verursachte die Befreiung des Flugverkehrs von der Energiesteuer bei einem Inlandsabsatz von

⁶⁷ Schätzungen der Bundesregierung gehen von Steuermehreinnahmen von 2,5 Mrd. € aus, vgl. Deutscher Bundestag (2006d)

⁶⁸ berechnet aus Statistisches Bundesamt (2005b), Tabelle 32: Berufspendler/-innen im März 2004 nach benutztem Verkehrsmittel, Entfernung zur Arbeitsstätte und Gemeindegrößenklassen

⁶⁹ Die zumutbare Belastung richtet sich individuell nach der Höhe der Einkünfte und den Familienverhältnissen. Sie liegt derzeit zwischen 1 % und 7 % des Gesamtbetrags der Einkünfte.

⁷⁰ berechnet aus Daten in Distelkamp u.a. (2004), S. 61, 88; Die genannten Werte gelten bei Verwendung der Steuermehreinnahmen zum Abbau des Staatsdefizits.

⁷¹ Distelkamp u.a. (2004), S. 89/90

⁷² § 27 (2) EnergieStG

⁷³ EnergieStG § 2, Abs. 1, Nr. 3: "für 1000 l mittelschwere Öle der Unterposition 2710 1921 [...] der Kombinierten Nomenklatur 654,50 EUR" = Fluggastturbinenkraftstoff (Kerosin). Dies entspricht dem Steuersatz auf schwefelfreies, unverbleites Benzin. Der Steuersatz setzt sich aus 501,1 € Verbrauchsteueranteil und 153,4 € Ökosteueranteil zusammen.

⁷⁴ BMF (2007), 21. Subventionsbericht, S. 267

8,4 Mio. Tonnen Kerosin⁷⁵ für die zivile Luftfahrt im Jahr 2006 einen Steuerausfall von ungefähr

6,9 Mrd. €.

Lange galt ein EU-weites Verbot einer Kerosinbesteuerung. Die EG-Energiesteuerrichtlinie von 2003⁷⁶ erlaubt mittlerweile die Besteuerung des Kerosins für Inlandsflüge sowie zwischen Mitgliedstaaten, falls dafür bilaterale Abkommen vorliegen. Grundsätzlich ist demnach auch eine EU-weite Kerosinsteuer möglich. Allerdings bestehen hier von Seiten einiger Mitgliedstaaten starke Widerstände, so dass – verstärkt wegen des Einstimmigkeitsprinzips in Steuerfragen – die Einführung einer EU-weiten Steuer bisher schwierig durchsetzbar ist.

Auf internationaler Ebene schränkt zudem das Chicagoer Abkommen die Besteuerung der Treibstoffe im Flugverkehr ein, da es die Besteuerung des Kerosins verbietet, das sich bereits an Bord befindet und dem internationalen Weiterflug dient. Allerdings ist – auch außerhalb der EU – mit der Änderung bilateraler Luftverkehrsabkommen die Einführung einer Kerosinsteuer möglich. Trotz der bestehenden Schwierigkeiten ist zur steuerlichen Gleichbehandlung der Verkehrsträger eine möglichst weiträumige – zumindest EU-weite – Kerosinsteuer anzustreben⁷⁷. Sollte sich der im deutschen Steuersatz für Kerosin enthaltene Verbrauchssteuersatz von 50,11 Cent/l nicht realisieren lassen, wäre der Mindeststeuersatz der EG-Energiesteuerrichtlinie von 30,2 Cent/l zu erheben⁷⁸.

2.2.4 Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt

Der in der gewerblichen Binnenschifffahrt eingesetzte Dieselmotorkraftstoff ist steuerfrei⁷⁹. Die Förderung der Binnenschifffahrt ist zwar verkehrspolitisch erwünscht, sollte jedoch nicht mit dem Ver-

zicht auf eine verursachergerechte Kostenanlastung und Anreize zum effizienten Energieeinsatz erfolgen. Der in Binnenschiffen eingesetzte Kraftstoff weist – im Gegensatz zu dem in Lkw und Dieselloks verwendeten Dieselmotorkraftstoff – einen höheren Schwefelgehalt auf und verursacht daher bei der Verbrennung höhere Schwefeldioxid- und Staubemissionen. Die Steuerbefreiung fördert so in erheblichem Umfang die Schadstoffbelastung der Luft sowie die Versauerung der Böden und Gewässer.

Im Jahr 2006 verursachte diese Subvention Steuermindereinnahmen in Höhe von

129 Mio. €⁸⁰.

Auch zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern – insbesondere zwischen Schifffahrt, Lkw und Schienen-güterverkehr – sollte Schiffsdiesel wie schwefelhaltiger Dieselmotorkraftstoff im Straßenverkehr mit 48,57 Cent/l besteuert werden. Dies würde Anreize zur Erhöhung der Energieeffizienz schaffen. Der Abbau der Steuerbefreiung sollte EU-weit oder zumindest für die internationale Rheinschifffahrt erfolgen. Dabei sind flankierende Maßnahmen – wie Investitionsprämien für effizientere, umweltfreundlichere Motoren – sinnvoll, um Anpassungen der Binnenschifffahrt zu vereinfachen.

2.2.5 Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge

Der grenzüberschreitende gewerbliche Flugverkehr ist in Deutschland von der Mehrwertsteuer befreit, nur inländische Flüge sind mehrwertsteuerpflichtig. Diese Steuerbefreiung begünstigt den Flugverkehr gegenüber anderen Verkehrsträgern und ist mit Blick auf die steuerliche Gleichstellung zwischen Flugzeug und Bahn

⁷⁵ BAFA (2007), Tab. 7j: Inlandsablieferungen nach ausgewählten Anwendungssektoren: Fluggastkraftstoff, schwer (15) an die Luftfahrt + Sonstige = 8,44 Mio. t (ohne Lieferungen an das Militär). Bei einer Dichte des Kerosins von 0,8 und einem Steuersatz von 654,5 €/1000l ergibt sich die bezifferte Summe (8,44 Mio. t/0,8*654,5€).

⁷⁶ Art. 14, 2003/96/EG

⁷⁷ Die Besteuerung des Kerosins sollte zusätzlich zur Einbeziehung des Flugverkehrs in das EU-Emissionshandelsystem erfolgen. Während der Emissionshandel ausschließlich dem Klimaschutz dient, handelt es sich bei der Kerosinsteuer um eine rein fiskalisch begründete Verbrauchssteuer.

⁷⁸ Neben der Erhebung einer Verbrauchssteuer auf Kerosin gibt es – selbst bei Einbeziehung des Flugverkehrs in den EU-Emissionshandel – verschiedene Gründe, den Kerosinverbrauch zusätzlich mit der Ökosteuer zu belegen: 1. Es ist damit zu rechnen, dass der EU-Emissionshandel im Flugverkehr zunächst nur auf Grundlage der CO₂-Emissionen erfolgt, ohne dass dabei die weiteren negativen Klimawirkungen des Flugverkehrs (Veränderung der natürlichen Wolkenbildung, Ozonaufbau) berücksichtigt werden, 2. Der Emissionshandel leistet wegen seiner auf den Klimaschutz beschränkten Zielsetzung keinen Beitrag zur Internalisierung externer Kosten, die durch die sonstigen negativen Umweltwirkungen des Flugverkehrs entstehen (Beeinträchtigung der Luftqualität zum Beispiel durch den Ausstoß von Stickstoffoxiden, Belastung durch Fluglärm).

⁷⁹ § 27 (1) EnergieStG

⁸⁰ BMF (2007), 21. Subventionsbericht, S. 268

abzubauen. Aus Umweltschutzsicht ist dies ebenfalls dringend erforderlich, da es sich bei dem Flugzeug um das klimaschädlichste Verkehrsmittel handelt (siehe Abschnitt 2.2.3).

Aus der Mehrwertsteuerbefreiung entstanden Bund und Ländern im Jahr 2006 Mindereinnahmen in Höhe von

1,56 Mrd. €⁸¹,

davon allein 400 Mio. € aus Flügen innerhalb der EU. Im Jahr 2006 lag der Mehrwertsteuersatz bei 16 %. Mit dem derzeitigen Steuersatz von 19 % liegt der Steuerausfall noch höher.

Der innerdeutsche Streckenanteil sollte schon kurzfristig mit dem vollen Mehrwertsteuersatz (19 %) belegt werden. Um einheitliche Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Verkehrsträger zu schaffen, ist mittelfristig die Erhebung einer EU-weiten Mehrwertsteuer für innergemeinschaftliche, grenzüberschreitende Flüge anzustreben.

2.2.6 Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen

Bei privater Nutzung der Dienstwagen muss der Nutzer monatlich im Rahmen der Einkommensteuer 1 % des Listenpreises des Fahrzeugs bei Erstzulassung als geldwerten Vorteil versteuern⁸².

Diese niedrige pauschale Besteuerung ist für Unternehmen ein Anreiz, einen Teil des Gehalts an den Arbeitnehmer in Form von Dienstwagen auszuzahlen. Die Dienstwagen prägen den gesamten Pkw-Bestand. Von den Neuzulassungen in Deutschland waren im Jahr 2006 mehr als 50 % Dienstwagen⁸³. Dienstwagen sind meist größere Fahrzeuge mit einem überdurchschnittlichen Kraftstoffverbrauch. So dient beispielsweise der überwiegende Anteil schwerer Geländewagen der gewerblichen Nutzung, nur noch jedes vierte Fahrzeug hat einen privaten Halter⁸⁴. Das Dienstwagenprivileg fördert somit den Pkw als Verkehrsmittel und trägt zu Umweltbelastungen des Straßenverkehrs bei (vgl. Abschnitt 2.1). Die private Nutzung der Dienstwagen ist deshalb höher zu besteuern und – wie etwa in Großbritannien – nach den CO₂-Emissionen zu differen-

zieren. Für Fahrzeuge mit geringen CO₂-Emissionen (etwa bis zu 130 g/Kilometer) sollte der Gesetzgeber diesen Satz senken, während er den Satz für Fahrzeuge mit höheren Emissionen (zum Beispiel über 130 g/Kilometer) stufenweise heben sollte. In Großbritannien führte die im Jahr 2002 eingeführte Staffelung der Besteuerung der privaten Nutzung der Dienstwagen nach CO₂-Emissionen bereits zu einer signifikanten Reduktion der CO₂-Emissionen⁸⁵.

Die sich durch eine Anhebung der Besteuerung privat genutzter Dienstwagen ergebenden Steuermehreinnahmen sind schwierig zu quantifizieren. Ein Gesetzesentwurf zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus dem Jahr 2002 schätzt den Steuerzuwachs wegen Anhebung des geldwerten Vorteils von 1 % auf 1,5 % des Listenpreises auf jährlich

500 Mio. €⁸⁶.

Unabhängig von der Besteuerung der privaten Nutzung ist eine generelle, umweltorientierte Reform der steuerlichen Behandlung von Dienstwagen notwendig. Grundsätzlich sollte der Gesetzgeber die Absetzbarkeit der Anschaffungs- und Betriebskosten nach den Treibhausgasemissionen oder dem Kraftstoffverbrauch der Fahrzeuge staffeln. Beispielsweise könnten die Kosten emissionsarmer Fahrzeuge (zum Beispiel bis zu 130 g CO₂/Kilometer) in vollem Umfang zur Senkung der Steuerlast angerechnet werden, während Fahrzeuge, deren CO₂-Emissionen oberhalb dieses Schwellenwerts liegen, nur noch zum Teil steuerlich abzugsfähig wären. Der absetzbare Anteil der Kosten sollte dabei nach steigenden Emissionsmengen eines Fahrzeugs gestaffelt sinken. Dies würde gezielt Anreize für den Erwerb emissionsarmer Dienstwagen schaffen.

3 Bau- und Wohnungswesen

3.1 Wirkungen auf die Umwelt

Bautätigkeiten verursachen einen sehr hohen Ressourcenverbrauch. Sie haben einen erheblichen Material- und Energieaufwand zur Folge und gehen zu Lasten der begrenzten natürlichen

⁸¹ berechnet aus der Umsatzsteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes, Statistisches Bundesamt (2008a)

⁸² Ab 2007 gilt die 1 %-Regelung nur noch für Wagen, die zu mehr als 50 % dienstlich genutzt werden.

⁸³ Kraftfahrt-Bundesamtes (2007b)

⁸⁴ Deutsche Umwelthilfe (2007)

⁸⁵ Her Majesty's Revenue & Customs (2006). Im Jahr 2005 wurden die Emissionen so um 0,2 bis 0,3 Mio. Tonnen CO₂ gesenkt.

⁸⁶ Deutscher Bundestag (2002), S. 22

Ressource Fläche. Der Bau der Siedlungen und Infrastrukturen nimmt jeden Tag eine Fläche von über 100 Hektar neu in Anspruch. Insgesamt erstreckt sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 12,9 % Deutschlands.⁸⁷ Knapp die Hälfte dieser Fläche ist versiegelt. Für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ist die Verringerung der Flächeninanspruchnahme ein elementares Ziel. Trotz einer leichten Abnahme des Flächenwachstums (von jährlich 129 Hektar zwischen 1997 und 2000 auf 114 Hektar zwischen 2002 und 2005) ist die derzeitige Entwicklung vom Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie noch weit entfernt, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. Hinzu kommt, dass der in den letzten Jahren zu verzeichnende Rückgang überwiegend konjunkturell bedingt war. Es ist demnach wahrscheinlich, dass die Flächeninanspruchnahme im Zuge des derzeitigen Wirtschaftsaufschwungs wieder steigen wird. Die beschlossene Abschaffung der Eigenheimzulage wird voraussichtlich die Flächeninanspruchnahme senken⁸⁸. Um das 30-Hektar-Ziel zu erreichen, sind jedoch weitere Maßnahmen erforderlich. Grundsätzlich ist das Ziel des Flächensparens bei allen staatlichen Regelungen systematisch zu berücksichtigen, die die Inanspruchnahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen beeinflussen. Erforderlich ist außerdem die vorrangige Nutzung der Brachflächen in Siedlungsbereichen gegenüber Freiflächen außerhalb, denn die so erschließbaren Potenziale zur Minderung der Flächeninanspruchnahme sind erheblich. So ließe sich allein der gewerbliche Flächenbedarf mindestens für die nächsten zehn Jahre aus dem geschätzten Brachflächenbestand von circa 140.000 Hektar decken⁸⁹.

Der Flächenverbrauch und die zunehmende Zersiedlung ziehen eine Kette sich verstärkender Wechselwirkungen nach sich, die vielfache negative Umweltauswirkungen zur Folge haben. Mit der Flächeninanspruchnahme gehen sowohl Lebensräume als auch die begrenzte natürliche Ressource Boden als Produktionsfaktor für die landwirtschaftliche Nutzung verloren. Folgen der Zersiedlung sind zudem Verkehrserzeugung, Landschaftszerschneidung und Bodenversiege-

lung. Diese Folgen tragen wiederum vermehrt zur Belastung verschiedener Umweltgüter bei - wie Klima, Wasser, Boden, Luft, Gesundheit und Biodiversität.

Die Zerstörung und Zerschneidung von Habitaten als Folge der Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche sind eine wichtige Ursache für den Rückgang der biologischen Vielfalt⁹⁰. Die Versiegelung schränkt zudem die natürlichen Bodenfunktionen weitgehend ein und beeinträchtigt den Wasserhaushalt. Denn das beschleunigte Abfließen der Niederschläge behindert die Grundwasserneubildung und verstärkt die Hochwassergefährdung.

Die zunehmende Zersiedlung erzeugt zusätzlichen Verkehr und führt damit zu steigenden Schadstoff- und Lärmemissionen (vgl. Abschnitt 2.1). Die hohe Verkehrsleistung ist auch die Ursache für den vergleichsweise hohen Energieverbrauch in Räumen mit niedriger Siedlungsdichte⁹¹. Wegen der stetig abnehmenden Siedlungsdichte (Nutzer pro Quadratkilometer Siedlungsfläche) sinkt außerdem die Rentabilität der Nah- und Fernwärmenetze und damit das Potenzial für den künftigen Einsatz der Kraft-Wärme-Kopplung, weil die Netzlängen pro Einwohner steigen und sich die Pro-Kopf-Kosten für den Bau und die Pflege der Infrastrukturen erhöhen. Dadurch verringern sich bereits die mittelfristigen Handlungsmöglichkeiten im Klimaschutz, um CO₂-Emissionen zu vermindern. Zersiedlung wirkt sich damit indirekt auch negativ auf den Klimaschutz aus.

Das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen geht größtenteils zu Lasten landwirtschaftlich genutzter Flächen. Damit findet eine permanente Landnutzungsänderung statt, die nicht oder nur zu hohen Kosten reversibel ist. Der Verlust hochwertiger Böden verringert die Potenziale für eine ökologische landwirtschaftliche Nutzung und für die umweltgerechte Produktion nachwachsender Rohstoffe. Die geringe Nutzung der Brachflächen hat in vielen Fällen ebenfalls nachteilige Wirkungen auf Umweltgüter. Als Folge der ehemaligen gewerblichen Nutzung weisen Brachflächen häufig einen hohen Versiegelungsgrad auf. Versiegelte Flächen verhindern,

⁸⁷ Statistisches Bundesamt (2006b)

⁸⁸ So gingen im Jahr 2007 die Zahl der Baugenehmigungen für Ein- und Zweifamilienhäuser im Vergleich zum Jahr 2006 um mehr als 30% zurück (Statistisches Bundesamt, 2008b).

⁸⁹ UBA (2004a)

⁹⁰ BfN (2005)

⁹¹ EEA (2006), S. 29/30

dass Regenwasser im Boden versickern kann und haben deshalb – wie oben bereits genannt – negative Folgen für den Wasserhaushalt. Darüber hinaus sind Brachen oft durch Bodenkontaminationen gekennzeichnet, die im Falle einer Entwicklung für gewerbliche oder Wohnbauzwecke zu beseitigen wären. Die nachteiligen Wirkungen auf Umweltgüter entstehen sowohl aus der Inanspruchnahme neuer Flächen als auch als Folge der ausbleibenden Sanierung der kontaminierten Brachflächen.

Für den Bau der Siedlungen und der Infrastrukturen ist zudem ein erheblicher Materialbedarf nötig. Im Jahr 2003 wurden rund 626 Mio. Tonnen mineralischer Baustoffe in Deutschland eingesetzt (etwa 86 % der in Deutschland eingesetzten mineralischen Rohstoffe)⁹². Der Gebäudebestand stellt ein beachtliches, indirektes Materiallager dar, das Jahr für Jahr wächst.

Die im Folgenden beschriebenen Subventionen begünstigen tatsächlich oder potenziell die Zunahme der Bauaktivitäten für Siedlungszwecke, die Flächeninanspruchnahme und die fortschreitende Zersiedlung der Landschaft. Denn Subventionen senken die Kosten des Neubaus von Wohneigentum (vgl. Abschnitt 3.2.1 bis 3.2.3) oder der Neuerschließung der Industrie-, Gewerbe- und Verkehrsflächen (vgl. Abschnitt 3.2.4). Die staatlichen Gelder begünstigen die Flächeninanspruchnahme, ohne dabei zwischen Brach- und Freiflächen zu differenzieren. Sie verstärken generell den Anreiz zum Bauen – auch auf der „grünen Wiese“. Aus Umweltschutzsicht sind Investitionen in den Gebäudebestand und in die Nutzung von Brachflächen und innerstädtische Baulücken für Siedlungszwecke jedoch vorrangig zu fördern.

3.2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen im Bau- und Wohnungswesen

3.2.1 Eigenheimzulage

Die Eigenheimzulage ist immer noch die größte, einzelne staatliche Subventionsmaßnahme in Deutschland. Der Deutsche Bundestag führte sie 1995 als Instrument der Wohneigentumsförderung – besonders in Hinblick auf sozial- und familienpolitische Ziele – ein. Hinsichtlich des

Abbaus umweltschädlicher Subventionen ist es ein Erfolg, dass sie seit dem 1. Januar 2006 nicht mehr gilt. Altfälle (Bauantrag oder Kaufvertrag vor dem 31. Dezember 2005) können allerdings weiterhin die volle Förderung über maximal acht Jahre in Anspruch nehmen. Die Eigenheimzulage wird so noch mindestens bis zum Jahr 2013 gezahlt. Die Förderung beträgt jährlich maximal 1.250 € (in Abhängigkeit von der Höhe der Herstellungs- oder Anschaffungskosten), zuzüglich 800 € Zulage für jedes Kind. In den Jahren 1996 bis 2000 entfiel knapp die Hälfte der Grundförderungen auf den Neubau. Mit der Kinderzulage wurde der Neubau stärker gefördert als der Bestandserwerb⁹³.

Der andauernde Trend zum Eigenheimbau, insbesondere der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern, konzentriert sich zunehmend auf ländliche Gebiete. Neben anderen Faktoren fördern die oft günstigen Grundstückspreise auf dem Land den Neubau. Die Eigenheimzulage begünstigte diese Entwicklung⁹⁴. Eine Erhöhung der Flächeninanspruchnahme und des Verbrauchs natürlicher Ressourcen sowie eine Steigerung der verkehrsbedingten Umweltbelastungen sind die Folge. Die Eigenheimzulage ist mit dem Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf 30 Hektar pro Tag bis 2020 nicht vereinbar. Ihre Abschaffung ist deshalb ein wichtiger Schritt zu einer umweltgerechten Wohnungspolitik. Nicht zuletzt angesichts des Überangebotes an Wohnraum in vielen Regionen und der zunehmenden Notwendigkeit beruflicher Mobilität ist die Eigenheimzulage nicht mehr zeitgemäß. Wegen der langfristigen demografischen Entwicklung (Bevölkerungsrückgang, Überalterung) wird außerdem die Zahl junger Menschen, die Wohneigentum potenziell stark nachfragen, eher sinken als steigen.

Im Jahr 2006 betrug das Subventionsvolumen der Eigenheimzulage insgesamt noch

9,244 Mrd. €⁹⁵.

Mit der Abschaffung der Eigenheimzulage leistete die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung. Um die Flächeninanspruchnahme als Folge des Wohnungs-

⁹² Statistisches Bundesamt (2006d)

⁹³ BBR (2002), S. 7 und S. 10

⁹⁴ Sprenger und Triebwetter (2003), S. 44

⁹⁵ BMF (2007), 21. Subventionsbericht, S. 278 u. S. 281. Die Summe setzt sich aus 6,197 Mrd. € Grundförderung und 3,047 Mrd. € Kinderzulage zusammen, sie beinhaltet die Förderung für Neu- und Bestandsbauten.

baus zu verringern, sollte sich die künftige Wohnungspolitik darauf konzentrieren, den Wohnungsbestand sowie die Innenbereiche der Städte, insbesondere auch für ältere Menschen, attraktiver zu machen. Vor allem ist die energetische Sanierung der Altbauten aus Gründen des Klimaschutzes dringend⁹⁶.

3.2.2 Bausparförderung

Der Staat fördert das Bausparen mit der Wohnungsbauprämie und der Arbeitnehmer-Sparzulage.

Die Wohnungsbauprämie können alle Bausparer erhalten, deren zu versteuerndes Jahreseinkommen 25.600 € (Verheiratete 51.200 €) nicht überschreitet. Die Förderung beträgt 8,8 % der prämiengünstigten Einzahlungen in Höhe von maximal 512 € (Verheiratete 1.024 €) pro Jahr. Damit beträgt die Wohnungsbauprämie jährlich bis zu 45,06 € (oder 90,11 € für Verheiratete).

Die Arbeitnehmer-Sparzulage dient der staatlichen Förderung der privaten Vermögensbildung und besteht aus zwei unabhängigen Förderwegen. Neben der Beteiligung am Produktivvermögen fördert der Staat zusätzlich die Geldanlage in Bausparverträgen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren zu versteuerndes Jahreseinkommen die Grenze von 17.900 € (bei Verheirateten 35.800 €) nicht übersteigt, können die Arbeitnehmer-Sparzulage erhalten, falls sie Teile ihres Gehalts – häufig in Kombination mit vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers – auf ihr Bausparkonto überweisen lassen. Der Staat gewährt ihnen dann eine Zulage von 9 % der Einzahlungen in Höhe von maximal 470 €, so dass die Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparer 42,30 € im Jahr erreichen kann.

Es ist fraglich, ob die Wohnungsbauprämie und die Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparverträge ihren eigentlichen Zweck effektiv erfüllen, die Bildung von Wohneigentum zu fördern. Denn es gibt erhebliche Mitnahmeeffekte. Potenziell verstärkt die Bausparförderung jedenfalls den Anreiz zum Eigenheimbau und damit auch zur Flächeninanspruchnahme. Sie ist insofern

nicht mit dem 30-Hektar-Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vereinbar. Auch angesichts des Überangebotes an Wohnraum in vielen Regionen, der zunehmenden Notwendigkeit beruflicher Mobilität und der langfristigen demografischen Entwicklung sind Wohnungsbauprämie und die Gewährung der Arbeitnehmersparzulage für Bausparverträge nicht mehr zeitgemäß.

Nach Berechnungen der Bundesregierung betrug die Bausparförderung durch das Wohnungsbauprämien-Gesetz im Jahr 2006

500,3 Mio. €⁹⁷.

Für die Arbeitnehmer-Sparzulage wendeten Bund und Länder im selben Jahr 280 Mio. €⁹⁸ auf, wobei nicht bekannt ist, welchen Anteil das Bausparen als Anlageform daran hat. Inwieweit die Abschaffung der Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparverträge zu Steuermehreinnahmen führen würde, ist offen, da Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf andere, weiterhin geförderte Formen der Vermögensbildung ausweichen könnten.

Die Förderung der Vermögensbildung für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen – wie die Wohnungsbauprämie und die Arbeitnehmer-Sparzulage – sollte zukünftig nicht mehr das Bausparen begünstigen. Der Staat sollte keine regional undifferenzierten Anreize für zusätzlichen Wohnungsbau geben. Zur gezielten Unterstützung des Wohnraumbestandes sollte sich die Wohnungsförderung des Bundes in Zukunft auf die Modernisierung und energetische Sanierung bestehender Gebäude beschränken. Unabhängig von Vermögensbildung und Eigentumserwerb sollte der Staat gezielt da unterstützen, wo der Eigentümer tätig wird, um Wohnraum instand zu setzen, zum Beispiel im Rahmen der KfW-Förderprogramme.

Bei der Gestaltung neuer Förderungen im Bau- und Wohnungswesen besteht grundsätzlich die Gefahr, dass räumlich nicht spezifizierte Förderungen zu ökologischen, sozialen und finanziellen Problemen führen – wie das Beispiel der Altersvorsorge zeigt. Das neue Eigenheimrentengesetz, das selbst genutztes Wohneigentum in

⁹⁶ In Folge der Meseberger Beschlüsse am 23.08.2007 hat die Bundesregierung in den Eckpunkten für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm bereits wesentliche Schritte beschlossen, um die Sanierungsrate voranzutreiben. Unter anderem umfasst dies die Verstärkung der Förderung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms in bisheriger Höhe bis zum Jahr 2011. Weiterhin sieht die Bundesregierung die Erhöhung der energetischen Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) um durchschnittlich 30 % im Jahr 2009 vor. Im Jahr 2012 soll eine weitere Verschärfung um durchschnittlich 30 % erfolgen.

⁹⁷ BMF (2007), 21. Subventionsbericht, S. 184

⁹⁸ BMF (2007), 21. Subventionsbericht, S. 90 u. S. 286

die „Riester-Rente“ einbezieht, fördert den Kauf, den Bau oder die Entschuldung einer Wohnung oder eines Hauses sowie den Erwerb von Anteilen an Wohngenossenschaften. Damit gibt die Eigenheimrente bundesweit undifferenziert neue Anreize für den Wohnungsbau und kann somit zur weiteren Zersiedelung beitragen. Die Eigenheimrente sollte vorrangig im Gebäudebestand und möglichst auch bei der energetischen Sanierung der Gebäude zum Einsatz kommen. Aus Umweltschutzsicht sind die mit der Eigenheimrente geförderten Wohnungen danach zu überprüfen, ob sie nach ihrer Lage, Größe und baulichen Beschaffenheit tatsächlich für ein alters- und umweltgerechtes Wohnen geeignet sind.

Nicht nur im Interesse einer langfristig tragfähigen Altersvorsorge sondern auch hinsichtlich des effizienten Einsatzes öffentlicher Gelder ist die Eigenheimförderung kritisch zu hinterfragen. Denn vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und einer langfristig rückläufigen Bevölkerungszahl ist es ohnehin zweifelhaft, ob Wohneigentum in Zukunft noch in jedem Fall eine sichere, wertbeständige Geldanlage zur Altersvorsorge sein wird. Bei sinkender Immobiliennachfrage drohen für viele Eigenheime Wertverluste.

3.2.3 Soziale Wohnraumförderung

Wegen der im Durchschnitt guten Versorgung mit Wohnungen entwickelte der Bund den sozialen Wohnungsbau im Jahr 2002 mit dem Wohnraumförderungsgesetz zu einer sozialen Wohnraumförderung weiter. Seitdem orientiert sich die Förderung vermehrt in Richtung des Wohnungsbestands. Diese Entwicklung ist positiv zu bewerten. Dennoch liegt der Anteil des geförderten Wohnungsbaus an den jährlich neu gebauten Wohnungen weiterhin bei 11 bis 12 %⁹⁹. Die soziale Wohnraumförderung trägt damit immer noch in erheblichem Umfang zur erhöhten Flächeninanspruchnahme und den daraus folgenden Umweltschäden bei (vgl. Abschnitt 3.1).

Für die soziale Wohnraumförderung stellt der Bund Gelder zur Verfügung, die die Länder mindestens zu gleichen Teilen kofinanzieren müssen. Im Rahmen der Föderalismusreform wurde

die Zuständigkeit für die Gesetzgebung zur sozialen Wohnraumförderung zum 1. September 2006 vom Bund auf die Länder übertragen. Seit dem Jahr 2007 beteiligt sich der Bund damit nicht mehr direkt an der sozialen Wohnraumförderung. Allerdings steht den Ländern bis zum Jahr 2013 eine Kompensation von jährlich 518 Mio. € aus dem Bundeshaushalt zu¹⁰⁰. Diese Gelder müssen die Länder für die soziale Wohnraumförderung verwenden. Die für das Jahr 2006 vom Bund bereitgestellten Hilfen an die Länder für die soziale Wohnraumförderung beliefen sich auf 294 Mio. €¹⁰¹. Zusammen mit den Geldern der Länder betrug das bereitgestellte Fördervolumen somit mindestens

588 Mio. €.

Zwar ging in den letzten Jahren der Wohnungsbau in Deutschland stark zurück, so dass die soziale Wohnraumförderung insgesamt deutlich weniger Neubauten subventioniert. Auch ist die Umorientierung der Förderung zugunsten des Wohnungsbestands zu begrüßen. Dennoch: Folgerichtig sollte die öffentliche Hand die Subventionierung des Wohnungsneubaus möglichst vollständig einstellen und die Gelder nur noch zur Bestandsförderung einsetzen. Um zielgerechter diejenigen zu unterstützen, die sich nicht aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt angemessen versorgen können, sollte sich die Förderung außerdem vermehrt auf die betroffenen Haushalte konzentrieren (Subjektförderung) anstatt auf Wohnraum (Objektförderung). Daher empfiehlt das Umweltbundesamt, das Instrument des Wohngeldes stärker zu nutzen und den kommunalen Erwerb von Belegungsrechten im Bestand für bedürftige Haushalte auszuweiten.

3.2.4 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Ziel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) ist der Ausgleich der Standortnachteile strukturschwacher Regionen, um diesen den Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu ermöglichen und regionale Entwicklungsunterschiede abzubauen. Besonders die Förderung von Investitionen der gewerblichen Wirtschaft zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen steht

⁹⁹ BMF (2006), 20. Subventionsbericht, S. 40

¹⁰⁰ § 3 (2) Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2006, Teil I Nr. 42, Bonn, 11.09.2006

¹⁰¹ BMF (2007), 21. Subventionsbericht, Darlehen und Zuweisungen an die alten und neuen Länder für Maßnahmen zur sozialen Wohnraumförderung, S. 65/66 u. 170. Die Summe beinhaltet die Förderung von Bestands- und Neubauten.

dabei im Vordergrund¹⁰². Die Durchführung der Fördermaßnahmen ist Sache der Länder. Der Bund wirkt jedoch an der Rahmenplanung und Finanzierung mit. Bund und Länder stellen die Gelder zu je 50 % bereit. Hinzu kommen Fördergelder der EU-Strukturfonds¹⁰³ – insbesondere des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Für das Jahr 2006 wurden GA-Fördergelder in Höhe von insgesamt 1,776 Mrd. € (inklusive EFRE) bewilligt. Davon flossen 1,457 Mrd. € in die gewerbliche Wirtschaft und 319 Mio. € in die Infrastruktur¹⁰⁴. Für das Jahr 2007 stellten Bund und Länder für die regionale Wirtschaftspolitik der GA gut 1,2 Mrd. € zur Verfügung. Zusammen mit den EU-Geldern standen damit im Jahr 2007 insgesamt rund 1,75 Mrd. € GA-Förderung bereit¹⁰⁵.

Die Verbesserung und der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur ist ein zentraler Förderbereich der Gemeinschaftsaufgabe. Dazu gehört auch die Neuerschließung von Gewerbeflächen. Nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) wurden zwischen 1991 und 2006 knapp 20 % aller für die Infrastrukturförderung bewilligten Gelder für die Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten verwendet, während nur 3 % in die Wiederherrichtung von Brachflächen flossen¹⁰⁶. Besonders in den neunziger Jahren förderte man überwiegend die Neuerschließung. Von 1991 bis 1999 flossen 35 % der GA-Gelder in gemeindliche Investitionen zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur, wovon ein knappes Drittel (4,7 Mrd. €) für die Neuerschließung von Industrie- und Gewerbeflächen verwendet wurde, während nur circa 0,85 Mrd. € der Revitalisierung von Brachflächen zugute kamen¹⁰⁷. Aus einer Befragung der Länder durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Jahr 2003 geht hervor, dass die Revitalisierung von Brachflächen bei der Förderung mit der GA an Bedeutung

gewonnen hatte. Dennoch wird auch weiterhin die Neuerschließung in erheblichem Umfang bezuschusst. So ergab die Umfrage¹⁰⁸, dass von 1998 bis 2002 mindestens 419 Mio. € in die Neuerschließung von Gewerbeflächen flossen¹⁰⁹. Die Förderkriterien der Gemeinschaftsaufgabe unterstützen auch im Förderzeitraum ab 2007 weiterhin die Erschließung neuer Flächen. Die öffentlich verfügbare Datenlage erlaubt gegenwärtig jedoch noch kein Urteil darüber, in welchem Verhältnis heute die Revitalisierung von Brachflächen zur Neuerschließung steht.

Die Neuerschließung der Industrie- und Gewerbeflächen als Maßnahme der regionalen Strukturpolitik ist hinsichtlich des immer noch hohen Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsfläche (2002 bis 2005: durchschnittlich 114 Hektar pro Tag) kritisch zu beurteilen. Gerade in den Regionen, die Förderschwerpunkte der EU, des Bundes und der Länder sind, wächst die Siedlungsfläche im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung überproportional. Zugleich ist die Nutzungsintensität neu erschlossener Flächen oft gering, und es entstehen wachsende Leerstände in neu entwickelten Industrie- und Gewerbegebieten. Untersuchungen des Gewerbeflächenbestandes der neuen Bundesländer zeigen, dass das vorhandene Angebot den prognostizierten Bedarf an Gewerbeflächen über die nächsten Jahrzehnte decken kann¹¹⁰. Die Erschließung neuer Gewerbeflächen - vor allem im Außenbereich - trägt unmittelbar zur Flächeninanspruchnahme und damit zur Beeinträchtigung verschiedener Umweltgüter bei (vgl. Abschnitt 3.1). Die unkritische Förderung solcher Vorhaben ist deshalb nicht mit den deutschen Flächeneinsparzielen vereinbar. Die Neuerschließung für Gewerbe zieht in der Regel außerdem den Ausbau von Verkehrsflächen nach sich, was - neben zusätzlicher Flächeninanspruchnahme - zu weiteren verkehrsbedingten Umweltbelastungen führt (vgl.

¹⁰² Deutscher Bundestag (2006e), S. 8/9

¹⁰³ Für die aktuelle Förderperiode 2007 bis 2013 erhält Deutschland für die drei Ziele "Konvergenz", "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" sowie "Europäische territoriale Zusammenarbeit" 26,3 Mrd. €, d.h. durchschnittlich 3,8 Mrd. € pro Jahr (Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (2006)). Gelder aus den EU-Strukturfonds dienen häufig als Kofinanzierung der GA-Gelder. Wie hoch der Anteil umweltschädlicher Subventionen an den EU-Strukturfonds-Zahlungen in Kombination mit der GA sein wird, ist erst im Lauf der aktuellen Förderperiode feststellbar.

¹⁰⁴ BAFA (2007b).

¹⁰⁵ Deutscher Bundestag (2007a), S. 24-26, S. 235, Finanzierungsplan 2007-2011

¹⁰⁶ BMWi (2007)

¹⁰⁷ UFOPLAN-Projekt "Handlungsansätze zur Berücksichtigung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden - Fallstudien, FKZ 200 16 112, FIFO, Köln 2002

¹⁰⁸ Diese Umfrage ist nicht veröffentlicht, sondern dem UBA über BMU zur Kenntnis und zur Auswertung überlassen.

¹⁰⁹ UBA (2003), S. 145-147

¹¹⁰ Bonny und Glaser (2005)

Abschnitt 2.1). Neben umweltschädlichen Infrastrukturmaßnahmen - wie der Neuerschließung von Gewerbeflächen - sind über die GA jedoch auch ökologisch vorteilhafte Investitionen förderfähig - wie Abwasserreinigungsanlagen. Deshalb ist es nicht möglich, den umweltschädlichen Anteil der Subvention zu quantifizieren.

Instrumente der Strukturförderung - wie die GA - könnten wichtige Impulse zum Flächensparen geben¹¹¹. Bei konsequenter Ausrichtung der Strukturpolitik an den Nachhaltigkeitszielen könnten deutsche und EU-Regionalförderung bedeutende Instrumente zur Eindämmung der zunehmenden Landschaftszersiedlung sein. Dazu sind die Förderrichtlinien der GA um umweltorientierte Förderkriterien zu ergänzen, die dem Brachflächenrecycling gegenüber der Neuerschließung der Gewerbeflächen eindeutig den Vorrang geben. Fördervoraussetzung sollte sein, dass der Antragsteller zunächst eine Bestandsaufnahme der Siedlungsbrachen und der bisherigen Industrie- und Gewerbestandorte (Altstandorte) vorlegt. Weitere Flächenerschließungen sollten nur erfolgen, falls die verfügbaren Flächenreserven ausgeschöpft wären.

Im Übrigen beruht die Förderung wirtschaftsnaher Infrastrukturen auf einem veralteten Investitionsbegriff, der allein die Bildung von Sachkapital als Investition anerkennt. In Einklang mit der Lissabon-Strategie der EU sollte die deutsche Wirtschaftsförderung künftig mehr Augenmerk auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit mittels Förderung des so genannten Humankapitals, der Innovation und des Umweltbewusstseins richten.

4 Landwirtschaft

4.1 Wirkungen auf die Umwelt

Mit über 50 % Anteil an der Gesamtfläche ist die Landwirtschaft der für die Flächennutzung bedeutsamste Wirtschaftssektor in Deutschland¹¹². Die extensive landwirtschaftliche Nutzung erfüllt mit der Offenhaltung und Pflege der Kulturlandschaft wichtige ökologische Funktionen. Sie trägt

unter anderem zum Erhalt der biologischen Vielfalt bei und unterstützt die Grundwasserneubildung. In den letzten Jahrzehnten war die landwirtschaftliche Produktion jedoch von zunehmender Intensivierung und Spezialisierung gekennzeichnet. Die intensive landwirtschaftliche Produktion ist eine der wichtigsten Ursachen für Eutrophierung und Schadstoffbelastungen der Umwelt (insbesondere Böden und Gewässer), die Reduzierung der Biodiversität und die Beeinträchtigung der natürlichen Bodenfunktionen¹¹³. Die Landwirtschaft ist Hauptverursacher der Ammoniak- (95 %) und der Lachgasemissionen (61 %)¹¹⁴. Insgesamt stammen über 6 % aller Treibhausgasemissionen aus landwirtschaftlichen Quellen, insbesondere aus der Tierhaltung. Damit trägt die Landwirtschaft zwar weniger zum Klimawandel bei als die Energiewirtschaft oder der Verkehr, verursacht aber mehr Treibhausgase als beispielsweise der Sektor „Handel, Gewerbe, Dienstleistungen“¹¹⁵.

Eine besondere Belastung der Umweltgüter geht von den in der Landwirtschaft anfallenden Nährstoffüberschüssen und Einträgen von Schadstoffen aus. Nutzpflanzen nehmen die Nährstoffe aus landwirtschaftlichen Quellen auf. Überschüssige Nährstoffe gehen in die Luft (vor allem als Ammoniak und Lachgas) und in die Gewässer (vor allem als Nitrat). Diese Nährstoffüberschüsse haben weit reichende negative Wirkungen auf den Naturhaushalt - wie Versauerung und Eutrophierung von Land-, Gewässer- und Küstenökosystemen mit nachfolgender Beeinträchtigung der biologischen Vielfalt und Belastung des Grundwassers, der Oberflächengewässer sowie der Meere. Insbesondere der übermäßige Einsatz stickstoffhaltiger Düngemittel trägt hierzu bei. Der jährliche Stickstoffüberschuss in der deutschen Landwirtschaft beträgt seit den neunziger Jahren über 100 kg/Hektar und befindet sich damit noch erheblich über dem Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in Höhe von 80 kg/Hektar bis zum Jahr 2010.

Auch der unverändert hohe Absatz von Pflanzenschutzmitteln (PSM) ist aus Sicht des Umweltschutzes kritisch zu beurteilen. Zwar schafft in Deutschland ein strenges Zulassungsverfahren

¹¹¹ EEA (2006), S. 7

¹¹² Umweltdaten online, <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=2276>, Zugriff April 2007

¹¹³ SRU (2004), S. 173

¹¹⁴ Berechnet für 2005 aus Tabelle "Emissionen ausgewählter Luftschadstoffe nach Quellgruppen in Deutschland 1990 - 2005", Umweltdaten online, Zugriff November 2007
<http://www.env-it.de/umweltdaten/public/document/downloadImage.do?ident=9253>

¹¹⁵ UBA (2008), Der Sektor "Handel, Gewerbe, Dienstleistungen" verursacht gut 4 % aller Treibhausgasemissionen.

die Voraussetzungen dafür, den Schutz des Naturhaushaltes vor den toxischen Wirkungen der PSM sicherzustellen. In der Praxis kommt es jedoch in erheblichem Ausmaß zu Verstößen gegen die Anwendungsbestimmungen - beispielsweise gegen die Auflage, bei der Anwendung von PSM einen Mindestabstand zu Gewässern oder zum Feldgehölz einzuhalten¹¹⁶. Bislang ist es den Bundesländern – die für die Überwachung der PSM-Anwendung in Deutschland zuständig sind – nicht gelungen, die Quote der Fehlanwendungen in erforderlichem Maß zu senken und damit Schäden an der Wasserqualität und an der Biodiversität abzuwenden. Ein weiteres, häufig übersehenes Problem besteht in den indirekten ökologischen Wirkungen der Pflanzenschutzmittelanwendung: Die Beseitigung der Ackerbegleitflora mit so genannten Breitband-Herbiziden entzieht einer Vielzahl von Tierarten - zum Beispiel dem Rebhuhn - die Nahrung und somit auch die Lebensgrundlage. Das Pflanzenschutzgesetz ermöglicht es nicht, derartige Folgen für die Biodiversität in der Agrarlandschaft einzudämmen. Bund und Länder haben im Jahr 2005 ein „Reduktionsprogramm chemischer Pflanzenschutz“ gestartet, das in der Anwendungspraxis jedoch bislang weitgehend wirkungslos geblieben ist.

Neben stofflichen Belastungen können Bodenzerstörung oder -beeinträchtigungen die Folge des Einsatzes schwerer Maschinen im Ackerbau und des land- und forstwirtschaftlichen Wegebau sein.

Finanzhilfen und Steuervergünstigungen waren und sind ein zentrales Instrument der Agrarpolitik. Sie können – je nach Ausgestaltung – die Umweltbelastungen aus der Landwirtschaft verstärken oder vermindern. Die OECD identifizierte verschiedene Instrumente im Agrarsektor und deren Wirkung auf die Umwelt¹¹⁷. Demnach erhöhen preisstützende und produktionsgekoppelte Subventionen – die noch bis zum Jahr 2003 das zentrale Instrument der EU-Agrarpolitik waren – den Druck auf Umweltgüter, indem sie Produktionsanreize setzen und Intensivierungstrends verstärken (vgl. Abschnitt 4.2.1 und 4.2.5). Eine solche Subventionspolitik fördert den Anbau in Monokulturen, den erhöhten Einsatz

von Pflanzenschutz- und Düngemitteln und die Bewirtschaftung ökologisch sensibler Flächen, womit eine Steigerung der Umweltbelastungen durch die Produktion einhergeht. Entkoppelte Direktzahlungen, wie sie die EU-Agrarreform 2003 einführt, wirken hingegen nicht direkt umweltschädlich (vgl. Abschnitt 4.2.1). Wegen der Bindung der Zahlung an Umweltstandards (Cross Compliance) können sie sogar zur Verbesserung der Umweltqualität beitragen. Hier bleibt abzuwarten, wie stark diese Anreize zur umweltgerechteren Bewirtschaftung in der Praxis sind.

Neben produktionsgekoppelten Subventionen kann auch die Subventionierung landwirtschaftlicher Produktionsfaktoren zur Schädigung von Umweltgütern beitragen, indem ein Anreiz zum gesteigerten Einsatz der jeweiligen Faktoren entsteht. Beispiele hierfür sind der reduzierte Energiesteuersatz für Agrardiesel (vgl. Abschnitt 4.2.3) oder die Kfz-Steuerbefreiung für Zugmaschinen (vgl. Abschnitt 4.2.4).

Diese Beispiele zeigen, dass einige Agrarsubventionen Umweltschäden der Landwirtschaft erheblich verstärken können¹¹⁸. Prinzipiell sollte sich die Gewährung aller Agrarsubventionen nach den ökologischen Leistungen der Landwirtschaft richten und diese honorieren.

4.2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen in der Landwirtschaft

4.2.1 Agrarförderung der Europäischen Union

Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) bestimmt im Wesentlichen die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für die deutsche Landwirtschaft. Die GAP basiert auf zwei Säulen. Die erste Säule bildet die Markt- und Preispolitik, die die Preise für viele landwirtschaftliche Produkte stabilisieren und die Einkommen der Landwirte sichern soll. Als zweite Säule der GAP sind Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung zusammengefasst. Sie sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft stärken, Umwelt- und Lebensqualität in ländlichen Räumen verbessern und außerlandwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten eröffnen. Im Vergleich zur ersten Säule bietet sie

¹¹⁶ UBA (2006)

¹¹⁷ vgl. OECD (2002) und Tyler (2003)

¹¹⁸ Ein vollständiger Abbau von Fördermaßnahmen wäre dennoch aus Umweltschutzsicht nicht sinnvoll, weil ohne sie keine generelle Extensivierung und so keine umweltgerechte Produktion erreichbar wäre. Außerdem würde die extensive, meist traditionelle Bewirtschaftung ertragsschwacher Flächen unrentabel mit der Folge, dass diese zunehmend brach fallen und damit wertvolle Lebensräume verloren gehen würden, siehe auch Ganzert u.a. (2004).

den Mitgliedstaaten bei der Gestaltung wesentlich mehr Spielraum. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen der zweiten Säule kofinanzieren.

Das zentrale Instrument der ersten Säule der GAP waren lange Zeit garantierte Mindestpreise für landwirtschaftliche Produkte (Preisstützung). Überproduktion (Stichworte „Butterberge“ oder „Milchseen“) war die unerwünschte Folge dieser Agrarpolitik. Um die künstlichen Produktionsanreize zu vermindern und den Markt zu entlasten, fuhr die EU seit Anfang der neunziger Jahre (McSharry-Reform 1992) preisstützende Maßnahmen zunehmend zugunsten der Direktzahlungen zurück. Die Kopplung der Direktzahlungen an die Produktion blieb jedoch im Grunde erhalten, da die Förderung an bestimmte Kulturen/Produkte geknüpft war. Ökologisch vorteilhafte Bewirtschaftungsformen, wie die extensive Grünlandnutzung, waren dabei oft nicht förderfähig.

Umweltschützer haben die erste Säule der GAP seit langem kritisiert, da sie zu einer Steigerung und Ausdehnung der intensiven Produktion beitrug, zum Beispiel mit der Förderung bestimmter Kulturen – etwa Mais. Diese Entwicklung verstärkte deutlich den Druck, den die Landwirtschaft auf die Umwelt ausübte (vgl. Abschnitt 4.1)¹¹⁹. Umweltauflagen spielten bis vor kurzem bei der Förderung über die erste Säule keine Rolle. Die bisherige Markt- und Preispolitik hatte deshalb eindeutig umweltschädliche Wirkungen.

Erst die Luxemburger Beschlüsse vom Juni 2003 reformierten die GAP grundlegend. So sind die Direktzahlungen seit dem Jahr 2005 weitgehend von der Produktion entkoppelt. Deutschland setzte die Entkopplung zunächst über ein so genanntes Kombinationsmodell um. Demnach setzten sich die Zahlungsansprüche eines Betriebes aus der Höhe der in der Vergangenheit erhaltenen Direktzahlungen (Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002) und dem Umfang der beihilfefähigen Fläche zusammen¹²⁰. Von 2009 bis 2013 geht das Kombinationsmodell in ein reines Regionalmodell über: Alle Zahlungsansprüche eines Betriebes in einer Region werden sich dann ausschließlich nach der Betriebsfläche rich-

ten (regional einheitliche Flächenprämie), unabhängig von deren agrarischer Nutzung.

Die Direktzahlungen sind außerdem daran gebunden, dass der Betrieb die Standards für Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz einhält („Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen“ – Cross Compliance). Im Bereich Umwelt bedeutet dies im Wesentlichen die Einhaltung der guten fachlichen Praxis. Der Landwirt ist ferner verpflichtet, seine Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ zu halten. Außerdem muss Dauergrünland weitgehend erhalten bleiben, das heißt, Landwirte dürfen nur einen sehr geringen Anteil in andere Nutzungsformen umwandeln.

Neben der Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion und der Einführung der Cross Compliance ist die so genannte obligatorische Modulation ein weiteres Kernelement der Reform. Die obligatorische Modulation verpflichtet die Mitgliedstaaten, Direktzahlungen an die Landwirte aus der ersten Säule zugunsten der Förderung der ländlichen Entwicklung (zweite Säule) zu kürzen. Seit dem Jahr 2007 sinken so in Deutschland die Direktzahlungen an die Landwirte (Betriebsinhaber), die über einen Freibetrag von 5000 € hinausgehen, jährlich um 5 %. Dieser Kürzungssatz gilt zunächst bis zum Jahr 2012. Eine Ausdehnung der Modulation steht derzeit zur Debatte¹²¹.

Schließlich gibt die Reform mit der so genannten 10%-Regelung (national envelope) die Möglichkeit, bis zu 10 % des Direktzahlungsvolumens für die Förderung besonderer Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit und der Qualitätsproduktion einzusetzen. So können die Mitgliedstaaten beispielsweise besonders umweltschonende, extensive Bewirtschaftungsformen begünstigen, ohne Gelder aus der zweiten Säule und die nationale Kofinanzierung bereitstellen zu müssen. Diese Regelung wandte Deutschland bisher jedoch nicht an.

Mit der vollständigen Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion (einschließlich der Abschaffung der bisherigen Tierprämien

¹¹⁹ SRU (2004), S. 173

¹²⁰ BMELV (2006), S. 11 u. S. 15/16

¹²¹ Ursprünglich sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, die Kürzung der Direktzahlungen zugunsten der ländlichen Entwicklung auf bis zu 20 % auszudehnen (fakultative Modulation). Den Kommissionsentwurf einer Verordnung hat das europäische Parlament jedoch zweimal abgelehnt (zuletzt im Februar 2007), danach nur für Großbritannien und Portugal zugelassen. Im November 2007 schlug die EU-Kommission in ihrem Entwurf für eine Vereinfachung und weitere Modernisierung der GAP - dem so genannten "Gesundheitscheck" - eine Ausdehnung der obligatorischen Modulation von 2010 bis 2013 auf insgesamt 13 % vor.

und Integration der Gelder in die Flächenprämie) haben diese keinen Einfluss mehr auf die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion und sind deshalb nicht per se umweltschädlich wie die früheren, produktionsgekoppelten Zahlungen. Hinzu kommt, dass die regional einheitliche Flächenprämie bisher ökonomisch nicht berücksichtigte Flächen – wie Grünland und Landschaftselemente (Biotop, Kleinstrukturen) – mit einbezieht und diese deshalb an Wert gewinnen. Der Ansatz der Reform ist jedoch noch stärker als bisher zu nutzen, um Umweltschutzziele zu erreichen. Bei allen Bestrebungen zur Entbürokratisierung ist daher unbedingt darauf zu achten, die Umweltstandards der Cross Compliance konsequent anzuwenden und kontinuierlich weiter zu entwickeln. Ausnahmeregelungen zugunsten kleinerer Betriebe („neue de minimis-Regelungen“) sind aus Sicht des Umweltschutzes nicht gerechtfertigt und stellen eine Gefährdung seiner Ziele dar.

Die zweite Säule der GAP ist aus Umweltschutzsicht hingegen positiv zu beurteilen. Agrarumweltprogramme – einschließlich der Förderung des ökologischen Landbaus – sind unter anderem ein wichtiger Teil der zweiten Säule. Die Einhaltung der guten fachlichen Praxis bildet dabei den Ausgangspunkt für die Honorierung darüber hinausgehender ökologischer Leistungen und spielt daher eine wichtige Rolle. Maßnahmen der zweiten Säule konnten jedoch bisher die negativen Umweltwirkungen der ersten Säule insgesamt nur mildern, jedoch nicht kompensieren¹²². Denn die erste Säule hat einen wesentlich größeren Einfluss auf die Entwicklung der Landwirtschaft als die zweite Säule. So steht für Preisstützungen und Direktzahlungen ein vielfach größeres Finanzvolumen zur Verfügung als für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung. Im Jahr 2006 verfügte Deutschland über 5,6 Mrd. €¹²³ in der ersten, jedoch nur über 1,5 Mrd. €¹²⁴ in der zweiten Säule¹²⁵.

Deshalb sollte die EU – zusätzlich zur umweltge-

rechten Weiterentwicklung der ersten Säule – die zweite Säule stärken¹²⁶. Im Rahmen der mittelfristigen finanziellen Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013 der GAP kürzte sie die Gelder für die ländliche Entwicklung jedoch, was in Deutschland vor allem die Förderung der Umstellung auf den Ökolandbau trifft. Eine angemessene Erhöhung der obligatorischen Modulation – wie sie die EU-Kommission vorschlägt¹²⁷ – könnte diese Kürzungen kompensieren. Dabei sollte jedoch ein Weg gefunden werden, um den Ländern im Interesse des Umweltschutzes und der ländlichen Entwicklung den Zugriff auf dieses umgeschichtete Budget zu vereinfachen. Bisher müssen die Länder EU-Gelder der zweiten Säule kofinanzieren, wozu etliche wegen ihrer Budgetsituation kaum in der Lage sind.

Die Cross Compliance in Kombination mit der Stärkung der zweiten Säule, zum Beispiel mit der Modulation, bietet eine Chance, Umweltbelastungen der Landwirtschaft deutlich zu reduzieren und die umweltgerechte Entwicklung ländlicher Räume zu fördern. Die Möglichkeiten hierzu sollte Deutschland voll ausschöpfen.

4.2.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) dient dazu¹²⁸

- eine leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten,
- die Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Vergleich zu ermöglichen sowie
- den Küstenschutz zu verbessern.

Dabei sind die Ziele des Umwelt- und des Tier-schutzes zu beachten.

Der jährlich angepasste GAK-Rahmenplan stellt das zentrale Instrument zur Anwendung der

¹²² NABU (2004), S. 45

¹²³ Deutscher Bundestag (2007b), S. 116, Tabelle 61, Marktordnungsausgaben insgesamt.

¹²⁴ Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung: (2006), S. 355, Tab. 4.2.1.1.2. Demnach wurden aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft zur Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland 553 Mio. € (Abteilung Ausrichtung) und 941 Mio. € (Abteilung Garantie) veranschlagt.

¹²⁵ Maßnahmen der zweiten Säule spielen regional allerdings durchaus eine wichtige Rolle (z. B. in ertragsschwachen und ökologisch sensiblen Mittelgebirgslagen in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen).

¹²⁶ Ab 2009 sollen über die zweite Säule auch Maßnahmenpläne zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie gefördert werden. Falls dies ohne Einschnitte bei bereits bestehenden Agrar-Umweltförderungen geschehen sollte, sind zusätzliche Gelder bereitzustellen.

¹²⁷ Europäische Kommission (2007), S. 12

¹²⁸ vgl. GAK-Gesetz (GAKG), § 2

zweiten Säule der EU-Agrarpolitik in Deutschland dar, wie sie im „Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013“ beschrieben ist. Die GAK dient als inhaltliche und finanzielle Grundlage für Länderprogramme zur Bindung der jeweiligen EU-Gelder¹²⁹. Die EU kann Maßnahmen der GAK kofinanzieren, in der Förderperiode bis 2006 zu maximal 50 % in den alten Ländern und 75 % in den neuen Ländern, ab 2007 zu maximal 80 % in Konvergenzgebieten¹³⁰ und 55 % im übrigen Bundesgebiet. Die GAK finanziert sich zu 60 % aus dem Bundeshaushalt und zu 40 % aus den Länderhaushalten, wobei der Bund die Kofinanzierung aus der EU akquiriert. Im Jahr 2005 beliefen sich die Ausgaben der GAK auf gut 1 Mrd. €¹³¹. Zu den Förderbereichen der GAK gehören unter anderem „Verbesserung der Ländlichen Strukturen“, „Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen“, „Nachhaltige Landbewirtschaftung“ und „Forsten“.

Ursprünglich zielte die Förderung überwiegend auf produktivitätssteigernde Maßnahmen und trug so zur Intensivierung der Landwirtschaft und den damit verbundenen Umweltbelastungen bei. Im Rahmen der Neuausrichtung der GAK nahmen Bund und Länder in den letzten Jahren bereits wesentliche Änderungen in den Zielsetzungen und Inhalten einzelner Fördertatbestände vor. Dadurch ließen sich negative Umweltwirkungen deutlich abbauen und in ökologisch neutrale bis positive Effekte umwandeln¹³². Dennoch fördert die GAK weiterhin auch Maßnahmen, die nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können¹³³, beispielsweise mit der Förderung bestimmter wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen. Auch schließt die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung und forstwirtschaftlicher Maßnahmen Infrastrukturmaßnahmen – wie den Ausbau land- und forstwirtschaftlicher Wege und die Asphaltierung oder Betonierung vorhandener Wege – ein. Die GAK ist deshalb nach ökologischen Kriterien kontinuierlich weiterzuentwickeln und die Förderung umweltschädlicher

Maßnahmen weitgehend abzubauen.

4.2.3 Steuervergütung für Agrardiesel

Der Bund vergütet Dieselmotorkraftstoff für die Land- und Forstwirtschaft mit 21,48 Cent/l¹³⁴. Agrardiesel erhält so einen ermäßigten Steuersatz in Höhe von 25,56 Cent/l gegenüber dem Regelsteuersatz in Höhe von 47,04 Cent/l. Das Haushaltsbegleitgesetz 2005¹³⁵ beschränkte diese Steuerentlastung je Betrieb auf 10 000 l pro Jahr und zog von der Vergütung zusätzlich einen Pauschbetrag (so genannter Selbsterhalt) von 350 € ab.

Laut 20. Subventionsbericht der Bundesregierung soll die Agrardieselvergütung Wettbewerbsnachteile der deutschen Landwirtschaft bei den Dieselmotorkraftstoffkosten im EU-Vergleich mindern. Die gegenwärtige Verzerrung der Treibstoffpreise bedeutet jedoch, dass Anreize zum effizienten Einsatz des Kraftstoffs schwächer sind als in anderen Wirtschaftssektoren. Aus Umweltschutzsicht ist die Steuerentlastung für Agrardiesel deshalb kein adäquates Mittel zur Stützung der Land- und Forstwirtschaft, sondern hat umwelt- und klimaschädliche Wirkungen (vgl. Abschnitt 2.1). Für Agrardiesel sollte deshalb der Regelsteuersatz gelten.

Die Steuerbegünstigung für Agrardiesel führte 2005 zu Steuermindereinnahmen in Höhe von 410 Mio. €. Da im Jahr 2006 die oben genannten Einschränkungen der Vergütung wirksam wurden, reduzierte sich diese Summe seither auf

180 Mio. €¹³⁶.

Anstelle der Steuerentlastung für Agrardiesel lässt sich die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft mit diesen Geldern effizienter und umweltgerechter stärken. Die bei Abschaffung dieser Subvention entstehenden zusätzlichen Steuereinnahmen ließen sich für die ländliche Entwicklung (zweite Säule) – insbesondere die Agrar-Umweltprogramme – verwenden und könnten somit weitgehend im Landwirtschaftssektor verbleiben. Sollte die Agrardieselverbilligung nicht gänzlich abgeschafft werden, so

¹²⁹ BMELV (2007)

¹³⁰ Konvergenzgebiete sind Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP unter 75% des EU-25-Durchschnitts. In Deutschland trifft dies vor allem auf Gebiete in den neuen Bundesländern zu.

¹³¹ Deutscher Bundestag (2007c), S. 105

¹³² Burdick und Lange (2003), S. 49

¹³³ NABU (2004), S. 40

¹³⁴ § 57 EnergieStG

¹³⁵ Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2004, Teil I, Nr. 73; Bonn, 28.12.2004

¹³⁶ BMF (2007), 21. Subventionsbericht, S. 203

wäre als zweitbeste Lösung die Vergütung der Steuer nach einem pauschalierten Verfahren zu befürworten¹³⁷. Dabei unterstellt der Gesetzgeber einen spezifischen Dieselmotorkraftstoffverbrauch je Hektar Fläche und erstattet die Steuer teilweise nach Maßgabe der Landwirtschaftsfläche. Diese Form der Erstattung wäre mit den produktionsunabhängigen („entkoppelten“) Direktzahlungen im Rahmen der Agrarreform kompatibel. Die Erstattung wirkte wie eine pauschale Flächenprämie, da der tatsächliche Treibstoffverbrauch für die Steuervergütung keine Rolle mehr spielen würde, denn der Agrardiesel würde in Höhe des Regelsatzes von 47,04 Cent/l besteuert. Damit wäre der Anreiz zum kraftstoffsparenden Verhalten in der Land- und Forstwirtschaft genau so groß wie in anderen Sektoren.

4.2.4 Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer

Landwirtschaftliche Zugmaschinen sind von der Kfz-Steuer befreit¹³⁸. Diese Steuerbefreiung datiert aus dem Jahr 1922 und diente der Förderung der Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft. Diese Zielsetzung ist mittlerweile überholt. Außerdem unterstützt diese Vergünstigung einen überdimensionierten Maschinenbesatz¹³⁹. Dies hat auch die Folge, dass Betriebe einen zu großen Maschinenbestand (ausgedrückt in kW/Hektar) besitzen, anstatt Rationalisierungspotenziale - wie so genannte Maschinenringe - adäquat zu nutzen.

Der Trend zu immer schwereren Maschinen in der Landwirtschaft führt zur vermehrten Schädigung landwirtschaftlich genutzter Böden durch Verdichtung. Verdichtungsschäden sind teilweise irreversibel und schränken die natürlichen Bodenfunktionen ein.

Im Jahr 2006 verursachte die Kfz-Steuerbefreiung für Zugmaschinen in der Landwirtschaft den Ländern Steuermindereinnahmen von

55 Mio. €¹⁴⁰.

Auch hier knüpft die Förderung der Landwirtschaft an der falschen Stelle an. Alternativ könnte man die Gelder zur Stärkung der ländlichen Entwicklung oder direkt zur Honorierung ökolo-

gischer Leistungen (etwa die Instandhaltung ökologisch wertvoller Flächen mittels extensiver Nutzung oder die Pflege der Landschaftselemente) nutzen.

4.2.5 Subventionen für die Branntweinproduktion

Diese Subvention soll der Absatzsicherung des - überwiegend in kleinen und mittleren Brennereien erzeugten - Agraralkohols dienen, die wegen ihrer ungünstigen Produktionsbedingungen Wettbewerbsnachteile gegenüber Großbrennereien in anderen europäischen Mitgliedstaaten haben. Den deutschen Brennereien soll damit ein angemessenes Einkommen aus dieser Tätigkeit gesichert werden. Seit dem Jahr 2000 ist der deutsche Agraralkoholmarkt grundsätzlich liberalisiert. Dennoch können landwirtschaftliche Brennereien bis zum Jahr 2010 beihilfegestützt Agraralkohol im Rahmen ihres Kontingents erzeugen und über die Bundesmonopolverwaltung vermarkten. Die EU-Kommission genehmigte die Zuschüsse zum Branntweinmonopol bis Ende 2010 als Ausnahmeregelung zum grundsätzlichen Verbot nationaler produktionsbezogener Beihilfen. Danach sind keine Zuschüsse mehr zulässig.

Die Produktionsweisen der circa 10.000, einem landwirtschaftlichen Betrieb angeschlossenen Brennereien sind sehr unterschiedlich und reichen von umweltgerecht (zum Beispiel auf Basis von Streuobstwirtschaft) bis ökologisch bedenklich (zum Beispiel auf Basis intensiven Kartoffelanbaus)¹⁴¹. Da diese Subvention an die Produktion gekoppelt ist, setzt sie prinzipiell Anreize zur Intensivierung der Bewirtschaftung. Im Jahr 2006 unterstützte der Bund die Produktion von Agraralkohol mit

86 Mio. €¹⁴²

Alternativ zur derzeitigen Regelung sollten die begünstigten Produzenten die Förderung der Agraralkoholerzeugung in Form von Direktzahlungen erhalten, die von den Produktionsmengen und Preisen unabhängig sowie an extensive, ökologisch förderungswürdige Produktionsverfahren gebunden sind. Diese Maßnahme ist kurzfristig umzusetzen, da die Zuschüsse ohnehin nur noch bis zum Jahr 2010 laufen.

¹³⁷ vgl. UBA (2004b), S.17ff

¹³⁸ § 3 Nr. 7 KraftStG

¹³⁹ Burdick und Lange (2003), S. 76

¹⁴⁰ BMF (2007), 21. Subventionsbericht, S. 201

¹⁴¹ Burdick und Lange (2003), S. 41

¹⁴² BMF (2007), 21. Subventionsbericht, S. 126

5 Zusammenfassung der wichtigsten umweltschädlichen Subventionen

Wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen, spielen umweltschädliche Subventionen in Deutschland eine beachtliche Rolle: Im Jahr 2006 gingen fast 42 Mrd. € der staatlichen Begünstigungen zu Lasten der Umwelt (s. Tabelle 1). Betrachtet man die Verteilung der analysierten umweltschädlichen Subventionen auf einzelne Sektoren, so stand im Jahr 2006 der Verkehr – insbesondere wegen der Steuerbefreiungen für den Flugverkehr – mit 19,6 Mrd. € an der Spitze, gefolgt vom Bereich Energie mit 11,6 Mrd. € und dem Bau- und Wohnungswesen mit gut 10 Mrd. €¹⁴³. Da dieser Bericht nur einen Überblick über die wichtigsten Subventionen des Bundes gibt und Förderprogramme auf Landes- und kommunaler Ebene fast nicht betrachtet, ist die Darstellung nicht vollständig, und das tatsächliche Volumen umweltschädlicher Subventionen in Deutschland liegt noch höher. Zudem war es in einigen Fällen nicht möglich, den umweltschädlichen Anteil der Subventionen zu quantifizieren, zum Beispiel in der Regionalförderung, so dass das in der Tabelle angegebene Gesamtvolumen auch aus diesem Grund nur eine Untergrenze darstellt.

Die ermittelten umweltschädlichen Subventionen von knapp 42 Mrd. € sind zum Teil schon aus rechtlichen Gründen nicht sofort und vollständig abbaubar, wie das Beispiel der Eigenheimzulage zeigt. Sie werden daher vielfach noch auf Jahre hinaus die öffentlichen Haushalte und damit letztendlich auch den Steuerzahler in erheblichem Maße belasten. Schon aus diesem Grund ist es wichtig, vor Einführung einer Subvention ihre Sinnhaftigkeit und ihre langfristigen Folgen für die öffentlichen Haushalte sorgfältig zu prüfen. Darüber hinaus rufen umweltschädliche Subventionen für den Staat weitere (Folge-)Kosten hervor. Denn zur Beseitigung der subventionsbedingten Umweltschäden sind weitere Budgets für Umweltschutzausgaben zur Verfügung zu stellen. Hinzu kommt, dass umweltschädliche Subventionen den Wettbewerb zu Lasten umweltfreundlicher Techniken und Produkte verzerren. Dies wiederum führt tendenziell dazu, dass der Staat in erhöhtem Maße solche umweltgerechten Techniken und Produkte fördern muss, damit sie im Wettbewerb eine faire Chance haben und sich im Markt durchsetzen

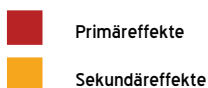
können. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen würde somit die öffentlichen Kassen gleich in mehrfacher Hinsicht entlasten.

Subventionen können die Umwelt auf vielfältige und komplexe Weise schädigen, weshalb eine Quantifizierung der resultierenden Umweltbelastungen schwierig ist. Auch die Vernetzung und Wechselwirkungen der verschiedenen Umweltgüter machen die Abgrenzung des jeweiligen Schadens schwierig. Daher erfasst dieser Bericht die Schädigungen der Umweltgüter Klima, Luft, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft, Gesundheit sowie Ressourcen durch Subventionen nur qualitativ. Dabei zeigt die Studie, dass Subventionen über Primär- und Sekundäreffekte alle betrachteten Umweltgüter belasten oder gefährden. Primäreffekte sind Umweltschäden, die direkte Folgewirkungen der Subvention sind, das heißt die Subvention begünstigt Aktivitäten, die die Umweltschäden unmittelbar auslösen. Sekundäreffekte sind Umweltschäden, die die Subvention indirekt über Wirkungsketten auslöst. Dabei handelt es sich um so genannte Zweitrundeneffekte oder Rückwirkungen, die die primär geschädigten Umweltgüter an andere Umweltgüter übertragen. Tabelle 1 gibt einen Überblick, welche negativen Primär- und Sekundäreffekte aus den einzelnen Subventionen entstehen.

Obwohl die Summe umweltschädlicher Subventionen immer noch sehr hoch ist, gibt es in der Subventionspolitik der letzten Jahre auch positive Entwicklungen. Die in der Tabelle 1 zusammengefassten Zahlen beziehen sich – soweit verfügbar – auf das Jahr 2006. Einige der behandelten Subventionstatbestände, wie die Eigenheimzulage, sind bereits abgeschafft, befinden sich allerdings noch in der Abwicklungsphase, so dass aus diesem Grund weiter Gelder fließen. Andere Begünstigungen, wie die Entfernungspauschale, wurden ab dem Jahr 2007 reduziert. Allerdings sind in den letzten Jahren auch wieder neue umweltschädliche Subventionen hinzugekommen, beispielsweise die Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren. Eine systematische Prüfung der Subventionen auf negative Umweltwirkungen ist dringend geboten, um den Staatshaushalt zu entlasten und die Umwelt zu schonen. Denn nur so lässt sich eine nachhaltige staatliche Ausgabenpolitik erreichen. Der folgende Teil III beschreibt, wie ein solcher „Umweltcheck“ für Subventionen mit einem umweltbezogenen Subventionscontrolling möglich wäre.

¹⁴³ Dieser Betrag wird sich in den nächsten Jahren wegen der Abschaffung der Eigenheimzulage jedoch deutlich reduzieren.

Sektor	Mio. Euro (2006)	Umweltgut						
		Klima	Luft	Wasser	Boden	Arten- vielfalt und Land- schaft	Gesund- heit	Res- ourcen
1 Energiebereitstellung und -nutzung								
Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft	2.163							
Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe	1.940							
Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren	322*							
Steinkohlesubventionen	2.285							
Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft	min. 196							
Energiesteuervergünstigungen für Kohle	157*							
Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen	400							
Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger	min. 1.600							
Kostenfreie Zuteilung der CO ₂ -Emissionshandelszertifikate	2.500							
Subventionierung der Kernenergie	n.q.							
2 Verkehr								
Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff	6.150							
Entfernungspauschale	4.350							
Energiesteuerbefreiung des Kerosins	6.900							
Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt	129							
Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge	1.560							
Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen	500							
3 Bau- und Wohnungswesen								
Eigenheimzulage	9.244							
Bausparförderung	500							
Soziale Wohnraumförderung	min. 588							
GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	n.q.							
4 Landwirtschaft								
Agrarförderung der Europäischen Union	n.q.							
GA „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	n.q.							
Steuervergütung für Agrardiesel	180							
Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer	55							
Subventionen für Branntweinproduktion	86							
Summe (2006)	41.805							



* jährlich (im August 2006 eingeführt)

n.q. = nicht quantifizierbar

III Umweltbezogenes Subventionscontrolling: Der „Umweltcheck“ für Subventionen

1 Bedeutung eines umweltbezogenen Subventionscontrollings

Die lange Liste der umweltschädlichen Subventionen verdeutlicht, dass es sich nicht um Einzelfälle sondern um ein weitreichendes Problem handelt, das nur mit einer systematischen Berücksichtigung der verschiedenen Umweltschutzaspekte im Rahmen der Subventionspolitik lösbar ist. Dies würde nicht nur die Umwelt entlasten, sondern auch einen Beitrag dazu leisten, einige andere Probleme der Subventionspolitik zu beseitigen. Denn viele Subventionen existieren schon Jahrzehnte – zahlreiche Steuervergünstigungen stammen aus der Zeit vor 1940. Daher sind die Ziele vieler Subventionen nicht mehr zeitgemäß. Einige Subventionen sind außerdem nicht nur umweltschädlich, sondern verfehlen auch ihre Hauptziele oder erreichen diese nur ineffizient, so dass diese Subventionen allein schon deswegen reformbedürftig sind. Ein Beispiel hierfür ist die soziale Wohnraumförderung, die den Neubau von Wohnungen finanziert (vgl. Abschnitt II 3.2.3).

Ein umweltbezogenes Subventionscontrolling hat vor diesem Hintergrund die Funktion,

- ▶ umweltbelastende (Neben-)Wirkungen der Subventionen aufzuspüren,
- ▶ die Effektivität und Effizienz umweltschädlicher Subventionen mit Blick auf ihr jeweiliges Hauptziel zu überprüfen sowie
- ▶ die Ziele umweltschädlicher Subventionen kritisch zu prüfen.

Dies bildet dann die Grundlage für die Entwicklung und Realisierung von Reformen. Ein solches Controlling stellt somit eine wichtige Voraussetzung für eine effektive, effiziente und umweltgerechte Subventionspolitik dar.

Die Erfahrung zeigt, dass es sehr schwierig ist, einmal bestehende Subventionen zu streichen oder zu reformieren. Es existieren Hemmnisse, die in mangelnder Transparenz und im politischen Prozess begründet sind. Oft fehlen Informationen über die genauen Wirkungsweisen und Begünstigten der Subventionen, oder diese Informationen sind asymmetrisch auf die Akteu-

re verteilt. Die Subventionsempfänger sind in der Regel eine homogene Gruppe, die oft gut informiert und organisiert ist und es versteht, im politischen Prozess ihre Vorteile zu wahren. Die Subventionsfinanziers sind als Steuerzahler und Wähler eine heterogene, sehr große und somit schwierig organisierbare Gruppe, die sich für die Abschaffung einer einzelnen Subvention nicht besonders stark interessiert und engagiert. Folglich ist es für politische Entscheidungsträger mit Blick auf Wahlentscheidungen oft vorteilhaft, Subventionen beizubehalten oder auszubauen. Bei umweltschädlichen Subventionen kommt hinzu, dass die zusätzlichen Umweltkosten zu Lasten der Allgemeinheit gehen, also die Subventionsempfänger diese Kosten nicht tragen müssen.

Um die Hemmnisse für Subventionsreformen abzubauen, ist es entscheidend, die genannten Defizite aufzudecken, Transparenz zu schaffen und so den Reformdruck zu verstärken. Ein geeigneter Weg ist eine systematische, regelmäßige Wirkungs- und Erfolgskontrolle für alle Subventionen. Diese geht über die gegenwärtige Subventionsberichterstattung der Bundesregierung weit hinaus. Ein umweltbezogenes Subventionscontrolling würde zwei essentielle Aufgaben erfüllen: Transparenz schaffen (Subventionsprüfung) und auf dieser Grundlage Entscheidungen für eine effektive, effiziente und umweltgerechte Subventionspolitik vorbereiten (Subventionssteuerung).

Um das Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik zu erreichen, sollte die Umweltverträglichkeit generell und auf Dauer ein zentrales Kriterium bei allen einnahmen- und ausgabenpolitischen Entscheidungen des Staates werden. Ein umweltbezogenes Subventionscontrolling ist deshalb nicht nur als „Umweltcheck“ für die bestehenden, sondern auch für alle neuen Subventionen einzuführen. Ein solches System entlastet nicht nur die Umwelt, sondern bietet auch eine Reihe weiterer Vorteile (vgl. Abb. 1). Es ist nicht zuletzt auch ein wichtiger Hebel, die Steuergelder der Bürgerinnen und Bürger effizient einzusetzen.

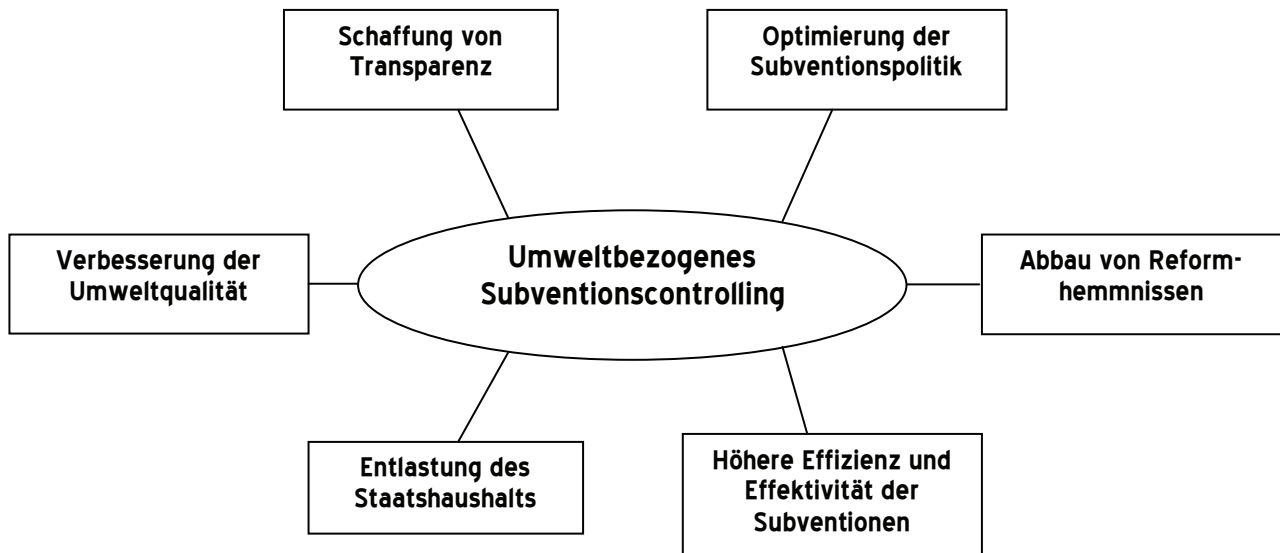


Abbildung 1: Vorteile des umweltbezogenen Subventionscontrollings

Das umweltbezogene Subventionscontrolling sollte drei Phasen umfassen¹⁴⁵:

1. **Subventionsscreening:** Ziel dieses ersten Arbeitsschrittes ist es, alle expliziten und impliziten Subventionen zu identifizieren, die möglicherweise umweltschädlich sind, und Prioritäten für die weitere Analyse der Subventionstatbestände zu setzen.
2. **Subventionsprüfung:** In dieser Phase des Subventionscontrollings geht es darum, potenziell umweltschädliche Subventionen vertieft zu analysieren – sowohl mit Blick auf ihre Umweltwirkungen als auch mit Blick auf die Frage, ob ihr Hauptziel noch zeitgemäß ist und die betreffende Subvention dieses Ziel effizient erreicht.
3. **Subventionssteuerung:** Im Mittelpunkt dieser Phase steht das Ziel, konkrete Vorschläge für den Abbau oder die Reform umweltschädlicher Subventionen zu entwickeln und auf diese Weise politische Entscheidungen für eine effektive, effiziente und umweltgerechte Subventionspolitik vorzubereiten.

Die nächsten Abschnitte erläutern die einzelnen Phasen des Subventionscontrollings. Sie konzentrieren sich dabei auf die Beschreibung der umweltschutzbezogenen Prüf- und Analyseschritte. Das heißt, die Vorgehensweise bei der Analyse der Hauptziele der Subventionen und der Effizienz, die jeweiligen Ziele zu erreichen, stellen wir im Folgenden nicht im Einzelnen dar.

2 Erste Phase: Screening umweltschädlicher Subventionen

Als erster Schritt des Screenings sind zunächst systematisch alle potenziell umweltschädlichen Subventionen zu identifizieren. Dies ist eine anspruchsvolle Aufgabe, denn erstens ist die Wirkungsweise der Subventionen komplex, und zweitens reicht es nicht aus, nur die expliziten Subventionen dem Screening zu unterwerfen. Vielmehr sind alle staatlichen Eingriffe in den Blick zu nehmen, um auch die impliziten Subventionen, also verdeckte Begünstigungen, erfassen zu können (vgl. Teil I, Kapitel 2).

Aufbauend auf dieser Analyse sind in einem zweiten Schritt Prioritäten zwischen den ausgewählten Subventionen für die weiteren Phasen des Subventionscontrollings (Subventionsprüfung und -steuerung) zu setzen. Dabei sind jene Subventionen auszuwählen, deren Abbau oder Reform den größten Umweltnutzen verspricht. Die Bildung von Prioritäten ermöglicht, die für ein Subventionscontrolling zur Verfügung stehenden zeitlichen und finanziellen Möglichkeiten effizient zu nutzen. Das Screening stellt jedoch kein Ausschlussverfahren dar. Langfristig ist anzustreben, alle bestehenden und neu einzuführenden Subventionen vertieft zu überprüfen.

Zur Identifizierung potenziell umweltschädlicher Subventionen und ihrer Priorisierung stehen im

¹⁴⁵ Der hier vorgestellte Entwurf eines umweltbezogenen Subventionscontrollings ist auf Basis des OECD-Vorschlags einer Checkliste zu umweltschädlichen Subventionen (OECD 2005), der Ergebnisse eines abgeschlossenen UFOPLAN-Projekts (Sprenger und Rave, 2003) und der Zwischenergebnisse des Forschungsprojekts "Monitoringbericht zu klimaschädlichen Subventionen und umweltbezogenes Subventionscontrolling", FKZ 204 14 106, entstanden. Das letztgenannte Projekt wird das Konzept weiter ausarbeiten.

Screening-Prozess folgende Schlüsselfragen im Vordergrund:

1. Hat ein staatlicher Eingriff möglicherweise umweltschädigende Auswirkungen?
2. Handelt es sich bei der Maßnahme um eine Subvention?
3. Wie umweltschädlich ist die Subvention? Verhindern oder vermindern andere politische Instrumente potenzielle Umweltschäden?
4. Gibt es Hindernisse, die eine Reform der Subvention derzeit ausschließen?

Zu 1. Um potenziell umweltschädliche Maßnahmen gezielt zu erfassen, sollte das Screening in einem ersten Schritt jene ökonomischen Aktivitäten erfassen, von denen zu vermuten ist, dass sie die Umwelt besonders belasten (vgl. Abb. 2). Das kann beispielsweise die energetische Nutzung fossiler Brennstoffe, die intensive Düngung im Ackerbau oder die Bebauung freier Flächen sein. Hierbei ist es sinnvoll, die Umweltrelevanz anhand fester Kriterien zu ermitteln. Das können Umweltindikatoren sein, etwa die Emission von Treibhausgasen, der Stickstoffüberschuss in der Landwirtschaft oder die Zunahme an Siedlungs- und Verkehrsfläche. Steht die jeweilige ökonomische Aktivität mit politischen Zielen – wie sie zum Beispiel in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie definiert sind – im Konflikt, sind in einem zweiten Schritt möglichst umfassend die staatlichen Instrumente zu identifizieren, von denen zu vermuten ist, dass sie die jeweilige ökonomische Aktivität fördern. Bei der Nutzung fossiler Brennstoffe schließt dies beispielsweise staatliche Regelungen zur Gewinnung, zum Handel und Gebrauch fossiler Brennstoffe ein.

Zu 2. Weiterhin klärt der Screening-Prozess, ob es sich bei dem jeweiligen Instrument überhaupt um eine Subvention handelt. Hierbei ist entscheidend, wie weit man den Subventionsbegriff fasst. Um bei der Subventionsanalyse alle staatlichen Handlungsdefizite und Fehlentwicklungen im Umweltbereich umfassend erkennen zu können, empfiehlt sich für die Identifizierung umweltschädlicher Subventionen ein weiter Subventionsbegriff (vgl. Teil I, Kapitel 2). Handelt es sich hiernach nicht um eine Subvention, ist das Instrument nicht in der Subventionsprüfung, sondern eventuell in einem alternativen Ansatz zu untersuchen.

Zu 3. Handelt es sich um eine Subvention, so ist zu untersuchen, ob es Faktoren gibt, die vor-

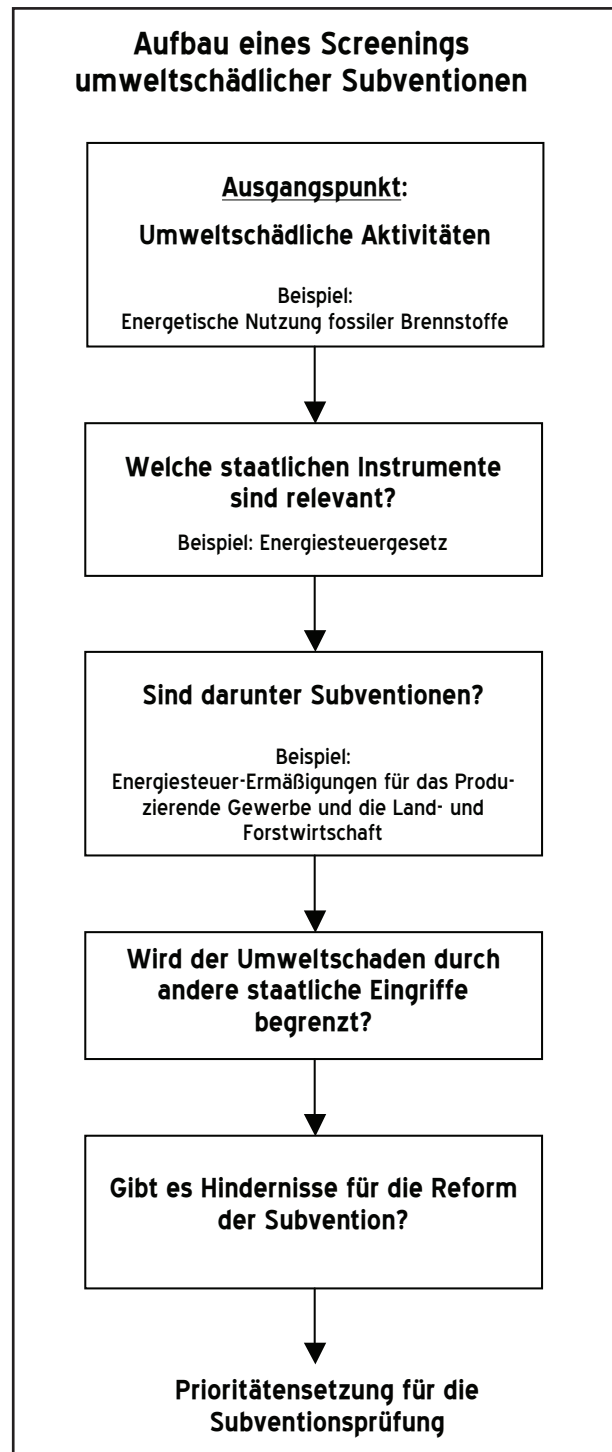


Abbildung 2: Aufbau eines Screenings umweltschädlicher Subventionen

erst gegen die intensive Subventionsprüfung sprechen. So ist es zum Beispiel möglich, dass andere Instrumente (etwa gesetzlich festgelegte Grenzwerte oder Quoten) die potenziellen Umweltschäden einer Subvention effektiv begrenzen oder verhindern. Wäre dieses der Fall, wäre die Prüfung der Subvention aus Umweltschutzsicht nicht vorrangig¹⁴⁶, weil der

¹⁴⁶ Andere Gründe können dennoch dafür sprechen, die Subvention vorrangig zu prüfen, zum Beispiel das Ziel der effektiven und effizienten Verteilung öffentlicher Gelder.

Subventionsabbau keine oder nur eine geringe Verbesserung der Umweltsituation versprache.

Zu 4. Außerdem können Hindernisse existieren, die einen Ab- oder Umbau der Subvention schwierig machen. So kann beispielsweise die EU die Gestaltung einer Subvention vorgeben oder der Subventionsabbau mit EU-Recht oder internationalen Abkommen kollidieren. Ein Beispiel hierfür sind die internationalen bilateralen Luftverkehrsabkommen, die die Einführung einer flächendeckenden Kerosinsteuer behindern. Dies kann dafür sprechen, eine ausführliche Prüfung der Subvention zunächst zurückzustellen.

Gibt es keine derartigen Hindernisse und ist eine erhebliche Umweltentlastung als Folge des Abbaus der Subvention oder ihrer Reform zu erwarten, so wäre die Subvention in jedem Fall im Rahmen der Subventionsprüfung vertieft zu analysieren.

3 Zweite Phase: Umweltbezogene Subventionsprüfung

Die Kernaufgabe eines umweltbezogenen Subventionscontrollings ist es, Transparenz mit einer intensiven Subventionsprüfung zu schaffen. Öffentlichkeit, Regierung und Parlament benötigen eine gute Informationsbasis, um – unabhängig von den Sonderinteressen der Begünstigten – über Subventionen entscheiden zu können. Diese Grundlage schafft die Subventionsprüfung mit einer unabhängigen fachlichen Bewertung. Sie ist damit notwendige Voraussetzung für eine an Nachhaltigkeitszielen orientierte Subventionssteuerung (vgl. Abschnitt 4). Die folgenden Ausführungen beschreiben die wesentlichen Grundsätze und Elemente der Subventionsprüfung.

Ziel der Prüfung ist es, zu analysieren, ob die Subvention sinnvoll begründet ist, ob und wie sie ihr primäres Förderziel erreicht und welche negativen, umweltschädigenden (Neben-) Wirkungen von ihr ausgehen. Ausmaß und Wirkungen der Begünstigung sind zu ermitteln sowie die fiskalischen Kosten, die Begünstigten und die Verantwortlichkeiten offenzulegen. Wirkte die Subvention negativ auf die Umwelt, wäre darüber hinaus zu prüfen, ob es Möglichkeiten gibt, diese negativen Wirkungen mit einer Umgestaltung der Subvention, der Wahl eines anderen Instruments oder mit flankierenden Instrumenten zu vermeiden oder zumindest zu verringern.

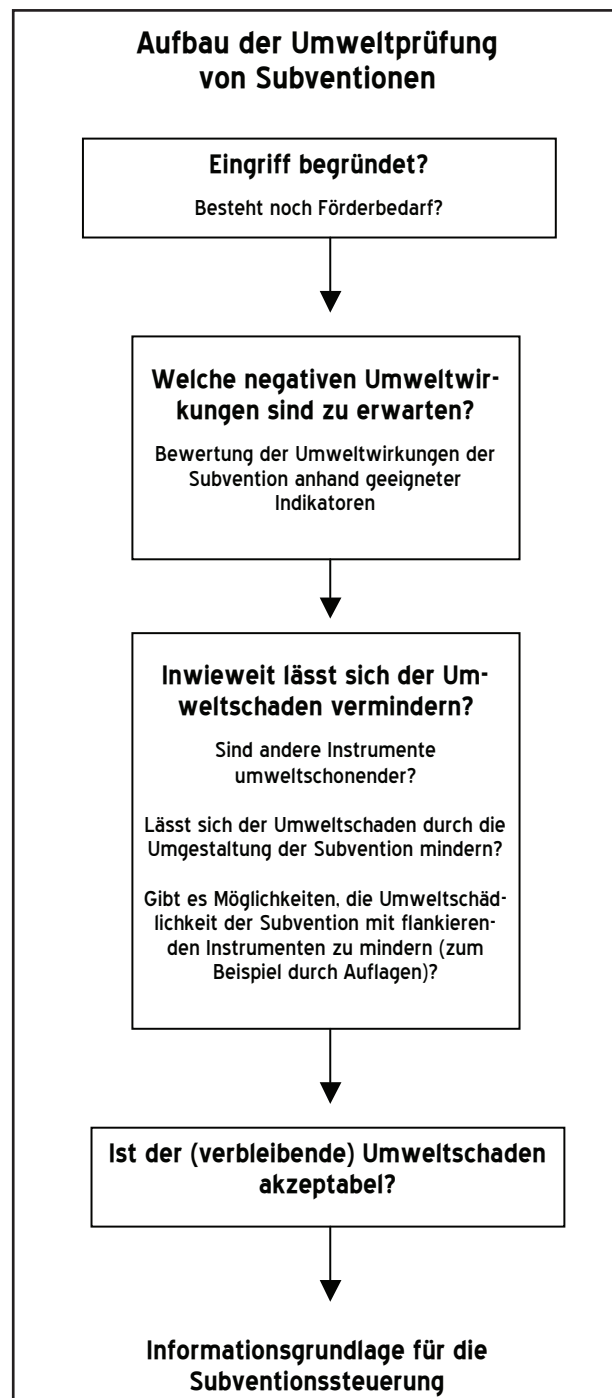


Abbildung 3: Aufbau der Umweltprüfung von Subventionen

Um festzustellen, ob eine Subvention gerechtfertigt ist, ist zunächst zu prüfen, ob und inwieweit hinsichtlich des verfolgten Ziels noch Förderbedarf besteht. Dies ist nicht immer klar zu beantworten, weil der Gesetzgeber die Ziele häufig unscharf formuliert oder teilweise widersprüchliche Ziele verfolgt. Da viele Subventionen nicht befristet sind, kommt es häufig vor, dass der Staat weiterhin Subventionen gewährt, obwohl das damit verfolgte politische Ziel längst erreicht worden ist oder sich herausgestellt hat, dass das Ziel mit diesem Instrument gar nicht erreichbar

ist. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Befreiung landwirtschaftlicher Zugmaschinen von der Kraftfahrzeugsteuer. Diese Steuerbefreiung gilt unbefristet und wurde ursprünglich im Jahr 1922 zur Förderung der Motorisierung und Rationalisierung der Land- und Forstwirtschaft eingeführt. Dieses Ziel ist längst erreicht, dennoch gibt es die Subvention weiterhin.

Besteht kein Förderbedarf mehr, ist die Subvention nicht mehr gerechtfertigt und somit abzuschaffen. Ist die Förderung jedoch grundsätzlich ökonomisch und politisch (weiterhin) gerechtfertigt, sind die Effektivität und Effizienz der Subvention im Hinblick auf das Förderziel sowie die Umweltwirkungen zu prüfen. Die Untersuchung dieser zwei Dimensionen sollte vernetzt ablaufen, um den Prüfprozess zu vereinfachen und den Aufwand so gering wie möglich zu halten.

Die Umweltprüfung der Subvention (vgl. Abb. 3) ermittelt soweit wie möglich, welche negativen Auswirkungen die Subvention auf die Umwelt hat. Die Umweltwirkungen der Subvention sind systematisch anhand verschiedener Umweltdimensionen und -kriterien zu analysieren. Voraussetzung ist hierbei, dass die betroffenen Umweltgüter und die Art der Wirkungen bekannt sind, um anhand geeigneter Indikatoren, wie sie etwa für Umweltqualitätsziele definiert sind, den Umweltschaden der Subvention zu schätzen. Hierbei können zum Beispiel Bewertungskriterien zum Einsatz kommen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung zugrunde liegen. Es sind auch sektorale oder Produktivitätsindikatoren anwendbar, wie sie beispielsweise in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu finden sind. Ist eine Quantifizierung der Umweltschäden nicht möglich, sollte eine möglichst detaillierte qualitative Beschreibung der Umweltwirkung erfolgen, um adäquate Informationen für die Subventionssteuerung zur Verfügung zu stellen. Daraufhin ist zu untersuchen, ob sich der Umweltschaden vermindern lässt, zum Beispiel mit dem Einsatz alternativer Fördermöglichkeiten, der Umgestaltung der Subvention oder flankierender Instrumente. Am Ende der Umweltprüfung ist zu beurteilen, ob der verbleibende Umweltschaden vertretbar ist.

In der Prüfung der Wirkungen auf das Förderziel ist zu untersuchen, inwieweit die Subvention als Instrument geeignet ist, das Förderziel zu erreichen oder ob es hierfür eventuell sinnvollere Alternativen gibt - zum Beispiel ordnungsrechtliche Instrumente. Ist eine Subvention das

am besten geeignete Instrument, ist außerdem zu prüfen, welche spezielle Subventionsform - zum Beispiel Finanzhilfen - am sinnvollsten ist. Wird die Subvention als geeignet befunden, so sind deren Effektivität und Effizienz zu bewerten - das heißt, es ist zu untersuchen, in welchem Ausmaß und zu welchen Kosten die definierten Ziele erreichbar wären.

Subventionen sind in regelmäßigen zeitlichen Abständen in einer umweltbezogenen Subventionsprüfung zu überprüfen, um sicher zu stellen, dass sie auch unter geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und politischen Zielen Teil einer effizienten und effektiven staatlichen Ausgabenpolitik sind.

4 Dritte Phase: Umweltbezogene Subventionssteuerung

Auf Grundlage der aus der Subventionsprüfung gewonnenen Informationen ist es Aufgabe der umweltbezogenen Subventionssteuerung, Entscheidungen für eine effektive, effiziente und umweltgerechte Subventionspolitik vorzubereiten. Dies kann auf verschiedene Weise geschehen, und zwar mit der Entwicklung von Vorschlägen

- ▶ zum Abbau umweltschädlicher Subventionen,
- ▶ zur Umgestaltung umweltschädlicher Subventionen und/oder
- ▶ zum Einsatz alternativer Instrumente.

Besonders wichtig ist es dabei, solche Subventionen abzuschaffen oder umzugestalten, die einer rationalen, umweltgerechten Subventionspolitik widersprechen, weil sie das Hauptziel der Subvention nur ungenügend erreichen, ineffizient sind oder den Zielen einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung widersprechen. Die Textbox auf Seite 42 stellt die Grundsätze einer effektiven, effizienten und umweltgerechten Subventionspolitik dar, die bei der Reform bestehender und der Einführung neuer Subventionen zu beachten sind.

Bei der Subventionssteuerung ist es wichtig, alle positiven und negativen Aspekte der Subventionen gegeneinander abzuwägen. Dabei kann zwischen dem Förderziel der Subvention und Umweltzielen ein Zielkonflikt bestehen, der mit einer politischen Entscheidung zu lösen ist. Umweltziele sind hier zumindest gleichgewichtig zu berücksichtigen. Außerdem ist es oft der Fall, dass Konflikte zwischen dem Förderziel und

Umweltzielen nur vordergründig bestehen und sich mit einer Umgestaltung der Subvention lösen oder zumindest entschärfen lassen. Ein Beispiel hierfür ist die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik der EU, die die Direktzahlungen von der Produktion entkoppelt und in regional einheitliche Flächenprämien überführt (vgl. Abschnitt II 4.2.1). Eine solche Umgestaltung kann unter Umständen auch die Effektivität und Effizienz der Subvention erhöhen.

Unter den heutigen ökonomischen Rahmenbedingungen verzerren Subventionen oft systematisch den Wettbewerb zu Gunsten umweltschädlicher Produkte und Produktionsweisen. Deswegen kann es in einigen Fällen – unter Beachtung der Gestaltungsgrundsätze für Subventionen – notwendig sein, nachhaltige Produktions- und Konsumweisen gezielt zu fördern. Ein umweltorientiertes Subventionscontrolling ist hierbei in zweierlei Hinsicht hilfreich. Erstens schaffen die Gelder, die beim Abbau umweltschädlicher Subventionen frei werden, finanzielle Spielräume für die ökologische Modernisierung der Volkswirtschaft. Und zweitens geht in dem Maße, in dem der Staat umweltschädliche Subventionen abbaut, auch der Bedarf für die staatliche Begünstigung umweltfreundlicher Produkte und Produktionsweisen zurück.

Grundsätze einer effektiven, effizienten und umweltgerechten Subventionspolitik

1. Eingehende Prüfung der Subventionsbegründung:

In regelmäßigen Abständen ist zu überprüfen, ob die Begründung für die Subvention weiterhin stichhaltig ist, oder ob diese im Zuge laufender - zum Beispiel ökologischer, wirtschaftlicher, technischer oder politischer - Veränderungen nicht mehr besteht. Auf diese Weise unterliegt die Begründung des staatlichen Eingriffs einem wiederkehrenden Rechtfertigungsdruck.

2. Prüfung alternativer Instrumente

Subventionen sind nur eines von mehreren Instrumenten, um wirtschafts- oder umweltpolitische Ziele zu erreichen. Daher ist - neben der Prüfung der Subventionsbegründung - auch festzustellen, ob die gewählte Subvention ihr Ziel effektiv und kostengünstig erreicht oder ob andere Instrumente besser geeignet wären.

3. Befristung

Die Befristung von Subventionen verhindert, dass sich die Begünstigten an sie gewöhnen und sorgt dafür, dass sie sich rechtzeitig an veränderte wirtschaftliche Bedingungen anpassen. Befristete Subventionen können auslaufen, ohne dass es einer erneuten politischen Entscheidung bedarf. Eine Verlängerung der Subvention wäre dann neu zu begründen.

4. Degressive Gestaltung

Im Zeitablauf sinkende Subventionen schaffen bei den Begünstigten Anreize, allmählich von den Hilfen unabhängig zu werden und sich an veränderte Bedingungen anzupassen. Degressiv gestaltete Hilfen sind zum Beispiel bei der Bewältigung von Krisensituationen in einzelnen Branchen oder bei der Markteinführung neuer Techniken erforderlich. Die Degression macht deutlich, dass die Subvention keine Dauerlösung ist, und vereinfacht ihren vollständigen Abbau.

5. Eigenbeteiligung des Subventionsempfängers

Falls der Subventionsempfänger keine vollständige Förderung erhalte, sondern einen Teil selbst aufbringen müsste, würde ein Anreiz erhalten bleiben, mit den Zuwendungen sparsam umzugehen. Der Begünstigte gewöhnte sich weniger an die staatlichen Hilfen und bliebe selbstständiger.

6. Abbau von Steuervergünstigungen, Ersatz durch andere Subventionsformen

Steuervergünstigungen sind relativ intransparent, schwierig zu quantifizieren und im politischen Prozess schwierig abzubauen. Wegen der Progression der Steuersätze können bei Einkommensteuervergünstigungen auch unerwünschte Verteilungswirkungen und damit Gerechtigkeitsprobleme auftreten. Zur Beseitigung dieser Nachteile und aus Gründen der Steuervereinfachung sind transparentere Subventionsformen - wie direkte Finanzhilfen - den Steuervergünstigungen vorzuziehen.

7. Subjekt- statt Objektförderung

Statt Produktions- oder Konsumweisen (Objekte) zu subventionieren, die umweltschädigende Wirkungen haben, ist es zielgenauer, die als förderungswürdig identifizierten Subventionsempfänger (Subjekte) mit Zuwendungen direkt zu unterstützen. Ein Beispiel hierfür sind von der Produktion entkoppelte Direktzahlungen an die Landwirte. Diese Direktzahlungen verhindern Mitnahmeeffekte und Sickerverluste. Außerdem wird auf diese Weise transparent, wer letztendlich von der Subvention profitiert.

8. Mengenunabhängige Subventionen

Subventionen, die an Mengen anknüpfen, regen Produktion und Konsum zusätzlich an und fördern so deren Umwelt- und Ressourcenverbrauch. Stattdessen sollten die Begünstigten pauschale Subventionen erhalten, die an das Ausmaß ihrer Förderungswürdigkeit angepasst sind.

9. Umweltverbessernde Gegenleistung des Empfängers, Umweltauflagen

An Bedingungen oder Umweltauflagen geknüpfte Subventionen sorgen dafür, dass der Begünstigte tatsächlich umweltschützende Aktivitäten betreibt und die Förderung nicht zweckentfremdet. Auf diese Weise lassen sich Umweltstandards gut erreichen.

10. Konsistenz mit anderen Subventionen und staatlichen Maßnahmen

Um Inkonsistenzen zwischen verschiedenen Politikbereichen - zum Beispiel der Umwelt- und Wirtschaftspolitik - zu vermeiden, ist jede Subvention auf ihre Wechselwirkungen mit anderen Subventionen und staatlichen Maßnahmen zu überprüfen und gegebenenfalls auf diese abzustimmen.

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2007): Auswertungstabellen zur Energiebilanz für die Bundesrepublik Deutschland 1990 bis 2006, September 2007
- Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2006a): Auswertungstabellen zur Energiebilanz für die Bundesrepublik Deutschland 1990 bis 2005, August 2006
- Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2006b): Struktur des Energieverbrauchs in Deutschland von 1990 bis 2005 nach Sektoren, September 2006
- BAFA - Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2007a), Amtliche Mineralöl-daten für die Bundesrepublik Deutschland, Dezember 2006,
http://www.bafa.de/bafa/de/energie/mineraloel/amtliche_mineraloel Daten/2006/min0612.pdf Zugriff November 2007
- BAFA - Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2007b): Statistiken – Gemeinschaftsaufgabe (GA): Mittel nach Bundesländern, 27.02.2007
http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/ga_statistik/statistik/ga_tab_jahr.pdf
Zugriff: November 2007
- BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1996 – 2000, Arbeitsgruppe „Wirkungsanalyse Eigenheimzulage“ des Ausschusses für Wohnungswesen der ARGEBAU, Bonn
- BfN - Bundesamt für Naturschutz (2005): Daten zur Natur 2004. Landwirtschaftsverlag
- BMELV - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) -Erläuterungen zu Rechtsgrundlagen und zur Funktionsweise
http://www.bmelv.de/cln_045/nn_751002/DE/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/Erlaeuterungen.html__nnn=true; Zugriff April 2007
- BMELV - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Die EU-Agrarreform – Umsetzung in Deutschland, Ausgabe 2006
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2006): Einundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2003 – 2006, Berlin, März 2006
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2007): Einundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2005 – 2008, Berlin, August 2007
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (2006): Verkehr in Zahlen, Ausgabe 2006/2007, Deutscher Verkehrs-Verlag, Hamburg
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) – Statistischer Überblick,
<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/Regionalpolitik/gemeinschaftsaufgabe,did=151116.html>; Zugriff November 2007
- BMWi/BMU - Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie/Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007): Bericht zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm, Berlin, 05.12.2007
http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gesamtbericht_iekp.pdf
- Bonny, H. W. und J. Glaser (2005): Standort- und Gewerbeflächenmonitoring – Ein Instrument zur Beobachtung und zum Management der regionalen Gewerbeflächenentwicklung, disP, 2, S. 28-39
- Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen (2007), Pressemitteilung Nr. 09/2007, 28.02.2007
- Burdick, B. und U. Lange (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Sektorstudie Agrarwirtschaft, UBA Texte 32/03, Berlin
- Deutscher Bundestag (2007a): Sechsenddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2007 bis 2010, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 16/5215, 27.04.2007
- Deutscher Bundestag (2007b): Agrarpolitischer Bericht 2007 der Bundesregierung, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 16/4289, 05.02.2007
- Deutscher Bundestag (2007c): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2007 bis 2010, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 16/5324, 15.05.2007
- Deutscher Bundestag (2006b): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und zur Änderung des Stromsteuergesetzes, Drucksache 16/2023, 28.06.2006
- Deutscher Bundestag (2006c): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und zur Änderung des Stromsteuergesetzes, Drucksache 16/1172, 06.04.2006

- Deutscher Bundestag (2006d): Entwurf eines Steueränderungsgesetz 2007, Drucksache 16/1545, 18.05.2006
- Deutscher Bundestag (2006e): Unterrichtung durch die Bundesregierung - Fünfunddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2006 bis 2009, Drucksache 16/1790, 07.06.2006
- Deutscher Bundestag (2002): Entwurf eines Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz – StVergAbG), Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 15/119, 02.12.2002
- Deutsche Umwelthilfe (2007): Das Klimakiller-Förderprogramm, Pressemitteilung, 17.04.2007, [http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=1015&cHash=a2296b3822](http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=1015&cHash=a2296b3822), Zugriff April 2007
- Distelkamp, M.; C. Lutz; B. Meyer und M.I. Wolter (2004): Schätzung der Wirkung umweltpolitischer Maßnahmen im Verkehrssektor unter Nutzung der Datenbasis der Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes, GWS Discussion Paper 2004/5, Osnabrück
- DIW - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2007a): „Primärenergieverbrauch in Deutschland nur wenig gestiegen“, DIW Wochenbericht Nr. 8/2007, S. 114
- DIW - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2007b): Bericht zum Vorhaben „Fachgespräch zur Bestandsaufnahme und methodischen Bewertung vorliegender Ansätze zur Quantifizierung der Förderung erneuerbarer Energien im Vergleich zur Förderung der Atomenergie in Deutschland“, Bericht im Auftrag des BMU, Berlin
- EEA - Europäische Umweltagentur (2007): Size, structure and distribution of transport subsidies in Europe, Technical report, 3/2007, Kopenhagen
- EEA - Europäische Umweltagentur (2006): Urban Sprawl – The ignored challenge, EEA Report, 10/2006, Kopenhagen
- Europäische Kommission (2007): Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“, Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament, Brüssel, 20.11.2007 http://ec.europa.eu/agriculture/health-check/com2007_722_de.pdf
- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (2006), Inforegio fact sheet Germany, Oktober 2006; http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/de_en.pdf
- Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2006): Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information, Report 2006, http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rur-dev2006/index_en.htm, Zugriff April 2007
- Europäische Kommission (2005): Winning the Battle Against Global Climate Change, COM(2005) 35 final, Brüssel, 09.02.2005
- Ewers, H.-J. und K. Rennings (1992): Abschätzung der Schäden durch einen sogenannten „Super-GAU“. In: Identifizierung und Internalisierung externer Kosten der Energieversorgung, Prognos-Schriftenreihe, Band 2, Basel
- Fouquet, D. und O. von Uexküll (2003): Der Beihilfecharakter der steuerlichen Freistellung von Rückstellungen der deutschen Atomindustrie, ZNER, Heft 4
- Fritsche, U.R. (2007): Treibhausgasemissionen und Vermeidungskosten der nuklearen fossilen und erneuerbaren Strombereitstellung – Arbeitspapier, Öko-Institut, Darmstadt
- Frohn, J.; P. Chen; B. Hillebrand; W. Lemke; C. Lutz; B. Meyer; M. Pullen (2003): Wirkungen umweltpolitischer Maßnahmen - Abschätzungen mit zwei ökonometrischen Modellen, Reihe Umwelt und Ökonomie, Band 35, Springer Verlag, Heidelberg
- Ganzert C.; C. Hebauer; A. Heißenhuber; M. Hofstetter und J. Kantelhardt (2004): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik – Analysen und Konsequenzen aus Naturschutzsicht, BfN-Skripte 99, Bonn
- Hausner, K.H. und S. Simon (2006): Ökonomische Aspekte der Energiepolitik, Wirtschaftsdienst, 12/2006, S. 769-777
- Her Majesty's Revenue & Customs (2006), Report on the Evaluation of the Company Car Tax Reform: Stage 2, 22 March 2006, <http://www.hmrc.gov.uk/budget2006/company-car-evaluation.pdf>, Zugriff April 2007
- Horn M.; I. Wernicke, H.-J. Ziesing (2007) „Primärenergieverbrauch in Deutschland nur wenig gestiegen“, DIW Wochenbericht Nr. 8/2007, S. 105-118
- Irrek, W. (2007): Rückstellungen im Kernenergiebereich: Ein Subventionstatbestand?. Vortrag, DIW-Fachgespräch, 27.02.2007, Wuppertalinstitut
- Kraftfahrzeug-Bundesamt (2007a): Der Fahrzeugbestand im Überblick am 1. Januar 2007 gegenüber 1. Januar 2006, Statistische Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes, Februar 2007 http://www.kba.de/Abt3_neu/Fahrzeuge/Bestand/Themen_jaehrlich_pdf/bki2_2007.pdf
- Kraftfahrzeug-Bundesamt (2007b): Jahresbilanz 2006, Statistische Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes, Februar 2007,

- http://www.kba.de/Abt3_neu/FZ/Neuzulassungen/Themen_jaehrlich_pdf/Jahresbilanz_2006.pdf
- Kuckartz, U.; S. Rädiker, A. Rheingans-Heintze (2006): Repräsentativumfrage zu Umweltbewusstsein und Umweltverhalten im Jahr 2006, in: Reihe Umweltpolitik, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2006
- Lechtenböhmer, S.; K. Kristof; Irrek, W. (2004): „Braunkohle – ein subventionsfreier Energieträger?“, Kurzstudie im Auftrag des Umweltbundesamtes, Wuppertal
- Maibach, M.; N. Sieber; R. Bertenrath; D. Ewringmann; L. Koch; M. Thöne; P. Bickel (2007) Praktische Anwendung der Methodenkonvention: Möglichkeiten der Berücksichtigung externer Umweltkosten bei Wirtschaftlichkeitsrechnungen von öffentlichen Investitionen, Publikationen des Umweltbundesamtes 2007
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW u.a. (2007): „Eckpunkte einer kohlepolitischen Verständigung von Bund, Land Nordrhein-Westfalen (NRW) und Saarland, RAG AG und IGBCE“, Berlin, 07.02.2007
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW (2007): Bauminister Wittke und Wirtschaftsministerin Thoben legen Aktionsplan für mehr Energieeffizienz bei Gebäuden vor: „Sanieren fürs Klima“, Presseinformation, 03.09.2007
- NABU - Naturschutzbund Deutschland e.V. (2004): Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft - Situation, Bewertung und Handlungsempfehlungen, Bonn
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2005): Environmentally Harmful Subsidies – Challenges for Reform, Paris
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2002): Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation, Paris
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2001): Deutschland, OECD Environmental Performance Reviews, Paris
- Peichl, A. und T. Schaefer (2006): Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model, FiFo-CPE Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 06-10, Köln, Oktober 2006
- RWI - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2007): Stellungnahme zum Steinkohlefinanzierungsgesetz, Essen, 17. Oktober 2007
- Sprenger, R.-U. und T. Rave (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Bestandsaufnahme und Reformansätze, UBA-Texte 30/03, Berlin
- Sprenger, R.-U. und U. Triebwetter (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Sektorstudie Wohnungsbau, UBA Texte 31/03, Berlin
- SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2004), Umweltgutachten 2004, Langfassung, Berlin
- Statistisches Bundesamt (2008a): Umsatzsteuerstatistik 2006, Artikelnummer: 5733101067004, Wiesbaden 2008
- Statistisches Bundesamt (2008): 26,3% weniger Baugenehmigungen im Jahr 2007, Pressemitteilung, Nr. 108, 13.03.2008
- Statistisches Bundesamt (2007a): Statistisches Jahrbuch 2007, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2007b): Finanzen und Steuern, Mineralölsteuer / Energiesteuer 2006, Fachserie 14 Reihe 9.3, Wiesbaden, 9.10.2007
- Statistisches Bundesamt (2007c): Versteuerung von Energieerzeugnissen Januar - Juli 2007, VI D / 37343100, Wiesbaden, 21.9.2007
- Statistisches Bundesamt (2006a): Umweltnutzung und Wirtschaft. Tabellen zu den umweltökonomischen Gesamtrechnungen 2006. Teil 11: Umweltschutzmaßnahmen, Wiesbaden 2006
- Statistisches Bundesamt (2006b): Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche: 114 ha/Tag, Pressemitteilung, 23.11.2006, <http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2006/p4920112.htm>; Zugriff Mai 2007
- Statistisches Bundesamt (2006c): Information des Statistischen Bundesamts an das UBA vom 06.07.2006, entnommen: BMU/UBA: Initiative für Energie- und Ressourceneffizienz – Schlüssel für einen ökologischen New Deal, Dezember 2006, Seite 39
- Statistisches Bundesamt (2005a): Steuern und Finanzen - Jährliche Einkommensteuerstatistik auf Basis der Geschäftsstatistik der Finanzverwaltung - Sonderthema: Analyse der Entfernungspauschale; Fachserie 14 / Reihe 7.1.1, 2005
- Statistisches Bundesamt (2005b): Leben und Arbeiten in Deutschland – Ergebnisse des Mikrozensus 2004, Tabellenanhang zur Pressebroschüre, Wiesbaden
- Thomas, S.; M. Fishedick; W. Irrek; S. Lechtenböhmer; P. Hennicke (2007): Kernenergie im energiepolitischen Zieldreieck von Klimaschutz, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit – Abschalten der Kernkraftwerke als wirtschaftliche und klimapolitische Chance für ein nachhaltiges Energiesystem, Fact Sheet, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH, Wuppertal
- Tyler, L. (2003): Case Study on Agriculture, Prä-

- sentation, OECD Technical Expert Meeting on Environmentally Harmful Subsidies, Paris, 3.-4. November 2003 [http://webdomino1.oecd.org/comnet/agr/ehs.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/legg.pdf](http://webdomino1.oecd.org/comnet/agr/ehs.nsf/viewHtml/index/$FILE/legg.pdf); Zugriff Mai 2007
- UBA - Umweltbundesamt (2007): Ökonomische Bewertung von Umweltschäden – Methodenkonvention zur Schätzung externer Umweltkosten, Dessau
- UBA - Umweltbundesamt (2006): Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft – Ergebnisse von Untersuchungen des Umweltbundesamtes und Vergleich mit Erkenntnissen der Länder, Dessau
http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/hintergrund/Anwendung_von_Pflanzenschutzmitteln.pdf
- UBA - Umweltbundesamt (2008): Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen 1990 – 2006,
<http://www.umweltbundesamt.de/emissionen/publikationen.htm>
- UBA - Umweltbundesamt (2004a): Flächenverbrauch, ein Umweltproblem mit wirtschaftlichen Folgen, Hintergrundpapier, Berlin, Juli 2004, <http://www.umweltdaten.de/uba-info-presse/hintergrund/flaechenverbrauch.pdf>
- UBA - Umweltbundesamt (2004b): Bundesratsinitiative des Landes Baden-Württemberg – Initiative zum Bürokratieabbau, Bericht an BMU, Oktober 2004, Berlin
- UBA - Umweltbundesamt (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr – Materialband, UBA Texte 90/03, Berlin
- UNFCCC - Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (2007): Das Protokoll von Kyoto, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf>; Zugriff Juni 2007
- VDEW - Verband der Elektrizitätswirtschaft (2007): Energie-Info Endenergieverbrauch in Deutschland 2005

ANHANG

Faktenblätter der umweltschädlichen Subventionen

1 Energiebereitstellung und -nutzung

Subvention	Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft
Beschreibung	Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft sind nur i.H.v. 60 % der Regelsteuersätze für Heizstoffe von der Energiesteuer belastet, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht zu gefährden. Diese Ausnahmeregelung ist aus Umweltschutz- und Wettbewerbssicht zu weitreichend. Die Anreize zum energiesparenden Verhalten bleiben weit hinter denen anderer Wirtschaftssektoren und der privaten Haushalte zurück.
Umweltwirkung	Der Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen, die das Produzierende Gewerbe verursacht, lassen sich erheblich senken, zum Beispiel mit Energieträgerwechsel oder energiesparenden Querschnittstechniken. Jedoch bestehen in den Industriebetrieben zu geringe steuerliche Anreize zur energieeffizienten Produktion.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 2,163 Mrd. € (1,85 Mrd. € Stromsteuer plus 313 Mio. € Mineralölsteuer) Ab 2007: knapp 2,3 Mrd. € jährlich
Konkreter Vorschlag	Die Gewährung reduzierter Steuersätze soll künftig an die erfolgreiche Einführung von Energiemanagementsystemen geknüpft werden. Dies stellt sicher, dass die Betriebe im Gegenzug für die Energiesteuer-Ermäßigungen auch Energieeinsparungen und energieeffiziente Produktionsweisen umsetzen.

Subvention	Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe
Beschreibung	Unternehmen des Produzierenden Gewerbes erhalten 95 % ihrer Ökosteuerzahlungen (i.H.v. 60 % der regulären Energiesteuersätze) erstattet, die über die Entlastungen bei den Rentenversicherungsbeiträgen hinausgehen. Damit sollen für vergleichsweise energieintensive Unternehmen erhebliche Belastungen durch die Ökosteuer im internationalen Wettbewerb vermieden werden. Die aus dieser Regelung resultierenden Grenzsteuersätze betragen in Bezug auf den Ökosteueranteil nur 3 % oder weniger der regulären Ökosteuersätze.
Umweltwirkung	Der Spitzenausgleich schwächt die Anreize zum energiesparenden Verhalten und zur energieeffizienten Produktion in den begünstigten Unternehmen sehr stark. Der Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen energieintensiver Unternehmen lassen sich noch weiter senken.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 1,94 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Aus Umweltschutzsicht ist es sinnvoll, den Spitzenausgleich spätestens nach dem Jahr 2012 abzuschaffen und somit die stark ermäßigten marginalen Steuersätze zu erhöhen, um den Anreiz zur Verminderung des Energieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen zu steigern. Zur Abfederung unzumutbarer Härten für energieintensive Betriebe im internationalen Wettbewerb ist der Spitzenausgleich durch eine Härtefallregelung zu ersetzen.

Subvention	<u>Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren</u>
Beschreibung	Energieerzeugnisse mit zweierlei Verwendungszweck und energieintensive Prozesse, zum Beispiel chemische, metallurgische und mineralogische Produktionsverfahren sowie die Herstellung von Baugrundstoffen, sind aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von der Energiebesteuerung befreit.
Umweltwirkung	Bei den begünstigten Industrieprozessen wirken keinerlei steuerliche Anreize zum sparsamen Umgang mit Energie.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006-2007: 322 Mio. € auf Jahresbasis
Konkreter Vorschlag	Streichung der pauschalen Steuerbefreiungen für die begünstigten chemischen, metallurgischen und mineralogischen Produktionsverfahren. Spätestens nach dem Jahr 2012 sollten die regulären Energiesteuersätze und die vorgeschlagene Härtefallregelung gelten. Die EU sollte den Anwendungsbereich der EG-Energiesteuerrichtlinie auch auf die bisher begünstigten Produktionsverfahren ausdehnen.

Subvention	<u>Steinkohlesubventionen</u>
Beschreibung	Der Steinkohleabbau in Deutschland ist international nicht konkurrenzfähig. Der Bund und das Land Nordrhein-Westfalen gewähren umfangreiche Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie und zum Ausgleich der Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen.
Umweltwirkung	Behinderung der Entwicklung einer nachhaltigen Energieversorgung, Methangasemissionen, Bergschäden, Überschwemmungsrisiken, Grundwassergefährdung
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 2,285 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Stärkere und schnellere Reduktion der Steinkohlesubventionen als bisher geplant; stattdessen verstärkte Förderung erneuerbarer Energien und der rationellen Energieverwendung, zum Beispiel der energetischen Gebäudesanierung; Prüfung der Grundsatzentscheidung zum Auslaufen der Steinkohlesubventionen im Jahr 2012 mit der Möglichkeit, die Subventionierung vor 2018 zu beenden; Dabei sind auch die Umweltwirkungen zu berücksichtigen.

Subvention	<u>Begünstigungen der Braunkohlewirtschaft</u>
Beschreibung	Laut Bundesberggesetz sind auf bergfreie Bodenschätze 10 % des Marktpreises als Förderabgabe zu zahlen, die für den Abbau von Braunkohle von den Ländern nicht erhoben wird. Auch auf das Wasserentnahmenentgelt für die Entwässerung der Braunkohletagebaue verzichten die betroffenen Bundesländer. Einseitige Subventionen der Braunkohle führen zu Wettbewerbsverzerrungen im Energiemarkt.
Umweltwirkung	Braunkohle ist der fossile Energieträger mit der höchsten Klima-, Umwelt- und Gesundheitsbelastung. Zu den gravierenden Tagebaufolgen gehören die Schädigung des natürlichen Grundwasserhaushalts sowie die großräumige Zerstörung von Landschaft und Siedlungen. Die hauptsächlich zur Stromerzeugung eingesetzte Braunkohle ist der fossile Energieträger mit den höchsten klimaschädlichen CO ₂ -Emissionen pro Energieeinheit.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: mindestens 196 Mio. € (Freistellung von der Förderabgabe in Höhe von circa 176 Mio. € plus mindestens 20 Mio. € jährlich durch Freistellung von länderspezifischen Wasserentnahmeentgelten)
Konkreter Vorschlag	Die Länder sollten die Förderabgabe für Braunkohle in Höhe von 10 % des Marktwertes, circa 1 €/Tonne, einfordern. Die Länder sollten für den Braunkohleabbau Wasserentnahmeentgelte zu einem Abgabensatz erheben, der die Umwelt- und Ressourcenkosten der Grundwasserentnahme abdeckt.

Subvention	<u>Energiesteuervergünstigungen für Kohle</u>
Beschreibung	Seit August 2006 wird Kohle, die verheizt wird, in Deutschland besteuert. Angesichts der umweltschädlichen Eigenschaften von Kohle im Vergleich zu Heizöl und Erdgas liegt der Steuersatz mit 0,33 €/Gigajoule (GJ) deutlich zu niedrig. Bis Ende des Jahres 2010 sind Privathaushalte von der Kohlesteuer sogar vollkommen befreit.
Umweltwirkung	<u>Kohle ist der umwelt- und klimaschädlichste fossile Heizstoff.</u>
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006-2007: 157 Mio. € auf Jahresbasis
Konkreter Vorschlag	Schrittweise Anhebung des Kohlesteuersatzes auf ein dem leichten Heizöl vergleichbares Niveau von 1,98 €/GJ; gleichmäßige Besteuerung des Verheizens von Kohle im gewerblichen und privaten Bereich; Abfederung sozialer Härten durch ein Förderprogramm zur Umrüstung von Kohleheizungen;

Subvention	<u>Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen</u>
Beschreibung	Das so genannte Herstellerprivileg des Energiesteuergesetzes erlaubt es Betrieben, die Energieerzeugnisse produzieren, also zum Beispiel Raffinerien, Gasgewinnungs- und Kohlebetrieben, für ihre Produktion Energieträger steuerfrei zu verwenden. Dies betrifft sowohl auf dem eigenen Betriebsgelände hergestellte als auch fremdbezogene Energieträger wie Mineralöle, Gase oder Kohle.
Umweltwirkung	Raffinerie- und andere Prozesse der Herstellung von Energieerzeugnissen sind häufig sehr energie- und emissionsintensiv. Wegen des Herstellerprivilegs fehlen für solche Verfahren steuerliche Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Verminderung der Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 400 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Für die Raffinerien, Gasgewinnungs- und Kohlebetriebe sollten dieselben energiesteuerlichen Regelungen gelten wie für andere energieintensive Unternehmen des Produzierenden Gewerbes auch. Unter Berücksichtigung der EG-Energiesteuerrichtlinie ist auf kurze Sicht zu fordern, fremdbezogene Energieträger in Herstellungsbetrieben der regulären Energiebesteuerung zu unterziehen. Mittel- und langfristig müssen jedoch auch marktfähige eigenerzeugte Brennstoffe der üblichen Besteuerung unterliegen. Dazu ist eine Aufhebung des Besteuerungsverbots für eigenerzeugte Energieträger in der EG-Energiesteuerrichtlinie anzustreben.

Subvention	<u>Fehlende Energiesteuer für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger</u>
Beschreibung	Energieträger, die nicht als Heiz- oder Kraftstoff eingesetzt werden, sind von der Energiebesteuerung ausgenommen. Dies betrifft vorwiegend Mineralöle, Erdgas und Raffinerieprodukte, die die chemische und petrochemische Industrie als Grundstoffe verwendet. Es fehlen steuerliche Anreize, fossile Energieträger als Grundstoffe effizienter einzusetzen und durch erneuerbare Rohstoffe zu ersetzen.
Umweltwirkung	Auch die stoffliche Nutzung fossiler Energieerzeugnisse beansprucht endliche Ressourcen und lässt im Verlauf der Produktlebenszyklen Abfälle entstehen. Sie ist auch nicht frei von CO ₂ -Emissionen.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 1,6 - 1,7 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Nicht energetisch genutzte Energieträger sind – möglichst EU-weit – gemäß ihrer Umwelt- und Ressourcenbeanspruchung zu besteuern.

Subvention	Kostenfreie Zuteilung der CO₂-Emissionshandelszertifikate
Beschreibung	Im Rahmen des europäischen Emissionshandels hatte sich Deutschland für die Handelsperiode 2005-2007 entschieden, die CO₂-Emissionszertifikate den Anlagen der Energiewirtschaft und der Industrie kostenlos zuzuteilen und nicht zu veräußern. Diese kostenlose Zuteilung stellt eine Subvention für die Anlagenbetreiber dar. Da die Emissionsrechte knapp und zugleich handelbar sind, erhalten sie am Markt einen Preis. Für die Unternehmen bedeutet dies, dass sie einen veräußerbaren Vermögenswert in Form eines Verschmutzungsrechts vom Staat geschenkt bekommen. Der Staat hat durch die kostenlose Vergabe der Emissionsrechte auf erhebliche Einnahmen verzichtet. Auch in der zweiten Handelsperiode vergibt der Staat über 90 % der Zertifikate kostenlos. Die Zuteilung richtet sich bei Energieanlagen nach Benchmarks, die sich nach den Brennstoffen Gas und Kohle unterscheiden und an der jeweils besten verfügbaren Technik orientieren.
Umweltwirkung	Die kostenlose Zuteilung ermöglicht es den Betreibern der am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen, CO₂ kostenfrei zu emittieren, soweit sie nicht mehr als die ihnen zugeteilten Zertifikate benötigen. Durch die brennstoffdifferenzierte Zuteilung entstehen indirekt umweltschädliche Rückwirkungen auf den Energieträgermix und den Bau neuer Kraftwerke. Die kostenlose Zuteilung auf Basis historischer Emissionen setzte in der ersten Handelsperiode nur sehr geringe Impulse für die Änderung des CO₂-intensiven Energieträgermixes im Sinne einer nachhaltigen Energieversorgung. In der zweiten Handelsperiode stellt die weitgehend kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen anhand brennstoffdifferenzierender Benchmarks – zum Beispiel für Kohlestrom – eine umweltschädliche Subvention zugunsten der Betreiber von Kohlekraftwerken dar. Die aus Umweltschutzsicht wünschenswerte Umstellung der Stromerzeugung auf Gas befeuerte Kraftwerke bleibt auf diese Weise weiter schwierig.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 2,5 Mrd. € (bei einem konservativ geschätzten durchschnittlichen Zertifikatspreis in der ersten Handelsperiode von 5 €/Tonne CO₂)
Konkreter Vorschlag	Die Zuteilung des Emissionsbudgets sollte zumindest auf der Basis eines einheitlichen, produktorientierten Benchmarks erfolgen. Langfristig ist jedoch die vollständige Auktionierung der Zertifikate anzustreben. Die Einnahmen sollten an den Staatshaushalt fließen und zum Teil für Klimaschutzmaßnahmen ausgegeben werden. Bei der Überarbeitung der Emissionshandelsrichtlinie für die dritte Handelsperiode sollte die vollständige Auktionierung vorgesehen werden. Zumindest ist ein hoher Mindestauktionsanteil vorzuschreiben, um den Weg zu einer späteren vollständigen Auktionierung zu ebnen.

Subvention	Subventionierung der Kernenergie
Beschreibung	Die Kernenergie erhielt vor allem zu Beginn der Nutzung der Kernkraft für die Stromerzeugung hohe explizite Subventionen, insbesondere für die Forschung. Insgesamt flossen seit dem Beginn der Förderung im Jahr 1956 bis heute gut 40 Mrd. € an Bundesausgaben in die nukleare Forschung. Damit wurde die Kernenergie insgesamt deutlich stärker gefördert als beispielsweise die erneuerbaren Energien und die Energieeffizienz, die seit dem Jahr 1974 nur gut 6 Mrd. € an Forschungsförderung erhielten. Die derzeitige direkte staatliche Förderung der Kernenergie ist vergleichsweise gering. Ein Großteil kommt weiterhin der Forschung zu Gute. Allerdings wird die Kernkraft auch heute noch in erheblichem Umfang durch implizite Subventionen gefördert. Insbesondere die derzeitigen Regelungen zur Haftung bei Unfällen in Kernkraftwerken sowie zu den von den Kernkraftbetreibern gebildeten Rückstellungen stellen Vorteile mit subventionsähnlicher Wirkung in Milliardenhöhe dar.
Umweltwirkung	Wegen der Gesundheits- und Umweltbelastungen durch den Uranabbau, der ungeklärten Endlagerung der Abfälle, der Gefahr schwerer Störfälle und der möglichen militärischen Nutzung handelt es sich bei der Kernenergie um eine inhärent umweltschädliche Technologie. Auch für den Klimaschutz gibt es effektivere und effizientere Möglichkeiten. So entstehen bei der nuklearen Stromerzeugung – zum Beispiel beim Abbau und der Anreicherung von Uran für Brennelemente – mehr Treibhausgase als bei der Nutzung der Windenergie.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	nicht eindeutig quantifizierbar; Auf Basis einer vereinfachten Modellrechnung schätzt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) den Vorteil, der mit der derzeitigen Rückstellungspraxis verbunden ist, auf jährlich mindestens 175 Mio. €. Schätzungen der Begünstigung durch die begrenzte Versicherungspflicht reichen von 5 bis 185 Cent/kWh.
Konkreter Vorschlag	Die Rückstellungspraxis ist so zu reformieren, dass sie Unternehmen, die Kernkraftwerke betreiben, durch Rückstellungen nicht begünstigt.

2 Verkehr

Subvention	<u>Energiesteuersteuervergünstigung für Dieselkraftstoff</u>
Beschreibung	Mit 47,04 Cent/l liegt der Energiesteuersatz für schwefelfreien Dieselkraftstoff um 18,41 Cent/l unter dem Steuersatz von 65,45 Cent/l für Benzin. Unter Berücksichtigung der Umsatzsteuer ist die unterschiedliche Steuerbelastung noch höher (21,9 Cent/l). Die niedrigere Besteuerung von Diesel ist ein Instrument zur Begünstigung des gewerblichen Straßengüterverkehrs.
Umweltwirkung	Ein Diesel-Pkw belastet die Luft im Mittel etwa zehnmal mehr mit Stickstoffoxidemissionen als ein Benziner. Auch bei der Feinstaubbelastung stellen Diesel-Pkw, die in der Regel noch nicht mit einem Partikelfilter ausgestattet sind, wegen der kanzerogenen Wirkung von Feinstäuben im Vergleich zum Otto-Pkw ein wesentlich höheres Risiko für die Gesundheit dar. Nicht zuletzt aus klimapolitischer Sicht ist die steuerliche Vergünstigung von 18,41 Cent/l nicht gerechtfertigt, denn Dieselkraftstoff hat einen höheren Kohlenstoffgehalt als Benzin und erzeugt bei der Verbrennung pro Liter etwa 13 % höhere CO₂-Emissionen.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 6,15 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Der Dieselsteuersatz ist auf das Niveau des Benzinsteuersatzes anzuheben. Gleichzeitig mit der Energiesteuer ist auch die Kfz-Steuer zwischen Diesel- und Benzin-Pkw anzugleichen.

Subvention	Entfernungspauschale
Beschreibung	Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können Aufwendungen für Arbeitswege im Rahmen der Einkommensteuer mit einem Kostensatz von 30 Cent je Kilometer einfacher Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort wie Werbungskosten steuerlich absetzen. Dies senkt die Steuerlast, sobald der Werbungskosten-Pauschbetrag überschritten ist. Seit 2007 gilt diese Vergünstigung allerdings erst ab dem 21. Kilometer. Das Bundesverfassungsgericht prüft derzeit, ob diese Kürzung mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Vergleichbare Steuerentlastungen sind in den meisten anderen EU-Ländern unbekannt.
Umweltwirkung	Die Entfernungspauschale unterstützt das Wachstum des Verkehrsaufkommens sowie den Trend zu langen Arbeitswegen und zur Zersiedlung der Landschaft. Sie begünstigt damit vor allem den Pkw, da das Angebot öffentlicher Verkehrsmittel besonders in Gegenden mit niedriger Siedlungsdichte sehr eingeschränkt ist und deshalb für viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine Alternative darstellt. Die Entfernungspauschale wirkt damit dem Klimaschutz entgegen und trägt zur Belastung mit Luftschadstoffen und Lärm bei. Die Flächeninanspruchnahme infolge der Zersiedlungsprozesse ist außerdem eine wichtige Ursache für den Verlust an Biodiversität. Eine Abschaffung der Entfernungspauschale könnte die CO ₂ -Emissionen bis 2015 um mehr als 2 Mio. t und die Flächeninanspruchnahme um mehr als 30 Quadratkilometer pro Jahr reduzieren.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 4,35 Mrd. € 2007: 1,34 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Um die negativen ökologischen Anreize und Folgen der Entfernungspauschale zu beseitigen, sollte sie vollständig entfallen. Der Gesetzgeber könnte unzumutbare Härten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit sehr langen Arbeitswegen vermeiden, indem er besonders hohe Wegekosten zwischen Wohn- und Arbeitsort als außergewöhnliche Belastung bei der Einkommensteuer steuermindernd anerkennt. Ist eine vollständige Abschaffung der Entfernungspauschale und die Umstellung auf eine Anerkennung der Wegekosten als außergewöhnliche Belastung bei der Einkommensteuer nicht realisierbar, sollte der Gesetzgeber die Grenze für steuerlich absetzbare Aufwendungen für Arbeitswege von derzeit 20 Kilometer auf mindestens 50 km erhöhen, so dass nur noch Fernpendler in den Genuss der Entfernungspauschale kommen würden.

Subvention	<u>Energiesteuerbefreiung des Kerosins</u>
Beschreibung	Im Gegensatz zu den von Kfz und der Bahn verwendeten Kraftstoffen ist das im gewerblichen Flugverkehr eingesetzte Kerosin von der Energiesteuer befreit.
Umweltwirkung	Die Emissionen des Flugverkehrs sind wegen der Emissionshöhe um das 2- bis 5-fache klimaschädlicher als bodennahe Emissionen. Die Flugverkehrsleistung wächst zudem erheblich schneller als der technische Fortschritt in der Triebwerksentwicklung. Daher werden die absehbaren technischen Maßnahmen bei weitem nicht ausreichen, das heutige Niveau der Emissionen zu halten oder zu reduzieren.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 6,9 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Grundsätzlich ist Kerosin nach dem im Energiesteuergesetz vorgesehenen Steuersatz von 654,50 € pro 1000 l zu besteuern. Zur steuerlichen Gleichbehandlung der Verkehrsträger ist eine möglichst weiträumige – zumindest EU-weite – Kerosinsteuer anzustreben.

Subvention	<u>Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt</u>
Beschreibung	Der in der gewerblichen Binnenschifffahrt eingesetzte Dieselkraftstoff ist steuerfrei. § 27 (1) EnergieStG (vorher § 4 Abs. 1 Nr. 4 MinöStG)
Umweltwirkung	Der in Binnenschiffen eingesetzte Kraftstoff weist im Gegensatz zu dem in Lkw und Dieselloks eingesetzten Dieselkraftstoff einen höheren Schwefelgehalt auf und verursacht daher bei der Verbrennung höhere Schwefeldioxidemissionen. Diese Begünstigung fördert so vor allem die Schadstoffbelastung der Luft und die Versauerung der Böden und Gewässer.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 129 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Auch zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern – insbesondere zwischen Schifffahrt, Lkw und Schienengüterverkehr – sollte Schiffsdiesel wie schwefelhaltiger Dieselkraftstoff im Straßenverkehr mit 48,57 Cent/l besteuert werden. Dies würde Anreize zur Erhöhung der Energieeffizienz schaffen. Der Abbau der Steuerbefreiung sollte EU-weit oder zumindest Rhein-weit erfolgen. Dabei sind flankierende Maßnahmen wie Investitionsprämien für effizientere, umweltfreundlichere Motoren sinnvoll, um Anpassungen der Binnenschifffahrt zu erleichtern.

Subvention	<u>Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge</u>
Beschreibung	Der grenzüberschreitende Flugverkehr ist in Deutschland von der Mehrwertsteuer befreit, nur inländische Flüge sind mehrwertsteuerpflichtig.
Umweltwirkung	Die Emissionen des Flugverkehrs sind jedoch wegen der Emissionshöhe um das 2- bis 5-fache klimaschädlicher als würden sie bodennah emittiert. Der Flugverkehr wächst erheblich schneller als der technische Fortschritt in der Triebwerksentwicklung. Daher werden die absehbaren technischen Maßnahmen bei weitem nicht ausreichen, um das heutige Niveau der Emissionen zu halten oder zu reduzieren.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 1,56 Mrd. € jährlich, davon 400 Mio. € innerhalb der EU (Mehrwertsteuersatz: 16 %)
Konkreter Vorschlag	Der innerdeutsche Streckenanteil sollte schon kurzfristig mit dem vollen Mehrwertsteuersatz von 19 % belegt werden. Um einheitliche Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Verkehrsträger zu schaffen, ist mittelfristig die Erhebung einer EU-weiten Mehrwertsteuer für innergemeinschaftliche, grenzüberschreitende Flüge anzustreben.

Subvention	<u>Pauschale Besteuerung von privat genutzten Dienstwagen</u>
Beschreibung	Bei privater Nutzung der Dienstwagen muss der Nutzer monatlich im Rahmen der Einkommenssteuer nur 1 % des Listenpreises des Fahrzeugs bei Erstzulassung als geldwerter Vorteil versteuern.
Umweltwirkung	Diese pauschale Besteuerung ist für Unternehmen ein Anreiz, einen Teil des Gehalts an den Arbeitnehmer in Form von Dienstwagen auszuzahlen. Die Dienstwagen prägen den gesamten Pkw-Bestand. Von den Neuzulassungen in Deutschland waren im Jahr 2006 mehr als 50% Dienstwagen. Dienstwagen sind meist größere Fahrzeuge mit einem überdurchschnittlichen Kraftstoffverbrauch. So dient beispielsweise der überwiegende Anteil schwerer Geländewagen der gewerblichen Nutzung. Das Dienstwagenprivileg fördert somit den Pkw als Verkehrsmittel und trägt zu Umweltbelastungen des Straßenverkehrs bei.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	500 Mio. € jährlich
Konkreter Vorschlag	Die Besteuerung ist auf durchschnittlich 1,5 % anzuheben und – wie zum Beispiel in Großbritannien – nach den CO ₂ -Emissionen zu differenzieren. Für Fahrzeuge mit geringen CO ₂ -Emissionen (zum Beispiel bis zu 120 g/Kilometer) sollte der Gesetzgeber diesen Satz senken, während er den Satz für Fahrzeuge mit höheren Emissionen (zum Beispiel über 130 g/Kilometer) stufenweise heben sollte.

3 Bau- und Wohnungswesen

Subvention	<u>Eigenheimzulage</u>
Beschreibung	Die Eigenheimzulage ist immer noch die größte einzelne staatliche Subventionsmaßnahme in Deutschland. Sie wurde 1995 als Instrument der Wohneigentumsförderung - besonders in Hinblick auf sozial- und familienpolitische Aspekte - eingeführt. Seit dem 1. Januar 2006 gilt sie für Neufälle nicht mehr.
Umweltwirkung	Der andauernde Trend zum Eigenheimbau, insbesondere der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern, konzentriert sich zunehmend auf ländliche Gebiete. Neben anderen Faktoren fördern die oft günstigen Grundstückspreise auf dem Land den Neubau. Die Eigenheimzulage hat diesen Anreiz zur Flächeninanspruchnahme verstärkt. Eine Erhöhung der Flächeninanspruchnahme und des Ressourcenverbrauchs sowie eine Steigerung der verkehrsbedingten Umweltbelastungen sind die Folge.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 9,244 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Mit der Abschaffung der Eigenheimzulage leistete die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung.

Subvention	<u>Bausparförderung</u>
Beschreibung	Der Staat fördert das Bausparen mit der Wohnungsbauprämie und der Arbeitnehmer-Sparzulage, falls die einzelnen Bausparer bestimmte Einkunftsgrenzen nicht überschreiten. Die Wohnungsbauprämie für Einzahlungen auf Bausparverträge beträgt jährlich bis zu 45,06 € (oder 90,11 € für Verheiratete). Die Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparverträge dient der staatlichen Förderung der privaten Vermögensbildung und kann 42,30 € im Jahr erreichen. Dazu müssen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Teile ihres Gehalts – häufig in Kombination mit vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers – auf ihr Bausparkonto überweisen lassen. Wegen erheblicher Mitnahmeeffekte ist es fraglich, ob die Wohnungsbauprämie und die Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparverträge ihren eigentlichen Zweck, die Bildung von Wohneigentum zu fördern, effektiv erfüllen.
Umweltwirkung	Potentiell verstärkt die Bausparförderung den Anreiz zum Eigenheimbau und damit auch zur Flächeninanspruchnahme. Sie ist insofern nicht mit dem 30-Hektar-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie vereinbar. Auch angesichts des Überangebotes an Wohnraum in vielen Regionen, der zunehmenden Notwendigkeit beruflicher Mobilität und der langfristigen demografischen Entwicklung sind Wohnungsbauprämie und die Gewährung der Arbeitnehmer-sparzulage für Bausparverträge nicht mehr zeitgemäß.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 500,3 Mio. € (nur Wohnungsbauprämie)
Konkreter Vorschlag	Die Förderung der Vermögensbildung für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen – wie die Wohnungsbauprämie und die Arbeitnehmer-Sparzulage – sollte zukünftig nicht mehr das Bausparen begünstigen. Der Staat sollte keine regional undifferenzierten Anreize für zusätzlichen Wohnungsbau geben und stattdessen nachhaltige Formen der Geldanlage und Altersvorsorge fördern. Zur gezielten Unterstützung des Wohnraumbestandes sollte sich die Wohnungsförderung des Bundes in Zukunft nur noch auf die Modernisierung und energetische Sanierung bestehender Gebäude konzentrieren, zum Beispiel im Rahmen der KfW-Förderprogramme.

Subvention	Soziale Wohnraumförderung
Beschreibung	Wegen der im Durchschnitt guten Versorgung mit Wohnungen wurde der traditionelle soziale Wohnungsbau im Jahr 2002 mit dem Wohnraumförderungsgesetz zu einer sozialen Wohnraumförderung weiterentwickelt. Seitdem hat sich die Förderung vermehrt in Richtung des Wohnungsbestands orientiert. Dennoch liegt der Anteil des geförderten Wohnungsbaus an den jährlich neu gebauten Wohnungen in den letzten Jahren weiterhin bei 11 bis 12 %. Für die soziale Wohnraumförderung stellt der Bund Gelder zur Verfügung, die die Länder mindestens zu gleichen Teilen kofinanzieren müssen. Im Rahmen der Föderalismusreform wurde die Zuständigkeit für die Gesetzgebung zur sozialen Wohnraumförderung zum 1. September 2006 vom Bund auf die Länder übertragen. Ab dem Jahr 2007 beteiligt sich der Bund damit nicht mehr direkt an der sozialen Wohnraumförderung.
Umweltwirkung	Die soziale Wohnraumförderung trägt immer noch in erheblichem Umfang zur erhöhten Flächeninanspruchnahme und den daraus folgenden Umweltschäden bei.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 588 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Die Subventionierung des Wohnungsneubaus ist möglichst vollständig einzustellen, und die Gelder sind allein zur Bestandsförderung einzusetzen. Die Förderung sollte sich – anstatt auf Wohnraum – vermehrt auf Haushalte konzentrieren, die sich nicht aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt angemessen versorgen können. Daher empfiehlt das Umweltbundesamt, das Instrument des Wohngeldes verstärkt zu nutzen und den kommunalen Erwerb von Belegungsrechten im Bestand für bedürftige Haushalte auszuweiten.

Subvention Beschreibung	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Ziel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) ist der Ausgleich der Standortnachteile strukturschwacher Regionen, um diesen den Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu ermöglichen und regionale Entwicklungsunterschiede abzubauen. Besonders die Förderung von Investitionen der gewerblichen Wirtschaft zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen steht dabei im Vordergrund. Die Durchführung der Fördermaßnahmen ist Sache der Länder. Der Bund wirkt jedoch an der Rahmenplanung und der Finanzierung mit. Bund und Länder stellen die Gelder zu je 50% bereit. Hinzu kommen Fördergelder der EU-Strukturfonds – insbesondere des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Für das Jahr 2006 wurden GA-Fördergelder in Höhe von insgesamt 1,776 Mrd. € (inklusive EFRE) bewilligt. Davon flossen 1,457 Mrd. € in die gewerbliche Wirtschaft und 319 Mio. € in die Infrastruktur. Für das Jahr 2007 stellten Bund und Länder für die regionale Wirtschaftspolitik der GA gut 1,2 Mrd. € zur Verfügung. Zusammen mit den EU-Geldern standen damit im Jahr 2007 insgesamt rund 1,75 Mrd. € GA-Förderung bereit.
Umweltwirkung	Die Erschließung neuer Gewerbeflächen vor allem im Außenbereich trägt zur Flächeninanspruchnahme und damit zur Beeinträchtigung verschiedener Umweltgüter bei. Die Neuerschließung von Industrie- und Gewerbeflächen als Maßnahme der regionalen Strukturpolitik ist hinsichtlich des immer noch hohen Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsfläche (2002 – 2005: durchschnittlich 114 Hektar pro Tag) kritisch zu beurteilen. Gerade in den Regionen, die Förderschwerpunkte der EU, des Bundes und der Länder sind, wächst die Siedlungsfläche im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung überproportional. Zugleich ist die Nutzungsintensität neu erschlossener Flächen oft gering, und es bestehen wachsende Leerstände in neu entwickelten Industrie- und Gewerbegebieten.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	Der umweltschädliche Anteil ist nicht eindeutig quantifizierbar.
Konkreter Vorschlag	Die Förderrichtlinien der GA sind durch umweltorientierte Förderkriterien zu ergänzen, die dem Brachflächenrecycling gegenüber der Neuerschließung der Gewerbeflächen eindeutig den Vorrang geben. Fördervoraussetzung sollte sein, dass der Antragsteller zunächst eine Bestandsaufnahme der verfügbaren Siedlungsbrachen und der bisherigen Industrie- und Gewerbestandorte (Altstandorte) vorlegt. Weitere Flächenerschließungen sollten nur dann erfolgen, falls die verfügbaren Flächenreserven ausgeschöpft wären.

4 Landwirtschaft

Subvention Beschreibung	Agrarförderung der Europäischen Union Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) bestimmt im Wesentlichen die politischen Rahmenbedingungen für die deutsche Landwirtschaft. Die GAP basiert auf zwei Säulen: Die erste Säule bildet die Markt- und Preispolitik, die die Preise für viele landwirtschaftliche Produkte stabilisieren und die Einkommen der Landwirte sichern soll. Als zweite Säule der GAP sind Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung zusammengefasst. Sie sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft stärken, Umwelt- und Lebensqualität in ländlichen Räumen verbessern und außerlandwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten eröffnen. Das zentrale Instrument der ersten Säule der GAP waren lange Zeit garantierte Mindestpreise für landwirtschaftliche Produkte (Preisstützung). Überproduktion (wie „Butterberge“ oder „Milchseen“) war die unerwünschte Folge dieser Agrarpolitik. Im Juni 2003 reformierten die Luxemburger Beschlüsse die GAP grundlegend. So sind die Direktzahlungen seit dem Jahr 2005 weitgehend von der Produktion entkoppelt. Sie sind außerdem an die Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz geknüpft („Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen“ – Cross Compliance). Ein weiteres Kernelement der Reform ist die obligatorische Modulation. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Gelder aus der ersten Säule für die Förderung der ländlichen Entwicklung (zweite Säule) zur Verfügung zu stellen.
Umweltwirkung	Die erste Säule der GAP wurde seit langem kritisiert, da sie zu einer Steigerung und Ausdehnung der intensiven Produktion beitrug, etwa durch die Förderung bestimmter Kulturen wie Mais. Diese Entwicklung verstärkte deutlich den Druck, den die Landwirtschaft auf die Umwelt ausübte. Mit der vollständigen Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion (einschließlich der Abschaffung der bisherigen Tierprämien und Integration der Gelder in die Flächenprämie) haben diese keinen Einfluss mehr auf deren Intensität und sind deshalb nicht per se umweltschädlich wie die früheren, produktionsgekoppelten Zahlungen.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	Im Jahr 2006 verfügte Deutschland über 5,6 Mrd. € in der ersten, jedoch nur über 1,5 Mrd. € in der zweiten Säule. Aus den oben genannten Gründen können die Direktzahlungen nicht als eindeutig umweltschädlich deklariert werden.
Konkreter Vorschlag	Deutschland sollte die Möglichkeiten der GAP-Reform stärker als bisher nutzen, die umweltgerechte Entwicklung ländlicher Räume zu fördern. Bei allen Bestrebungen zur Entbürokratisierung ist daher unbedingt darauf zu achten, dass die Umweltstandards der Cross Compliance bei der Gewährung der Direktzahlungen konsequent angewendet und kontinuierlich weiterentwickelt werden. Zusätzlich ist die zweite Säule zu stärken. Die Cross Compliance in Kombination mit der Stärkung der zweiten Säule, zum Beispiel mit der Modulation, bietet eine Chance, Umweltbelastungen der Landwirtschaft deutlich zu reduzieren.

Subvention	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
Beschreibung	Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) dient dazu - eine leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten, - die Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Vergleich zu ermöglichen sowie - den Küstenschutz zu verbessern. Der jährlich angepasste GAK-Rahmenplan stellt das zentrale Instrument zur Anwendung der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik in Deutschland dar, wie sie im „Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013“ beschrieben ist. Im Jahr 2006 betrug das Finanzvolumen gut 1 Mrd. €.
Umweltwirkung	Im Rahmen der Neuausrichtung der GAK nahmen Bund und Länder in den letzten Jahren bereits wesentliche Änderungen in den Zielsetzungen und Inhalten einzelner Fördertatbestände vor. Dadurch ließen sich negative Umweltwirkungen deutlich abbauen und in ökologisch neutrale bis positive Effekte umwandeln. Dennoch fördert die GAK weiterhin auch Maßnahmen, die nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können, beispielsweise bei der Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen. Auch schließen die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung und forstwirtschaftlicher Maßnahmen Infrastrukturmaßnahmen – wie den Ausbau land- und forstwirtschaftlicher Wege und die Asphaltierung oder Betonierung vorhandener Wege – ein.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	Der umweltschädliche Anteil ist nicht eindeutig quantifizierbar.
Konkreter Vorschlag	Die GAK ist nach ökologischen Kriterien kontinuierlich weiterzuentwickeln und die Förderung umweltschädlicher Maßnahmen weitgehend abzubauen.

Subvention	<u>Steuervergütung für Agrardiesel</u>
Beschreibung	Dieselmotorkraftstoff für die Land- und Forstwirtschaft vergütet der Bund mit 21,48 Cent/l. Agrardiesel erhält so einen ermäßigten Steuersatz in Höhe von 25,56 Cent/l gegenüber dem Regelsteuersatz in Höhe von 47,04 Cent/l. Das Haushaltsbegleitgesetz 2005 beschränkte diese Steuerentlastung je Betrieb auf 10 000 l pro Jahr und zog von der Vergütung zusätzlich einen Pauschbetrag (so genannter Selbsterhalt) von 350 € ab.
Umweltwirkung	Die Verzerrung der Treibstoffpreise bedeutet, dass Anreize zum effizienten Einsatz von Kraftstoff in der Landwirtschaft schwächer sind als in anderen Wirtschaftssektoren mit den entsprechenden negativen Auswirkungen für den Klimaschutz und die Luftqualität.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 180 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Die bei Abschaffung dieser Subvention entstehenden zusätzlichen Steuereinnahmen ließen sich für die ländliche Entwicklung (zweite Säule) – insbesondere die Agrar-Umweltprogramme – verwenden und könnten somit weitgehend im Landwirtschaftssektor verbleiben. Sollte die Agrardieselerbilligung nicht gänzlich abgeschafft werden, so ist als zweitbeste Lösung die Vergütung der Steuer nach einem pauschalierten Verfahren zu befürworten. Dabei unterstellt der Gesetzgeber einen spezifischen Dieselmotorkraftstoffverbrauch je Hektar Fläche und erstattet die Steuer teilweise nach Maßgabe der Landwirtschaftsfläche. Diese Form der Erstattung wäre mit den produktionsunabhängigen („entkoppelten“) Direktzahlungen im Rahmen der Agrarreform kompatibel. Die vorgeschlagene Erstattung wirkt wie eine pauschale Flächenprämie, da der tatsächliche Treibstoffverbrauch für die Steuervergütung keine Rolle mehr spielt, denn der Agrardiesel würde bei diesem Modell in Höhe des Regelsatzes von 47,04 Cent/l besteuert. Damit wäre der Anreiz zum kraftstoffsparenden Verhalten in der Land- und Forstwirtschaft genau so groß wie in anderen Sektoren.

Subvention	<u>Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer</u>
Beschreibung	Landwirtschaftliche Zugmaschinen sind von der Kfz-Steuer befreit. Diese Steuerbefreiung datiert aus dem Jahr 1922 und diente der Förderung der Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft.
Umweltwirkung	Diese Vergünstigung unterstützt einen überdimensionierten Maschinenbesatz. Der Trend zu immer schwereren Maschinen in der Landwirtschaft führt zur vermehrten Schädigung von landwirtschaftlich genutzten Böden durch Verdichtung. Verdichtungsschäden sind teilweise irreversibel und schränken die natürlichen Bodenfunktionen ein.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 55 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Alternativ könnten die Gelder zur Stärkung der ländlichen Entwicklung oder direkt zur Honorierung ökologischer Leistungen (zum Beispiel die Instandhaltung ökologisch wertvoller Flächen mittels extensiver Nutzung oder die Pflege von Landschaftselementen) genutzt werden.

Subvention	<u>Subventionen für Branntweinproduktion</u>
Beschreibung	Diese Subvention soll der Absatzsicherung des – überwiegend von kleinen und mittleren Brennereien erzeugten – Agraralkohols dienen, die wegen ihrer ungünstigen Produktionsbedingungen Wettbewerbsnachteile gegenüber Großbrennereien in anderen europäischen Mitgliedstaaten haben. Den deutschen Brennereien soll damit ein angemessenes Einkommen aus dieser Tätigkeit gesichert werden. Die Zuschüsse sind bis Ende 2010 durch die EU-Kommission als Ausnahmeregelung zum grundsätzlichen Verbot nationaler produktionsbezogener Beihilfen genehmigt.
Umweltwirkung	Die Produktionsweisen der ca. 10.000 einem landwirtschaftlichen Betrieb angeschlossenen Brennereien sind sehr unterschiedlich und reichen von umweltgerecht (zum Beispiel auf Basis von Streuobstwirtschaft) bis ökologisch bedenklich (zum Beispiel auf Basis intensiven Kartoffelanbaus). Da diese Subvention an die Produktion gekoppelt ist, setzt sie prinzipiell Anreize zur Intensivierung der Bewirtschaftung.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 86 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Alternativ zur derzeitigen Regelung, sollte die Förderung der Agraralkohol-erzeugung den begünstigten Produzenten in Form von Direktzahlungen gewährt werden, die von den Produktionsmengen und Preisen unabhängig sowie an extensive, ökologisch förderungswürdige Produktionsverfahren gebunden sind.

Kontakt:

Umweltbundesamt

Postfach 14 06

06813 Dessau-Roßlau

Telefax: (0340) 21 03 22 85

E-Mail: info@umweltbundesamt.de

Internet: www.umweltbundesamt.de

Gedruckt auf Recyclingpapier aus 100% Altpapier.

© 2008 Umweltbundesamt