

UMWELTSCHÄDLICHE SUBVENTIONEN IN DEUTSCHLAND

Aktualisierte Ausgabe 2010

Impressum

Herausgeber: Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Telefon: (0340) 2103-0

E-Mail: info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de
www.fuer-mensch-und-umwelt.de

Autoren: Alexander Schrode
Dr. Andreas Burger
Dr. Frauke Eckermann
Holger Berg
Karen Thiele

Titelfoto: UBA

Gestaltung: Bernd Kreuzer, UBA

November 2010

INHALT

I	Einleitung	3
1	Weshalb der Abbau umweltschädlicher Subventionen notwendig ist	3
2	Subventionen und (nahe) Verwandte	4
3	Vorgehensweise	6
II	Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen	7
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 energieintensive Prozesse und Verfahren	10
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	15
1.2.9	Kostenfreie Zuteilung der CO ₂ -Emissionshandelszertifikate	15
1.2.10	Subventionierung der Kernenergie	17
2	Verkehr	19
2.1	Wirkungen auf die Umwelt	19
2.2	Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen im Verkehrssektor	20
2.2.1	Energiesteuervergünstigung für Dieselmotoren	20
2.2.2	Entfernungspauschale	20
2.2.3	Energiesteuerbefreiung des Kerosins	21
2.2.4	Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt	22
2.2.5	Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge	23
2.2.6	Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen	23
2.2.7	Biokraftstoffe	24

3	Bau- und Wohnungswesen	25
3.1	Wirkungen auf die Umwelt	25
3.2	Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen im Bau- und Wohnungswesen	26
3.2.1	Eigenheimzulage	26
3.2.2	Bausparförderung	27
3.2.3	Soziale Wohnraumförderung	28
3.2.4	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	29
4	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	30
4.1	Wirkungen auf die Umwelt	30
4.2	Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen bei Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei	32
4.2.1	Agrarförderung der Europäischen Union	32
4.2.2	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	35
4.2.3	Steuervergütung für Agrardiesel	36
4.2.4	Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer	37
4.2.5	Subventionen für die Branntweinproduktion	37
4.2.6	Fischereiförderung der Europäischen Union	37
III	Stand und Entwicklung umweltschädlicher Subventionen im Überblick	40
1	Zusammenfassung der wichtigsten umweltschädlichen Subventionen	40
2	Entwicklung der umweltschädlichen Subventionen von 2006 bis 2008	43
3	Internationale Initiativen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen	44
IV	Umweltbezogenes Subventionscontrolling: Der „Umweltcheck“ für Subventionen	45
1	Bedeutung eines umweltbezogenen Subventionscontrollings	45
2	Erste Phase: Screening umweltschädlicher Subventionen	46
3	Zweite Phase: Umweltbezogene Subventionsprüfung	48
4	Dritte Phase: Umweltbezogene Subventionssteuerung	50
	Literaturverzeichnis	52
	Anhang: Faktenblätter der umweltschädlichen Subventionen	59

I EINLEITUNG

1. Weshalb der Abbau umweltschädlicher Subventionen notwendig ist

Für die Deutschen zählt der Umweltschutz seit Jahren zu den wichtigsten Problemen 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, Abfallsorgung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung gaben Staat und Unternehmen im Jahr 2006 zusammen 34,2 Mrd. € aus².

Von einer nachhaltigen Haushaltspolitik aus einem Guss, die den Umweltschutz systematisch fördert und Umweltschutzbelange bei allen staatlichen Einnahme- und Ausgabeentscheidungen systematisch 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 2008 Subventionen im Umfang von gut 48 Mrd. €⁴ als umweltschädlich einzustufen.

1 Wippermann et al. (2008)

2 Statistisches Bundesamt (2010a). Ausgaben des Produzierenden Gewerbes, des Staates und der privatisierten öffentlichen Unternehmen für Umweltschutz nach Umweltbereichen

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 48 Mrd. € nicht enthalten: die Subventionierung der Kernenergie (vgl. 1.2.10), die Energiesteuerreduzierung für Biokraftstoffe (vgl. 2.2.7), die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (vgl. 3.2.4), die Agrarförderung der Europäischen Union (vgl. 4.2.1), die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (vgl. 4.2.2) und die Fischereiförderung der Europäischen Union (vgl. 4.2.6).

Vom Abbau dieser Subventionen würden die öffentlichen Haushalte sehr stark profitieren. Denn umweltschädliche Subventionen belasten den Haushalt doppelt: Heute durch Mehrausgaben und Mindereinnahmen des Staates und morgen durch erhöhte Kosten für die Beseitigung von Schäden an Umwelt und Gesundheit. Prominente Beispiele sind die Befreiung des gewerblichen Flugverkehrs von der Energiesteuer, Energiesteuerermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft, sowie die Agrardieselvergütung. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen sollte daher eine zentrale Rolle bei der anstehenden Haushaltskonsolidierung spielen.

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 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. 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. Dies würde vor allem die Marktchancen erneuerbarer Energien verbessern. Ohne Subventionsabbau erfordern die beschriebenen Marktverzerrungen eine verstärkte Förderung innovativer, umweltschonender Techniken. Der mit dem Abbau umweltschädlicher Subventionen einhergehende Wandel 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 großenteils nicht eine nachhaltige Entwicklung, weder aus ökologischer noch aus öko-

nomischer Sicht. Denn 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 sollte nicht nach dem „Rasenmäherprinzip“ erfolgen, sondern gezielt jene Subventionen betreffen, die ihren eigentlichen Zweck verfehlen und/oder negative Umweltwirkungen haben. Dies würde wesentlich zu einer nachhaltigen Finanzpolitik beitragen. 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 Gegenleistung.⁷ 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

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.

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

⁶ Europäische Kommission (2005), S.6.

⁸ BMF (2010a) S. 8f.

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 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. Die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff führt jedoch zu Wettbewerbsverzerrungen, die die Umwelt belasten. Allerdings ist nicht jede Steuervergünstigung automatisch eine ungerechtfertigte Subvention. Zum Beispiel sind im Rahmen der Ökosteuer Steuersatzdifferenzierungen nach der 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 ein allgemeines Problem unzureichender Umweltpolitik dar und ist nicht auf die gezielte Begünstigung Einzelner zurückzuführen. Die vollständige Internalisierung externer Kosten⁹ stellt eine überge-

ordnete 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 erwerbswirtschaftlich 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 letztlich 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 über 48 Mrd. € im Jahr 2008¹¹ ein viel größeres Ausmaß als umweltfördernde Subventionen¹². Allerdings existiert zwischen dem Vorhandensein umweltschädlicher Subventi-

10 Bei anderen Fragestellungen kann es jedoch sinnvoll sein, neben den Subventionen zusätzlich externe Kosten zu betrachten, beispielsweise wenn es um die Gestaltung von Maßnahmen geht, die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Energieträger abbauen sollen.

11 Vgl. Fn. 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. €.

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

onen 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 Umweltschutz fördernder Subventionen bekämpfen.

3 Vorgehensweise

Subventionen begünstigen wirtschaftliche Aktivitäten, die die Umwelt in vielfältiger Weise beeinträchtigen 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 im Bereich Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, 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), Luft-

schadstoffen und Lärm führt. Sie gibt außerdem Anreize zur zunehmenden Zersiedlung der Landschaft, einer der Hauptursachen für den Verlust an biologischer Vielfalt. Die Zersiedlung 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 dabei das Jahr 2008.

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. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei

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, Erdöl, 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 – wie 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, z. B. 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 Hitze, Dürren, Starkniederschlägen und Intensivierung tropischer Stürme, Anstieg des Meeresspiegels, 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 umfasst 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 (54%)¹³ und des CO₂-Ausstoßes(41%)¹⁴ im Jahr 2008. Die Industrie betreibt ebenfalls Kraftwerke zur Eigenversorgung, bezieht jedoch den größten Teil ihres Stroms aus Kraftwerken der öffentlichen Versorgung. Sie verbrauchte im Jahr 2008 fast die Hälfte des gesamten Stroms¹⁵ und verursachte über ein Drittel der CO₂-Emissionen¹⁶ in Deutschland.

Neben den genannten Umweltbelastungen und Risiken ist die gegenwärtige Energienutzung auch deshalb nicht nachhaltig, weil

13 UBA (2010a).

14 UBA (2010b).

15 Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2009a), Datenblatt 4 und 4.1.

16 Errechnet aus den Daten von Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2009a), Tabelle 4 und 4.1, sowie aus UBA (2010b).

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, fördern den Energieverbrauch, denn geringere Kosten verringern die ökonomischen Anreize, 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 außerdem als umweltschädlich zu bezeichnen, soweit 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 Förderung der Zersiedelung durch die Entfernungspauschale 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 begünstigt¹⁷. Darunter befinden sich viele Unternehmen, die weder hohe spezifische Energiekosten aufweisen noch stark im internationalen Wettbewerb stehen, wie auch die vom BMF beauftragte Evaluierung dieser Subvention feststellt¹⁸. Diese Ausnahmeregelung hat zwar das Bundesverfassungsgericht bestätigt¹⁹ und die EU-Kommission beihilferechtlich genehmigt²⁰, sie ist aber aus Umweltschutz- und Wettbewerbssicht 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 2008 steigerte die Industrie als größter Abnehmer ihren Stromverbrauch überdurchschnittlich um knapp ein Drittel²¹.

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 Quer-

17 Europäische Kommission vom 13.06.2007 (Staatliche Beihilfe N 775/2006), S. 4.

18 Thöne et al. (2010), S. 224.

19 BVerfG 1 BvR 1748/99 vom 20.4.2004 - Urteil zur „Ökosteuer“

20 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)

21 BMWi (2010a), berechnet aus Tabelle 6a

schnittstechniken - 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 ausmachen²². Jedoch bestehen in den Industriebetrieben – nicht zuletzt wegen der gewährten Steuervergünstigungen – zu geringe steuerliche Anreize zur energieeffizienten Produktion.

Im Jahr 2008 betrug die allgemeine Steuervergünstigung für das Produzierende Gewerbe sowie für die Land- und Forstwirtschaft insgesamt

2,415 Mrd. €

(2,1 Mrd. € Stromsteuer plus 315 Mio. € Energiesteuer²³). 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. So stieg die Steuerermäßigung beispielsweise für Erdgas von knapp 15 auf 22 Cent/kWh. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, dass das Subventionsvolumen trotz der Einführung der kompletten Steuerbefreiung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren im August 2006 (vgl. Abschnitt 1.2.3) nicht gesunken, sondern um gut 250 Mio. € gegenüber dem Jahr 2006 gestiegen ist.

Die Steuervergünstigung ist schrittweise abzubauen, das heißt, die Steuersätze sind auf das Niveau der anderen Wirtschaftsbereiche sowie des Haushaltssektors anzuheben.

Auf diese Weise lassen sich die steuerlichen Anreize zu energiesparendem Verhalten im Produzierenden Gewerbe sowie der Land- und Forstwirtschaft deutlich verstärken.

Der Abbau der Steuervergünstigung birgt die Gefahr, dass bestimmte Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, mit Energiesteuern unzumutbar belastet und in ihrer Existenz gefährdet würden. Dies lässt sich jedoch mit einer Härtefallregelung vermeiden. Solche Härtefallregelungen gibt es zum Beispiel beim Emissionshandel (Härtefallklausel gemäß § 6 Abs. 6 ZuG 2012) und gab es beim „Kohlepfennig“ bis in die 90er Jahre.

Falls der Staat weiterhin Energiesteuervergünstigungen gewährt, sollten 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 20.000 vergleichsweise energieintensiv produzierende Unternehmen²⁴. 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 zu-

²² UBA (2007b), S. 2.

²³ BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 240 u. S. 235

²⁴ Staatliche Beihilfe Nr. N 449/2001 – Deutschland.

sätzlich verbrauchte Kilowattstunde Strom nicht mehr rund 2 Cent, sondern nur noch 0,06 Cent Ökosteuern zahlen müssen.

Der Spitzenausgleich hatte im Jahr 2008 einen Umfang von

1,962 Mrd. €

und betrug somit circa ein Zehntel der gesamten Ökosteuereinnahmen von jährlich rund 18 Mrd. €. Die Steuerausfälle beliefen sich 2006 auf 1,8 Mrd. € bei der Stromsteuer und 162 Mio. € bei der Energiesteuer²⁵.

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 Ökosteuern 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 verlängert²⁶.

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.

Unternehmen, welche zu mit der Abschaffung dieser Steuervergünstigung zu stark belastet würden, würden durch die Härtefallregelung befreit (s. Abschnitt 1.2.1)

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 zu 100 % 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

²⁵ BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 241 u. S. 237.

²⁶ Schreiben der Europäischen Kommission vom 13.06.2007 (Staatliche Beihilfe N 775/2006).

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-Energiesteuerrichtlinie zulässig, aber nicht zwingend²⁷.

Die Steuervergünstigungen für die genannten Prozesse, die aus Energie- und Stromsteuergesetz resultieren, beziffert der 22. Subventionsbericht pro Jahr auf insgesamt

886 Mio. €²⁸.

Damit hat sich das Subventionsvolumen gegenüber dem Jahr 2006 (322 Mio. €) mehr als verdoppelt. 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. Daher sollten die regulären Energiesteuersätze und die vorgeschlagene Härtefallregelung gelten²⁹. 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 1,9 Mrd. € im Jahr 2008 und einem Anteil von fast 33 % nach wie vor der größte Empfänger direkter Finanzhilfen des Bundes.

²⁷ 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).

²⁸ BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 238 u. S. 242.

²⁹ Vgl. vorangegangene Abschnitte 1.2.1 und 1.2.2.

Darin enthalten waren im Jahr 2008 knapp 1,82 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 121 Mio. €. Hinzu kamen im Jahr 2008 1 Mio. € „Bergmannsprämien“ aus dem Lohnsteueraufkommen³⁰ und 516 Mio. € Finanzhilfen des Landes Nordrhein-Westfalen³¹, so dass das Subventionsvolumen im Jahr 2008

2,454 Mrd. €

betrug. Bei einer Fördermenge von 17,1 Mio. Tonnen an Steinkohle waren im Jahr 2008 noch 30.400 Menschen im deutschen Steinkohlebergbau beschäftigt³² – rein rechnerisch entfielen also 2008 auf jeden Arbeitnehmer über 80.736 € Subventionen.

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 beenden³³. Von 2009 bis 2018 stellen der Bund mit rund 15,6 und das Land Nordrhein-Westfalen mit rund 3,9 Mrd. Euro weitere Subventionen in Höhe von rund 19,5 Mrd. Euro – ohne Berücksichtigung von Anpassungsgeldleistungen – bereit³⁴. Dies schreibt das Steinkohlefinanzierungsgesetz fest. Allerdings wird der Deutsche Bundestag im Jahr 2012 zu überprüfen haben, ob die Vereinbarung zur Beendigung der subventionierten Steinkohleförderung unter den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit, der Sicherung der Energieversorgung und der übrigen energiepolitischen Ziele fortbestehen soll.

Die Kosten der Steinkohleförderung sind in Deutschland im Vergleich zu den Gestehungskosten in anderen Ländern

so hoch, dass der Steinkohlebergbau in Deutschland nur mit dauerhaften Subventionen weiter bestehen könnte. Neben der ökonomischen Unsinnigkeit dauerhafter Erhaltungssubventionen erzeugt der Kohleabbau auch gravierende Umweltprobleme und Folgekosten. Aus Kohlebergwerken entweicht das besonders klimaschädliche Treibhausgas Methan. Bergehalden sind aufwändig abzdichten, um eine Gefährdung des Grundwassers zu verhindern. Durch Bergsenkungen entstehen erhebliche Schäden an Gebäuden und Verkehrsanlagen. Der sinkende Boden verursacht Überschwemmungsrisiken, die man mit Deichbau und Pumpensystemen dauerhaft eingrenzen muss. Aus diesen Gründen entstehen so genannte Ewigkeitslasten. Die Regelungen des Steinkohlefinanzierungsgesetzes³⁵ 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 müssen, was eine weitere Subvention bedeuten würde. Denn soweit das Stiftungsvermögen nicht ausreichte, müssten die Revierländer Nordrhein-Westfalen und Saarland für die Ewigkeitslasten eintreten und der Bund könnte sich mit einem Drittel daran betei

Die Fokussierung der deutschen Elektrizitätswirtschaft auf Kohle behindert die Entwicklung einer nachhaltigen Energieversorgung in Deutschland. Selbst falls ein Ende der deutschen Steinkohleförderung zunächst zu einer Substitution durch Kohleimporte führen sollte, so wäre der Verzicht auf die Steinkohlesubventionen ein wichtiges Signal für eine langfristig klimagerechte Energiepolitik, die einen Energieträgermix erfordert, der erheblich weniger CO₂-Emissionen verursacht als bisher.

Aus diesen Gründen sind die Steinkohlesubventionen stärker und schneller als bisher geplant zu reduzieren. Dies würde die öffentlichen Haushalte erheblich entlasten und finanzielle Freiräume für die verstärkte Förderung erneuerbarer Energien und der rationellen Energieverwendung schaffen, zum Beispiel bei der energetischen Gebäudesanierung. Hieraus würden – neben geringerer Treibhausgasemissionen – auch positive

³⁰ BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 118, S. 120 u. S. 195.

³¹ Landtag Nordrhein-Westfalen (2007)

³² Gesamtverband Steinkohle e.V. (2010), S. 84.

³³ Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW u.a. (2007).

³⁴ BMWi (2007).

³⁵ Steinkohlefinanzierungsgesetz v. 20.12.2007.

Beschäftigungswirkungen resultieren³⁶. Die wirtschaftlichen Nachteile eines Abbaus der Steinkohlesubventionen wären dagegen relativ gering, denn die Exportchancen deutscher Bergbautechnik sind auf einem globalen Markt durch den Subventionsabbau nicht gefährdet. Die kostengünstige Kohleversorgung der deutschen Elektrizitätswirtschaft und der Stahlindustrie wäre auch ohne heimische Steinkohle gegeben, denn die weltweiten Kohlereserven sind sehr hoch. Zudem sind die Versorgungsrisiken gerade bei Steinkohle 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 Argumente sprechen dafür, die Steinkohleförderung schnellstens – spätestens 2012 oder früher – zu beenden³⁷. Die über diesen Zeitpunkt hinaus gewährten Subventionen sind zur Minderung der Folgeschäden des Bergbaus sowie zur Förderung von Beschäftigung und Innovation zu verwenden. Zumindest sollte man im Zuge der für das Jahr 2012 vereinbarten Überprüfung der Grundsatzentscheidung zur Beendigung der Steinkohlesubventionierung nicht über eine Verlängerung der Förderung des Steinkohlebergbaus über das Jahr 2018 hinaus, sondern über eine Verkürzung beraten. Dabei sind - neben wirtschaftlichen und energiepolitischen Gesichtspunkten - auch die Umweltwirkungen und Folgekosten des Steinkohlebergbaus als Entscheidungskriterium zu berücksichtigen.

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 quantifizieren³⁸. 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 2008 rund 175 Mio. Tonnen Braunkohle gefördert³⁹. Eine Förderabgabe in Höhe von 10 % des Preises von etwa 10 €/t⁴⁰ würde daher 175 Mio. € pro Jahr ausmachen.

In den meisten Bundesländern mit Tagebauen (außer Sachsen-Anhalt) ist für die Entnahme von Grundwasser ein Entgelt zu zahlen. Allerdings hat das Land Nordrhein-Westfalen beschlossen, das Wasserentnahmeentgelt ab 2010 schrittweise bis 2018 abzuschaffen⁴¹. 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 Sumpfungen 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 Bundesländer, die diese Abgabe erheben, befreien die Entwässerung der Braunkohletagebaue – sofern das Wasser nicht kommerziell genutzt wird – von diesem Entgelt. Die Subventionierung des

36 Frohn u.a. (2003). Das Land Nordrhein-Westfalen – das von einem Abbau der Steinkohlesubventionen besonders betroffen ist – plante im Jahr 2007 die Sanierungsrate auf jährlich 3 % des Gebäudebestandes zu verdreifachen und hatte hierfür – zusätzlich zum bundesweiten Gebäudesanierungsprogramm der KfW-Bankengruppe - Gelder bereitgestellt. Als Folge der Förderung der energetischen Gebäudesanierung rechnete die Landesregierung mit bis zu 100.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen (EnergieAgentur. NRW 2007). Im Jahr 2008 lag die Sanierungsquote noch bei 1 % (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW 2008).

37 RWI (2007).

38 Lechtenböhrer, u.a. (2004).

39 Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. (2009).

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

41 Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009).

unentgeltlichen Wasserverbrauchs beträgt mindestens 20 Mio. € jährlich⁴², 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 195 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 Nordrhein-Westfalen sollte die Abschaffung des Wasserentnahmeentgeltes wieder zurücknehmen und den Tagebau dabei einschließen. 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.

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, welche 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 Wärmeenergieerzeugung 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 EU-Energiesteuerrichtlinie für die private Verwendung von Kohle.

Die Steuereinnahmen aus der Kohlesteuer betragen im Jahr 2008 nach Abzug der Steuerermäßigungen (hauptsächlich für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren, vgl. Abschnitt 1.2.3) 12,09 Mio. €⁴³. Dieses Aufkommen erbringt aber vorerst nur die gewerbliche Verwendung, weil die Kohlesteuer für private Haushalte aus sozialen Gründen bis zum 31. Dezember 2010 ausge-

⁴² Lechtenböhrmer u.a. (2004), S. 43.

⁴³ Statistisches Bundesamt (2010b).

setzt bleibt. Bei einem Kohleverbrauch der privaten Haushalte für Heizzwecke von circa 1,6 Mio. Tonnen Steinkohleeinheiten (SKE) oder 47 Mio. GJ im Jahr 2008⁴⁴ entgeht dem Staat wegen der Steueraussetzung ein Aufkommen von knapp 16 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 Wärmezeugung eingesetzte Kohle von

154 Mio. €.

Davon entfallen 60,6 Mio. € auf den zu gering besteuerten gewerblichen und 93,1 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 existieren bereits Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau⁴⁵, welche die Bundesregierung mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausstatten sollte.

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, Gasegewinnungs- 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 22. Subventionsbericht mit jährlichen Steuerausfällen von

270 Mio. €⁴⁶.

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, Gasegewinnungs- und Kohlebetriebe sollten insoweit dieselben energiesteuerlichen Regelungen⁴⁷ 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

⁴⁵ KfW (2010)

⁴⁶ BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 234.

⁴⁷ Vgl. Abschnitte 1.2.1 und 1.2.2.

⁴⁴ Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2009a), Tab. 4.2.1..

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 Energiesteuerrichtlinie die Besteuerung eigenerzeugter Energieträger ausschließt⁴⁸. 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 haben⁴⁹. 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, Lösemitteln oder Düngemitteln verwendet. Erdgas ist Rohstoff in der Ammoniakherstellung. Dazu kommen nicht-energetisch genutzte Raffinerieprodukte - wie

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

Bitumen und Schmierstoffe. Im Jahr 2008 betrug das Gesamtvolumen der nicht-energetischen Energieverwendung in Deutschland rund 1000 Petajoule, das waren 7 % des gesamten Primärenergieverbrauchs⁵⁰. 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 1,71 Mrd. € oder 1,55 Mrd. €. Da ein überwiegender Teil der nicht-energetischen Verwendung auf Öl entfällt, beträgt das Subventionsvolumen konservativ geschätzt

1,600 Mrd. €.

Die Steuerbefreiung für die nicht-energetische 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 CO₂-Emissionshandels wurden in Deutschland für die Handelsperiode 2008-2012 ca. 389 von 452 Millionen jährlichen CO₂-Emissionsberechtigungen den Anlagen der Energiewirtschaft und der Industrie kostenlos zugeteilt⁵¹. Diese Zuteilungspraxis ermöglicht es den Betrei-

⁵⁰ Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2009b).

⁵¹ UBA (2009d)

bern der am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen, CO₂ kostenfrei zu emittieren, soweit sie nicht mehr als die ihnen zugeteilten Zertifikate benötigen⁵².

Da die innerhalb des Emissionshandelssektors vergebenen Emissionsrechte knapp und zugleich handelbar sind, erhalten die Emissionsrechte am Markt einen Preis⁵³. 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. Für das Jahr 2008 können diese Zusatzgewinne auf insgesamt 5,4 bis 6,2 Milliarden Euro geschätzt werden⁵⁴. 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 geschätzten durchschnittlichen Zertifikatspreis von 20 €/Tonne CO₂ im Jahr 2008⁵⁵ und ca. 389 Mio. Zertifikaten betrug das Subventionsvolumen für deutsche Anlagenbetreiber im Jahr 2008 insgesamt

7,783 Mrd. €.

52 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 kann der Staat die Emissionsrechte auch veräußern.

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

54 Matthes (2010).

55 Der Wert von 20 € ist ein Mittelwert, der auf Basis verschiedener Methoden zur Berechnung des Durchschnittspreises der Emissionsberechtigungen im Jahr 2008 (mit Ergebnissen zwischen 17,38 und 22,66 €) ermittelt wurde.

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 sowohl durch die kostenlose Zuteilung als auch durch die Art der 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. Bei Energieanlagen richtet sich die Zuteilung nach Benchmarks, die sich nach den Brennstoffen Gas und Kohle unterscheiden und an der jeweils besten verfügbaren Technik orientieren. Durch diese brennstoffdifferenzierte Zuteilung bei der Stromproduktion entstehen indirekt umweltschädliche Rückwirkungen auf den Energieträgermix – vor allem beim Bau neuer Kraftwerke. Neue Anlagen erhalten ebenfalls kostenlose Emissionsberechtigungen, nach denselben (brennstoffdifferenzierten) Benchmarks wie Bestandsanlagen. Bei diesem Benchmark-System mit Brennstoffdifferenzierung sind die Anzeigeffekte 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 lange Nutzungsdauer neuer Kraftwerke sorgt langfristig für klimaschädliche CO₂-Emissionen. Die besonders begünstigten Kohlekraftwerke verursachen zudem erhebliche Schadstoffemissionen wie NO_x und SO_x, für die keine bindende Emissionsobergrenze besteht. Damit stellt die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen anhand brennstoffdifferenzierender Benchmarks eine umweltschädliche Subvention zugunsten der Betreiber von Kohlekraftwerken dar. Die aus Umweltschutzsicht wünschenswerte Umstellung der Stromerzeugung auf Gas befeuerte Kraftwerke oder auf erneuerbare Energien bleibt auf diese Weise weiter schwierig⁵⁶

56 Anlagen Erneuerbarer Energien erhalten keine Zuteilung im Emissionshandel; daher stellt die kostenlose Zuteilung

Für Industrieanlagen erfolgt die Zuteilung größtenteils kostenlos auf der Basis historischer Emissionen einer Referenzperiode (Grandfathering). Dies setzt nur sehr geringe

Impulse für die Änderung des CO₂-intensiven Energieträgermixes im Sinne einer nachhaltigen Energieversorgung. Die größtenteils kostenlose Zuteilung bei Industrieanlagen bedeutet, dass die Höhe der Subvention hier als noch größer angesehen werden kann als bei den Energieanlagen.

Die kostenlose Zuteilung und der Allokationsmechanismus erhöhen mittel- bis langfristig die volkswirtschaftlichen Kosten weiterer Emissionsminderungen, weil die bisherigen Zuteilungsregeln die Weichen in Richtung eines nicht nachhaltigen Energieträgermixes stellen.

Für die dritte Handelsperiode von 2013 bis 2020 legte die EU bereits im Jahr 2009 die grundlegenden Regeln fest. Stromunternehmen müssen ihre Zertifikate bereits ab 2013 zu 100 % erwerben. Für die Industrie werden die Emissionszertifikate in steigendem Maße versteigert, von 20 % im Jahr 2013 bis 70 Prozent im Jahr 2020. Die restlichen Emissionszertifikate werden nach brennstoff- und technologieunabhängig definierten Benchmarks - auf Basis der effizientesten Anlagen des jeweiligen Sektors - vergeben⁵⁷. Anlagen in Branchen, die als „carbon leakage“-gefährdet eingestuft werden, erhalten bis auf Weiteres 100 Prozent der Benchmark-Zuteilungen kostenlos.

Die künftigen Regelungen stellen einen erheblichen Fortschritt dar, sowohl hinsichtlich der Reduzierung der Subventionen und Ausdehnung des „polluter pays“ Prinzips als auch durch den Bezug auf einheitliche Benchmarks bei den verbleibenden kostenlosen Zuteilungen - bezüglich der Anreize für den Anlagenersatz und die Wahl emissionsärmerer Technologien.

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

an fossile Neuanlagen per se eine umweltschädliche Subvention dar.

57 BMU (2009).

Auktionierung wendet das Verursacherprinzip an, indem sie die implizite Subvention beseitigt. Die Einnahmen sollten in den Staatshaushalt fließen und für Klimaschutzmaßnahmen ausgegeben werden. Bei einer möglichen Revision des CO₂-Minderungsziels der EU von 30 statt 20 Prozent sollte die EU beim Emissionshandel die Zahl der Emissionsberechtigungen entsprechend senken, ohne die kostenlose Zuteilung auszuweiten.

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 bis heute gut 40⁵⁸ bis 60⁵⁹ Mrd. € an öffentlichen Ausgaben des Bundes und der Länder in den Bereich der Kernenergie. 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 erhielten⁶⁰.

Im Jahr 2008 standen knapp 332 Mio. € aus dem Bundeshaushalt für die nukleare Energieforschung und die Beseitigung kerntechnischer Anlagen zur Verfügung⁶¹. 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. Allerdings müssen zur Deckungsvorsorge an liquiden Mitteln nur 2,5 Mrd.€

58 DIW (2007), S. 19, Preisbasis 2006.

59 Meyer et al. (2009). Preisbasis von 2008. Unter Einbeziehung von Steuervergünstigungen und impliziten Subventionen errechnet FÖS insgesamt Subventionen bis heute von gut 164 Mrd. €.

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

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

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. € verursachen⁶². 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 subventioniert⁶³. Eine Quantifizierung dieser Subvention ist äußerst schwierig. Schätzungen der Begünstigung durch die begrenzte Versicherungspflicht für Kernkraftanlagen schwanken zwischen 5 und 184 Cent/kWh⁶⁴.

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. Ab dem 26. Jahr⁶⁵ entsteht der Betreibergesellschaft bis zum Zeitpunkt der Stilllegung außerdem ein Zinsgewinn⁶⁶. 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 des Zinsgewinnes, der mit der derzeitigen Rückstellungspraxis verbunden ist, auf jährlich mindestens 175 Mio. €⁶⁷. Die Rückstellungen können die Unternehmen darüber hinaus zur Finanzierung von Unternehmensaktivitäten jedoch weiter verwen-

den. Dabei entsteht ein zusätzlicher Innenfinanzierungsvorteil, der nach einer Methodik des Forums ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FÖS)⁶⁸ auf ca. 770 Mio. € im Jahr 2008 geschätzt werden kann. 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 aus⁶⁹. Würde die Laufzeit der Kernkraftwerke verlängert werden, sollte die Änderung dieser Praxis kritisch geprüft werden.

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 wäre⁷⁰.

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 Windenergie⁷¹. 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

62 Ewers und Rennings (1992).

63 Hausner und Simon (2006).

64 Thomas u.a. (2007).

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

66 vgl. Fouquet und Uexküll (2003).

67 DIW (2007), S. 39.

68 Meyer et al. (2009), S. 52ff

69 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.“

70 Irrek (2007).

71 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.

nicht wettbewerbsfähig⁷². Die expliziten und impliziten Subventionen der Kernenergie stärken deren Wirtschaftlichkeit und führen dazu, dass sie überhaupt einzelwirtschaftlich rentabel ist.

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 trug in Deutschland im Jahr 2008 wesentlich zu Emissionen von CO₂ (18 %)⁷³, Kohlenmonoxid (34 %), Stickstoffoxiden (46 %), flüchtigen Kohlenwasserstoffen (10 %), Staub (17 %), Feinstaub (18 Prozent) und Lärm bei⁷⁴, 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 Ver-

kehrswegebau weitere Umweltschäden (vgl. Abschnitt 3.1). Die damit verbundenen Habitatbeeinträchtigungen und -fragmentierungen sind eine bedeutende Ursache des fortwährenden Verlustes an Biodiversität⁷⁵. 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 wird⁷⁶. 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 Verkehrsaufkommen⁷⁷.

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), bei der pauschalen Besteuerung der privaten Nutzung der Dienstwagen (vgl. Abschnitt 2.2.6) oder bei der Energiesteuervergünstigung für Biokraftstoffe (vgl. Abschnitt 2.2.7).

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 Verkehrsaufkom-

⁷⁵ BfN (2005).

⁷⁶ UBA (2010d), S. 10.

⁷⁷ 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.

⁷² Fritsche (2007)

⁷³ UBA (2010a).

⁷⁴ UBA (2010b).

mens, 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.

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, gilt aber auch für private Pkw. 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 14,5 % auf 24,4 % von 2001 bis 2008⁷⁸) verdeutlicht. Dies ist ein Indiz dafür, dass die höhere Kfz-Steuer die geringere Energiesteuer auf Dieselkraftstoff nicht hinreichend ausgleicht.

Bei einer Besteuerung der gut 36 Mrd. l Diesel im Jahr 2008⁷⁹ ergibt die Begünstigung von Dieselkraftstoff gegenüber Ottokraftstoff einen jährlichen Steuerausfall von

6,633 Mrd. €⁸⁰.

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 noch nicht über einen Partikelfilter verfügen, wegen der gesundheitsschädlichen 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 aufgrund seiner größeren Dichte 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 zumindest auf das Niveau des Benzinsteuersatzes anzuheben⁸¹. 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 als Werbungskosten steuerlich absetzen. Dies senkt die Steuerlast, sobald der Werbungskosten-Pauschbetrag in Höhe von derzeit 920 € pro Jahr überschritten ist. Vergleichbare Steuerentlastungen sind in den meisten anderen EU-Ländern unbekannt. Die mit Beginn des Jahres 2007 eingeführte Beschränkung dieser Vergünstigung auf Strecken über 20 Entfernungskilometer nahm der Bundesgesetzgeber zurück, nachdem das Bundesverfassungsgericht ihre Verfassungswidrigkeit festgestellt hatte, und stellte die bis 2007 geltende Rechtslage wieder her. Diese Rückkehr zur alten Regelung war allerdings nicht nötig, denn es gab und gibt durchaus grundgesetzkonforme Alternativen zur Reduzierung dieser Vergünstigung.

Die Entfernungspauschale unterstützt das Wachstum des Verkehrsaufkommens sowie den Trend zu langen Arbeitswegen und zur

78 Kraftfahrt-Bundesamt (2010).

79 Statistisches Bundesamt (2010b), Tabelle 1.1.

80 Diese Summe berücksichtigt nicht die zusätzlich entstandenen Umsatzsteuerausfälle.

81 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.

Zersiedlung der Landschaft. Sie begünstigt 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).

Die Steuerausfälle betragen als Folge der Entfernungspauschale⁸²

4,350 Mrd. €.

Haushalte mit hohem Einkommen werden durch die Entfernungspauschale tendenziell weitaus stärker begünstigt als Niedrigeinkommensbezieher. Denn erstens unterliegen Haushalte mit hohem Einkommen einem höheren (Grenz-)Steuersatz und zweitens haben sie häufig auch andere Werbungskosten, so dass sie in der Lage sind, mit den steuerlich absetzbaren Fahrtkosten über die Werbungskostenpauschale zu gelangen.

Die Rücknahme der ab 2007 geltenden Neuregelung der Entfernungspauschale in Verbindung mit der Wiedereinführung der Absetzbarkeit der Kosten für die Fahrt zur Arbeit schon ab dem ersten Kilometer stellt aus Umweltschutzsicht einen Rückschritt dar. Um die Anreize zu umweltbelastendem Verhalten zu beseitigen, sollte die Entfernungspauschale vollständig entfallen. Eventuell entstehende unzumutbare Härten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit sehr hohem Anteil der Wegekosten am 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 Belastungsgrenze⁸³ übersteigen. Dies würde gezielt jene Arbeitnehmer entlasten, die relativ zu ihrem Einkommen sehr hohe Fahrtkosten aufwenden müssen, zum Beispiel weil sie aus sozialen oder beruflichen Gründen lange Arbeitswege in Kauf nehmen müssen.

Wären eine vollständige Abschaffung der Entfernungspauschale und die Umstellung auf eine Anerkennung der Wegekosten als außergewöhnliche Belastung bei der Einkommensteuer nicht realisierbar, so wären andere Reformmöglichkeiten denkbar. Zum Beispiel könnte der Gesetzgeber den Kostenersatz von 30 Cent je Kilometer deutlich reduzieren und die Höhe der maximal gewährten Vergütung begrenzen.

Modellrechnungen zeigen, dass eine Abschaffung der Entfernungspauschale die CO₂-Emissionen bis 2015 um 1,8 Mio. Tonnen und bis 2030 um 2,6 Mio. Tonnen pro Jahr reduzieren könnte⁸⁴. Um die Steuerlast insgesamt nicht zu erhöhen, ließen sich parallel die Einkommensteuersätze senken. Damit wären Bürgerinnen und Bürger entlastet, während die positiven Effekte für den Klimaschutz größtenteils erhalten blieben⁸⁵.

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 befreit⁸⁶. Die Emissionen des Flugverkehrs sind jedoch wegen der Emissionshöhe mindestens doppelt so klimaschädlich wie bodennahe Emissionen⁸⁷. 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

82 „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 (2005), S. 20.

83 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.

84 Matthes u.a. (2008), S. 269ff

85 Distelkamp u.a. (2004), S. 89/90.

86 § 27 (2) EnergieStG.

87 UBA (2008a).

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 auch als Maßnahme für den Umweltschutz wichtig. Grundsätzlich ist Kerosin nach dem im Energiesteuergesetz dafür vorgesehenen Steuersatz in Höhe von 65,45 Cent/l zu besteuern⁸⁸. Laut Subventionsbericht führte die Steuerbefreiung des Kerosins im Jahr 2006 zu Steuermindereinnahmen im Umfang von 640 Mio. €⁸⁹, was jedoch nur den Treibstoffverbrauch für den inländischen Flugverkehr berücksichtigt. Insgesamt verursachte die Befreiung des Flugverkehrs von der Energiesteuer bei einem Inlandsabsatz von 8,84 Mio. t Kerosin⁹⁰ für die zivile Luftfahrt im Jahr 2008 einen Steuerausfall von

7,232 Mrd. €.

Lange galt ein EU-weites Verbot einer Kerosinbesteuerung. Die EU-Energiesteuer-richtlinie von 2003⁹¹ 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 von Seiten einiger Mitgliedstaaten starke Widerstände, so dass – verstärkt wegen des Einstimmigkeitsprinzips in Steuerfragen – die Einführung einer EU-weiten Steuer bisher schwierig durchsetzbar

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

88 EnergieStG § 2, Abs. 1, Nr. 3. Der Steuersatz setzt sich aus 50,11 Ct/l Verbrauchsteueranteil und 15,34 Ct/l Ökosteueranteil zusammen.

89 BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 257.

90 BAFA (2009), Tab. 7j

91 Art. 14, 2003/96/EG.

Gleichbehandlung der Verkehrsträger eine möglichst weiträumige – zumindest EU-weite – Kerosinsteuer anzustreben. Sollte sich der im deutschen Steuersatz für Kerosin vorgesehene Energiesteuersatz von 65,45 Cent/l nicht realisieren lassen, wäre der Mindeststeuersatz der EG-Energiesteuerrichtlinie von 30,2 Cent/l zu erheben⁹².

2.2.4 Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt

Der in der gewerblichen Binnenschifffahrt eingesetzte Dieselkraftstoff ist steuerfrei⁹³. Auch die Haupterwerbsfischerei profitiert von dieser Steuerbefreiung. Die Förderung der Binnenschifffahrt ist zwar verkehrspolitisch erwünscht, sollte jedoch nicht mit dem Verzicht 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 Dieselkraftstoff – 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 2008 verursachte diese Subvention Steuermindereinnahmen in Höhe von

118 Mio. €⁹⁴.

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

92 Die Besteuerung des Kerosins sollte zusätzlich zur Eineziehung des Flugverkehrs in das EU-Emissionshandelsystem erfolgen. Während der Emissionshandel ausschließlich dem Klimaschutz dient, handelt es sich bei der Kerosinsteuer primär um eine rein fiskalisch begründete Verbrauchsteuer. Außerdem ist es sinnvoll, den Kerosinverbrauch zusätzlich mit der Ökosteuer zu belegen: Denn der EU-Emissionshandel im Flugverkehr erfolgt nur auf Grundlage der CO₂-Emissionen und berücksichtigt nicht die weiteren negativen Klimawirkungen des Flugverkehrs, wie die Veränderung der natürlichen Wolkenbildung. Darüber hinaus leistet er wegen seiner auf den Klimaschutz beschränkten Zielsetzung keinen Beitrag zur Internalisierung externer Kosten, die durch die sonstigen negativen Umweltwirkungen des Flugverkehrs entstehen (z.B. Beeinträchtigung der Luftqualität durch den Ausstoß von Stickstoffoxiden und Belastungen durch Fluglärm).

93 § 27 (1) EnergieStG (vor August 2006 § 4 Abs. 1 Nr. 4 Min-östG).

94 BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 258.

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. Seit dem Jahr 2007 existiert beispielsweise bereits eine finanzielle Förderung zur Modernisierung der Binnenschifffahrt durch Gewährung von finanziellen Anreizen beim Kauf von emissionsärmeren Dieselmotoren und Schadstoffminderungsanlagen.

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

Die Subventionierung des Luftverkehrs durch die Mehrwertsteuerbefreiung beträgt im Jahr 2008

4,237 Mrd. €⁹⁵.

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 versteuern.

Diese niedrige pauschale Besteuerung ist für Unternehmen ein Anreiz, einen Teil des

⁹⁵ Berechnet aus den Umsatzsteuerzahlungen aus Statistisches Bundesamt (2010c) und dem Gesamtumsatz der Luftverkehrsunternehmen in Statistisches Bundesamt (2009), Tabelle 10.1.

Gehalts an den Arbeitnehmer in Form von Dienstwagen auszuzahlen. Die Dienstwagen prägen wesentlich den Pkw-Bestand. Von den Neuzulassungen in Deutschland waren im Jahr 2008 mehr als 30 % Dienstwagen⁹⁶. 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 Halter⁹⁷. Das Dienstwagenprivileg fördert somit den Pkw als Verkehrsmittel und trägt zu Umweltbelastungen des Straßenverkehrs bei (siehe Abschnitt 2.1). Die private Nutzung der Dienstwagen ist deshalb höher zu besteuern und – wie etwa in Großbritannien – nach den CO₂-Emissionen zu differenzieren. Für Fahrzeuge mit geringen CO₂-Emissionen (etwa bis zu 130 g/km) sollte der Gesetzgeber diesen Satz senken, während er den Satz für Fahrzeuge mit höheren Emissionen (zum Beispiel über 130 g/km) stufenweise heben sollte. In Großbritannien führte die im Jahr 2002 eingeführte Staffelung der Besteuerung der privaten Nutzung der Dienstwagen nach CO₂-Emissionen zu einer signifikanten Reduktion der CO₂-Emissionen⁹⁸.

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. €⁹⁹.

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. Beispiels-

⁹⁶ Kraftfahrt-Bundesamt (2008).

⁹⁷ Deutsche Umwelthilfe (2007).

⁹⁸ Her Majesty's Revenue & Customs (2006). Im Jahr 2005 wurden die Emissionen so um 0,2 bis 0,3 Mio. t CO₂ gesenkt.

⁹⁹ Deutscher Bundestag (2002), S. 22.

weise könnten die Kosten emissionsarmer Fahrzeuge (zum Beispiel bis zu 130 g CO₂/km) 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.

2.2.7 Biokraftstoffe

Für Biokraftstoffe der ersten Generation wird nur ein kleiner Teil der angebauten Pflanze verwendet. Biokraftstoffe der zweiten Generation hingegen, die sich noch in der Entwicklung befinden, nutzen die ganze Pflanze bzw. nur Abfallstoffe, weswegen sie wahrscheinlich eine bessere Umweltverträglichkeit aufweisen. Allerdings befinden sich die Biokraftstoffe der zweiten Generation noch in der Forschungsphase.

Der Staat fördert den Verbrauch von Biokraft- und Bioheizstoffen seit dem Jahr 2007 über die Biokraftstoffbeimischungsquote, welche einen bestimmten Mindestanteil der Biokraftstoffe an der Gesamtmenge der in Verkehr gebrachten Kraftstoffe festlegt. Zusätzlich begünstigt der Staat im Jahr 2008 Biokraftstoffe der ersten Generation, welche über diese Quote hinaus verkauft werden, über eine Senkung der Energiesteuer auf 14,88 Cent/Liter für Biodiesel und auf 9,86 Cent/Liter Pflanzenölkraftstoff. Biokraftstoffe der zweiten Generation sind komplett von der Steuer befreit. Die Energiesteuerreduktionen sollen die Markteinführung von Biokraftstoffen fördern. Ziel ist es, im Jahr 2020 einen Mindestanteil der Biokraftstoffe von 10 % zu erreichen.

Aus Sicht des Umwelt- und Klimaschutzes sind manche Pfade der Bioenergienutzung sehr umstritten, insbesondere Biokraftstoffe der ersten Generation. Denn bei Betrachtung des gesamten Lebenswegs (life cycle assessment) von Biokraftstoffen kann deren Treibhausgasbilanz bei umfassender Untersuchung sogar negativ ausfallen¹⁰⁰. Vor

allem der Anbau der Biomasse kann große Umweltschäden anrichten, zentral sind die

Freisetzung von Treibhausgasen und die Gefährdung oder Zerstörung ökologisch wertvoller Flächen (insbesondere für die Biodiversität). Auch für Boden, Wasser und Luft sind Gefährdungen nicht auszuschließen. Für den Klimaschutz gilt die derzeitige Förderung von Biokraftstoffen der ersten Generation zudem als ineffizient¹⁰¹.

Im September 2009 hat der Bundestag die Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung beschlossen, welche für ab Januar 2011 in den Verkehr gebrachte Biokraftstoffe bestimmte Treibhausgas-Minderungspotenziale vorschreibt. Ob diese Nachhaltigkeitsverordnung die nachteiligen Umweltwirkungen von Biokraftstoffen verhindert, kann erst in der Folgezeit ermittelt werden. Bis zum Jahr 2010 muss allerdings von großen Schäden durch einen Teil der Produktion ausgegangen werden, insbesondere wenn für die Biomasseproduktion Flächen mit hohem Naturschutzwert (wie z.B. Urwald) oder hohem Kohlenstoffbestand umgebrochen wurde¹⁰².

Aus Sorge vor einer Konkurrenz der Biokraftstoffe mit dem Anbau von Nahrungsmitteln und der mangelnden Klimafreundlichkeit der Biokraftstoffe hat die Bundesregierung im Jahr 2009 die Biokraftstoffquote auf 6,25 % für die Jahre 2010 bis 2014 eingefroren¹⁰³. Trotz der Gründe, die derzeit gegen eine steuerliche Förderung der Biokraftstoffe sprechen, senkte das Gesetz zur Änderung der Förderung von Biokraftstoffen die Besteuerung für Biodiesel auf rund 18 Cent/Liter im Jahr 2009. Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz verlängerte diese verringerte Besteuerung für die Jahre 2010 bis 2012 für Biodiesel und Pflanzenölkraftstoff, obwohl die Besteuerung in diesen Jahren ansteigen sollte. Damit wurde dieser Subventionstatbestand ausgeweitet statt eingeschränkt.

Der umweltschädliche Anteil an der gesamten Biokraftstoffproduktion kann allerdings nicht genau geschätzt werden. Daher wird die Höhe dieser Subvention als nicht quantifizierbar eingestuft. Insgesamt verlor der Staat 580 Mio. € Jahr im Jahr 2008 durch die

¹⁰¹ OECD (2008).

¹⁰² UNEP (2009).

¹⁰³ BMU (2008). Dieses Ziel sollte leicht zu erreichen sein, denn nach dem Biokraftstoffbericht der Bundesregierung lag der Anteil der Biokraftstoffe im Jahr 2008 bereits bei knapp 6 %.

¹⁰⁰ UBA (2010d), S. 53; WBGU (2008).

Vergünstigung der Biokraftstoffe¹⁰⁴.

Der Staat sollte die Energiesteuervergünstigung aussetzen, bis die Klima- und Umweltverträglichkeit von Biokraftstoffen gesichert ist, wie auch die vom BMF beauftragte Evaluierung dieser Steuervergünstigung empfiehlt¹⁰⁵. Bis dahin sollte auch die Biokraftstoffquote vermindert werden. Sinnvoller wäre es, die Höhe der Förderung nach der Minderung der Treibhausgasemissionen festzulegen. Denn auch die Förderung über die Quote ist aus Umweltsicht problematisch, da dies die Vermarktung der umweltschädlicheren Biokraftstoffe der ersten Generation fördert. Die Erforschung und Markteinführung von Biokraftstoffen der zweiten Generation sollte gefördert werden, allerdings nicht über eine Senkung der Energiesteuer, sondern über direkte Hilfen zur Erforschung und Entwicklung¹⁰⁶.

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 Ressource Fläche. Insgesamt erstreckt sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 13,2 % der Gesamtfläche Deutschlands¹⁰⁷. Knapp die Hälfte dieser Fläche ist versiegelt. Für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ist die Verringerung der Flächeninanspruchnahme ein elementares Ziel. Trotz einer Abnahme des Flächenwachstums (von 120 ha/Tag im Jahr 1996 auf 95 ha/Tag im Jahr 2008¹⁰⁸) ist die derzeitige Entwicklung vom Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie noch weit entfernt, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf 30 ha pro Tag

bis 2020 zu reduzieren. Das Auslaufen der Eigenheimzulage leistet einen Beitrag, die Flächeninanspruchnahme zu senken¹⁰⁹. 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. Der Bestand an ungenutzten Flächen wird auf 150.000 ha¹¹⁰ bis 176.000 ha¹¹¹ geschätzt. Dies ist das 15-Fache des jährlichen Zuwachses an Gebäude- und Freiflächen (33 ha/Tag)¹¹².

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 Bodenversiegelung. 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 Vielfalt¹¹³. 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.

104 BMF (2010a): 22. Subventionsbericht, S. 231.

105 Thöne et al. (2010), Band 2, S. 266.

106 Beispielsweise wurde Anfang 2008 die Initiative „Bio-Energie 2021“ mit Mitteln von 50 Mio. € gestartet, um klimafreundliche Formen der Bioenergie wettbewerbsfähig zu produzieren.

107 Statistisches Bundesamt (2010e), Tabelle 2.2.

108 Statistisches Bundesamt (2010d).

109 So gingen die Zahl der Baugenehmigungen für Wohngebäude zwischen 2006 und 2008 um knapp 40% zurück (Statistisches Bundesamt 2009b).

110 Bundesregierung (2008), S. 145.

111 UBA (2008c), S. 9.

112 BBR (2010), S. 2ff.

113 BfN (2005).

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 Siedlungsdichte¹¹⁴. Wegen der stetig abnehmenden Siedlungsdichte (Nutzer pro km² 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 die mittelfristigen Handlungsmöglichkeiten, 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, 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 insoweit 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 2007 wurden knapp 557 Mio. t mineralischer Baustoffe in Deutschland eingesetzt (etwa 84 % der in Deutschland eingesetzten mineralischen

Rohstoffe)¹¹⁵. Der Gebäudebestand stellt damit 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 sie 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 sogar stärker gefördert als der Bestandserwerb¹¹⁶.

¹¹⁵ berechnet aus Basisdaten in Statistisches Bundesamt (2009c), Teil 2.

¹¹⁶ BBR (2002), S. 7 und S. 10.

¹¹⁴ EEA (2006), S. 29/30.

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 Entwicklung¹¹⁷. 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 2008 betrug das Subventionsvolumen der Eigenheimzulage insgesamt noch

6,223 Mrd. €¹¹⁸.

Mit der Abschaffung der Eigenheimzulage leistete die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung. Um die Flächeninanspruchnahme als Folge des Wohnungsbaus 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 dringend¹¹⁹.

¹¹⁷ Sprenger und Triebwetter (2003), S. 44.

¹¹⁸ BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 266 u. S. 269. Die Summe setzt sich aus 4,172 Mrd. € Grundförderung und 2,051 Mrd. € Kinderzulage zusammen, sie beinhaltet die Förderung für Neu- und Bestandsbauten.

¹¹⁹ In Folge der Meseberger Beschlüsse am 23.08.2007 hat die Bundesregierung mit dem integrierten Energie- und Klimaprogramm (IEKP) bereits wesentliche Schritte beschlossen, um die Sanierungsrate voranzutreiben. Unter anderem umfasst dies die Förderung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms 1,4 Mrd. € jährlich bis zum Jahr 2011. Im Jahr 2009 wurden die Mittel sogar wegen der großen Nachfrage auf 2,25 Mrd. € aufgestockt. Für das

3.2.2 Bausparförderung

Der Staat fördert das Bausparen mit der Wohnungsbauprämie, der Arbeitnehmer-Sparzulage und dem Eigenheimrentengesetz (Wohn-Riester).

Die Wohnungsbauprämie können alle Bausparer erhalten, deren zu versteuerndes Jahreseinkommen 25.600 € (Verheiratete 51.200 €) nicht überschreitet. Die Förderung beträgt 8,8 % der prämienebegünstigten 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

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.

Jahr 2010 werden allerdings nur 1,5 Mrd. € bereitgestellt, wofür zudem 310 Mio. € aus dem Budget für das Jahr 2011 abgezogen werden.

Das neue Eigenheimrentengesetz, das selbst genutztes Wohneigentum in die „Riester-Rente“ ab dem Jahr 2008 einbezieht, fördert den Kauf, den Bau oder die Entschuldung einer Wohnung oder eines Hauses sowie den Erwerb von Anteilen an Wohngensenschaften. Damit gibt die Eigenheimrente bundesweit undifferenziert neue Anreize für den Wohnungsbau und kann somit zur weiteren Zersiedelung beitragen. Modernisierungen, Sanierungen oder Energiesparmaßnahmen sind nicht förderfähig.

Nach Berechnungen der Bundesregierung betrug die Bausparförderung durch das Wohnungsbauprämien-Gesetz 458 Mio. €¹²⁰ und durch das Eigenheimrentengesetz 9 Mio. €¹²¹ im Jahr 2008, insgesamt somit

467 Mio. €.

Für die Arbeitnehmer-Sparzulage wendeten Bund und Länder im selben Jahr 146 Mio. € auf, 62 Mio. € davon der Bund¹²², 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, Arbeitnehmer-Sparzulage und die Eigenheimrente – 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. Die Eigenheimrente sollte im Gebäudebestand und bei der energetischen Sanierung der Gebäude und

bei Energiesparmaßnahmen zum Einsatz kommen.

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.

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 hohe 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 lag der Anteil des geförderten Wohnungsbaus an den jährlich neu gebauten Wohnungen im Jahr 2006 noch bei 11 bis 12 %¹²³. Die soziale Wohnraumförderung trägt damit immer noch in erheblichem Umfang zur erhöhten Flächeninanspruchnahme und den daraus folgenden Umweltschäden bei (vgl. Abschnitt 3.1).

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. €

¹²⁰ BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 175.

¹²¹ Deutscher Bundestag (2008a), S. 1.

¹²² BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 274.

¹²³ BMF (2006), 20. Subventionsbericht, S. 40.

aus dem Bundeshaushalt zu¹²⁴. Diese Gelder müssen die Länder für die soziale Wohnraumförderung verwenden.

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 vermehrt auf die betroffenen Haushalte konzentrieren (Subjektförderung) statt auf den Bau von 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 dabei im Vordergrund¹²⁵. 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-Strukturfonds¹²⁶

¹²⁴ BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 13.

¹²⁵ Deutscher Bundestag (2006), S. 8/9

¹²⁶ 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.

– insbesondere des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Für das Jahr 2008 wurden GA-Fördergelder in Höhe von rund 2 Mrd. € (inklusive EFRE) bewilligt. Davon flossen gut zwei Drittel in die gewerbliche Wirtschaft und knapp ein Drittel in die Infrastruktur¹²⁷.

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 2009 19 % aller für die Infrastrukturförderung bewilligten Gelder für die Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten verwendet, während nur 3 % in die Wiederherrichtung von Brachflächen flossen¹²⁸. Die Förderkriterien der Gemeinschaftsaufgabe unterstützen auch im Förderzeitraum ab dem Jahr 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 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 kann¹²⁹. Die Erschließung neuer Gewerbeflächen - vor allem im Außenbereich - trägt unmittelbar zur Flächeninanspruchnahme und damit zur Beeinträchtigung verschiedener Umweltgüter bei (vgl.

¹²⁷ BAFA (2010). Für das Jahr 2009 erhöhte die Bundesregierung mit dem Konjunkturpaket I die GA-Mittel einmalig um weitere 200 Millionen Euro (BMWi 2010b).

¹²⁸ BMWi (2010c).

¹²⁹ Bonny und Glaser (2005).

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. Abschnitt 2.1). Zudem werden mit der GA auch weitere Fördermaßnahmen unterstützt, welche umweltschädliche Aktivitäten begünstigen, beispielweise für Regionalflughäfen nach Ziffer 3.2.2¹³⁰ (darunter beispielsweise 27 Maßnahmen in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000-2008¹³¹).

Instrumente der Strukturförderung - wie die GA - könnten wichtige Impulse zum Flächensparen geben¹³². Bei konsequenter Ausrichtung der Strukturpolitik an den Nachhaltigkeitszielen könnten die 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.

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.

¹³⁰ Deutscher Bundestag (2007). Förderfähig sind die Errichtung, der Ausbau und die Modernisierung von Regionalflughäfen und Landeplätzen in den strukturschwachen Fördergebieten, die i.d.R. im öffentlichen Eigentum (Gemeinden, Gemeindeverbände oder Kreise) stehen. Die Förderung umfasst nur Flughafeninfrastruktur, die dem gemeinsamen öffentlichen Interesse dient und allen interessierten Nutzern im Rahmen der dadurch geschaffenen Kapazitäten diskriminierungsfrei offen steht. Nur von einem einzigen Unternehmen zu nutzende Infrastruktur ist von der Förderung ausgenommen.

¹³¹ Deutscher Bundestag (2009), S. 101.

¹³² vgl. EEA (2006), S. 7.

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 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei

4.1 Wirkungen auf die Umwelt

Mit über 50 % Anteil an der Gesamtfläche ist die Landwirtschaft der für die Flächennutzung bedeutsamste Wirtschaftssektor in Deutschland¹³³. 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 ist 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 Bodenfunktionen¹³⁴. Die Landwirtschaft ist Hauptverursacher der Ammoniak- (95 %), Methan- (53 %)¹³⁵ und Lachgasemissionen (68 %)¹³⁶. Insgesamt stammten im Jahr 2008 knapp 7 % aller Treibhausgasemissionen aus landwirtschaftlichen Quellen. Damit verursacht die Landwirtschaft mehr Treibhausgase als beispielsweise der Sektor „Handel, Gewerbe, Dienstleistungen“¹³⁷. Bei Einbeziehung aller

¹³³ UBA (2007c).

¹³⁴ SRU (2004), S. 173.

¹³⁵ UBA (2010b).

¹³⁶ UBA (2010a).

¹³⁷ UBA (2010b). Der Sektor „Handel, Gewerbe, Dienstleistungen“ verursachte gut 4 % aller Treibhausgasemissionen. Weltweit ist der Landwirtschaftssektor sogar (bezogen auf das Jahr 2006) für 10-12 % der Treibhausgasemissionen verantwortlich (IPCC 2007).

indirekt mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehenden Emissionen erhöht sich dieser Anteil auf 13,5%¹³⁸. Aus der Tierhaltung kommen in Deutschland 95 Millionen Tonnen an Treibhausgasemissionen. Dies sind mehr als 70 % der Treibhausgasemissionen des landwirtschaftlichen Sektors und knapp 10 % der gesamten Treibhausgasemissionen Deutschlands¹³⁹.

Eine besondere Belastung der Umweltgüter geht von den in der Landwirtschaft anfallenden Nährstoffüberschüssen und Einträgen von Schadstoffen aus. 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/ha und befindet sich damit noch erheblich über dem Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in Höhe von 80 kg/ha bis zum Jahr 2010¹⁴⁰.

Auch der unverändert hohe und stetig steigende Absatz von Pflanzenschutzmitteln (PSM) ist aus Sicht des Umweltschutzes kritisch zu beurteilen. Zwar schafft in Deutschland ein strenges Zulassungsverfahren eine wesentliche Voraussetzung dafür, den Schutz des Naturhaushaltes vor den toxischen Wirkungen der PSM sicherzustellen. In der Praxis kommt es jedoch häufig zu Verstößen gegen die Anwendungsbestimmungen - bei-

138 interne Berechnungen des UBA

139 Hirschfeld et al. (2008). Die Zahlen sind bezogen auf das Jahr 2006. Einberechnet sind dabei auch indirekte Emissionen, z.B. aus dem Anbau von Futtermitteln. Weltweit kommt die Welternährungsorganisation FAO für die Tierhaltung auf einen Anteil von 18% an den weltweiten THG-Emissionen (FAO 2006). Vor diesem Hintergrund können auch produktbezogene Subventionen für tierische Produkte, wie die Mehrwertsteuerermäßigung für Fleischprodukte, als umweltschädlich angesehen werden. Auf der Zwischenproduktionsstufe der Verarbeitung beträgt der Verlust im Jahr 2008 durch die Reduzierung der Mehrwertsteuer 2,46 Mrd. € bei der Fleischverarbeitung, 2,63 Mrd. € bei der Milchverarbeitung und 180 Mio. € bei der Fischverarbeitung.

140 UBA (2009b).

spielsweise gegen die Auflage, bei der Anwendung von PSM einen Mindestabstand zu Gewässern oder zum Feldgehölz einzuhalten¹⁴¹. Gewässeruntersuchungen zeigen, dass Überschreitungen von Umweltqualitätsnormen und regulatorisch akzeptablen PSM-Konzentrationen keinen Ausnahme sind. 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 oder die Kombination verschiedener Wirkstoffe entzieht einer Vielzahl von Tierarten - zum Beispiel dem Rebhuhn - die Nahrung und somit auch die Lebensgrundlage.

Das neue EU-Pflanzenschutzpaket, Anfang des Jahres 2009 verabschiedet, könnte Verbesserungen bewirken. Es umfasst erstens eine neue Verordnung zum Inverkehrbringen der Pflanzenschutzmittel, welche erhebliche Änderungen der Zulassungsverfahren bringt. Darunter fällt auch der Schutz der Biodiversität als eigens formuliertes Schutzziel, das zukünftig im Zulassungsverfahren berücksichtigt werden muss. Zweitens enthält das neue EU-Pflanzenschutzpaket eine neue EU-Rahmenrichtlinie zur nachhaltigen Verwendung von Pestiziden. Diese verpflichtet die Mitgliedstaaten u.a. zu einem Nationalen Aktionsplan (NAP) mit quantitativen Reduktionszielen sowie konkreten Maßnahmen und Zeitplänen, um die Menge der insgesamt eingesetzten Pflanzenschutzmittel sowie die mit der Anwendung verbundenen Risiken deutlich zu reduzieren. Bund und Länder sind derzeit intensiv mit der Erarbeitung dieses NAP beschäftigt. Der Gewinn für den Umweltschutz wird aber letztlich von der Verbindlichkeit und vom Wirkungsgrad der Maßnahmen abhängen.

Neben stofflichen Belastungen können Bodenzerstörungen oder -beeinträchtigungen durch die landwirtschaftliche Produktion entstehen. Sie treten vor allem durch den Einsatz schwerer Maschinen im Ackerbau

141 UBA (2006).

und den land- und forstwirtschaftlichen Wegebau auf.

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 Umwelt¹⁴². 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 theoretisch zur Verbesserung der Umweltqualität beitragen. Allerdings sind in der Praxis die bisherigen Cross-Compliance-Regelungen nicht ausreichend, um wichtige Umweltschutzziele wie die Aufrechterhaltung der Biodiversität zu erreichen¹⁴³.

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 durch die Landwirtschaft erheblich verstärken können¹⁴⁴.

¹⁴² vgl. OECD (2002).

¹⁴³ SRU (2010), S. 16 und 19f.

¹⁴⁴ Ein vollständiger Abbau von Fördermaßnahmen wäre dennoch aus Umweltschutzsicht nicht sinnvoll, weil ohne sie 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

Prinzipiell sollte sich die Gewährung aller Agrarsubventionen nach den ökologischen Leistungen der Landwirtschaft richten und diese honorieren.

4.2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen bei Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei

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 landwirtschaftliche Produkte stabilisiert 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 eröffnen¹⁴⁵. Im Vergleich zur ersten Säule bietet die zweite Säule den Mitgliedstaaten bei der Gestaltung wesentlich mehr Spielraum. Allerdings werden die Maßnahmen der ersten Säule von der EU voll finanziert, die der zweiten Säule unterliegen demgegenüber einem nationalen Kofinanzierungsvorbehalt.

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, hat die EU seit Anfang der neunziger Jahre (McSharry-Reform 1992) preisstützende Maßnahmen zunehmend zugunsten der Direktzahlungen zurückgefahren. Die Kopplung der Direktzahlungen an die Produktion blieb jedoch im Grunde erhalten, da die Förderung an bestimmte Kulturen/Produkte geknüpft war. Ökologisch vorteilhafte

wertvolle Lebensräume verloren gehen würden, siehe auch Ganzert u.a. (2004).

¹⁴⁵ Ferner werden bestimmte innovative Aktionen im ländlichen Raum gefördert und vernetzt (LEADER).

Bewirtschaftungsformen, wie die extensive Grünlandnutzung, waren dabei oft nicht förderfähig.

Umweltschützer hatten 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 wie etwa Mais. Diese Entwicklung verstärkte deutlich den Druck, den die Landwirtschaft auf die Umwelt ausübte (vgl. Abschnitt 4.1)¹⁴⁶. 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 setzen 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 zusammen¹⁴⁷. Von 2009 bis 2013 geht das Kombinationsmodell schrittweise in ein reines Regionalmodell über: Alle Zahlungsansprüche eines Betriebes in einer Region werden sich dann ausschließlich nach der Betriebsfläche bestimmen (regional einheitliche Flächenprämie), unabhängig von deren agrarischer Nutz

Die Direktzahlungen sind außerdem daran gebunden, dass der Betrieb die Standards für Umweltschutz, 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 Cross Compliance ist die so genannte obligatorische

¹⁴⁶ SRU (2004), S. 173.

¹⁴⁷ BMELV (2006), S. 11 u. S. 15/16.

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 der ersten Säule an die Landwirte (Betriebsinhaber), die über einen Freibetrag von 5.000 € hinausgehen, jährlich um 5 %.

Im Rahmen der mittelfristigen finanziellen Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013 der GAP kam es in Deutschland zu einer Kürzung der Gelder für die ländliche Entwicklung der zweiten Säule um 11 %, was vor allem die Förderung der Umstellung auf den Ökolandbau traf. Einzelne Bundesländer haben jedoch die Ökoförderung aus eigenen Haushaltsmitteln wieder erhöht.

Mit der Überprüfung dieser Regelungen („Health Check“) hat der EU-Rat jedoch im Jahr 2008 beschlossen, die Kürzungen der Direktzahlungen der ersten Säule zugunsten der zweiten Säule von 2009 bis 2012 progressiv um weitere 5 % auf 10 % zu erhöhen¹⁴⁸. Deutschland hat sich allerdings gegenüber der EU-Kommission durchgesetzt, die zusätzlichen Mittel nicht nur zur Förderung des Klimaschutzes, der Biodiversität, des Wassermanagements und der erneuerbaren Energien, sondern auch zur Förderung der Milchviehhaltung einzusetzen¹⁴⁹.

Schließlich eröffnet die Reform von 2003 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 der nationalen

Kofinanzierung bereitstellen zu müssen. Diese Regelung wendet Deutschland allerdings auch für intensiv wirtschaftende Unternehmen im Milchsektor an.

¹⁴⁸ Für Betriebe mit Direktzahlungen von über 300.000 Euro sinken die Direktzahlungen um zusätzliche vier Prozent.

¹⁴⁹ DBV (2009), S. 156. Für die Milchviehhaltung existieren zahlreiche weitere Subventionen, beispielsweise das Sonderprogramm in Höhe von 750 Mio. €, das ab 2010 u.a. die Grünlandprämie (113 Mio. €) und die Kuhprämie (75 Mio. €) umfasst (BMELV 2010d).

In der ersten Säule haben mit der fortschreitenden Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion (einschließlich der Abschaffung der bisherigen Tierprämien und Integration der Gelder in die Flächenprämie) diese immer weniger 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 (Biotope, 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 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, die von der ersten Säule mehr unterstützt als gebremst wurden, insgesamt nur mildern, jedoch nicht kompensieren¹⁵⁰. Denn die erste Säule hat einen wesentlich größeren Einfluss auf die Entwicklung der Landwirtschaft als die zweite Säule¹⁵¹. So steht für Preisstützungen und Direktzahlungen ein mehrfach größeres Finanzvolumen zur Verfügung als für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung. Im Jahr 2008 verfügte Deutsch-

land über 5,7 Mrd. €¹⁵² in der ersten, jedoch nur über 1,16 Mrd. €¹⁵³ in der zweiten Säule¹⁵⁴. Für den Schwerpunkt Umwelt und Landschaft in der zweiten Säule bleiben dabei selbst mit Anrechnung der nationalen Beihilfen durchschnittlich nur 928 Mio. € pro Jahr¹⁵⁵.

Darüber hinaus werden als Folge des Kofinanzierungsvorbehalts für Maßnahmen der zweiten Säule Gelder für Agrar-Umweltmaßnahmen teilweise nicht abgerufen, weil die Länder die Kofinanzierung nicht aufbringen können oder wollen. Das führt zu einem Mangel an Planungssicherheit für die landwirtschaftlichen Betriebe und erschwert die Durchführung von Agrar-Umweltmaßnahmen.

Da der umweltschädliche Anteil an der gesamten Höhe der EU-Agrarförderung schwer zu erfassen ist, wird diese Subvention als nicht quantifizierbar angegeben.

Deutschland sollte die 2013 anstehende Reform der GAP für den Zeitraum von 2014 bis 2020 nutzen, um die umweltgerechte Entwicklung ländlicher Räume stärker als bisher zu fördern. Die Vergabe von Subventionen ist direkt an konkrete Umweltschutzleistungen sowie andere, nicht marktfähige Leistungen in öffentlichem Interesse zu knüpfen (public money for public goods).

Ferner sollten die erste und zweite Säule hinsichtlich ihrer Verlässlichkeit und Planungssicherheit gleichgestellt werden. Die zweite Säule ist durch Umschichtung von Mitteln der ersten Säule erheblich aufzustocken. Die erste Säule sollte nur noch aus einem Ausgleich für die höheren Produktionsstandards in der EU und einem Ausgleich für das neu aufzunehmende Cross-Compliance-Element

¹⁵² BMELV (2009).

¹⁵³ DBV (2009), S. 154; jährlicher Durchschnitt in den Jahren 2007-2013.

¹⁵⁴ Die Mittel der zweiten Säule werden in den Jahren 2007-2013 mit ca. 5,1 Mrd. Euro an nationalen Mitteln kofinanziert. Darüber hinaus stockt jedes Bundesland einzelne Maßnahmen mit eigenen Mitteln auf, um einzelne Themenfelder verstärkt zu unterstützen. Auf diese Weise fließen weitere 3,2 Mrd. Euro als sog. Top Ups in die Förderung des ländlichen Raums. Für die zweite Säule stehen damit in der Förderphase 2007-2013 etwa 16,4 Mrd. Euro an nationalen und EU-Mitteln bereit für die Finanzierung von Maßnahmen und Projekten zur Verfügung (Europäische Kommission 2010a), das sind durchschnittlich 2,3 Mrd. Euro pro Jahr.

¹⁵⁵ DBV (2009), S. 157; jährlicher Durchschnitt in den Jahren 2007-2013.

¹⁵⁰ SRU (2009), S. 12.

¹⁵¹ 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).

„ökologische Vorrangflächen“ bestehen.

Zudem sollte sich Deutschland für die sofortige Abschaffung der Exportsubventionen einsetzen. Derzeit unterstützt die EU den Export von Agrargütern, um ihre Überschüsse auf dem Weltmarkt unterzubringen. Exportsubventionen haben umweltschädliche Folgen, da sie den umweltschädlichen Transport von Agrargütern begünstigen. Zudem senken sie die relative Vorzüglichkeit von Agrar-Umweltmaßnahmen der zweiten Säule¹⁵⁶. Für die Subventionierung des Exports überschüssiger Agrargüter zahlte die EU im Jahr 2008 rund 925 Mio. €¹⁵⁷, d.h. Deutschland trug über seinen Anteil rund 185 Mio. €. Deutsche Firmen profitierten von den Exportsubventionen mit 98 Mio. €¹⁵⁸. Diese Exportsubventionen sollen nach internationalen Vereinbarungen bis 2013 auslaufen. Allerdings hat die EU sie für Milchprodukte im Jahr 2008 wieder eingeführt.

4.2.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) dient dazu¹⁵⁹

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

Dabei sind die Ziele des Umwelt- und Tierschutzes zu beachten.

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. Die GAK dient als inhaltliche und finanzielle Grundlage für

¹⁵⁶ Darüber hinaus können Exportsubventionen „in den Abnehmerländern den Aufbau einer leistungsstarken einheimischen Nahrungsmittelproduktion behindern und damit den Zielen der Entwicklungspolitik zuwider laufen“ (UBA (2009c, S. 97)

¹⁵⁷ EUR-Lex (2010).

¹⁵⁸ BMF (2010b)

¹⁵⁹ vgl. GAK-Gesetz (GAKG), § 2.

Länderprogramme zur Bindung der jeweiligen EU-Gelder¹⁶⁰. Die EU kann Maßnahmen der GAK kofinanzieren, bis zu maximal 65 % in den neuen Bundesländern und bis zu 45 % im übrigen Bundesgebiet¹⁶¹. Die GAK finanziert sich zu 60-80% (je nach Aufgabe) aus dem Bundeshaushalt und zu 20-40 % aus den Länderhaushalten, wobei der Bund die Kofinanzierung aus der EU akquiriert¹⁶². Im Jahr 2008 beliefen sich die Ausgaben der GAK auf gut 1 Mrd. €¹⁶³. Zu den Förderbereichen der GAK gehören u.a. „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 umwandeln¹⁶⁴. Dennoch fördert die GAK weiterhin auch Maßnahmen, die nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können¹⁶⁵, beispielsweise mit der Förderung bestimmter wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen oder des Ausbaus und Neubaus von Kapazitäten in der Fischereiwirtschaft¹⁶⁶ (im Jahr 2008 mit 4,6 Mio. €¹⁶⁷).

Ferner kommt es wegen des weiten, unterschiedlich genutzten Spielraums für die Länder bei der Ausgestaltung der GAP zu Widersprüchen innerhalb der nationalen Agrarpolitik, die nicht nur zu Lasten des Steuerzahlers gehen, sondern auch zu Lasten der

¹⁶⁰ BMELV (2007a).

¹⁶¹ Deutscher Bundestag (2008b), S. 14. Für bestimmte Vorhaben (z.B. für besonders innovative Vorhaben) sind auch höhere Fördersätze möglich.

¹⁶² a.a.O., S. 14 u. S. 5.

¹⁶³ a.a.O., S. 14 u. S. 82.

¹⁶⁴ Burdick und Lange (2003), S. 49.

¹⁶⁵ NABU (2004), S. 40.

¹⁶⁶ Deutscher Bundestag (2008b), S. 38.

¹⁶⁷ Deutscher Bundestag (2008b), S. 87.

Umwelt. So fördern die südlichen Bundesländer die Milchviehwirtschaft auf Grünland in Mittelgebirgs- und Gebirgslagen, um neben der wirtschaftlichen Existenzsicherung der jeweiligen Betriebe auch die Erhaltung des Landschaftsbildes (für Freizeit, Erholung und Tourismus) sowie die Artenvielfalt der Bergwiesen und –weiden zu erhalten (Umsetzung der Biodiversitätskonvention). Gleichzeitig wird aus der GAK z.B. in Niedersachsen die Rinderhaltung in Ställen auf der Basis von Mais und importierten Futtermitteln gefördert. Wegen der ökonomisch günstigeren Produktionsbedingungen im norddeutschen Tiefland führt dies (über die Konkurrenz am Markt) zu einer schleichenden Verlagerung der Milchproduktion von Süd nach Nord, was die eingangs erwähnten, mit der Erhaltung der Mittelgebirgs- und Berglandwirtschaft verbundenen Umweltziele konterkariert. Hier ist eine (über eine Stärkung der Bundeskompetenz zu realisierende) verbesserte Kohärenz der Ziele und Maßnahmen der GAK zu fordern.

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 Dieselkraftstoff für die Land- und Forstwirtschaft mit 21,48 Cent/l¹⁶⁸. 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 2005¹⁶⁹ 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. Das Gesetz zur Änderung des Energiesteuergesetzes von 2009 setzte diese Beschränkungen der

Steuerentlastung¹⁷⁰ für die Jahre 2008 und 2009 aus¹⁷¹. Dadurch stieg die Subventionssumme um 287 Millionen Euro pro Jahr¹⁷². Dies wird allerdings haushaltstechnisch erst in den Jahren 2009 und 2010 wirksam.

Laut 22. Subventionsbericht der Bundesregierung soll die Agrardieselvevergütung Wettbewerbsnachteile der deutschen Landwirtschaft bei den Dieselmotorkraftstoffkosten mindern. Die gegenwärtige Verzerrung der Treibstoffpreise bedeutet jedoch, dass Anreize zum effizienten Einsatz des Kraftstoffs schwächer sind als in anderen Wirtschaftssektoren. Aus Umwelt- und Klimaschutzsicht ist die Steuerentlastung für Agrardiesel deshalb negativ zu bewerten und daher kein adäquates Mittel zur Stützung der Land- und Forstwirtschaft (vgl. Abschnitt 2.1). Für Agrardiesel sollte deshalb der Regelsteuersatz gelten.

Im Jahr 2008 führte die Steuerbegünstigung für Agrardiesel zu Steuermindereinnahmen in Höhe von

135 Mio. €¹⁷³.

Anstatt durch eine 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 Agrardieselvebilligung nicht gänzlich abgeschafft werden, so wäre als zweitbeste Lösung die Vergütung der Steuer nach einem pauschalierten Verfahren zu befürworten¹⁷⁴. 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“)

170 Das Haushaltsbegleitgesetz von 2005 hatte die Steuerentlastung auf 10 000 l pro Jahr je Betrieb eingeschränkt und Abzug eines Pauschbetrages (so genannter Selbsterhalt) von 350 € eingeführt.

171 BMELV (2010a).

172 BMELV (2010b).

173 BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 194.

174 vgl. UBA (2004), S.17ff.

168 § 57 EnergieStG (vor 01.08.2006: § 25b MinöStG).

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

Direktzahlungen im Rahmen der Agrarreform kompatibel. Die Erstattung wirkte wie eine pauschale Flächenprämie, da der tatsächliche Treibstoffverbrauch für die Steuer Vergütung keine Rolle mehr spielen würde, denn der Agrardiesel würde in Höhe des Regelsatzes von 47,04 Cent/l besteuert. Damit wäre der Anreiz zum Kraftstoff sparenden 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 befreit¹⁷⁵. 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 Maschinenbesatz¹⁷⁶. Dies hat auch zur Folge, dass Betriebe einen zu großen Maschinenbestand (ausgedrückt in kW/ha) 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 2008 verursachte die Kfz-Steuerbefreiung für Zugmaschinen u.ä. in der Landwirtschaft den Ländern Steuermindereinnahmen von

55 Mio. €¹⁷⁷.

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 ökologischer Leistungen nutzen, etwa für die Instandhaltung ökologisch wertvoller Flächen mittels extensiver Nutzung oder Landschaftspflegeleistungen.

4.2.5 Subventionen für die Branntweinproduktion

Diese Subvention soll der Absatzsicherung des - überwiegend in kleinen und mittleren Brennereien erzeugten - Agraralkohols die-

¹⁷⁵ § 3 Nr. 7 KraftStG.

¹⁷⁶ Burdick und Lange (2003), S. 76.

¹⁷⁷ BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 195.

nen, 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 2000 ist der deutsche Agraralkoholmarkt grundsätzlich liberalisiert. Dennoch können landwirtschaftliche Brennereien bis 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. Allerdings hat der Bundestag im Mai 2008 beschlossen, sich bei der Europäischen Kommission für eine Verlängerung bis zum Jahr 2017 einzusetzen¹⁷⁸. Nach den bisherigen Verhandlungen könnte als Kompromiss eine kontinuierliche Kürzung der Subvention beschlossen werden¹⁷⁹.

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 zu ökologisch bedenklich (zum Beispiel auf Basis intensiven Kartoffelanbaus)¹⁸⁰. Da diese Subvention an die Produktion gekoppelt ist, setzt sie prinzipiell Anreize zur Intensivierung der Bewirtschaftung. Im Jahr 2008 unterstützte der Bund die Produktion von Agraralkohol mit

80 Mio. €¹⁸¹.

Statt die Subvention in ihrer bisherigen Grundform weiterzuführen, 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.

4.2.6 Fischereiförderung der Europäischen Union

Seit der Schaffung der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) im Jahr 1983 regelt die Eu-

¹⁷⁸ BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 109.

¹⁷⁹ BMELV (2010c).

¹⁸⁰ Burdick und Lange (2003), S. 41.

¹⁸¹ BMF (2010a), 22. Subventionsbericht, S. 108.

ropäische Gemeinschaft den europäischen Fischereisektor. Wurde die GFP anfangs durch Zahlungen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds unterstützt, schuf die Europäische Union im Jahr 1993 einen eigenen Fischereifonds, der seit dem Jahr 2003 unter der Bezeichnung Europäischer Fischereifonds (EFF) läuft. Der EFF gliedert sich in fünf Prioritätenachsen: 1. die Anpassung der gemeinschaftlichen Fischereiflotte, 2. Aquakulturen, Binnenfischerei sowie Verarbeitung und Vermarktung, 3. Maßnahmen von gemeinsamem Interesse, 4. nachhaltige Entwicklung der Fischereigebiete und 5. technische Hilfe. In die Prioritätenachse 4 zur nachhaltigen Entwicklung fallen Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltqualität im Küstenbereich, allerdings auch beispielsweise die Steigerung der Wertschöpfung bei Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen oder die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen¹⁸².

Zusätzlich zu den Direktbeihilfen aus dem Europäischen Fischereifond und vergleichbaren einzelstaatlichen Beihilferegeln erhält die Fischereiwirtschaft zahlreiche indirekte Subventionen, deren wichtigste die vollständige Befreiung von Kraftstoffsteuern ist. Schätzungen zufolge übersteigen in mehreren Mitgliedsstaaten die Kosten, die dem öffentlichen Haushalt durch die Fischerei entstehen, den Gesamtwert der Fänge¹⁸³.

Die abnehmende Verfügbarkeit von Fisch aus heimischen Gewässern hat dazu geführt, dass das Gros (ca. 75%) der in europäischen Staaten verzehrten Fische aus Ländern außerhalb der EU stammt. Nach offiziellen Verlautbarungen der EU-Generaldirektion für Fischerei hat die europäische Fischereiflotte eine Überkapazität von mehr als 40 %¹⁸⁴. Dies bedeutet einen zu hohen Fischereidruck und damit einen Rückgang der Fischbestände. 88 % der Gemeinschaftsbestände werden über den höchstmöglichen Dauerertrag hinaus befischt, 30 % dieser Bestände befinden sich mittlerweile außerhalb sicherer biologischer Grenzen.

Im Durchschnitt wurden zwar in den vergangenen Jahren die Flotten jährlich um zwei Prozent verkleinert. Allerdings stand demge-

¹⁸² BMELV (2007b), S. 114.

¹⁸³ Europäische Kommission (2009), S. 8.

¹⁸⁴ UBA (2008b), S. 14.

genüber eine Steigerung der Fangeffizienz durch technische Fortschritte von zwei bis drei Prozent im Jahr. Der EFF schaffen einen Anreiz zum Erhalt¹⁸⁵ oder sogar (wegen ineffektiver Kontrollmechanismen) zum Ausbau von Fischereikapazitäten¹⁸⁶, die in keinem Verhältnis zu den verfügbaren Ressourcen stehen. Nach Einschätzungen der OSPAR-Kommission zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks und der Helsinki-Kommission zum Schutz der Ostsee erzeugt die Fischerei mit die höchsten Belastungen für die Meeresumwelt.

Auch Aquakulturen in offenen Systemen verbessern diese Situation nicht, da die Fütterung des Fischbesatzes in der Regel wiederum durch wild lebenden Fisch erfolgt, was den Druck auf die Fischbestände weiter erhöht. So werden für ein Kilo Lachs oder Kabeljau bis zu vier Kilogramm wild gefangener Fisch verfüttert.¹⁸⁷

Die Fischereiförderung gefährdet somit das Überleben zahlreicher Fischarten und indirekt auch anderer Meerestiere und damit die wertvolle Biodiversität in den Meeren. Zu berücksichtigen ist dabei auch der Beifang von jährlich beispielsweise bis zu 650 000 marinen Walen und Robben in den Netzen der weltweiten Fischerei. Wissenschaftler weisen darauf hin, dass große Raubfische wie Thunfisch oder Kabeljau in den vergangenen 50 Jahren bereits zu 90 Prozent dezimiert wurden¹⁸⁸.

Für die Jahre 2007-2013 ist für den EFF ein Gesamtbudget von 4,3 Milliarden Euro¹⁸⁹ vorgesehen, was durchschnittlich 615 Millionen Euro pro Jahr bedeutet. Die deutsche Fischereiwirtschaft profitiert vom EFF mit Anrechnung der nationalen Beteiligung in diesem Zeitraum mit 247 Millionen Euro, pro Jahr

¹⁸⁵ Markus (2010)

¹⁸⁶ European Court of Auditors. Special Report 7/2007 on the control, inspection and sanction systems relating to the rules on conservation of Community fisheries resources. OJ 2007 No C317/I: para. 119.

¹⁸⁷ Aquakulturen bieten durch die Anwendung umweltfreundlicher Praxis auch Chancen. Sie kann aber unzureichendes Management auf See nicht substituieren. Besonderes Augenmerk sollte auf die Zucht von herbivoren (pflanzenfressende) Arten und die Produktion in geschlossenen Kreislaufanlagen vor allem an Land gelegt werden, um negative Umweltwirkungen effektiv reduzieren und kontrollieren zu können.

¹⁸⁸ Worms, B. et al. (2006), S. 787-790.

¹⁸⁹ Europäische Kommission (2008), S. 27.

durchschnittlich mit 35,3 Millionen Euro¹⁹⁰. Für die Prioritätenachse 4 der nachhaltigen Entwicklung sind dabei in den Jahren 2007-2013 nur 33,6 Millionen Euro, also ein Siebtel der Mittel verfügbar. Da der genaue Zweck der subventionierten Vorhaben des EEF nicht veröffentlicht wird, ist der umweltschädliche Anteil dieser Subvention nicht genau zu quantifizieren.

Im Jahr 2009 initiierte die Europäische Kommission einen Reformprozess zur GFP. Dieser Prozess soll bis zum Jahr 2013 abgeschlossen sein. Deutschland sollte sich in diesem Reformprozess dafür einsetzen, dass die EU nur noch ökologisch nachhaltige Vorhaben fördert und nicht nachhaltige Praktiken, wie die Tiefseefischerei, beendet werden. In die künftige GFP muss ein Mechanismus eingebaut werden, der sicherstellt, dass die Größe der Europäischen Fangflotten angemessen und proportional zu den verfügbaren Fischbeständen ist.

Um den Zielsetzungen der integrierten Meerespolitik der EU und ihrer Umweltsäule, der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (RL 2008/56/EG) gerecht zu werden, bedarf es einer konsequenten Umsetzung des Ökosystemansatzes, des Vorsorgeprinzips im Fischereimanagement und der Anwendung des Mehrartenansatzes¹⁹¹.

Aus Sicht des UBA sind darüber hinaus die Fischereiabkommen der EU mit afrikanischen Ländern zu ändern: Denn der Raubbau der Fischfangflotten aus der EU an den dortigen Fischbeständen führt zur Verarmung der auf den Fischfang angewiesenen Bevölkerung der Küstenregionen¹⁹² und gefährdet deren Versorgung mit tierischem Protein.

¹⁹⁰ BMELV (2007c), S. 45; durchschnittlicher Wert für die Jahre 2007-2013.

¹⁹¹ Der Mehrartenansatz beinhaltet die Berücksichtigung aller Fischarten und nicht nur der Zielarten bei der Erstellung der Bewirtschaftungspläne.

¹⁹² UBA (2008b), S. 28.

III STAND UND ENTWICKLUNG UMWELTSCHÄDLICHER SUBVENTIONEN IM ÜBERBLICK

1 Zusammenfassung der wichtigsten umweltschädlichen Subventionen

Wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen, belaufen sich die umweltschädlichen Subventionen in Deutschland auf **mehr als 48 Milliarden Euro** (s. Tabelle 1). Subventionen in Höhe von rund 24 Milliarden Euro begünstigen direkt fossile Energieträger und konterkarieren damit den Klimaschutz. Da dieser Bericht nur einen Überblick über die wichtigsten Subventionen des Bundes gibt und Förderprogramme auf Landes- und kommunaler Ebene fast nicht betrachtet, liegt das tatsächliche Volumen umweltschädlicher Subventionen in Deutschland noch höher. Zudem war es in einigen Fällen nicht möglich, den umweltschädlichen Anteil der Subventionen zu quantifizieren, so dass das in der Tabelle angegebene Gesamtvolumen auch aus diesem Grund nur eine Untergrenze darstellt.

Betrachtet man die Verteilung der analysierten umweltschädlichen Subventionen auf einzelne Sektoren, so stand im Jahr 2008 der Verkehr – insbesondere wegen der Steuerbefreiungen für den Flugverkehr – mit 23 Mrd. € an der Spitze, gefolgt vom Bereich Energie mit knapp 18 Mrd. € und dem Bau- und Wohnungswesen mit gut 7 Mrd. €¹⁹³.

Die ermittelten umweltschädlichen Subventionen sind zum Teil schon aus rechtlichen Gründen nicht sofort und vollständig abbau- bar, 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.

Umweltschädliche Subventionen belasten die öffentlichen Haushalte auch indirekt, denn es entstehen Folgekosten für den Staat durch

¹⁹³ Dieser Betrag wird sich in den nächsten Jahren wegen der Abschaffung der Eigenheimzulage weiter reduzieren.

die entstehenden Umwelt- und Gesundheitsschäden. 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 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, zumal auch Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Umweltgütern bestehen. 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.¹⁹⁴ Tabelle 1 gibt einen Überblick, welche negativen Primär- und Sekundäreffekte aus den einzelnen Subventionen entstehen.

Mit Subventionen von 17,7 Milliarden Euro wird die **Energiebereitstellung und -nutzung** gefördert. Dies betrifft sowohl die Gewinnung der Energieträger (z.B. Braunkohle und Steinkohle) als auch die Energieerzeugung. Die Subventionen senken den Energiepreis und verringern dadurch den Anreiz, Energie sparsam und effizient einzusetzen. Die Folgen sind ein höherer Energieverbrauch, verbunden mit höheren energiebedingten Umweltbelastungen. Beispiele sind die Steuerermäßigungen und -befreiungen bei der Energie- und Stromsteuer für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Landwirtschaft.

Subventionen im Energiebereich sind auch umweltschädlich, falls sie den Wettbewerb zwischen den Energieträgern zu Gunsten

¹⁹⁴ 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.

relativ umweltschädlicher Energieträger verzerren und auf diese Weise einen nicht nachhaltigen Energieträgermix begünstigen. Dies gilt für die kostenlose Zuteilung von CO₂-Emissionsberechtigungen im Emissionshandel und für die expliziten und impliziten Subventionen für die Kernenergie, welche diese überhaupt erst einzelwirtschaftlich rentabel machen.

Im **Verkehr** trugen im Jahr 2008 Subventionen in Höhe von 23 Milliarden Euro zur Belastung der Umwelt bei. Mit rund 11,5 Milliarden Euro entfällt knapp die Hälfte der umweltschädlichen Verkehrssubventionen auf den Flugverkehr. Quantitativ sehr bedeutsam sind außerdem die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff, die Entfernungspauschale und die Privilegien bei der Dienstwagenbesteuerung.

Die steuerliche Begünstigung von Kraftstoffen senkt deren Kosten und steigert so ihren Anteil an der gesamten Verkehrsleistung. Ein Beispiel hierfür ist die Steuerbegünstigung von Dieselkraftstoff gegenüber Ottokraftstoff. Auch verringern subventionsbedingt niedrige Kraftstoff- oder Nutzungskosten die Anreize für Investitionen in innovative, effiziente Antriebstechniken oder Fahrzeuge, z.B. in der Binnenschifffahrt.

Die Begünstigung umweltschädlicher Verkehrsträger erhöht deren Wettbewerbsfähigkeit, so dass ihr Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen wächst. Ein besonders prägnantes Beispiel dafür sind die steuerlichen Begünstigungen des Flugverkehrs. Außerdem schaffen Subventionen Anreize zur Steigerung des Verkehrsaufkommens, indem sie die Kosten des Verkehrs insgesamt senken. Dies ist zum Beispiel bei der Entfernungspauschale der Fall. Auch die Subventionierung von Biokraftstoffen, vor allem der ersten Generation, kann schädliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, wenn keine strikten Nachhaltigkeitskriterien eingehalten werden müssen.

Der Sektor **Bau- und Wohnungswesen** weist im Jahr 2008 umweltschädliche Subventionen in Höhe von 7,2 Milliarden Euro auf. Die Subventionen bezuschussen den Neubau von Wohnraum oder die Neuerschließung von Industrie-, Gewerbe- und Verkehrsflächen. Die staatlichen Gelder verstärken tendenziell den Anreiz zum Bauen und differenzieren

dabei meist nicht zwischen zuvor genutzten oder neu erschlossenen Flächen auf der „grünen Wiese“. Solche Subventionen begünstigen eine steigende Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr, die fortschreitende Zersiedlung der Landschaft, steigenden Energieverbrauch, wachsende Verkehrsströme und einen hohen Ressourcenbedarf. Den größten Anteil an den Subventionen verzeichnet immer noch die Eigenheimzulage, die seit 2006 allerdings nicht mehr neu gewährt wird und daher ausläuft.

Im Sektor **Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei** gibt es ebenfalls zahlreiche umweltschädliche Subventionen. Dies betrifft vor allem die EU-Agrarförderung und die Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

Generell sind landwirtschaftliche Subventionen, die die Erzeugerpreise stützen oder an Produktionsmengen gekoppelt sind, wie beispielsweise für die Branntweinproduktion, als umweltschädlich einzustufen. Denn sie setzen Anreize für eine gesteigerte landwirtschaftliche Produktion, verstärken Intensivierungstrends und erhöhen auf diese Weise den Druck auf die Umwelt. Jedoch können auch Subventionen für landwirtschaftliche Produktionsfaktoren zur Schädigung der Umwelt beitragen, indem sie Anreize zum gesteigerten Einsatz der jeweiligen Produktionsfaktoren geben. Aus Umwelt- und Klimaschutzsicht schädlich sind daher der reduzierte Energiesteuersatz für Agrardiesel und die Kfz-Steuerbefreiung für Zugmaschinen.

Die Agrarförderung der Europäischen Union ist zwar weitgehend von der Produktion entkoppelt. Dennoch führt sie vielfach zu negativen Auswirkungen auf die Umwelt. In besonderem Maße gilt dies für die Subventionierung der Exporte überschüssiger Agrargüter. Hierfür zahlte die EU im Jahr 2008 rund 925 Millionen €¹⁹⁵, deutsche Firmen profitierten von den Exportsubventionen mit 98 Millionen €¹⁹⁶. Solche Subventionen widersprechen dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, weil sie künstlich Transportströme erzeugen, den Aufbau einer leistungsstarken einheimischen Nahrungsmittelproduktion in

¹⁹⁵ EUR-Lex (2010): Gesamthaushaltsplan 2010, Kapitel 05 02 – Marktbezogene Maßnahmen.

¹⁹⁶ BMF (2010b): Ausfuhrerstattung für Marktordnungswaren.

den Abnehmerländern behindern und damit auch dem Ziel der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern zuwider laufen.

Aufschlussreich ist auch eine vertikale Betrachtung der Tabelle 1. So zeigt sich zum Beispiel, dass in Deutschland mit gut 12 Milliarden Euro ein Viertel der umweltschädlichen Subventionen schädliche Primäreffekte auf die Biologische Vielfalt und die Landschaft haben. Dabei nicht mitgerechnet sind Subventionen, welche sich negativ auf die Biodiversität auswirken, jedoch in diesem Bericht nicht quantifiziert werden.

2 Entwicklung der umweltschädlichen Subventionen von 2006 bis 2008

Das Umweltbundesamt analysierte zuletzt in einer vor zwei Jahren erschienenen Studie die umweltschädlichen Subventionen für das Jahr 2006¹⁹⁷. Mit der Aktualisierung der Studie für das Jahr 2008 wurden zwei Subventionen neu aufgenommen: die Steuervergünstigungen für Biokraftstoffe und die Fischeierförderung der Europäischen Union. Beide Subventionen führen zu Umweltschäden vor allem auf den Bereich der Biodiversität. Da sie nicht genau quantifiziert werden konnten, ändern sie nicht die Gesamthöhe der umweltschädlichen Subventionen.

Die Aktualisierung der umweltschädlichen Subventionen für das Jahr 2008 zeigt, dass es gegenüber dem Jahr 2006 keinen Fortschritt beim Abbau umweltschädlicher Subventionen gab. Insgesamt stiegen die umweltschädlichen Subventionen um mehr als 15 Prozent von knapp 42 Milliarden (2006) auf gut 48 Milliarden (2008). Der Großteil dieses Zuwachses ist zwar nicht auf politische Entscheidungen im Sinne einer Ausdehnung bestehender oder Einführung neuer umweltschädlicher Subventionen zurückzuführen, sondern auf andere Faktoren. Jedoch gab es in den letzten Jahren auch eindeutige Rückschritte beim Abbau umweltschädlicher Subventionen, weil einige bereits beschlossene Kürzungen rückgängig gemacht und neue umweltschädliche Subventionen eingeführt wurden. Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über die wesentlichen Entwicklungen gegenüber dem Jahr 2006 und ihre Ursachen.

¹⁹⁷ UBA (2008): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-1/3659.pdf>

Der Bereich **Energiebereitstellung und -nutzung** verzeichnete im Vergleich zum Jahr 2006 einen deutlichen Anstieg der umweltschädlichen Subventionen von 11,6 auf 17,7 Milliarden Euro. Von zentraler Bedeutung hierfür waren höhere Zertifikatspreise im Emissionshandel. Bei einem durchschnittlichen Zertifikatspreis von 20 Euro für das Jahr 2008 beliefen sich die impliziten Subventionen durch die kostenlose Zuteilung der Emissionsberechtigungen auf etwa 7,8 Milliarden Euro. Im Jahr 2006 waren es noch 2,5 Milliarden Euro, bei einem durchschnittlichen Zertifikatspreis von 5 Euro pro Tonne CO₂.

Auch die Strom- und Energiesteuerermäßigungen für die Wirtschaft sind gegenüber 2006 gestiegen, und zwar von 6,5 Milliarden € auf 7,1 Milliarden €. Diese Entwicklung ist auch auf gesetzliche Änderungen zurückzuführen, die zusätzliche umweltschädliche Energiesteuervergünstigungen schufen. So bezieht sich die allgemeine Steuervergünstigung von 40 % für das Produzierende Gewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft seit dem 1.1.2007 nicht mehr nur auf den Ökosteuerbetrag, sondern auf den gesamten Energiesteuersatz. Außerdem wurden mit der Neuregelung des Energiesteuergesetzes 2006 bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren vollständig von der Energiesteuer befreit. Dies betrifft z.B. die Elektrolyse, Prozesse der Metallerzeugung und -bearbeitung, chemische Reduktionsverfahren, die thermische Abfall- und Abluftbehandlung und Prozesse der Glas-, Keramik-, Ziegel-, Zement- und Kalkindustrie.

Im **Verkehr** nahmen die umweltschädlichen Subventionen von 19,6 Mrd. € (2006) auf 23,1 Mrd. € (2008) zu. Die Höhe der Energiesteuerbefreiung für Dieselkraftstoff stieg um fast 500 Millionen Euro gegenüber 2006, die Energiesteuerbefreiung des Kerosins um etwa 300 Millionen Euro. Eine wichtige Rolle dürfte dabei jeweils das Wachstum der Verkehrsleistung gespielt haben. Den stärksten Zuwachs beim Subventionsvolumen gab es bei der Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge, die sich von 1,6 auf 4,2 Milliarden Euro mehr als verdoppelte. Die Ursachen hierfür lagen vor allem in der Erhöhung der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 Prozent, dem starken Anstieg des Flugaufkommens und einer verbesserten Berechnungsmethodik bei der Schätzung der Umsätze.

Beim **Bau- und Wohnungswesen** sanken die umweltschädlichen Subventionen hingegen deutlich von 10,3 (2006) auf 7,2 Milliarden Euro (2008). Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf das Auslaufen der Eigenheimzulage zurückzuführen, die sich von 2006 bis 2008 um etwa 3 Milliarden Euro verringerte.

Im Bereich **Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei** ist der größte Teil der umweltschädlichen Subventionen nicht genau quantifizierbar. Einen Rückschritt beim Abbau umweltschädlicher Subventionen gab es bei der Agrardieselvergütung für Landwirte, da das Gesetz zur Änderung des Energiesteuergesetzes die 2005 eingeführten Beschränkungen der Steuerentlastung aussetzte.

Insgesamt kann man in Deutschland somit nicht von einem Fortschritt beim Abbau umweltschädlicher Subventionen sprechen. Im Gegenteil: Bei einigen Begünstigungen wurden bereits erfolgte oder geplante Kürzungen wieder zurückgenommen, wie bei der Entfernungspauschale, den Biokraftstoffen und dem Agrardiesel.

3 Internationale Initiativen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen

Für die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen ist teilweise eine zumindest europaweite Koordination nötig. Dies betrifft zum Beispiel die Kerosinsteuerbefreiung, die EU-weite Mehrwertsteuerbefreiung für grenzüberschreitende Flüge, die Energiesteuerbegünstigungen für sehr energieintensive Betriebe und die umweltorientierte Reform der EU-Agrarpolitik. Mittlerweile gibt es bereits internationale Ansatzpunkte und Aktivitäten zum Abbau umweltschädlicher Subventionen, an die solche Koordinationsprozesse anknüpfen können.

Die potentiellen finanziellen und ökologischen Vorteile durch einen internationalen Abbau umweltschädlicher Subventionen sind beträchtlich. Studien der Internationalen Energieagentur und der OECD kommen zu dem Ergebnis, dass die Subventionen für fossile Energien weltweit über 400 Milliarden Euro betragen. Ein Auslaufen dieser Subventionen könnte die globalen CO₂-Emissionen bis 2020 um knapp sieben Prozent¹⁹⁸ und bis

2050 um zehn Prozent senken¹⁹⁹.

Dies macht deutlich, welche große Bedeutung dem Abbau umweltschädlicher Subventionen für den Umwelt- und Klimaschutz auch auf internationaler Ebene zukommt. Hierzu gibt es bereits verschiedene Ansatzpunkte:

- ▶ In ihrem Vorschlag zur Strategie „Europa 2020“ fordert die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, alle umweltgefährdenden Subventionen auslaufen zu lassen²⁰⁰.
- ▶ Das Kyoto-Protokoll fordert explizit die Abschaffung von Subventionen, die die Reduktion von Treibhausgasen behindern²⁰¹.
- ▶ Im Rahmen der G20-Beschlüsse in Pittsburgh im September 2009 verpflichteten sich die Regierungschefs, Subventionen für fossile Energieträger, die den verschwenderischen Verbrauch fördern, mittelfristig auslaufen zu lassen²⁰².

Deutschland sollte deshalb nicht nur auf nationaler Ebene beim Abbau umweltschädlicher Subventionen mit gutem Beispiel vorangehen, sondern auch parallel Initiativen auf EU- und internationaler Ebene ergreifen oder unterstützen, die den Abbau umweltschädlicher Subventionen zum Ziel haben. Da viele Staaten wegen der Finanz- und Wirtschaftskrise sehr hohe Budgetdefizite aufweisen und in den nächsten Jahren ambitionierte Konsolidierungsziele verfolgen, ist der Zeitpunkt für Initiativen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen auf EU- und internationaler Ebene sehr günstig.

Darüber hinaus ist auf nationaler Ebene eine systematische Prüfung der Subventionen auf negative Umweltwirkungen 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 der Studie beschreibt, wie ein solcher „Umweltcheck“

für Subventionen mit einem umweltbezogenen Subventionscontrolling möglich wäre.

¹⁹⁹ OECD (2009).

²⁰⁰ Europäische Kommission (2010b)

²⁰¹ UNFCCC (2007), Artikel 2, Abschnitt 1, a) v).

²⁰² G20 Leaders (2009)

¹⁹⁸ IEA (2010). Sieben Prozent der globalen CO₂-Emissionen entsprechen den gesamten Emissionen von Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und Großbritannien.

IV UMWELTBEOZOGENES 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 Akteure 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.

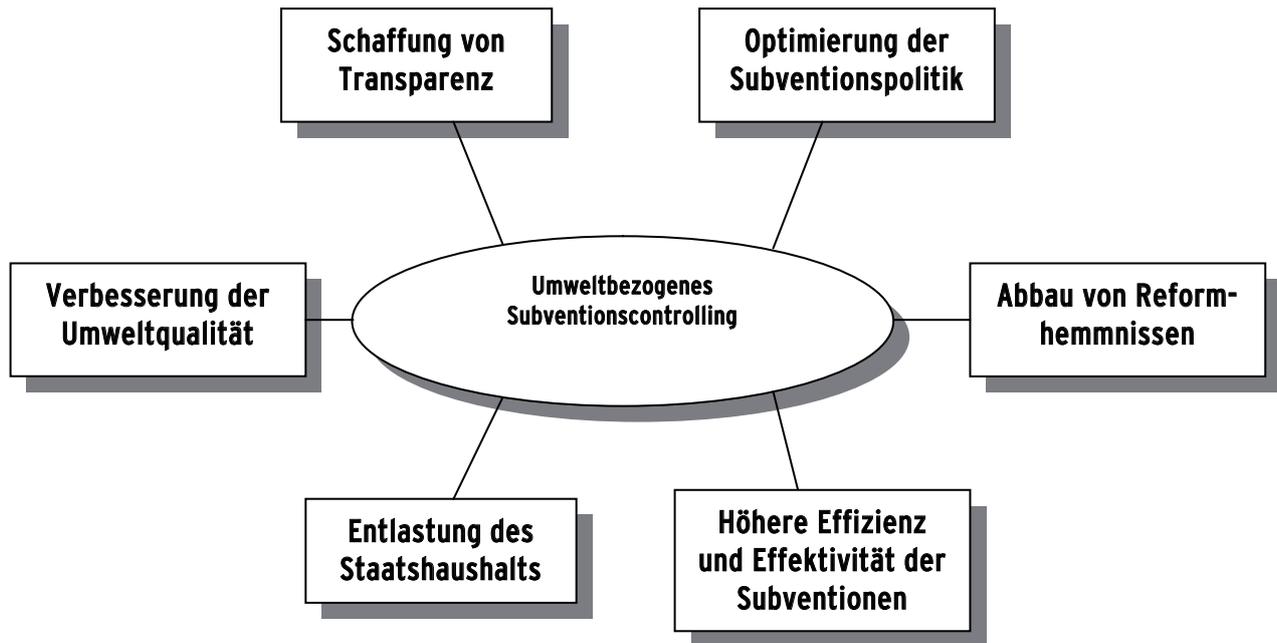


Abbildung 1: Vorteile des umweltbezogenen Subventionscontrollings

Das umweltbezogene Subventionscontrolling sollte drei Phasen umfassen²⁰³:

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, effizi-

ente 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 (Sub-

²⁰³ 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. Auch die Europäische Kommission erforscht Modelle eines umweltbezogenen Subventionscontrolling (Valsecchi et al. 2009).

ventionsprüfung 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 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 um-

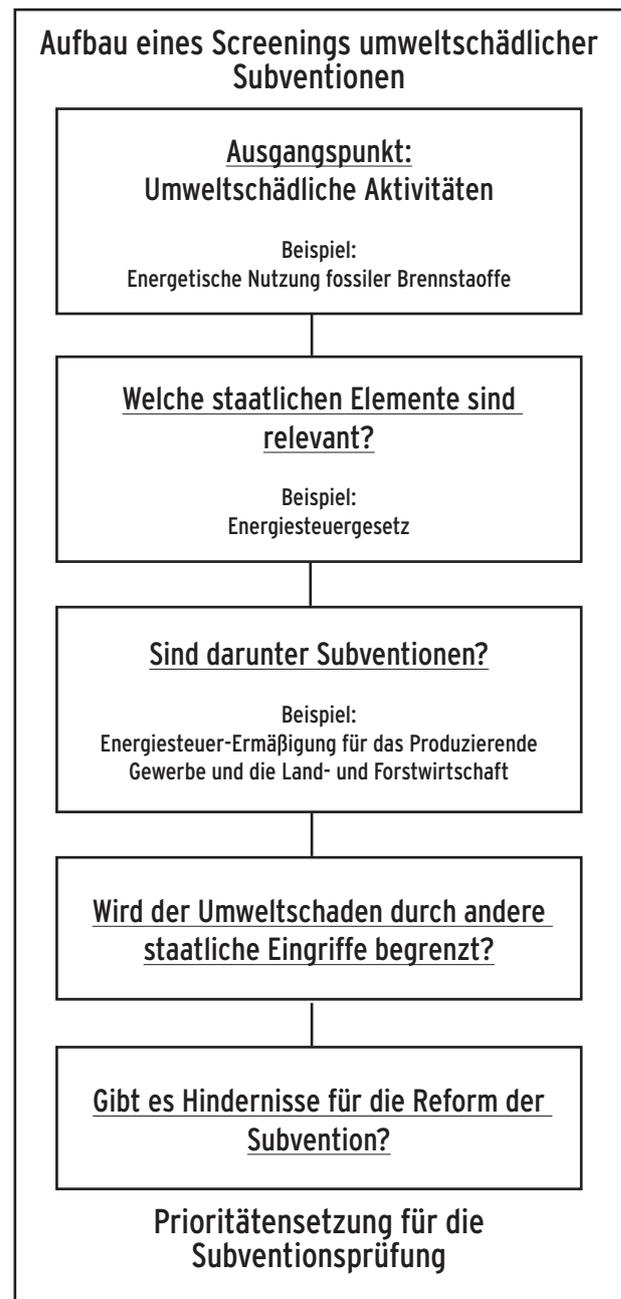


Abbildung 2: Aufbau eines Screenings umweltschädlicher Subventionen

fassend 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 vorerst 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 vorrangig²⁰⁴, weil der Subventionsabbau keine oder nur eine geringe Verbesserung der Umweltsituation verspräche.

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.

²⁰⁴ Andere Gründe können dennoch dafür sprechen, die Subvention vorrangig zu prüfen, zum Beispiel das Ziel der effektiven und effizienten Verteilung öffentlicher Gelder.

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.

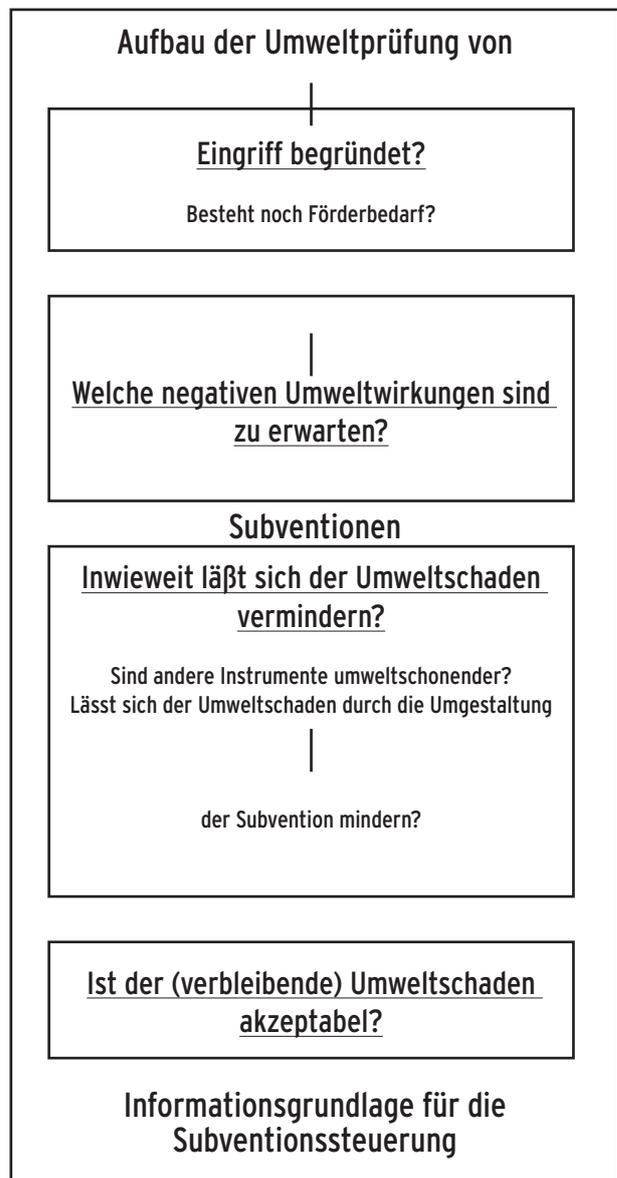


Abbildung 2: Aufbau der Umweltprüfung von Subventionen

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.

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 51 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. Dabei sind Umweltziele 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 dieser 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 ggf. auf diese abzustimmen.

LITERATURVERZEICHNIS

- Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2009a): Auswertungstabellen zur Energiebilanz für die Bundesrepublik Deutschland 1990 bis 2008, Datenblatt 4 und 4.1
- Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2009b): Struktur des Energieverbrauchs
- BAFA - Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2010): Gemeinschaftsaufgabe (GRW) Mittel nach Jahren 1991 bis 2009, http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/ga_statistik/statistik/ga_tab_jahr.pdf, Zugriff Mai 2010
- BAFA - Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2009): Amtliche Mineralöl-daten für die Bundesrepublik Deutschland, Dezember und das Jahr 2008, http://www.bafa.de/bafa/de/energie/mineraloel/amtliche_mineraloel-daten/2008/dezember.xls, Zugriff Mai 2010
- BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2010): Stadtbrachenpotenziale - Von Leuchttürmen und Patchwork, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.2010
- 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 (2010a): Entlastungen bei Agrardiesel-Steuer treten in Kraft, http://www.bmelv.de/cln_172/sid_7118AC05E27606343A60890050470BA6/SharedDocs/Standardartikel/Landwirtschaft/Foerderung/Beihilfen/Aenderungen-Agrardiesel.html?nn=309810, Zugriff April 2010
- BMELV - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010b): Agrardieselvergütung, <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Landwirtschaft/Foerderung/Beihilfen/Agrardiesel.html>, Zugriff Mai 2010
- BMELV - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010c): Rede der Bundeslandwirtschaftsministerin Ilse Aigner zur 97. Ordentlichen Generalversammlung des Verbandes Bayerischer Landwirtschaftlicher Brennereien e.G., http://www.bmelv.de/cln_154/SharedDocs/Reden/2010/04-12-Generalversammlung-LW-Brennereien.html, Zugriff April 2010
- BMELV - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010d): Maßnahmenprogramm der Bundesregierung zur Bewältigung der Krise in der Landwirtschaft, http://www.bmelv.de/cln_154/SharedDocs/TextFragmente/Landwirtschaft/Markt-Statistik/Produkte/Milch/HintergrundinformationenMassnahmenprogramm.html, Zugriff Juni 2010
- BMELV - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Einzahlungen der EU-Mitgliedstaaten zum EGFL - Rückflüsse und Saldo - 2008 , <http://berichte.bmelv-statistik.de/DFT-0200600-2008.xls>, Zugriff Mai 2010
- BMELV - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007a): Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) -Erläuterungen zu Rechtsgrundlagen und zur Funktionsweise http://www.bmelv.de/cln_163/SharedDocs/Standardartikel/Landwirtschaft/Foerderung/GAK/Erlaeuterungen.html, Zugriff Juni 2010
- BMELV - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): Operationelles Programm Europäischer Fischereifonds, Förderperiode 2007-2013
- BMELV - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007c): Nationaler Strategieplan für Deutschland
- BMELV - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Die EU-Agrarreform – Umsetzung in Deutschland, Ausgabe 2006
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2010a), Zweiundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steu-

- ervergünstigungen für die Jahre 2007 – 2010, Berlin, März 2010
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2010b): Ausfuhrerstattung für Marktordnungswaren, http://www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/c0_marktordnung/c0_ausfuhrerstattung/, Zugriff Mai 2010
- 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
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2006): Zwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2003 – 2006, Berlin, März 2006
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie(2010a): Energiedaten, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Energie/energiestatistiken.html>, Zugriff Mai 2010
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010b): Erhöhung Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Konjunktur/konjunkturpaket-1,did=278926.html>, Zugriff Mai 2010
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010c): Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) – Statistischer Überblick, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/Regionalpolitik/gemeinschaftsaufgabe,did=151116.html>, Zugriff Mai 2010
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus zum Jahr 2018, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/steinkohlefinanzierungsgesetz-entwurf,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, Zugriff Mai 2010
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2009): Kernelemente der neuen EU-Richtlinie zum Emissionshandel, http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hintergrund_ets_richtlinie.pdf, Zugriff Mai 2010
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2008): Bundeskabinett beschließt Gesetz zur Änderung der Förderung von Biokraftstoffen, <http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/42433/20030/>, Zugriff Mai 2010
- 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
- Bundesregierung (Hrsg.) (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie
- Burdick, B. und U. Lange (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Sektorstudie Agrarwirtschaft, UBA Texte 32/03, Berlin
- Deutscher Bundestag (2009): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009, Drucksache 16/13950, 08.09.2009
- Deutscher Bundestag (2008a): Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie, Drucksache 16/9724, 26.05.2008
- Deutscher Bundestag (2008b): Unterrichtung durch die Bundesregierung - Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2008 bis 2011, Drucksache 16-9213, 13.05.2008
- Deutscher Bundestag (2007): Sechsdreißigster 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 (2006): 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

- gen (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 Juni 2010
- DBV – Deutscher Bauernverband (2009): Situationsbericht 2009, Berlin
- 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 (2007): 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
- EnergieAgentur.NRW (2007): Presseinfo vom 15.03.2007, <http://www.energieagentur.nrw.de/Energieausweis/page.asp?InfoID=5226&rubrik=13&termin=&TopCategoryId=7503&RubrikID=7505>, Zugriff Mai 2010
- EUR-Lex (2010): Gesamthaushaltsplan 2010, Kapitel 05 02 – Marktbezogene Maßnahmen, http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2010_VOL4/DE/nmc-titleN123A5/nmc-chapterN50452281327-264/index.html#N50452281327-264, Zugriff Mai 2010
- Europäische Kommission (2010a): Themendossier Ländliche Entwicklung, <http://presseportal.eu-kommission.de/index.php?id=90>, Zugriff Mai 2010
- Europäische Kommission (2010b): EUROPA 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>, Zugriff Mai 2010
- Europäische Kommission (2009): Grünbuch zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:DE:PDF>, Zugriff August 2010
- Europäische Kommission (2008): Fakten und Zahlen über die GFP, Eckdaten der Gemeinsamen Fischereipolitik, http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/pcp08_de.pdf, Zugriff Mai 2010
- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (2006), Inforegio fact sheet Germany, Oktober 2006; http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/de_en.pdf, Zugriff Juni 2010
- 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
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (2006): Livestock’s long shadow – environmental issues and options, Rom
- Fouquet, D. und O. von Uexküll (2003): Der Beihilfecharakter der steuerlichen Freistellung von Rückstellungen der deutschen Atomindustrie, ZNER, Heft 4
- Fuest, C.; A. Peichl; T. Schaefer (2005): Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 05-03, Köln, http://econstor.eu/bitstream/10419/23250/1/FiFo_FD_05-3.pdf, Zugriff Juni 2010
- 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 Maßnah-

- men - Abschätzungen mit zwei ökonomischen 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
- Gesamtverband Steinkohle e.V. (2010): Jahresbericht Steinkohle 2009, http://www.gvst.de/site/steinkohle/pdf/GVSt_JB2009.pdf, Zugriff Mai 2010
- G20 Leaders (2009): G20 Leaders' Statement - The Pittsburgh Summit 2009, <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>, Zugriff Juni 2010
- 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 Juni 2010
- Hirschfeld et al. (2008): Klimawirkungen der Landwirtschaft, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), Berlin
- IEA – International Energy Agency (2010): Energy Subsidies - Getting the Prices Right, http://www.iea.org/files/energy_subsidies.pdf, Zugriff Juni 2010
- IEA – International Energy Agency (1999): World Energy Outlook Insights – Looking at Energy Subsidies: Getting the Prices Right, Paris
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2007): Fourth Assessment Report, Working Group III
- Irrek, W. (2007): Rückstellungen im Kernenergiebereich: Ein Subventionstatbestand?. Vortrag, DIW-Fachgespräch, 27.02.2007, Wuppertalinstitut
- Kraftfahrt-Bundesamt (2010): Kraftstoffe - Zeitreihe in den Jahren 2006 bis 2010, http://www.kba.de/cln_007/nn_269000/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/EmissionenKraftstoffe/bemi_z_teil_2.html, Zugriff Mai 2010
- Kraftfahrt-Bundesamt (2008): Halter - Zeitreihe in den Jahren 1999 bis 2008, http://www.kba.de/cln_007/nn_191100/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/Halter/z_n_halter.html, Zugriff Mai 2010
- KfW (2010): Förderprogramme für Privatpersonen, <http://www.kfw-foerderbank.de/DE/Home/BauenWohnen/Privatpersonen/index.jsp>, Zugriff August 2010
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2007): Haushaltsentwurf 2008, Drucksache 14/4600
- 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
- Markus, T. (2010): Towards sustainable fisheries subsidies, Entering a new round of reform under the Common Fisheries Policy, Marine Policy (07. April 2010), doi:10.1016/j.marpol.2010.03.011
- Matthes, F. (2010): Gewinnmitnahmen deutscher Stromerzeuger aus dem EU-Emissionshandel 2005-2009, Öko-Institut, Berlin
- Matthes, F.; S. Gores; V. Graichen; R. O. Harthan; P. Markewitz; P. Hansen; M. Kleemann; V. Krey; D. Martinsen; J. Diekmann; M. Horn; H.-J. Ziesing; W. Eichhammer; C. Doll; N. Helfrich; L. Müller; W. Schade; B. Schломann (2008): Politiksznarien für den Klimaschutz IV - Szenarien bis 2030, UBA-Texte 01/08, Dessau
- Meyer, B; S. Schmidt; V. Eidems (2009): Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950-2008, FÖS-Studie im Auftrag von Greenpeace
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): Pressemitteilung vom 15.09.2009, http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/presse/presse_aktuell/presse090915b.php, Zugriff Mai 2010
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW (2008): Presseinfo vom 04.08.2008,

<http://www.wirtschaft.nrw.de/2000/2100/2120/200808/080804/index.php>, Zugriff Mai 2010

- 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
- NABU - Naturschutzbund Deutschland e.V. (2004): Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft - Situation, Bewertung und Handlungsempfehlungen, Bonn
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2009): The Economics of Climate Change Mitigation – policies and options for global action beyond 2012, Paris
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2008): Biofuel Support Policies - An Economic Assessment, Paris
- 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 (2009): Für eine zeitgemäße Agrarpolitik, Berlin
- SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2004): Umweltgutachten 2004, Langfassung, Berlin
- Statistik der Kohlenwirtschaft e.V.(2009): Der Kohlenbergbau in der Energiewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2008
- Statistisches Bundesamt (2010a): Ausgaben für Umweltschutz, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Umwelt/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Umweltschutzmassnahmen/Tabellen/Content75/AusgabenUmweltschutz>, Zugriff Mai 2010.
- Statistisches Bundesamt (2010b): Finanzen und Steuern - Energiesteuer 2008, Fachserie 14, Reihe 9.3
- Statistisches Bundesamt (2010c): Umsatzsteuerstatistik 2008
- Statistisches Bundesamt (2010d): Umweltökonomische Gesamtrechnungen, nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu Umwelt und Ökonomie, 2010, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2010e): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2008 - Fachserie 3 Reihe 5.1
- Statistisches Bundesamt (2009a) - Luftverkehr auf allen Flugplätzen 2008 - Fachserie 8, Reihe 6.2
- Statistisches Bundesamt (2009b): Bauen und Wohnen – Bautätigkeit 2008, Fachserie 5, Reihe 1
- Statistisches Bundesamt (2009c): Tabellen zu den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen 2009, <https://www.ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1024829>, Zugriff Juni 2010
- Statistisches Bundesamt (2005): Steuern und Finanzen - Jährliche Einkommensteuerstatistik auf Basis der Geschäftsstatistik der Finanzverwaltung - Sonderthema: Analyse der Entfernungspauschale; Fachserie 14 / Reihe 7.1.1, 2005
- 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
- Thöne et al. (2010): Evaluierung von Steuerbegünstigungen, Band 2, FiFo Köln, Copenhagen Economics, ZEW Mannheim
- UBA – Umweltbundesamt (2010a): Emissionsentwicklung 1990 - 2008, klassische Luftschadstoffe (Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen): http://www.umweltbundesamt.de/emissionen/archiv/EM_Entwicklung_in_D_Trendtabelle_LUFT_v2.1.2_EU-Submission_2010.xls.zip, Zugriff April 2010
- UBA – Umweltbundesamt (2010b): Emissionsentwicklung 1990 - 2008, Treibhausgase, inkl. erweiterte Auswertung und Äquivalentemissionen der Treibhausgase (Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen), Dessau: http://www.umweltbundesamt.de/emissionen/archiv/EM_Entwicklung_in_D_Trendtabelle_THG_v2.1_EU-Submission_2010.xls.zip, Zugriff April 2010
- UBA – Umweltbundesamt (2010c): Agrarpolitik der EU - Umweltschutzanforderungen für die Jahre 2014 bis 2020 (CAP 2020), Dessau
- UBA – Umweltbundesamt (2010d): CO₂-Emissionsminderung im Verkehr in Deutschland – Mögliche Maßnahmen und ihre Minderungspotenziale – Ein Sachstandsbericht des Umweltbundesamtes, Dessau
- UBA – Umweltbundesamt (2009a): Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche, Dessau, <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/document/downloadImage.do?ident=17055>, Zugriff Mai 2010
- UBA – Umweltbundesamt (2009b): Stickstoffüberschuss, Dessau, <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2879>, Zugriff April 2010
- UBA – Umweltbundesamt (2009c): Konzeption des Umweltbundesamtes zur Klimapolitik - Notwendige Weichenstellungen 2009, Dessau
- UBA – Umweltbundesamt (2009d): Kohlendioxidemissionen der emissionshandelspflichtigen Anlagen im Jahr 2008, Berlin
- UBA – Umweltbundesamt (2008a): Klimawirksamkeit des Flugverkehrs, Dessau, <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3473.pdf>, Zugriff Mai 2010
- UBA – Umweltbundesamt (2008b): Perspektiven der europäischen Meerespolitik, Dessau
- UBA – Umweltbundesamt (2008c): Schutz der biologischen Vielfalt und Schonung von Ressourcen - Warum wir mit Flächen sorgsam und intelligent umgehen müssen, Dessau
- UBA – Umweltbundesamt (2007a): Ökonomische Bewertung von Umweltschäden – Methodenkonvention zur Schätzung externer Umweltkosten, Dessau
- UBA – Umweltbundesamt (2007b): Stromsparen - weniger Kosten, weniger Kraftwerke, weniger CO₂, Dessau
- UBA – Umweltbundesamt (2007c): Struktur der Flächennutzung, Dessau, <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2276>, Zugriff April 2010
- UBA – Umweltbundesamt (2006): Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft – Ergebnisse von Untersuchungen des Umweltbundesamtes und Vergleich mit Erkenntnissen der Länder, http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/hintergrund/Anwendung_von_Pflanzenschutzmitteln.pdf, Zugriff Juni 2010
- UBA – Umweltbundesamt (2004): Bundesratsinitiative des Landes Baden-Württemberg – Initiative zum Bürokratieabbau, Bericht an BMU, Oktober 2004, Berlin
- UNEP – United Nations Environment Programme (2009): [Towards sustainable production and use of resources: Assessing Biofuels](#)
- UNFCCC - Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (2007): Das Protokoll von Kyoto, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf>; Zugriff Juni 2007
- Valsecchi C.; P. ten Brink; S. Bassi; S. Withana; M. Lewis; A. Best; F. Oosterhuis;

C. Dias Soares; H. Rogers-Ganter; T. Kaphengst (2009), Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment, Final report for the European Commission's DG Environment, November 2009.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung (2008): Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung

Wippermann, C.; M.Calmbach; S. Kleinhüchelkotten (2008): Umweltbewusstsein in Deutschland 2008 - Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, in: Reihe Umweltpolitik, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2008

Worms, B. et al. (2006): Impacts of Biodiversity Loss on Ocean Ecosystem Services, SCIENCE VOL 314, 3 November 2006.

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. € 2008: 2,415 Mrd. € (2,1 Mrd. € Stromsteuer plus 315 Mio. € Energiesteuer)
Konkreter Vorschlag	Die Gewährung reduzierter Steuersätze soll abgebaut werden. Bestimmte Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen und mit Energiesteuern unzumutbar belastet und in ihrer Existenz gefährdet würden, sollten durch eine Härtefallregelung entlastet werden. Solange der Staat eine Steuervergünstigung gewährt, sollte er die Steuervergünstigung zumindest an die erfolgreiche Einführung von Energiemanagementsystemen knüpfen. 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. € 2008: 1,962 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Aus Umweltschutzsicht ist es sinnvoll, den Spitzenausgleich abzuschaffen, um den Anreiz zur Verminderung des Energieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen zu steigern. Zur Abfederung unzumutbarer Härten für energieintensive Betriebe im internationalen Wettbewerb sollte die vorgeschlagene Härtefallregelung greifen.

Subvention	Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren
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 2008: 886 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Die pauschalen Steuerbefreiungen für die begünstigten chemischen, metallurgischen und mineralogischen Produktionsverfahren sind zu streichen. Es 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	Steinkohlesubventionen
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. Sie sollen im Jahr 2018 auslaufen. Im Jahr 2012 erfolgt eine Prüfung der Grundsatzentscheidung zum Auslaufen der Steinkohlesubventionen mit der Möglichkeit, die Subventionierung vor 2018 zu beenden.
Umweltwirkung	Behinderung der Entwicklung einer nachhaltigen Energieversorgung, Methangasemissionen, Bergschäden, Überschwemmungsrisiken, Grundwassergefährdung
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 2,285 Mrd. € 2008: 2,454 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Die Steinkohlesubventionen sollten möglichst schnell abgebaut werden. Stattdessen ist die Förderung erneuerbarer Energien und der rationellen Energieverwendung zu verstärken, zum Beispiel bei der energetischen Gebäudesanierung.

Subvention	Begünstigungen der Braunkohlewirtschaft
Beschreibung	Laut Bundesberggesetz sind auf bergfreie Bodenschätze 10% des Marktpreises als Förderabgabe zu zahlen. Für den Abbau von Braunkohle erheben die Länder diese Abgabe nicht. Auch auf das Wasserentnahmentgelt für die Entwässerung der Braunkohletagebaue verzichten die betroffenen Bundesländer. Diese 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. € 2008: mindestens 195 Mio. € (Freistellung von der Förderabgabe in Höhe von circa 175 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. Sie sollten außerdem für den Braunkohleabbau Wasserentnahmeentgelte zu einem Abgabensatz erheben, der die Umwelt- und Ressourcenkosten der Grundwasserentnahme abdeckt.

Subvention	Energiesteuervergünstigungen für Kohle
Beschreibung	Seit August 2006 wird Kohle zur Wärmeerzeugung 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	Kohle ist der umwelt- und klimaschädlichste fossile Heizstoff.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006-2007: 157 Mio. € auf Jahresbasis 2008: 154 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Der Kohlesteuersatz sollte schrittweise auf ein dem leichten Heizöl vergleichbares Niveau von 1,98 €/GJ angehoben werden. Dies würde zu einer gleichmäßigen Besteuerung des Verheizens von Kohle im gewerblichen und privaten Bereich führen. Soziale Härten können durch Förderprogramme zur Heizungserneuerungen abgefedert werden.

Subvention	Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen
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. € 2008: 270 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	Fehlende Energiesteuer für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger
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 Mrd. € 2006: 1,6 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Nicht energetisch genutzte Energieträger sind - möglichst EU-weit - gemäß ihrer Umwelt- und Ressourcenbeanspruchung zu besteuern.

Subvention	Kostenfreie Zuteilung der CO ₂ -Emissionsberechtigungen
Beschreibung	<p>Im Rahmen des europäischen Emissionshandels wurden in Deutschland für die Handelsperiode 2008-2012 ca. 389 von 452 Millionen jährlichen CO₂-Emissionsberechtigungen den Anlagen der Energiewirtschaft und der Industrie kostenlos zugeteilt. Nur 40 Millionen CO₂-Emissionsberechtigungen werden versteigert. Außerdem besteht eine Reserve von 23 Millionen Emissionsberechtigungen für kostenlose Zuteilungen an Neuanlagen.</p> <p>Die größtenteils kostenlose Zuteilung stellt eine Subvention für die Anlagenbetreiber dar. Da die Emissionsberechtigungen 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.</p> <p>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. Neue Anlagen erhalten ebenfalls kostenlose Emissionsberechtigungen, nach denselben (brennstoffdifferenzierten) Benchmarks wie Bestandsanlagen.</p>
Umweltwirkung	<p>Durch die brennstoffdifferenzierte Zuteilung bei der Stromproduktion entstehen indirekt umweltschädliche Rückwirkungen auf den Energieträgermix - vor allem beim Bau neuer Kraftwerke. Die lange Nutzungsdauer neuer Kraftwerke sorgt über 2020 hinaus für klimaschädliche CO₂-Emissionen. Die besonders begünstigten Kohlekraftwerke verursachen zudem erhebliche Schadstoffemissionen, wie NO_x und SO_x, für die keine bindende Emissionsobergrenze besteht.</p> <p>Damit stellt die Zuteilung von Emissionsberechtigungen anhand brennstoffdifferenzierter Benchmarks eine umweltschädliche Subvention zugunsten der Betreiber von Kohlekraftwerken dar. Dies behindert die aus Umweltschutzsicht wünschenswerte Umstellung der Stromerzeugung auf Gas befeuerte Kraftwerke oder auf Erneuerbare Energieformen.</p>
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	<p>2006: 2,5 Mrd. € 2008: 7,8 Mrd. €</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Für die dritte Handelsperiode (2013-2020) legte die EU bereits im Jahr 2009 die grundlegenden Regeln fest. Stromunternehmen müssen ihre Zertifikate bereits ab 2013 zu 100 Prozent erwerben. Für die Industrie werden die Emissionszertifikate in steigendem Maße versteigert, von 20 Prozent im Jahr 2013 bis 70 Prozent im Jahr 2020. Die restlichen Emissionszertifikate werden nach brennstoff- und technologieunabhängig definierten Benchmarks - auf Basis der effizientesten Anlagen des jeweiligen Sektors - vergeben. Dies stellt einen erheblichen Fortschritt gegenüber den bisherigen Regelungen dar - sowohl hinsichtlich der Reduzierung der Subventionen und Ausdehnung des „polluter pays“ Prinzips, als auch - durch den Bezug auf einheitliche Benchmarks bei den verbleibenden kostenlosen Zuteilungen - bezüglich der Anreize für den Anlagenersatz und die Wahl emissionsärmerer Technologien und Anlagen.</p> <p>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 Einnahmen sollten in den Staatshaushalt fließen und für Klimaschutzmaßnahmen ausgegeben werden.</p> <p>Bei einer möglichen Revision des CO₂-Minderungsziels der EU von 30 statt 20 Prozent sollte die EU beim Emissionshandels die Zahl der Emissionsberechtigungen entsprechend senken, ohne die kostenlose Zuteilung auszuweiten.</p>

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 bis heute gut 40 bis 60 Mrd. € an öffentlichen Mitteln in den Bereich der Kernenergie. Damit wurde die Kernenergie insgesamt deutlich stärker gefördert als beispielsweise die erneuerbaren Energien und die Energieeffizienz. 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	Das Gesamtbetrag der umweltschädlichen Subventionen ist nicht eindeutig quantifizierbar; Auf Basis einer vereinfachten Modellrechnung schätzt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) den Zinsgewinn, der mit der derzeitigen Rückstellungspraxis verbunden ist, auf jährlich mindestens 175 Mio. €. Hinzu kommt ein Innenfinanzierungsvorteil von ca. 770 Mio. €. pro Jahr. 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	Energiesteuersteuervergünstigung für Dieseldieselkraftstoff
Beschreibung	Mit 47,04 Cent/l liegt der Energiesteuersatz für schwefelfreien Dieseldieselkraftstoff 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 Dieseldieselkraftstoff hat einen höheren Kohlenstoffgehalt als Benzin und erzeugt bei der Verbrennung pro Liter etwa 13% höhere CO ₂ -Emissionen.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 6,15 Mrd. € 2008: 6,63 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Der Dieseldieselsteuersatz ist auf das Niveau des Benzinsteuersatzes anzuheben. Gleichzeitig ist 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. Die 2007 eingeführte Beschränkung dieser Vergünstigung auf Strecken über 20 Kilometer nahm der Bundesgesetzgeber zurück, nachdem das Bundesverfassungsgericht ihre Verfassungswidrigkeit festgestellt hatte, und stellte die bis 2007 geltende Rechtslage wieder her, obwohl andere grundgesetzkonforme Alternativen zur Verfügung standen. 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 km ² pro Jahr reduzieren.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 4,35 Mrd. € 2008: 4,35 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. Wären diese Schritte nicht realisierbar, könnte der Gesetzgeber z.B. den Kostensatz von 30 Cent je Kilometer deutlich reduzieren und die Höhe der maximal gewährten Vergütung begrenzen.

Subvention	Energiesteuerbefreiung des Kerosins
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 mindestens doppelt so klimaschädlich wie 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. € 2008: 7,23 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	Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt
Beschreibung	Der in der gewerblichen Binnenschifffahrt eingesetzte Dieseldieselkraftstoff 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 Dieseldieselkraftstoff einen höheren Schwefelgehalt auf und verursacht daher bei der Verbrennung höhere Schwefeldioxidemissionen. Auch die Haupterwerbsfischerei profitiert von dieser Energiesteuerbefreiung. Diese Begünstigung fördert so vor allem die Schadstoffbelastung der Luft und die Versauerung der Böden und Gewässer.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 129 Mio. € 2008: 118 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Auch zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern - insbesondere zwischen Schifffahrt, Lkw und Schienengüterverkehr - sollte Schiffsdiesel wie schwefelhaltiger Dieseldieselkraftstoff 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. Seit 2007 existiert bereits eine finanzielle Förderung zur Modernisierung der Binnenschifffahrt durch Gewährung von finanziellen Anreizen beim Kauf von emissionsärmeren Dieselmotoren und Schadstoffminderungsanlagen.

Subvention	Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge
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 mindestens doppelt so klimaschädlich im Vergleich zu bodennahen Emissionen. Der Flugverkehr wächst erheblich schneller als der technische Fortschritt in der Triebwerksentwicklung. Daher werden technische Maßnahmen bei weitem nicht ausreichen, um das heutige Niveau der Emissionen zu halten oder zu reduzieren.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 1,56 Mrd. € 2008: 4,23 Mrd. €
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	Pauschale Besteuerung von privat genutzten Dienstwagen
Beschreibung	Bei privater Nutzung der Dienstwagen muss der Nutzer monatlich im Rahmen der Einkommensteuer 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 wesentlich den Pkw-Bestand. Von den Neuzulassungen in Deutschland waren im Jahr 2008 über 30% 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	2006: 500 Mio. € 2008: 500 Mio. €
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/km) sollte der Gesetzgeber diesen Satz senken, während er den Satz für Fahrzeuge mit höheren Emissionen (zum Beispiel über 130 g/km) stufenweise anheben sollte.

Subvention	Energiesteuersteuervergünstigung für Biokraftstoffe
Beschreibung	Der Staat fördert die Markteinführung von Biokraft- und Bioheizstoffen über eine Senkung der Energiesteuer, für Biodiesel und Pflanzenölkraftstoff auf 18 Cent/Liter. Ziel ist, bis im Jahr 2020 einen Mindestanteil der Biokraftstoffe von zehn Prozent zu erreichen. Als Zwischenziel sollen bis zum Jahr 2010 nach dem Gesetz zur Änderung der Förderung von Biokraftstoffen bereits 6,25 Prozent erreicht werden. Schon im Jahr 2008 waren nach dem Biokraftstoffbericht der Bundesregierung knapp sechs Prozent erreicht. Dennoch senkte das Wachstumsbeschleunigungsgesetz die Steuersätze für Biodiesel und Pflanzenölkraftstoff für die Jahre 2010 bis 2012 auf 18 Cent/l.
Umweltwirkung	Es ist aus Sicht des Umwelt- und Klimaschutzes mittlerweile sehr umstritten, ob der Verbrauch von Energieträgern aus Biomasse, insbesondere bei Biokraftstoffen der ersten Generation, sinnvoll ist. Denn bei Betrachtung des gesamten Lebenswegs von Biokraftstoffen (life cycle assessment) kann deren Treibhausgasbilanz bei umfassender Untersuchung sogar negativ ausfallen. Vor allem die Produktion von Biomasse kann große Umweltschäden anrichten. Zentral sind die Freisetzung von Treibhausgasen und die Gefährdung oder Zerstörung der Biodiversität. Auch in den Umweltmedien Boden, Wasser und Luft können Umweltschäden entstehen. Inwieweit die Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung, welche der Bundestag im September 2009 beschlossen hat, diese Schäden verhindert, wird sich erst nach ihrem Inkrafttreten im Jahr 2010 zeigen. Bis 2009 muss allerdings von großen Umweltschäden durch einen Teil der Produktion ausgegangen werden, insbesondere wenn für die Biomasseproduktion Urwald gerodet wurde. Dieser Anteil an der gesamten Produktion kann allerdings nicht genau geschätzt werden, daher wird die Höhe dieser Subvention als nicht quantifizierbar eingestuft. Im Jahr 2008 verlor der Staat 580 Mio. € durch die Vergünstigung der Biokraftstoffe.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2008: n.q.
Konkreter Vorschlag	Der Staat sollte die Energiesteuersteuervergünstigung zumindest aussetzen, bis die Klima- und Umweltverträglichkeit von Biokraftstoffen gesichert ist. Bis dahin sollte auch die Biokraftstoffquote vermindert werden. Sinnvoller wäre es, die Höhe der Förderung nach der Minderung der Treibhausgasemissionen festzulegen. Denn auch die Förderung über die Quote ist aus Umweltsicht problematisch, da dies die Vermarktung der umweltschädlicheren Biokraftstoffe der ersten Generation fördert. Die Erforschung und Markteinführung von Biokraftstoffen der zweiten Generation sollte gefördert werden, allerdings nicht über eine Senkung der Energiesteuer, sondern über direkte Hilfen zur Erforschung und Entwicklung.

3 Bau- und Wohnungswesen

Subvention	Eigenheimzulage
Beschreibung	Die Eigenheimzulage ist immer noch die größte Finanzhilfe 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 waren die Folge.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 9,244 Mrd. € 2008: 6,223 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Mit der Abschaffung der Eigenheimzulage leistete die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung.

Subvention	Bausparförderung
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. Zusätzlich fördert das Eigenheimrentengesetz (Wohn-Riester) Altersvorsorgeverträge, die in Wohneigentum investieren. Der Anteil des Bundes lag im Jahr 2008 bei ca. 9 Millionen € Er wird allerdings bereits im Jahr 2012 auf 47 Millionen € steigen.
Umweltwirkung	Potentiell verstärken die Bausparförderung und das Eigenheimrentengesetz den Anreiz zum Eigenheimbau und damit auch zur Flächeninanspruchnahme. Diese Instrumente sind 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 Arbeitnehmersparzulage für Bausparverträge nicht mehr zeitgemäß.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 500,3 Mio. € (nur Wohnungsbauprämie) 2008: 467,1 Mio. € (Wohnungsbauprämie und Eigenheimrentengesetz)
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 bei 11 bis 12%. 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. Die Länder erhalten dafür vom Bund jährlich 518 Mio. € als pauschale finanzielle Kompensation bis zum Jahr 2013.
Umweltwirkung	Die soziale Wohnraumförderung trägt immer noch in erheblichem Umfang zur erhöhten Flächeninanspruchnahme und den daraus folgenden Umweltschäden bei.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 588 Mio. € 2008: 518 Mio. € (nur Bund)
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 ist es sinnvoll, das Instrument des Wohngeldes verstärkt zu nutzen und den kommunalen Erwerb von Belegungsrechten im Bestand für bedürftige Haushalte auszuweiten.

Subvention	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
Beschreibung	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 2008 wurden GA-Fördergelder in Höhe von insgesamt 2,012 Mrd. € (inklusive EFRE) bewilligt. Davon flossen 1,421 Mrd. € in die gewerbliche Wirtschaft und 591 Mio. € in die Infrastruktur.
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 (2005 – 2008: durchschnittlich 104 ha 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 der gewährten Subventionen 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 Gewerbebestände (Altstandorte) vorlegt. Weitere Flächenerschließungen sollten nur dann erfolgen, falls die verfügbaren Flächenreserven ausgeschöpft wären.

4 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei

Subvention	Agrarförderung der Europäischen Union
Beschreibung	<p>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 Einkommenspolitik, die die Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe sichern soll. Als zweite Säule der GAP sind Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung zusammengefasst. Sie sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft stärken, die Umwelt- und Lebensqualität in ländlichen Räumen verbessern und außerlandwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten eröffnen im ländlichen Raum fördern und vernetzen.</p> <p>Seit dem Jahr 2005 sind die Direktzahlungen der ersten Säule 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 (Cross Compliance).</p> <p>Die Maßnahmen der ersten Säule werden von der EU voll finanziert, die der zweiten Säule unterliegen demgegenüber einem nationalen Kofinanzierungsvorbehalt.</p> <p>Zudem unterstützt die EU derzeit noch den Export von Agrargütern, um ihre Überschüsse auf dem Weltmarkt unterzubringen. Diese Exportsubventionen sollen nach internationalen Vereinbarungen bis 2013 auslaufen. Allerdings hat die EU sie im Jahr 2008 für Milch wieder eingeführt.</p>
Umweltwirkung	<p>Mit der Entkopplung der Direktzahlungen (aus der ersten Säule) von der Produktion haben diese keinen Einfluss mehr auf deren Intensität und sind deshalb nicht per se umweltschädlich wie die früheren, produktionsgekoppelten Zahlungen. Allerdings sind die umweltbezogenen Anforderungen, die an die Gewährung der Direktzahlungen geknüpft sind, nicht hinreichend. Hinzu kommen Mängel im Vollzug. Aus Umweltschutzsicht negativ zu bewerten ist auch, dass als Folge des Kofinanzierungsvorbehalts für Maßnahmen der zweiten Säule von den Ländern EU-Gelder für Agrar-Umweltmaßnahmen teilweise nicht abgerufen werden, weil sie die Kofinanzierung nicht aufbringen können oder wollen. Das führt z.B. zu einem Mangel an Planungssicherheit für die landwirtschaftlichen Betriebe und erschwert die Durchführung von Agrar-Umweltmaßnahmen.</p> <p>Auch Exportsubventionen haben zahlreiche umweltschädliche Folgen.</p>
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	<p>Im Jahr 2008 flossen in Deutschland über 5,7 Mrd. € Fördermittel in der ersten, jedoch nur über 1,159 Mrd. € in der zweiten Säule an die Landwirte. Aus den oben genannten Gründen können die Direktzahlungen nicht als eindeutig umweltschädlich deklariert werden. Für die Subventionierung der Exporte überschüssiger Agrargüter zahlte die EU im Jahr 2008 rund 925 Mio. €, davon entfielen auf Deutschland über seinen Anteil an der EU-Finanzordnung rund 185 Mio. €. Deutsche Firmen profitierten von den Exportsubventionen mit 98 Mio. €.</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass die EU 2013 anstehende nächste Reformrunde der GAP für den Zeitraum von 2014 bis 2020 nutzt, um die umweltgerechte Entwicklung ländlicher Räume stärker als bisher zu fördern. Die Vergabe von Subventionen ist direkt an konkrete Umweltschutzleistungen sowie andere, nicht marktfähige Leistungen in öffentlichem Interesse zu knüpfen nach dem Grundsatz „public money for public goods“.</p> <p>Ferner sollten erste und zweite Säule hinsichtlich ihrer Verlässlichkeit und Planungssicherheit gleichgestellt werden. Die zweite Säule ist durch Umschichtung von Mitteln der ersten Säule erheblich aufzustocken. Die erste Säule sollte nur noch bestehen aus einem Ausgleich für die Kosten durch höhere Produktionsstandards in der EU und einem Ausgleich für das neu aufzunehmende Cross-Compliance-Element „ökologische Vorrangflächen“.</p> <p>Bei den Exportsubventionen sollte sich Deutschland für die sofortige Abschaffung einsetzen.</p>

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 der Land- und Forstwirtschaft 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 2008 betrug das Finanzvolumen gut 1 Mrd. € (Bundesmittel 660 Mio. €).
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 abzubauen.

Subvention	Steuervergütung für Agrardiesel
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. Das Gesetz zur Änderung des Energiesteuergesetzes von 2009 setzte diese Beschränkungen der Steuerentlastung für die Jahre 2008 und 2009 aus. Dadurch stieg die Subventionssumme um 287 Millionen Euro pro Jahr. Dies wird allerdings haushaltstechnisch erst in den Jahren 2009 und 2010 wirksam.
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. € 2008: 135 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Die Agrardieselsubvention sollte abgeschafft werden. Die dabei entstehenden zusätzlichen Steuereinnahmen ließen sich z.B. für die ländliche Entwicklung (zweite Säule) - insbesondere die Agrar-Umweltprogramme - verwenden und könnten somit weitgehend im Landwirtschaftssektor verbleiben. Sollte die Agrardieselveiligung 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	Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer
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. € 2008: 55 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Die Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer sollte abgeschafft werden. 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	Subventionen für Branntweinproduktion
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. Allerdings hat der Bundestag im Mai 2008 beschlossen, sich bei der Europäischen Kommission für eine Verlängerung bis zum Jahr 2017 einzusetzen. Nach den bisherigen Verhandlungen könnte als Kompromiss eine kontinuierliche Kürzung der Subvention beschlossen werden.
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. € 2008: 80 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Alternativ zur derzeitigen Regelung, sollte die Förderung der Agraralkoholerzeugung den begünstigten Produzenten in Form von Direktzahlungen gewährt werden. Die Förderung sollte von den Produktionsmengen und Preisen unabhängig sein und nur noch für extensive, ökologisch förderungswürdige Produktionsverfahren gewährt werden. .

Subvention	Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)
Beschreibung	Die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) der EU subventioniert seit 1983 den Fischereisektor, seit 2006 mit dem Europäischen Fischereifond (EFF) als Finanzierungsinstrument. Damit werden u.a. die Anpassung/Verkleinerung der Fischereiflotte, die Binnenfischerei oder auch der Ausbau der Aquakulturen bezuschusst. Im Durchschnitt wurden in den vergangenen Jahren die Flotten jährlich um zwei Prozent verkleinert. Allerdings stand dem eine Steigerung der Fangeffizienz durch technische Fortschritte von zwei bis drei Prozent im Jahr gegenüber.
Umweltwirkung	Der EFF führt zum Erhalt von Überkapazitäten an Fischereifahrzeugen, die in keinem Verhältnis zu den verfügbaren Ressourcen stehen. Nach offiziellen Verlautbarungen der EU-Generaldirektion für Fischerei hat die europäische Fischereiflotte eine Überkapazität von mehr als 40 %. Dies bedeutet einen zu hohen Fischereidruck und damit einen Rückgang der Fischbestände. 88 % der Gemeinschaftsbestände werden über den höchstmöglichen Dauerertrag hinaus befischt, 30 % dieser Bestände befinden sich mittlerweile außerhalb sicherer biologischer Grenzen. Diese Faktoren gefährden das Überleben zahlreicher Fischarten und indirekt auch anderer Meerestiere und damit die wertvolle Biodiversität in den Meeren. Wissenschaftler warnen, dass große Raubfische wie Thunfisch oder Kabeljau in den vergangenen 50 Jahren bereits zu 90 Prozent dezimiert wurden.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	Für die Jahre 2007-2013 wurde ein Gesamtbudget von 4,3 Milliarden Euro vergeben. Deutsche Firmen profitierten vom EFF im Jahr 2008 in Höhe von 35,3 Millionen Euro. Der finanzielle Anteil Deutschlands am EFF lag im Jahr 2008 bei ca. 200 Millionen €. Da der genaue Zweck der subventionierten Vorhaben des EFF nicht veröffentlicht wird, ist der umweltschädliche Anteil dieser Subvention nicht genau zu quantifizieren.
Konkreter Vorschlag	Im Jahr 2009 initiierte die Europäische Kommission einen Reformprozess zur GFP. Dieser Prozess soll bis zum Jahr 2013 abgeschlossen sein. Deutschland sollte sich in diesem Reformprozess dafür einsetzen, dass Subventionen nur noch für ökologisch nachhaltige Vorhaben vergeben werden. Nicht nachhaltige Praktiken, wie z.B. die Förderung der Tiefseefischerei, sind zu beenden. Der Bund sollte alle Finanzhilfen und Maßnahmen in der GAK beenden, die den Ausbau der Fangkapazitäten fördern. Darüber hinaus sind die Fischereiabkommen der EU mit afrikanischen Ländern zu verändern: Der Raubbau der Fischfangflotten aus der EU an den dortigen Fischbeständen führt zur Verarmung der auf den Fischfang angewiesenen Bevölkerung der Küstenregionen und gefährdet deren Versorgung mit tierischem Protein. Die Fischerei-Industrie der EU ist die zweitgrößte der Welt – sie verarbeitet über sieben Millionen Tonnen Fisch jährlich. Die abnehmende Verfügbarkeit von Fisch aus heimischen Gewässern hat dazu geführt, dass das Gros (85%) der in den europäischen Staaten verzehrten Fische aus Drittländern stammen. Finanzhilfen sollten vermehrt in langfristige entwicklungsfördernde Projekte von Drittländern fließen. In die künftige GFP muss ein Mechanismus eingebaut werden, der sicherstellt, dass die Größe der Europäischen Fangflotten angemessen und proportional zu den verfügbaren Fischbeständen ist. Um den Zielsetzungen der integrierten Meerespolitik der EU und ihrer Umweltsäule, der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (RL 2008/56/EG) gerecht zu werden, bedarf es einer konsequenten Umsetzung des Ökosystemansatzes, des Vorsorgeprinzips im Fischereimanagement und der Anwendung des Mehrartenansatzes.

Kontakt:

Umweltbundesamt

Postfach 14 06

06813 Dessau-Roßlau

Telefax: (0340) 2103-22 85

E-Mail: info@umweltbundesamt.de

Internet: www.umweltbundesamt.de

www.fuer-mensch-und-umwelt.de

November 2010