

FACHBROSCHÜRE

Umweltschädliche Subventionen in Deutschland

Aktualisierte Ausgabe 2014

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Fachgebiet I 1.4
Postfach 14 06
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de



/umweltbundesamt.de



/umweltbundesamt

Autoren:

Lea Köder
Dr. Andreas Burger
Dr. Frauke Eckermann

Redaktion:

Lea Köder

Gestaltung:

Bernd Kreuzscher / Umweltbundesamt

Broschüren bestellen:

Umweltbundesamt
c/o GVP
Postfach 30 03 61 | 53183 Bonn
Service-Telefon: 0340 2103-6688
Service-Fax: 0340 2104-6688
E-Mail: uba@broschuerenversand.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-2014>

Bildquellen:

Seite 1: © Euro_PhotoSG_Fotolia_57659502
Seite 6: © electriceye_Fotolia_53536789
Seite 14: © Daniel_Prudek_Fotolia_39722204
Seite 35: © manfred_steinbach_Fotolia_7188182
Seite 43: © Kaarsten_Fotolia_804073
Seite 50: © countrypixel_Fotolia_54341974
Seite 60: © Picture_Factory_Fotolia_55168811
Seite 68: © Eisenhans_Fotolia_46849921

Oktober 2014

ISSN 2363-832X (Internet)

ISSN 2363-8311 (Print)

Inhalt

I	Einleitung	6
1	Weshalb der Abbau umweltschädlicher Subventionen notwendig ist	6
2	Subventionen und (nahe) Verwandte	8
3	Internationale Initiativen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen	10
4	Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen	10
4.1	Öffentlichkeit umfassend beteiligen und Kommunikation verbessern	11
4.2	Den ökologischen Strukturwandel unterstützen und wirtschaftliche Härten vermeiden	11
4.3	Soziale Härten vermeiden	12
4.4	Gelegenheitsfenster nutzen	12
5	Vorgehensweise	12
II	Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen	14
1	Energiebereitstellung und -nutzung	14
1.1	Wirkungen auf die Umwelt	14
1.2	Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen der Energiebereitstellung und -nutzung	16
1.2.1	Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft	16
1.2.2	Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe	17
1.2.3	Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren	19
1.2.4	Steinkohlesubventionen	19
1.2.5	Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft	21
1.2.6	Energiesteuervergünstigungen für Kohle	22
1.2.7	Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen	23
1.2.8	Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger	23
1.2.9	Kostenlose Zuteilung von CO ₂ -Emissionsberechtigungen	24
1.2.10	Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen	25
1.2.11	Besondere Ausgleichsregelung des EEG für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen	26
1.2.12	Eigenstromprivileg des EEG (Industrie)	28
1.2.13	Begünstigungen der energieintensiven Industrie bei den Stromnetzentgelten	29
1.2.14	Privilegierung von Sondervertragskunden bei der Konzessionsabgabe für Strom	30
1.2.15	Ermäßigte Sätze für Gewerbe und energieintensive Industrie bei der KWK-Umlage	31
1.2.16	Subventionierung der Kernenergie	32
1.2.17	Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen) für Kohle- und Atomkraftwerke	33
2	Verkehr	35
2.1	Wirkungen auf die Umwelt	35
2.2	Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen im Verkehrssektor	36

2.2.1	Energiesteuervergünstigung für Dieselmotoren	36
2.2.2	Entfernungspauschale	37
2.2.3	Energiesteuerbefreiung des Kerosins	38
2.2.4	Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge	39
2.2.5	Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt	39
2.2.6	Energiesteuerbegünstigung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen	40
2.2.7	Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen	40
2.2.8	Biokraftstoffe	41
3	Bau- und Wohnungswesen	43
3.1	Wirkungen auf die Umwelt	43
3.2	Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen im Bau- und Wohnungswesen	45
3.2.1	Eigenheimzulage	45
3.2.2	Bausparförderung	46
3.2.3	Soziale Wohnraumförderung	47
3.2.4	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	48
4	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	50
4.1	Wirkungen auf die Umwelt	50
4.2	Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen bei Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei	52
4.2.1	Agrarförderung der Europäischen Union	52
4.2.2	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	55
4.2.3	Steuervergütung für Agrardiesel	56
4.2.4	Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer	56
4.2.5	Subventionen für die Branntweinproduktion	57
4.2.6	Fischereiförderung der Europäischen Union	57
4.2.7	Umweltschädliche Mehrwertsteuerbegünstigungen	59
III	Zusammenfassung: Stand und Entwicklung umweltschädlicher Subventionen im Überblick	60
1	Die umweltschädlichen Subventionen 2010 und ihre Wirkungen im Überblick	60
2	Entwicklung der umweltschädlichen Subventionen	65
IV	Umweltbezogenes Subventionscontrolling: Der „Umweltcheck“ für Subventionen	68
1	Bedeutung eines umweltbezogenen Subventionscontrollings	68
2	Erste Phase: Screening umweltschädlicher Subventionen	70
3	Zweite Phase: Umweltbezogene Subventionsprüfung	71
4	Dritte Phase: Umweltbezogene Subventionssteuerung	73
	Literaturverzeichnis	75
	Anhang: Faktenblätter der umweltschädlichen Subventionen	85

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Emissionen in Deutschland nach Quellgruppen 2011 (in CO ₂ -Äquivalenten, berücksichtigt CO ₂ , CH ₄ und N ₂ O)	15
Abbildung 2:	Staatliche Förderung der Steinkohle von 1999 bis 2014	20
Abbildung 3:	Entwicklung der Anzahl der begünstigten Unternehmen und der BesAR Strommenge zwischen 2005 und 2014	27
Abbildung 4:	Entwicklung der Eigenheimzulage von 2004 bis 2014	45
Abbildung 5:	Emissionsquellen von Ammoniak, Methan und Lachgas	51
Abbildung 6:	Aufteilung des Subventionsvolumens nach Sektoren	61
Abbildung 7:	Begünstigungen der Wirtschaft durch die EEG-Umlage (besondere Ausgleichsregelungen und Eigenstromprivileg)	66
Abbildung 8:	Vorteile des umweltbezogenen Subventionscontrollings	69
Abbildung 9:	Aufbau eines Screenings umweltschädlicher Subventionen	70
Abbildung 10:	Aufbau der Umweltprüfung von Subventionen	72
Tabelle 1:	Übersicht zu ausgewählten Subventionsbegriffen	9
Tabelle 2:	Privilegien der BesAR für Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und des Bergbaus gemäß EEG 2012	26
Tabelle 3:	Umweltschädliche Subventionen in Deutschland im Jahr 2010	62

I Einleitung



1 Weshalb der Abbau umweltschädlicher Subventionen notwendig ist

Für die Deutschen zählt der Umweltschutz seit Jahren zu den wichtigsten Anliegen 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: Staat und Unternehmen gaben im Jahr 2010 zusammen 35,8 Mrd. Euro für den Umweltschutz aus² – unter anderem für Gewässerschutz, Abfallentsorgung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung.

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 potenziell umweltschädlich sind³.

An dieser Situation hat sich nichts Grundlegendes geändert: Nach den Berechnungen des Umweltbundesamtes im vorliegenden Bericht sind in Deutschland im Jahr 2010 Subventionen im Umfang von über 52 Mrd. Euro⁴ als umweltschädlich einzustufen. Prominente Beispiele sind die Befreiung des gewerblichen Luftverkehrs von der Energiesteuer, Energiesteuermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft, sowie die kostenfreie Zuteilung der CO₂-Emissionsberechtigungen.

Der Staat greift mit Subventionen an vielen Stellen in den volkswirtschaftlichen Produktionsprozess und in die Konsumententscheidungen der Haushalte ein. Die Begründungen hierfür sind vielfältig und reichen von sozialen und kulturellen Gründen bis zur Förderung von Zukunftstechnologien und dem Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. In vielen Fällen sind die Eingriffe jedoch ökonomisch nicht gerechtfertigt. In aller Regel verstoßen Sub-

ventionen 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 zuwider⁵. Sie führen dazu, dass die Verursacher einen Teil der einzelwirtschaftlichen Kosten der Produktion und des Konsums nicht selber tragen, sondern diesen der Gesellschaft aufbürden. Dies ist auch ein typisches Merkmal umweltschädlicher Subventionen.

Umweltschädliche Subventionen knüpfen direkt an umweltschädliche Produkte, Produktions- und Verhaltensweisen an oder begünstigen diese indirekt. Dadurch wird verstärkt zu Lasten der Umwelt produziert und konsumiert. Umweltschädliche Subventionen konterkarieren auf diese Weise die Anstrengungen für den Umweltschutz, den die Gesellschaft an anderen Stellen mit großem Aufwand betreibt. So verbilligen z.B. einige Subventionen den Verbrauch fossiler Energieträger – wie Kohle oder Gas – und behindern dadurch einen wirksamen Klimaschutz.

Zudem sind Subventionen zum Teil auch deshalb abzubauen, weil sie die Wettbewerbsfähigkeit umweltschädlicher Techniken stärken und zugleich die Entwicklung und die Verbreitung umweltfreundlicher Techniken hemmen. So weist z.B. die EU-Kommission darauf hin, 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. Relevant ist dies auch bei der Förderung von erneuerbaren Energien in Deutschland, denn ohne umweltschädliche Subventionen für fossile Energien wäre der Förderbedarf deutlich niedriger.

Der mit dem Abbau umweltschädlicher Subventionen einhergehende Wandel in Richtung umweltgerechter Produktionsweisen würde langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärken. Zudem könnten sich Unternehmen und private Haushalte durch Preissignale, die Anreize für ein umweltförderndes Verhalten setzen, auch frühzeitig auf knapper werdende natürliche Ressourcen und steigende Rohstoffpreise einstellen. Dies stärkt langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und verringert tendenziell die Verwundbarkeit privater Haushalte gegenüber Energie- und Rohstoffpreissetigerungen.

Vom Abbau umweltschädlicher Subventionen würden die öffentlichen Haushalte sehr stark profitieren, und neue finanzielle Freiräume zur Gestaltung einer nachhaltigen Politik bekommen. Denn umweltschädliche Subventionen belasten den Haushalt mehrfach: Heute durch Mehrausgaben und Mindereinnahmen des Staates und morgen durch erhöhte Kosten für die Beseitigung von Schäden an Umwelt und Gesundheit. Darüber hinaus muss der Staat in erhöhtem Maße umweltgerechte Techniken und Produkte fördern, damit diese im Wettbewerb eine faire Chance haben und sich im Markt durchsetzen können. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen sollte daher eine zentrale Rolle bei der Neuausrichtung der Finanzpolitik und der Haushaltskonsolidierung spielen.

Trotz der beschriebenen Vorteile und verschiedener Absichtserklärungen findet in Deutschland jedoch kein systematischer Abbau umweltschädlicher Subventionen statt. Hierfür gibt es verschiedene Gründe⁷. Oft betrifft der Abbau von Subventionen sehr gut informierte und organisierte Gruppen, die sich z.B. durch Lobbyarbeit wirksam für die Beibehaltung der Subvention einsetzen. Die Nutzen des Subventionsabbaus verteilen sich dagegen in der Regel auf eine größere, heterogenere und zumeist weniger gut organisierte Gruppe – etwa auf die Gesamtheit der Steuerzahler, die durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen entlastet werden könnten oder jene, die durch eine geringere Umweltentlastung vom Abbau umweltschädlicher Subventionen profitieren würden. Politiker sind daher oftmals zurückhaltend, den Abbau umweltschädlicher Subventionen durchzusetzen. Zudem gibt es auch juristische Gründe, die einen Subventionsabbau behindern können, z.B. durch Regelungen auf EU-Ebene. Sie können den nationalen Handlungsspielraum begrenzen, wie etwa bei der Kerosinbesteuerung (vgl. Abschnitt 2.2.3).

Die gegenwärtige Subventionspraxis fördert größtenteils nicht eine nachhaltige Entwicklung, weder aus ökologischer noch aus ökonomischer Sicht. Denn bisher spielt die systematische Überprüfung der Wirkungen auf Umweltgüter wie Klima, Luft, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft sowie auf Gesundheit und Rohstoffverbrauch bei der Gestaltung der Finanzhilfen, Steuervergünstigungen oder anderer Begünstigungen kaum eine Rolle⁸. Der vielfach geforderte Abbau von Subventionen sollte daher 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 (vgl. Teil IV) erforderlich, das – neben der Überprüfung des Subventionserfolgs – bei allen Subventionen mögliche negative Wirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Rohstoffverbrauch systematisch untersucht.

2 Subventionen und (nahe) Verwandte

Weder in der finanzwissenschaftlichen Literatur noch in der Praxis ist der Begriff „Subvention“ einheitlich und eindeutig definiert. Jede Definition, jede Erweiterung oder Einschränkung des Subventionsbegriffs ist letztlich mit methodischen und normativen Problemen verbunden. Entscheidendes Kriterium für die Eignung des gewählten Subventionsbegriffs ist das jeweils formulierte Erkenntnisziel. Um alle Begünstigungen umweltschädigender wirtschaftlicher Aktivitäten zu erfassen, liegt dieser Studie ein weiterer Subventionsbegriff zugrunde (vgl. Textbox 1). Auf diese Weise lassen sich staatliche Handlungsdefizite und Fehlentwicklungen im Umweltbereich erkennen.

Bei der Erfassung umweltschädlicher Subventionen sind verschiedene Arten von Subventionen zu berücksichtigen. Tabelle 1 gibt einen Überblick, welche Subventionen der hier verwendete Subventionsbegriff umfasst und grenzt ihn gegenüber anderen Subventionsbegriffen ab.

Im Mittelpunkt des Subventionsberichts der Bundesregierung stehen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Die vorliegende Studie fasst den Begriff der Steuervergünstigung allerdings breiter und berück-

sichtigt auch Steuervergünstigungen, die nicht im Subventionsbericht der Bundesregierung enthalten sind.

Steuervergünstigungen sind laut Subventionsbericht spezielle steuerliche Ausnahmen von bestehenden gesetzlichen Regelungen, die für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen. Diese Definition ist in manchen Fällen zu eng, denn sie berücksichtigt nicht, dass eine Subvention auch in der Ausklammerung bestimmter Aktivitäten von der Besteuerung bestehen kann. So wird z.B. der Verbrauch von Kerosin nicht im Rahmen der Energiesteuer besteuert, obwohl die Energiesteuer ihrem Wesen nach eine Verbrauchsteuer darstellt und daher alle Energieträger einbezogen werden müssten. Dies zeigt, dass für die Existenz einer Steuervergünstigung nicht nur der Wortlaut des Gesetzes entscheidend ist, sondern auch zu prüfen ist, ob die Breite der Steuerbemessungsgrundlage dem Ziel und der Begründung der Steuer entspricht.

Ein weiteres Beispiel ist die Energiesteuervergünstigung für Dieseldieselkraftstoff im Vergleich zu Benzin, die der Subventionsbericht ebenfalls nicht als Subvention ausweist. In diesem Fall entsteht die Begünstigung nicht durch die Ausklammerung bestimmter Tatbestände von der Besteuerung, sondern durch die Wahl eines – gemessen am Energiegehalt von Benzin und Dieseldieselkraftstoff – zu niedrigen Steuersatzes, der zu Wettbewerbsverzerrungen führt und die Umwelt belastet (vgl. Abschnitt 2.2.1).

Allerdings ist nicht jede Steuervergünstigung automatisch eine ungerechtfertigte Subvention. Z.B. sind im Rahmen der Ökosteuer Steuersatzdifferenzierungen nach der Umweltschädlichkeit der Energieträger geschaffen worden, durch die der Gesetzgeber gezielt

Textbox 1: Was sind umweltschädliche Subventionen?

Subventionen sind Begünstigungen der öffentlichen Hand an Unternehmen, für die keine oder nur eine geringere als die marktübliche Gegenleistung erfolgt. Darüber hinaus stellen auch Hilfen an private Haushalte Subventionen dar, falls sie gezielt bestimmte Konsumweisen begünstigen und damit mittelbar das Wirtschaftsgeschehen beeinflussen. Bei der Erfassung umweltschädlicher Subventionen sind sowohl Subventionen zu berücksichtigen, die unmittelbar oder potentiell budgetrelevant sind, als auch Subventionen, die in verdeckter Form auftreten und keine direkte Budgetwirkung haben.

Umweltschädlich sind Subventionen dann, wenn sie sich negativ auf die Umweltgüter Klima, Luft, Boden, Wasser und Artenvielfalt auswirken, umweltbezogene Gesundheitsbelastungen hervorrufen oder den Rohstoffverbrauch begünstigen.

Tabelle 1

Übersicht zu ausgewählten Subventionsbegriffen

Subventionstyp	Subventionsbegriff					
	Bundesministerium der Finanzen (BMF), Subventionsbericht der Bundesregierung	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	Umweltbundesamt (UBA)	Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FÖS)	Institut für europäische Umweltpolitik (IEEP)	Internationaler Währungsfonds (IWF)
Budgetwirksame Subventionen (explizite Subventionen)						
Finanzhilfen (zweckgebundene Zuschüsse, Schuldendiensthilfen, Darlehen)	X	X	X	X	X	X
Steuervergünstigungen	X	X	X	X	X	X
In Anspruch genommene Bürgschaften und Garantien		X	X	X	X	X
Nicht direkt budgetwirksame Subventionen (implizite Subventionen)						
Nicht in Anspruch genommene Bürgschaften/Garantien		X	X	X	X	X
Gezielte Begünstigungen im Rahmen staatlicher Regulierung		X	X	X	X	X
Staatliche Bereitstellung oder Beschaffung von Gütern, Leistungen und Rechten zu Preisen, die nicht den Marktpreisen entsprechen		X	X	X	X	X
Unvollständige Internalisierung von Umweltkosten					(X) ¹	(X) ²

1 IEPP bewertet Externalitäten nicht per se als Subventionen, erlaubt aber deren Berücksichtigung, sofern Quantifizierungen sinnvoll möglich sind und die Politik auf die anerkannten Umweltprobleme nicht reagiert.

2 Der IWF verwendet bei der Betrachtung von Subventionen für fossile Energieträger u.a. auch einen Subventionsbegriff, der die Internalisierung von Umweltkosten berücksichtigt (IWF (2013), S. 1).

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an IEPP (2007), S. 26f. und Withana, S. u.a. (2012), S. 6; Definitionen für Subventionen entnommen aus BMF (2013), OECD (2005), Küchler, S. und Meyer, B. (2012), Valsecchi, C. u.a. (2009) und IWF (2013)

ökonomische Anreize zugunsten des Umwelt- und Klimaschutzes schafft.

Neben Finanzhilfen und Steuervergünstigungen können auch Bürgschaften und Garantien umweltschädliche Wirkungen entfalten. Sie sind daher ebenfalls bei der Erfassung umweltschädlicher Subventionen zu berücksichtigen. Auch implizite Subventionen,

d.h. Vergünstigungen, die in verdeckter Form auftreten und keine direkte Budgetwirkung haben, sind in die Betrachtung einzubeziehen. 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. Ein

Beispiel für eine implizite umweltschädliche Subvention ist die ermäßigte EEG-Umlage für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen (besondere Ausgleichsregelung, vgl. Abschnitt 1.2.11).

Allerdings sollte der Begriff der impliziten Subventionen nicht auf die unzureichende Internalisierung von Umweltkosten ausgeweitet werden. Die mangelnde Internalisierung von Umweltkosten geht zwar – ebenso wie umweltschädliche Subventionen – zu Lasten der Umwelt und der Gesellschaft, sie stellt jedoch ein allgemeines Problem unzureichender Umweltpolitik dar und ist nicht auf die gezielte Begünstigung Einzelner zurückzuführen. Die Internalisierung der Umweltkosten⁹ stellt eine übergeordnete Handlungsmaxime dar, die über die Subventionspolitik hinausgeht und ist daher nicht Gegenstand dieser Studie¹⁰.

3 Internationale Initiativen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen

Die potentiellen finanziellen und ökologischen Vorteile durch einen internationalen Abbau umweltschädlicher Subventionen sind beträchtlich. Studien der Internationalen Energieagentur kommen zu dem Ergebnis, dass die Subventionen für fossile Energien 2012 weltweit knapp 400 Mrd. Euro betragen und damit im Vergleich zum vorherigen Jahr weiter gestiegen sind. Die Förderung für fossile Energieträger ist damit mehr als fünfmal so hoch wie die für erneuerbare Energien¹¹. Ein Auslaufen der Subventionen für fossile Energieträger könnte die globalen CO₂-Emissionen bis 2020 um knapp sieben Prozent senken¹². 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:

- Das Kyoto-Protokoll fordert explizit die Abschaffung von Subventionen, die die Reduktion von Treibhausgasen behindern¹³.
- 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 lassen¹⁴.
- Die EU hat im Rahmen der Strategie 2020 für die „Leitinitiative ressourcenschonendes Europa“ die Mitgliedsstaaten aufgefordert, umweltgefährdende Subventionen – außer für sozial benachteiligte Be-

völkerungskreise – bis 2020 auslaufen zu lassen. Dieses Ziel ist auch in der „Roadmap to a resource efficient Europe“ festgehalten¹⁵.

- Auch im Abschlussdokument der Rio+20 Konferenz im Jahr 2012 steht das Bekenntnis zum Abbau umweltschädlicher und ineffizienter Subventionen für fossile Energieträger und für die Fischerei¹⁶.

Für eine Umsetzung der Forderungen und Absichtserklärungen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen fehlen jedoch verbindliche Ziele und Fahrpläne. 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 verbindlichen Abbau umweltschädlicher Subventionen zum Ziel haben. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil Regelungen auf internationaler und EU-Ebene den Abbau umweltschädlicher Subventionen auf nationaler Ebene behindern. Dies gilt beispielsweise bei der Kerosinsteuerbefreiung, der EU-weiten Mehrwertsteuerbefreiung für grenzüberschreitende Flüge, den Energiesteuervergünstigungen für sehr energieintensive Betriebe und der umweltorientierten Reform der EU-Agrarpolitik. 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.

4 Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen

Sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene gibt es bereits erfolgreiche Beispiele für einen Abbau von umweltschädlichen Subventionen:

- In Deutschland beschloss die Bundesregierung im Jahr 2011 aufgrund der angespannten Haushaltslage ein Sparpaket, das u.a. eine Reduzierung der allgemeinen Strom- und Energiesteuerbegünstigung (vgl. Abschnitt 1.2.1) und des Spitzenausgleichs (vgl. Abschnitt 1.2.2) umfasste. Das Subventionsvolumen für beide Begünstigungen reduzierte sich dadurch deutlich.
- Die Regierung in Neuseeland hat in den 80er Jahren die Subventionen in der Landwirtschaft ra-

dikal gekürzt. Wenn auch nicht direkt intendiert, verringerten sich durch den Subventionsabbau die negativen Umweltauswirkungen insbesondere auf die Flächennutzung und den Düngemittelseinsatz deutlich¹⁷.

- Die Niederlande haben die steuerliche Begünstigung des Pendelns umweltfreundlicher gestaltet. Dadurch werden Fahrten mit dem eigenen Pkw deutlich weniger attraktiv, während die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel und des Fahrrades bevorzugt behandelt werden.

Die Beispiele zeigen, dass ein Abbau umweltschädlicher Subventionen durchaus machbar ist. Insgesamt genießt der Abbau umweltschädlicher Subventionen auch in der Bevölkerung einen großen Rückhalt. Etwa 75 % der Bevölkerung in Deutschland befürworten eine Verschärfung der Gesetze und eine Rücknahme umweltschädlicher Subventionen von der Regierung¹⁸. In der Praxis gibt es jedoch zahlreiche Hemmnisse und Bedenken, die den Abbau umweltschädlicher Subventionen behindern. Daher ist es sinnvoll, diese von Anfang an zu adressieren und bei möglichen Zielkonflikten nach Lösungen zu suchen.

4.1 Öffentlichkeit umfassend beteiligen und Kommunikation verbessern

Bei der Ausgestaltung der Reformen gilt es verschiedenste Interessen zu berücksichtigen. Dabei ist es wichtig, auch diejenigen Interessen einzubeziehen, denen bisher nicht hinreichend durch Lobbyverbände Gehör verschafft wird, z.B. die Umweltinteressen. Ein Beispiel aus den Niederlanden zeigt, wie eine breite Beteiligung in der Praxis aussehen kann. Dort gründete die Regierung für den langfristigen Umbau des Energiesektors ein Netzwerk zur Gestaltung des Strukturwandels. Beteiligt sind neben unterschiedlichen Akteuren aus dem Energiesektor auch die Wissenschaft, die Umweltverbände und der Staat. Das Netzwerk soll Akzeptanz für den Umbau des Energiesektors und für kurzfristig entstehende Belastungen z.B. durch einen Subventionsabbau schaffen. Außerdem können sich die beteiligten Unternehmen auf diese Weise frühzeitig auf die notwendigen langfristigen Veränderungen einstellen¹⁹.

Um die Akzeptanz für konkrete Reformmaßnahmen in der breiten Bevölkerung zu erhöhen, ist eine verbesserte Kommunikation zu umweltschädlichen Subventionen sinnvoll. Hierzu gehört zunächst eine transparente Darstellung der bestehenden umwelt-

schädlichen Subventionen, z.B. durch eine regelmäßige umweltorientierte Subventionsberichterstattung. Darüber hinaus sollten die Vorteile eines Abbaus umweltschädlicher Subventionen öffentlichkeitswirksam kommuniziert werden. Dies betrifft die erzielbaren Umweltentlastungen und die daraus entstehenden Vorteile für Gesundheit und Lebensqualität, ebenso wie die fiskalischen und ökonomischen Vorteile. Hilfreich ist es darüber hinaus, den Abbau umweltschädlicher Subventionen in eine Gesamtstrategie einzubetten, z.B. in eine ökologische Finanzreform oder die nationale Nachhaltigkeitsstrategie.

4.2 Den ökologischen Strukturwandel unterstützen und wirtschaftliche Härten vermeiden

Durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen erhalten die Unternehmen ökonomische Anreize, umweltfreundlicher und ressourcenschonender zu produzieren. Der Staat sollte die Unternehmen bei diesem Prozess hin zu einer stärker ökologisch orientierten Wirtschaftsweise unterstützen. Dies verbessert nicht nur die Akzeptanz in der Wirtschaft, sondern erhöht auch die positiven Umweltwirkungen. Zugleich kann die Förderung des ökologischen Strukturwandels positiv auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigung wirken (vgl. Kapitel 1). Dabei bietet es sich an, zur Finanzierung der Fördermaßnahmen Haushaltsmittel zu nutzen, die durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen frei werden.

Zur Unterstützung der Unternehmen und des ökologischen Strukturwandels kann der Staat Finanzmittel für Forschung und Entwicklung in umweltfreundliche Techniken und Produkte bereitstellen und die umweltfreundliche Neuorientierung von Unternehmen durch Beratungsprogramme unterstützen. Maßnahmen der regionalen Strukturförderung kommen in Betracht, wenn der Abbau umweltschädlicher Subvention bestimmte Regionen wirtschaftlich besonders stark trifft, etwa beim Abbau der Steinkohlehilfen. Sinnvoll sind auch flankierende Förderprogramme für eine verbesserte Energie- und Ressourceneffizienz, die Kostensteigerungen durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen abfedern.

In einigen Fällen reichen allerdings Fördermaßnahmen nicht aus, um unzumutbare wirtschaftliche Härten durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen zu vermeiden. In diesen Fällen sind Härtefallregelungen sinnvoll. Sie sollten sich aber

auf Unternehmen beschränken, deren Kosten durch den Subventionsabbau stark steigen und die infolge des internationalen Wettbewerbs keine Möglichkeit haben, die steigenden Kosten auf ihre Kunden zu überwälzen (vgl. z.B. Abschnitt 1.2.1). Auch ein schrittweiser Subventionsabbau kann eine wichtige Strategie darstellen, wirtschaftliche Härten für die Unternehmen zu vermeiden. Denn dadurch haben die Unternehmen mehr Zeit, notwendige Anpassungen vorzunehmen.

4.3 Soziale Härten vermeiden

Der Abbau von umweltschädlichen Subventionen ist nicht zwangsläufig mit negativen sozialen Wirkungen verbunden. Im Gegenteil profitieren einkommensstarke Bevölkerungsgruppen oft weit überdurchschnittlich von solchen Subventionen. Dies gilt z.B. für die steuerliche Begünstigung von Dienstwagen oder die Entfernungspauschale. Zu berücksichtigen ist auch, dass einkommensschwache Haushalte besonders stark unter Umweltbelastungen leiden, etwa weil sie häufig an stark befahrenen Straßen mit hohen Lärm- und Luftschadstoffbelastungen wohnen. Insofern kann der Abbau umweltschädlicher Subventionen die Lebensqualität dieser Bevölkerungsschichten überdurchschnittlich verbessern.

Allerdings ist nicht zu leugnen, dass der Abbau umweltschädlicher Subventionen auch zu sozialen Härten führen kann. In diesen Fällen gilt es, drohende soziale Härten durch eine geeignete Gestaltung der Reform und flankierende Maßnahmen so weit wie möglich zu vermeiden. Daher enthält die vorliegende Studie eine Reihe von Reformvorschlägen, die explizit auch soziale Aspekte berücksichtigen.

Ein Beispiel hierfür ist die vorgeschlagene Erhöhung der Energiesteuer für Kohle (vgl. Abschnitt 1.2.6). Sie ist aus umweltpolitischer Sicht zweifellos sinnvoll, kann aber einkommensschwache Haushalte mit Kohleheizungen stark belasten. Zur Vermeidung sozialer Härten ist es daher empfehlenswert, die Kohlesteuer für Privathaushalte nicht auf einen Schlag, sondern schrittweise zu erhöhen und mit einem Umrüstprogramm für die – häufig alten und ineffizienten – Heizungsanlagen zu flankieren. Dabei sollen private Haushalte, die ihre Kohleheizung durch eine neue, umweltfreundliche Heizung ersetzen, einen Zuschuss zu den Kosten der Umrüstung erhalten. Ein solches Reformpaket könnte die Heizkosten der betroffenen

Haushalte mittel- und langfristig sogar verringern, da eine effizientere Heizungsanlage erhebliche Einsparungen ermöglicht - zumal bei zukünftig wahrscheinlich weiter steigenden Energiepreisen.

Ein weiteres Beispiel ist die Reform der Entfernungspauschale. Von ihr profitieren besonders Besserverdienende (vgl. Abschnitt 2.2.2), jedoch können in Einzelfällen auch soziale Härten durch ihren Abbau entstehen. Um dies zu verhindern ist es sinnvoll, Wegekosten zur Arbeit künftig als außergewöhnliche Belastungen steuermindernd zu berücksichtigen. Dadurch würden gezielt diejenigen Arbeitnehmer entlastet, die relativ zu ihrem Einkommen sehr hohe Fahrtkosten aufwenden müssen, z.B. Fernpendler, die aus sozialen oder beruflichen Gründen lange Arbeitswege in Kauf nehmen müssen. Sinnvoll wäre - als flankierende Maßnahme - außerdem eine verstärkte Förderung des ÖPNV.

4.4 Gelegenheitsfenster nutzen

Erfahrungsgemäß lässt sich der Abbau umweltschädlicher Subventionen leichter in Zeiten einer angespannten Haushaltslage umsetzen. So war z.B. die Entlastung des Bundeshaushalts ein zentrales Motiv für die Reduzierung der allgemeinen Strom- und Energiesteuerbegünstigung und des Spitzenausgleichs. Zu den weiteren Gelegenheitsfenstern, die den Subventionsabbau begünstigen können, zählen die Veränderung politischer Prioritäten, beispielsweise durch einen Regierungswechsel, öffentlicher Druck durch Umweltkatastrophen oder die Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben²⁰. Allerdings ist es neben dem Nutzen von Gelegenheitsfenstern zum Subventionsabbau mindestens ebenso wichtig, einen langfristigen und systematischen Abbau von umweltschädlichen Subventionen in die Wege zu leiten.

5 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, Artenvielfalt und Landschaft sowie auf menschliche Gesundheit und Rohstoffverbrauch 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, 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 europäischer, 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 wie Klima, Luft, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft sowie auf Gesundheit und Rohstoffverbrauch zu quantifizieren. Darüber hinaus wirken die umweltschädlichen Subventionen nur selten auf ein einzelnes Umweltgut, die Gesundheit oder den Rohstoffverbrauch sondern beeinträchtigen mehrere Umweltfaktoren gleichzeitig. Dies liegt an der Komplexität der ökologischen Zusammenhänge und der Vernetzung von Umweltgütern, menschlicher Gesundheit und Rohstoffverbrauch.

Beispielsweise wirkt die Entfernungspauschale verkehrserzeugend, was zu Emissionen an klimaschädlichem Kohlendioxid (CO₂), Luftschadstoffen 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, die Flächeninanspruchnahme durch

neue Verkehrsinfrastrukturen zunimmt 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 werden die Subventionen aber soweit möglich quantifiziert. Einheitlicher Bezugszeitraum ist dabei das Jahr 2010, damit eine möglichst vollständige Datengrundlage zur Verfügung steht. Um auch aktuellen Entwicklungen Rechnung zu tragen, sind in diesem Bericht jedoch auch Subventionen enthalten, die nach 2010 eingeführt wurden (vgl. 1.2.10).

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, die menschliche Gesundheit und den Ressourcenverbrauch gibt. Die folgenden Abschnitte stellen die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen aus dem jeweiligen Bereich vor. Teil IV 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

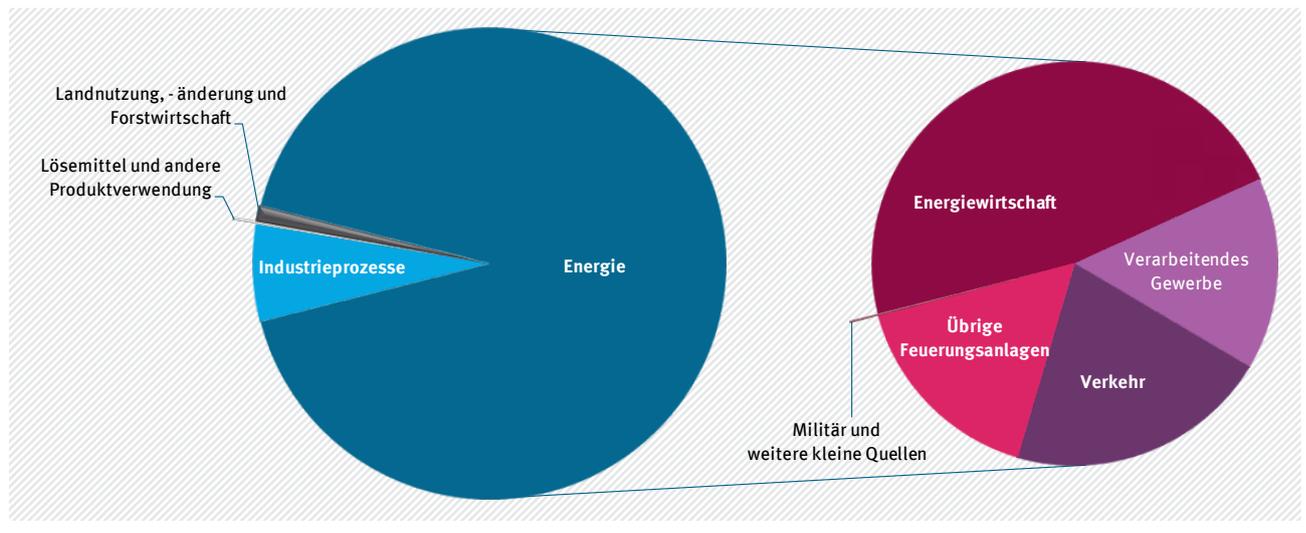
Trotz der bereits erreichten Fortschritte beim Ausbau der erneuerbaren Energien beruht die deutsche Energieversorgung größtenteils immer noch auf fossilen und nuklearen Energieträgern. Im Jahr 2011 entfielen auf sie noch 87,3 % des gesamten Endenergieverbrauchs²¹. Dies verursacht erhebliche Umweltbelastungen und -gefährdungen. Bereits bei der Gewinnung fossiler und nuklearer Energieträger entstehen langfristige, teilweise sogar irreversible 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. Bei der Verbrennung fossiler Energieträger zur Bereitstellung von Strom, Heizwärme und industrieller Prozesswärme entstehen Luftschadstoffe – wie Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Kohlenmonoxid oder Staub. Luftschadstoffe beeinträchtigen die menschliche Gesundheit, führen zur Versauerung und Eutrophierung von Gewässern und Böden, schädigen die Natur sowie Gebäude und Kulturgüter, z.B. Denkmäler. Außerdem entstehen hohe Emissionen des Treibhausgases CO₂, welches den höchsten Anteil am anthropogenen Treibhauseffekt und damit am globalen Klimawandel hat. Negative Folgen des Klimawandels sind z.B. häufigeres Auftreten von Hitze, Dürren, Starkniederschlägen und

Abbildung 1

Emissionen in Deutschland nach Quellgruppen 2011 (in CO₂-Äquivalenten, berücksichtigt CO₂, CH₄ und N₂O)



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten aus UBA (2012a).

Intensivierung tropischer Stürme, Anstieg des Meeresspiegels, Rückgang der Eis- und Schneebedeckung sowie Versauerung der Ozeane. Beeinträchtigungen des Klimas haben global weitreichende, 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 schwere Gesundheitsschäden verursachen. Wie das Reaktorunglück in Fukushima gezeigt hat, besteht im Kraftwerksbetrieb das Risiko von Unfällen mit unabsehbaren Schäden für Mensch und Umwelt. Zudem ist die Frage der langfristigen Endlagerung radioaktiver Abfälle nach wie vor ungeklärt.

Zu den energiebedingten Umweltbelastungen tragen vor allem Energiewirtschaft und Industrie erheblich bei (vgl. Abbildung 1). Die Energiewirtschaft umfasst in der Abgrenzung des deutschen Treibhausgasinventars die öffentliche Stromerzeugung, die zentrale Wärmeerzeugung – z.B. in Heizwerken –, die Raffinerien und die Kokereien. Die Energiewirtschaft ist in Deutschland der Sektor mit dem höchsten Ausstoß von Schwefeldioxid (53 %) ²² und Kohlendioxid (43 %) ²³ im Jahr 2011. Die Industrie betreibt ebenfalls Kraftwerke zur Eigenversorgung, bezieht jedoch den

größten Teil ihres Stroms aus Kraftwerken der öffentlichen Versorgung.

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

Daher strebt Deutschland mit der Energiewende den Übergang zu einer nachhaltigen Energieversorgung an. Im „Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung“ vom 28. September 2010 hat die Bundesregierung anspruchsvolle Ziele für den Klimaschutz und für die Verringerung des Energieverbrauchs festgelegt. Außerdem hat sie im Jahr 2011 den Atomausstieg beschlossen. Die Treibhausgasemissionen sollen bis 2020 um 40 % und bis 2050 um 80-95 % (jeweils gegenüber 1990) sinken. Zugleich soll der Primärenergieverbrauch um 20 % bis 2020 und um 50 % bis 2050 (jeweils gegenüber 2008) zurückgehen. Neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien ist die Steigerung der Energieeffizienz die zweite Säule der Energiewende.

Beim Übergang zu einer nachhaltigen Energieversorgung sind bereits einzelne Erfolge zu verzeichnen.

Insbesondere der Ausbau der erneuerbaren Energien geht zügig voran: 2012 wurden schon 12,7 % des gesamten Endenergieverbrauchs durch erneuerbare Energien bereitgestellt, so dass 145 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente Treibhausgasemissionen vermieden werden konnten²⁴.

Allerdings gibt es auch Probleme bei der Umsetzung der Energiewende. So stieg der Ausstoß von Treibhausgasen in Deutschland 2012 gegenüber 2011 um 1,6 % an²⁵. Ein wichtiger Grund hierfür liegt an den anhaltend niedrigen Preisen für Zertifikate im europäischen Emissionshandelssystem, die die Verstromung von Kohle – einem Energieträger mit sehr hohem CO₂-Ausstoß – lukrativ machen. Außerdem sind die Fortschritte bei der Steigerung der Energieeffizienz geringer als geplant: Bei Fortschreibung des derzeitigen Trends würde das Ziel der Bundesregierung, die Endenergieproduktivität bis 2020 um jährlich 2,1 % zu steigern²⁶, nicht erreicht werden.

Daher ist es wichtig, Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der erneuerbaren Energien zu beseitigen und ökonomische Anreize zum Energiesparen zu geben. Eine wichtige Rolle spielt dabei der Abbau umweltschädlicher Subventionen. Alle Glieder der Wertschöpfungskette – von der Gewinnung über die Umwandlung bis zur Nutzung von Energieträgern – sind Gegenstand expliziter oder impliziter Subventionen. Dies zeigen in den folgenden Abschnitten zahlreiche Beispiele.

Subventionen, die bei – gewerblichen oder privaten – Energieverbrauchern die Energiekosten senken, verringern die ökonomischen Anreize zur sparsamen und effizienten Nutzung von Energie und fördern dadurch den Energieverbrauch. Beispiele sind die zahlreichen 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 umweltschädlich, soweit sie den Wettbewerb zwischen den Energieträgern zu Gunsten relativ umweltschädlicher Energieträger verzerren und auf diese Weise einen nicht nachhaltigen Energieträgermix begünstigen. Dabei handelt es sich häufig um Subventionen der Energieträger Kohle und Kernenergie (vgl. Abschnitte 1.2.4 bis 1.2.6, 1.2.16 und 1.2.17). Erneuerbare Energien stehen im Wettbewerb zur fossilen und

nuklearen Energieerzeugung, die seit Jahrzehnten subventioniert werden und zudem Vorteile durch die unzureichende Internalisierung externer Umweltkosten genießen. Die dadurch entstehende Verzerrung des Wettbewerbs ist ein wesentlicher Grund dafür, dass die erneuerbaren Energien über das Erneuerbare Energien-Gesetz gefördert werden müssen.

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 z.B. 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 auch der Abbau umweltschädlicher Subventionen in anderen Bereichen 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

Die Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft wurden im Jahr 2010 nur mit 60 % der Regelsteuersätze für Strom und die Heizstoffe Erd- und Flüssiggas sowie bei Heizöl mit rund 73 % des Regelsteuersatzes belastet. Insgesamt profitierten nach dem 23. Subventionsbericht der Bundesregierung rund 20 000 Unternehmen von der Energiesteuerbegünstigung und knapp 97 000 Unternehmen von der Stromsteuerbegünstigung²⁷. Die Steuervergünstigung wurde eingeführt, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht zu gefährden. Jedoch befinden sich viele Unternehmen im Kreis der Begünstigten, die weder hohe spezifische Energiekosten aufweisen noch stark im internationalen Wettbewerb stehen, wie auch die vom BMF beauftragte Evaluierung dieser Subvention feststellt²⁸. Die Ausnahmeregelung hat zwar das Bundesverfassungsgericht bestätigt²⁹ und die EU-Kommission beihilferechtlich genehmigt³⁰, 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, zeigt beispielhaft folgende Entwicklung: Von 1993 bis 2010 steigerte die Industrie als größter Abnehmer ihren Stromverbrauch überdurchschnittlich um mehr als 20 %³¹.

Der Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen des Produzierenden Gewerbes lassen sich erheblich senken – sowohl mit Energieeffizienz- und Energiesparmaßnahmen als auch einem Wechsel der Energieträger. Bei der Verbesserung der Energieeffizienz besteht ein großer Nachholbedarf, insbesondere bei Querschnittstechniken – etwa elektrischen Antrieben, Druckluftsystemen, Dampferzeugung, Pumpen und Ventilatoren sowie Beleuchtung. Besonders wichtig sind die elektrischen Antriebe, die mit 68 % für einen Großteil des Stromverbrauchs in der Industrie verantwortlich sind³². Hier bestehen große wirtschaftliche Stromsparmöglichkeiten. Die Bundesregierung geht in ihrem Energiekonzept von einem erheblichen wirtschaftlichen Effizienzpotential in der Industrie von jährlich 10 Mrd. Euro aus³³. Jedoch bestehen in den Industriebetrieben – nicht zuletzt wegen der gewährten Steuervergünstigungen – zu geringe steuerliche Anreize zur energieeffizienten Produktion.

Im Jahr 2010 betrug die allgemeine Steuervergünstigung für das Produzierende Gewerbe sowie für die Land- und Forstwirtschaft insgesamt

2,518 Mrd. €.

Davon entfielen 2,2 Mrd. Euro auf die Stromsteuervergünstigung und 318 Mio. Euro auf die Energiesteuervergünstigung³⁴.

Bis Ende 2006 bezog sich die 40-prozentige 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. Dadurch stiegen die Steuerermäßigungen erheblich, beispielsweise für Erdgas von knapp 15 auf 22 Cent/kWh.

Im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 wurden die Regelungen zur Strom- und Energiesteuerermäßigung überarbeitet und damit ein erster Schritt zur Reduzierung der Ermäßigungen beschlossen. Ab Januar 2011 zahlen Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft 75 % der Regelsteuersätze anstatt wie bisher 60 %. Nach dem vom Bundestag verabschiedeten Haushaltsplan betragen die Begünstigungen für Strom- und Energiesteuer für 2011 noch 970 Mio. Euro³⁵.

Um die steuerlichen Anreize zu energiesparendem Verhalten im Produzierenden Gewerbe sowie der Land- und Forstwirtschaft deutlich zu verstärken, wäre es sinnvoll, die Steuervergünstigung schrittweise weiter abzubauen, und die Steuersätze vollständig auf das Niveau der anderen Wirtschaftsbereiche sowie des Haushaltssektors anzuheben. Der Abbau der Steuervergünstigung birgt allerdings die Gefahr, dass besonders energieintensive Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, mit Energiesteuern unzumutbar belastet und in ihrer Existenz gefährdet würden. Dies ließe sich jedoch mit einer Härtefallregelung vermeiden. Härtefallregelungen gab es z.B. bis 2012 beim Emissionshandel und beim „Kohlepennig“ bis in die 90er Jahre. Grundsätzlich gilt es bei der Reform auch weitere Subventionstatbestände des Strom- und Energiesteuergesetzes zu berücksichtigen und ein Gesamtkonzept für eine umweltgerechte Gestaltung zu entwerfen.

Falls der Staat weiterhin Energiesteuervergünstigungen gewährt, sollten diese nur noch Betriebe erhalten, die ein Energiemanagementsystem einführen und in diesem Rahmen ein Energiesparprogramm erarbeiten. Betriebe sollten jene Energiesparmaßnahmen verpflichtend durchführen, die sich aus einzelwirtschaftlicher Sicht lohnen. Auf diese Weise wäre sichergestellt, dass die Betriebe als Gegenleistung für die Steuerermäßigungen Energieeinsparungen und energieeffiziente Produktionsweisen realisieren.

1.2.2 Spitzenausgleich bei der Ökosteuern für das Produzierende Gewerbe

Zusätzlich zur allgemeinen Strom- und Energiesteuerermäßigung um 40 % der Regelsätze (vgl. Abschnitt 1.2.1) erhielten Unternehmen des Produzierenden Gewerbes im Jahr 2010 95 % ihrer verbleibenden Ökosteuernzahlungen erstattet, die über die mit einhergehenden Entlastungen bei den Rentenversicherungs-

beitragen hinausgehen³⁶. Begünstigt waren über 23.000 Unternehmen von der Strom- und über 11.000 Unternehmen von der Energiesteuerermäßigung³⁷. Die Begünstigung soll eine Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Unternehmen durch die Ökosteuern vermeiden.

Der Spitzenausgleich hatte im Jahr 2010 einen Umfang von

1,939 Mrd. €

und betrug somit mehr als ein Zehntel der gesamten Ökosteuereinnahmen von jährlich rund 18 Mrd. Euro. Die Steuerausfälle beliefen sich 2010 auf 1,766 Mrd. Euro bei der Stromsteuer und 173 Mio. Euro bei der Energiesteuer³⁸.

Der Spitzenausgleich wurde ab 2011 gekürzt und sieht derzeit eine Steuerrückerstattung von 90 % anstatt 95 % vor. Die Steuerrückerstattungen für den Spitzenausgleich betragen 2012 insgesamt 2,182 Mrd. Euro³⁹ und liegen damit deutlich höher als in den vorherigen Jahren. Dies liegt an der parallel erfolgten Kürzung der allgemeinen Steuerbegünstigung (vgl. Abschnitt 1.2.1), denn die Gewährung des Spitzenausgleichs bezieht sich auf die Mehrbelastung durch die Ökosteuern abzüglich der Ermäßigungen durch die allgemeine Strom- und Energiesteuerbegünstigung. Fällt die allgemeine Steuerbegünstigung geringer aus, profitieren mehr Unternehmen von der Regelung zum Spitzenausgleich.

Die beihilferechtliche Genehmigung des Spitzenausgleichs der Europäischen Kommission lief Ende 2012 aus. Für eine Verlängerung verlangte die EU-Kommission Gegenleistungen der Industrie bei Effizienzmaßnahmen. In Deutschland wurde daraufhin 2012 der Spitzenausgleich für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes bis 2022 neu geregelt.

Das Gesetz sieht vor, dass der Spitzenausgleich nur Unternehmen gewährt wird, die ein Energie- oder Umweltmanagementsystem nach ISO 50 001 oder EMAS einführen. Für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind auch „alternative Systeme zur Verbesserung der Energieeffizienz“ erlaubt, sofern sie den Anforderungen der Energie-Audit-Norm DIN EN 16247-1 entsprechen. Das Gesetz umfasst zudem eine „Effizienzvereinba-

ung“ zwischen Bundesregierung und Industrie, nach der sich das Produzierende Gewerbe verpflichtet, die Energieintensität jährlich um 1,3 % und ab 2016 um 1,35 % zu reduzieren. Im Rahmen einer Evaluierung 2017 werden weitere Zielwerte festgelegt (jedoch nicht unter 1,35 %). Die Reduktion der Energieintensität um 1,3 % ist nicht ambitioniert, denn der Wert entspricht einer Trendprognose der EU zur Entwicklung der Energieintensität in Deutschland für den Zeitraum 2010 bis 2020⁴⁰ – ohne zusätzliche Maßnahmen zur Effizienzsteigerung. Schon durch Strukturänderungen in der deutschen Industrie und der Energiewirtschaft (Atomausstieg, Ausbau erneuerbare Energien) verringert sich die Energieintensität erheblich. Die geforderte jährliche Reduktion von 1,3 % ist zudem weniger, als in der Vergangenheit erreicht wurde – im Zeitraum 1991 bis 2009 sank die Energieintensität um durchschnittlich 1,41 % pro Jahr⁴¹.

Der Spitzenausgleich schwächt den Anreiz zum energiesparenden Verhalten in den begünstigten Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sehr stark. Die aus dieser Regelung resultierenden Grenzsteuersätze betragen 2010 für Strom nur 3 % des normalen Stromsteuersatzes und in Bezug auf den Ökosteuerteil von Erd- und Flüssiggas – wegen der ab 2007 ausgedehnten allgemeinen Steuerermäßigung – sogar weniger als 3 % der regulären Ökosteuersätze. Konkret bedeutet dies, dass die betreffenden Unternehmen für eine zusätzlich verbrauchte Kilowattstunde Strom nicht mehr rund 2 Cent, sondern nur noch 0,06 Cent Ökosteuern zahlen mussten. Die Änderungen im Jahr 2011 führen zu Grenzsteuersätzen bei Strom von immer noch lediglich 7,5 % des normalen Steuersatzes und einem noch geringeren Grenzsteuersatz bei Erd- und Flüssiggas.

Die Spitzenausgleichsregelung ist deshalb von Grund auf reformbedürftig. Aus Umweltschutzsicht ist es sinnvoll, den Spitzenausgleich abzuschaffen, um den Anreiz zur Verminderung des Energieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen zu steigern. Unternehmen, welche durch die Abschaffung dieser Steuervergünstigung zu stark belastet würden, sollten durch die Härtefallregelung befreit werden (vgl. Abschnitt 1.2.1). Falls der Spitzenausgleich nicht abgeschafft wird, sollte der Staat in stärkerem Maße Gegenleistungen für die Begünstigung verlangen. Die bereits beschlossene Anforderung eines Energie- oder Umweltmanagementsystems ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Jedoch sollte der Gesetzgeber die

Unternehmen zusätzlich verpflichtet, die im Rahmen des Managementsystems als wirtschaftlich rentabel identifizierte Energiesparmaßnahmen verpflichtend durchzuführen⁴². Auf diese Weise wird sichergestellt, dass Unternehmen im Rahmen ihrer individuellen Möglichkeiten die Energieeffizienz erhöhen.

1.2.3 Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren

Seit 2006 sind aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit viele energieintensive Prozesse vollständig von der Energie- und Stromsteuer befreit. 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 (z.B. in der Grundstoff- und Baustoffindustrie) von der Energiebesteuerung befreit. Steuerbefreit sind im Einzelnen die Elektrolyse, chemische Reduktionsverfahren, Prozesse der Metallerzeugung und -bearbeitung sowie die thermische Abfall- und Abluftbehandlung. Ebenfalls befreit sind Prozesse der Glas-, Keramik-, Ziegel-, Zement- und Kalkindustrie, die Herstellung weiterer Baustoffe wie Gips, Kalksandstein, Porenbetonzeugnisse und Asphalt sowie mineralische Düngemittel. Die Steuerbefreiungen sind nach der EG-Energiesteuerrichtlinie zulässig, aber nicht zwingend vorgeschrieben⁴³.

Die Steuervergünstigungen belaufen sich für das Jahr 2010 auf insgesamt

983 Mio. €⁴⁴.

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 gelten⁴⁵. 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 auf die genannten chemischen, metallurgischen und

mineralogischen Produktionsverfahren und die Herstellung von Baugrundstoffen ausdehnen.

1.2.4 Steinkohlesubventionen

Der deutsche Steinkohlebergbau war mit über 1,4 Mrd. Euro im Jahr 2010 und einem Anteil von etwa 20 % nach wie vor der größte Empfänger direkter Finanzhilfen des Bundes. Darin enthalten waren im Jahr 2010 knapp 1,32 Mrd. Euro 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 106 Mio. Euro. In Nordrhein-Westfalen waren für 2010 zudem 492 Mio. Euro an Steinkohlenbeihilfen vorgesehen⁴⁶, so dass das Subventionsvolumen im Jahr 2010

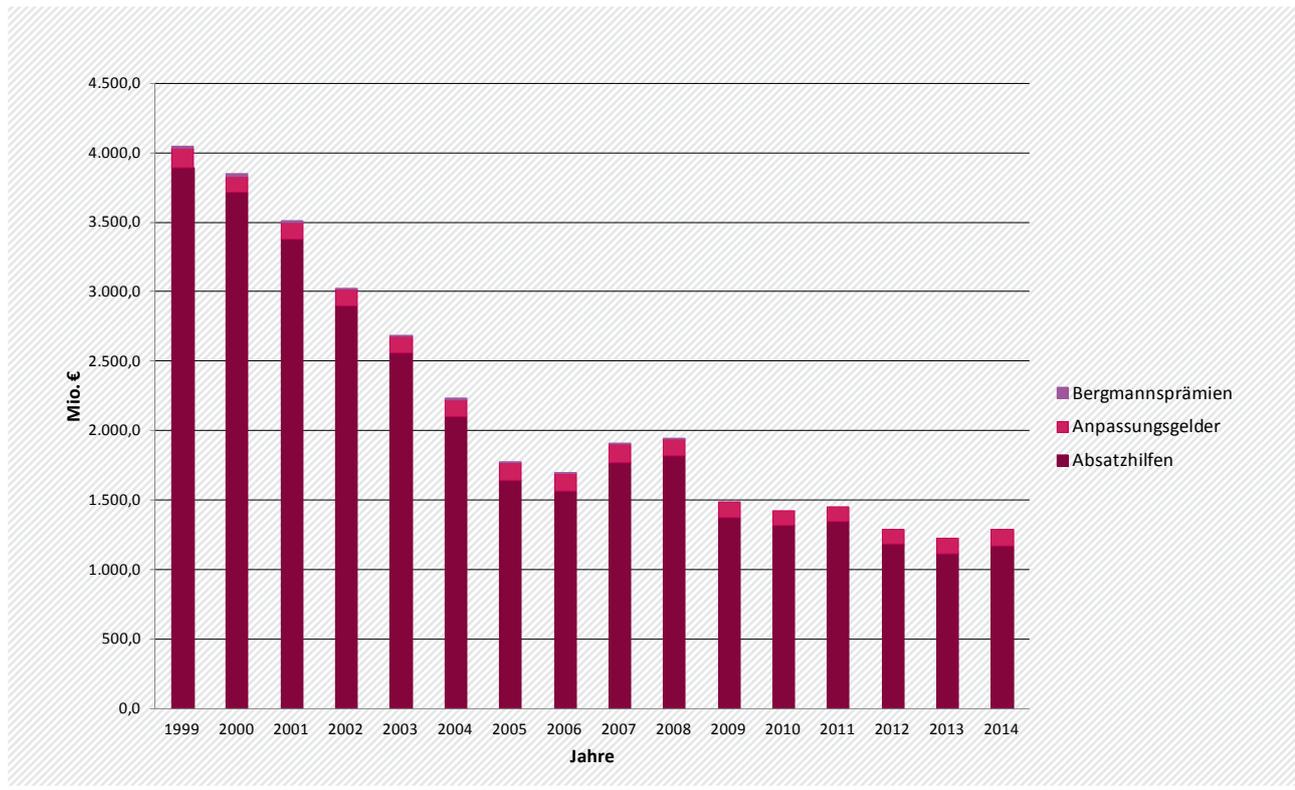
1,917 Mrd. €

betrug (vgl. Abbildung 2). Bei einer Fördermenge von 12,9 Mio. Tonnen an Steinkohle waren im Jahr 2010 noch 24.200 Menschen im deutschen Steinkohlebergbau beschäftigt⁴⁷ – rein rechnerisch entfielen also 2010 auf jeden Arbeitnehmer 79.215 Euro Subventionen.

Im Jahr 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 beenden⁴⁸. Von 2009 bis 2018 stellen der Bund mit rund 15,6 Mrd. Euro und das Land Nordrhein-Westfalen mit rund 3,9 Mrd. Euro weitere Subventionen bereit (ohne Berücksichtigung von Anpassungsgeldleistungen)⁴⁹. Dies schreibt das Steinkohlefinanzierungsgesetz fest. Der EU-Ministerrat beschloss am 10. Dezember 2010, dass die Stilllegung der Bergwerke bis Ende 2018 abgeschlossen sein muss.

Die Kosten der Steinkohleförderung sind in Deutschland im Vergleich zu den Gesteinskosten in anderen Ländern so hoch, dass der Steinkohlebergbau in Deutschland nur mit dauerhaften Subventionen weiter bestehen könnte. Daher ist die Beendigung der Steinkohlesubventionen schon aus ökonomischen Gründen sinnvoll. Darüber hinaus erzeugt der Kohleabbau gravierende Umweltprobleme und Folgekos-

Staatliche Förderung der Steinkohle von 1999 bis 2014



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten aus den Subventionsberichten des Bundesministeriums der Finanzen

ten. Aus Kohlebergwerken entweicht das besonders klimaschädliche Treibhausgas Methan. Bergehalde sind aufwändig abzudichten, 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. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen geht davon aus, dass sich die Kosten für die dauerhafte Polderwasserhaltung zum Ausgleich bergbaulicher Einwirkungen im Ruhrgebiet auf jährlich 51 Mio. Euro (zuzüglich Inflation, Basisjahr ist 2005) summieren werden⁵⁰. Nach dem Steinkohlefinanzierungsgesetz⁵¹ zur Finanzierung der Ewigkeitskosten durch die RAG-Stiftung müssen die Revierländer und der Bund unter Umständen einen Teil der Ewigkeitslasten übernehmen, wenn das Stiftungsvermögen nicht ausreicht.

Die Stromerzeugung durch Kohle verursacht durch die Emission von Schadstoffen erhebliche Umwelt- und Gesundheitsschäden. Alleine die Gesundheitsschäden verursachen in der EU jedes Jahr Milliar-

denkosten⁵². In Deutschland lagen die Umweltkosten (Treibhausgase und Luftschadstoffe) der Stromerzeugung durch Steinkohlekraftwerke 2011 bei etwa 10 Mrd. Euro⁵³. Obwohl ein Ende der deutschen Steinkohleförderung zunächst nur zu einer Substitution durch Kohleimporte führt, ist der Verzicht auf die Steinkohlesubventionen dennoch ein wichtiges Signal für eine langfristig klimagerechte Energiepolitik. Denn um die Klimaziele der Bundesregierung⁵⁴ erreichen zu können, ist ein Energieträgermix notwendig, der erheblich weniger CO₂-Emissionen verursacht als bisher.

Einige Gründe sprechen dafür, die Steinkohlesubventionen noch schneller als bisher geplant zu reduzieren. Denn die damit einhergehende Entlastung der öffentlichen Haushalte würde finanzielle Freiräume für die Fördermaßnahmen schaffen, die zur Umsetzung der Energiewende erforderlich sind, z.B. bei der energetischen Gebäudesanierung. Hieraus würden – neben geringeren Treibhausgasemissionen – auch positive Beschäftigungswirkungen resultieren⁵⁵. Ein erheblicher Teil der frei werdenden Mittel durch den beschleunigten Subventionsabbau sollte allerdings

für Maßnahmen zur Vermeidung sozialer Härten bei den im Steinkohlebergbau Beschäftigten und für Maßnahmen zur regionalen Strukturförderung verwendet werden.

1.2.5 *Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft*

Die deutsche Braunkohlewirtschaft erhält auf verschiedene Art und Weise Subventionen. Da es sich nicht um direkte Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen handelt, gehen diese Begünstigungen nicht aus dem Subventionsbericht der Bundesregierung hervor. Sie sind schwierig zu identifizieren und quantifizieren⁵⁶.

Besonders bedeutsam ist die Freistellung des Braunkohletagebaus von der Förderabgabe für Bodenschätze. Laut Bundesberggesetz sind auf bergfreie Bodenschätze grundsätzlich 10 % des Marktpreises als Förderabgabe zu zahlen. Die Länder sind befugt diesen Satz zeitweilig zu variieren oder bestimmte Rohstoffe von der Förderabgabe zu befreien, wovon auch in einzelnen Ländern in unterschiedlicher Art und Weise Gebrauch gemacht wird. Auf Grundlage alter Rechte⁵⁷ ist der Braunkohletagebau von dieser Förderabgabe gänzlich ausgenommen. In Deutschland wurden 2010 169,4 Mio. Tonnen Braunkohle gefördert⁵⁸. Eine Förderabgabe in Höhe von 10 % des Preises von 15,31 €/Tonne⁵⁹ würde daher 259 Mio. Euro pro Jahr ausmachen.

Eine weitere Subvention besteht in der Nichtheranziehung der Braunkohlewirtschaft zur Entrichtung eines Wasserentnahmeentgelts. Wasserentnahmeentgelte sind in 13 von 16 Bundesländern eingeführt und werden in allen Bundesländern mit Braunkohletagebau erhoben. Sie dienen dazu, den Verursachern die durch die Entnahme des öffentlichen Guts „Wasser“ entstehenden Umwelt- und Ressourcenkosten in Rechnung zu stellen⁶⁰. Sofern die durch die Sümpfungen (Grundwasserabsenkungen) hervorgerufenen Umweltbeeinträchtigungen nicht mit Umweltauflagen vollständig kompensierbar sein sollten, bliebe somit ein Bedarf, die Umwelt- und Ressourcenkosten den Verursachern, das heißt der Braunkohlewirtschaft, anzulasten. Aber die meisten Bundesländer, die diese Abgabe erheben, befreien die Entwässerung der Braunkohletagebaue – sofern das Wasser nicht für andere Zwecke wie z.B. zur Kühlung von Kraftwerken genutzt wird – von diesem Entgelt und subventionie-

ren damit die Braunkohlewirtschaft. Einen Schritt zum Abbau dieser umweltschädlichen Subvention hat Nordrhein-Westfalen unternommen: Im Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltes vom 25.07.2011 wurde die Ausnahmeregelung für Braunkohle abgeschafft, so dass nun auch der Braunkohlenabbau für die Wasserentnahme mit einem Entgelt belegt wird.

Die Subventionierung des unentgeltlichen Wasserverbrauchs beträgt mindestens 20 Mio. Euro jährlich⁶¹, 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 weitgehenden Freistellung von den Wasserentnahmeentgelten begünstigen die Bundesländer die Braunkohle implizit durch die unentgeltliche oder verbilligte Nutzung von Ressourcen um jährlich insgesamt

mindestens 279 Mio. €.

Darüber hinaus bestehen weitere Subventionen für die Braunkohlewirtschaft, etwa durch Ausnahmeregelungen im Energiebereich. So ist der Braun- und Steinkohlenbergbau beispielsweise im Jahr 2010 mit 56 Mio. Euro und 2012 mit 103 Mio. Euro durch die besondere Ausgleichsregelung des EEG (vgl. Abschnitt 1.2.11) begünstigt⁶².

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 ist⁶³. Ein Beispiel für die weiträumige Beeinträchtigung der Gewässerqualität durch Tagebaue ist derzeit an der Spree zu beobachten. Der Braunkohletagebau in der Lausitz verursacht eine Belastung der Spree mit Eisenhydroxid und Sulfat (sogenannte Verockerung), beide Stoffe sind in höheren Konzentrationen schädlich⁶⁴. Neben Folgen für Flora und Fauna ist durch die Braunfärbung der Spree auch der Tourismus betroffen. Zudem führt der hohe Flächenbedarf des Braunkohle-Tagebaus zu großräumiger Zerstörung der Landschaft und von Siedlungen. Eine Sanierung der Flächen nach Beendigung des Bergbaus ist außerdem notwendig, um diese wieder

nutzen zu können. Hierfür sind erhebliche finanzielle Mittel notwendig. Für die Braunkohlesanierung der Altlasten aus DDR-Zeiten in der Lausitz und in Mitteldeutschland stellen Bund und Länder von 2013 bis 2017 1,2 Mrd. Euro bereit – alleine für die Gewässer- nachsorge, da die bergtechnische Sanierung weitestgehend abgeschlossen ist⁶⁵. Des Weiteren sind bei der Stromerzeugung aus Braunkohle 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 die Braunkohlegewinnung ist die Förderabgabe in Höhe von 10 % des Marktwertes zu erheben. Hierfür wäre eine Änderung des Bundesberggesetzes notwendig. Der Abgabensatz läge dann bei circa 1,53 €/Tonne Braunkohle. Für den Braunkohletagebau sollten die Länder – wie in Nordrhein-Westfalen bereits umgesetzt – auch Wasserentnahmeentgelte erheben. Die Abgabe sollte die Umwelt- und Ressourcenkosten der Grundwasserentnahme decken und in der Tarifgestaltung eine sinnvolle Weiterverwertung des gehobenen Wassers begünstigen. 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 beispielsweise am Emissionshandel teil und sind als energieintensive Prozesse von der Energiebesteue-

rung 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 Kohle, die zur Wärmeerzeugung 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 2010 knapp 15 Mio. Euro⁶⁶. Dieses Aufkommen entstand ausschließlich aus der gewerblichen Verwendung von Kohle zur Wärmeerzeugung, weil die Kohlesteuer für private Haushalte aus sozialen Gründen bis zum 31. Dezember 2010 ausgesetzt blieb. Bei einem Kohleverbrauch der privaten Haushalte für Heizzwecke von knapp 2 Mio. Tonnen Steinkohleeinheiten (SKE) oder 58 Mio. GJ im Jahr 2010⁶⁷ entging dem Staat wegen der Steueraussetzung ein Aufkommen von über 19 Mio. Euro jährlich. Seit Januar 2011 zahlen auch private Verbraucher den Steuersatz von 0,33 €/GJ.

Der Steuersatz von 0,33 €/GJ spiegelt die von der Kohlenutzung ausgehenden Umwelt- und Gesundheitsbelastungen durch Schwefeldioxid, CO₂-Emissionen und Feinstaub nicht annähernd wider. Die zu geringe Besteuerung der Kohle ruft im Wärmemarkt Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der emissionsärmeren, aber weit stärker 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 für 2010 ein Subventi-

onsvolumen für die zur Wärmeerzeugung eingesetzte Kohle von

190 Mio. €.

Davon entfallen 74,7 Mio. Euro auf den zu gering besteuerten gewerblichen und 114,8 Mio. Euro auf den 2010 noch 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 Erhöhung 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.

1.2.7 Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen

Das so genannte Herstellerprivileg des Energiesteuer-gesetzes erlaubt es Betrieben, die Energieerzeugnisse produzieren - also z.B. Raffinerien, Gasgewinnungs- und Kohlebetriebe -, für ihre Produktion Energieträger steuerfrei zu verwenden. Dies betrifft sowohl auf dem eigenen Betriebsgelände hergestellte als auch fremdbezogene Energieerzeugnisse - wie Mineralöle, Gase oder Kohle. Die Bundesregierung rechnet im 23. Subventionsbericht mit Steuerausfällen für 2010 von

300 Mio. €⁶⁸.

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

energiesteuerlichen Regelungen⁶⁹ gelten wie für andere energieintensive Unternehmen des Produzierenden Gewerbes.

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

Zu berücksichtigen ist, dass das Herstellerprivileg EU-weit besteht und die europäische Energiesteuer-richtlinie die Besteuerung eigenerzeugter Energieträger ausschließt⁷⁰. 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 haben⁷¹. 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. Nach dem Reformvorschlag der EU-Energiesteuerrichtlinie von 2011 ist dies jedoch nicht vorgesehen.

1.2.8 Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger

Energieträger, die nicht als Heiz- oder Kraftstoff dienen, sind von der Energiebesteuerung ausgenommen (§ 25 EnergieStG). 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 Bitumen und Schmierstoffe. Im Jahr 2010 betrug das Gesamtvolumen der nicht-energetischen Energiever-

wendung in Deutschland knapp 1000 Petajoule, das waren 7 % des gesamten Primärenergieverbrauchs⁷². 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 1,66 Mrd. Euro oder 1,5 Mrd. Euro. Da ein überwiegender Teil der nicht-energetischen Verwendung auf Öl entfällt, beträgt das Subventionsvolumen konservativ geschätzt

1,58 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 Umweltwirkungen 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 *Kostenlose Zuteilung von CO₂-Emissionsberechtigungen*

Im Rahmen des europäischen Emissionshandels wurden in Deutschland im Jahr 2010 rund 396 Mio. der jährlichen CO₂-Emissionsberechtigungen den Anlagen der Energiewirtschaft und der Industrie kostenlos zugeteilt⁷³. Die Betreiber der am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen konnten somit weiterhin im Rahmen ihrer zugeteilten Berechtigungen kostenfrei CO₂ emittieren.

Emissionsberechtigungen sind nur im Rahmen einer Obergrenze – dem Cap – verfügbar, können aber gehandelt werden. Dadurch ergibt sich ein Marktpreis für Emissionsberechtigungen⁷⁴. Der Staat kann

die Berechtigungen entweder versteigern oder aber kostenlos an die Anlagenbetreiber vergeben, um die Kosten für die Wirtschaft oder einzelne Sektoren niedrig zu halten. Durch die kostenlose Zuteilung verzichtet der Staat auf entsprechende Einnahmen. Die kostenlose Vergabe von Emissionsrechten erfüllt somit die in Teil I Kapitel 2 genannten Kriterien einer impliziten Subvention (indirekte Budgetwirkung, staatliche Bereitstellung von Rechten zu Preisen, die unterhalb des Marktpreises liegen).

Die Höhe der Subvention hängt von den zum Teil stark schwankenden und seit 2010 deutlich gesunkenen Marktpreisen für Emissionsberechtigungen ab. Während der Preis für eine Emissionsberechtigung im Jahr 2010 durchschnittlich 15,40 €/Tonne CO₂ betrug, lag der Preis in der 3. Handelsperiode (Januar 2013 bis März 2014) nur noch bei durchschnittlich 4,80 €/Tonne CO₂⁷⁵. Mit den Durchschnittspreisen des Jahres 2010 bewertet, betrug das Subventionsvolumen der 396 Mio. kostenlos an deutsche Anlagenbetreiber zugeteilten Emissionsberechtigungen im Jahr 2010 insgesamt

6,098 Mrd. €.

Auch wenn die festgelegte Emissionsobergrenze durch die Art der Vergabe der Berechtigungen nicht berührt wird, senkt die kostenlose Zuteilung den Anreiz, Emissionen zu vermeiden oder zu reduzieren. Dies begünstigt den Einsatz von klimaschädlichen Brennstoffen oder Technologien. Zudem besteht die Gefahr, dass Investitionen in emissionsintensive Verfahren und Technologien getätigt werden, die eine lange Lebensdauer haben und mit den mittel- bis langfristigen deutschen bzw. europäischen Klimaschutzziele nicht kompatibel sind (sogenannte Lock-in-Effekte). Dadurch erhöhen sich die künftigen volkswirtschaftlichen Kosten für die Erreichung der Klimaschutzziele.

Die kostenlose Zuteilung hat außerdem zu großen Mitnahmeeffekten bei den Energieversorgungsunternehmen geführt: Viele Energieversorger haben den CO₂-Preis als Opportunitätskosten in ihre Produktionskosten einkalkuliert und auf die Strompreise aufgeschlagen, obwohl sie die Emissionsberechtigungen kostenlos erhalten haben. Dies hat vor allem in der ersten Handelsperiode (2005-2007), in geringerer Maße aber auch noch in der zweiten Handelsperiode zu Zusatzgewinnen (sogenannten Windfall Profits) in

Milliardenhöhe geführt. In der zweiten Handelsperiode (2008-2012) haben sich diese Zusatzgewinne in Deutschland reduziert, u.a. da die kostenlose Zuteilung für die Stromerzeugung über einen sogenannten Veräußerungsfaktor gekürzt wurde⁷⁶. Die frei werdenden Emissionsberechtigungen in Höhe von 40 Mio. Berechtigungen pro Jahr wurden veräußert bzw. versteigert und die Erlöse daraus in den Haushalt überführt. Seit 2012 fließen die Erlöse in den Energie- und Klimafonds (EKF) und wurden bislang vorrangig für Klimaschutzmaßnahmen im In- und Ausland verwendet.

Da die kostenlose Zuteilung für Industrieanlagen zwischen 2008 und 2012 auf der Basis historischer Emissionen erfolgte (Grandfathering), die Emissionen der Industrie in diesem Zeitraum aber u.a. aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise zurückgingen, erhielt die Industrie - vor allem die Stahlindustrie, die mineralverarbeitende Industrie und Raffinerien - mehr Emissionsberechtigungen kostenlos zugeteilt als sie emittierte. Im Jahr 2010 betrug der Zuteilungsüberschuss für deutsche Industrieanlagen 17,2 Mio. Emissionsberechtigungen, was bewertet mit dem Jahresdurchschnittspreis einem Marktwert von rund 265 Mio. Euro entsprach. Kumuliert über die gesamte zweite Handelsperiode beträgt der Zuteilungsüberschuss rund 101,3 Mio. Emissionsberechtigungen⁷⁷. Der Anreiz, Emissionen zu mindern, war demzufolge in der zweiten Handelsperiode sehr gering und wirkt auch noch in die Gegenwart und Zukunft hinein, da die überschüssigen Emissionsberechtigungen auch in der laufenden, dritten Handelsperiode (2013 – 2020) zur Erfüllung der Abgabepflicht genutzt werden können.

Während in der ersten und zweiten Handelsperiode Emissionsberechtigungen größtenteils kostenlos zugeteilt wurden, soll in der laufenden Handelsperiode der überwiegende Teil der Berechtigungen versteigert werden. Für die Emissionen aus der Stromerzeugung müssen Emissionsberechtigungen vollständig am Markt erworben werden. Industrieanlagen erhalten zum Teil weiterhin eine kostenlose Zuteilung, deren Höhe sich allerdings jedes Jahr verringert. Die kostenlose Zuteilung für die Industrie richtet sich überwiegend nach EU-einheitlichen, produktbezogenen Benchmarks auf Basis der effizientesten Anlagen der jeweiligen Branche. Die Zuteilung wird außerdem jedes Jahr um einen sektorübergreifenden Korrekturfaktor gekürzt, der zwischen 2013 und 2020 durch-

schnittlich 11,6 % beträgt⁷⁸. Zudem soll der Anspruch auf kostenlose Zuteilung für Industrieanlagen von 80 % im Jahr 2013 auf 30 % im Jahr 2020 sinken. Von der letztgenannten Regel sind allerdings Anlagen aus Branchen, die als Carbon Leakage-gefährdet⁷⁹ eingestuft werden, ausgenommen. Dies soll vermeiden, dass die Regelungen des Emissionshandels zu einer Verlagerung der industriellen Produktion und der zugehörigen Emissionen von der EU in Nicht-EU-Länder führen. Da aktuell nahezu alle dem Emissionshandel unterliegenden Branchen als Carbon Leakage-gefährdet gelten, ist diese Regelung bislang aber wirkungslos und erfasst auch Branchen, die nicht wirklich von einem Carbon-Leakage bedroht sind⁸⁰. Auch nach Überprüfung der sogenannten Carbon-Leakage-Liste im Jahr 2014 gelten weiterhin nahezu alle für den Emissionshandel relevanten Branchen als Carbon-Leakage-gefährdet, da bei der Überprüfung nach der selben Berechnungsmethodik vorgegangen und umstrittene Annahmen, z.B. ein Preis in Höhe von 30 Euro pro CO₂-Zertifikat, übernommen wurden.

Dennoch stellen die Zuteilungsregelungen der dritten Handelsperiode einen erheblichen Fortschritt dar, sowohl hinsichtlich der Reduzierung der kostenlosen Zuteilung insgesamt und damit der Ausdehnung des Verursacherprinzips als auch durch die Zuteilung auf Basis ambitionierter Benchmarks mit entsprechenden Anreizen für effizientere und emissionsärmere Technologien.

Langfristig sollten aber alle Emissionsberechtigungen versteigert werden, da nur auf diese Weise dem Verursacherprinzip vollständig Rechnung getragen wird und die Erlöse daraus für Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden können.

1.2.10 Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen

Seit 2013 besteht für EU-Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, Zuschüsse an Unternehmen bestimmter Branchen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen zu zahlen (Strompreiskompensation)⁸¹. Auf EU-Ebene wurden hierfür die besonders stromintensiven und im internationalen Wettbewerb stehenden Branchen identifiziert. Das Bundeswirtschaftsministerium hat für die nationale Ebene eine Richtlinie zur Kompensation von indirekten CO₂-Kosten erarbeitet, die von der Europäischen

Kommission genehmigt wurde und rückwirkend seit Januar 2013 gilt⁸². Derzeit sind für die Strompreiskompensation für 2013 rund 350 Mio. Euro⁸³ vorgesehen, sie werden jedoch erst 2014 haushaltswirksam. Die Finanzierung soll aus dem Energie- und Klimafonds (EKF) und dem Bundeshaushalt erfolgen.

Die Strompreiskompensation läuft der Wirkungsweise des Emissionshandels zuwider, denn der Emissionshandel soll gerade durch einen Preis für Emissionszertifikate Anreize für eine verbesserte Energieeffizienz setzen. Durch die Strompreiskompensation wird dieser Anreiz deutlich gemindert. Zudem führt sie tendenziell zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen im EU-Binnenmarkt, da nur Staaten mit entsprechenden Haushaltsspielräumen eine Kompensationsregelung finanzieren können. Derzeitig haben lediglich Großbritannien, die Niederlande, Spanien, Holland, Flandern und Deutschland ein System zur Strompreiskompensation eingeführt. Daher sollte die Möglichkeit der Begünstigung durch eine Strompreiskompensation auf EU-Ebene abgeschafft werden. Falls eine Abschaffung auf EU-Ebene politisch nicht durchsetzbar ist, sollte wenigstens die nationale Strompreiskompensation entfallen.

Die bestehende nationale Begünstigung könnte ebenfalls reformiert werden. Das Kriterium der Sektorzugehörigkeit könnte wie in Großbritannien durch eine individuelle Nachweispflicht ergänzt werden. Dort müssen die Unternehmen individuell darlegen, dass sie durch die indirekten CO₂-Kosten aufgrund ihrer beihilfefähigen Produkte Carbon Leakage gefährdet sind, um von der Begünstigung zu profitieren⁸⁴.

1.2.11 Besondere Ausgleichsregelung des EEG für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) fördert im Interesse des Klima- und Umweltschutzes den Ausbau der erneuerbaren Energien. Ziel ist es, den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch bis 2025 auf 40 % bis 45 % und bis spätestens 2050 auf mindestens 80 % zu erhöhen⁸⁵. Das EEG ist außerordentlich erfolgreich. So stieg der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch in den letzten Jahren deutlich von 6,2 % in 2000 auf 23,59 % in 2012⁸⁶.

Die Finanzierung der EEG-Förderung erfolgt über eine Umlage auf den Stromverbrauch. Die Höhe der

EEG-Umlage wird jährlich neu festgelegt. Der reguläre Umlagesatz stieg von 2010 bis 2014 von 2,047 Cent/kWh auf 6,24 Cent/kWh⁸⁷. Stromintensive Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und des Bergbaus müssen nur eine stark ermäßigte EEG-Umlage zahlen, da für sie die besondere Ausgleichsregelung (BesAR, § 40 ff. EEG) gilt. Sie soll die stromintensiven Unternehmen vor einer Gefährdung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit schützen.

Voraussetzung für die Inanspruchnahme der besonderen Ausgleichsregelung im Jahr 2010 war für Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und des Bergbaus ein jährlicher Mindeststrombezug von 10 GWh und eine Stromintensität⁸⁸ von mindestens 15 %. Außerdem müssen die Unternehmen ab einem Stromverbrauch von 10 Gigawattstunden ein Energiemanagementsystem einführen. Die Begünstigungen wurden mit der Novelle des EEG 2012 ausgeweitet (vgl. Tabelle 2). Dabei ist die zu zahlende EEG-Umlage bei Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und des Bergbaus nach ihrem Stromverbrauch und der Stromintensität gestaffelt (§ 41 EEG).

Schienenbahnen müssen bei einer Mindestabnahme von 10 GWh für Fahrstrom nur eine reduzierte EEG-Umlage von 0,05 Cent/kWh zahlen. Für einen 10 %-igen Selbstbehalt muss die volle Umlage gezahlt

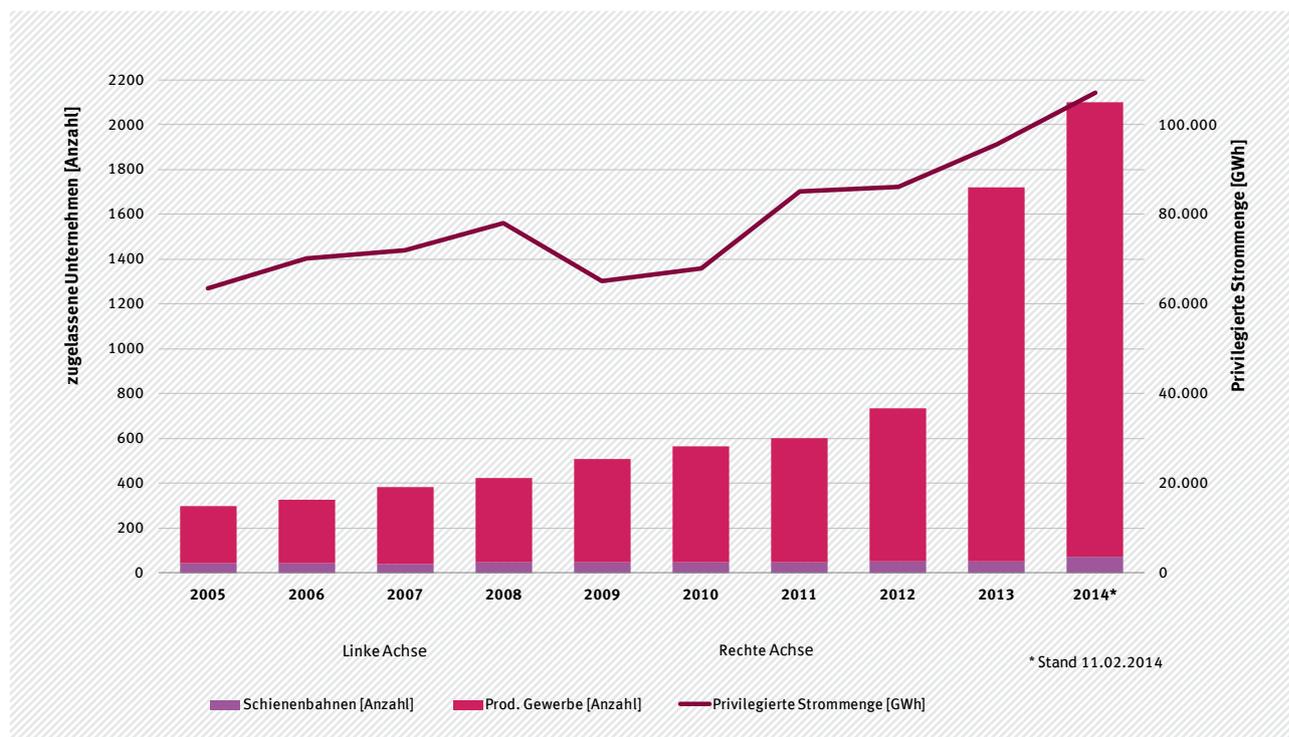
Tabelle 2

Privilegien der BesAR für Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und des Bergbaus gemäß EEG 2012

Strombezug und Stromintensität der Unternehmen	Zu zahlende EEG-Umlage
Bis 1 GWh	Reguläre EEG-Umlage
1 GWh bis einschließlich 10 GWh und Stromintensität mindestens 14 %	10 % der regulären EEG-Umlage
Über 10 GWh bis einschließlich 100 GWh und Stromintensität mindestens 14 %	1 % der regulären EEG-Umlage
Über 100 GWh und Stromintensität zwischen 14 % und unter 20 %	0,05 Cent/kWh
Mindestens 100 GWh und Stromintensität von mindestens 20 %	0,05 Cent/kWh (für gesamten Strombezug, keine Staffelung)

Abbildung 3

Entwicklung der Anzahl der begünstigten Unternehmen und der BesAR Strommenge zwischen 2005 und 2014



Quelle: Aktualisierung nach Reuster, L. und Nestle, U. (2013), S. 10

werden (§ 42 EEG). Die Vergünstigung dient der intermodalen Wettbewerbsfähigkeit der Schienenbahnen.

Die Zahl der privilegierten Unternehmen stieg in den letzten Jahren erheblich, ebenso die privilegierte Strommenge (vgl. Abbildung 3). 2013 profitierten 1691 Unternehmen und Schienenbahnen von der Begünstigung, die privilegierte Strommenge lag bei insgesamt 94.181 GWh (Stand April 2013)⁸⁹. Zum Vergleich: 2010 betrug die Anzahl der begünstigten Unternehmen lediglich 566 und die begünstigte Strommenge lag bei 80.665 GWh. Der große Zuwachs bei der Zahl der begünstigten Unternehmen im Jahr 2013 ist vor allem auf die EEG-Novelle von 2012 zurückzuführen. Sie verringerte die geforderte Stromintensität von 15 % auf 14 % und den erforderlichen Mindeststrombezug von 10 GWh auf 1 GWh.

Die besondere Ausgleichsregelung stellt eine gezielte Begünstigung durch staatliche Regulierung dar und gehört damit zu den impliziten Subventionen ohne direkte Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Die

Entlastungen der stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen durch die besondere Ausgleichsregelung beliefen sich im Jahr 2010 auf

1,455 Mrd. €⁹⁰.

Durch die Entlastung der Industrie und der Schienenbahnen werden die Anreize zu einem effizienten Stromeinsatz deutlich gemindert und mögliche Potentiale für Einsparungen nicht genutzt. Da die Finanzierung des EEG durch eine Umlage erfolgt, führt die Entlastung der Industrie und der Schienenbahnen zwangsläufig zu einer höheren Belastung der nicht-privilegierten Verbraucher⁹¹. Dies betrifft in erster Linie die privaten Haushalte, jedoch auch Unternehmen, die unter den Schwellenwerten für den Stromverbrauch und die Stromintensität liegen. Dadurch kann es zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen begünstigten und nicht begünstigten Unternehmen kommen. Darüber hinaus bedeutet die ungleiche Belastung der Verbraucher auch eine Entsolidarisierung bei der Finanzierung der Energiewende.

Ohne die besondere Ausgleichsregelung wäre die EEG-Umlage 2010 um gut 0,39 Cent/kWh⁹² geringer gewesen. Durch den Anstieg der EEG-Umlage und die Ausweitung der besonderen Ausgleichsregelung stieg auch die Begünstigung: 2012 betrug die Entlastung durch die besondere Ausgleichsregelung bereits 2,715 Mrd. Euro⁹³. Ohne die besondere Ausgleichsregelung wäre die EEG-Umlage 2012 um 0,63 Cent/kWh⁹⁴ geringer ausgefallen.

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz wurde 2014 überarbeitet, um eine europarechtskonforme Gestaltung sicherzustellen. Im Juli 2014 wurde das reformierte Gesetz beschlossen. Es beinhaltet auch Änderungen der BesAR und ermöglicht nun Entlastungen für 219 Branchen. Antragsberechtigt sind Unternehmen, deren Stromkostenanteil an der Bruttowertschöpfung bestimmte Grenzen überschreitet. Die privilegierten Unternehmen zahlen die volle EEG-Umlage für die erste Gigawattstunde (Selbstbehalt). Für den darüber hinaus gehenden Stromverbrauch ist die Belastung auf 15 % der EEG-Umlage begrenzt. Sie ist jedoch gedeckelt (auf 4 % der Bruttowertschöpfung des Unternehmens bei einer Stromkostenintensität von weniger als 20 % bzw. 0,5 % bei einer Stromkostenintensität von mindestens 20 %). Ungeachtet dieser Regelung müssen privilegierte Unternehmen für jede Kilowattstunde mindestens 0,1 Cent/kWh an EEG-Umlage zahlen, Unternehmen der Nichteisen-Metallbranche mindestens 0,05 Cent/kWh. Unternehmen, die im Jahr 2014 in der besonderen Ausgleichsregelung privilegiert sind, künftig aber nicht mehr antragsberechtigt sein werden, zahlen ab dem Jahr 2015 für die erste Gigawattstunde die volle EEG-Umlage und im Übrigen mindestens 20 % der EEG-Umlage.

Gemessen an dem Ziel der BesAR, die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschafts- und Industriestandortes Deutschland zu erhalten, ist die Branchenliste zu großzügig ausgelegt. Sie sollte sich auf Branchen beschränken, die keine ausreichende Möglichkeit besitzen, gestiegene Stromkosten auf die Produktpreise zu überwälzen. Als Grundlage bietet sich hierbei die von der Europäischen Kommission festgelegte Liste der Branchen an, die im Rahmen des europäischen Emissionshandels Anspruch auf eine Strompreiskompensation haben (vgl. Abschnitt 1.2.10).

Damit privilegierte Unternehmen einen angemessenen Kostenbeitrag übernehmen, sollten sie mindestens in Höhe des Merit-Order-Effektes durch die

EEG-Umlage belastet werden. In der jetzt gefundenen Regelung zur BesAR ist der Effekt berücksichtigt, indem die ermäßigte EEG-Umlage auf mindestens 15 % der regulären EEG-Umlage begrenzt ist. Dies entspricht zurzeit in etwa der Höhe des Merit-Order-Effekts und ist daher positiv zu bewerten.

Kritisch zu beurteilen sind hingegen die Deckelung der Belastung und die Senkung der Mindestumlage für die NE-Metallbranche. Negativ zu bewerten ist außerdem, dass die privilegierten Unternehmen keine weiteren Gegenleistungen erbringen müssen. Sinnvoll wäre, sie zur Durchführung der im Rahmen des Energie- bzw. Umweltmanagementsystems identifizierten wirtschaftlichen Energieeinsparmaßnahmen zu verpflichten. Abnahmestellen mit mehr als 10 GWh Strombezug pro Jahr sollten zudem die technischen, organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen zur Nutzung von Lastmanagement am Strommarkt erfüllen.

Unternehmen, die bisher durch die BesAR begünstigt wurden, ihren Status aber durch die Neuregelung verlieren, sollten künftig die volle EEG-Umlage zahlen. Eine dauerhafte Vergünstigung von 80 % der EEG-Umlage ist selbst mit Blick auf den Bestandsschutz nicht zu rechtfertigen. Sinnvoll sind höchstens Übergangsregelungen, um den Unternehmen die Anpassung an die höheren Umlagezahlungen zu erleichtern.

1.2.12 Eigenstromprivileg des EEG (Industrie)

Selbst erzeugter Strom war bis zur EEG-Reform im Juli 2014 vollständig von der EEG-Umlage befreit, sofern er entweder nicht durch öffentliche Netze geleitet wird oder der Strom in räumlichen Zusammenhang zu der Stromerzeugungsanlage verbraucht wird (§ 37 EEG). Dies betrifft vorrangig die industrielle Eigenstromerzeugung, gilt jedoch gleichermaßen für den Eigenstromverbrauch der privaten Haushalte. Das Eigenstromprivileg galt im Jahr 2012 für 53,3 TWh, das entsprach knapp 10 % des Nettostrombedarfs in Deutschland in 2012⁹⁵.

Bei der Eigenstromerzeugung der Industrie handelt es sich überwiegend um Strom aus fossilen Energieträgern. Durch die Befreiung des eigenerzeugten Stroms von der EEG-Umlage sinkt der Anreiz zum Stromsparen bei den begünstigten Unternehmen. Dies ist im Hinblick auf den Klimaschutz negativ zu bewerten. Außerdem verzerrt die Regelung Investitionsentscheidungen zu Gunsten der Eigenstromerzeugung.

Das Eigenstromprivileg ist eine gezielte Begünstigung durch staatliche Regulierung und stellt daher eine implizite Subvention dar. Die Entlastungen der Industrie durch das Eigenstromprivileg beliefen sich im Jahr 2010 auf

754 Mio. €⁹⁶.

Durch die Reform des EEG 2012 wurden die Regelungen für die Befreiung des Eigenstromprivilegs eingeschränkt – jedoch gilt Bestandsschutz für Kraftwerke, die vor September 2011 für die Eigenstromerzeugung gemeldet wurden.

Im Rahmen der EEG-Reform 2014 wurde auch das Eigenstromprivileg neu geregelt. Künftig beträgt die Umlagepflicht für alle neuen Eigenversorger im Grundsatz 40 %. Dieser Wert erhöht sich für alle Anlagen, die weder eine Erneuerbare-Energien-Anlage noch eine hocheffiziente KWK-Anlage sind, auf 100 %. Zusätzlich sind ein gleitender Einstieg in die Umlagepflicht (30 % 2015; 35 % 2016; 40 % 2017) und eine Bagatellgrenze für EE- und KWK-Anlagen von Kleinerzeugern vorgesehen.

Die Beteiligung des Eigenstromverbrauchs an der EEG-Umlage ist grundsätzlich zu begrüßen, insbesondere weil sie der Entsolidarisierung bei der Finanzierung des EEG entgegengewirkt und sich damit die Akzeptanz der EE-Förderung insgesamt erhöhen kann. Außerdem ermöglicht dies effizientere Entscheidungen über den Bau und den Einsatz von fossilen und erneuerbaren Kraftwerken am Strommarkt. Um diese Effekte zu stärken wäre auch eine höhere Umlagepflicht sinnvoll. Bei der Neuregelung der EEG-Umlage für den Eigenstromverbrauch wurde zudem der Bestandsschutz zu großzügig bemessen. Da Erhöhungen bei der EEG-Umlage die Eigenstromprivilegierung vergrößern, würde eine Belastung des Eigenstroms um zukünftige und auch jüngste Steigerungen der EEG-Umlage den Bestandsschutz weiterhin gewährleisten. Aus Umwelt- sowie Klimaschutzgründen sollten sinnvolle Maßnahmen zur effizienten Energienutzung wie die Erzeugung von Strom aus Abwärme oder energiereichen Prozess- oder Abgasen (z.B. Kuppelgase), welche durch eine Neuregelung der Befreiung im EEG erschwert werden, wenn notwendig durch flankierende Instrumente außerhalb des EEG gefördert werden.

Die vorgesehene Bagatellgrenze von 10 kW soll neuen, kleinen Erzeugern weiterhin die Wirtschaft-

lichkeit der EE- und KWK-Anlagen sichern und ist vor dem Hintergrund der geplanten Absenkung der EE-Förderung in vielen Bereichen zunächst grundsätzlich sinnvoll. Es ist zu prüfen ob die Bagatellgrenze nicht zu niedrig ist. Generell sollte der Zubau von kleinen Anlagen aber durch die Höhe der Förderung geregelt werden und nicht durch die Befreiung von Umlagen. Deshalb muss die Höhe der Vergütung so angepasst werden, dass der gewünschte PV-Ausbau für kleine und mittelgroße Anlagen möglich ist. Ähnliches gilt für die KWK.

1.2.13 Begünstigungen der energieintensiven Industrie bei den Stromnetzentgelten

Die Stromnetzbetreiber erheben für die Netznutzung ein Entgelt. Die Höhe des Entgeltes kann regional sehr unterschiedlich ausfallen. Es wird auf Grundlage der Netzkosten durch Betrieb, Ausbau und Erneuerung berechnet. Für energieintensive Unternehmen sind Ausnahmeregelungen vorgesehen (§ 19 Absatz 2 Stromnetzentgeltverordnung), diese wurden seit der Einführung der Ausnahmeregelungen im Jahr 2005 sukzessive ausgeweitet. Bis Juli 2009 konnte das Netznutzungsentgelt für Unternehmen mit einem Strombezug aus dem öffentlichen Netz von 7.500 Nutzungsstunden im Jahr und einem Verbrauch von über 10 GWh um 50 % gesenkt werden. Ab August 2009 wurde eine Reduktion auf bis zu 20 % ermöglicht und ab Januar 2011 musste der Strombezug für eine Ermäßigung nur noch 7.000 Nutzungsstunden pro Jahr betragen. Ab August 2011 wurde dann die vollständige Befreiung von den Netznutzungsentgelten eingeführt.

Die Ermäßigung bzw. Befreiung der Industrie vom Netznutzungsentgelt stellt eine gezielte Begünstigung durch staatliche Regulierung dar. Damit gehört sie zu den impliziten Subventionen ohne direkte Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Die Entlastungen der Industrie durch reduzierte Stromnetzentgelte beliefen sich im Jahr 2010 auf

33 Mio. €⁹⁷,

begünstigt wurden dadurch 23 Unternehmen bzw. Abnahmestellen⁹⁸. Damit führte die Ausnahmeregelung 2010 zu einem durchschnittlichen Entgelt für die Industrie von 1,54 Cent/kWh, während Haushaltskunden 5,81 Cent/kWh zahlten (etwa ein Viertel des Strompreises)⁹⁹. Somit besteht für die begünstigten

Unternehmen ein deutlich geringerer Anreiz, Strom effizient zu verwenden. Die schrittweise Ausweitung der Subvention seit 2009 spiegelt sich durch eine Zunahme der Anträge wieder und beeinflusst die Höhe der Subvention – zusammen mit den Netzkosten – mit. Im Jahr 2011 betrug das Subventionsvolumen bereits 220 Mio. Euro¹⁰⁰ und stieg bis 2013 auf knapp 643 Mio. Euro¹⁰¹ an.

Seit August 2011 wird eine Sonderumlage erhoben, um die entgangenen Einnahmen der Netzbetreiber auszugleichen. Über die „§19 Umlage“ werden die Kosten der Netzentgeltvergünstigungen vor allem auf Geringverbraucher und Haushalte abgewälzt, da bei großen Stromverbrauchsmengen ein deutlich niedrigerer Umlagesatz zu zahlen ist. Für 2013 betrug die Umlage für Letztverbraucher, die unter 100.000 kWh Strom bezogen haben 0,329 Cent/kWh, während bei Großabnehmern für die über 100.000 kWh hinausgehende Strommenge reduzierte Sätze von 0,050 oder 0,025 Cent/kWh gelten¹⁰².

Begründet wird die Begünstigung mit dem „gleichmäßigen sehr hohen Stromverbrauch“, der „einen wichtigen Beitrag zur Netzstabilität“ leistet¹⁰³. Fraglich ist jedoch, inwiefern Anreize für einen gleichmäßig hohen Strombezug überhaupt sinnvoll sind. Für eine verbesserte Netzstabilität bei zunehmender fluktuierender Einspeisung erneuerbarer Energien sind insbesondere flexible Verbraucher wichtig, die ihren Verbrauch bei geringem Angebot kurzfristig drosseln können und bei einem hohen Stromangebot z.B. aus erneuerbaren Energien wieder hochfahren können¹⁰⁴. Neben kontraproduktiven Anreizen für die Netzstabilität durch gleichmäßig hohen Strombezug führen Begünstigungen bei den Netzentgelten auch zu geringeren Anreizen beim effizienten Verbrauch des Stroms.

Im März 2013 hat die EU ein Verfahren eingeleitet, in dem geprüft wird, ob es sich bei der Befreiung von den Netzentgelten um eine staatliche Beihilfe handelt und ob eventuell daraus Wettbewerbsvorteile für die betroffenen Unternehmen entstehen¹⁰⁵. Die Bundesregierung hat daraufhin in einer Novelle der Stromnetzentgeltverordnung beschlossen, die energieintensiven Stromverbraucher wieder stärker an den Netzkosten zu beteiligen. Angestrebt sind gestaffelte Netzentgelte statt der bisherigen vollständigen Befreiung¹⁰⁶. In welchem Umfang die neue Regelung zu einem Abbau der Subvention beiträgt, steht noch

offen. Grundsätzlich sollten Unternehmen das volle Entgelt für die Nutzung der Stromnetze zahlen, um sich angemessen an deren Kosten zu beteiligen. Auf diese Weise bestünden auch stärkere Anreize für Energieeffizienzmaßnahmen. Möglichkeiten für eine Begünstigung könnten für die Netznutzer gelten, die eine gesellschaftliche Leistung erbringen, beispielsweise durch Beiträge zur Netzstabilität. Wichtig ist hierbei jedoch, dass die Leistung über den reinen Stromverbrauch hinausgeht und tatsächlich einen relevanten Beitrag darstellt¹⁰⁷. Zudem sollten sie durch die Erbringung von Systemdienstleistungen bzw. Nutzung von Überschüssen oder Verringerung der Stromnachfrage aus erneuerbaren Energien durch Lastmanagement nicht benachteiligt werden. Für Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen und nachweislich unzumutbar belastet würden, sollte eine Härtefallregelung gelten, jedoch nur, wenn für sie keine Möglichkeiten für ein Lastmanagement bestehen.

1.2.14 Privilegierung von Sondervertragskunden bei der Konzessionsabgabe für Strom

Städte und Gemeinden können auf der Grundlage von Konzessionsverträgen von Strom- und Gasnetzbetreibern für die Nutzung¹⁰⁸ von öffentlichem Raum ein Entgelt – die Konzessionsabgabe – verlangen. Es stellt für die Städte und Gemeinden eine wichtige Einnahmequelle dar. In der Konzessionsabgabenverordnung von 1992 sind die maximal zulässigen Abgabenhöhen vorgeschrieben. Sie sind u.a. abhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinde, der Spannungsebene (bei Strom) und dem Jahresverbrauch. Für Strom beträgt die zulässige Abgabenhöhe bis zu 2,39 Cent/kWh (bei Gemeinden über 500.000 Einwohner). In der Praxis sind die Abgabenhöhen der Gemeinden sehr unterschiedlich. Sondervertragskunden¹⁰⁹, die im Jahr mehr als 30.000 kWh Strom verbrauchen und in mindestens zwei Monaten eine Leistung über 30 kW in Anspruch nehmen, müssen gemäß Konzessionsabgabenverordnung deutlich niedrigere Abgabesätze zahlen. Der Höchstbetrag der Konzessionsabgabe für Strom beträgt für sie nur 0,11 Cent/kWh. Die Konzessionsabgabe entfällt unter gewissen Voraussetzungen sogar komplett¹¹⁰. Es kann davon ausgegangen werden, dass alle stromintensiven Unternehmen vollständig von der Konzessionsabgabe befreit sind¹¹¹.

Begründet wird die Befreiung (bzw. die Reduzierung der Abgabesätze) für Strom damit, dass ein Großteil

der Sondervertragskunden direkt an das Mittelspannungs- und Hochspannungsnetz angebunden ist und damit die öffentlichen Verkehrswege weniger in Anspruch nimmt als der typische Haushaltskunde, der über das Niederspannungsnetz angeschlossen ist¹¹². Selbst wenn man dies in Rechnung stellt, bedeutet eine vollständige Befreiung von der Konzessionsabgabe in jedem Fall eine Subventionierung der betreffenden Unternehmen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob der Höchstbetrag für Sondervertragskunden adäquat festgelegt ist.

Die Entlastung der Wirtschaft durch die Regelung zur Konzessionsabgabe für Strom betrug 2010

3,5 Mrd. €¹¹³.

Die Privilegierung der Sondervertragskunden schwächt die Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz und führt dadurch zu negativen Umwelt- und Klimawirkungen. Dies gilt in besonderem Maße für die Regelungen, die eine Befreiung von der Konzessionsabgabe ermöglichen. Denn Unternehmen, die mit ihrem Stromverbrauch knapp unter dem Schwellenwert von 30.000 kWh pro Jahr liegen, erhalten durch sie einen massiven Anreiz ihren Stromverbrauch zu erhöhen. Zugleich gibt es für Unternehmen, die knapp über dem Schwellenwert liegen, keinen Anreiz mehr ihre Effizienzpotentiale auszuschöpfen und dadurch den Stromverbrauch zu senken¹¹⁴.

Der Gesetzgeber sollte daher die Konzessionsabgabenverordnung reformieren. Künftig sollte eine vollständige Befreiung von der Konzessionsabgabe nicht mehr möglich sein. Darüber hinaus ist eine Änderung der Kriterien erforderlich, die eine Begünstigung ermöglichen, so dass keine Anreize für einen erhöhten Stromverbrauch bestehen und Effizienzpotentiale genutzt werden. Genauso wie die Netzentgelte, sollten auch die Konzessionsabgaben strommarktkompatibel ausgestaltet sein, so dass z.B. Anlagen für den Eigenverbrauch nicht gegen den Strommarkt betrieben werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Konzessionsabgaben eine wichtige Einnahmequelle für die Kommunen sind.

1.2.15 Ermäßigte Sätze für Gewerbe und energieintensive Industrie bei der KWK-Umlage

Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG)¹¹⁵ fördert die Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung.

Dabei wird aus den Energieträgern gleichzeitig Strom und Wärme erzeugt, so dass der Wirkungsgrad deutlich höher ist als bei Kraftwerken, die Abwärme nicht nutzen. Ähnlich wie beim EEG (vgl. Abschnitt 1.2.11) gibt es zur Förderung von KWK eine Anschluss-, Abnahme- und Vergütungspflicht für in das Netz eingespeisten KWK Strom (§ 4 KWKG). Die Kosten hierfür werden auf die Verbraucher umgelegt, wobei drei Gruppen von Letztverbrauchern unterschieden werden. Für eine Strommenge bis zu 100.000 kWh betrug die Umlage 2010 für alle Letztverbraucher 0,128 Cent/kWh (Kategorie A). Strommengen, die darüber hinaus gehen, werden mit maximal 0,05 Cent/kWh belastet (Kategorie B). Ein Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, das außerdem einen Stromkostenanteil von mehr als 4 % am Umsatz hat, zahlt maximal 0,025 Cent/kWh (Kategorie C: energieintensive Industrie). Begründet wird die gestaffelte Umlage damit, dass zum einen die im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen des Produzierenden Gewerbes vor Standortnachteilen geschützt werden sollten und zugleich aber auch die Haushaltskunden nicht unverhältnismäßig an den Kosten beteiligt würden¹¹⁶. Die reduzierten Sätze gelten auch für den schienengebundenen Verkehr und Eisenbahninfrastrukturunternehmen¹¹⁷. Insgesamt ist die Umlage seit 2008 deutlich gesunken, durch die Ausweitung der KWK-Förderung im Rahmen der KWKG-Novelle 2012 ist zukünftig jedoch wieder mit einem moderaten Anstieg der Umlage zu rechnen¹¹⁸. Dieser Anstieg ist jedoch gesetzlich auf 750 Mio. Euro jährlich gedeckelt (§ 7, Absatz 7 KWKG).

Durch die reduzierte KWK-Umlage für Unternehmen mit hohem Stromverbrauch besteht eine gezielte Begünstigung durch staatliche Regulierung. Damit gehören die reduzierten Umlagen der Kategorie B und C zu den impliziten Subventionen ohne direkte Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Die Entlastungen der Unternehmen und Schienenbahnen durch die geringere Umlage nach dem KWKG beliefen sich im Jahr 2010 auf

103 Mio. €.

Enthalten sind hierbei Entlastungen der Kategorie B von 63 Mio. Euro und der Kategorie C von 40 Mio. Euro¹¹⁹. Durch die geringeren Kosten für Strom besteht im Vergleich zu Haushalten und kleinen Unternehmen ein geringerer Anreiz Strom effizient einzusetzen. Daher sollten die reduzierten Umlagen

abgeschafft werden und für alle Letztverbraucher die selbe Umlagenhöhe gelten. Auf diese Weise würde die Umlage für Haushalte und kleine Unternehmen sinken.

1.2.16 Subventionierung der Kernenergie

Nach der Nuklearkatastrophe von Fukushima im März 2011 beschloss der Bundestag den Ausstieg aus der Kernenergieerzeugung. Damit wurde die erst im Herbst 2010 beschlossene Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke wieder zurück genommen. Durch das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes wurden acht Kernkraftwerke abgeschaltet und der Ausstieg der übrigen Kraftwerke bis spätestens 2022 beschlossen.

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 Wind-, Wasser und Solarenergie. Knapper werdende Uranvorräte führen dazu, dass der Rohstoff auch bei geringem Erzgehalt abgebaut wird und durch den erhöhten Energiebedarf beim Abbau die CO₂-Emissionen in der Gesamtbilanz steigen¹²⁰.

Die expliziten und impliziten Subventionen der Kernenergie stärken deren Wirtschaftlichkeit und führen dazu, dass sie überhaupt einzelwirtschaftlich rentabel ist. 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 2010 gut 82 Mrd. Euro¹²¹ 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. Euro an Forschungsförderung erhielten¹²².

Im Jahr 2010 standen knapp 340 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt für die nukleare Energieforschung

und die Beseitigung kerntechnischer Anlagen zur Verfügung¹²³. 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 implizite Subventionen 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. Euro verfügbar sein (davon 256 Mio. Euro aus der Haftpflichtversicherung des Betreibers und 2,244 Mrd. Euro 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 6.090 Mrd. Euro verursachen¹²⁴. Praktisch sind nukleare Katastrophenfälle damit nicht versicherbar¹²⁵. 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 subventioniert¹²⁶. Eine Quantifizierung dieser Subvention ist äußerst schwierig. Schätzungen der Begünstigung durch die begrenzte Versicherungspflicht für Kernkraftanlagen schwanken – umgerechnet auf die Stromerzeugung – zwischen 0,139 €/kWh und 67,3 €/kWh¹²⁷.

Hinzu kommen Begünstigungen in Gestalt der Rückstellungen für die spätere Stilllegung und Entsorgung der Kernkraftanlagen. Die Betreiber sammeln die Rückstellungen über 25 Jahre an und reduzieren dabei ihr zu versteuerndes Einkommen. Ab dem 26. Jahr¹²⁸ entsteht der Betreibergesellschaft bis zum Zeitpunkt der Stilllegung außerdem ein Zinsgewinn¹²⁹. 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. Euro¹³⁰. Die Rückstellungen können die Unternehmen darüber hinaus zur Finanzierung von Unternehmensaktivitäten jedoch weiter verwenden. Dabei entsteht ein zusätzlicher Innenfinanzierungsvorteil, der nach einer Methodik des Forums ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FÖS)¹³¹ zusammen mit dem Zinsgewinn auf ca. 1,8 Mrd. Euro¹³² im Jahr 2010 geschätzt werden kann. Diese Praxis ist so zu ändern, dass sie Unternehmen, die Kernkraftwerke betreiben, durch Rückstellungen nicht begünstigt. Zudem ist sicherzustellen, dass die Rückstellungen auch tatsächlich für Stilllegung und Entsorgung zur Verfügung stehen, selbst bei einer möglichen Insolvenz der Betreiber.

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 wäre¹³³.

1.2.17 Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen) für Kohle- und Atomkraftwerke

Die Exportkreditgarantien des Bundes dienen dazu, mit Exportgeschäften verbundene wirtschaftliche und politische Risiken des Zahlungsausfalls von Unternehmen und Banken abzusichern. Dies umfasst z.B. Risiken durch gesetzgeberische oder behördliche Maßnahmen, kriegerische Ereignisse oder den Konkurs des Geschäftspartners. Auf diese Weise fördert der Staat die deutschen Exportgeschäfte auf schwierigen und risikoreichen Märkten. Sie ermöglichen sowohl die Erschließung neuer Märkte als auch die Aufrechterhaltung bestehender Geschäftsbeziehungen¹³⁴.

Der Staat sichert durch die Exportkreditgarantien in der Regel Risiken ab, die privatwirtschaftliche Versicherungen nicht übernehmen können oder nicht zu wirtschaftlichen Konditionen anbieten. Dabei trägt die Bundesregierung die haushaltsrechtliche Verantwortung und entscheidet in einem Interministeriellen Ausschuss über die Deckungspolitik und die Übernahme von Garantien. Gewinne durch eingetragene Risikoprämien und Verluste bei Zahlungsausfällen gehen direkt in den Bundeshaushalt ein¹³⁵. Insgesamt

betrug 2010 der Ermächtigungsrahmen 120 Mrd. Euro (2012: 135 Mrd. Euro)¹³⁶. Dies ist der jährlich vom Haushaltsausschuss festgelegte Maximalbetrag, bis zu dem Exportkreditgarantien übernommen werden dürfen. Tatsächlich abgesichert wurden im Jahr 2010 deutsche Exporte im Wert von 32,5 Mrd. Euro¹³⁷. Mit der Durchführung sind die Unternehmen Euler Hermes Deutschland AG¹³⁸ und PwC beauftragt¹³⁹.

Bei den Exportkreditgarantien handelt es sich um eine Subvention, da der Staat eine Versicherungsleistung gewährt, die der Markt nicht oder zumindest nicht zu dem betreffenden Preis bereitstellt. Dies wird auch dadurch deutlich, dass etwa 61 % der Unternehmen die hermesgedeckten Exporte ohne die Bürgschaft nicht durchgeführt hätten¹⁴⁰. Zusätzliche Vorteile ergeben sich, da die Unternehmen mit der Zusage einer Exportkreditgarantie günstigere Finanzierungsmöglichkeiten erhalten.

Neben den Voraussetzungen für eine Förderung wie die „risikomäßige Vertretbarkeit“ und der „Förderwürdigkeit“¹⁴¹ berücksichtigt die Bundesregierung auch ökologische und soziale Auswirkungen der Projekte. Dabei finden die Regelungen des OECD Common Approach für die Umweltprüfung von gedeckten Exportgeschäften Anwendung¹⁴². Dennoch werden auch umweltschädliche Techniken gefördert wie die Energiegewinnung aus Kohle oder bis Juni 2014 aus Atomkraft¹⁴³. Neben den direkten Umweltwirkungen durch beispielsweise einen erhöhten CO₂-Ausstoß von Kohlekraftwerken bestimmen die Kraftwerke auch auf Jahrzehnte die Energieversorgung und erschweren dadurch einen Umstieg auf erneuerbare Energien. Im Jahr 2010 betragen die Exportkreditgarantien für fossile Energien 1,2 Mrd. Euro und für Kernenergie 35,1 Mio. Euro. Für erneuerbare Energien dagegen betragen die Exportkreditgarantien nur 531,7 Mio. Euro. Für die Jahre 2011 und 2012 sind die Exportkreditgarantien für erneuerbare Energien jedoch gestiegen und für fossile Energien deutlich gesunken¹⁴⁴.

Eine Quantifizierung der umweltschädlichen Subventionen durch Hermes-Deckungen ist nicht möglich. Zum einen wäre eine Prüfung aller subventionierten Exporte auf ihre Umweltwirkungen notwendig, um den umweltschädlichen Anteil zu bestimmen. Zum anderen ist der Vorteil für Unternehmen schwer zu quantifizieren, da die Bundesregierung eine Versicherungsleistung ermöglicht, für die es keinen Marktpreis gibt.

Im Juni 2014 hat die Bundesregierung entschieden, grundsätzlich keine Exportkreditgarantien für Anlagen zur nuklearen Stromerzeugung zu übernehmen. Im Hinblick auf das Ziel einer nachhaltigen, umweltgerechten Energieversorgung sollte die Bundesregierung ebenfalls Exportkreditgarantien für Kohlekraft-

werke ausschließen¹⁴⁵. Auch in anderen Bereichen sind die Vorgaben für die Exportkreditgarantien aus Sicht des Umweltschutzes kritisch zu überprüfen. So wurden z.B. über Exportkreditgarantien Stallanlagen für Legehennen in der Ukraine gefördert, die weder deutschen noch EU-Vorgaben entsprechen¹⁴⁶.



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 2010 wesentlich zu Emissionen von Kohlendioxid (18 %) ¹⁴⁷, Kohlenmonoxid (31 %), Stickstoffoxiden (45 %), flüchtigen Kohlenwasserstoffen (12 %), Staub (17 %), Feinstaub (18 %) ¹⁴⁸ und Lärm bei, die vielfältige Umwelt- und Gesundheitsschäden zur Folge haben. 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. Darüber hinaus verursacht der Verkehr bedeutende Lärmprobleme. Menschen können durch Lärm nicht nur erheblich belästigt und in ihrer Kommunikation und Entspannung gestört werden, mit steigenden Lärmbelastungen wächst auch das Erkrankungsrisiko. Eine der wichtigsten Auswirkungen, die Lärm in der Nacht entfaltet, sind Schlafstörungen und damit verbundene Stressbelastungen. Bereits niedrige Dauerschallpegel von 40 dB(A) in der Nacht lassen das Risiko für Herz-Kreislauf-Krankheiten und psychische Erkrankungen signifikant steigen ¹⁴⁹. Da unter den derzeitigen Bedingungen in Zukunft die Verkehrsleistung weiter wachsen dürfte, ist es umso wichtiger, dieses Wachstum zu verringern und den Anteil emissionsarmer Verkehrsträger zu erhöhen.

Neben den verkehrsbedingten Emissionen verursachen Flächeninanspruchnahme und Landschaftszer-

schneidung als Folge des Verkehrswegebbaus weitere Umweltschäden (vgl. Kapitel 3.1). Die damit verbundenen Habitatbeeinträchtigungen und -fragmentierungen sind eine bedeutende Ursache des fortwährenden Verlustes an Biodiversität¹⁵⁰. Zunehmende Zersiedlung, zu der die Erschließung der Landschaft mit Verkehrswegen beiträgt, führt außerdem zu einer Verlagerung der Verkehrsleistung hin zum Pkw, da das Angebot an Bus- und Bahnverbindungen in Gegenden mit niedriger Bevölkerungsdichte zunehmend unattraktiv und teuer wird¹⁵¹. 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 Verkehrsaufkommen¹⁵².

Die Subventionen im Verkehrsbereich 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 zum Kauf verbrauchs- und emissionsarmer Fahrzeuge bestehen – z.B. in der Binnenschifffahrt (vgl. Abschnitt 2.2.5), bei der pauschalen Besteuerung der privaten Nutzung der Dienstwagen (vgl. Abschnitt 2.2.7) oder bei der Energiesteuerbegünstigung für Biokraftstoffe (vgl. Abschnitt 2.2.8).

Subventionen für umweltschädliche Verkehrsträger erhöhen deren Wettbewerbsfähigkeit, so dass ihr Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen wächst. Dies ist beispielsweise bei der steuerlichen Begünstigung des Luftverkehrs der Fall (vgl. Abschnitte 2.2.3 und 2.2.4). Außerdem schaffen Subventionen Anreize zur Steigerung des Verkehrsaufkommens, indem sie die Kosten des Verkehrs insgesamt senken. Ein Beispiel hierfür ist die Entfernungspauschale (vgl. Abschnitt 2.2.2), sie fördert damit indirekt auch den Ausbau des Verkehrsnetzes und die zunehmende Zersiedlung 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 Energiesteuerbegünstigung für Dieselmotoren

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

Die niedrigere Besteuerung des Dieselmotors 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 der Pkw mit Dieselmotoren, wie der steigende Anteil an Diesel-Pkw im Bestand (in Deutschland von 14,5 % auf 25,9 % von 2001 bis 2010¹⁵³) verdeutlicht. Dies ist ein Indiz dafür, dass die höhere Kfz-Steuer die geringere Energiesteuer auf Dieselmotoren nicht hinreichend ausgleicht.

Bei einer Besteuerung der gut 38 Mrd. l Diesel im Jahr 2010¹⁵⁴ ergibt die Begünstigung von Dieselmotoren gegenüber Ottomotoren einen jährlichen Steuerausfall von

7,05 Mrd. €¹⁵⁵.

Aus Umweltschutzsicht ist die Energiesteuerbegünstigung für Dieselmotoren kritisch zu beurteilen. Denn ein Diesel-Pkw (bis EURO 5) belastet die Luft deutlich mehr mit Stickstoffdioxidemissionen als ein Benziner. Mit der Einführung des EURO 6 Standards wird diese Differenz minimal. Verpflichtend ist der EURO 6 Standard für die Erstzulassung von Pkw jedoch erst ab September 2015, so dass durch erhöhte Stickstoffdioxidemissionen bis zum vollständigen Austausch des Bestandes noch erhebliche Umweltbelastungen entstehen. 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 Dieselmotoren haben aufgrund ihrer größeren Dichte einen höheren Kohlenstoffgehalt als Benzin und erzeugen 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 anzuheben¹⁵⁶. Da Dieselkraftstoff einen höheren Energiegehalt als Benzin hat und damit auch in Bezug auf einen Liter Kraftstoff einen höheren CO₂-Ausstoß verursacht, wäre sogar ein Dieselsteuersatz angemessen, der über dem Steuersatz für Benzin liegt. Würde man die Energiesteuer zu 50 % am Energiegehalt und zu 50 % an den CO₂-Emissionen bemessen, so ergäbe sich bei einem Steuersatz für Benzin von 65,45 Cent/l entsprechend für Diesel ein Steuersatz von 73,28 Cent/l. Bei Wegfall der Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff entfielen der Grund für eine höhere Kfz-Besteuerung von Diesel-Pkw. Daher ist parallel zur Anhebung der Energiesteuer für Dieselkraftstoff die Kfz-Steuer für Diesel-Pkw auf die für Otto-PKW zu senken. Im Ergebnis würden Diesel- und Otto-Pkw im Rahmen der Kraftfahrzeug- und Energiesteuer nach einheitlichen Maßstäben besteuert.

2.2.2 Entfernungspauschale

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können durch Inanspruchnahme der Entfernungspauschale Aufwendungen für Arbeitswege im Rahmen der Einkommensteuer als Werbungskosten steuerlich absetzen. Ihre Höhe beträgt 30 Cent je Kilometer einfacher Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort. Dies senkt die Steuerlast, sobald der Werbungskosten-Pauschbetrag in Höhe von derzeit 1000 Euro (2010: 920 Euro) pro Jahr überschritten ist. Eine vergleichbare Steuerentlastung gibt es in den meisten anderen EU-Ländern nicht.

Die Entfernungspauschale unterstützt das Wachstum des Verkehrsaufkommens sowie den Trend zu langen Arbeitswegen und zur 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. Kapitel 3.1).

Die Steuerausfälle als Folge der Entfernungspauschale betragen laut einer Schätzung des BMF im Jahr 2010

5 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.

Im Jahr 2007 wurde eine Regelung eingeführt, nach der die Entfernungspauschale erst ab 20 Entfernungskilometer gewährt wurde. Das Bundesverfassungsgericht stellte jedoch die Verfassungswidrigkeit dieser Regelung fest, da der vom Gesetzgeber genannte Grund der Haushaltskonsolidierung für eine verfassungskonforme Begründung der Neuregelung nicht ausreiche. Daraufhin nahm der Bundesgesetzgeber diese Regelung zurück und stellte die bis 2007 geltende Rechtslage wieder her. Eine andere Gestaltung der Entfernungspauschale war und ist jedoch auch nach dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts möglich. Dieses hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Umgestaltung der Entfernungspauschale unter umweltpolitischen Aspekten den Begründungsanforderungen der Verfassung genügen könne.

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 Belastungsgrenze¹⁵⁷ übersteigen. Dies würde

gezielt jene Arbeitnehmer entlasten, die relativ zu ihrem Einkommen sehr hohe Fahrtkosten aufwenden müssen, z.B. weil sie aus sozialen oder beruflichen Gründen lange Arbeitswege in Kauf nehmen müssen.

Falls eine vollständige Abschaffung der Entfernungspauschale und die Umstellung auf eine Anerkennung der Wegekosten als außergewöhnliche Belastung bei der Einkommensteuer nicht realisierbar sein sollten, sind andere Reformmöglichkeiten denkbar. Z.B. könnte der Gesetzgeber den Kostensatz von 30 Cent je Kilometer deutlich reduzieren und einen Höchstbetrag für die insgesamt abzugsfähigen Fahrtkosten festlegen.

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 könnte¹⁵⁸. 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 blieben¹⁵⁹.

2.2.3 Energiesteuerbefreiung des Kerosins

Im Gegensatz zu den von Kraftfahrzeugen und der Bahn verwendeten Kraftstoffen ist das im gewerblichen Luftverkehr eingesetzte Kerosin von der Energiesteuer befreit¹⁶⁰. Die Emissionen des Luftverkehrs sind jedoch wegen der Emissionshöhe mindestens doppelt so klimaschädlich wie bodennahe Emissionen¹⁶¹. Dafür sind insbesondere Wasserdampf und Stickstoffoxide verantwortlich, die - falls sie in großer Höhe in die Atmosphäre gelangen - deutlich klimawirksamer sind als am Boden. Die Luftverkehrsleistung wächst zudem erheblich schneller als der emissionsmindernde technische Fortschritt in der Luftfahrzeug- und Triebwerksentwicklung. Daher werden die absehbaren technischen Maßnahmen bei weitem nicht ausreichen, um das heutige Niveau der Emissionen zu halten oder zu reduzieren.

Die Einführung einer Kerosinsteuer ist deshalb nicht nur zur steuerlichen Gleichbehandlung der Verkehrsträger notwendig, um so Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sondern auch als Maßnahme für den Umweltschutz wichtig. Im Jahr 2020 könnten so 20 Mio. Tonnen CO₂ vermieden werden¹⁶². Grundsätzlich ist Kerosin nach dem im Energiesteuergesetz dafür vorgesehenen Steuersatz in Höhe von 65,45 Cent/l zu

besteuern¹⁶³. Laut Subventionsbericht der Bundesregierung führte die Steuerbefreiung des Kerosins im Jahr 2010 zu Steuermindereinnahmen im Umfang von 680 Mio. Euro¹⁶⁴. Berücksichtigt ist hierbei nur der Treibstoffverbrauch für den inländischen Luftverkehr, da derzeit nur dieser nach dem Europa- und dem Völkerrecht besteuert werden darf. Ökonomisch betrachtet stellt jedoch auch die Energiesteuerbefreiung von Kerosin, das bei Flügen zu ausländischen Zielen verwendet wird, eine Subvention dar. Daher ist es sinnvoll, bei der Berechnung des Subventionsvolumens das gesamte, im Inland abgesetzte Kerosin für den gewerblichen Luftverkehr zugrunde zu legen¹⁶⁵.

Insgesamt verursachte die Befreiung des Luftverkehrs von der Energiesteuer bei einem Inlandsabsatz von 8,45 Mio. Tonnen Kerosin¹⁶⁶ für die zivile Luftfahrt im Jahr 2010 einen Steuerausfall von

6,915 Mrd. €.

Lange galt ein EU-weites Verbot einer Kerosinbesteuerung. Die EU-Energiesteuerrichtlinie von 2003¹⁶⁷ erlaubt mittlerweile jedoch 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 durch das Einstimmigkeitsprinzip in Steuerfragen – die Einführung einer EU-weiten Steuer schwer durchsetzbar ist.

Auf internationaler Ebene schränkt zudem das Chicagoer Abkommen die Besteuerung der Treibstoffe im Luftverkehr 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 grundsätzlich möglich. Trotz der bestehenden Schwierigkeiten ist zur steuerlichen 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 erheben.

Die Besteuerung des Kerosins sollte zusätzlich zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissions-

handelssystem erfolgen. Während der Emissionshandel 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 Ökosteuern zu belegen: Denn der EU-Emissionshandel im Luftverkehr erfolgt nur auf Grundlage der CO₂-Emissionen und berücksichtigt nicht die weiteren negativen Klimawirkungen des Luftverkehrs 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 Luftverkehrs entstehen (z.B. Beeinträchtigung der Luftqualität durch den Ausstoß von Stickstoffoxiden und Belastungen durch Fluglärm).

Ein erster Schritt zur Besteuerung des Luftverkehrs und damit zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern ist die Einführung der Luftverkehrssteuer zum 01.01.2011. Differenziert nach Streckenlänge wurde 2011 pro Ticket eine Steuer von 8, 25 oder 45 Euro erhoben. Die Höhe der Luftverkehrssteuer ist an die Versteigerungserlöse des EU-Emissionshandels gekoppelt. Die Sätze werden jährlich neu festgelegt, so dass der Beitrag des Luftverkehrs zur Haushaltskonsolidierung eine Mrd. Euro nicht übersteigt. Für 2012, dem ersten Jahr des Einbezugs des Luftverkehrs in den Emissionshandel, sind die Abgabensätze daher gesenkt worden. Der Bund hat durch die Luftverkehrssteuer im Jahr 2011 rund 959 Mio. Euro¹⁶⁸ eingenommen.

2.2.4 Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge

Der grenzüberschreitende gewerbliche Luftverkehr ist in Deutschland von der Mehrwertsteuer befreit, nur inländische Flüge sind mehrwertsteuerpflichtig. Diese Steuerbefreiung begünstigt den Luftverkehr gegenüber anderen Verkehrsträgern und ist daher abzubauen. Aus Umweltschutzsicht ist dies ebenfalls dringend erforderlich, da es sich bei dem Flugzeug um das klimaschädlichste Verkehrsmittel handelt (vgl. Abschnitt 2.2.3).

Die Subventionierung des Luftverkehrs durch die Mehrwertsteuerbefreiung beträgt im Jahr 2010

3,49 Mrd. €¹⁶⁹.

Für die Mehrwertsteuerbefreiung des internationalen Luftverkehrs ist eine EU-weite Lösung sinnvoll, um einheitliche Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Verkehrsträger zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen durch Abwanderung von Passagieren zu vermeiden. Möglich wäre dies durch eine Reform der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie. Würde die Gesetzeslage so verändert, dass im Land des Abfluges die Mehrwertsteuer für den gesamten Flug erhoben werden könnte, so hätte dies eine beträchtliche ökologische Lenkungswirkung bei geringem administrativen Aufwand. Eine Doppelbesteuerung im europäischen Raum würde dadurch ausgeschlossen. Angesichts der bestehenden rechtlichen Restriktionen kommt kurzfristig als second-best Lösung in Betracht, die Mehrwertsteuer nur für den innerdeutschen Anteil bei grenzüberschreitenden Flügen zu erheben.

2.2.5 Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt

Der in der gewerblichen Binnenschifffahrt eingesetzte Dieseldieselkraftstoff ist steuerfrei¹⁷⁰. Auch die Haupterwerbsfischerei profitiert von dieser Steuerbefreiung. Die Förderung der Binnenschifffahrt ist zwar verkehrspolitisch erwünscht, sollte jedoch nicht unter Verzicht auf eine verursachergerechte Kostenanlastung und Anreize zum schadstoffarmen und effizienten Energieeinsatz erfolgen. Der heute für die Binnenschifffahrt in Deutschland erhältliche Kraftstoff ist vergleichbar mit Dieseldieselkraftstoffen im Straßenverkehr. Im Ausland getankte Kraftstoffe können jedoch einen höheren Schwefelgehalt aufweisen und verursachen dann bei der Verbrennung höhere Schwefeldioxid- und Staubemissionen. Die Emissionen fördern so die Schadstoffbelastung der Luft sowie die Versauerung der Böden und Gewässer. Das Schadstoffemissionsniveau von Binnenschiffen ist aktuell zu hoch und ist zukünftig durch verschiedene Maßnahmen zu mindern.

Im Jahr 2010 verursachte diese Subvention Steuermindereinnahmen in Höhe von

166 Mio. €¹⁷¹.

Zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern – insbesondere zwischen Schifffahrt, Lkw und Schienengüterverkehr – sollte Schiffsdiesel wie Dieseldieselkraftstoff im gewerblichen Straßenverkehr besteuert werden (aktuell mit 47,04 Cent/l). Eine Besteuerung des Kraftstoffes würde

Anreize zur Erhöhung der Energieeffizienz schaffen. Das europäische und das Völkerrecht sollten so geändert werden, dass die Steuerbefreiung europaweit und vor allem für die internationale Rheinschifffahrt abgeschafft wird. Darüber hinaus 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. Andere Möglichkeiten Impulse zur Verbesserung der Umwelteigenschaften von Binnenschiffen, insbesondere hinsichtlich ihrer Schadstoffemissionen, zu setzen, wären z.B. gestaffelte und an den Umwelteigenschaften orientierte Maut- oder Kanalgebühren.

2.2.6 *Energiesteuerbegünstigung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen*

Arbeitsmaschinen und Fahrzeuge, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen, werden durch eine Energiesteuerbegünstigung seit April 2008 privilegiert (§ 3a EnergieStG). Statt des Steuersatzes für Kraftstoffe wird lediglich der niedrigere Steuersatz für Heizstoffe angewendet (§ 2 Absatz 3 EnergieStG). Diesel wird dadurch beispielsweise nicht mit rund 47 Cent pro Liter, sondern nur mit etwa 6,1 Cent pro Liter besteuert. Die Energiesteuerbegünstigung soll dem Abbau von Wettbewerbsnachteilen der deutschen Seehafenbetriebe gegenüber ihren europäischen Konkurrenten dienen.

Nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung beträgt die Höhe der Subvention im Jahr 2010

25 Mio. €¹⁷².

Aus Sicht des Umweltschutzes ist die Energiesteuerbegünstigung kontraproduktiv, da sie die Anreize für eine effiziente Energieverwendung deutlich schmälert. Daher wäre es grundsätzlich sinnvoll, die Energiesteuerbegünstigung aufzuheben und den regulären Steuersatz anzuwenden. Allerdings ist hierfür ein EU-weites Vorgehen zweckmäßig, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Auch aus ökologischen Gründen ist ein EU-weites Vorgehen zu empfehlen, um Ausweichreaktionen auf andere Häfen und damit unter Umständen längere Transportwege über Land

zu vermeiden. Zu prüfen ist zudem, ob mittel- bis langfristig eine Förderung der Elektrifizierung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen aus ökologischen Gesichtspunkten sinnvoll ist. Mögliche Umweltvorteile bestehen durch verminderte Treibhausgase und Schadstoffemissionen bei einer Stromversorgung aus erneuerbaren Energien, eine geringere Lärmbelastung sowie Energieeffizienzvorteile, wenn Motoren für ihre Betriebsbereitschaft nicht mehr ununterbrochen eingeschaltet sein müssen.

2.2.7 *Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen*

Dienstwagen sind Firmenwagen, die dem Arbeitnehmer auch zur privaten Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Für die private Nutzung sind monatlich im Rahmen der Einkommensteuer 1 % des Listenpreises des Fahrzeugs bei Erstzulassung als geldwerten Vorteil zu versteuern.

Diese niedrige pauschale Besteuerung ist 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 2010 57,4 % auf gewerbliche Halter zugelassen¹⁷³. Dienstwagen sind meist größere Fahrzeuge mit einem überdurchschnittlichen Kraftstoffverbrauch. So dienten beispielsweise 88 % der Fahrzeuge aus der Oberklasse der gewerblichen Nutzung¹⁷⁴. Das Dienstwagenprivileg fördert somit den Pkw als Verkehrsmittel und trägt zu Umweltbelastungen des Straßenverkehrs bei (vgl. Kapitel 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 100 g/km) sollte der Gesetzgeber diesen Satz senken, während er den Satz für Fahrzeuge mit höheren Emissionen (z.B. über 100 g/km) stufenweise heben sollte. Dabei ist es notwendig, den Schwellenwert mit dem technischen Fortschritt im Laufe der Zeit zu senken. 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-Emissionen¹⁷⁵.

Die sich durch eine Anhebung der Besteuerung privat genutzter Dienstwagen ergebenden Steuermehreinnahmen sind schwierig zu quantifizieren. Eine

Studie zur steuerlichen Behandlung von Firmenwagen in Deutschland des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Universität Köln schätzt den Steuerzuwachs wegen Anhebung des geldwerten Vorteils von 1 % auf 1,5 % des Listenpreises auf jährlich

mindestens 500 Mio. €¹⁷⁶.

Unabhängig von der Besteuerung der privaten Nutzung – die den Arbeitnehmer betrifft – ist eine generelle, umweltorientierte Reform der steuerlichen Behandlung von Dienstwagen notwendig, um auf Seite des Unternehmens Anreize zum Kauf verbrauchs- und emissionsarmer Fahrzeuge zu schaffen¹⁷⁷. Dabei sollte der Gesetzgeber die Absetzbarkeit der Anschaffungs- und Betriebskosten nach den Treibhausgasemissionen oder dem Kraftstoffverbrauch der Fahrzeuge staffeln. So könnten z.B. die Anschaffungskosten emissionsarmer Fahrzeuge (z.B. bis zu 100 g CO₂/km) in vollem Umfang steuerlich absetzbar sein, Fahrzeuge, deren CO₂-Emissionen oberhalb dieses Schwellenwerts liegen, hingegen nur noch zum Teil. Der absetzbare Anteil der Kosten sollte dabei nach steigenden Emissionsmengen eines Fahrzeugs gestaffelt sinken. Dabei wäre es sinnvoll, den Schwellenwert im Lauf der Zeit zu senken.

2.2.8 Biokraftstoffe

Biokraftstoffe sind aus Biomasse hergestellte flüssige oder gasförmige Kraftstoffe. Zur Herstellung können unterschiedliche nachwachsende Rohstoffe wie Ölpflanzen, Getreide, Zuckerrüben oder Holz, aber auch Abfälle dienen. Derzeit dominieren sogenannte Biokraftstoffe der ersten Generation den Markt, die aus öl-, stärke- oder zuckerreichen Ackerfrüchten gewonnen werden, die auch zur menschlichen Ernährung oder Fütterung von Nutztieren geeignet sind.

Die allgemeine Nachfragesteigerung nach Agrarprodukten, die durch die politischen Anreize für die Biokraftstoffproduktion verstärkt wurde, birgt vielfältige Risiken für Mensch und Umwelt. Dabei sind die Wirkungen von Biokraftstoffen auf Klima und Umwelt stark abhängig von der verwendeten Biomasse und den Anbaubedingungen. Der intensive Anbau von Raps, Mais, Zuckerrüben, Zuckerrohr, Soja und anderen Agrarprodukten, die zur Herstellung von Biokraftstoffen genutzt werden, ist in der Regel mit einer Belastung von Boden, Wasser und Luft durch Rückstände aus Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, Treibhausgasemissionen aus der Bodenbearbei-

tung sowie einer Beeinträchtigung der Artenvielfalt verbunden (vgl. Kapitel 4.1). Zudem führt die globale Ausweitung der Ackerflächen zur Umwandlung von wertvollen naturnahen Flächen und Habitaten, was eine bedeutsame Freisetzung von Treibhausgasen und einen erheblichen Verlust von Biodiversität bewirkt (direkte Landnutzungsänderung). Werden bisherige Nutzungsformen verdrängt, besteht die Gefahr, dass diese dann ihrerseits in schützenswerte Flächen und Habitate vordringen. Dieser „indirekte Landnutzungseffekt“ wird durch die gegenwärtig geltenden Nachhaltigkeitsanforderungen (Biokraft-NachV, in Kraft seit 01.01.2011) nicht abgedeckt, steht aber im Zentrum aktueller politischer Debatten auf EU-Ebene. Auch die Bundesregierung erkennt die Gefahr an, dass über indirekte Landnutzungsänderungen „die energetische Nutzung von Bioenergie mittelbar Treibhausgasemissionen verursachen und ökologisch wertvolle Gebiete gefährden“ könnte¹⁷⁸. Für den Klimaschutz ist die derzeitige Förderung von Biokraftstoffen der ersten Generation im Vergleich zu anderen verkehrspolitischen Maßnahmen eher ineffektiv¹⁷⁹. Denn die Mindesteinsparung von Treibhausgasen im Vergleich zu fossilen Treibstoffen, die in der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung festgelegt sind, werden von den Biokraftstoffen der ersten Generation überwiegend nur bei Nicht-Berücksichtigung der mittelbaren Treibhausgasemissionen erreicht¹⁸⁰.

Deutlich günstiger im Hinblick auf ihre Ökobilanz ist dagegen die Nutzung verschiedener Rest- und Abfallstoffe, deren Beitrag derzeit jedoch marginal ist. Sollten künftig lignozellulosehaltige Rohstoffe wie Holz und Gräser für die Biokraftstoffherzeugung nutzbar sein, könnte das Rohstoffspektrum auf umweltverträglichere Einsatzstoffe erweitert werden. Auch hier gilt jedoch, dass für eine umweltverträgliche Nutzung die bewirtschaftete Fläche nicht beliebig ausgeweitet werden kann. Die Biokraftstoffe der zweiten Generation befinden sich allerdings im Stadium von Forschung und Entwicklung und eine Marktreife ist derzeit noch nicht absehbar.

Die Subventionierung der Biokraftstoffe begann in Deutschland 2004 als Beitrag zum Klimaschutz und um die ländliche Entwicklung durch neue Einnahmemöglichkeiten zu stärken. Zunächst erfolgte die Förderung über eine steuerliche Begünstigung, die anfangs sowohl reine Biokraftstoffe als auch den biogenen Anteil in Mischungen mit fossilen Energieerzeugnissen umfasste. Seit 2007 stellt die Bio-

kraftstoffquote das zentrale Förderinstrument dar, zugleich wurde der schrittweise Abbau der steuerlichen Begünstigung beschlossen. Eine steuerliche Begünstigung wird für besonders förderungswürdige Biokraftstoffe¹⁸¹ noch längstens bis 2015 gewährt, für reinen Biodiesel und reinen Pflanzenölkraftstoff lief die Steuerentlastung 2012 weitgehend aus¹⁸².

Die Förderung durch die neu eingeführte Biokraftstoffbeimischungsquote bestimmt einen Mindestenergieanteil der Biokraftstoffe an der Gesamtmenge der in Verkehr gebrachten Kraftstoffe und beträgt für die Jahre 2010 bis 2014 6,25 %. Für die Einhaltung dieser Quote sind die Kraftstoffanbieter verantwortlich. Ab 2015 wird die Mengenquote durch eine Treibhausgasquote ersetzt. Dies bedeutet, dass nicht mehr ein energiebezogener Mindestanteil von Biokraftstoffen im Verhältnis zur Gesamtabsatzmenge an Kraftstoffen vorgeschrieben wird, sondern eine sukzessiv steigende Treibhausgasminderung durch den Einsatz von Biokraftstoffen. Der Referenzwert wird hierbei aus den Treibhausgasemissionen berechnet, die entstehen würden, wenn die Gesamtmenge an Kraftstoffen aus fossilen Treibstoffen bereitgestellt werden würde.

Für Biokraftstoffe, die der Erfüllung der aktuellen wie auch künftigen Quote dienen sollen, muss die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien nachgewiesen werden, die in der europäischen Richtlinie für erneuerbare Energien 2009/28/EG und der Kraftstoffqualitätsrichtlinie 2009/70/EG festgelegt sind. So dürfen Biokraftstoffe unter anderem nicht von Flächen stammen, die zuvor bewaldet oder artenreiches Grünland waren. Auch die Drainage von Torfböden für den Anbau der Rohstoffe soll damit ausgeschlossen werden. Sie müssen außerdem bei Berücksichtigung der (direkten) Treibhausgasemissionen im Produktionsprozess mindestens 35 % günstiger abschneiden als der fossile Referenzkraftstoff. Diese Kriterien wurden mit der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV) in nationales Recht umgesetzt und gelten seit dem 1.1.2011. Diese Vorschriften bieten zwar einen guten Schutz für relevante Umweltrisiken, die direkt von der Erzeugung der Biokraftstoffe ausgehen, nicht jedoch vor mittelbar verursachten Folgen der Verlagerungs- und Verdrängungseffekte.

Aufgrund der nicht differenzierenden Biokraftstoffförderung werden 2010 vor allem Biokraftstoffe der ersten Generation gefördert, die aus der regulären landwirtschaftlichen Erzeugung stammen und somit

zu den dort bestehenden Umweltproblemen beitragen bzw. diese verschärfen¹⁸³. Daher stellt die Steuervergünstigung für Biokraftstoffe eine umweltschädliche Subvention dar. Im Jahr 2010 entgingen dem öffentlichen Haushalt Einnahmen in Höhe von 125 Mio. Euro durch die steuerliche Bergünstigung von Biokraftstoffen¹⁸⁴. Im Vergleich zu Steuerausfällen von 580 Mio. Euro im Jahr 2008 wird der schrittweise Abbau dieser direkten Subvention deutlich.

Durch die Umstellung von der Steuerbegünstigung auf die Biokraftstoffquote werden die Mehrkosten der Biokraftstoffproduktion auf die Kraftstoffproduzenten und -konsumenten verlagert. Eine implizite Subventionierung bleibt somit durch die gezielte Begünstigung im Rahmen staatlicher Regulierungen bestehen. Im Jahr 2010 betragen die durch die Quote verursachten Zusatzkosten für Kraftstoffproduzenten und Konsumenten etwa 897 Mio. Euro¹⁸⁵.

Damit beträgt die Subventionierung von Biokraftstoffen durch den Staat (Steuerermäßigung) und durch Produzenten bzw. Konsumenten (Biokraftstoffquote) im Jahr 2010 insgesamt

1,022 Mrd. €.

Der weitgehende Abbau der Steuerbegünstigung für Biokraftstoffe ist ein erster Schritt zum Abbau der umweltschädlichen Subventionen für Biokraftstoffe. Darüber hinaus sollte die nationale Biokraftstoffquote als kurzfristige Maßnahme in der Höhe der gegenwärtig realisierten Beimischung – oder besser leicht darunter – eingefroren werden. Mittelfristig ist eine Streichung oder Substitution der Biokraftstoffquote entweder durch eine Quote für den Anteil erneuerbarer Energien insgesamt oder eine (technikoffene) THG-Mindesteinsparquote im Verkehrsbereich erforderlich, die dann jeweils mittels anderer eE-Technologien zu erfüllen ist. Die von der EU vorgeschriebene THG-Einsparquote bzw. der vorgeschriebene Mindestanteil an erneuerbaren Energien im Verkehrssektor könnte und sollte nicht durch eine absolute Zunahme der Biokraftstoffmenge, sondern durch eine Reduktion des Gesamtverbrauchs an Energie z.B. durch effizientere Fahrzeuge und Verkehrsverlagerung und -vermeidung erreicht werden. Dadurch würde der relative Anteil an Biokraftstoffen (und anderer eE-Techniken) bei stagnierender absoluter Menge steigen. Darüber hinaus ist die Erfüllung des eE-Mindestanteils durch Elektromobilität ebenfalls möglich.



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 und Boden. Insgesamt erstreckt sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Jahr 2011 auf 13,4 % der Gesamtfläche Deutschlands¹⁸⁶. Knapp die Hälfte dieser Fläche ist versiegelt¹⁸⁷. Für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ist die Verringerung der Flächenneuanspruchnahme ein elementares Ziel. Trotz einer Abnahme des Flächenwachstums (von 120 Hektar pro Tag im Jahr 1996 auf 77 Hektar pro Tag im Jahr 2010 und 74 Hektar pro Tag 2011¹⁸⁸) ist die derzeitige Entwicklung vom Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie noch weit entfernt, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2020 zu reduzieren. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen

(SRU)¹⁸⁹ und der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBNE)¹⁹⁰ empfehlen außerdem, langfristig die Neuinanspruchnahme von Flächen zugunsten der Wiedernutzung von Siedlungsbrachen zu beenden (Null-Hektar-Ziel). Einen Beitrag für eine vorübergehend geringere Flächenneuanspruchnahme hat die Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 und 2010 geleistet, so dass die Bautätigkeit und die damit verbundene Flächeninanspruchnahme in diesen Jahren einen Tiefpunkt erreichten¹⁹¹. Im Gefolge der wirtschaftlichen Erholung und der Niedrigzinspolitik ist jedoch seit dem Jahr 2011 eine Wiederbelebung der Bautätigkeit sowohl im Eigenheimbau als auch im Geschosswohnungsbau zu beobachten.

Um das 30-Hektar-Ziel zu erreichen ist das Ziel des Flächensparens bei allen staatlichen Regelungen systematisch zu berücksichtigen, die die Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr 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 Hektar¹⁹² bis 176.000 Hektar¹⁹³, d.h. ca. 20 m² pro Einwohner¹⁹⁴, geschätzt. Im ländlichen Raum und in Regionen, in denen in Folge des demografischen Wandels die Bevölkerung schrumpft, kann der Bestand ungenutzter oder nur teilweise genutzter Flächen 10 % bis 30 % der innerörtlichen Bauflächen umfassen.

Der Flächenverbrauch und die zunehmende Zersiedlung führen direkt und indirekt zu vielfachen negativen Umweltauswirkungen. Mit der Flächeninanspruchnahme gehen sowohl Lebensräume als auch die begrenzte natürliche Ressource Boden 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, Biodiversität – aber auch der menschlichen Gesundheit.

Die Zerstörung und die Zerschneidung von Habitaten als Folge der Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche sind wichtige Ursachen für den Rückgang der biologischen Vielfalt¹⁹⁵. Die Versiegelung schränkt zudem die natürlichen Bodenfunktionen weitgehend ein und beeinträchtigt den Wasserhaushalt. Denn das beschleunigte Abfließen der Niederschläge behindert die Grundwasserneubildung und verstärkt die Hochwassergefährdung.

Die zunehmende Zersiedlung erzeugt zusätzlichen Verkehr und führt damit zu steigenden Schadstoff- und Lärmemissionen (vgl. Kapitel 2.1). Die hohe Verkehrsleistung ist auch die Ursache für den vergleichsweise hohen Energieverbrauch in Räumen mit niedriger Siedlungsdichte¹⁹⁶. 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 fruchtbarer Böden verringert die Potenziale für eine ökologische landwirtschaftliche Nahrungsmittelproduktion 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 2010 wurden knapp 489 Mio. Tonnen mineralische Baustoffe in Deutschland eingesetzt (dies entspricht einem Anteil von etwa 82 % an den in Deutschland eingesetzten mineralischen Rohstoffen)¹⁹⁷. Neben mineralischen Rohstoffen wie Kalk, Gipsstein, Schiefer, Kies oder Sand werden im Bauwesen auch in erheblichem Umfang Metalle benötigt. Von den 3,5 Mio. Tonnen in Deutschland verwendeten Aluminiums wurden 14 % im Bauwesen verwendet, für Kupfer lag der Anteil bei 15 %¹⁹⁸. Hierdurch entstehen auch hohe Umweltbelastungen. Die Nutzbarmachung der mineralischen Rohstoffvorkommen, ihr Abbau und ihre Aufbereitung sind mit einem hohen Naturverbrauch verbunden. Die Gewinnung und Weiterverarbeitung der Rohstoffe gehen mit Flächenbedarf, Massebewegungen im erheblichen Umfang, Material- und einem erheblichen Energieverbrauch sowie Schadstoffeinträgen in Boden, Wasser und Luft einher. Mit dem Bergbau verändern sich die Landschaften, die Ökosysteme und der Wasserhaushalt¹⁹⁹. In Deutschland wurden allein 4 Hektar pro Tag in den letzten Jahren für die Gewinnung mineralischer Rohstoffe für die Bauwirtschaft denaturiert²⁰⁰. Der Gebäudebestand und die Infrastrukturen stellen 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 und 3.2.2) oder der Neuerschließung der Industrie-, Gewerbe- und Verkehrsflächen (vgl. Abschnitt 3.2.4). Die staatlichen Gelder für den Wohnungsbau begünstigen die Bautätigkeit, ohne dabei zwischen der Wiedernutzung von Wohn- oder Gewerbebrachen und der Neuinanspruchnahme von Freiflächen zu differenzieren. Damit verstärken sie generell den Anreiz zum Bauen – auch auf der „grünen Wiese“. Bei der Subventionierung der Neuerschließung von Gewerbegebieten wird die Flächenneuanspruchnahme sogar direkt gefördert (vgl. Abschnitt 3.2.4). Aus Umweltschutzsicht sind Investitionen in den Gebäudebestand und in die Nutzung von Brachflächen und innerstädtische Baulücken für Siedlungszwecke jedoch vorrangig zu fördern.

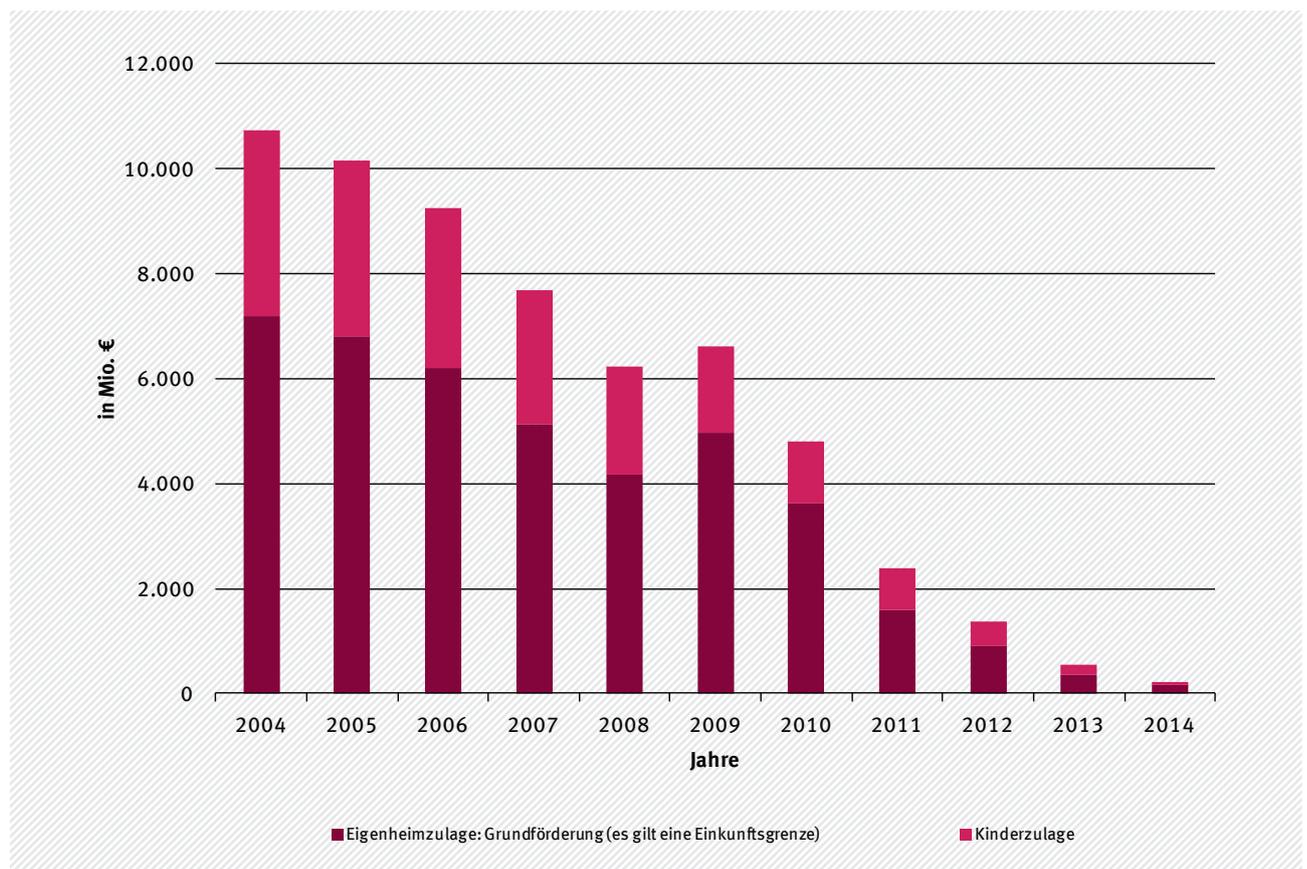
3.2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen im Bau- und Wohnungswesen

3.2.1 Eigenheimzulage

Die im Jahr 1995 eingeführte Eigenheimzulage stellt ein Instrument der Wohneigentumsförderung dar – besonders in Hinblick auf sozial- und familienpolitische Ziele. 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 (vgl. Abbildung 4). Die Eigenheimzulage wird so noch mindestens bis zum Jahr 2013 gezahlt. Die Förderung beträgt jährlich maximal 1.250 Euro (in Abhängigkeit von der Höhe der Herstellungs- oder Anschaffungskosten), zuzüglich 800 Euro 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 Bestandserwerb²⁰¹.

Abbildung 4

Entwicklung der Eigenheimzulage von 2004 bis 2014



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten aus den Subventionsberichten des Bundesministeriums der Finanzen

Der immer noch andauernde Trend zum Eigenheimbau, insbesondere der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern, ist zwar auch in ländlichen Gebieten rückläufig, pro Kopf der Bevölkerung wird aber in ländlichen Regionen immer noch mehr neu gebaut als in Ballungsräumen. Neben anderen Faktoren fördern die oft günstigen Grundstückspreise auf dem Land den Neubau. Die Eigenheimzulage begünstigte diese Entwicklung²⁰². 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 war deshalb ein wichtiger Schritt zu einer umweltgerechten Wohnungspolitik. Nicht zuletzt angesichts des Überangebotes an Wohnraum in schrumpfenden 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.

Der steigenden Nachfrage nach Wohnraum in den seit längerem wirtschaftlich starken Regionen mit Bevölkerungswachstum sollte nicht mit einer bundesweiten Förderung nach dem Gießkannenprinzip, sondern mit gezielten Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung auf regionaler oder kommunaler Ebene begegnet werden (vgl. Abschnitt 3.2.3).

Im Jahr 2010 gehörte die Eigenheimzulage – trotz ihrer Abschaffung 2006 – immer noch zu den größten Steuervergünstigungen in Deutschland und das Subventionsvolumen betrug insgesamt

4,803 Mrd. €²⁰³.

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 und Familien, attraktiver zu machen. Vor allem ist die energetische Sanierung der Altbau-

ten und Nachkriegsbauten aus Gründen des Klimaschutzes dringend geboten²⁰⁴.

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 Euro (Verheiratete 51.200 Euro) nicht überschreitet. Die Förderung beträgt 8,8 % der prämiengünstigten Einzahlungen in Höhe von maximal 512 Euro (Verheiratete 1.024 Euro) pro Jahr. Damit beträgt die Wohnungsbauprämie jährlich bis zu 45,06 Euro (oder 90,11 Euro 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 Euro (bei Verheirateten 35.800 Euro) 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 Euro, so dass die Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparer 42,30 Euro im Jahr erreichen kann.

Es ist fraglich, ob die Wohnungsbauprämie und die Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparverträge ihren eigentlichen Zweck effektiv erfüllen, die Bildung von Wohneigentum zu fördern. Denn es gibt erhebliche Mitnahmeeffekte. Potenziell verstärkt die Bausparförderung jedenfalls den Anreiz zum Eigenheimbau und damit auch zur Flächeninanspruchnahme. Sie ist insofern nicht mit dem 30-Hektar-Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vereinbar. Auch angesichts des Überangebotes an Wohnraum in vielen Regionen, der zunehmenden Notwendigkeit beruflicher Mobilität und der langfristigen demografischen Entwicklung sind die Wohnungsbauprämie und die Gewährung der Arbeitnehmersparzulage für Bausparverträge nicht mehr zeitgemäß.

Das 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 Wohngenossenschaften. 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 515 Mio. Euro²⁰⁵ und durch das Eigenheimrentengesetz 41 Mio. Euro²⁰⁶ im Jahr 2010. Insgesamt beläuft sich das Subventionsvolumen somit auf

556 Mio. €.

Darüber hinaus gewährt der Staat Subventionen für das Bausparen über die Arbeitnehmer-Sparzulage. Insgesamt wendeten Bund und Länder 132 Mio. Euro für die Arbeitnehmer-Sparzulage auf, 56 Mio. Euro davon der Bund²⁰⁷. Allerdings ist nicht bekannt, welchen Anteil das Bausparen als Anlageform daran hat, so dass eine Quantifizierung nicht möglich ist. Auch ist offen, inwieweit die Abschaffung der Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparverträge zu Steuermehreinnahmen führen würde, 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, die Arbeitnehmer-Sparzulage und die Eigenheimrente – sollte zukünftig nicht mehr das Bausparen begünstigen. Der Staat sollte keine regional undifferenzierten Anreize für zusätzlichen Wohnungsbau geben. Dies gilt auch bei der Gestaltung neuer Förderungen im Bau- und Wohnungswesen. Vielmehr sollte sich die Wohnungsförderung des Bundes und auch der Länder in Zukunft auf die Modernisierung und energetische Sanierung bestehender Gebäude beschränken, und zwar unabhängig von Vermögensbildung und Eigentumserwerb, z.B. im Rahmen der KfW-Förderprogramme²⁰⁸.

Das Instrument der Eigenheimrente sollte nur im Gebäudebestand und bei der energetischen Sanierung der Gebäude oder bei Energiesparmaßnahmen zum Einsatz kommen. Denn gerade auch mit Blick

auf eine langfristig tragfähige Altersvorsorge ist die Eigenheimförderung kritisch zu hinterfragen, weil es vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und einer langfristig rückläufigen Bevölkerungszahl zweifelhaft ist, ob Wohneigentum in Zukunft noch in jedem Fall eine sichere, wertbeständige Geldanlage zur Altersvorsorge sein wird. Bei sinkender Immobiliennachfrage drohen für viele Eigenheime Wertverluste, in einigen strukturschwachen Gebieten sind diese schon heute zu beobachten.

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 Sanierung 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 %²⁰⁹. Im Jahr 2010 entfielen noch 70 % der Fördermittel auf die Neubauförderung²¹⁰. Die soziale Wohnraumförderung trug damit in erheblichem Umfang zur erhöhten Flächeninanspruchnahme und den daraus folgenden Umweltschäden bei (vgl. Kapitel 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. €

aus dem Bundeshaushalt zu²¹¹. Diese Gelder müssen die Länder für die soziale Wohnraumförderung verwenden.

Zwar ging in den letzten Jahren der Wohnungsbau in Deutschland stark zurück, so dass wohl auch die soziale Wohnraumförderung insgesamt deutlich weniger Neubauten subventioniert. Auch ist die Umorientierung der Förderung zugunsten des Wohnungsbestands zu begrüßen. Diese Umorientierung sollte die öffentliche Hand weiterführen und klare Prioritäten bei der Wohnraumbeschaffung befolgen. Hierfür sollten zuerst Möglichkeiten der Wohnraumschaffung

durch Sanierung und Ausbau von Dachgeschossen im Bestand erschlossen und dann Baulücken, Industrie- und Gewerbebrachen sowie Konversionsflächen genutzt werden. Nur falls darüber hinaus noch dringender Bedarf an Wohnraum besteht, sollten Freiflächen neu erschlossen würden. Dabei sollte vor allem der flächensparende Geschosswohnungsbau zum Tragen kommen. 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).

Daher empfiehlt das Umweltbundesamt, das Instrument des Wohngeldes stärker zu nutzen und in Wachstumsregionen, in denen Engpässe auf dem Wohnungsmarkt für einkommensschwache Haushalte bestehen, den kommunalen Erwerb von Belegungsrechten im Bestand für bedürftige Haushalte auszuweiten. In Hochschulstädten mit temporären Wohnungsempässen wegen doppelter Abiturjahrgänge sollte auch über provisorische Lösungen zur Schaffung von mehr Wohnraum nachgedacht werden, da sich hier der Bedarf in wenigen Jahren wieder reduzieren wird.

3.2.4 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Ziel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) 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 Vordergrund²¹². 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-Strukturfonds²¹³ – insbesondere des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Für das Jahr 2010 wurden GRW-Fördergelder von knapp 2 Mrd. Euro (inklusive EFRE) bewilligt. Davon flossen knapp drei Viertel in die gewerbliche Wirtschaft und gut ein Viertel in die Infrastruktur²¹⁴.

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 2010 30 % aller für die Infrastrukturförderung bewilligten Gelder für die Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten verwendet, während nur 8 % in die Wiederherrichtung von Brachflächen flossen²¹⁵. Die Förderkriterien der Gemeinschaftsaufgabe unterstützen auch im Förderzeitraum 2007 bis 2013 weiterhin die Erschließung neuer Flächen.

Die Subventionierung der Neuerschließung von 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, besteht die Gefahr, dass die Siedlungsfläche im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung überproportional wächst. 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 kann²¹⁶.

Die Erschließung neuer Gewerbeflächen – vor allem im Außenbereich – trägt unmittelbar zur Flächeninanspruchnahme und damit zur Beeinträchtigung verschiedener Umweltgüter bei (vgl. Kapitel 3.1). Die unkritische Förderung solcher Vorhaben ist deshalb mit den deutschen Flächeneinsparzielen unvereinbar. Die Neuerschließung für Gewerbe zieht in der Regel auch den Ausbau von Verkehrsflächen nach sich, was – neben zusätzlicher Flächeninanspruchnahme – zu weiteren verkehrsbedingten Umweltbelastungen führt (vgl. Kapitel 2.1).

Mit der GRW werden auch weitere Fördermaßnahmen unterstützt, welche umweltschädliche Aktivitäten begünstigen, beispielweise für Regionalflughäfen nach Ziffer 3.2.2²¹⁷. So hat das Land Schleswig Holstein 27 Maßnahmen im Zeitraum 2000 - 2008²¹⁸ gefördert. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat von 1991 bis 2010 den Ausbau von neun Flughäfen und Landeplätzen mit 107,4 Mio. Euro aus Mitteln der GRW unterstützt. Laut Landesrechnungshof wurde damit weit über den eigentlichen Bedarf hinaus investiert

– heute arbeiten alle Flughäfen des Landes defizitär²¹⁹. Ähnliche Problemlagen sind auch in anderen Bundesländern bekannt. Zu begrüßen ist daher die Überarbeitung der EU-Beihilfevorschriften im Bereich der öffentlichen Förderung von Flughäfen. In einem ersten Entwurf ist vorgesehen, staatliche Beihilfen für Investitionen in Flughafeninfrastruktur nur zu genehmigen, „wenn ein echter Verkehrsbedarf besteht“ und Obergrenzen für Investitionshilfen einzuführen²²⁰.

Wegen der Vielzahl der förderfähigen Maßnahmen ist es nicht möglich, den umweltschädlichen Anteil der Subvention an der GRW zu quantifizieren. So sind z.B. neben umweltschädlichen Infrastrukturmaßnahmen – wie der Neuerschließung von Gewerbeflächen – über die GRW auch ökologisch vorteilhafte Investitionen förderfähig, z.B. Abwasserreinigungsanlagen.

Instrumente der Strukturförderung – wie die GRW – könnten wichtige Impulse zum Flächensparen geben²²¹. Bei konsequenter Ausrichtung der Strukturpolitik an den Nachhaltigkeitszielen könnten die deutsche und die EU-Regionalförderung bedeutende Instrumente zur Eindämmung der zunehmenden Landschaftszersiedlung sein. Dazu sind die Förder Richtlinien der GRW um umweltorientierte Förderkriterien zu ergänzen, die dem Brachflächenrecycling

gegenüber der Neuerschließung der Gewerbeflächen eindeutig den Vorrang geben. Maßnahmen der Strukturförderung sollen der Innenentwicklung und Ertüchtigung bestehender Siedlungen und Infrastrukturen dienen, zumal in strukturschwachen Regionen ohnehin die dauerhafte Finanzierung der Instandhaltung bestehender öffentlicher Infrastrukturen stark gefährdet ist. 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 und Möglichkeiten für flächensparende Bauweisen ausgenutzt werden.

Darüber hinaus sollte die GWR weniger auf die Förderung von Baumaßnahmen abzielen, sondern auf eine Förderung von Humankapital, Umweltinnovationen und die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe. Wesentlich für eine Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ist auch eine nachhaltige und effiziente Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen in der Region, um das Naturkapital zu erhalten und zu entwickeln. Eine zukunftsorientierte Ausrichtung der GWR erfordert insofern einen Investitionsbegriff, der nicht allein Sachkapitalinvestitionen umfasst.



4 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei

4.1 Wirkungen auf die Umwelt

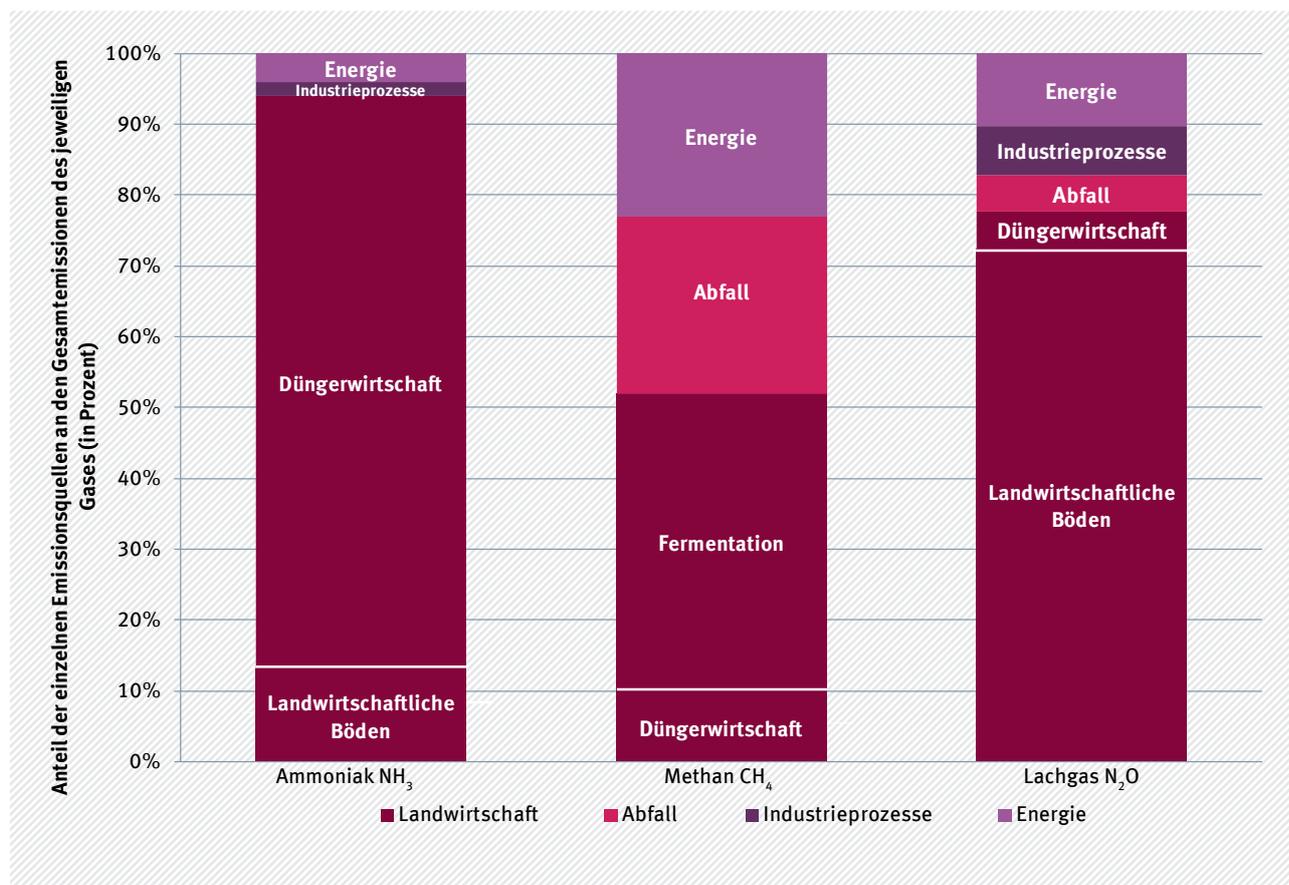
Mit über 50 % Anteil an der Gesamtfläche ist die Landwirtschaft der für die Flächennutzung bedeutendste Wirtschaftssektor in Deutschland²²². Eine extensive landwirtschaftliche Nutzung erfüllt mit der Offenhaltung und Pflege der Kulturlandschaft wichtige ökologische Funktionen. Sie trägt unter anderem zum Erhalt der biologischen Vielfalt bei und unterstützt sowohl den Schutz der Böden und Gewässer als auch die Grundwasserneubildung.

In den letzten Jahrzehnten ist die landwirtschaftliche Flächennutzung jedoch von zunehmender Intensivierung und Spezialisierung gekennzeichnet. Die intensive landwirtschaftliche Produktion ist eine der wichtigsten Ursachen für die Nährstoffüberfrachtung (Eutrophierung) der Umwelt (insbesondere Böden und Gewässer), die Reduzierung der Biodiversität und die Beeinträchtigung der natürlichen Bodenfunktionen²²³. Die Landwirtschaft ist Hauptverursacher der

Ammoniak- (94 %)²²⁴, Methan- (54 %) und Lachgasemissionen (76 %)²²⁵ (vgl. Abbildung 5). Insgesamt stammten im Jahr 2010 gut 7 % aller Treibhausgasemissionen aus landwirtschaftlichen Quellen. Damit verursacht die Landwirtschaft mehr Treibhausgase als beispielsweise der Sektor Handel, Gewerbe, Dienstleistungen²²⁶. Bei Einbeziehung aller auch indirekt mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehenden Emissionen (z.B. Vorleistungen, Treibstoffverbrauch und Landnutzungsänderungen) erhöht sich dieser Anteil auf 12,9 %²²⁷. Aus der Tierhaltung kommen in Deutschland nach diesem erweiterten Ansatz 95 Mio. Tonnen an Treibhausgasemissionen. Dies sind mehr als 70 % der Treibhausgasemissionen des landwirtschaftlichen Sektors und knapp 10 % der gesamten Treibhausgasemissionen Deutschlands²²⁸.

Eine besondere Belastung der Umweltgüter geht von den in der Landwirtschaft anfallenden Nährstoffüberschüssen und Schadstoffeinträgen und deren direkten und indirekten Auswirkungen auf die Biodiversität aus. Überschüssige Nährstoffe gehen in die Luft (vor

Emissionsquellen von Ammoniak, Methan und Lachgas



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten aus UBA (2012) und UBA (2012a).

allem als Ammoniak und Lachgas) und in die Gewässer (vor allem als Nitrat). Dies hat weit reichende negative Wirkungen auf den Naturhaushalt zur Folge – wie die 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 bis 2009 über 100 kg/ha (Nationale Hoftorbilanz) und liegt 2010 bei 96 kg/ha. Damit befindet er sich erheblich über dem Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in Höhe von 80 kg/ha für das Jahr 2010²²⁹.

Auch der unverändert hohe Absatz von Pflanzenschutzmitteln (PSM) ist aus Sicht des Umweltschutzes kritisch zu beurteilen. Jedes in Deutschland eingesetzte PSM durchläuft ein strenges Zulassungsverfahren mit dem Ziel, einen ausreichenden Schutz der

Umwelt einschließlich der Biodiversität vor negativen Auswirkungen von PSM sicherzustellen. In der Praxis werden aus Umweltsicht unbedingt erforderliche Anwendungsbestimmungen jedoch nicht immer eingehalten. Insbesondere gilt dies für Abstandsauflagen zu Gewässern oder benachbarten Saumbiotopen, die von Landwirten oft als nicht zumutbar angesehen werden. Überschreitungen von Umweltqualitätsnormen und regulatorisch akzeptablen PSM-Konzentrationen sind das Ergebnis und keine Ausnahme, wie Gewässeruntersuchungen in Kleingewässern der Agrarlandschaft deutlich belegen. Ein weiteres, häufig übersehenes großes Problem besteht in den indirekten ökologischen Wirkungen eines intensiven Pflanzenschutzmitteleinsatzes: Der Einsatz von Breitband-Herbiziden und Insektiziden führt dazu, dass nicht nur die „Unkräuter“ und Schadinsekten vernichtet werden, sondern auch andere Ackerwildkräuter und Insekten. Die Kombination mehrerer Produkte und der Einsatz in Spritzserien führen dazu, dass einer Vielzahl der in der Agrarlandschaft

vorkommenden Tierarten – z.B. dem Rebhuhn – die Nahrung und somit auch die Lebensgrundlage entzogen wird. Im Ergebnis droht ein Rückgang oder sogar Verlust lokaler Bestände, wie auch die Bestandstrends zu vielen typischen Feldvogelarten belegen. Solche nicht vermeidbaren indirekten Auswirkungen des Pflanzenschutzmitteleinsatzes können nur durch eine ökologisch „gesunde“ Agrarlandschaft kompensiert werden, das heißt der Anteil an zur Verfügung stehenden ökologischen Ausgleichsflächen ausreichend groß ist. Die Abnahme an Stilllegungsflächen durch zunehmende Bewirtschaftung mit Energiepflanzen sowie der sich anschließende komplette Wegfall der obligatorischen Flächenstilllegung 2007 haben die beobachteten Trends für einige Arten zusätzlich verstärkt²³⁰. Die im Rahmen der Reform der GAP (vgl. Abschnitt 4.2.1) vorgesehenen Vorrangflächen bieten eine Chance, die indirekten negativen Umwelteffekte zu mindern. Sie werden aber nicht ausreichen, die Effekte im notwendigen Maße zu kompensieren.

Neben stofflichen Belastungen können Bodenzerstörungen oder -beeinträchtigungen durch die landwirtschaftliche Produktion entstehen. Sie treten vor allem durch den Einsatz schwerer Maschinen im Ackerbau 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. Preisstützende und produktionsgekoppelte Subventionen – die noch bis zum Jahr 2003 das zentrale Instrument der EU-Agrarpolitik waren – erhöhen den Druck auf Umweltgüter, indem sie Produktionsanreize setzen und Intensivierungstrends verstärken (vgl. Abschnitte 4.2.1 und 4.2.5)²³¹. 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 reichen die bisherigen Cross-Compliance-Regelungen nicht aus, um wichtige Umweltschutzziele wie die Aufrechterhaltung der Biodiversität zu erreichen²³².

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).

Die Beispiele zeigen, dass einige Agrarsubventionen Umweltschäden durch die Landwirtschaft erheblich verstärken. Ein vollständiger Abbau der landwirtschaftlichen Subventionen ist jedoch weder ökonomisch noch aus Umweltschutzsicht sinnvoll, weil dann z.B. die extensive, meist traditionelle Bewirtschaftung ertragsschwacher Flächen unrentabel würde mit der Folge, dass diese zunehmend brach fallen und teilweise wertvolle Lebensräume verloren gehen würden²³³.

Der Staat sollte daher ökologische Leistungen der Landwirtschaft nach dem Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Güter“ gezielt honorieren, etwa durch die Förderung von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen oder die Förderung der Umstellung auf den Ökolandbau. Außerdem sollten Direktzahlungen an die Einhaltung anspruchsvoller Umweltstandards geknüpft werden.

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 stabilisieren und die Einkommen der Landwirte sichern soll. Als zweite Säule der GAP sind Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung zusammengefasst. Sie sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft stärken, die Umwelt- und Lebensqualität in ländlichen Räumen verbessern und außerlandwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten eröffnen²³⁴. 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 finan-

ziert, die der zweiten Säule unterliegen einem nationalen Kofinanzierungsvorbehalt.

Das zentrale Instrument der ersten Säule der GAP waren lange Zeit garantierte Mindestpreise für landwirtschaftliche Produkte. Diese Politik führte zu einer erheblichen Überproduktion (Stichworte „Butterberge“ oder „Milchseen“)²³⁵. 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 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, z.B. mit der Förderung bestimmter Kulturen wie etwa Mais. Diese Entwicklung verstärkte deutlich den Druck, den die Landwirtschaft auf die Umwelt ausübte (vgl. Kapitel 4.1)²³⁶. 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 zusammen²³⁷. Von 2009 bis 2013 ging das Kombinationsmodell schrittweise in ein reines Regionalmodell über: Alle Zahlungsansprüche eines Betriebes in einer Region bestimmen sich ausschließlich nach der Betriebsfläche (regional einheitliche Flächenprämie), unabhängig von deren agrarischer Nutzung.

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 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 Euro 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 %. Dies traf vor allem die Förderung der Umstellung auf den Ökolandbau. Obwohl einzelne Bundesländer die Ökoförderung aus eigenen Haushaltsmitteln wieder erhöht haben, bedeutete dies einen Rückschlag im Hinblick auf eine umweltschutzorientierte Subventionspolitik.

Im Jahr 2008 beschloss der EU-Rat, die Kürzungen der Direktzahlungen der ersten Säule zugunsten der zweiten Säule von 2009 bis 2012 progressiv um weitere 5 % auf 10 % zu erhöhen²³⁸. Deutschland setzte allerdings gegenüber der EU-Kommission durch, die zusätzlichen Mittel nicht nur zur Förderung des Klimaschutzes, der Biodiversität, des Wassermanagements und der erneuerbaren Energien, sondern auch zur Förderung der Milchviehhaltung einzusetzen²³⁹.

Die Reform von 2003 eröffnete zudem 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.

Mit der fortschreitenden Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion (einschließlich der Abschaffung der bisherigen Tierprämien und Integration der Gelder in die Flächenprämie) haben diese immer weniger Einfluss auf die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion. Sie sind deshalb nicht per se umweltschädlich wie die früheren, produktionsgekoppelten Zahlungen. Direktzahlungen sollten jedoch nur gewährt werden, wenn die Landwirte im Gegenzug hinreichende Umweltstandards bei der landwirtschaftlichen Produktion einhalten. Bei allen Bestrebungen zur Entbürokratisierung ist daher 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 gefährden das Erreichen der Umweltziele.

Die zweite Säule der GAP ist aus Umweltschutzsicht 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. 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 kompensieren²⁴⁰. Denn die erste Säule hat einen wesentlich größeren Einfluss auf die Entwicklung der Landwirtschaft als die zweite Säule²⁴¹. So steht für Preisstützungen und Direktzahlungen ein mehrfach größeres Finanzvolumen zur Verfügung als für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung. Im Jahr 2009 verfügte Deutschland über 6,4 Mrd. Euro²⁴² in der ersten, jedoch nur über 1,16 Mrd. Euro²⁴³ in der zweiten Säule²⁴⁴. Für den Schwerpunkt Umwelt und Landschaft in der zweiten Säule bleiben dabei selbst mit Anrechnung der nationalen Beihilfen durchschnittlich nur 928 Mio. Euro pro Jahr²⁴⁵.

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.

Im Verlauf des Jahres 2013 haben sich EU-Kommission, Ministerrat und Europaparlament auf eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik geeinigt. Ein Ziel der Reform ist es, die erste Säule der GAP „grüner“ zu gestalten. Vorgesehen ist daher, 30 % der Direktzahlungen an drei Umweltmaßnahmen zu binden²⁴⁶:

- Betriebe oberhalb 30 ha müssen mindestens drei verschiedene Feldfrüchte anbauen, eine Frucht darf bis zu 70 % der Ackerfläche ausmachen; oberhalb 20 ha sind zwei Früchte anzubauen.
- Dauergrünland muss auf Betriebsebene (anstatt wie bisher auf Landesebene) erhalten bleiben und
- 5 % der Ackerfläche (später 7 %) von einem Betrieb muss als ökologische Vorrangfläche bewirtschaftet werden.

Zudem ist in Deutschland eine stärkere Förderung der ersten Hektare je Betrieb vorgesehen. Damit reagierte die Kommission auf Kritik, dass vor allem Großbetriebe von den Direktzahlungen profitieren. Weiterhin sieht die Reform vor, Subventionen nur noch an „aktive“ Landwirte zu zahlen – derzeit werden auch Direktzahlungen für rekultivierte Flächen des Braunkohletagebaus oder Flächen auf Flughäfen gezahlt.

Das UBA empfiehlt zur Sicherstellung des „Greenings“ der europäischen Landwirtschaft, die Umweltmaßnahmen als verpflichtende Voraussetzung für die gesamten Direktzahlungen einzuführen, also nicht nur für die 30 % Ökologisierungskomponente. Dies bedeutet, dass eine erfolgreiche Umsetzung der Ökologisierungskomponente Voraussetzung wäre, um überhaupt Gelder aus der ersten Säule zu erhalten²⁴⁷. Nach den derzeitigen Beschlüssen erhalten jedoch auch landwirtschaftliche Betriebe Direktzahlungen, die die Umweltmaßnahmen nicht umsetzen. Es besteht aber die Möglichkeit, bei gravierenden Verstößen mehr als nur die 30 % Ökologisierungskomponente zu kürzen.

Für eine wirkungsvolle Ökologisierungskomponente empfiehlt die Kommission Landwirtschaft am UBA (KLU), die Umweltmaßnahmen wie folgt zu verschärfen:

- Fruchtartendiversität: Der maximale Anteil einer Kultur an den Ackerflächen eines Betriebes darf nicht mehr als 45 % betragen. Mehrjährige Kulturen sollten für jedes Anbaujahr getrennt berechnet werden.
- Erhalt von Dauergrünland: Es sollte ein absolutes Umbruchverbot für Grünland gelten. Um Ankündigungseffekte zu vermeiden ist das Jahr 2011 als Bezugsjahr heranzuziehen.
- Ökologische Vorrangflächen: Das Umweltinteresse sollte auf den Vorrangflächen im Vordergrund stehen. Damit stellen die Vorrangflächen nicht automatisch eine Flächenstilllegung dar, sondern können umweltverträglich genutzt werden. Der Anteil der ökologischen Vorrangflächen sollte bei jeweils 10 % der beihilfefähigen Acker- und Grünlandflächen liegen. Die jetzt verabschiedeten 5 % der Ackerfläche können nur ein erster Einstieg sein.

Die schwerwiegenden Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft infolge von hohen Stickstoffüberschüssen und zu hohen Tierbesatzdichten wurden bei der GAP-Reform völlig ausgeklammert. Daher empfiehlt das UBA, zusätzlich zu den angeführten Maßnahmen Auflagen zur Beschränkung des Stickstoffsaldos sowie Beschränkungen der Tierbesatzdichte aufzunehmen. Eine Halbzeitbewertung der reformierten GAP ist für 2017 vorgesehen. Diese Gelegenheit sollte die EU-Kommission nutzen, um die angesprochenen Defizite der Agrarreform zu beseitigen.

4.2.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) dient dazu²⁴⁸:

- 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 und einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft 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 Förderprogramme sowie zur Sicherstellung der obligatorischen Kofinanzierung der jeweiligen EU-Gelder²⁴⁹. Die Höhe der Kofinanzierung ist dabei abhängig von dem konkreten Vorhaben, der Region und von dem Zuwendungsempfänger²⁵⁰. Die GAK finanziert sich zu 60-80 % (je nach Aufgabe) aus dem Bundeshaushalt und zu 20-40 % aus den Länderhaushalten, wobei die Kofinanzierung der EU-Mittel über den Bundesanteil erfolgt²⁵¹. Im Jahr 2010 beliefen sich die Ausgaben der GAK auf gut 1 Mrd. Euro²⁵². 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. Dies trug zur Intensivierung der Landwirtschaft bei und verstärkte damit die Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft. 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 umwandeln²⁵³. Dennoch fördert die GAK weiterhin auch Maßnahmen, die nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können²⁵⁴, beispielsweise mit der Förderung bestimmter wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen oder des Aus- und Neubaus von Kapazitäten in der Fischereiwirtschaft²⁵⁵ (im Jahr 2010 mit 3,9 Mio. Euro²⁵⁶).

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 Umwelt. So fördern die südlichen Bundesländer die Milchviehwirtschaft auf Grünland in Mittelgebirgs- und Gebirgslagen, um neben der wirtschaftlichen Existenzsicherung der jeweiligen Betriebe auch das Landschaftsbild (für Freizeit, Erholung und Tourismus) sowie die Artenvielfalt der Bergwiesen und -weiden zu erhalten (Umsetzung der Biodiver-

sitätskonvention). 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 erforderlich.

Aus Umweltschutzsicht negativ ist teilweise auch die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung und forstwirtschaftlicher Maßnahmen durch Infrastrukturmaßnahmen. Dies gilt z.B. für den Ausbau land- und forstwirtschaftlicher Wege und die Asphaltierung oder Betonierung vorhandener Wege. Das Wachstum der Wegeflächen beträgt mehr als 6 Hektar pro Tag, wovon sich ca. 1,2 Hektar pro Tag direkt auf den Ausbau der Forstwege im Rahmen der GAK zurückführen lassen. Für rund 1000 km Wegstrecke im Jahr 2006 wurden rund 14 Mio. Euro verbaut²⁵⁷. Aber auch andere Förderprogramme bezuschussen den land- und forstwirtschaftlichen Wegebau, insbesondere der europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

Die GAK ist deshalb nach ökologischen Kriterien kontinuierlich weiterzuentwickeln. Der Abbau umweltschädlicher Fördermaßnahmen schafft dabei Finanzierungsspielräume, die für andere, umweltverträgliche Fördermaßnahmen genutzt werden können.

4.2.3 *Steuervergütung für Agrardiesel*

Der Bund vergütet Dieselkraftstoff für die Land- und Forstwirtschaft mit 21,48 Cent/l²⁵⁸. 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 2005²⁵⁹ beschränkte diese Steuerentlastung je Betrieb auf 10 000 l pro Jahr und zog von der Vergütung zusätzlich einen Pauschbetrag (so genannter Selbsterhalt) von 350 Euro 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 Mio. Euro pro Jahr. Dies wurde haushaltstechnisch erst in

den Jahren 2009 und 2010 wirksam. Die Befristung für Selbsterhalt und Beschränkung der Höchstmenge wurden mit dem Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes vom März 2011 aufgehoben. Die Aufhebung der Befristung – und damit die Ausweitung der Subvention – hat die EU-Kommission beihilferechtlich bis Ende 2016 genehmigt.

Laut 23. Subventionsbericht der Bundesregierung soll die Agrardieselvegütung Wettbewerbsnachteile der deutschen Landwirtschaft bei den Dieselmotorkraftstoffkosten mindern. Die Subventionierung der Treibstoffpreise bedeutet jedoch, dass die Anreize zum effizienten Einsatz des Kraftstoffs sinken. Aus Umwelt- und Klimaschutzsicht ist die Steuerentlastung für Agrardiesel deshalb negativ zu bewerten und daher kein adäquates Mittel zur Stützung der Land- und Forstwirtschaft. Für Agrardiesel sollte deshalb der Regelsteuersatz gelten.

Im Jahr 2010 führte die Steuerbegünstigung für Agrardiesel zu Steuermindereinnahmen in Höhe von

395 Mio. €²⁶⁰.

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 Agrardieselvegütung nicht gänzlich abgeschafft werden, so wäre als zweitbeste Lösung eine Steuervergünstigung nach einem pauschalierten Verfahren zu befürworten²⁶¹. Dabei unterstellt der Gesetzgeber einen spezifischen Dieselmotorkraftstoffverbrauch je Hektar Fläche und erstattet die Steuer teilweise nach Maßgabe der Landwirtschaftsfläche. Die Erstattung würde in diesem Fall wie eine pauschale Flächenprämie wirken. Da der tatsächliche Treibstoffverbrauch für die Steuervergütung keine Rolle mehr spielen würde – denn der Agrardiesel würde in Höhe des Regelsatzes von 47,04 Cent/l besteuert – bliebe der ökonomische Anreiz zum Kraftstoffsparen in vollem Umfang erhalten.

4.2.4 *Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer*

Landwirtschaftliche Zugmaschinen sind von der Kfz-Steuer befreit²⁶². Diese Steuerbefreiung datiert aus

dem Jahr 1922 und diente der Förderung der Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft. Diese Zielsetzung ist mittlerweile überholt. Der Trend zu immer schwereren Maschinen in der Landwirtschaft führt zur vermehrten Schädigung landwirtschaftlich genutzter Böden durch Verdichtung. Diese Schäden sind teilweise irreversibel und schränken die natürlichen Bodenfunktionen ein. Da die Steuervergünstigung diesen Trend fördert, ist sie als umweltschädlich einzustufen. Außerdem trägt sie dazu bei, dass Betriebe einen zu großen Maschinenbestand besitzen, anstatt Rationalisierungspotenziale – wie so genannte Maschinenringe – adäquat zu nutzen.

Im Jahr 2010 verursachte die Kfz-Steuerbefreiung für Zugmaschinen u.ä. in der Landwirtschaft dem Bund Steuermindereinnahmen von

60 Mio. €²⁶³.

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 dienen, die wegen ihrer ungünstigen Produktionsbedingungen Wettbewerbsnachteile gegenüber Großbrennereien in anderen europäischen Mitgliedstaaten haben. Den deutschen Brennereien soll damit ein angemessenes Einkommen aus dieser Tätigkeit gesichert werden. Seit 2000 ist der deutsche Agraralkoholmarkt grundsätzlich liberalisiert. Dennoch können größere landwirtschaftliche Brennereien bis 2013 und Klein- und Obstbrennereien bis 2017 beihilfegestützt Agraralkohol im Rahmen ihres Kontingents erzeugen und über die Bundesmonopolverwaltung vermarkten. Hierfür hat die EU 2010 eine letztmalige Verlängerung der beihilferechtlichen Ausnahmeregelung beschlossen. In Abhängigkeit und auf Basis ihres ursprünglichen Produktionsvolumens wird nach dem Ausstieg aus dem Branntweinmonopol für fünf Betriebsjahre eine Ausgleichszahlung geleistet.

Die Produktionsweisen der circa 28.000 Brennereien sind sehr unterschiedlich und reichen von umweltgerecht (z.B. auf Basis von Streuobstwirtschaft) bis zu ökologisch bedenklich (z.B. auf Basis intensiven Kartoffelanbaus)²⁶⁴. Da die Subvention an die Produktion gekoppelt ist, setzt sie Anreize zur Intensivierung der Bewirtschaftung. Im Jahr 2010 unterstützte der Bund die Produktion von Agraralkohol mit

75 Mio. €²⁶⁵.

Statt die Subvention in ihrer bisherigen Form weiterzuführen, sollte der Staat künftig direkte Hilfen für ökologisch vorteilhafte Produktionsverfahren wie dem Streuobstanbau gewähren, wobei die Förderhöhe unabhängig von den Produktionsmengen sein sollte.

4.2.6 Fischereiförderung der Europäischen Union

Die Fischerei ist einer der größten Belastungsfaktoren für die Ökosysteme der Ozeane. Großflächige Schäden an Lebensräumen werden vor allem durch grundberührende Fischereigeräte wie Grundschnepnetze verursacht. Neben der Masse von ungenutzten, wieder über Bord gegebenen Rückwürfen kommerziell genutzter Arten (geschätzt 40 % des weltweiten Fischfangs) ist auch der Beifang von Nichtzielarten problematisch. So verenden laut der International Whaling Commission (IWC) bis zu 650.000 Robben und Wale jährlich, wobei Stellnetze für die meisten Beifänge verantwortlich sind²⁶⁶.

Nach Angaben der EU-Kommission aus dem Jahr 2014 gelten derzeit nur 22 % der regulierten Bestände in europäischen Gewässern als nicht überfischt²⁶⁷. Die krisenhafte Zuspitzung der Fischbestandsgrößen ist im Wesentlichen auf kurzfristiges Ertragsdenken, überdimensionierte Fangflotten, jahrzehntelange Festlegung zu hoher Fangquoten unter Missachtung wissenschaftlicher Empfehlungen und umweltschädliche Subventionierung des Fischereisektors zurückzuführen. Nach Angaben der Europäischen Kommission verfügen Teile der EU-Fischerflotte über Fangkapazitäten, die das nachhaltige Maß um das Zwei- bis Dreifache übersteigen. Hinzu kommen die Verwendung umweltschädlicher und bestandsschädigender Fangtechniken, unzureichende Kontrolle der Fischereiaktivitäten und illegale Fischerei. Auch die Aquakultur trägt in der bisherigen Ausprägung zur Überfischung der Weltmeere bei. Beispielsweise werden für ein Kilo Lachs oder Kabeljau aus

Aquakultur bis zu vier Kilo wild gefangener Fisch verfüttert, in der Thunfischmast werden sogar ca. 20 Kilogramm Protein pro Kilo erwirtschaftetem Fisch benötigt. Durch den Fokus auf fleischfressende Arten werden so weltweit in Aquakulturen 50 % des hergestellten Fischmehls aus Industriefischerei und 80 % des Fischöls verarbeitet. Zusätzlich können offene Aquakultursysteme die umgebenden Gewässer infolge einer Überversorgung mit Nährstoffen aus Nahrungsresten und Exkrementen sowie Einsatz von Arzneimitteln und Antifouling gefährden. Außerdem können entkommene Zuchtfische natürliche Bestände überprägen und negativ beeinflussen.

Als Reaktion auf die negativen Effekte der Fischerei beinhaltet die 2014 in Kraft getretene Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU (GFP)²⁶⁸ Vorgaben für eine nachhaltige und umweltgerechte Bewirtschaftung kommerziell genutzter Fischbestände. Neben einem Rückwurfverbot und einem damit verbundenen Anlandegebot für kommerziell genutzte Arten soll eine Bewirtschaftung aller genutzten Bestände auf dem Niveau des größtmöglichen nachhaltigen Dauerertrags bis 2020 realisiert werden. Diese Reformvorschläge weisen in die richtige Richtung, sollten aber teilweise anspruchsvoller ausgestaltet werden. So sollte ein generelles Rückwurfverbot mit sofortiger Wirkung auch für nicht-kommerziell genutzte Fischarten und Seevögel sowie Meeressäuger eingeführt und technische Vorgaben für umweltschonende Fangtechniken erarbeitet und umgesetzt werden.

Wurde die GFP anfangs durch Zahlungen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds unterstützt, schuf die Europäische Union im Jahr 1993 einen eigenen Fischereifonds (seit dem Jahr 2003 unter der Bezeichnung Europäischer Fischereifonds (EFF)). Für den Zeitraum 2007 bis 2013 waren für die deutsche Fischereiwirtschaft Subventionen aus dem EFF in Höhe von insgesamt 247 Mio. Euro (mit Anrechnung der nationalen Beteiligung) vorgesehen. Tatsächlich sind nach Angaben der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) im genannten Zeitraum lediglich Subventionen in Höhe von 35 Mio. Euro für die deutsche Fischerei dokumentiert worden²⁶⁹. In den Veröffentlichungen der BLE wird lediglich die Bezeichnung des Vorhabens aufgeführt. Der genaue Zweck der subventionierten Vorhaben ist nicht erkennbar und der umweltschädliche Anteil dieser Subvention daher nicht zu quantifizieren. Zusätzlich

zu den Direktbeihilfen aus dem Europäischen Fischereifonds und vergleichbaren einzelstaatlichen Beihilferegulungen erhält die Fischereiwirtschaft zahlreiche indirekte Subventionen, deren wichtigste die vollständige Befreiung von Kraftstoffsteuern ist (vgl. Kapitel 2.2.5). Generell ist anzumerken, dass Schätzungen zufolge in mehreren EU Mitgliedsstaaten die Kosten, die dem öffentlichen Haushalt durch die Fischerei entstehen, den Gesamtwert der Fänge übersteigen²⁷⁰.

Im Rahmen der reformierten GFP wurde im Mai 2014 ein inhaltlich neu gestalteter Fischereifonds eingerichtet (Europäischer Meeres- und Fischereifonds²⁷¹, EMFF). Bis 2020 stehen dem Fischereisektor jährlich EU-Fördermittel in Höhe von etwa 800 Mio. Euro²⁷² zur Verfügung. Für Deutschland sind im EMFF für den Zeitraum 2014 – 2020 Fördermittel in Höhe von maximal 220 Mio. Euro vorgesehen.

Die neue Ausrichtung des Fonds seit Mai 2014 soll europäischen Unternehmen bei der Umstellung auf nachhaltige Fischerei helfen, Küstengemeinden bei der Erschließung neuer Wirtschaftstätigkeiten unterstützen sowie Projekte fördern, die neue Arbeitsplätze schaffen und die Lebensqualität an den europäischen Küsten verbessern.

Interessant ist, dass der EMFF die Entwicklung einer ökologisch nachhaltigen, ressourcenschonenden, innovativen, wettbewerbsfähigen und wissensbasierten Aquakultur als Ziel vorgibt. Richtungsweisend wäre der Ausbau der ökologischen Aquakultur in geschlossenen Kreisläufen mit Fokus auf pflanzenfressende Fische, um die Belastungen der Wildfischbestände und der Umwelt so gering wie möglich zu halten.

Die Erhöhung der Finanzmittel für die Datenerhebung zu Fischbeständen auf 520 Mio. Euro und für die Fischereiüberwachung auf 580 Mio. Euro stellt ein wichtiges Signal für die Entwicklung und Durchführung einer nachhaltigen Fischerei dar. In der Vergangenheit waren die größten Nutznießer von EU-Beihilfen für den Schiffsneubau stets die größten Fischereifahrzeuge, die auf den Weltmeeren im Einsatz sind und in großem Maßstab zur übermäßigen Ausbeutung der Fischbestände beitragen. Mit der Neuausrichtung der GFP sollen dagegen Mitgliedsstaaten mit Überkapazitäten innerhalb ihrer Fischereiflotten stärker in die Verantwortung genommen werden, während Maßnahmen zur Flottenanpassung mit dem Ziel eines ausgewogenen Verhältnisses zu

den verfügbaren Fangmöglichkeiten sowie die Kleine Küstenfischerei im Rahmen der nachhaltigen Fischerei gefördert werden. Für den Bau neuer Fischereifahrzeuge oder andere Initiativen, die zur Erhöhung der Fangkapazität beitragen würden, werden keine Gelder mehr bereitgestellt. Zudem wird eine erhöhte Transparenz bezüglich der aus dem EMFF bezogenen Leistungen zur verbesserten Information der potenziell Begünstigten sowie der Bürgerinnen und Bürger angestrebt²⁷³.

Eine Bewertung der Umsetzung und der Wirkung des EMFF auf Ebene der Mitgliedsstaaten ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Daher ist auch noch nicht einschätzbar, inwieweit im Rahmen des EMFF auch umweltschädliche Maßnahmen subventioniert werden. Es wird aber erwartet, dass die aus dem EMFF bezogenen Leistungen transparenter kommuniziert werden. Dies ermöglicht eine verbesserte Bewertung von Subventionen und ihrer Umweltwirkungen.

4.2.7 *Umweltschädliche Mehrwertsteuerbegünstigungen*

Der reguläre Satz der Mehrwertsteuer in Deutschland beträgt 19 %, für bestimmte Produktgruppen gilt ein ermäßigter Steuersatz von 7 %²⁷⁴. Dies betrifft in erster Linie Nahrungsmittel, aber auch Druckerzeugnisse, Futtermittel oder den Nahverkehr²⁷⁵. Die Mehrwertsteuerbegünstigungen sind historisch gewachsen, teilweise wurden auch in neuerer Zeit reduzierte Steuersätze eingeführt, so dass das heutige System insgesamt nicht kohärent ist. Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass Ermäßigungstatbestände häufig sachlich nicht begründet sind und zu Mitnahmeeffekten und missbräuchlicher Gestaltung genutzt würden. Er fordert daher, die Steuerermäßigungen einzeln zu überprüfen und den Gesamtkatalog der Ermäßigungen grundlegend zu überarbeiten²⁷⁶. In seinem Bericht vom 30. Oktober 2007 bewertet das Bundesfinanzministerium eine Vielzahl der Regelungen zum ermäßigten Umsatzsteuersatz als Regelungen mit ausgesprochenem Subventionscharakter²⁷⁷.

Von dem begünstigten Mehrwertsteuersatz profitieren auch Produkte, die umweltschädliche Wirkungen haben. Dies betrifft z.B. Fleisch- und Milchprodukte, deren Erzeugung zu einer hohen Klimabelastung führt und mit weiteren negativen Umweltwirkungen durch Nährstoffüberschüsse und Gewässerbelastungen verbunden ist. Der Anbau der Futtermittel

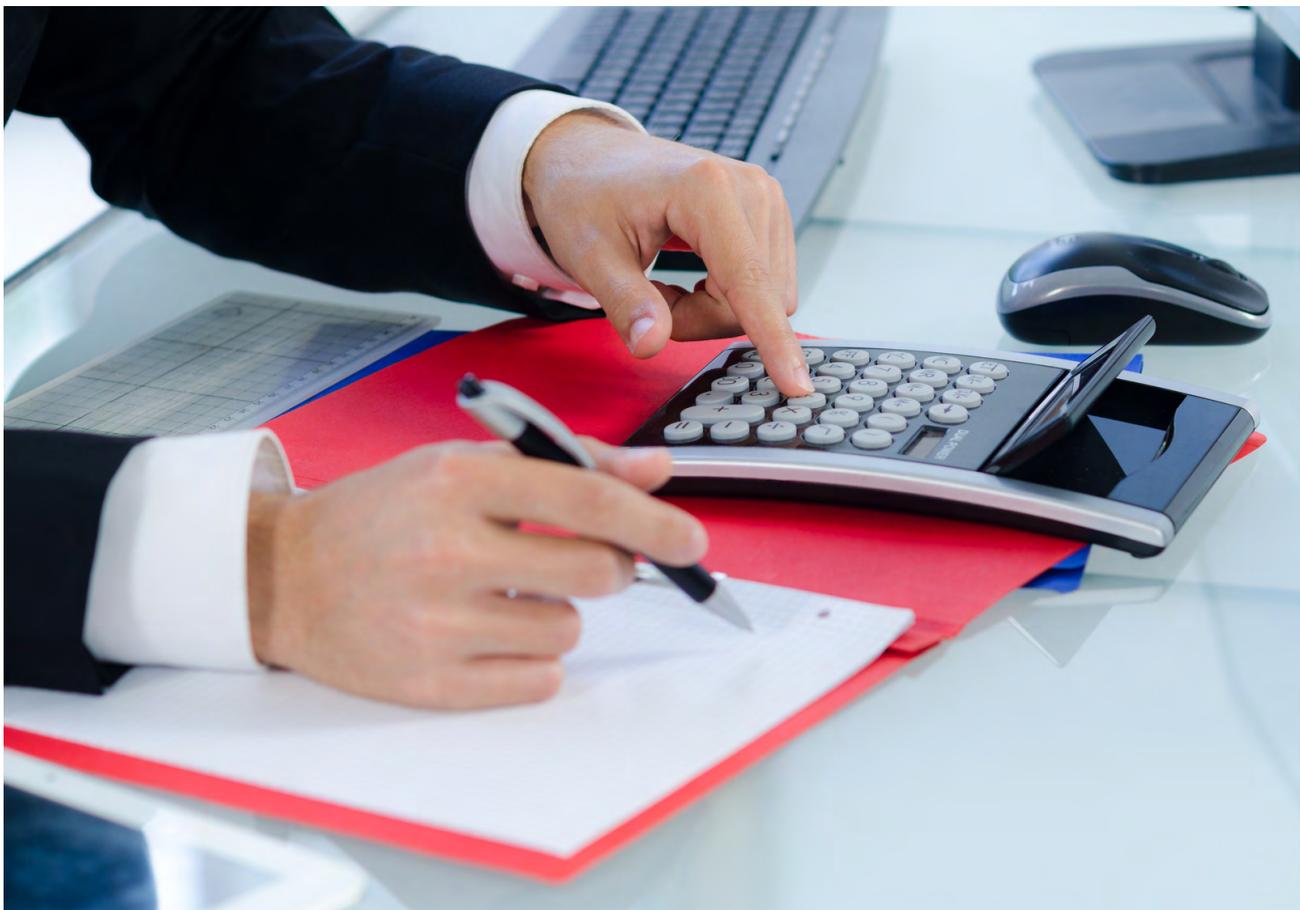
beansprucht zudem große Flächen und geht oftmals mit den negativen Folgen durch intensiven Ackerbau einher. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen empfiehlt daher, den reduzierten Mehrwertsteuersatz auf tierische Produkte abzuschaffen²⁷⁸. Die Verteuerung tierischer Nahrungsmittel durch den vollen Mehrwertsteuersatz kann die Verbraucher motivieren, weniger tierische Produkte zu konsumieren und diese durch pflanzliche Produkte zu substituieren²⁷⁹. Auch Feinschmeckerprodukte wie Gänseleber, Froschschenkel und Schildkrötenfleisch profitieren von ermäßigten Mehrwertsteuersätzen. Aus ökologischen Gesichtspunkten sollten diese Vergünstigungen abgeschafft werden – zumal sie für eine Grundversorgung mit Nahrungsmitteln nicht notwendig sind, sondern Luxusgüter darstellen.

Eine Quantifizierung der gesamten Subventionen für umweltschädliche Produkte durch die Mehrwertsteuerermäßigung ist im Rahmen dieses Berichtes nicht möglich. Hierzu wäre eine Überprüfung sämtlicher Ausnahmen im Hinblick auf ihre Umweltwirkungen notwendig. Für einzelne Produktgruppen liegen jedoch Schätzungen zur Höhe der Subventionen durch die ermäßigte Mehrwertsteuer vor. So belaufen sich z.B. die Subventionen durch die Mehrwertsteuerbegünstigung für Fleischerzeugnisse nach vorliegenden Schätzungen auf ca. 2,5 Mrd. Euro²⁸⁰.

Aus Umweltschutzgründen ist es grundsätzlich sinnvoll, den reduzierten Mehrwertsteuersatz für umweltschädliche Produkte aufzuheben. Dabei sind jedoch auch soziale Aspekte zu berücksichtigen. Um eine höhere Steuerbelastung der Verbraucherinnen und Verbraucher zu vermeiden, könnte der Staat z.B. die zusätzlichen Steuereinnahmen verwenden, um den allgemeinen Mehrwertsteuersatz und den reduzierten Mehrwertsteuersatz zu senken.

Auch auf EU-Ebene besteht Reformbedarf, da die geltende Mehrwertsteuer-Richtlinie den rechtlichen Rahmen für nationale Regelungen vorgibt und Umweltschutzaspekte ebenfalls nicht berücksichtigt. Insofern ist es sehr zu begrüßen, dass die EU gegenwärtig eine Reform des Mehrwertsteuer-Systems erarbeitet und dabei auch Umweltschutzziele berücksichtigt. So hat sich die EU-Kommission dafür ausgesprochen, dass der ermäßigte Mehrwertsteuersatz künftig nicht mehr für Gegenstände und Dienstleistungen angewendet werden sollte, die sich schädlich auf Umwelt, Gesundheit und Gemeinwohl auswirken²⁸¹.

III Zusammenfassung: Stand und Entwicklung umweltschädlicher Subventionen im Überblick



1 Die umweltschädlichen Subventionen 2010 und ihre Wirkungen im Überblick

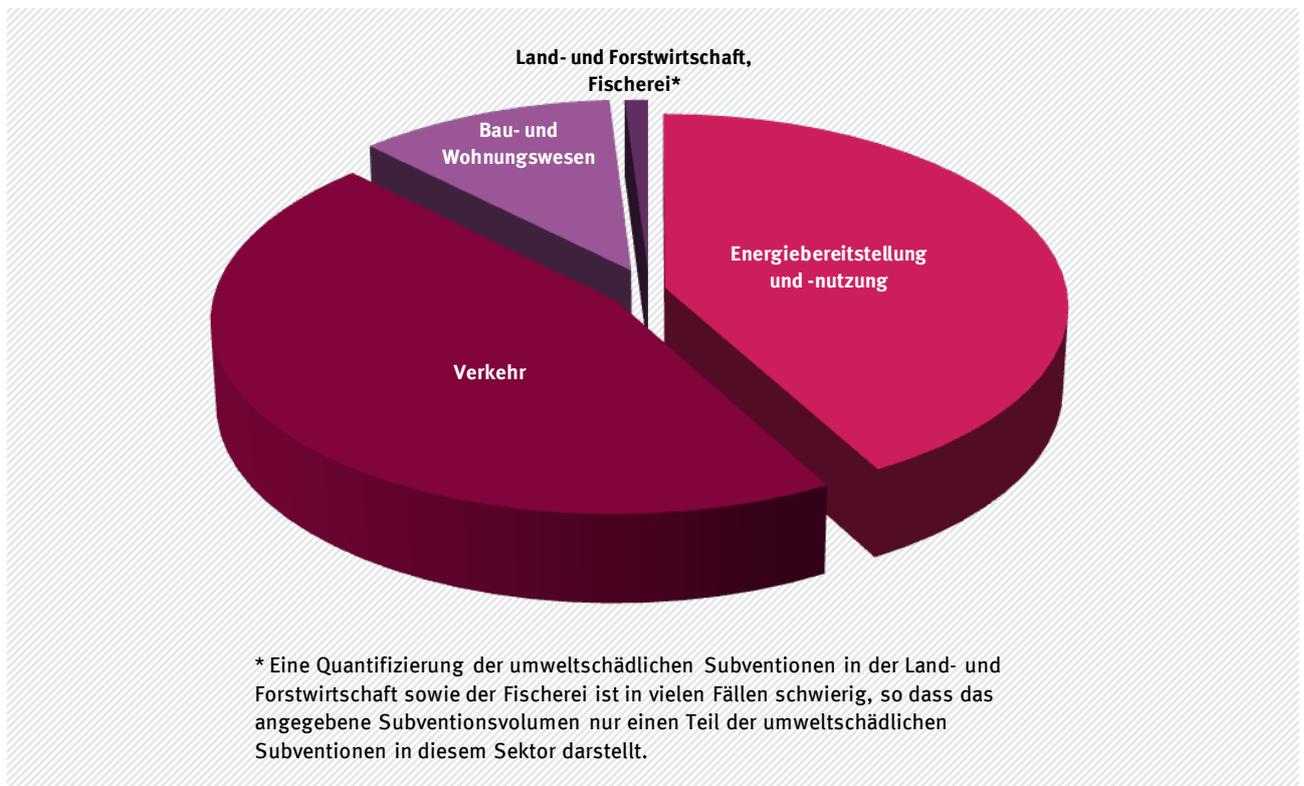
Im Jahr 2010 beliefen sich die umweltschädlichen Subventionen in Deutschland auf **mehr als 52 Mrd. Euro** (vgl. Tabelle 3). Da der Bericht nur einen Überblick über die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen des Bundes gibt und Förderprogramme auf Landes- und kommunaler Ebene fast nicht betrachtet, lag 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 2010 der Verkehr – insbesondere

wegen der Steuerbefreiungen für den Luftverkehr – mit 24,2 Mrd. Euro an der Spitze, gefolgt vom Bereich Energie mit 21,6 Mrd. Euro und dem Bau- und Wohnungswesen mit 5,9 Mrd. Euro. Einen Überblick zu dem Subventionsvolumen der einzelnen Sektoren in 2010 gibt Abbildung 6.

Umweltschädliche Subventionen belasten die öffentlichen Haushalte auch indirekt, denn es entstehen Folgekosten für den Staat durch die verursachten Umwelt- und Gesundheitsschäden. Hinzu kommt, dass umweltschädliche Subventionen den Wettbewerb zu Lasten umweltfreundlicher Techniken und Produkte verzerren. Dies wiederum führt dazu, dass der Staat in erhöhtem Maße umweltgerechte Techniken und Produkte fördern muss, damit sie im Wettbewerb eine faire Chance haben und sich im Markt durchsetzen können. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen entlastet somit die öffentlichen Kassen gleich in mehrfacher Hinsicht.

Aufteilung des Subventionsvolumens nach Sektoren



Quelle: Eigene Darstellung

Die ermittelten umweltschädlichen Subventionen sind jedoch zum Teil aus rechtlichen Gründen nicht sofort und vollständig abbaubar, wie das Beispiel der Eigenheimzulage zeigt. Sie werden daher vielfach noch auf Jahre hinaus die öffentlichen Haushalte und damit letztendlich auch den Steuerzahler in erheblichem Maße belasten. Auch aus diesem Grund ist es wichtig, vor Einführung einer Subvention ihre Sinnhaftigkeit und ihre langfristigen Folgen für die öffentlichen Haushalte sorgfältig zu prüfen.

Subventionen können die Umwelt auf vielfältige und komplexe Weise schädigen, weshalb eine Quantifizierung der resultierenden Umweltbelastungen schwierig ist. Hinzu kommt, dass Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Umweltgütern bestehen. Daher erfasst dieser Bericht die Schädigung der Umweltgüter Klima, Luft, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft durch Subventionen nur qualitativ, ebenso die entstehenden negativen Wirkungen auf die Gesundheit und den Rohstoffverbrauch. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die negativen Wirkungen der einzelnen Subventionen. Sie zeigt, dass Subventionen über Primär- und Sekundäreffekte alle betrach-

teten Umweltgüter und die menschliche Gesundheit belasten oder gefährden bzw. den Rohstoffverbrauch begünstigen²⁸².

Mit Subventionen von 21,6 Mrd. Euro wird die **Energiebereitstellung und -nutzung** gefördert. Dies betrifft sowohl die Gewinnung der Energieträger (z.B. Braunkohle und Steinkohle) als auch die Energieerzeugung und den Energieverbrauch. Subventionen, die den Energiepreis senken, verringern 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 relativ umweltschädlicher Energieträger verzerren und auf diese Weise einen nicht nachhaltigen Energieträgermix begünstigen. Dies gilt für die kostenlose Zuteilung von CO₂-Emissionsberechtigungen im Emissionshandel, die Begüns-

Tabelle 3

Umweltschädliche Subventionen in Deutschland im Jahr 2010

Umweltschädliche Subventionen nach Sektor	Mio. € (2010)	Negative Wirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Rohstoffverbrauch						
		Klima	Luft	Wasser	Boden	Artenvielfalt und Landschaft	Gesundheit	Rohstoffe
1 Energiebereitstellung und -nutzung	21.649							
Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft	2.518							
Spitzenausgleich bei der Ökosteuern für das Produzierende Gewerbe	1.939							
Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren	983							
Steinkohlesubventionen	1.917							
Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft	min. 279							
Energiesteuervergünstigungen für Kohle	190							
Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen	300							
Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger	min. 1.580							
Kostenfreie Zuteilung der CO ₂ -Emissionsberechtigungen	6.098							
Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen	-							
Besondere Ausgleichsregelung des EEG für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen	1.455							
Eigenstromprivileg des EEG (Industrie)	754							
Begünstigungen der energieintensiven Industrie bei den Stromnetzentgelten	33							
Privilegierung von Sondervertragskunden bei der Konzessionsabgabe für Strom	3.500							
Ermäßigte Sätze für Gewerbe und energieintensive Industrie bei der KWK-Umlage	103							
Subventionierung der Kernenergie	n.q.							
Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen) für Kohle- und Atomkraftwerke	n.q.							

2 Verkehr	24.168							
Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff	7.050							
Entfernungspauschale	5.000							
Energiesteuerbefreiung des Kerosins	6.915							
Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge	3.490							
Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt	166							
Energiesteuerbegünstigung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen	25							
Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen	min. 500							
Biokraftstoffe	1.022							
3 Bau- und Wohnungswesen	5.877							
Eigenheimzulage	4.803							
Bausparförderung	556							
Soziale Wohnraumförderung	518							
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	n.q.							
4 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	530							
Agrarförderung der Europäischen Union	n.q.							
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	n.q.							
Steuervergütung für Agrardiesel	395							
Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer	60							
Subventionen für Branntweinproduktion	75							
Fischereiförderung der Europäischen Union	n.q.							
Umweltschädliche Mehrwertsteuerbegünstigungen	n.q.							
SUMME	52.224							

n.q. = nicht quantifizierbar



Primäreffekte



Sekundäreffekte

tigungen für die Braunkohlewirtschaft, die Energiesteuervergünstigung für die Kohle und die expliziten und impliziten Subventionen für die Kernenergie, welche diese überhaupt erst einzelwirtschaftlich rentabel machen. Diese Subventionen erhöhen tendenziell auch den Förderbedarf für die erneuerbaren Energien.

Im **Verkehr** trugen im Jahr 2010 Subventionen in Höhe von 24,2 Mrd. Euro zur Belastung der Umwelt bei. Mit rund 10,4 Mrd. Euro entfällt ein Großteil der umweltschädlichen Verkehrssubventionen auf den Luftverkehr. Quantitativ sehr bedeutsam sind außerdem die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff, die Entfernungspauschale und die Begünstigung

gen der Biokraftstoffe. Die steuerliche Begünstigung von Kraftstoffen senkt deren Kosten und verringert damit die ökonomischen Anreize, verbrauchsarme Fahrzeuge anzuschaffen und den Kraftstoffverbrauch über Verhaltensänderungen zu senken, etwa durch ein anderes Fahrverhalten oder die verstärkte Nutzung anderer, umweltfreundlicher Verkehrsmittel. 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.

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 Luftverkehrs. Außerdem schaffen Subventionen Anreize zur Steigerung des Verkehrsaufkommens, indem sie die Kosten des Verkehrs insgesamt senken. Dies ist z.B. bei der Entfernungspauschale der Fall, die zudem zur Zersiedlung der Landschaft beiträgt. Auch die Subventionierung von Biokraftstoffen hat vielfältige schädliche Auswirkungen auf die Umwelt, etwa durch intensive landwirtschaftliche Produktionsverfahren oder Landnutzungsänderungen bei importierten Biokraftstoffen.

Der Sektor **Bau- und Wohnungswesen** weist im Jahr 2010 umweltschädliche Subventionen in Höhe von 5,9 Mrd. 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 Rohstoffbedarf. Den größten Anteil an den Subventionen verzeichnet immer noch die Eigenheimzulage, die seit 2006 allerdings nicht mehr gewährt wird und daher ausläuft.

Im Sektor **Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei** gibt es ebenfalls zahlreiche umweltschädliche Subventionen. Ihre Quantifizierung ist in vielen Fällen sehr schwierig, so dass das in der Tabelle ausgewiesene Gesamtvolumen der umweltschädlichen

Subventionen von 530 Mio. Euro nur die „Spitze des Eisberges“ ausweist. Besonders relevant sind aus Umweltsicht die EU-Agrarförderung und die Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie die EU-Fischereipolitik, die in den letzten Jahren maßgeblich zur Überfischung der Meere beitrug.

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 zu ihrem gesteigerten Einsatz geben. Aus Umwelt- und Klimaschutzsicht schädlich sind daher der reduzierte Energiesteuersatz für Agrardiesel und die Kfz-Steuerbefreiung für Zugmaschinen.

Problematisch sind auch Mehrwertsteuervergünstigungen für Produkte, die umweltschädliche Wirkungen haben. Dies betrifft z.B. Fleisch- und Milchprodukte, deren Erzeugung zu einer hohen Klimabelastung führt und mit weiteren negativen Umweltwirkungen durch Nährstoffüberschüsse und Gewässerbelastungen verbunden ist. Die EU-Kommission hat sich dafür ausgesprochen, den ermäßigten Mehrwertsteuersatz künftig nicht mehr für Güter und Dienstleistungen anzuwenden, die sich schädlich auf Umwelt, Gesundheit und Gemeinwohl auswirken. Um eine höhere Steuerbelastung der Verbraucherinnen und Verbraucher zu vermeiden, könnte der Staat im Gegenzug den allgemeinen und ermäßigten Mehrwertsteuersatz senken.

Aufschlussreich ist auch eine vertikale Betrachtung der Tabelle 3. So zeigt sich z.B., dass in Deutschland 2010 mit gut 12 Mrd. Euro knapp ein Viertel der umweltschädlichen Subventionen schädliche Primäreffekte auf die biologische Vielfalt und die Landschaft haben. Gravierend sind auch die negativen Primäreffekte der Subventionen in Deutschland auf das Klima. Fast 90% der umweltschädlichen Subventionen gehen zu Lasten des Klimas. Damit einher geht in den meisten Fällen auch ein schädlicher Primäreffekt auf die Luftqualität und die Gesundheit.

2 Entwicklung der umweltschädlichen Subventionen

Das Umweltbundesamt analysierte zuletzt in einer vor vier Jahren erschienenen Studie die umweltschädlichen Subventionen für das Jahr 2008²⁸³. Mit der Aktualisierung der Studie für das Jahr 2010 wurden einige umweltschädliche Subventionen neu aufgenommen. Daher sind die Summen der umweltschädlichen Subventionen für das Jahr 2006 (knapp 42 Mrd. Euro) und 2008 (über 48 Mrd. Euro) nicht direkt mit dem Subventionsvolumen für 2010 (über 52 Mrd. Euro) vergleichbar. Zu berücksichtigen ist bei der Interpretation der Subventionsvolumina auch, dass Veränderungen in der Höhe des Subventionsvolumens nicht immer auf politische Maßnahmen zurückzuführen sind. Die gestiegene Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff beispielsweise ist durch einen höheren absoluten Dieserverbrauch bedingt und das geringere Subventionsvolumen für die kostenfreie Zuteilung der CO₂-Emissionsberechtigungen geht vor allem auf die niedrigeren Durchschnittspreise pro Tonne CO₂ im Jahr 2010 zurück.

Eine Analyse der Subventionspolitik der letzten Jahre zeigt eine sehr uneinheitliche Entwicklung. Einige umweltschädliche Subventionen laufen in den nächsten Jahren aus oder sie wurden abgebaut. Dazu gehören die allgemeine Energiesteuervergünstigung für das Produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft, die Steinkohleförderung, die Eigenheimzulage und die Subventionen für die Branntweinproduktion. Zugleich hat die Bundesregierung jedoch auch neue umweltschädliche Subventionen eingeführt oder bereits bestehende umweltschädliche Subventionen ausgeweitet. Dies betrifft z.B. die Steuervergütung für Agrardiesel, die Energiesteuerbegünstigung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen und die Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen. Ein systematischer Abbau umweltschädlicher Subventionen ist daher in den letzten Jahren nicht zu erkennen.

Die folgenden Abschnitte geben einen Überblick zu den wesentlichen Entwicklungen der letzten Jahre und ihren Ursachen.

Der Bereich **Energiebereitstellung und -nutzung** verzeichnete seit dem Jahr 2006 einen deutlichen An-

stieg der umweltschädlichen Subventionen von 11,6 Mrd. Euro (2006) auf 17,7 Mrd. Euro (2008) bis auf 21,6 Mrd. Euro im Jahr 2010. Der Anstieg zwischen 2008 und 2010 geht auf die neu hinzugenommenen umweltschädlichen Subventionen zurück. Hierbei schlagen vor allem die Begünstigungen bei der EEG-Umlage zu Buche: Die besondere Ausgleichsregelung für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen sowie das Eigenstromprivileg machten 2010 zusammen 2,2 Mrd. Euro aus (vgl. Abbildung 7). Im Jahr 2008 betrug die Begünstigung nur gut die Hälfte dieser Summe²⁸⁴. In diesem Zeitraum gab es für die besondere Ausgleichsregelung keine relevanten rechtlichen Änderungen, die Anzahl der begünstigten Unternehmen stieg jedoch kontinuierlich, ebenso wie die privilegierte Strommenge (mit Ausnahme 2009). Da die EEG-Umlage in diesen Jahren erhöht wurde, fielen auch die Begünstigungen höher aus. Zusätzlich zu der steigenden EEG-Umlage führten rechtliche Änderungen zu einer weiteren Ausweitung der Begünstigungen. Im Jahr 2012 betragen die Begünstigungen bei der EEG-Umlage bereits 4,3 Mrd. Euro. Einen großen Anteil an den Subventionen im Energiebereich hat mit 3,5 Mrd. Euro die Privilegierung von Sondervertragskunden bei der Konzessionsabgabe für Strom. Im Jahr 2010 ist im Vergleich zu 2009 auch diese umweltschädliche Subvention deutlich gestiegen.

Auf vergleichbar hohem Niveau sind 2010 die Strom- und Energiesteuerermäßigungen mit 7,5 Mrd. Euro verblieben (2008: 7,3 Mrd. Euro)²⁸⁵. Positiv ist zu vermerken, dass 2011 die Begünstigungen bei der Strom- und Energiesteuerermäßigung für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft sowie der Spitzenausgleich reduziert wurden. Dadurch ging das Subventionsvolumen 2011 um etwa 1,7 Mrd. Euro zurück.

Beim Emissionshandel ist die Menge an kostenlos zugeordneten Zertifikaten im Wesentlichen stabil geblieben, während der durchschnittliche Zertifikatspreis von 20,00 Euro in 2008 auf 15,40 Euro in 2010 gesunken ist. Die Höhe der Subvention hat sich dadurch um knapp 1,7 Mrd. Euro verringert, ohne dass sich an der umweltschädlichen Subvention als solche etwas geändert hat.

Im **Verkehr** erhöhte sich das Volumen der umweltschädlichen Subventionen von 19,6 Mrd. Euro (2006) über 23,1 Mrd. Euro (2008) bis auf 24,2 Mrd. Euro (2010). Der Anstieg von 2006 bis 2010 ist teilweise

jedoch auch darauf zurückzuführen, dass 2010 erstmals die Subventionen für Biokraftstoffe quantifiziert werden konnten²⁸⁶. Erneut deutlich gestiegen ist die Energiesteuerbefreiung für Dieselkraftstoff. Von 2006 auf 2008 betrug der Anstieg fast 500 Mio. Euro, diese Tendenz hielt auch von 2008 auf 2010 mit einem Plus von über 400 Mio. Euro an und ist auf einen höheren absoluten Verbrauch von Dieselkraftstoff zurückzuführen. Im Luftverkehr dagegen ist der Kerosinabsatz leicht gesunken, so dass auch die Energiesteuerbefreiungen des Kerosins zurückgegangen sind. Ebenso sind die Subventionen durch die Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge deutlich geringer ausgefallen.

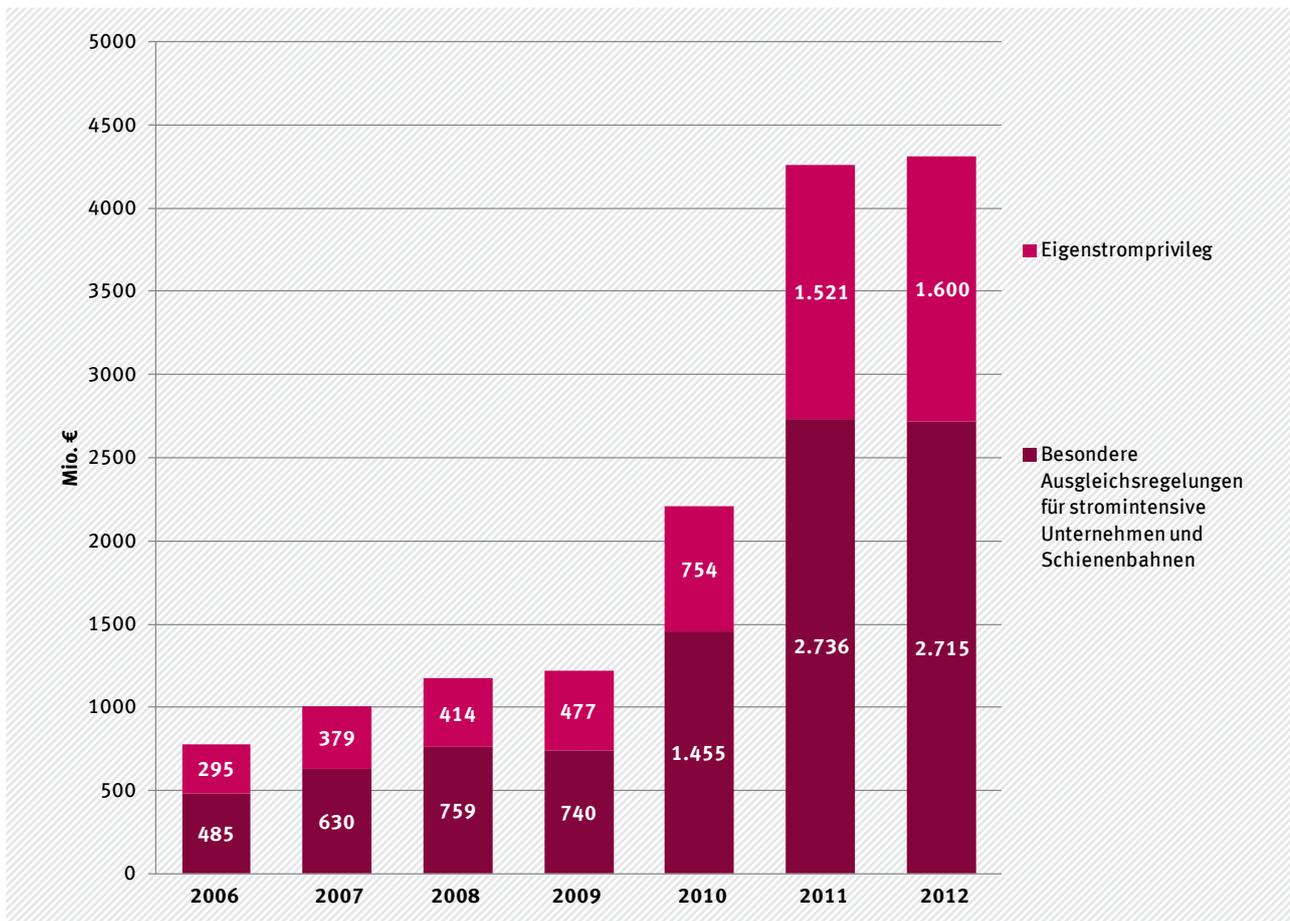
Beim **Bau- und Wohnungswesen** sanken die umweltschädlichen Subventionen deutlich von 10,3 (2006) über 7,2 (2008) auf 5,9 Mrd. Euro (2010). Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf das Auslaufen der Eigenheimzulage zurückzuführen, die sich von

2006 bis 2010 um etwa 4,4 Mrd. Euro verringerte – jedoch auch 2010 trotz Abschaffung noch immer 4,8 Mrd. Euro ausmachte.

Im Bereich **Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei** lässt sich der Großteil der umweltschädlichen Subventionen nicht quantifizieren. Das quantifizierbare Subventionsvolumen lag 2006 bei 321 Mio. Euro, 2008 bei 270 Mio. Euro und 2010 bei 530 Mio. Euro. Diese Veränderungen sind zum überwiegenden Teil auf Veränderungen bei der Agrardieselvegütung für Landwirte zurückzuführen. Hier gab es einen deutlichen Rückschritt, weil der Gesetzgeber die im Haushaltsbegleitgesetz 2005 beschlossene Einschränkung der Steuerentlastung zunächst aussetzte und sie mit dem Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes vom März 2011 endgültig wieder aufhob. Positive Entwicklungen sind dagegen auf europäischer Ebene zu verzeichnen. Bei der Neuausrichtung von Agrar- und Fischereipolitik werden Um-

Abbildung 7

Begünstigungen der Wirtschaft durch die EEG-Umlage (besondere Ausgleichsregelungen und Eigenstromprivileg)



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Bundesregierung (2012), S. 96

weltbelange stärker berücksichtigt, wenn auch nicht in einem aus Umweltsicht ausreichendem Maße.

Um zu gewährleisten, dass künftig umweltschädliche Subventionen systematisch abgebaut werden, ist ein umweltbezogenes Controlling aller bestehenden und neu eingeführten Subventionen erforderlich.

Die Methodik für ein solches Vorgehen ist im Teil IV „Umweltbezogenes Subventionscontrolling: Der Umweltcheck für Subventionen“ ausführlich beschrieben. Außerdem sollte ein verbindlicher Fahrplan zum Abbau umweltschädlicher Subventionen erarbeitet werden.

IV Umweltbezogenes Subventionscontrolling: Der „Umweltcheck“ für Subventionen



The image shows a close-up of a financial statement with a magnifying glass focusing on several rows of numbers. The numbers are in various colors (red, black, blue) and include signs like '+', '-', and 'x'. The magnified numbers are: 1.365.144,00, 1.255.870,00, 92.130,00, 150.264,00, 370.454,00, 65.807,00, 3.266.410,00, 20.147,00, 325.612,00, 5.012.569,00, and 1.045.789,00. The signs next to these numbers are: -, -, +, -, -, -, -, -, -, +, -.

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

Energiesteuerbegünstigung für Dieselmotoren, die ursprünglich für die Begünstigung des gewerblichen Straßengüterverkehrs konzipiert war, jedoch auch für private Pkw gilt (vgl. 2.2.1).

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.

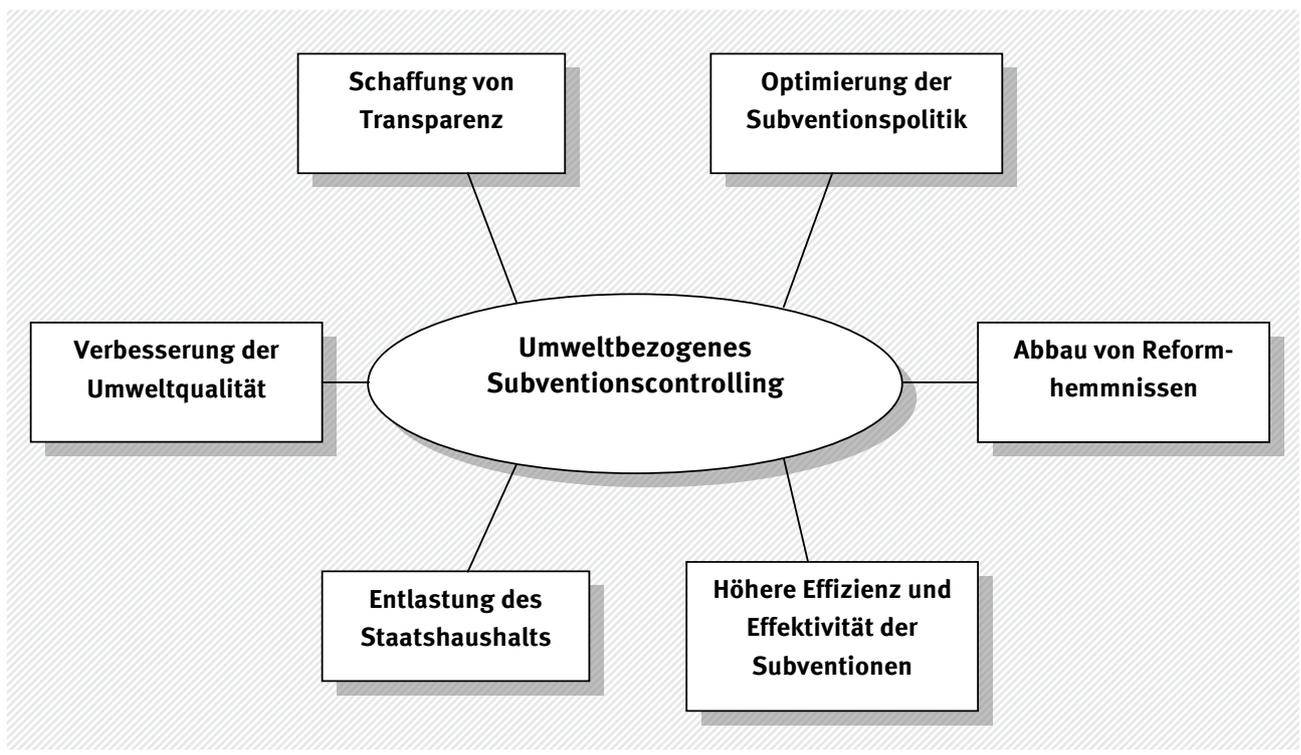
Um die Hemmnisse für Subventionsreformen abzubauen, ist es entscheidend, die genannten Defizite

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. Neben der Entlastung der Umwelt bietet ein solches System auch eine Reihe weiterer Vorteile (vgl. Abbildung 8). Es ist nicht zuletzt auch ein wichtiger Hebel, die Steuergelder der Bürgerinnen und Bürger effizient einzusetzen.

Abbildung 8

Vorteile des umweltbezogenen Subventionscontrollings



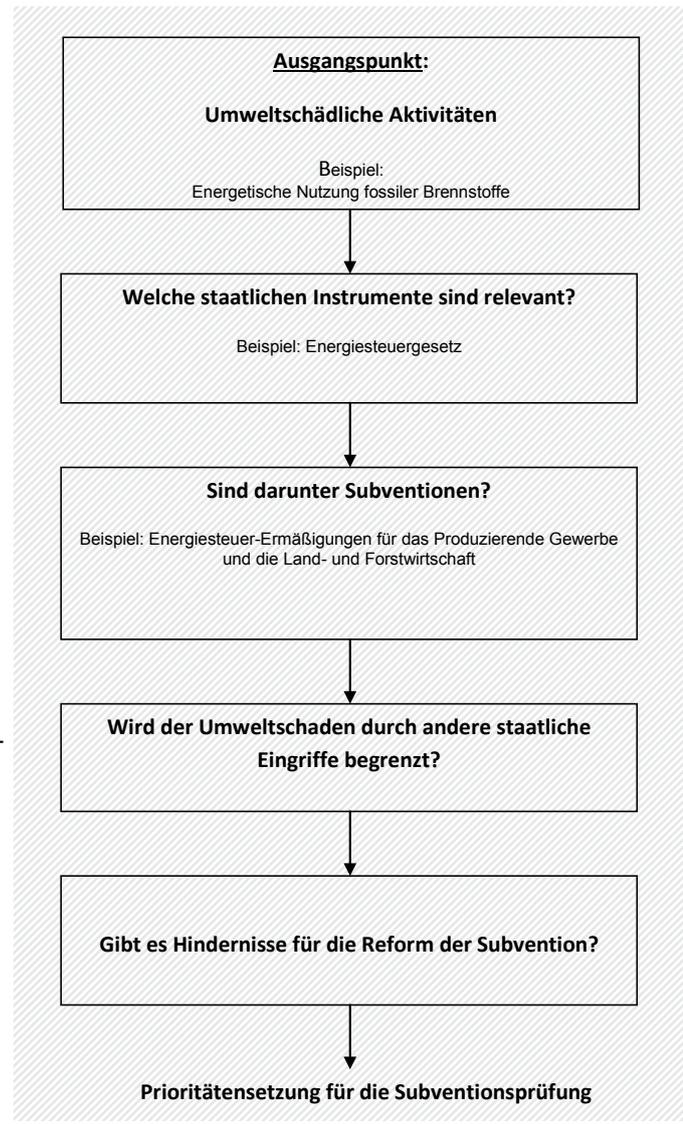
Das umweltbezogene Subventionscontrolling sollte drei Phasen umfassen²⁸⁷:

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

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

Abbildung 9

Aufbau eines Screenings umweltschädlicher Subventionen



2 Erste Phase: Screening umweltschädlicher Subventionen

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

Aufbauend auf dieser Analyse sind in einem zweiten Schritt Prioritäten zwischen den ausgewählten Subventionen für die weiteren Phasen des Subventionscontrollings (Subventionsprüfung und -steuerung) zu setzen. Dabei sind jene Subventionen auszuwählen, deren Abbau oder Reform den größten Umweltnutzen verspricht. Die Bildung von Prioritäten ermöglicht es, 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. Abbildung 9). 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 z.B. in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie definiert sind – im Konflikt, sind in einem zweiten Schritt möglichst umfassend die staatlichen Instrumente zu identifizieren, von denen zu vermuten ist, dass sie die jeweilige ökonomische Aktivität fördern. Bei der Nutzung fossiler Brennstoffe schließt dies beispielsweise staatliche Regelungen zur Gewinnung, zum Handel und zum 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 z.B. 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 vorrangig²⁸⁸, weil der Subventionsabbau keine oder nur eine geringe Verbesserung der Umweltsituation verspräche.

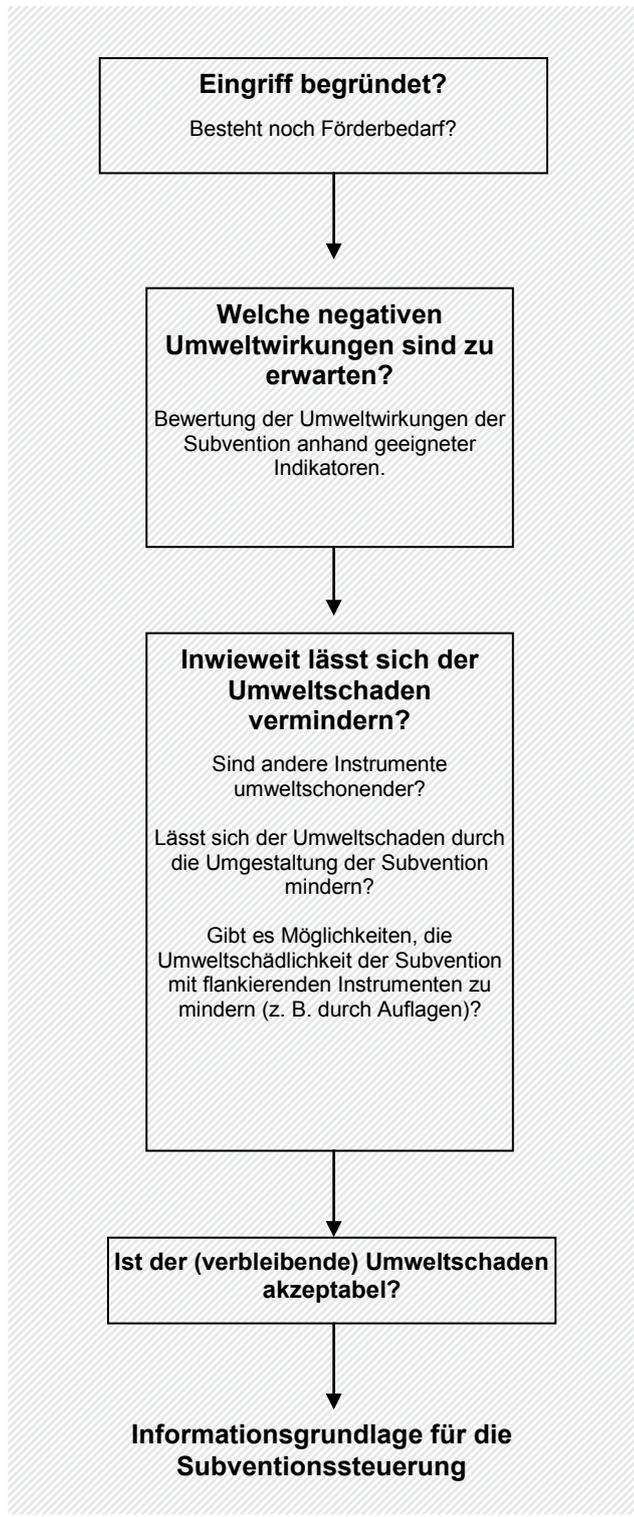
Zu 4. Außerdem können Hindernisse existieren, die einen Ab- oder Umbau der Subvention schwierig machen. So kann beispielsweise die EU die Gestaltung einer Subvention vorgeben oder der Subventionsabbau mit EU-Recht oder internationalen Abkommen kollidieren. Ein Beispiel hierfür sind die internationalen 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.

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

Aufbau der Umweltprüfung von Subventionen



Subventionsprüfung mit einer unabhängigen fachlichen Bewertung. Sie ist damit notwendige Voraussetzung für eine an Nachhaltigkeitszielen orientierten Subventionssteuerung (vgl. Kapitel 4). Die folgenden Ausführungen beschreiben die wesentlichen Grundsätze und Elemente der Subventionsprüfung.

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

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. Abbildung 10) 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 z.B. 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, z.B. 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 - z.B. ordnungsrechtliche Instrumente. Ist eine Subvention das am besten geeignete Instrument, ist außerdem zu prüfen, welche spezielle Subventionsform – z.B. 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 2 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 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.

Textbox 2:

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 der Bedarf einer Subventionierung im Zuge laufender – z.B. 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 z.B. 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.

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 – z.B. 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

- AGEB – Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2013): Stromerzeugung nach Energieträgern, http://www.ag-energiebilanzen.de/index.php?article_id=4&clang=0, Zugriff Oktober 2013
- AGEB – Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2013a): Energiebilanz der Bundesrepublik Deutschland 2010 (natürliche Einheiten), http://www.ag-energiebilanzen.de/index.php?article_id=7&clang=0, Zugriff November 2013
- AGEB – Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2012): Ausgewählte Effizienzindikatoren zur Energiebilanz Deutschland - Daten für die Jahre von 1990 bis 2011, Berlin
- AGEB – Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2011): Auswertungstabellen zur Energiebilanz für die Bundesrepublik Deutschland von 1990 bis 2010, <http://www.ag-energiebilanzen.de/10-0-Auswertungstabellen.html>, Zugriff August 2012
- BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2013): Statistische Auswertungen zur „Besonderen Ausgleichsregelung“, Stand: April 2013, http://www.bafa.de/bafa/de/energie/besondere_ausgleichsregelung_eeg/publikationen/statistische_auswertungen/index.html, Zugriff Januar 2014
- BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2011): Amtliche Mineralöl-daten für die Bundesrepublik Deutschland, Dezember und das Jahr 2010, http://www.bafa.de/bafa/de/energie/mineraloel_rohoel/amtliche_mineraloel-daten/2010/index.html, Zugriff August 2013
- BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2011a): Gemeinschaftsaufgabe (GRW) Mittel nach Jahren 1991 bis 2010, Eschborn
- Bär, H.; Jacob, K.; Meyer, E. und Schlegelmilch, K. (2011): Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn
- 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
- BBR/BBSR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2013): Innenentwicklungspotentiale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Abfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung, Bonn, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2014/Innenentwicklungspotenziale_D.html?nn=424178, Zugriff August 2014
- BBR/BBSR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2011): Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung, Endbericht, http://www.bbsr.bund.de/nn_821088/BBSR/DE/WohnenImmobilien/RahmenbedInstrumente/ProjekteFachbeitraege/Wohnraumfoerderung/wohnraumfoerderung.html, Zugriff Januar 2014
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (2011): Wiedervernetzung ist von zentraler Bedeutung für die Erhaltung der biologischen Vielfalt, Pressemitteilung vom 23.11.2011, Bonn, [http://www.bfn.de/0401_pm.html?&cHash=2a071bdb02&ttnews\[backPid\]=1&ttnews\[tt_news\]=4050](http://www.bfn.de/0401_pm.html?&cHash=2a071bdb02&ttnews[backPid]=1&ttnews[tt_news]=4050), Zugriff September 2012
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (2005): Daten zur Natur 2004, Münster
- BGR – Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (2009): Rohstoffwirtschaftliche Länderstudien Heft XXXVIII, Hannover
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2010): Bundesbericht Forschung und Innovation 2010, Bonn/Berlin
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013, Bonn/Berlin

- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Maßnahmenprogramm der Bundesregierung zur Bewältigung der Krise in der Landwirtschaft, Bonn
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010a): Ausgewählte Daten und Fakten der Agrarwirtschaft 2010, <http://berichte.bmelv-statistik.de/DFB-0010000-2010.pdf>, Zugriff April 2013
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010b): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2010-2013, Bonn, <http://berichte.bmelv-statistik.de/GAB-0002000-2010.pdf>, Zugriff Juni 2013
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Waldbericht der Bundesregierung 2009, Bonn, http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Waldbericht2009.pdf?__blob=publicationFile
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) – Erläuterungen zu den Rechtsgrundlagen und zur Funktionsweise, https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/Texte/Erlaeuterungen.html;jsessionid=9566A8AE750073E416DC9D3CF1C4F55E.2_cid376, Zugriff Juni 2013
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Die EU-Agrarreform – Umsetzung in Deutschland, Ausgabe 2006, Berlin
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2013): Vierundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011 – 2014, Berlin
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2012): Finanzierung der Braunkohlesanierung ab 2013 steht – 1,2 Milliarden Euro von Bund und Ländern bis 2017, Pressemitteilung 73 vom 06.11.2012, Berlin <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2012/10/2012-11-06-PM73.html?source=stdNewsletter>, Zugriff Januar 2014
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2011): Dreiundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2009 – 2012, Berlin
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2010): Zweiundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007 – 2010, Berlin
- 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
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2007a): Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes, Bericht vom 30.10.2007, Berlin
- 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
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2013): Erneuerbare Energien in Zahlen, Nationale und internationale Entwicklung, Berlin
- BMU/UBA – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit/Umweltbundesamt (2013): Treibhausgasausstoß im Jahr 2012 um 1,6 % gestiegen, gemeinsame Pressemitteilung BMU/UBA vom 25.02.2013, Berlin, <http://www.bmu.de/bmu/presse-reden/pressemitteilungen/pm/artikel/treibhausgasausstoess-im-jahr-2012-um-16-prozent-gestiegen/>, Zugriff Dezember 2013

- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013): Rösler: Bundesregierung schafft Planungs- und Rechtssicherheit bei Netzentgelten, Pressemitteilung vom 31.07.2013, Berlin <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen.did=587264.html>, Zugriff Januar 2014
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013a): Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), statistischer Überblick zur Regionalförderung, Stand: April 2013, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Regionalpolitik/gemeinschaftsaufgabe.did=151116.html>, Zugriff Januar 2014
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012): Energiedaten, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Energiedaten/gesamtausgabe.html>, Zugriff Juli 2012
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012a): Hintergrundpapier zur sog. Strompreiskompensation, Stand: Dezember 2012, <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strompreiskompensation-hintergrundpapier.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, Zugriff Oktober 2013
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010): 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 (2007): Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus zum Jahr 2018, <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/steinkohlefinanzierungsgesetz-entwurf.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, Zugriff Mai 2010
- BMWi/BMU – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie/Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2012): Erster Monitoring-Bericht „Energie der Zukunft“, Kurzfassung, Berlin
- Bonny, H. W. und Glaser, J. (2005): Standort- und Gewerbeflächenmonitoring – Ein Instrument zur Beobachtung und zum Management der regionalen Gewerbeflächenentwicklung, In: disP 161 2/2005, S. 28-39
- Bundesnetzagentur/ Bundeskartellamt (2013): Monitoringbericht 2012, Bonn
- Bundesrechnungshof (2010): Bericht nach § 99 BHO über den ermäßigten Umsatzsteuersatz, Vorschläge für eine künftige Ausgestaltung der Steuerermäßigung vom 28.06.2010, Bonn
- Bundesregierung (2013): Projektionsbericht 2013 gemäß Entscheidung 280/2004/EG, übermittelt an die EU-KOM am 23.04.2013
- Bundesregierung (2012): Erster Monitoring-Bericht „Energie der Zukunft“, Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 20.12.2012, Drucksache 17/11958, Berlin
- Bundesregierung (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Beschluss des Bundeskabinetts vom 28.09.2010, Berlin
- Bundesregierung (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Berlin
- Burdick, B. und Lange, U. (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Sektorstudie Agrarwirtschaft, UBA Texte 32/03, Berlin
- Buschmann, S. und Meyer, E. (2013): Ökonomische Instrumente für eine Senkung des Fleischkonsums in Deutschland. Beiträge zu einer klima- und umweltgerechteren Landwirtschaft, FÖS, Berlin
- DBV – Deutscher Bauernverband (2010): Situationsbericht 2010, Berlin
- DBV – Deutscher Bauernverband (2009): Situationsbericht 2009, Berlin
- De Bruyn, S.; Nelissen, D. und Koopmann, M. (2013): Carbon leakage and the future of the EU ETS market, Delft
- Department for Business Innovation & Skills, Department of Energy & Climate Change (2013): Compensation for the indirect costs of EU Emissions trading system in 2013/14 and 2014/15, Guidance for applicants, London

- DERA – Deutsche Rohstoffagentur der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (2012): Deutschland – Rohstoffsituation 2011, Berlin
- Deutscher Bundestag (2013): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 10.06.2013 eingegangenen Antworten der Bundesregierung vom 14.06.2013, Drucksache 17/13991, Berlin
- Deutscher Bundestag (2013a): Bericht zur Steuerbegünstigung für Biokraftstoffe 2012. Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 26.08.2013, Drucksache 17/14641, Berlin
- Deutscher Bundestag (2012): Rechtliche Ausgleichsregelungen im Kohlebergbau, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Krischer, Hans-Josef Fell, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 02.02.2012, Drucksache 17/8533, Berlin
- Deutscher Bundestag (2012a): Gewässerqualität der Spree, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Behm, Harald Ebner, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 27.09.2012, Drucksache 17/10868, Berlin
- Deutscher Bundestag (2012b): Netznutzungsentgelte für Höchststromverbraucher, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ingrid Nestle, Bärbel Höhn, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 11.04.2012, Drucksache 17/9279, Berlin
- Deutscher Bundestag (2012c): Hermesbürgschaften für Legehennenfabriken in der Ukraine, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Harald Ebner, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 10.09.2012, Drucksache 17/10626, Berlin
- Deutscher Bundestag (2012d): Auswirkungen der Einführung des Luftverkehrssteuergesetzes auf den Luftverkehrssektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrssteuer, Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 29.06.2012, Drucksache 17/10225, Berlin
- Deutscher Bundestag (2012e): Fortschrittsbericht 2012 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Unterrichtung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung vom 29.11.2012, Drucksache 17/11670, Berlin
- Deutscher Bundestag (2011): Förderung der Kernenergie im Ausland durch Hermesbürgschaften der Bundesregierung, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Dr. Dietmar Bartsch, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 13.04.2011, Drucksache 17/5532, Berlin
- Deutscher Bundestag (2011a): Bericht zur Steuerbegünstigung für Biokraftstoffe 2010, Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 02.09.2011, Drucksache 17/6928, Berlin
- Deutscher Bundestag (2010): Pumpkosten im Stein- und Braunkohlebergbau, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Krischer, Cornelia Behm, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 24.02.2010, Drucksache 17/787, Berlin
- Deutscher Bundestag (2009): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009, Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 08.09.2009, Drucksache 16/13950, Berlin
- Deutscher Bundestag (2008): Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz – EigRentG) vom 18.06.2008, Drucksache 16/9641, Berlin
- Deutscher Bundestag (2007): Sechsenddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2007 bis 2010, Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 27.04.2007, Drucksache 16/5215, Berlin
- Deutscher Bundestag (2006): Fünfunddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2006 bis 2009, Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 07.06.2006, Drucksache 16/1790, Berlin

- Deutscher Bundestag (2002): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23.01.2002, Drucksache 14/8059, Berlin
- Diekmann, L.; Gerhards, E.; Klinski, S.; Meyer, B.; Schmidt, S. und Thöne, M. (2011): Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland. Analyse von Handlungsoptionen zur Novellierung, Endbericht des Fifo Köln mit Prof. Dr. jur. Stefan Klinski und FÖS e.V. für das BMU, Köln/Berlin
- Distelkamp, M.; Lutz, C.; Meyer, B. und Wolter, M.I. (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, Kopenhagen
- EEA – Europäische Umweltagentur (2006): Urban Sprawl – The ignored challenge, EEA-report, Kopenhagen
- EnergieAgentur.NRW (2007): Ministerin Thoben: Gebäudesanierung boomt: 1 Milliarde Euro an KfW-Krediten flossen 2006 nach NRW / Mein Haus spart unterstützt Hausbesitzer von der Planung bis zur Umsetzung, Presseinfo vom 15.03.2007, <http://www.energieagentur.nrw.de/presse/ministerin-thoben-gebaeudesanierung-boomt-1-milliarde-euro-an-kfw-krediten-flossen-2006-nach-nrw-mein-haus-spart-unterstuetzt-hausbesitzer-von-der-planung-bis-zur-umsetzung-6204.asp?find=2007>, Zugriff Mai 2010
- EU-KOM – Europäische Kommission (2013): Staatliche Beihilfen: Kommission leitet eingehende Prüfung potenzieller Beihilfen für von Netzentgelten befreite große Stromverbraucher in Deutschland ein, Pressemitteilung vom 06.03.2013, Brüssel, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-191_de.htm, Zugriff November 2013
- EU-KOM – Europäische Kommission (2013a): Staatliche Beihilfen: Kommission startet Konsultation zu neuen Beihilfavorschriften für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, Pressemitteilung vom 3. 07.2013, Brüssel, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-644_de.htm, Zugriff Januar 2014
- EU-KOM – Europäische Kommission (2013b): Mitteilung der Kommission an den Rat, Konsultation zu den Fangmöglichkeiten 2014 vom 30.05.2013, Brüssel
- EU-KOM – Europäische Kommission (2011): Roadmap to a resource efficient Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions vom 20.08.2011, COM(2011) 571, Brüssel
- EU-KOM – Europäische Kommission (2011a): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zur Zukunft der Mehrwertsteuer, Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System, das auf den Binnenmarkt zugeschnitten ist, vom 06.12.2011, KOM(2011) 851, Brüssel
- EU-KOM – Europäische Kommission (2010): Europa 2020, Eine Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Mitteilung der Kommission vom 03.03.2010, KOM(2010) 2020, Brüssel
- EU-KOM – Europäische Kommission - DG Energy (2010a): EU energy trends to 2030 – update 2009, Luxembourg, http://ec.europa.eu/energy/observatory/trends_2030/doc/trends_to_2030_update_2009.pdf, Zugriff Januar 2014
- EU-KOM – Europäische Kommission (2010b): Themendossier Ländliche Entwicklung, <http://europaeische-vision.de/typo/index.php?id=90#c839>, Zugriff Mai 2010

- EU-KOM – Europäische Kommission (2009): Grünbuch zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik vom 22.04.2009, KOM(2009) 163, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:DE:PDF>, Zugriff August 2010
- EU-KOM – 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
- EU-KOM – Europäische Kommission (2005): Winning the Battle Against Global Climate Change, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions vom 09.02.2005, COM(2005) 35, Brüssel
- Euler Hermes Deutschland AG (ohne Jahr): Exportförderung mit Hermesdeckung, Informationsbroschüre, Hamburg, <http://www.agaportal.de/pages/aga/index.html>, Zugriff September 2013
- Euler Hermes Deutschland AG (2012): Hermesdeckungen Spezial – Regelungen der OECD Common Approaches für die Umweltprüfung von gedeckten Exportgeschäften. Praktische Informationen, Hamburg
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (2006): Livestock's long shadow – environmental issues and options, Rom
- Felbemayr, G.; Heiland, I. und Yalcin, E. (2012): Beschäftigungseffekte der Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland „Hermesdeckungen“, In: ifo Schnelldienst 1/2012, 65. Jahrgang, S. 20 – 30
- Felbemayr, G.; Heiland, I. und Yalcin, E. (2011): Beschäftigungseffekte der Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland „Hermesdeckungen“, Endbericht des ifo Institut für das BMWi, München
- Fouquet, D. und von Uexküll, O. (2003): Der Beihilfecharakter der steuerlichen Freistellung von Rückstellungen der deutschen Atomindustrie, In: ZNER, Vol. 7.2003, Heft 4, S. 310 – 319
- Frohn, J.; Chen, P.; Hillebrand, B.; Lemke, W.; Lutz, C.; Meyer, B. und Pullen, M. (2003): Wirkungen umweltpolitischer Maßnahmen – Abschätzungen mit zwei ökonomischen Modellen, Heidelberg
- Gesamtverband Steinkohle e.V. (2011): Jahresbericht Steinkohle 2010, Herne, http://www.gvst.de/site/steinkohle/archiv/GVSt_JB_2010.pdf, Zugriff August 2012
- G20 Leaders (2009): G20 Leaders' Statement - The Pittsburgh Summit 2009, September 2009, Pittsburgh
- Hausner, K. H. und Simon, S. (2006): Ökonomische Aspekte der Energiepolitik, In: Wirtschaftsdienst, 12/2006, S. 769-777
- HEAL – Health and Environment Alliance (2013): Was Kohlestrom wirklich kostet – Gesundheitsfolgen und externe Kosten durch Schadstoffemissionen, Brüssel, http://www.env-health.org/IMG/pdf/heal_coal_report_de.pdf, Zugriff Januar 2014
- Her Majesty's Revenue & Customs (2006): Report on the Evaluation of the Company Car Tax Reform: Stage 2, vom 22.03.2006, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20091222074811/http://www.hmrc.gov.uk/cars/stage-2-evaluation.pdf>, Zugriff Juni 2010
- Hermann, H.; Graichen, V.; Gammelmin, C. und Matthes, F. (2010): Kostenlose CO₂-Zertifikate und CDM/JI im EU-Emissionshandel. Analyse von ausgewählten Branchen und Unternehmen in Deutschland, Berlin
- Hermann, H.; Matthes, F.; Emele, L. und Jung, F. (2012): Strompreisentwicklungen im Spannungsfeld von Energiewende, Energiemärkten und Industriepolitik: Der Energiewende-Kosten-Index (EKX), Kurzstudie, Öko-Institut, Berlin
- Hermes Deutschland AG (2012): Jahresbericht 2012, Hamburg
- Hermes Deutschland AG (2010): Jahresbericht 2010, Hamburg
- Hirschfeld, J.; Weiß, J.; Preidl, M. und Korbun, T. (2008): Klimawirkungen der Landwirtschaft, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), Berlin
- IEA – International Energy Agency (2013): World

- Energy Outlook 2013, Paris
- IEA – International Energy Agency (2010): Energy Subsidies - Getting the Prices Right, Paris
- IEEP – Institute for European Environmental Policy (2007): Reforming environmentally harmful subsidies, a report to the European Commission's DG Environment, London/Brüssel
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2007): Fourth Assessment Report, Working Group III, Cambridge/ New York
- Irrek, W. (2007): Rückstellungen im Kernenergiebereich: Ein Subventionstatbestand? DIW-Fachgespräch, Vortrag vom 27.02.2007, Wuppertalinstitut
- IWF – Internationaler Währungsfonds (2013): Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf> , Zugriff März 2014
- IZES – Institut für ZukunftsEnergieSysteme (2009): Kurzstudie zur Bedeutung des Strompreises für den Erhalt und die Entwicklung stromintensiver Industrien in Deutschland, Abschlussbericht, Hans-Böckler-Stiftung, Saarbrücken
- Jahn, T.; Hötter, H.; Oppermann, R.; Bleil, R. und Vele, L. (2013): Protection of biodiversity of free living birds and mammals in respect of the effects of pesticides, Abschlussbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau
- KBA – Kraftfahrt-Bundesamt (2012): Statistik zum Bestand der Fahrzeuge, https://web.archive.org/web/20120119012109/http://www.kba.de/nr_269000/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/EmissionenKraftstoffe/b_emi_z_teil_2.html, Zugriff November 2012
- KBA – Kraftfahrt-Bundesamt (2012a): Statistik zu den Neuzulassungen der Fahrzeuge, http://www.kba.de/cln_033/nr_191100/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/Halter/2010/2010_n_halter_dusl_absolut.html, Zugriff Dezember 2012
- KBA – Kraftfahrt-Bundesamt (2011): Neuzulassungen von Personenkraftwagen nach Segmenten und Modellreihen 2010 (Dezember 2010) http://www.kba.de/cln_031/nr_232002/DE/Presse/Presseportal/N_Segmente_Modellreihen_FZ11/N_Segmente2010/neuzulassungen_segmente_2010_inhalt.html, Zugriff August 2013
- Küchler, S. und Meyer, B. (2012): Was Strom wirklich kostet. Vergleich der staatlichen Förderungen und gesamtgesellschaftlichen Kosten konventioneller und erneuerbarer Energien, Langfassung, Berlin
- Landtag Mecklenburg Vorpommern (2010): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2010, Unterrichtung durch den Landesrechnungshof vom 09.12.2010, Drucksache 5/3996, Schwerin
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2010): Steinkohlenbergbau in Nordrhein-Westfalen, Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 43 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 14.01.2010, Drucksache 14/10541, Düsseldorf, http://oliver-krischer.eu/fileadmin/user_upload/gruene_btf_krischer/2010/Gro%33%9FeAnfrageSteinkohle14-10541.pdf, Zugriff Januar 2014
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2009): Finanzplanung 2009 bis 2013 mit Finanzbericht 2010 des Landes NRW vom 01.09.2009, Drucksache 14/9701, Düsseldorf
- Lechtenböhrer, S.; Kristof, K. und Irrek, W. (2004): Braunkohle – ein subventionsfreier Energieträger?, Kurzstudie im Auftrag des Umweltbundesamtes, Wuppertal
- Maibach, M.; Sieber, N.; Bertenrath, R.; Ewingmann, D.; Koch, L.; Thöne, M. und Bickel, P. (2007): Praktische Anwendung der Methodenkonvention: Möglichkeiten der Berücksichtigung externer Umweltkosten bei Wirtschaftlichkeitsrechnungen von öffentlichen Investitionen, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau
- Matthes, F.; Gores, S.; Harthan, R.O.; Mohr, L.; Penninger, G.; Markewitz, P.; Hansen, P.; Martinsen, D.; Diekmann, J.; Horn, M.; Eichhammer, W.; Fleiter, T.; Köhler, J.; Schade, W.; Schломann, B.; Sensfuß, F. und Ziesing, H.-J. (2009): Politikszenerien V – auf dem Weg zum Strukturwandel. Treibhausgas-Emissionsszenarien bis zum Jahr 2030. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA-Climate Change 16/2009, Dessau-Roßlau

- Matthes, F.; Gores, S.; Graichen, V.; Harthan, R. O.; Markewitz, P.; Hansen, P.; Kleemann, M.; Krey, V.; Martinsen, D.; Diekmann, J.; Horn, M.; Ziesing, H.-J.; Eichhammer, W.; Doll, C.; Helfrich, N.; Müller, L.; Schade, W. und Schlomann, B. (2008): Politiksznarien für den Klimaschutz IV - Szenarien bis 2030, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA-Texte 01/08, Dessau-Roßlau
- Meyer, B. u. Küchler, S. (2010): Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950-2010, FÖS-Studie im Auftrag von Greenpeace, 2. Auflage, Berlin
- Meyer, B.; Schmidt, S. und Eidems, V. (2009): Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950-2008, FÖS-Studie im Auftrag von Greenpeace, Hamburg
- 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 vom 07.02.2007, Berlin
- Monopolkommission (2013): Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende, Sondergutachten 65, Bonn
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2012): OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 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
- Öko-Institut/IFEU (2010): Entwicklung von Strategien und Nachhaltigkeitsstandards zur Zertifizierung von Biomasse für den internationalen Handel, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA Texte 48/2010, Dessau-Roßlau
- Peichl, A. und Schaefer, T. (2006): Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model, FiFo-CPE Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, No. 06-10, Köln
- Prognos (2012): Letztverbrauch bis 2017. Planungsprämissen für die EEG-Mittelfristprognose, Berlin, https://www.netztransparenz.de/de/file/Letztverbrauch_2017_121113_fuer_UeNB_Veroeffentlichung.pdf, Zugriff November 2013
- Rauch, A. und Thöne, M. (2012): Biofuels – at what costs? Mandating ethanol and biodiesel consumption in Germany, Genf
- Raue LLP (2013): Reform des Konzessionsabgabenrechts, Gutachten im Auftrag von Agora Energiewende, Berlin
- Reuster, L. und Nestle, U. (2013): Reform der Begünstigung der Industrie bei der EEG-Umlage, FÖS, Berlin
- Rückert-John, J.; Bormann I. und John, R. (2013): Repräsentativumfrage zu Umweltbewusstsein und Umweltverhalten im Jahr 2012, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des Umweltbundesamtes, Berlin/Marburg
- Sprenger, R.-U. und Rave, T. (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Bestandsaufnahme und Reformansätze, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA-Texte 30/03, Berlin
- Sprenger, R.-U. und Triebwetter, U. (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Sektorstudie Wohnungsbau, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA-Texte 31/03, Berlin
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2013): Die Reform der europäischen Agrarpolitik: Chancen für eine Neuausrichtung nutzen, Kommentar zur Umweltpolitik, Nr. 11, Berlin
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2012): Umweltgutachten 2012, Verantwortung in einer begrenzten Welt, Berlin

- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2009): Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), Stellungnahme, Nr. 14, Berlin
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2005): Umwelt und Straßenverkehr, Sondergutachten, Berlin
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2004): Umweltgutachten 2004, Langfassung, Berlin
- Statistische Ämter der Länder (2011): Umweltökonomische Gesamtrechnung der Länder. Inanspruchnahme der Umwelt durch Produktion und Konsum in den Bundesländern. Ausgewählte Indikatoren und Kennzahlen, Düsseldorf
- Statistisches Bundesamt (2013): Ausgaben des Produzierenden Gewerbes, des Staates und der privatisierten öffentlichen Unternehmen für Umweltschutz nach Umweltbereichen, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Umweltschutzmassnahmen/Tabellen/AusgabenBereiche.html>, Zugriff November 2013
- Statistisches Bundesamt (2013a): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Fachserie 3, Reihe 5.1, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2013b): Umweltökonomische Gesamtrechnung, nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatoren zu Umwelt und Ökonomie, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2013c): Finanzen und Steuern, Steuerhaushalt 2012, Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2012): Umsatzsteuerstatistik 2010, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2012a): Bautätigkeit und Wohnungen 2011 (Bautätigkeit), Fachserie 5, Reihe 1, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2012b): Umweltnutzung und Wirtschaft, Tabellen zur umweltökonomischen Gesamtrechnungen, Teil 4: Rohstoffe, Wassereinsatz, Abwasser, Abfall, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2011): Finanzen und Steuern – Energiesteuer 2010, Fachserie 14, Reihe 9.3, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2011a): Verkehr, Luftverkehr auf allen Flugplätzen, Wiesbaden
- Thöne, M.; Naess-Schmidt, S. und Heinemann, F. (2010): Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 2, FiFo Köln, Copenhagen Economics, ZEW, Köln/Kopenhagen/Mannheim
- UBA – Umweltbundesamt (2014): Treibhausgasemissionen der emissionshandelspflichtigen stationären Anlagen in Deutschland im Jahr 2013, Berlin
- UBA – Umweltbundesamt (2014a): Ergebnisse der kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen an Bestandsanlagen für die 3. Handelsperiode, Berlin, http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Zuteilungsbericht.pdf?__blob=publicationFile, Zugriff August 2014
- UBA – Umweltbundesamt (2013): Treibhausgasausstoß in Deutschland 2012 – vorläufige Zahlen aufgrund erster Berechnungen und Schätzungen des Umweltbundesamtes, Hintergrundpapier, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2013a): Best-Practice-Kostensätze für Luftschadstoffe, Verkehr, Strom- und Wärmeerzeugung, Anhang B der Methodenkonvention 2.0 zur Schätzung von Umweltkosten, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2013b): Kohlendioxidemissionen der emissionshandelspflichtigen stationären Anlagen und im Luftverkehr in Deutschland im Jahr 2012, Berlin
- UBA – Umweltbundesamt (2013c): Schwerpunkte 2013, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2013d): Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2013e): Daten zur Umwelt, <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=2879>, Zugriff April 2013
- UBA – Umweltbundesamt (2013f): Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik braucht eine verbindliche und wirkungsvolle Ökologisierung der ersten Säule, Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau

- UBA – Umweltbundesamt (2012): Emissionsentwicklung 1990-2010, klassische Luftschadstoffe (Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen seit 1990), <http://www.umweltbundesamt.de/emissionen/publikationen.htm>, Zugriff November 2012
- UBA – Umweltbundesamt (2012a): Emissionsentwicklung 1990-2010, Treibhausgase, inkl. Erweiterte Auswertung und Äquivalentemissionen der Treibhausgase (Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen seit 1990), <http://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/treibhausgas-emissionen>, Zugriff November 2012
- UBA – Umweltbundesamt (2012b): Klimawirksamkeit des Flugverkehrs - Aktueller wissenschaftlicher Kenntnisstand über die Effekte des Flugverkehrs, Hintergrund- Papier, Dessau-Roßlau, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/dokumente/klimawirksamkeit_des_flugverkehrs.pdf, Zugriff Januar 2014
- UBA – Umweltbundesamt (2012c): Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2011): Kohlendioxidemissionen der emissionshandelspflichtigen Anlagen im Jahr 2010, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2011a): Umweltwirtschaftsbericht 2011 – Daten und Fakten für Deutschland, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2010): CO₂-Emissionsminderung im Verkehr in Deutschland – Mögliche Maßnahmen und ihre Minderungspotenziale – Ein Sachstandsbericht des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2010a): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Dessau-Roßlau, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4048.pdf>, Zugriff Januar 2014
- UBA – Umweltbundesamt (2008): Schutz der biologischen Vielfalt und Schonung von Ressourcen - Warum wir mit Flächen sorgsam und intelligent umgehen müssen, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2007): Ökonomische Bewertung von Umweltschäden – Methodenkonvention zur Schätzung externer Umweltkosten, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2004): Bundesratsinitiative des Landes Baden-Württemberg – Initiative zum Bürokratieabbau, Bericht an das BMU vom Oktober 2004, Berlin
- UN – United Nations (2012): The future we want, Resolution adopted by the General Assembly vom 27.07.2012, Rio de Janeiro
- 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.; ten Brink, P.; Bassi, S.; Withana, S.; Lewis, M.; Best, A.; Oosterhuis, F.; Dias Soares, C.; Rogers-Ganter, H. und Kaphengst, T. (2009): Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment, Final report for the European Commission's DG Environment, London/Brüssel
- VDE – Verband der Elektrotechnik (2012): Ein notwendiger Baustein der Energiewende: Demand Side Integration, Lastverschiebungspotentiale in Deutschland, Frankfurt am Main
- Versicherungsforen Leipzig (2011): Berechnung einer risikoadäquaten Versicherungsprämie zur Deckung der Haftpflichtrisiken, die aus dem Betrieb von Kernkraftwerken resultieren, Leipzig
- Wallner, A. (2011): Energiebilanz der Nuklearindustrie. Analyse von Energiebilanz und CO₂-Emissionen der Nuklearindustrie über den Lebenszyklus, Zusammenfassung, Wien
- Wietschel, M.; Arens, M.; Dötsch, C. und Herkel, S. (2010): Energietechnologien 2050 – Schwerpunkte für Forschung und Entwicklung, Technologiebericht, Fraunhofer Irb, Stuttgart
- Withana, S., ten Brink, P., Franckx, L., Hirschnitz-Garbers, M., Mayeres, I., Oosterhuis, F. and Porsch, L. (2012): Study supporting the phasing out of environmentally harmful subsidies, A report by the Institute for European Environmental Policy (IEEP), Institute for Environmental Studies – Vrije Universiteit (IVM), Ecologic Institute and Vision on Technology (VITO) for the European Commission – DG Environment, Final Report, Brussels
- WVM – Wirtschaftsvereinigung Metalle (2012): Metallstatistik 2011, Berlin

Anhang: Faktenblätter der umweltschädlichen Subventionen

1 Energiebereitstellung und -nutzung

Subvention	Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft
Beschreibung	<p>Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft sind im Jahr 2010 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 Wettbewerbsicht zu weitreichend. Die Anreize zum energiesparenden Verhalten bleiben weit hinter denen anderer Wirtschaftssektoren und der privaten Haushalte zurück.</p> <p>Im Rahmen des Sparpaketes 2010 wurden die Regelungen zur Strom- und Energiesteuerermäßigung überarbeitet und damit ein erster Schritt zur Reduzierung der Ermäßigungen beschlossen. Ab Januar 2011 zahlen Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft 75% der Regelsteuersätze anstatt wie bisher 60%. Ein weiterer Abbau dieser Subvention ist derzeit jedoch nicht vorgesehen.</p>
Umweltwirkung	<p>Der Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen, die das Produzierende Gewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft verursachen, lassen sich erheblich senken, z.B. mit Energieträgerwechsel oder energiesparenden Querschnittstechniken. Jedoch bestehen in den Industriebetrieben sowie in der Land- und Forstwirtschaft zu geringe steuerliche Anreize zur energieeffizienten Produktion.</p>
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	<p>2006: 2,163 Mrd. €</p> <p>2008: 2,415 Mrd. €</p> <p>2010: 2,518 Mrd. €</p> <p>(2,2 Mrd. € Stromsteuer plus 318 Mio. € Energiesteuer)</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Die Gewährung reduzierter Steuersätze soll weiter 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.</p> <p>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.</p>

Subvention	Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe
Beschreibung	<p>Unternehmen des Produzierenden Gewerbes erhalten im Jahr 2010 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.</p> <p>Ebenso wie bei den allgemeinen Steuerbegünstigungen wurde der Spitzenausgleich ab 2011 gekürzt und sieht derzeit eine Rückerstattung von 90% anstatt 95% vor.</p>

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. € 2010: 1,939 Mrd. € (1,766 Mrd. € Stromsteuer plus 173 Mio. € Energiesteuer)
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, z.B. 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. € 2010: 983 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.
Umweltwirkung	Behinderung der Entwicklung einer nachhaltigen Energieversorgung, Methangasemissionen, Bergschäden, Überschwemmungsrisiken, Grundwassergefährdung.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 2,285 Mrd. € 2008: 2,454 Mrd. € 2010: 1,917 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Einige Gründe sprechen dafür, die Steinkohlesubventionen noch schneller als bisher geplant zu reduzieren. Dies würde die öffentlichen Haushalte entlasten und finanzielle Freiräume für die Förderung von Investitionen schaffen, die zur Umsetzung der Energiewende erforderlich sind, z.B. bei der energetischen Gebäudesanierung. Hieraus würden – neben geringeren Treibhausgasemissionen – auch positive Beschäftigungswirkungen resultieren. Ein erheblicher Teil der frei werdenden Mittel durch den beschleunigten Subventionsabbau sollte allerdings für Maßnahmen zur Vermeidung sozialer Härten bei den im Steinkohlebergbau Beschäftigten und für Maßnahmen zur regionalen Strukturförderung verwendet werden.

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. Die betroffenen Bundesländer verzichteten im Jahr 2010 auch auf das Wasserentnahmeentgelt für die Entwässerung der Braunkohletagebaue. 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. € 2010: mindestens 279 Mio. € (Freistellung von der Förderabgabe in Höhe von circa 258 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 1,531 €/Tonne, einfordern. Sie sollten außerdem für den Braunkohleabbau Wasserentnahmeentgelte zu einem Abgabensatz erheben, der die Umwelt- und Ressourcenkosten der Grundwasserentnahme abdeckt. Einen Schritt zum Abbau der Subvention hat Nordrhein-Westfalen 2011 unternommen: die Wasserentnahme bei Braunkohlenabbau wird mit einem Entgelt belegt.		

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 waren 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. € 2010: 190 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 Heizungserneuerung abgefedert werden.		

Subvention		Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen	
Beschreibung	Das so genannte Herstellerprivileg des Energiesteuergesetzes erlaubt es Betrieben, die Energieerzeugnisse produzieren, also z.B. 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. € 2010: 300 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. Nach dem Reformvorschlag von 2011 ist dies jedoch nicht vorgesehen.

Subvention	Energiesteuerbefreiung 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. € 2008: 1,6 Mrd. € 2010: 1,6 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Nicht energetisch genutzte Energieträger sind – möglichst EU-weit – gemäß ihrer Umwelt- und Ressourcenbeanspruchung zu besteuern.

Subvention	Kostenlose Zuteilung der CO₂-Emissionsberechtigungen
Beschreibung	Im Rahmen des europäischen Emissionshandels wurden in Deutschland im Jahr 2010 rund 396 Mio. der jährlichen CO ₂ -Emissionsberechtigungen kostenlos an Anlagen der Energiewirtschaft und der Industrie zugeteilt. Die 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. Seit der dritten Handelsperiode 2013 werden Emissionsberechtigungen zum überwiegenden Teil versteigert. Industrieanlagen erhalten für eine Übergangszeit weiterhin kostenlose Zuteilungen, deren Höhe allerdings im Zeitverlauf abnimmt.
Umweltwirkung	Auch wenn die festgelegte Emissionsobergrenze durch die Art der Vergabe der Berechtigungen nicht berührt wird, senkt die kostenlose Zuteilung den Anreiz, Emissionen zu vermeiden oder zu reduzieren. Dies begünstigt den Einsatz von klimaschädlichen Brennstoffen oder Technologien. Zudem besteht die Gefahr, dass Investitionen in emissionsintensive Verfahren und Technologien getätigt werden, die eine lange Lebensdauer haben und mit den mittel- bis langfristigen deutschen bzw. europäischen Klimaschutzziele nicht kompatibel sind (sogenannte Lock-in-Effekte). Dadurch erhöhen sich die künftigen volkswirtschaftlichen Kosten für die Erreichung der Klimaschutzziele.

Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 2,5 Mrd. € (andere Berechnungsmethodik) 2008: 7,8 Mrd. € 2010: 6,1 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Auch wenn für die Industrie weiterhin im großen Umfang Emissionsberechtigungen kostenlos zugeteilt werden, stellen die Zuteilungsregeln für die dritte Handelsperiode einen erheblichen Fortschritt dar. Langfristig sollten alle Emissionsberechtigungen versteigert werden, da nur auf diese Weise dem Verursacherprinzip vollständig Rechnung getragen wird und die Erlöse daraus für Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden können.

Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen	
Subvention	
Beschreibung	Seit 2013 erhalten stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen Zuschüsse (Strompreiskompensation).
Umweltwirkung	Die Strompreiskompensation läuft der Wirkungsweise des Emissionshandels zuwider, denn der Emissionshandel soll gerade durch einen Emissionspreis Anreize für eine verbesserte Energieeffizienz setzen. Durch die Strompreiskompensation wird dieser Anreiz deutlich gemindert.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	Subvention erst ab 2013
Konkreter Vorschlag	Die Möglichkeit der Begünstigung durch eine Strompreiskompensation sollte auf EU-Ebene abgeschafft werden. Falls eine Abschaffung auf EU-Ebene politisch nicht durchsetzbar ist, sollte wenigstens die nationale Strompreiskompensation entfallen. Sollte auch in Deutschland eine Abschaffung nicht möglich sein, ist die nationale Regelung zumindest zu reformieren. Insbesondere die pauschale Kompensation nach Branchen ist reformbedürftig, denn sie spiegelt die tatsächliche Belastung der Unternehmen durch indirekte Stromkosten nicht wider. Sie sollte daher durch eine individuelle Nachweispflicht ersetzt werden.

Besondere Ausgleichsregelung des EEG für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen	
Subvention	
Beschreibung	Stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen zahlen nur eine reduzierte EEG-Umlage. Für Unternehmen ist diese nach Strombezug und Stromintensität gestaffelt. Die Begünstigung wurde mit der Novelle des EEG 2012 ausgeweitet. Die EEG-Reform 2014 ermöglicht eine Entlastung für 219 Branchen. Antragsberechtigt sind Unternehmen, deren Stromkostenanteil an der Bruttowertschöpfung bestimmte Grenzen überschreitet.
Umweltwirkung	Die reduzierte Umlage setzt geringere Anreize zu einem effizienten Energieeinsatz als bei nicht-privilegierten Verbrauchern. Da auch für energieintensive Unternehmen noch Potentiale bestehen, den Stromverbrauch und damit bei heutigem Energiemix auch die Treibhausgase zu verringern, wirkt die besondere Ausgleichsregelung negativ auf den Klimaschutz.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 485 Mio. € 2008: 759 Mio. € 2010: 1,455 Mrd. €

<p>Konkreter Vorschlag</p>	<p>Die Branchenliste ist zu großzügig ausgelegt. Sie sollte sich auf Branchen beschränken, die keine ausreichende Möglichkeit besitzen, gestiegene Stromkosten auf die Produktpreise zu überwälzen. Als Grundlage bietet sich hierbei die von der Europäischen Kommission festgelegte Liste der Branchen an, die Anspruch auf eine Strompreiskompensation haben.</p> <p>Kritisch zu beurteilen sind die Deckelung der Belastung und die Senkung der Mindestumlage für die NE-Metallbranche. Negativ zu bewerten ist außerdem, dass die privilegierten Unternehmen keine weiteren Gegenleistungen erbringen müssen. Sinnvoll wäre, sie zur Durchführung der im Rahmen des Energie- bzw. Umweltmanagementsystems identifizierten wirtschaftlichen Energieeinsparmaßnahmen zu verpflichten. Abnahmestellen mit mehr als 10 GWh Strombezug pro Jahr sollten zudem die technischen, organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen zur Nutzung von Lastmanagement am Strommarkt erfüllen.</p> <p>Unternehmen, die bisher durch die BesAR begünstigt wurden, ihren Status aber durch die Neuregelung verlieren, sollten künftig die volle EEG-Umlage zahlen. Eine dauerhafte Vergünstigung von 80% der EEG-Umlage ist selbst mit Blick auf Bestandsschutz nicht zu rechtfertigen. Sinnvoll sind höchstens Übergangsregelungen, um den Unternehmen die Anpassung an die höheren Umlagezahlungen zu erleichtern.</p>
----------------------------	---

Subvention Eigenstromprivileg des EEG (Industrie)	
<p>Beschreibung</p>	<p>Selbst erzeugter Strom war bis zur EEG Reform 2014 vollständig von der EEG-Umlage befreit (§ 37 EEG). Das Eigenstromprivileg begünstigt vorrangig die industrielle Eigenstromerzeugung, gilt jedoch gleichermaßen für den Eigenstromverbrauch der privaten Haushalte.</p> <p>Im Rahmen der EEG-Reform 2014 wurde das Eigenstromprivileg neu geregelt. Künftig beträgt die Umlagepflicht für alle neuen Eigenversorger im Grundsatz 40 %. Dieser Wert erhöht sich auf 100 % für alle Anlagen, die weder eine Erneuerbare-Energien-Anlage noch eine hocheffiziente KWK-Anlage sind. Der Einstieg in Umlagepflicht verläuft gleitend (30% 2015; 35% 2016; 40% 2017) und es gibt eine Bagatellgrenze für Kleinerzeuger.</p>
<p>Umweltwirkung</p>	<p>Die vollständige Befreiung von der EEG-Umlage setzt geringere Anreize zu einem effizienten Energieeinsatz bei Unternehmen und Haushalten, die Eigenstrom erzeugen bzw. verbrauchen. Dadurch werden Potentiale zur Treibhausgasminde rung nicht ausgeschöpft.</p>
<p>Finanzvolumen/ Einsparpotenzial</p>	<p>2006: 295 Mio. € 2008: 414 Mio. € 2010: 754 Mio. €</p>
<p>Konkreter Vorschlag</p>	<p>Die Beteiligung des Eigenstromverbrauchs an der EEG-Umlage ist grundsätzlich zu begrüßen, eine höhere Umlagepflicht für Bestandsanlagen wäre jedoch sinnvoll.</p> <p>Die vorgesehene Bagatellgrenze von 10 kW soll neuen, kleinen Erzeugern weiterhin die Wirtschaftlichkeit sichern und ist vor dem Hintergrund der geplanten Absenkung der EE-Förderung in vielen Bereichen zunächst grundsätzlich sinnvoll. Es ist jedoch zu prüfen ob die Bagatellgrenze nicht zu niedrig ist. Generell sollte der Zubau von kleinen Anlagen aber durch die Höhe der Förderung geregelt werden und nicht durch die Befreiung von Umlagen. Deshalb muss die Höhe der Vergütung so angepasst werden, dass der gewünschte PV-Ausbau für kleine und mittelgroße Anlagen möglich ist. Ähnliches gilt für die KWK.</p>

Subvention		Begünstigungen der energieintensiven Industrie bei den Stromnetzentgelten
Beschreibung	Die Stromnetzbetreiber erheben für die Netznutzung ein Entgelt, für energieintensive Unternehmen sind Ausnahmeregelungen vorgesehen (§ 19 Absatz 2, StromNEV). Diese wurden seit der Einführung der Ausnahmeregelungen im Jahr 2005 sukzessive ausgeweitet. Seit 2011 gilt eine Begünstigung ab einem Strombezug von 7.000 Nutzungsstunden pro Jahr, seit August 2011 ist eine vollständige Befreiung von den Netznutzungsentgelten möglich.	
Umweltwirkung	Die Begünstigungen bei den Stromnetzentgelten setzen geringere Anreize zu einem effizienten Energieeinsatz bei energieintensiven Unternehmen. Es bestehen noch Potentiale zur höheren Effizienz bei energieintensiven Unternehmen, Potentiale zur Minderung von Treibhausgasen werden daher nicht ausgeschöpft.	
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2007: 34 Mio. € 2008: 26 Mio. € 2010: 33 Mio. €	
Konkreter Vorschlag	Grundsätzlich sollten Unternehmen das volle Entgelt für die Nutzung der Stromnetze zahlen, um sich angemessen an deren Kosten zu beteiligen. Möglichkeiten für eine Begünstigung könnten für die Netznutzer gelten, die eine gesellschaftliche Leistung erbringen, beispielsweise durch Beiträge zur Netzstabilität. Wichtig ist hierbei jedoch, dass die Leistung über den reinen Stromverbrauch hinausgeht und tatsächlich einen relevanten Beitrag darstellt. Zudem sollten sie durch die Erbringung von Systemdienstleistungen bzw. Nutzung von Überschüssen oder Verringerung der Stromnachfrage aus erneuerbaren Energien durch Lastmanagement nicht benachteiligt werden. Für Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen und nachweislich unzumutbar belastet würden, sollte eine Härtefallregelung gelten, jedoch nur, wenn für sie keine Möglichkeiten für ein Lastmanagement bestehen.	

Subvention		Privilegierung von Sondervertragskunden bei der Konzessionsabgabe
Beschreibung	Städte und Gemeinden können von Strom- und Gasnetzbetreibern für die Nutzung von öffentlichem Raum ein Entgelt - die Konzessionsabgabe – verlangen. Sondervertragskunden, die im Jahr mehr als 30.000 kWh und in mindestens zwei Monaten über 30 kW Strom verbrauchen, müssen gemäß Konzessionsabgabenverordnung deutlich niedrigere Abgabesätze zahlen. Die Konzessionsabgabe entfällt unter gewissen Voraussetzungen sogar komplett. Es kann davon ausgegangen werden, dass alle stromintensiven Unternehmen vollständig von der Konzessionsabgabe befreit sind.	
Umweltwirkung	Die Privilegierung der Sondervertragskunden schwächt die Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz und führt dadurch zu negativen Umwelt- und Klimawirkungen.	
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2010: 3,5 Mrd. €	
Konkreter Vorschlag	Der Gesetzgeber sollte daher die Konzessionsabgabenverordnung reformieren. Künftig sollte eine vollständige Befreiung von der Konzessionsabgabe nicht mehr möglich sein. Darüber hinaus ist eine Änderung der Kriterien erforderlich, die eine Begünstigung ermöglichen, so dass keine Anreize für einen erhöhten Stromverbrauch bestehen und Effizienzpotentiale genutzt werden. Genauso wie die Netzentgelte, sollten auch die Konzessionsabgaben strommarktkompatibel ausgestaltet sein, so dass z.B. Anlagen für den Eigenverbrauch nicht gegen den Strommarkt betrieben werden.	

Subvention	Ermäßigte Sätze für Gewerbe und energieintensive Industrie bei der KWK-Umlage
Beschreibung	Ähnlich wie beim EEG gibt es zur Förderung von Kraft-Wärme-Kopplung eine Anschluss-, Abnahme- und Vergütungspflicht für in das Netz eingespeisten KWK Strom (§ 4 KWKG). Die Kosten hierfür werden auf die Verbraucher umgelegt, wobei drei Gruppen von Letztverbrauchern unterschieden werden. Für eine Strommenge bis zu 100.000 kWh betrug die Umlage 2010 für alle Letztverbraucher 0,128 Cent/kWh (Kategorie A). Strommengen, die darüber hinaus gehen, werden mit maximal 0,05 Cent/kWh belastet (Kategorie B). Ein Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, das außerdem einen Stromkostenanteil von mehr als 4% am Umsatz hat, zahlt maximal 0,025 Cent/kWh (Kategorie C: energieintensive Industrie). Die reduzierten Sätze gelten auch für den schienengebundenen Verkehr und Eisenbahninfrastrukturunternehmen.
Umweltwirkung	Durch die geringeren Kosten für Strom besteht für Unternehmen der Kategorien B und C im Vergleich zu Haushalten und kleinen Unternehmen ein geringerer Anreiz Strom effizient einzusetzen.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 327 Mio. € 2008: 178 Mio. € 2010: 103 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Die reduzierten Umlagen sollten abgeschafft werden und für alle Letztverbraucher sollte dieselbe Umlagenhöhe gelten. Auf diese Weise würde die Umlage für Haushalte und kleine Unternehmen sinken.

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 2010 gut 82 Mrd. Euro 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. Das Ende der Kernenergienutzung bis spätestens 2022 hat der Bundestag im März 2011 beschlossen.
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 – z.B. beim Abbau und der Anreicherung von Uran für Brennelemente – mehr Treibhausgase als bei der Nutzung von Wind-, Wasser und Solarenergie. Knapper werdende Uranvorräte führen dazu, dass der Rohstoff auch bei geringem Erzgehalt abgebaut wird und durch den erhöhten Energiebedarf beim Abbau die CO ₂ -Emissionen in der Gesamtbilanz steigen.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	Der Gesamtbetrag der umweltschädlichen Subventionen ist nicht eindeutig quantifizierbar. 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 wäre.
Konkreter Vorschlag	Die Rückstellungspraxis ist so zu reformieren, dass sie Unternehmen, die Kernkraftwerke betreiben, durch Rückstellungen nicht begünstigt. Zudem ist sicherzustellen, dass die Rückstellungen auch tatsächlich für Stilllegung und Entsorgung zur Verfügung stehen, selbst bei einer möglichen Insolvenz der Betreiber.

Subvention Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen) für Kohle- und Atomkraftwerke	
Beschreibung	Die Exportkreditgarantien des Bundes dienen dazu, mit Exportgeschäften verbundene wirtschaftliche und politische Risiken des Zahlungsausfalls von Unternehmen und Banken abzusichern. Der Staat sichert damit in der Regel Risiken ab, die privatwirtschaftliche Versicherungen nicht übernehmen können oder nicht zu wirtschaftlichen Konditionen anbieten.
Umweltwirkung	Selbst wenn die Regelungen des OECD Common Approach für die Umweltprüfung von gedeckten Exportgeschäften Anwendung findet, werden auch eindeutig umweltschädliche Techniken gefördert wie die Energiegewinnung aus Kohle oder bis Juni 2014 aus Atomkraft.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	Der Gesamtbetrag der umweltschädlichen Subventionen ist nicht eindeutig quantifizierbar.
Konkreter Vorschlag	Im Juni 2014 hat die Bundesregierung entschieden, grundsätzlich keine Exportkreditgarantien für Anlagen zur nuklearen Stromerzeugung zu übernehmen. Im Hinblick auf das Ziel einer nachhaltigen, umweltgerechten Energieversorgung sollte die Bundesregierung ebenfalls Exportkreditgarantien für Kohlekraftwerke ausschließen. Auch in anderen Bereichen sind die Vorgaben für die Exportkreditgarantien aus Sicht des Umweltschutzes kritisch zu überprüfen.

2 Verkehr

Subvention	Energiesteuervergünstigung für Dieseldieselkraftstoff
Beschreibung	<p>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).</p> <p>Die niedrigere Besteuerung von Diesel ist ursprünglich ein Instrument zur Begünstigung des gewerblichen Straßengüterverkehrs, begünstigt jedoch ebenso den privaten Verbrauch.</p>
Umweltwirkung	<p>Ein Diesel-Pkw (bis EURO 5) belastet die Luft deutlich mehr mit Stickstoffoxidemissionen als ein Benziner. Mit der Einführung des EURO 6 Standards wird diese Differenz minimal. Verpflichtend ist der EURO 6 Standard für die Erstzulassung von Pkw jedoch erst ab September 2015, so dass durch erhöhte Stickstoffemissionen bis zum vollständigen Austausch des Bestandes noch erhebliche Umweltbelastungen entstehen. 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 nicht gerechtfertigt, denn Dieseldieselkraftstoff hat aufgrund seiner größeren Dichte einen höheren Kohlenstoffgehalt als Benzin und erzeugt bei der Verbrennung pro Liter etwa 13 % höhere CO₂-Emissionen.</p>
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	<p>2006: 6,15 Mrd. €</p> <p>2008: 6,63 Mrd. €</p> <p>2010: 7,05 Mrd. €</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Der Dieseldieselsteuersatz ist zumindest auf das Niveau des Benzinsteuersatzes anzuheben. Gleichzeitig ist die Kfz-Steuer zwischen Diesel- und Benzin-Pkw anzugleichen.</p>

Subvention	Entfernungspauschale
Beschreibung	<p>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. Eine andere Gestaltung der Entfernungspauschale war und ist jedoch auch nach dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts möglich. Dieses hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Umgestaltung der Entfernungspauschale unter umweltpolitischen Aspekten den Begründungsanforderungen der Verfassung genügen könne.</p>
Umweltwirkung	<p>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. 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 könnte.</p>

Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 4,35 Mrd. € 2008: 4,35 Mrd. € 2010: 5,0 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 abzugsfähigen Fahrtkosten begrenzen.

Subvention Energiesteuerbefreiung des Kerosins	
Beschreibung	Im Gegensatz zu den von Kfz und der Bahn verwendeten Kraftstoffen ist das im gewerblichen Luftverkehr eingesetzte Kerosin von der Energiesteuer befreit.
Umweltwirkung	Die Emissionen des Luftverkehrs 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. € 2010: 6,92 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Grundsätzlich ist Kerosin nach dem im Energiesteuergesetz vorgesehenen Steuersatz von 654,50 € /1000 l zu besteuern. Zur steuerlichen Gleichbehandlung der Verkehrsträger ist eine möglichst weiträumige – zumindest EU-weite – Kerosinsteuer anzustreben. Hierfür sind jedoch europa- und völkerrechtliche Änderungen notwendig.

Subvention Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge	
Beschreibung	Der grenzüberschreitende Luftverkehr ist in Deutschland von der Mehrwertsteuer befreit, nur inländische Flüge sind mehrwertsteuerpflichtig.
Umweltwirkung	Die Emissionen des Luftverkehrs 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. € 2010: 3,49 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Für die Mehrwertsteuerbefreiung des internationalen Luftverkehrs ist eine EU-weite Lösung sinnvoll, um einheitliche Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Verkehrsträger zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen durch Abwanderung von Passagieren zu vermeiden. Möglich wäre dies durch eine Reform der EU- Mehrwertsteuererrichtlinie. Angesichts der bestehenden rechtlichen Restriktionen kommt kurzfristig als second-best Lösung in Betracht, die Mehrwertsteuer nur für den innerdeutschen Anteil bei grenzüberschreitenden Flügen zu erheben.

Subvention	
Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt	
Beschreibung	Der in der gewerblichen Binnenschifffahrt eingesetzte Dieselmotorkraftstoff ist steuerfrei (§ 27 (1) EnergieStG).
Umweltwirkung	Der heute für die Binnenschifffahrt in Deutschland erhältliche Kraftstoff ist vergleichbar mit Dieselmotorkraftstoffen im Straßenverkehr. Im Ausland getankte Kraftstoffe können jedoch einen höheren Schwefelgehalt aufweisen und verursachen dann bei der Verbrennung höhere Schwefeldioxid- und Staubemissionen. Die Emissionen fördern so die Schadstoffbelastung der Luft sowie die Versauerung der Böden und Gewässer. Das Schadstoffemissionsniveau von Binnenschiffen ist aktuell zu hoch.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 129 Mio. € 2008: 118 Mio. € 2010: 166 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern – insbesondere zwischen Schifffahrt, Lkw und Schienengüterverkehr – sollte Schiffsdiesel wie Dieselmotorkraftstoff im gewerblichen Straßenverkehr mit 47,04 Cent/l besteuert werden. Dies würde Anreize zur Erhöhung der Energieeffizienz schaffen. Das europäische und das Völkerrecht sollten so geändert werden, dass die Steuerbefreiung europaweit und vor allem für die internationale Rheinschifffahrt abgeschafft wird. Darüber hinaus 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.

Subvention	
Energiesteuerbefreiung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen	
Beschreibung	Arbeitsmaschinen und Fahrzeuge, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen, werden durch eine Energiesteuerbegünstigung seit April 2008 privilegiert (§ 3a EnergieStG). Statt des Steuersatzes für Kraftstoffe wird lediglich der niedrigere Steuersatz für Heizstoffe angewendet (§ 2 Absatz 3 EnergieStG). Diesel wird dadurch beispielsweise nicht mit rund 47 Cent pro Liter, sondern nur mit etwa 6,1 Cent pro Liter besteuert.
Umweltwirkung	Die Energiesteuerbegünstigung ist kontraproduktiv, da sie die Anreize für eine effiziente Energieverwendung bei Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen für den Güterumschlag in Seehäfen deutlich schmälert.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2009: 25 Mio. € 2010: 25 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Es ist grundsätzlich sinnvoll, die Energiesteuerbegünstigung aufzuheben und den regulären Energiesteuersatz anzuwenden. Allerdings ist hierfür ein EU-weites Vorgehen zweckmäßig, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Auch aus ökologischen Gründen ist ein EU-weites Vorgehen zu empfehlen, um Ausweichreaktionen auf andere Häfen und damit unter Umständen längere Transportwege über Land zu vermeiden. Zu prüfen ist zudem, ob mittel- bis langfristig eine Förderung der Elektrifizierung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen aus ökologischen Gesichtspunkten sinnvoll ist.

Subvention Pauschale Besteuerung von privat genutzten Dienstwagen	
Beschreibung	Dienstwagen sind Firmenwagen, die dem Arbeitnehmer auch zur privaten Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Für die private Nutzung sind monatlich im Rahmen der Einkommensteuer 1 % des Listenpreises des Fahrzeugs bei Erstzulassung als geldwerten Vorteil zu versteuern.
Umweltwirkung	Die 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 2010 57,4 % auf gewerbliche Halter zugelassen. Dienstwagen sind meist größere Fahrzeuge mit einem überdurchschnittlichen Kraftstoffverbrauch. So dienten beispielsweise 88 % der Fahrzeuge aus der Oberklasse 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. € 2010: mindestens 500 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Die private Nutzung des Dienstwagens ist höher zu besteuern und nach CO ₂ -Emissionen zu differenzieren. Unabhängig von der Besteuerung der privaten Nutzung ist eine generelle, umweltorientierte Reform der steuerlichen Behandlung von Dienstwagen notwendig, um Anreize zum Kauf verbrauchs- und emissionsarmer Fahrzeuge zu schaffen. Dabei sollte der Gesetzgeber die Absetzbarkeit der Anschaffungs- und Betriebskosten nach den Treibhausgasemissionen oder dem Kraftstoffverbrauch der Fahrzeuge staffeln. So könnten z.B. die Anschaffungskosten emissionsarmer Fahrzeuge (z.B. bis zu 100 g CO ₂ /km) in vollem Umfang steuerlich absetzbar sein, Fahrzeuge, deren CO ₂ -Emissionen oberhalb dieses Schwellenwerts liegen, hingegen nur noch zum Teil. Der absetzbare Anteil der Kosten sollte dabei nach steigenden Emissionsmengen eines Fahrzeugs gestaffelt sinken. Dabei wäre es sinnvoll, den Schwellenwert im Lauf der Zeit zu senken.

Subvention Energiesteuersteuervergünstigung für Biokraftstoffe	
Beschreibung	Die Subventionierung der Biokraftstoffe begann in Deutschland 2004 als Beitrag zum Klimaschutz und um die ländliche Entwicklung durch neue Einnahmemöglichkeiten zu stärken. Zunächst erfolgte die Förderung über eine steuerliche Begünstigung, die anfangs sowohl reine Biokraftstoffe als auch den biogenen Anteil in Mischungen mit fossilen Energieerzeugnissen umfasste. Seit 2007 stellt die Biokraftstoffquote das zentrale Förderinstrument dar, zugleich wurde der schrittweise Abbau der steuerlichen Begünstigung beschlossen. Eine steuerliche Begünstigung wird für besonders förderungswürdige Biokraftstoffe noch längstens bis 2015 gewährt, für reinen Biodiesel und reinen Pflanzenölkraftstoff lief die Steuerentlastung 2012 weitgehend aus.
Umweltwirkung	Die Wirkungen von Biokraftstoffen auf Klima und Umwelt sind stark abhängig von der verwendeten Biomasse und den Anbaubedingungen. Der intensive Anbau von Raps, Mais, Zuckerrüben, Zuckerrohr, Soja und anderen Agrarprodukten, die zur Herstellung von Biokraftstoffen genutzt werden, ist in der Regel mit einer Belastung von Boden, Wasser und Luft durch Rückstände aus Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, Treibhausgasemissionen aus der Bodenbearbeitung sowie einer Beeinträchtigung der Artenvielfalt verbunden. Zudem führt die globale Ausweitung der Ackerflächen zur Umwandlung von wertvollen Habitaten, was eine bedeutsamen Freisetzung von Treibhausgasen und einen erheblichen Verlust von Biodiversität bewirkt (direkte Landnutzungsänderung). Werden bisherige Nutzungsformen verdrängt, besteht die Gefahr, dass diese dann ihrerseits in schützenswerte Habitate vordringen (indirekter Landnutzungseffekt). Für den Klimaschutz ist die derzeitige Förderung von Biokraftstoffen der ersten Generation im Vergleich zu anderen verkehrspolitischen Maßnahmen eher ineffektiv. Denn die Mindesteinsparung von Treibhausgasen im Vergleich zu fossilen Treibstoffen, die in der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung festgelegt sind, werden von den Biokraftstoffen der ersten Generation überwiegend nur bei Nicht-Berücksichtigung der mittelbaren Treibhausgasemissionen erreicht.

Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2008: n.q. 2010: 1.022 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	<p>Der weitgehende Abbau der Steuerbegünstigung für Biokraftstoffe ist ein erster Schritt zum Abbau der umweltschädlichen Subventionen für Biokraftstoffe. Darüber hinaus sollte die nationale Biokraftstoffquote als kurzfristige Maßnahme in der Höhe der gegenwärtig realisierten Beimischung – oder besser leicht darunter – eingefroren werden. Mittelfristig ist eine Streichung oder Substitution der Biokraftstoffquote entweder durch eine Quote für den Anteil erneuerbarer Energien insgesamt oder eine (technikoffene) THG-Mindesteinsparquote im Verkehrsbereich erforderlich, die dann jeweils mittels anderer eE-Technologien zu erfüllen ist. Die von der EU vorgeschriebene THG-Einsparquote bzw. der vorgeschriebene Mindestanteil an erneuerbaren Energien im Verkehrssektor könnte und sollte nicht durch eine absolute Zunahme der Biokraftstoffmenge, sondern durch eine Reduktion des Gesamtverbrauchs an Energie z.B. durch effizientere Fahrzeuge und Verkehrsverlagerung und -vermeidung erreicht werden. Darüber hinaus ist die Erfüllung des eE-Mindestanteils durch Elektromobilität ebenfalls möglich.</p>

3 Bau- und Wohnungswesen

Subvention	Eigenheimzulage
Beschreibung	Die Eigenheimzulage gehört immer noch zu den größten Steuervergünstigungen 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 nicht mehr, 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.
Umweltwirkung	Der immer noch andauernde Trend zum Eigenheimbau, insbesondere der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern, ist zwar auch in ländlichen Gebieten rückläufig, pro Kopf der Bevölkerung wird aber in ländlichen Regionen immer noch mehr neu gebaut als in Ballungsräumen. Neben anderen Faktoren fördern die oft günstigen Grundstückspreise auf dem Land den Neubau. Die Eigenheimzulage begünstigte diese Entwicklung. 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.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: 9,244 Mrd. € 2008: 6,223 Mrd. € 2010: 4,803 Mrd. €
Konkreter Vorschlag	Mit der Abschaffung der Eigenheimzulage leistete die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung.

Subvention	Bausparförderung
Beschreibung	<p>Der Staat fördert das Bausparen mit der Wohnungsbauprämie und der Arbeitnehmer-Sparzulage, falls die einzelnen Bausparer bestimmte Einkunftsgrenzen nicht überschreiten.</p> <p>Die Wohnungsbauprämie für Einzahlungen auf Bausparverträge beträgt jährlich bis zu 45,06 Euro (oder 90,11 Euro für Verheiratete). Die Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparverträge dient der staatlichen Förderung der privaten Vermögensbildung und kann 42,30 Euro 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.</p> <p>Zusätzlich fördert das Eigenheimrentengesetz (Wohn-Riester) Altersvorsorgeverträge, die in Wohneigentum investieren. Der Anteil des Bundes lag im Jahr 2010 bei ca. 41 Mio. Euro. Er wird allerdings bereits im Jahr 2012 auf 56 Mio. Euro steigen.</p>
Umweltwirkung	Potenziell verstärken die Bausparförderung und das Eigenheimrentengesetz 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 die 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) 2010: 555,5 Mio. € (Wohnungsbauprämie und Eigenheimrentengesetz)

Konkreter Vorschlag	<p>Die Förderung der Vermögensbildung für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen – wie die Wohnungsbauprämie, die Arbeitnehmer-Sparzulage und die Eigenheimrente – sollte zukünftig nicht mehr das Bausparen begünstigen. Der Staat sollte keine regional undifferenzierten Anreize für zusätzlichen Wohnungsbau geben. Dies gilt auch bei der Gestaltung neuer Förderungen im Bau- und Wohnungswesen. Vielmehr sollte sich die Wohnungsförderung des Bundes und auch der Länder in Zukunft auf die Modernisierung und energetische Sanierung bestehender Gebäude beschränken, und zwar unabhängig von Vermögensbildung und Eigentumserwerb, z.B. im Rahmen der KfW-Förderprogramme.</p> <p>Das Instrument der Eigenheimrente sollte nur im Gebäudebestand und bei der energetischen Sanierung der Gebäude oder bei Energiesparmaßnahmen zum Einsatz kommen.</p>
---------------------	---

Subvention	Soziale Wohnraumförderung
Beschreibung	<p>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 Sanierung 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 %. Im Jahr 2010 entfielen noch 70 % der Fördermittel auf die Neubauförderung.</p> <p>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. Euro als pauschale finanzielle Kompensation bis zum Jahr 2013.</p>
Umweltwirkung	Die soziale Wohnraumförderung trägt immer noch in erheblichem Umfang zur erhöhten Flächeninanspruchnahme und den daraus folgenden Umweltschäden bei.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	<p>2006: 588 Mio. €</p> <p>2008: 518 Mio. € (nur Bund)</p> <p>2010: 518 Mio. € (nur Bund)</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Die Umorientierung zur Sanierung des Wohnbestandes sollte die öffentliche Hand konsequent weiterführen und klare Prioritäten bei der Wohnraumbeschaffung befolgen. Hierfür sollten zuerst Möglichkeiten der Wohnraumschaffung durch Sanierung und Ausbau von Dachgeschossen im Bestand erschlossen und dann Baulücken, Industrie- und Gewerbebrachen sowie Konversionsflächen genutzt werden. Nur falls darüber hinaus noch dringender Bedarf an Wohnraum besteht, sollten Freiflächen neu erschlossen werden. Dabei sollte vor allem der flächensparende Geschosswohnungsbau zum Tragen kommen.</p> <p>Die Förderung sollte sich 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.</p>

Subvention		Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	
Beschreibung	<p>Ziel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) 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 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 2010 wurden GRW-Fördergelder von knapp 2 Mrd. Euro (inklusive EFRE) bewilligt. Davon flossen knapp drei Viertel in die gewerbliche Wirtschaft und gut ein Viertel in die Infrastruktur.</p>		
Umweltwirkung	<p>Die Subventionierung der Neuerschließung von Industrie- und Gewerbeflächen als Maßnahme der regionalen Strukturpolitik ist hinsichtlich des immer noch hohen Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsfläche kritisch zu beurteilen. Zugleich ist die Nutzungsintensität neu erschlossener Flächen oft gering, und es entstehen wachsende Leerstände in neu entwickelten Industrie- und Gewerbegebieten. Die Erschließung neuer Gewerbeflächen – vor allem im Außenbereich – trägt unmittelbar zur Flächeninanspruchnahme und damit zur Beeinträchtigung verschiedener Umweltgüter bei. Die unkritische Förderung solcher Vorhaben ist deshalb nicht mit den deutschen Flächeneinsparzielen vereinbar. Die Neuerschließung für Gewerbe zieht in der Regel auch den Ausbau von Verkehrsflächen nach sich, was – neben zusätzlicher Flächeninanspruchnahme – zu weiteren verkehrsbedingten Umweltbelastungen führt.</p>		
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	<p>Der umweltschädliche Anteil der gewährten Subventionen ist nicht eindeutig quantifizierbar.</p>		
Konkreter Vorschlag	<p>Die Förderrichtlinien der GRW sind um umweltorientierte Förderkriterien zu ergänzen, die dem Brachflächenrecycling gegenüber der Neuerschließung der Gewerbeflächen eindeutig den Vorrang geben. Maßnahmen der Strukturförderung sollen der Innenentwicklung und Ertüchtigung bestehender Siedlungen und Infrastrukturen dienen, zumal in strukturschwachen Regionen ohnehin die dauerhafte Finanzierung der Instandhaltung bestehender öffentlicher Infrastrukturen stark gefährdet ist. Fördervoraussetzung sollte sein, dass der Antragsteller zunächst eine Bestandsaufnahme der Siedlungsbrachen und der bisherigen Industrie- und Gewerbebestände (Altstandorte) vorlegt. Weitere Flächenerschließungen sollten nur erfolgen, falls die verfügbaren Flächenreserven ausgeschöpft wären und Möglichkeiten für flächensparende Bauweisen ausgenutzt werden. Darüber hinaus sollte die GWR weniger auf die Förderung von Baumaßnahmen abzielen, sondern auf eine Förderung von Humankapital, Umweltinnovationen und die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe.</p>		

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 im ländlichen Raum fördern.</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>Im Verlauf des Jahres 2013 haben sich EU-Kommission, Ministerrat und Europaparlament auf eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik geeinigt. Ein Ziel der Reform ist es, die erste Säule der GAP „grüner“ zu gestalten.</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>
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	<p>Für Preisstützungen und Direktzahlungen steht ein mehrfach größeres Finanzvolumen zur Verfügung als für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung. Im Jahr 2009 verfügte Deutschland über 6,4 Mrd. Euro in der ersten, jedoch nur über 1,16 Mrd. Euro in der zweiten Säule. Aus den oben genannten Gründen können die Direktzahlungen nicht als eindeutig umweltschädlich deklariert werden.</p>

Konkreter Vorschlag	<p>Die Umweltmaßnahmen sollten für ein deutlicheres „Greening“ der europäischen Landwirtschaft ab 2014 verpflichtend eingeführt werden. Dies bedeutet, dass eine erfolgreiche Umsetzung der Ökologisierungskomponente Voraussetzung ist, um überhaupt Gelder aus der ersten Säule zu erhalten. Für eine wirkungsvolle Ökologisierungskomponente sind die Auflagen zudem noch wie folgt zu erweitern:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fruchtartendiversität: Der maximale Anteil einer Kultur an den Ackerflächen eines Betriebes darf nicht mehr als 45% betragen. Mehrjährige Kulturen werden für jedes Anbaujahr getrennt berechnet. • Erhalt von Dauergrünland: Das UBA empfiehlt ein absolutes Umbruchverbot für Grünland. Um Ankündigungseffekte zu vermeiden ist das Jahr 2011 als Bezugsjahr heranzuziehen. • Ökologische Vorrangflächen: Sie stellen keine Flächenstilllegung dar, sondern können genutzt werden, wobei aber das Umweltinteresse im Vordergrund steht. Der Anteil der ökologischen Vorrangflächen sollte bei jeweils 10% der beihilfefähigen Acker- und Grünlandflächen liegen. Der Vorschlag der EU-Kommission von 7% stellt ein absolutes Mindestmaß dar. <p>Zusätzlich zu den angeführten Maßnahmen sollten Auflagen zur Beschränkung des Stickstoffsaldos sowie Beschränkungen der Tierbesatzdichte aufgenommen werden. Die Halbzeitbewertung der reformierten Gap im Jahr 2017 sollte die EU-Kommission nutzen, um die Defizite der Agrarreform zu beseitigen.</p>
---------------------	--

Subvention Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	
Beschreibung	<p>Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) dient dazu</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. <p>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 2010 betrug das Finanzvolumen gut 1 Mrd. Euro (Bundesmittel 670 Mio. Euro).</p>
Umweltwirkung	<p>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.</p>
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. Die Beschränkung der Steuerentlastung auf eine Höchstmenge sowie einen Selbstbehalt von 2005 wurde im März 2011 aufgehoben und beihilferechtlich bis Ende 2016 von der EU-Kommission genehmigt.
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. € 2010: 395 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 Agrardieselverbilligung 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. Die Erstattung würde in diesem Fall wie eine pauschale Flächenprämie wirken. Da der tatsächliche Treibstoffverbrauch für die Steuervergütung keine Rolle mehr spielen würde – denn der Agrardiesel würde in Höhe des Regelsatzes von 47,04 Cent/l besteuert – bliebe der ökonomische Anreiz zum Kraftstoffsparen in vollem Umfang erhalten.

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. € 2010: 60 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 (z.B. 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. Seit 2000 ist der deutsche Agraralkoholmarkt grundsätzlich liberalisiert. Dennoch können größere landwirtschaftliche Brennereien bis 2013 und Klein- und Obstbrennereien bis 2017 beihilfegestützt Agraralkohol im Rahmen ihres Kontingents erzeugen und über die Bundesmonopolverwaltung vermarkten.
Umweltwirkung	Die Produktionsweisen der ca. 10.000 einem landwirtschaftlichen Betrieb angeschlossenen Brennereien sind sehr unterschiedlich und reichen von umweltgerecht (z.B. auf Basis von Streuobstwirtschaft) bis ökologisch bedenklich (z.B. 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. € 2010: 75 Mio. €
Konkreter Vorschlag	Statt die Subvention in ihrer bisherigen Form weiterzuführen, sollte der Staat künftig direkte Hilfen für ökologisch vorteilhafte Produktionsverfahren wie dem Streuobstanbau gewähren, wobei die Förderhöhe unabhängig von den Produktionsmengen sein sollte.

Subvention	Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)
Beschreibung	Seit 1993 wird die gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Union durch einen eigenen Fischereifonds subventioniert. Dieser läuft seit dem Jahr 2003 unter der Bezeichnung Europäischer Fischereifonds (EFF). Im Rahmen der reformierten GFP wurde im Mai 2014 ein inhaltlich neu gestalteter Fischereifond eingerichtet (Europäischer Meeres- und Fischereifonds, EMFF).
Umweltwirkung	Nach Angaben der EU-Kommission aus dem Jahr 2014 gelten derzeit nur 22 % der regulierten Bestände in europäischen Gewässern als nicht überfischt. Die krisenhafte Zuspitzung der Fischbestandsgrößen ist im Wesentlichen auf kurzfristiges Ertragsdenken, überdimensionierte Fangflotten, jahrzehntelange Festlegung zu hoher Fangquoten unter Missachtung wissenschaftlicher Empfehlungen und umweltschädliche Subventionierung des Fischereisektors zurückzuführen.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	Die bereitgestellten Subventionen für die deutsche Fischereiwirtschaft aus dem EFF betragen (mit Anrechnung der nationalen Beteiligung) im Zeitraum 2007 bis 2013 insgesamt 247 Mio. Euro. Nach Angaben der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) sind im genannten Zeitraum jedoch lediglich Subventionen in Höhe von 35 Mio. Euro für die deutsche Fischerei dokumentiert worden. In den Veröffentlichungen der BLE wird nur die Bezeichnung des Vorhabens aufgeführt, aus der ein umweltschädlicher Anteil dieser Subvention nicht zu quantifizieren ist. Zusätzlich zu den Direktbeihilfen aus dem Europäischen Fischereifonds und vergleichbaren einzelstaatlichen Beihilferegeln erhält die Fischereiwirtschaft zahlreiche implizite Subventionen.
Konkreter Vorschlag	Die neue Ausrichtung des Fonds seit Mai 2014 soll europäischen Unternehmen bei der Umstellung auf nachhaltige Fischerei und Aquakultur unterstützen und schlägt damit eine begrüßenswerte Richtung ein. Inwieweit bei der Umsetzung des EMFF auf Ebene der Mitgliedsstaaten noch Verbesserungspotentiale bestehen, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht erkenntlich, so dass keine konkreten Vorschläge vorliegen. Es wird aber erwartet, dass die aus dem EMFF bezogenen Leistungen transparenter kommuniziert werden. Dies ermöglicht eine verbesserte Bewertung von Subventionen und ihren Umweltwirkungen.

Subvention	Umweltschädliche Mehrwertsteuerbegünstigungen
Beschreibung	Der reguläre Satz der Mehrwertsteuer in Deutschland beträgt 19 %, für bestimmte Produktgruppen gilt aus sozial-, kultur-, agrar- und verkehrspolitischen Motiven ein ermäßigter Steuersatz von 7 %. Dies betrifft in erster Linie Nahrungsmittel, aber auch Druckerzeugnisse, Futtermittel oder den Nahverkehr. Die Mehrwertsteuerbegünstigungen sind historisch gewachsen, teilweise wurden auch in neuerer Zeit reduzierte Steuersätze eingeführt, so dass das heutige System insgesamt nicht kohärent ist.
Umweltwirkung	Von dem begünstigten Mehrwertsteuersatz profitieren auch Produkte, die umweltschädliche Wirkungen haben. Dies betrifft z.B. Fleisch- und Milchprodukte, deren Erzeugung zu einer hohen Klimabelastung führt und mit weiteren negativen Umweltwirkungen durch Nährstoffüberschüsse und Gewässerbelastungen verbunden ist. Der Anbau der Futtermittel beansprucht zudem große Flächen und geht oftmals mit den negativen Folgen durch intensiven Ackerbau einher. Auch Feinschmeckerprodukte wie Gänseleber, Froschschenkel und Schildkrötenfleisch profitieren von ermäßigten Mehrwertsteuersätzen. Aus ökologischen Gesichtspunkten sollten diese Vergünstigungen abgeschafft werden – zumal sie für eine Grundversorgung mit Nahrungsmitteln nicht notwendig sind, sondern Luxusgüter darstellen.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	Eine Quantifizierung der Subventionierung umweltschädlicher Produkte durch den ermäßigten Mehrwertsteuersatz ist im Rahmen dieses Berichtes nicht möglich.
Konkreter Vorschlag	Der reduzierte Mehrwertsteuersatz für umweltschädliche Produkte sollte aufgehoben werden. Dabei sind jedoch auch soziale Aspekte zu berücksichtigen. Auch auf EU-Ebene wird eine Reform des Mehrwertsteuer-Systems erarbeitet. Ein wichtiger Schwerpunkt liegt dabei auf der Kohärenz mit anderen Maßnahmen der EU, wie z.B. beim Umweltschutz. Der ermäßigte Mehrwertsteuersatz soll nicht für Gegenstände und Dienstleistungen angewendet werden, die sich schädlich auf Umwelt, Gesundheit und Gemeinwohl auswirken.

Endnoten

- 1 Rückert-John, J. u.a. (2013), S. 19.
- 2 Statistisches Bundesamt (2013).
- 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 Anteile einiger Subventionen sind im Rahmen dieses Berichts nicht quantifizierbar und somit in der Summe von über 52 Mrd. € nicht enthalten (vgl. Tabelle 3).
- 5 Dies gilt auch für die unzureichende Internalisierung von Umweltkosten, da nicht die gesamten Kosten bei Produktions- und Konsum berücksichtigt werden.
- 6 EU-KOM (2005), S.6.
- 7 Vgl. OECD (2005), S. 59 ff.; Withana, S. u.a. (2012), S. 44 ff.
- 8 In den Leitlinien der Subventionspolitik der Bundesregierung ist festgelegt, dass sich die Subventionspolitik neben wachstums-, verteilungs- und wettbewerbspolitischen auch an umweltpolitischen Wirkungen orientiert.
- 9 vgl. UBA (2007) sowie Maibach, M. u.a. (2007).
- 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 Energieträgern abbauen sollen.
- 11 IEA (2013), S. 25. Angaben in US-Dollar, Wechselkurs vom 17.02.2014.
- 12 IEA (2010). Sieben Prozent der globalen CO₂-Emissionen entsprechen den gesamten Emissionen von Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und Großbritannien.
- 13 UNFCCC (2007), Artikel 2, Abschnitt 1, a) v).
- 14 G20 Leaders (2009).
- 15 EU-KOM (2010), S. 19; EU-KOM (2011), S. 10.
- 16 UN (2012), Paragraphen 173 (S. 33) und 225 (S. 43).
- 17 Bär, H. u.a. (2011), S. 27ff.
- 18 OECD (2012), S. 99f.
- 19 Bär, H. u.a. (2011), S. 31 f.
- 20 Withana, S. u.a. (2012), S. 32 ff.
- 21 BMU (2013), S. 13.
- 22 Berechnungen für das Jahr 2011 nach Daten aus UBA (2012).
- 23 Berechnungen für das Jahr 2011 nach Daten aus UBA (2012a).
- 24 BMU (2013), S. 10.
- 25 UBA (2013), S. 1; BMU/UBA (2013).
- 26 BMWi/BMU (2012), S. 5.
- 27 BMF (2011), S. 64.
- 28 Thöne, M. u.a. (2010), S. 224.
- 29 BVerfG 1 BvR 1748/99 vom 20.4.2004 - Urteil zur „Ökosteuer“.
- 30 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).
- 31 BMWi (2012), berechnet aus Tabelle 6a.
- 32 Wietschel, M. u.a. (2010), S. 821.
- 33 Bundesregierung (2010), S. 14.
- 34 BMF (2011), S. 240 und S. 235.
- 35 a.a.O., S. 209 und S. 212.

- 36 Die Einnahmen aus der „Ökosteuer“ fließen zum größten Teil in die Rentenkasse. Auf diese Weise werden die Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gesenkt.
- 37 BMF (2011), S. 64f.
- 38 a.a.O., S. 210 und S. 214.
- 39 BMF (2013), S. 258 und S. 263.
- 40 EU-KOM (2010a), S. 87.
- 41 AGEB (2012), S. 13.
- 42 Die Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Energiesparmaßnahmen sollte nicht subjektiv den Unternehmen überlassen bleiben, sondern sich nach Kriterien wie nachgewiesener Amortisationszeit und Kapitalverzinsung der Investitionen richten.
- 43 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).
- 44 BMF (2011), S. 207 und S. 213.
- 45 Vgl. vorangegangene Abschnitte 1.2.1 und 1.2.2.
- 46 Landtag Nordrhein-Westfalen (2009).
- 47 Gesamtverband Steinkohle e.V. (2011), S. 60.
- 48 Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW u.a. (2007).
- 49 BMWi (2007).
- 50 Landtag Nordrhein-Westfalen (2010), S. 20.
- 51 Steinkohlefinanzierungsgesetz vom 20.12.2007.
- 52 HEAL (2013), S. 5.
- 53 Berechnet nach Kostensätzen gemäß der UBA Methodenkonvention (UBA (2013a), S. 29) und der Daten zur Bruttostromerzeugung nach AGEB (2013).
- 54 Das Energiekonzept der Bundesregierung (2010) sieht vor, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 %, bis 2030 um 55 %, bis 2040 um 70% und bis 2050 um 80-95 % (jeweils gegenüber 1990) zu senken.
- 55 Frohn, J. 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).
- 56 Lechtenböhrmer, S. u.a. (2004).
- 57 vgl. § 151 Absatz 2 Nr. 2 BbergG.
- 58 AGEB (2013a), natürliche Einheiten.
- 59 Eigene Berechnungen, zu Grunde gelegt wurden Kosten von 6,1 €/MWh (Bundesregierung (2013), S. 45 f.) und ein Wert von 2,5 MWh (gerundet) für 1kg Braunkohle (AG Energiebilanzen, Einheitenumrechner).
- 60 Wasserrahmenrichtlinie, Artikel 9.
- 61 Lechtenböhrmer, S. u.a. (2004), S. 43.
- 62 Deutscher Bundestag (2012), S. 3. Getrennte Darstellung von Braun- und Steinkohle aufgrund der Datenlage nicht möglich.
- 63 Neben den Schäden für den Naturhaushalt verursacht die Absenkung des Grundwasserspiegels einen hohen Energiebedarf. Für 2008 wurden in den deutschen Braunkohlerevieren zur Betreuung von Pumpen 1098 GWh Strom benötigt (Deutscher Bundestag (2010), S. 4).
- 64 Deutscher Bundestag (2012a).
- 65 BMF (2012).
- 66 Statistisches Bundesamt (2011), S. 12.
- 67 AGEB (2011), Tab. 4.2.1.
- 68 BMF (2011), S. 205.
- 69 Vgl. Reformvorschläge in Abschnitte 1.2.1 und 1.2.2.

- 70 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.
- 71 Die steuerlichen Anreize zur energieeffizienten Gestaltung der Produktionsprozesse wirken aus Klimaschutzsicht grundsätzlich positiv. Die Steuer kann jedoch auch die Substitution eines verhältnismäßig klimagerechten Energieträgers (z.B. Erdgas) durch einen verhältnismäßig klimaschädlichen Energieträger (z.B. Heizöl) auslösen und somit negative Umweltwirkungen haben.
- 72 AGEB (2011), Tabelle 1: Struktur des Energieverbrauchs in Deutschland nach Sektoren.
- 73 UBA (2011).
- 74 Emissionsberechtigungen werden z.B. an der European Energy Exchange (EEX) gehandelt.
- 75 UBA (2013b); UBA (2014), S. 65.
- 76 Für 2010 wurden die Mitnahmeeffekte auf rund 6 Mrd. € geschätzt (Herrmann, H. u.a. (2010), S. 21).
- 77 Dies entspricht einem durchschnittlichen rechnerischen Marktwert in der zweiten Handelsperiode von rund 1,4 Mrd. €, bewertet zu Durchschnittspreisen von April 2013 immerhin noch rd. 400 Mio. €, vgl. UBA (2013b).
- 78 UBA (2014a), S. 26.
- 79 Carbon Leakage bezeichnet die Abwanderung der Produktion bei höheren Preisen für CO₂-Emissionen z.B. durch den Emissionshandel.
- 80 De Bruyn, S. u.a. (2013).
- 81 Richtlinie 2009/29/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten. Art.10a. Abs. 6.
- 82 Bekanntmachung des BMWi zur Änderung der Richtlinie für Beihilfen für Unternehmen in Sektoren bzw. Teilsektoren, bei denen angenommen wird, dass angesichts der mit den EU-ETS-Zertifikaten verbundenen Kosten, die auf den Strompreis abgewälzt werden, ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht (Beihilfen für indirekte CO₂-Kosten) vom 23. Juli 2013 (BAnz AT 06.08.2013 B2).
- 83 BMWi (2012a).
- 84 Department for Business Innovation & Skills, Department of Energy & Climate Change (2013), S. 5f.
- 85 § 1 des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2014) vom 21. Juli 2014 (BGBl. I 1066).
- 86 BMU (2013), S. 13.
- 87 Die Gründe für den Anstieg der EEG-Umlage sind komplex. Wesentliche Treiber sind die Zusatzkosten der erneuerbaren Energien, der Rückgang der Börsenstrompreise und die Ausnahmeregelungen für die Industrie. Zu den Gründen des Anstiegs der EEG-Umlage vgl. <http://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-gesetz> (15.10.2013).
- 88 Verhältnis der vom Unternehmen zu tragenden Stromkosten zur Bruttowertschöpfung.
- 89 BAFA (2013).
- 90 Bundesregierung (2012), S. 96.
- 91 Durch die höhere Belastung der nicht-privilegierten Verbraucher steigen deren Anreize für einen effizienten Stromeinsatz. Jedoch führt dies nicht zu einer kosteneffizienten Verbesserung der Energieeffizienz.
- 92 Bundesregierung (2012), S. 97.
- 93 a.a.O., S. 96.
- 94 a.a.O., S. 97.
- 95 Prognos (2012), S. 17.
- 96 Bundesregierung (2012), S. 96.
- 97 Bundesregierung (2012), S. 96.
- 98 Deutscher Bundestag (2012b), S. 2.

- 99 Für die Berechnung der Durchschnittswerte werden folgende Fälle angenommen: Haushaltskunden sind Haushalte mit einem Jahresverbrauch von 3.500 kWh/Jahr, Versorgung in Niederspannung (0,4 kV), Industriekunden haben einen Jahresverbrauch von 24 GWh/Jahr, Jahreshöchstlast von 4.000 kW und Jahresbenutzungsdauer von 6.000 Stunden, Versorgung in Mittelspannung (10 oder 20 kV) (Bundesnetzagentur/Bundeskartellamt (2013), 63ff).
- 100 Bundesregierung (2012), S. 96.
- 101 Aussagen der Übertragungsnetzbetreiber Oktober 2012: https://www.netztransparenz.de/de/umlage_19-2.htm (August 2013).
- 102 Festlegung der §19-Umlage nach Aussagen der Übertragungsnetzbetreiber https://www.netztransparenz.de/de/umlage_19-2.htm (August 2013).
- 103 Deutscher Bundestag (2012b), S. 14.
- 104 VDE (2012), S. 57.
- 105 EU-KOM (2013).
- 106 BMWi (2013).
- 107 Ein erster Schritt in diese Richtung könnte die im Rahmen der Novelle der StromNEV eingeführte „physikalische Komponente“ darstellen, die den Entlastungsbeitrag der jeweiligen stromintensiven Verbraucher bei der Berechnung des Netzentgeltes berücksichtigen sollte. Die genaue Ausgestaltung ist jedoch noch unklar, so dass keine abschließende Bewertung möglich ist.
- 108 Die Nutzung besteht in der Verlegung und Betrieb von Energieversorgungsleitungen.
- 109 Sondervertragskunden haben keinen Vertrag nach der allgemeinen Anschluss- und Versorgungspflicht beim Grundversorger.
- 110 Die Konzessionsabgabe entfällt vollständig, sofern der Durchschnittspreis des Sondervertragskunden weniger als der ermittelte Grenzpreis beträgt. Dabei wird der Durchschnittspreis des einzelnen Sondervertragskunden inklusive Stromsteuer, EEG- und KWKG-Umlagen, ohne Umsatzsteuer und Konzessionsabgabe, jedoch einschließlich Vergütung nach §10 StromStG berechnet. Das Statistische Bundesamt berechnet den Grenzpreis als Durchschnittserlös je Kilowattstunde aus der Lieferung von Strom an alle Sondervertragskunden des vorletzten Kalenderjahres ohne Umsatzsteuer. Versorgungsunternehmen und Gemeinden könne höhere Grenzpreise vereinbaren (§2 Absatz 4 KAV).
- 111 IZES (2009), S. 89.
- 112 Monopolkommission (2013), S. 231.
- 113 Bundesregierung (2012), S. 96.
- 114 Raue LLP (2013), S. 18.
- 115 Vollständiger Titel: Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung.
- 116 Deutscher Bundestag (2002), S. 15.
- 117 Jahresabrechnung 2010 der Übertragungsnetzbetreiber, S. 2. https://www.netztransparenz.de/de/EEG_Jahresabrechnungen.htm.
- 118 Hermann, H. u.a. (2012), S. 16.
- 119 Bundesregierung (2012), S. 96.
- 120 Die Bandbreite der Treibhausgasintensität von Kernenergie ist je nach Studie und deren Annahmen zum Erzgehalt sehr groß und bewegt sich zwischen 2 und 288 gCO₂/kWh. Durch sinkende Erzgehalte ist jedoch zu erwarten, dass sich die Klimabilanz der Atomenergie weiter verschlechtert (Wallner, A. (2011), S. 2ff.).
- 121 Unter Einbeziehung von Steuervergünstigungen und impliziten Subventionen errechnet das FÖS insgesamt Subventionen bis heute von gut 200 Mrd. €. (Preisbasis von 2010) (Meyer, B. und Küchler, S. (2010), S.5).
- 122 DIW (2007), S. 53. Preisbasis 2006. Vor dem Jahr 1974 war die öffentliche Forschungsförderung für erneuerbare Energien und Energieeffizienz vernachlässigbar gering.

- 123 Die angegebene Summe setzt sich aus den Förderschwerpunkten Nukleare Energieforschung und Beseitigung kerntechnischer Anlagen zusammen (BMBF (2010), S. 429).
- 124 Versicherungsforen Leipzig (2011), S. 94 f.
- 125 a.a.O., S. 103.
- 126 Hausner und Simon (2006).
- 127 Die Mehrkosten durch eine – rein fiktive, da die Schäden wie beschrieben nicht versicherbar sind – sachgerechte Versicherungsprämie hängen stark von dem angenommenen Zeitraum ab, in der das Geld zur Verfügung gestellt würde (10 bis 100 Jahre) sowie der Anzahl der versicherten KKW einzeln oder innerhalb eines Pools (Versicherungsforen Leipzig (2011), S. 103).
- 128 Für die ersten 25 Jahre besteht für die Rückstellungen eine Abzinsungspflicht.
- 129 Fouquet, D. und von Uexküll, O. (2003); Meyer, B. und Küchler, S. (2010), S. 72.
- 130 DIW (2007), S. 39.
- 131 Meyer, B. u.a. (2009), S. 52ff.; Meyer, B. und Küchler, S. (2010), auf Grundlage der Daten aus Bundesdrucksache 17/5322, S. 16.
- 132 Für die Berechnung des Innenfinanzierungsvorteils legt FÖS 7,8 % für eingesparte Fremdkapitalzinsen zu Grunde.
- 133 Irrek (2007).
- 134 Euler Hermes Deutschland AG (ohne Jahr), S. 4 f.
- 135 Felbemayr, G. u.a. (2012), S. 20.
- 136 Hermes Deutschland AG (2012), S. 2; Hermes Deutschland AG (2010), S. 2.
- 137 Hermes Deutschland AG (2010), S. 10.
- 138 Daher auch der Begriff „Hermesdeckung“.
- 139 Felbemayr, G. u.a. (2012), S. 20.
- 140 Felbemayr, G. u.a. (2011), S. 23.
- 141 Diese liegt neben einem generellen Exportinteresse z.B. in der Sicherung von Arbeitsplätzen, in Erwägungen zur Strukturpolitik oder Zielen der Außenpolitik.
- 142 Euler Hermes Deutschland AG (2012), S. 2.
- 143 Von 2001 bis 2009 galten neben den OECD-Umweltleitlinien auch die nationalen Hermes-Umweltleitlinien. Diese schlossen Exportförderung von Nukleartechnologien aus (Deutscher Bundestag (2011), S. 2).
- 144 Deutscher Bundestag (2013), S. 38.
- 145 Inzwischen schließen auch nationale und internationale Förderbanken die Finanzierung von Kohlekraftwerken aus Gründen des Umwelt-, Gesundheits- und Klimaschutzes aus oder lassen sie nur noch unter restriktiven Bedingungen zu. So will z.B. die Europäische Investitionsbank nur noch Kraftwerke mitfinanzieren, die maximal 550 Gramm Kohlendioxid je Kilowattstunde emittieren. Dies bedeutet de facto das Aus für die Finanzierung von Kohlekraftwerken, solange keine – in ihren Umweltwirkungen umstrittene – CCS Technik eingesetzt würde.
- 146 Deutscher Bundestag (2012c), S. 5.
- 147 Berechnungen nach UBA (2012a).
- 148 Berechnungen nach UBA (2012).
- 149 UBA (2013c), S. 48.
- 150 BfN (2005); BfN (2011).
- 151 UBA (2010), S. 10.
- 152 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.
- 153 KBA (2012).
- 154 Statistisches Bundesamt (2011), Tabelle 1.1.
- 155 Bei der Berechnung der Subventionshöhe wird der derzeit gültige Steuersatz für Benzin auch für Dieselkraftstoff angesetzt. Die Besteuerung folgt damit dem Prinzip, für einen Liter Kraftstoff denselben Steuersatz anzuwenden. Diese Summe berücksichtigt nicht die zusätzlich entstandenen Umsatzsteuerausfälle.
- 156 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.

- 157 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.
- 158 Matthes, F. u.a. (2008), S. 269ff.
- 159 Distelkamp, M. u.a. (2004), S. 89/90.
- 160 § 27 (2) EnergieStG.
- 161 UBA (2012b).
- 162 Matthes, F. u.a. (2009), S. 85.
- 163 EnergieStG § 2, Abs. 1, Nr. 3. Der Steuersatz setzt sich aus 50,11 Cent/l Verbrauchsteueranteil und 15,34 Cent/l Ökosteuerteil zusammen.
- 164 BMF (2011), S. 226.
- 165 Auch bei der praktischen Umsetzung der Kerosinsteuer sollte – analog zur Besteuerung von Diesel und Benzin – die im Inland abgesetzten Kraftstoffe Grundlage der Besteuerung sein. Dies vermeidet eine komplizierte Zurechnung, welcher Anteil des Kerosins im Inland und welcher im Ausland verbraucht wurde. Bei einheitlichem Vorgehen aller Länder wäre außerdem sicher gestellt, dass keine Doppelbesteuerung entsteht.
- 166 BAFA (2011), Tab. 7j.
- 167 Art. 14, 2003/96/EG.
- 168 Deutscher Bundestag (2012d), S. 9.
- 169 Die Subventionshöhe wird auf Grundlage der Umsatzsteuerzahlungen aus Statistisches Bundesamt (2012) und des Gesamtumsatzes der Luftverkehrsunternehmen in Statistisches Bundesamt (2011a), Tabelle 10.1. berechnet. Um komplizierte Zurechnungsverfahren zu vermeiden, werden – anders als beispielsweise bei der Berechnung der Mehrwertsteuer im Schienenverkehr – keine Unterteilung in verschiedene überflogene nationale Lufträume vorgenommen.
- 170 § 27 (1) EnergieStG (vor August 2006 § 4 Abs. 1 Nr. 4 MinöStG).
- 171 BMF (2011), S. 227.
- 172 a.a.O., S. 225.
- 173 KBA (2012a).
- 174 KBA (2011).
- 175 Her Majesty's Revenue & Customs (2006). Im Jahr 2005 wurden die Emissionen so um 0,2 bis 0,3 Mio. Tonnen CO₂ gesenkt.
- 176 Diekmann, L. u.a. (2011), S. 152.
- 177 Auch für Firmenwagen, die nicht privat genutzt werden, sollten Anreize zum Kauf verbrauchs- und emissionsarmer Fahrzeuge bestehen.
- 178 Deutscher Bundestag (2013a), S. 6.
- 179 OECD (2008).
- 180 Öko-Institut/IFEU (2010).
- 181 Zu den besonders förderungswürdigen Biokraftstoffen zählen im Energiesteuergesetz nach § 50 Absatz 4 Biomethan, BtL(Biomass-to-Liquid)-Kraftstoffe sowie Zellulose-Ethanol.
- 182 Deutscher Bundestag (2011a).
- 183 Die Nachhaltigkeitskriterien der Biokraft-NachV galten im Jahr 2010 noch nicht für Biokraftstoffe, so dass die Einhaltung dieser Mindeststandards nicht vorausgesetzt werden kann.
- 184 Die Subvention bezieht sich laut Subventionsbericht der Bundesregierung sowohl auf Biokraft- als auch auf Bioheizstoffe. Die Förderung für Bioheizstoffe ist 2009 ausgelaufen, durch spätere Steuerrückerstattungen können jedoch in den Daten für 2010 noch Subventionen für Bioheizstoffe enthalten sein. Da die Umweltwirkungen der Produktion von Bioheizstoffen vergleichbar mit denen der Biokraftstoffe sind, stellt auch die Subventionierung von Bioheizstoffen eine umweltschädliche Subvention dar und fließt mit ein. BMF (2011), S. 208.
- 185 Die Berechnungen basieren auf der zur Erfüllung der Quote benötigten Menge an Biokraftstoffen sowie Angaben zu Preisdifferenzen laut Rauch, A. und Thöne, M. (2012), S. 35.
- 186 Statistisches Bundesamt (2013a), Tabelle 2.2.
- 187 Statistische Ämter der Länder (2011), Tabelle 10.7.
- 188 Statistisches Bundesamt (2013b), S. 10.
- 189 SRU (2005), S. 113.
- 190 Deutscher Bundestag (2012e), S. 7.

- 191 So ging die Zahl der Baugenehmigungen für Wohngebäude zwischen 2006 und 2010 um knapp 35 % zurück (Statistisches Bundesamt 2012a), hat sich aber im Jahr 2011 wieder belebt.
- 192 Bundesregierung (2008), S. 145.
- 193 UBA (2008), S. 9.
- 194 BBSR (2013), S. 3.
- 195 BfN (2005).
- 196 EEA (2006), S. 29/30.
- 197 Berechnet aus Basisdaten in Statistisches Bundesamt (2012b).
- 198 WVM (2012), S. 7.
- 199 UBA (2011a), S. 164.
- 200 Eigene Berechnungen nach BGR (2009), S. 86 und DERA (2012), S. 147.
- 201 BBR (2002), S. 7 und S. 10.
- 202 Sprenger, R.-U. und Triebwetter, U. (2003), S. 44.
- 203 BMF (2011), S. 234 und S. 236. Die Summe setzt sich aus 3,616 Mrd. € Grundförderung und 1,187 Mrd. € Kinderzulage zusammen, sie beinhaltet die Förderung für Neu- und Bestandsbauten.
- 204 Nach dem Energiekonzept der Bundesregierung von 2010 ist eine Verdoppelung der energetischen Sanierungsrate von jährlich etwa 1 % auf 2 % erforderlich, um bis 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand zu erhalten. Dieses Ziel ist trotz bestehender Förderprogramme noch bei weitem nicht erreicht. Im Jahr 2009 wurden die Mittel für die Förderung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms wegen der großen Nachfrage von 1,4 Mrd. € auf 2,25 Mrd. € aufgestockt. Für das Jahr 2010 wurden allerdings nur 1,35 Mrd. €, für 2011 nur 0,9 Mrd. € bereitgestellt, für 2012 bis 2014 sollen die Fördermittel jedoch auf jährlich 1,5 Mrd. € erhöht werden.
- 205 BMF (2011), S. 165.
- 206 Deutscher Bundestag (2008), S. 3.
- 207 BMF (2011), S. 239.
- 208 Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ist eine nationale Förderbank und vergibt u.a. Kredite, um Bestandsimmobilien energieeffizient zu sanieren.
- 209 BMF (2006), S. 40.
- 210 BBR/BBSR (2011).
- 211 BMF (2011), S. 30.
- 212 Deutscher Bundestag (2006), S. 8/9.
- 213 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. €, das heißt durchschnittlich 3,8 Mrd. € pro Jahr (EU-KOM 2006). Gelder aus den EU-Strukturfonds dienen häufig als Kofinanzierung der GA-Gelder. Den genauen Anteil der umweltschädlichen Subventionen an den EU-Strukturfonds-Zahlungen in Kombination mit der GRW zu bestimmen steht noch aus.
- 214 BAFA (2011a). Für das Jahr 2009 erhöhte die Bundesregierung mit dem Konjunkturpaket I die GA-Mittel einmalig um weitere 200 Mio. Euro (BMWi 2010).
- 215 BMWi (2013a).
- 216 Bonny, H. W. und Glaser, J. (2005).
- 217 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.
- 218 Deutscher Bundestag (2009), S. 101.
- 219 Landtag Mecklenburg Vorpommern (2010), S. 234 ff.
- 220 EU-KOM (2013a).
- 221 vgl. EEA (2006), S. 7.
- 222 Statistisches Bundesamt (2013a), Tabelle 1.2.

- 223 SRU (2009), S. 10.
- 224 UBA (2012).
- 225 UBA (2012a).
- 226 UBA (2012a). Der Sektor „Handel, Gewerbe, Dienstleistungen“ verursachte knapp 4 % aller Treibhausgasemissionen. Weltweit ist der Landwirtschaftssektor sogar (bezogen auf das Jahr 2006) für 10 bis 12 % der Treibhausgasemissionen verantwortlich (IPCC 2007).
- 227 UBA (2013d), S. 2.
- 228 Hirschfeld, J. u.a. (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).
- 229 UBA (2013e).
- 230 Jahn, T. u.a. (2013).
- 231 vgl. OECD (2002).
- 232 SRU (2009), S. 16 und 19f.
- 233 SRU (2013).
- 234 Ferner werden bestimmte innovative Aktionen im ländlichen Raum gefördert und vernetzt (LEADER).
- 235 Neben garantierten Mindestpreisen zahlte die EU auch Ausfuhrerstattungen für landwirtschaftliche Produkte, um auf dem internationalen Markt wettbewerbsfähig zu sein. Auch wenn im Rahmen der GAP die Ausfuhrerstattungen fast völlig abgeschafft wurden, führen die hohen Subventionen innerhalb der EU zu einer Wettbewerbsverzerrung auf dem Weltmarkt.
- 236 SRU (2004), S. 173.
- 237 BMELV (2006), S. 11 und S. 15/16.
- 238 Für Betriebe mit Direktzahlungen von über 300.000 Euro sinken die Direktzahlungen um zusätzliche vier Prozent.
- 239 DBV (2010), S. 118f. 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 (85 Mio. €) umfasst (BMELV 2010).
- 240 SRU (2009), S. 12.
- 241 Maßnahmen der zweiten Säule spielen regional allerdings durchaus eine wichtige Rolle (z.B. in ertragschwachen und ökologisch sensiblen Mittelgebirgslagen in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen).
- 242 BMELV (2010a), Abbildung 9 - Saldo aus Rückflüssen und Einzahlungen der Mitgliedstaaten im EGFL.
- 243 DBV (2009), S. 154. Jährlicher Durchschnitt in den Jahren 2007-2013.
- 244 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 (EU-KOM 2010b), das sind durchschnittlich 2,3 Mrd. Euro pro Jahr.
- 245 DBV (2009), S. 157. Jährlicher Durchschnitt in den Jahren 2007-2013.
- 246 Die restlichen 70% der Direktzahlungen werden als Basisprämie bezeichnet und sind wie bisher an die sog. Cross Compliance gekoppelt (Einhaltung des geltenden Rechts sowie Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und guten ökologischen Zustand).
- 247 UBA (2013f).
- 248 vgl. GAK-Gesetz (GAKG), § 2.
- 249 BMELV (2007); BMELV (2011).
- 250 BMELV (2010b), S. 15f.
- 251 a.a.O., S. 6.
- 252 a.a.O., S. 87.
- 253 Burdick, B. und Lange, U. (2003), S. 49.
- 254 BMELV (2010b).
- 255 a.a.O., S. 41f.
- 256 a.a.O., S. 91.
- 257 BMELV (2009), S. 69

- 258 § 57 EnergieStG (vor 01.08.2006: § 25b Min-
öStG).
- 259 Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2004, Teil I, Nr.
73; Bonn, 28.12.2004.
- 260 BMF (2011), S. 180.
- 261 vgl. UBA (2004), S.17ff.
- 262 § 3 Nr. 7 KraftStG.
- 263 BMF (2011), S. 179.
- 264 Burdick, B. und Lange, U. (2003), S. 41.
- 265 BMF (2011), S. 105.
- 266 Diese Zahl geht auf eine Berechnung zurück,
die den Beifang mariner Säugetiere in Meeres-
gewässern der USA während der Jahre 1990-
1994 mit Daten der Welternährungsorganisa-
tion (FAO) zum weltweiten Fischereiaufwand
ins Verhältnis setzte und dabei eine Spanne des
Beifangs von 570.000-649.000 Meeressäuetie-
ren pro Jahr ermittelte.
- 267 EU-KOM (2013b).
- 268 Regulation (EU) No 1380/2013 of the European
Parliament and of the Council of 11 December
2013 on the Common Fisheries Policy, amen-
ding Council Regulations (EC) No 1954/2003
and (EC) No 1224/2009 and repealing Council
Regulations (EC) No 2371/2002 and (EC) No
639/2004 and Council Decision 2004/585/EC.
- 269 Daten zu den Empfänger von Mitteln aus dem
EFF laut BLE, [http://www.agrar-fischerei-
zahlungen.de/Fischerei_empfaenger](http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de/Fischerei_empfaenger), Zugriff
August 2014.
- 270 EU-KOM (2009), S. 8.
- 271 Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäi-
schen Parlaments und des Rates vom 15. Mai
2014 über den Europäischen Meeres- und
Fischereifonds und zur Aufhebung der Ver-
ordnungen (EG) Nr. 2328/2003, (EG) Nr.
861/2006, (EG) Nr. 1198/2006 und (EG) Nr.
791/2007 des Rates und der Verordnung (EU)
Nr. 1255/2011 des Europäischen Parlaments
und des Rates
- 272 Durchführungsbeschluss der Kommission
vom 11. Juni 2014 zur Festlegung der jährli-
chen Aufschlüsselung der Gesamtmittel pro
Mitgliedstaat für den Europäischen Meeres-
und Fischereifonds im Rahmen der geteilten
Mittelverwaltung für den Zeitraum 2014-2020
(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014)
3781), 2014/372/EU.
- 273 Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäi-
schen Parlaments und des Rates vom 15. Mai
2014 über den Europäischen Meeres- und
Fischereifonds und zur Aufhebung der Ver-
ordnungen (EG) Nr. 2328/2003, (EG) Nr.
861/2006, (EG) Nr. 1198/2006 und (EG) Nr.
791/2007 des Rates und der Verordnung (EU)
Nr. 1255/2011 des Europäischen Parlaments
und des Rates, Art. 119.
- 274 Die Mehrwertsteuer stellt eine der wichtigsten
Einnahmequellen des Staates dar und betrug
2012 über 140 Mrd. € (Statistisches Bundesamt
(2013c), S. 10).
- 275 Da der größte Anteil an Produkten mit reduzier-
tem Mehrwertsteuersatz auf Nahrungsmittel
entfällt, wird das Thema in diesem Kapitel
diskutiert.
- 276 Bundesrechnungshof (2010), S. 5f.
- 277 BMF (2007a), S. 13.
- 278 SRU (2012), S. 118.
- 279 UBA (2012c), S. 65.
- 280 Buschmann, S. und Meyer, E. (2013), S. 51.
- 281 EU-KOM (2011a), S. 13.
- 282 Primäreffekte sind Umweltschäden, die direkte
Folgewirkungen der Subvention sind, das heißt
die Subvention begünstigt Aktivitäten, die die
Umweltschäden unmittelbar auslösen. Sekun-
däreffekte sind Umweltschäden, die die Sub-
vention indirekt über Wirkungsketten auslöst.
Dabei handelt es sich um so genannte Zweitrun-
deneffekte oder Rückwirkungen, die die primär
geschädigten Umweltgüter an andere Umwelt-
güter übertragen.



► **Diese Broschüre als Download**
[Kurzlink: <http://bit.ly/1xk6JHK>]

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt