

Hintergrundinformation: Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen

Inhaltsverzeichnis:

- | | |
|--|---------|
| • Zusammenfassung | Seite 1 |
| • Einleitung | Seite 2 |
| • Konzeptionelle Ansätze zur Reform der Subventionspolitik unter Umweltschutzgesichtspunkten | Seite 4 |
| • Das Teilprojekt Wohnungswirtschaft | Seite 4 |
| • Das Teilprojekt Agrarwirtschaft | Seite 8 |

Zusammenfassung

Umweltschützer fordern seit langem: Die Subventionspolitik sollte auch Umweltschutzaspekte berücksichtigen. Umweltschädliche Subventionen sollten umgestaltet oder abgeschafft, Subventionsgelder für Maßnahmen im Umweltschutz umgewidmet werden. Das Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) aus München und das Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt, Energie haben im Auftrag des Umweltbundesamtes in einem groß angelegten Forschungsprojekt die aktuelle Subventionspraxis untersucht und dargelegt, wie eine umweltorientierte Subventionspolitik aussehen könnte. Dazu haben sie zwei Bereiche eingehender analysiert: das Wohnungswesen und die Agrarwirtschaft, die beide erheblich subventioniert werden.

Mit rund 23 Milliarden Euro jährlich gehört das Wohnungswesen zu den am höchsten subventionierten Bereichen der deutschen Volkswirtschaft. Bisher richtet sich die Subventionspolitik im Wohnungswesen kaum am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung aus. So steht zum Beispiel der Neubau noch immer im Mittelpunkt der Förderung, obwohl diese zu erheblichen Umweltbelastungen führt und oft kein Förderbedarf mehr besteht. Denn viele Regionen haben eher mit Leerständen als mit Wohnraumknappheit zu kämpfen.

Daher wird vorgeschlagen, die Eigenheimzulage für Neubauten zu senken und eine „Öko-Komponente“ in die Förderung einzubauen, die auch die Flächeninanspruchnahme berücksichtigt. Im sozialen Wohnungsbau ist es ebenfalls sinnvoll, die Neubauförderung erheblich zu verringern. Wie die Studie zeigt, kann die Wohnraumversorgung sozial schwacher Gruppen durch andere Instrumente - wie das Wohngeld oder den Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand - wesentlich kostengünstiger und umweltschonender erreicht werden. Ein

Teil der frei werdenden Gelder sollte der Staat - auch mit Blick auf den Klimaschutz - zur Modernisierung und energetischen Sanierung des Wohnungsbestandes einsetzen.

Die Reformen nutzen der Finanzpolitik und dem Umweltschutz: Die öffentlichen Haushalte würden um mehr als sechs Milliarden Euro entlastet, bis 2005 ließen sich in privaten Haushalten und im Gebäudebereich 18-25 Millionen Tonnen klimaschädliches Kohlendioxid sparen, die Inanspruchnahme von Flächen ginge zurück, die Zersiedelung würde sich verlangsamen.

Die Agrarsubventionen des Bundes beliefen sich im Jahr 2002 auf mehr als 1,7 Milliarden Euro. Nachhaltigkeitskriterien fanden in den vergangenen Jahren teilweise bereits Eingang in die landwirtschaftliche Subventionspolitik. Aber es sind weitere Verbesserungen möglich. So sollte die Förderung umgelenkt werden: Weg vom „Gießkannenprinzip“ - wie etwa bei der Ausgleichszulage - hin zu Subventionen, die gezielt eine nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume fördern. Auch sollten die Möglichkeiten der Agenda 2000 stärker genutzt werden, Preisausgleichszahlungen dafür einzusetzen, Leistungen im Umweltschutz und die Entwicklung ländlicher Räume zu fördern. Schließlich ist ein deutlicher Subventionsabbau bei den Steuervergünstigungen nötig - etwa bei der Verbilligung von Gasöl durch das Agrardieselsgesetz oder der Steuerermäßigung für landwirtschaftliche Fahrzeuge im Rahmen der Kraftfahrzeugsteuer.

Erfahrungsgemäß ist es schwer, einmal bestehende Subventionen zu streichen - rund ein Viertel der bestehenden Steuervergünstigungen wurde bereits vor 1940 eingeführt. Auch dies erklärt, weshalb viele Subventionen nicht mehr zeitgemäß sind und dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung entsprechen. Daher sollten Subventionen befristet gewährt werden. Außerdem bietet es sich an, bei allen Subventionen eine regelmäßige Wirkungs- und Erfolgskontrolle vorzunehmen und ihre Umweltfolgen zu prüfen. Ein solches „Subventions-Controlling“ würde Transparenz schaffen und einen wichtigen Hebel bilden, Steuergelder effizient und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung einzusetzen.

Einleitung

In Deutschland fließen Jahr für Jahr Euro in dreistelliger Milliardenhöhe als Subventionen an die Wirtschaft und die privaten Haushalte. Die Subventionen werden vor allem als direkte Beihilfen gezahlt oder in Form von Steuervergünstigungen gewährt. Die heutige Subventionspraxis hat zwei gravierende Nachteile: Sie entzieht dem Staatshaushalt Geld für Investitionen, die den Wirtschaftsstandort Deutschland stärken und eine ganze Reihe von Subventionen trägt dazu bei, dass die Umwelt zusätzlich belastet wird. In ihrem Umweltprüfbericht 2001 für Deutschland kommt die Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) zu dem Schluss, dass etwa 35% der Subventionen in Deutschland als umweltschädlich eingestuft werden können. Die Subventionierung der Steinkohle, die Befreiung des Luftverkehrs von der Mineralölsteuer und der geringere Steuersatz auf Dieselkraftstoff für Landwirte sind die prominentesten Beispiele. Umweltverbände, Wirtschaftsforscher und das Umweltbundesamt - etwa in der Publikation: „Nachhaltiges Deutschland“ von 1997 - fordern

seit längerem: Ökologisch schädliche Subventionen sollten abgebaut und teilweise für den Umweltschutz umgewidmet werden.

Forderungen nach dem Abbau von Subventionen haben in Zeiten leerer öffentlicher Kassen Hochkonjunktur. Die laufende öffentliche Diskussion verdeutlicht dies wieder. Die Vorschläge reichen von Kürzungen nach dem „Rasenmäherprinzip“, die pauschal für alle Subventionen gelten soll, bis hin zur gezielten Abschaffung bestimmter Subventionen. Pauschale Kürzungen helfen, kurzfristig den Haushalt zu entlasten. Sie tragen jedoch nicht dazu bei, die Subventionspolitik insgesamt effektiv und effizient zu gestalten. Denn unter den Rasenmähergeräten zwangsläufig auch sinnvolle Subventionen, die den Wirtschaftsstandort Deutschland stärken und eine nachhaltige Entwicklung fördern.

Es sind also nicht nur Geldnöte, die es zwingend notwendig machen, dass Bund, Länder und Gemeinden ihre bisherige Subventionspraxis durchleuchten. Deutschland will sich nachhaltig - also dauerhaft umweltgerecht - entwickeln. Dazu gehört auch, zu prüfen, ob die Finanzpolitik den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung entspricht. Nachhaltig ist die Finanzpolitik, wenn die Umweltverträglichkeit auf Dauer ein zentrales Kriterium aller einnahmen- und ausgabenpolitischen Entscheidungen des Staates ist. Dazu gehört es, Subventionen abzuschaffen oder umzugestalten, die den Grundsätzen einer rationalen Subventionspolitik nicht genügen, weil sie (1.) ineffizient sind, (2.) der Zweck der Subvention nur ungenügend erreicht wird oder sie (3.) den Zielen einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung widersprechen. Das heißt mit anderen Worten: Die Subventionspolitik sollte auch Umweltschutzaspekte berücksichtigen. Deshalb haben das Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) aus München und das Wuppertal-Institut für Energie, Klima, Umwelt im Auftrag des Umweltbundesamtes in einem groß angelegten Forschungsprojekt die aktuelle Subventionspraxis untersucht und dargelegt, wie eine umweltorientierte Subventionspolitik aussehen könnte.

Konkrete Ansätze für eine umweltorientierte Subventionspolitik erarbeitet

Wie ist die gegenwärtige Subventionspraxis aus Sicht des Umweltschutzes zu bewerten? Und: Wie könnte eine umweltverträgliche Subventionspolitik aussehen? Diese beiden Fragen sollte der erste Teil des Forschungsprojektes beantworten. Darauf aufbauend wurden im zweiten Teil für das Wohnungswesen und die Agrarwirtschaft - also Land- und Forstwirtschaft sowie das Fischereiwesen - konkrete Vorschläge für eine Subventionspolitik gemacht, die stärker am Ziel der nachhaltigen Entwicklung ausgerichtet ist. Im Einzelnen sollte untersucht werden,

- welche umweltschädlichen Subventionen es gibt und wie diese sozial- und wirtschaftsverträglich abgebaut werden können,
- inwieweit innerhalb des betreffenden Sektors eine Umschichtung von Subventionen - auch zugunsten des Umweltschutzes - sinnvoll und erforderlich ist und
- welche Möglichkeiten bestehen, Umweltschutzaspekte in nicht-umweltbezogene Subventionen zu integrieren.

Konzeptionelle Ansätze zur Reform der Subventionspolitik unter Umweltschutzgesichtspunkten

Die Forscher des ifo-Institutes erarbeiteten im ersten Teil des Forschungsprojektes unter anderem Vorschläge, wie ein Konzept für subventionspolitische Reformen aussehen könnte. Zwei der wichtigsten Forderungen:

- **Subventionen sollten befristet und ein „Subventions-Controlling“ eingerichtet werden**

Subventionen sollten sich an den Zielen einer effizienten Verwendung der Gelder orientieren und nur befristet gewährt werden. Zumindest langfristig sollte ein systematisches „Subventions-Controlling“ aufgebaut werden, in dessen Rahmen die Wirkungen und die Wirksamkeit von Subventionen regelmäßig überprüft werden. Denn viele Subventionen sind nicht nur reformbedürftig, weil sie umweltschädlich, sondern auch ineffizient und ineffektiv sind. Die Sichtbarmachung dieser Defizite würde zweifellos den Reformdruck verstärken - gerade auch in Zeiten einer angespannten Haushaltslage. Der bürokratische Aufwand dafür lässt sich in vernünftigen Grenzen halten, wie Beispiele aus anderen Ländern zeigen.

- **Es sollte eine Umweltfolgeschätzung für alle Subventionen eingeführt werden**

Im Mittelpunkt sollten dabei Fragen stehen, wie: Haben die zu gewährenden Subventionen negative Folgen für die Umwelt? Wie lassen sich negative Effekte vermindern oder vermeiden? Andere Länder, wie etwa Dänemark, haben damit positive Erfahrungen gesammelt.

Aus Sicht des Umweltbundesamtes ist die Umschichtung - zumindest eines Teils - der Subventionen für die Unterstützung der ökologischen Modernisierung der Volkswirtschaft gerechtfertigt. Denn in vielen Fällen ist es notwendig, nachhaltige Produktions- und Konsumweisen gezielt zu fördern - auch weil unter den heutigen ökonomischen Rahmenbedingungen oft eine systematische Wettbewerbsverzerrung zu Lasten umweltverträglicher Produkte und Produktionsweisen vorliegt. Aber auch für Subventionen, die für die ökologische Modernisierung eingesetzt werden, gilt: Sie sollten nur befristet gewährt werden.

Das Teilprojekt Wohnungswirtschaft

Das Wohnungswesen ist einer der am höchsten subventionierten Bereiche der deutschen Volkswirtschaft. Laut Subventionsbericht der Bundesregierung stiegen die Subventionen an die Wohnungswirtschaft - inklusive Sparwesen und Vermögensbildung sowie Steuervergünstigungen nach dem Fördergebiets- und Investitionszulagengesetz - von gut sieben Milliarden Euro im Jahr 1993 auf über 13 Milliarden Euro im Jahr 2001¹. Rechnet man die Subventionen

¹ Dies lag vor allem am Anstieg der Subventionen für den Erwerb von Wohneigentum, die sich in dem o.g. Zeitraum von knapp 6 Milliarden Euro auf mehr als 11 Milliarden Euro erhöhten.

der Länder und Gemeinden sowie das Wohngeld, das nicht im Subventionsbericht aufgeführt wird, hinzu, kommt man für das Jahr 2001 auf einen Betrag von insgesamt etwa 23 Milliarden Euro. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick:

Subventionen des Bundes für das Wohnungswesen (in Millionen Euro)

Wohnungswesen	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Finanzhilfen, gesamt	1 671	2 564	2 700	2 339	2 403	2 494	2 504	2 372	2 420	2 105
Darunter: Bundeszuschüsse für den Sozialen Wohnungsbau	1 118	1 310	1 365	1 548	1 512	1 473	1 256	1 079	830	675
Zinszuschüsse KfW-Programme	76	223	322	531	587	624	735	776	946	852
Wohnungsbau- prämien	298	251	199	156	244	324	423	450	511	500
Steuervergünstigungen, gesamt	5 686	6 598	6 803	7 534	9 626	10 509	10 624	11 254	11 489	11 287
Darunter: § 10e (inkl. 34f) EstG	4 065	4 832	5 338	5 629	5 057	4 423	4 014	3 119	2 193	772
Eigenheimzulage inkl. Kinder- und Ökozulage	-	-	-	291	1 793	3 604	5 305	6 861	8 191	9 468
Steuervergünstigung laut Fördergebiets- und Investitionszulagengesetz	213	414	568	693	1 107	905	353	1 083	1 006	953
Summe Finanzhilfen und Steuervergünstigungen	7 357	9 162	9 503	9 873	12 029	13 003	13 128	13 626	13 909	13 391

Quelle: Subventionsberichte der Bundesregierung.

Reformvorschläge für die Wohnungswirtschaft

Das Urteil der ifo-Forscher: Bisher ist es erst ansatzweise gelungen, die Subventionspolitik im Wohnungswesen am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung auszurichten. Ziele des Umweltschutzes werden nur bei wenigen Subventionen ausdrücklich berücksichtigt. Viele Subventionen schaden sogar der Umwelt, sind ineffizient und gehen am bestehenden und künftigen Wohnraumbedarf vorbei. Einige zentrale Reformvorschläge mit positiven Wirkungen für den Umweltschutz sind:

- **Eigenheimzulage senken und „Öko-Komponente“ ausbauen**

Die Eigenheimzulage begünstigt vor allem den Neubau in ländlichen Gebieten. Das beschleunigt die Zersiedelung der Landschaft. Daher sollte die Grundzulage für den Neubau gesenkt werden. In die Grundzulage sollte zudem eine „Öko-Komponente“ eingebaut werden, die auch die Flächeninanspruchnahme berücksichtigt. Um diese zu bestimmen, gibt es Kriterien, deren Überprüfung keinen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeutet: Art des verwendeten Baulandes, Grundstücks- und Wohnflächen sowie Zahl der Personen pro Haushalt. Ein Teil der durch die Senkung der Eigenheimzulage frei

werdenden Gelder könnte zum Beispiel genutzt werden, um in Regionen mit besonders großem Wohnungsleerstand den Abriss von Wohngebäuden zu finanzieren.

- **Neubauförderung im Sozialen Wohnungsbau stark verringern und den Wohnungsbestand besser nutzen**

Im sozialen Wohnungsbau wird derzeit vor allem der Neubau gefördert. Neubau bedeutet auch immer zusätzliche Umweltbelastung. Da es vielerorts aber genügend Wohnraum gibt - und bei der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung in Deutschland vielerorts der Leerstand noch wachsen wird - sollte der Wohnungsbestand besser genutzt werden. Dies kann beispielsweise über den Erwerb von Belegungsrechten geschehen. Neubauten sollten nur noch - in stark verringertem Umfang - im Rahmen sogenannter Kombi-Modelle gefördert werden. Diese sind ebenfalls mit dem Erwerb von Belegungsrechten im Bestand verbunden. Auf die Objektförderung für den Eigentumserwerb sollte völlig verzichtet werden, da die Eigenheimzulage diese Förderung bereits in großen Teilen ersetzt hat. Schließlich sollte darauf geachtet werden, dass das schon jetzt gesetzlich verankerte flächen- und kostensparende Bauen im sozialen Wohnungsbau noch stärker zum Tragen kommt. All diese Maßnahmen führen zu weniger Inanspruchnahme von Fläche und tragen tendenziell auch dazu bei, den Energieverbrauch im sozialen Wohnungsbau zu senken.

- **Eher Wohngeld als sozialen Wohnungsbau fördern**

Anders als beim sozialen Wohnungsbau besteht beim Wohngeld aus umweltpolitischer Sicht kein Anlass für Reformen. Bei diesem Instrument geht es nicht um die Ausweitung des Wohnungsangebotes, sondern um die soziale Absicherung des Wohnens für bedürftige Haushalte. Das Wohngeld weist außerdem in Bezug auf diese sozialpolitische Zielsetzung eine weitaus höhere Treffsicherheit auf als der soziale Wohnungsbau. Aus diesen Gründen sollte eher das Wohngeld als der soziale Wohnungsbau gefördert werden.

- **Bausparförderung zugunsten anderer Sparformen abschaffen**

Die Bausparförderung ist besonders ineffizient und ineffektiv. Das Bausparen ersetzt häufig nur andere Sparformen und schafft keinen wirksamen Anreiz zur Bildung von Wohneigentum. Daher plädieren die Forscher dafür, die Bausparförderung einzustellen.

- **Sinnvoll: Investitionszulagen für die Modernisierung nutzen**

Das Investitionszulagengesetz sieht vor, die Investitionszulagen für die neuen Bundesländer zugunsten der Modernisierung zu verwenden, statt für Neubauten. Grund dafür ist der zum Teil gravierende Leerstand. Diese Maßnahme ist sinnvoll. Die Forscher plädieren zudem dafür, die bei einem Abbau der Sonderregelungen für die neuen Bundesländer frei werdenden Gelder gezielt für Maßnahmen zur Verringerung des klimaschädlichen Kohlendioxids zu verwenden.

Reformen sparen bis zu sechs Milliarden Euro und haben positive Umwelteffekte

Das ifo-Institut schätzt, dass die öffentlichen Haushalte durch die vorgeschlagenen Maßnahmen um mehr als sechs Milliarden Euro entlastet werden könnten. Dies schafft auch Spielräume für umweltschutzbezogene Förderung sowie für die stärkere Nutzung von Instrumenten, mit denen die wohnungspolitischen Ziele effizienter und umweltverträglicher als bisher

erreicht werden können. Im Forschungsprojekt wurde ein umfassendes Reformpaket entwickelt, das auch Vorschläge für die Verwendung der frei werdenden öffentlichen Gelder umfasst. Die folgende Tabelle fasst diese zusammen. Die Umwelteffekte wären beachtlich: Bis 2005 ließen sich in privaten Haushalten und im Gebäudebereich um 18-25 Millionen Tonnen klimaschädliches Kohlendioxid sparen, die Inanspruchnahme von Flächen ginge zurück, die Zersiedelung würde sich verlangsamen.

Die Reformvorschläge für den Wohnungssektor im Überblick

Subventionstat-Bestand	Reformvorschlag	Budgetwirkung	Umweltwirkung
Eigenheimzulage	Senkung und Ökologisierung der Grundzulage im Neubau; Abbau der Ökozulage für Niedrigenergiehäuser (Vergabe nur noch an Passivhäuser); Flexibilisierung der Inanspruchnahme der Ökozulage im Bestand Gewährung von Abrisssubventionen	Deutliche Budgetentlastung (ca. 1 - 1,5 Milliarden (Mrd.) Euro, ohne Berücksichtigung der Abrisssubventionen)	Verringerung der Flächeninanspruchnahme Erhöhte Energieeffizienz im Neubau Erhöhte Energieeffizienz im Bestand
Sozialer Wohnungsbau	Kürzung der Mittel auf 0,5 Mrd. Euro; Verwendung der Gelder für Kombi-Modelle und Erwerb von Belegungsrechten im Bestand; Stärkung des kosten- und flächensparenden Bauens; Abbau der Objektförderung für den Erwerb von Eigenheimen	Freiwerdende Mittel: 1,8 Mrd. Euro: teilweise Umschichtung für Modernisierungsaktivitäten sowie kosten- und flächensparendes Bauen Freiwerdende Mittel: 2,3 Mrd. Euro Davon: Umschichtung von 0,5 Mrd. Euro für Wohngeld	Verzicht auf weitere Flächeninanspruchnahme; Erhöhung der Energieeffizienz von Mietwohnungen Geringere Flächeninanspruchnahme
Wohngeld	Kein negativer umweltpolitischer Effekt per se; kein Reformvorschlag	(Finanzierungsbedarf in Höhe von 1 Mrd. Euro)	Indirekt: Weniger Flächeninanspruchnahme durch Verzicht auf Sozialwohnungsneubau
Bausparen	Abbau von Wohnungsbauprämie	0,5 Mrd. Euro Umschichtung zugunsten der Finanzierung der jüngsten Wohngeldreform	Kein nennenswerter direkter Umwelteinfluss; über Finanzierung des Wohngeldes aber indirekte Flächenschonung über Vermeidung von Sozialwohnungsbau
Investitionszulagen	Abbau der Einkommensteuervergünstigungen für die neuen Bundesländer	1 Mrd. Euro; Umschichtung zugunsten gezielter Förderung von Kohlendioxid (CO ₂)-Reduktionsmaßnahmen	Keine weitere Neubauförderung mehr in Innenstädten; Flächenschonung
Grundsteuer	Umwandlung in Flächennutzungssteuer	Aufkommensneutral	Schonenderer Umgang mit Flächen

Auch ökonomisch sind umweltorientierte Reformen sinnvoll

Auch aus ökonomischer Sicht ist eine umweltorientierte Reform der Subventionspolitik im Wohnungsbereich sinnvoll. Sie wirft eine hohe fiskalische „Dividende“ ab. Mehrere Milliarden Euro lassen sich einsparen - ohne das Ziel einer ausreichenden Wohnraumversorgung für die Bevölkerung sowie sozialpolitische Ziele zu verletzen. Dies liegt erstens daran, dass der Förderbedarf angesichts der inzwischen erreichten Wohnraumversorgung und der demografi-

schen Entwicklung erheblich gesunken ist. Zweitens können durch den Einsatz effizienterer Förderinstrumente erhebliche Gelder eingespart werden.

Das Teilprojekt Agrarwirtschaft

Untersucht wurden von Wissenschaftlern des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt, Energie die Subventionen in der Land- und Forstwirtschaft sowie der Seefischereiwirtschaft. Um darstellen zu können, welchen Spielraum es für die nationale Subventionspolitik gibt, wurden auch die Entwicklungen in der Europäischen Union und in der Welthandelsorganisation (WTO) berücksichtigt, denn: Die Agrarpolitik ist heute international. Im Mittelpunkt der Studie standen Agrarsubventionen mit finanzieller Beteiligung des Bundes. Alle offen ausgewiesenen und die öffentlichen Haushalte unmittelbar belastenden Finanzhilfen und Steuererleichterungen wurden erfasst und ihre ökologischen Wirkungen analysiert. Außerdem wurde der Frage nachgegangen, inwieweit ökologisch schädliche implizite Subventionen im Agrarsektor gewährt werden.

Die Bewertung der einzelnen Subventionen orientierte sich an den Leitlinien der Bundesregierung für eine verbraucher- und umweltorientierte Neugestaltung der nationalen Landwirtschaftspolitik. Für die Forst- und Fischereiwirtschaft fehlt es bisher an ähnlich konkreten nationalen Entwicklungszielen. Deshalb liegen der Bewertung hier auf internationaler Ebene verankerte Referenzmaßstäbe zugrunde - etwa die Prinzipien des Forest Stewardship Council (FSC) für den Bereich der Forstwirtschaft.

In der Studie werden auch Empfehlungen abgegeben, wie und in welcher Höhe Subventionen im Agrarsektor abgebaut und umgeschichtet werden könnten.

Umfang und Zusammensetzung der Subventionen

Die Agrarsubventionen des Bundes beliefen sich im Jahr 2002 auf mehr als 1,7 Milliarden Euro. Insgesamt gingen die Agrarsubventionen in den vergangenen Jahren leicht zurück, wie die folgende Tabelle zeigt. Mehr als die Hälfte der Finanzhilfen des Bundes wird im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) vergeben, wobei vor allem das Agrarinvestitionsprogramm, die Ausgleichszulage und die Flurbereinigung wegen ihrer Höhe besonders bedeutsam sind. Bei den Steuervergünstigungen fallen die Ermäßigungen bei der Ökologischen Steuerreform und die Subventionierung des Gasöls durch das Agrardieselgesetz am stärksten ins Gewicht.

Dem nationalen Agrarhaushalt hinzugerechnet werden müssen ab 2003 die Gelder aus der erstmaligen Anwendung der so genannten „Horizontalen Verordnung“. Sie bietet den EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Direktzahlungen an die Landwirte von der Einhaltung spezifischer Umweltvorschriften abhängig zu machen (Cross Compliance) oder sie - etwa in Abhängigkeit vom Arbeitskräftebesatz - zu kürzen und die eingesparten Gelder für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung einzusetzen (Modulation). Das Bundesverbraucherschutzministerium (BMVEL) hat für 2003 die Einführung der Modulation beschlossen. Vorgesehen ist eine

lineare Kürzung der Flächen- und Kopfprämien um zwei Prozent oberhalb eines Sockelbetrags von 10.000 Euro. Durch die Anwendung des Instruments können voraussichtlich 53 Millionen Euro umverteilt werden. Zusammen mit den notwendigen Kofinanzierungsanteilen von Bund und Ländern - rund 30 Millionen Euro - stehen theoretisch somit zusätzlich 84 Millionen Euro für ökologisch vorteilhafte Maßnahmen zur Verfügung.

Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen (1997 bis 2002, in Millionen Euro)

Wirtschaftssektor Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	Subventionen insgesamt	Finanzhilfen	Steuervergünstigungen
1997	2.221	2.046	175
1998	2.101	1.922	179
1999	1.959	1.827	132
2000	1.872	1.752	118
2001	1.848	1.510	338
2002	1.742	1.347	395

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht, Übersicht 1

Die wichtigsten Reformvorschläge

Nachhaltigkeitskriterien fanden in den vergangenen Jahren teilweise bereits Eingang in die landwirtschaftliche Subventionspolitik. Daher stimmen die Empfehlungen der Studie für die einzelnen Subventionen vielfach mit dem aktuellen Kurs der Landwirtschaftspolitik auf nationaler Ebene überein. Im Detail sind, so die Wuppertaler Wissenschaftler, auch bei der nationalen **Landwirtschaftspolitik** allerdings Verbesserungen möglich.

- **Die Förderung sollte gezielt auf die nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume ausgerichtet und stärker an die Einhaltung umweltschutzbezogener Kriterien geknüpft werden**

Als generelle Linie schlagen die Forscher vor: Weg von der Förderung nach dem „Gießkannenprinzip“ - wie etwa bei der Ausgleichszulage - hin zu Subventionen, die gezielt eine nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume fördern. Bei Investitionszuschüssen und verbilligten Darlehen durch das Agrarinvestitionsförderungsprogramm sollten die Beste Verfügbare Technik (BAT) oder die Einhaltung der guten fachlichen Praxis vorge-schrieben und im Rahmen der Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur der För-derschwerpunkt auf dezentrale, regionale Verarbeitung gelegt werden.

- **Die Möglichkeiten der Agenda 2000 sollten stärker genutzt werden, Preisausgleichszahlungen dafür einzusetzen, Leistungen im Umweltschutz sowie die Entwicklung ländlicher Räume zu fördern.**

Die mit der Horizontalen Verordnung geschaffenen Möglichkeiten zur Förderung des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume werden bisher nur

zum Teil ausgeschöpft. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass eine Umschichtung von Subventionen in fiskalischer Hinsicht ein Verlustgeschäft für die EU-Mitgliedstaaten darstellt. Denn Preisausgleichszahlungen werden vollständig aus dem EU-Haushalt finanziert, während Agrarumweltmaßnahmen und Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung von den jeweiligen Staaten mitfinanziert werden müssen. Insofern besteht hier - auch auf EU-Ebene - dringender Reformbedarf.

- **Vor allem bei den Steuervergünstigungen ist ein deutlicher Subventionsabbau nötig.**

Dies betrifft die Verbilligung von Gasöl durch das Agrardieselgesetz, die Steuerermäßigung für landwirtschaftliche Fahrzeuge im Rahmen der Kraftfahrzeugsteuer, die steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen landwirtschaftlicher Betriebe beim Bau einer selbst genutzten Wohnung oder einer Altenteilerwohnung, die Befreiung von Kleinbrennereinen von der Branntweinsteuer und die Steuerbefreiungen landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften im Rahmen der Gewerbe- und Körperschaftsteuer.

Im Hinblick auf den Abbau so genannter impliziter Subventionen² stellten die Wissenschaftler fest, dass es im Bundesbodenschutzgesetz, dem Immissionsschutzgesetz und dem Wasserhaushaltsgesetz sowie in den landwirtschaftlichen Fachgesetzen noch einige Defizite gibt. Diese belastet die Umwelt und verursacht hohe volkswirtschaftliche Kosten. Ein wesentlicher Schwachpunkt ist beispielsweise die teilweise mangelnde Konkretisierung der „Guten fachlichen Praxis“ in der Landwirtschaft.

Für den Bereich der **Forstwirtschaft** schlagen die Wissenschaftler vor, die Subventionen für den forstwirtschaftlichen Wegebau deutlich zu verringern. Außerdem sollten die für Deutschland spezifizierten Prinzipien des Forest Stewardship Council (FSC) bei der Subventionierung von Erstaufforstungen und von waldbaulichen Maßnahmen als Voraussetzung für die Förderung gelten.

Im **Seefischereisektor** schaden viele Maßnahmen, die bisher von der Europäischen Gemeinschaft ergriffen wurden, eindeutig der Umwelt. Sie tragen zum Beispiel zur Überfischung der Meere bei. Daher sind grundlegende Reformen erforderlich. Für eine nachhaltige sektorale Entwicklung muss in erster Linie ein stabiler Bestand bei den Fischarten erreicht werden, die gefischt werden sollen. Das bedeutet, dass die Subventionen für die bislang unterstützten Neubau- und Modernisierungsvorhaben im Bereich der Seefischerei drastisch verringert, die Finanzhilfen für die Senkung der Fischereikapazitäten dagegen aufgestockt werden müssen.

² Als implizite Subventionen werden geldwerte Vorteile bezeichnet, die beispielsweise als Folge unterlassener, unzureichender oder verzögerter Maßnahmen im Umweltschutz entstehen. Im Gegensatz zu den expliziten Subventionen (wie Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen) haben sie keinen unmittelbaren Bezug zur Haushaltspolitik des Staates.

Auch die Subventionen für die Modernisierung und Erneuerung von Hafenanlagen und für Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen sollten abgebaut werden, da die erhoffte Anlandung von Fisch ausländischer Flotten in deutschen Häfen ebenfalls indirekt die Überfischung fördert.

Das Forschungsprojekt „Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen“ wird in drei Teilen („Bestandsaufnahme und Reformansätze“, „Sektorstudie Wohnungsbau“ und „Sektorstudie Agrarwirtschaft“) in Kürze in der Publikationsreihe TEXTE des Umweltbundesamtes als Nummer 30, 31 und 32/2003 erscheinen. Sie können dann im Internet unter <http://www.umweltbundesamt.de> (Rubrik. Publikationen) bestellt werden.