

UMWELTSCHÄDLICHE SUBVENTIONEN IN DEUTSCHLAND

Kurzfassung

Impressum

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

Autoren: Holger Berg
Dr. Andreas Burger
Karen Thiele

Gestaltung: Bernd Kreuzer

Druck: UBA

Gedruckt auf Recyclingpapier aus 100% Altpapier

Titelfoto: UBA

UMWELTSCHÄDLICHE SUBVENTIONEN IN DEUTSCHLAND

Kurzfassung

Umweltschädliche Subventionen fördern direkt umweltschädliche Produkte, Produktions- und Verhaltensweisen oder begünstigen sie indirekt. Sie verzerren den Wettbewerb zu Lasten umweltfreundlicher Techniken und Produkte, so dass der Staat in erhöhtem Maße umweltgerechte Techniken und Produkte fördern muss, damit diese im Wettbewerb eine faire Chance haben und sich im Markt durchsetzen können. Auf diese Weise konterkarieren sie die Anstrengungen für den Umweltschutz, den die Gesellschaft an anderer Stelle mit großem Aufwand betreibt.

Der Abbau umweltschädlicher Subventionen ist jedoch nicht nur aus Umweltschutzgründen sinnvoll. Er entlastet die öffentlichen Haushalte und damit tendenziell auch den Steuerzahler. Eingesparte Gelder ließen sich sowohl zur Senkung der Steuerlast als auch zur Finanzierung wichtiger Zukunftsaufgaben nutzen, etwa für die Bildung oder den Klimaschutz. Außerdem entstünden indirekte Einspareffekte beim Staat sowie den Bürgerinnen und Bürgern. Denn umweltschädliche Subventionen erzeugen teilweise beträchtliche Folgekosten, zum Beispiel in Gestalt von Gesundheits- oder Materialschäden.

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen in Deutschland. Er zeigt: Insgesamt gingen im Jahr 2006 knapp 42 Mrd. Euro staatlicher Begünstigungen zu Lasten der Umwelt. Da der Bericht nur einen Überblick über die wichtigsten Subventionen des Bundes gibt und Förderprogramme auf Landes- und kommunaler Ebene fast nicht betrachtet, liegt das tatsächliche Volumen umweltschädlicher Subventionen in Deutschland noch höher.



Der Bericht betrachtet umweltschädliche Subventionen und ihre Wirkungen in den Bereichen Energiebereitstellung und -nutzung, Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie Landwirtschaft. Diese Bereiche stehen im Mittelpunkt der Be-

trachtung, weil sie sehr große Umweltprobleme verursachen und am stärksten von umweltschädlichen Subventionen profitieren. Betrachtet man die Verteilung der in diesem Bericht dargestellten umweltschädlichen Subventionen auf diese Sektoren, so stand im Jahr 2006 der Verkehr – insbesondere wegen der Steuerbefreiungen für den Flugverkehr – mit 19,6 Mrd. € an der Spitze, gefolgt vom Bereich Energie mit 11,6 Mrd. € und dem Bau- und Wohnungswesen mit gut 10 Mrd. €.

Da Subventionen die Umwelt oft in vielfältiger und komplexer Weise beeinträchtigen, ist eine Quantifizierung der resultierenden Umweltschäden schwierig. Daher erfasst der Bericht die Schädigungen der Umweltgüter Klima, Luft, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft, Gesundheit sowie natürliche Ressourcen durch Subventionen nur qualitativ. Einen Überblick über die Höhe der umweltschädlichen Subventionen und ihre negativen Umweltwirkungen der einzelnen Subventionen gibt Tabelle 1. Dabei erfolgt eine Unterscheidung zwischen Primär- und Sekundäreffekten.¹

¹ Primäreffekte sind Umweltschäden, die direkte Folgewirkungen der Subvention sind, d.h. die Subvention begünstigt Aktivitäten, die die Umweltschäden unmittelbar auslösen. Sekundäreffekte sind Umweltschäden, die die Subvention indirekt über Wirkungsketten auslöst. Dabei handelt es sich um so genannte Zweitrundeneffekte oder Rückwirkungen, die die primär geschädigten Umweltgüter an andere Schutzgüter übertragen.

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

	Primäreffekte
	Sekundäreffekte

* jährlich (im August 2006 eingeführt)

n.q. = nicht quantifizierbar

In der Energiebereitstellung und -nutzung sind alle Glieder der Wertschöpfungskette – von der Gewinnung über die Umwandlung bis zur Nutzung von Energieträgern – Gegenstand expliziter oder impliziter Subventionen. Subventionen, die bei – gewerblichen oder privaten – Energienutzern zu einer Senkung der Energiekosten führen, verringern die ökonomischen Anreize der Nachfrager, Energie sparsam und effizient einzusetzen, und wirken somit verbraucherhöhend. Beispiele sind zahlreiche Ausnahmen und Ermäßigungen bei der Energie- und Stromsteuer für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft. Subventionen im Energiebereich sind ebenso als umweltschädlich zu bezeichnen, falls sie den Wettbewerb zwischen den Energieträgern zu Gunsten relativ umweltschädlicher Energieträger verzerren und auf diese Weise einen nicht nachhaltigen Energieträgermix begünstigen. So gibt es in Deutschland noch in erheblichem Umfang Subventionen für die Energieträger Kohle und Kernenergie.

Im Verkehr tragen Subventionen 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: Auch bewirken subventionsbedingt niedrige Kraftstoff- oder Nutzungskosten, dass nur geringe Anreize für Investitionen in innovative, effiziente Antriebstechniken oder Fahrzeuge bestehen; z.B. in der Binnenschifffahrt. Die Begünstigung umweltschädlicher Verkehrsträger erhöht deren Wettbewerbsfähigkeit, so dass ihr Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen wächst. Dies ist beispielsweise bei der steuerlichen Begünstigung des Flugverkehrs der Fall. Außerdem schaffen Subventionen Anreize zur Steigerung des Verkehrsaufkommens, indem sie die Kosten des Verkehrs insgesamt senken. Ein Beispiel hierfür ist die Entfernungspauschale.

Einige Subventionen im Bau- und Wohnungswesen bezuschussen den Neubau von Wohnraum oder die Neuerschließung von Industrie-, Gewerbe- und Verkehrsflächen. Die staatlichen Gelder verstärken generell den Anreiz zum Bauen und differenzieren dabei meist nicht zwischen zuvor genutzten oder neu erschlossenen Flächen auf der „grünen Wiese“. Solche Subventionen haben eine steigende Flächeninanspruchnahme für

Siedlung und Verkehr, die fortschreitende Zersiedlung der Landschaft, steigenden Energieverbrauch, wachsende Verkehrsströme und einen hohen Ressourcenbedarf zur Folge.

Im Bereich Landwirtschaft waren und sind Finanzhilfen und Steuervergünstigungen ein zentrales Instrument. Sie verstärken oder vermindern – je nach Gestaltung – die aus der Landwirtschaft stammenden Umweltbelastungen. Subventionen, die die Erzeugerpreise stützen oder an Produktionsmengen gekoppelt sind, setzen Anreize für eine gesteigerte landwirtschaftliche Produktion, verstärken Intensivierungstrends und erhöhen auf diese Weise den Druck auf die Umwelt. Einige Subventionen begünstigen den Anbau in Monokulturen – wie beim Maisanbau – oder regen die Bewirtschaftung ökologisch sensibler Flächen an, was mit negativen Umweltwirkungen einhergeht. Von der Produktion entkoppelte Direktzahlungen, wie sie die EU mit der Agrarreform des Jahres 2003 einführte, wirken hingegen nicht direkt umweltschädlich. Durch die Bindung der Zahlung an Umweltstandards können sie sogar zur Verbesserung der Umweltqualität beitragen. Diese Entwicklung der Agrarpolitik ist aus Umweltsicht positiv zu beurteilen. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie stark die dadurch gesetzten Anreize zur umweltgerechteren Bewirtschaftung in der Praxis sind. Neben produktbezogenen Subventionen können auch Subventionen für landwirtschaftliche Produktionsfaktoren zur Schädigung der Umwelt beitragen, indem sie Anreize zum gesteigerten Einsatz der jeweiligen Faktoren geben. Beispiele hierfür sind der reduzierte Energiesteuersatz für Agrardiesel und die Kfz-Steuerbefreiung für Zugmaschinen.

Obwohl die Summe umweltschädlicher Subventionen immer noch sehr hoch ist, gibt es in der Subventionspolitik der letzten Jahre auch positive Entwicklungen. Einige der behandelten Subventionstatbestände, wie die Eigenheimzulage, sind bereits abgeschafft, befinden sich allerdings noch in der Abwicklungsphase, so dass aus diesem Grund weiter Gelder fließen. Andere Begünstigungen sind reduziert, wie die Entfernungspauschale seit dem Jahr 2007. Allerdings sind in den letzten Jahren auch wieder neue umweltschädliche Subventionen hinzugekommen, beispielsweise die Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren.

Die gegenwärtige Subventionspraxis entspricht damit großenteils nicht den Anforderungen

einer nachhaltigen Entwicklung, weder aus ökologischer noch aus ökonomischer Sicht. Bisher spielt die systematische Überprüfung der Subventionswirkungen auf Umweltgüter wie Klima, Luft, Wasser, Boden, Artenschutz und Landschaft sowie Gesundheit und Ressourcen bei der Gestaltung von Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und anderen, indirekten Subventionen kaum eine Rolle. Der vielfach geforderte Abbau von Subventionen schlägt sich – falls überhaupt – meist in der pauschalen Kürzung staatlicher Förderungen nieder. Im Gegensatz zu dem Subventionsabbau nach dem „Rasenmäherprinzip“ trägt der gezielte Abbau von Subventionen, die ihren eigentlichen Zweck verfehlen und/oder negative Nebeneffekte haben (z.B. die Schädigung von Umweltgütern), zu einer nachhaltigen Finanzpolitik bei. Eine grundlegende Reform der Subventionspolitik ist deshalb dringend geboten, um den Staatshaushalt zu entlasten und die Umwelt zu schonen.

Um das Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik zu erreichen, ist die Umweltverträglichkeit generell und auf Dauer als zentrales Kriterium bei allen einnahmen- und ausgabenpolitischen Entschei-

dungen des Staates zu berücksichtigen. In einem „Umweltcheck“ für Subventionen kann der Gesetzgeber – neben den Auswirkungen auf Umweltgüter – auch den Subventionserfolg hinsichtlich des Förderziels systematisch überprüfen. Um Hemmnisse für Subventionsreformen abzubauen, ist es dabei 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 erstens ein wichtiges Fundament für eine nachhaltige Finanzpolitik bilden. Denn die Gelder, die beim Abbau umweltschädlicher Subventionen frei werden, schaffen finanzielle Spielräume für die ökologische Modernisierung der Volkswirtschaft. Zweitens geht in dem Maße, in dem der Staat umweltschädliche Subventionen abbaut, auch der Bedarf für die staatliche Begünstigung umweltfreundlicher Produkte und Produktionsweisen zurück.