

TEXTE

143/2021

# Umweltschädliche Subventionen in Deutschland

Aktualisierte Ausgabe 2021

von:

Dr. Andreas Burger und Dr. Wolfgang Bretschneider  
Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau

Herausgeber:

Umweltbundesamt



TEXTE 143/2021

# **Umweltschädliche Subventionen in Deutschland**

Aktualisierte Ausgabe 2021

von

Dr. Andreas Burger und Dr. Wolfgang Bretschneider  
Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau

## Impressum

### Herausgeber

Umweltbundesamt

Wörlitzer Platz 1

06844 Dessau-Roßlau

Tel: +49 340-2103-0

Fax: +49 340-2103-2285

[buergerservice@uba.de](mailto:buergerservice@uba.de)

Internet: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Oktober 2021

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	8
Tabellenverzeichnis.....	9
Abkürzungsverzeichnis.....	10
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>13</b>
1.1 Weshalb der Abbau umweltschädlicher Subventionen notwendig ist.....	13
1.2 Subventionen und (nahe) Verwandte.....	16
1.3 Internationale Initiativen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen .....	19
1.4 Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen .....	21
1.4.1 Öffentlichkeit umfassend beteiligen und Kommunikation verbessern .....	22
1.4.2 Transparenz schaffen durch Nachhaltigkeitsprüfung im Subventionsbericht der Bundesregierung.....	23
1.4.3 Den ökologischen Strukturwandel unterstützen und wirtschaftliche Härten vermeiden .....	23
1.4.4 Soziale Schieflagen vermeiden, Synergien mit sozialen Zielen nutzen.....	24
1.4.5 Gelegenheitsfenster nutzen.....	25
1.5 Vorgehensweise .....	25
<b>2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen .....</b>	<b>27</b>
2.1 Energiebereitstellung und -nutzung .....	27
2.1.1 Strom- und Energiesteuermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft.....	30
2.1.2 Spitzenausgleich bei der Ökosteuern für das Produzierende Gewerbe .....	32
2.1.3 Strom- und Energiesteuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren .....	34
2.1.4 Energiesteuerbegünstigung für die Stromerzeugung.....	35
2.1.5 Steinkohlesubventionen .....	35
2.1.6 Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft .....	37
2.1.7 Energiesteuervergünstigungen für Kohle .....	39
2.1.8 Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen .....	40
2.1.9 Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger .....	41
2.1.10 Kostenlose Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen .....	42
2.1.11 Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen.....	43
2.1.12 Besondere Ausgleichsregelung des EEG .....	44

2.1.13	Eigenstromprivileg des EEG für Bestandsanlagen .....	48
2.1.14	Begünstigungen der energieintensiven Industrie bei den Stromnetzentgelten .....	49
2.1.15	Privilegierung von Sondervertragskunden bei der Konzessionsabgabe für Strom (und Gas).....	50
2.1.16	Ermäßigte Sätze bei der KWK-Umlage.....	51
2.1.17	Subventionierung der Kernenergie .....	54
2.1.18	Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen) für Kohlekraftwerke.....	55
2.2	Verkehr.....	57
2.2.1	Energiesteuervergünstigung für Dieselmotoren .....	59
2.2.2	Entfernungspauschale .....	62
2.2.3	Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen.....	65
2.2.4	Biokraftstoffe .....	67
2.2.5	Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt.....	71
2.2.6	Finanzierung von Kreuzfahrtschiffen über KfW-Ipex-Kredite.....	72
2.2.7	Energiesteuerbegünstigung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen .....	72
2.2.8	Energiesteuerbefreiung des Kerosins.....	73
2.2.9	Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge.....	75
2.2.10	Reduktion der Flugsicherheitsgebühren durch staatliche Zuschüsse.....	76
2.2.11	Förderung von Regionalflughäfen .....	76
2.3	Bau- und Wohnungswesen .....	78
2.3.1	Wohnungsbauprämie .....	79
2.3.2	Eigenheimrente („Wohn-Riester“).....	81
2.3.3	Arbeitnehmer-Sparzulage für das Bausparen.....	81
2.3.4	Soziale Wohnraumförderung.....	82
2.3.5	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ .....	83
2.3.6	Baukindergeld .....	85
2.3.7	KfW-Wohneigentumsprogramm .....	86
2.4	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei.....	87
2.4.1	Agrarförderung der Europäischen Union .....	88
2.4.2	Steuervergünstigung für Agrardiesel.....	90
2.4.3	Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer .....	91
2.4.4	Fischereiförderung der Europäischen Union.....	92
2.4.5	Mehrwertsteuerbegünstigung für Fleisch und andere tierische Produkte .....	96
3	Zusammenfassung: Stand und Entwicklung umweltschädlicher Subventionen im Überblick.....	98

3.1	Die umweltschädlichen Subventionen 2018 und ihre Wirkungen im Überblick .....	98
3.1.1	Umfang der umweltschädlichen Subventionen.....	98
3.1.2	Fiskalische Wirkungen.....	99
3.1.3	Wirkungen auf Umwelt, Klima, Gesundheit und Ressourcenverbrauch .....	99
3.1.4	Quantitative Analysen zu den Wirkungen eines Abbaus klimaschädlicher Subventionen .....	104
3.1.5	Umweltschädliche Subventionen in einzelnen Sektoren .....	104
3.2	Entwicklung der umweltschädlichen Subventionen .....	106
3.3	Schlussfolgerungen und Perspektiven .....	107
4	Wege zu einer umweltverträglichen Subventionspolitik .....	109
4.1	Grundsätze für eine umweltorientierte Subventionspolitik.....	109
4.2	Umweltbezogenes Subventionscontrolling: Der „Umweltcheck“ für Subventionen .....	111
4.2.1	Erste Phase: Screening umweltschädlicher Subventionen .....	114
4.2.2	Zweite Phase: Umweltbezogene Subventionsprüfung.....	115
4.2.3	Dritte Phase: Umweltbezogene Subventionssteuerung.....	117
4.3	Die Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen durch die Bundesregierung: ein erster Schritt zu einem umweltbezogenen Subventionscontrolling? .....	118
5	Quellenverzeichnis .....	120
A	Anhang: Steckbriefe .....	131
A.1	Energiebereitstellung und -nutzung .....	131
A.2	Verkehr.....	144
A.3	Bau- und Wohnungswesen .....	153
A.4	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei.....	157

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Subventionen für fossile Brennstoffe in den G20-Staaten	19
Abbildung 2:	Umweltkosten der Stromerzeugung in Deutschland einschließlich Vorketten (2018)	28
Abbildung 3:	Durch erneuerbare Energien vermiedene Treibhausgasemissionen.	29
Abbildung 4:	Finanzhilfen des Bundes für Steinkohle von 1999 bis 2020	36
Abbildung 5:	Entwicklung der Ermäßigungsumfänge im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung.	47
Abbildung 6:	Verbrauchte Strommengen (in TWh) im Jahr 2018, aufgeteilt nach privilegiert/nicht-privilegiert im KWKG	53
Abbildung 7:	Umlagezahlungen (in Millionen EUR) im Jahr 2018, aufgeteilt nach privilegiert/nicht-privilegiert im KWKG	53
Abbildung 8:	Entwicklung der Hermesdeckungen nach Energieträgern. (in Mio. Euro)	56
Abbildung 9:	Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland – Sektor Verkehr	57
Abbildung 10:	Bestand an Diesel-Pkw in Deutschland (2011-2021)	59
Abbildung 11:	Anteil Diesel-Pkw in Deutschland am Gesamtbestand der Pkw (2011-2021)	60
Abbildung 12:	Energiesteuervergünstigungen für Dieselmotoren (2006-2018)	61
Abbildung 13:	Steuerausfälle durch die Entfernungspauschale seit 2006	64
Abbildung 14:	Verteilungswirkung bei Abschaffung der Entfernungspauschale mit Härtefallregelung und alternativen Formen der Rückverteilung (Anhebung des Grundfreibetrags sowie Subventionierung des ÖPNV)	65
Abbildung 15:	Energetische Mengen der in Deutschland in Verkehr gebrachten Biokraftstoffe, aufgeteilt nach Nutzung kultivierter Biomasse (Anbaubiomasse) und Biomasse aus Abfällen und Reststoffen	69
Abbildung 16:	Anteil bestimmter Kategorien an den Gesamtsubventionen für den EU-Fischereisektor.	95
Abbildung 17:	Aufteilung des Subventionsvolumens nach Sektoren	98
Abbildung 18:	Vorteile der umweltbezogenen Subventionscontrollings	112
Abbildung 19:	Aufbau eines Screenings umweltschädlicher Subventionen	113
Abbildung 20:	Aufbau der Umweltprüfungen von Subventionen	116



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht zu ausgewählten Subventionsbegriffen.....	17
Tabelle 2:	Umweltschädliche Subventionen in Deutschland im Jahr 2018 .....	101

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AEUV</b>	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
<b>BAnz AT</b>	Bundesanzeiger amtlicher Teil
<b>BbergG</b>	Bundesberggesetz
<b>BesAR</b>	Besondere Ausgleichsregelung
<b>BImSchG</b>	Bundes-Immissionsschutzgesetz
<b>BImSchV</b>	Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes
<b>Biokraft-NachV</b>	Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung
<b>BMF</b>	Bundesministerium der Finanzen
<b>BMU</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
<b>BMWi</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
<b>CCTV</b>	closed circuit television
<b>CO<sub>2</sub></b>	Kohlenstoffdioxid
<b>DFS</b>	Deutsche Flugsicherung GmbH
<b>DIN</b>	Deutsches Institut für Normung
<b>EEG</b>	Erneuerbare-Energien-Gesetz
<b>EG</b>	Europäische Gemeinschaft
<b>EKF</b>	Energie- und Klimafonds
<b>EMAS</b>	Eco Management and Audit Scheme
<b>EMFAF</b>	Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds
<b>EMFF</b>	Europäischen Meeres- und Fischereifonds
<b>EN</b>	Europäische Norm
<b>EnergieStG</b>	Energiesteuergesetz
<b>EnergieStRL</b>	Energiesteuerrichtlinie
<b>EntsorgFondsG</b>	Entsorgungsfondsgesetz
<b>EnWG</b>	Energiewirtschaftsgesetz
<b>EStG</b>	Einkommensteuergesetz
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EUR</b>	Euro
<b>f.</b>	folgende
<b>FAME</b>	fatty acid methyl ester (Fettsäuremethylester)
<b>ff.</b>	auf den nächsten Seiten
<b>FFH-Richtlinie</b>	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
<b>GAP</b>	Gemeinsame Agrarpolitik
<b>GJ</b>	Gigajoule
<b>GLÖZ</b>	guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand

<b>GRW</b>	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"
<b>GRWG</b>	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
<b>GWh</b>	Gigawattstunde
<b>ha</b>	Hektar
<b>Herv. durch d. Verf.</b>	Hervorhebung durch die Verfasser
<b>ICES</b>	International Council for the Exploration of the Sea
<b>i. H. v.</b>	in Höhe von
<b>iLUC</b>	indirect land use change (indirekte Landnutzungsänderungen)
<b>ISO</b>	Internationale Organisation für Normung
<b>i. V. m.</b>	in Verbindung mit
<b>JStG</b>	Jahressteuergesetz
<b>KAV</b>	Konzessionsabgabenverordnung
<b>KlimaSchStRUmsG</b>	Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht
<b>km<sup>2</sup></b>	Quadratkilometer
<b>KMU</b>	kleine und mittlere Unternehmen
<b>KSG</b>	Bundes-Klimaschutzgesetz
<b>kWh</b>	Kilowattstunde
<b>KWK</b>	Kraft-Wärme-Kopplung
<b>KWKG</b>	Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz
<b>l</b>	Liter
<b>LuftVG</b>	Luftverkehrsgesetz
<b>Mio.</b>	Millionen
<b>Mrd.</b>	Milliarden
<b>MSRL</b>	Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie
<b>MSY</b>	Maximum Sustainable Yield
<b>MWh</b>	Megawattstunde
<b>m. w. Nachw.</b>	mit weiteren Nachweisen
<b>n. q.</b>	nicht quantifizierbar
<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>ÖPNV</b>	Öffentlicher Personennahverkehr
<b>PJ</b>	Petajoule
<b>PSM</b>	Pflanzenschutzmittel
<b>RDE</b>	real driving emissions
<b>RED</b>	Renewable Energy Directive (Erneuerbare-Energien-Richtlinie)
<b>REM</b>	Remote Electronic Monitoring
<b>SDGs</b>	Sustainable Development Goals
<b>SpaEfV</b>	Spitzenausgleich-Effizienzsystemverordnung
<b>StromNEV</b>	Stromnetzentgeltverordnung

<b>StromStG</b>	Stromsteuergesetz
<b>t</b>	Tonnen
<b>TEMP</b>	temporär
<b>USD</b>	US-Dollar
<b>UStG</b>	Umsatzsteuergesetz
<b>VermBG</b>	Vermögensbildungsgesetz
<b>vgl.</b>	vergleiche
<b>VO</b>	Verordnung
<b>WLTP/WLTC</b>	worldwide harmonized light vehicles test procedure / worldwide harmonized light duty test cycle
<b>WoFG</b>	Wohnraumförderungsgesetz
<b>WoGG</b>	Wohngeldgesetz
<b>WoPG</b>	Wohnungsbau-Prämiengesetz
<b>WRRL</b>	Wasserrahmenrichtlinie

# 1 Einleitung

## 1.1 Weshalb der Abbau umweltschädlicher Subventionen notwendig ist

Für die Deutschen zählt der Klima- und Umweltschutz bereits seit Jahren zu den wichtigsten politischen Anliegen. Repräsentative Umfragen in der Bevölkerung zeigen, dass es in den letzten Jahren noch einmal einen deutlichen Schub für diese Themen gab.<sup>1</sup> Dazu trug auch die Bewegung „Fridays for Future“ bei, die das Bewusstsein für die katastrophalen Folgen des Klimawandels in der Bevölkerung schärfte und vehement den umgehenden Abbau der Subventionen für fossile Energieträger fordert.<sup>2</sup>

Zugleich ist der Handlungsbedarf beim Klimaschutz und in anderen Bereichen wie dem Erhalt der Biodiversität oder der Ressourcenschonung immens. Der aktuelle Bericht des Weltklimarats belegt, dass der Klimawandel noch schneller voranschreitet als bisher erwartet.<sup>3</sup> Er verdeutlicht auch, dass die politischen Entscheidungen in diesem Jahrzehnt darüber entscheiden, ob das im Pariser Klimaabkommen verankerte Ziel, den Temperaturanstieg auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen, noch erreicht werden kann. Die Bundesregierung hat vor diesem Hintergrund die im Klimaschutzgesetz festgeschriebenen Klimaschutzziele für 2030 deutlich verschärft und strebt nun Klimaneutralität für das Jahr 2045 an.<sup>4</sup> Ein wichtiges Motiv dafür war auch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts, welches das Klimaschutzgesetz von 2019 als nicht mit den Grundrechten vereinbar einstufte.<sup>5</sup>

Trotz dieses Handlungsdrucks ist Deutschland von einer nachhaltigen Haushaltspolitik, die den Umwelt- und Klimaschutz systematisch fördert und Umweltschutzbelange bei allen staatlichen Einnahme- und Ausgabeentscheidungen systematisch berücksichtigt, noch weit entfernt. Vielmehr zeigt sich ein eklatanter Widerspruch: Einerseits hat der Staat in den letzten Jahren die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für den Umwelt- und Klimaschutz massiv gesteigert. Laut dem jüngsten Subventionsbericht der Bundesregierung werden „zwei Drittel des Volumens der Finanzhilfen für klima- und umweltfreundliche Maßnahmen bereitgestellt: Für das Jahr 2021 weisen Finanzhilfen mit einem veranschlagten Finanzvolumen von insgesamt 16,2 Milliarden Euro einen klaren Bezug zu den in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Umwelt- und Klimaschutzziele auf.“<sup>6</sup> Andererseits setzt der Staat über die Subventionspolitik in erheblichem Umfang ökonomische Anreize für umweltschädliche Aktivitäten. Wie der vorliegende Bericht zeigt, sind in Deutschland im Jahr 2018 Subventionen im Umfang von rund 65,4 Mrd. EUR<sup>7</sup> als umweltschädlich einzustufen. Prominente Beispiele sind die Befreiung des gewerblichen Luftverkehrs von der Kerosinsteuer, die Energiesteuerermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft, die Energiesteuerermäßigung von Dieselmotorkraftstoff und die steuerliche Begünstigung von Dienstwagen.

---

<sup>1</sup> Vgl. BMU/UBA (2019), S. 9.

<sup>2</sup> Vgl. <https://fridaysforfuture.de/forderungen/>

<sup>3</sup> Vgl. IPCC (2021).

<sup>4</sup> Vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz-2021-1913672>

<sup>5</sup> Vgl. BVerfG (2021).

<sup>6</sup> Vgl. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/08/2021-08-18-zukunftsorientierte-subventionspolitik-bundesregierung.html>

<sup>7</sup> 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 65,4 Mrd. EUR nicht enthalten (vgl. Tabelle 2 in Abschnitt 3.1.3).

Für den Abbau bzw. eine Umgestaltung umweltschädlicher Subventionen sprechen gleich mehrere Gründe:

1. *Umweltschädliche Subventionen laufen dem Verursacherprinzip zuwider und sind ungerecht:*<sup>8</sup> Sie führen dazu, dass in erhöhtem Maße Umweltkosten entstehen und die Verursacher diese nicht selbst tragen, sondern der Gesellschaft aufbürden. Dies ist ungerecht, zumal – wie etwa beim Klimaschutz – die Lasten oft nachfolgenden Generationen aufgebürdet werden.
2. *Umweltschädliche Subventionen konterkarieren die Instrumente und Maßnahmen der Umweltpolitik:* Verbilligen umweltschädliche Subventionen fossile Energieträger, sinkt der Anreiz auf erneuerbare Energien umzusteigen oder Energie effizienter einzusetzen. Förderprogramme zum Energiesparen oder für die Nutzung erneuerbarer Energien werden dadurch weniger attraktiv.
3. *Umweltschädliche Subventionen verzerren den Wettbewerb zu Lasten umweltfreundlicher Produkte und Produktionsweisen:* Dies hat zur Folge, dass die Marktkräfte nicht für, sondern gegen den Umweltschutz wirken. Ihr Abbau ist daher ein zentrales Element einer ökologischen Ordnungspolitik, die einen adäquaten Rahmen für nachhaltige Produktions- und Konsumententscheidungen setzt.
4. *Umweltschädliche Subventionen belasten massiv und auf vielfältige Weise die öffentlichen Haushalte:* Erstens entstehen unmittelbar Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen in den öffentlichen Haushalten. Zweitens muss der Staat oft einen Teil der Kosten zur Beseitigung oder Verringerung der entstehenden Umweltschäden tragen. Und drittens muss der Staat umweltfreundliche Produkte und Techniken stärker fördern, wenn umweltschädliche Subventionen den Wettbewerb verzerren. All dies verringert den Finanzierungsspielraum des Staates für andere gesellschaftlich wichtige Aufgaben, etwa im sozialen Bereich, im Gesundheitswesen, bei der Bildung oder den Aufbau nachhaltiger Infrastrukturen.
5. *Umweltschädliche Subventionen haben in der Regel negative Verteilungswirkungen:* Von umweltschädlichen Subventionen profitieren in den meisten Fällen Unternehmen und Haushalte mit hohem Einkommen. Zugleich leiden Haushalte mit niedrigem Einkommen unter den negativen Umweltwirkungen, die diese Subventionen hervorrufen, oft überdurchschnittlich. Dies gilt zum Beispiel für Lärm- und Schadstoffbelastungen an viel befahrenen Straßen.
6. *Umweltschädliche Subventionen gefährden die langfristige Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland:* Indem umweltschädliche Subventionen die Entwicklung und den Umstieg auf ressourcenschonende, klimafreundliche Produkte und Techniken hemmen, behindern sie die Entwicklung grüner Zukunftsmärkte, die für die Wettbewerbsfähigkeit von zentraler Bedeutung sein werden.

Spiegelbildlich entstehen große gesellschaftliche Vorteile durch den *Abbau* umweltschädlicher Subventionen. Er macht Umwelt- und Klimaschutz sowie Ressourcenschonung effizienter und effektiver. Zudem schafft er zusätzliche finanzielle Handlungsspielräume für den Staat. Diese sind dringend erforderlich, um die sozial-ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft erfolgreich bewerkstelligen zu können.

Die Herausforderungen sind gewaltig: Für den Umstieg der Industrie auf treibhausgasneutrale Techniken, den Aufbau nachhaltiger Infrastrukturen (z. B. den Ausbau des öffentlichen Verkehrs und des Ladesäulennetzes für die Elektromobilität), die energetische Sanierung des Wohnungsbestandes, die Förderung des Ausbaus der erneuerbaren Energien und die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel werden in den kommenden Jahren zusätzliche staatliche Gelder in dreistelliger Milliardenhöhe benötigt. Erforderlich sind

---

<sup>8</sup> Vgl. etwa auch SVR (2019), S. 53. – Dies gilt natürlich auch für die unzureichende Internalisierung von Umweltkosten, da nicht die gesamten Kosten bei Produktion und Konsum berücksichtigt werden (vgl. statt vieler Fritsch 2018, S. 103ff.).

sowohl zusätzliche Förderprogrammen für Unternehmen und private Haushalte als auch zusätzliche staatliche Investitionen in eine nachhaltige Infrastruktur. Eine aktuelle Studie geht davon aus, dass allein im Bundeshaushalt zusätzlich 30 Mrd. EUR pro Jahr für Förderprogramme und Klimaschutzinvestitionen bereitgestellt werden müssen, um die Klimaziele in Deutschland erreichen zu können.<sup>9</sup> Der Abbau umweltschädlicher Subventionen könnte zur Finanzierung dieser Maßnahmen einen erheblichen Beitrag leisten.

Die fiskalischen Wirkungen eines Abbaus umweltschädlicher Subventionen sind allerdings komplex und das in der Studie angegebene Subventionsvolumen ist in der Regel nicht identisch mit der Höhe des zusätzlich gewonnenen Finanzierungsspielraums (vgl. Kap. 3.1.2). Anpassungsreaktionen der Unternehmen und privaten Haushalte mindern ihn tendenziell, eingesparte Kosten zur Beseitigung von Umweltschäden und andere Faktoren erhöhen ihn langfristig. Außerdem sind beim Abbau umweltschädlicher Subventionen aus sozialen und ökonomischen Gründen oft flankierende Maßnahmen sinnvoll, wobei diese zu einem erheblichen Teil auch die sozial-ökologische Transformation fördern (z.B. Beratungshilfen für private Haushalte zum Energiesparen, Ausbau des ÖPNV, Unternehmenshilfen für den Umstieg auf postfossile Produktionsverfahren, Anpassungsgelder für Beschäftigte, etwa im Rahmen des Kohleausstiegs). Dies bindet einen Teil der Gelder, die dem Staat durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen zufließen.

Da die meisten umweltschädlichen Subventionen negative Verteilungswirkungen haben, kann ihr Abbau unmittelbar zu sozialen Zielen beitragen. Teilweise können für bestimmte Gruppen jedoch auch soziale Härten durch den Abbau entstehen, etwa für Fernpendler mit niedrigem Einkommen bei Abschaffung der Entfernungspauschale. In diesen Fällen ist es notwendig, *sozialverträgliche* Lösungen zu entwickeln. Hierfür gibt es verschiedene Optionen, etwa Härtefallregelungen oder Förderprogramme. Wichtig ist es auch, Handlungsalternativen zu schaffen, z. B. den öffentlichen Verkehr auszubauen. Welche Strategien sinnvoll sind, hängt vom Einzelfall ab. In diesem Bericht werden deshalb jeweils auch konkrete Vorschläge gemacht, wie der Subventionsabbau sozialverträglich erfolgen kann.<sup>10</sup>

Angesichts der genannten Vorteile besteht in der Wissenschaft eine große Einhelligkeit in der Forderung nach einem Abbau umweltschädlicher Subventionen.<sup>11</sup> Auch die OECD hat in den letzten Jahren wiederholt empfohlen, Deutschland möge Steuervergünstigungen für umweltschädliche Aktivitäten abschaffen.<sup>12</sup>

Nicht alle umweltschädlichen Subventionen lassen sich jedoch sofort und in vollem Umfang abschaffen. Teilweise bestehen rechtliche Hemmnisse auf EU- oder internationaler Ebene, zum Beispiel bei der Kerosinbesteuerung und bei der Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge (vgl. Kap. 2.2.8 und 2.2.9). Außerdem kann es erforderlich sein, die Belastung von sehr energieintensiven Unternehmen zu verringern, die stark im internationalen Wettbewerb stehen, damit sie international wettbewerbsfähig bleiben und die Produktion nicht in Länder mit niedrigeren Umweltstandards abwandert (vgl. Kap. 2.1). Deshalb kann in bestimmten Fällen eine Subvention sogar erforderlich sein, um ein höheres Umweltambitionsniveau überhaupt zu ermöglichen. Ein Beispiel dafür sind die Subventionen durch kostenlose Zuteilungen im EU-Emissionshandel, um Carbon Leakage zu verhindern (vgl. Kap. 2.1.10).

---

<sup>9</sup> Vgl. Agora Energiewende u. a. (2021), S. 10.

<sup>10</sup> Vgl. dazu etwa auch FÖS (2021).

<sup>11</sup> Vgl. statt vieler Barbier (2010) und Coady u. a. (2019).

<sup>12</sup> Vgl. OECD (2016), S. 132f., OECD (2017), S. 133.

Deshalb reicht es nicht aus, auf nationaler Ebene eine Strategie zum Abbau umweltschädlicher Subventionen zu erarbeiten und zügig umzusetzen. Ergänzend ist es unerlässlich, auf EU- und internationaler Ebene die Handlungsspielräume für den Abbau umweltschädlicher Subventionen zu erweitern - zum Beispiel durch eine ambitionierte Reform der EU-Energiesteuerrichtlinie, internationale Vereinbarungen zum Abbau von Subventionen für fossile Energieträger, die Einführung von Grenzausgleichsmechanismen, die einheimischer Industrien vor Umweltdumping schützen, oder freiwillige Vereinbarungen über Mindeststandards im Klimaschutz. Der Zeitpunkt dafür ist günstig - zahlreiche Entwicklungen auf EU- und internationaler Ebene geben in dieser Hinsicht Rückenwind, der genutzt werden sollte (vgl. Kap 1.3).

Damit der Abbau bzw. die Reform umweltschädlicher Subventionen systematisch erfolgt und die Subventionspolitik insgesamt effektiver und effizienter wird, werden in der Studie umweltorientierte Grundsätze in der Subventionspolitik formuliert (vgl. Kap. 4.1) und zu ihrer Umsetzung in der Praxis ein „Umweltcheck“ für alle Subventionen empfohlen (vgl. Kap. 4.2). Grundsätzlich sollten in Zukunft nur noch Subventionen gewährt werden, die in Einklang mit einer nachhaltigen Entwicklung stehen, Die Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen durch die Bundesregierung stellt einen ersten, aber nicht hinreichenden Schritt in diese Richtung dar (vgl. Kap. 4.3). So sollte z.B. regelmäßig geprüft werden, ob das primäre Ziel einer Subvention - etwa die Sicherung von Einkommen in der Landwirtschaft oder die Schaffung von Wohnraum - durch eine umweltgerechtere Gestaltung der Subvention oder andere Instrumente ebenfalls (oder sogar noch besser) erfüllt werden könnte. Außerdem sollte der dabei verwendete Subventionsbegriff weiter gefasst werden, da er wichtige umweltrelevante Vergünstigungen nicht berücksichtigt.

## 1.2 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 weiter 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 berücksichtigt 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 Dieselkraftstoff im Vergleich zu Benzin, die der Subventionsbericht der Bundesregierung 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 Dieselkraftstoff – zu niedrigen Steuersatzes, der zu Wettbewerbsverzerrungen führt und die Umwelt belastet.

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 ökonomische Anreize zugunsten des Umwelt- und Klimaschutzes schafft.

**Textbox 1: Definition von umweltschädlichen Subventionen**

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 erfassen, die unmittelbar oder potenziell 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

Subventionstyp	Subventionsbegriff					
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) <sup>13</sup>	(x) <sup>14</sup>

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

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).

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

<sup>13</sup> IEEP 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.

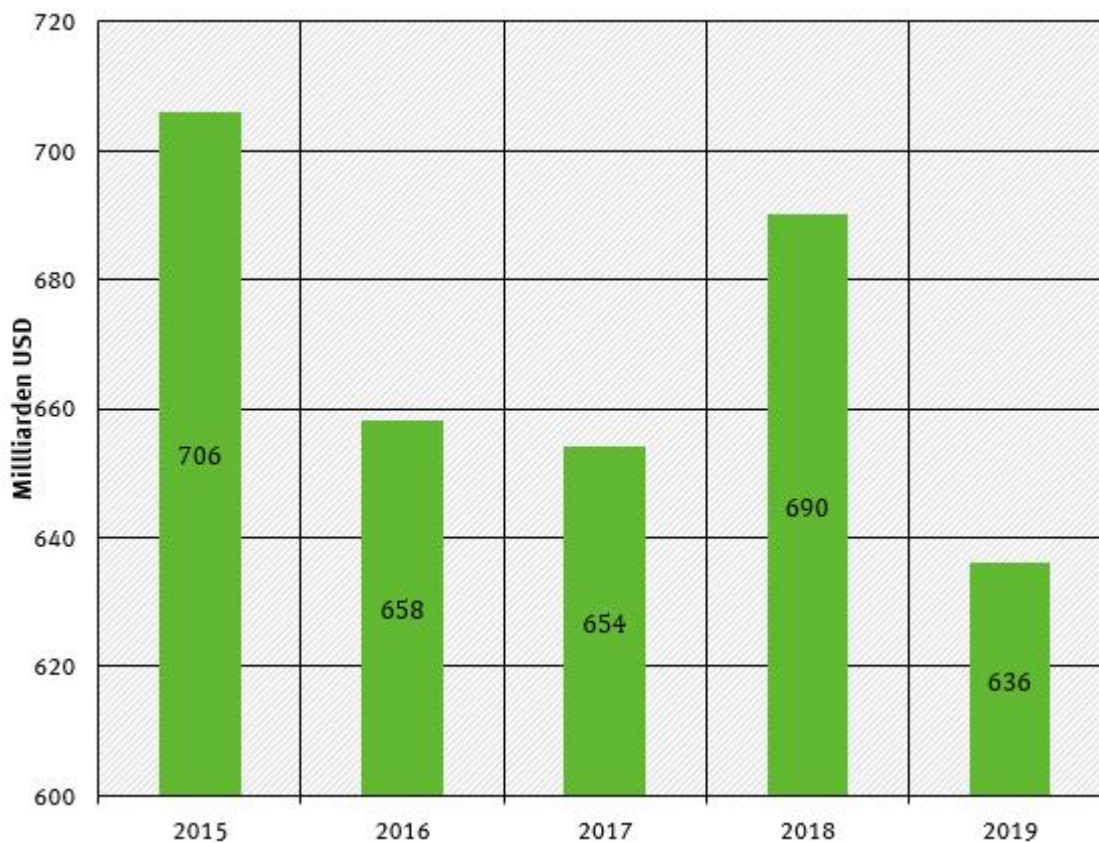
<sup>14</sup> Der IWF verwendet bei der Betrachtung von Subventionen für fossile Energieträger u. a. auch einen Subventionsbegriff, der die Internalisierung von Umweltkosten berücksichtigt, vgl. IWF (2013), S. 1.

und der Gesellschaft. Sie ist jedoch ein allgemeines Problem unzureichender Umweltpolitik und nicht auf die gezielte Begünstigung Einzelner zurückzuführen. Die Internalisierung der Umweltkosten<sup>15</sup> stellt eine übergeordnete Handlungsmaxime dar, die über die Subventionspolitik hinausgeht und ist daher nicht Gegenstand dieser Studie.<sup>16</sup>

### 1.3 Internationale Initiativen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen

Die fiskalischen und ökologischen Vorteile eines internationalen Abbaus umweltschädlicher Subventionen sind beträchtlich. Nur unter den G20-Staaten beliefen sich allein die Subventionen für fossile Brennstoffe zwischen 2015 und 2019 auf 3,3 Billionen USD (vgl. Abbildung 1).

**Abbildung 1: Subventionen für fossile Brennstoffe in den G20-Staaten**



Quelle: BloombergNEF (2021), S. 5

Vor diesem Hintergrund wird der Abbau umweltschädlicher Subventionen international auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Initiativen angestrebt:

- ▶ Bereits das Kyoto-Protokoll fordert explizit die Abschaffung von Subventionen, die die Reduktion von Treibhausgasen behindern.<sup>17</sup>
- ▶ Im Rahmen der G20-Beschlüsse in Pittsburgh im September 2009 verpflichteten sich die Regierungschefs erstmals, Subventionen für fossile Energieträger, die den

<sup>15</sup> Vgl. UBA (2020c).

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Vgl. UNFCCC (2007), Artikel 2, Abschnitt 1, a) v).

verschwenderischen Verbrauch fördern, mittelfristig auslaufen zu lassen.<sup>18</sup> Dieser Beschluss wurde danach wiederholt bestätigt, zuletzt auf den Gipfeln in Osaka 2019 und Riad 2020.<sup>19</sup> Es wurde auch eine „G20 Energy Transitions Working Group“ eingerichtet, die sich durch „Update“-Berichte informieren lässt.<sup>20</sup>

- ▶ Die G7 vereinbarten im Mai 2016, ineffiziente Subventionen für Öl, Gas und Kohle bis 2025 zu beenden.<sup>21</sup> Beim jüngsten Gipfel in Cornwall (UK) wurde dieser Beschluss bestätigt<sup>22</sup>: „We reaffirm our existing commitment to eliminating inefficient fossil fuel subsidies by 2025, and call on all countries to join us, recognising the substantial financial resource this could unlock globally to support the transition and the need to commit to a clear timeline.“<sup>23</sup>
- ▶ Auch im Abschlussdokument der Rio+20 Konferenz im Jahr 2012 steht das Bekenntnis zum Abbau umweltschädlicher und ineffizienter Subventionen, und zwar in Bezug auf fossile Energieträger und die Fischerei.<sup>24</sup>
- ▶ Die von allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen 2015 verabschiedete Agenda 2030 enthält 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) mit jeweiligen Unterzielen (*targets*). Dabei werden im Rahmen von SDG Nr. 12 („Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen“) auch umweltschädliche Subventionen adressiert.<sup>25</sup>
- ▶ Besonders relevant für Änderungen gesetzlicher Regelungen auf Bundesebene sind Impulse von der EU-Ebene. Die EU-Kommission hat im Jahr 2019 mit ihrem *European Green Deal* eine umfassende Agenda für eine ökologische Transformation in Europa vorgelegt. Darin wird ebenfalls eine Abkehr von umweltschädlichen Subventionen gefordert.<sup>26</sup>
- ▶ Das EU-Parlament schlägt vor, alle klimaschädlichen Subventionen bis 2025 und alle sonstigen umweltschädlichen Subventionen bis 2027 abzubauen. Außerdem soll eine *Toolbox* für die Mitgliedstaaten zum Abbau umweltschädlicher Subventionen erstellt werden.<sup>27</sup>
- ▶ Konkrete Maßnahmen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen enthält der Reformvorschlag der EU-Kommission zur Energiesteuerrichtlinie (2003/96/EC). Er verfolgt

<sup>18</sup> Vgl. G20 Leaders (2009).

<sup>19</sup> Während auf den Gipfeln in den Jahren 2017 (Hamburg) und 2018 (Buenos Aires) die „inefficient fossil fuel subsidies“ in den Abschlussdokumenten nicht thematisiert wurden, fanden sie 2019 (Osaka) zurück in die gemeinsame Deklaration, vgl. G20 Leaders (2019, 2020).

<sup>20</sup> Vgl. IEA/OECD (2019).

<sup>21</sup> Vgl. G7 Leaders (2016).

<sup>22</sup> Bei den Deklarationen zu den Gipfeltreffen 2017 (Taormina, Italien), 2018 (Charlevoix, Kanada) und 2019 (Biarritz, Frankreich) blieb das Thema leider außen vor.

<sup>23</sup> G7 Leaders (2021), S. 15.

<sup>24</sup> Vgl. UN (2012), Paragraphen 173 (S. 33) und 225 (S. 43).

<sup>25</sup> SDG 12, target 12.c. formuliert: „Die ineffiziente Subventionierung fossiler Brennstoffe, die zu verschwenderischem Verbrauch verleitet, durch Beseitigung von Marktverzerrungen entsprechend den nationalen Gegebenheiten rationalisieren, unter anderem durch eine Umstrukturierung der Besteuerung und die allmähliche Abschaffung dieser schädlichen Subventionen [...]“

<sup>26</sup> EU-KOM (2019), S. 17: „A greater use of green budgeting tools will help to redirect public investment, consumption and taxation [...] away from harmful subsidies.“ – Auch wird darin noch einmal die Bedeutung der G20-Initiative mit Blick auf die weltweite Beendigung von „fossil fuel subsidies“ betont: „The EU should also reinforce current initiatives and engage with third countries on cross-cutting climate and environment issues. This may include ending global fossil fuel subsidies in line with G20 commitments [...]“ (ebd. S. 21)

<sup>27</sup> Vgl. <https://www.endseurope.com/article/1721721/parliament-pushes-end-fossil-fuel-subsidies-2025> sowie [https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210701PR07517/new-eu-environment-programme-to-address-challenges-facing-people-and-planet?xtor=AD-78-\[Social\\_share\\_buttons\]-\[twitter\]-\[en\]-\[news\]-\[pressroom\]-\[general-union-environment-action-programme-to-2030\]-](https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210701PR07517/new-eu-environment-programme-to-address-challenges-facing-people-and-planet?xtor=AD-78-[Social_share_buttons]-[twitter]-[en]-[news]-[pressroom]-[general-union-environment-action-programme-to-2030]-)

explizit das Ziel, Subventionen abzubauen, die fossile Energieträger begünstigen.<sup>28</sup> Die von der Kommission vorgelegten Vorschläge sehen unter anderem vor, den Flugverkehr und die Schifffahrt schrittweise in die Energiebesteuerung einzubeziehen und die Steuervergünstigungen für Dieselmotoren zu beenden.<sup>29</sup> Diese Initiative ist sehr zu begrüßen, denn eine ambitionierte Reform der EU-Energiesteuerrichtlinie würde auch den Abbau umweltschädlicher Subventionen in Deutschland wesentlich erleichtern.

Deutschland sollte alle Initiativen auf EU- und internationaler Ebene unterstützen und vorantreiben, die den Abbau umweltschädlicher Subventionen zum Ziel haben. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil Regelungen auf internationaler und EU-Ebene den rechtlichen Spielraum zum Abbau umweltschädlicher Subventionen auf nationaler Ebene teilweise 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. Ein koordiniertes Vorgehen auf EU- und/oder internationaler Ebene erleichtert außerdem auch in ökonomischer Hinsicht den Abbau umweltschädlicher Subventionen.

Da viele Staaten wegen der Corona-Krise 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.

#### 1.4 Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen

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

- ▶ Ende des Jahres 2018 wurde mit der Schließung der letzten beiden Bergwerke Prosper-Haniel und Ibbenbüren die einheimische Steinkohlenförderung eingestellt. Damit ist die Subventionierung des Absatzes von Steinkohle beendet.<sup>30</sup>
- ▶ Die Bundesregierung beschloss im Jahr 2011 aufgrund der angespannten Haushaltslage ein Sparpaket, das u. a. eine Reduzierung der allgemeinen Strom- und Energiesteuerbegünstigung und des Spitzenausgleichs umfasste. Das Subventionsvolumen für beide Begünstigungen reduzierte sich dadurch deutlich.
- ▶ Die Regierung in Neuseeland hat in den 80er Jahren die Subventionen in der Landwirtschaft radikal gekürzt. Durch den Subventionsabbau verringerten sich die negativen Umweltauswirkungen insbesondere auf die Flächennutzung und den Düngemiteleinsatz deutlich.<sup>31</sup>
- ▶ 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

---

<sup>28</sup> Vgl. EU-KOM (2020a), S. 1f.

<sup>29</sup> Vgl. EU-KOM (2021).

<sup>30</sup> Es fallen allerdings noch nachschüssige Zahlungen an.

<sup>31</sup> Vgl. Bär u. a. (2011), S. 27ff.

der Gesetze und eine Rücknahme umweltschädlicher Subventionen von der Regierung.<sup>32</sup> Bei einer aktuellen Umfrage zum Umweltbewusstsein in Deutschland stimmten 55 % der Befragten der Aussage zu, dass der Abbau klimaschädlicher Subventionen sehr wichtig sei, um den Klimaschutz voranzubringen und weitere 33 % meinten, dies sei eher wichtig.<sup>33</sup>

In der Praxis gibt es jedoch zahlreiche Hemmnisse, die den Abbau umweltschädlicher Subventionen behindern:<sup>34</sup>

- ▶ Oft betrifft der Abbau von Subventionen 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 die Gesamtheit der Steuerzahlenden, die durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen entlastet werden könnten und jene, die durch eine geringere Umweltbelastung vom Abbau umweltschädlicher Subventionen profitieren würden.<sup>35</sup> Kleinere, vglw. homogene Interessengruppen haben aufgrund ihrer besseren Organisationsfähigkeit mit einer Lobby-Politik des *rent seeking* häufig recht große Erfolgchancen. Auch jenseits des Bereichs umweltschädlicher Subventionen ist dies eine große Herausforderung für die Wohlfahrt einer Gesellschaft.<sup>36</sup>
- ▶ Auf eine bereits bestehende Begünstigung wieder zu verzichten, ruft regelmäßig besonderen Widerstand hervor. Nicht selten wird ein normativer Anspruch aufgrund bloßer Faktizität („bisher war es auch so“) erhoben und der Abbau von Privilegien wird fälschlicherweise als „Bestrafung“ angesehen. Harari hat für diese Einstellung eine prägnante Formulierung gefunden: „Sobald wir uns an einen Luxus gewöhnt haben, verkommt er zur Selbstverständlichkeit.“<sup>37</sup>
- ▶ Zudem gibt es juristische Gründe, die einen Subventionsabbau erschweren können, z. B. wenn Regelungen auf EU-Ebene den nationalen Handlungsspielraum begrenzen, wie etwa bei der Kerosinbesteuerung.<sup>38</sup>

Daher ist es sinnvoll, Hemmnisse von Anfang an zu adressieren und bei möglichen Zielkonflikten nach Lösungen zu suchen. Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über wichtige Ansatzpunkte, die Hemmnisse verringern und helfen, den Abbau umweltschädlicher Subventionen erfolgreich umzusetzen.

#### 1.4.1 Öffentlichkeit umfassend beteiligen und Kommunikation verbessern

Bei der Ausgestaltung der Reformen gilt es verschiedenste Interessen und Erkenntnisse zu berücksichtigen. Dabei ist es wichtig, auch diejenigen Interessen einzubeziehen, denen oft 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

---

<sup>32</sup> Vgl. OECD (2012), S. 99f.

<sup>33</sup> Vgl. UBA (2021a), S. 27.

<sup>34</sup> Vgl. dazu ausführlich auch Withana u. a. (2012), S. 44ff.

<sup>35</sup> Die Erklärungen hierfür schöpfen besonders aus dem Forschungsprogramm der *Political Economy* bzw. der ökonomischen Theorie der Politik (vgl. nur Fritsch 2018, S. 347ff.); mit Bezug zu umweltschädlichen Subventionen vgl. OECD (2005), S. 59f.

<sup>36</sup> Klassisch hierzu Olson (1965).

<sup>37</sup> Harari (2015, 2011), S. 114.

<sup>38</sup> Vgl. Abschnitt 2.2.8.



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 einstellen.<sup>39</sup>

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

#### **1.4.2      Transparenz schaffen durch Nachhaltigkeitsprüfung im Subventionsbericht der Bundesregierung**

Ein wichtiger Hebel, um Transparenz zu schaffen, ist der Subventionsbericht der Bundesregierung.<sup>40</sup> Es ist zu begrüßen, dass dieser Subventionsbericht seit einigen Jahren eine Nachhaltigkeitsprüfung für Subventionen enthält.<sup>41</sup> Dies ist ein erster Schritt hin zu mehr Aufklärung über die Wirkungen von Subventionen. Jedoch ist es erforderlich, die Methodik und das Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung deutlich zu verbessern.<sup>42</sup> Für eine wirkungsvolle Subventionssteuerung wäre eine systematische Überprüfung der Wirkungen auf Umweltgüter wie Klima, Luft, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft sowie auf Gesundheit und Rohstoffverbrauch erforderlich, ebenso eine obligatorische Prüfung von alternativen Handlungsoptionen. Dies sollte auch bei der Einführung *neuer* Subventionen erfolgen und würde wesentlich zu einer nachhaltigen Finanzpolitik beitragen.<sup>43</sup> Deshalb schlägt das Umweltbundesamt ein umweltbezogenes Subventionscontrolling vor, das in Kapitel 4.2 näher beschrieben wird.

#### **1.4.3      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.<sup>44</sup> Dabei bietet es sich an, zur Finanzierung der Fördermaßnahmen Haushaltsmittel zu nutzen, die durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen frei werden.

---

<sup>39</sup> Vgl. Bär u. a. (2011), S. 31f.

<sup>40</sup> Der jüngste Bericht ist der 28. Subventionsbericht (vgl. BMF 2021).

<sup>41</sup> Der 25. Subventionsbericht (BMF 2015) enthielt erstmals eine solche Nachhaltigkeitsprüfung. Seither findet sie sich in allen Subventionsberichten (BMF 2017, 2019a, 2021).

<sup>42</sup> Vgl. Kapitel 4.3.

<sup>43</sup> In den Leitlinien der Subventionspolitik der Bundesregierung ist festgelegt, dass sich die Subventionspolitik neben wachstums-, verteilungs- und wettbewerbspolitischen auch an umweltpolitischen Wirkungen orientiert.

<sup>44</sup> Vgl. Kapitel 1.1, weiter oben.

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. 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.

#### **1.4.4 Soziale Schieflagen vermeiden, Synergien mit sozialen Zielen nutzen**

Der Abbau von umweltschädlichen Subventionen ist nicht zwangsläufig mit negativen sozialen Wirkungen verbunden. Im Gegenteil: Studien zeigen, dass – neben Unternehmen – vor allem einkommensstarke Bevölkerungsgruppen von umweltschädlichen Subventionen profitieren.<sup>45</sup> Dies gilt in besonderem Maße für den Verkehrsbereich, z. B. für die steuerliche Begünstigung von Dienstwagen oder die Entfernungspauschale.<sup>46</sup> 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.

Darüber hinaus schafft der Abbau umweltschädlicher Subventionen finanzielle Spielräume für Maßnahmen, die Haushalten mit niedrigen Einkommen überdurchschnittlich zugutekommen. Dazu gehört zum Beispiel die Bereitstellung eines qualitativ und preislich attraktiven Angebots beim öffentlichen Verkehr, auch in ländlichen Räumen.

Allerdings ist nicht zu leugnen, dass der Abbau umweltschädlicher Subventionen in manchen Fällen auch zu sozialen Härten führen kann. In diesen Fällen gilt es, dies durch eine geeignete Gestaltung der Reform und flankierende Maßnahmen zu vermeiden. Leitbild ist hierbei das Prinzip der *Just Transition*, d. h. eines sozial gerechten Übergangs zu umweltgerechten Konsumweisen. Daher enthält die vorliegende Studie eine Fülle von Reformvorschlägen, die explizit soziale Aspekte berücksichtigen.

Ein Beispiel hierfür ist die vorgeschlagene Erhöhung der Energiesteuer für Kohle. 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 sollten 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

---

<sup>45</sup> Vgl. Jacob u. a. (2016), FÖS (2021).

<sup>46</sup> Vgl. dazu auch UBA (2020e).



langfristig sogar verringern, da eine effizientere Heizungsanlage erhebliche Einsparungen ermöglicht.

Ein weiteres Beispiel ist die Reform der Entfernungspauschale. Von ihr profitieren Haushalte mit hohem Einkommen weit überdurchschnittlich, jedoch können in Einzelfällen auch soziale Härten durch ihren Abbau entstehen. Um dies zu verhindern ist es sinnvoll, Wegekosten zur Arbeit künftig im Rahmen einer Härtefallregelung steuermindernd zu berücksichtigen. Dadurch würden gezielt diejenigen entlastet, die relativ zu ihrem Einkommen sehr hohe Fahrtkosten aufwenden müssen. Dies betrifft vor allem Fernpendelnde, die aus sozialen oder beruflichen Gründen lange Arbeitswege in Kauf nehmen müssen. Sinnvoll wäre als flankierende Maßnahme außerdem eine verstärkte Förderung des ÖPNV.

#### **1.4.5 Gelegenheitsfenster nutzen**

Erfahrungsgemäß lässt sich der Abbau umweltschädlicher Subventionen leichter in Zeiten einer angespannten Haushaltslage umsetzen. So war z. B. vor zehn Jahren die Entlastung des Bundeshaushalts ein zentrales Motiv für die Reduzierung der allgemeinen Strom- und Energiesteuerbegünstigung und des Spitzenausgleichs. Angesichts der hohen Verschuldung des Staates durch die Corona-Krise und der Notwendigkeit, verstärkt z. B. in den Klimaschutz, in die Digitalisierung und den Aufbau nachhaltiger Infrastrukturen zu investieren, besteht auch heute wieder eine große Chance, beim Abbau umweltschädlicher Subventionen voranzukommen, da hierdurch dringend benötigte finanzielle Spielräume geschaffen würden.<sup>47</sup>

Hinzu kommt, dass insbesondere beim Klimaschutz der politische Handlungsdruck stark gestiegen ist. Die mit dem Klimaschutzgesetz (KSG) 2021 festgelegten nationalen Klimaschutzziele sind verbindlich und ohne einen Abbau klimaschädlicher Subventionen kaum erreichbar, insbesondere im Verkehrsbereich. Insofern ist auch unter diesem Gesichtspunkt der Zeitpunkt günstig, den Abbau von umweltschädlichen Subventionen kurzfristig und systematisch in die Wege zu leiten.

### **1.5 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 komplex und vielfältig die Wirkungen der Subventionen auf Umwelt, Ressourcenverbrauch und Gesundheit sind.

Beispielsweise wirkt die Entfernungspauschale verkehrserzeugend, was zu Emissionen an klimaschädlichem Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Luftschadstoffen und Lärm führt. Sie gibt außerdem Anreize zur zunehmenden Zersiedlung der Landschaft, einer der Hauptursachen für den Verlust an biologischer Vielfalt. Die Zersiedelung der Landschaft wiederum führt indirekt zu weiteren

---

<sup>47</sup> Vgl. UBA (2020a), S. 18, und (2020b), S. 25.

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. Das Subventionsvolumen wird jeweils quantifiziert, sofern die dafür erforderlichen Daten vorliegen. Einheitlicher Bezugszeitraum ist das Jahr 2018.<sup>48</sup>

Der folgende Hauptteil (Teil 2) der Studie dokumentiert die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen in zentralen Sektoren. Es ist in folgende Kapitel unterteilt

Kapitel 2.1 Energiebereitstellung und -nutzung,

Kapitel 2.2 Verkehr,

Kapitel 2.3 Bau- und Wohnungswesen sowie

Kapitel 2.4 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei

Jedes Kapitel gibt zunächst eine Übersicht über die negativen Wirkungen des betreffenden Sektors auf die betrachteten Umweltgüter, die menschliche Gesundheit und den Ressourcenverbrauch. Anschließend werden die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen aus dem jeweiligen Bereich beschrieben, ihre negativen Wirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Ressourcenverbrauch analysiert und Reformvorschläge unterbreitet.

Teil 3 enthält eine zusammenfassende Darstellung der umweltschädlichen Subventionen in Deutschland. Er zeigt außerdem ihre Entwicklung im Zeitablauf und ihre Verteilung auf die verschiedenen Sektoren. Schließlich werden im Teil 3 auch Schlussfolgerungen gezogen und Perspektiven aufgezeigt.

Teil 4 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.

---

<sup>48</sup> Für einige Subventionen liegen bereits aktuellere Schätzungen zum Subventionsvolumen vor. Aus Gründen der Einheitlichkeit wurde für diesen Bericht das Jahr 2018 als Bezugsjahr gewählt.

## 2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen

### 2.1 Energiebereitstellung und -nutzung

Trotz der bereits erreichten Fortschritte beim Ausbau der erneuerbaren Energien beruht die deutsche Energieversorgung größtenteils immer noch auf fossilen und nuklearen Energieträgern. Im Jahr 2019 entfielen auf sie noch mehr als 82 % des gesamten Bruttoendenergieverbrauchs.<sup>49</sup> Dies verursacht erhebliche Umweltbelastungen und -gefährdungen.

Bereits bei der Gewinnung fossiler 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 Energieträger hohe Umweltrisiken. Es drohen Boden-, Gewässer- und Küstenverschmutzungen entlang der Verkehrswege sowie gravierende Schäden als Folge schadhafter Pipelines, Havarien von Öltankern und Gasexplosionen.

Endenergie – z. B. elektrischer Strom, Wärme, Brennstoffe und Kraftstoffe – wird 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 CO<sub>2</sub>, welches den höchsten Anteil am anthropogenen Treibhauseffekt und damit am globalen Klimawandel hat.

Die negativen Folgen des Klimawandels werden immer deutlicher. Dazu zählen insbesondere häufigeres Auftreten von Hitze, Dürren, Starkniederschlägen und Intensivierung tropischer Stürme, Anstieg des Meeresspiegels, Rückgang der Eis- und Schneebedeckung sowie Versauerung der Ozeane. Beeinträchtigungen des Klimas haben global 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. Gelingt es nicht, die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu erreichen und den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, drohen katastrophale ökologische, soziale und wirtschaftliche Folgen.<sup>50</sup>

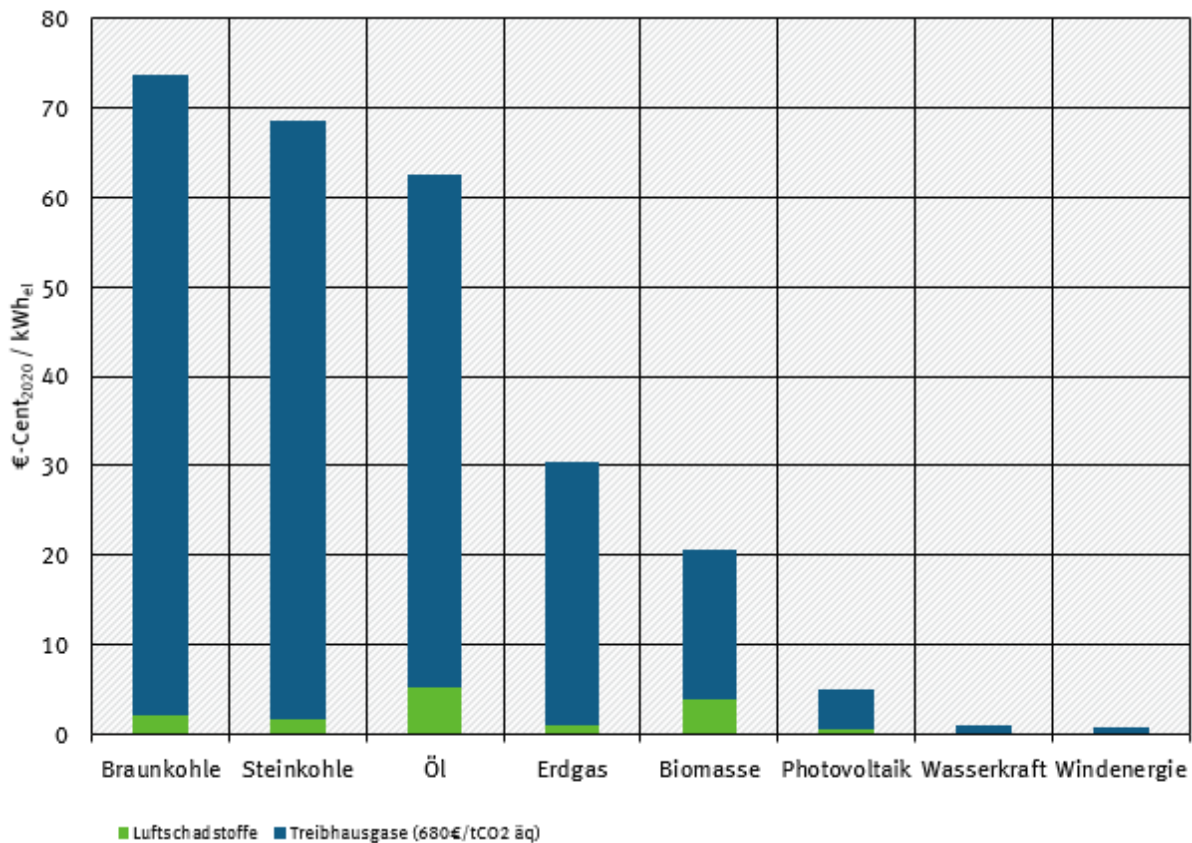
Das Umweltbundesamt quantifiziert seit Jahren die Kosten durch umweltbelastende Aktivitäten.<sup>51</sup> Abbildung 2 zeigt die Umweltkosten der Stromerzeugung durch Treibhausgasemissionen und Luftschadstoffe. Dabei wird deutlich, dass die Umweltkosten der Stromerzeugung stark vom eingesetzten Energieträger abhängen – bei fossilen Energieträgern (besonders Kohle und Öl) sind die Umweltkosten um ein Vielfaches höher als bei den erneuerbaren Energien.

<sup>49</sup> Vgl. BMWi (2021), S. 46, und (2020a), S. 9. – Das Ziel von 18 % Anteil Erneuerbare Energien im Jahr 2020 wurde damit wahrscheinlich erreicht (vgl. Löschel u. a. 2021, S. Z-8; Daten für 2020 noch nicht veröffentlicht). Im Umkehrschluss zeigt sich aber, in welchem Umfang das Energiesystem noch immer auf nicht-nachhaltigen Energieträgern basiert.

<sup>50</sup> Vgl. IPCC (2021, 2018).

<sup>51</sup> Vgl. etwa UBA (2020c).

**Abbildung 2: Umweltkosten der Stromerzeugung in Deutschland einschließlich Vorketten (2018)**



Quelle: UBA (2020c), S. 19

Auch die Kernenergie weist aus Umweltsicht erhebliche Nachteile auf. Wie z. B. die Reaktorunglücke in Tschernobyl und Fukushima gezeigt haben, besteht bei Kernkraftwerken das Risiko von Unfällen mit unabsehbaren Schäden für Mensch und Umwelt. Außerdem stellt die Frage der Endlagerung radioaktiver Abfälle ein langfristiges und bisher ungelöstes Problem dar.

Neben den genannten Umweltbelastungen und Risiken ist die konventionelle 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 ein, denen die Rohstoffe nicht mehr zur Verfügung stehen werden. Außerdem ist eine auf fossilen und nuklearen Energieträgern beruhende Energieversorgung stark importabhängig.

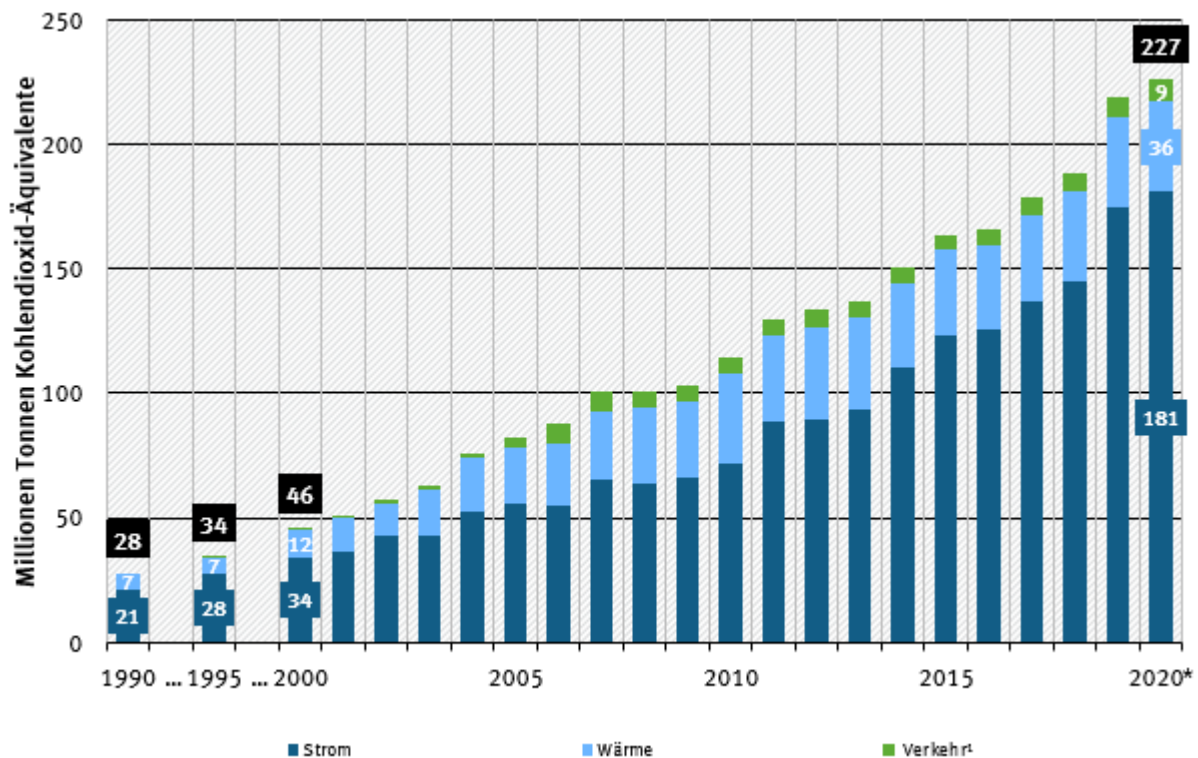
Daher strebt Deutschland mit der Energiewende den Übergang zu einer nachhaltigen Energieversorgung an. Im „Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung“ (2010) hat die Bundesregierung einen Kompass für die Energiewende vorgelegt. Dieser wurde seither durch verschiedene Beschlüsse bzw. Gesetze ergänzt. Dazu zählen die Beschlüsse zum Kernenergieausstieg (2011), das Klimaschutzgesetz (2019, 2021), die Beschlüsse zum Kohleausstieg (2020) sowie das Zukunftspaket und die Wasserstoffstrategie (2020).

Besonders zentral sind die Ziele zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen. Maßgeblich ist das Klimaschutzgesetz (KSG), dessen Reduktionsziele vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 jüngst verschärft wurden. So strebt die Bundesrepublik Treibhausneutralität nunmehr bereits für das Jahr 2045 an. Zusätzlicher Handlungsdruck entsteht auch dadurch, dass im Jahr 2030 eine Minderung der

Treibhausgasemissionen um mindestens 65 % statt bislang 55 % gegenüber 1990 erreicht werden soll. Die Energiewirtschaft darf laut novelliertem KSG im Jahr 2030 höchstens noch 108 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente emittieren.

Maßgeblich für die Erreichung dieses Ziels ist die weitere Ausweitung der Nutzung erneuerbarer Energien. Im Jahr 2019 konnten 201 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente durch die Nutzung erneuerbarer Energien eingespart werden (vgl. Abbildung 3).

**Abbildung 3: Durch erneuerbare Energien vermiedene Treibhausgasemissionen.**



<sup>1</sup> ausschließlich biogene Kraftstoffe im Verkehrssektor, basierend auf Daten der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)

\* vorläufige Angaben

Quelle: eigene Darstellung, UBA

Für den Klimaschutz und zur Verringerung anderer energiebedingter Umweltbelastungen ist es notwendig, Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der erneuerbaren Energien zu beseitigen und ökonomische Anreize zum Energiesparen zu geben. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen bei der Energiebereitstellung und -nutzung spielt dabei eine zentrale Rolle.

Wie in den folgenden Abschnitten gezeigt wird, sind alle Glieder der Wertschöpfungskette – von der Gewinnung über die Umwandlung bis zur Nutzung von fossilen Energieträgern – Gegenstand expliziter oder impliziter Subventionen. Sie wirken über unterschiedliche Mechanismen negativ auf den Umwelt- und Klimaschutz, die Gesundheit und die Ressourcenverbrauch.

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.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Vgl. Abschnitte 2.1.1 bis 2.1.4 sowie 2.1.7 bis 2.1.9.



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 für die Energieträger Kohle und Kernenergie.<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> Die dadurch entstehende Verzerrung des Wettbewerbs ist ein wesentlicher Grund dafür, dass die erneuerbaren Energien über das Erneuerbare-Energien-Gesetz gefördert werden müssen. Subventionen für die Energieerzeugung bzw. -nutzung führen auch dazu, dass sich die Preisrelation zwischen konkurrierenden Produkten, die mit wenig oder hohem Energieeinsatz produziert werden, zugunsten der energieintensiven Produkte verschiebt.

Auch Subventionen im Verkehrs- und Bauwesen haben teilweise negative Rückwirkungen auf die energiebedingten Umweltbelastungen.<sup>55</sup> 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 CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung mit Hilfe einer effizienten Energienutzung. Zur langfristigen Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Energiesektor ist deshalb auch der Abbau umweltschädlicher Subventionen in anderen Sektoren notwendig.

### **2.1.1 Strom- und Energiesteuerermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft**

Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft erhalten eine Ermäßigung bei der Strom- und der Energiesteuer.<sup>56</sup> Dabei zahlen die entlastungsberechtigten Unternehmen grundsätzlich nur 75 % der Regelsteuersätze für Strom und Heizstoffe.<sup>57</sup> Nach dem 27. Subventionsbericht der Bundesregierung profitieren 33.192 Unternehmen von der Stromsteuerbegünstigung und 14.889 Unternehmen von der Energiesteuerbegünstigung.<sup>58</sup> Im Jahr 2018 betrug die allgemeine Steuervergünstigung für das Produzierende Gewerbe sowie für die Land- und Forstwirtschaft insgesamt

**1.144 Mio. EUR.**

Davon entfielen 990 Mio. EUR auf die Stromsteuervergünstigung und 154 Mio. EUR auf die Energiesteuervergünstigung.<sup>59</sup>

Die Steuervergünstigung wurde eingeführt, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht zu gefährden und eine Verlagerung der Produktion ins Ausland zu vermeiden, da dies zu einem Abbau von Arbeitsplätzen und einem Anstieg der

---

<sup>53</sup> Vgl. Abschnitte 2.1.5 bis 2.1.7 sowie 2.1.17 und 2.1.18.

<sup>54</sup> Vgl. FÖS (2017).

<sup>55</sup> Vgl. Kapitel 2.2 und 2.3.

<sup>56</sup> Vgl. § 9b StromStG bzw. § 54 EnergieStG.

<sup>57</sup> Bei der Stromsteuer erhalten die Unternehmen eine Entlastung von 5,13 EUR (§ 9b Abs. 2 StromStG) bei einem Regelsatz von 20,50 EUR (§ 3 StromStG). Das entspricht einer Entlastung von 25 %. Auch bei der Energiesteuer wird gem. § 54 Abs. 2 EnergieStG eine Entlastung um grundsätzlich 25 % gewährt, wobei die genauen Ermäßigungssätze vom Tarif des entsprechenden Heizstoffs gem. § 2 Abs. 3 Satz 1 EnergieStG abhängen. Bei Heizstoffen gem. § 2 Abs. 3 Satz 1 Nummer 1a) EnergieStG (Steuertarif beträgt 76,35 EUR) erhalten die Unternehmen mit einer Entlastung um 15,34 EUR abweichend eine prozentuale Entlastung um 20 %.

<sup>58</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 84.

<sup>59</sup> Vgl. BMF (2019a), Anlage 2 bzw. 8, lfd. Nr. 59 und 63, S. 84, 388 f. und 395 f.

Treibhausgasemissionen angesichts teilweise geringerer klimapolitischer Standards in anderen Ländern führen könnte.<sup>60</sup>

Die allgemeine Strom- und Energiesteuerermäßigung gilt allerdings für alle Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Landwirtschaft – unabhängig davon, ob sie im internationalen Wettbewerb stehen oder nicht. Außerdem gehen von der Steuervergünstigung gravierende negative Effekte auf den Klimaschutz aus, weil sie bei den entlastungsberechtigten Unternehmen die ökonomischen Anreize verringern, Energieeffizienz- und Energiesparmaßnahmen umzusetzen. Zudem verbilligt die Energiesteuervergünstigung den Einsatz fossiler Energieträger und hemmt damit die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien.

Tatsächlich ließen sich der Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen des Produzierenden Gewerbes 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, der Prozesswärme, Pumpen und Ventilatoren. Besonders wichtig sind die elektrischen Antriebe, die mit 67 % für einen Großteil des Stromverbrauchs im Sektor Industrie verantwortlich sind.<sup>61</sup> Hier bestehen große wirtschaftliche Stromsparmöglichkeiten und Möglichkeiten zur Reduktion des CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks.

Eine pauschale und praktisch voraussetzungslos gewährte Steuervergünstigung ist keine überzeugende Antwort auf internationale Unterschiede in der Energiebesteuerung und dadurch möglicherweise entstehende Herausforderungen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen. Solange ein internationales *Level Playing Field* nicht gegeben ist,<sup>62</sup> kommen Grenzausgleichsmaßnahmen in Betracht. Diese werden derzeit auf europäischer Ebene – im Lichte des *European Green Deal* – vorangetrieben.

Sollte dies nicht möglich sein, lassen sich Vergünstigungen bei der Energiesteuer unter Umständen begründen – allerdings nur, wenn und insoweit tatsächlich eine Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit besteht. Die pauschale Subventionierung nach dem „Gießkannenprinzip“ gemäß § 9b StromStG bzw. § 54 EnergieStG, die auch Unternehmen begünstigt, welche kaum im internationalen Wettbewerb stehen oder eine geringe Energieintensität aufweisen, sollte deshalb umgehend beendet werden.

Für die anderen Unternehmen sind die Vergünstigungen in gestufter Form zu gewähren, und zwar abhängig von der Handels- und Energieintensität. Das Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FÖS) hat hierfür im Rahmen eines Forschungsprojekts Vorschläge erarbeitet.<sup>63</sup> Direkte Subventionen fossiler Energieträger durch § 54 EnergieStG sollten so schnell wie möglich auslaufen. Im Gegenzug sollte der Staat mit den Mehreinnahmen die Unternehmen gezielt beim Umstieg auf eine treibhausgasneutrale Produktion unterstützen.

Ferner sollten Vergünstigungen an ökologische Gegenleistungen geknüpft werden. Dazu gehört, dass sie ein Energiemanagementsystem einführen und in diesem Rahmen ein Energiesparprogramm erarbeiten und konsequent und nachprüfbar umsetzen.<sup>64</sup> Betriebe sollten außerdem zumindest jene Energiesparmaßnahmen verpflichtend durchführen, die sich aus einzelwirtschaftlicher Sicht lohnen. Auf diese Weise wäre sichergestellt, dass die Betriebe als

---

<sup>60</sup> Vgl. Fifo u. a. (2019), S. 28.

<sup>61</sup> Vgl. BMWi (2020b), S. 56.

<sup>62</sup> Ein *Level Playing Field* könnte durch einen „Klima-Klub“ geschaffen werden. Die Idee ist, dass sich mehrere Staaten bzw. Wirtschaftsregionen einem gemeinsamen Klimaschutzregime unterwerfen. Dazu sollten, neben der EU, jedenfalls auch andere große Industrieländer wie die USA oder China gehören.

<sup>63</sup> Vgl. Reuster u. a. (2019).

<sup>64</sup> Mit dieser Forderung auch Fifo u. a. (2019), S. 30.

Gegenleistung für die Steuerermäßigungen Energieeinsparungen und energieeffizientere Produktionsweisen realisieren.

Diese Aspekte sollten Berücksichtigung finden, wenn die Bundesregierung, wie jüngst angekündigt, für 2023 eine Neukonzeptionierung der Steuerentlastung des Produzierenden Gewerbes im Energie- und Stromsteuerrecht plant.<sup>65</sup> Eine solche Neukonzeption sollte neben den genannten Aspekten auch die energieträgerübergreifenden Effekte in den Blick nehmen und darauf ausgerichtet sein der aus Klimaschutzsicht sinnvollen Elektrifizierung den Weg zu ebnet.

### 2.1.2 Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe

Zusätzlich zur allgemeinen Strom- und Energiesteuerermäßigung erhalten Unternehmen des Produzierenden Gewerbes den sog. Spitzenausgleich.<sup>66</sup> Dabei werden den Unternehmen bis zu 90 % jener Ökosteuerzahlungen (Stromsteuer und Energiesteuer) erstattet, welche über die mit der ökologischen Steuerreform 1999 einhergehenden Entlastungen bei den Rentenversicherungsbeiträgen (Arbeitgeberanteil) hinausgehen.<sup>67</sup> Auf dieser Grundlage waren gem. 27. Subventionsbericht der Bundesregierung 9.409 Unternehmen bei der Strom- und 5.448 Unternehmen bei der Energiesteuer begünstigt.<sup>68</sup> Die Steuerausfälle durch den Spitzenausgleich beliefen sich im Jahr 2018 auf

**1.720 Mio. EUR.**

Davon entfielen 1.561 Mio. EUR auf die Stromsteuer und 159 Mio. EUR auf die Energiesteuer.<sup>69</sup>

Wie die allgemeine Strom- und Energiesteuerermäßigung soll auch der Spitzenausgleich eine Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Unternehmen durch die Ökosteuer vermeiden.<sup>70</sup> Allerdings schwächt der Spitzenausgleich den Anreiz zu energiesparendem Verhalten in den begünstigten Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sehr stark. Daher hat der Gesetzgeber den Spitzenausgleich 2011 gekürzt, und zwar von 95 % auf 90 %. Außerdem fordert das Gesetz seit der Verlängerung des Spitzenausgleichs über 2012 hinaus zwei Bedingungen zur Gewährung der Begünstigung:<sup>71</sup> Erstens müssen die Unternehmen ein Energie- oder Umweltmanagementsystem nach ISO 50 001 einführen<sup>72</sup> oder am europäischen Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS) teilnehmen;<sup>73</sup> und zweitens müssen sie Zielwerte zur Reduktion der Energieintensität einhalten, welche in der „Effizienzvereinbarung“ zwischen Bundesregierung und Industrie

---

<sup>65</sup> Vgl. BMF (2021), Anlage 8, lfd. Nr. 55, 59 et passim.

<sup>66</sup> Vgl. § 10 StromStG bzw. § 55 EnergieStG.

<sup>67</sup> Die Einnahmen aus der „Ökosteuer“ fließen zum größten Teil in die Rentenkasse. Auf diese Weise werden die Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gesenkt.

<sup>68</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 84 f.

<sup>69</sup> Vgl. ebd., S. 84 f., 390, 399.

<sup>70</sup> Vgl. ebd., S. 390, 399, und dazu ferner Fifo u. a. (2019), S. 25, 33.

<sup>71</sup> Vgl. § 10 Abs. 3 StromStG bzw. § 55 Abs. 4 EnergieStG. – Hintergrund waren hier Anforderungen im Zusammenhang mit dem EU-Beihilferecht. 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.

<sup>72</sup> Dabei sind 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, vgl. den letzten Absatz von § 10 Abs. 3 StromStG bzw. § 55 Abs. 4 EnergieStG.

<sup>73</sup> 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 oder das System in Anlage 2 der Spitzenausgleich-Effizienzsystemverordnung umsetzen (vgl. den letzten Absatz von § 10 Abs. 3 StromStG bzw. § 55 Abs. 4 EnergieStG sowie § 3 Spitzenausgleich-Effizienzsystemverordnung (SpaEFV).



festgehalten wurden.<sup>74</sup> Damit ist eine Inanspruchnahme der Subvention immerhin an strengere Anforderungen geknüpft als bei der allgemeinen Strom- und Energiesteuerermäßigung.<sup>75</sup>

Für eine Reform gilt hier das gleiche, was im Abschnitt 2.1.1 zur allgemeinen Energie- und Stromsteuervergünstigung gesagt wurde. Sollte ein *Level Playing Field* über internationale Kooperation beim Klimaschutz oder einen Grenzausgleich nicht hergestellt werden können, kommt eine Vergünstigung für Unternehmen grundsätzlich in Betracht – allerdings nur, sofern ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit tatsächlich gefährdet ist.<sup>76</sup> Die Höhe der Vergünstigung sollte nach der Handels- und Stromintensität gestaffelt werden. Außerdem sollte Begünstigung in Form einer teilweisen Rückvergütung der Steuer auf der Grundlage von Produktbenchmarks erfolgen.

Die direkte Subventionierung fossiler Energieträger über die teilweise Rückerstattung von Energiesteuerzahlungen sollte degressiv gestaltet werden und so schnell wie möglich auslaufen. Im Gegenzug sollte der Staat mit den Mehreinnahmen die Unternehmen gezielt beim Umstieg auf eine treibhausgasneutrale Produktion unterstützen.

Aus Umweltschutzsicht ist es sinnvoll, den Spitzenausgleich abzuschaffen, d. h. die 2012 beschlossene Befristung des Spitzenausgleichs bis zum 31.12.2022 nicht zu verlängern. Das Nebeneinander unterschiedlicher Subventionen, die letztlich alle zum Ziel haben, Gefährdungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch Belastungen aus der Strom- und Energiesteuer zu vermeiden, ist nicht sinnvoll und verursacht einen hohen Aufwand für Staat und Unternehmen. An seine Stelle könnte die oben beschriebene Regelung treten, die die Vergünstigungen einheitlich nach der Handels- und Stromintensität staffelt und nur gefährdete Unternehmen fördert.

Falls der Spitzenausgleich nicht abgeschafft wird, sollte der Staat zumindest in stärkerem Maße Gegenleistungen für die Begünstigung verlangen. So sollte der Gesetzgeber die Unternehmen verpflichten, zumindest die im Rahmen des Energie- bzw. Umweltmanagementsystems als rentabel identifizierten Energiesparmaßnahmen verpflichtend durchzuführen.<sup>77</sup> Ferner sollten die Zielwerte zur Reduktion der Energieintensität laut „Effizienzvereinbarung“ zwischen Bundesregierung und Industrie deutlich ambitionierter gestaltet werden. In den Jahren bis 2015 bis 2018 wurden die Zielwerte weit übererfüllt.<sup>78</sup> Hintergrund ist, dass sich schon durch Strukturänderungen in der deutschen Industrie und der Energiewirtschaft (Atomausstieg, Ausbau erneuerbare Energien, autonome Effizienzsteigerungen) die Energieintensität erheblich verringert. Die durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie beauftragte Evaluierungsstudie hat ein Einsparpotenzial in Höhe von über 4 % p. a. berechnet.<sup>79</sup> Dieser Wert sollte als Zielvorgabe nicht unterschritten werden.

---

<sup>74</sup> Vgl. BMWi (2012) sowie § 10 Abs. 3 Nr. 2 StromStG bzw. § 55 Abs. 4 Nr. 2 EnergieStG; vgl. ferner Prognos (2018).

<sup>75</sup> Vgl. Fifo u. a. (2019), S. 27, 35, sowie Abschnitt 2.1.1, weiter oben.

<sup>76</sup> Vgl. Reuster u. a. (2019).

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> Die tatsächliche Reduktion der Energieintensität war in den Jahren 2015 bis 2018 fast dreimal so hoch wie der vereinbarte Zielwert, vgl. Prognos (2018), S. 3f.

<sup>79</sup> Vgl. ebd., S. 38.

### 2.1.3 Strom- und Energiesteuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren

Ebenfalls aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind seit 2006 viele energieintensive Prozesse vollständig von der Energie- und Stromsteuer befreit.<sup>80</sup> 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 Steuervergünstigungen belaufen sich für das Jahr 2018 auf insgesamt

**1.290 Mio. EUR.**

Sie setzen sich zusammen aus 807 Mio. EUR im Rahmen der Stromsteuer und 483 Mio. EUR im Rahmen der Energiesteuer.<sup>81</sup>

Da bei den begünstigten industriellen Prozessen keine steuerlichen Anreize zum sparsamen Umgang mit Energie wirken, sind diese pauschalen Befreiungen für die genannten chemischen, metallurgischen und mineralogischen Produktionsverfahren zu streichen, zumindest soweit sie den Einsatz fossiler Energieträger betreffen. Europarechtlich ist dabei von Bedeutung, dass diese Steuerbefreiungen nach der EG-Energiesteuerrichtlinie – die grundsätzlich eine Besteuerungspflicht für Energieerzeugnisse und elektrischen Strom, mit Mindeststeuerbeträgen, vorsieht<sup>82</sup> – zwar zulässig, aber nicht zwingend vorgeschrieben ist.<sup>83</sup>

Ein differenzierteres Bild zeigt sich mit Blick auf die Vergünstigung im Rahmen der Stromsteuer. Dort ergeben sich durch den Abbau der Vergünstigung auf der einen Seite positive Wirkungen durch die Stärkung der ökonomischen Anreize zugunsten einer sparsamen und effizienten Stromnutzung. Gleichzeitig können jedoch ökologisch kontraproduktive Wirkungen entstehen, weil eine Erhöhung der Strompreise in bestimmten Bereichen den Übergang zu einer dekarbonisierten Wirtschaft hemmt. Dies betrifft zum Beispiel die Elektrolyse, die für den Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft von zentraler Bedeutung ist. Deshalb sind flankierend Fördermaßnahmen und eine geeignete Umgestaltung der staatlich bestimmten Strompreisbestandteile erforderlich, die postfossile Produktionstechniken *gezielt* fördern und Wettbewerbsverzerrungen abbauen.

Soweit es sich um Prozesse und Verfahren handelt, die international stark im internationalen Wettbewerb stehen, könnte zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit eine Staffelung der Vergünstigung nach der Strom- und Handelsintensität erfolgen. Hierzu hat das Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FÖS) bereits einen konkreten Vorschlag vorgelegt, der bereits in Abschnitt 2.1.1, weiter oben, erwähnt wurde und als Grundlage für eine Reform dienen könnte.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Vgl. § 9a StromStG sowie die §§ 37, 51 EnergieStG.

<sup>81</sup> Vgl. BMF (2019a), Anlagen 2 bzw. 8, lfd. Nr. 54 und 64.

<sup>82</sup> In Art. 4 Abs. 1 EnergieStRL heißt es: „Die Steuerbeträge, die die Mitgliedstaaten für Energieerzeugnisse und elektrischen Strom nach Artikel 2 vorschreiben, dürfen die in dieser Richtlinie vorgesehenen Mindeststeuerbeträge nicht unterschreiten.“

<sup>83</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 4, lit. b) EnergieStRL. – Hier wird, wie bei verschiedenen Subventionen dieses Berichts, die anstehende Reform der europäischen Energiesteuerrichtlinie für den Handlungsspielraum auf nationaler Ebene maßgeblich sein.

<sup>84</sup> Vgl. Reuster u. a. (2019).

#### 2.1.4 Energiesteuerbegünstigung für die Stromerzeugung

Für Energieerzeugnisse, die zur Stromerzeugung in ortsfesten Anlagen verwendet werden, kann eine Entlastung bei der Energiesteuer beantragt werden.<sup>85</sup> Bei Kohle ist dabei sogar eine vollständige Steuerbefreiung möglich.<sup>86</sup>

Als Subventionszweck wird im Subventionsbericht der Bundesregierung die Vermeidung der Doppelbesteuerung bei der Stromerzeugung ausgewiesen.<sup>87</sup> Im Jahr 2018 betrug der Subventionsumfang aufgrund dieser Begünstigung

**2.003 Mio. EUR.<sup>88</sup>**

Die Subvention begünstigt die Stromerzeugung aus fossilen Energien und widerspricht damit diametral den Zielen des Klimaschutzes. Daher sollte die Energiesteuerbegünstigung umgehend abgeschafft werden. Dies ist rechtlich durchaus möglich.<sup>89</sup> Zugleich sollten die Steuersätze der verschiedenen Energieträger angepasst werden, da Kohle bisher nur einen sehr geringen Energiesteuersatz aufweist. Andernfalls würde es zu einer einseitigen Verteuerung von Erdgas und einer relativen Begünstigung der besonders klimaschädlichen Kohle kommen.<sup>90</sup>

#### 2.1.5 Steinkohlesubventionen

Ende des Jahres 2018 wurde mit der Schließung der letzten beiden Bergwerke Prosper-Haniel und Ibbenbüren die einheimische Steinkohlenförderung eingestellt. Damit ist auch die Subventionierung des Absatzes von Steinkohle beendet, wobei nach 2018 noch nachschüssige Zahlungen anfallen.<sup>91</sup> Bereits im Jahr 2007 hatten sich der Bund sowie die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland mit der RAG AG und der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) darauf geeinigt, die Steinkohlesubventionen abzubauen und den subventionierten Steinkohlebergbau bis Ende des Jahres 2018 sozialverträglich zu beenden. Laut Subventionsbericht der Bundesregierung hat der Steinkohlebergbau im Jahr 2018 noch Absatzhilfen in Höhe von 967,3 Mio. EUR erhalten.<sup>92</sup> Bis 2014 war dies über Jahre der größte Posten unter den Finanzhilfen des Bundes, aber auch 2018 war es immerhin noch der zweitgrößte Posten.<sup>93</sup> Zu den Absatzhilfen kommen die sog. Anpassungsgelder des Bundes für Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus in Höhe von 90,4 Mio. EUR.<sup>94</sup>

Neben dem Bund gewährt auch das Land Nordrhein-Westfalen Subventionen für diese beiden Posten. So hat NRW im Jahr 2018 Zuschüsse für den Absatz in Höhe von 161,2 Mio. EUR sowie Mittel zur Finanzierung des Anpassungsgeldes in Höhe von 43,7 Mio. EUR bereitgestellt.<sup>95</sup>

<sup>85</sup> Vgl. § 53 EnergieStG.

<sup>86</sup> Vgl. § 37 EnergieStG.

<sup>87</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 384.

<sup>88</sup> Vgl. ebd.

<sup>89</sup> Vgl. FÖS/Klinski (2018).

<sup>90</sup> Vgl. FÖS (2021), S. 19f.

<sup>91</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 146

<sup>92</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 146. Die genaue Bezeichnung: „Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen.“ (ebd.)

<sup>93</sup> Vgl. BMF (2015), S. 18, und (2017), S. 22.

<sup>94</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 148.

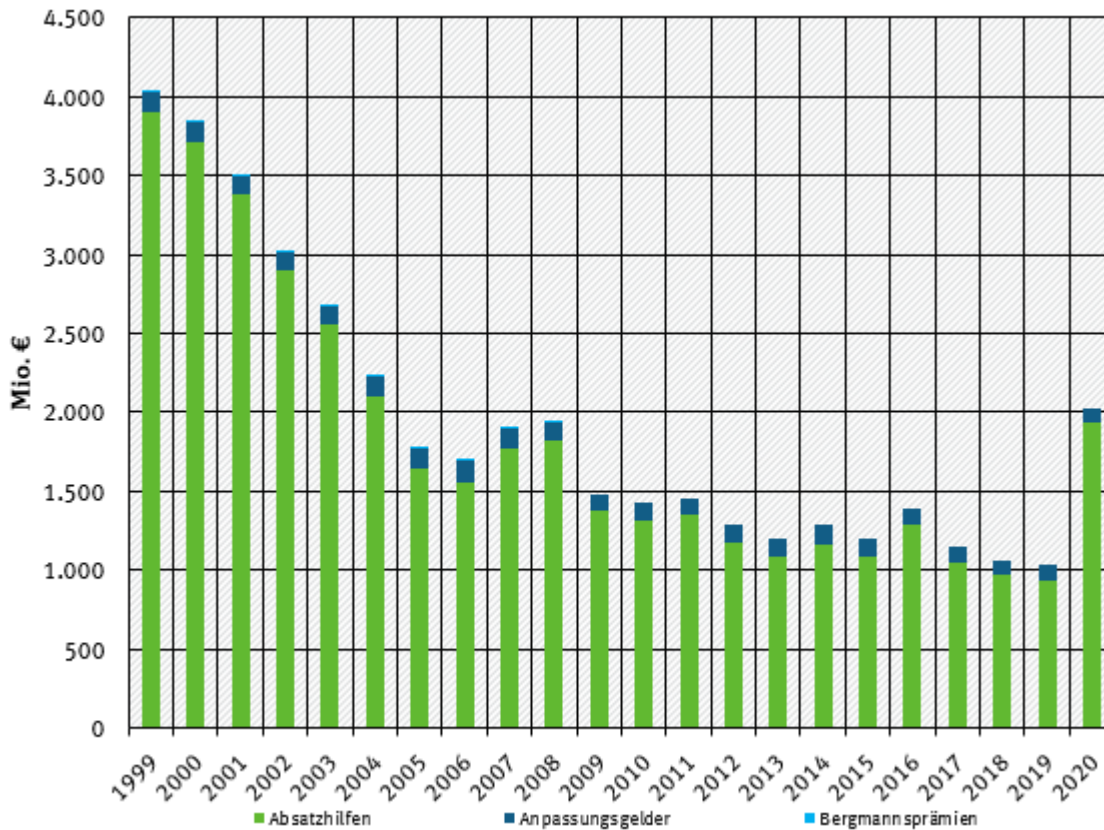
<sup>95</sup> Vgl. den Haushaltsplan auf der Internetpräsenz des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen, <https://www.haushalt.fm.nrw.de/grafik/index.php?type=2> – Der Posten „Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle für die Verstromung und an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen“ ist unter der Haushaltsstelle 14 750 683 20 631 geführt, der Posten „Landesanteil an der Finanzierung des Anpassungsgelds für Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus“ unter der Haushaltsstelle 11 029 698 20 253.

Damit summieren sich die Subventionen für die Steinkohle aus Bundes- und Landesmitteln im Jahr 2018 auf

**1.263 Mio. EUR.**

Abbildung 4 zeigt seit 1999 die Entwicklung der beiden genannten Finanzhilfen des Bundes (Absatzhilfen und Anpassungsgelder) zzgl. der bis 2008 bestehenden „Bergmannsprämie“.<sup>96</sup>

**Abbildung 4: Finanzhilfen des Bundes für Steinkohle von 1999 bis 2020**



Quelle: BMF (2019a, 2017, 2015, 2013, 2011, 2010, 2007, 2006, 2003, 2001).

In der Abbildung sind bereits die im 27. Subventionsbericht prognostizierten Werte für die Jahre 2019 und 2020 aufgeführt.<sup>97</sup> Das verdeutlicht, dass trotz der Einstellung der Steinkohleförderung Ende 2018 weiterhin Belastungen für den Bundeshaushalt bestehen. Bei den Absatzhilfen liegt es an nachschüssigen Zahlungen für 2018, die erst 2019 ausgeführt werden. Im Jahr 2020 sind einmalige Zahlungen von Zuschüssen für die Bewältigung von Bergbaualtlasten eingeplant.<sup>98</sup> Die endgültige Einstellung der Anpassungsgelder ist erst für das Jahr 2027 vorgesehen.<sup>99</sup>

Die Kosten der Steinkohleförderung sind in Deutschland im Vergleich zu den Gesteigungskosten 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

<sup>96</sup> Unter Tage tätigen Bergleuten wurde pro Schicht eine sog. „Bergmannsprämie“ gezahlt. 1956 wurde diese Prämie eingeführt, als staatliche Anerkennung für die risikofolle Tätigkeit, vgl. BMF (2007), S. 36.

<sup>97</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 146, 148.

<sup>98</sup> Vgl. ebd., S. 146.

<sup>99</sup> Vgl. ebd., S. 149.

Umweltprobleme und Folgekosten. Aus Kohlebergwerken entweicht das besonders klimaschädliche Treibhausgas Methan. Bergehalden 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 sogenannte 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. EUR (zzgl. Inflation, Basisjahr ist 2005) summieren werden.<sup>100</sup> Nach dem Steinkohlefinanzierungsgesetz<sup>101</sup> 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.

In Deutschland lagen die Umweltkosten (Treibhausgase und Luftschadstoffe) der Stromerzeugung durch Steinkohlekraftwerke 2019 bei etwa 11,6 Mrd. EUR.<sup>102</sup> 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 klimafreundliche Energiepolitik. Denn um die im Klimaschutzgesetz festgeschriebenen Klimaziele Deutschlands erreichen zu können, ist u. a. ein schneller Ausstieg aus der Kohleverstromung notwendig.<sup>103</sup> Deutschland hat mit dem Kohleausstiegsgesetz ein Ende der Kohleverstromung spätestens im Jahr 2038 beschlossen. In diesem Zusammenhang werden Stilllegungsprämien für Steinkohlekraftwerke gewährt, die auf der Basis von Ausschreibungen am Markt ermittelt werden.<sup>104</sup> Im Zuge der ersten Auktion wurden Stilllegungsprämien für elf Kraftwerksblöcke gewährt, wobei die Betreiber der Anlagen insgesamt rund 317 Mio. EUR erhalten.<sup>105</sup>

### 2.1.6 Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft

Die deutsche Braunkohlewirtschaft erhält auf verschiedene Art und Weise Subventionen. 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.<sup>106</sup> Die Länder sind befugt diesen Satz zeitweilig zu variieren oder bestimmte Rohstoffe von der Förderabgabe zu befreien, wovon die einzelnen Bundesländer in unterschiedlicher Weise Gebrauch machen. Auf Grundlage alter Rechte ist der Braunkohletagebau jedoch von dieser Förderabgabe gänzlich ausgenommen.<sup>107</sup> Im Jahr 2018 wurden in Deutschland 166,3 Mio. Tonnen Braunkohle gefördert.<sup>108</sup> Eine Förderabgabe in Höhe

<sup>100</sup> Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2010), S. 20.

<sup>101</sup> Vgl. Steinkohlefinanzierungsgesetz vom 20.12.2007.

<sup>102</sup> Bei einer reinen Zeitpräferenzrate von 1 %. Legt man eine reine Zeitpräferenzrate von 0 % zugrunde, betragen die Umweltkosten ca. 39 Mrd. EUR. Berechnung nach UBA Methodenkonvention (UBA 2020c, S. 19) und den Daten zur Bruttostromerzeugung nach AGEB (2020a).

<sup>103</sup> Vgl. <https://www.nachrichten-heute.net/686991-umweltbundesamt-fordert-nach-karlsruher-klima-urteil-frueheren-kohleausstieg.html>

<sup>104</sup> Vgl. <https://www.bmu.de/themen/klimaschutz-anpassung/klimaschutz/nationale-klimapolitik/fragen-und-antworten-zum-kohleausstieg-in-deutschland>

<sup>105</sup> Vgl. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/staat-zahlt-317-millionen-euro-fuer-stillgelegte-kohlekraftwerke-a-1fce62d3-fcac-43f1-96ad-09aa3d85be38>

<sup>106</sup> Vgl. § 31 BbergG.

<sup>107</sup> Vgl. § 151 Absatz 2 Nr. 2 BbergG.

<sup>108</sup> Vgl. [kohlenstatistik.de](http://kohlenstatistik.de), Zugriff Juli 2021.



von 10 % des Preises von 16,06 EUR/Tonne<sup>109</sup> würde daher ca. 267 Mio. EUR pro Jahr ausmachen.

Eine weitere Subvention besteht in der Nichtheranziehung der Braunkohlewirtschaft zur Entrichtung eines Wasserentnahmeentgelts. Wasserentnahmeentgelte sind in den meisten Bundesländern eingeführt und werden in allen Bundesländern mit Braunkohletagebau erhoben. Sie dienen u. a. dazu, den Verursachern die durch die Entnahme des öffentlichen Guts „Wasser“ entstehenden Umwelt- und Ressourcenkosten in Rechnung zu stellen.<sup>110</sup> Sofern die durch die Sumpfungen (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 Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Niedersachsen 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 subventionieren insofern die Braunkohlewirtschaft.<sup>111</sup>

Das Umweltbundesamt schätzt die Subventionierung der unentgeltlichen Wasserentnahme auf etwa 20 Mio. EUR jährlich, wenn man die – zwischen den Bundesländern differierenden – Wasserentnahmeentgelte als Richtwerte für die Kosten der Ressourcennutzung ansetzt.<sup>112</sup>

Mit dem Verzicht auf die Erhebung der Förderabgabe für Bodenschätze sowie der weitgehenden Freistellung von den Wasserentnahmeentgelten begünstigen Bund und Länder die Braunkohle implizit durch die unentgeltliche Nutzung von Ressourcen um jährlich insgesamt

**mindestens 287 Mio. EUR.**

Braunkohle ist, bezogen auf den Energiegehalt, der fossile Energieträger mit der höchsten Klima-, Umwelt- und Gesundheitsbelastung. Zu den gravierenden Tagebaufolgen gehört die Zerstörung des natürlichen Grundwasserhaushalts, was mit Schädigungen von Trinkwasserbrunnen, Feuchtgebieten und deren Pflanzen- und Tierarten verbunden ist. Neben den Schäden für den Naturhaushalt verursacht die Absenkung des Grundwasserspiegels einen hohen Energiebedarf. Ein Beispiel für die weiträumige Beeinträchtigung der Gewässerqualität durch Tagebaue ist an der Spree zu beobachten. Der Braunkohletagebau in der Lausitz verursacht eine Belastung der Spree mit Eisenhydroxid und Sulfat (sog. Verockerung). Beide Stoffe sind in höheren Konzentrationen schädlich. Neben Folgen für Flora und Fauna ist durch die Braunfärbung der Spree auch der Tourismus betroffen.<sup>113</sup>

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 notwendig, um diese wieder nutzen zu können. Hierfür waren und sind erhebliche finanzielle

<sup>109</sup> Eigene Berechnungen; zu Grunde gelegt wurde ein Preis von 6,4 EUR/MWh (vgl. Bundesregierung 2019, S. 41 f.) und ein Wert von ca. 2,51 MWh für 1 t Braunkohle (AG Energiebilanzen, Einheitenumrechner).

<sup>110</sup> Vgl. Art. 9 EG-WRRL.

<sup>111</sup> Brandenburg: § 40 Abs. 4 Nr. 7 BbgWG (Brandenburgisches Wassergesetz); Niedersachsen: § 21 Abs. 2 Nr. 12 NWG (Niedersächsisches Wassergesetz); Sachsen: § 23 Abs. 4 Nr. 6 SächsWG (Sächsisches Wassergesetz); Sachsen-Anhalt: § 105 Abs. 1 S. 3 WG LSA (Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt) bzw. § 1 Abs. 3 Nr. 7 WasseEE-VO LSA (Verordnung über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern für das Land Sachsen-Anhalt). – Nordrhein-Westfalen hingegen hat 2011 die Ausnahmeregelung für Braunkohle abgeschafft. Hier wurde der frühere § 1 Abs. 2 Nr. 9 WasG (Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen) gestrichen.

<sup>112</sup> Der Umfang dieser Subvention ist schwer genau zu quantifizieren, insofern kommt es hier auf die die Größenordnung an. Lechtenböhrmer u. a. (2004, S. 43) weisen eine Schätzung zwischen 22,8 und 57,7 Mio. EUR aus. Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) schätzte im Jahr 2018 die Vergünstigung durch den Verzicht auf Wasserentnahmeentgelte für das Jahr 2017 auf einen Umfang von 17 Mio. EUR (FÖS 2018a, S. 9). Das Umweltbundesamt hält die Schätzung des Werts der unentgeltlichen Wasserentnahme von 20 Mio. EUR pro Jahr insofern für plausibel.

<sup>113</sup> Vgl. Uhlmann u. a. (2015).

Mittel notwendig. Für die Braunkohlesanierung der Altlasten aus DDR-Zeiten in der Lausitz und in Mitteldeutschland stellen Bund und Länder von 2018 bis 2022 1,21 Mrd. EUR bereit.<sup>114</sup>

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 CO<sub>2</sub>-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 1,6 EUR/Tonne Braunkohle. Für den Braunkohletagebau sollten die Länder – wie in Nordrhein-Westfalen bereits umgesetzt – auch Wasserentnahmeentgelte erheben. Braunkohlekraftwerke und -tagebaue sollten weder explizite noch implizite Subventionen erhalten, die dem Verursacherprinzip widersprechen.

In den kommenden Jahren ist ein Rückgang des Subventionsvolumens zu erwarten, da durch den geplanten Kohleausstieg die Braunkohleverfeuerung in Deutschland abnehmen wird und Braunkohlen auf Grund ihres geringen Energiegehalts nicht exportiert werden. Allerdings erhält die Braunkohlewirtschaft in den kommenden Jahren Ausgleichszahlungen in Milliardenhöhe wegen der vereinbarten Stilllegung von Braunkohlekraftwerken. Im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrags hat die Bundesregierung den Betreibern der Braunkohlekraftwerke insgesamt Ausgleichszahlungen von 4,35 Mrd. EUR zugesagt. Im Gegenzug verzichten die Unternehmen auf Klagen gegen Stilllegungen ihrer Anlagen und auf betriebsbedingte Kündigungen.<sup>115</sup>

### 2.1.7 Energiesteuervergünstigungen für Kohle

Kohle blieb – im Gegensatz zu anderen Heizstoffen wie Heizöl und Erdgas – in Deutschland lange Zeit unbesteuert. 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 EUR/Gigajoule (GJ), bezogen auf den Heizwert.<sup>116</sup> Er entspricht dem Mindeststeuersatz der EU-Energiesteuerrichtlinie für die private Verwendung von Kohle. Die Kohlesteuer für private Haushalte blieb aus sozialen Gründen bis 2010 ausgesetzt. Seit Januar 2011 zahlen auch private Verbraucher den Steuersatz von 0,33 EUR/GJ.

Gemessen am Energie- und CO<sub>2</sub>-Gehalt wird Kohle viel geringer besteuert als andere fossile Energieträger. Dies führt im Wärmemarkt zu Wettbewerbsverzerrungen, die mit hohen gesellschaftlichen Kosten verbunden sind. Denn bei Kohle handelt es sich um den umwelt- und klimaschädlichsten fossilen Heizstoff und der Energiesteuersatz spiegelt die von der Kohlenutzung ausgehenden Umwelt- und Gesundheitsbelastungen durch Schwefeldioxid, CO<sub>2</sub>-Emissionen und Feinstaub nicht annähernd wider. Der niedrige Energiesteuersatz für Kohle ist daher als umweltschädliche Subvention einzuordnen.

Grundsätzlich sollte sich die Energiebesteuerung an einheitlichen Maßstäben orientieren, etwa am Energiegehalt und der CO<sub>2</sub>-Intensität. Bemisst man den Energiesteuersatz zu 50 % am Energiegehalt und zu 50 % an den entstehenden CO<sub>2</sub>-Emissionen und nimmt man als Referenzgröße den aktuellen Steuersatz für leichtes Heizöl von 61,35 EUR/1.000 Liter, so liegt der angemessene Steuersatz für Kohle bei 1,98 EUR/GJ und damit sechsmal höher als der derzeit

<sup>114</sup> Vgl. Bund-Länder-Geschäftsstelle für die Braunkohlesanierung (2020); vgl. dazu ferner UBA (2021b), S. 57.

<sup>115</sup> Vgl. <https://www.bmu.de/themen/klimaschutz-anpassung/klimaschutz/nationale-klimapolitik/fragen-und-antworten-zum-kohleausstieg-in-deutschland>

<sup>116</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 9 EnergieStG.

gültige.<sup>117</sup> Multipliziert man diese Steuersatzdifferenz (1,65 EUR/GJ) mit der versteuerten Menge an Kohle für das Jahr 2018 i. H. v. 51.427.228 GJ, so ergibt sich für 2018 ein Subventionsvolumen von rund

**85 Mio. EUR.**

Zur Beseitigung der umweltschädlichen Begünstigung von Kohle auf dem Wärmemarkt ist es daher notwendig und sinnvoll den Energiesteuersatz von Kohle anzuheben. Er sollte sowohl für die betriebliche als auch die private Verwendung gleichermaßen gelten.

Hier wird auch die Reform der europäischen Energiesteuerrichtlinie wegweisend sein. Der vorgeschlagene Mindeststeuersatz für Kohle aus dem Entwurf der Europäischen Kommission liegt mit 0,9 EUR/GJ deutlich über dem derzeitigen Steuersatz in Deutschland. Zudem ist eine regelmäßige Anpassung des Steuersatzes an die Inflation vorgesehen.<sup>118</sup> Bei einer Besteuerung aller fossilen Energieträger nach dem Energiegehalt müsste er jedoch noch deutlich höher sein, wenn man den aktuellen Steuersatz für Heizöl als Referenzwert nimmt.

Zur Vermeidung sozialer Härten sollte der Staat flankierend ein Förderprogramm auflegen, das den Ersatz der häufig alten und ineffizienten Kohleheizungen finanziell fördert. Dabei ist sicherzustellen, dass nur Fördergelder für klimafreundliche Lösungen gewährt werden, zum Beispiel für Wärmepumpen.

### **2.1.8 Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen**

Das sogenannte Herstellerprivileg des Energiesteuergesetzes erlaubt es Betrieben, die Energieerzeugnisse produzieren – also z. B. Raffinerien, Gasgewinnungs- und Kohlebetriebe –, für ihre Produktion Energieträger steuerfrei zu verwenden.<sup>119</sup> Dies betrifft sowohl auf dem eigenen Betriebsgelände hergestellte als auch fremdbezogene Energieerzeugnisse – wie Mineralöle, Gase oder Kohle. Die entstehenden Steuerausfälle für 2018 betragen nach Angaben der Bundesregierung

**342 Mio. EUR.<sup>120</sup>**

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 umweltpolitisch 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 Regelungen 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,

---

<sup>117</sup> Orientiert man den Energiesteuersatz nur am Energiegehalt, wie dies die EU-Kommission bei ihrem Vorschlag zur Reform der Energiesteuerrichtlinie vorschlägt, ergibt sich ein etwas geringerer Steuersatz.

<sup>118</sup> Vgl. EU-KOM (2021).

<sup>119</sup> Vgl. §§ 26, 37, 44, 47a EnergieStG.

<sup>120</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 379.



diese Rückstände unkontrolliert für anderweitige, aus Umweltschutzsicht besonders schädliche Nutzungen – etwa als Schweröl – zu verwenden.

Zentral für jedwede Reformbemühung ist, dass das Herstellerprivileg EU-weit besteht und die europäische Energiesteuerrichtlinie die Besteuerung eigenerzeugter Energieträger ausschließt.<sup>121</sup> EU-rechtlich möglich ist derzeit nur die Besteuerung zugekaufter Energieträger. Daher ist eine Aufhebung des Besteuerungsverbots für eigenerzeugte Energieträger in der Energiesteuerrichtlinie anzustreben. Bereits im Jahr 2009 wurde in einem vom BMF beauftragten Gutachten eine entsprechende Änderung dieser Richtlinie angemahnt.<sup>122</sup> Die geplante Reform der europäischen Energiesteuerrichtlinie bietet die Chance, dies umzusetzen.

### 2.1.9 Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger

Energieerzeugnisse, die nicht als Heiz- oder Kraftstoff bzw. deren Herstellung dienen, sind von der Energiebesteuerung ausgenommen.<sup>123</sup> 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 2018 entsprach die nicht-energetische Energieverwendung in Deutschland einem Energieäquivalent von 807 PJ (Petajoule). Das waren 6,1 % des gesamten Primärenergieverbrauchs.<sup>124</sup>

Die Steuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Rohstoffe ist nicht gerechtfertigt. Denn auch die stoffliche Nutzung verbraucht endliche Ressourcen und es entstehen im Verlauf des Produktlebenszyklus Abfälle und Treibhausgasemissionen. Selbst bei der Produktion und Nutzung chemischer und petrochemischer Erzeugnisse bilden sich Treibhausgase, weil dabei Kohlenstoff oxidiert und als CO<sub>2</sub> entweicht.

Referenzgrößen für eine angemessene Besteuerung stellen die Steuersätze für leichtes Heizöl 61,35 EUR/1.000 Liter (entspricht 1,69 EUR/GJ) und für Erdgas von 5,50 EUR/MWh (entspricht 1,53 EUR/GJ) dar.<sup>125</sup> Unter Berücksichtigung des Verbrauchs von 807 PJ ergibt sich im Jahr 2018 ein Steuerausfall von 1.362 Mio. EUR bzw. 1.236 Mio. EUR. Im Mittelwert ergibt sich ein Steuerausfall von 1.299 Mio. EUR. Da der überwiegende Teil der nicht-energetischen Verwendung aber auf das höher besteuerte Heizöl entfällt, ist der Wert als Mindestwert anzusehen. Auf dieser Grundlage beträgt das Subventionsvolumen für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger

**mindestens 1.299 Mio. EUR.**

Politisch sind vor diesem Hintergrund also 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

<sup>121</sup> Vgl. Art. 21 Abs. 3 Satz 1 EG-Energiesteuerrichtlinie.

<sup>122</sup> Vgl. Fifo u. a. (2009), S. 17.

<sup>123</sup> Vgl. § 25 Abs. 1 EnergieStG.

<sup>124</sup> Vgl. AGEB (2020b), Tabelle 2.2. Für die Berechnung des Anteils ist ein Primärenergieverbrauch i. H. v. 13.129 PJ zugrunde gelegt (vgl. ebd.).

<sup>125</sup> Vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 3, 4 EnergieStG. – GJ steht für Gigajoule.

werden. Die geplante Reform der europäischen Energiesteuerrichtlinie bietet die Chance, dies umzusetzen.

### 2.1.10 Kostenlose Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen

Seit Beginn der dritten Handelsperiode (2013–2020) werden die Emissionsberechtigungen im Rahmen des europäischen Emissionshandels überwiegend versteigert. So müssen für die Emissionen aus der Stromerzeugung alle Berechtigungen am Markt erworben werden.<sup>126</sup> Grundsätzlich ist die Versteigerung von Emissionsberechtigungen zu bevorzugen, da nur auf diese Weise dem Verursacherprinzip vollständig Rechnung getragen wird und die Erlöse daraus für Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden könnten. Solange im Wettbewerb stehende Unternehmen im Ausland aber geringeren Klimaschutzanforderungen bzw. niedrigeren oder gar keinen CO<sub>2</sub>-Preisen unterliegen, besteht das Risiko des Verlustes der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen energieintensiven Industrie bzw. der Verlagerung von Produktion und den damit verbundenen Emissionen (*Carbon Leakage*) ins Ausland. Für die Industrie- und Wärmeerzeugung wird daher eine jährlich absinkende kostenlose Zuteilung anhand strenger, EU-einheitlicher Benchmarks erteilt.<sup>127</sup>

Durch die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen verzichtet der Staat auf Einnahmen, die er bei einer Versteigerung der Emissionsberechtigungen erzielt hätte. Bei der kostenlosen Vergabe von Emissionsberechtigungen handelt es sich somit um eine implizite Subvention (indirekte Budgetwirkung, staatliche Bereitstellung von Rechten zu Preisen, die unterhalb des Marktpreises liegen). Die kostenlose Zuteilung verändert nicht die Höhe des *Caps*, d. h. die Gesamtmenge an Emissionen, die ausgestoßen werden darf. Es besteht allerdings die Gefahr, dass der Anreiz für die Industrie, ihre Emissionen zu reduzieren, geringer wird.<sup>128</sup> Außerdem könnten Investitionen in emissionsintensive Verfahren und Technologien getätigt werden (sogenannte *Lock in*-Effekte) oder Investitionen in emissionsarme Verfahren und Technologien ausbleiben. Andererseits dient die kostenlose Zuteilung dazu, eine anspruchsvolle Klimaschutzpolitik unter Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen energieintensiven Industrie zu ermöglichen und *Carbon Leakage* zu vermeiden. Da die kostenlose Zuteilung nach EU-weit einheitlichen Regelungen erfolgt, kann Deutschland die Höhe dieser Subvention auch nicht direkt beeinflussen.

Im Jahr 2018 wurden in Deutschland rund 145 Mio. der jährlichen Treibhausgas-Emissionsberechtigungen den Anlagen der energieintensiven Industrie und in begrenztem Umfang der Energiewirtschaft kostenlos zugeteilt.<sup>129</sup> Mit dem durchschnittlichen Preis des Jahres 2018 in Höhe von 15,96 EUR pro Emissionsberechtigung bzw. pro Tonne CO<sub>2</sub>-Äquivalent<sup>130</sup> bewertet, ergibt das ein Subventionsvolumen in Höhe von

**2.134 Mio. EUR.**

<sup>126</sup> Ausnahmen gibt es laut Artikel 10c der Emissionshandelsrichtlinie für osteuropäische Mitgliedstaaten, die den Stromerzeugern im Gegenzug für Investitionen in die Modernisierung und Diversifizierung der Stromerzeugung eine kostenlose Zuteilung gewähren können.

<sup>127</sup> Auch der innereuropäische Luftverkehr unterliegt dem Europäischen Emissionshandel, Luftfahrzeugbetreiber erhalten rund 85 % der für den Luftverkehr vorgesehen Emissionsobergrenze als kostenlose Zuteilung. Da im EU ETS aber nicht die Luftverkehrsemissionen, sondern stattdessen die Luftfahrzeugbetreiber einzelnen Staaten zugeordnet werden, lassen sich keine direkten Rückschlüsse auf den deutschen Anteil dieser Emissionen bzw. der kostenlosen Zuteilung ziehen. Daher wird auf eine Ausweisung der kostenlosen Zuteilung für den deutschen Luftverkehr in diesem Bericht verzichtet.

<sup>128</sup> Vgl. BMU (2018).

<sup>129</sup> Auf die Energieanlagen entfielen rund 15,5 % der kostenlos zugeteilten Emissionsberechtigungen, auf die Industrie 84,5 %, vgl. DEHSt (2019), S. 68f.

<sup>130</sup> Vgl. DEHSt (2019).

Die Höhe der Subvention schwankt über die Jahre: einerseits verringert sich die kostenlose Zuteilung jedes Jahr, andererseits unterlag der Preis für eine Emissionsberechtigung in den vergangenen Jahren großen Schwankungen. Während eine Emissionsberechtigung im Jahr 2016 im Durchschnitt 5,36 EUR kostete, stieg der Durchschnittspreis auf knapp 16 EUR im Jahr 2018 und knapp 25 EUR im Jahr 2019. Mittlerweile sind Zertifikatspreise von mehr als 50 EUR zu verzeichnen, unter anderem bedingt durch die Anhebung der EU-Klimaschutzziele.

Der Umfang der kostenlosen Zuteilung ist beschränkt: Jedes Unternehmen erhält nur so viele Zertifikate wie die EU-weit effizientesten Unternehmen in diesem Sektor. Für 52 Produkte gibt es einen derartigen Emissionsbenchmark, für die anderen Produkte werden sog. *Fall Back*-Ansätze angewendet. Je weniger die Emissionen einer bestimmten Anlage über diesem Produktbenchmark liegen, desto weniger Zertifikate muss ein Unternehmen für diese Anlage zukaufen. Die Benchmarks werden in der vierten Handelsperiode (2021–2030) schrittweise abgesenkt.<sup>131</sup> Außerdem wird über Alternativen und Ergänzungen zur kostenlosen Zuteilung aktuell auf europäischer Ebene diskutiert, mit dem Ziel *Carbon Leakage* bei ambitionierteren Klimazielen zu vermeiden.

### **2.1.11 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).<sup>132</sup> 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 CO<sub>2</sub>-Kosten erarbeitet, die von der Europäischen Kommission genehmigt wurde und rückwirkend seit Januar 2013 gilt.<sup>133</sup> Im Jahr 2018 wurden insgesamt rund 202 Mio. EUR an 322 Unternehmen als Strompreiskompensation für das Jahr 2017 ausgezahlt. Für 2018 wurden im Jahr 2019, bei gleichbleibender Zahl der Unternehmen, aufgrund des etwas höher anzusetzenden Preises für Emissionszertifikate rund

**219 Mio. EUR**

ausgezahlt.<sup>134</sup> Die Finanzierung erfolgt aus dem Energie- und Klimafonds (EKF).

Die Strompreiskompensation läuft der Wirkungsweise des Emissionshandels zuwider: Der Preis der Emissionsberechtigungen aus dem EU-Emissionshandel spiegelt sich auch in den Strompreisen wider und setzt so Anreize für eine verbesserte Energieeffizienz. 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. Im Jahr 2019 waren 13 Kompensationssysteme in zwölf EU-Mitgliedstaaten durch die Kommission genehmigt (Deutschland, Belgien-Flandern und Wallonie, Finnland, Frankreich, Griechenland,

<sup>131</sup> Vgl. [https://www.dehst.de/DE/Europaeischer-Emissionshandel/Anlagenbetreiber/2021-2030/2021-2030\\_node.html](https://www.dehst.de/DE/Europaeischer-Emissionshandel/Anlagenbetreiber/2021-2030/2021-2030_node.html)

<sup>132</sup> Vgl. Art. 10a Abs. 6 der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten. Eingefügt wurde die Regelung durch die Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der o. g. Richtlinie.

<sup>133</sup> Vgl. 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 CO<sub>2</sub>-Emissionen besteht (Beihilfen für indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten) vom 23. Juli 2013 (BANz AT 06.08.2013 B2), zuletzt geändert durch die 2. Änderung der Richtlinie (BANz AT 28.08.2017 B1).

<sup>134</sup> Vgl. DEHSt (2020), S. 3.

Großbritannien, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Polen, Spanien, Slowakei). Hinzu kommt ein weiteres System in Norwegen.

Deshalb sollte die Begünstigung durch die Strompreiskompensation grundsätzlich abgeschafft werden. Solange jedoch die direkten CO<sub>2</sub>-Kosten des Emissionshandels zur Vermeidung von *Carbon Leakage* durch eine kostenlose Zuteilung ausgeglichen werden, ist es schwer zu begründen, warum es keine Kompensation der indirekten CO<sub>2</sub>-Kosten geben soll. Es gilt jedoch sowohl für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten im Emissionshandel wie für die Strompreiskompensation, dass die Begünstigungen nur für diejenigen Unternehmen gelten sollten, die tatsächlich *Carbon Leakage*-gefährdet sind. Über Alternativen und Ergänzungen zur kostenlosen Zuteilung zum Schutz vor *Carbon Leakage* wird aktuell auf europäischer Ebene diskutiert. Je nach Ausgestaltung muss die Einführung bestimmter Instrumente auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Strompreiskompensation haben.

Für die 4. Handelsperiode sieht die Emissionshandelsrichtlinie im Vergleich zur 3. Handelsperiode nicht mehr nur die Möglichkeit einer Kompensation für indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten vor, sondern enthält eine Aufforderung an die Mitgliedstaaten, entsprechende finanzielle Maßnahmen zu erlassen.

Die europarechtliche Grundlage für die Strompreiskompensation sind die Beihilfeleitlinien für indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten des EU-ETS. Diese wurden von der Europäischen Kommission (KOM) für die vierte Handelsperiode überarbeitet und im September 2020 veröffentlicht.<sup>135</sup>

Sie beinhalten insbesondere Anpassungen der Liste der beihilfefähigen Sektoren gemäß Anhang II, eine konstante Beihilfehöchstintensität von 0,75 für den gesamten Zeitraum 2021–2030, tatsächliche Produktionsmengen und Stromverbräuche als Berechnungsgrundlage der Beihilfe, die Pflicht zur Durchführung von ökologischen Gegenleistungen ab einer bestimmten Unternehmensgröße sowie die Möglichkeit der Erhöhung des Beihilfebetrages in Abhängigkeit von der Bruttowertschöpfung der antragstellenden Unternehmen.

Die Möglichkeit, den Beihilfebetrag in Abhängigkeit von der Bruttowertschöpfung der antragstellenden Unternehmen aufzustocken, ist negativ zu bewerten, weil dadurch die ausgezahlte Strompreiskompensation noch einmal deutlich steigen würde.

Die Pflicht, ökologische Gegenleistungen vorzunehmen, ist eine positive Neuerung – erstmals müssen Unternehmen nicht nur ein Energiemanagementsystem einführen, sondern auch Maßnahmen z. B. zur Verbesserung der Energieeffizienz durchführen, um die Strompreiskompensation zu erhalten.

Die Umsetzung der EU-Beihilfeleitlinien erfolgt auf nationaler Ebene durch eine Förderrichtlinie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Die deutsche Förderrichtlinie für die Strompreiskompensation ab 2021 war bei Redaktionsschluss noch nicht veröffentlicht, sodass die konkrete Umsetzung in Deutschland noch nicht bekannt ist.

### **2.1.12 Besondere Ausgleichsregelung des EEG**

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ist ein Instrument zur Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien im Interesse des Klima- und Umweltschutzes. Ziel ist es, den Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch bis zum 2030 auf 65 % zu steigern und bis 2050 Treibhausgasneutralität in der Stromerzeugung zu erreichen.<sup>136</sup> Die

---

<sup>135</sup> Vgl. EU-KOM (2020c).

<sup>136</sup> Vgl. § 1 Abs. 1, 2, 3 EEG 2021.

Finanzierung der Förderung erneuerbarer Energien erfolgt über eine Umlage auf den Stromverbrauch.<sup>137</sup>

Mit der sog. Besonderen Ausgleichregelung des EEG (BesAR) sollen die Belastungen, die durch die Umlage entstehen, für bestimmte Nutzergruppen begrenzt werden.<sup>138</sup> Dazu zählen stromkostenintensive Unternehmen<sup>139</sup> sowie Betreiber von Schienenbahnen.<sup>140</sup> Seit dem neuen EEG 2021 fallen nun auch unter die BesAR:

- ▶ Strom, der von Unternehmen zur elektrochemischen Herstellung von Wasserstoff verbraucht wird,<sup>141</sup> und
- ▶ landseitig bezogener Strom, der von Landstromanlagen an Seeschiffe geliefert wird und auf Seeschiffen verbraucht wird.<sup>142</sup>

Die Zielstellung der BesAR für stromkostenintensive Unternehmen richtet sich auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Dabei wird, wie bei Vergünstigungen bei der Strom- und Energiesteuer, die Gefahr einer möglichen Produktionsverlagerung ins Ausland adressiert, mit den Risiken mit Blick auf Beschäftigung und *Carbon Leakage*. Zusätzlich wird bei der BesAR teilweise noch das Risiko einer Erhöhung der Umlage angeführt, da sich die Umlage bei Produktionsverlagerungen ins Ausland auf einen geringeren Letztverbraucherkreis verteilen würde.<sup>143</sup> Allerdings ist der Nettoeffekt unklar, da sich die Umlage nicht zuletzt auch durch die (Ausweitung der) Vergünstigungsregelungen erhöht.

Damit ein Unternehmen als stromkostenintensiv gilt, muss es nach § 64 Abs. 1 EEG 2021 einer der Branchen aus Anlage 4 EEG 2021 angehören, im letzten Geschäftsjahr eine voll oder anteilig umlagepflichtige Strommenge von mehr als 1 GWh verbraucht haben und eine Stromkostenintensität von mindestens zwischen 11 % (Liste 1) bzw. 20 % (Liste 2) aufweisen.<sup>144</sup> Für diese Unternehmen wird die EEG-Umlage für die Stromverbräuche oberhalb der ersten Gigawattstunde auf 15 % des regulären Umlagesatzes begrenzt.<sup>145</sup> Die zu zahlende Umlage wird ggf. noch weiter reduziert, da sie maximal 0,5 % (bei Stromkostenintensität mind. 20 %) bzw. 4,0 % (bei Stromkostenintensität unter 20 %) der Bruttowertschöpfung betragen

<sup>137</sup> Ausgehend von der Prämisse, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien in der Summe günstig für die Umwelt ist, wird die Förderung selbst (Einspeisevergütung) in diesem Bericht nicht betrachtet.

<sup>138</sup> Vgl. §§ 63 bis 69a EEG 2021.

<sup>139</sup> Vgl. § 63 Nr. 1 i. V. m. § 64 EEG 2021.

<sup>140</sup> Vgl. § 63 Nr. 2 i. V. m. §§ 65 und 65a EEG 2021. Dabei werden mit dem EEG 2021 nun auch elektrisch betriebene Busse (geregelt in § 65a EEG 2021) tatbestandlich erfasst.

<sup>141</sup> Vgl. § 63 Nr. 1a i. V. m. § 64a EEG 2021.

<sup>142</sup> Vgl. § 63 Nr. 3 i. V. m. § 65b EEG 2021.

<sup>143</sup> Vgl. BAFA (2019a), S. 1.

<sup>144</sup> Damit ein Unternehmen den Tatbestand als stromkostenintensives Unternehmen erfüllt, muss es nach § 64 Abs. 1 EEG 2021 einer der Branchen aus Anlage 4 EEG 2021 angehören, im letzten Geschäftsjahr eine voll oder anteilig umlagepflichtige Strommenge von mehr als 1 GWh verbraucht haben, eine Stromkostenintensität von mindestens zwischen 11 % bzw. 20 % (abhängig von der Listenzuordnung [„Liste 1“, „Liste 2“] in Anlage 4 EEG 2021 sowie – bei Liste 1 – dem konkreten Antragsjahr), aufweisen und ein zertifiziertes Energie- oder Umweltmanagementsystem betreiben. Hinsichtlich des letzten Punktes gilt: Hat das Unternehmen im letzten Geschäftsjahr weniger als 5 GWh Strom verbraucht, so ist auch ein sog. alternatives System zur Verbesserung der Energieeffizienz nach § 3 der Spitzenausgleich-Effizienzsystemverordnung ausreichend.

<sup>145</sup> Vgl. § 64 Abs. 2 Nr. 1, 2 EEG 2021. – Im Jahr 2018, unter dem EEG 2017, wurde die zu zahlende Umlage auf lediglich 20 % begrenzt, wenn es sich um ein Unternehmen der „Liste 2“ des Anhangs 4 EEG 2017 handelte, sofern die Stromkostenintensität zwischen 14 und 17 % betragen hat (vgl. § 64 Abs. 2 Nr. 2b EEG 2017).

soll.<sup>146</sup> Allerdings darf die zu zahlende Umlage für den Stromanteil oberhalb 1 Gigawattstunde einen Wert von 0,1 Cent/kWh nicht unterschreiten.<sup>147</sup>

Für die Schienenbahnen zielt die BesAR auf die Sicherung der *intermodalen* Wettbewerbsfähigkeit, d. h. den Wettbewerb zwischen verschiedenen Verkehrsträgern. Voraussetzung für eine Begrenzung der EEG-Umlage ist der Nachweis, dass die Strommenge unter Ausschluss der rückgespeisten Energie mindestens 2 GWh betrug und an der betreffenden Abnahmestelle im letzten Geschäftsjahr „unmittelbar für den Fahrbetrieb“ verbraucht wurde.<sup>148</sup> Ist der Nachweis erbracht, so wird dem Unternehmen für die gesamte Strommenge, die es unmittelbar für den Fahrbetrieb verbraucht (unter Ausschluss der rückgespeisten Energie), an der betreffenden Abnahmestelle auf 20 % der gewöhnlichen Umlageschuld begrenzt.<sup>149</sup>

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) ist verantwortlich für die Abwicklung der BesAR. Für das Jahr 2018 beliefen sich dessen Angaben zufolge die Entlastungen für die stromkostenintensiven Unternehmen und Schienenbahnen auf

**5,4 Mrd. EUR.**<sup>150</sup>

Abbildung 5 zeigt, in welchem Ausmaß die Gesamtentlastungen durch die BesAR seit 2006 angestiegen sind. Hierfür sind nicht zuletzt die über die EEG-Novellen immer großzügigeren Regelungen verantwortlich.

---

<sup>146</sup> Vgl. § 64 Abs. 2 Nr. 3 EEG 2021.

<sup>147</sup> Vgl. § 64 Abs. 2 Nr. 4 EEG 2021. Für Abnahmestellen, die den Branchen der Erzeugung und ersten Bearbeitung von Blei, Zink, Zinn, Kupfer und sonstigen Metallen zuzuordnen sind, ist der zu zahlende Mindestwert mit 0,05 Cent/kWh allerdings geringer, vgl. § 64 Abs. 2 Nr. 4a) i. V. m. Anlage 4 EEG 2021.

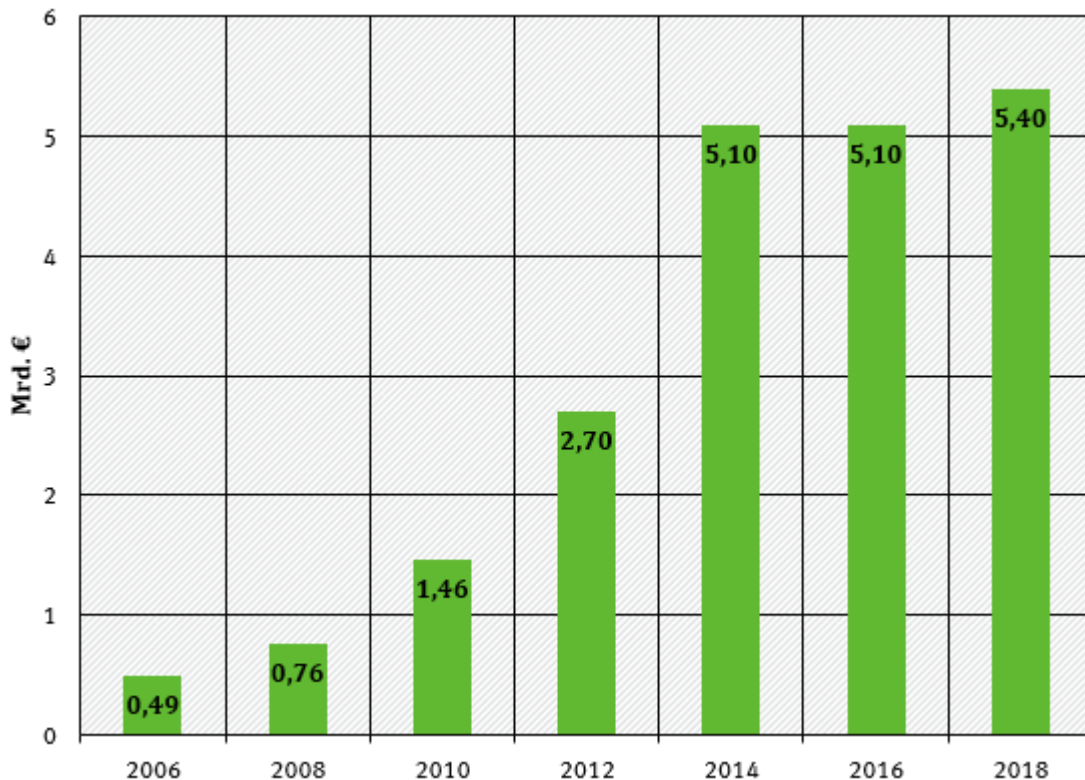
<sup>148</sup> Vgl. § 65 Abs. 1 EEG 2021.

<sup>149</sup> Vgl. § 65 Abs. 2 EEG 2021. – Auf die Darstellung des neuen § 65a EEG 2021 zur Regelung der BesAR für elektrisch betriebene Busse im Linienverkehr wird hier verzichtet.

<sup>150</sup> BAFA (2019a), S. 12.



**Abbildung 5: Entwicklung der Ermäßigungsumfänge im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung.**



Quellen: BAFA (2019a), S. 12, für 2018 und 2016; BMWi (2015), S. 76, für 2014; BMWi (2014a), S. 103, für 2012; BMWi/BMU (2012), S. 93, für 2010, 2008 und 2006.

Durch die Entlastung der Industrie und der Schienenbahnen werden die Anreize zu einem effizienten Stromeinsatz deutlich gemindert und Einsparpotenziale 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 Verbraucher.<sup>151</sup> Dies betrifft in erster Linie die privaten Haushalte, jedoch auch Unternehmen, die unter den Schwellenwerten für den Stromverbrauch und die Stromintensität liegen. Dadurch entstehen negative Verteilungswirkungen. Außerdem kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen begünstigten und nicht begünstigten Unternehmen. Darüber hinaus bedeutet die ungleiche Belastung der Verbraucher auch eine Entsolidarisierung bei der Finanzierung der Energiewende.

Die Branchenliste ist zu großzügig ausgelegt, d. h. es kommen auch stromintensive Unternehmen in den Genuss der Vergünstigungen, bei denen kein signifikantes *Carbon Leakage*-Risiko besteht. Als Grundlage für eine stärkere Begrenzung des Begünstigtenkreises bietet sich die von der Europäischen Kommission festgelegte Liste der Branchen an, die Anspruch auf eine Strompreiskompensation haben.

Unternehmen, die bisher durch die BesAR begünstigt wurden, ihren Status aber durch die Neuregelung verlieren, sollten künftig die volle EEG-Umlage zahlen. Ggf. sind Übergangsregelungen sinnvoll, um den Unternehmen die Anpassung an die höheren Umlagezahlungen zu erleichtern. Negativ zu bewerten ist außerdem, dass die privilegierten Unternehmen nur geringe ökologische Gegenleistungen erbringen müssen. Derzeit müssen sie

<sup>151</sup> Durch die höhere Belastung der nicht-privilegierten Verbraucher steigen zwar deren Anreize für einen effizienten Stromeinsatz. Jedoch führt dies nicht zu einer kosteneffizienten Verbesserung der Energieeffizienz.



lediglich ein zertifiziertes Energie- oder Umweltmanagementsystem betreiben. Bei einem Stromverbrauch von weniger als 5 GWh im letzten Geschäftsjahr reicht sogar ein sog. alternatives System zur Verbesserung der Energieeffizienz nach § 3 der Spitzenausgleich-Effizienzsystemverordnung aus. 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.

### 2.1.13 Eigenstromprivileg des EEG für Bestandsanlagen

Mit dem EEG wird die Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien und werden entsprechende Investitionen gefördert. Finanziert wird das über eine Umlage auf den Stromverbrauch (EEG-Umlage). Neben der fortbestehenden (und ausgeweiteten) Besonderen Ausgleichsregelung (vgl. Abschnitt 2.1.12, weiter oben) wurden zunächst auch Eigenstromnutzungen bei der EEG-Umlage privilegiert.

Bis einschließlich des EEG 2012 waren Eigenstromnutzungen ganz von der Umlage befreit.<sup>152</sup> Dabei hat die Eigenerzeugung zu Beginn des EEG im Jahr 2000 und in den Jahren darauf nur einen geringen Teil ausgemacht. Der Anteil hat sich über die Zeit aber stetig ausgeweitet, gerade auch, weil die Umlagebefreiung dazu Anreiz bot. Das hat auch dazu geführt, dass die Umlage auf immer weniger Nutzerinnen und Nutzer verteilt werden konnte und sich somit stetig erhöht hat.<sup>153</sup> Darüber hinaus gab gerade auch die Eröffnung eines Beihilfeverfahrens der EU-Kommission gegen die EEG-Ausnahmeregelungen Anlass, hier korrigierend einzugreifen.<sup>154</sup>

Mit dem EEG 2014 wurde vor diesem Hintergrund im Grundsatz eine Korrektur vorgenommen, sodass seither die Eigenstromerzeugung prinzipiell zur Finanzierung herangezogen wird.<sup>155</sup> Jedoch bestehen weiterhin privilegierte Eigenstromnutzungen, von denen aus Umweltsicht besonders die fortbestehenden Privilegierungen der Bestandsanlagen in den Blick zu nehmen sind. Denn bei Anlagen mit Inbetriebnahme vor August 2014 besteht die vollständige Befreiung von der Umlage fort.<sup>156</sup> Darunter fallen auch Anlagen fossiler Energieerzeugung, die einen Großteil der industriellen Eigenerzeugung ausmachen.

Durch die fortbestehende Befreiung des eigenerzeugten Stroms von der EEG-Umlage sinkt der Anreiz zum Stromsparen bei den begünstigten Unternehmen. Dies ist im Hinblick auf den

<sup>152</sup> So hieß es im § 37 Abs. 3 S. 2 EEG 2012: „Betreibt die Letztverbraucherin oder der Letztverbraucher die Stromerzeugungsanlage als Eigenerzeuger und verbraucht den erzeugten Strom selbst, so entfällt für diesen Strom der Anspruch der Übertragungsnetzbetreiber auf Zahlung der EEG-Umlage [...], sofern der Strom 1. nicht durch ein Netz durchgeleitet wird oder 2. im räumlichen Zusammenhang zu der Stromerzeugungsanlage verbraucht wird.“

<sup>153</sup> Dabei entsteht eine Spirale, bei welcher eine steigende Umlage den Anreiz zur Eigenerzeugung erhöht und die Ausweitung der (umlagebefreiten) Eigenerzeugung wiederum die Umlage ansteigen lässt usw., vgl. BMWi (2014a), S. 35.

<sup>154</sup> Am 18. Dezember 2013 hat die Europäische Kommission ein Beihilfeverfahren gegen Deutschland eröffnet, vgl. Agora Energiewende (2014), S. 4, 6.

<sup>155</sup> Vgl. § 61 Abs. 1 EEG 2021. – Diese Neuorientierung wurde im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD im Jahr 2013 vereinbart: „[Wir] setzen [...] uns dafür ein, dass im Grundsatz die gesamte Eigenstromerzeugung an der EEG-Umlage beteiligt wird. So sollen alle neuen Eigenstromerzeuger mit einer Mindestumlage zur Grundfinanzierung des EEG beitragen [...]“ (CDU u. a. 2013, S. 40) In § 61 Abs. 1 EEG 2021 heißt es heute infolgedessen: „Die Netzbetreiber sind berechtigt und verpflichtet, die EEG-Umlage von Letztverbrauchern zu verlangen für 1. die Eigenversorgung und 2. sonstigen Verbrauch von Strom, der nicht von einem Elektrizitätsversorgungsunternehmen geliefert wird.“

<sup>156</sup> Vgl. §§ 61e bis 61h EEG 2021. – Zudem bestehen Verringerungen der Umlagepflicht auf 40 % der regulären Umlage beim Einsatz von erneuerbaren Energien und Grubengas (§ 61b Abs. 1 EEG 2021) sowie bei hocheffizienten KWK-Anlagen (§ 61c und 61d EEG 2021). Eine gar vollständige Befreiung besteht nach § 61a ferner für den Kraftwerkseigengebrauch (Nr. 1), für Inselanlagen (Nr. 2), für die vollständige Eigenversorgung mit EE-Strom (Nr. 3) und für Bagatellfälle (Nr. 4). Seit dem EEG 2021 besteht nunmehr auch eine vollständige Befreiung für höchstens 30 Megawattstunden selbst verbrauchten Stroms im Kalenderjahr bei Eigenversorgungsanlagen, bei denen ausschließlich erneuerbare Energien und Grubengas eingesetzt wurden und die eine installierte Leistung von höchstens 30 Kilowatt aufweisen (§ 61b Abs. 2 EEG 2021).

Klimaschutz negativ zu bewerten. Außerdem wirkt die Regelung für fossile Bestandsanlagen als *Lock in*-Effekt wie eine Förderung für nicht nachhaltige Energieerzeugung. Auch unter Verteilungs- und Wettbewerbsgesichtspunkten ist das Fortbestehen der Privilegierung kritisch zu bewerten, da die nicht-privilegierten Nutzer die EE-Förderung so in höherem Umfang zu tragen haben.

Daher bestehen im Zusammenhang mit dem verbleibenden Eigenstromprivileg umweltschädliche Subventionen in Höhe von

**3.660 Mio. EUR.**<sup>157</sup>

Die Einbeziehung des Eigenstromverbrauchs in die EEG-Umlage ist zu begrüßen, insbesondere weil sie der Entsolidarisierung bei der Finanzierung des EEG entgegengewirkt. Der Bestandsschutz sollte im Bereich fossiler Energien abgeschmolzen werden.

### **2.1.14 Begünstigungen der energieintensiven Industrie bei den Stromnetzentgelten**

Die Stromnetzbetreiber erheben für die Netznutzung ein Entgelt. Da es sich bei den Netzen um natürliche Monopole handelt, ist die Festsetzung der Entgelte staatlich reguliert, über die Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV).<sup>158</sup> Dabei werden durch die regulierten Netzentgelte die Kosten für das Stromnetz auf die Letztverbraucher gewälzt.<sup>159</sup> Die Ermittlung der Netzentgelte erfolgt ausgehend von einer Aufstellung der unterschiedlichen Kosten.<sup>160</sup> Vor diesem Hintergrund variieren die Entgelte regional, da die relevanten Kostentreiber regional unterschiedlich ausgeprägt sind.<sup>161</sup> Nachfrageseitig orientiert sich die Entgeltschuld grundsätzlich lediglich noch an der Netzinanspruchnahme des jeweiligen individuellen Nutzers.<sup>162</sup>

Für energieintensive Unternehmen besteht allerdings eine Ausnahmeregelung. Wenn an einer Abnahmestelle pro Kalenderjahr sowohl eine Benutzungsstundenzahl von mindestens 7.000 Stunden erreicht als auch Strom im Umfang von über zehn GWh verbraucht wird, so ist dem Verbraucher ein „individuelles Netzentgelt“ anzubieten.<sup>163</sup> In dem Fall kann der Nutzer Ermäßigungen von bis zu 90 % gegenüber dem regulären Netzentgelt erreichen.<sup>164</sup>

Die Entlastungen durch reduzierte („individuelle“) Netzentgelte nach § 19 Abs. 2 S. 2 StromNEV beliefen sich im Jahr 2018 auf

**611 Mio. EUR.**<sup>165</sup>

Dabei ist in den letzten Jahren eine Steigerung zu beobachten. Auf diese Entwicklung können auch Änderungen in der Abwicklung Einfluss gehabt haben.<sup>166</sup>

---

<sup>157</sup> Vgl. FÖS (2021), S. 54.

<sup>158</sup> Darin heißt es: „Mit der Entrichtung des Netzentgelts wird die Nutzung der Netz- oder Umspannebene des jeweiligen Betreibers des Elektrizitätsversorgungsnetzes, an die der Netznutzer angeschlossen ist, und aller vorgelagerten Netz- und Umspannebenen abgegolten.“ (§ 3 Abs. 2 StromNEV).

<sup>159</sup> Vgl. BNetzA/BKartA (2019), S. 164.

<sup>160</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 S. 1 i. V. m. §§ 4ff. StromNEV.

<sup>161</sup> Zu diesen Faktoren gehören: Auslastung der Netze, Besiedlungsdichte, unterschiedliche hohe Kosten für Einspeisemanagementmaßnahmen, Alter und Qualität der Netze (vgl. BNetzA/BKartA 2019, S. 164).

<sup>162</sup> Vgl. § 17 Abs. 2 StromNEV.

<sup>163</sup> Vgl. § 19 Abs. 2 S. 2 StromNEV.

<sup>164</sup> Vgl. § 19 Abs. 2 S. 3 StromNEV. – Die genauen Kriterien zur Ermittlung der individuellen Netzentgelte wurden zuletzt 2013 durch die Bundesnetzagentur festgelegt, vgl. BNetzA/BKartA (2019), S. 186.

<sup>165</sup> Vgl. BNetzA/BKartA (2019), S. 188.

<sup>166</sup> Vgl. ebd., S. 186f.

Mit der Ausnahmeregelung nach § 19 Abs. 2 S. 2 StromNEV besteht für die begünstigten Unternehmen ein deutlich geringerer Anreiz, Strom effizient zu verwenden. Da eine Begünstigung erst bei ab 7.000 Volllaststunden gewährt wird, führt diese Regelung zudem zu einem starken Anreiz, den Stromverbrauch kontinuierlich über dieser Schwelle zu halten. Begründet wird die Begünstigung in diesem Zusammenhang auch damit, dass ein gleichmäßiger sehr hoher Stromverbrauch „einen wichtigen Beitrag zur Netzstabilität“ leiste.<sup>167</sup> Im Zuge der Energiewende behindern staatlich gesetzte Anreize für einen gleichmäßig hohen Strombezug jedoch die Integration der fluktuierenden erneuerbaren Energien in den Strommarkt. Für eine verbesserte Netzstabilität bei zunehmender fluktuierender Einspeisung erneuerbarer Energien sind insbesondere flexible Verbraucher wichtig, die ihren Verbrauch bei geringem Angebot kurzfristig drosseln und bei einem hohen Stromangebot wieder hochfahren können.<sup>168</sup> Neben kontraproduktiven Anreizen für die Netzstabilität und den Strommarkt durch gleichmäßig hohen Strombezug führen Begünstigungen bei den Netzentgelten auch zu geringeren Anreizen beim Stromsparen.

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 sollten 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 Unternehmen durch die Erbringung von Systemdienstleistungen oder Verringerung der Stromnachfrage aus erneuerbaren Energien durch Lastmanagement nicht benachteiligt werden. Bestehen darüber hinaus für Unternehmen im internationalen Wettbewerb nachweislich unzumutbare Belastungen, sollte eine Härtefallregelung gelten.

### **2.1.15 Privilegierung von Sondervertragskunden bei der Konzessionsabgabe für Strom (und Gas)**

Städte und Gemeinden können auf der Grundlage von Konzessionsverträgen von Strom- und Gasnetzbetreibern für die Nutzung von öffentlichem Raum ein Entgelt – die Konzessionsabgabe – verlangen.<sup>169</sup> Es stellt für die Städte und Gemeinden eine wichtige Einnahmequelle dar. In der Konzessionsabgabenverordnung (KAV) von 1992 sind die maximal zulässigen Abgabenhöhen vorgeschrieben. Sie sind u. a. abhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinde, der Spannungsebene (bei Strom), der Verwendungsart (bei Gas) und dem Jahresverbrauch. Für Strom beträgt die zulässige Abgabenhöhe max. 2,39 Cent/kWh und für Gas max. 0,93 Cent/kWh.<sup>170</sup>

Bei der Belieferung sog. Sondervertragskunden dagegen beträgt die Konzessionsabgabe lediglich max. 0,11 Cent/kWh für Strom und max. 0,03 Cent/kWh für Gas.<sup>171</sup> Mit dieser Einstufung kann eine Einsparung von bis zu 95 % erzielt werden. Voraussetzung für dieses konzessionsabgabenrechtliche Privileg ist, dass der Kunde im Jahr mehr als 30.000 kWh Strom

---

<sup>167</sup> Deutscher Bundestag (2012), S. 14.

<sup>168</sup> Vgl. VDE (2012), S. 57; BMWi (2014b), Kapitel 3 und 4.3.

<sup>169</sup> § 48 Abs. 1 S. 1 EnWG (Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung – Energiewirtschaftsgesetz) definiert: „Konzessionsabgaben sind Entgelte, die Energieversorgungsunternehmen für die Einräumung des Rechts zur Benutzung öffentlicher Verkehrswege für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen, die der unmittelbaren Versorgung von Letztverbrauchern im Gemeindegebiet mit Energie dienen, entrichten.“

<sup>170</sup> Vgl. § 2 Abs. 2 KAV. – Dabei sind in der Praxis die Abgabenhöhen der Gemeinden sehr unterschiedlich.

<sup>171</sup> Vgl. § 2 Abs. 3 KAV.

verbraucht und in mindestens zwei Monaten eine Leistung über 30 kW in Anspruch nimmt.<sup>172</sup> Unter gewissen Voraussetzungen entfällt die Konzessionsabgabe sogar komplett.<sup>173</sup> Es kann davon ausgegangen werden, dass alle stromintensiven Unternehmen vollständig von der Konzessionsabgabe befreit sind.<sup>174</sup>

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 ist.<sup>175</sup> Selbst wenn man dies in Rechnung stellt, bedeutet eine vollständige Befreiung von der Konzessionsabgabe in jedem Fall eine Subventionierung der betreffenden Unternehmen, da Verkehrswege in Anspruch genommen werden. 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 und Gas betrug 2018

**3,6 Mrd. EUR.**<sup>176</sup>

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 (Strom) oder 5 Mio. kWh (Gas) 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 Effizienzpotenziale auszuschöpfen und dadurch den Stromverbrauch zu senken.<sup>177</sup>

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, sodass keine Anreize für einen erhöhten Stromverbrauch bestehen und Effizienzpotenziale genutzt werden. Genauso wie die Netzentgelte, sollten auch die Konzessionsabgaben strommarktkompatibel ausgestaltet sein, sodass z. B. Anlagen für den Eigenverbrauch nicht gegen den Strommarkt betrieben werden.

### **2.1.16 Ermäßigte Sätze bei der KWK-Umlage**

Technologien, welche die Stromerzeugung an die Wärmeerzeugung koppeln (Kraft-Wärme-Kopplung), ermöglichen eine besonders hohe Effizienz in der Nutzung von Energieträgern.<sup>178</sup>

<sup>172</sup> Vgl. § 2 Abs. 7 S. 1 KAV.

<sup>173</sup> 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 (vgl. § 2 Abs. 4 KAV). – Bei Gas entfällt die Konzessionsabgabe für Sondervertragskunden ab einem Jahresverbrauch von 5 Mio. kWh komplett (vgl. § 2 Abs. 5 KAV).

<sup>174</sup> Vgl. IZES (2009), S. 89.

<sup>175</sup> Vgl. Monopolkommission (2013), S. 231.

<sup>176</sup> Nach eigenen Berechnungen.

<sup>177</sup> Vgl. Raue LLP (2013), S. 18.

<sup>178</sup> Aus den Energieträgern wird gleichzeitig Strom und Wärme erzeugt, so dass der Wirkungsgrad deutlich höher ist als bei Kraftwerken, die Abwärme nicht nutzen. – Vgl. dazu nur BMWi (2019), S. 157, sowie (2018), S. 104.

Daher werden sie durch das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) gesetzlich gefördert.<sup>179</sup> Ziel des Gesetzes ist die Erhöhung der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen auf 110 Terawattstunden bis 2020 sowie auf 120 Terawattstunden bis zum Jahr 2025. Die Förderung erfolgt im Interesse der Energieeinsparung sowie des Umwelt- und Klimaschutzes.<sup>180</sup> Im Jahr 2018 lag die KWK-Nettostromerzeugung mit 115 Terawattstunden bereits über dem Zielwert für das Jahr 2020. Das Ausbauziel der KWK wird demnach wahrscheinlich erreicht.<sup>181</sup> Daher rücken nun auch andere Ziele in den Fokus, insbesondere die KWK durch steigende Anteile von erneuerbarer Energien CO<sub>2</sub>-ärmer auszugestalten.

Ähnlich wie beim EEG gibt es zur Förderung von KWK eine Anschluss- und Abnahmepflicht für in das Netz eingespeisten KWK-Strom<sup>182</sup> und es besteht für KWK-Strom ein Anspruch auf Zuschlagszahlungen.<sup>183</sup> Die Kosten hierfür tragen die Verbraucher über die sog. KWKG-Umlage.<sup>184</sup> Ihre Höhe ergibt sich in erster Linie aus dem Förderbedarf und wird jedes Jahr neu bestimmt.<sup>185</sup> Wie beim EEG ist die Höhe der Umlage aber auch vom Umfang der Privilegierungen bei den Verbrauchern abhängig.<sup>186</sup>

Eine Begrenzung der KWKG-Umlage gibt es besonders für stromkostenintensive Unternehmen.<sup>187</sup> Ziel ist die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen. Weiterhin bestehen Begrenzungen der KWKG-Umlage für Anlagen zur Verstromung von Kuppelgasen, für Stromspeicher sowie für Schienenbahnen.<sup>188</sup> Dabei wurden 2016 die Regelungen der Besonderen Ausgleichsregelung des EEG weitgehend auf das KWKG übertragen.<sup>189</sup>

Im Jahr 2018 wurden 225 Terawattstunden (TWh) durch privilegierte Abnehmer verbraucht.<sup>190</sup> Bei einem Gesamtverbrauch i. H. v. rund 495 TWh macht das mit ca. 46 % knapp die Hälfte des Gesamtverbrauchs aus (Vgl. Abbildung 6).

---

<sup>179</sup> Vollständiger Titel: Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung.

<sup>180</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 KWKG.

<sup>181</sup> Vgl. UBA (2020d), S.°13.

<sup>182</sup> Vgl. § 3 KWKG.

<sup>183</sup> Vgl. § 5ff. KWKG. – Zuschlagszahlungen erhalten auch Wärme- und Kältenetze (§§ 18ff. KWKG) sowie Wärmespeicher und Kältespeicher (§§ 22ff. KWKG).

<sup>184</sup> Vgl. § 26 KWKG.

<sup>185</sup> Vgl. § 26a KWKG.

<sup>186</sup> Bei gegebenem Förderbedarf steigt die Umlage (für nicht-privilegierte Nutzer), wenn der Privilegierungen für bestimmte Nutzergruppen zunehmen.

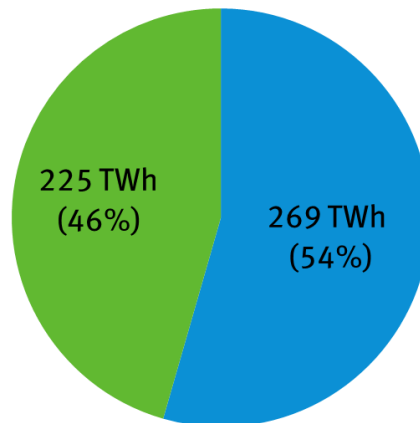
<sup>187</sup> Vgl. § 27 KWKG.

<sup>188</sup> Vgl. §§ 27a, 27b, 27c KWKG.

<sup>189</sup> Vgl. §§ 63f. EEG 2017, sowie Abschnitt 2.1.12, weiter oben. – Vgl. BMWi (2018), S. 181, sowie (2016), S. 89.

<sup>190</sup> Vgl. [www.netztransparenz.de/portals/1/KWKG\\_Jahresabrechnung\\_2018.pdf](http://www.netztransparenz.de/portals/1/KWKG_Jahresabrechnung_2018.pdf) – Dies ist auch die Grundlage für die im Weiteren aufgeführten Daten. Enthalten sind dabei die Privilegierungen gem. der o. g. §§ 27, 27a, 27b und 27c KWKG. Hinzu kommen Privilegierungen aufgrund der Übergangsregelungen für stromintensive Verbraucher sowie stromkostenintensive Verbraucher des produzierenden Gewerbes nach § 36 Abs. 3 KWKG.

**Abbildung 6: Verbrauchte Strommengen (in TWh) im Jahr 2018, aufgeteilt nach privilegiert/nicht-privilegiert im KWKG**

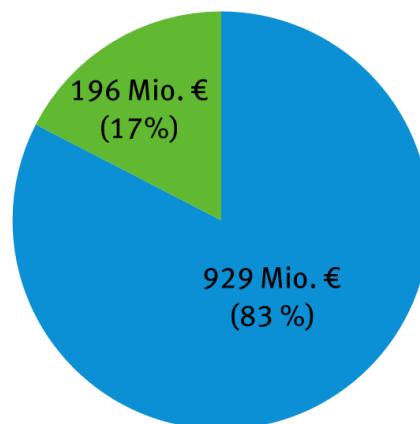


■ Nicht-privilegiertes Letztverbrauch ■ privilegiertes Letztverbrauch

Quelle: [www.netztransparenz.de/portals/1/KWKG\\_Jahresabrechnung\\_2018.pdf](http://www.netztransparenz.de/portals/1/KWKG_Jahresabrechnung_2018.pdf)<sup>191</sup>

Der weitaus größte Teil der KWKG-Umlage wird von den nicht-privilegierten Abnehmer gezahlt. Die privilegierten Verbraucher, die viel geringere Umlage entrichten müssen, tragen dagegen zu den 1,125 Mrd. EUR an Umlageaufkommen lediglich 196 Mio. EUR bei und damit etwa 17 % (vgl. Abbildung 7).

**Abbildung 7: Umlagezahlungen (in Millionen EUR) im Jahr 2018, aufgeteilt nach privilegiert/nicht-privilegiert im KWKG**



■ Nicht-privilegiertes Letztverbrauch ■ privilegiertes Letztverbrauch

Quelle: [www.netztransparenz.de/portals/1/KWKG\\_Jahresabrechnung\\_2018.pdf](http://www.netztransparenz.de/portals/1/KWKG_Jahresabrechnung_2018.pdf)

Gemessen an der im Jahr 2018 geltenden Umlage i. H. v. 0,345 Ct/kWh haben die privilegierten Letztverbraucher in dem Jahr rund 581 Mio. EUR an Umlagezahlungen gespart. Um die effektive

<sup>191</sup> In dieser Quelle ist in der Tabelle „Erfassung Letztverbrauch (LV) und Erlöse aus KWKG-Umlage in 2018“ für den Stromverbrauch eine Gesamtsumme i. H. v. knapp 485 TWh ausgewiesen. Da hat sich jedoch offenbar ein Rechenfehler eingeschlichen. Addiert man die Summanden der Tabelle in der Spalte „Strommenge“ zusammen, so ergibt sich eine Summe i. H. v. knapp 495 TWh.



Einsparung der privilegierten Verbraucher zu ermitteln, ist zu berücksichtigen, dass bei gegebenem Finanzierungsbedarf der reguläre Umlagesatz geringer wäre. Vor diesem Hintergrund sparen die privilegierten Letztverbraucher einen Betrag von

**316 Mio. EUR.**<sup>192</sup>

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 sollte für alle Letztverbraucher dieselbe Umlagehöhe gelten. Auf diese Weise würde die Umlage für Haushalte und kleine Unternehmen sinken.

### 2.1.17 Subventionierung der Kernenergie

Spätestens Ende 2022 wird Deutschland aus der Kernenergieerzeugung aussteigen. Durch das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes wurden acht Kernkraftwerke abgeschaltet und der Ausstieg der übrigen Kraftwerke bis spätestens 2022 beschlossen. Damit steht unmittelbar bevor, was nach der Nuklearkatastrophe von Fukushima im März 2011 vom Bundestag mit großer Mehrheit beschlossen wurde.

Wegen der Gesundheits- und Umweltbelastungen aus dem Uranabbau, der ungeklärten Endlagerung der Abfälle und der Gefahr schwerer Störfälle handelt es sich bei der Kernenergie um eine inhärent umweltschädliche Technologie. Auch für den Klimaschutz gibt es effektivere und effizientere Möglichkeiten, die CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Gesamtbilanz steigen.<sup>193</sup>

Die expliziten und impliziten Subventionen der Kernenergie stärken deren Wirtschaftlichkeit und führen dazu, dass sie überhaupt einzelwirtschaftlich rentabel ist. Schätzungen zufolge könnte ein nuklearer Unfall einen Schaden in Höhe von mehreren Billionen Euro verursachen.<sup>194</sup> Praktisch sind nukleare Katastrophenfälle damit nicht versicherbar.<sup>195</sup> Der Betreiber trägt dieses Risiko nur zu einem sehr geringen Teil, das verbleibende Risiko übernimmt der Staat (und damit die Gesellschaft), der auf diese Weise die Kernenergie *implizit* subventioniert. Eine Quantifizierung dieser Subvention ist äußerst schwierig. Schätzungen der Begünstigung durch die begrenzte Versicherungspflicht für Kernkraftanlagen schwanken – umgerechnet auf die Stromerzeugung – zwischen 0,139 EUR/kWh und 67,3 EUR/kWh.<sup>196</sup> Hinzu kommen erhebliche finanzielle Vorteile für die Kraftwerksbetreiber durch Rückstellungen, wobei deren Höhe schwierig zu quantifizieren ist und stark von den zugrundeliegenden Annahmen abhängt.<sup>197</sup>

---

<sup>192</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage von [www.netztransparenz.de/portals/1/KWKG\\_Jahresabrechnung\\_2018.pdf](http://www.netztransparenz.de/portals/1/KWKG_Jahresabrechnung_2018.pdf)

<sup>193</sup> Die Bandbreite der Treibhausgasintensität von Kernenergie ist je nach Studie und deren Annahmen zum Erzgehalt sehr groß und bewegt sich zwischen 2 und 288 gCO<sub>2</sub>/kWh. Durch sinkende Erzgehalte ist jedoch zu erwarten, dass sich die Klimabilanz der Atomenergie weiter verschlechtert (vgl. Wallner 2011, S. 2ff.).

<sup>194</sup> Vgl. Versicherungsforen Leipzig (2011), S. 94f.

<sup>195</sup> Vgl. ebd., S. 103.

<sup>196</sup> 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, vgl. Versicherungsforen Leipzig (2011), S. 103.

<sup>197</sup> Vgl. FÖS (2020b), S. 40.



Die Kernenergie erhielt vor allem zu Anfang ihrer Nutzung für die Stromerzeugung außerdem hohe *explizite* Subventionen, insbesondere für die Forschung. Hinzu kommen weitere staatliche Ausgaben mit Subventionscharakter, etwa für die Endlagersuche.<sup>198</sup>

Jahresspezifische Subventionsbeträge zu ermitteln ist bei der Kernenergie besonders anspruchsvoll. Das Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FÖS) hat zwar für das Jahr 2019 einen Subventionsumfang von 5,1 Mrd. EUR ermittelt,<sup>199</sup> jedoch ist der Subventionsbegriff bei dieser Studie sehr weit gefasst. Zudem ist eine Quantifizierung bei den quantitativ sehr bedeutsamen impliziten Subventionen (Rückstellungen, Übernahme von Haftungsrisiken durch den Staat) mit großen Schätzproblemen behaftet. Aus diesen Gründen wird im vorliegenden Bericht auf eine Quantifizierung des Subventionsvolumens für das Jahr 2018 verzichtet.

Mit dem Ende der Kernenergie rückt die Frage der Entsorgung in den Mittelpunkt. Zwar werden die Kernkraftwerksbetreiber über das Entsorgungsfondsgesetz zur Finanzierung herangezogen.<sup>200</sup> Aber darüber hinaus ist mit vielfältigen Ausgaben zu rechnen, für die letztlich die Steuerzahlenden aufkommen müssen; u. a. für die Endlagersuche, für die Stilllegung ehemaliger Endlager oder mögliche Entschädigungszahlungen. So hält das Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FÖS) staatliche Ausgaben nach 2022 in Höhe von mindestens 7 Mrd. EUR bereits für absehbar.<sup>201</sup>

### **2.1.18 Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen) für Kohlekraftwerke**

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.

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. Zusätzliche Vorteile ergeben sich, da die Unternehmen mit der Zusage einer Exportkreditgarantie günstigere Finanzierungsmöglichkeiten erhalten.

Im Jahr 2018 betragen die Hermesdeckungen für Kohle lediglich

**1 Mio. EUR.**<sup>202</sup>

Jedoch unterliegt das Deckungsvolumen im Energiesektor großen Schwankungen, aufgrund der Volatilität der Realisierung von Großgeschäften.<sup>203</sup> So lag der Umfang im Jahr 2017 noch bei 183 Mio. EUR, 2019 belief er sich auf 39 Mio. EUR. Im Jahr 2013 lag der Umfang gar bei 1.190 Mio. EUR (vgl. Abbildung 8).

---

<sup>198</sup> Für den gesamten Zeitraum zwischen 1955 und 2022 erhält die Kernenergie nach den Schätzungen von FÖS voraussichtlich explizite Subventionen von 169,4 Mrd. EUR. Einschließlich der impliziten Subventionen ergibt sich ein Subventionsvolumen von 287,2 Mrd. EUR (real in Preisen von 2019), vgl. FÖS (2020b), S. 7.

<sup>199</sup> vgl. ebd.

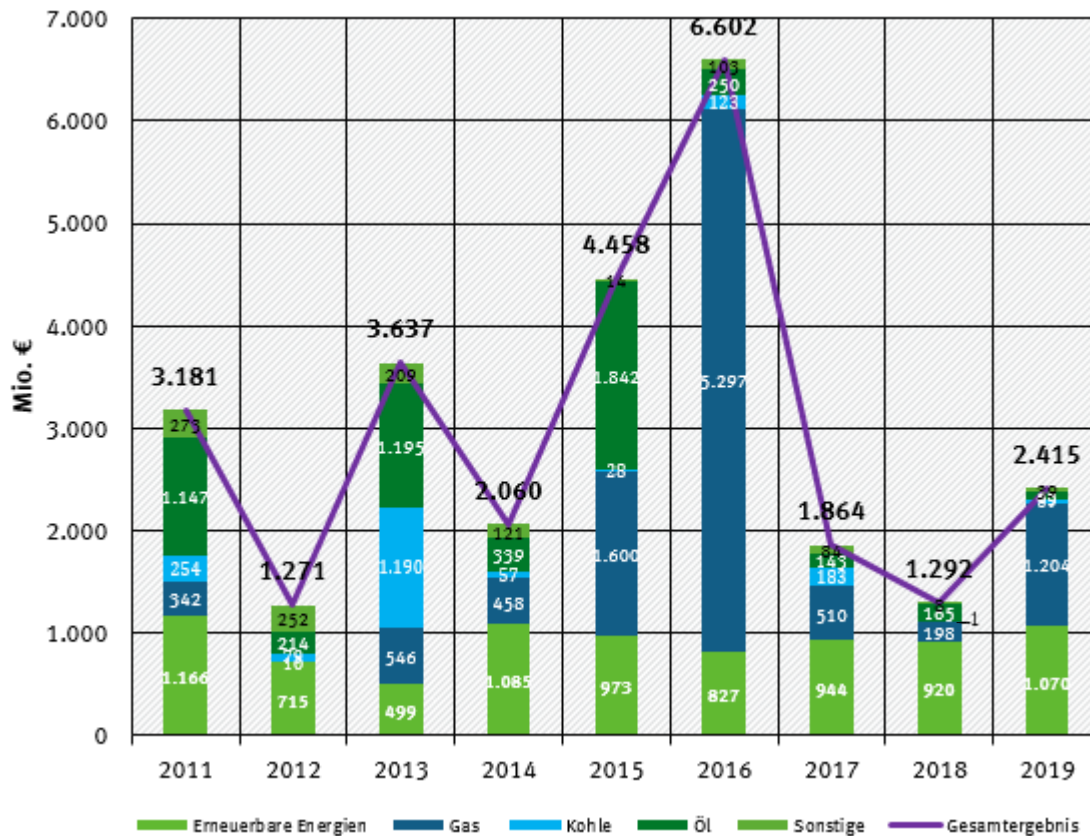
<sup>200</sup> Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (EntsorgFondsG).

<sup>201</sup> Vgl. FÖS (2020b), S. 3.

<sup>202</sup> Vgl. <https://www.agaportal.de/exportkreditgarantien/grundlagen/energiesektor>

<sup>203</sup> Vgl. ebd.

Abbildung 8: Entwicklung der Hermesdeckungen nach Energieträgern. (in Mio. EUR)



Quelle: <https://www.agaportal.de/exportkreditgarantien/grundlagen/energiesektor><sup>204</sup>

Neben den Voraussetzungen für eine Förderung wie die „risikomäßige Vertretbarkeit“ und der „Förderwürdigkeit“<sup>205</sup> berücksichtigt die Bundesregierung auch ökologische und soziale Auswirkungen der Projekte. Dabei bindet sich Deutschland an Regeln und Standards der OECD.<sup>206</sup> Speziell für die Unterstützung von Kohlekraftwerken haben sich im November 2015 die Mitgliedstaaten der OECD auf Auflagen und Anforderungen geeinigt, die für eine Übernahme von Exportkreditgarantien gegeben sein müssen. Dabei wurden auch Anforderungen an die Klimafreundlichkeit und Effizienz der eingesetzten Technologie festgelegt, wobei jedoch Ausnahmen möglich sind.<sup>207</sup>

Exportkreditgarantien für Kohlekraftwerke stehen in Widerspruch zu den Klimaschutzzielen und rufen weitere negative Umweltwirkungen hervor. Hinzu kommt, dass die Kraftwerke eine sehr hohe Lebensdauer aufweisen und den erforderlichen Umstieg auf erneuerbare Energien langfristig erschweren. Zu begrüßen ist daher, dass die KfW-Gruppe 2019 beschlossen hat, die Förderung des Kohlesektors einzustellen.<sup>208</sup>

<sup>204</sup> In der Zwischenzeit wurde die Homepage erneuert, sodass diese Grafik und Daten dort aktuell nicht aufgeführt sind. Auf Nachfrage wurden die Daten von Euler Hermes (agaportal.de) aber noch einmal bestätigt.

<sup>205</sup> Diese liegt neben einem generellen Exportinteresse z. B. in der Sicherung von Arbeitsplätzen, in Erwägungen zur Strukturpolitik oder Zielen der Außenpolitik.

<sup>206</sup> Vgl. BMWi (o. J.), S. 2.

<sup>207</sup> Vgl. <https://www.agaportal.de/exportkreditgarantien/grundlagen/energiesektor>

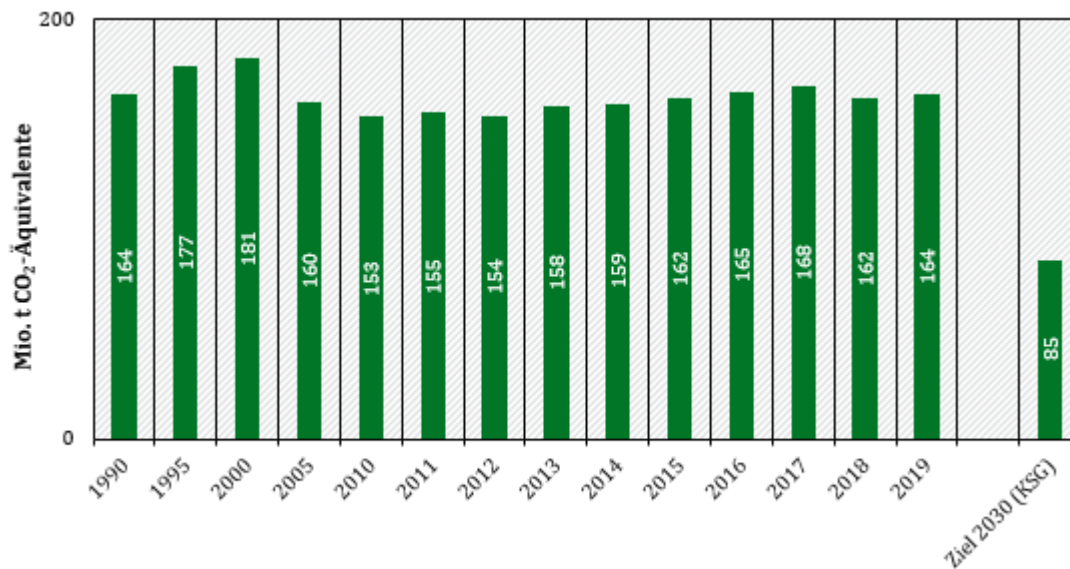
<sup>208</sup> Vgl. KfW (2019), S. 1. Zu den dort aufgeführten Ausschlüssen zählt unter Nr. 8 auch „Prospektion, Exploration und Abbau von Kohle; wesentlich für Kohle genutzte landgestützte Verkehrsmittel und -infrastruktur; wesentlich mit Kohle befeuerte Kraftwerke, Heizwerke und Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen sowie zugehörige Sticheleitungen.“ (ebd.) – Eine Ausnahme gilt aber für Stromübertragungsnetze mit wesentlicher Kohlestromeinspeisung in Ländern und Regionen mit „ambitionierter nationaler Klimaschutzpolitik“ und für Entwicklungsländer „in streng zu prüfenden Einzelfällen“.

## 2.2 Verkehr

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

Der Verkehrssektor leistete in den letzten Jahrzehnten keinen substanziellen Beitrag zum Klimaschutz. Mit 163,5 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten im Jahr 2019 lagen die Treibhausgasemissionen nur minimal unter dem Wert von 1990 (164,3 Mio. Tonnen, vgl. Abbildung 9). Das novellierte Klimaschutzgesetz sieht aber für das Jahr 2030 bereits einen Zielwert von 85 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente vor. Um diese zu erreichen ist ein sehr ambitionierter Instrumentenmix notwendig.<sup>209</sup> Teil davon sollte gerade auch der Abbau der umweltschädlichen Subventionen im Verkehr sein.

**Abbildung 9: Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland – Sektor Verkehr**



Quelle: eigene Darstellung, UBA

Der Verkehr trug in Deutschland im Jahr 2018 außerdem wesentlich zu Emissionen von Kohlenmonoxid (33 %), Stickstoffoxiden (43 %), flüchtigen Kohlenwasserstoffen (8 %), Staub (13 %) sowie Feinstaub (26 % für PM<sub>2,5</sub>; 19 % für PM<sub>10</sub>) bei.<sup>210</sup> Wie bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen stammt auch bei den Luftschadstoffen ein Großteil aus dem Straßenverkehr.

Die Emissionen von 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 Ökosysteme 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. Die – unter anderem durch den Verkehr verursachte – Luftverschmutzung ist laut der WHO der wichtigste umweltbedingte Risikofaktor für die Gesundheit in der europäischen Region. Sie trägt zur Krankheitslast durch Schlaganfall,

<sup>209</sup> Das Umweltbundesamt hat hierzu einen Vorschlag in dem Papier „Kein Grund zur Lücke“ unterbreitet, vgl. UBA (2019a).

<sup>210</sup> Berechnungen nach <https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland#entwicklung-der-luftschadstoffbelastung>.

Herzkrankheit, Lungenkrebs und chronische wie akute Atemwegerkrankungen (einschließlich Asthma) bei.<sup>211</sup>

Darüber hinaus verursacht der Verkehr bedeutende Lärmemissionen. 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 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.<sup>212</sup>

Der Verkehr trägt infolge des Verkehrswegebbaus auch zur Flächeninanspruchnahme und Landschaftszerschneidung bei.<sup>213</sup> Die damit verbundenen Habitatbeeinträchtigungen und -fragmentierungen sind eine bedeutende Ursache des fortwährenden Verlustes an Biodiversität.<sup>214</sup> 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 wird. Dies wiederum zieht negative ökologische Folgewirkungen nach sich, zum Beispiel durch zusätzliche Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen. Die Verkehrsinfrastruktur beeinflusst so – neben anderen Faktoren – wesentlich die Anteile der Verkehrsarten an der Verkehrsleistung sowie das gesamte Verkehrsaufkommen.

Die Subventionen im Verkehrsbereich tragen auf unterschiedliche Weise zur Belastung der Umwelt bei. Die Subventionierung 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 Investitionen in innovative, effiziente Antriebstechniken oder zum Kauf verbrauchs- und emissionsarmer Fahrzeuge bestehen. Solche negativen Wirkungen entstehen z. B. in der Binnenschifffahrt (vgl. Abschnitt 2.2.5) oder durch die steuerliche Begünstigung der privaten Nutzung von Dienstwagen (vgl. Abschnitt 2.2.3).

Subventionen für umweltschädliche Verkehrsträger erhöhen deren Wettbewerbsfähigkeit, sodass ihr Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen wächst. Dies ist beispielsweise bei der steuerlichen Begünstigung des Luftverkehrs der Fall (vgl. Abschnitte 2.2.8 bis 2.2.11). 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 indirekt 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.

---

<sup>211</sup> Vgl. WHO (2016), S. 20.

<sup>212</sup> Vgl. UBA (2013a), S. 48.

<sup>213</sup> Vgl. auch Kapitel 2.3, weiter unten.

<sup>214</sup> Vgl. BfN (2020), S. 21.



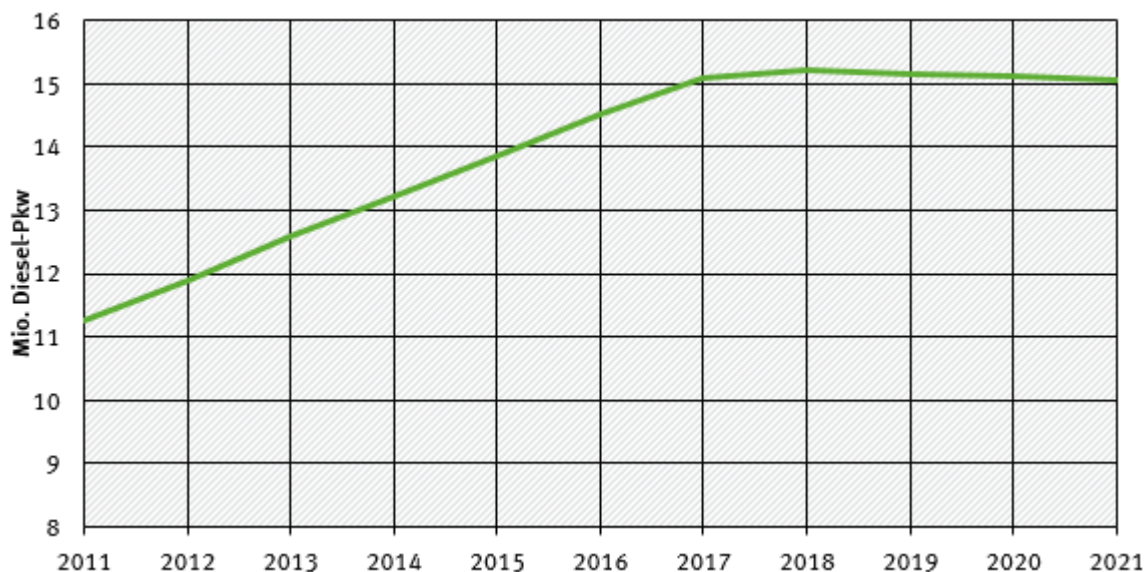
### 2.2.1 Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff

Der Energiesteuersatz für Benzin beträgt 65,45 Cent/l,<sup>215</sup> der Steuersatz für Dieselkraftstoff dagegen nur 47,04 Cent/l.<sup>216</sup> Damit liegt der Steuersatz für Diesel um 18,41 Cent/l unter dem Steuersatz für Benzin. Unter Berücksichtigung der Umsatzsteuer beträgt die steuerliche Begünstigung des Dieselkraftstoffes sogar 21,9 Cent/l. Dies verschafft Pkw mit Dieselmotoren einen deutlichen Wettbewerbsvorteil.

Ursprünglicher Zweck der energiesteuerrechtlichen Privilegierung von Dieselkraftstoff war es, den gewerblichen Straßenverkehr zu fördern und vor dem internationalen Kostenwettbewerb zu schützen. Bei Einführung der Vergünstigung gab es kaum Pkw mit Dieselmotoren.<sup>217</sup> Noch im Jahr 2001 lag der Marktanteil von Diesel-Pkw erst bei 14,5 %. Für das Jahr 2020 gibt das Kraftfahrt-Bundesamt einen Bestand von ca. 15,1 Mio. Diesel-Pkw an; damit machen Diesel-Pkw nunmehr einen Anteil von 31,7 % am Pkw-Gesamtbestand aus (vgl. Abbildungen 10 und 11).

Bis 2018 ist der Bestand an Diesel-Pkw kontinuierlich gestiegen, von 11,3 Mio. (2011) auf ca. 15,2 Mio. (vgl. Abbildung 10). In diesen Jahren ist der Diesel-Bestand schneller gestiegen als der ebenfalls wachsende Gesamtbestand an Pkw. Folglich hat sich der Anteil der Diesel-Pkw am Gesamtbestand erhöht (vgl. Abbildung 10). Erst mit der Diskussion um Abschaltvorrichtungen und hohe Stickoxid-Emissionen im Realbetrieb bei Diesel-Pkw verlor bei den Verbrauchern und Verbraucherinnen der Diesel an Akzeptanz bzw. Attraktivität. In der Folge ging der Bestand an Diesel-Pkw zunächst anteilig (2018) und dann auch absolut (2019) in den letzten Jahren zurück (vgl. Abbildungen 10 und 11).

**Abbildung 10: Bestand an Diesel-Pkw in Deutschland (2011–2021)**



Quelle: KBA (2021), S. 12.

<sup>215</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1b EnergieStG.

<sup>216</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 4b EnergieStG.

<sup>217</sup> Vgl. FÖS (2015), S. 2.

**Abbildung 11: Anteil Diesel-Pkw in Deutschland am Gesamtbestand der Pkw (2011-2021)**



Quelle: KBA (2021), S. 12.

Die Steuervergünstigung für Dieseldieselkraftstoff gegenüber Benzin stellt eine umweltschädliche Subvention dar, weil sie die ökonomischen Anreize zur Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs und zur Verringerung der Treibhausgasemissionen schwächt. Hinzu kommt, dass Dieseldieselkraftstoff im Vergleich zu Benzin einen höheren Kohlenstoffgehalt aufweist. In der Folge entstehen bei der Verbrennung eines Liters Dieseldieselkraftstoff rund 13 % höhere CO<sub>2</sub>-Emissionen als bei der Verbrennung eines Liters Otto-Kraftstoff.<sup>218</sup>

Außerdem belastet ein Dieseldiesel-Pkw (insbesondere bis Euro 5) die Luft um ein Vielfaches mehr mit Stickstoffoxidemissionen als ein Benziner.<sup>219</sup> Auch bei der Feinstaubbelastung stellen Dieseldiesel-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.<sup>220</sup>

Vor diesem Hintergrund ist eine Orientierung am Steuersatz für Benzin lediglich eine Mindestanforderung. Legt man, derart konservativ betrachtet, den Steuersatz für Benzin (Ottokraftstoff) als Referenz an, dann ergibt sich bei einem Dieseldieselkraftstoffverbrauch von ca. 44,6 Mrd. Liter im Jahr 2018<sup>221</sup> ein jährlicher Steuerausfall in Höhe von

<sup>218</sup> Vgl. VDA (2016), S. 2f.

<sup>219</sup> Mit der Einführung der Euro 6 Norm (Euro 6a bis 6c) wird diese Differenz verringert. Verpflichtend ist der Euro 6 Standard für die Erstzulassung von Pkw jedoch erst seit September 2015, so dass durch erhöhte Stickstoffemissionen bis zum vollständigen Austausch des Bestandes noch erhebliche Umweltbelastungen entstehen. Eine weitere Reduzierung wird durch die Limitierung der Stickstoffoxidemission im praktischen Fahrbetrieb für neue Fahrzeugtypen ab 2017 und 2020 (so genannte *real driving emissions* – RDE; ab 2017 gilt für neu zugelassene Fahrzeugtypen die Abgasnorm Euro 6d-TEMP, erstmals mit qualitativen RDE-Anforderungen, und ab 2020 die Norm Euro 6d, bei der die RDE-Faktoren noch einmal verschärft werden) erreicht (Euro 6d-TEMP und Euro 6d). Aber auch danach wird es aller Voraussicht nach noch einen nennenswerten Unterschied zwischen den NO<sub>x</sub>-Emissionen aus Benzin- und Dieseldieselmotoren im praktischen Fahrbetrieb geben.

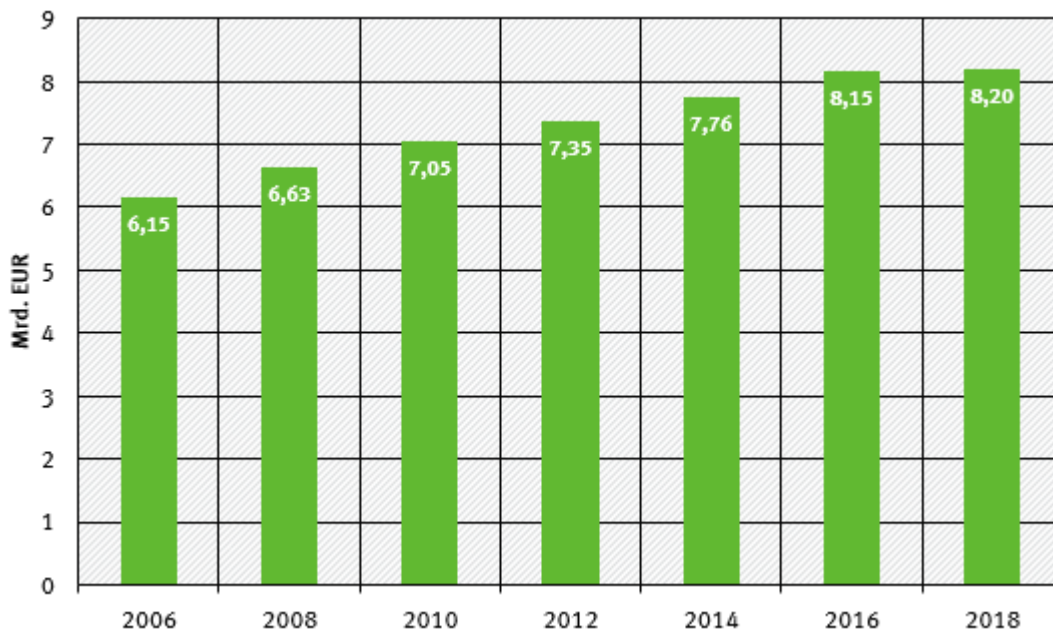
<sup>220</sup> In den letzten Jahren sind auch immer mehr Fahrzeuge mit direkteinspritzenden Ottomotoren neu zugelassen worden. Bei diesen ist der Grenzwert für die Partikelanzahl bis 2018 noch 10-mal höher als für Dieseldiesel Pkw. Durch die zukünftige Gesetzgebung werden die Partikelemissionen aus direkteinspritzenden Ottomotoren jedoch angeglichen. Es zeichnet sich ab, dass diese auch mit Partikelfiltern ausgestattet werden.

<sup>221</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2019a), S. 3.

**8,2 Mrd. EUR.<sup>222</sup>**

In den vergangenen Jahren ist das Subventionsvolumen kontinuierlich gestiegen (vgl. Abbildung 12). Da sich die Steuersätze von Benzin und Diesel seit 2003 nicht geändert haben, ist diese Steigerung allein dem im Zeitablauf steigenden Absatz von Diesel zuzuschreiben. 2018 lagen Absatz und jährlicher Steuerverlust ein Drittel (33,4 %) über den Werten des Jahres 2006.<sup>223</sup>

**Abbildung 12: Energiesteuervergünstigungen für Dieselkraftstoff (2006-2018)**



Quelle: Eigene Berechnungen, Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2019a), S. 3.

Wegen der negativen Auswirkungen auf die Umwelt ist die Ermäßigung des Dieselsteuersatzes schrittweise abzuschaffen und der Dieselsteuersatz zumindest auf das Niveau des Benzinsteuersatzes anzuheben.<sup>224</sup>

Der Vorschlag der EU-Kommission zur Überarbeitung der Energiesteuerrichtlinie sieht ebenfalls eine steuerliche Gleichbehandlung von Diesel und Benzin vor, und zwar nach Maßgabe des Energiegehalts. Da der Energiegehalt von Diesel (0,0355 GJ/l) höher ist als der von Benzin (0,0318 GJ/l), müsste der Steuersatz für Diesel mit 73,07 Cent/l sogar absolut höher sein als bei Benzin (65,45 Cent/l). Auch mit Blick auf die oben beschriebenen höheren Umweltbelastungen wäre dies sachgerecht.

<sup>222</sup> 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. Berücksichtigt ist umgekehrt auch nicht, dass bei einer Reform, wie hier vorgeschlagen, zugleich die Kfz-Steuer für Diesel gesenkt werden würde. Damit würden die Einsparungen für die öffentlichen Haushalte in einer geringeren Größenordnung liegen.

<sup>223</sup> Der steigende Absatz wurde auch dadurch begünstigt, dass der Dieselsteuersatz von 47,04 Cent/l seit 2003 nie an die Inflation angepasst wurde. Der Steuersatz ist dadurch real gesunken, was zu einer weiteren Schmälerung der Lenkungswirkung und des Steueraufkommens geführt hat, vgl. UBA (2019a), S. 17, FÖS (2015), S. 2.

<sup>224</sup> 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.



Einer Modellanalyse aus dem Jahr 2018 zufolge führt die Abschaffung des Dieselpprivilegs zu einer Preissteigerung des Diesels um 20 Prozent und dadurch zu einer Minderung der Treibhausgasemissionen um 3,7 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente im Jahr 2030 führen.<sup>225</sup> Bei einem geringeren Anteil von Dieselfahrzeugen im Fahrzeugbestand oder einem höheren Dieselpreis vor Steuern kann die Treibhausgasemissionen durch Wechselwirkungen kleiner ausfallen.

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.

Die Bemessungsgrundlage zur Besteuerung der Pkw im Rahmen der Kfz-Steuer sollte künftig auf realistischen CO<sub>2</sub>-Emissionen beruhen. Auf dem Prüfstand festgestellte Typprüfwerte zum CO<sub>2</sub>-Ausstoß von Pkw weichen erheblich von den tatsächlichen Werten im Realbetrieb auf der Straße ab. Innerhalb von wenigen Jahren erhöhte sich die Diskrepanz deutlich. Durch die unrealistischen Verbrauchsangaben entstanden Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer. Daher sollte die Kfz-Steuer mindestens auf Basis eines realitätsnäheren Messzyklus (WLTP/WLTC) bemessen werden.<sup>226</sup> Aus dem gleichen Grund empfiehlt das Umweltbundesamt für die Ermittlung der Luftschadstoffe *Real Driving Emissions* (RDE)-Messverfahren zu nutzen.

### 2.2.2 Entfernungspauschale

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können durch Inanspruchnahme der Entfernungspauschale Aufwendungen für Arbeitswege im Rahmen der Einkommensteuer als Werbungskosten steuerlich absetzen.<sup>227</sup> Ihre Höhe beträgt 30 Cent je Kilometer einfacher Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort. Sie kann für jeden Tag, an dem der Arbeitnehmer die Arbeitsstätte aufsucht, angesetzt werden. Der Höchstbetrag beläuft sich auf 4.500 EUR pro Kalenderjahr. Für Arbeitnehmer, die ein Kfz für den Weg zur Arbeit nutzen, gilt dieser Höchstbetrag jedoch nicht. Daher können sie einen höheren Gesamtbetrag steuerlich geltend machen als die NutzerInnen öffentlicher Verkehrsmittel. Die Pendlerpauschale senkt die Steuerlast, sobald der Werbungskosten-Pauschbetrag von 1.000 EUR pro Jahr überschritten ist.<sup>228</sup>

Im Zusammenhang mit dem Klimaschutzprogramm 2030 wurde die Entfernungspauschale ab dem 21. Kilometer erhöht.<sup>229</sup> Sie steigt auf 35 Cent pro Kilometer im Zeitraum 2021 bis 2023 und zwischen 2024 bis 2026 sogar auf 38 Cent pro Kilometer.<sup>230</sup> Das Ziel dieser Maßnahme bestand darin, soziale Härten für Pendler infolge der CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) zu vermeiden. Die Erhöhung der Pauschale ab 2021 entlastet allerdings besonders Haushalte mit mittleren und höheren Einkommen.<sup>231</sup> Darüber

<sup>225</sup> Vgl. Agora Verkehrswende (2018), S. 24. Mit dieser Zahl etwa auch FÖS (2020a), S. 25.

<sup>226</sup> Für Neufahrzeuge ist das verpflichtend seit 1.9.2018 der Fall.

<sup>227</sup> Vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG.

<sup>228</sup> Vgl. § 9a S. 1 Nr. 1a) EStG.

<sup>229</sup> Vgl. Art. 2 Nr. 3a) KlimaSchStRUmsG.

<sup>230</sup> Hier wurde in § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 EStG ein Satz 8 eingefügt, der wie folgt formuliert ist: „Zur Abgeltung der Aufwendungen im Sinne des Satzes 1 ist für die Veranlagungszeiträume 2021 bis 2026 abweichend von Satz 2 für jeden Arbeitstag, an dem der Arbeitnehmer die erste Tätigkeitsstätte aufsucht, eine Entfernungspauschale für jeden vollen Kilometer der ersten 20 Kilometer der Entfernung zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte von 0,30 Euro und für jeden weiteren vollen Kilometer a) von 0,35 Euro für 2021 bis 2023, b) von 0,38 Euro für 2024 bis 2026 anzusetzen, höchstens 4 500 Euro im Kalenderjahr; ein höherer Betrag als 4 500 Euro ist anzusetzen, soweit der Arbeitnehmer einen eigenen oder ihm zur Nutzung überlassenen Kraftwagen benutzt.“

<sup>231</sup> Grund ist, dass Geringverdienende seltener lange Arbeitswege haben sowie wegen geringerer Steuersätze weniger von der Entlastung profitieren (vgl. Bach u. a. 2020, S. 5f.).

hinaus ist die Erhöhung klimaschädlich, denn sie konterkariert die mit dem BEHG angestrebte Senkung der Treibhausgasemissionen.<sup>232</sup>

Mit der Entfernungspauschale gehen beträchtliche negative Umweltwirkungen einher. Die Entfernungspauschale begünstigt vor allem den Pkw-Verkehr. So nutzten im Jahr 2016 rund 68 % der Berufspendler den Pkw als Verkehrsmittel.<sup>233</sup> Sie unterstützt das Wachstum des Verkehrsaufkommens sowie den Trend zu langen Arbeitswegen. Letzteres wiederum begünstigt die Zersiedlung der Landschaft, sodass auch auf diesem Wege klimaschädliche Wirkungen entstehen. Ferner trägt die Entfernungspauschale zur Belastung mit Luftschadstoffen und Lärm bei. Außerdem ist die Flächeninanspruchnahme infolge der Zersiedlungsprozesse eine wichtige Ursache für den Verlust an Biodiversität und weitere umweltschädliche Wirkungen.

Problematisch ist die Entfernungspauschale auch wegen ihrer negativen Verteilungswirkungen. Haushalte mit hohem Einkommen werden durch die Entfernungspauschale im Durchschnitt viel stärker begünstigt als Niedrigeinkommensbezieher. Denn erstens unterliegen Haushalte mit hohem Einkommen einem höheren (Grenz-) Steuersatz, zweitens pendeln sie im Durchschnitt weiter und drittens haben sie oft andere Werbungskosten, sodass sie zusammen mit den steuerlich absetzbaren Fahrtkosten häufiger über die Werbungskostenpauschale gelangen.<sup>234</sup> Durch die befristete Erhöhung der Entfernungspauschale werden die negativen Verteilungseffekte verstärkt.<sup>235</sup>

Die Steuerausfälle als Folge der Entfernungspauschale betragen laut Schätzung des BMF im Jahr 2018

**6,0 Mrd. EUR.**

Seit 2006 sind kontinuierlich zunehmende Steuerausfälle durch die Entfernungspauschale zu beobachten (vgl. Abbildung 13).

---

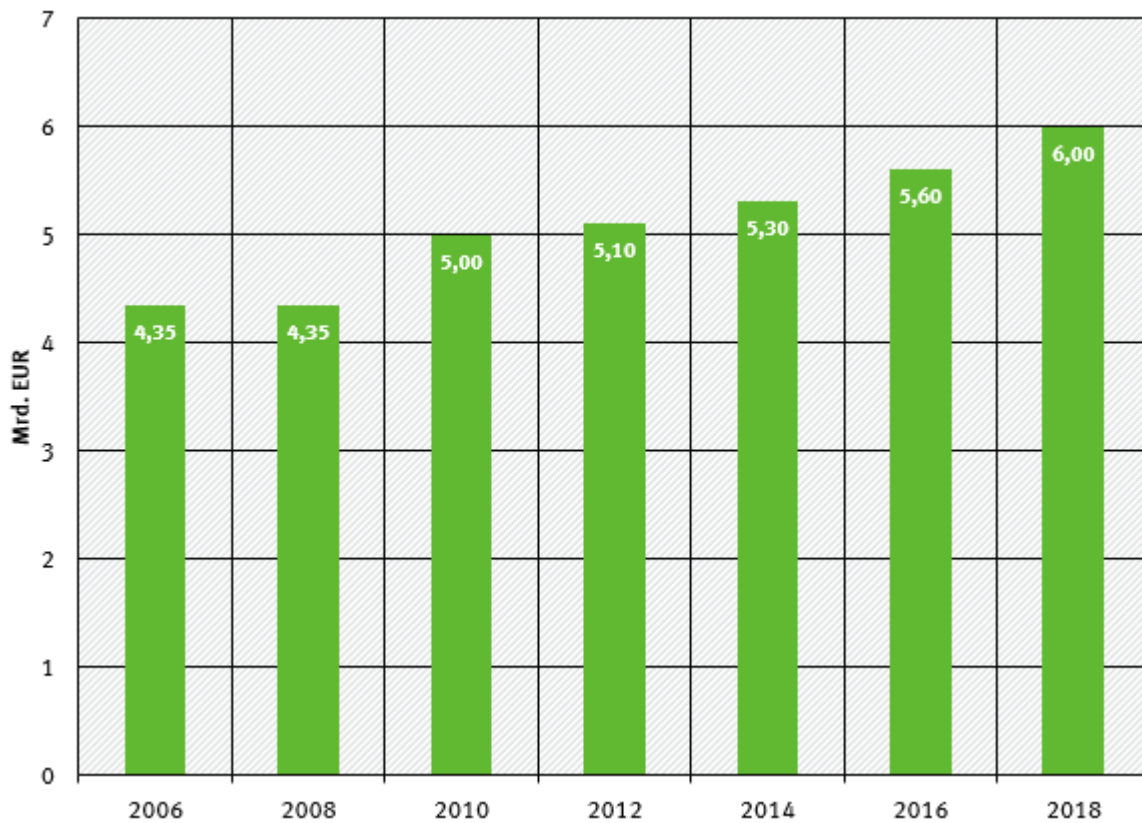
<sup>232</sup> Dies gilt zumindest in den ersten Jahren bis 2026, in denen im Rahmen des BEHG noch keine Emissionsobergrenze festgelegt ist.

<sup>233</sup> Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/pendler1.html>

<sup>234</sup> Vgl. Jacob u. a. (2016), S. 26; UBA (2020e), S. 17.

<sup>235</sup> Vgl. Bach u. a. (2020), S. 5f.

**Abbildung 13: Steuerausfälle durch die Entfernungspauschale seit 2006**



Quelle: Unveröffentlichte Berechnungen des BMF.

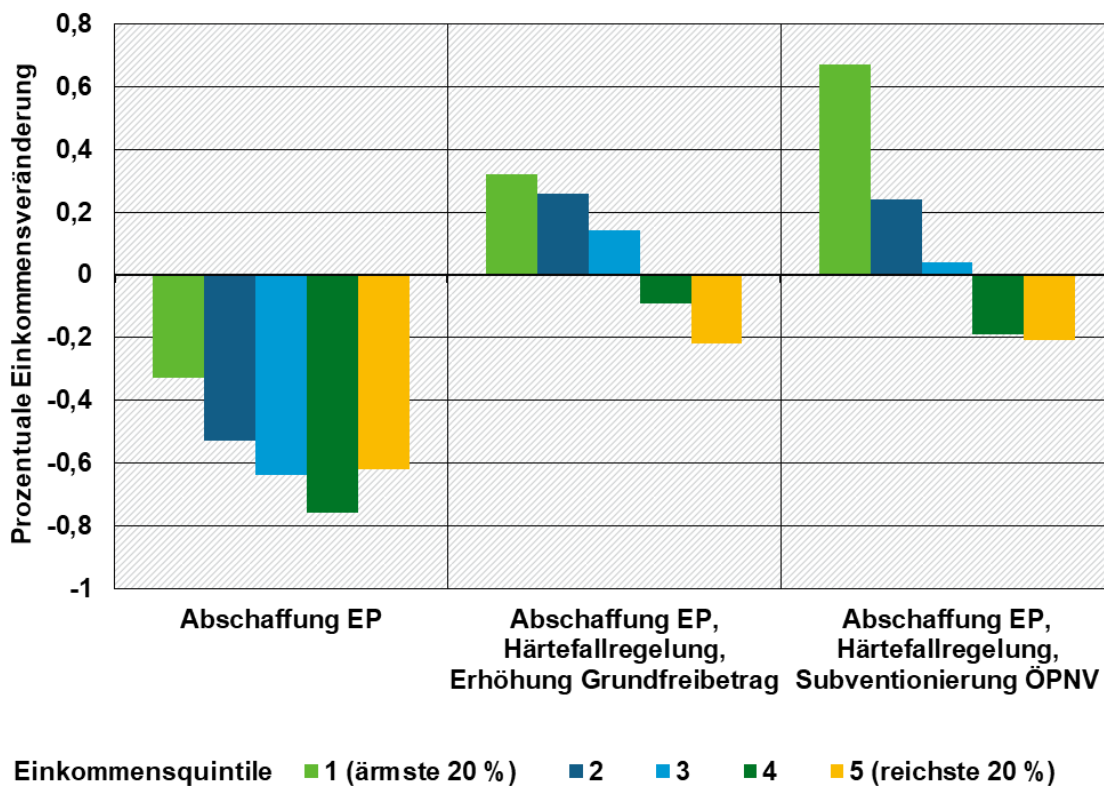
Angesichts der negativen Umweltwirkungen sollte die Entfernungspauschale entfallen. Bei einer sofortigen Abschaffung der Entfernungspauschale kann im Jahr 2030 mit einer Treibhausgasminderung von rund 2 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten gerechnet werden.<sup>236</sup> Je länger mit der Abschaffung gewartet wird, desto geringer ist der Klimaschutzbeitrag im Jahr 2030.

Statt der jetzigen Entfernungspauschale sollten Fahrtkosten zur Arbeit künftig nur noch im Rahmen einer Härtefallregelung steuerlich abgesetzt werden können, z. B. durch steuerliche Anrechnungsfähigkeit der Fahrtkosten als außergewöhnliche Belastung. Dies würde gezielt jene Arbeitnehmenden 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.

Die durch den Wegfall der Entfernungspauschale entstehenden Steuermehreinnahmen könnte der Staat zusätzlich verwenden, um den öffentlichen Verkehr stärker zu fördern oder die Werbungskostenpauschale zu erhöhen. Eine Analyse der Verteilungswirkungen zeigt, dass sich hierdurch jeweils unter dem Strich eine progressive Einkommenswirkung ergeben würde (vgl. Abbildung 14).

<sup>236</sup> Vgl. Zimmer u. a. (2021), S. 72.

**Abbildung 14: Verteilungswirkung bei Abschaffung der Entfernungspauschale mit Härtefallregelung und alternativen Formen der Rückverteilung (Anhebung des Grundfreibetrags sowie Subventionierung des ÖPNV)**



Quelle: Jacob u. a. (2016), S. 119f.

Falls eine Abschaffung der Entfernungspauschale politisch nicht durchsetzbar sein sollte, sollten zumindest *second best*-Lösungen umgesetzt werden. So könnte der Gesetzgeber zum Beispiel die Entfernungspauschale deutlich reduzieren und einen Höchstbetrag für die insgesamt abzugsfähigen Fahrtkosten zur Arbeit festlegen.

### 2.2.3 Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen

Dienstwagen sind Firmenwagen, die dem Arbeitnehmenden auch zur privaten Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Für die private Nutzung ist monatlich im Rahmen der Einkommensteuer 1 % des Listenpreises des Fahrzeugs bei Erstzulassung als geldwerter Vorteil zu versteuern.<sup>237</sup> Diese Regelung stellt eine Subvention dar, weil der tatsächliche geldwerte Vorteil vielfach höher ist.<sup>238</sup> Schätzungsweise werden nur 40 bis 50 % des tatsächlichen geldwerten Vorteils versteuert.<sup>239</sup> Die niedrige pauschale Besteuerung ist ein Anreiz für die Arbeitgeber, einen Teil des Gehalts an den Arbeitnehmenden in Form von Dienstwagen auszahlend.

<sup>237</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 4 S. 2 EStG. – Alternativ zu dieser Pauschalierung kann auch die sog. Fahrtenbuchmethode genutzt werden (ebd. Satz 3). Allerdings bestehen klare Anreize, die pauschalierende „1 %-Methode“ zu nutzen, womit sie in der Praxis fast immer gewählt wird, vgl. Fiedler u. a. (2016), S. 105.

<sup>238</sup> Vgl. etwa Jacob u. a. (2016), S. 28.

<sup>239</sup> Vgl. ebd., S. 160, sowie Blanck u. a. (2021), S. 49.

Seit 1. Januar 2020 sind bei Fahrzeugen mit Elektromotor nur noch 0,25 % des Bruttolistenpreises anzusetzen. Das gilt für reine Elektroautos ohne Kohlendioxidemission, deren Bruttolistenpreis nicht mehr als 60.000 EUR beträgt. Für teurere Elektroautos und *Plug in*-Hybride sind 0,5 % des Bruttolistenpreises zu versteuern.<sup>240</sup>

Die Fahrleistung von Dienstwagen liegt gegenüber rein privat genutzten Pkw typischerweise höher.<sup>241</sup> Zu berücksichtigen ist ferner, dass Dienstwagen den Pkw-Bestand mitprägen, da sie in der Regel bereits nach einer Haltedauer von 2,5 bis 3 Jahren ausgetauscht werden und in den Gebrauchtwagenmarkt übergehen. Im Jahr 2019 waren von den 3,61 Mio. Neuzulassungen für Pkw in Deutschland 65,5 % auf gewerbliche Halter zugelassen.<sup>242</sup> Der Anteil der Dienstwagen an den Neuzulassungen beträgt dabei schätzungsweise 20 %.<sup>243</sup> Insofern stellen die steuerlichen Regelungen für Dienstwagen einen wichtigen Hebel dar, um die Treibhausgas- und Schadstoffemissionen zu beeinflussen.

Das Dienstwagenprivileg widerspricht dem Ziel des Klimaschutzes durch die steuerlich begünstigte Nutzung von Verbrenner-Pkw. Sofern den Arbeitnehmern neben dem Dienstwagen auch Kraftstoffe kostenfrei zur Verfügung gestellt werden, besteht der zusätzliche Anreiz, häufiger mit dem Dienstwagen zu fahren als dies mit einem privaten Pkw der Fall wäre. Zudem verringern die steuerlichen Vergünstigungen für Dienstwagen den Anreiz, öffentliche Verkehrsmittel zu verwenden.

Die Subventionierung von Dienstwagen widerspricht auch sozialen Zielen. So profitieren Bezieher höherer Einkommen stärker von der Regelung, schon weil sie häufiger über einen Dienstwagen verfügen<sup>244</sup> und sich der Vorteil wegen der Steuerprogression bei höheren Einkommen ausweitet.<sup>245</sup> Zudem sind Männer deutlich häufiger Nutznießer des Dienstwagenprivilegs als Frauen.<sup>246</sup>

Die Berechnung des Subventionsvolumens ist herausfordernd, da ein Referenzwert ermittelt werden muss, bei dem der geldwerte Vorteil durch die private Nutzung des Dienstwagens voll besteuert wird, d. h. kein ökonomischer Vorteil mehr durch die Bereitstellung eines Dienstwagens im Vergleich zu einem privaten Pkw besteht. Die Differenz einer solchen Besteuerung zu den jetzigen Steuereinnahmen ergibt die geschätzte Subventionshöhe. Bezogen auf 2018 und die damals geltende Regelung in der Dienstwagenbesteuerung ergibt sich ein Subventionsvolumen von

**mindestens 3,1 Mrd. EUR.**<sup>247</sup>

<sup>240</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 4 S. 2 Nr. 1 bis 5 EstG. – Wenn man langfristig von 1 bis 2 Mio. elektrischen Dienstwagen ausgeht, dann ergeben sich schätzungsweise zusätzliche Steuermindereinnahmen i. H. v. 1,5 bis 3 Mrd. EUR, vgl. Blanck u. a. (2021), S. 54. – Schon seit 2013 gab es eine erste klimapolitische Modifikation in der Regelung. Bereits damals wurde der zugrunde zulegende Listenpreis für E-Autos um einen bestimmten Pauschalbetrag, um die vglw. höheren Beschaffungspreise aufgrund der hohen Kosten für Batterien auszugleichen, vgl. auch Jacob u. a. (2016), S. 150.

<sup>241</sup> Vgl. Jacob u. a. (2016), S. 160.

<sup>242</sup> Vgl. KBA (2020).

<sup>243</sup> Vgl. Blanck u. a. (2021), S. 51.

<sup>244</sup> Im Jahr 2019 verfügten 40 bis 60 % der Beschäftigten mit einem Jahresgehalt ab 90.000 EUR über einen Firmenwagen, vgl. Compensation Partner (2019), S. 6. Der Gesamtanteil der Beschäftigten mit Firmenwagen liegt dagegen nur bei 12 %, vgl. ebd., S. 2.

<sup>245</sup> Vgl. Jacob u. a. (2016), S. 154. – Kritisch hinsichtlich der Verteilungswirkungen bereits SVR (2011), S. 212.

<sup>246</sup> So waren im Jahr 2019 von den Beschäftigten mit Firmenwagen 60 % Männer und 40 % Frauen, vgl. Compensation Partner (2019), S. 2.

<sup>247</sup> Die Berechnung der Subventionshöhe für 2018 folgt der Methodik aus Diekmann u. a. (2011), S. 159ff. – Fiedler u. a. (2016) schätzten auf Grundlage dieser Methodik den jährlichen Gesamtumfang dieser Subvention auf zwischen 3,11 bis 5,26 Mrd. EUR. Die Streubreite ergibt sich maßgeblich durch eine Streuung bei der Annahme zum privaten Nutzungsanteil (zwischen 60 und 90 %, vgl. Fiedler u. a., 2016, S. 120)



Angesichts der negativen Wirkungen auf Klima und Umwelt sollte die steuerliche Begünstigung von Verbrenner-Pkw beendet werden. Ziel sollte eine Reform sein, nach welcher es für den Nutzer oder die Nutzerin keinen ökonomischen Unterschied macht, ob ein Wagen privat gehalten wird oder als Dienstwagen zur Verfügung steht. Dies könnte im Jahr 2030 eine Einsparung an Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor im Umfang von etwa 1,3 bis 3,9 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten ermöglichen, je nachdem wie hoch der Effekt auf die privat zurückgelegten Fahrten angenommen wird.<sup>248</sup>

Im Rahmen einer Reform sollten sowohl die Anschaffungskosten berücksichtigt werden als auch das Ausmaß der privaten Nutzung. Außerdem sollte zusätzlich der geldwerte Vorteil durch die kostenlose Bereitstellung von Kraftstoffen besteuert werden.

Zusätzlich sollte eine CO<sub>2</sub>-Komponente in die Dienstwagenbesteuerung integriert werden, um Anreize zum Kauf emissionsärmerer Fahrzeuge zu geben. Dies wird in anderen Ländern bereits praktiziert.<sup>249</sup> Dabei sollte sowohl innerhalb der Gruppe der Verbrenner und der Gruppe der Hybrid-Autos jeweils nach CO<sub>2</sub>-Emissionen differenziert werden.<sup>250</sup> Darüber hinaus sollte die Begünstigung von *Plug in*-Hybriden (0,5 %-Regel) zeitnah abgeschafft werden, da große Hybrid-Fahrzeuge mit vergleichsweise ineffizienten Verbrennungsmotoren bei geringen elektrischen Fahranteilen sogar eine schlechtere CO<sub>2</sub>-Bilanz aufweisen als reine Verbrenner.<sup>251</sup> Schließlich sollte auch die Subventionierung der Elektroautos lediglich befristet bis zur erreichten Marktdiffusion erfolgen und als ein *second best*-Instrument verstanden werden, nicht zuletzt, weil die verteilungspolitischen Probleme damit bestehen bleiben.<sup>252</sup>

Neben der Abschaffung des Dienstwagenprivilegs ist eine generelle, umweltorientierte Reform der steuerlichen Behandlung von Dienst- und Firmenwagen notwendig, um auch auf Seiten des Unternehmens Anreize zum Kauf verbrauchs- und emissionsarmer Fahrzeuge zu schaffen.<sup>253</sup> 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 (maximal bis 50 g CO<sub>2</sub>/km) in vollem Umfang steuerlich absetzbar sein; die Anschaffungskosten von Fahrzeugen, deren CO<sub>2</sub>-Emissionen oberhalb dieses Schwellenwerts liegen, hingegen nur noch zum Teil. Der absetzbare Anteil der Kosten sollte dabei mit steigenden CO<sub>2</sub>-Emissionsmengen eines Fahrzeugs gestaffelt sinken. Dabei wäre es sinnvoll, den Schwellenwert im Laufe der Zeit zu senken.

#### 2.2.4 Biokraftstoffe

Biokraftstoffe sind aus Biomasse hergestellte flüssige oder gasförmige Kraftstoffe. Dabei können unterschiedliche nachwachsende Rohstoffe sowie biogene Rest- und Abfallstoffe als Ausgangsbasis dienen. Ihre Nutzung folgt dem Konzept der Bioökonomie, eine auf fossilen Rohstoffen basierende Wirtschaft auf eine Wirtschaft umzustellen, die auf erneuerbaren Ressourcen beruht.<sup>254</sup>

<sup>248</sup> Vgl. Agora Verkehrswende (2018), S. 27. – Breisig u. a. (2021), S. 92f., schätzen in Anlehnung daran einen Wert i. H. v. 2,8 Mio. Tonnen.

<sup>249</sup> Vgl. FÖS (2018b).

<sup>250</sup> Bei Hybrid-Fahrzeugen besteht das Problem, dass der CO<sub>2</sub>-Ausstoß davon abhängt, wie groß die elektrischen Fahranteile sind. Große Hybrid-Fahrzeuge mit vglw. ineffizienten Verbrennungsmotoren können bei hinreichend geringen elektrischen Fahranteilen sogar eine schlechtere CO<sub>2</sub>-Bilanz aufweisen als reine Verbrenner, vgl. Blanck u. a. (2021), S. 51.

<sup>251</sup> Vgl. ebd.

<sup>252</sup> Vorzuziehen ist eine allgemeine, direkte Förderung über Kaufprämien.

<sup>253</sup> Auch für Firmenwagen, die nicht privat genutzt werden, sollten Anreize zum Kauf verbrauchs- und emissionsarmer Fahrzeuge bestehen.

<sup>254</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2019), S. 21, m. w. Nachw.



Die tatsächlichen Wirkungen von Biokraftstoffen auf Klima und Umwelt sind allerdings oft sehr negativ.<sup>255</sup> Welche Wirkungen im Einzelnen entstehen, hängt stark von der verwendeten Biomasse, deren Anbaubedingungen sowie den weiteren Prozessschritten ab. Der intensive Anbau von Raps, Mais, Zuckerrüben, Zuckerrohr, Soja, Palm 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 (vgl. auch Kapitel 2.4, weiter unten). Dies sind Begleiterscheinungen von Biokraftstoffen auf Basis von Anbaubiomasse, die noch immer quantitativ dominieren.

Zudem begünstigt die Produktion von Biomasse für Biokraftstoffe die globale Ausweitung der Ackerflächen. Häufig werden wertvolle naturnahe Flächen und Habitate in Anbauflächen für Biomasse umgewandelt, was zu einer hohen Freisetzung von Treibhausgasen (iLUC<sup>256</sup>) und einem erheblichen Verlust von Biodiversität führt. Zu berücksichtigen sind dabei auch indirekte Effekte: So steigt durch das Interesse an Anbaubiomasse für Biokraftstoffe – global – die (Gesamt-)Nachfrage nach Land, was zu steigenden Preisen führt. Damit lohnt es sich verstärkt, in vormals nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen vorzudringen, darunter insbesondere auch schützenswerte Flächen und Habitate. Und das trägt, neben den Problemen für die Biodiversität und Naturschutz, auch zur Verschlechterung der Treibhausgasbilanz bei.<sup>257</sup>

Ferner sind Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse auch unter sozialen Gesichtspunkten problematisch. Denn die öl-, stärke- oder zuckerreichen Ackerfrüchte sind auch zur menschlichen Ernährung oder zur Fütterung von Nutztieren geeignet. Insofern besteht eine Nutzungskonkurrenz um Flächen, wobei unter der Formel „Tank oder Teller“ ein Anstieg von Nahrungsmittelpreisen und Einschränkungen bei der lokalen Lebensmittelversorgung in Entwicklungsländern befürchtet werden. Ein wachsendes Problem ist auch die Verdrängung und Vertreibung traditioneller Nutzer, z. B. indigener Völker, unter Missachtung von Land- und Wasserrechten durch den Anbau von Biomasse.

Positiver zu bewerten sind Biokraftstoffe, die aus biogenen Rest- und Abfallstoffen hergestellt werden und für sie keine höherwertigen Verwendungsmöglichkeiten bestehen. Sollten künftig zudem lignozellulosehaltige Rohstoffe wie Holz und Gräser für die Biokraftstofferzeugung nutzbar sein, könnte das Rohstoffspektrum auf umweltverträglichere Einsatzstoffe verlagert werden. Aber auch hier gibt es Nutzungskonkurrenz und höherwertige Verwendungen, v. a. bei Holz. Hinzu kommt, dass Kohlenstoffsenken durch Holzeinschlag verringert werden. Schließlich gilt auch hier, dass für eine umweltverträgliche Nutzung die bewirtschaftete Fläche nicht ausgeweitet werden sollte.

In den letzten Jahren hat der Anteil der Biokraftstoffe auf Grundlage biogener Rest- und Abfallstoffe zugenommen (vgl. Abbildung 15). Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Den größeren Teil stellen aber noch immer die konventionellen Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse.

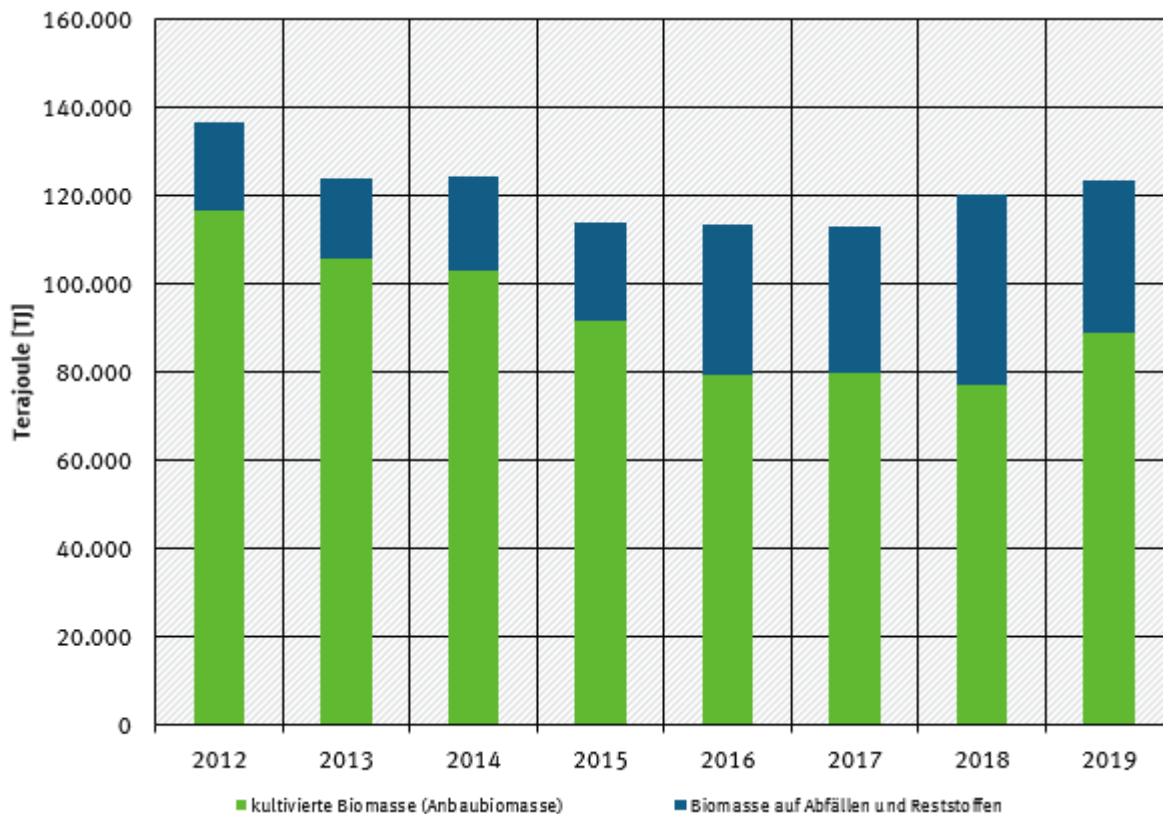
---

<sup>255</sup> Vgl. UBA (2013b).

<sup>256</sup> Sog. indirekte Landnutzungsänderungen (*indirect land use change*).

<sup>257</sup> Vgl. etwa Daiogolou u. a. (2020).

**Abbildung 15: Energetische Mengen der in Deutschland in Verkehr gebrachten Biokraftstoffe, aufgeteilt nach Nutzung kultivierter Biomasse (Anbaubiomasse) und Biomasse aus Abfällen und Reststoffen**



Quelle: BLE (2020), S. 36; (2019), S. 36; (2017), S. 34; (2015), S. 33.

Zwischen 2007 und 2014 stellte die sog. Biokraftstoffquote (als Mengenquote) das zentrale Förderinstrument dar, womit die o. g. steuerliche Begünstigung als Instrument abgelöst werden sollte. Die Förderung erfolgte gem. § 37a Abs. 1 und 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) durch die Festlegung eines Mindestenergieanteils der Biokraftstoffe an der Gesamtmenge der in Verkehr gebrachten Kraftstoffe. Sie betrug für die Jahre 2010 bis 2014 jeweils 6,25 %. Für die Einhaltung dieser Quote waren die Inverkehrbringer von Kraftstoffen verantwortlich.

Im Jahr 2015 wurde die Mengenquote durch eine Treibhausgasminderungsquote ersetzt.<sup>258</sup> Dies bedeutet, dass nicht mehr ein energiebezogener Mindestanteil von Biokraftstoffen im Verhältnis zur Gesamtabsatzmenge an Kraftstoffen vorgeschrieben wird, sondern eine Treibhausgasminderung, insbesondere durch den Einsatz von Biokraftstoffen. Der Referenzwert wird hierbei aus den Treibhausgasemissionen berechnet, die entstehen würden, wenn die Gesamtmenge an Kraftstoffen aus fossilen Kraftstoffen bereitgestellt werden würde. Ab dem Jahr 2015 mussten jährlich 3,5 % der durch den Verbrauch von Kraftstoffen emittierten Treibhausgase eingespart werden, ab 2017 waren es 4 %. Seit 2020 müssen jährlich 6 % eingespart werden.

Wegen der problematischen Nachhaltigkeitseffekte der noch immer dominierenden Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse wurden Nachhaltigkeitsanforderungen festgelegt, insbesondere durch die europäische Richtlinie für erneuerbare Energien 2009/28/EG. Die Nachhaltigkeitskriterien wurden mit der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-

<sup>258</sup> Vgl. § 37a Abs. 1 und 4 BImSchG.

NachV) in nationales Recht umgesetzt und gelten seit 2011. So darf die genutzte Biomasse nicht von Flächen mit einem hohen Wert für die biologische Vielfalt (bewaldete Flächen, Naturschutzzwecken dienende Flächen, Grünland mit großer biologischer Vielfalt, vgl. § 4 Biokraft-NachV), nicht von Flächen mit einem hohen ober- oder unterirdischen Kohlenstoffbestand (§ 5) und nicht von Torfmoor-Flächen stammen (§ 6). Ferner werden Anforderungen an die Berechnung der Treibhausgasbilanz gestellt (§ 8). Diese Vorschriften können zwar einen relativen Schutz gegen einige relevante Umweltrisiken bieten, die direkt von der Erzeugung der Biokraftstoffe ausgehen, nicht jedoch vor mittelbar verursachten Folgen der Verlagerungs- und Verdrängungseffekte.

Auch im Jahr 2018 wurden noch immer vor allem Biokraftstoffe eingesetzt, die aus Anbaubiomasse stammen. Mit der Abschaffung der Steuerbegünstigung nach § 50 EnergieStG ist eine explizite Subvention nicht mehr gegeben. Durch die Quotenregelungen nach § 37a BImSchG werden allerdings die Mehrkosten der Biokraftstoffproduktion auf die Kraftstoffproduzenten und -konsumenten verlagert. Eine implizite Subventionierung bleibt somit durch die gezielte Begünstigung im Rahmen staatlicher Regulierungen bestehen. Für Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse betragen im Jahr 2018 die durch die Treibhausgas-Minderungsquote verursachten Zusatzkosten für Kraftstoffproduzenten und -konsumenten

**960 Mio. EUR.<sup>259</sup>**

Aus Umweltsicht ist im Rückblick sowohl die Umstellung von einer Steuerbegünstigung auf eine Mengenquote als auch die Umstellung von einer Mengenquote auf die Treibhausgas-Minderungsquote grundsätzlich zu begrüßen. Denn Letztere reizt den Einsatz solcher Biokraftstoffe an, die besonders viel Treibhausgasemissionen gegenüber dem fossilen Referenzkraftstoff einsparen können. Damit und durch die Begrenzung des Beitrages von Biokraftstoffen aus Anbaubiomasse werden unkritischere Pfade wie die der Herstellung von Biokraftstoffen aus biogenen Rest- und Abfallstoffen attraktiver. Damit die Systematik voll wirksam werden kann, muss die Treibhausgas-Berechnung auf die mittelbaren Emissionen ausgeweitet werden (iLUC).

Der Anteil von Kraftstoffen auf Basis von Anbaubiomasse sollte weiter sinken und mittelfristig sollte darauf verzichtet werden. Die von der EU vorgeschriebene Mindesttreibhausgaseinsparung bzw. der vorgeschriebene Mindestanteil an erneuerbaren Energien im Verkehrssektor, mit der nationalen Umsetzung der sogenannten RED II für den Zeitraum bis 2030,<sup>260</sup> könnte und sollte nicht durch eine absolute Zunahme der Biokraftstoffmenge, sondern durch eine Reduktion des Endenergieverbrauchs, z. B. durch effizientere Fahrzeuge sowie Verkehrsverlagerung und -vermeidung und einen Markthochlauf der Elektromobilität im Straßenverkehr erreicht werden. Dadurch würden die absoluten Bedarfe an Biokraftstoffen zurückgehen bzw. begrenzte Mengen fortschrittlicher alternativer Kraftstoffe könnten einen größeren Anteil abdecken. Die Nutzung von Strom im Straßenverkehr kann schon aktuell bei der Mindest-Treibhausgaseinsparung angerechnet werden. Die Rolle von Strom wird durch die RED-II-Umsetzung noch weiter gestärkt werden.

---

<sup>259</sup> Eigene Berechnung auf Grundlage von BLE (2020), UFOP (2018), [www.icis.com](http://www.icis.com) sowie der Statistik des Mineralölwirtschaftsverbands e. V. ([www.mwv.de](http://www.mwv.de)). – Aufgeführt sind hier die Subventionen, die sich aus Preisnachteilen der Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse für Biodiesel (FAME) und Bioethanol ergeben.

<sup>260</sup> Vgl. Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungsquote und Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungsquote (38. BImSchV).

### 2.2.5 Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt

Der in der gewerblichen Binnenschifffahrt eingesetzte Dieseldieselkraftstoff ist von der Energiesteuer befreit.<sup>261</sup> Ziel der Subvention ist es, einen Ausgleich im internationalen Wettbewerbsumfeld herzustellen und den Schiffsverkehr wegen seiner – auch umweltpolitischen – Vorteile als Beförderungsmodus im Güterverkehr zu unterstützen.<sup>262</sup>

Zwar weist die Binnenschifffahrt aus verkehrs- und umweltpolitischer Sicht Vorteile auf und wird daher als Alternative gegenüber Straße und Schiene gefördert.<sup>263</sup> Diese Förderung sollte jedoch nicht durch eine Subventionierung fossiler Kraftstoffe erfolgen. Dies widerspricht dem Ziel des Umwelt- und Klimaschutzes und schwächt die Anreize, die Energieeffizienz zu erhöhen. Besonders die vollständige Steuerbefreiung für Diesel ist eindeutig als negativ zu bewerten, denn die entstehenden Emissionen tragen zum Klimawandel, zur Schadstoffbelastung der Luft sowie zur Versauerung der Böden und Gewässer bei.

Im Jahr 2018 verursachte die Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt Steuermindereinnahmen in Höhe von

**mindestens 141 Mio. EUR.**<sup>264</sup>

Der im Subventionsbericht der Bundesregierung ausgewiesene Betrag von 141 Mio. EUR wird hier als Untergrenze betrachtet („mindestens“), da der Betrag höher ausfällt, wenn es zu einer – in diesem Bericht geforderte – Erhöhung des Energiesteuersatzes auf Diesel kommt.

Zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern – insbesondere zwischen Binnenschifffahrt, 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 und ein europäischer Mindeststeuersatz eingeführt wird. Das betrifft insbesondere das Straßburger Abkommen und die Energiesteuerrichtlinie. Gerade der aktuelle Reformprozess zur Energiesteuerrichtlinie kann und sollte hier maßgeblich sein.

Bei einer Abschaffung der steuerlichen Vergünstigungen wäre es sinnvoll, die Steuernehmereinnahmen für die ökologische Modernisierung der Binnenschifffahrt zu verwenden. So könnte z. B. das Förderprogramm „Nachhaltige Modernisierung von Binnenschiffen“ verstetigt und erweitert werden, um insbesondere den Umstieg auf batterieelektrische Antriebe zu unterstützen. Die Steuernehmereinnahmen könnten zudem für die Entwicklung und den Markteinführung von neuen Schiffskonzepten eingesetzt werden. Denkbar wäre die Förderung von kleineren, hochautomatisierten und batterieelektrisch angetriebenen Binnenschiffen. Um zusätzliche Impulse zur Verbesserung der Umwelteigenschaften von Binnenschiffen, insbesondere hinsichtlich ihrer Schadstoffemissionen, zu setzen, sollten gestaffelte, d. h. an den Umwelteigenschaften orientierte Maut- oder Kanalgebühren eingeführt werden.

<sup>261</sup> Vgl. § 27 Abs. 1 EnergieStG. – § 52 EnergieStG ermöglicht zudem auf Antrag eine Steuerentlastung auf solche Energieerzeugnisse, für die keine Befreiung gem. § 27 Abs. 1 vorgesehen ist, insbesondere für das umweltfreundlichere Flüssiggas, vgl. Fifo u. a. (2019), S. 38. Allerdings dominieren die Gasöle (Diesel) als Treibstoffart nach wie vor, sodass auch der Anteil an Entlastungen nach § 52 nur sehr gering ist, vgl. Fifo u. a. (2019), S. 80, 291.

<sup>262</sup> Im Subventionsbericht der Bundesregierung ist entsprechend formuliert: „Angleichung der Wettbewerbsverhältnisse der auf anderen Wasserstraßen verkehrenden Schifffahrt an die aufgrund internationaler Verträge für das Rheinstromgebiet geltende Abgabenbefreiung. Die Maßnahme soll zur Erhaltung des Anteils der Binnenschifffahrt an der Gesamtbeförderungsleistung, zur Entlastung der Schienen- und Straßeninfrastruktur sowie zur Emissionsminderung im Güterverkehr beitragen.“ (BMF 2019a, S. 417)

<sup>263</sup> Vgl. Fifo u. a. (2019), S. 39.

<sup>264</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 417.

### 2.2.6 Finanzierung von Kreuzfahrtschiffen über KfW-Ipex-Kredite

Über Jahre war die Kreuzschiffahrt eine Wachstumsbranche, in Deutschland und international. Folglich gab es auch eine hohe Nachfrage der Kreuzfahrtreedereien nach entsprechenden Schiffen. Um auf diesem Markt den Werftenstandort Deutschland zu fördern, finanziert die KfW-Tochter IPEX zinsgünstig Aufträge an deutsche Werften. Mit dieser staatlichen Kreditvergabe sollen im Kern strukturalpolitische Ziele (Beschäftigung in strukturschwachen Regionen, Sicherung des Werftenstandorts Deutschland) erreicht werden.

Da die von der KfW finanzierten Kreuzfahrtschiffe mit fossilen Brennstoffen angetrieben werden, ist allerdings die klimaschädliche Wirkung evident. Hinzu kommt der Ausstoß von Stickoxiden, Ruß und Schwefel. Und es gibt weitere problematische Implikationen dieser Form des Tourismus, insbesondere auch die Überfüllung von Zielorten wie Venedig oder Amsterdam. Daher geriet die staatliche Kreditvergabe (bereits vor der Corona-Krise) deutlich in die Kritik.<sup>265</sup>

Eine Quantifizierung der Subvention für das Jahr 2018 ist anhand der verfügbaren Daten nicht möglich. Im Jahr 2019 betrug das Volumen der laufenden Kredite 8,4 Mrd. EUR, womit 73 Schiffe finanziert wurden.<sup>266</sup> Das Subventionsvolumen ergibt sich auf der Grundlage aus der Differenz zwischen Marktzins und günstigerem KfW-Zins multipliziert mit dem Kreditvolumen. Hinzu kommt noch der mögliche Kreditausfall, der in einem gewissen Umfang über Hermesdeckungen vom Bund abgesichert ist. Im Falle eines Kreditausfalls für Exporte von Kreuzfahrtschiffen kann dem Steuerzahler ein Gesamtschaden von max. 25 Mrd. EUR entstehen (etwa 18 Mrd. EUR auf Kapitalforderungen und ca. 7 Mrd. EUR auf Zinsforderungen).<sup>267</sup> Angesichts der Corona-Krise, die bekanntlich die Kreuzfahrtbranche massiv getroffen hat, gewinnt dieses Szenario aktuell an Bedeutung.<sup>268</sup>

Die Förderung des Baus von Kreuzfahrtschiffen sollte beendet werden. In den betroffenen Regionen sollte stattdessen der Strukturwandel stärker gefördert und sozialpolitisch abgefedert werden.

### 2.2.7 Energiesteuerbegünstigung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen

Arbeitsmaschinen und Fahrzeuge, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen, werden seit 2008 im Energiesteuerrecht privilegiert.<sup>269</sup> Statt des Steuersatzes für Kraftstoffe wird lediglich der niedrigere Steuersatz für Heizstoffe angewendet.<sup>270</sup> Diesel wird dadurch beispielsweise nicht mit rund 47 Cent/Liter, sondern nur mit etwa 6,1 Cent/Liter besteuert. Die Energiesteuerbegünstigung soll dem Abbau von Wettbewerbsnachteilen der deutschen Seehafenbetriebe gegenüber ihren europäischen Konkurrenten dienen.<sup>271</sup>

Nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung beträgt die Höhe der Subvention im Jahr 2018

<sup>265</sup> Vgl. <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Umweltfreundliche-Staatsbank-KfW-Bank-finanziert-Kreuzfahrtschiffe.kreuzfahrt768.html>

<sup>266</sup> Vgl. ebd.

<sup>267</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2020a), S. 1, 5.

<sup>268</sup> Vgl. <https://www.wiwo.de/unternehmen/banken/kfw-tochter-ipex-das-25-milliarden-kreuzfahrt-risiko-des-bundes/26189182.html>

<sup>269</sup> Vgl. § 3a EnergieStG.

<sup>270</sup> Vgl. § 2 Abs. 3 EnergieStG.

<sup>271</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 413.



## 25 Mio. EUR.<sup>272</sup>

In der jüngsten Evaluierungsstudie zu Steuervergünstigungen im Auftrag des BMF wird diese Vergünstigung insgesamt besonders kritisch bewertet.<sup>273</sup> Aus Sicht des Umweltschutzes ist die Energiesteuerbegünstigung kontraproduktiv, da sie die Anreize deutlich schmälert, fossile Energieträger effizienter einzusetzen oder zu substituieren. Daher wäre es grundsätzlich sinnvoll, die Energiesteuerbegünstigung aufzuheben und den regulären Steuersatz anzuwenden. Dafür ist 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. Hierfür ist die aktuell diskutierte Reform der Energiesteuerrichtlinie maßgeblich.

Ist ein europäisch abgestimmtes Vorgehen nicht möglich, sollte eine Förderung über eine Finanzhilfe erfolgen, statt über eine steuerliche Vergünstigung eines Produktionsfaktors mit negativen Umweltwirkungen.<sup>274</sup> Dabei kommt insbesondere eine Förderung der direkten Elektrifizierung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen in Betracht. Dies hätte potenziell mehrere Vorteile: verminderte Treibhausgas- und Schadstoffemissionen, eine geringere Lärmbelastung sowie zusätzliche Energieeffizienzvorteile, wenn Motoren für ihre Betriebsbereitschaft nicht mehr ununterbrochen eingeschaltet sein müssen.

### 2.2.8 Energiesteuerbefreiung des Kerosins

Im Gegensatz zu den von Kraftfahrzeugen und der Bahn verwendeten Kraftstoffen ist das im gewerblichen Luftverkehr eingesetzte Kerosin von der Energiesteuer befreit.<sup>275</sup> Damit soll gem. Subventionsbericht der Bundesregierung die Wettbewerbsfähigkeit des inländischen Flugverkehrs gesichert werden.<sup>276</sup>

Die Kerosinsteuerbefreiung führt zu Umweltbelastungen, indem sie das Wachstum des Luftverkehrs fördert und die ökonomischen Anreize verringert, verbrauchsarme Flugzeuge zu entwickeln und einzusetzen. Besonders bedeutsam ist die Besteuerung von Kerosin für den Klimaschutz. Die Emissionen des Luftverkehrs sind wegen der Emissionshöhe erheblich klimaschädlicher als bodennahe Emissionen.<sup>277</sup> Dafür sind insbesondere Kondensstreifen und daraus resultierende Wolkeneffekte sowie Stickstoffoxide verantwortlich, die in großer atmosphärischer Höhe deutlich klimawirksamer sind als am Boden. Die Luftverkehrsleistung wächst zudem erheblich schneller als die emissionsmindernden Fortschritte in der Luftfahrt.

Grundsätzlich wäre Kerosin mit einem Steuersatz in Höhe von 65,45 Cent/l zu besteuern.<sup>278</sup> Laut Subventionsbericht der Bundesregierung führte die Steuerbefreiung des Kerosins im Jahr 2018 zu Steuermindereinnahmen im Umfang von rund 584 Mio. EUR.<sup>279</sup> Hierbei ist jedoch nur der Treibstoffverbrauch für den inländischen Luftverkehr berücksichtigt. Ökonomisch betrachtet

<sup>272</sup> Vgl. ebd.

<sup>273</sup> Vgl. Fifo u. a. (2019), S. 36f.

<sup>274</sup> Vgl. ebd., S. 37, 332.

<sup>275</sup> Vgl. § 27 Abs. 2 EnergieStG.

<sup>276</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 415.

<sup>277</sup> Vgl. etwa Lee u. a. (2021).

<sup>278</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 EnergieStG. – Der Steuersatz setzt sich aus 50,11 Cent/l Verbrauchsteueranteil und 15,34 Cent/l Ökosteuerteil zusammen.

<sup>279</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 415. – Dieser Wert sinkt in den Jahren 2020 und 2021 auf 231 Mio. EUR, offenbar im Zuge der Corona-Pandemie. Im Jahr 2022 wird damit gerechnet, dass der Wert wieder auf über 300 Mio. EUR ansteigt, vgl. BMF (2021), Anlage 8, lfd. Nr. 76.



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 legen.

Insgesamt verursacht die Befreiung des Luftverkehrs von der Energiesteuer bei einem Inlandsabsatz von 10,2 Mio. Tonnen Kerosin<sup>280</sup> und einem Referenzsteuersatz in Höhe von 65,45 Cent/l für die zivile Luftfahrt im Jahr 2018 einen Steuerausfall von rund

**8.357 Mio. EUR.**

Ziel sollte es sein, auch für Kerosinnutzung in der gewerblichen Luftfahrt den Steuersatz von 65,45 Cent/l anzusetzen. Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) schätzt, dass bei einer Besteuerung von Kerosin im Jahr 2030 insgesamt rund 26 Mio. Tonnen an CO<sub>2</sub>-Äquivalenten eingespart werden könnten. Im nationalen Luftverkehr können immerhin noch gut 0,5 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente eingespart werden.<sup>281</sup>

Die Besteuerung des Kerosins sollte zusätzlich zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem erfolgen. Während der Emissionshandel als Klimaschutzinstrument dient, handelt es sich bei der Kerosinsteuer primär um eine rein fiskalisch begründete Verbrauchsteuer, die grundsätzlich auch bei anderen Verkehrsträgern anfällt. Ziel ist, die bestehende steuerliche Ungleichbehandlung abzubauen. In der Kerosinsteuer enthalten ist auch ein Ökosteuern-Bestandteil. Es ist sinnvoll, diesen ebenfalls zu erheben: Denn der EU-Emissionshandel im Luftverkehr erfolgt nur auf Grundlage der CO<sub>2</sub>-Emissionen und berücksichtigt nicht die weiteren negativen Umweltwirkungen 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 Ultrafeinstaub sowie Belastungen durch Fluglärm).

Zu berücksichtigen sind bei der Kerosinbesteuerung aber auch die europäischen Vorgaben. Lange galt ein EU-weites Verbot einer Kerosinbesteuerung. Die EU-Energiesteuerrichtlinie von 2003<sup>282</sup> erlaubt mittlerweile die Besteuerung des Kerosins für Inlandsflüge sowie zwischen Mitgliedstaaten, falls dafür bilaterale Abkommen vorliegen. Grundsätzlich ist jedoch eine EU-weite Kerosinsteuer anzustreben, da dann alle Flüge innerhalb der EU besteuert würden. Der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission zur Reform der Energiesteuer-Richtlinie sieht dies vor.

Vorgeschlagen wird dabei eine schrittweise Angleichung der EU-weiten Mindeststeuersätze für Kerosin an die Mindeststeuersätze für die fossilen Kraftstoffe.<sup>283</sup> Der Angleichungsprozess soll sich nach den Vorstellungen der EU-Kommission innerhalb einer Übergangsphase von 7 Jahren oder mehr als 10 Jahren vollziehen. Der Steuersatz würde selbst nach Ablauf dieses Zeitraums erst bei 46,76 Cent/Liter bzw. 13,25 EUR/GJ liegen, also deutlich unter dem Energiesteuersatz von 65,45 Cent/Liter gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 EnergieStG.<sup>284</sup> Die Privilegierung des Luftverkehrs in Deutschland bliebe somit teilweise erhalten. Die Bundesregierung sollte deshalb im Rahmen der anstehenden Verhandlungen auf einen höheren Mindeststeuersatz und kürzere

<sup>280</sup> Vgl. BAFA (2019b), Tab.7j (Inlandsablieferungen insgesamt für Flugturbinenkraftstoff, schwer, abzüglich der Lieferungen an das Militär).

<sup>281</sup> Vgl. FÖS (2020a), S. 29.

<sup>282</sup> Vgl. Art. 14 EG-Energiesteuerrichtlinie.

<sup>283</sup> Dabei bezieht sich diese Angleichung auf die Bemessungsgrundlage „Energiegehalt“ (EUR/GJ).

<sup>284</sup> Vgl. EU-KOM (2021).

Übergangsfristen hinwirken. Ergänzend sollte die Bundesregierung auf nationaler Ebene und über bilaterale Abkommen mit anderen Mitgliedstaaten eine ambitioniertere Besteuerung der Luftfahrt möglichst zeitnah umsetzen.

Auf internationaler Ebene schränken das Chicagoer Abkommen sowie bilaterale Abkommen, z. B. das *Open Skies* Abkommen, die Besteuerung der Treibstoffe im Luftverkehr ein. Das Chicagoer Abkommen verbietet jedoch nur die Besteuerung des Kerosins, das sich bereits an Bord befindet und dem internationalen Weiterflug dient. Die Besteuerung von Kerosin, das für internationale Flüge an deutschen Flughäfen getankt wird, wäre also bei Änderung entgegenstehender bilateraler Abkommen durchaus möglich.

### 2.2.9 Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge

Der grenzüberschreitende gewerbliche Luftverkehr ist in Deutschland von der Mehrwertsteuer befreit, nur inländische Flüge sind mehrwertsteuerpflichtig.<sup>285</sup> 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 2.2.8, weiter oben).

Die Subventionierung des Luftverkehrs durch die Mehrwertsteuerbefreiung betrug im Jahr 2018 rund

**4,0 Mrd. EUR.**<sup>286</sup>

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) schätzt, dass durch die Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung im Jahr 2030 rund 7,3 Mio. Tonnen an CO<sub>2</sub>-Ausstoß eingespart werden können.<sup>287</sup>

Für die Abschaffung der 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 administrativem 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 zu erheben. Eine weitere kurzfristig umsetzbare Lösung besteht darin, die Luftverkehrsteuer mindestens zu verdoppeln und bis 2030 so weit zu erhöhen, dass die oben genannten Steuerausfälle durch die Mehrwertsteuerbefreiung grenzüberschreitender Flüge ausgeglichen werden.<sup>288</sup>

---

<sup>285</sup> Vgl. § 4 Nr. 2 i. V. m. § 8 Abs. 2 Nr. 1 UStG.

<sup>286</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage von Statistisches Bundesamt (2021a, Tabelle 4.1, „Personen- und Güterbeförderung insgesamt“, „Umsatz (ohne Umsatzsteuer) aus Beförderungsleistung“) und Statistisches Bundesamt (2019b, S. 22, „Umsatzsteuer vor Abzug der Vorsteuerbeträge“, Zeile 51, „Luftfahrt“). Hier wurde ein Bruttowert angegeben, von dem Vorsteuern noch abzuziehen sind.

<sup>287</sup> Vgl. FÖS (2020a), S. 30.

<sup>288</sup> Vgl. UBA (2019b), S. 33.

### 2.2.10 Reduktion der Flugsicherheitsgebühren durch staatliche Zuschüsse

Die Deutsche Flugsicherung (DFS) nimmt verschiedene Aufgaben zur „sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs“ wahr.<sup>289</sup> Ihre Leistungen finanziert sie zum Teil durch die Flugsicherungsgebühren, welche von den Luftfahrtgesellschaften an die DFS gezahlt werden.<sup>290</sup>

Im Jahr 2016 hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur eine Senkung der Flugsicherungsgebühren beschlossen. Begründet wurde das mit dem internationalen Wettbewerb, welchem die Luftfahrtbranche ausgesetzt sei. Ziel der Senkung ist vor diesem Hintergrund die Stärkung der Luftfahrtunternehmen und der Ermöglichung von Spielräumen zur Investition.<sup>291</sup> Für das Jahr 2017 hat der Bund daher Kostenbestandteile in Höhe von 111 Mio. EUR übernommen. Zudem wurde das Eigenkapital der DFS um 102 Mio. EUR aufgestockt, um auch darüber die Gebühren zu senken.<sup>292</sup> Dabei plant die Bundesregierung, die „Maßnahmen zur nachhaltigen Stärkung der Luftverkehrswirtschaft im Bereich der Flugsicherung [fortzuführen]“.<sup>293</sup> Für das Jahr 2018 liegen keine entsprechenden Zahlen vor. Daher wird hier auf die Quantifizierung der Subvention für das Jahr 2018 verzichtet.

Die Gebührensenkung verringert die Ticketpreise und fördert damit das Wachstum des – besonders klimaschädlichen – Luftverkehrs. Daher sollte die Senkung der Flugsicherungsgebühren wieder rückgängig gemacht werden.

Auch die neu eingeführte Finanzhilfe zur „Unterstützung der Erbringung von gebührenfinanzierten Flugsicherungsleistungen an kleinen Flugplätzen“ ist aus den genannten Gründen ein Schritt in die falsche Richtung.<sup>294</sup> Sie sollte deshalb wieder gestrichen werden.

### 2.2.11 Förderung von Regionalflughäfen

Im Zuge der zunehmenden Popularität von „Billigfliegern“ haben Flughäfen abseits der internationalen Drehkreuze vor Jahren an Bedeutung gewonnen. Allerdings wurde das System der Regionalflughäfen durch die Subventionen aus öffentlichen Haushalten teuer erkaufte. In den letzten Jahren wurde immer deutlicher, dass Überkapazitäten bestehen und das deutsche Flughafensystem ineffizient ist. Mit der Corona-Krise hat sich die Krise der Regionalflughäfen nun noch einmal deutlich verschärft.<sup>295</sup>

Begründet wurde und wird die Förderung von Regionalflughäfen verkehrspolitisch. Im Zentrum steht dabei das Argument der besseren Verkehrsanbindung der Region. Inzwischen werden jedoch zunehmend Zweifel an der verkehrspolitischen Begründbarkeit laut. Einen relevanten Beitrag zur Konnektivität leisten wegen des geringen Umsteigeranteils einer jüngsten Studie des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) zufolge nur drei von 14 Regionalflughäfen (Bremen, Dresden, Friedrichshafen).<sup>296</sup>

<sup>289</sup> Vgl. § 27c Abs. 1 LuftVG.

<sup>290</sup> Unterschieden wird zwischen Gebühren für An-/Abflug und Gebühren für die Strecke. Die Gebühren sind abhängig von Gebührensatz, Gewicht des Luftfahrzeugs und Flugstrecke (vgl. [https://www.dfs.de/dfs\\_homepage/de/Services/Geb%C3%BChren/](https://www.dfs.de/dfs_homepage/de/Services/Geb%C3%BChren/)).

<sup>291</sup> Vgl. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/luftfahrt-dobrindt-will-gebuehren-fuer-flugsicherung-senken-a-1122085.html>

<sup>292</sup> Vgl. ebd.

<sup>293</sup> BMF (2019b), S. 64.

<sup>294</sup> Vgl. BMF (2021), Anlagen 4 und 7, lfd. Nr. 109.

<sup>295</sup> Vgl. Keffert (2020).

<sup>296</sup> Vgl. FÖS (2020c), S. 4. – Der Begriff der Konnektivität zielt auf die Häufigkeit, mit der ein Flughafen angefliegen wird (vgl. ebd., S. 20).

Auch unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist das stark subventionierte System der Regionalflughäfen kaum vertretbar.<sup>297</sup> So wurde bereits vor der Corona-Krise zusehends deutlich, dass es sich bei Regionalflughäfen um ein unrentables Geschäftsmodell handelt. Zwölf von 14 Flughäfen haben anhaltend negative Jahresergebnisse zu verzeichnen.<sup>298</sup>

Die umweltschädliche Wirkung ist hingegen evident. Grundsätzlich ist das Fliegen die umweltschädlichste Art zu reisen, in erster Linie (aber nicht nur) aufgrund seiner klimaschädlichen Wirkung.<sup>299</sup> Die Klimawirkung der Regionalflughäfen lag im Jahr 2019 bei knapp 4,2 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten.<sup>300</sup>

Im Jahr 2018 beliefen sich die Subventionen für 14 Regionalflughäfen aus öffentlichen Kassen auf

**mindestens 40 Mio. EUR.**<sup>301</sup>

Die Summe setzt sich zusammen aus Betriebskostenzuschüssen (12,7 Mio. EUR), Verlustübernahme (26,7 Mio. EUR) und Investitionszuschüssen (0,5 Mio. EUR). Nicht in die Zahl einbezogen sind etwa Garantien und Bürgschaften, Kreditvergaben aus öffentlichen Mitteln, Rangrücktrittserklärungen oder die Grundsteuerbefreiung für Verkehrsflughäfen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Flughäfen auch indirekt von den Steuervergünstigungen für *Airlines* profitieren.<sup>302</sup>

Die Subventionspolitik gegenüber der Regionalflughäfen ist bereits vor Jahren ins Visier des EU-Beihilferechts geraten. Im Jahr 2014 wurde auf EU-Ebene festgelegt, dass ab 2024 Zuschüsse zu den Kosten des laufenden Betriebs der Flughäfen (Betriebsbeihilfen) untersagt sind. Vor diesem Hintergrund sollten die Subventionen für Regionalflughäfen konsequent und möglichst bereits vor 2024 zurückgefahren werden.

---

<sup>297</sup> Vgl. etwa Deutsche Bank Research (2015).

<sup>298</sup> Vgl. FÖS (2020c), S. 18.

<sup>299</sup> Vgl. zu den Klima- und Umweltwirkungen des Fliegens auch UBA (2019b).

<sup>300</sup> Vgl. FÖS (2020c), S. 19.

<sup>301</sup> Vgl. ebd., S. 16.

<sup>302</sup> Vgl. ebd., S. 17.

## 2.3 Bau- und Wohnungswesen

Eine zentrale wohnungspolitische Herausforderung besteht darin, einerseits in Regionen mit Wohnungsknappheit gezielt hinreichenden und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und andererseits möglichst geringe negative Umwelt- und Ressourcenwirkungen hervorzurufen. Denn 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. Außerdem entfällt ein erheblicher Teil der Treibhausgasemissionen auf die Herstellung von Baustoffen.

Insgesamt erstreckt sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Jahr 2019 auf 14,3 % der Gesamtfläche Deutschlands.<sup>303</sup> Knapp die Hälfte (45 %) dieser Fläche ist versiegelt.<sup>304</sup> Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist es, bis zum Jahr 2030 die zusätzliche Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf 30 ha/Tag zu reduzieren.<sup>305</sup> Im Jahr 2018 lag der Wert aber noch bei 58 ha/Tag. Die geringste Flächenneuanspruchnahme der letzten Jahre gab es im Jahr 2016 mit 51 ha/Tag. Seither ist sie wieder gestiegen.<sup>306</sup> Langfristig wird eine Flächenkreislaufwirtschaft angestrebt, in der netto keine zusätzlichen Flächen für Siedlung und Verkehr an Anspruch genommen werden (Null-Hektar-Ziel).<sup>307</sup>

Um 2030 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 (Flächenrecycling) gegenüber Flächen im Außenbereich, da dies erhebliche Potenziale zur Minderung der Flächeninanspruchnahme birgt.<sup>308</sup>

Die Flächeninanspruchnahme 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 Zerschneidung von Habitaten als Folge der Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche sind wichtige Ursachen für den Rückgang der biologischen Vielfalt.<sup>309</sup> 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. Die hohe Verkehrsleistung ist auch die Ursache für den vergleichsweise hohen Energieverbrauch in Räumen mit niedriger Siedlungsdichte. Wegen der stetig abnehmenden Siedlungsdichte (Nutzer pro km<sup>2</sup> Siedlungsfläche) sinkt außerdem die

<sup>303</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2020), S. 45, 119.

<sup>304</sup> Vgl. Statistische Ämter der Länder (2020), Tabelle 4.9.

<sup>305</sup> Vgl. Bundesregierung (2018), S. 55, Ziel 11.1a.

<sup>306</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021b), S. 84f.

<sup>307</sup> Vgl. ebd., S. 84.

<sup>308</sup> Zum innerörtlichen Brachflächenbestand liegen keine zuverlässigen bundesweiten Daten aus jüngerer Zeit vor. In der ersten Hälfte der 2010er Jahre schätzten Bestandsaufnahmen den Bestand auf ca. 150.000 bis 176.000 Hektar; vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/flaechenrecycling-innenentwicklung#innenentwicklung-und-flaechenrecycling>

<sup>309</sup> Vgl. BfN (2020), S. 21.

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 CO<sub>2</sub>-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. So hat die Baustoff-Steine-Erden-Industrie 2018 in Deutschland ca. 584 Mio. Tonnen mineralische Rohstoffe gewonnen.<sup>310</sup> Neben diesen mineralischen Rohstoffen, wie Kalk, Gipsstein, Schiefer, Kies oder Sand, werden im Bauwesen auch in erheblichem Umfang Metalle benötigt. Von den im Jahr 2018 3,5 Mio. Tonnen in Deutschland verwendeten Aluminiums wurden 15 % im Bauwesen verwendet. Auch für Kupfer lag der Anteil bei 15 %, bei Zink hingegen bei 42 %.<sup>311</sup> Auch hierdurch entstehen 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, Gütertransporten im erheblichen Umfang, Material- und Energieverbrauch, Treibhausgasemissionen sowie Schadstoffeinträgen in Boden, Wasser und Luft einher. Mit dem Bergbau verändern sich die Landschaften, die Ökosysteme und der Wasserhaushalt.<sup>312</sup>

Die im Folgenden beschriebenen Subventionen begünstigen tatsächlich oder potenziell die Zunahme der Bauaktivitäten für Siedlungszwecke, die Flächeninanspruchnahme und die fortschreitende Zersiedlung der Landschaft. Aus Umweltschutzsicht sind Investitionen in den Gebäudebestand und in die Nutzung von Brachflächen und innerstädtische Baulücken für Siedlungszwecke vorrangig zu fördern.

### **2.3.1 Wohnungsbauprämie**

Die Wohnungsbauprämie ist ein Instrument, mit dem der Staat das Bausparen fördert.<sup>313</sup> Die Prämie können alle Bausparer erhalten, deren zu versteuerndes Jahreseinkommen 35.600 EUR (Verheiratete 70.000 EUR) nicht überschreitet.<sup>314</sup> Die Förderung beträgt 10 % der prämiengünstigten Einzahlungen in Höhe von maximal 700 EUR (Verheiratete 1.400 EUR) pro

---

<sup>310</sup> Vgl. BBS (2020), S. 8.

<sup>311</sup> Vgl. WVM (2019), S. 7f.

<sup>312</sup> Vgl. UBA (2011), S. 164.

<sup>313</sup> Weitere Regelungen zur Förderung des Bausparens sind das Eigenheimrentengesetz („Wohn-Riester“, vgl. Abschnitt 2.3.2) und die Arbeitnehmer-Sparzulage (vgl. Abschnitt 2.3.3).

<sup>314</sup> Vgl. § 2a Wohnungsbauprämienengesetz (WoPG).



Jahr.<sup>315</sup> Diese Regelungen gelten seit dem Jahr 2021 und stellen eine Ausweitung von Begünstigtenkreis und Förderumfang gegenüber der bis Ende 2020 geltenden Rechtslage dar.<sup>316</sup>

In den letzten Jahren ist das Subventionsvolumen kontinuierlich gesunken.<sup>317</sup> Eine Erklärung dafür ergibt sich aus einer aktuellen, durch das BMF beauftragten Studie vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Darin wird dem Instrument ein über die letzten Jahre sinkender Wirkungsgrad attestiert, da die Fördersätze und Einkommensgrenzen nicht an die allgemeinen Entwicklungen der Einkommen und Preise angepasst wurden.<sup>318</sup> Durch die seit 2021 geltende Erhöhung der Fördersätze und Einkommensgrenzen wird das Subventionsvolumen in den kommenden Jahren allerdings wieder beträchtlich steigen.<sup>319</sup>

Der Zweck der Wohnungsbauprämie ist der „umfangreichere, frühere und solidere Erwerb von Wohneigentum und seine Funktionserhaltung im Sinne von mietfreiem und qualitativ befriedigendem Wohnen bis ins Rentenalter“.<sup>320</sup> Das Instrument verfolgt eine sozialpolitische Zielstellung, da in erster Linie Haushalte mit geringeren Einkommen unterstützt werden.<sup>321</sup> In der o. g. Studie wurde dem Instrument eine gute Wirksamkeit attestiert.<sup>322</sup> Dabei wurde jedoch kein Vergleich zwischen alternativen Instrumenten (Effizienzanalyse) vorgenommen.<sup>323</sup>

Allerdings gehen mit dem Instrument potenziell auch umweltschädliche Wirkungen einher. Wenn es sich nämlich um Neubau auf der „grünen Wiese“, d. h. außerhalb der Städte und Gemeinden, handelt, so wird mit der Prämie auch der Flächenverbrauch gefördert.<sup>324</sup> Dies konfliktiert mit dem Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, den Flächenverbrauch, d. h. den Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche, auf unter 30 ha/Tag bis 2030 zu senken.<sup>325</sup> Zudem sind damit auch weitere Arbeitswege verbunden, die zusätzliche Auswirkungen auf Umwelt und Klima verursachen.<sup>326</sup>

Im Jahr 2018 betrug das Fördervolumen nach Angaben der Bundesregierung 162 Mio. EUR.<sup>327</sup> Ein Teil ist aber als nicht umweltschädlich einzustufen, etwa wenn es sich nicht um Neubau handelt. Als Schätzung für den umweltschädlichen Anteil seien hier – sehr grob – 50 % angenommen. Vor diesem Hintergrund weist diese umweltschädliche Subvention im Jahr 2018 ein Volumen auf von schätzungsweise

**81 Mio. EUR.**

<sup>315</sup> Vgl. § 3 WoPG.

<sup>316</sup> Vgl. Art. 27 Nr. 1, 2 JStG 2019 (Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften). – Bis 31.12.2020 lag die Einkommensgrenze bei 25.600 EUR (51.200 EUR bei Ehegatten). Die Prämie betrug lediglich 8,8 % der Aufwendungen und der jährliche Höchstbetrag für die prämierten Aufwendungen 512 EUR (1.024 EUR bei Ehegatten).

<sup>317</sup> Im Jahr 2012 betragen die staatlichen Ausgaben aufgrund der Prämie noch rund 386 Mio. EUR, vgl. BMF (2013), S. 162.

<sup>318</sup> Vgl. DIW (2020), S. 7.

<sup>319</sup> Vgl. ebd., S. 11.

<sup>320</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 310.

<sup>321</sup> Vgl. DIW (2020), S. 5.

<sup>322</sup> Vgl. ebd., S. 6.

<sup>323</sup> Vgl. ebd., S. 7.

<sup>324</sup> Zwar wird mit der Prämie auch der Bestandserwerb, der Ausbau von Dachgeschossen und Sanierungen gefördert (vgl. BMF 2019a, S. 311). Doch eine Förderung von Neubau ist nicht ausgeschlossen.

<sup>325</sup> Vgl. Bundesregierung (2018), S. 55, Ziel 11.1a.

<sup>326</sup> Zu den Umwelt- und Klimawirkungen des Verkehrs vgl. Kapitel 2.2, weiter oben.

<sup>327</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 310.

Es wird empfohlen, dass bei der Wohnungsbauprämie die Förderung für Neubau im Außenbereich ausgeschlossen wird. Die Förderung sollte sich auf den Bestandserwerb, den Ausbau von Dachgeschossen und (v. a. energetische) Sanierungen konzentrieren.

### **2.3.2 Eigenheimrente („Wohn-Riester“)**

Mit diesem Instrument, das selbst genutztes Wohneigentum seit 2008 in die „Riester-Rente“ einbezieht, wird der Kauf, der Bau oder die Entschuldung einer Wohnung oder eines Hauses sowie der Erwerb von Anteilen an Wohngenossenschaften gefördert.<sup>328</sup> Seit 2014 wird auch der barrierefreie Umbau des Eigenheims gefördert. Sanierungen oder Energiesparmaßnahmen sind nicht förderfähig.

Bei der Eigenheimrente ergeben sich analoge ökologische Probleme wie bei der Wohnungsbauprämie. Sie gibt undifferenziert Anreize für den Wohnungsbau und trägt somit zur weiteren Zersiedlung bei. Das Fördervolumen für die Eigenheimrente betrug nach Auskunft der Deutschen Rentenversicherung im Jahr 2018 rund 91 Mio. EUR. Als umweltschädlich sei auch hier grob ein Anteil von 50 % angenommen (vgl. Wohnungsbauprämie, Abschnitt 2.3.1, weiter oben). Vor diesem Hintergrund weist diese umweltschädliche Subvention im Jahr 2018 ein Volumen auf von schätzungsweise

**46 Mio. EUR.**

Darin sind auch nicht umweltschädliche Förderanteile enthalten. Daher ist dies als Maximalbetrag zu betrachten.

Wie bei der Bausparförderung wird empfohlen, die Förderung für Neubau im Außenbereich auszuschließen. Die Förderung sollte sich auf den Bestandserwerb, den Ausbau von Dachgeschossen und (v. a. energetische) Sanierungen konzentrieren.

### **2.3.3 Arbeitnehmer-Sparzulage für das Bausparen**

Die Arbeitnehmer-Sparzulage soll einen finanziellen Anreiz zur Vermögensbildung geben.<sup>329</sup> Dabei fördert der Staat neben anderen Formen der Vermögensbildung auch die Anlage in Bausparverträgen. Die Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparverträge beträgt 9 % bis zu einem Anlagehöchstbetrag von 470 EUR im Jahr,<sup>330</sup> sodass Bausparer eine Förderung von 42,30 EUR im Jahr erreichen können.

Das Gesamtvolumen der Arbeitnehmer-Sparzulage im Jahr 2018 betrug 80 Mio. EUR.<sup>331</sup> Allerdings ist im Subventionsbericht der Bundesregierung nicht angegeben, welchen Anteil daran das Bausparen hat. Daher ist eine Quantifizierung der Subvention nicht möglich.

Auch hier wird empfohlen, dass eine Förderung für Neubau im Außenbereich ausgeschlossen wird und sich die Förderung auf umweltfreundlichere Formen der Vermögensbildung beschränkt.

---

<sup>328</sup> Vgl. § 92a EStG.

<sup>329</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 443. – Regelt die Arbeitnehmer-Sparzulage in § 13f. 5. VermBG (Fünftes Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer bzw. Fünftes Vermögensbildungsgesetz).

<sup>330</sup> Die Förderung wird bis zu einer Einkommensgrenze i. H. v. 17.900 EUR zu versteuerndes Einkommen gewährt (35.800 EUR bei Zusammenveranlagung).

<sup>331</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 443.

### 2.3.4 Soziale Wohnraumförderung

Ziel der sozialen Wohnraumförderung ist nach § 1 Abs. 1 Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) die Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit Mietwohnraum (einschließlich genossenschaftlichen genutzten Wohnraums) und bei der Bildung von selbst genutztem Wohneigentum. Dabei geht es um Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können.<sup>332</sup> Gegenstände der Förderung sind der Wohnungsbau, die Modernisierung von Wohnraum und der Erwerb von Wohnraum bzw. von dessen Belegungsrechten.<sup>333</sup> Dabei erfolgt die Förderung durch Gewährung von Fördermitteln, durch Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen sowie durch Bereitstellung von Bauland.<sup>334</sup>

Während das Ziel der sozialen Wohnraumförderung unumstritten ist, ist die Wahl des geeigneten Instruments zur Erreichung dieses Ziels Gegenstand wissenschaftlicher Diskussionen. So wird, bereits ganz unabhängig von Umweltingplikationen, darauf hingewiesen, dass eine Fokussierung auf die „Subjektförderung“ (Zahlung von Wohngeld an bedürftige Haushalte) gesamtwirtschaftlich vorteilhaft wäre gegenüber einer „Objektförderung“, wie sie bei der sozialen Wohnraumförderung vorliegt und bei welcher die Marktpreise als Knappheitssignal verzerrt werden.<sup>335</sup>

Aus Umweltsicht entstehen durch die soziale Wohnraumförderung Zielkonflikte, sofern die Versorgung mit Wohnraum durch Neubau realisiert wird, da dies zu hohen Ressourcen- und Flächenverbräuchen führt und außerdem direkt und indirekt negative Wirkungen auf den Klimaschutz entstehen. Dabei fordert auch das Wohnraumförderungsgesetz selbst, dass „die wirtschaftlichen und sozialen Erfordernisse mit der Erhaltung der Umwelt in Einklang“ (§ 6 WoFG) gebracht werden. Konkretisierend werden weiter in § 6 WoFG unterschiedliche „allgemeine Förderungsgrundsätze“ aufgeführt. So ist bei der Förderung auch der sparsame Umgang mit Grund und Boden zu berücksichtigen.<sup>336</sup>

Seit dem Wohnraumfördergesetz im Jahre 2002 war eine Umorientierung auf eine stärkere Förderung der Modernisierung des Wohnungsbestands zu verzeichnen. Das ist aus Umweltsicht zu begrüßen, da somit Flächen geschont werden. Eine große Herausforderung waren die letzten Jahre, in denen die Bevölkerungszahl v. a. wegen der Zuwanderung stieg und zusammen mit der wachsenden Zahl der Haushalte in vielen Regionen zu einem steigenden Wohnraumbedarf führte.<sup>337</sup>

Im Jahr 2018 haben die Länder insgesamt 2.381 Mio. EUR für die soziale Wohnraumförderung eingesetzt.<sup>338</sup> Für das Volumen für die Neubauförderung ist dabei nicht gesondert dargestellt.

<sup>332</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 WoFG. – Hier zielt die Förderung von Mietwohnraum insbesondere auf Haushalte mit geringem Einkommen sowie auf Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfsbedürftige Personen, vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 WoFG; und die Förderung der Bildung selbst genutzten Wohneigentums insbesondere auf Familien und andere Haushalte mit Kindern sowie behinderte Menschen, die unter Berücksichtigung ihres Einkommens und der Eigenheimzulage die Belastungen des Baus oder Erwerbs von Wohnraum ohne eine solche Förderung nicht tragen können, vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 WoFG.

<sup>333</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 WoFG.

<sup>334</sup> Vgl. § 2 Abs. 2 WoFG.

<sup>335</sup> Vgl. etwa Fritsch (2018), S. 349. – Das Wohngeld hat als „Subjektförderung“ das grundsätzlich gleiche Ziel wie die soziale Wohnraumförderung. So heißt es in § 1 Abs. 1 Wohngeldgesetz (WoGG, „Zweck des Wohngeldes“): „Das Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens.“

<sup>336</sup> Vgl. § 6 Nr. 9 WoFG. Dort heißt es: „[D]er sparsame Umgang mit Grund und Boden, die ökologischen Anforderungen an den Bau und die Modernisierung von Wohnraum sowie Ressourcen schonende Bauweisen.“

<sup>337</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2020b), S. 5.

<sup>338</sup> Es handelt sich um die Summe aus Landesmitteln und Bundesmitteln für Zuschussförderung und Zinssubventionen. Der Umfang der Bundesmittel („Kompensationsmittel“) betrug dabei im Jahr 2018 (wie auch in den Jahren 2017 und 2019) 1.518 Mio. EUR, vgl. Deutscher Bundestag (2021), S. 3.

Aus den Erfahrungen der Jahre 2010 bis 2013 wird ein Anteil von 74 % für die Neubauförderung angenommen.<sup>339</sup> Berücksichtigt man weiterhin, dass es bei einem Teil der Neubau-Subventionen keine Alternative zum Neubau geben mag, dann lässt sich – sehr grob – ein Anteil von 50 % annehmen, den man als umweltschädlich einordnen kann. Das als umweltschädlich einzustufende Subventionsvolumen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung im Jahr 2018 beträgt vor diesem Hintergrund schätzungsweise

**1.191 Mio. EUR.**

Die grundsätzliche Umorientierung – weg vom Neubau – sollte die öffentliche Hand weiterführen und klare Prioritäten bei der Wohnraumbeschaffung setzen. Primär sollten die Möglichkeiten der Wohnraumschaffung durch Sanierung und Ausbau von Dachgeschossen im Bestand oder durch Aufstockungen erschlossen werden. Sind diese Möglichkeiten ausgeschöpft, dann sollten, zweitens, 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.

Um zielgerechter vor allem diejenigen zu unterstützen, die sich nicht aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt angemessen versorgen können, sollte sich die Förderung auch künftig vermehrt auf die betroffenen Haushalte konzentrieren (Subjektförderung). Denn bei der Objektförderung besteht oft das Problem, dass Haushalte von günstigem Wohnraum auch dann noch profitieren, wenn sich ihre Einkommenssituation deutlich gebessert hat. Daher empfiehlt das Umweltbundesamt, das Instrument des Wohngeldes stärker zu nutzen. In Wachstumsregionen, in denen Engpässe auf dem Wohnungsmarkt für einkommensschwache Haushalte bestehen, sollte der kommunale Erwerb von Belegungsrechten im Bestand für bedürftige Haushalte ausgeweitet werden.

### **2.3.5 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“**

Bei der „Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘“ (GRW) handelt es sich um das zentrale Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik. Ziel ist es, strukturschwache Regionen zu unterstützen und Standortnachteile bei Investitionen auszugleichen. Die GRW soll den betreffenden Regionen den Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung ermöglichen, regionale Entwicklungsunterschiede abbauen und Anreize zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung setzen.

Grundsätzlich sind die Bundesländer für die regionale Strukturpolitik zuständig, jedoch wirkt der Bund bei dieser Aufgabe mit.<sup>340</sup> Die GRW ist in einem eigenen Bundesgesetz geregelt,<sup>341</sup> dem zufolge Förderungen durch Zuschüsse, Darlehen und Bürgschaften vorgesehen sind.<sup>342</sup> Der Bund beteiligt sich an der Rahmenplanung und an der Finanzierung. Zu je 50 % stellen Bund und Länder die Gelder bereit.<sup>343</sup>

Es wird unterschieden in die Förderung der gewerblichen Wirtschaft und die Förderung der „wirtschaftsnahen Infrastruktur“.<sup>344</sup> Letztere ist besonders umweltpolitisch relevant, weil die

<sup>339</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2015), S. 16. Hier lag der Fördermitteleinsatz in den Jahren 2010 bis 2013 insgesamt bei 3.335,96 Mio. EUR, der Fördermittel für Neubau bei 2.461,02 Mio. EUR. Das entspricht für Neubau einem Anteil von rund 74 %.

<sup>340</sup> Vgl. Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG.

<sup>341</sup> Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Gesetz – GRWG).

<sup>342</sup> Vgl. § 3 GRWG.

<sup>343</sup> Vgl. § 7 Abs. 1 GRWG.

<sup>344</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GRWG.

Förderung von Industrie- und Gewerbelände<sup>345</sup> in der Praxis oft mit der Neuinanspruchnahme von Fläche einhergeht.

Im Jahr 2018 betrug das Gesamtvolumen der Infrastrukturförderung 649 Mio. EUR.<sup>346</sup> Wegen der Vielzahl der förderfähigen Maßnahmen ist es jedoch nicht sinnvoll, diese Zahl pauschal als umweltschädliche Subvention zu qualifizieren. Daher soll hier auf eine quantitative Angabe zum Umfang der umweltschädlichen Subvention verzichtet werden.

Die Subventionierung der Neuerschließung von Industrie- und Gewerbeflächen als Maßnahme der regionalen Strukturpolitik ist wegen des damit häufig verbundenen Flächenverbrauchs kritisch zu bewerten. Die unkritische Förderung solcher Vorhaben konfliktiert mit den Flächeneinsparzielen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Außerdem steigt dadurch auch das Verkehrsaufkommen. Aber auch die Förderung der gewerblichen Wirtschaft kann zu steigendem Verkehrsaufkommen beitragen, gerade wenn ein größerer Teil des Outputs in andere Regionen exportiert wird. Das Volumen für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Jahr 2018 betrug 591 Mio. EUR.<sup>347</sup>

Gerade in den strukturschwachen, ländlichen Regionen, die Förderschwerpunkte sind, wächst die Siedlungsfläche im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung meist überproportional. Zugleich ist die Nutzungsintensität neu erschlossener Flächen oft gering, und es entstehen wachsende Leerstände in neu entwickelten Industrie- und Gewerbegebieten. Die Neuerschließung für Gewerbe zieht in der Regel auch den Ausbau von Verkehrsflächen nach sich, was – neben dem Flächenverbrauch – zu weiteren verkehrsbedingten Umweltbelastungen führt.

Instrumente der Strukturförderung – wie die GRW – könnten wichtige Impulse zum Flächensparen geben.<sup>348</sup> Dazu sind die Förderrichtlinien der GRW um umweltorientierte Förderkriterien zu ergänzen, die z. B. dem Brachflächenrecycling bzw. der Bestandsflächenentwicklung gegenüber der Neuerschließung von Gewerbeflächen eindeutig den Vorrang geben. Eine entsprechende Begünstigung, wie es im aktuellen Koordinierungsrahmen vorgesehen ist,<sup>349</sup> ist als Instrument in seiner Umweltlenkung noch zu schwach. Ebenfalls zu wenig wirksam ist die bereits geforderte Berücksichtigung von Erfordernissen der Raumordnung.<sup>350</sup>

Maßnahmen der Strukturförderung sollten in der Regel 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 Innenentwicklungspotenziale und ungenutzter ehemaliger Industrie- und Gewerbebestände vorlegt. Weitere Flächenerschließungen sollten nur erfolgen, falls die verfügbaren Flächenreserven ausgeschöpft sind und Möglichkeiten für flächensparende Bauweisen ausgenutzt werden.

Darüber hinaus sollte die GRW 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

---

<sup>345</sup> Vgl. Koordinierungsausschuss GRW (2019), S. 28.

<sup>346</sup> Vgl. Bafa (2020).

<sup>347</sup> Vgl. Bafa (2020).

<sup>348</sup> Vgl. EEA (2006), S. 7.

<sup>349</sup> Vgl. Koordinierungsausschuss GRW (2019), S. 28f.

<sup>350</sup> Vgl. ebd., S. 26.

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 GRW erfordert insofern einen Investitionsbegriff, der nicht allein Sachkapitalinvestitionen umfasst.<sup>351</sup> Zu begrüßen ist daher, dass in dem aktuellen Koordinierungsrahmen auch Kooperationsnetzwerke, Innovationscluster oder Schulungen für Unternehmen förderfähig sind, d. h. Investitionen in die Aktivierung der Menschen vor Ort unterstützt werden.

### 2.3.6 Baukindergeld

Das sog. Baukindergeld war und ist ein zentrales wohnungspolitisches Projekt des Koalitionsvertrags aus dem Jahr 2018. Ziel des Instrumentes ist es, die Wohneigentumsbildung bei Familien zu stärken.<sup>352</sup> Familien erhalten je Kind über einen Zeitraum von zehn Jahren 1.200 EUR pro Jahr. Dies gilt für den Kauf oder Bau einer Immobilie zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 31. März 2021 (Förderzeitraum). Dabei wurde eine Einkommensgrenze von 75.000 EUR (zu versteuerndes Haushaltseinkommen) zzgl. 15.000 EUR je Kind festgelegt. Das Baukindergeld wird vielfach als „Nachfolger“ der ab 2006 abgeschafften Eigenheimzulage betrachtet.<sup>353</sup>

Während das o. g. wohnungspolitische Ziel in der Debatte kaum in Zweifel gezogen wird, werden die deutlichen Schwächen des Instruments in der Literatur seit längerem betont.<sup>354</sup> Ein zentrales Defizit wird darin gesehen, dass mit dem Baukindergeld besonders Haushalte der oberen Einkommensgruppen gefördert werden.<sup>355</sup>

Aus Umweltsicht ist die ineffiziente Gestaltung des Instruments mit Blick auf das Ziel der Verringerung der Flächeninanspruchnahme problematisch. Hintergrund ist, dass wegen des festen, regional undifferenzierten Betrags die Wirkung im ländlichen Raum deutlich größer ausfallen dürfte als in Ballungsräumen. Infolgedessen wird durch das Baukindergeld besonders Neubau in Regionen angereizt, in denen nur wenig Baubedarf besteht. Das wiederum verstärkt in diesen Regionen den Leerstand von Immobilien.<sup>356</sup> Aus Umweltsicht wäre es dagegen sinnvoll, das Instrument auf den Innenbereich und Bestandsimmobilien zu beschränken.

Zudem gilt das Baukindergeld aus fiskalischer Sicht als besonders teuer.<sup>357</sup> Über den Förderzeitraum von 2018 bis 2021 und den entsprechenden jahrelangen Nachlauf von Förderansprüchen wird das Baukindergeld den Fiskus insgesamt mindestens 3,6 Mrd. EUR, realistisch wohl aber zwischen 4 und 5 Mrd. EUR kosten.<sup>358</sup> Im Jahr 2018 betrug das finanzielle Volumen 11 Mio. EUR.<sup>359</sup> Der Anteil für Neubau ist nicht gesondert ausgewiesen. Analog zur Abschätzung des Volumens bei der sozialen Wohnraumförderung (vgl. Abschnitt 2.3.4, weiter oben) soll hier – sehr grob – ein Anteil von 50 % als umweltschädlich angenommen werden. Auf dieser Grundlage beläuft sich diese umweltschädliche Subvention im Rahmen des Baukindergeldes für das Jahr 2018 auf

<sup>351</sup> Die Notwendigkeit von Investitionen in die Qualifikation (Humankapital) sieht jedenfalls auch diese aktuelle Evaluation der GRW durch das Institut für Wirtschaftsforschung Halle, vgl. IWH (2020), S. 6.

<sup>352</sup> Vgl. CDU u. a. (2018), S. 110.

<sup>353</sup> Vgl. Voigtländer/Henger (2018), S. 16; Michelsen u. a. (2018), S. 2; UBA (2016), S. 52f.

<sup>354</sup> Vgl. Voigtländer/Henger (2018), S. 16ff.; Michelsen (2018); Michelsen u. a. (2018), S. 2f.

<sup>355</sup> Vgl. Michelsen u. a. (2018).

<sup>356</sup> Vgl. Voigtländer/Henger (2018), S. 17.

<sup>357</sup> Vgl. Voigtländer/Sagner (2019), S. 4; Voigtländer/Henger (2018), S. 17.

<sup>358</sup> Vgl. Voigtländer/Henger (2018), S. 17.

<sup>359</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 308.



## **6 Mio. EUR.**

In den Jahren darauf springt das finanzielle Volumen dieses Programms aber sprunghaft an. So rechnet die Bundesregierung im Jahr 2022 bereits mit einem Finanzvolumen von 955 Mio. EUR.<sup>360</sup> Insofern ist es nicht nur aus ökologischen, sondern auch aus fiskalischen Gründen zu begrüßen, dass das Förderprogramm beendet wird.

### **2.3.7 KfW-Wohneigentumsprogramm**

Das KfW-Wohneigentumsprogramm bietet sehr zinsgünstige Darlehen für den Erwerb oder Bau von selbst genutzten Eigentumswohnungen und Eigenheimen. Dabei ist der Förderbetrag gedeckelt (bis 100.000 EUR).<sup>361</sup> Somit ist über das Programm typischerweise nicht die gesamte Immobilie, sondern ein Teil davon finanzierbar. Das KfW-Wohneigentumsprogramm ist ein weiteres Instrument mit Blick auf das wohnungspolitische und sozialpolitische Ziel einer möglichst hohen Wohneigentumsquote.<sup>362</sup>

Umweltschädlichkeit ist gegeben, als mit diesem Programm auch Neubau und damit Flächenneuanspruchnahme gefördert wird. Es gibt diesbezüglich keine Differenzierung der Förderung nach ökologischen Kriterien. Das Fördervolumen des KfW-Wohneigentumsprogramms im Jahr 2018 betrug 3.452 Mio. EUR.<sup>363</sup> Der Anteil für Neubau ist nicht gesondert ausgewiesen. Zudem führt nur ein Teil des Neubaus zu einer zusätzlichen Flächeninanspruchnahme. Analog zur Abschätzung des Volumens bei der sozialen Wohnraumförderung (vgl. Abschnitt 2.3.4, weiter oben) soll hier – sehr grob – ein Anteil von 50 % als umweltschädlich angenommen werden. Auf der Grundlage beläuft sich diese umweltschädliche Subvention im Jahr 2018 auf

## **1.726 Mrd. EUR.**

Es sind unterschiedliche Regulierungen denkbar, mit denen ökologisch differenziert werden kann. So ist denkbar, die Kreditbedingungen zwischen Neubau und Bestandserwerb zu differenzieren und eine Förderung in Außenbereichen von der Förderung auszuschließen. Außerdem erscheint es sinnvoll, die Förderung im Falle von Neubauten unter Klimaschutzaspekten zu differenzieren. Grundsätzlich sollten Neubauten nur noch gefördert werden, wenn diese in Einklang mit den Klimaszutzziele stehen.

---

<sup>360</sup> Vgl. BMF (2021), Anlage 7, lfd. Nr. 126.

<sup>361</sup> Vgl. [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/Finanzierungsangebote/Wohneigentumsprogramm-\(124\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/Finanzierungsangebote/Wohneigentumsprogramm-(124)/)

<sup>362</sup> Vgl. Voigtländer/Sagner (2019).

<sup>363</sup> Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/70412/umfrage/kfw-wohneigentumsprogramm---ausgaben-1996-bis-2007/>

## 2.4 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei

Rund die Hälfte der Gesamtfläche Deutschlands wird durch die Landwirtschaft genutzt.<sup>364</sup> Damit ist die Landwirtschaft der für die Flächennutzung bedeutsamste Wirtschaftssektor in Deutschland. 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. Das führt zu vielfältigen ökologischen Problemen.<sup>365</sup> Bei den Treibhausgasen war der Landwirtschaftssektor im Jahr 2020 für 64,4 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente verantwortlich, und damit für 8,2 % der gesamten Treibhausgasemissionen des Jahres in Deutschland.<sup>366</sup> Davon lassen sich 38 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente THG-Emissionen allein auf die direkte Tierhaltung zurückführen. Das sind 61,6 % der Emissionen der Landwirtschaft und knapp 5 % an den Gesamtemissionen Deutschlands.

Kohlendioxid macht mit einem Anteil von 5 % nur einen sehr geringen Teil an den Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft aus. Es dominieren Methan (51,2 %) und Lachgas (44,2 %). Methan entsteht vor allem während des Verdauungsvorgangs (Fermentation) bei Rindern und Milchkühen. Lachgas-Emissionen entstehen v. a. bei der Ausbringung von mineralischen und organischen Düngern aus landwirtschaftlichen Böden.<sup>367</sup> Das Klimaschutzgesetz von 2021 schreibt für die 2020er Jahre jährliche Treibhausgas-Höchstemissionen für jeden Sektor vor, wobei die Landwirtschaft im Jahr 2030 nicht mehr als 56 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente emittieren darf.<sup>368</sup>

Weitere Umweltprobleme rufen die stofflichen Belastungen durch Nährstoffe, Pestizide und andere Schadstoffe hervor. Überschüssige Nährstoffe gehen in die Luft (vor allem als Ammoniak und Lachgas) und in die Gewässer (vor allem als Nitrat). Dies führt zur Versauerung und Eutrophierung von Land-, Gewässer- und Küstenökosystemen. Dies wiederum beeinträchtigt die biologische Vielfalt und belastet das Grundwasser, die Oberflächengewässer sowie die Meere. Insbesondere der übermäßige Einsatz stickstoffhaltiger Düngemittel trägt hierzu bei.

Eine weitere stoffliche Belastung entsteht durch den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (PSM, Pestizide). Ziel des PSM-Einsatzes ist es, Unkräuter und Schadinsekten zurückzudrängen, um Ertrag und Produktivität zu steigern. Daneben führt der PSM-Einsatz aber, gerade bei hochwirksamen Breitband-Insektiziden und -Herbiziden, zu verschiedenen ökologischen Problemen, die zu einem Gutteil wiederum die Chancen einer langfristigen (nachhaltigen) Bewirtschaftung verringern.<sup>369</sup> So führt der PSM-Einsatz zur Verarmung der Ackerbegleitflora, indem vielen Säugetier-, Vogel- und anderen Tierarten die Nahrungsmittelgrundlage entzogen wird. Weiterhin kann der PSM-Einsatz zur Beeinträchtigung der Bodenfruchtbarkeit durch Schädigung von Bodenorganismen führen. Schließlich ist damit zu rechnen, dass PSM ins

<sup>364</sup> Im Jahr 2019 waren es 50,7 %, vgl. Statistisches Bundesamt (2020), S. 191.

<sup>365</sup> Vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft>

<sup>366</sup> Vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas#treibhausgas-emissionen-aus-der-landwirtschaft>

<sup>367</sup> Vgl. ebd.

<sup>368</sup> Vgl. Anlage 2 (zu § 4) Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG).

<sup>369</sup> Vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/pflanzenschutzmittelverwendung-in-der#zulassung-von-pflanzenschutzmitteln>

Grundwasser versickern und über Trinkwasser oder über landwirtschaftliche Produkte in Lebensmittel gelangen.

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

Vor diesem Hintergrund sollte der Staat in der Landwirtschaft umweltschädliche Subventionen abbauen und im Gegenzug ökologische Leistungen 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.

#### 2.4.1 Agrarförderung der Europäischen Union

Als eine der ältesten EU-Politiken trat die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) schon 1962 in Kraft, als Umweltprobleme noch längst nicht im Mittelpunkt standen. Zwar wurden Nachhaltigkeitsfragen in den letzten Jahren zunehmend in den Blick genommen. Der grundlegende Zielfächer blieb aber weiterhin bestehen.<sup>370</sup> Dazu gehört die Produktivitätssteigerung der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung, die Stabilisierung der Agrarmärkte und die Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung zu angemessenen Preisen.

Die GAP stellt einen der größten Haushaltsposten der EU dar. In der Förderperiode 2014 bis 2020 standen Deutschland jährlich über 6,2 Mrd. EUR zur Verfügung.<sup>371</sup> Die GAP bestimmt die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die deutsche Landwirtschaft wesentlich mit. Somit könnte sie auch einen wesentlichen Hebel für die ökologische Transformation in der Landwirtschaft darstellen. Dies setzt aber eine umweltgerechte Ausgestaltung der GAP voraus und hier besteht nach wie vor erheblicher Verbesserungsbedarf.

Die GAP setzt sich seit 1999 aus zwei Säulen zusammen. Die erste, finanziell deutlich besser ausgestattete Säule besteht aus marktbezogenen Ausgaben und Direktzahlungen an die Landwirte (40 Mrd. EUR im Jahr 2017). Die erst 1999 eingeführte zweite Säule adressiert die Entwicklung des ländlichen Raums (14 Mrd. EUR im Jahr 2017).<sup>372</sup>

Die erste Säule<sup>373</sup> wurde in einem längeren, in den frühen 1990er Jahren beginnenden Prozess von der vormaligen Förderung auf Grundlage der Produktion (Preis- und Abnahmegarantien) auf flächenabhängige (d. h. produktionsunabhängige) Direktbeihilfen umgestellt,<sup>374</sup> um den Anreiz zur Intensivierung der Landwirtschaft abzuschwächen. Hinzu kamen später die Anforderungen der *Cross Compliance* und des *Greenings*. Im Rahmen der sog. *Cross Compliance* sind die Empfänger der Direktzahlungen dazu verpflichtet, einige ausgewählte europäische Standards u. a. für Umweltschutz und Tierschutz einzuhalten.<sup>375</sup> Des Weiteren hat die EU *Cross Compliance*-Anforderungen an den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“

<sup>370</sup> Vgl. Art. 39 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), Pe'er u. a. (2019), S. 449.

<sup>371</sup> Vgl. [https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap\\_node.html](https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap_node.html)

<sup>372</sup> Vgl. Pe'er u. a. (2019), S. 449.

<sup>373</sup> Vgl. EU-Verordnung 1307/2013.

<sup>374</sup> Zentral waren dabei etwa die Luxemburger Beschlüsse vom Juni 2003, durch welche die Direktzahlungen seit dem Jahr 2005 weitgehend von der Produktion entkoppelt sind. Aber erst seit 2013 gilt in Deutschland ein reines sog. Regionalmodell, nach welchem sich alle Zahlungsansprüche eines Betriebes in einer Region ausschließlich nach der Betriebsfläche (regional einheitliche Flächenprämie) ergeben, unabhängig von deren agrarischer Nutzung.

<sup>375</sup> Vgl. Art. 93 und Anhang II EU-Verordnung 1306/2013. Hierzu gehören u. a. Artikel 4 und 5 der EU-Nitrat-Richtlinie 91/676/EWG; Art. 6 Abs. 1 und 2 der EU-FFH-Richtlinie 92/43/EWG. – Darüber hinaus auch für Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit. Vgl. Anhang II EU-Verordnung 1306/2013.

(GLÖZ) aufgestellt. Hinzu kamen ab 2015 die *Greening*-Anforderungen an die Anbaudiversifizierung, die Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands und die Ausweisung von landwirtschaftlichen Flächen im Umweltinteresse (sogenannte ökologische Vorrangflächen).<sup>376</sup>

Gemessen an den ökologischen Herausforderungen der Landwirtschaft reichen die Anforderungen jedoch nicht aus. Nach wie vor verursacht die Landwirtschaft erhebliche Umweltschäden in Bezug auf den Zustand von Wasser, Boden und Luft, die Biodiversität oder Treibhausgasemissionen. Das *Greening* der ersten Säule hat kaum zu einer ökologischen Verbesserung geführt.<sup>377</sup> Auch der Beitrag zum Schutz der Biodiversität ist gering.<sup>378</sup> Ein Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs trägt entsprechend den Titel: „Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen: Der Beitrag der GAP hat den Rückgang nicht gestoppt“.<sup>379</sup> Insgesamt haben sich die Direktzahlungen in Bezug auf *alle* Dimensionen der Nachhaltigkeit als ineffektiv erwiesen, gerade auch in sozialer und ökonomischer Hinsicht.<sup>380</sup>

Einen festen Betrag aus der ersten Säule als umweltschädliche Subvention zu qualifizieren ist nicht sinnvoll. Es kommt vielmehr darauf an, die Bedingungen der Förderung so zu gestalten, dass die GAP ein wirksamer Hebel in Richtung einer nachhaltigen Landwirtschaft ist.

Die zweite Säule<sup>381</sup> umfasst gezielte Förderprogramme für die nachhaltige und umweltschonende Bewirtschaftung und die ländliche Entwicklung. Dazu zählen unter anderem freiwillige Maßnahmen wie die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, die Förderung des ökologischen Landbaus und Ausgleichszulagen für naturbedingt benachteiligte Gebiete. Maßnahmen der zweiten Säule können also zielorientiert zum Umweltschutz beitragen. Dennoch gibt es einige wenige Maßnahmen, die nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Dazu gehören bspw. die Förderung bestimmter wasserwirtschaftlicher Maßnahmen oder Förderungen des land- und forstwirtschaftlichen Wegebaus.<sup>382</sup>

In der nächsten GAP-Periode haben die Mitgliedstaaten einen erheblichen Gestaltungsspielraum, die Mittel stärker nach dem Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Güter“ zu verwenden. Allerdings wird dies von Seiten der EU nicht durch ambitionierte Mindeststandards und Vorgaben verpflichtend eingefordert. Die GAP 2020 ist als Modell mit zwei Säulen konzipiert, enthält jedoch auch neue Instrumente. Konkret sieht die „Grüne Architektur“ der GAP 2020 drei Instrumente vor, die den Umwelt- und Klimaschutz in der Landwirtschaft fördern sollen:

1. Die bisher bestehenden Mindeststandards des *Cross Compliance* und des *Greening* in der ersten Säule sollen zur sog. „Konditionalität“ umstrukturiert werden. Dabei bleiben die Anforderungen im Grundsatz erhalten. Die Konditionalität besteht aus den Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen und den Grundanforderungen an die Betriebsführung.
2. Die Mitgliedstaaten sollen zudem in der ersten Säule ein neues Instrument für Umwelanforderungen einführen, die *Eco Schemes* („Öko-Regelung“). Die *Eco Schemes* bedeuten einen ersten Schritt weg von pauschalen Direktzahlungen hin zur Entlohnung von

<sup>376</sup> Vgl. Art. 43–47 EU-Verordnung 1307/2013.

<sup>377</sup> Vgl. Röder u. a. (2019).

<sup>378</sup> Vgl. SRU (2020, 2018), hinsichtlich der umweltpolitischen Ergebnisdefizite vgl. auch Pe'er u. a. (2019), S. 451.

<sup>379</sup> ERH (2020a). – In dem Bericht heißt es weiter: „Einige Anforderungen an Direktzahlungen, insbesondere die Ökologisierung (auch: „Greening“) und die Cross-Compliance, haben das Potenzial, die biologische Vielfalt zu verbessern, doch haben die Kommission und die Mitgliedstaaten Optionen mit geringen Auswirkungen bevorzugt.“ (ebd., S. 5)

<sup>380</sup> Pe'er u. a. (2019), S. 450 (Herv. durch d. Verf.); vgl. ferner Pe'er u. a. (2017), Navarro/López-Bao (2018).

<sup>381</sup> Vgl. EU-Verordnung 1305/2013.

<sup>382</sup> Vgl. SRU (2016), S. 279, sowie <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/gemeinschaftsaufgabe-agrarstruktur-kuestenschutz/gak-foerdergrundsaeetze.html>

Leistungen in der ersten Säule. Allerdings ist die Teilnahme für Landwirtinnen und Landwirte freiwillig.

3. Vergleichbar wie bisher gibt es in der zweiten Säule Förderprogramme für Agrarumwelt- und Klimaschutz.

Die neue Förderperiode der GAP sollte in Deutschland für eine Umstellung weg von pauschalen flächengebundenen Direktzahlungen hin zu einer Entlohnung von Gemeinwohlleistungen wie Umwelt- und Klimaschutz genutzt werden. So kann sich mehr Umwelt- und Klimaschutz auch für Betriebe in landwirtschaftlichen Intensivregionen finanziell lohnen. Hierfür ist es sinnvoll, Fördergelder so weit wie möglich von der ersten in die zweite Säule umzuschichten und für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zu nutzen. Darüber hinaus ist es wichtig, das neue Instrument in der GAP-Architektur, die *Eco Schemes*, mit einem steigenden Budget auszustatten, um auch über die erste Säule der GAP die notwendige Umstrukturierung der Agrarförderung voranzutreiben.

#### 2.4.2 Steuervergünstigung für Agrardiesel

Betriebe der Land- und Forstwirtschaft können sich einen Teil der für ihren Kraftstoffverbrauch gezahlten Energiesteuer auf Antrag zurückerstatten lassen.<sup>383</sup> Agrardiesel erhält dadurch einen ermäßigten Steuersatz in Höhe von 25,56 Cent/l gegenüber dem Regelsteuersatz in Höhe von 47,04 Cent/l.<sup>384</sup> Folglich beträgt die Steuerentlastung 21,48 Cent/l.<sup>385</sup> Die Vergünstigung für den Verbrauch von Dieselmotorkraftstoff in der Landwirtschaft gibt es seit 1951.<sup>386</sup> Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe zu sichern.<sup>387</sup>

Das Haushaltsbegleitgesetz 2005<sup>388</sup> beschränkte die Steuerentlastung je Betrieb auf 10.000 Liter pro Jahr und zog von der Vergütung zusätzlich einen Selbstbehalt von 350 EUR ab. Diese Beschränkung der Förderung wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes vom März 2011 jedoch wieder gestrichen.<sup>389</sup>

Das Agrardieselprivileg steht im Widerspruch zum Ziel des Klimaschutzes, da es fossile Energieträger subventioniert und die ökonomischen Anreize zu einem effizienten Einsatz der Energieträger stark verringert. Die Förderung ist darüber hinaus nicht nachhaltig in Bezug auf die Nr. 3.a formulierten Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Ressourcenschonung, Bodenschutz, Luftreinhaltung). Ein im Auftrag des Bundesfinanzministeriums durchgeführtes Monitoring der Subvention kommt außerdem zu dem Ergebnis, dass die Agrardieselvergünstigung in Bezug auf die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe nur in geringem Maße geeignet ist und nicht unverändert fortgeführt werden sollte.<sup>390</sup> Bemängelt wird insbesondere, dass die Förderung den Einsatz der Produktionsfaktoren zugunsten von Diesel verzerrt, nicht treffsicher wirkt und mit kritischen Verteilungswirkungen verbunden ist.

Im Jahr 2018 führte die Steuerbegünstigung für Agrardiesel zu Steuermindereinnahmen in Höhe von

<sup>383</sup> Vgl. § 57 EnergieStG.

<sup>384</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 4b) EnergieStG.

<sup>385</sup> Vgl. § 57 Abs. 5 Nr. 1 EnergieStG.

<sup>386</sup> Seinerzeit geregelt im Landwirtschafts-Gasölverwendungsgesetz, vgl. BMF (2019a), S. 339.

<sup>387</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 339.

<sup>388</sup> Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2004, Teil I, Nr. 73; Bonn, 28.12.2004.

<sup>389</sup> Vgl. Fifo u. a. (2019), S. 214.

<sup>390</sup> Vgl. Fifo u. a. (2019), S. 16.

**467 Mio. EUR.<sup>391</sup>**

Aus den genannten Gründen sollte die Agrardieselvegünstigung abgebaut werden. Das jüngste Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 der Bundesregierung vom 23. Juni 2021 stellt eine kritische Prüfung umweltschädlicher Subventionen in Aussicht. Das bezieht sich richtigerweise auch auf diese Subvention.<sup>392</sup> Maßgeblich für eine Reform in Deutschland ist auch hier die aktuelle Reform der EU-Energiesteuerrichtlinie.

In Abhängigkeit von der Nachfrageelastizität ergäbe sich bei einem Abbau dieser Subvention eine Minderung der Treibhausgasemissionen von 0,14 bis 0,45 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente pro Jahr.<sup>393</sup>

Durch die Streichung der Agrardieselvegünstigung würden in erheblichem Umfang öffentliche Gelder frei. Sie könnten dafür eingesetzt werden, die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und die landwirtschaftlichen Einkommen effizienter und umweltgerechter zu stärken. In Betracht kommt zum Beispiel die Verwendung der Einnahmen zur verstärkten Honorierung ökologischer Leistungen und der Förderungen weiterer nachhaltiger Einkommensquellen für die Landwirtschaft. Denkbar sind auch Vergünstigungen beim Produktionsfaktor Arbeit.<sup>394</sup>

### **2.4.3 Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer**

Nach § 3 Nr. 7 KraftStG sind landwirtschaftliche Zugmaschinen von der Kfz-Steuer befreit. Diese Steuerbefreiung datiert aus dem Jahr 1922 und diente der Förderung der Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft. Diese Zielsetzung ist überholt, auch ausweislich des Subventionsberichts der Bundesregierung.<sup>395</sup> Indessen ist die Regelung Teil des Instrumentenfächers für das Ziel einer allgemeinen Förderung der Land- und Forstwirtschaft.<sup>396</sup>

Die Befreiung ist umwelt- und klimaschädlich, da sie den Trend verstärkt, immer schwerere Maschinen in der Landwirtschaft einzusetzen. Dies erhöht tendenziell den Kraftstoffverbrauch und führt zu einer vermehrten Schädigung landwirtschaftlich genutzter Böden durch Verdichtung. Diese Schäden sind teilweise irreversibel und schränken die natürlichen Bodenfunktionen ein. Außerdem entstehen negative Wirkungen auf die Luftqualität. Zugleich stellt die Vergünstigung ein Hemmnis dar, Effizienz- und Rationalisierungspotenziale zu nutzen, etwa durch Maschinenringe, die Anschaffung effizienter Fahrzeuge und einen effizienten Betrieb. Insofern sie auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht zielführend. Außerdem sind die Verteilungswirkungen der Subvention problematisch, da sie vor allem Betriebe mit einem großen Maschinenbestand begünstigt.

Im Jahr 2018 verursachte die Kfz-Steuerbefreiung in der Landwirtschaft dem Bund Steuermindereinnahmen von

**470 Mio. EUR.<sup>397</sup>**

---

<sup>391</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 339.

<sup>392</sup> Vgl. BMF (2021), Anlage 8, lfd. Nr. 20.

<sup>393</sup> Vgl. FÖS (2020a), S. 33.

<sup>394</sup> Vgl. Fifo u. a. (2019), S.16, 233.

<sup>395</sup> Vgl. BMF (2015), S. 240.

<sup>396</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 336.

<sup>397</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 336. – Für 2012 wurde im Subventionsbericht der Bundesregierung (vgl. BMF 2013, S. 60 und 180) und folglich auch im UBA-Vorgängerbericht (vgl. UBA 2016, S. 64) ein Betrag in Höhe von 60 Mio. EUR angegeben. Diese krasse Steigerung hat methodische Gründe. Zum einen wurden bis zum 24. Subventionsbericht der Bundesregierung lediglich der auf die Nutzung der öffentlichen Straßen entfallende Teil angesetzt, vgl. BMF (2013) sowie (2015), S. 240. Zum anderen hat der Zoll im Zuge der Übernahme der Kraftfahrzeugsteuerverwaltung die statistische Auswertung neu entwickelt.



Die Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer sollte aus den genannten Gründen abgebaut werden. Das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 der Bundesregierung vom 23. Juni 2021 stellt eine kritische Prüfung umweltschädlicher Subventionen in Aussicht. Das bezieht sich richtigerweise auch auf diese Subvention.<sup>398</sup>

Eine Alternative zu dieser Subvention ist, dass der Staat die Gelder z. B. zur Stärkung der ländlichen Entwicklung oder direkt zur Honorierung ökologischer Leistungen nutzt, etwa für die Instandhaltung ökologisch wertvoller Flächen mittels extensiver Nutzung oder Landschaftspflegeleistungen.

#### 2.4.4 Fischereiförderung der Europäischen Union

Die Fischerei ist traditionell ein Sektor mit großen umweltpolitischen Herausforderungen und wird auf europäischer Ebene über die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) reguliert.<sup>399</sup> Wesentliche Probleme sind die Überfischung und die Auswirkungen der Fischerei auf die marinen Ökosysteme. Aktuell gelten in der EU etwa 38 % der Fischbestände im Nordostatlantik und Ostsee als überfischt.<sup>400</sup> Auch die konventionelle Aquakultur trägt in der bisherigen Ausprägung zur Überfischung der Weltmeere bei, da jeder sechste Wildfisch für Aquakultur-Futtermittel gefangen wird (FAO 2020<sup>401</sup>). Der Beifang von Nichtzielarten und großflächige Schäden an Lebensräumen durch grundberührende Fischereigeräte, wie Grundschleppnetze, sind negative Effekte der Fischerei auf die Meeresökosysteme.<sup>402</sup> Wie die regelmäßigen Zustandsbewertungen der Mitgliedstaaten im Kontext der EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) aufzeigen,<sup>403</sup> sind Biodiversität und Umwelt in den europäischen Meeren in keinem guten Zustand. Auch Deutschland berichtet zum Umweltzustand von Nord- und Ostsee.<sup>404</sup> Effekte der Treibhausgase in der Atmosphäre verändern zudem die physikalischen und chemischen Bedingungen der Meere; so werden auch fischereirelevante Meeresorganismen, z. B. mit klimawandelbedingten marinen Hitzewellen, Sauerstoffarmut oder auch Ozeanversauerung konfrontiert, mit potenziellen Folgen für deren Wachstum, Reproduktion und Überleben.<sup>405</sup>

Grundlegende Ursache der ökologischen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Fischerei ist die sog. „Tragik der Allmende“, eine Form des Marktversagens. Bei sog. Allmendegütern (hier: Fischbestände) besteht einerseits Rivalität, andererseits aber ein Mangel an Ausschließbarkeit in der Nutzung.<sup>406</sup> Infolgedessen besteht die Gefahr, dass die Fischereiunternehmen das Gut systematisch übernutzen, obwohl dies ihrem eigenen Interesse entgegensteht. Um eine kollektive Selbstschädigung zu verhindern, ist eine institutionelle (politisch organisierte) Einhegung in der Nutzung nötig.

Mit der GFP, die auch für Deutschland den Rahmen für die Bewirtschaftung der Fischbestände vorgibt, soll diesem Marktversagen begegnet und sollen entsprechende Nutzungseinhegungen organisiert werden. Dabei stehen die jährlich festgelegten Fangquoten (Fangmengen) als

<sup>398</sup> Vgl. BMF (2021), Anlage 8, lfd. Nr. 18.

<sup>399</sup> Vgl. [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp\\_de](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp_de)

<sup>400</sup> Vgl. STECF (2020). – Zum Vergleich: Laut FAO waren im Jahr 2017 weltweit etwa 35 % der Fischbestände nicht nachhaltig befishet, vgl. FAO (2020).

<sup>401</sup> Vgl. FAO (2020).

<sup>402</sup> Vgl. etwa Wolff u. a. (2014).

<sup>403</sup> Vgl. [https://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-1/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-1/index_en.htm)

<sup>404</sup> Vgl. <https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html>

<sup>405</sup> Vgl. etwa IPCC (2019).

<sup>406</sup> Vgl. statt vieler Fritsch (2018), S. 96ff.

Instrument im Mittelpunkt.<sup>407</sup> Eine Grundlage dafür sind die wissenschaftlichen Empfehlungen des Internationalen Rats für Meeresforschung<sup>408</sup> (ICES Advice). Als Maßstab für die Nachhaltigkeit der Bestände ist seit 2014 die Einhaltung des höchstmöglichen Dauerertrags (*Maximum Sustainable Yield*, MSY) in der GFP verankert.<sup>409</sup> Mit dem MSY lässt sich ermitteln, welche Menge an Fisch entnommen werden kann, ohne die Ertrags- und Fortpflanzungsfähigkeit der Bestände zu gefährden. Festgelegt werden die Fangquoten allerdings im Rahmen der GFP auf politischer Ebene durch den Rat der Fischereiministerinnen und -minister der EU-Mitgliedstaaten. Die so festgelegten Höchstmengen werden von wissenschaftlicher Seite häufig kritisch bewertet, da die Quoten eine höhere Fangmenge als die der Empfehlungen des ICES zulassen. Neben dem Instrument der Fangmengen gilt seit 2019 die Anlande Verpflichtung für Beifang (Rückwurfverbot), wodurch ein Anreiz für die Fischer geschaffen werden sollte, den Beifang zu reduzieren und so die Ökosysteme zu schonen. Weitere Regelungsinstrumente sind Mindestmaschenöffnungen zur Schonung von Fischen unterhalb der Mindestgröße, die Festlegung von Schongebieten und -zeiten sowie Begrenzungen des Fischereiaufwands. Dafür werden etwa die Seetage eines Schiffes oder die Schiffsgröße per Regelung begrenzt. Jedoch werden noch immer bedrohte marine Arten und Lebensräume nicht hinreichend geschützt, u. a. weil Regulierungen der Fischerei in den ausgewiesenen Schutzgebieten fehlen.<sup>410</sup>

Die europäische Fischereipolitik ist durch Umstände geprägt, die zu einer eher schleppenden Nachhaltigkeitstransformation führen. Ein Hemmnis ist der Einfluss der Interessenvertretungen des Fischerei-Sektors bei den politischen Entscheidungen, insbesondere bei der Festlegung von Fangquoten, der im Ergebnis oft zu einer Abweichung der festgelegten Quoten von den wissenschaftlichen Empfehlungen führt. Auch die politisch motivierte Sorge um Einkommen und Beschäftigung in den oft strukturschwachen Küstenregionen wirkt in diese Richtung. Ein weiteres Problem ist die erforderliche Wissensbasis (Bestandsermittlung) für die quantitative Konkretisierung der Regulierung. Die in diesem Zusammenhang benötigten Erkenntnisse sind komplex, kostenträchtig und für einige Arten aus Ermangelung geeigneter Datenerhebungen zu diesen Fischbeständen nicht verfügbar. Dies befördert ebenfalls den Hang zur Festlegung überhöhter Fangmengen im politischen Aushandlungsprozess, wenn der Grundsatz des Vorsorgeprinzips im Sinne der Nachhaltigkeit und des Bestandsschutzes nicht zum Tragen kommt. Die erforderliche Erweiterung der Wissensbasis und Umweltmaßnahmen können seit 2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) gefördert werden. Eine weitere Herausforderung ist, dass die ordnungsrechtliche Regulierung oft mit Umsetzungsproblemen verbunden ist. Ein Einsatz neuartiger Technologien (z.B. Remote Electronic Monitoring [REM], Überwachungskamerasysteme [CCTV]), deren Tests derzeit mit dem EMFF gefördert werden sollen, könnte Kontrolldefizite, z. B. auf Hoher See,<sup>411</sup> schließen.

In diesem Umfeld schwieriger Regulierung macht es für den Erhalt der Ökosysteme und eine nachhaltige Nutzung der Meere einen deutlichen Unterschied, wofür genau Subventionen im Rahmen der GFP verwendet werden. Hinsichtlich negativer Umweltwirkungen bedeutet das: "Subsidies [...] are key drivers of the unsustainable exploitation of the world's depleted fish populations."<sup>412</sup> Diese Herausforderung wird auch explizit in SDG 14.6 der globalen

<sup>407</sup> Vgl. nur Klöckner (2019), S. 15.

<sup>408</sup> International Council for the Exploration of the Sea; <https://ices.dk/advice/Fisheries-overviews/Pages/fisheries-overviews.aspx>

<sup>409</sup> Vgl. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/maximum-sustainable-yield-39324>

<sup>410</sup> Vgl. SRU (2020), S. 494, m. w. Nachw.; sowie ERH (2020b).

<sup>411</sup> Das gilt insbesondere auch für die Umsetzung des Rückwurfverbots. Hier gilt die Durchsetzungskraft bzw. *compliance* als noch schwach (vgl. EU-KOM 2020b).

<sup>412</sup> Sumaila/Pauly (2007), S. 945. Ähnlich auch Sumaila u. a. (2019a), S. 36.

Nachhaltigkeitsagenda adressiert.<sup>413</sup> Als umweltschädlich werden Subventionen eingeordnet, welche die Fischereikapazitäten erhöhen und somit zu einer Intensivierung der Fischereitätigkeit beitragen. Hier ist die Rede von *capacity-enhancing subsidies*, welche im Sinne des Schutzes von Ressourcen und Ökosystem zurückzufahren sind. Ihnen werden die favorisierten *beneficial subsidies* gegenübergestellt, durch welche die Erhaltung und das Management der Fischbestände gesichert wird. Eine dritte Kategorie sind die *ambiguous subsidies*, bei denen die Umweltwirkung von der genauen Ausgestaltung abhängt.<sup>414</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Klassifizierung wird deutlich, dass die EU mit der Einrichtung des EMFF<sup>415</sup> im Jahr 2014 einen substanziellen Schritt zugunsten einer Nachhaltigkeitstransformation des Sektors gemacht hat. Der EMFF sollte nun 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. Im Einzelnen wurden z. B. Maßnahmen zur Flottenanpassung mit dem Ziel eines ausgewogenen Verhältnisses zu den verfügbaren Fangmöglichkeiten sowie die Kleine Küstenfischerei im Rahmen der nachhaltigen Fischerei gefördert. Für den Bau neuer Fischereifahrzeuge oder andere Initiativen, die zur Erhöhung der Fangkapazität beitragen würden, sollten keine Gelder mehr bereitgestellt werden. Auch sollten allgemeine Maßnahmen zum Schutz und zur Wiederherstellung der aquatischen Biodiversität und der marinen Ökosysteme förderfähig sein.

Inzwischen konnten die *capacity-enhancing subsidies* auf 40 % (2018) zurückgefahren werden, während die *beneficial subsidies* mit einem Anstieg auf 52 % (2018) an Bedeutung gewannen (vgl. Abbildung 16). Dies zeigt, dass sich die EU-Fischereipolitik in die richtige Richtung bewegt, aber immer noch erheblicher Handlungsbedarf besteht.

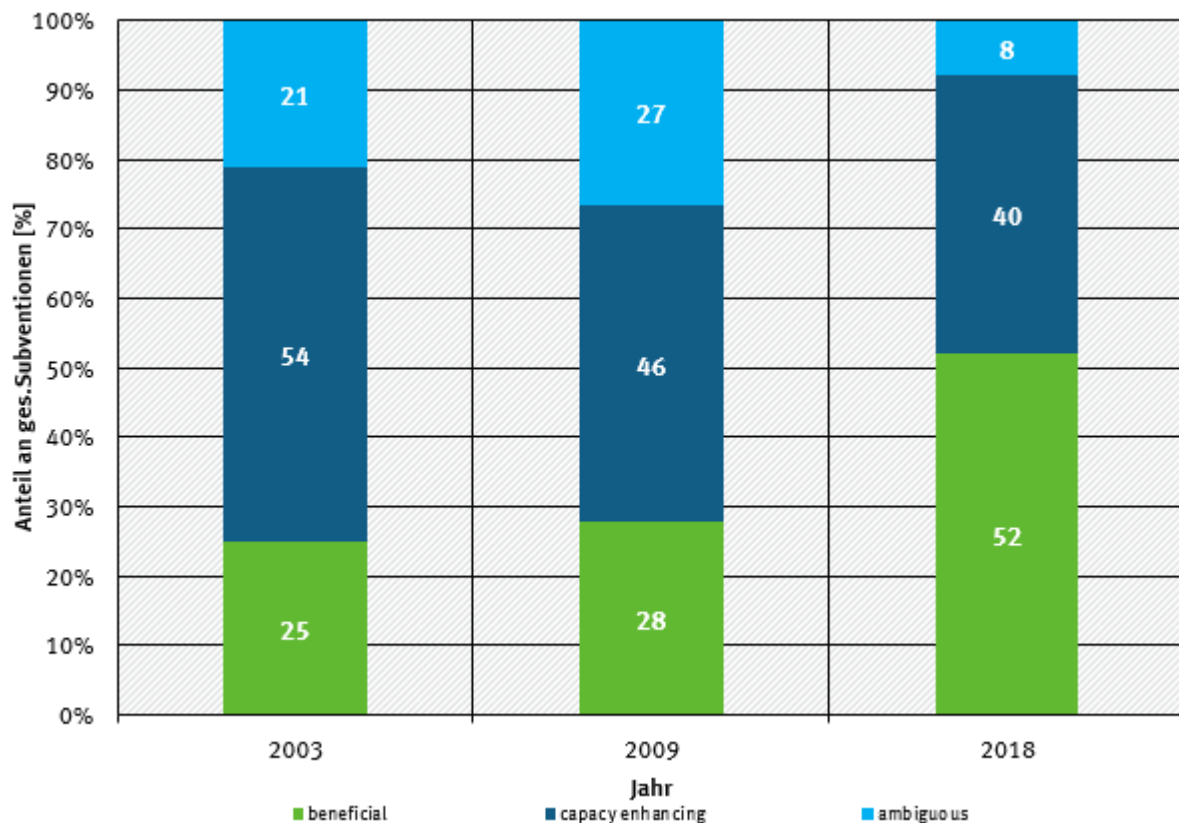
---

<sup>413</sup> Das SDG-Ziel 14.6 formuliert: „By 2020, prohibit certain forms of fisheries subsidies which contribute to overcapacity and overfishing, eliminate subsidies that contribute to illegal, unreported and unregulated fishing and refrain from introducing new such subsidies, recognizing that appropriate and effective special and differential treatment for developing and least developed countries should be an integral part of the World Trade Organization fisheries subsidies negotiation.“

<sup>414</sup> Vgl. Sumaila u. a. (2019b), S. 2.

<sup>415</sup> Vgl. [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff\\_de](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_de)

**Abbildung 16: Anteil bestimmter Kategorien an den Gesamtsubventionen für den EU-Fischereisektor.**



Quelle: Skerritt u. a. (2020), S. 2749, m. w. Nachw.

In der Analyse von Skerritt et al. (2020) ist der Umfang der umweltschädlichen *capacity-enhancing subsidies* nicht gesondert für Deutschland ausgewiesen. Einen Überblick über die aus dem EMFF geförderten Projekte gibt die Webseite der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.<sup>416</sup> Aus den Dateien, die auf dieser Webseite bereitgestellt werden, geht hervor, dass im Binnenland vornehmlich Besatzfische, vor allem Aal, und Infrastrukturen für die fischverarbeitenden Zweige gefördert wurden. Die drei großen Küstenbundesländer gewährten vor allem Unterstützungsleistungen, wenn Fischbestände, z. B. Hering oder Dorsch, geschont werden sollten oder auch für Forschung zu Aquakultur und fischereibiologischen Grundlagen. In Einzelfällen wurden die EU-Gelder zur Unterstützung von Modernisierungsmaßnahmen an Fischereifahrzeugen oder für Neubauten von Fischereiaufsichtsbooten der Behörden genutzt. Umweltfokussiert sind einzelne Verwendungsbeispiele wie die Förderung des Muschelbankmonitorings in Niedersachsen oder auch Untersuchungen zu Auswirkungen der Garnelenfischerei in Schleswig-Holstein. In den Jahren 2016 bis 2020 konnte auch das Projekt „Fishing for litter“<sup>417</sup> gefördert werden. Das Projekt ermöglicht, dass als „Beifang“ herausgefischter Müll aus dem Meer in den Häfen umweltgerecht gesammelt und entsorgt werden kann.

Der europäische Rechnungshof stellte 2020 in seinem Sonderbericht „Meeresumwelt: EU-Schutz ist weit gefasst, aber nicht tiefgreifend“ messbare Fortschritte für den Schutz der Meeresumwelt im Atlantik als Folge der EU-Maßnahmen fest. Jedoch würde „nur ein kleiner Teil des EMFF zur Unterstützung der Erhaltung der Meere verwendet“, sodass der Bericht Empfehlungen gibt, um

<sup>416</sup> Vgl. [https://agrar-fischerei-zahlungen.de/Fischerei\\_empfaenger](https://agrar-fischerei-zahlungen.de/Fischerei_empfaenger)

<sup>417</sup> Vgl. <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/aktionen-und-projekte/meere-ohne-plastik/fishing-for-litter/index.html>

das Potenzial dieser EU-Finanzierung zu steigern.<sup>418</sup> Eine Analyse der Deutschen Umwelthilfe (DUH) benennt zudem die Subvention von Schiffsdiesel als einen Faktor, dessen Abschaffung die Fischerei nachhaltiger machen würde.<sup>419</sup>

In der Förderperiode von 2021 bis 2027 ist neben der Förderung kleiner Fischereibetriebe und Schiffen unter 24 Meter Länge auch die Aquakultur stärker berücksichtigt, wie der neue Titel „Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds“ (EMFAF) andeutet.<sup>420</sup> Subventionen für den Schiffsbau beziehen sich vorwiegend auf die Modernisierung. Auf EU-Ebene wird aber durchaus befürchtet, dass Modernisierung mit einer Kapazitätserweiterung verbunden ist.<sup>421</sup> Wie schon der EMFF ermöglicht auch der EMFAF die Förderung von Maßnahmen zum Schutz und Verbesserung der Meeresumwelt, die keinen direkten Fischereibezug haben.<sup>422</sup> Damit sind unter anderem Maßnahmen zur Umsetzung von „Natura 2000“ oder der MSRL sowie der WRRL förderfähig. In den Erwägungsgründen werden darüber hinaus die systematische Einbeziehung der Klimaschutzziele und die Bereitstellung eines festen Anteils der Fördermittel für Biodiversitätsziele (10 % bis 2027) genannt.<sup>423</sup> Sowohl wissenschaftliche Empfehlungen als auch das SDG-Nachhaltigkeitsziel 14.6 (siehe weiter oben im Text) sollten als Anhaltspunkt und Motivation genommen werden, um auf EU- und auf nationaler Ebene die kapazitätserweiternden Subventionen konsequent weiter abzubauen. Bei der strategischen und inhaltlichen Ausrichtung der EMFAF Förderungen sollte daher darauf geachtet werden, dass die fischereilichen und meeresschutzspezifischen Förderbedarfe angemessen berücksichtigt werden und sich in der Verteilung der Mittel wiederfinden. Dies gilt insbesondere für die Festlegung der Mittelverteilung in den nationalen EMFAF-Programmen.

#### 2.4.5 Mehrwertsteuerbegünstigung für Fleisch und andere tierische Produkte

Nach § 12 Abs. 1 UStG beträgt der reguläre Satz der Mehrwertsteuer in Deutschland 19 %. In Abs. 2 werden jedoch in einer Positivliste Produktgruppen aufgeführt, für die ein ermäßigter Steuersatz von in Höhe von 7 % gilt. Ziel der Einführung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes 1968 war es, bestimmte Güter des lebensnotwendigen Bedarfs aus sozialpolitischen Gründen zu verbilligen. Der ermäßigte Mehrwertsteuersatz gilt für fast alle Lebensmittel, auch für Fleisch und andere tierische Produkte wie Milchprodukte, Fisch und Eier.

Die Subventionierung tierischer Produkte über die Ermäßigung der Mehrwertsteuer steht zunehmend in der Kritik. So haben u. a. auch verschiedene Sachverständigenräte wiederholt empfohlen, den reduzierten Mehrwertsteuersatz auf tierische Produkte abzuschaffen. Denn die Erzeugung tierischer Produkte ist sehr umwelt- und klimaschädlich.<sup>424</sup> Die Tierhaltung ist in Deutschland für mehr als 60 % der in der Landwirtschaft emittierten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Außerdem ist sie mit weiteren negativen Umweltwirkungen verbunden, etwa Biodiversitätsverlusten und Gewässerbelastungen. Der Anbau der Futtermittel beansprucht große Flächen und geht oftmals mit negativen Folgen durch intensiven Ackerbau einher. Hinzu kommen negative Umwelt- und Klimawirkungen im Ausland, da ein erheblicher Teil der Futtermittel importiert wird und dies u. a. zur Zerstörung von Regenwäldern durch

<sup>418</sup> Vgl. ERH (2020b).

<sup>419</sup> Vgl. Deutsche Umwelthilfe (2019), S. 130.

<sup>420</sup> Vgl. <https://www.eu2020.de/eu2020-de/aktuelles/pressemitteilungen/einigung-fischereifonds-emfaf-2021-2027/2423894>

<sup>421</sup> Vgl. Skerritt u. a. (2020).

<sup>422</sup> Vgl. Art. 25 der neuen EMFAF-VO: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1139&from=EN>

<sup>423</sup> Vgl. Erwägungsgrund 15 der neuen EMFAF-VO.

<sup>424</sup> Vgl. SRU (2012), S. 118; SRU (2015), S. 384. Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz und wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik beim BMEL (2016), S. IV, 346ff.



Landnutzungsänderungen beiträgt.<sup>425</sup> Pro Kalorie bzw. Kilogramm weisen tierische Produkte einen deutlich höheren ökologischen Fußabdruck auf als pflanzliche Produkte.<sup>426</sup>

Im Jahr 2019 wurden pro Kopf durchschnittlich 59,5 kg Fleisch verzehrt.<sup>427</sup> Das liegt weit über dem von der Deutschen Ernährungsgesellschaft empfohlenen Umfang von höchstens 300 bis 600 g pro Woche.<sup>428</sup> Deshalb sprechen auch gesundheitspolitische Gründe gegen eine Subventionierung des Fleischkonsums.

Zur Quantifizierung des Subventionsumfangs für Lebensmittel tierischen Ursprungs wird auf die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Die Aufwendungen zu Nahrungsmitteln werden in der Reihe allerdings nur unregelmäßig erfasst und veröffentlicht. Daher wird hier hilfsweise auf Daten aus dem Jahr 2013 zurückgegriffen.<sup>429</sup> Auf dieser Grundlage beläuft sich die Subvention auf

**mindestens 5.242 Mio. EUR.**<sup>430</sup>

Aus Gründen des Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutzes ist es sinnvoll, den Verbrauch tierischer Produkte mit dem regulären Mehrwertsteuersatz von 19 % zu besteuern. Durch den sinkenden Verbrauch tierischer Produkte ist mit einer Minderung der Treibhausgasemissionen in einer Größenordnung von rund 4 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente zu rechnen.<sup>431</sup>

Um die sozialpolitische Verträglichkeit und die Akzeptanz zu gewährleisten, sollte der Staat die zusätzlichen Steuereinnahmen verwenden, um den reduzierten Mehrwertsteuersatz für pflanzliche Lebensmittel und den ÖPNV weiter zu senken. Darüber hinaus sollte die Empfehlung der wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft aufgegriffen werden, das für Lebensmittel angesetzte Budget bei Sozialtransfers anzupassen, insbesondere die Regelsätze zur Sicherung des Lebensunterhalts. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, die frei werdenden Gelder für eine kostenlose Kita- und Schulverpflegung einzusetzen.<sup>432</sup> Diese sollte sich an den Standards der Planetary Health Diet der EAT-Lancet-Kommission orientieren.<sup>433</sup>

---

<sup>425</sup> Vgl. dazu auch Deutscher Bundestag (2020c).

<sup>426</sup> Vgl. etwa SRU (2012), S. 118.

<sup>427</sup> Vgl. BLE/BZL (2020), S. 20.

<sup>428</sup> Vgl. <https://www.dge.de/ernaehrungspraxis/vollwertige-ernaehrung/10-regeln-der-dge/>

<sup>429</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2016).

<sup>430</sup> Berücksichtigt wurden Ausgaben für Fleisch und Fleischwaren; Fisch, Fischwaren und Meeresfrüchte; Molkereiprodukte und Eier; sowie Speisefette und Speiseöle, vgl. Statistisches Bundesamt (2016), S. 14f., 18.

<sup>431</sup> Nach Schätzungen bewegen sich die Treibhausgasminderungen in Abhängigkeit von den angenommenen Preiselastizitäten zwischen 1,8 und 6,3 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten, vgl. Postpischil u. a. (2021).

<sup>432</sup> Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz und wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik beim BMEL (2016), S. 347.

<sup>433</sup> [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31788-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31788-4)



### 3 Zusammenfassung: Stand und Entwicklung umweltschädlicher Subventionen im Überblick

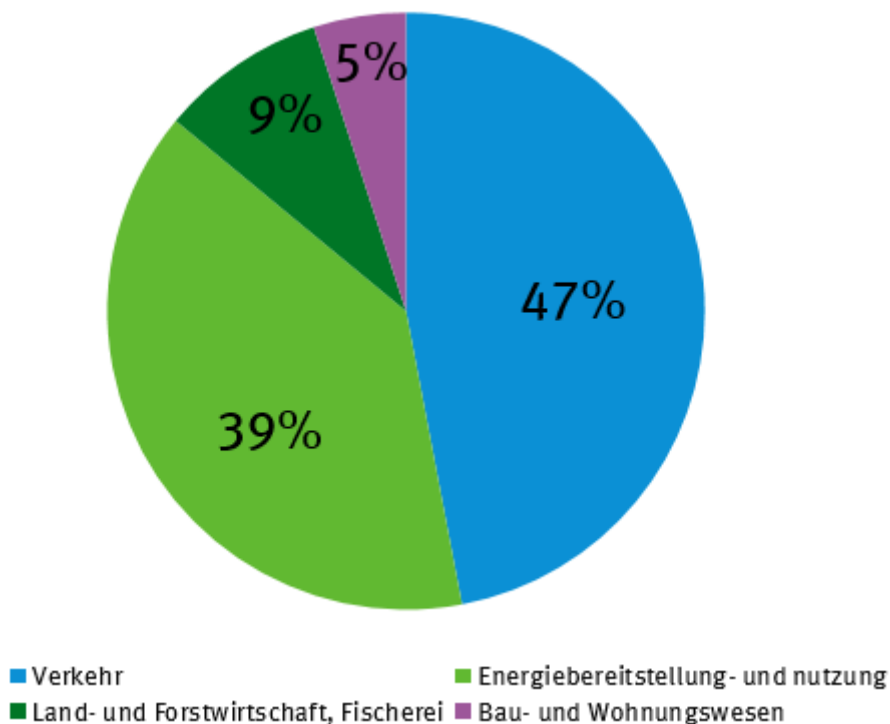
#### 3.1 Die umweltschädlichen Subventionen 2018 und ihre Wirkungen im Überblick

##### 3.1.1 Umfang der umweltschädlichen Subventionen

Im Jahr 2018 beliefen sich die umweltschädlichen Subventionen in Deutschland auf rund 65,4 Mrd. EUR (vgl. Tabelle 2). 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 deutlich höher. Außerdem war es in einigen Fällen nicht möglich, den umweltschädlichen Anteil der Subventionen zu quantifizieren. Auch aus diesem Grund stellt das in der Tabelle angegebene Gesamtvolumen eine Untergrenze dar.

Betrachtet man die Verteilung der analysierten umweltschädlichen Subventionen auf einzelne Sektoren, so standen im Jahr 2018 die Bereiche Verkehr (30,8 Mrd. EUR) und Energie (25,4 Mrd. EUR) mit einem Anteil von 47 % bzw. 39 % der gesamten umweltschädlichen Subventionen an der Spitze. Es folgen mit deutlichem Abstand die Sektoren Land- und Forstwirtschaft, Fischerei (6,2 Mrd. EUR bzw. 9 %) sowie Bau- und Wohnungswesen (3,1 Mrd. EUR bzw. 5 %) (vgl. Abbildung 17). Allerdings lassen sich in diesen Sektoren die umweltschädlichen Subventionsbestandteile teilweise nicht quantifizieren, etwa im Rahmen der Agrarförderung der EU und der EU-Fischereiförderung. Der tatsächliche Umfang der umweltschädlichen Subventionen ist deshalb wesentlich höher als in der Übersicht angegeben.

**Abbildung 17: Aufteilung des Subventionsvolumens nach Sektoren**



Quelle: eigene Darstellung, UBA

### 3.1.2 Fiskalische Wirkungen

Das in Tabelle 2 ausgewiesene Subventionsvolumen von rund 65,4 Mrd. EUR im Jahr 2018 verdeutlicht, dass der Abbau umweltschädlicher Subventionen hohe Potenziale zur Entlastung der öffentlichen Haushalte bietet. Dies eröffnet angesichts der stark gestiegenen Neuverschuldung und vielfältiger Finanzierungsaufgaben dringend benötigte Handlungsspielräume für den Staat, etwa beim Klimaschutz, der Ressourcenschonung, dem Aufbau nachhaltiger Infrastrukturen oder im Bildungs- und Gesundheitswesen.

Betont werden muss dabei, dass die angegebenen Subventionsvolumina nicht identisch mit den zu erwartenden fiskalischen Wirkungen eines Abbaus umweltschädlicher Subventionen sind. So hat ein Abbau umweltschädlicher Steuervergünstigungen in der Regel umweltpolitisch erwünschte Verhaltensänderungen bei Unternehmen und privaten Haushalten zur Folge, die die Steuermehreinnahmen schmälern. Allerdings gibt es auch Wirkungszusammenhänge, die fiskalisch positiv wirken, etwa weil der Abbau umweltschädlicher Subventionen dazu führt, dass der Staat in Zukunft weniger für die Beseitigung von Umweltschäden zahlen muss oder geringere umweltbedingte Krankheitskosten entstehen.

In Rechnung zu stellen ist außerdem, dass beim Abbau umweltschädlicher Subventionen häufig flankierende Maßnahmen notwendig sind, um soziale Härten zu vermeiden oder die Unternehmen bei der Umstellung auf eine klimafreundliche und ressourceneffiziente Produktion zu unterstützen. Dies bindet sinnvollerweise einen Teil der Gelder, die dem Staat durch den Abbau umweltschädlicher Steuervergünstigungen zufließen oder die er durch entfallende umweltschädliche Finanzhilfen einspart.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass nicht alle umweltschädlichen Subventionen auf nationaler Ebene abgebaut werden können, z. B. die Kerosinsteuerbefreiung. Die mit der Aufhebung der Steuerbefreiung verbundenen Vorteile für Umwelt-/Klimaschutz, Ressourcenschonung und öffentliche Haushalte lassen sich daher in diesen Fällen nur voll über Maßnahmen auf EU- und internationaler Ebene realisieren. Umso wichtiger ist es, dass die Bundesregierung entsprechende Initiativen unterstützt, etwa die geplante Novellierung der EU-Energiesteuer-Richtlinie.

### 3.1.3 Wirkungen auf Umwelt, Klima, Gesundheit und Ressourcenverbrauch

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die negativen Wirkungen der einzelnen umweltschädlichen Subventionen auf die Umweltgüter Klima, Luft, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft. Außerdem sind die Wirkungen auf Gesundheit und Rohstoffverbrauch ausgewiesen. Die Übersicht macht deutlich, dass die Subventionen die Umwelt auf vielfältige Weise schädigen, sowohl durch Primär- als auch durch Sekundäreffekte, wobei eine Quantifizierung der Wirkungen angesichts der komplexen Wirkungszusammenhänge oft schwierig oder überhaupt nicht möglich ist.<sup>434</sup>

Alle identifizierten umweltschädlichen Subventionen sind direkt oder indirekt auch klimaschädlich. Über drei Viertel der umweltschädlichen Subventionen gehen durch Primäreffekte direkt zu Lasten des Klimas, insbesondere durch die Subventionierung fossiler Energieträger. Durch ihren Abbau entstehen oft erhebliche Zusatznutzen, weil klimaschädliche Subventionen in den meisten Fällen auch schädliche Primäreffekte auf Luftqualität und Gesundheit hervorrufen. Über ein Drittel der umweltschädlichen Subventionen (15 von 41)

---

<sup>434</sup> Primäreffekte sind Umweltschäden, die direkte Folgewirkungen der Subvention sind, das heißt die Subvention begünstigt Aktivitäten, die die Umweltschäden unmittelbar auslösen. Sekundäreffekte sind Umweltschäden, die die Subvention indirekt über Wirkungsketten auslöst. Dabei handelt es sich um so genannte Zweitrundeneffekte oder Rückwirkungen, die die primär geschädigten Umweltgüter an andere Umweltgüter übertragen.

weisen schädliche Primäreffekte auf die biologische Vielfalt und die Landschaft auf. Bemerkenswert ist auch, dass fast alle umweltschädlichen Subventionen im Bereich Energiebereitstellung und -nutzung negativ auf Gesundheit und den Rohstoffverbrauch wirken. Mit Blick auf den Rohstoffverbrauch gilt dies auch für die umweltschädlichen Subventionen im Bereich Bau- und Wohnungswesen.

**Tabelle 2: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland im Jahr 2018**

lfd.	Umweltschädliche Subventionen nach Sektor	2018 (Mio. EUR)	Negative Wirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Rohstoffverbrauch						
			Klima	Luft	Wasser	Boden	Artenvielfalt und Landschaft	Gesundheit	Rohstoffe
	<b>1 Energiebereitstellung und Nutzung</b>	<b>25.374</b>							
1.	Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft	1.144							
2.	Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe	1.720							
3.	Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren	1.290							
4.	Energiesteuervergünstigung für die Stromerzeugung	2.003							
5.	Steinkohlesubventionen	1.263							
6.	Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft	min. 287							
7.	Energiesteuervergünstigungen für Kohle	85							
8.	Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen	342							
9.	Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger	min. 1.299							
10.	Kostenfreie Zuteilung der CO <sub>2</sub> -Emissionsberechtigungen	2.134							
11.	Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen	219							

Ifd.	Umweltschädliche Subventionen nach Sektor	2018 (Mio. EUR)	Negative Wirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Rohstoffverbrauch						
			Klima	Luft	Wasser	Boden	Artenvielfalt und Landschaft	Gesundheit	Rohstoffe
12.	Besondere Ausgleichsregelung des EEG für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen	5.400							
13.	Eigenstromprivileg des EEG (Industrie)	3.660							
14.	Begünstigungen der energieintensiven Industrie bei den Stromnetzentgelten	611							
15.	Privilegierung von Sondervertragskunden bei der Konzessionsabgabe für Strom	3.600							
16.	Ermäßigte Sätze für Gewerbe und energieintensive Industrie bei der KWK-Umlage	316							
17.	Subventionierung der Kernenergie	n.q.							
18.	Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen) für Kohle- und Atomkraftwerke	1							
<b>2 Verkehr</b>		<b>30.822</b>							
1.	Energiesteuervergünstigung für Dieselmotoren	8.202							
2.	Entfernungspauschale	6.000							
3.	Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen	min. 3.100							
4.	Biokraftstoffe	960							
5.	Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt	min. 141							
6.	Finanzierung von Kreuzfahrtschiffen über KfW-Ipex-Kredite	n.q.							
7.	Energiesteuerbegünstigung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen	25							
8.	Energiesteuerbefreiung des Kerosins	8.357							

Ifd.	Umweltschädliche Subventionen nach Sektor	2018 (Mio. EUR)	Negative Wirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Rohstoffverbrauch						
			Klima	Luft	Wasser	Boden	Artenvielfalt und Landschaft	Gesundheit	Rohstoffe
9.	Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge	3.997							
10.	Reduktion der Flugsicherheitsgebühren durch staatliche Zuschüsse	n.q.							
11.	Förderung von Regionalflughäfen	min.40							
<b>3 Bau- und Wohnungswesen</b>		<b>3.050</b>							
1.	Wohnungsbauprämie	81							
2.	Eigenheimrente	46							
3.	Arbeitnehmer-Sparzulage	n.q.							
4.	Soziale Wohnraumförderung	1.191							
5.	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	n.q.							
6.	Baukindergeld	6							
7.	KfW-Wohneigentumsprogramm	1.726							
<b>4 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei</b>		<b>6.179</b>							
1.	Agrarförderung der Europäischen Union	n.q.							
2.	Steuervergütung für Agrardiesel	467							
3.	Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer	470							
4.	Fischereiförderung der Europäischen Union	n.q.							
5.	Mehrwertsteuerermäßigung für tierische Produkte	min. 5.242							
<b>Summe</b>		<b>65.425</b>							

n.q. = nicht quantifizierbar

Primäreffekte

Sekundäreffekte



### 3.1.4 Quantitative Analysen zu den Wirkungen eines Abbaus klimaschädlicher Subventionen

Klimaschädliche Subventionen stehen in Widerspruch zum Ziel des Pariser Klimaabkommens und den Klimaschutzzielen der Bundesregierung. Mittlerweile liegen verschiedene Studien vor, die für ausgewählte Subventionen die Höhe der Treibhausgasminderungen bei einem Abbau oder einer Reform der Subvention schätzen. Diese sind in den Abschnitten zu den einzelnen Subventionen ausgewiesen. Sie zeigen, dass der Abbau klimaschädlicher Subventionen in Deutschland einen signifikanten Teil der erforderlichen Treibhausgasminderungen erbringen kann. So kommt z. B. das Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FÖS) zum Ergebnis, dass ein jährliches Treibhausgasminderungspotenzial von rund 100 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten durch den Abbau klimaschädlicher Subventionen besteht. Die Schätzung basiert allerdings auf der Analyse einzelner Subventionen. Unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen mit anderen Instrumenten dürfte die Minderung niedriger ausfallen. Insbesondere im Energie- und Verkehrsbereich kommt dem Abbau klimaschädlicher Subventionen eine wesentliche Bedeutung für das Erreichen der Sektorziele im Klimaschutz zu.

### 3.1.5 Umweltschädliche Subventionen in einzelnen Sektoren

Mit Subventionen im Umfang von 25,4 Mrd. EUR wurde 2018 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, insoweit 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 CO<sub>2</sub>-Emissionsberechtigungen im Emissionshandel, die Begünstigungen 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.

Die Subventionen im Energiebereich begünstigen vor allem die Wirtschaft. In einigen Fällen, etwa bei der Besonderen Ausgleichsregelung des EEG für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen, geschieht dies über eine Quersubventionierung zu Lasten der privaten Haushalte. Insofern sind die betreffenden Subventionen auch unter Verteilungsgesichtspunkten problematisch.

Im **Verkehr** trugen im Jahr 2018 Subventionen in Höhe von 30,8 Mrd. EUR zur Belastung der Umwelt bei. Die höchsten Subventionsumfänge finden sich bei der Kerosinsteuerbefreiung (8,4 Mrd. EUR) und der Energiesteuervergünstigung für Diesel (8,2 Mrd. EUR). Die steuerliche Begünstigung fossiler Kraftstoffe wirkt über mehrere Zusammenhänge umwelt- und klimaschädlich. Sie verringert 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. Auch verringern subventionsbedingt niedrige Kraftstoff- oder Nutzungskosten die Anreize für Investitionen in innovative, effiziente Antriebstechniken oder Fahrzeuge.

Fiskalisch sehr bedeutsame umweltschädliche Subventionen sind weiterhin die Entfernungspauschale, das Dienstwagenprivileg, die Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge und die Begünstigungen für Biokraftstoffe.

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 kann vielfältige schädliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, etwa durch intensive landwirtschaftliche Produktionsverfahren oder Landnutzungsänderungen bei importierten Biokraftstoffen.

Hervorzuheben ist, dass die umweltschädlichen Subventionen im Verkehrsbereich fast durchweg negative Verteilungswirkungen haben, d. h. private Haushalte mit hohem Einkommen sowohl absolut als auch gemessen am Einkommen viel stärker begünstigen als Haushalte mit niedrigem Einkommen. Deshalb besteht die Chance, durch den Abbau dieser Subventionen Umweltschutz und soziale Ziele miteinander zu verknüpfen, zum Beispiel indem frei werdende Gelder für den Auf- und Ausbau eines attraktiven, preisgünstigen öffentlichen Verkehrs genutzt werden.

Im Sektor **Bau- und Wohnungswesen** beträgt für das Jahr 2018 das Volumen 3,1 Mrd. EUR. 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 nach dem Rasenmäherprinzip begünstigen eine steigende Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr, die fortschreitende Zersiedlung der Landschaft, einen steigenden Energieverbrauch, wachsende Verkehrsströme und einen hohen Rohstoffbedarf. Ihre Verteilungswirkungen sind sehr unterschiedlich: Während zum Beispiel vom Baukindergeld vor allem die oberen Einkommen profitieren, sind die Verteilungswirkungen bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus positiv.

Im Sektor **Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei** gibt es ebenfalls zahlreiche umweltschädliche Subventionen. Ihre Quantifizierung ist in vielen Fällen sehr schwierig, sodass das in der Tabelle ausgewiesene Gesamtvolumen der umweltschädlichen Subventionen von 6,2 Mrd. EUR nur die „Spitze des Eisberges“ ausweist. Von zentraler Bedeutung sind die EU-Agrar- und Fischereiförderung und ihre nationale Umsetzung sowie die Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Darüber hinaus tragen verschiedene Subventionen für landwirtschaftliche Produktionsfaktoren zur Schädigung von Umwelt und Klima bei, indem sie Anreize zu ihrem gesteigerten Einsatz geben. Dies betrifft den reduzierten Energiesteuersatz für Agrardiesel und die Kfz-Steuerbefreiung für Zugmaschinen.

Negativ zu bewerten ist auch die Mehrwertsteuervergünstigungen für tierische Produkte, da die Erzeugung z. B. von Fleisch- und Milchprodukten zu einer hohen Klimabelastung führt und oft mit weiteren negativen Umweltwirkungen (insb. Nährstoffüberschüsse, Gewässerbelastungen) verbunden ist. Das Subventionsvolumen beträgt über 5,2 Mrd. EUR. Aus Umweltsicht ist es sinnvoll, für tierische Produkte den allgemeinen Mehrwertsteuersatz von 19 % zu erheben. Um negative Verteilungswirkungen zu vermeiden, sollte der Staat im Gegenzug den ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 7 % für pflanzliche Lebensmittel und den ÖPNV senken und den Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts erhöhen.

### 3.2 Entwicklung der umweltschädlichen Subventionen

Das Umweltbundesamt analysierte zuletzt in einer vor fünf Jahren erschienenen Studie die umweltschädlichen Subventionen für das Jahr 2012.<sup>435</sup> Das Subventionsvolumen betrug seinerzeit gut 57 Mrd. EUR und liegt damit unter dem Wert für 2018 mit nunmehr 65,4 Mrd. EUR. Der Anstieg ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen.

- ▶ Es gibt Subventionen, deren Umfang deutlich gestiegen ist, gerade durch die Ausweitung der Ausnahmetatbestände. Das ist der Fall bei der Besonderen Ausgleichsregelung des EEG, von 2,7 (2012) auf 5,4 (2018) Mrd. EUR (+2,7 Mrd. EUR); und beim Eigenstromprivileg, von 1,6 auf 3,66 Mrd. EUR (+ 2,06 Mrd. EUR).
- ▶ Bei einer ganzen Reihe von Subventionen stieg das Volumen, weil die Bemessungsgrundlage im Zeitablauf gestiegen ist. Das ist etwa der Fall beim Dieselprivileg und bei der Energiesteuerbefreiung für Kerosin, wo jeweils der begünstigte Kraftstoffverbrauch zunahm.
- ▶ Der Anstieg des Gesamtvolumens kommt zum Teil aber auch zustande, weil im vorliegenden Bericht neue Tatbestände erfasst oder Subventionsvolumina nun quantifiziert sind. So wurde nunmehr die Energiesteuervergünstigung für die Stromerzeugung erfasst (2 Mrd. EUR). Weiterhin wurde erstmals die Strompreiskompensation (219 Mio. EUR) quantifiziert. Durch eine Veränderung der Berechnungsmethode kam es außerdem zu einem starken Anstieg des im Subventionsbericht der Bundesregierung ausgewiesenen Subventionsvolumens für die Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer.

Es gab aber auch einige positive Entwicklungen:

- ▶ Die umweltschädlichen Subventionen für die Branntweinproduktion und die Eigenheimzulage sind ausgelaufen. Auch die Steinkohleförderung ist de facto abgeschafft. Allerdings wird es im Nachlauf in den folgenden Jahren noch Ausgaben des Staates geben. Die endgültige Einstellung der Anpassungsgelder ist erst für das Jahr 2027 vorgesehen.
- ▶ Einige Subventionsvolumina sind (leicht) gesunken, weil die Bemessungsgrundlage geringer geworden ist. Das ist der Fall bei einigen strompreisbezogenen Subventionen, da sich der begünstigte Stromverbrauch über die Jahre leicht verringert hat.

In den einzelnen Subventionsbereichen verlief die Entwicklung des Subventionsvolumens unterschiedlich:

Der Bereich **Energiebereitstellung und -nutzung** verzeichnet zwischen 2012 und 2018 einen Anstieg um 5,1 Mrd. EUR (von rund 20,3 auf rund 25,4 Mrd. EUR). Treiber dieser Entwicklung sind in starkem Maße die Ausnahmetatbestände beim EEG, d. h. die Besondere Ausgleichsregelung und das Eigenstromprivileg. Hier sind die Subventionsumfänge massiv gestiegen. Beide zusammen haben im Jahr 2012 ein Volumen von 4,3 Mrd. EUR ausgemacht.<sup>436</sup> Im Jahr 2018 waren es bereits über 9 Mrd. EUR. Noch deutlicher wird die Stärke des Anstiegs, wenn man bedenkt, dass im Jahr 2006 beide Subventionen zusammen lediglich 780 Mio. EUR aufwiesen.<sup>437</sup> Insbesondere bei den stromsteuerbezogenen Subventionen haben sich die Volumina leicht verringert, was im Kern an dem leicht abnehmenden Stromverbrauch liegt.<sup>438</sup>

<sup>435</sup> Vgl. UBA (2016).

<sup>436</sup> Vgl. ebd., S. 76.

<sup>437</sup> Vgl. ebd.

<sup>438</sup> Vgl. BMWi (2021), S. 70.

Auch im **Verkehr** erhöhte sich der Umfang umweltschädlicher Subventionen zwischen 2012 und 2018 von 28,6 Mrd. EUR auf 30,8 Mrd. EUR (+2,2 Mrd. EUR). Besonders stark ist der Anstieg bei der Energiesteuerbefreiung für Kerosin von 7,0 auf 8,6 Mrd. EUR (+1,6 Mrd. EUR). Da sich die Steuersätze nicht geändert haben, ist der Anstieg allein auf den steigenden Absatz von Kerosin zurückzuführen. Starke Anstiege gab es auch beim Dieselpprivileg, von 7,3 auf 8,2 Mrd. EUR, und bei der Entfernungspauschale, von 5,1 auf 6,0 Mrd. EUR (beide +0,9 Mrd. EUR). Beim Dieselpprivileg ist – wie beim Kerosin – allein der über die Jahre gestiegene Absatz des Kraftstoffs die Ursache. Analog ist der Ursache bei der Entfernungspauschale (Einkommensteuer): Da sich die Pauschale pro km zwischen 2012 und 2018 nicht geändert hat, ist der Anstieg im Subventionsvolumen allein der steigenden Pendelaktivität zuzuschreiben. Sichtbar gesunken ist hingegen das Subventionsvolumen bei der Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge, von 4,8 auf 4,0 Mrd. EUR (-0,8 Mrd. EUR). Wesentliche Ursache dürften hierfür die gesunkenen Flugpreise sein.

Im **Bau- und Wohnungswesen** ist das Volumen von 2,3 (2012) auf 3,1 Mrd. EUR (2018) gestiegen. Grund dafür ist besonders die Aufnahme des KfW-Wohneigentumsprogramms in diesen Bericht. Auch ist das Subventionsvolumen bei der sozialen Wohnraumförderung im Zeitraum 2012 bis 2018 von 0,5 auf 1,2 Mrd. EUR gestiegen. Weiterhin kam mit dem in den letzten Jahren gewährten Baukindergeld eine neue Subvention hinzu, die mit umweltschädlichen Anreizwirkungen verbunden war. 2018 wirkte sich diese Förderung fiskalisch noch nicht stark aus, was sich in den Folgejahren aber ändern wird. In umgekehrter Richtung wirkte die Abschaffung der Eigenheimzulage.

Im Bereich **Land- und Forstwirtschaft, Fischerei** hat sich quantitativ kaum eine Änderung ergeben, wobei sich auch hier, ein Großteil der umweltschädlichen Subventionen nicht eindeutig quantifizieren lässt. Einen großen Posten stellt nach wie vor der begünstigte Mehrwertsteuersatz für Fleisch- und Milchprodukte mit rund 5 Mrd. EUR dar. Abgeschafft ist indessen die Subvention für die Branntweinproduktion. Der sprunghafte Anstieg bei der Kfz-Steuerbefreiung für landwirtschaftliche Fahrzeuge von 60 auf 470 Mio. EUR ist, wie bereits erläutert, auf methodische Änderungen bei der Erhebung zurückzuführen.

### 3.3 Schlussfolgerungen und Perspektiven

Wie die vorliegende Studie zeigt, gab es in den letzten Jahren unter dem Strich keine signifikanten Fortschritte beim Abbau umweltschädlicher Subventionen. Zwar liefen einige umweltschädliche Subventionen aus, jedoch wurden parallel neue umweltschädliche Subventionen eingeführt und bestehende umweltschädliche Subventionen durch die Erweiterung des Begünstigtenkreises oder des Förderumfangs ausgedehnt. Gleichzeitig wurden die umweltbezogenen Förderprogramme, insbesondere für den Klimaschutz, in den letzten Jahren deutlich aufgestockt. Im Ergebnis führt diese Inkohärenz dazu, dass sich die Subventionspolitik – aber auch die Politik insgesamt – partiell selbst paralyisiert, weil gleichzeitig ökonomische Anreize in gegensätzliche Richtungen gesetzt werden – mal für, mal gegen Umwelt-, Klimaschutz und Ressourcenschonung. Die Koexistenz von Dieselpprivileg und Kaufprämien für Elektro-Pkw oder die Einführung des Emissionshandel im Verkehrsbereich zusammen mit einer Erhöhung der Entfernungspauschale sind Beispiele dafür.

Eine Politik, die gegenläufige Anreize setzt, ist fiskalisch teuer und ökologisch ineffizient. Dies ist besonders problematisch in der gegenwärtigen Situation. Der Corona-bedingt hohen Neuverschuldung des Staates stehen vielfältige Finanzbedarfe insbesondere für den Klimaschutz und den Aufbau nachhaltiger Infrastrukturen gegenüber. Zugleich müssen schnelle und tiefgreifende Änderungen bei Produktion und Konsum erreicht werden, damit die gesetzlich vorgegebenen Klimaziele erreicht werden können. Daher ist es höchste Zeit, die Widersprüche

in der Subventionspolitik zu beseitigen, den Abbau umweltschädlicher Subventionen systematisch und schnell umzusetzen und die freiwerdenden Gelder für die sozial-ökologische Transformation zu nutzen.

Die Rahmenbedingungen hierfür sind günstig, denn der *Green Deal* der EU gibt dafür Rückenwind, zum Beispiel durch den geplanten Abbau klimaschädlicher Subventionen bei der Energiesteuer. Außerdem gewinnt Umwelt- und Klimaschutz immer größere Bedeutung auf den Finanzmärkten und im internationalen Wettbewerb. Subventionen wie das Dieselprivileg, die der Konservierung klimaschädlicher Produkte und Produktionen dienen, führen in einem solchen Umfeld zunehmend zu Standortnachteilen. Umgekehrt kann eine Umwidmung der entsprechenden Mittel, etwa zur Entwicklung und Marktdiffusion grüner Techniken oder komplementärer Infrastrukturen (z. B. Stromnetze, Ladesäulen) neue Chancen für Wertschöpfung und Arbeitsplätze schaffen.

Vielfach werden soziale Argumente gegen den Abbau umweltschädlicher Subventionen angeführt. Auf den ersten Blick sind diese Sorgen berechtigt, wenn Haushalte mit niedrigen Einkommen prozentual stärker belastet werden oder bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders betroffen sind, z. B. Fernpendler. Allerdings gibt es, wie die vorliegende Studie zeigt, inzwischen zahlreiche Vorschläge, wie soziale Härten vermieden werden können. Eine zentrale Rolle spielt hierbei die Verwendung der freiwerdenden Gelder, sei es für spezifische Förderprogramme oder zur allgemeinen Entlastung von Haushalten mit geringen Einkommen. Vielfach – und dies spielt in der öffentlichen Diskussion bislang nur eine geringe Rolle – ist der Abbau umweltschädlicher Subventionen mit positiven Verteilungswirkungen verbunden. Hier bietet sich die Chance, gewissermaßen zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen, d. h. Umwelt- und Klimaschutz mit sozialer Gerechtigkeit zu verbinden.

Damit der Abbau bzw. die Reform umweltschädlicher Subventionen systematisch erfolgen kann, sind klare umweltorientierte Grundsätze in der Subventionspolitik, eine regelmäßige Evaluierung aller umweltrelevanten Subventionen und ihre Einbettung in ein umweltorientiertes Subventionscontrolling von zentraler Bedeutung. Insbesondere bei der Evaluierung gab es in den letzten Jahren bereits erhebliche Fortschritte – auch durch die Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung für Subventionen, auf die der neue Subventionsbericht der Bundesregierung hinweist. Welche Voraussetzungen in dieser Hinsicht für eine umweltorientierte Subventionspolitik erforderlich sind, zeigt der nächste Teil.



## 4 Wege zu einer umweltverträglichen Subventionspolitik

### 4.1 Grundsätze für eine umweltorientierte Subventionspolitik

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 die Subventionspolitik effektiver und effizienter machen. Das Umweltbundesamt hat daher zehn Grundsätze für eine umweltgerechte Subventionspolitik erarbeitet (vgl. Textbox 2), die sowohl bei der Reform bestehender Subventionen als auch bei der Einführung neuer Subventionen zu beachten sind. Sie sind teilweise deckungsgleich mit den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung,<sup>439</sup> spezifizieren und erweitern sie jedoch um Umweltaspekte.

Viele Subventionen existieren schon Jahrzehnte – zahlreiche Steuervergünstigungen stammen aus der Zeit vor 1940. Daher sind die Ziele vieler Subventionen nicht mehr zeitgemäß. Dies verdeutlicht, wie wichtig eine regelmäßige Überprüfung der Subventionsbegründung ist. Einige Subventionen sind außerdem nicht nur umweltschädlich, sondern verfehlen auch ihre Hauptziele oder erreichen sie nur zu sehr hohen Kosten, so dass die betreffenden Subventionen allein schon deswegen reformbedürftig sind. Ein Beispiel hierfür ist die Energiesteuerbegünstigung für Dieselkraftstoff, die ursprünglich für die Begünstigung des gewerblichen Straßengüterverkehrs konzipiert war, jedoch auch für private Pkw gilt.<sup>440</sup> Daher ist es sinnvoll zu prüfen, ob alternative Instrumente das zentrale Ziel der Subvention besser oder kostengünstiger erreichen können, ohne dabei die Umwelt zu belasten.

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. Daher ist es klug, Subventionen von vornherein zu befristen.

Teilweise ist es auch sinnvoll, die Subventionen degressiv zu gestalten, damit keine Gewöhnungseffekte eintreten und die Subventionsempfänger Anreize erhalten, sich an gewandelte Rahmenbedingungen anzupassen. Auch eine Selbstbeteiligung ist zu prüfen, um das eigenverantwortliche Handeln der Transferempfänger zu stärken. Entsprechend den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung sollten neue Subventionen vorrangig als Finanzhilfe gewährt werden und bestehende Steuervergünstigungen sollten möglichst in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen, überführt werden.

---

<sup>439</sup> Vgl. BMF (2019a), S. 44ff.

<sup>440</sup> Vgl. Abschnitt 2.2.1.



Vielfach steht bei Subventionen das Ziel im Mittelpunkt, die wirtschaftliche Situation der Begünstigten zu verbessern. Um dieses Ziel zu erreichen, werden teilweise jedoch umweltschädliche Aktivitäten begünstigt. Dies ist nicht nur schlecht für den Umweltschutz, sondern meist auch ineffizient. Ein prominentes Beispiel für eine solche Politik ist die Steuervergütung für Agrardiesel.<sup>441</sup> In solchen Fällen ist es sinnvoll, die als förderungswürdig identifizierten Subventionsempfänger direkt mit Zuwendungen zu unterstützen und die Subventionen produktions- bzw. verbrauchsunabhängig zu gewähren.

Teilweise ist es nicht möglich, umweltschädliche Subventionen sofort und in vollem Umfang abzubauen, weil dies die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen gefährden würde. Dies betrifft z. B. die Strom- und Energiesteuervergünstigungen für energieintensive Betriebe, die stark im internationalen Wettbewerb stehen. In diesen Fällen ist es sinnvoll, dass die Unternehmen als Gegenleistung für die Subvention zumindest die einzelwirtschaftlich rentablen Umweltschutzmaßnahmen umsetzen. Für eine effektive und effiziente Subventionspolitik ist es schließlich auch notwendig, die Konsistenz mit anderen Subventionen und staatlichen Maßnahmen zu prüfen. Ein Beispiel ist die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff, die Diesel-Pkw mit Blick auf die Betriebskosten sehr attraktiv macht und damit die parallele Förderung der Elektromobilität konterkariert.

### Textbox 2: Grundsätze einer effektiven, effizienten und umweltgerechten Subventionspolitik

#### ► 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.

#### ► 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.

#### ► 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.

#### ► 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.

<sup>441</sup> Vgl. Abschnitt 2.4.2.

► Eigenbeteiligung des Subventionsempfängers

Falls der Subventionsempfänger keine vollständige Förderung erhielte, 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.

► 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.

► 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.

► 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.

► Umweltverbessernde Gegenleistung des Empfängers, Umweltauflagen

An Bedingungen oder Umweltauflagen geknüpfte Subventionen sorgen dafür, dass der Begünstigte als Gegenleistung für die Förderung umweltschützende Aktivitäten betreibt. Auf diese Weise kann der Staat negative Anreizwirkungen umweltschädlicher Subventionen vermeiden oder zumindest begrenzen.

► 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.

## 4.2 Umweltbezogenes Subventionscontrolling: Der „Umweltcheck“ für Subventionen

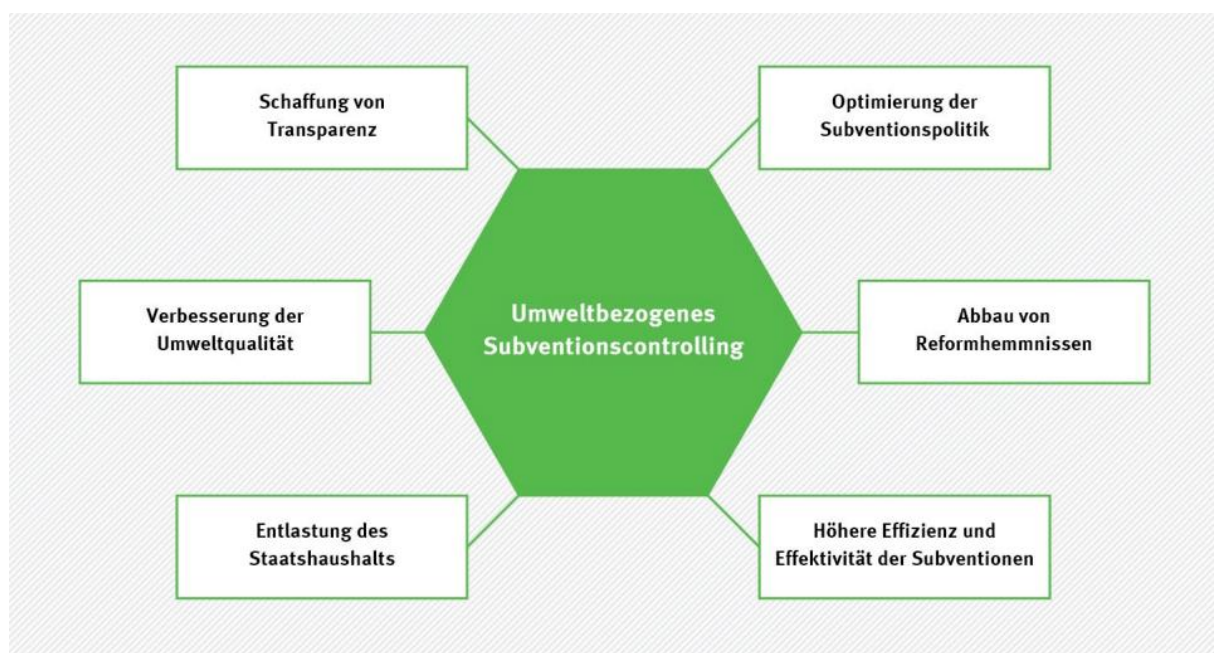
Für eine effektive, effiziente und umweltgerechte Subventionspolitik ist es entscheidend, Transparenz über die ökonomischen, ökologischen und sozialen Wirkungen der Subventionen zu schaffen. Ein geeigneter Weg ist eine systematische, regelmäßige Wirkungs- und Erfolgskontrolle für alle Subventionen durch ein umweltbezogenes Subventionscontrolling. Ein erster Schritt auf diesem Weg stellt die im Jahr 2015 von der Bundesregierung eingeführte Nachhaltigkeitsprüfung für Subventionen dar (vgl. Kapitel 4.3, weiter unten).

Ein umweltbezogenes Subventionscontrolling hat vor allem die Funktion,

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

Ein umweltbezogenes Subventionscontrolling ist deshalb nicht nur für die bestehenden, sondern auch für alle neuen Subventionen einzuführen. Neben der Entlastung der Umwelt bietet ein solches System eine Reihe weiterer Vorteile (vgl. Abbildung 18). Es ist nicht zuletzt auch ein wichtiger Hebel, die Steuergelder der Bürgerinnen und Bürger effizient einzusetzen.

**Abbildung 18: Vorteile der umweltbezogenen Subventionscontrollings**



Quelle: eigene Darstellung, UBA

Das umweltbezogene Subventionscontrolling sollte drei Phasen umfassen:<sup>442</sup>

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.  
 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.

<sup>442</sup> Der hier vorgestellte Entwurf eines umweltbezogenen Subventionscontrollings ist auf Basis des OECD-Vorschlags einer Checkliste zu umweltschädlichen Subventionen (OECD 2005), der Ergebnisse eines abgeschlossenen UFOPLAN-Projekts (Sprenger/Rave 2003) und der Ergebnisse des Forschungsprojekts „Monitoringbericht zu klimaschädlichen Subventionen und umweltbezogenes Subventionscontrolling“, FKZ 204 14 106, entstanden (vgl. Rave/Thöne 2010). Auch die Europäische Kommission erforscht Modelle eines umweltbezogenen Subventionscontrolling (Valsecchi u. a. 2009, Withana u. a. 2012).

Abbildung 19: Aufbau eines Screenings umweltschädlicher Subventionen



Quelle, eigene Darstellung, UBA

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.

#### 4.2.1 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.<sup>443</sup>

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 19). 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

---

<sup>443</sup> Vgl. Kapitel 1.2.



Handlungsdefizite und Fehlentwicklungen im Umweltbereich umfassend erkennen zu können, empfiehlt sich für die Identifizierung umweltschädlicher Subventionen ein weiter Subventionsbegriff.<sup>444</sup> 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 vorrangig,<sup>445</sup> 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.

#### **4.2.2 Zweite Phase: Umweltbezogene Subventionsprüfung**

Die Kernaufgabe eines umweltbezogenen Subventionscontrollings ist es, Transparenz mit einer intensiven Subventionsprüfung zu schaffen. Öffentlichkeit, Regierung und Parlament benötigen eine gute Informationsbasis, um – unabhängig von den Sonderinteressen der Begünstigten – über Subventionen entscheiden zu können. Diese Grundlage schafft die Subventionsprüfung mit einer unabhängigen fachlichen Bewertung. Sie ist damit notwendige Voraussetzung für eine an Nachhaltigkeitszielen orientierten Subventionssteuerung. 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.

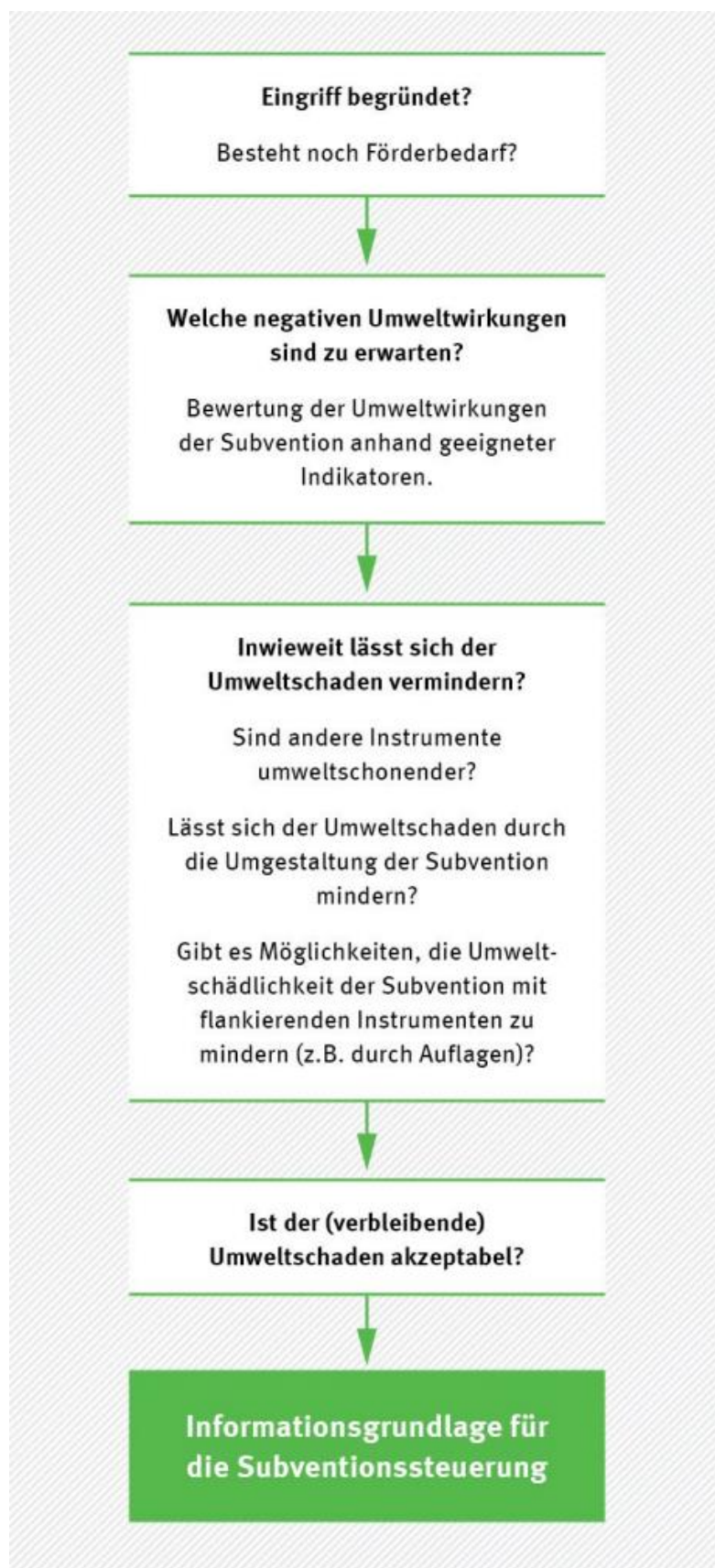
---

<sup>444</sup> Vgl. Kapitel 1.2.

<sup>445</sup> Andere Gründe können dennoch dafür sprechen, die Subvention vorrangig zu prüfen, z. B. das Ziel der effektiven und effizienten Verteilung öffentlicher Gelder.



Abbildung 20: Aufbau der Umweltprüfungen von Subventionen



Quelle: eigene Darstellung, UBA

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 20) 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.

#### **4.2.3 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.

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 bestehen Konflikte zwischen dem Förderziel und Umweltzielen oft nur vordergründig. In diesen Fällen lassen sie sich bereits mit einer Umgestaltung der Subvention lösen oder zumindest stark entschärfen. Ein Beispiel hierfür ist die Begünstigung für Agrardiesel. Würde sie pauschal pro Hektar Fläche gezahlt, hätten die Landwirte einen stärkeren Anreiz zum Einsparen von Dieselkraftstoff und gleichzeitig würde sich ihre Einkommenssituation nicht verschlechtern.<sup>446</sup> 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.

### **4.3 Die Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen durch die Bundesregierung: ein erster Schritt zu einem umweltbezogenen Subventionscontrolling?**

Die Bundesregierung veröffentlicht alle zwei Jahre einen Subventionsbericht, der die bestehenden Finanzhilfen und Steuerbegünstigungen darstellt. Seit dem 25. Subventionsbericht (2015) werden die erfassten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen einer Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen.<sup>447</sup> Die Grundlage bilden dabei Ziele und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

Die Nachhaltigkeitsprüfung der Subventionen ist grundsätzlich zu begrüßen, denn sie schafft mehr Transparenz. Sie ist jedoch noch weit entfernt von einem umfassenden, wirksamen Subventionscontrolling. Der Gewinn der derzeitigen Darstellung liegt darin, dass auf

---

<sup>446</sup> Vgl. Abschnitt 2.4.2.

<sup>447</sup> Vgl. BMF (2015), S. 47; danach auch in BMF (2017), (2019a) und (2021).

Zielkonflikte zwischen den unterschiedlichen Nachhaltigkeitsdimensionen (sozial, ökonomisch, ökologisch) aufmerksam gemacht wird; so insbesondere auch, wenn die Subvention zu negativen Umweltwirkungen führt.<sup>448</sup> Allerdings bleibt es bei dieser allgemeinen Darstellung. Es fehlen Analysen zum Subventionszweck, eine hinreichend differenzierte Darstellung der ökologischen Wirkungen, eine Prüfung des Subventionsumfangs (Höhe der Begünstigung und Begünstigtenkreis) und der Vergleich mit alternativen Instrumenten für den betrachteten Subventionszweck.

Daher ist es erforderlich, Methodik und Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung zu verbessern. Von zentraler Bedeutung sind folgende Punkte:

- ▶ Das Förderziel der Subvention sollte kritisch hinterfragt und geprüft werden, ob es weiterhin verfolgt werden sollte.
- ▶ Alle negativen Umweltwirkungen sollten auf wissenschaftlich fundierter Grundlage ermittelt und im Subventionsbericht beschrieben werden. Dafür sollte das BMU aufgrund der dort bestehenden fachlichen Expertise federführend sein.
- ▶ Außerdem ist ein Instrumentenvergleich erforderlich (besseres alternatives Instrument zur Erreichung des Subventionszwecks vorhanden?). Denn die Beziehung zwischen den verschiedenen Nachhaltigkeitszielen (Zielkonflikt, -kongruenz, -neutralität) hängt nicht von den Zielen, sondern vom gewählten Instrument ab.
- ▶ Weiterhin ist eine Begründung für die Gestaltung der Subvention erforderlich (Subventionshöhe, Kreis der Begünstigten). Dies gilt im Fall umweltschädlicher Subventionen in besonderem Maße, denn sie sollten nicht größer als unbedingt notwendig sein.
- ▶ Und schließlich wäre es auch notwendig, einen weiteren Subventionsbegriff zugrunde zu legen (vgl. Kapitel 1.2). Derzeit finden sich z. B. weder das Dienstwagenprivileg, die Entfernungspauschale noch die Kerosinsteuerbefreiung für den internationalen Flugverkehr im Subventionsbericht der Bundesregierung.

Die im Rahmen einer methodisch verbesserten Nachhaltigkeitsprüfung identifizierten Möglichkeiten zur Reform umweltschädlicher Subventionen könnten die Steuer- und Finanzpolitik effizienter und umweltverträglicher machen. Darüber hinaus könnten erhebliche Haushaltseinsparungen und Steuermehreinnahmen erzielt werden, die für Steuerentlastungen an anderer Stelle oder zur Finanzierung wichtiger Zukunftsaufgaben eingesetzt werden könnten. Daher gilt es, diese Chance zu nutzen und die Reform umweltschädlicher Subventionen verbindlich umzusetzen.

---

<sup>448</sup> Allerdings wird das noch nicht konsequent vorgenommen. Beim Spitzenausgleich etwa fehlt die Darlegung des Konflikts hinsichtlich des ökologischen Ziels, vgl. BMF (2019a), S. 390.

## 5 Quellenverzeichnis

AGEB – Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e. V. (2020a): Stromerzeugung nach Energieträgern 1990–2020, Stand: Dezember 2020, [https://ag-energiebilanzen.de/index.php?article\\_id=29&fileName=ausdruck\\_streuz\\_abgabe\\_dez2020\\_anteile\\_.pdf](https://ag-energiebilanzen.de/index.php?article_id=29&fileName=ausdruck_streuz_abgabe_dez2020_anteile_.pdf), Zugriff September 2021

AGEB – Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e. V. (2020b): Auswertungstabellen zur Energiebilanz Deutschland. Daten für die Jahre von 1990 bis 2019, Stand: September 2020, <http://www.ag-energiebilanzen.de>, Zugriff September 2021

Agora Energiewende (2014): EEG-Ausnahmen für Industrie und Eigenverbrauch sinnvoll fortentwickeln. Vorschlag für eine europarechtskonforme Reform der EEG-Ausnahmeregelungen zum Ausgleich der Interessen von Energie-, Industrie- und Verbraucher-Seite, Berlin

Agora Energiewende, Agora Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität (2021): Das Klimaschutz-Sofortprogramm. 22 Eckpunkte für die ersten 100 Tage der neuen Bundesregierung, Impuls, Berlin

Agora Verkehrswende (2018): Klimaschutz im Verkehr. Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, Berlin

Bach, St.; Isaak, N.; Kampfmann, L.; Kemfert, C. und Wägner, N. (2020): Nachbesserungen beim Klimapaket richtig, aber immer noch unzureichend: CO<sub>2</sub>-Preise stärker erhöhen und Klimaprämie einführen, *DIW aktuell* 27, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)

BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2020): Bewilligte GRW-Mittel nach Jahren. Zeitraum 1991–2019, Stand: 21.8.2020, Eschborn

BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2019a): Hintergrundinformationen zur Besonderen Ausgleichsregelung. Antragsverfahren 2018 für Begrenzung der EEG-Umlage 2019, Eschborn

BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2019b): Amtliche Mineralöldaten für die Bundesrepublik Deutschland, Eschborn  
Bär, H.; Jacob, K.; Meyer, E. und Schlegelmilch, K. (2011): Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung

Barbier, E. (2010): How Is the Global Green New Deal Going?, *Nature* 464, S. 832f.

BBS – Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e. V. (2020): bbs-Zahlenspiegel 2020. Daten und Fakten zur Baustoff-Steine-Erden-Industrie, Berlin

BfN – Bundesamt für Naturschutz (2020): Die Lage der Natur in Deutschland. Ergebnisse von EU-Vogelschutz- und FFH-Bericht, Berlin, Bonn

Blanck, R. u. a. (2021): Fiskalische Rahmenbedingungen für eine postfossile Mobilität, unveröffentlichter Forschungsbericht für das Umweltbundesamt

BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2020): Evaluations- und Erfahrungsbericht für das Jahr 2019. Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung, Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung, Bonn

BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2019): Evaluations- und Erfahrungsbericht für das Jahr 2018. Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung, Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung, Bonn

BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2017): Evaluations- und Erfahrungsbericht für das Jahr 2016. Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung, Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung, Bonn

BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2015): Evaluations- und Erfahrungsbericht für das Jahr 2014. Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung, Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung, Bonn



BLE/BZL – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung / Bundesinformationszentrum Landwirtschaft (2020): Bericht zur Markt- und Versorgungslage Fleisch 2020, Bonn

BloombergNEF (2021): Climate Policy Factbook. Three Priority Areas for Climate Action, July 20, 2021, [https://assets.bbhub.io/professional/sites/24/BNEF-Climate-Policy-Factbook\\_FINAL.pdf](https://assets.bbhub.io/professional/sites/24/BNEF-Climate-Policy-Factbook_FINAL.pdf), Zugriff September 2021

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021): 28. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2019–2022, Berlin

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019a): 27. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2017–2020, Berlin

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019b): Bundeshaushaltsplan 2019. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur – Einzelplan 12, [https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content\\_de/dokumente/2019/soll/epl12.pdf](https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2019/soll/epl12.pdf), Zugriff September 2021

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2017): 26. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015–2018, Berlin

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2015): 25. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013–2016, Berlin

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2013): 24. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011–2014, Berlin

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2011): 23. 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): 22. 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): 21. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2005–2008, Berlin

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2006): 20. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2003–2006, Berlin

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2003): 19. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 für die Jahre 2001–2004, Bundestag Drucksache 15/1635

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2001): 18. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 für die Jahre 1999–2002, Bundestag Drucksache 14/6748

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2018): Die Reform des EU-Emissionshandels für die 4. Handelsperiode (2021–2030). Überblick über Verhandlungsergebnisse, 4. Januar 2018, [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Emissionshandel/eu-emissionshandel\\_reform\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Emissionshandel/eu-emissionshandel_reform_bf.pdf), Zugriff September 2021

BMU/UBA – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit / Umweltbundesamt (2019): Umweltbewusstsein in Deutschland 2018. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Berlin, Dessau-Roßlau



BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021): Achter Monitoring-Bericht zur Energiewende. Die Energie der Zukunft, Berichtsjahre 2018 und 2019, Berlin

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020a): Erneuerbare Energien in Zahlen. Nationale und internationale Entwicklung im Jahr 2019, Berlin

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020b): Energieeffizienz in Zahlen. Entwicklungen und Trends in Deutschland 2020, Berlin

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019): Zweiter Fortschrittsbericht zur Energiewende. Die Energie der Zukunft, Berichtsjahr 2017, Berlin

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018): Sechster Monitoring-Bericht zur Energiewende. Die Energie der Zukunft, Berichtsjahr 2016, Berlin

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016): Fünfter Monitoring-Bericht zur Energiewende. Die Energie der Zukunft, Berichtsjahr 2015, Berlin

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Vierter Monitoring-Bericht zur Energiewende. Die Energie der Zukunft, Berlin

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014a): Zweiter Monitoring-Bericht. Energie der Zukunft, Berlin

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014b): Ein Strommarkt für die Energiewende, Diskussionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (Grünbuch), Berlin

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012): Bekanntmachung der Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Steigerung der Energieeffizienz vom 28. September 2012, Bundesanzeiger, BAnz AT 16.10.2012 B1

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (o. J.): Bericht der Bundesregierung zur internationalen Kohlefinanzierung für den Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/bericht-der-bundesregierung-zur-internationalen-kohlefinanzierung-fuer-den-wirtschaftsausschuss-des-deutschen-bundestages.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/bericht-der-bundesregierung-zur-internationalen-kohlefinanzierung-fuer-den-wirtschaftsausschuss-des-deutschen-bundestages.pdf?__blob=publicationFile&v=5), Zugriff September 2021

BMWi/BMU – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2012): Erster Monitoring-Bericht. Energie der Zukunft, Berlin

BNetzA/BKartA – Bundesnetzagentur / Bundeskartellamt (2019): Monitoringbericht 2019. Monitoringbericht gemäß § 63 Abs. 3 i. V. m. § 35 EnWG und § 48 Abs. 3 i. V. m. § 53 Abs. 3 GWB, Stand: 13. Januar 2020, Bonn

Breisig, V.; Hess, B. und Rath, L. (2021), Ökonomische Bewertung von Klimaschutzmaßnahmen im Verkehr, *UBA Texte* 2021, Dessau-Roßlau, im Erscheinen

Bundesregierung (2019): Projektionsbericht 2019 für Deutschland gemäß Verordnung (EU) Nr. 525/2013, <https://www.bmu.de/download/projektionsbericht-der-bundesregierung-2019/>, Zugriff September 2021

Bundesregierung (2018): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Aktualisierung 2018, Berlin

Bund-Länder-Geschäftsstelle für die Braunkohlesanierung (2020): Finanzierung. [www.braunkohlesanierung.de/braunkohlesanierung/finanzierung/](http://www.braunkohlesanierung.de/braunkohlesanierung/finanzierung/), Zugriff September 2021

BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 – Rn. (1-270), [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.pdf?__blob=publicationFile&v=6), Zugriff September 2021

CDU, CSU und SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin

CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Rheinbach

Coady, D.; Parry, I.; Le, N.-P. und Shang, B. (2019): Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large. An Update Based on Country-Level Estimates, *IMF Working Paper WP/19/89*, Washington, D. C.: International Monetary Fund

Compensation Partner (2019): Firmenwagenmonitor 2019, <https://www.compensation-partner.de/downloads/firmenwagenmonitor-2019-studie.pdf>, Zugriff September 2021

Daigolou, V. u. a. (2020): Progress and Barriers in Understanding and Preventing Indirect Land-Use Change, *Biofuels, Bioproducts and Biorefining* 14, S. 924–934

DEHSt – Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (2020): Beihilfen für indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten des Emissionshandels (Strompreiskompensation) in Deutschland für das Jahr 2018 (SPK-Bericht 2018), Berlin

DEHSt – Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (2019): Treibhausgasemissionen 2018. Emissionshandelspflichtige stationäre Anlagen und Luftverkehr in Deutschland (VET-Bericht 2018), Berlin

Deutsche Bank Research (2015): Regionalflughäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck, Frankfurt a. M.

Deutscher Bundestag (2021): Wohnungspolitische Bilanz der Bundesregierung in der 19. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Lay u. a., BT Drucksache 19/27484

Deutscher Bundestag (2020a): Ausfall von Schiffskrediten bei der KfW-IPEX-Bank, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, BT Drucksache 19/21729

Deutscher Bundestag (2020b): Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2019, BT Drucksache 19/19960

Deutscher Bundestag (2020c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffi Lemke, Uwe Kekeritz, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT Drucksache 19/23345

Deutscher Bundestag (2019): Das Potenzial algenbasierter Kraftstoffe für den LKW-Verkehr, Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung, BT Drucksache 19/13474

Deutscher Bundestag (2015): Wohngeld- und Mietenbericht 2014, Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 29.10.2015, BT Drucksache 18/6540

Deutscher Bundestag (2012): 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, BT Drucksache 17/9279, Berlin

Deutsche Umwelthilfe (2019): 5-Year Review (2014-2019) of the EU Common Fisheries Policy, 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

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2020): Evaluierung der Wohnungsbauprämie, Endbericht – Kurzfassung, Forschungsvorhaben: fe 6/17, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin

EEA – Europäische Umweltagentur (2006): Urban Sprawl – The Ignored Challenge, EEA-report, Kopenhagen

ERH – Europäischer Rechnungshof (2020a): Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen: Der Beitrag der GAP hat den Rückgang nicht gestoppt, Sonderbericht, Luxemburg

ERH – Europäischer Rechnungshof (2020b): Meeresumwelt: EU-Schutz ist weit gefasst, aber nicht tiefgreifend, Sonderbericht, Luxemburg

EU-KOM – Europäische Kommission (2021): Proposal for a Council Directive Restructuring the Union Framework for the Taxation of Energy Products and Electricity (recast), Brussels, 14.7.2021, COM(2021) 563 final, 2021/0213 (CNS),  
[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision\\_of\\_the\\_energy\\_tax\\_directive\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision_of_the_energy_tax_directive_0.pdf) , Zugriff September 2021

EU-KOM – Europäische Kommission (2020a): Inception Impact Assessment. Initiative “Revision of Directive 2003/96/EC Restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products and Electricity (Energy Taxation Directive or ‘ETD’ or ‘Directive’)”, 4. März 2020, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive->, Zugriff September 2021

EU-KOM – Europäische Kommission (2020b): Questions and Answers on the Commission’s Evaluation of the EU’s Common Fisheries Policy and Fishing Opportunities for 2021, Press Release, 17. Juni 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_20\\_1071](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_1071), Zugriff September 2021

EU-KOM – Europäische Kommission (2020c): Mitteilung der Kommission. Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2021, 2020/C 317/04, Amtsblatt der Europäischen Union, 25.9.2020, C 317/5

EU-KOM – Europäische Kommission (2019): The European Green Deal, 640 final, Brüssel

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (2020): The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. Sustainability in Action, Rome

Fiedler, S. u. a. (2016): Reform und Abbau umweltschädlicher Subventionen. Teilbericht im Rahmen des Vorhabens „Ansätze für eine ökologische Fortentwicklung der öffentlichen Finanzen“, unveröffentlichter Bericht

Fifo, ZEW, ifo Institut und Fraunhofer FIT (2019): Evaluierung von Steuervergünstigungen. Evaluierungsgruppe A: Energie- und Stromsteuer, *FiFo-Bericht 28-A*, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Fifo, Copenhagen Economics ApS, ZEW (2009): Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 1: Methoden und Ergebnisüberblick, Forschungsauftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Köln, Kopenhagen, Mannheim

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2021): Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan, Studie im Auftrag von Greenpeace, Februar 2021, Berlin

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2020a): Zehn klimaschädliche Subventionen im Fokus. Wie ein Subventionsabbau den Klimaschutz voranbringt und den Bundeshaushalt entlastet, Studie im Auftrag von Greenpeace, Berlin

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2020b): Gesellschaftliche Kosten der Atomenergie in Deutschland. Eine Zwischenbilanz der staatlichen Förderungen und gesamtgesellschaftlichen Kosten der Atomenergie seit 1955, Studie im Auftrag von Greenpeace Energy eG September 2020, Berlin, Hamburg

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2020c): Regionalflughäfen. Ökonomisch und klimapolitisch unverantwortliche Subventionen, *FÖS Studie 08/2020*, Berlin

- FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2018a): Was Braunkohlestrom wirklich kostet. Studie im Auftrag von Greenpeace Energy eG, Juni 2018, Berlin, Hamburg.
- FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2018b): A Comparison of CO<sub>2</sub>-Based Car Taxation in EU-28, Norway and Switzerland, Berlin
- FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2017): Was Strom wirklich kostet. Vergleich der staatlichen Förderungen und gesamtgesellschaftlichen Kosten von konventionellen und erneuerbaren Energien, Berlin
- FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2015): Steuervergünstigung für Dieselmotoren, Kurzanalyse für Greenpeace, Berlin
- FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft – und Klinski, St. (2018): Alternative Finanzierungsoptionen für erneuerbare Energien im Kontext des Klimaschutzes und ihrer zunehmenden Bedeutung über den Stromsektor hinaus, *Climate Change* 20/2018, Dessau-Roßlau
- Fritsch, M. (2018): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 10., überarbeitete und ergänzte Auflage, München
- G7 Leaders (2021): Carbis Bay G7 Summit Communiqué. Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better, Cornwall, 11–13 June 2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/50361/carbis-bay-g7-summit-communication.pdf>, Zugriff September 2021
- G7 Leaders (2016): G7 Ise-Shima Leaders' Declaration, <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2016shima/ise-shima-declaration-en.html>, Zugriff September 2021
- G20 Leaders (2020): Leaders' Declaration, G20 Riyadh Summit November 21–22, 2020, [http://www.g20.utoronto.ca/2020/G20\\_Riyadh\\_Summit\\_Leaders\\_Declaration\\_EN.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/2020/G20_Riyadh_Summit_Leaders_Declaration_EN.pdf), Zugriff September 2021
- G20 Leaders (2019): G20 Osaka Leaders' Declaration, [https://www.consilium.europa.eu/media/40124/final\\_g20\\_osaka\\_leaders\\_declaration.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/40124/final_g20_osaka_leaders_declaration.pdf), Zugriff September 2021
- G20 Leaders (2009): G20 Leaders' Statement – The Pittsburgh Summit 2009, September 2009, [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/EN/G20/G20%20Leaders%27s%20Statement%20\(Pittsburgh%20Summit\).pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/EN/G20/G20%20Leaders%27s%20Statement%20(Pittsburgh%20Summit).pdf?__blob=publicationFile&v=2), Zugriff September 2021
- Harari, Y. N. (2015, 2011): Eine kurze Geschichte der Menschheit, aus dem Englischen von Jürgen Neubauer, 35., aktualisierte Ausgabe, München: Pantheon
- IEA/OECD – International Energy Agency / Organisation for Economic Co-operation and Development (2019): Update on Recent Progress in Reform of Inefficient Fossil-Fuel Subsidies that Encourage Wasteful Consumption, <https://www.oecd.org/fossil-fuels/publication/OECD-IEA-G20-Fossil-Fuel-Subsidies-Reform-Update-2019.pdf>, Zugriff September 2021
- 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 (2021): Climate Change 2021. The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2019): Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate, <https://www.ipcc.ch/srocc/>, Zugriff September 2021

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2018): Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_High\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf), Zugriff September 2021

IWF – Internationaler Währungsfonds (2013): Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf>, Zugriff September 2021

IWH – Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2020): Evaluation der „Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GRW)“ durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle. Kurzfassung, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/evaluierung-der-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-der-regionalen-wirtschaftsstruktur-durch-einzelbetriebliche-erfolgskontrolle-kurzfassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/evaluierung-der-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-der-regionalen-wirtschaftsstruktur-durch-einzelbetriebliche-erfolgskontrolle-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=4), Zugriff September 2021

IZES – Institut für ZukunftsEnergieSysteme (2009): Kurzstudie zur Bedeutung des Strompreises für den Erhalt und die Entwicklung stromintensiver Industrien in Deutschland, Abschlussbericht, Saarbrücken: Hans-Böckler-Stiftung

Jacob, K. u. a. (2016): Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, *UBA Texte* 73/2016, Dessau-Roßlau

KBA – Kraftfahrt-Bundesamt (2021): Fahrzeugzulassungen (FZ), Bestand an Kraftfahrzeugen nach Umwelt-Merkmalen, 1. Januar 2021, FZ 13, Flensburg

KBA – Kraftfahrt-Bundesamt (2020): Zahlen im Überblick. Statistik, Stand: Juni 2020, Flensburg, [https://www.kba.de/DE/Statistik/zahlen\\_im\\_ueberblick\\_pdf.pdf](https://www.kba.de/DE/Statistik/zahlen_im_ueberblick_pdf.pdf), Zugriff September 2021

Kemfert, C. (2020): Regionalflughäfen schließen, *tagesspiegel background*, 30.7.2020, <https://background.tagesspiegel.de/mobilitaet/regionalflughafen-schliessen>, Zugriff September 2021

KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (2019): Ausschlussliste und Sektorleitlinien der KfW-Bankengruppe, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Nachhaltigkeit/Ausschlussliste.pdf>, Zugriff September 2021

Klößner, J. (2019): „Wir alle brauchen die Meere“, Interview mit der Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft, *Forschungsfelder. Magazin für Ernährung und Landwirtschaft* 3/19, S. 15

Koordinierungsausschuss GRW (2019): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. Januar 2020, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=15](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur.pdf?__blob=publicationFile&v=15), Zugriff September 2021

Küchler, S. und Meyer, B. (2012): Was Strom wirklich kostet. Vergleich der staatlichen Förderungen und gesamtgesellschaftlichen Kosten konventioneller und erneuerbarer Energien, Langfassung, Berlin

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

Lechtenböhmer, S.; Kristof, K. und Irrek, W. (2004): Braunkohle – ein subventionsfreier Energieträger?, Kurzstudie im Auftrag des Umweltbundesamtes, Wuppertal

Lee, D. S. u. a. (2021): The Contribution of Global Aviation to Anthropogenic Climate Forcing for 2000 to 2018, *Atmospheric Environment* 244, DOI: 117834

Löschel, A.; Grimm, V.; Lenz, B. und Staiß, F. – Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“ (2021): Stellungnahme zum achten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für die Berichtsjahre 2018 und 2019, Berlin, Münster, Nürnberg, Stuttgart

Michelsen, C. (2018): Baukindergeld löst nicht alle Probleme auf dem Wohnungsmarkt, *DIW Wochenbericht* 85 (13/14), Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Michelsen, C.; Bach, St. und Harnisch, M. (2018): Baukindergeld: Einkommensstarke Haushalte profitieren in besonderem Maße, *DIW aktuell* 14, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Monopolkommission (2013): Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende, Sondergutachten 65, Bonn

Navarro, A. und López-Bao, J.V. (2018): Towards a Greener Common Agricultural Policy, *Nature Ecology & Evolution* 2, S. 1830–1833

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2017): OECD-Wirtschaftsausblick, Ausgabe 2017/2, Paris

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2016): OECD-Wirtschaftsausblick, Ausgabe 2016/2, Paris

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2012): OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2012, Paris

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2005): Environmentally Harmful Subsidies – Challenges for Reform, Paris

Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press

Pe'er, G. u. a. (2019): A Greener Path for the EU Common Agricultural Policy. It's Time for Sustainable, Environmental Performance, *Science* 365 (6452), S. 449–451

Pe'er, G. u. a. (2017): Is the CAP Fit for Purpose? An Evidence-Based Fitness Check Assessment, [https://www.idiv.de/fileadmin/content/iDiv\\_Files/Documents/executive\\_summary\\_17.11\\_final.pdf](https://www.idiv.de/fileadmin/content/iDiv_Files/Documents/executive_summary_17.11_final.pdf), Zugriff September 2021

Postpischil, R. u. a. (2021): Ökologische Finanzreform: Produktbezogene Anreize als Treiber umweltfreundlicher Produktions- und Konsumweisen. Reformvorschläge für die Mehrwertsteuer, *UBA Texte*, Dessau-Roßlau, im Erscheinen

Prognos (2018): Evaluierung der Zielwerte der Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Steigerung der Energieeffizienz vom 1.8.2012 für die Bezugsjahre 2017–2020, Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 5.2.2018, Basel

Raue LLP (2013): Reform des Konzessionsabgabenrechts, Gutachten im Auftrag von Agora Energiewende, Berlin



Rave, T. und Thöne (2010): Umweltbezogenes Subventionscontrolling. Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, *ifo Forschungsberichte* Nr. 49, München

Reuster, L. u. a. (2019): Reform und Harmonisierung der unternehmensbezogenen Ausnahmeregelungen im Energiebereich, Teilbericht im Rahmen des Vorhabens „Ansätze für eine ökologische Fortentwicklung der öffentlichen Finanzen“ im Auftrag des Umweltbundesamtes, *UBA Texte* 23/2019, Dessau-Roßlau

Röder, N. u. a. (2019): Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes. GAPEval, *UBA Texte* 58/2019, Dessau-Roßlau

Skerritt, D. J. u. a. (2020): A 20-Year Retrospective on the Provision of Fisheries Subsidies in the European Union, *ICES Journal of Marine Science* 77(7-8), S. 2741–2752

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

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, Berlin

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2018): Konsultation im Rahmen der Halbzeitbewertung der Wasserrahmenrichtlinie. Offener Brief an Umweltkommissar Karmenu Vella vom 5. Dezember 2018, Berlin

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2016): Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik, Berlin

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2015): Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem, Sondergutachten, Berlin

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2012): Umweltgutachten 2012, Verantwortung in einer begrenzten Welt, Berlin

Statistische Ämter der Länder (2020): Umweltökonomische Gesamtrechnung der Länder. Indikatoren und Zahlen. Tabellenband, Ausgabe 2020, Düsseldorf

Statistisches Bundesamt (2021a): Verkehr. Luftverkehr auf allen Flugplätzen 2019, Fachserie 8, Reihe 6.2, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2021b): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2021, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2020): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2019, Fachserie 3 Reihe 5.1, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2019a): Finanzen und Steuern. Energiesteuerstatistik 2018, Fachserie 14, Reihe 9.3, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2019b): Finanzen und Steuern. Umsatzsteuerstatistik (Voranmeldungen) 2017, Fachserie 14, Reihe 8.1, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2016): Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Aufwendungen privater Haushalte für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren, Fachserie 15, Reihe 3, Wiesbaden

STECF – Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2020): Report of the Ad Hoc Expert Group on Monitoring the Performance of the Common Fisheries Policy, <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/55543/STECF+20-01+adhoc++CFP+monitoring.pdf/48236157-f020-4494-bb93-5fe894630dcd>, Zugriff September 2021

Sumaila, U. und Pauly, D. (2007): All Fishing Nations Must Unite to Cut Subsidies, *Nature* 450, S. 945

Sumaila, U.; Villasante, S. und Le Manach, F. (2019a): Fisheries Subsidies Wreck Ecosystems. Don't Bring them Back, *Nature* 571, S. 36

Sumaila, U. u. a. (2019b): Updated Estimates and Analysis of Global Fisheries Subsidies, *Marine Policy* 109, doi: 103695

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019): Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten, Juli 2019, Wiesbaden

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden

UBA – Umweltbundesamt (2021a): 25 Jahre Umweltbewusstseinsforschung im Umweltressort. Langfristige Entwicklungen und aktuelle Ergebnisse, Hintergrund, März 2021, Dessau-Roßlau

UBA – Umweltbundesamt (2021b): Daten und Fakten zu Braun- und Steinkohlen. Stand und Perspektiven 2021, Hintergrundpapier, *UBA Texte 20/2021*, Dessau-Roßlau

UBA – Umweltbundesamt (2020a): Nachhaltige Wege aus der Wirtschaftskrise. Umwelt und Klima schützen, Beschäftigung sichern, sozialverträgliche Transformation einleiten, Dessau-Roßlau

UBA – Umweltbundesamt (2020b): The Green New Consensus. Studie zeigt breiten Konsens zu grünen Konjunkturprogrammen und strukturellen Reformen, Dessau-Roßlau

UBA – Umweltbundesamt (2020c): Methodenkonvention zur Ermittlung von Umweltkosten – Kostensätze, Dessau-Roßlau

UBA – Umweltbundesamt (2020d): Status quo der Kraft-Wärme-Kopplung in Deutschland. Sachstandspapier, Dessau-Roßlau

UBA – Umweltbundesamt (2020e): Verkehrswende für ALLE. So erreichen wir eine sozial gerechtere und umweltverträglichere Mobilität, Dessau-Roßlau

UBA – Umweltbundesamt (2019a): Kein Grund zur Lücke. So erreicht Deutschland seine Klimaschutzziele im Verkehrssektor für das Jahr 2030, Dessau-Roßlau

UBA – Umweltbundesamt (2019b): Wohin geht die Reise? Luftverkehr der Zukunft: umwelt- und klimaschonend, treibhausgasneutral, lärmarm, Dessau-Roßlau

UBA – Umweltbundesamt (2016): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2016, Dessau-Roßlau

UBA – Umweltbundesamt (2013a): Schwerpunkte 2013, Dessau-Roßlau

UBA – Umweltbundesamt (2013b): Globale Landflächen und Biomasse. Nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, Dessau-Roßlau

UBA – Umweltbundesamt (2011): Umweltwirtschaftsbericht 2011 – Daten und Fakten für Deutschland, Dessau-Roßlau

UFOP – Union zur Förderung von Öl- und Proteinpflanzen e. V. (2018): Marktinformation Ölsaaten und Biokraftstoffe, Dezember 2018, Berlin

Uhlmann, W.; Theiss, S.; Totsche, O. und Benthaus, F.-C. (2015): Bergbauverursachte Fließgewässerverockerung im Einzugsgebiet der Spree – Teil 1: Ursachen und aktuelle Belastung, *FOG – Freiberg Online Geoscience* 39–42, S. 45-56

UN – United Nations (2012): The Future We Want. Resolution Adopted by the General Assembly, 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 September 2021

Valsecchi, C. u. a. (2009): Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment, Final report for the European Commission's DG Environment, London, Brüssel

VDA – Verband der Automobilindustrie (2016): Die Diesel-Technologie: Fragen und Antworten, Stand: 6. September 2016, <https://www.vda.de/de/services/Publikationen/die-diesel-technologie%3A-fragen-und-antworten.html>, Zugriff September 2021

VDE – Verband der Elektrotechnik (2012): Ein notwendiger Baustein der Energiewende: Demand Side Integration, Lastverschiebungspotenziale in Deutschland, Frankfurt a. M.

Versicherungsforen Leipzig (2011): Berechnung einer risikoadäquaten Versicherungsprämie zur Deckung der Haftpflichttrisiken, die aus dem Betrieb von Kernkraftwerken resultieren, Leipzig

Voigtländer, M. und Henger, R. (2018): Setzt die Wohnungspolitik die richtigen Anreize für den Wohnungsbau? *IW-Gutachten*, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft

Voigtländer, M. und Sagner, P. (2019): Wohneigentum in Deutschland. Analyse der Wohneigentumsbildung; Gutachten für die Schwäbisch Hall AG, *IW-Gutachten*, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft

Wallner, A. (2011): Energiebilanz der Nuklearindustrie. Analyse von Energiebilanz und CO<sub>2</sub>-Emissionen der Nuklearindustrie über den Lebenszyklus, Zusammenfassung, Wien

WHO – World Health Organization (2016): Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten in der Europäischen Region der WHO, Regionalbüro für Europa, Kopenhagen

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz und wissenschaftlicher Beirat Waldpolitik beim BMEL (2016): Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung, Gutachten, Berlin

Withana, S. u. a. (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

Wolff, N.; Koschinski, S.; und Klein, L. (2014): Lebendige Nordsee. Beispiele für vorbildliche Fangmethoden und ihre Anwendbarkeit auf den Nordseeraum, [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Meeresschutz/Broschuere\\_LebendigeNordsee.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Meeresschutz/Broschuere_LebendigeNordsee.pdf), Zugriff September 2021

WVM – Wirtschaftsvereinigung Metalle (2019): Metallstatistik 2018, Berlin

Zimmer, W.; Blanck, R.; Kreye, K.; Graichen, J. und Kasten P. (2021): Klimapolitische Rahmenbedingungen für den CO<sub>2</sub>-Preis im Sektor Verkehr, *UBA Climate Change 2021*, Dessau-Roßlau, im Erscheinen

## A Anhang: Steckbriefe

### A.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 erhalten eine Ermäßigung bei der Strom- und der Energiesteuer. Dabei zahlen die entlastungsberechtigten Unternehmen grundsätzlich nur 75 % der Regelsteuersätze für Strom und Heizstoffe.</p> <p>Rechtsnorm: § 9b StromStG bzw. § 54 EnergieStG.</p> <p>Subventionszweck: Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen; Vermeidung der Produktionsverlagerung ins Ausland, da dies einerseits zu Arbeitsplatzabbau und andererseits zur einer negativen Klimabilanz (wegen geringerer klimapolitischer Standards in anderen Ländern) führen könnte.</p>
Umweltwirkung	<p>Für eine Senkung des Energieverbrauchs bzw. Steigerung der Energieeffizienz ist eine funktionierende Steuer-/Abgabenumgebung nötig, um entsprechende Anreize zu setzen. Ausnahmeregelungen senken diese Anreize.</p> <p>Mit Blick auf den Subventionszweck (internationale Wettbewerbsfähigkeit) sind diese Ausnahmeregelung viel zu weitreichend („Gießkannenprinzip“).</p> <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. Diese Chancen werden durch die Subvention reduziert.</p>
Subventionsvolumen	<p>2006: 2,163 Mrd. EUR</p> <p>2008: 2,415 Mrd. EUR</p> <p>2010: 2,518 Mrd. EUR (2,2 Mrd. EUR Strom-, 318 Mio. EUR Energiesteuer)</p> <p>2012: 1,178 Mrd. EUR (994 Mio. EUR Strom-, 184 Mio. EUR Energiesteuer)</p> <p>2014: 1,191 Mrd. EUR (1.038 Mio. EUR Strom-, 153 Mio. EUR Energiesteuer)</p> <p>2016: 1,205 Mrd. EUR (1.052 Mio. EUR Strom-, 153 Mio. EUR Energiesteuer)</p> <p>2018: 1,144 Mrd. EUR (990 Mio. EUR Strom-, 154 Mio. EUR Energiesteuer)</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Die Gewährung reduzierter Steuersätze soll weiter abgebaut werden. Wünschenswert ist die Nutzung von Grenzausgleichsmaßnahmen. Wenn weiterhin an Steuervergünstigungen als Instrument festgehalten wird, dann sollte es sich um gestufte Vergünstigungen handeln, abhängig von der Handels- und Energieintensität. Ferner sollten Vergünstigungen, soweit an ihnen festgehalten wird, an ökologische Gegenleistungen geknüpft werden.</p>

Subvention	Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe
Beschreibung	<p>Zusätzlich zur allgemeinen Strom- und Energiesteuerermäßigung erhalten Unternehmen des Produzierenden Gewerbes den sog. Spitzenausgleich. Dabei werden den Unternehmen bis zu 90 % jener Ökosteuerzahlungen (Stromsteuer und Energiesteuer) erstattet, welche über die mit der ökologischen Steuerreform 1999 einhergehenden Entlastungen bei den Rentenversicherungsbeiträgen (Arbeitgeberanteil) hinausgehen.</p> <p>Rechtsnorm: § 10 StromStG bzw. § 55 EnergieStG.</p> <p>Subventionszweck: Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen; Vermeidung der Produktionsverlagerung ins Ausland, da dies einerseits zu Arbeitsplatzabbau und andererseits zur einer negativen Klimabilanz (wegen geringerer klimapolitischer Standards in anderen Ländern) führen könnte.</p>
Umweltwirkung	<p>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 aber noch weiter senken.</p>
Subventionsvolumen	<p>2006: 1,94 Mrd. EUR</p> <p>2008: 1,962 Mrd. EUR</p> <p>2010: 1,939 Mrd. EUR (1,766 Mrd. EUR Strom-, 173 Mio. EUR Energiesteuer)</p> <p>2012: 2,182 Mrd. EUR (2,008 Mrd. EUR Strom-, 174 Mio. EUR Energiesteuer)</p> <p>2014: 2,108 Mrd. EUR (1.911 Mio. EUR Strom-, 197 Mio. EUR Energiesteuer)</p> <p>2016: 1,786 Mrd. EUR (1.614 Mio. EUR Strom-, 172 Mio. EUR Energiesteuer)</p> <p>2018: 1,720 Mrd. EUR (1.561 Mio. EUR Strom-, 159 Mio. EUR Energiesteuer)</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Aus Umweltschutzsicht ist es sinnvoll, den Spitzenausgleich abzuschaffen, um den Anreiz zur Verminderung des Energieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen zu steigern. Vorzuziehen ist eine Grenzausgleichsregelung. Wenn an einer Vergünstigung festgehalten wird, dann sollte sie nach Handels- und Stromintensität gestaffelt sein. Weiterhin sollte dann die Begünstigung in Form einer teilweisen Rückvergütung der Steuer auf Grundlage von Produktbenchmarks erfolgen. Zudem sollte der Staat in stärkerem Maße ökologischen Gegenleistungen verlangen. Ergänzt werden könnte die o.g. gestaffelte Vergünstigung durch eine Härtefallregelung.</p>

Subvention	Strom- und Energiesteuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren
Beschreibung	<p>Energieerzeugnisse mit zweierlei Verwendungszweck und energieintensive Prozesse, z.B. chemische, metallurgische und mineralogische Produktionsverfahren sowie die Herstellung von Baugrundstoffen, werden bei Energie- und Stromsteuer entlastet.</p> <p>Rechtsnorm: § 9a StromStG bzw. §§ 37, 51 EnergieStG.</p> <p>Subventionszweck: Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.</p>
Umweltwirkung	<p>Bei den begünstigten Industrieprozessen wirken keinerlei steuerliche Anreize zum sparsamen Umgang mit Energie.</p>
Subventionsvolumen	<p>2006-2007: 322 Mio. EUR auf Jahresbasis</p> <p>2008: 0,886 Mrd. EUR</p> <p>2010: 0,983 Mrd. EUR</p> <p>2012: 1,333 Mrd. EUR</p> <p>2014: 1,327 Mrd. EUR</p> <p>2016: 1,389 Mrd. EUR</p> <p>2018: 1,290 Mrd. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Die pauschalen Steuerbefreiungen für die begünstigten chemischen, metallurgischen und mineralogischen Produktionsverfahren sind zu streichen. Wenn an der Vergünstigung festgehalten wird, dann sollte sie gestaffelt, abhängig von Strom- und Handelsintensität, erfolgen.</p>

Subvention	Energiesteuerbegünstigung bei der Stromerzeugung
Beschreibung	<p>Für Energieerzeugnisse, die zur Stromerzeugung in ortsfesten Anlagen mit einer elektrischen Nennleistung von mehr als zwei Megawatt (MV) verwendet werden, kann eine Entlastung bei der Energiesteuer beantragt werden. Bei Kohle kann eine vollständige Steuerbefreiung beantragt werden.</p> <p>Rechtsnorm: §§ 37, 53 EnergieStG.</p> <p>Subventionszweck: Vermeidung der Doppelbesteuerung bei der Stromerzeugung</p>
Umweltwirkung	<p>Mit dieser Subvention wird die Stromerzeugung aus fossilen Energien begünstigt.</p>



Subvention	Energiesteuerbegünstigung bei der Stromerzeugung
Subventionsvolumen	2006: 1,329 Mrd. EUR 2008: 2,196 Mrd. EUR 2010: 2,300 Mrd. EUR 2012: 2,200 Mrd. EUR 2014: 1,800 Mrd. EUR 2016: 1,700 Mrd. EUR 2018: 2,003 Mrd. EUR
Konkreter Vorschlag	Die Begünstigung sollte abgeschafft werden. Zugleich sollten jedoch auch die Steuersätze der verschiedenen Energieträger angepasst werden. Andernfalls würde es zu einer einseitigen Verteuerung von Erdgas und einer relativen Begünstigung von Kohle kommen.

Subvention	Steinkohlesubventionen
Beschreibung	Ende des Jahres 2018 wurde mit der Schließung der letzten beiden Bergwerke Prosper-Haniel und Ibbenbüren die einheimische Steinkohlenförderung eingestellt. Das ist aus Umweltsicht zu begrüßen. Damit ist auch die Subventionierung des Absatzes von Steinkohle beendet, wobei nach 2018 noch nachschüssige Zahlungen anfallen.
Umweltwirkung	Es bleiben langfristige Schäden, etwa Bergschäden, Überschwemmungsrisiken, Grundwassergefährdung.
Subventionsvolumen	2006: 2,285 Mrd. EUR 2008: 2,454 Mrd. EUR 2010: 1,917 Mrd. EUR 2012: 1,732 Mrd. EUR 2014: n.q. 2016: n.q. 2018: 1,263 Mrd. EUR

Subvention	Begünstigungen der Braunkohlewirtschaft
Beschreibung	<p><b>Befreiung von der Förderabgabe</b></p> <p>Auf bergfreie Bodenschätze sind regulär 10% des Marktpreises als Förderabgabe zu zahlen. Für den Abbau von Braunkohle erheben die Länder diese Abgabe nicht.</p> <p>Rechtsnorm: § 151 Absatz 2 Nr. 2 BbergG.</p> <p><b>Befreiung von den Wasserentnahmeentgelten der Länder</b></p> <p>Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt befreien die Braunkohlewirtschaft vom Wasserentnahmeentgelt.</p> <p>Rechtsnorm: § 40 Abs. 4 Nr. 7 BbgWG (Brandenburgisches Wassergesetz); § 21 Abs. 2 Nr. 12 NWG (Niedersächsisches Wassergesetz); § 23 Abs. 4 Nr. 6 SächsWG (Sächsisches Wassergesetz); § 105 Abs. 1 S. 3 WG LSA (Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt) bzw. § 1 Abs. 3 Nr. 7 WassEE-VO LSA (Verordnung über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern für das Land Sachsen-Anhalt).</p>
Umweltwirkung	<p>Die Subventionen der Braunkohle führen zu Wettbewerbsverzerrungen im Energiemarkt.</p> <p>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<sub>2</sub>-Emissionenpro Energieeinheit.</p>
Subventionsvolumen	<p>2006: mind. 196 Mio. EUR</p> <p>2008: mind. 195 Mio. EUR</p> <p>2010: mind. 279 Mio. EUR</p> <p>2012: mind. 304 Mio. EUR</p> <p>2014: n.q.</p> <p>2016: n.q.</p> <p>2018: mind. 287 Mio. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Auch bei der Braunkohlewirtschaft sollte die Förderabgabe in Höhe von 10 % des Marktwertes, derzeit ca. 1,6 EUR/Tonne, erhoben werden.</p> <p>Die betroffenen Länder sollten außerdem für den Braunkohleabbau Wasserentnahmeentgelte erheben.</p> <p>Insgesamt sollten Braunkohlekraftwerke und -tagebaue weder explizite noch implizite Subventionen erhalten, die dem Verursacherprinzip widersprechen.</p>

Subvention	Energiesteuervergünstigungen für Kohle
Beschreibung	<p>Der Energiesteuersatz für Kohle beträgt 0,33 EUR/GJ. Aus Umweltsicht ist eine sinnvolle Referenzgröße für Kohle aber der Steuersatz für Heizöl (1,98 EUR/GJ). Damit besteht eine Steuersatzdifferenz von 1,65 EUR/GJ, mit welcher die Kohle subventioniert wird.</p> <p>Rechtsnorm: § 2 Abs. 1 Nr. 9 EnergieStG.</p>
Umweltwirkung	Kohle ist der umwelt- und klimaschädlichste fossile Heizstoff.
Subventionsvolumen	<p>2006-2007: 157 Mio. EUR auf Jahresbasis</p> <p>2008: 154 Mio. EUR</p> <p>2010: 190 Mio. EUR</p> <p>2012: 100 Mio. EUR</p> <p>2014: 108 Mio. EUR</p> <p>2016: 137 Mio. EUR</p> <p>2018: 85 Mio. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Der Kohlesteuersatz sollte schrittweise auf ein dem leichten Heizöl vergleichbares Niveau von 1,98 EUR/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 abgedefert werden.</p>

Subvention	Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen
Beschreibung	<p>Das sog. Herstellerprivileg des Energiesteuergesetzes erlaubt es Betrieben, die Energieerzeugnisse produzieren, (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.</p> <p>Rechtsnorm: §§ 26, 37, 44, 47a EnergieStG.</p> <p>Subventionszweck: Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Herstellerbetriebe</p>
Umweltwirkung	<p>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.</p>

Subvention	Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen
Subventionsvolumen	2006: 400 Mio. EUR 2008: 270 Mio. EUR 2010: 300 Mio. EUR 2012: 300 Mio. EUR 2014: 350 Mio. EUR 2016: 350 Mio. EUR 2018: 342 Mio. EUR
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 nötig.

Subvention	Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger
Beschreibung	Energieträger, die nicht als Heiz- oder Kraftstoff eingesetzt werden, sind von der Energiebesteuerung ausgenommen (betrifft vorwiegend Mineralöle, Erdgas und Raffinerieprodukte).  Rechtsnorm: § 25 Abs. 1 EnergieStG.
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 <sub>2</sub> -Emissionen. Es fehlen steuerliche Anreize, fossile Energieträger als Grundstoffe effizienter einzusetzen und durch erneuerbare Rohstoffe zu ersetzen.
Subventionsvolumen	2006: mind. 1,6 Mrd. EUR 2008: mind. 1,6 Mrd. EUR 2010: mind. 1,6 Mrd. EUR 2012: mind. 1,57 Mrd. EUR 2014: mind. 1,594 Mrd. EUR 2016: mind. 1,552 Mrd. EUR 2018: mind. 1,299 Mrd. EUR
Konkreter Vorschlag	Nicht energetisch genutzte Energieträger sind – möglichst EU-weit – gemäß ihrer Umwelt- und Ressourcenbeanspruchung zu besteuern.

Subvention	Kostenlose Zuteilung der CO <sub>2</sub> -Emissionsberechtigungen
Beschreibung	<p>Seit Beginn der dritten Handelsperiode (2013-2020) werden die Emissionsberechtigungen im Rahmen des europäischen Emissionshandels überwiegend versteigert. So müssen für die Emissionen aus der Stromerzeugung alle Berechtigungen am Markt erworben werden. Für die Industrie- und Wärmeerzeugung wird eine jährlich absinkende kostenlose Zuteilung anhand strenger, EU-einheitlicher Benchmarks erteilt.</p> <p>Rechtsnorm: § 9 TEHG</p> <p>Subventionszweck: Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen energieintensiven Industrie; Schutz vor <i>Carbon Leakage</i></p>
Umweltwirkung	<p>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 <i>Lock in</i>-Effekte). Dadurch erhöhen sich die künftigen volkswirtschaftlichen Kosten für die Erreichung der Klimaschutzziele.</p>
Subventionsvolumen	<p>2006: 2,5 Mrd. EUR (andere Berechnungsmethodik)</p> <p>2008: 7,8 Mrd. EUR (bei einem Zertifikatspreis für Emissionen von 20,00 EUR/Tonne CO<sub>2</sub>)</p> <p>2010: 6,1 Mrd. EUR (bei einem Zertifikatspreis für Emissionen von 15,40 EUR/Tonne CO<sub>2</sub>)</p> <p>2012: 3,124 Mrd. EUR (bei einem Zertifikatspreis für Emissionen von 7,51 EUR/Tonne CO<sub>2</sub>)</p> <p>2014: n.q.</p> <p>2016: n.q.</p> <p>2018: 2,134 Mrd. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Grundsätzlich sollten perspektivisch alle Emissionsberechtigungen versteigert werden, da nur auf diese Weise dem Verursacherprinzip vollständig Rechnung getragen wird und die Erlöse daraus für Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden könnten. Solange im Wettbewerb stehende Unternehmen im Ausland aber geringeren Klimaschutzanforderungen bzw. CO<sub>2</sub>-Preisen unterliegen, sind Maßnahmen zum Schutz vor <i>Carbon Leakage</i> erforderlich.</p>

Subvention	Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen
Beschreibung	<p>Seit 2013 besteht für EU-Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, Zuschüsse an Unternehmen bestimmter Branchen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen zu zahlen (Strompreiskompensation). 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 CO<sub>2</sub>-Kosten erarbeitet, die von der Europäischen Kommission genehmigt wurde und rückwirkend seit Januar 2013 gilt.</p> <p>Rechtsnormen: Art. 10a Abs. 6 der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, sowie Bekanntmachung des BMWi zur Änderung der Richtlinie für Beihilfen für Unternehmen in Sektoren bzw. Teil-sektoren, 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 CO<sub>2</sub>-Emissionen besteht (Beihilfen für indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten) vom 23. Juli 2013 (BAnz AT 06.08.2013 B2), zuletzt geändert durch die 2. Änderung der Richtlinie (BAnz AT 28.08.2017 B1).</p> <p>Subventionszweck: Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen energieintensiven Industrie; Schutz vor <i>Carbon Leakage</i></p>
Umweltwirkung	<p>Die Strompreiskompensation läuft der Wirkungsweise des Emissionshandels zuwider: Der Preis der Emissionsberechtigungen aus dem EU-Emissionshandel spiegelt sich auch in den Strompreisen wider und setzt so Anreize für eine verbesserte Energieeffizienz. Durch die Strompreiskompensation wird dieser Anreiz deutlich gemindert.</p>
Subventionsvolumen	<p>2014: n.q. 2016: n.q. 2018: 219 Mio. EUR.</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Die Begünstigung durch die Strompreiskompensation sollte grundsätzlich abgeschafft werden. Solange jedoch die direkten CO<sub>2</sub>-Kosten des Emissionshandels zur Vermeidung von <i>Carbon Leakage</i> durch eine kostenlose Zuteilung ausgeglichen werden, ist es schwer zu begründen, warum es keine Kompensation der indirekten CO<sub>2</sub>-Kosten geben soll. Es gilt jedoch sowohl für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten im Emissionshandel wie für die Strompreiskompensation, dass die Begünstigungen nur für diejenigen Unternehmen gelten sollten, die tatsächlich <i>Carbon Leakage</i>-gefährdet sind. Über Alternativen und Ergänzungen zur kostenlosen Zuteilung zum Schutz vor <i>Carbon Leakage</i> wird aktuell auf europäischer Ebene diskutiert. Je nach Ausgestaltung muss die Einführung bestimmter Instrumente auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Strompreiskompensation haben.</p>



Subvention	Besondere Ausgleichsregelung des EEG für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen
Beschreibung	<p>Stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen zahlen nur eine reduzierte EEG-Umlage.</p> <p>Rechtsnorm: §§ 63ff. EEG 2021.</p> <p>Subventionszweck: Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (bei stromkostenintensivem Unternehmen) bzw. der intermodalen Wettbewerbsfähigkeit (bei Schienenbahnen)</p>
Umweltwirkung	<p>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.</p>
Subventionsvolumen	<p>2006: 0,485 Mrd. EUR</p> <p>2008: 0,759 Mrd. EUR</p> <p>2010: 1,455 Mrd. EUR</p> <p>2012: 2,7 Mrd. EUR</p> <p>2014: 5,10 Mrd. EUR</p> <p>2016: 5,10 Mrd. EUR</p> <p>2018: 5,40 Mrd. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Die Branchenliste sollte begrenzter sein. Als Grundlage für eine solche Begrenzung des Begünstigtenkreises bietet sich die von der Europäischen Kommission festgelegte Liste der Branchen an, die Anspruch auf eine Strompreiskompensation haben. Unternehmen, die bisher durch die BesAR begünstigt wurden, ihren Status aber durch die Neuregelung verlieren, sollten künftig die volle EEG-Umlage zahlen. Ggf. sind Übergangsregelungen sinnvoll, um den Unternehmen die Anpassung an die höheren Umlagezahlungen zu erleichtern.</p> <p>Weiterhin sollten die vom Staat geforderte ökologische Gegenleistungen ausgebaut werden. Derzeit müssen sie lediglich ein zertifiziertes Energie- oder Umweltmanagementsystem betreiben. Bei einem Stromverbrauch von weniger als 5 GWh im letzten Geschäftsjahr reicht sogar ein sog. alternatives System zur Verbesserung der Energieeffizienz nach § 3 der Spitzenausgleich-Effizienzsystemverordnung aus. 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>

Subvention	Eigenstromprivileg des EEG (Industrie)
Beschreibung	<p>Seit dem EEG 2014 wird auch die Eigenstromerzeugung prinzipiell mit der Umlage belastet. Jedoch für Anlagen mit Inbetriebnahme vor August 2014 (Bestandsanlagen) gilt weiterhin die vollständige Befreiung von der Umlage.</p> <p>Rechtsnorm: §§ 61eff. EEG 2021.</p> <p>Subventionszweck: Sicherstellung der Erwartungssicherheit der Investitionen im Rahmen des ursprünglichen Eigenstromprivilegs.</p>
Umweltwirkung	<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 Potenziale zur Treibhausgasminde rung nicht ausgeschöpft.</p>
Subventionsvolumen	<p>2006: 0,295 Mrd. EUR</p> <p>2008: 0,414 Mrd. EUR</p> <p>2010: 0,754 Mrd. EUR</p> <p>2012: 1,6 Mrd. EUR</p> <p>2014: n.q.</p> <p>2016: n.q.</p> <p>2018: 3,66 Mrd. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Die Beteiligung des Eigenstromverbrauchs an der EEG-Umlage ist zu begrüßen, insbesondere weil sie der Entsolidarisierung bei der Finanzierung des EEG entgegengewirkt. Der Bestandsschutz sollte abgeschmolzen werden.</p>

Subvention	Begünstigungen der energieintensiven Industrie bei den Stromnetzentgelten
Beschreibung	<p>Die Stromnetzbetreiber erheben für die Netznutzung ein Entgelt. Für energieintensive Nutzer (Unternehmen) besteht allerdings eine Ausnahmeregelung. Wenn an einer Abnahmestelle pro Kalenderjahr sowohl eine Benutzungstundenzahl von mindestens 7.000 Stunden erreicht wird als auch Strom im Umfang von über zehn GWh verbraucht wird, so ist dem Verbraucher ein „individuelles Netzentgelt“ anzubieten. In dem Fall kann der Nutzer Ermäßigungen von bis zu 90 % gegenüber dem regulären Netzentgelt erreichen.</p> <p>Rechtsnorm: § 19 Abs. 2 S. 2 StromNEV.</p> <p>Subventionszweck: Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrie.</p>
Umweltwirkung	<p>Mit der Ausnahmeregelung besteht für die begünstigten Unternehmen ein deutlich geringerer Anreiz, Strom effizient zu verwenden. Die Regelung bietet zudem einen Anreiz für einen kontinuierlichen Stromverbrauch und hohe Stromverbräuche. Es bestehen noch Potenziale zur höheren Effizienz bei energieintensiven Unternehmen. Diese Potenziale zur Minderung von Treibhausgasen werden wegen der Begünstigung nicht ausgeschöpft.</p>
Subventionsvolumen	<p>2007: 34 Mio. EUR</p> <p>2008: 26 Mio. EUR</p> <p>2010: 33 Mio. EUR</p>

Subvention	Begünstigungen der energieintensiven Industrie bei den Stromnetzentgelten
	2012: 300 Mio. EUR 2014: 272 Mio. EUR 2016: 388 Mio. EUR 2018: 611 Mio. EUR
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 sollten 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. Bestehen darüber hinaus für Unternehmen im internationalen Wettbewerb nachweislich unzumutbare Belastungen, sollte eine Härtefallregelung gelten.

Subvention	Privilegierung von Sondervertragskunden bei der Konzessionsabgabe für Strom und Gas
Beschreibung	Städte und Gemeinden können auf der Grundlage von Konzessionsverträgen von Strom- und Gasnetzbetreibern für die Nutzung von öffentlichem Raum ein Entgelt – die Konzessionsabgabe – verlangen. Für Strom beträgt die zulässige Abgabenhöhe max. 2,39 Cent/kWh und für Gas max. 0,93 Cent/kWh. Bei der Belieferung sog. Sondervertragskunden dagegen beträgt die Konzessionsabgabe lediglich max. 0,11 Cent/kWh für Strom und max. 0,03 Cent/kWh für Gas. Mit dieser Einstufung kann eine Einsparung von bis zu 95 % erzielt werden. Unter gewissen Voraussetzungen entfällt die Konzessionsabgabe sogar komplett. Es kann davon ausgegangen werden, dass alle stromintensiven Unternehmen vollständig von der Konzessionsabgabe befreit sind.  Rechtsnorm: § 2 Abs. 3, 4, 5 KAV.  Subventionszweck: Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrie
Umweltwirkung	Die Privilegierung der Sondervertragskunden schwächt die Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz und führt dadurch zu negativen Umwelt- und Klimawirkungen.
Subventionsvolumen	2010: 3,5 Mrd. EUR 2012: 3,9 Mrd. EUR 2014: 3,9 Mrd. EUR 2016: 3,6 Mrd. EUR 2018: 3,6 Mrd. EUR
Konkreter Vorschlag	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 Effizienzpotenziale genutzt werden. Genauso wie die Netzentgelte, sollten auch die Konzessionsabgaben strommarktcompatibel 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	<p>Es bestehen reduzierte Umlagesätze, insbesondere auch für stromkostenintensive Unternehmen.</p> <p>Rechtsnorm: §§ 27 ff. KWKG</p> <p>Subventionszweck: Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.</p>
Umweltwirkung	<p>Durch die geringeren Kosten für Strom besteht für die Unternehmer ein geringerer Anreiz Strom effizient einzusetzen.</p>
Subventionsvolumen	<p>2006: 327 Mio. EUR</p> <p>2008: 178 Mio. EUR</p> <p>2010: 103 Mio. EUR</p> <p>2012: 24 Mio. EUR</p> <p>2014: n. q.</p> <p>2016: n. q.</p> <p>2018: 316 Mio. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	<p>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.</p>

Subvention	Subventionierung der Kernenergie
Beschreibung	<p>Spätestens Ende 2022 wird Deutschland aus der Kernenergieerzeugung aussteigen. Die Kernenergie erhielt vor allem zu Beginn der Nutzung der Kernkraft für die Stromerzeugung hohe explizite Subventionen, insbesondere für die Forschung. Die Kernenergie wurde insgesamt deutlich stärker gefördert als beispielsweise die erneuerbaren Energien und die Energieeffizienz.</p> <p>Die derzeitige direkte staatliche Förderung der Kernenergie ist vglw. gering. Ein Großteil kommt weiterhin der Forschung zugute. 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.</p>
Umweltwirkung	<p>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<sub>2</sub>-Emissionen in der Gesamtbilanz steigen.</p>

Subvention	Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen) für Kohlekraftwerke
Beschreibung	<p>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. 2014 hat die Bundesregierung entschieden, grundsätzlich keine Exportkreditgarantien für Anlagen zur nuklearen Stromerzeugung zu übernehmen. Für Kohlekraftwerke werden sie aber weiterhin vergeben. Dabei haben sich für die Unterstützung von Kohlekraftwerken die Mitgliedstaaten der OECD 2015 auf Auflagen und Anforderungen geeinigt, die für eine Übernahme von Exportkreditgarantien gegeben sein müssen. So werden Anforderungen an die Klimafreundlichkeit und Effizienz der eingesetzten Technologie, sind aber Ausnahmen unter Priorisierung anderer politischer Ziele durchaus möglich.</p>
Umweltwirkung	<p>Trotz der Bemühungen im Rahmen der OECD (Anforderungen an Kreditvergabe) haben Exportkreditgarantien für Kohlekraftwerke eine negative Umweltwirkung. Neben den direkten Umweltwirkungen durch beispielsweise einen erhöhten CO<sub>2</sub>-Ausstoß von Kohlekraftwerken bestimmen die Kraftwerke auch auf Jahrzehnte die Energieversorgung und erschweren dadurch einen Umstieg auf erneuerbare Energien.</p>
Subventionsvolumen	<p>2012: 79 Mio. EUR                  2014: 57 Mio. EUR                  2016: 123 Mio. EUR                  2018: 1 Mio. EUR</p>

## A.2 Verkehr

Subvention	Energiesteuervergünstigung für Dieseldieselkraftstoff
Beschreibung	<p>Der Energiesteuersatz für schwefelfreien Dieseldieselkraftstoff (47,04 Cent/l) liegt deutlich unter dem Steuersatz für Benzin (65,45 Cent/l). Die Differenz beträgt 18,41 Cent/l, unter Berücksichtigung der Umsatzsteuer sogar 21,9 Cent/l.</p> <p>Rechtsnorm: § 2 Abs. 1 Nr. 4b EnergieStG (Steuersatz Diesel) gegenüber § 2 Abs. 1 Nr. 1b EnergieStG (Steuersatz Benzin)</p> <p>Subventionszweck: historisch – Förderung des gewerblichen Straßengüterverkehrs</p>
Umweltwirkung	<p>Verringerung des Anreizes, verbrauchsarme Pkw zu kaufen und kraftstoffeffizient zu fahren                  Dabei führt Diesel zu höheren CO<sub>2</sub>-, Stickstoffoxid- und Feinstaubemissionen pro Liter als Benzin.</p>
Subventionsvolumen	<p>2006: 6,15 Mrd. EUR                  2008: 6,63 Mrd. EUR                  2010: 7,05 Mrd. EUR                  2012: 7,35 Mrd. EUR                  2014: 7,76 Mrd. EUR                  2016: 8,15 Mrd. EUR</p>

Subvention	Energiesteuervergünstigung für Dieselmotorkraftstoff
	2018: 8,20 Mrd. EUR
Konkreter Vorschlag	<p>Der Dieselmotorsatz ist zumindest auf das Niveau des Benzinmotorsatzes anzuheben. Gleichzeitig ist die Kfz-Steuer zwischen Diesel- und Benzin-Pkw anzugleichen.</p> <p>Die Bemessungsgrundlage zur Besteuerung der Pkw im Rahmen der Kfz-Steuer sollte künftig auf realistischen CO<sub>2</sub>-Emissionen beruhen. Auf dem Prüfstand festgestellte Typprüfwerte zum CO<sub>2</sub>-Ausstoß von Pkw weichen erheblich von den tatsächlichen Werten im Realbetrieb auf der Straße ab. Innerhalb von wenigen Jahren erhöhte sich die Diskrepanz deutlich. Durch die unrealistischen Verbrauchsangaben entstanden Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer. Daher sollte die Kfz-Steuer in Zukunft mindestens auf Basis eines realitätsnäheren Messzyklus (WLTP/WLTC) bemessen werden. Aus dem gleichen Grund empfiehlt das Umweltbundesamt in Zukunft für die Ermittlung der Luftschadstoffe RDE-Messverfahren zu nutzen.</p>

Subvention	Entfernungspauschale
Beschreibung	<p>Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können Aufwendungen für Arbeitswege im Rahmen der Einkommensteuer als Werbungskosten steuerlich absetzen</p> <p>Betrag: 30 Cent je Kilometer einfacher Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort; 2021 bis 2023 zudem 35 Cent je Kilometer ab dem 21. Kilometer; 2024 bis 2026 sogar 38 Cent je Kilometer ab dem 21. Kilometer</p> <p>Höchstbetrag: 4.500 EUR pro Kalenderjahr; das gilt jedoch nicht bei Nutzung eines Kfz.</p> <p>Regelung senkt die Steuerlast, sobald der Werbungskosten-Pauschbetrag von 1.000 EUR überschritten ist.</p> <p>Rechtsnorm: § 9 Abs. 1 Nr. 4 EstG.</p> <p>implizite Subvention, als Aufwendungen für den Arbeitsweg den betrieblich veranlassten Ausgaben (Werbungskosten) zugeschlagen werden</p>
Umweltwirkung	<p>Wachstum des Verkehrsaufkommens sowie den Trend zu langen Arbeitswegen.</p> <p>Begünstigt v. a. Pkw, weil dabei kein jährlicher Höchstbetrag besteht und weil Angebot öffentlicher Verkehrsmittel besonders in Gegenden mit niedriger Siedlungsdichte sehr eingeschränkt ist.</p> <p>damit Begünstigung aller Umweltwirkungen des Straßenverkehrs, sowohl hinsichtlich der Emissionen (Klimawirkung, Luftschadstoffe, Lärmemissionen) als auch hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme infolge der Zersiedlungsprozesse (Beitrag zum Verlust an Biodiversität).</p>
Subventionsvolumen	<p>2006: 4,35 Mrd. EUR</p> <p>2008: 4,35 Mrd. EUR</p> <p>2010: 5,0 Mrd. EUR</p> <p>2012: 5,1 Mrd. EUR</p> <p>2014: 5,3 Mrd. EUR</p> <p>2016: 5,6 Mrd. EUR</p>



Subvention	Entfernungspauschale
	2018: 6,0 Mrd. EUR
Konkreter Vorschlag	<p>Angesichts der negativen Umweltwirkungen sollte die Entfernungspauschale entfallen. Stattdessen sollten Fahrtkosten zur Arbeit künftig nur noch im Rahmen einer Härtefallregelung steuerlich abgesetzt werden können, z. B. durch steuerliche Anrechnungsfähigkeit der Fahrtkosten als außergewöhnliche Belastung. 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.</p> <p>Die durch den Wegfall der Entfernungspauschale entstehenden Steuermehreinnahmen könnte der Staat zusätzlich verwenden, um den öffentlichen Verkehr stärker zu fördern oder die Werbungskostenpauschale zu erhöhen.</p> <p>Falls eine Abschaffung der Entfernungspauschale politisch nicht durchsetzbar sein sollte, sollten zumindest <i>second best</i>-Lösungen umgesetzt werden. Z. B. könnte der Gesetzgeber die Entfernungspauschale deutlich reduzieren und einen Höchstbetrag für die insgesamt abzugsfähigen Fahrtkosten zur Arbeit festlegen.</p>

Subvention	Pauschale Besteuerung von privat genutzten Dienstwagen
Beschreibung	<p>Dienstwagen sind Firmenwagen, die dem Arbeitnehmer auch zur privaten Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Um die private Nutzung von der betrieblichen Nutzung steuerlich zu trennen, wird ganz überwiegend eine Pauschalierungsregel genutzt: Für die private Nutzung sind monatlich im Rahmen der Einkommensteuer 1 % des Listenpreises des Fahrzeugs bei Erstzulassung als geldwerter Vorteil zu versteuern.</p> <p>Diese Pauschalierungsregel begünstigt offenkundig die private Nutzung eines Dienstwagens gegenüber der entsprechenden Auszahlung als Gehalt bzw. gegenüber der Nutzung eines privaten Pkw.</p> <p>Rechtsnorm: § 6 Abs. 1 Nr. 4 Satz 2 EstG</p> <p>Implizite Subvention im Rahmen einer Pauschalierungsregelung des Einkommenssteuerrechts. Dabei ist der Subventionscharakter aber unverkennbar.</p> <p>Seit 1. Januar 2020 zahlen Dienstwagennutzer für Fahrzeuge mit Elektromotor nur noch 0,25 % des Bruttolistenpreises. Das gilt für reine Elektroautos ohne Kohlendioxidemission, deren Bruttolistenpreis nicht mehr als 60.000 EUR beträgt. Für teurere Elektroautos und Plug-in Hybride sind 0,5 % des Bruttolistenpreises zu versteuern.</p>
Umweltwirkung	Die Regelung führt zu einem höheren Straßenverkehrsaufkommen. Damit trägt die Regelung zu den Umweltbelastungen des Straßenverkehrs bei, sowohl hinsichtlich der Emissionen (Klimawirkung, Luftschadstoffe, Lärmemissionen) als auch hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme infolge der Zersiedlungsprozesse (Beitrag zum Verlust an Biodiversität).
Subventionsvolumen	<p>2006: 500 Mio. EUR</p> <p>2008: 500 Mio. EUR</p>

Subvention	Pauschale Besteuerung von privat genutzten Dienstwagen
	<p>2010: mind. 500 Mio. EUR</p> <p>2012: mind. 3,1 Mrd. EUR (verbesserte Methodik zur Berechnung)</p> <p>2014: mind. 3,1 Mrd. EUR</p> <p>2016: mind. 3,1 Mrd. EUR</p> <p>2018: mind. 3,1 Mrd. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Ziel sollte eine Reform sein, nach welcher es für den Nutzer oder die Nutzerin keinen ökonomischen Unterschied macht, ob ein Wagen privat gehalten wird oder als Dienstwagen zur Verfügung steht.</p> <p>Im Rahmen einer Reform sollten sowohl die Anschaffungskosten berücksichtigt werden als auch das Ausmaß der privaten Nutzung. Außerdem sollte zusätzlich der geldwerte Vorteil durch die kostenlose Bereitstellung von Kraftstoffen besteuert werden</p> <p>Zusätzlich sollte eine CO<sub>2</sub>-Komponente in die Dienstwagenbesteuerung integriert werden, um Anreize zum Kauf emissionsärmerer Fahrzeuge zu geben. Dabei sollte sowohl innerhalb der Gruppe der Verbrenner und der Gruppe der Hybrid-Autos jeweils nach CO<sub>2</sub>-Emissionen differenziert werden. Darüber hinaus sollte die Begünstigung von Plug-In-Hybriden (0,5 %-Regel) zeitnah abgeschafft werden, da große Hybrid-Fahrzeuge mit vergleichsweise ineffizienten Verbrennungsmotoren bei geringen elektrischen Fahranteilen sogar eine schlechtere CO<sub>2</sub>-Bilanz aufweisen als reine Verbrenner. Schließlich sollte auch die Subventionierung der Elektroautos lediglich befristet bis zur erreichten Marktdiffusion erfolgen und als <i>second best</i>-Instrument verstanden werden, nicht zuletzt, weil die verteilungspolitischen Probleme damit bestehen bleiben.</p> <p>Neben der Abschaffung des Dienstwagenprivilegs ist eine generelle, umweltorientierte Reform der steuerlichen Behandlung von Dienst- und Firmenwagen notwendig, um auch auf Seiten des Unternehmens 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 (maximal bis 50 g CO<sub>2</sub>/km) in vollem Umfang steuerlich absetzbar sein, Fahrzeuge, deren CO<sub>2</sub>-Emissionen oberhalb dieses Schwellenwerts liegen, hingegen nur noch zum Teil. Der absetzbare Anteil der Kosten sollte dabei mit steigenden Emissionsmengen eines Fahrzeugs gestaffelt sinken. Dabei wäre es sinnvoll, den Schwellenwert im Lauf der Zeit zu senken.</p>

Subvention	Biokraftstoffe
Beschreibung	<p>Inverkehrbringer von Kraftstoffen haben sicherzustellen, dass die Treibhausgasemissionen der Kraftstoffe pro Kalenderjahr um 6 % unter einem Referenzwert liegen, der sich auf den ausschließlichen Einsatz fossiler Kraftstoffe (Diesel, Benzin) bezieht (Treibhausgas-Minderungsquote). Damit wird effektiv der Einsatz von Biokraftstoffen gefördert.</p> <p>Rechtsnorm: § 37a Abs. 1 und 4 BImSchG.</p>

Subvention	Biokraftstoffe
Umweltwirkung	<p>Umweltwirkungen hängen stark von der verwendeten Biomasse ab. Anbaubiomasse (insbes. Raps, Mais, Zuckerrüben, Zuckerrohr, Soja) 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. Anbaubiomasse begünstigt zudem die globale Ausweitung der Ackerflächen. Dies führt häufig zur Umwandlung von wertvollen naturnahen Flächen und Habitaten, was eine bedeutsame Freisetzung von Treibhausgasen und einen erheblichen Verlust von Biodiversität bewirkt. Werden bisherige Nutzungsformen verdrängt, besteht die Gefahr, dass diese dann ihrerseits in schützenswerte Flächen und Habitate vordringen. Günstiger im Hinblick auf ihre Ökobilanz sind Biokraftstoffe auf Basis von Rest- und Abfallstoffen, wobei sich Ökobilanzen verschiedener Stoffe deutlich unterscheiden.</p>
Subventionsvolumen	<p>2008: n.q.                  2010: 1,022 Mrd. EUR                  2012: 1,047 Mrd. EUR                  2014: n.q.                  2016: n.q.                  2018: 0,96 Mrd. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Damit die Systematik der Treibhausgasreduzierungen voll wirksam werden kann, muss die Treibhausgas-Berechnung auf die mittelbaren Emissionen ausgeweitet werden (iLUC). Der Anteil von Kraftstoffen auf Basis von Anbaubiomasse sollte weiter sinken und mittelfristig sollte darauf verzichtet werden. Die von der EU vorgeschriebene Mindesttreibhausgaseinsparung bzw. der vorgeschriebene Mindestanteil an erneuerbaren Energien im Verkehrssektor, mit der noch ausstehenden nationalen Umsetzung der sogenannten RED II für den Zeitraum bis 2030, könnte und sollte nicht durch eine absolute Zunahme der Biokraftstoffmenge, sondern durch eine Reduktion des Endenergieverbrauchs, z. B. durch effizientere Fahrzeuge sowie Verkehrsverlagerung und -vermeidung und einen Markthochlauf der Elektromobilität im Straßenverkehr erreicht werden. Dadurch würden die absoluten Bedarfe an Biokraftstoffen zurückgehen bzw. begrenzte Mengen fortschrittlicher alternativer Kraftstoffe könnten einen größeren Anteil abdecken. Die Nutzung von Strom im Straßenverkehr kann schon aktuell bei der Mindest-Treibhausgaseinsparung angerechnet werden. Die Rolle von Strom wird durch die RED-II-Umsetzung noch weiter gestärkt werden.</p>

Subvention	Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt
Beschreibung	<p>Der in der gewerblichen Binnenschifffahrt eingesetzte Dieselmotorkraftstoff ist von der Energiesteuer befreit.</p> <p>Rechtsnorm: § 27 Abs. 1 EnergieStG.</p> <p>Subventionszweck: „Angleichung der Wettbewerbsverhältnisse der auf anderen Wasserstraßen verkehrenden Schifffahrt an die aufgrund internationaler Verträge für das Rheinstromgebiet geltende Abgabenbefreiung.“ Und ferner: „Die Maßnahme soll zur Erhaltung des</p>

Subvention	Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt
	Anteils der Binnenschifffahrt an der Gesamtbeförderungsleistung, zur Entlastung der Schienen- und Straßeninfrastruktur sowie zur Emissionsminderung im Güterverkehr beitragen.“ (BMF 2019, S. 417)
Umweltwirkung	Der für die Binnenschifffahrt erhältliche Kraftstoff ist vergleichbar mit Dieselmotoren im Straßenverkehr. Die Steuerbefreiung senkt den Anreiz, den Kraftstoff sparsam bzw. effizient einzusetzen. Das gilt, wenngleich auch die Binnenschifffahrt eine vglw. umweltfreundliche Beförderungsart ist. Die Emissionen belasten das Klima und fördern die Schadstoffbelastung der Luft sowie die Versauerung der Böden und Gewässer.
Subventionsvolumen	2006: 129 Mio. EUR 2008: 118 Mio. EUR 2010: 166 Mio. EUR 2012: 170 Mio. EUR 2014: mind. 160 Mio. EUR 2016: mind. 160 Mio. EUR 2018: mind. 141 Mio. EUR
Konkreter Vorschlag	Zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern – insbesondere zwischen Binnenschifffahrt, Lkw und Schienengüterverkehr – sollte Schiffsdiesel wie Dieselmotoren im gewerblichen Straßenverkehr besteuert werden (aktuell mit 47,04 Cent/l). Das europäische und das Völkerrecht sollten so geändert werden, dass die Steuerbefreiung europaweit und vor allem für die internationale Rheinschifffahrt abgeschafft und ein europäischer Mindeststeuersatz eingeführt wird. Bei einer Abschaffung der steuerlichen Vergünstigungen wäre es sinnvoll, die Steuermehreinnahmen für die ökologische Modernisierung der Binnenschifffahrt zu verwenden. So könnte z. B. das Förderprogramm „Nachhaltige Modernisierung von Binnenschiffen“ verstetigt und erweitert werden, um insbesondere den Umstieg auf batterieelektrische Antriebe zu unterstützen. Die Steuermehreinnahmen könnten zudem für die Entwicklung und den Markteinführung von neuen Schiffskonzepten eingesetzt werden. Denkbar wäre die Förderung von kleineren, hochautomatisierten und batterieelektrisch angetriebenen Binnenschiffen. Um zusätzliche Impulse zur Verbesserung der Umwelteigenschaften von Binnenschiffen, insbesondere hinsichtlich ihrer Schadstoffemissionen, zu setzen, sollten gestaffelte, d. h. an den Umwelteigenschaften orientierte Maut- oder Kanalgebühren eingeführt werden.

Subvention	Finanzierung von Kreuzfahrtschiffen über KfW-Ipex-Kredite
Beschreibung	Die KfW-Tochter IPEX finanziert zinsgünstig Aufträge für Kreuzfahrtschiffe an deutsche Werften. Der mögliche Kreditausfall ist über Hermesdeckungen vom Bund abgesichert.  Subventionszweck: Sicherung des Werftenstandorts Deutschland, Beschäftigung in strukturschwachen Regionen.

Subvention	Finanzierung von Kreuzfahrtschiffen über KfW-Ipex-Kredite
Umweltwirkung	Soweit sie mit fossilen Brennstoffen angetrieben werden, geht von Kreuzfahrtschiffen eine klimaschädliche Wirkung aus. Hinzu kommt der Ausstoß von Stickoxiden, Ruß und Schwefel.
Subventionsvolumen	n.q.
Konkreter Vorschlag	Die Förderung des Baus von Kreuzfahrtschiffen sollte beendet werden. In den betroffenen Regionen sollte der Strukturwandel gefördert und insbesondere sozialpolitisch abgedeckt werden.

Subvention	Energiesteuerbefreiung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen
Beschreibung	<p>Arbeitsmaschinen und Fahrzeuge, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen, werden durch eine Energiesteuerbegünstigung privilegiert. Statt des Steuersatzes für Kraftstoffe wird lediglich der niedrigere Steuersatz für Heizstoffe gem. § 2 Abs. 3 EnergieStG angewendet. Diesel wird dadurch beispielsweise nicht mit rund 47 Cent pro Liter, sondern nur mit etwa 6,1 Cent pro Liter besteuert.</p> <p>Rechtsnorm: § 3a EnergieStG.</p> <p>Subventionszweck: Abbau von Wettbewerbsnachteilen der deutschen Seehafenbetriebe gegenüber ihren europäischen Konkurrenten.</p>
Umweltwirkung	Begünstigung schmälert die Anreize für eine effiziente Energieverwendung bei Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen für den Güterumschlag in Seehäfen.
Subventionsvolumen	<p>2009: 25 Mio. EUR</p> <p>2010: 25 Mio. EUR</p> <p>2012: 25 Mio. EUR</p> <p>2014: 25 Mio. EUR</p> <p>2016: 25 Mio. EUR</p> <p>2018: 25 Mio. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Es wäre grundsätzlich sinnvoll, die Energiesteuerbegünstigung aufzuheben und den regulären Steuersatz anzuwenden. Dafür ist ein EU-weites Vorgehen zweckmäßig.</p> <p>Ist ein europäisch abgestimmtes Vorgehen nicht möglich, sollte eine Förderung über eine Finanzhilfe erfolgen, statt über eine steuerliche Vergünstigung eines Produktionsfaktors mit negativen Umweltwirkungen. Dabei kommt insbesondere eine Förderung der direkten Elektrifizierung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen in Betracht.</p>

Subvention	Energiesteuerbefreiung des Kerosins
Beschreibung	<p>Die Verwendung von Kerosin im gewerblichen Luftverkehr ist von der Energiesteuer befreit.</p> <p>Rechtsnorm: § 27 Abs. 2 EnergieStG.</p>

Subvention	Energiesteuerbefreiung des Kerosins
	Subventionszweck: Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des inländischen Flugverkehrs
Umweltwirkung	<p>Die Steuerbefreiung fördert den fossilen Luftverkehr und verringert die ökonomischen Anreize, verbrauchsarme Flugzeuge zu entwickeln und einzusetzen.</p> <p>Die Emissionen des Luftverkehrs sind wegen der Emissionshöhe erheblich klimaschädlicher als bodennahe Emissionen. Die Luftverkehrsleistung wächst zudem deutlich 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.</p>
Subventionsvolumen	<p>2006: 6,9 Mrd. EUR</p> <p>2008: 7,23 Mrd. EUR</p> <p>2010: 6,92 Mrd. EUR</p> <p>2012: 7,08 Mrd. EUR</p> <p>2014: 6,92 Mrd. EUR</p> <p>2016: 7,44 Mrd. EUR</p> <p>2018: 8,36 Mrd. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	Ziel sollte es sein, auch für Kerosinnutzung in der Luftfahrt den Steuersatz von 65,45 Cent/l anzusetzen. Maßgeblich für die Besteuerung von Kerosin ist auf europäischer Ebene die aktuelle Reform der Energiesteuerrichtlinie.

Subvention	Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge
Beschreibung	<p>Der grenzüberschreitende Luftverkehr ist in Deutschland von der Mehrwertsteuer befreit, nur inländische Flüge sind mehrwertsteuerpflichtig.</p> <p>Rechtsnorm: § 4 Nr. 2 i. V. m. § 8 Abs. 2 Nr. 1 UStG.</p>
Umweltwirkung	<p>Die Steuerbefreiung fördert das Wachstum des – noch immer fossilen – Luftverkehrs.</p> <p>Die Emissionen des Luftverkehrs sind wegen der Emissionshöhe erheblich klimaschädlicher als bodennahe Emissionen.</p>
Subventionsvolumen	<p>2006: 1,56 Mrd. EUR</p> <p>2008: 4,23 Mrd. EUR</p> <p>2010: 3,91 Mrd. EUR</p> <p>2012: 4,763 Mrd. EUR</p> <p>2014: n. q.</p> <p>2016: n. q.</p> <p>2018: 3,997 Mrd. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	Die Mehrwertsteuerbefreiung des internationalen Luftverkehrs sollte abgeschafft werden. Dafür ist eine EU-weite Lösung sinnvoll, um einheitliche



Subvention	Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge
	<p>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 administrativem Aufwand. Eine Doppelbesteuerung im europäischen Raum würde dadurch ausgeschlossen. Angesichts der bestehenden rechtlichen Restriktionen kommt kurzfristig als <i>second best</i>-Lösung in Betracht, die Mehrwertsteuer nur für den innerdeutschen Anteil zu erheben. Eine weitere kurzfristig umsetzbare Lösung besteht darin, die Luftverkehrssteuer mindestens zu verdoppeln und bis 2030 so weit zu erhöhen, dass die oben genannten Steuerausfälle durch die Mehrwertsteuerbefreiung grenzüberschreitender Flüge ausgeglichen werden.</p>

Subvention	Reduktion der Flugsicherheitsgebühren
Beschreibung	<p>2016 hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur eine Senkung der Flugsicherungsgebühren beschlossen.</p> <p>Subventionszweck: Stärkung der Luftfahrtunternehmen im internationalen Wettbewerb</p>
Umweltwirkung	<p>Die Gebührensenkung fördert das Wachstum des – noch immer fossilen – Luftverkehrs.</p> <p>Dabei sind die Treibhausgasemissionen des Luftverkehrs wegen der Emissionshöhe erheblich klimaschädlicher als bodennahe Emissionen.</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Die 2016 beschlossene Senkung der Flugsicherheitsgebühren sollte wieder zurückgenommen werden.</p>

Subvention	Förderung von Regionalflughäfen
Beschreibung	<p>Mit dem Argument einer besseren Verkehrsanbindung wurden Regionalflughäfen in den letzten Jahren durch öffentliche Gelder gefördert. Dabei handelt es sich aber bereits unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten um ein unrentables Geschäftsmodell.</p>
Umweltwirkung	<p>Mit den Subventionen wird der – noch immer fossile – Luftverkehr gefördert. Dabei sind die Treibhausgasemissionen des Luftverkehrs wegen der Emissionshöhe erheblich klimaschädlicher als bodennahe Emissionen.</p>
Subventionsvolumen	<p>2018: mind. 40 Mio. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Die Förderung von Regionalflughäfen sollte eingestellt werden. Das ist auch bis spätestens 2024 von Seiten des EU-Beihilferechts erforderlich. Die Förderung sollte aber bereits früher zurückgefahren werden.</p>

### A.3 Bau- und Wohnungswesen

Subvention	Wohnungsbauprämie
Beschreibung	<p>Der Staat fördert Bausparer, deren zu versteuerndes Jahreseinkommen 35.600 EUR (verheiratete: 70.000 EUR) nicht überschreitet</p> <p>Rechtsnorm: Wohnungsbauprämienengesetz (WoPG)</p> <p>Subventionszweck: Zweck ist der „umfangreichere, frühere und solidere Erwerb von Wohneigentum und seine Funktionserhaltung im Sinne von mietfreiem und qualitativ befriedigendem Wohnen bis ins Rentenalter“, vgl. BMF (2019a), S. 310.</p>
Umweltwirkung	<p>Wenn es sich um Neubau auf der „Grünen Wiese“, d. h. außerhalb der Städte und Gemeinden handelt, so wird mit der Prämie auch der Flächenverbrauch gefördert. Dies konfliktiert mit dem Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, den Flächenverbrauch, d. h. den Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf unter 30 ha/Tag bis 2030 zu senken. Zudem sind damit auch weitere Arbeitswege verbunden, die zusätzliche Auswirkungen auf Umwelt und Klima verursachen.</p>
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	<p>2006: 500 Mio. EUR</p> <p>2008: 458 Mio. EUR</p> <p>2010: 515 Mio. EUR</p> <p>2012: 386 Mio. EUR</p> <p>2014: 342 Mio. EUR</p> <p>2016: 223 Mio. EUR</p> <p>2018: 162 Mio. EUR (50% als umweltschädlich: 81 Mio. EUR)</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Es wird empfohlen, dass bei der Wohnungsbauprämie die Förderung für Neubau im Außenbereich ausgeschlossen wird. Die Förderung sollte sich auf den Bestandserwerb, den Ausbau von Dachgeschossen und (v. a. energetische) Sanierungen konzentrieren.</p>

Subvention	Eigenheimrente („Wohn-Riester“)
Beschreibung	<p>Der Staat fördert den Kauf, den Bau oder die Entschuldung einer Wohnung oder eines Hauses sowie den Erwerb von Anteilen an Wohngenossenschaften.</p> <p>Rechtsnorm: § 92a EStG</p> <p>Subventionszweck: sozialpolitische Zielstellung (Sicherung der Wohnsituation, insbes. im Alter)</p>
Umweltwirkung	<p>Wenn es sich um Neubau auf der „Grünen Wiese“, d. h. außerhalb der Städte und Gemeinden handelt, so wird mit der Prämie auch der Flächenverbrauch gefördert. Dies konfliktiert mit dem Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, den Flächenverbrauch, d. h. den Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf unter 30 ha/Tag bis 2030 zu senken. Zudem sind damit auch weitere Arbeitswege verbunden, die zusätzliche Auswirkungen auf Umwelt und Klima verursachen.</p>

Subvention	Eigenheimrente („Wohn-Riester“)
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2006: n. q. 2008: 9 Mio. EUR 2010: 40 Mio. EUR 2012: 56 Mio. EUR 2014: n. q. 2016: n. q. 2018: 91 Mio. EUR (50% als umweltschädlich: 46 Mio. EUR)
Konkreter Vorschlag	Wie bei der Bausparförderung wird empfohlen, die Förderung für Neubau im Außenbereich auszuschließen. Die Förderung sollte sich auf den Bestandserwerb, den Ausbau von Dachgeschossen und (v. a. energetische) Sanierungen konzentrieren.

Subvention	Arbeitnehmer-Sparzulage
Beschreibung	Die Arbeitnehmer-Sparzulage soll einen finanziellen Anreiz zur Vermögensbildung geben. Dabei fördert der Staat neben anderen Formen der Vermögensbildung auch die Anlage in Bausparverträgen. Die Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparverträge beträgt 9 % bis zu einem Anlagehöchstbetrag von 470 EUR im Jahr, so dass Bausparer eine Förderung i. H. v. 42,30 EUR im Jahr erreichen können.  Rechtsnormen: § 13f. 5. VermBG (Fünftes Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer bzw. Fünftes Vermögensbildungsgesetz).  Subventionszweck: sozialpolitische Zielstellung (Sicherung der Wohnsituation)
Umweltwirkung	Wenn es sich um Neubau auf der „Grünen Wiese“, d. h. außerhalb der Städte und Gemeinden handelt, so wird mit der Prämie auch der Flächenverbrauch gefördert. Dies konfliktiert mit dem Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, den Flächenverbrauch, d. h. den Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf unter 30 ha/Tag bis 2030 zu senken. Zudem sind damit auch weitere Arbeitswege verbunden, die zusätzliche Auswirkungen auf Umwelt und Klima verursachen.
Konkreter Vorschlag	Auch hier wird empfohlen, dass eine Förderung für Neubau im Außenbereich ausgeschlossen wird und sich die Förderung auf umweltfreundlichere Formen der Vermögensbildung beschränken sollte.

Subvention	Soziale Wohnraumförderung
Beschreibung	Gefördert wird der Wohnungsbau, die Modernisierung von Wohnraum und der Erwerb von Wohnraum bzw. von dessen Belegungsrechten durch Gewährung von Fördermitteln, durch Übernahme von Bürgschaften,

Subvention	Soziale Wohnraumförderung
	<p>Garantien und sonstigen Gewährleistungen sowie durch Bereitstellung von Bauland. Die Förderung richtet sich an Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können.</p> <p>Rechtsnorm: Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG).</p> <p>Subventionszweck: Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit Mietwohnraum (einschließlich genossenschaftlichen genutzten Wohnraums) und bei der Bildung von selbst genutztem Wohneigentum.</p>
Umweltwirkung	<p>Aus Umweltsicht ist die soziale Wohnraumförderung dann problematisch, wenn die Versorgung mit Wohnraum überwiegend durch Neubau realisiert wird und damit zu hohen Ressourcen- und Flächenverbräuchen führt.</p>
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	<p>2006: 588 Mio. EUR</p> <p>2008: 518 Mio. EUR (nur Bund)</p> <p>2010: 518 Mio. EUR (nur Bund)</p> <p>2012: maximal 528 Mio. EUR (Bund und Länder)</p> <p>2014: n. q.</p> <p>2016: n. q.</p> <p>2018: 1.191 Mio. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Die grundsätzliche Umorientierung der letzten Jahre – weg vom Neubau – sollte die öffentliche Hand weiterführen und klare Prioritäten bei der Wohnraumbeschaffung setzen. Primär sollten die Möglichkeiten der Wohnraumschaffung durch Sanierung und Ausbau von Dachgeschossen im Bestand oder durch Aufstockungen erschlossen werden. Sind diese Möglichkeiten ausgeschöpft, sollten zweitens 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>Um zielgerechter vor allem diejenigen zu unterstützen, die sich nicht aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt angemessen versorgen können, sollte sich die Förderung auch künftig vermehrt auf die betroffenen Haushalte konzentrieren (Subjektförderung). Daher empfiehlt das Umweltbundesamt, das Instrument des Wohngeldes stärker zu nutzen. In Wachstumsregionen, in denen Engpässe auf dem Wohnungsmarkt für einkommensschwache Haushalte bestehen, sollte der kommunale Erwerb von Belegungsrechten im Bestand für bedürftige Haushalte ausgeweitet werden.</p>

Subvention	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
Beschreibung	<p>Es handelt es sich um das zentrale Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik. Es wird unterschieden in die Förderung der gewerblichen Wirtschaft und die Förderung der „wirtschaftsnahen Infrastruktur“.</p> <p>Rechtsnorm: Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Gesetz – GRWG).</p>

Subvention	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
	Subventionszweck: Ausgleich der Standortnachteile strukturschwacher Regionen, um diesen den Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu ermöglichen und regionale Entwicklungsunterschiede abzubauen.
Umweltwirkung	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.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	Der umweltschädliche Anteil der gewährten Subventionen ist nicht eindeutig quantifizierbar.
Konkreter Vorschlag	Die Förderrichtlinien der GRW sind um umweltorientierte Förderkriterien zu ergänzen, die z. B. dem Brachflächenrecycling bzw. der Bestandsflächenentwicklung gegenüber der Neuerschließung von Gewerbeflächen eindeutig den Vorrang geben. Maßnahmen der Strukturförderung sollten in der Regel 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 Innenentwicklungspotenziale und ungenutzter ehemaliger Industrie- und Gewerbebestandorte vorlegt. Weitere Flächenerschließungen sollten nur erfolgen, falls die verfügbaren Flächenreserven ausgeschöpft sind und Möglichkeiten für flächensparende Bauweisen ausgenutzt werden. Darüber hinaus sollte die GRW 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.

Subvention	Baukindergeld
Beschreibung	<p>Familien erhalten je Kind über einen Zeitraum von zehn Jahren 1.200 EUR pro Jahr. Dies gilt für den Kauf oder Bau einer Immobilie zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 31. März 2021 (Förderzeitraum). Dabei wurde eine Einkommensgrenze von 75.000 EUR (zu versteuerndes Haushaltseinkommen) zzgl. 15.000 EUR je Kind festgelegt.</p> <p>Rechtsnorm: keine; Förderung im Rahmen der KfW-Förderrichtlinien (KfW-Zuschuss Nr. 424)</p> <p>Subventionszweck: Stärkung der Wohneigentumsbildung bei Familien</p>

Subvention	Baukindergeld
Umweltwirkung	Aus Umweltsicht ist aber die gesellschaftlich zu große, mithin ineffiziente Flächeninanspruchnahme in den Blick zu nehmen. Hintergrund ist, dass wegen des festen, regional undifferenzierten Betrags die Wirkung im ländlichen Raum deutlich größer ausfallen dürfte als in Ballungsräumen. Infolgedessen wird durch das Baukindergeld besonders Neubau in Regionen angereizt, in denen nur wenig Baubedarf besteht. Das wiederum verstärkt in diesen Regionen den Leerstand von Immobilien.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2018: 6 Mio. EUR
Konkreter Vorschlag	Es ist aus ökologischen wie aus fiskalischen Gründen zu begrüßen, dass das Förderprogramm beendet wird.

Subvention	KfW-Wohneigentumsprogramm
Beschreibung	Das KfW-Wohneigentumsprogramm bietet sehr zinsgünstige Darlehen für den Erwerb oder Bau von selbst genutzten Eigentumswohnungen und Eigenheimen. Dabei ist der Förderbetrag gedeckelt (bis 100.000 EUR).  Rechtsnorm: keine; Förderung im Rahmen der KfW-Förderrichtlinien (KfW-Kredit Nr. 124)  Subventionszweck: wohnungs-/sozialpolitisches Ziel einer möglichst hohen Wohneigentumsquote
Umweltwirkung	Umweltschädlichkeit ist gegeben, als mit diesem Programm auch Neubau und damit Flächenneuanspruchnahme gefördert wird. Es gibt also keine Differenzierung der Förderung nach ökologischen Kriterien.
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	2018: 1.726 Mio. EUR
Konkreter Vorschlag	Es sind unterschiedliche Regulierungen denkbar, mit denen ökologisch differenziert werden kann. So ist denkbar, die Kreditbedingungen zwischen Neubau und Bestandserwerb zu differenzieren und eine Förderung in Außenbereichen von der Förderung auszuschließen. Außerdem erscheint es sinnvoll, die Förderung im Falle von Neubauten unter Klimaschutzaspekten zu differenzieren. Grundsätzlich sollten Neubauten nur noch gefördert werden, wenn diese in Einklang mit den Klimaschutzzielen stehen.

#### A.4 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei

Subvention	Agrarförderung der Europäischen Union
Beschreibung	Die EU kann gem. AEUV Beihilfen für landwirtschaftliche Betriebe vorsehen, um wirtschaftliche Entwicklungen zu befördern und strukturelle oder naturgegeben Bedingungen auszugleichen. In der aktuellen Förderperiode (2014 ff.) wurden hierfür sowohl flächengebundene Direktzahlungen (sog. erste Säule) als auch Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung einschließlich Agrarumweltmaßnahmen (sog. zweite Säule) gewährt.  Rechtsnorm: Art. 42 AEUV, EU-Verordnungen 1307/2013 und 1305/2013.



Subvention	Agrarförderung der Europäischen Union
	Subventionszweck: Beförderungen von wirtschaftlichen Entwicklungen zu befördern und Ausgleich von strukturellen oder naturgegeben Bedingungen
Umweltwirkung	<p>In die erste Säule wurden zwar ökolog. Anforderungen integriert (<i>Cross Compliance</i>, GLÖZ, <i>Greening</i>). Nach wie vor verursacht aber die Landwirtschaft Umweltprobleme in Bezug auf den Zustand von Wasser, Boden und Luft, die Biodiversität oder Treibhausgasemissionen. „DPS [direct payments] have been shown to be ineffective toward all dimensions of sustainability.“ (Pe’er u. a. 2019, S. 450)</p> <p>Die zweite Säule umfasst gezielte Förderprogramme für die nachhaltige und umweltschonende Bewirtschaftung und die ländliche Entwicklung. Dennoch gibt es einige wenige Maßnahmen, die nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können, bspw. die Förderung bestimmter wasserwirtschaftlicher Maßnahmen oder Förderungen des land- und forstwirtschaftlichen Wegebbaus.</p>
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	In der Förderperiode 2014 ff. standen Deutschland jährlich über 6,2 Mrd. EUR zur Verfügung. Ein umweltschädlicher Teil davon kann nicht sinnvoll quantitativ abgegrenzt werden.
Konkreter Vorschlag	<p>Die neue Förderperiode der GAP sollte in Deutschland für eine Umstellung weg von pauschalen flächengebundenen Direktzahlungen hin zu einer Entlohnung von Gemeinwohlleistungen wie Umwelt- und Klimaschutz genutzt werden. So kann sich mehr Umwelt- und Klimaschutz auch für Betriebe in landwirtschaftlichen Intensivregionen finanziell lohnen. Hierfür ist es sinnvoll, Fördergelder so weit wie möglich von der ersten in die zweite Säule umzuschichten und für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zu nutzen.</p> <p>Darüber hinaus ist es wichtig, das neue Instrument in der GAP-Architektur, die <i>Eco Schemes</i>, mit einem steigenden Budget auszustatten, um auch über die erste Säule der GAP die notwendige Umstrukturierung der Agrarförderung voranzutreiben.</p>

Subvention	Steuervergütung für Agrardiesel
Beschreibung	<p>Betriebe der Land- und Forstwirtschaft können sich einen Teil der für ihren Kraftstoffverbrauch gezahlten Energiesteuer auf Antrag zurückerstatten lassen. Agrardiesel erhält somit einen ermäßigten Steuersatz in Höhe von 25,56 Cent/l gegenüber dem Regelsteuersatz in Höhe von 47,04 Cent/l. Folglich beträgt die Steuerentlastung 21,48 Cent/l.</p> <p>Rechtsnorm: § 57 EnergieStG.</p> <p>Subventionszweck: Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe</p>
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	<p>2006: 180 Mio. EUR</p> <p>2008: 135 Mio. EUR</p> <p>2010: 395 Mio. EUR</p>

Subvention	Steuervergütung für Agrardiesel
	2012: 430 Mio. EUR 2014: 400 Mio. EUR 2016: 450 Mio. EUR 2018: 467 Mio. EUR
Konkreter Vorschlag	Die Agrardieselvergünstigung sollte abgebaut werden. Maßgeblich für eine Reform in Deutschland ist auch hier eine Reform der EU-Energiesteuerrichtlinie. Durch die Streichung der Agrardieselvergünstigung würden in erheblichem Umfang öffentliche Gelder frei. Sie könnten dafür eingesetzt werden, die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und die landwirtschaftlichen Einkommen effizienter und umweltgerechter zu stärken. In Betracht kommt zum Beispiel die Verwendung der Einnahmen zur verstärkten Honorierung ökologischer Leistungen und der Förderungen weiterer nachhaltiger Einkommensquellen für die Landwirtschaft. Denkbar sind auch Vergünstigungen beim Produktionsfaktor Arbeit.

Subvention	Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer
Beschreibung	Landwirtschaftliche Zugmaschinen sind von der Kfz-Steuer befreit. Rechtsnorm: § 3 Nr. 7 KraftStG. Subventionszweck: historisch – 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. EUR 2008: 55 Mio. EUR 2010: 60 Mio. EUR 2012: 60 Mio. EUR 2014: 260 Mio. EUR 2016: 260 Mio. EUR 2018: 470 Mio. EUR Anmerkung: Die beiden krassen Steigerungen (2012/2014 sowie 2016/2018) haben konzeptionelle Gründe. Zum einen wurden bis zum 24. Subventionsbericht der Bundesregierung (vgl. BMF 2013) lediglich der auf die Nutzung der öffentl. Straßen entfallende Teil angesetzt (vgl. BMF 2015, S. 2015). Zum anderen hat der Zoll im Zuge der Übernahme der Kraftfahrzeugsteuerverwaltung die statistische Auswertung neu entwickelt.
Konkreter Vorschlag	Die Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer sollte aus den genannten Gründen abgebaut werden.

Subvention	Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer
	Eine Alternative zu dieser Subvention ist, dass der Staat die Gelder z. B. zur Stärkung der ländlichen Entwicklung oder direkt zur Honorierung ökologischer Leistungen nutzt, etwa für die Instandhaltung ökologisch wertvoller Flächen mittels extensiver Nutzung oder Landschaftspflegeleistungen.

Subvention	Fischereiförderung der Europäischen Union
Beschreibung	<p>Seit 1993 wird die Gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Union (GFP) durch einen eigenen Fischereifonds subventioniert. Da die Nachhaltigkeitsregulierung in der Fischereipolitik besonders herausfordernd ist, macht es für den Erhalt der Ökosysteme einen deutlichen Unterschied, wofür der Fonds genutzt wird. Dabei ordnet die Literatur sog. <i>capacity-enhancing subsidies</i> als umweltschädlich ein.</p> <p>Rechtsnorm: EU-Verordnung Nr. 508/2014 vom 15. Mai 2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF), einschlägig von 2014 bis 2020; die Verabschiedung der Verordnung zum neuen Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF, 2021 bis 2027) steht aus.</p> <p>Subventionszweck: Ausweislich Art. 5 (Ziele) der EU-Verordnung Nr. 508/2014 besteht folgender Zielfächer: a) Förderung einer wettbewerbsfähigen, ökologisch nachhaltigen, rentablen und sozial verantwortungsvollen Fischerei und Aquakultur; b) Unterstützung der Durchführung der GFP; c) Förderung einer ausgewogenen und integrativen territorialen Entwicklung der Fisch- und Aquakulturwirtschaftsgebiete; d) ergänzend zur Kohäsionspolitik und zur GFP Unterstützung der Entwicklung und Umsetzung der IMP der Union.</p>
Umweltwirkung	<p>Bei ungünstiger Verwendung der Mittel werden die ökologischen Probleme der Meere verstärkt. Das bekannteste Problem ist die Überfischung. Aktuell gelten in der EU etwa 38 % der Fischbestände im Nordostatlantik und Ostsee als überfischt. Auch die konventionelle Aquakultur trägt in der bisherigen Ausprägung zur Überfischung der Weltmeere bei, da jeder sechste Wildfisch für Aquakultur-Futtermittel gefangen wird. Der Beifang von Nichtzielarten und großflächige Schäden an Lebensräumen durch grundberührende Fischereigeräte wie Grundschleppnetze sind negative Effekte der Fischerei auf die Meeresökosysteme. Wie die regelmäßigen Zustandsbewertungen der Mitgliedsstaaten im Kontext der EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) aufzeigen, sind Biodiversität und Umwelt in den europäischen Meeren in keinem guten Zustand. Auch Deutschland berichtet zum Umweltzustand von Nord- und Ostsee. Effekte der Treibhausgase in der Atmosphäre verändern zudem die physikalischen und chemischen Bedingungen der Meere; so werden auch fischereirelevante Meeresorganismen, z. B. mit marinen Hitzewellen, Sauerstoffarmut oder auch mit Ozeanversauerung konfrontiert, mit potenziellen Folgen für Wachstum, Reproduktion und Überleben.</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene sollten die kapazitätserweiternden Subventionen konsequent weiter abgebaut werden. Bei der strategischen und inhaltlichen Ausrichtung der EMFAF Förderungen sollte daher darauf geachtet werden, dass die fischereilichen und meereschutzspezifischen Förderbedarfe angemessen berücksichtigt werden und sich in der Verteilung der Mittel wiederfinden. Dies gilt insbesondere für die Festlegung der Mittelverteilung in den nationalen EMFAF-Programmen.</p>

Subvention	Umweltschädliche Mehrwertsteuerbegünstigungen
Beschreibung	<p>Für Fleisch- und Milchprodukte sowie für Brennholz gilt der ermäßigte Mehrwertsteuersatz von 7 % (statt 19 %).</p> <p>Rechtsnorm: § 12 Abs. 2 sowie Anhang 2 Nr. 2ff., 48a) UStG</p> <p>Subventionszweck: nicht ausgewiesen.</p>
Umweltwirkung	<p>Die Erzeugung tierischer Produkte ist sehr umwelt- und klimaschädlich. Die Tierhaltung ist in Deutschland für mehr als 60 % der in der Landwirtschaft emittierten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Außerdem ist sie mit weiteren negativen Umweltwirkungen verbunden, etwa Biodiversitätsverlusten und Gewässerbelastungen. Der Anbau der Futtermittel beansprucht große Flächen und geht oftmals mit negativen Folgen durch intensiven Ackerbau einher. Hinzu kommen negative Umwelt- und Klimawirkungen im Ausland, da ein erheblicher Teil der Futtermittel importiert wird und dies u. a. zur Zerstörung von Regenwäldern durch Landnutzungsänderungen beiträgt. Pro Kalorie bzw. Kilogramm weisen tierische Produkte einen deutlich höheren ökologischen Fußabdruck auf als pflanzliche Produkte.</p>
Finanzvolumen/ Einsparpotenzial	<p>2010: n.q.</p> <p>2012: 5,2 Mrd. EUR</p> <p>2014: 5,2 Mrd. EUR</p> <p>2016: 5,2 Mrd. EUR</p> <p>2018: 5,2 Mrd. EUR</p>
Konkreter Vorschlag	<p>Aus Gründen des Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutzes ist es sinnvoll, den Verbrauch tierischer Produkte mit dem regulären Mehrwertsteuersatz von 19 % zu besteuern.</p> <p>Um die sozialpolitische Verträglichkeit und die Akzeptanz zu gewährleisten, sollte der Staat die zusätzlichen Steuereinnahmen verwenden, um den reduzierten Mehrwertsteuersatz für pflanzliche Lebensmittel und den ÖPNV weiter zu senken. Darüber hinaus sollte die Empfehlung der wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft aufgegriffen werden, das für Lebensmittel angesetzte Budget bei Sozialtransfers anzupassen, insbesondere die Regelsätze zur Sicherung des Lebensunterhalts. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, die freiwerdenden Gelder für eine kostenlose Kita- und Schulverpflegung einzusetzen, die den Standards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung entspricht.</p>