



# Umweltschädliche Subventionen in Deutschland

Aktualisierte Ausgabe 2016

# Impressum

**Herausgeber:**

Umweltbundesamt  
Fachgebiet I 1.4  
Postfach 14 06  
06813 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
info@umweltbundesamt.de  
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

**Autoren:**

Lea Köder  
Dr. Andreas Burger

**Redaktion:**

Lea Köder

**Gestaltung:**

Atelier Hauer + Dörfler GmbH, Berlin

**Publikationen als pdf:**

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-2016>

**Bildquellen:**

www.shutterstock.com

Stand: Dezember 2016

ISSN 2363-832X

# **Umweltschädliche Subventionen in Deutschland**

**Aktualisierte Ausgabe 2016**

# Inhalt

|                                                                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. Einleitung</b>                                                                                                         | <b>4</b>  |
| 1 Weshalb der Abbau umweltschädlicher Subventionen notwendig ist                                                             | 6         |
| 2 Subventionen und (nahe) Verwandte                                                                                          | 8         |
| 3 Internationale Initiativen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen                                                        | 10        |
| 4 Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen                                                                              | 11        |
| 4.1 Öffentlichkeit umfassend beteiligen und Kommunikation verbessern                                                         | 11        |
| 4.2 Den ökologischen Strukturwandel unterstützen und wirtschaftliche Härten vermeiden                                        | 12        |
| 4.3 Soziale Härten vermeiden                                                                                                 | 13        |
| 4.4 Gelegenheitsfenster nutzen                                                                                               | 13        |
| 5 Vorgehensweise                                                                                                             | 14        |
| <b>II. Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen</b>                                                                    | <b>16</b> |
| 1 Energiebereitstellung und -nutzung                                                                                         | 18        |
| 1.1 Wirkungen auf die Umwelt                                                                                                 | 18        |
| 1.2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen der Energiebereitstellung und -nutzung                                    | 20        |
| 1.2.1 Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft                  | 20        |
| 1.2.2 Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe                                                       | 22        |
| 1.2.3 Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren                                                 | 23        |
| 1.2.4 Steinkohlesubventionen                                                                                                 | 23        |
| 1.2.5 Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft                                                                            | 25        |
| 1.2.6 Energiesteuervergünstigungen für Kohle                                                                                 | 26        |
| 1.2.7 Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen                                                         | 27        |
| 1.2.8 Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger                                    | 27        |
| 1.2.9 Kostenlose Zuteilung von CO <sub>2</sub> -Emissionsberechtigungen                                                      | 28        |
| 1.2.10 Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen                  | 29        |
| 1.2.11 Besondere Ausgleichsregelung des EEG für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen                                | 30        |
| 1.2.12 Eigenstromprivileg des EEG (Industrie)                                                                                | 33        |
| 1.2.13 Begünstigungen der energieintensiven Industrie bei den Stromnetzentgelten                                             | 34        |
| 1.2.14 Privilegierung von Sondervertragskunden bei der Konzessionsabgabe für Strom und Gas                                   | 35        |
| 1.2.15 Ermäßigte Sätze für Gewerbe und energieintensive Industrie bei der KWK-Umlage                                         | 36        |
| 1.2.16 Subventionierung der Kernenergie                                                                                      | 36        |
| 1.2.17 Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen) für Kohlekraftwerke                                                           | 38        |
| 2 Verkehr                                                                                                                    | 40        |
| 2.1 Wirkungen auf die Umwelt                                                                                                 | 40        |
| 2.2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen im Verkehrssektor                                                         | 41        |
| 2.2.1 Energiesteuervergünstigung für Dieselmotoren                                                                           | 41        |
| 2.2.2 Entfernungspauschale                                                                                                   | 43        |
| 2.2.3 Energiesteuerbefreiung des Kerosins                                                                                    | 44        |
| 2.2.4 Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge                                                                       | 45        |
| 2.2.5 Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt                                                                           | 45        |
| 2.2.6 Energiesteuerbegünstigung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen | 46        |
| 2.2.7 Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen                                                                     | 46        |
| 2.2.8 Biokraftstoffe                                                                                                         | 47        |

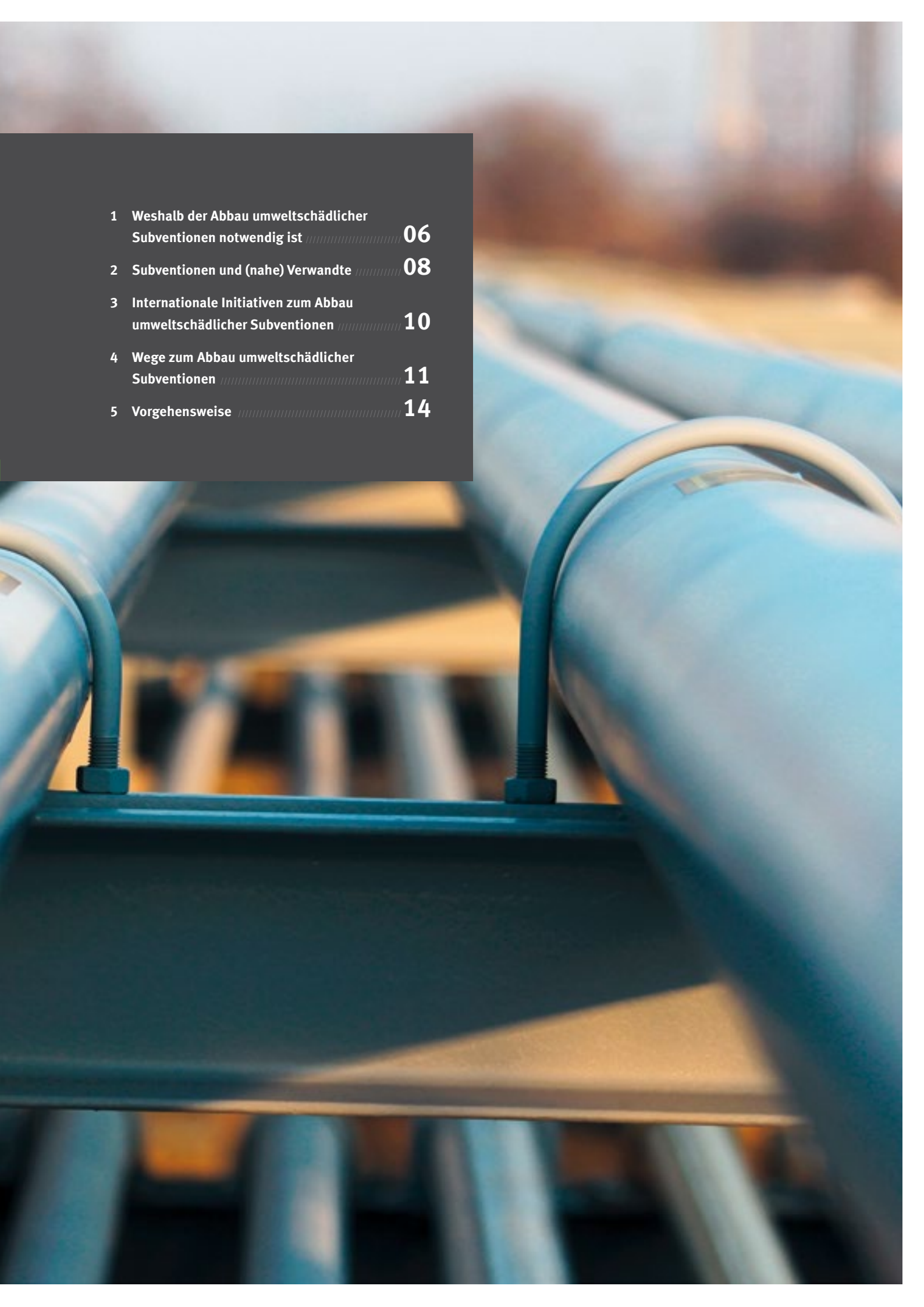


|                                                                                                                                              |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>3 Bau- und Wohnungswesen</b>                                                                                                              | <b>50</b> |
| 3.1 Wirkungen auf die Umwelt                                                                                                                 | 50        |
| 3.2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen im Bau- und Wohnungswesen                                                                 | 52        |
| 3.2.1 Eigenheimzulage                                                                                                                        | 52        |
| 3.2.2 Bausparförderung                                                                                                                       | 53        |
| 3.2.3 Soziale Wohnraumförderung                                                                                                              | 54        |
| 3.2.4 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“                                                                 | 55        |
| <b>4 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei</b>                                                                                                | <b>57</b> |
| 4.1 Wirkungen auf die Umwelt                                                                                                                 | 57        |
| 4.2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen bei Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei                                             | 59        |
| 4.2.1 Agrarförderung der Europäischen Union                                                                                                  | 59        |
| 4.2.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“                                                           | 62        |
| 4.2.3 Steuervergütung für Agrardiesel                                                                                                        | 63        |
| 4.2.4 Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer                                                                   | 64        |
| 4.2.5 Subventionen für die Branntweinproduktion                                                                                              | 64        |
| 4.2.6 Fischereiförderung der Europäischen Union                                                                                              | 64        |
| 4.2.7 Umweltschädliche Mehrwertsteuerbegünstigungen                                                                                          | 66        |
| <b>III. Zusammenfassung: Stand und Entwicklung umweltschädlicher Subventionen im Überblick</b>                                               | <b>68</b> |
| 1 Die umweltschädlichen Subventionen 2012 und ihre Wirkungen im Überblick                                                                    | 70        |
| 2 Entwicklung der umweltschädlichen Subventionen                                                                                             | 75        |
| <b>IV. Wege zu einer umweltverträglichen Subventionspolitik</b>                                                                              | <b>78</b> |
| 1 Grundsätze für eine umweltorientierte Subventionspolitik                                                                                   | 80        |
| 2 Umweltbezogenes Subventionscontrolling: Der „Umweltcheck“ für Subventionen                                                                 | 82        |
| 2.1 Erste Phase: Screening umweltschädlicher Subventionen                                                                                    | 83        |
| 2.2 Zweite Phase: Umweltbezogene Subventionsprüfung                                                                                          | 85        |
| 2.3 Dritte Phase: Umweltbezogene Subventionssteuerung                                                                                        | 86        |
| 3 Die Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen durch die Bundesregierung: ein erster Schritt zu einem umweltbezogenen Subventionscontrolling? | 87        |
| <b>Literaturverzeichnis</b>                                                                                                                  | <b>90</b> |
| <b>Anhang: Faktenblätter der umweltschädlichen Subventionen</b>                                                                              | <b>96</b> |

A close-up, shallow depth-of-field photograph of a car's interior. The top portion of the image shows a light-colored steering wheel. Below it, a green horizontal band contains the text 'I. Einleitung'. The bottom portion of the image shows a blurred view of the dashboard and other interior components, with a diagonal line of green and white stripes separating the text area from the lower image section.

# I.

## Einleitung



|   |                                                                     |    |
|---|---------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Weshalb der Abbau umweltschädlicher Subventionen notwendig ist      | 06 |
| 2 | Subventionen und (nahe) Verwandte                                   | 08 |
| 3 | Internationale Initiativen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen | 10 |
| 4 | Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen                       | 11 |
| 5 | Vorgehensweise                                                      | 14 |

# 1 Weshalb der Abbau umweltschädlicher Subventionen notwendig ist

Für die Deutschen zählt der Umweltschutz seit Jahren zu den wichtigsten politischen Anliegen. Eine hohe Umweltqualität leistet aus Sicht der Bevölkerung einen wichtigen Beitrag für ein „gutes Leben“. Zudem sieht die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung Umwelt- und Klimaschutz als wichtigen Erfolgsfaktor für die Bewältigung anderer politischer Aufgaben – z. B. die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen<sup>1</sup>.

Von einer nachhaltigen Haushaltspolitik aus einem Guss, die den Umweltschutz systematisch fördert und Umweltschutzbelange bei allen staatlichen Einnahme- und Ausgabeentscheidungen systematisch berücksichtigt, ist Deutschland jedoch noch weit entfernt. Staat und Unternehmen gaben zwar im Jahr 2010 zusammen 35,8 Mrd. Euro für den Umweltschutz aus<sup>2</sup> – u. a. für Gewässerschutz, Abfallentsorgung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung. Gleichzeitig setzt der Staat jedoch über die Subventionspolitik in erheblichem Umfang ökonomische Anreize, die umweltschädliche Aktivitäten begünstigen. Bereits 2001 kam die OECD in ihrem Umweltprüfbericht für Deutschland zu dem Ergebnis, dass hierzulande etwa 35 % der Subventionen potenziell umweltschädlich sind<sup>3</sup>.

An dieser Situation hat sich nichts Grundlegendes geändert: Nach den Berechnungen des Umweltbundesamtes im vorliegenden Bericht sind in Deutschland im Jahr 2012 Subventionen im Umfang von über 57 Mrd. Euro<sup>4</sup> als umweltschädlich einzustufen. Prominente Beispiele sind die Befreiung des gewerblichen Luftverkehrs von der Energiesteuer, Energiesteuermäßigungen für das produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft, sowie die kostenfreie Zuteilung der CO<sub>2</sub>-Emissionsberechtigungen. Die OECD rät auch im aktuellen Wirtschaftsausblick, dass Deutschland Steuervergünstigungen für umweltschädliche Aktivitäten schrittweise abschafft<sup>5</sup>.

Umweltschädliche Subventionen laufen dem Verursacherprinzip zuwider<sup>6</sup>. Sie führen dazu, dass die Verursacher einen Teil der einzelwirtschaftlichen Kosten der Produktion und des Konsums nicht selber tragen, sondern diesen der Gesellschaft aufbürden. Dies ist nicht nur ungerecht, sondern hat auch zur Folge, dass umweltschädliche Produkte, Produktions- und Verhaltensweisen günstiger werden. Dadurch wird verstärkt zu Lasten der Umwelt produziert und konsumiert.

Umweltschädliche Subventionen konterkarieren auf diese Weise die Anstrengungen für den Umweltschutz, den die Gesellschaft an anderen Stellen mit großem Aufwand betreibt. So verbilligen z. B. einige Subventionen den Verbrauch fossiler Energieträger – wie Kohle oder Gas – und behindern dadurch einen wirksamen Klimaschutz. Ein Abbau dieser Subventionen ist daher sinnvoll, allerdings ist zu berücksichtigen, dass dieser auch sozialverträglich erfolgt, z.B. durch die Anpassung von Sozialtransfers oder den Ausbau von Energiesparberatungen.

Zudem sind Subventionen zum Teil auch deshalb abzubauen, weil sie die Wettbewerbsfähigkeit umweltschädlicher Techniken stärken und zugleich die Entwicklung und die Verbreitung umweltfreundlicher Techniken hemmen. So weist z. B. die EU-Kommission darauf hin, dass erst der Abbau umweltschädlicher Subventionen im Energiesektor gleiche Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Energieträger schaffen würde<sup>7</sup>. Dies würde vor allem die Marktchancen erneuerbarer Energien verbessern. Relevant ist dies auch bei der Förderung von erneuerbaren Energien in Deutschland, denn ohne umweltschädliche Subventionen für fossile Energien wäre der Förderbedarf deutlich niedriger.

Der mit dem Abbau umweltschädlicher Subventionen einhergehende Wandel in Richtung umweltgerechterer Produktionsweisen würde langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärken. Zudem könnten sich Unternehmen und private Haushalte durch Preissignale, die Anreize für ein umweltförderndes Verhalten setzen, auch frühzeitig auf knapper werdende natürliche Res-

1 Scholl, G. u. a. (2015), S. 11.

2 Statistisches Bundesamt (2013).

3 OECD (2001), S. 129. Basis des Anteils der potenziell umweltschädlichen Subventionen sind hier die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gemäß des 17. Subventionsberichts der Bundesregierung (1999). Die Angabe bezieht sich auf das Subventionsvolumen.

4 Diese Summe setzt sich überwiegend aus Subventionen des Bundes zusammen. Berücksichtigt sind außerdem Subventionen, die der Bund zusammen mit den Ländern – im Rahmen von Gemeinschaftssteuern und Kofinanzierungen – gewährt oder an denen er über die Rahmengesetzgebung beteiligt ist. Die umweltschädlichen Anteile einiger Subventionen sind im Rahmen dieses Berichts nicht quantifizierbar und somit in der Summe von über 57 Mrd. Euro nicht enthalten (vgl. Tabelle 3).

5 OECD (2016), S. 73f.

6 Dies gilt auch für die unzureichende Internalisierung von Umweltkosten, da nicht die gesamten Kosten bei Produktions- und Konsum berücksichtigt werden EU-KOM (2005), S.6.

7



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

Trotz der beschriebenen Vorteile und verschiedener Absichtserklärungen findet in Deutschland jedoch kein systematischer Abbau umweltschädlicher Subventionen statt. Hierfür gibt es verschiedene Gründe<sup>8</sup>. Oft betrifft der Abbau von Subventionen sehr gut informierte und organisierte Gruppen, die sich z. B. durch Lobbyarbeit wirksam für die Beibehaltung der Subvention einsetzen. Die Nutzen des Subventionsabbaus verteilen sich dagegen in der Regel auf eine größere, heterogenere und zumeist weniger gut organisierte Gruppe – etwa auf die Gesamtheit der Steuerzahler, die durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen entlastet werden könnten oder jene, die durch eine geringere Umweltbelastung vom Abbau umweltschädlicher Subventionen profitieren würden. Politiker sind daher oftmals zurückhaltend, den Abbau umweltschädlicher Subventionen durchzusetzen. Zudem gibt es auch juristische Gründe, die einen Subventionsabbau behindern können, z. B. Regelungen auf EU-Ebene. Sie können den nationalen Handlungsspielraum begrenzen, wie etwa bei der Kerosinbesteuerung (vgl. Abschnitt 2.2.3).

Die gegenwärtige Subventionspraxis fördert Großteils nicht eine nachhaltige Entwicklung, weder aus ökologischer noch aus ökonomischer Sicht. Daher ist es zu begrüßen, dass der aktuelle Subventionsbericht der Bundesregierung zum ersten Mal eine Nachhaltigkeitsprüfung für Subventionen enthält. Dies ist ein erster Schritt hin zu einer verbesserten Transparenz über die



Wirkungen von Subventionen. Jedoch ist es erforderlich, die Methodik und das Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung deutlich zu verbessern (vgl. Teil IV Kapitel 3). 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. Sie sollte auch bei der Einführung neuer Finanzhilfen, Steuervergünstigungen oder anderer Begünstigungen erfolgen<sup>9</sup>. In der Praxis erfolgt dies jedoch nur unzureichend, würde aber wesentlich zu einer nachhaltigen Finanzpolitik beitragen. Deshalb ist ein umweltbezogenes Subventionscontrolling (vgl. Teil IV, Kapitel 2) erforderlich, das – neben der Überprüfung des Subventionserfolgs – bei allen Subventionen mögliche negative Wirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Rohstoffverbrauch systematisch untersucht.

8 Vgl. OECD (2005), S. 59 ff.; Withana, S. u. a. (2012), S. 44 ff.

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

## 2 Subventionen und (nahe) Verwandte

Weder in der finanzwissenschaftlichen Literatur noch in der Praxis ist der Begriff „Subvention“ einheitlich und eindeutig definiert. Jede Definition, jede Erweiterung oder Einschränkung des Subventionsbegriffs ist letztlich mit methodischen und normativen Problemen verbunden. Entscheidendes Kriterium für die Eignung des gewählten Subventionsbegriffs ist das jeweils formulierte Erkenntnisziel. Um alle Begünstigungen umweltschädigender wirtschaftlicher Aktivitäten zu erfassen, liegt dieser Studie ein weiterer Subventionsbegriff zugrunde (vgl. Textbox „Was sind umweltschädliche Subventionen?“). 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 man-

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

Allerdings ist nicht jede Steuervergünstigung automatisch eine ungerechtfertigte Subvention. Z. B. sind im Rahmen der Ökosteuer Steuersatzdifferenzierungen nach der Umweltschädlichkeit der Energieträger geschaffen worden, durch die der Gesetzgeber gezielt ökonomische Anreize zugunsten des Umwelt- und Klimaschutzes schafft.

### Was sind umweltschädliche Subventionen?

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

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

Tabelle 1

**Übersicht zu ausgewählten Subventionsbegriffen**

| Subventionstyp                                                                                                                   | Subventionsbegriff                                                           |                                                                        |                       |                                                |                                               |                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------|
|                                                                                                                                  | Bundesministerium der Finanzen (BMF), Subventionsbericht der Bundesregierung | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) | Umweltbundesamt (UBA) | Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FÖS) | Institut für europäische Umweltpolitik (IEEP) | Internationaler Währungsfonds (IWF) |
| <b>Budgetwirksame Subventionen (explizite Subventionen)</b>                                                                      |                                                                              |                                                                        |                       |                                                |                                               |                                     |
| Finanzhilfen (zweckgebundene Zuschüsse, Schuldendiensthilfen, Darlehen)                                                          | x                                                                            | x                                                                      | x                     | x                                              | x                                             | x                                   |
| Steuervergünstigungen                                                                                                            | x                                                                            | x                                                                      | x                     | x                                              | x                                             | x                                   |
| In Anspruch genommene Bürgschaften und Garantien                                                                                 |                                                                              | x                                                                      | x                     | x                                              | x                                             | x                                   |
| <b>Nicht direkt budgetwirksame Subventionen (implizite Subventionen)</b>                                                         |                                                                              |                                                                        |                       |                                                |                                               |                                     |
| 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)*                                          | (x)**                               |

\* 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.

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

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

Neben Finanzhilfen und Steuervergünstigungen können auch Bürgschaften und Garantien umweltschädliche Wirkungen entfalten. Sie sind daher ebenfalls bei der Erfassung umweltschädlicher Subventionen zu berücksichtigen. Auch implizite Subventionen, d.h. Vergünstigungen, die in verdeckter Form auftreten und keine direkte Budgetwirkung haben, sind in die Betrachtung einzubeziehen. Dazu gehören nicht in Anspruch genommene Bürgschaften und Garantien, gezielte Begünstigungen im Rahmen staatlicher Regulierung oder die staatliche Bereitstellung oder Beschaffung von Gütern, Leistungen und Rechten zu Preisen, die nicht den Marktpreisen entsprechen. Ein Beispiel für eine implizite umweltschädliche Subvention ist die ermäßigte EEG-Umlage für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen (besondere Ausgleichsregelung, vgl. Abschnitt 1.2.11).

Allerdings sollte der Begriff der impliziten Subventionen nicht auf die unzureichende Internalisierung von Umweltkosten ausgeweitet werden. Die mangelnde Internalisierung von Umweltkosten geht zwar – ebenso wie umweltschädliche Subventionen – zu Lasten der Umwelt und der Gesellschaft, sie stellt jedoch ein allgemeines Problem unzureichender Umweltpolitik dar und ist nicht auf die gezielte Begünstigung Einzelner zurückzuführen. Die Internalisierung der Umweltkosten<sup>10</sup> stellt eine übergeordnete Handlungsmaxime dar, die über die Subventionspolitik hinausgeht und ist daher nicht Gegenstand dieser Studie<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> vgl. UBA (2007) sowie Maibach, M. u. a. (2007).

<sup>11</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.

### 3 Internationale Initiativen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen

Die potentiellen finanziellen und ökologischen Vorteile durch einen internationalen Abbau umweltschädlicher Subventionen sind beträchtlich. Studien der Internationalen Energieagentur kommen zu dem Ergebnis, dass die Subventionen für fossile Energien 2013 weltweit 548 Mrd. US-Dollar betrugen und damit weiterhin auf hohem Niveau liegen. Die Förderung für fossile Energieträger ist damit mehr als viereinhalb Mal so hoch wie die für erneuerbare Energien<sup>12</sup>. Ein Auslaufen der Subventionen für fossile Energieträger könnte die globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2020 um knapp 7 % senken<sup>13</sup>. Dies macht deutlich, welche große Bedeutung dem Abbau umweltschädlicher Subventionen für den Umwelt- und Klimaschutz auch auf internationaler Ebene zukommt. Hierzu gibt es bereits verschiedene Ansatzpunkte:

- ▶ Das Kyoto-Protokoll fordert explizit die Abschaffung von Subventionen, die die Reduktion von Treibhausgasen behindern<sup>14</sup>.
- ▶ Im Rahmen der G20-Beschlüsse in Pittsburgh im September 2009 verpflichteten sich die Regierungschefs erstmals, Subventionen für fossile Energieträger, die den verschwenderischen Verbrauch fördern, mittelfristig auslaufen zu lassen<sup>15</sup>. Dieser Beschluss wurde beim G20 Gipfel in China im September 2016 bestätigt.
- ▶ Die G7 vereinbarte im Mai 2016, die finanzielle Unterstützung für Öl, Gas und Kohle bis 2025 zu beenden.

- ▶ Die EU hat im Rahmen der Strategie 2020 für die „Leitinitiative ressourcenschonendes Europa“ die Mitgliedsstaaten aufgefordert, umweltgefährdende Subventionen – außer für sozial benachteiligte Bevölkerungskreise – bis 2020 auslaufen zu lassen. Dieses Ziel ist auch in der „Roadmap to a resource efficient Europe“ festgehalten<sup>16</sup>.
- ▶ Auch im Abschlussdokument der Rio+20 Konferenz im Jahr 2012 steht das Bekenntnis zum Abbau umweltschädlicher und ineffizienter Subventionen für fossile Energieträger und für die Fischerei<sup>17</sup>.
- ▶ Die von allen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen 2015 verabschiedete Agenda 2030 enthält 17 „Sustainable Development Goals“ (SDGs), darunter auch unter Punkt 12 „Verantwortungsvoller Konsum“ das Ziel, ineffiziente Subventionen für fossile Energieträger abzubauen<sup>18</sup>.

Für eine Umsetzung der Forderungen und Absichtserklärungen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen fehlen jedoch verbindliche Ziele und Fahrpläne. Deutschland sollte deshalb nicht nur auf nationaler Ebene beim Abbau umweltschädlicher Subventionen mit gutem Beispiel vorangehen, sondern auch parallel Initiativen auf EU- und internationaler Ebene ergreifen oder unterstützen, die den verbindlichen Abbau umweltschädlicher Subventionen zum Ziel haben. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil Regelungen auf internationaler und EU-Ebene den Abbau umweltschädlicher Subventionen auf nationaler Ebene behindern. Dies gilt beispielsweise bei der Kerosinsteuerbefreiung, der EU-weiten Mehrwertsteuerbefreiung für grenzüberschreitende Flüge, den Energiesteuervergünstigungen für sehr energieintensive Betriebe und der umweltorientierten Reform der EU-Agrarpolitik. Da viele Staaten wegen der Finanz- und Wirtschaftskrise sehr hohe Budgetdefizite aufweisen und in den nächsten Jahren ambitionierte Konsolidierungsziele verfolgen, ist der Zeitpunkt für Initiativen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen auf EU- und internationaler Ebene sehr günstig.



<sup>12</sup> IEA (2014), S. 313 und S. 326.

<sup>13</sup> IEA (2010). 7 % der globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen entsprechen den gesamten Emissionen von Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und Großbritannien.

<sup>14</sup> UNFCCC (2007), Artikel 2, Abschnitt 1, a) v).

<sup>15</sup> G20 Leaders (2009).

<sup>16</sup> EU-KOM (2010), S. 19; EU-KOM (2011), S. 10.

<sup>17</sup> UN (2012), Paragraphen 173 (S. 33) und 225 (S. 43).

<sup>18</sup> SDG 12, target 12.c.



## 4 Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen



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

- In Deutschland beschloss die Bundesregierung im Jahr 2011 aufgrund der angespannten Haushaltslage ein Sparpaket, das u. a. eine Reduzierung der allgemeinen Strom- und Energiesteuerbegünstigung (vgl. Abschnitt 1.2.1) und des Spitzenausgleichs (vgl. Abschnitt 1.2.2) umfasste. Das Subventionsvolumen für beide Begünstigungen reduzierte sich dadurch deutlich.
- Die Regierung in Neuseeland hat in den 80er Jahren die Subventionen in der Landwirtschaft radikal gekürzt. Wenn auch nicht direkt intendiert, verringerten sich durch den Subventionsabbau die negativen Umweltauswirkungen insbesondere auf die Flächennutzung und den Düngemiteleinsatz deutlich<sup>19</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 der Gesetze und eine Rücknahme umweltschädlicher Subventionen von der Regierung<sup>20</sup>. In der Praxis gibt es jedoch zahlreiche Hemmnisse und Bedenken, die den Abbau umweltschädlicher Subventionen behindern. Daher ist es sinnvoll, diese von Anfang an zu adressieren und bei möglichen Zielkonflikten nach Lösungen zu suchen.

### 4.1 Öffentlichkeit umfassend beteiligen und Kommunikation verbessern

Bei der Ausgestaltung der Reformen gilt es verschiedenste Interessen zu berücksichtigen. Dabei ist es wichtig, auch diejenigen Interessen einzubeziehen, denen bisher nicht hinreichend durch Lobbyverbände Gehör verschafft wird, z. B. die Umweltinteressen. Ein Beispiel aus den Niederlanden zeigt, wie eine breite Beteiligung in der Praxis aussehen kann. Dort gründete die Regierung für den langfristigen Umbau des Energiesektors ein Netzwerk zur Gestaltung des Strukturwandels. Beteiligt sind neben unterschiedlichen Akteuren aus

19 Bär, H. u. a. (2011), S. 27ff.

20 OECD (2012), S. 99f.



dem Energiesektor auch die Wissenschaft, die Umweltverbände und der Staat. Das Netzwerk soll Akzeptanz für den Umbau des Energiesektors und für kurzfristig entstehende Belastungen z. B. durch einen Subventionsabbau schaffen. Außerdem können sich die beteiligten Unternehmen auf diese Weise frühzeitig auf die notwendigen langfristigen Veränderungen einstellen<sup>21</sup>.

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

#### 4.2 Den ökologischen Strukturwandel unterstützen und wirtschaftliche Härten vermeiden

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

Zur Unterstützung der Unternehmen und des ökologischen Strukturwandels kann der Staat Finanzmittel für Forschung und Entwicklung in umweltfreundliche Techniken und Produkte bereitstellen und die umweltfreundliche Neuorientierung von Unternehmen durch Beratungsprogramme unterstützen. Maßnahmen der regionalen Strukturförderung kommen in Betracht, wenn der Abbau umweltschädlicher Subvention bestimmte

21 Bär, H. u. a. (2011), S. 31 f.

Regionen wirtschaftlich besonders stark trifft, etwa beim Abbau der Steinkohlehilfen. Sinnvoll sind auch flankierende Förderprogramme für eine verbesserte Energie- und Ressourceneffizienz, die Kostensteigerungen durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen abfedern.

In einigen Fällen reichen allerdings Fördermaßnahmen nicht aus, um unzumutbare wirtschaftliche Härten durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen zu vermeiden. In diesen Fällen sind Härtefallregelungen sinnvoll. Sie sollten sich aber auf Unternehmen beschränken, deren Kosten durch den Subventionsabbau stark steigen und die infolge des internationalen Wettbewerbs keine Möglichkeit haben, die steigenden Kosten auf ihre Kunden zu überwälzen (vgl. z. B. Abschnitt 1.2.1). Auch ein schrittweiser Subventionsabbau kann eine wichtige Strategie darstellen, wirtschaftliche Härten für die Unternehmen zu vermeiden. Denn dadurch haben die Unternehmen mehr Zeit, notwendige Anpassungen vorzunehmen.

#### 4.3 Soziale Härten vermeiden

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

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

Ein Beispiel hierfür ist die vorgeschlagene Erhöhung der Energiesteuer für Kohle (vgl. Abschnitt 1.2.6). Sie ist aus umweltpolitischer Sicht zweifellos sinnvoll, kann aber einkommensschwache Haushalte mit Kohleheizungen

stark belasten. Zur Vermeidung sozialer Härten ist es daher empfehlenswert, die Kohlesteuer für Privathaushalte nicht auf einen Schlag, sondern schrittweise zu erhöhen und mit einem Umrüstprogramm für die – häufig alten und ineffizienten – Heizungsanlagen zu flankieren. Dabei sollen private Haushalte, die ihre Kohleheizung durch eine neue, umweltfreundliche Heizung ersetzen, einen Zuschuss zu den Kosten der Umrüstung erhalten. Ein solches Reformpaket könnte die Heizkosten der betroffenen Haushalte mittel- und langfristig sogar verringern, da eine effizientere Heizungsanlage erhebliche Einsparungen ermöglicht.

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

#### 4.4 Gelegenheitsfenster nutzen

Erfahrungsgemäß lässt sich der Abbau umweltschädlicher Subventionen leichter in Zeiten einer angespannten Haushaltslage umsetzen. So war z. B. die Entlastung des Bundeshaushalts ein zentrales Motiv für die Reduzierung der allgemeinen Strom- und Energiesteuerbegünstigung und des Spitzenausgleichs. Zu den weiteren Gelegenheitsfenstern, die den Subventionsabbau begünstigen können, zählen die Veränderung politischer Prioritäten, beispielsweise durch einen Regierungswechsel, neue Finanzierungsbedarfe, etwa für den Klimaschutz oder die langfristige Sicherung des Rentensystems, öffentlicher Druck durch Umweltkatastrophen oder die Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben<sup>22</sup>. Allerdings ist es neben dem Nutzen von Gelegenheitsfenstern zum Subventionsabbau mindestens ebenso wichtig, einen langfristigen und systematischen Abbau von umweltschädlichen Subventionen in die Wege zu leiten.

22 Withana, S. u. a. (2012), S. 32 ff.



## 5 Vorgehensweise

Subventionen begünstigen wirtschaftliche Aktivitäten, die die Umwelt in vielfältiger Weise beeinträchtigen können. Dieser Bericht analysiert, wie Subventionen negativ auf die Umweltgüter Klima, Luft, Boden, Wasser, Artenvielfalt und Landschaft sowie auf menschliche Gesundheit und Rohstoffverbrauch wirken. Damit nutzt er jene Bewertungskriterien, die auch der Umweltverträglichkeitsprüfung zugrunde liegen. Der Bericht analysiert Subventionen und ihre Umweltwirkungen in den Bereichen Energiebereitstellung und -nutzung, Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie im Bereich Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, weil sie die größten Umweltprobleme verursachen und am stärksten von umweltschädlichen Subventionen profitieren. Der Bericht konzentriert sich auf die wichtigsten Subventionen des Bundes und betrachtet Förderprogramme auf europäischer, Landes- und kommunaler Ebene nur am Rand.

Die Analysen verdeutlichen, wie vielfältig und vernetzt die Umweltwirkungen der Subventionen sind. Es ist mitunter schwierig, einen unmittelbaren Kausalzusammenhang zwischen Subvention und Umweltschaden

herzustellen. Weil die Effekte – da wegen der induzierten Verhaltensänderungen der Wirtschaftssubjekte und der Vielzahl der Randbedingungen – kaum zu isolieren sind, ist es noch schwieriger, die Wirkungen der einzelnen Subventionen auf ein bestimmtes Umweltgut wie Klima, Luft, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft sowie auf Gesundheit und Rohstoffverbrauch zu quantifizieren. Darüber hinaus wirken die umweltschädlichen Subventionen nur selten auf ein einzelnes Umweltgut, die Gesundheit oder den Rohstoffverbrauch sondern beeinträchtigen mehrere Umweltfaktoren gleichzeitig. Dies liegt an der Komplexität der ökologischen Zusammenhänge und der Vernetzung von Umweltgütern, menschlicher Gesundheit und Rohstoffverbrauch.

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





verkehrsbedingten Umweltbelastungen etwa, weil die zurückzulegenden Fahrtstrecken länger werden, die Flächeninanspruchnahme durch neue Verkehrsinfrastrukturen zunimmt und sich die Rahmenbedingungen für den öffentlichen Verkehr verschlechtern.

Angesichts der Schwierigkeiten, den einzelnen Subventionen die verschiedenen Umweltschadenswirkungen quantitativ zuzurechnen, stellt dieser Bericht die Wirkungsbeziehungen zwischen den Subventionen und ihren umweltschädlichen Auswirkungen rein qualitativ dar. Selbstverständlich werden die Subventionen aber soweit möglich quantifiziert. Einheitlicher Bezugszeitraum ist dabei das Jahr 2012, damit eine möglichst vollständige Datengrundlage zur Verfügung steht. Um auch aktuellen Entwicklungen Rechnung zu tragen, sind in diesem Bericht jedoch auch Subventionen enthalten, die nach 2012 eingeführt wurden (vgl. 1.2.10).

Der folgende Hauptteil der Studie dokumentiert die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen. Er ist in die Kapitel

- 1 Energiebereitstellung und -nutzung,**
- 2 Verkehr,**
- 3 Bau- und Wohnungswesen sowie**
- 4 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei**

gegliedert. Zu Beginn jedes Kapitels steht ein Abschnitt, der eine Übersicht über die negativen Wirkungen der Subventionen auf die betrachteten Umweltgüter, die menschliche Gesundheit und den Ressourcenverbrauch gibt. Die folgenden Abschnitte stellen die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen aus dem jeweiligen Bereich vor. Teil IV beschreibt, wie ein umweltorientiertes Subventionscontrolling zu einem systematischen Abbau umweltschädlicher Subventionen und zu einer nachhaltigen Subventionspolitik beitragen kann. Im Anhang sind die beschriebenen Subventionen als Faktenblätter dargestellt, um einen schnellen Überblick zu bieten.



# II.

## Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen





|   |                                      |    |
|---|--------------------------------------|----|
| 1 | Energiebereitstellung und -nutzung   | 18 |
| 2 | Verkehr                              | 40 |
| 3 | Bau- und Wohnungswesen               | 50 |
| 4 | Land- und Forstwirtschaft, Fischerei | 57 |



# 1 Energiebereitstellung und -nutzung

## 1.1 Wirkungen auf die Umwelt

Trotz der bereits erreichten Fortschritte beim Ausbau der erneuerbaren Energien beruht die deutsche Energieversorgung größtenteils immer noch auf fossilen und nuklearen Energieträgern. Im Jahr 2015 entfielen auf sie noch 85 % des gesamten Endenergieverbrauchs<sup>1</sup>. Dies verursacht erhebliche Umweltbelastungen und -gefährdungen. Bereits bei der Gewinnung fossiler und nuklearer Energieträger entstehen langfristige, teilweise sogar irreversible Schäden in den Abbau- und Fördergebieten. Hierzu zählen großflächige Landschaftszerstörungen und damit verbundene Artenverluste, Bodensenkungen und Bergschäden beim Kohleabbau unter Tage, Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts und der Trinkwasserversorgung sowie Staubbelastungen. Darüber hinaus birgt der Transport fossiler und nuklearer Energieträger hohe Umweltrisiken. Es drohen Boden-, Gewässer- und Küstenverschmutzungen entlang der Verkehrswege sowie gravierende Schäden als Folge schadhafter Pipelines, Havarien von Öltankern und Gasexplosionen.

Endenergie – z. B. elektrischer Strom, Wärme, Brennstoffe und Kraftstoffe – werden vor allem aus den nicht erneuerbaren Primärenergieträgern Kohle, Erdöl, Erdgas und Uran gewonnen. Die mit der Energiebereitstellung, -umwandlung und -nutzung verbundenen Umweltprobleme sind vielfältig. Bei der Verbrennung fossiler Energieträger zur Bereitstellung von Strom, Heizwärme und industrieller Prozesswärme entstehen Luftschadstoffe – wie Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Kohlenmonoxid oder Staub. Luftschadstoffe beeinträchtigen die menschliche Gesundheit, führen zur Versauerung und Eutrophierung von Gewässern und Böden, schädigen die Natur sowie Gebäude und Kulturgüter, z. B. Denkmäler. Außerdem entstehen hohe Emissionen des Treibhausgases CO<sub>2</sub>, welches den höchsten Anteil am anthropogenen Treibhauseffekt und damit am globalen Klimawandel hat. Negative Folgen des Klimawandels sind z. B. häufigeres Auftreten von Hitze, Dürren, Starkniederschlägen und Intensivierung tropischer Stürme, Anstieg des Meeresspiegels, Rückgang der Eis- und Schneebedeckung sowie Versauerung der Ozeane. Beeinträchtigungen des Klimas haben global weitreichende, nachteilige Wirkungen auf Ökosysteme,

gefährden die menschliche Gesundheit, bedrohen die biologische Vielfalt und haben in vielen Sektoren wirtschaftliche Einbußen zur Folge, etwa in der Land- und Forstwirtschaft oder im Tourismus.

Die meisten CO<sub>2</sub>-Emissionen entstehen bei der Stromerzeugung. Die Summe der allein bei der Stromerzeugung und in Raffinerien jährlich verursachten Klimakosten beträgt rund 27 Mrd. Euro. Allerdings wird je nach Art des eingesetzten Energieträgers unterschiedlich viel CO<sub>2</sub> emittiert (vgl. Abbildung 1). Strom aus Wasserkraft, Windenergie und Fotovoltaik schlägt in dieser Hinsicht kaum zu Buche, bei Strom aus Biomasse entstehen unter Berücksichtigung von Vorketten immerhin Klimakosten von knapp 1,07 Cent pro kWh – wobei Emissionen in der vorgelagerten Wertschöpfungsketten prinzipiell miteingefasst werden. Deutlich größer fallen die Klimakosten bei der Braunkohleverstromung (8,68 Cent pro kWh) und der Steinkohleverstromung (7,38 Cent pro kWh) aus. Außerdem sind die Umweltkosten durch Luftschadstoffemissionen bei der Kohleverstromung weit höher als bei der Stromerzeugung aus Wind oder Fotovoltaik<sup>2</sup>.

Die Kernenergie weist aus Umweltschutzsicht ebenfalls erhebliche Nachteile auf. Sie kann hohe Strahlenbelastungen und schwere Gesundheitsschäden verursachen. Wie das Reaktorunglück in Fukushima gezeigt hat, besteht im Kraftwerksbetrieb das Risiko von Unfällen mit unabsehbaren Schäden für Mensch und Umwelt. Zudem ist die Frage der langfristigen Endlagerung radioaktiver Abfälle nach wie vor ungeklärt.

Zu den energiebedingten Umweltbelastungen tragen vor allem Energiewirtschaft und Industrie erheblich bei (vgl. Abbildung 2). Die Energiewirtschaft umfasst in der Abgrenzung des deutschen Treibhausgasinventars die öffentliche Stromerzeugung, die zentrale Wärmeherzeugung – z. B. in Heizwerken –, die Raffinerien und die Kokereien. Die Energiewirtschaft ist in Deutschland der Sektor mit dem höchsten Ausstoß von Schwefeldioxid (54 %) <sup>3</sup> und Kohlendioxid (38 %) <sup>4</sup> im Jahr 2013. Die Industrie betreibt ebenfalls Kraftwerke zur Eigenversorgung, bezieht jedoch den größten Teil ihres Stroms aus Kraftwerken der öffentlichen Versorgung.

1 BMWi (2016), S. 7.

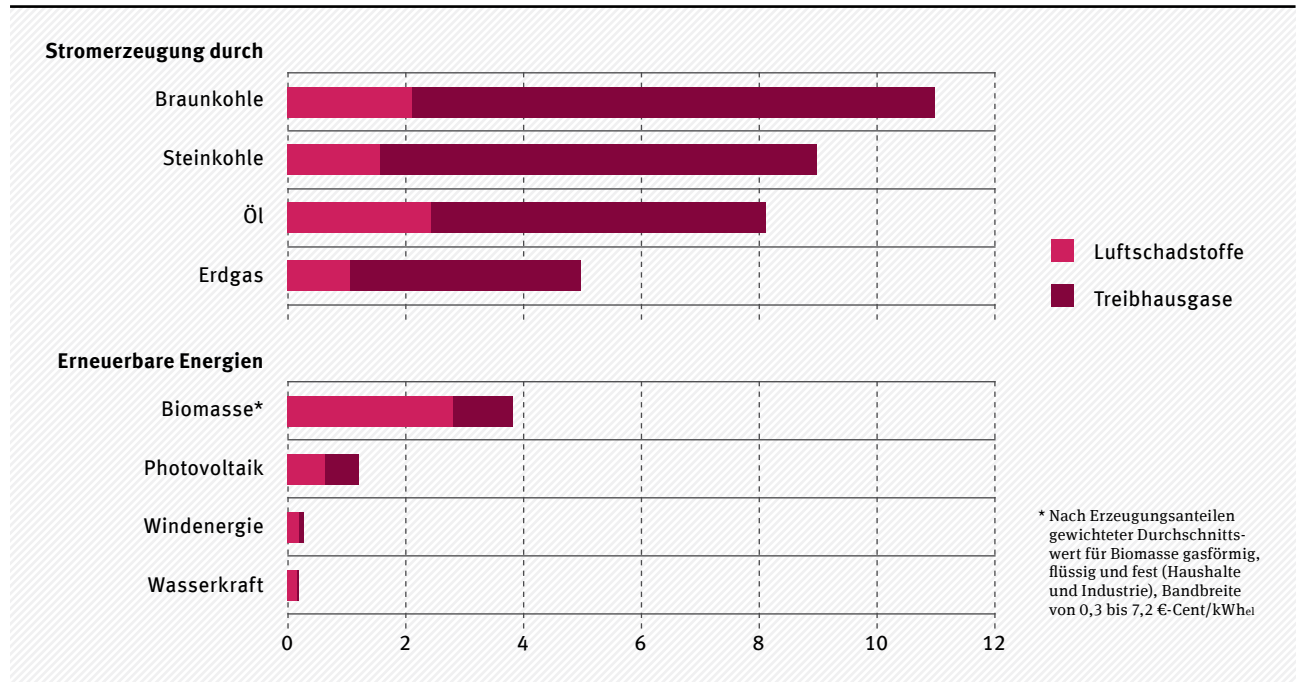
2 UBA (2016c), S. 35f.; UBA (2013), Anhang B, Tabelle B1, S. 29.

3 UBA (2016a).

4 UBA (2016).

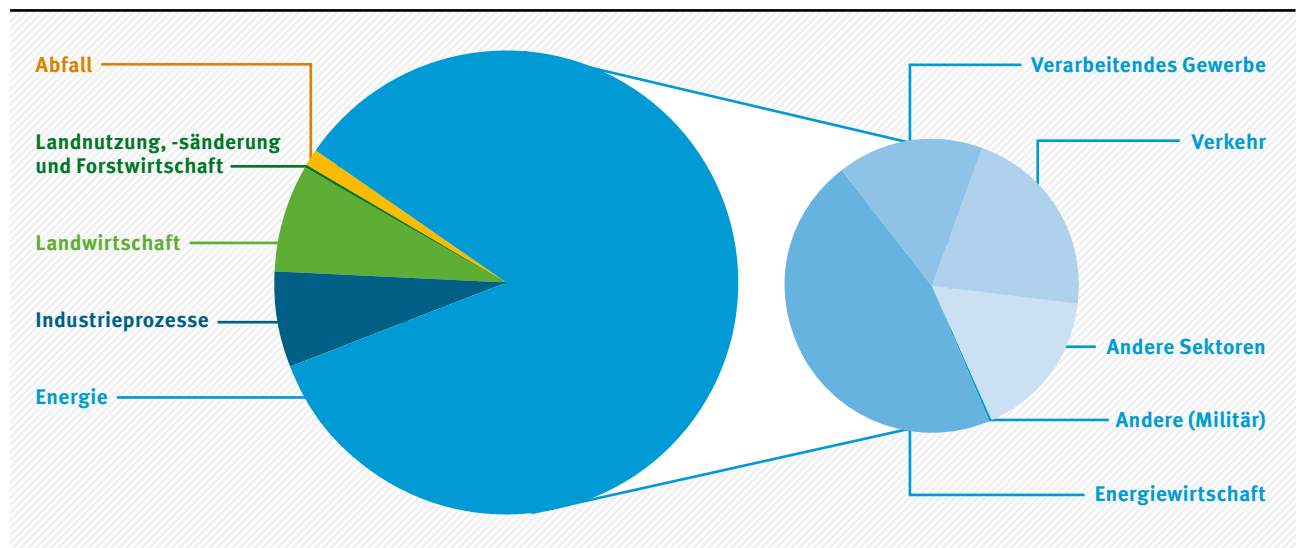


Abbildung 1

**Umweltkosten der Stromerzeugung in Deutschland (in €-Cent<sub>2010</sub>/kWh<sub>e</sub>)**

Quelle: UBA (2016c), S. 37

Abbildung 2

**Abbildung 2: Emissionen in Deutschland nach Quellgruppen 2014 (in CO<sub>2</sub>-Äquivalenten, berücksichtigt CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> und N<sub>2</sub>O)**

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten aus UBA (2016)

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

Daher strebt Deutschland mit der Energiewende den Übergang zu einer nachhaltigen Energieversorgung an. Im „Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung“ vom 28. September 2010 hat die Bundesregierung anspruchsvolle Ziele für den Klimaschutz und für die Verringerung des Energieverbrauchs festgelegt. Außerdem hat sie im Jahr 2011 den Atomausstieg beschlossen. Die Treibhaus-

gasemissionen sollen bis 2020 um 40 % und bis 2050 um 80–95 % (jeweils gegenüber 1990) sinken. Zugleich soll der Primärenergieverbrauch um 20 % bis 2020 und um 50 % bis 2050 (jeweils gegenüber 2008) zurückgehen. Neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien ist die Steigerung der Energieeffizienz die zweite Säule der Energiewende. Im Klimaschutzplan 2050 sind zudem Sektorziele festgelegt. Die Energiewirtschaft soll bis 2030 Minderungen zwischen 62 bis 61 % gegenüber 1990 erreichen.

Beim Übergang zu einer nachhaltigen Energieversorgung sind bereits einzelne Erfolge zu verzeichnen. Insbesondere der Ausbau der erneuerbaren Energien geht zügig voran: 2015 wurden schon 14,9 % des gesamten Endenergieverbrauchs durch erneuerbare Energien bereitgestellt, so dass 156 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente Treibhausgasemissionen vermieden werden konnten. Der Anteil erneuerbarer Energien am Stromverbrauch betrug 2015 sogar 31,6 %<sup>5</sup>.

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

Subventionen, die bei – gewerblichen oder privaten – Energieverbrauchern die Energiekosten senken, verringern die ökonomischen Anreize zur sparsamen und effizienten Nutzung von Energie und fördern dadurch den Energieverbrauch. Beispiele sind die zahlreichen Ausnahmen und Ermäßigungen bei der Energie- und Stromsteuer für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft (vgl. Abschnitte 1.2.1 bis 1.2.3 und 1.2.6 bis 1.2.8).

Subventionen im Energiebereich sind außerdem umweltschädlich, soweit sie den Wettbewerb zwischen den Energieträgern zu Gunsten relativ umweltschädlicher Energieträger verzerren und auf diese Weise einen nicht nachhaltigen Energieträgermix begünstigen. Dabei handelt es sich häufig um Subventionen der Energie-

träger Kohle und Kernenergie (vgl. Abschnitte 1.2.4 bis 1.2.6, 1.2.16 und 1.2.17). Erneuerbare Energien stehen im Wettbewerb zur fossilen und nuklearen Energieerzeugung, die seit Jahrzehnten subventioniert werden und zudem Vorteile durch die unzureichende Internalisierung externer Umweltkosten genießen. Die dadurch entstehende Verzerrung des Wettbewerbs ist ein wesentlicher Grund dafür, dass die erneuerbaren Energien über das Erneuerbare Energien-Gesetz gefördert werden müssen. Subventionen für die Energieerzeugung führen auch dazu, dass sich die Preisrelation zwischen konkurrierenden Produkten, die mit wenig oder hohem Energieeinsatz produziert werden, sich zugunsten der energieintensiven Produkte verschiebt.

Ferner sei darauf hingewiesen, dass auch Subventionen im Verkehrs- und Bauwesen teilweise negative Rückwirkungen auf die energiebedingten Umweltbelastungen haben (vgl. Kapitel 2 und 3). So führt z. B. die indirekte Förderung der Zersiedelung durch die Entfernungspauschale zu einem Wachsen der Netzlängen der Infrastrukturen pro Kopf der Bevölkerung. Vor allem die Fern- und Nahwärmenetze werden angesichts abnehmender Siedlungsdichte unrentabel. Dies untergräbt die künftigen Potenziale der Kraft-Wärme-Kopplung und verringert die Möglichkeiten der CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung mit Hilfe einer effizienten Energienutzung. Zur langfristigen Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen ist also auch der Abbau umweltschädlicher Subventionen in anderen Bereichen notwendig.

## 1.2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen der Energiebereitstellung und -nutzung

### 1.2.1 Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft

Die Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft wurden im Jahr 2012 nur mit 75 % der Regelsteuersätze für Strom und Heizstoffe belastet. Insgesamt profitierten nach dem 24. Subventionsbericht der Bundesregierung rund 17.500 Unternehmen von der Energiesteuerbegünstigung und knapp 34.000 Unternehmen von der Stromsteuerbegünstigung<sup>6</sup>. Die Steuervergünstigung wurde eingeführt, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht zu gefährden. Jedoch befinden sich viele Unternehmen im Kreis der Begünstigten, die weder

5 BMWi (2016), S. 7.

6 BMF (2013), S. 65.

hohe spezifische Energiekosten aufweisen noch stark im internationalen Wettbewerb stehen, wie auch die vom BMF beauftragte Evaluierung dieser Subvention feststellt<sup>7</sup>. Die Ausnahmeregelung hat zwar das Bundesverfassungsgericht bestätigt<sup>8</sup> und die EU-Kommission beihilferechtlich genehmigt<sup>9</sup>, sie ist aber aus Umweltschutz- und Wettbewerbsicht zu weitreichend. Die Anreize zum energiesparenden Verhalten bleiben wegen der Steuerermäßigung weit hinter denen in anderen Wirtschaftsbereichen, wie dem Handels- und Dienstleistungssektor, und in privaten Haushalten zurück. Der Handlungsbedarf ist aus Klimaschutzsicht jedoch erheblich, da die Industrie der größte Stromabnehmer ist und von 1993 bis 2015 ihren Stromverbrauch überdurchschnittlich um mehr als 25 % gesteigert hat.

Der Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen des Produzierenden Gewerbes lassen sich erheblich senken – sowohl mit Energieeffizienz- und Energiesparmaßnahmen als auch einem Wechsel der Energieträger. Bei der Verbesserung der Energieeffizienz besteht ein großer Nachholbedarf, insbesondere bei Querschnittstechniken – etwa elektrischen Antrieben, Druckluftsystemen, Dampferzeugung, Pumpen und Ventilatoren sowie Beleuchtung. Besonders wichtig sind die elektrischen Antriebe, die mit 68 % für einen Großteil des Stromverbrauchs in der Industrie verantwortlich sind<sup>10</sup>. Hier bestehen große wirtschaftliche Stromsparmöglichkeiten. Die Bundesregierung geht in ihrem Energiekonzept von einem erheblichen wirtschaftlichen Effizienzpotential in der Industrie aus<sup>11</sup>. Studien zeigen, dass die wirtschaftlichen Einsparpotenziale bis 2020 bei rund 5 % des Strombedarfs und bei rund 7 % der Brennstoffbedarfs liegen (gegenüber einer Entwicklung ohne Effizienzfortschritte) – mit entsprechenden Entlastungen bei den Energiekosten<sup>12</sup>. Jedoch bestehen in den Industriebetrieben – nicht zuletzt wegen der gewährten Steuervergünstigungen – zu geringe steuerliche Anreize zur energieeffizienten Produktion.

Im Jahr 2012 betrug die allgemeine Steuervergünstigung für das Produzierende Gewerbe sowie für die Land- und Forstwirtschaft insgesamt

//////////////// 1,178 Mrd. €. //////////////////

Davon entfielen 994 Mio. Euro auf die Stromsteuervergünstigung und 184 Mio. Euro auf die Energiesteuervergünstigung<sup>13</sup>.

Im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 wurden die Regelungen zur Strom- und Energiesteuerermäßigung überarbeitet und damit ein erster Schritt zur Reduzierung der Ermäßigungen beschlossen. Seit Januar 2011 zahlen Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft 75 % der Regelsteuersätze anstatt wie vorher 60 %. Dadurch ist das Subventionsvolumen von 2010 mit 2,5 Mrd. Euro deutlich zurückgegangen. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass wegen des Rückgangs der allgemeinen Strom- und Energiesteuerbegünstigung mehr Unternehmen den Spitzenausgleich beanspruchen können und daher in diesem Bereich das Subventionsvolumen stark anstieg (vgl. Kapitel 1.2.2).

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

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

7 Thöne, M. u. a. (2010), S. 224.

8 BVerfG 1 BvR 1748/99 vom 20.4.2004 – Urteil zur „Ökosteuern“.

9 Staatliche Beihilfe Nr. N 449/2001 – Deutschland („Fortführung der ökologischen Steuerreform nach dem 31. März 2002“), ABl. C 137 vom 8.6.2002 und erneute Genehmigung der modifizierten Regelungen mit Schreiben der Europäischen Kommission vom 13.06.2007 (Staatliche Beihilfe N 775/2006).

10 Wietschel, M. u. a. (2010), S. 821.

11 Bundesregierung (2010), S. 14.

12 Fleiter, T. u. a. (2013).

13 BMF (2013), S. 225 und S. 221.



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

Zusätzlich zur allgemeinen Strom- und Energiesteuerermäßigung um 25 % der Regelsätze (vgl. Abschnitt 1.2.1) erhielten Unternehmen des Produzierenden Gewerbes im Jahr 2012 90 % ihrer verbleibenden Ökosteuerzahlungen erstattet, die über die mit einhergehenden Entlastungen bei den Rentenversicherungsbeiträgen hinausgehen<sup>14</sup>. Begünstigt waren 22.300 Unternehmen von der Strom- und 9.500 Unternehmen von der Energiesteuerermäßigung<sup>15</sup>. Die Begünstigung soll eine Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Unternehmen durch die Ökosteuer vermeiden.

Der Spitzenausgleich hatte im Jahr 2012 einen Umfang von

//////////////////// **2,182 Mrd. €** //////////////////////

und beträgt somit mehr als ein Zehntel der gesamten Ökosteuererinnahmen von jährlich rund 18 Mrd. Euro. Die Steuerausfälle beliefen sich 2012 auf 2,008 Mrd. Euro bei der Stromsteuer und 174 Mio. Euro bei der Energiesteuer<sup>16</sup>.

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

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

Das Gesetz sieht vor, dass der Spitzenausgleich nur Unternehmen gewährt wird, die ein Energie- oder Umweltmanagementsystem nach ISO 50 001 oder EMAS einführen. Für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind auch „alternative Systeme zur Verbesserung der Energieeffizienz“ erlaubt, sofern sie den Anforderungen der Energie-Audit-Norm DIN EN 16247-1 entsprechen. Das Gesetz umfasst zudem eine „Effizienzvereinbarung“ zwischen Bundesregierung und Industrie, nach der sich das Produzierende Gewerbe verpflichtet, die Energieintensität jährlich um 1,3 % und ab 2016 um 1,35 % zu reduzieren. Im Rahmen einer Evaluierung 2017 werden weitere Zielwerte festgelegt (jedoch nicht unter 1,35 %). Schon durch Strukturänderungen in der deutschen Industrie und der Energiewirtschaft (Atomausstieg, Ausbau erneuerbare Energien, autonome Effizienzentwicklung) verringert sich die Energieintensität erheblich. Die geforderte jährliche Reduktion von 1,3 % ist zudem weniger, als in der Vergangenheit erreicht wurde – im Zeitraum 1991 bis 2014 sank die Energieintensität um durchschnittlich 1,58 % pro Jahr<sup>17</sup>.

Der Spitzenausgleich schwächt den Anreiz zum energiesparenden Verhalten in den begünstigten Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sehr stark. Die aus dieser Regelung resultierenden Grenzsteuersätze betrugen 2012 für Strom nur 7,5 % des normalen Stromsteuersatzes. Konkret bedeutet dies, dass die betreffenden Unternehmen für eine zusätzlich verbrauchte Kilowattstunde Strom nicht mehr rund 2 Cent, sondern nur noch 0,15 Cent Stromsteuer zahlen müssen.

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

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

15 BMF (2013), S. 65.

16 a. a. O., S. 227 und S. 222.

17 AGE (2015), S. 15.

Energiesparmaßnahmen verpflichtend durchzuführen<sup>18</sup>. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass Unternehmen im Rahmen ihrer individuellen Möglichkeiten die Energieeffizienz erhöhen.

### 1.2.3 Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren

Seit 2006 sind aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit viele energieintensive Prozesse vollständig von der Energie- und Stromsteuer befreit. Grundsätzlich sind Energieerzeugnisse mit zweierlei Verwendungszweck (beispielsweise Energieträger für die Stahlerzeugung, die dort auch als Ausgangsstoff verwendet werden) und für die Verwendung in mineralogischen Verfahren (z. B. in der Grundstoff- und Baustoffindustrie) von der Energiebesteuerung befreit. Steuerbefreit sind im Einzelnen die Elektrolyse, chemische Reduktionsverfahren, Prozesse der Metallerzeugung und -bearbeitung sowie die thermische Abfall- und Abluftbehandlung. Ebenfalls befreit sind Prozesse der Glas-, Keramik-, Ziegel-, Zement- und Kalkindustrie, die Herstellung weiterer Baustoffe wie Gips, Kalksandstein, Porenbetonzeugnisse und Asphalt sowie mineralische Düngemittel. Die Steuerbefreiungen sind nach der EG-Energiesteuerrichtlinie zulässig, aber nicht zwingend vorgeschrieben<sup>19</sup>.

Die Steuervergünstigungen belaufen sich für das Jahr 2012 auf insgesamt

//////////////// 1,333 Mrd. €<sup>20</sup>. //////////////////

Da bei den begünstigten industriellen Prozessen überhaupt keine steuerlichen Anreize zum sparsamen Umgang mit Energie wirken, sind die pauschalen Befreiungen für die genannten chemischen, metallurgischen und mineralogischen Produktionsverfahren zu streichen. Daher sollten die regulären Energiesteuersätze und die vorgeschlagene Härtefallregelung gelten<sup>21</sup>. Letztere sollte gezielt solche Unternehmen unterstützen, die die energiesteuerbedingten Mehrkosten wegen des hohen internationalen Wettbewerbsdrucks nicht überwälzen können und dadurch in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Um die Besteuerungslücke zu schließen, sollte die EU den

Anwendungsbereich der EG-Energiesteuerrichtlinie auf die genannten chemischen, metallurgischen und mineralogischen Produktionsverfahren und die Herstellung von Baugrundstoffen ausdehnen.

### 1.2.4 Steinkohlesubventionen

Der deutsche Steinkohlenbergbau war mit knapp 1,3 Mrd. Euro im Jahr 2012 und einem Anteil von über 20% nach wie vor der größte Empfänger direkter Finanzhilfen des Bundes. Darin enthalten waren im Jahr 2012 knapp 1,2 Mrd. Euro Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie und zum Ausgleich der Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen sowie Anpassungsgelder des Bundes für Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus in Höhe von nahezu 106 Mio. Euro<sup>22</sup>. In Nordrhein-Westfalen waren für 2012 zudem 444 Mio. Euro an Steinkohlenbeihilfen vorgesehen<sup>23</sup>, so dass das Subventionsvolumen im Jahr 2012

//////////////// 1,732 Mrd. € //////////////////

betrug (vgl. Abbildung 3). Bei einer Fördermenge von 10,8 Mio. Tonnen an Steinkohle waren im Jahr 2012 noch 17.600 Menschen im deutschen Steinkohlebergbau beschäftigt<sup>24</sup> – rein rechnerisch entfielen also 2012 auf jeden Arbeitnehmer 98.409 Euro Subventionen. Bis zum Jahr 2015 ist diese Zahl deutlich gesunken auf 9.600 Beschäftigte im Steinkohlebergbau (ohne Steinkohlekraftwerke).

Im Jahr 2007 einigten sich der Bund sowie die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland mit der RAG AG und der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) grundsätzlich darauf, die Steinkohlesubventionen abzubauen und den subventionierten Steinkohlebergbau bis Ende des Jahres 2018 sozialverträglich zu beenden<sup>25</sup>. Von 2009 bis 2018 stellen der Bund mit rund 15,6 Mrd. Euro und das Land Nordrhein-Westfalen mit rund 3,9 Mrd. Euro weitere Subventionen bereit (ohne Berücksichtigung von Anpassungsgeldleistungen)<sup>26</sup>. Dies schreibt das Steinkohlefinanzierungsgesetz fest. Der EU-Ministerrat beschloss am 10. Dezember 2010, dass die Stilllegung der Bergwerke bis Ende 2018 abgeschlossen sein muss.

Die Kosten der Steinkohleförderung sind in Deutschland im Vergleich zu den Gestehungskosten in an-

18 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.

19 Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, Art. 2, Abs. 4, lit. b).

20 BMF (2013), S. 216 und S. 226. Die Subventionshöhe wird bis 2010 auf Grundlage des ermäßigten Steuersatzes für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes ausgewiesen (12,30 €/MWh). Wegen der Umstellung der allgemeinen Steuerbegünstigung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes auf ein Steuerentlastungsverfahren werden die Subventionen ab 2011 auf Grundlage des Regelsteuersatzes (20,50 €/MWh) ausgewiesen. Dies führt systembedingt zu einer Steigerung des Subventionsvolumens gegenüber den Vorjahren.

21 Vgl. vorangegangene Abschnitte 1.2.1 und 1.2.2.

22 BMF (2013), S. 111 und S. 112.

23 Landtag Nordrhein-Westfalen (2009), S. 68.

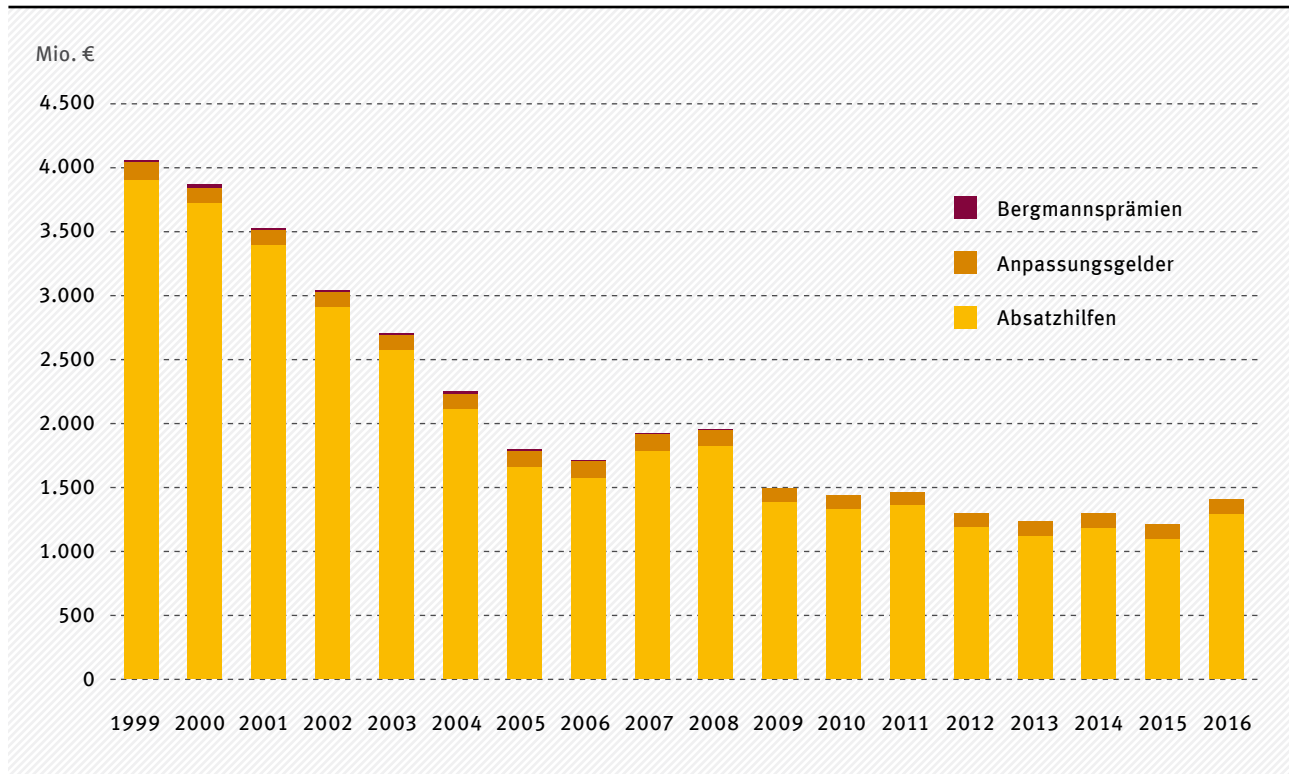
24 Gesamtverband Steinkohle e.V. (2015), S. 68.

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

26 BMWi (2007).

Abbildung 3

### Staatliche Förderung der Steinkohle von 1999 bis 2016



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

deren Ländern so hoch, dass der Steinkohlebergbau in Deutschland nur mit dauerhaften Subventionen weiter bestehen könnte. Daher ist die Beendigung der Steinkohlesubventionen schon aus ökonomischen Gründen sinnvoll. Darüber hinaus erzeugt der Kohleabbau gravierende Umweltprobleme und Folgekosten. Aus Kohlebergwerken entweicht das besonders klimaschädliche Treibhausgas Methan. Bergehalde sind aufwändig abzudichten, um eine Gefährdung des Grundwassers zu verhindern. Durch Bergsenkungen entstehen erhebliche Schäden an Gebäuden und Verkehrsanlagen. Der sinkende Boden verursacht Überschwemmungsrisiken, die man mit Deichbau und Pumpensystemen dauerhaft eingrenzen muss. Aus diesen Gründen entstehen so genannte Ewigkeitslasten. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen geht davon aus, dass sich die Kosten für die dauerhafte Polderwasserhaltung zum Ausgleich bergbaulicher Einwirkungen im Ruhrgebiet auf jährlich 51 Mio. Euro (zuzüglich Inflation, Basisjahr ist 2005) summieren werden<sup>27</sup>. Nach dem Steinkohlefinanzierungsgesetz<sup>28</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.

Die Stromerzeugung durch Kohle verursacht durch die Emission von Schadstoffen erhebliche Umwelt- und Gesundheitsschäden. Alleine die Gesundheitsschäden verursachen in der EU jedes Jahr Milliardenkosten<sup>29</sup>. In Deutschland lagen die Umweltkosten (Treibhausgase und Luftschadstoffe) der Stromerzeugung durch Steinkohlekraftwerke 2014 bei etwa 10,6 Mrd. Euro<sup>30</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 Klimaziele der Bundesregierung<sup>31</sup> erreichen zu können, ist langfristig ein Ausstieg aus der Kohleverstromung notwendig.

<sup>29</sup> HEAL (2013), S. 5.

<sup>30</sup> Berechnet nach Kostensätzen gemäß der UBA Methodenkonvention (UBA (2013), S. 29) und der Daten zur Bruttostromerzeugung nach AGE (2015a).

<sup>31</sup> Das Energiekonzept der Bundesregierung (2010) sieht vor, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 %, bis 2030 um 55 %, bis 2040 um 70 % und bis 2050 um 80–95 % (jeweils gegenüber 1990) zu senken.

<sup>27</sup> Landtag Nordrhein-Westfalen (2010), S. 20.  
<sup>28</sup> Steinkohlefinanzierungsgesetz vom 20.12.2007.

### 1.2.5 Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft

Die deutsche Braunkohlewirtschaft erhält auf verschiedene Art und Weise Subventionen. Da es sich nicht um direkte Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen handelt, gehen diese Begünstigungen nicht aus dem Subventionsbericht der Bundesregierung hervor. Sie sind schwierig zu identifizieren und quantifizieren<sup>32</sup>.

Besonders bedeutsam ist die Freistellung des Braunkohletagebaus von der Förderabgabe für Bodenschätze. Laut Bundesberggesetz sind auf bergfreie Bodenschätze grundsätzlich 10 % des Marktpreises als Förderabgabe zu zahlen. Die Länder sind befugt diesen Satz zeitweilig zu variieren oder bestimmte Rohstoffe von der Förderabgabe zu befreien, wovon auch in einzelnen Ländern in unterschiedlicher Art und Weise Gebrauch gemacht wird. Auf Grundlage alter Rechte<sup>33</sup> ist der Braunkohletagebau von dieser Förderabgabe gänzlich ausgenommen. In Deutschland wurden 2012 185,4 Mio. Tonnen Braunkohle gefördert<sup>34</sup>. Eine Förderabgabe in Höhe von 10 % des Preises von 15,31 €/Tonne<sup>35</sup> würde daher 284 Mio. Euro pro Jahr ausmachen.

Eine weitere Subvention besteht in der Nichteranziehung 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>36</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. Einen Schritt zum Abbau dieser umweltschädlichen Subvention hat Nordrhein-Westfalen unternommen: Im Gesetz zur Änderung des Wasserentnahmeentgeltes vom 25.07.2011

wurde die Ausnahmeregelung für Braunkohle abgeschafft, so dass nun auch der Braunkohlenabbau für die Wasserentnahme mit einem Entgelt belegt wird.

Die Subventionierung der unentgeltlichen Wassernutzung beträgt etwa 20 Mio. Euro jährlich<sup>37</sup>, falls man die – zwischen den Bundesländern differierenden – Wasserentnahmeentgelte als Richtwerte für Ressourcennutzung ansetzt.

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

////////// **mindestens 304 Mio. €.** //////////

Braunkohle ist bezogen auf dessen 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<sup>38</sup>. Ein Beispiel für die weiträumige Beeinträchtigung der Gewässerqualität durch Tagebaue ist derzeit an der Spree zu beobachten. Der Braunkohletagebau in der Lausitz verursacht eine Belastung der Spree mit Eisenhydroxid und Sulfat (sogenannte Verockerung), beide Stoffe sind in höheren Konzentrationen schädlich<sup>39</sup>. Neben Folgen für Flora und Fauna ist durch die Braunfärbung der Spree auch der Tourismus betroffen. Zudem führt der hohe Flächenbedarf des Braunkohle-Tagebaus zu großräumiger Zerstörung der Landschaft und von Siedlungen. Eine Sanierung der Flächen nach Beendigung des Bergbaus ist außerdem notwendig, um diese wieder nutzen zu können. Hierfür sind erhebliche finanzielle Mittel notwendig. Für die Braunkohlesanierung der Altlasten aus DDR-Zeiten in der Lausitz und in Mitteldeutschland stellen Bund und Länder von 2013 bis 2017 1,2 Mrd. Euro bereit – alleine für die Gewässernachsorge, da die bergtechnische Sanierung weitestgehend abgeschlossen ist. Auch für die Jahre 2018 bis 2022 führen der Bund und die Braunkohleländer die Braunkohlesanierung mit insgesamt 1,23 Mrd. Euro fort<sup>40</sup>.

32 Lechtenböhrer, S. u. a. (2004).

33 vgl. § 151 Absatz 2 Nr. 2 BbergG.

34 Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. (2016).

35 Eigene Berechnungen, zu Grunde gelegt wurden Kosten von 6,1 €/MWh<sub>th</sub> (Bundesregierung (2013), S. 45 f.) und ein Wert von 2,5 MWh (gerundet) für 1 kg Braunkohle (AG Energiebilanzen, Einheitenumrechner).

36 Wasserrahmenrichtlinie, Artikel 9.

37 Lechtenböhrer, S. u. a. (2004), S. 43.

38 Neben den Schäden für den Naturhaushalt verursacht die Absenkung des Grundwasserspiegels einen hohen Energiebedarf. Für 2008 wurden in den deutschen Braunkohlerevier zur Betreibung von Pumpen 1098 GWh Strom benötigt (Deutscher Bundestag (2010), S. 4).

39 Deutscher Bundestag (2012).

40 BMUB (2016).



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 1,53 €/Tonne Braunkohle. Für den Braunkohletagebau sollten die Länder – wie in Nordrhein-Westfalen bereits umgesetzt – auch Wasserentnahmeentgelte erheben. Neue und bestehende Braunkohlekraftwerke und -tagebaue sollten weder explizite noch implizite Subventionen erhalten, die dem Verursacherprinzip widersprechen.

Darüber hinaus bestehen weitere Subventionen für die Braunkohlewirtschaft, etwa durch Ausnahmeregelungen im Energiebereich, die ebenfalls abgebaut werden sollten. So ist der Braun- und Steinkohlenbergbau im Jahr 2012 mit 103 Mio. Euro durch die besondere Ausgleichsregelung des EEG (vgl. Abschnitt 1.2.11) begünstigt<sup>41</sup>.

Außerdem sollte der Staat sicherstellen, dass die Rückstellungen der Unternehmen für die Kosten der Rekultivierung hinreichend hoch sind. Ist dies nicht der Fall, würde der Braunkohlebergbau durch eine implizite Subvention begünstigt. Das gesunkene Börsenstrompreisniveau und niedrige Zinsen belasten außerdem die Profitabilität des Braunkohlebergbaus in erheblichem Maße. Damit erhöht sich tendenziell das Insolvenzrisiko der Braunkohlebergbaubetriebe. Könnten die bergbautreibenden Unternehmen nicht für die Rekultivierung oder andere Folgekosten aufkommen, müsste die öffentliche Hand und damit der Steuerzahler haften<sup>42</sup>.

### 1.2.6 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 €/Gigajoule (GJ) bezogen auf

den Heizwert. Er entspricht dem Mindeststeuersatz der EU-Energiesteuerrichtlinie für die private Verwendung von Kohle. Die Steuereinnahmen aus der Kohlesteuer betrugen – ohne Abzug weiterer Steuerbegünstigungen – im Jahr 2012 gut 20 Mio. Euro. Dieser Betrag entstand aus der gewerblichen und privaten Verwendung von Kohle zur Wärmeerzeugung. Nach Abzug von Steuerbegünstigungen für das Gewerbe betrugen die tatsächlichen Steuereinnahmen noch gut 16 Mio. Euro<sup>43</sup>. Die Kohlesteuer für private Haushalte blieb aus sozialen Gründen bis 2010 ausgesetzt. Seit Januar 2011 zahlen auch private Verbraucher den Steuersatz von 0,33 €/GJ.

Der Steuersatz von 0,33 €/GJ spiegelt die von der Kohlenutzung ausgehenden Umwelt- und Gesundheitsbelastungen durch Schwefeldioxid, CO<sub>2</sub>-Emissionen und Feinstaub nicht annähernd wider. Die zu geringe Besteuerung der Kohle ruft im Wärmemarkt Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der emissionsärmeren, aber weit stärker besteuerten Energieträger Heizöl und Erdgas hervor. Dies bevorzugt den Einsatz der Kohle, obwohl Kohle der umwelt- und klimaschädlichste fossile Heizstoff ist.

Um eine solche Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden und eine hohe umweltschutzorientierte Lenkungswirkung der Energiebesteuerung zu gewährleisten, sollte sich der Steuersatz für alle fossilen Energieträger zu 50 % am Energiegehalt und zu 50 % an der CO<sub>2</sub>-Emissionsrelevanz orientieren. Als Referenzgröße für die Höhe des Steuersatzes im Wärmemarkt lässt sich der aktuelle Steuersatz für leichtes Heizöl von 61,35 €/1.000 Liter zugrunde legen. Nach dieser Berechnung liegt der angemessene Steuersatz für Kohle bei 1,98 €/GJ (entspricht 0,715 Cent/kWh) und damit sechsmal höher als der derzeit gültige. Auf der Grundlage dieses Steuersatzes resultiert für 2012 ein Subventionsvolumen für die zur Wärmeerzeugung eingesetzte Kohle von gut

//////////////////// 100 Mio. €. \\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\\

Zur Beseitigung umweltschädlicher Begünstigungen der Kohle auf dem Wärmemarkt und zur Verbesserung der umweltschutzbezogenen Lenkungswirkung ist die Kohlesteuer schrittweise auf den Steuersatz von 1,98 €/GJ anzuheben. Er sollte sowohl für die betriebliche als auch die private Verwendung gleichermaßen gelten. Zur Linderung sozialer Härten ist die Erhöhung der Kohlesteuer für Privathaushalte mit einem effektiven Umrüstprogramm für die – häufig alten und ineffizienten –

41 Deutscher Bundestag (2012a), S. 3. Getrennte Darstellung von Braun- und Steinkohle aufgrund der Datenlage nicht möglich.

42 Vgl. Diskussion in Wronski, R. u. a. (2016).

43 Statistisches Bundesamt (2013a), S. 5.

Heizungsanlagen zu flankieren. Private Haushalte, die ihre Kohleheizung durch eine neue, umweltfreundliche Heizung ersetzen, sollten einen Zuschuss zu den Kosten der Umrüstung erhalten.

### 1.2.7 Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen

Das so genannte Herstellerprivileg des Energiesteuer-gesetzes erlaubt es Betrieben, die Energieerzeugnisse produzieren – also z. B. Raffinerien, Gasgewinnungs- und Kohlebetriebe –, für ihre Produktion Energieträger steuerfrei zu verwenden. Dies betrifft sowohl auf dem eigenen Betriebsgelände hergestellte als auch fremdbezogene Energieerzeugnisse – wie Mineralöle, Gase oder Kohle. Die Bundesregierung rechnet im 24. Subventionsbericht mit Steuerausfällen für 2012 von

////////// 300 Mio. €<sup>44</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 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<sup>45</sup> gelten wie für andere energieintensive Unternehmen des Produzierenden Gewerbes.

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

Zu berücksichtigen ist, dass das Herstellerprivileg EU-weit besteht und die europäische Energiesteuer-richtlinie die Besteuerung eigenerzeugter Energieträger

ausschließt<sup>46</sup>. EU-rechtlich möglich ist derzeit nur die Besteuerung zugekaufter Energieträger. Eine steuerliche Ungleichbehandlung eigenerzeugter und fremdbezogener Energieträger innerhalb eines Raffineriebetriebs kann sowohl positive als auch negative umwelt- und Klimaschutzbezogene Wirkungen haben<sup>47</sup>. Letztendlich überwiegt die positive Anreizwirkung der Besteuerung im Hinblick auf den sparsamen und effizienten Energieeinsatz. Daher ist – unter Berücksichtigung der Energiesteuerrichtlinie – auf kurze Sicht zu fordern, fremdbezogene Energieträger in Herstellungsbetrieben der regulären Energiebesteuerung zu unterziehen. Mittel- und langfristig müssen jedoch auch marktfähige eigenerzeugte Brennstoffe der Besteuerung unterliegen. Dazu ist eine Aufhebung des Besteuerungsverbots für eigenerzeugte Energieträger in der EG-Energiesteuer-richtlinie anzustreben.

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

Energieträger, die nicht als Heiz- oder Kraftstoff dienen, sind von der Energiebesteuerung ausgenommen (§ 25 EnergieStG). Mineralöle werden als Rohstoffe etwa zur Produktion von Kunststoffen, Lacken, Lösemitteln oder Düngemitteln verwendet. Erdgas ist Rohstoff in der Ammoniakherstellung. Dazu kommen nicht-energetisch genutzte Raffinerieprodukte – wie Bitumen und Schmierstoffe. Im Jahr 2012 betrug das Gesamtvolumen der nicht-energetischen Energieverwendung in Deutschland mit einem Energieäquivalent von knapp 1.000 Petajoule, das waren 7,3 % des gesamten Primärenergieverbrauchs<sup>48</sup>. Setzt man als Referenzmaßstab den Steuersatz für leichtes Heizöl von 61,35 €/1.000 Liter (entspricht 1,69 €/Gigajoule) oder den Steuersatz für Erdgas von 5,50 €/Megawattstunde (entspricht 1,53 €/Gigajoule) an, ergibt sich ein Subventionsvolumen von jährlich 1,65 Mrd. Euro oder 1,50 Mrd. Euro. Da ein überwiegender Teil der nicht-energetischen Verwendung auf Öl entfällt, beträgt das Subventionsvolumen konservativ geschätzt

////////// mindestens 1,57 Mrd. €. //////////

Die Steuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Rohstoffe ist nicht gerechtfertigt, weil auch die stoffliche Nutzung endliche Ressourcen verbraucht

44 BMF (2013), S. 214.

45 Vgl. Reformvorschläge in Abschnitte 1.2.1 und 1.2.2.

46 Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, Art. 21, Abs. 3, Satz 1.

47 Die steuerlichen Anreize zur energieeffizienten Gestaltung der Produktionsprozesse wirken aus Klimaschutzsicht grundsätzlich positiv. Die Steuer kann jedoch auch die Substitution eines verhältnismäßig klimagerechten Energieträgers (z. B. Erdgas) durch einen verhältnismäßig klimaschädlichen Energieträger (z. B. Heizöl) auslösen und somit negative Umweltwirkungen haben.

48 AGE (2015a), S. 9.



und im Verlauf des Produktlebenszyklusses Abfälle und Treibhausgasemissionen entstehen. Selbst bei der Produktion und Nutzung chemischer und petrochemischer Erzeugnisse bilden sich Treibhausgase, weil dabei Kohlenstoff oxidiert und als CO<sub>2</sub> entweicht.

Es sind deshalb steuerliche Anreize zu schaffen, um fossile Energieträger auch als Grundstoff effizienter einzusetzen und durch erneuerbare Rohstoffe zu ersetzen sowie Abfall und Treibhausgasemissionen zu vermeiden. Nicht-energetisch genutzte Energieträger sind gemäß ihrer Umwelt- und Ressourcenbeanspruchung zu besteuern. Eine solche Regelung sollte aus Gründen der umweltpolitischen Wirksamkeit und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit möglichst EU-weit oder in einer Gruppe von Vorreiterstaaten eingeführt werden.

### 1.2.9 Kostenlose Zuteilung von CO<sub>2</sub>-Emissionsberechtigungen

Im Rahmen des europäischen Emissionshandels wurden in Deutschland im Jahr 2012 rund 416 Mio. der jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionsberechtigungen den Anlagen der Energie-

wirtschaft und der Industrie kostenlos zugeteilt<sup>49</sup>. Die Betreiber der am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen konnten somit weiterhin im Rahmen ihrer zugeteilten Berechtigungen kostenfrei CO<sub>2</sub> emittieren. Emissionsberechtigungen sind nur im Rahmen einer Obergrenze – dem Cap – verfügbar, können aber gehandelt werden<sup>50</sup>. Dadurch ergibt sich ein Marktpreis für Emissionsberechtigungen. Der Staat kann die Berechtigungen entweder versteigern oder aber kostenlos an die Anlagenbetreiber vergeben, um die Kosten für die Wirtschaft oder einzelne Sektoren niedrig zu halten. Durch die kostenlose Zuteilung verzichtet der Staat auf entsprechende Einnahmen. Die kostenlose Vergabe von Emissionsrechten erfüllt somit die in Teil I Kapitel 2 genannten Kriterien einer impliziten Subvention (indirekte Budgetwirkung, staatliche Bereitstellung von Rechten zu Preisen, die unterhalb des Marktpreises liegen).

Mit dem durchschnittlichen Preis pro Emissionsberechtigung des Jahres 2012 in Höhe von 7,51 €/Tonne CO<sub>2</sub><sup>51</sup> bewertet, betrug das Subventionsvolumen der 416 Mio. kostenlos an deutsche Anlagenbetreiber zugeteilten Emissionsberechtigungen im Jahr 2012 insgesamt

//////////////////// **3,124 Mrd. €.** //////////////////////

Die Höhe der Subvention liegt trotz einer um rund 20 Mio. Emissionsberechtigungen höheren<sup>52</sup> kostenlosen Zuteilung unter dem Wert des Jahres 2010, da der Preis für eine Emissionsberechtigung im Jahr 2010 noch durchschnittlich 15,40 €/Tonne CO<sub>2</sub> betrug und damit mehr als doppelt so hoch wie der Preis 2012 war.

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 Klimaschutzzielen nicht kompatibel sind (sogenannte Lock-in-Effekte). Dadurch erhöhen sich die künftigen volkswirtschaftlichen Kosten für die Erreichung der Klimaschutzziele.

<sup>49</sup> UBA (2013a).

<sup>50</sup> Emissionsberechtigungen werden z. B. an der European Energy Exchange (EEX) gehandelt.

<sup>51</sup> UBA (2013a).

<sup>52</sup> Der Anstieg der kostenlosen Zuteilung in 2012 gegenüber 2010 erklärt sich damit, dass auch Neuanlagen und Kapazitätserweiterungen einen Anspruch auf kostenlose Zuteilung haben können. Dafür wurde (im Rahmen des Caps) eine Reserve eingerichtet.

Da die kostenlose Zuteilung für Industrieanlagen zwischen 2008 und 2012 auf der Basis historischer Emissionen erfolgte (Grandfathering), die Emissionen der Industrie in diesem Zeitraum aber u. a. aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise zurückgingen, erhielt die Industrie – vor allem die Stahlindustrie, die mineralverarbeitende Industrie und Raffinerie – mehr Emissionsberechtigungen kostenlos zugeteilt als sie emittierte. Im Jahr 2012 betrug der Zuteilungsüberschuss für deutsche Industrieanlagen 22,2 Mio. Emissionsberechtigungen, was bewertet mit dem Jahresdurchschnittspreis einem Marktwert von rund 167 Mio. Euro entsprach. Kumuliert über die gesamte zweite Handelsperiode beträgt der Zuteilungsüberschuss rund 101,3 Mio. Emissionsberechtigungen<sup>53</sup>. Der Anreiz, Emissionen zu mindern, war demzufolge in der zweiten Handelsperiode sehr gering und wirkt auch noch in die Gegenwart und Zukunft hinein, da die überschüssigen Emissionsberechtigungen auch in der laufenden, dritten Handelsperiode (2013–2020) zur Erfüllung der Abgabepflicht genutzt werden können.

Während in der ersten und zweiten Handelsperiode Emissionsberechtigungen größtenteils kostenlos zugeteilt wurden, ist in der laufenden Handelsperiode der überwiegende Teil der Berechtigungen zur Versteigerung vorgesehen. Für die Emissionen aus der Stromerzeugung müssen Emissionsberechtigungen vollständig am Markt erworben werden, um Mitnahmeeffekte, sogenannte Windfall profits der Energieversorgungsunternehmen zu vermeiden. Diese kamen in der ersten und zweiten Handelsperiode zustande, weil viele Energieversorger den CO<sub>2</sub>-Preis als Opportunitätskosten in ihre Produktionskosten einkalkuliert und auf die Strompreise aufgeschlagen hatten, obwohl sie Emissionsberechtigungen kostenlos erhielten. Industrieanlagen erhalten zum Teil weiterhin eine kostenlose Zuteilung, deren Höhe sich allerdings jedes Jahr verringert. Die kostenlose Zuteilung für die Industrie richtet sich überwiegend nach EU-einheitlichen, produktbezogenen Benchmarks auf Basis der effizientesten Anlagen der jeweiligen Branche. Die Zuteilung wird außerdem jedes Jahr um einen sektorübergreifenden Korrekturfaktor gekürzt, der zwischen 2013 und 2020 durchschnittlich 11,6 % beträgt<sup>54</sup>. Zudem soll der Anspruch auf kostenlose Zuteilung für Industrieanlagen von 80 % im Jahr 2013 auf 30 % im Jahr 2020 sinken. Von der letztgenannten Regel sind allerdings Branchen, die als Carbon Leakage-gefährdet<sup>55</sup> eingestuft werden, ausge-

nommen. Dies soll vermeiden, dass die Regelungen des Emissionshandels zu einer Verlagerung der industriellen Produktion und der zugehörigen Emissionen von der EU in Nicht-EU-Länder führen. Da aktuell nahezu alle dem Emissionshandel unterliegenden Branchen als Carbon Leakage-gefährdet gelten, ist diese Regelung zur Abschmelzung der kostenlosen Zuteilungen bislang aber wirkungslos und erfasst auch Branchen, die nicht wirklich von einem Carbon-Leakage bedroht sind<sup>56</sup>. Auch nach Überprüfung der sogenannten Carbon-Leakage-Liste im Jahr 2014 gelten weiterhin nahezu alle für den Emissionshandel relevanten Branchen als Carbon-Leakage-gefährdet, da bei der Überprüfung nach derselben Berechnungsmethodik vorgegangen und veraltete Annahmen, z. B. ein Preis in Höhe von 30 Euro pro CO<sub>2</sub>-Zertifikat, übernommen wurden.

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

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

### 1.2.10 Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen

Seit 2013 besteht für EU-Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, Zuschüsse an Unternehmen bestimmter Branchen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen zu zahlen (Strompreiskompensation)<sup>57</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>58</sup>. Im Jahr 2014 wurden

53 Dies entspricht einem durchschnittlichen rechnerischen Marktwert in der zweiten Handelsperiode von rund 1,4 Mrd. Euro, bewertet zu Durchschnittspreisen von April 2013 immerhin noch rd. 400 Mio. Euro, vgl. UBA (2013a).

54 UBA (2014), S. 26.

55 Carbon Leakage bezeichnet die Abwanderung der Produktion bei höheren Preisen für CO<sub>2</sub>-Emissionen z. B. durch den Emissionshandel.

56 De Bruyn, S. u. a. (2013).

57 Richtlinie 2009/29/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten. Art. 10a. Abs. 6.

58 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 abwälzt 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).



insgesamt rund 312 Mio. Euro an 340 Unternehmen als Strompreiskompensation für das Jahr 2013 ausgezahlt. Die Finanzierung erfolgt aus dem Energie- und Klimafonds (EKF). Für 2014 wurden im Jahr 2015 aufgrund des geringeren anzusetzenden Preises für Emissionszertifikate nur noch 186 Mio. Euro ausgezahlt<sup>59</sup>.

Die Strompreiskompensation läuft der Wirkungsweise des Emissionshandels zuwider, denn der Emissionshandel soll durch einen Preis für Emissionszertifikate Anreize für eine verbesserte Energieeffizienz setzen. Durch die Strompreiskompensation wird dieser Anreiz deutlich gemindert. Zudem führt sie tendenziell zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen im EU-Binnenmarkt, da nur Staaten mit entsprechenden Haushaltsspielräumen eine Kompensationsregelung finanzieren können. Derzeit haben lediglich Deutschland, Großbritannien, die Niederlande, Spanien, Norwegen, Flandern und Griechenland ein System zur Strompreiskompensation eingeführt.

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.

Für die 4. HP wird die Emissionshandelsrichtlinie weiterhin die Möglichkeit einer Kompensation für indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten vorsehen. Mit Details zur Ausgestaltung ist nicht vor Mitte 2017 zu rechnen. Es ist zu erwarten, dass mindestens ein Teil der Regelungen weiterhin durch die umsetzenden Mitgliedstaaten gestaltet werden kann. Mit einer Fortführung der Strompreiskompensation in Deutschland über 2020 hinaus ist daher zu rechnen. Bei der Umsetzung in Deutschland sollte besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass die individuelle Unterstützungsleistung zumindest nicht höher als die emissionshandelsbedingten Strompreissteigerungen ausfällt und nur diejenigen Unternehmen eine Kompensationszahlung erhalten, die tatsächlich durch emissionshandelsbedingte Strompreissteigerungen von Carbon Leakage betroffen sind. Um dies sicher zu stellen, wäre

es sinnvoll, das Kriterium der Sektorzugehörigkeit wie in Großbritannien durch eine individuelle Nachweispflicht zu ergänzen. Dort müssen die Unternehmen individuell darlegen, dass sie durch die indirekten CO<sub>2</sub>-Kosten aufgrund ihrer beihilfefähigen Produkte Carbon Leakage gefährdet sind, um von der Begünstigung zu profitieren<sup>60</sup>.

### 1.2.11 Besondere Ausgleichsregelung des EEG für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) fördert im Interesse des Klima- und Umweltschutzes den Ausbau der erneuerbaren Energien. Ziel ist es, den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch bis 2025 auf 40 % bis 45 % und bis spätestens 2050 auf mindestens 80 % zu erhöhen<sup>61</sup>. Das EEG ist außerordentlich erfolgreich. So stieg der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch in den letzten Jahren deutlich von 6,2 % in 2000 auf 31,6 % in 2015<sup>62</sup>. Die Finanzierung der EEG-Förderung erfolgt über eine Umlage auf den Stromverbrauch. Die Höhe der EEG-Umlage wird jährlich neu festgelegt. Der reguläre Umlagesatz stieg von 2010 bis 2016 von 2,047 Cent/kWh auf 6,35 Cent/kWh<sup>63</sup> und wird in 2017 6,88 Cent/kWh betragen<sup>64</sup>. Stromintensive Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und des Bergbaus müssen nur eine stark ermäßigte EEG-Umlage zahlen, da für sie die besondere Ausgleichsregelung (BesAR, § 40 ff. EEG) gilt. Sie soll die stromintensiven Unternehmen vor einer Gefährdung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit schützen.

Voraussetzung für die Inanspruchnahme der besonderen Ausgleichsregelung im Jahr 2012 war für Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und des Bergbaus ein jährlicher Mindeststrombezug von 1 GWh und eine Stromintensität<sup>65</sup> von mindestens 14 %. Dabei ist die zu zahlende EEG-Umlage bei Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und des Bergbaus nach ihrem Stromverbrauch und der Stromintensität gestaffelt (§ 41 EEG) (vgl. Tabelle 2). Außerdem müssen die Unternehmen ab einem Stromverbrauch von 5 Gigawattstunden ein Energiemanagementsystem einführen.

60 Department for Business Innovation & Skills, Department of Energy & Climate Change (2013), S. 5f.

61 § 1 des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2014) vom 21. Juli 2014 (BGBl. I 1066).

62 BMWi (2016), S. 3.

63 Die Gründe für den Anstieg der EEG-Umlage sind komplex. Wesentliche Treiber sind die Zusatzkosten der erneuerbaren Energien, der Rückgang der Börsenstrompreise und die Ausnahmeregelungen für die Industrie. Zu den Gründen des Anstiegs der EEG-Umlage vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-gesetz>, Zugriff August 2016.

64 Übertragungsnetzbetreiber (2016), <https://www.netztransparenz.de/de/EEG-Umlage.htm>.

65 Verhältnis der vom Unternehmen zu tragenden Stromkosten zur Bruttowertschöpfung.

59 UBA (2016b), S. 4.

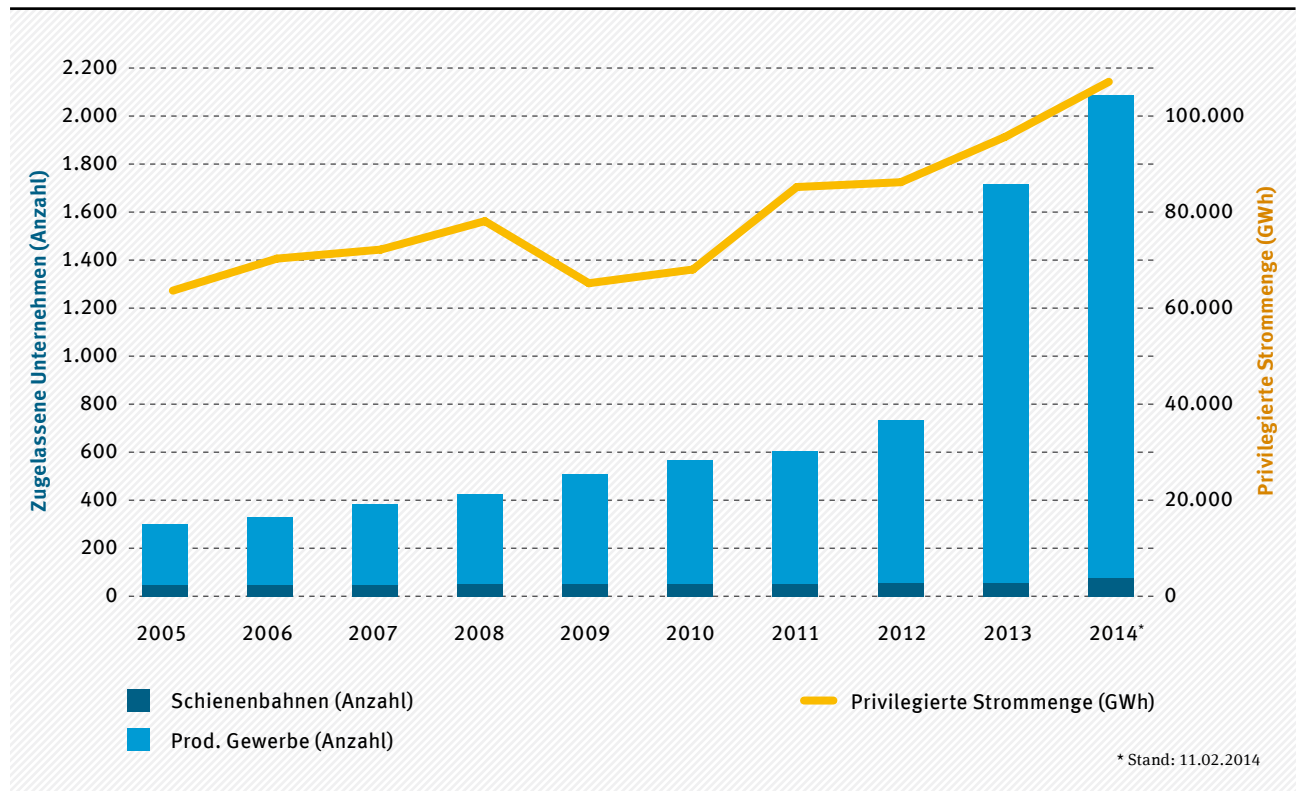
Tabelle 2

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

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

Abbildung 4

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



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

Schienenbahnen müssen bei einer Mindestabnahme von 10 GWh für Fahrstrom nur eine reduzierte EEG-Umlage von 0,05 Cent/kWh zahlen. Für einen 10%-igen Selbstbehalt muss die volle Umlage gezahlt werden (§ 42 EEG). Die Vergünstigung dient der intermodalen Wettbewerbsfähigkeit der Schienenbahnen.

Die Zahl der privilegierten Unternehmen stieg in den letzten Jahren erheblich, ebenso die privilegierte Strom-

menge (vgl. Abbildung 4). 2013 profitierten 1691 Unternehmen und Schienenbahnen von der Begünstigung, die privilegierte Strommenge lag bei insgesamt 94.181 GWh (Stand April 2013)<sup>66</sup>. Zum Vergleich: 2010 betrug die Anzahl der begünstigten Unternehmen lediglich 566 und die begünstigte Strommenge lag bei 80.665 GWh. Der große Zuwachs bei der Zahl der begünstigten Unter-

66 BAFA (2013).

nehmen im Jahr 2013 ist vor allem auf die EEG-Novelle von 2012 zurückzuführen. Sie verringerte die geforderte Stromintensität von 15 % auf 14 % und den erforderlichen Mindeststrombezug von 10 GWh auf 1 GWh.

Die besondere Ausgleichsregelung stellt eine gezielte Begünstigung durch staatliche Regulierung dar und gehört damit zu den impliziten Subventionen ohne direkte Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Die Entlastungen der stromintensiven Unternehmen und Schienenbahnen durch die besondere Ausgleichsregelung beliefen sich im Jahr 2012 auf

//////////////////// 2,7 Mrd. €<sup>67</sup>. //////////////////////

Durch die Entlastung der Industrie und der Schienenbahnen werden die Anreize zu einem effizienten Stromeinsatz deutlich gemindert und mögliche Potentiale für Einsparungen nicht genutzt. Da die Finanzierung des EEG durch eine Umlage erfolgt, führt die Entlastung der Industrie und der Schienenbahnen zwangsläufig zu einer höheren Belastung der nicht-privilegierten Verbraucher<sup>68</sup>. Dies betrifft in erster Linie die privaten Haushalte, jedoch auch Unternehmen, die unter den Schwellenwerten für den Stromverbrauch und die Stromintensität liegen. Dadurch kann es zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen begünstigten und nicht begünstigten Unternehmen kommen. Darüber hinaus bedeutet die ungleiche Belastung der Verbraucher auch eine Entsolidarisierung bei der Finanzierung der Energiewende.

Ohne die besondere Ausgleichsregelung wäre die EEG-Umlage 2012 um 0,63 Cent/kWh<sup>69</sup> geringer gewesen. 2014 betrug die Entlastung durch die besondere Ausgleichsregelung 5,1 Mrd. Euro<sup>70</sup>. Ohne die besondere Ausgleichsregelung wäre die EEG-Umlage 2014 um 1,43 Cent/kWh<sup>71</sup> geringer ausgefallen.

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz wurde 2014 überarbeitet, um eine europarechtskonforme Gestaltung sicherzustellen. Im Juli 2014 wurde das reformierte Gesetz beschlossen. Es beinhaltet auch Änderungen der BesAR und ermöglicht nun Entlastungen für 219 Branchen. Antragsberechtigt sind Unternehmen, deren Stromkostenanteil an der Bruttowertschöpfung bestimmte Grenzen überschreitet. Die privilegierten Unternehmen zahlen die volle EEG-Umlage für die erste Gigawattstunde (Selbstbe-

halt). Für den darüber hinaus gehenden Stromverbrauch ist die Belastung auf 15 % der EEG-Umlage begrenzt. Sie ist jedoch gedeckelt (auf 4 % der Bruttowertschöpfung des Unternehmens bei einer Stromkostenintensität von weniger als 20 % bzw. 0,5 % bei einer Stromkostenintensität von mindestens 20 %). Ungeachtet dieser Regelung müssen privilegierte Unternehmen für jede Kilowattstunde mindestens 0,1 Cent/kWh an EEG-Umlage zahlen, Unternehmen der Nichteisen-Metallbranche mindestens 0,05 Cent/kWh. Unternehmen, die im Jahr 2014 in der besonderen Ausgleichsregelung privilegiert sind, künftig aber nicht mehr antragsberechtigt sein werden, da sie nicht mehr zu den prinzipiell begünstigten Branchen gehören, zahlen ab dem Jahr 2015 für die erste Gigawattstunde die volle EEG-Umlage und im Übrigen mindestens 20 % der EEG-Umlage. Durch die Reform des EEG in 2014 wurde die Begünstigung der privilegierten Unternehmen nur in geringem Maße um 300 Mio. Euro reduziert und betrug 2015 4,8 Mrd. Euro<sup>72</sup>.

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

Damit privilegierte Unternehmen einen angemessenen Kostenbeitrag übernehmen, sollten sie mindestens in Höhe des Merit-Order-Effektes durch die EEG-Umlage belastet werden. In der jetzt gefundenen Regelung zur BesAR ist der Effekt berücksichtigt, indem die ermäßigte EEG-Umlage auf mindestens 15 % der regulären EEG-Umlage begrenzt ist.

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

67 BMWi (2014), S. 103.

68 Durch die höhere Belastung der nicht-privilegierten Verbraucher steigen deren Anreize für einen effizienten Stromeinsatz. Jedoch führt dies nicht zu einer kosten-effizienten Verbesserung der Energieeffizienz.

69 BMWi (2014), S. 103.

70 BMWi (2015), S. 76.

71 a. a. O., S. 77.

72 a. a. O., S. 77.

rechtlichen Voraussetzungen zur Nutzung von Lastmanagement am Strommarkt erfüllen.

Unternehmen, die bisher durch die BesAR begünstigt wurden, ihren Status aber durch die Neuregelung 2014 verlieren, sollten künftig die volle EEG-Umlage zahlen. Eine dauerhafte Vergünstigung von 80 % der EEG-Umlage ist selbst mit Blick auf den Bestandsschutz nicht zu rechtfertigen. Sinnvoll sind höchstens Übergangsregelungen, um den Unternehmen die Anpassung an die höheren Umlagezahlungen zu erleichtern.

### 1.2.12 Eigenstromprivileg des EEG (Industrie)

Selbst erzeugter Strom war bis zur EEG-Reform im Juli 2014 vollständig von der EEG-Umlage befreit, sofern er entweder nicht durch öffentliche Netze geleitet wird oder der Strom in räumlichen Zusammenhang zu der Stromerzeugungsanlage verbraucht wird (§ 37 EEG). Dies betrifft vorrangig die industrielle Eigenstromerzeugung, gilt jedoch gleichermaßen für den Eigenstromverbrauch der privaten Haushalte. Das Eigenstromprivileg galt im Jahr 2012 für 50,3 TWh, das entsprach knapp 10 % des Nettostrombedarfs in Deutschland in 2012. Mit 49,2 TWh entfiel der Großteil der Eigenstromerzeugung auf die Industrie, lediglich 1,2 TWh entfielen auf die Eigenstromerzeugung der PV<sup>73</sup>.

Bei der Eigenstromerzeugung der Industrie handelt es sich überwiegend um Strom aus fossilen Energieträgern. Durch die Befreiung des eigenerzeugten Stroms von der EEG-Umlage sinkt der Anreiz zum Stromsparen bei den begünstigten Unternehmen. Dies ist im Hinblick auf den Klimaschutz negativ zu bewerten. Außerdem verzerrt die Regelung Investitionsentscheidungen zu Gunsten der Eigenstromerzeugung. Auch ein übermäßiger Einsatz von Anlagen der Eigenstromerzeugung ist möglich, denn die Begünstigungen können den Bezug von Strom am Strommarkt in vielen Fällen unattraktiv machen. In Situationen mit viel Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und niedrigen Strompreisen wäre es jedoch für den Klimaschutz sinnvoll, wenn die fossile Eigenerzeugung reduziert wird und nicht die Stromerzeugung von erneuerbaren Energien (Abregelung).

Das Eigenstromprivileg ist eine gezielte Begünstigung durch staatliche Regulierung und stellt daher eine implizite Subvention dar. Die Entlastungen der Industrie durch das Eigenstromprivileg beliefen sich im Jahr 2012 auf

//////////////// 1,6 Mrd. €<sup>74</sup>. //////////////////

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

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

Die Beteiligung des Eigenstromverbrauchs an der EEG-Umlage ist grundsätzlich zu begrüßen, insbesondere weil sie der Entsolidarisierung bei der Finanzierung des EEG entgegengewirkt und sich damit die Akzeptanz der EE-Förderung insgesamt erhöhen kann. Außerdem ermöglicht dies effizientere Entscheidungen über den Bau und den Einsatz von fossilen und erneuerbaren Kraftwerken am Strommarkt. Um diese Effekte zu stärken wäre auch eine höhere Umlagepflicht als 40 % sinnvoll. Bei der Neuregelung der EEG-Umlage für den Eigenstromverbrauch wurde zudem der Bestandsschutz zu großzügig bemessen und verhindert in diesem Zusammenhang auch effizientere Entscheidungen bzgl. der Aufrüstung von Anlagen. Da Erhöhungen bei der EEG-Umlage die Eigenstromprivilegierung vergrößern, würde eine Belastung des Eigenstroms um zukünftige und auch jüngste Steigerungen der EEG-Umlage den Bestandsschutz weiterhin gewährleisten. Aus Umwelt- sowie Klimaschutzgründen sollten sinnvolle Maßnahmen zur effizienten Energienutzung wie die Erzeugung von Strom aus Abwärme oder energiereichen Prozess- oder Abgasen (z. B. Kuppelgase), welche durch eine Neuregelung der Befreiung im EEG erschwert werden, wenn notwendig durch flankierende Instrumente gefördert werden. Hierbei muss gewährleistet sein, dass die Förderhöhe die Umsetzung sinnvoller Maßnahmen ausreichend anreizt, d. h. auch die durch den Wegfall des Befreiungstatbestandes bei der EEG-Umlage entstehenden Kosten ausgeglichen werden.

Einschränkungen des Eigenstromprivilegs könnten den weiteren Zubau kleiner PV-Anlagen gefährden, obwohl diese für die Erreichung der Klimaschutzziele einen Beitrag leisten könnten. Für eine sachgerechte Abstimmung von klimapolitischen Instrumenten sollte ein sinnvoller Ausbau von PV-Anlagen durch die Höhe der Förderung erreicht

73 BMWi (2014), S. 34.

74 Bundesregierung (2012), S. 93.



werden und nicht durch die Befreiung von Umlagen. Deshalb muss die Höhe der Vergütung so angepasst werden, dass der gewünschte PV-Ausbau für kleine und mittelgroße Anlagen möglich ist. Ähnliches gilt für die KWK.

### 1.2.13 Begünstigungen der energieintensiven Industrie bei den Stromnetzentgelten

Die Stromnetzbetreiber erheben für die Netznutzung ein Entgelt. Die Höhe des Entgeltes kann regional sehr unterschiedlich ausfallen. Es wird auf Grundlage der Netzkosten durch Betrieb, Ausbau und Erneuerung berechnet. Für energieintensive Unternehmen sind Ausnahmeregelungen vorgesehen (§ 19 Absatz 2 Satz 2 Stromnetzentgeltverordnung), diese wurden seit der Einführung der Ausnahmeregelungen im Jahr 2005 sukzessive ausgeweitet. Ab August 2011 wurde dann die vollständige Befreiung von den Netznutzungsentgelten eingeführt, die jedoch am 6.10.2015 aus kompetenzrechtlichen Gründen vom Bundesgerichtshof<sup>75</sup> für nichtig erklärt wurde, der damit eine gleichlautende Entscheidung des OLG Düsseldorf vom 8.5.2013<sup>76</sup> bestätigte. Die vollständige Befreiung wurde mit der StromNEV vom 14.08.2013 zugunsten einer gestaffelten Absenkung der Netzentgelte ersetzt. Jetzt gilt für Abnahmestellen mit einer Benutzungstundenzahl von mindestens 7.000 Stunden im Jahr und einem Mindeststromverbrauch von 10 GWh eine gestaffelte Begünstigung. Diese beträgt in Abhängigkeit von der Benutzungstundenzahl zwischen mindestens 10% (ab 8.000 Benutzungstunden) und mindestens 20% (ab 7.000 Benutzungstunden) des regulären Netzentgeltes. Das im März 2013 eingeleitete Verfahren zur Prüfung der Beihilfeeigenschaft der vollständigen Netzentgeltbefreiung<sup>77</sup> ist mit der Neufassung der StromNEV im August 2013 gegenstandslos geworden. Ein Verfahren zur Überprüfung der gestaffelten Ermäßigung wurde bislang nicht eingeleitet. Die Ermäßigung bzw. 2012 noch gültige Befreiung der Industrie vom Netznutzungsentgelt stellt eine gezielte Begünstigung durch staatliche Regulierung dar. Damit gehört sie zu den impliziten Subventionen ohne direkte Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Die Entlastungen der Industrie durch reduzierte Stromnetzentgelte beliefen sich im Jahr 2012 auf

////////// 300 Mio. €<sup>78</sup>. //////////

Damit führte die Ausnahmeregelung 2012 zu einem durchschnittlichen Entgelt für die Industrie von 1,68 Cent/kWh, während Haushaltskunden 6,04 Cent/kWh

zahlten (knapp ein Viertel des Strompreises)<sup>79</sup>. Somit 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 für einen kontinuierlichen Stromverbrauch und ausreichend hohe Stromverbräuche. Die schrittweise Ausweitung der Subvention seit 2009 spiegelt sich durch eine Zunahme der Anträge wieder und beeinflusst die Höhe der Subvention – zusammen mit den Netzkosten – mit. Im Jahr 2013 betrug das Subventionsvolumen bereits 643 Mio. Euro<sup>80</sup>.

Seit August 2011 wird eine Sonderumlage erhoben, um die entgangenen Einnahmen der Netzbetreiber auszugleichen. Über die „§19 Umlage“ werden die Kosten der Netzentgeltvergünstigungen vor allem auf Geringverbraucher und Haushalte abgewälzt, da bei großen Stromverbrauchsmengen ein deutlich niedrigerer Umlagesatz zu zahlen ist. Für 2016 betrug die Umlage für Letztverbraucher, die unter 1.000.000 kWh Strom bezogen haben 0,378 Cent/kWh, während bei Großabnehmern für die über 1.000.000 kWh hinausgehende Strommenge reduzierte Sätze von 0,050 oder 0,025 Cent/kWh gelten<sup>81</sup>.

Begründet wird die Begünstigung mit dem „gleichmäßigen sehr hohen Stromverbrauch“, der „einen wichtigen Beitrag zur Netzstabilität“ leistet<sup>82</sup>. Im Zuge der Energiewende behindern Anreize für einen gleichmäßig hohen Strombezug jedoch die Integration der fluktuierenden erneuerbaren Energien in den Strommarkt. Auch für eine verbesserte Netzstabilität bei zunehmender fluktuierender Einspeisung erneuerbarer Energien sind insbesondere flexible Verbraucher wichtig, die ihren Verbrauch bei geringem Angebot kurzfristig drosseln können und bei einem hohen Stromangebot wieder hochfahren können<sup>83</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.

Auch die Novelle der Stromnetzentgeltverordnung 2013, die die Unternehmen wieder stärker an den Netzkosten beteiligen sollte, führte nicht zu einem substanziellen Abbau der umweltschädlichen Subvention. Grundsätz-

75 Bundesgerichtshof, Beschluss vom 06. Oktober 2015 – EnVR 32/13.

76 OLG Düsseldorf, Beschluss vom 08. Mai 2013 – VI-3 Kart 178/12 (V).

77 EU-KOM (2013).

78 Bundesregierung (2012), S. 96; Übertragungsnetzbetreiber (2016), <https://www.netztransparenz.de/de/Umlage-2012.htm>.

79 BMWi (2014), S. 59.

80 Bundesregierung (2012), S. 96.

81 Festlegung der §19-Umlage nach Aussagen der Übertragungsnetzbetreiber (2016), [https://www.netz-transparenz.de/de/umlage\\_19-2.htm](https://www.netz-transparenz.de/de/umlage_19-2.htm).

82 Deutscher Bundestag (2012b), S. 14.

83 VDE (2012), S. 57; BMWi (2014a), Kapitel 3 und 4.3.

lich 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 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.

#### 1.2.14 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<sup>84</sup> von öffentlichem Raum ein Entgelt – die Konzessionsabgabe – verlangen. Es stellt für die Städte und Gemeinden eine wichtige Einnahmequelle dar. In der Konzessionsabgabenverordnung von 1992 sind die maximal zulässigen Abgabenhöhen vorgeschrieben. Sie sind u. a. abhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinde, der Spannungsebene (bei Strom), der Verwendungsart (bei Gas) und dem Jahresverbrauch. Für Strom beträgt die zulässige Abgabenhöhe bis zu 2,39 Cent/kWh (bei Gemeinden über 500.000 Einwohner), für Gas 0,93 ct/kWh. In der Praxis sind die Abgabenhöhen der Gemeinden sehr unterschiedlich. Sondervertragskunden<sup>85</sup>, die im Jahr mehr als 30.000 kWh Strom verbrauchen und in mindestens zwei Monaten eine Leistung über 30 kW in Anspruch nehmen, müssen gemäß Konzessionsabgabenverordnung deutlich niedrigere Abgabesätze zahlen. Der Höchstbetrag der Konzessionsabgabe für Strom beträgt für sie nur 0,11 Cent/kWh. Die Konzessionsabgabe entfällt unter gewissen Voraussetzungen sogar komplett<sup>86</sup>. Es kann davon ausgegangen werden, dass alle stromintensiven Unternehmen vollständig von

der Konzessionsabgabe befreit sind<sup>87</sup>. Sondervertragskunden, die Gas beziehen, zahlen lediglich 0,03 ct/kWh und ab einem Jahresverbrauch von 5 Mio. kWh entfällt die Konzessionsabgabe komplett.

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>88</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 2012

//////////////////// 3,9 Mrd. €<sup>89</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 Effizienzpotentiale auszuschöpfen und dadurch den Stromverbrauch zu senken<sup>90</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, so dass keine Anreize für einen erhöhten Stromverbrauch bestehen und Effizienzpotentiale genutzt werden. Genauso wie die Netzentgelte, sollten auch die Konzessionsabgaben strommarktkompatibel ausgestaltet sein, so dass z. B. Anlagen für den Eigenverbrauch nicht gegen

84 Die Nutzung besteht in der Verlegung und Betrieb von Energieversorgungsleitungen.  
85 Sondervertragskunden haben keinen Vertrag nach der allgemeinen Anschluss- und Versorgungspflicht beim Grundversorger.

86 Die Konzessionsabgabe entfällt vollständig, sofern der Durchschnittspreis des Sondervertragskunden weniger als der ermittelte Grenzpreis beträgt. Dabei wird der Durchschnittspreis des einzelnen Sondervertragskunden inklusive Stromsteuer, EEG- und KWKG-Umlagen, ohne Umsatzsteuer und Konzessionsabgabe, jedoch einschließlich Vergütung nach §10 StromStG berechnet. Das Statistische Bundesamt berechnet den Grenzpreis als Durchschnittserlös je Kilowattstunde aus der Lieferung von Strom an alle Sondervertragskunden des vorletzten Kalenderjahres ohne Umsatzsteuer. Versorgungsunternehmen und Gemeinden könne höhere Grenzpreise vereinbaren (§2 Absatz 4 KAV).

87 IZES (2009), S. 89.

88 Monopolkommission (2013), S. 231.

89 BMWi (2014), S. 104.

90 Raue LLP (2013), S. 18.

den Strommarkt betrieben werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Konzessionsabgaben eine wichtige Einnahmequelle für die Kommunen sind.

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

Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG)<sup>91</sup> fördert die Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung. Dabei wird aus den Energieträgern gleichzeitig Strom und Wärme erzeugt, so dass der Wirkungsgrad deutlich höher ist als bei Kraftwerken, die Abwärme nicht nutzen. Ähnlich wie beim EEG (vgl. Abschnitt 1.2.11) gibt es zur Förderung von KWK eine Anschluss-, Abnahme- und Vergütungspflicht für in das Netz eingespeisten KWK Strom (§3 KWKG). Die Kosten hierfür werden auf die Verbraucher umgelegt, wobei drei Gruppen von Letztverbrauchern unterschieden werden. Für eine Strommenge bis zu 100.000 kWh betrug die Umlage 2012 für alle Letztverbraucher 0,002 Cent/kWh (Kategorie A). Für 2012 lag die Umlage für die Kategorie A um ein Vielfaches niedriger als in den Jahren zuvor, da aus der Jahresabrechnung 2009 noch nachzuholende Abzüge anfielen. Im Vergleich dazu beträgt die Umlage für 2016 0,445 Cent/kWh<sup>92</sup>. Strommengen, die darüber hinausgehen, werden 2012 mit maximal 0,05 Cent/kWh belastet (Kategorie B). Ein Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, das außerdem einen Stromkostenanteil von mehr als 4 % am Umsatz hat, zahlt maximal 0,025 Cent/kWh (Kategorie C: energieintensive Industrie). In 2016 galt eine Begünstigung erst ab einem Stromverbrauch von 1 GWh und betrug für Kategorie B 0,04 Cent/kWh und für Kategorie C 0,03 Cent/kWh. Begründet wird die gestaffelte Umlage damit, dass zum einen die im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen des Produzierenden Gewerbes vor Standortnachteilen geschützt werden sollten und zugleich aber auch die Haushaltskunden nicht unverhältnismäßig an den Kosten beteiligt würden<sup>93</sup>. Die reduzierten Sätze gelten auch für den schienengebundenen Verkehr und Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Insgesamt ist die Umlage seit 2008 deutlich gesunken, durch die Ausweitung der KWK-Förderung im Rahmen der KWKG-Novelle 2012 jedoch wieder angestiegen.

Durch die reduzierte KWK-Umlage für Unternehmen mit hohem Stromverbrauch besteht eine gezielte Begünstigung durch staatliche Regulierung. Damit gehören die reduzierten Umlagen der Kategorie B und C zu den impliziten Subventionen ohne direkte Auswirkungen auf den

Staatshaushalt. Die Entlastungen der Unternehmen und Schienenbahnen durch die geringere Umlage nach dem KWKG beliefen sich im Jahr 2012 auf

//////////////////// 24 Mio. €. //////////////////////

Enthalten sind hierbei Entlastungen der Kategorie B von 4 Mio. Euro und der Kategorie C von 20 Mio. Euro<sup>94</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 für alle Letztverbraucher dieselbe Umlagehöhe gelten. Auf diese Weise würde die Umlage für Haushalte und kleine Unternehmen sinken.

### 1.2.16 Subventionierung der Kernenergie

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

Wegen der Gesundheits- und Umweltbelastungen aus dem Uranabbau, der ungeklärten Endlagerung der Abfälle, der Gefahr schwerer Störfälle und der möglichen Verbreitung der militärischen Nutzung handelt es sich bei der Kernenergie um eine inhärent umweltschädliche Technik. Auch für den Klimaschutz gibt es effektivere und effizientere Möglichkeiten, die 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>95</sup>.

Die expliziten und impliziten Subventionen der Kernenergie stärken deren Wirtschaftlichkeit und führen dazu, dass sie überhaupt einzelwirtschaftlich rentabel ist. Die Kernenergie erhielt vor allem zu Anfang ihrer Nutzung für die Stromerzeugung hohe explizite Subventionen, insbesondere für die Forschung. Insgesamt flos-

91 Vollständiger Titel: Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung.

92 Übersicht über alle Aufschläge seit 2002 der Übertragungsnetzbetreiber (2016), [https://www.netztransparenz.de/de/Aufschlaege\\_Prognosen.htm](https://www.netztransparenz.de/de/Aufschlaege_Prognosen.htm).

93 Deutscher Bundestag (2002), S. 15.

94 Bundesregierung (2012), S. 93.

95 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 (Wallner, A. (2011), S. 2ff.).

sen seit dem Beginn der Förderung bis 2010 gut 82 Mrd. Euro<sup>96</sup> an öffentlichen Ausgaben des Bundes und der Länder in den Bereich der Kernenergie. Damit wurde die Kernenergie insgesamt deutlich stärker gefördert als beispielsweise die erneuerbaren Energien und die Energieeffizienz, die seit dem Jahr 1974 nur gut 6 Mrd. Euro an Forschungsförderung erhielten<sup>97</sup>.

Im Jahr 2012 standen mehr als 360 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt für die kerntechnische Sicherheit und Entsorgung und die Beseitigung kerntechnischer Anlagen zur Verfügung<sup>98</sup>. Zusätzlich wird die Kernkraft in erheblichem Umfang mit impliziten Subventionen gefördert. Insbesondere die Regelungen zur Haftung bei Unfällen in Kernkraftwerken sowie zu den – von den Kernkraftbetreibern gebildeten – Rückstellungen stellen implizite Subventionen in Milliardenhöhe dar.

Dem Verursacherprinzip folgend, müsste der Verursacher der Risiken aus der Kernkraftnutzung die volle Haftung übernehmen. Zwar haftet der Betreiber eines Kernkraftwerks einschließlich der Muttergesellschaft bei einem Unfall mit seinem gesamten Vermögen. Allerdings müssen zur Deckungsvorsorge an liquiden Mitteln nur 2,5 Mrd. Euro verfügbar sein (davon 256 Mio. Euro aus der Haftpflichtversicherung des Betreibers und 2,244 Mrd. Euro aus der Deckungszusage der Betreibergemeinschaft). Über diesen Betrag hinaus liegt keine Zahlungssicherheit vor – im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Betreibers muss der Staat für den restlichen Schaden aufkommen. Eine höhere Deckungssumme über Haftpflichtversicherungen ist unter ökonomischen Aspekten nicht möglich, da die Eintrittswahrscheinlichkeit und das Ausmaß eines Störfalls kaum kalkulierbar sind. Außerdem sind die möglicherweise sehr hohen Kosten schwierig versicherbar. Schätzungen zufolge könnte ein nuklearer Unfall einen Schaden in Höhe von 6.090 Mrd. Euro verursachen<sup>99</sup>. Praktisch sind nukleare Katastrophenfälle damit nicht versicherbar<sup>100</sup>. Der Betreiber trägt das Risiko damit nur zu einem geringen Teil, die Kosten des verbleibenden Risikos übernimmt der Staat (und damit die Gesellschaft), der auf diese Weise die Kernenergie implizit subventioniert<sup>101</sup>. Eine Quantifizierung dieser Subvention ist äußerst schwierig.

Schätzungen der Begünstigung durch die begrenzte Versicherungspflicht für Kernkraftanlagen schwanken – umgerechnet auf die Stromerzeugung – zwischen 0,139 €/kWh und 67,3 €/kWh<sup>102</sup>.

Hinzu kommen Begünstigungen in Gestalt der Rückstellungen für die spätere Stilllegung und Entsorgung der Kernkraftanlagen. Die Betreiber sammeln die Rückstellungen über 25 Jahre an und reduzieren dabei ihr zu versteuerndes Einkommen. Ab dem 26. Jahr<sup>103</sup> entsteht der Betreibergesellschaft bis zum Zeitpunkt der Stilllegung außerdem ein Zinsgewinn<sup>104</sup>. Eine genaue Quantifizierung der Begünstigung aus Rückstellungen ist zurzeit nicht möglich. Auf Basis einer vereinfachten Modellrechnung schätzt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) den Vorteil des Zinsgewinnes, der mit der derzeitigen Rückstellungspraxis verbunden ist, auf jährlich mindestens 175 Mio. Euro<sup>105</sup>. Die Rückstellungen können die Unternehmen darüber hinaus zur Finanzierung von Unternehmensaktivitäten jedoch weiter verwenden. Dabei entsteht ein Innenfinanzierungsvorteil, der nach einer Methodik des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)<sup>106</sup> zusammen mit dem Zinseffekt aus vergangenen Jahren auf ca. 3,38 Mrd. Euro<sup>107</sup> im Jahr 2010 geschätzt werden kann.

Derzeit plant die Bundesregierung, einen Fonds zur Finanzierung der atomaren Zwischen- und Endlager einzurichten. Die Betreiber von Atomkraftwerken werden gegen Einzahlung in den Fonds von der Pflicht zur Zwischen- und Endlagerung befreit, hierfür wird künftig der Bund in der Verantwortung stehen. Falls die Entsorgungskosten höher ausfallen würden als derzeit geplant, würden die Steuerzahler für die Kosten aufkommen müssen.

Zwar ist es wegen der angeführten Schwierigkeiten nicht möglich, die Höhe der Subventionierung der Kernkraft insgesamt genau zu bestimmen. Bisherige Schätzungen deuten jedoch darauf hin, dass ohne die hohe implizite Subventionierung – insbesondere die Begrenzung der Deckungsvorsorge der Haftung – die Kernenergie als Energieträger nicht konkurrenzfähig wäre<sup>108</sup>.

96 Unter Einbeziehung von Steuervergünstigungen und impliziten Subventionen errechnet das FÖS insgesamt Subventionen bis heute von gut 200 Mrd. Euro. (Preisbasis von 2010) (Meyer, B. und Küchler, S. (2010), S. 5).

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

98 BMBF (2014), S. 489.

99 Versicherungsforen Leipzig (2011), S. 94 f.

100 a. a. O., S. 103.

101 Hausner und Simon (2006).

102 Die Mehrkosten durch eine – rein fiktive, da die Schäden wie beschrieben nicht versicherbar sind – sachgerechte Versicherungsprämie hängen stark von dem angenommenen Zeitraum ab, in der das Geld zur Verfügung gestellt würde (10 bis 100 Jahre) sowie der Anzahl der versicherten KKW einzeln oder innerhalb eines Pools (Versicherungsforen Leipzig (2011), S. 103).

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

104 Fouquet, D. und von Uexküll, O. (2003); Meyer, B. und Küchler, S. (2010), S. 72.

105 DIW (2007), S. 39.

106 Meyer, B. u. a. (2009), S. 52ff.; Meyer, B. und Küchler, S. (2010), auf Grundlage der

Daten aus Bundesdrucksache 17/5322, S. 16; Küchler, S. u. a. (2014), S. 22ff.

107 Für die Berechnung des Innenfinanzierungsvorteils legt FÖS einen Zinssatz von 3 % bzw. für den Zinseffekt 6,7 % zu Grunde.

108 Irrek (2007).



Seit 2011 wird eine Steuer auf Kernbrennstoffe erhoben. Sie wurde u. a. damit begründet, die Betreiber von Atomkraftwerken an den gesellschaftlichen Kosten der Atomenergie zu beteiligen und die Chancengleichheit auf dem Strommarkt zu verbessern<sup>109</sup>. Damit ist die Steuer auf Kernbrennstoffe ein Schritt in die richtige Richtung. Jedoch ist sie bis Dezember 2016 befristet und derzeit ist keine Fortführung geplant.

### 1.2.17 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, kriegsereignisse oder den Konkurs des Geschäftspartners. Auf diese Weise fördert der Staat die deutschen Exportgeschäfte auf schwierigen und risikoreichen Märkten. Sie ermöglichen sowohl die Erschließung neuer Märkte als auch die Aufrechterhaltung bestehender Geschäftsbeziehungen<sup>110</sup>.

Der Staat sichert durch die Exportkreditgarantien in der Regel Risiken ab, die privatwirtschaftliche Versicherungen nicht übernehmen können oder nicht zu wirtschaftlichen Konditionen anbieten. Dabei trägt die Bundesregierung die haushaltsrechtliche Verantwortung und entscheidet in einem Interministeriellen Ausschuss über die Deckungspolitik und die Übernahme von Garantien. Gewinne durch eingekommene Risikoprämien und Verluste bei Zahlungsausfällen gehen direkt in den Bundeshaushalt ein<sup>111</sup>. Insgesamt betrug 2012 der Ermächtigungsrahmen 135 Mrd. Euro (2014: 165 Mrd. Euro)<sup>112</sup>. Dies ist der jährlich vom Haushaltsausschuss festgelegte Maximalbetrag, bis zu dem Exportkreditgarantien übernommen werden dürfen. Tatsächlich abgesichert wurden im Jahr 2012 deutsche Exporte im Wert von 29,1 Mrd. Euro<sup>113</sup>. Mit der Durchführung sind die Unternehmen Euler Hermes Deutschland AG<sup>114</sup> und PwC beauftragt<sup>115</sup>.

Bei den Exportkreditgarantien handelt es sich um eine Subvention, da der Staat eine Versicherungsleistung gewährt, die der Markt nicht oder zumindest nicht zu dem betreffenden Preis bereitstellt. Dies wird auch dadurch

deutlich, dass etwa 61 % der Unternehmen die hermesgedeckten Exporte ohne die Bürgschaft nicht durchgeführt hätten<sup>116</sup>. Zusätzliche Vorteile ergeben sich, da die Unternehmen mit der Zusage einer Exportkreditgarantie günstigere Finanzierungsmöglichkeiten erhalten.

Neben den Voraussetzungen für eine Förderung wie die „risikomäßige Vertretbarkeit“ und der „Förderwürdigkeit“<sup>117</sup> berücksichtigt die Bundesregierung auch ökologische und soziale Auswirkungen der Projekte. Dabei finden die Regelungen des OECD Common Approach für die Umweltprüfung von gedeckten Exportgeschäften Anwendung<sup>118</sup>. Dennoch werden auch umweltschädliche Techniken gefördert wie die Energiegewinnung aus Kohle oder bis Juni 2014 aus Atomkraft<sup>119</sup>. 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. Im Jahr 2012 betrugen die Exportkreditgarantien für fossile Energien 443 Mio. Euro und sind damit seit dem Jahr 2008 erheblich gesunken. Eine Quantifizierung der umweltschädlichen Subventionen durch Hermes-Deckungen ist nicht möglich. Zum einen wäre eine Prüfung aller subventionierten Exporte auf ihre Umweltwirkungen notwendig, um den umweltschädlichen Anteil zu bestimmen. Zum anderen ist der Vorteil für Unternehmen schwer zu quantifizieren, da die Bundesregierung eine Versicherungsleistung ermöglicht, für die es keinen Marktpreis gibt.

Im Juni 2014 hat die Bundesregierung entschieden, grundsätzlich keine Exportkreditgarantien für Anlagen zur nuklearen Stromerzeugung zu übernehmen. Im Hinblick auf das Ziel einer nachhaltigen, umweltfreundlichen Energieversorgung sollte die Bundesregierung ebenfalls Exportkreditgarantien für Kohlekraftwerke ausschließen<sup>120</sup>. Auch in anderen Bereichen sind die Vorgaben für die Exportkreditgarantien aus Sicht des Umweltschutzes kritisch zu überprüfen. So wurden z. B. über Exportkreditgarantien Stallanlagen für Legehennen in der Ukraine gefördert, die weder deutschen noch EU-Vorgaben entsprechen<sup>121</sup>.

109 Deutscher Bundestag (2010a), S. 5602 und S. 5603.

110 Euler Hermes Deutschland AG (ohne Jahr), S. 4 f.

111 Felbmayr, G. u. a. (2012), S. 20.

112 Hermes Deutschland AG (2012), S. 2; Hermes Deutschland AG (2014), S. 2.

113 Hermes Deutschland AG (2012), S. 10.

114 Daher auch der Begriff „Hermesdeckung“.

115 Felbmayr, G. u. a. (2012), S. 20.

116 Felbmayr, G. u. a. (2011), S. 23.

117 Diese liegt neben einem generellen Exportinteresse z. B. in der Sicherung von Arbeitsplätzen, in Erwägungen zur Strukturpolitik oder Zielen der Außenpolitik.

118 Euler Hermes Deutschland AG (2012), S. 2.

119 Von 2001 bis 2009 galten neben den OECD-Umweltleitlinien auch die nationalen Hermes-Umweltleitlinien. Diese schlossen Exportförderung von Nukleartechnologien aus (Deutscher Bundestag (2011), S. 2).

120 Inzwischen schließen auch nationale und internationale Förderbanken die Finanzierung von Kohlekraftwerken aus Gründen des Umwelt-, Gesundheits- und Klimaschutzes aus oder lassen sie nur noch unter restriktiven Bedingungen zu. So will z. B. die Europäische Investitionsbank nur noch Kraftwerke mitfinanzieren, die maximal 550 Gramm Kohlendioxid je Kilowattstunde emittieren. Dies bedeutet de facto das Aus für die Finanzierung von Kohlekraftwerken, solange keine – in ihren Umweltwirkungen umstrittene – CCS Technik eingesetzt würde.

121 Deutscher Bundestag (2012c), S. 5.



## 2 Verkehr



### 2.1 Wirkungen auf die Umwelt

Die durch den Verkehr verursachten Umweltschäden sind vor allem auf die verkehrsbedingten Emissionen und die Flächeninanspruchnahme zurückzuführen. Der Verkehr trug in Deutschland im Jahr 2014 wesentlich zu Emissionen von Kohlendioxid (18 %)<sup>122</sup>, Kohlenmonoxid (27 %), Stickstoffoxiden (40 %), flüchtigen Kohlenwasserstoffen (9 %), Staub (15 %), Feinstaub (23 %)<sup>123</sup> und Lärm bei, die vielfältige Umwelt- und Gesundheitsschäden zur Folge haben. Der Verkehrssektor ist der einzige Sektor, der seit 1990 fast nichts zur Emissionsminderung von Treibhausgasen beigetragen hat: Mit 163,6 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente liegen sie nur minimal unter dem Wert von 1990 (164,3 Mio. Tonnen). Zu begrüßen ist daher, dass der Klimaschutzplan 2050 verbindliche Minderungsziele für Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor von 42–40 % in 2030 gegenüber 1990 vorsieht<sup>124</sup>.

Der Großteil der verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen stammt aus dem Straßenverkehr ebenso wie fast sämtliche Luftschadstoffe des Transportsektors. Der

Straßenverkehr ist inzwischen Deutschlands größter Emittent von Stickstoffoxiden. Die Emissionen an Stickstoffoxiden und flüchtigen Kohlenwasserstoffen des Verkehrs tragen wesentlich zur Ozonbelastung in bodennahen Luftschichten bei. Stickstoffoxide sind außerdem in hohem Maße für die Versauerung und Eutrophierung terrestrischer und einiger Gewässer-Ökosysteme und den nachfolgenden Verlust an Biodiversität mit verantwortlich. Die verkehrsbedingten Luftschadstoffemissionen gefährden außerdem in erheblichem Ausmaß die menschliche Gesundheit. So schädigen erhöhte Feinstaubkonzentrationen in Innenstädten, zu denen der Verkehr maßgeblich beiträgt, die Gesundheit der Menschen – etwa in Gestalt vermehrter Atemwegserkrankungen. Die – u. a. 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, Herzkrankheit, Lungenkrebs und chronische wie akute Atemwegserkrankungen (einschließlich Asthma) bei.<sup>125</sup> Darüber hinaus verursacht der Verkehr bedeutende Lärmprobleme. Menschen können durch Lärm nicht nur erheblich belastigt und in ihrer Kommunikation und Entspan-

<sup>122</sup> Berechnungen nach UBA (2016).

<sup>123</sup> Berechnungen nach UBA (2016a).

<sup>124</sup> BMUB (2016a), S. 47 ff.

<sup>125</sup> WHO (2016), S. 20.



nung 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>126</sup>.

Da unter den derzeitigen Bedingungen in Zukunft die Verkehrsleistung weiter wachsen dürfte, ist es umso wichtiger, dieses Wachstum zu verringern und den Anteil emissionsarmer Verkehrsträger zu erhöhen.

Der Verkehr trägt infolge des Verkehrswegebbaus auch zur Flächeninanspruchnahme und Landschaftszerstörung bei (vgl. Kapitel 3.1). Die damit verbundenen Habitatbeeinträchtigungen und -fragmentierungen sind eine bedeutende Ursache des fortwährenden Verlustes an Biodiversität<sup>127</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<sup>128</sup>. Dieser Trend zum Pkw zieht negative ökologische Folgewirkungen nach sich. Die Verkehrsinfrastruktur beeinflusst so – neben anderen Faktoren – wesentlich die Anteile der Verkehrsträger an der Verkehrsleistung sowie das gesamte Verkehrsaufkommen<sup>129</sup>.

Die Subventionen im Verkehrsbereich tragen auf unterschiedliche Weise zur Belastung der Umwelt bei. Die Begünstigung von Kraftstoffen oder Antriebstechniken mit vergleichsweise schlechten Umwelteigenschaften senkt deren Kosten und steigert so ihren Anteil an der gesamten Verkehrsleistung. Ein Beispiel hierfür ist die Steuerbegünstigung von Dieselmotoren gegenüber Ottomotoren (vgl. Abschnitt 2.2.1). Auch bewirken subventionsbedingt niedrige Kraftstoff- oder Nutzungskosten, dass nur geringe Anreize für die Investition in innovative, effiziente Antriebstechniken oder zum Kauf verbrauchs- und emissionsarmer Fahrzeuge bestehen – z. B. in der Binnenschifffahrt (vgl. Abschnitt 2.2.5) oder bei der pauschalen Besteuerung der privaten Nutzung der Dienstwagen (vgl. Abschnitt 2.2.7).

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

## 2.2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen im Verkehrssektor

### 2.2.1 Energiesteuervergünstigung für Dieselmotoren

Die niedrigere Besteuerung des Dieselmotors begünstigt bei ihrer Einführung den gewerblichen Straßengüterverkehr, denn zu dieser Zeit gab es kaum Pkw mit Dieselmotoren. Mittlerweile beträgt in Deutschland der Anteil an Diesel-Pkw im Bestand jedoch 31,2 % im Jahr 2014<sup>130</sup>. Auch diese Pkw nutzen den niedrig besteuerten Diesel. Um die ungerechtfertigte steuerliche Vergünstigung für Diesel-Pkw auszugleichen, unterliegen diese zwar einer höheren Kfz-Steuer, dennoch hat sich in Deutschland der Anteil an Diesel-Pkw im Bestand von 14,5 % im Jahr 2001 bis zum Jahr 2014 mehr als verdoppelt<sup>131</sup>.

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

Bei einem Dieselmotorenverbrauch von knapp 40 Mrd. Liter im Jahr 2012<sup>132</sup> ergibt die Begünstigung von Dieselmotoren gegenüber Ottomotoren einen jährlichen Steuerausfall von

////////// 7,353 Mrd. €<sup>133</sup> //////////

126 UBA (2013b), S. 48.

127 BfN (2005); BfN (2011).

128 UBA (2010), S. 10.

129 EEA (2007), S. 12/13. Die Europäische Umweltagentur kommt in dem aktuellen Bericht zu Verkehrssubventionen in Europa zu dem Ergebnis, dass insbesondere der Straßenverkehr in der EU von aus öffentlichen Haushalten finanzierten Verkehrswegen jährlich mit einem dreistelligen Milliardenbetrag profitiert.

130 KBA (2014). Es bleibt abzuwarten, wie sich die Neuzulassungen von Dieselmotoren nach den Diskussionen über hohe Schadstoffemissionen mittelfristig entwickeln.

131 KBA (2014).

132 Statistisches Bundesamt (2015).

133 Bei der Berechnung der Subventionshöhe wird der derzeit gültige Steuersatz für Benzin auch für Dieselmotoren angesetzt. Die Besteuerung folgt damit dem Prinzip, für einen Liter Kraftstoff denselben Steuersatz anzuwenden. Diese Summe berücksichtigt nicht die zusätzlich entstandenen Umsatzsteuerausfälle.



Durch den bis heute jährlich steigenden Verbrauch von Dieselmotoren steigt die Subventionshöhe seit 2006 kontinuierlich an (vgl. Abbildung 5). Aus Umweltschutzsicht ist die Energiesteuervergünstigung für Dieselmotoren kritisch zu beurteilen, denn sie verringert den Anreiz, verbrauchsarme Pkw zu kaufen. Außerdem belastet ein Diesel-Pkw (bis EURO 5) die Luft deutlich mehr mit Stickstoffoxidemissionen als ein Benzinmotor. Mit der Einführung des EURO 6 Standards (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)<sup>134</sup> 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 Dieselmotoren im praktischen Fahrbetrieb geben. Auch bei der Feinstaubbelastung stellen Diesel-Pkw, die noch nicht über einen Partikelfilter verfügen, wegen der gesundheitsschädlichen Wirkung von Feinstäuben im Vergleich zum Otto-Pkw ein wesentlich höheres Risiko für die Gesundheit dar. 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 Diesel Pkw. Durch die zukünftige Gesetzgebung werden die Partikelemissionen aus direkteinspritzenden Ottomotoren jedoch angeglichen. Es zeichnet sich ab, dass diese auch mit Partikelfiltern ausgestattet werden. Nicht zuletzt aus klimapolitischer Sicht ist die steuerliche Vergünstigung in Höhe von 18,41 Cent/l nicht gerechtfertigt, denn Dieselmotoren haben aufgrund ihrer größeren Dichte einen höheren Kohlenstoffgehalt als Benzin und erzeugt bei der Verbrennung pro Liter etwa 13 % höhere CO<sub>2</sub>-Emissionen.

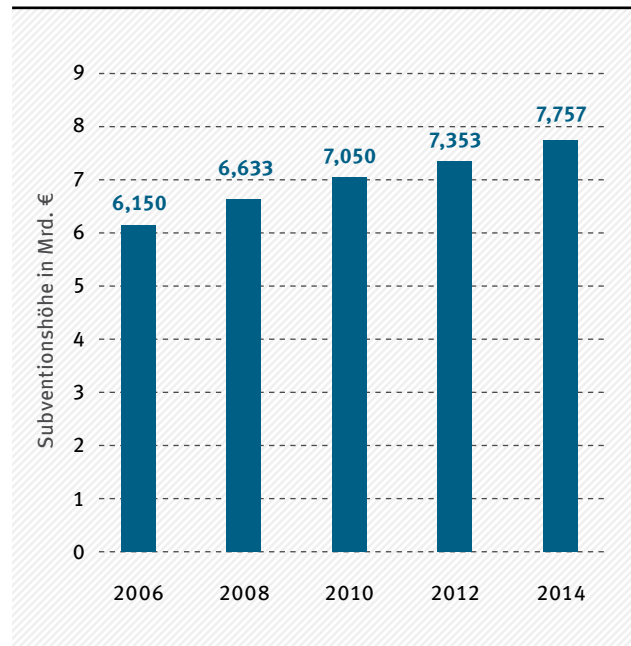
Wegen dieser negativen Auswirkungen auf die Umwelt ist die Ermäßigung des Dieselsteuersatzes schrittweise abzuschaffen und der Dieselsteuersatz zumindest auf das Niveau des Benzinsteuersatzes anzuheben<sup>135</sup>. Da Dieselmotoren einen höheren CO<sub>2</sub>-Ausstoß verursacht, wäre sogar ein Dieselsteuersatz angemessen, der über

<sup>134</sup> 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 RDE-Faktoren noch einmal verschärft werden.

<sup>135</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.

Abbildung 5

### Energiesteuervergünstigungen für Dieselmotoren (2006–2014)



Quelle: UBA

dem Steuersatz für Benzin liegt. Würde man die Energiesteuer zu 50 % am Energiegehalt und zu 50 % an den CO<sub>2</sub>-Emissionen bemessen, so ergäbe sich bei einem Steuersatz für Benzin von 65,45 Cent/l entsprechend für Diesel ein Steuersatz von 73,28 Cent/l.

Bei Wegfall der Energiesteuervergünstigung für Dieselmotoren entfielen der Grund für eine höhere Kfz-Besteuerung von Diesel-Pkw. Daher ist parallel zur Anhebung der Energiesteuer für Dieselmotoren 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 in Zukunft mindestens auf Basis eines realitätsnäheren Messzyklus (WLTP/WLTC) bemessen werden. Aus dem gleichen Grund empfiehlt das UBA in Zukunft für die Ermittlung der Luftschadstoffe 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. Ihre Höhe beträgt 30 Cent je Kilometer einfacher Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort. Dies senkt die Steuerlast, sobald der Werbungskosten-Pauschbetrag von 1.000 Euro pro Jahr überschritten ist. Eine vergleichbare Steuerentlastung gibt es in den meisten anderen EU-Ländern nicht.

Die Entfernungspauschale unterstützt das Wachstum des Verkehrsaufkommens sowie den Trend zu langen Arbeitswegen und zur Zersiedlung der Landschaft. Sie begünstigt vor allem den Pkw-Verkehr, da das Angebot öffentlicher Verkehrsmittel besonders in Gegenden mit niedriger Siedlungsdichte sehr eingeschränkt ist und deshalb für viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine Alternative darstellt. Zwei Drittel aller Berufspendler nutzten im Jahr 2012 den Pkw für den Weg zur Arbeitsstelle, in ländlichen Regionen waren es sogar 72 %<sup>136</sup>. Die Entfernungspauschale wirkt damit dem Klimaschutz entgegen und trägt zur Belastung mit Luftschadstoffen und Lärm bei. Die Flächeninanspruchnahme infolge der Zersiedlungsprozesse ist außerdem eine wichtige Ursache für den Verlust an Biodiversität und hat weitere umweltschädliche Wirkungen (vgl. Kapitel 3.1).

Die Steuerausfälle als Folge der Entfernungspauschale betragen laut einer Schätzung des BMF im Jahr 2012

////////// 5,1 Mrd. €. //////////

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

Im Jahr 2007 wurde eine Regelung eingeführt, nach der die Entfernungspauschale erst ab 20 Entfernungskilometer gewährt wurde. Das Bundesverfassungsgericht stellte jedoch die Verfassungswidrigkeit dieser Regelung fest, da der vom Gesetzgeber genannte Grund der Haushaltskonsolidierung für eine verfassungskonforme Begründung der Neuregelung nicht ausreiche. Daraufhin nahm der

Bundesgesetzgeber diese Regelung zurück und stellte die bis 2007 geltende Rechtslage wieder her. Eine andere Gestaltung der Entfernungspauschale war und ist jedoch auch nach dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts möglich. Dieses hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Umgestaltung der Entfernungspauschale unter umweltpolitischen Aspekten den Begründungsanforderungen der Verfassung genügen könne.

Die Rücknahme der ab 2007 geltenden Neuregelung der Entfernungspauschale in Verbindung mit der Wiedereinführung der Absetzbarkeit der Kosten für die Fahrt zur Arbeit schon ab dem ersten Kilometer stellt aus Umweltschutzsicht einen Rückschritt dar. Um die Anreize zu umweltbelastendem Verhalten zu beseitigen, sollte die Entfernungspauschale vollständig entfallen. Eventuell entstehende unzumutbare Härten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit sehr hohem Anteil der Wegekosten am Einkommen könnte der Gesetzgeber vermeiden, indem er Wegekosten zwischen Wohn- und Arbeitsort als außergewöhnliche Belastung bei der Einkommensteuer steuermindernd anerkennt. Diese Art der Härtefallregelung sollte greifen, soweit die Aufwendungen für den Arbeitsweg – allein oder zusammen mit anderen außergewöhnlichen Belastungen – die jeweilige zumutbare Belastungsgrenze<sup>137</sup> übersteigen. Dies würde gezielt jene Arbeitnehmer entlasten, die relativ zu ihrem Einkommen sehr hohe Fahrtkosten aufwenden müssen, z. B. weil sie aus sozialen oder beruflichen Gründen lange Arbeitswege in Kauf nehmen müssen.

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

Modellrechnungen zeigen, dass eine Abschaffung der Entfernungspauschale die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2030 um 2,6 Mio. Tonnen pro Jahr reduzieren könnte<sup>138</sup>. Um die Steuerlast insgesamt nicht zu erhöhen, ließen sich parallel die Einkommensteuersätze senken. Damit wären Bürgerinnen und Bürger entlastet, während die positiven Effekte für den Klimaschutz größtenteils erhalten blieben<sup>139</sup>.

137 Die zumutbare Belastung richtet sich individuell nach der Höhe der Einkünfte und den Familienverhältnissen. Sie liegt derzeit zwischen 1 % und 7 % des Gesamtbetrags der Einkünfte.

138 Matthes, F. u. a. (2008), S. 269ff.

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

136 Deutscher Bundestag (2015), S. 7.

### 2.2.3 Energiesteuerbefreiung des Kerosins

Im Gegensatz zu den von Kraftfahrzeugen und der Bahn verwendeten Kraftstoffen ist das im gewerblichen Luftverkehr eingesetzte Kerosin von der Energiesteuer befreit<sup>140</sup>. Dies widerspricht dem Prinzip der steuerlichen Gleichbehandlung und führt zu Wettbewerbsverzerrungen. Außerdem verursacht die Kerosinsteuerbefreiung hohe Umweltbelastungen, indem sie das Wachstum des Luftverkehrs fördert und die ökonomischen Anreize verringert, verbrauchsarme Flugzeuge zu entwickeln und einzusetzen. Besonders bedeutsam ist der Abbau der Kerosinsteuerbefreiung für den Klimaschutz. Die Emissionen des Luftverkehrs sind wegen der Emissionshöhe erheblich klimaschädlicher als bodennahe Emissionen<sup>141</sup>. Dafür sind insbesondere Wasserdampf und Stickstoffoxide verantwortlich, die – falls sie in großer Höhe in die Atmosphäre gelangen – deutlich klimawirksamer sind als am Boden. Die Luftverkehrsleistung wächst zudem erheblich schneller als der emissionsmindernde technische Fortschritt in der Luftfahrzeug- und Triebwerksentwicklung.

Grundsätzlich ist Kerosin nach dem im Energiesteuergesetz dafür vorgesehenen Steuersatz in Höhe von 65,45 Cent/l zu besteuern<sup>142</sup>. Laut Subventionsbericht der Bundesregierung führte die Steuerbefreiung des Kerosins im Jahr 2012 zu Steuermindereinnahmen im Umfang von 500 Mio. Euro<sup>143</sup>. Berücksichtigt ist hierbei nur der Treibstoffverbrauch für den inländischen Luftverkehr, da derzeit nur dieser nach dem Europa- und dem Völkerrecht besteuert werden darf. Ökonomisch betrachtet stellt jedoch auch die Energiesteuerbefreiung von Kerosin, das bei Flügen zu ausländischen Zielen verwendet wird, eine Subvention dar. Daher ist es sinnvoll, bei der Berechnung des Subventionsvolumens das gesamte, im Inland abgesetzte Kerosin für den gewerblichen Luftverkehr zugrunde zu legen<sup>144</sup>.

Insgesamt verursacht die Befreiung des Luftverkehrs von der Energiesteuer bei einem Inlandsabsatz von 8,66 Mio. Tonnen Kerosin<sup>145</sup> für die zivile Luftfahrt im Jahr 2012 einen Steuerausfall von

//////////////////// **7,083 Mrd. €.** //////////////////////

140 § 27 (2) EnergieStG.

141 UBA (2012).

142 EnergieStG § 2, Abs. 1, Nr. 3. Der Steuersatz setzt sich aus 50,11 Cent/l Verbrauchsteueranteil und 15,34 Cent/l Ökosteuerteil zusammen.

143 BMF (2013), S. 242.

144 Auch bei der praktischen Umsetzung der Kerosinsteuer sollte – analog zur Besteuerung von Diesel und Benzin – die im Inland abgesetzten Kraftstoffe Grundlage der Besteuerung sein. Dies vermeidet eine komplizierte Zurechnung, welcher Anteil des Kerosins im Inland und welcher im Ausland verbraucht wurde. Bei einheitlichem Vorgehen aller Länder wäre außerdem sichergestellt, dass keine Doppelbesteuerung entsteht.

145 BAFA (2013a).

Lange galt ein EU-weites Verbot einer Kerosinbesteuerung. Die EU-Energiesteuerrichtlinie von 2003<sup>146</sup> erlaubt mittlerweile jedoch die Besteuerung des Kerosins für Inlandsflüge sowie zwischen Mitgliedstaaten, falls dafür bilaterale Abkommen vorliegen. Grundsätzlich ist demnach auch eine EU-weite Kerosinsteuer möglich. Allerdings bestehen von Seiten einiger Mitgliedstaaten starke Widerstände, so dass – verstärkt durch das Einstimmigkeitsprinzip in Steuerfragen – die Einführung einer EU-weiten Steuer schwer durchsetzbar ist.

Auf internationaler Ebene 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.

Trotz der bestehenden Schwierigkeiten ist zur steuerlichen Gleichbehandlung der Verkehrsträger eine möglichst weiträumige – zumindest EU-weite – Kerosinsteuer anzustreben. Sollte sich der im deutschen Steuerrecht für Kerosin vorgesehene Energiesteuersatz von 65,45 Cent/l nicht realisieren lassen, wäre der Mindeststeuersatz der EG-Energiesteuerrichtlinie von 30,2 Cent/l zu erheben. Durch die Einführung einer Kerosinsteuer in Höhe von 65,4 Cent/l könnten im Jahr 2020 20 Mio. Tonnen Treibhausgasemissionen vermieden werden<sup>147</sup>.

Die Besteuerung des Kerosins sollte zusätzlich zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem erfolgen. Während der Emissionshandel dem Klimaschutz dient, handelt es sich bei der Kerosinsteuer primär um eine rein fiskalisch begründete Verbrauchsteuer. In der Kerosinsteuer enthalten ist auch ein Ökosteuerteil. 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 Klimawirkungen des Luftverkehrs wie die Veränderung der natürlichen Wolkenbildung. Darüber hinaus leistet er wegen seiner auf den Klimaschutz beschränkten Zielsetzung keinen Beitrag zur Internalisierung externer Kosten, die durch die sonstigen negativen Umweltwir-

146 Art. 14, 2003/96/EG.

147 Matthes, F. u. a. (2009), S. 85.

kungen des Luftverkehrs entstehen (z. B. Beeinträchtigung der Luftqualität durch den Ausstoß von Stickstoffoxiden und Belastungen durch Fluglärm).

Ein erster Schritt zur Besteuerung des Luftverkehrs und damit zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern war die Einführung der Luftverkehrssteuer zum 01.01.2011. Differenziert nach Streckenlänge wurde 2014 pro Ticket eine Steuer von 7,50 Euro, 23,43 Euro oder 42,18 Euro erhoben. Die Höhe der Luftverkehrssteuer ist an die Versteigerungserlöse des EU-Emissionshandels gekoppelt. Die Sätze werden jährlich neu festgelegt, so dass der Beitrag des Luftverkehrs zur Haushaltskonsolidierung eine Mrd. Euro nicht übersteigt. Der Bund hat durch die Luftverkehrssteuer im Jahr 2014 rund 983 Mio. Euro<sup>148</sup> eingenommen.

#### 2.2.4 Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge

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

Die Subventionierung des Luftverkehrs durch die Mehrwertsteuerbefreiung beträgt im Jahr 2012

//////////////// 4,763 Mrd. €<sup>149</sup>. //////////////////

Für die Mehrwertsteuerbefreiung des internationalen Luftverkehrs ist eine EU-weite Lösung sinnvoll, um einheitliche Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Verkehrsträger zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen durch Abwanderung von Passagieren zu vermeiden. Möglich wäre dies durch eine Reform der EU-Mehrwertsteuerlinie. Würde die Gesetzeslage so verändert, dass im Land des Abfluges die Mehrwertsteuer für den gesamten Flug erhoben werden könnte, so hätte dies eine beträchtliche ökologische Lenkungswirkung bei geringem administrativen Aufwand. Eine Doppelbesteuerung im europäischen Raum würde dadurch ausgeschlossen. Angesichts der bestehenden

rechtlichen Restriktionen kommt kurzfristig als second-best Lösung in Betracht, die Mehrwertsteuer nur für den innerdeutschen Anteil zu erheben.

#### 2.2.5 Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt

Der in der gewerblichen Binnenschifffahrt eingesetzte Dieseldieselkraftstoff ist steuerfrei<sup>150</sup>. Auch die Haupterwerbsfischerei profitiert von dieser Steuerbefreiung. Die Förderung der Binnenschifffahrt ist zwar verkehrspolitisch erwünscht, sollte jedoch nicht unter Verzicht auf eine verursachergerechte Kostenanlastung und Anreize zum schadstoffarmen und effizienten Energieeinsatz erfolgen. Der heute für die Binnenschifffahrt in Deutschland erhältliche Kraftstoff ist vergleichbar mit Dieseldieselkraftstoffen im Straßenverkehr. Die Emissionen fördern die Schadstoffbelastung der Luft sowie die Versauerung der Böden und Gewässer. Das Schadstoffemissionsniveau von Binnenschiffen ist aktuell zu hoch und ist zukünftig durch verschiedene Maßnahmen zu mindern.

Im Jahr 2012 verursacht diese Subvention Steuermindereinnahmen in Höhe von

//////////////// 170 Mio. €<sup>151</sup>. //////////////////

Zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern – insbesondere zwischen Schifffahrt, Lkw und Schienengüterverkehr – sollte Schiffsdiesel wie Dieseldieselkraftstoff im gewerblichen Straßenverkehr besteuert werden (aktuell mit 47,04 Cent/l). Eine Besteuerung des Kraftstoffes würde Anreize zur Erhöhung der Energieeffizienz schaffen. Das europäische und das Völkerrecht sollten so geändert werden, dass die Steuerbefreiung europaweit und vor allem für die internationale Rheinschifffahrt abgeschafft wird. Darüber hinaus sind flankierende Maßnahmen – wie Investitionsprämien für effizientere, umweltfreundlichere Motoren – sinnvoll, um Anpassungen der Binnenschifffahrt zu vereinfachen. Seit dem Jahr 2007 existiert beispielsweise bereits eine finanzielle Förderung zur Modernisierung der Binnenschifffahrt durch Gewährung von finanziellen Anreizen beim Kauf von emissionsärmeren Dieselmotoren und Schadstoffminderungsanlagen. Andere Möglichkeiten Impulse zur Verbesserung der Umwelteigenschaften von Binnenschiffen, insbesondere hinsichtlich ihrer Schadstoffemissionen, zu setzen, wären z. B. gestaffelte und an den Umwelteigenschaften orientierte Maut- oder Kanalgebühren.

<sup>148</sup> Statistische Bundesamt (2015a).

<sup>149</sup> Die Subventionshöhe wird auf Grundlage der Umsatzsteuerzahlungen aus Statistischem Bundesamt (2014) und des Gesamtumsatzes der Luftverkehrsunternehmen in Statistischem Bundesamt (2014a), Tabelle 4.1 berechnet. Um komplizierte Zurechnungsverfahren zu vermeiden, werden – anders als beispielsweise bei der Berechnung der Mehrwertsteuer im Schienenverkehr – keine Unterteilung in verschiedene überfliegene nationale Lufträume vorgenommen.

<sup>150</sup> § 27 (1) EnergieStG (vor August 2006 § 4 Abs. 1 Nr. 4 MinöStG).

<sup>151</sup> BMF (2013), S. 243.



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

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

Nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung beträgt die Höhe der Subvention im Jahr 2012

//////////////////// 25 Mio. €<sup>152</sup>. //////////////////////

Aus Sicht des Umweltschutzes ist die Energiesteuerbegünstigung kontraproduktiv, da sie die Anreize für eine effiziente Energieverwendung deutlich schmälert. Daher wäre es grundsätzlich sinnvoll, die Energiesteuerbegünstigung aufzuheben und den regulären Steuersatz anzuwenden. Allerdings ist hierfür ein EU-weites Vorgehen zweckmäßig, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Auch aus ökologischen Gründen ist ein EU-weites Vorgehen zu empfehlen, um Ausweichreaktionen auf andere Häfen und damit unter Umständen längere Transportwege über Land zu vermeiden. Zu prüfen ist zudem, ob mittel- bis langfristig eine Förderung der Elektrifizierung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen aus ökologischen Gesichtspunkten sinnvoll ist. Mögliche Umweltvorteile bestehen durch vermin-

derte Treibhausgase und Schadstoffemissionen bei einer Stromversorgung aus erneuerbaren Energien, eine geringere Lärmbelastung sowie Energieeffizienzvorteile, wenn Motoren für ihre Betriebsbereitschaft nicht mehr ununterbrochen eingeschaltet sein müssen.

### 2.2.7 Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen

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

Diese niedrige pauschale Besteuerung ist ein Anreiz für die Arbeitgeber, einen Teil des Gehalts an den Arbeitnehmer in Form von Dienstwagen auszuzahlen. Die Dienstwagen prägen den Pkw-Bestand mit, da sie in der Regel bereits nach einer Haltedauer von 2,5 bis 3 Jahren ausgetauscht werden und in den Gebrauchtwagenmarkt übergehen. Von den Neuzulassungen in Deutschland waren im Jahr 2013 über 62 % auf gewerbliche Halter zugelassen<sup>153</sup>. Ein Teil dieser Firmenwagen dienen auch als Dienstwagen. Dienstwagen waren bis vor einigen Jahren meist größere Fahrzeuge mit einem überdurchschnittlichen Kraftstoffverbrauch, heute ist der Unterschied zwischen Dienstwagen und privaten Pkw deutlich geringer<sup>154</sup>.

Sofern den Arbeitnehmern neben dem Dienstwagen auch Kraftstoffe kostenfrei zur Verfügung gestellt werden, besteht der Anreiz, häufiger mit dem Dienstwagen

152 BMF (2013), S. 241.

153 KBA (2014a).

154 UFOPLAN-Forschungsbericht, Veröffentlichung geplant für 2017.



zu fahren als dies mit einem privaten Pkw der Fall wäre. Zudem bestehen weniger Anreize, öffentliche Verkehrsmittel zu verwenden. Das Dienstwagenprivileg fördert somit den Pkw als Verkehrsmittel und trägt zu Umweltbelastungen des Straßenverkehrs bei (vgl. Kapitel 2.1).

Die Berechnung des Subventionsvolumens folgt dem Prinzip, dass 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. Bei einem privaten Nutzungsanteil von 60 % beträgt das Subventionsvolumen

////////// **mindestens 3,1 Mrd. €<sup>155</sup>.** //////////

Ziel einer Reform sollte sein, dass es für den Nutzer oder die Nutzerin keinen ökonomischen Unterschied macht, ob ein Wagen privat gehalten wird oder als Dienstwagen zur Verfügung steht. Falls die Besteuerung des geldwerten Vorteils dieses Ziel erreicht, bestehen keine umweltschädlichen steuerlichen Anreize mehr. Sinnvoll ist hierfür eine Besteuerung, die sowohl die Anschaffungskosten berücksichtigt als auch das Ausmaß der privaten Nutzung. Dabei sollte auch der geldwerte Vorteil durch die kostenlose Bereitstellung von Kraftstoffen besteuert werden. Darüber hinaus sollte die Besteuerung nach den CO<sub>2</sub>-Emissionen der Pkw gestaffelt werden. Dies würde ökonomische Anreize für die Anschaffung verbrauchsarmer Dienstwagen schaffen und die positiven Umwelteffekte durch die Abschaffung des Dienstwagenprivilegs verstärken.

Als zweitbeste Reformmöglichkeit sollte das Ausmaß der Subvention wenigstens verringert werden und die private Nutzung monatlich mit 1,5 % des Listenpreises bei der Einkommenssteuer berücksichtigt werden. Dabei sollte die Besteuerung ebenfalls nach CO<sub>2</sub>-Emissionen differenziert werden.

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>156</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 (z. B. bis zu 95 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 nach steigenden Emissionsmengen eines Fahrzeugs gestaffelt sinken. Dabei wäre es sinnvoll, den Schwellenwert im Lauf der Zeit zu senken.

### 2.2.8 Biokraftstoffe

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

Die Wirkungen von Biokraftstoffen auf Klima und Umwelt sind stark abhängig von der verwendeten Biomasse und den Anbaubedingungen. Der intensive Anbau von Raps, Mais, Zuckerrüben, Zuckerrohr, Soja und anderen Agrarprodukten, die zur Herstellung von Biokraftstoffen genutzt werden, ist in der Regel mit einer Belastung von Boden, Wasser und Luft durch Rückstände aus Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln, Treibhausgasemissionen aus der Bodenbearbeitung sowie einer Beeinträchtigung der Artenvielfalt verbunden (vgl. Kapitel 4.1).

Zudem begünstigt die verstärkte Produktion von Biokraftstoffen der ersten Generation 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. Die EU-Kommission erkennt das hohe Risiko solcher „indirekten Landnutzungseffekte“ an und hat sie durch zwei Studien wissenschaftlich analysieren lassen. Danach besteht ein signifikant hohes Risiko, dass durch den Einsatz von Biokraftstoffen auf Basis von Nahrungsmittelpflanzen im Rahmen der europäischen Biokraftstoffförderung keine Einsparungen von THG Emissionen erzielt werden. Für einzelne Biokraftstoffpfade konnten sogar Mehremissionen gegenüber dem

<sup>155</sup> Die Berechnung der Subventionshöhe für 2012 folgt der Methodik aus Diekmann, L. u. a. (2011), 159ff. und wird im Jahr 2017 veröffentlicht.

<sup>156</sup> Auch für Firmenwagen, die nicht privat genutzt werden, sollten Anreize zum Kauf verbrauchs- und emissionsarmer Fahrzeuge bestehen.

fossilen Äquivalent gezeigt werden, d.h. es entstanden mehr THG-Emissionen als beim Einsatz fossiler Energieträger<sup>157</sup>. Auch die Bundesregierung erkennt die Gefahr an, dass über indirekte Landnutzungsänderungen „die energetische Nutzung von Bioenergie mittelbar Treibhausgasemissionen verursachen und ökologisch wertvolle Gebiete gefährden“ könnten<sup>158</sup>.

Günstiger im Hinblick auf ihre Ökobilanz sind die Biokraftstoffe der zweiten Generation, z. B. die Nutzung verschiedener Rest- und Abfallstoffe, wobei sich Ökobilanzen verschiedener Stoffe deutlich unterscheiden und deren Beitrag zur Gesamtmenge der verwendeten Biokraftstoffe derzeit marginal ist. Sollten künftig lignozellulosehaltige Rohstoffe wie Holz und Gräser für die Biokraftstoffherzeugung nutzbar sein, könnte das Rohstoffspektrum auf umweltverträglichere Einsatzstoffe erweitert werden. Auch hier gilt jedoch, dass für eine umweltverträgliche Nutzung die bewirtschaftete Fläche nicht beliebig ausgeweitet werden kann. Eine weitere potentielle Rohstoffquelle sind Algen, insbesondere Mikroalgen (Phytoplankton). Diese können im Vergleich zu Energiepflanzen einen höheren Ertrag pro Fläche erreichen, einen geringeren Frischwasserbedarf aufweisen und müssen nicht zwingend mit Nahrungsmitteln in Konkurrenz um Flächen stehen. Algenbasierte Kraftstoffe befinden sich allerdings als Biokraftstoff der sogenannten dritten Generation noch im Stadium von Forschung und Entwicklung. Eine Marktreife ist derzeit nicht absehbar. Eine abschließende Bewertung der Nutzungsmöglichkeiten und Umweltwirkungen ist daher noch nicht möglich.

Die Subventionierung der Biokraftstoffe begann in Deutschland 2004 als Beitrag zum Klimaschutz und um die ländliche Entwicklung durch neue Einnahmemöglichkeiten zu stärken. Zunächst erfolgte die Förderung über eine steuerliche Begünstigung, die anfangs sowohl reine Biokraftstoffe als auch den biogenen Anteil in Mischungen mit fossilen Energieerzeugnissen, später nur noch Biokraftstoffe in Reinform, umfasste. Die steuerliche Förderung lief im Jahr 2015 aus.

Seit 2007 stellt die Biokraftstoffquote das zentrale Förderinstrument dar. Die Förderung erfolgt 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 sind die Kraftstoffanbieter verantwortlich. 2015 wurde die Mengenquote durch eine Treibhausgasquote ersetzt. Dies bedeutet, dass nicht mehr ein energiebezogener Mindestanteil von Biokraftstoffen im Verhältnis zur Gesamtabsatzmenge an Kraftstoffen vorgeschrieben wird, sondern eine Treibhausgasminderung durch den Einsatz von Biokraftstoffen. Der Referenzwert wird hierbei aus den Treibhausgasemissionen berechnet, die entstehen würden, wenn die Gesamtmenge an Kraftstoffen aus fossilen Treibstoffen bereitgestellt werden würde. Ab dem Jahr 2015 müssen jährlich 3,5 % der durch den Verbrauch von Kraftstoffen emittierten Treibhausgase eingespart werden. Die Treibhausgasquote steigt bis zum Jahr 2020 auf 6 % an.

Für Biokraftstoffe, die der Erfüllung der Quote dienen sollen, muss die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien nachgewiesen werden, die in der europäischen Richtlinie für erneuerbare Energien 2009/28/EG und der Kraftstoffqualitätsrichtlinie 2009/70/EG festgelegt sind. So dürfen Biokraftstoffe u. a. nicht von Flächen stammen, die zuvor bewaldet oder artenreiches Grünland waren. Auch die Drainage von Torfböden für den Anbau der Rohstoffe soll damit ausgeschlossen werden. Sie müssen außerdem bei Berücksichtigung der (direkten) Treibhausgasemissionen im Produktionsprozess mindestens 35 % günstiger abschneiden als der fossile Referenzkraftstoff. Dieser Wert steigt 2017 auf 50 % und für Neuanlagen auf 60 % in 2018. Die Nachhaltigkeitskriterien wurden mit der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV) in nationales Recht umgesetzt und gelten seit Januar 2011. Diese Vorschriften bieten zwar einen guten Schutz gegen einige relevante Umweltrisiken, die direkt von der Erzeugung der Biokraftstoffe ausgehen, nicht jedoch vor mittelbar verursachten Folgen der Verlagerungs- und Verdrängungseffekte. Einige wirtschaftliche und soziale Folgen werden lediglich berichtet, die Ergebnisse haben aber keinen Einfluss auf die Quotenzulassung. Die Novelle der Erneuerbare-Energien-Richtlinie von 2015<sup>159</sup> gibt vor, dass der Anteil von Biokraftstoffen aus „landbasierten Rohstoffen“ bzw. „Nahrungsmittelpflanzen“ höchstens 7 % des Energieverbrauches im Verkehrssektor betragen darf.

Im Jahr 2012 wurden vor allem Biokraftstoffe der ersten Generation eingesetzt, die aus der regulären landwirtschaftlichen Erzeugung stammen und somit zu den dort

157 Al-Riffai, P. u. a. (2010); Valin, H. u. a. (2015).

158 Deutscher Bundestag (2013), S. 6.

159 RL 2009/28/EU – geändert durch Änderungsrichtlinie (EU) 2015/1513.

bestehenden Umweltproblemen beitragen bzw. diese verschärfen. Daher stellt die Steuervergünstigung für Biokraftstoffe eine umweltschädliche Subvention dar. Auch für den Klimaschutz ist die derzeitige Förderung von Biokraftstoffen der ersten Generation kein geeignetes Instrument. Denn sie ist im Vergleich zu anderen Klimaschutzmaßnahmen sehr kostspielig und wenig effektiv. So wird die Mindesteinsparung von Treibhausgasen im Vergleich zu fossilen Treibstoffen, die in der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung festgelegt sind, von den Biokraftstoffen der ersten Generation überwiegend nur bei Nicht-Berücksichtigung der mittelbaren Treibhausgasemissionen erreicht<sup>160</sup>.

Im Jahr 2012 entgingen dem öffentlichen Haushalt Einnahmen in Höhe von 20 Mio. Euro durch die steuerliche Begünstigung von Biokraftstoffen<sup>161</sup>. Im Vergleich zu Steuerausfällen von 580 Mio. Euro im Jahr 2008 und 125 Mio. Euro in 2010 wird der schrittweise Abbau dieser direkten Subvention deutlich.

Durch die Umstellung von der Steuerbegünstigung auf die Biokraftstoffquote wurden die Mehrkosten der Biokraftstoffproduktion auf die Kraftstoffproduzenten und insbesondere auf die -konsumenten verlagert. Eine implizite Subventionierung bleibt somit durch die gezielte Begünstigung im Rahmen staatlicher Regulierungen bestehen. Im Jahr 2012 betrugen die durch die Quote verursachten Zusatzkosten für Kraftstoffproduzenten und -konsumenten 1,027 Mrd. Euro<sup>162</sup>.

Damit beträgt die Subventionierung von Biokraftstoffen durch den Staat über die Steuerermäßigung und die Biokraftstoffquote im Jahr 2012 insgesamt

//////////////// 1,047 Mrd. €. //////////////////

Mit dem Auslaufen der Steuerbegünstigung für Biokraftstoffe ist ein erster Schritt zum Abbau der umweltschädlichen Subventionen für Biokraftstoffe erfolgt. Darüber hinaus ist die Umstellung von einer Mengenquote auf die THG-Quote grundsätzlich zu begrüßen, da sie den Einsatz solcher Biokraftstoffe anreizt, die besonders viel THG gegenüber dem fossilen Referenzkraftstoff einsparen können. Damit und durch die Begrenzung des Beitrages konventioneller Biokraftstoffe



(der sogenannten ersten Generation) werden unkritische Pfade wie die der Herstellung von Biokraftstoffen aus biogenen Rest- und Abfallstoffen attraktiver. Ihr Beitrag sollte zusätzlich in einer Unterquote für fortschrittliche Kraftstoffe festgelegt werden. Das Gesetzgebungsverfahren hierzu läuft derzeit. Der Beitrag von Kraftstoffen auf Basis von Anbaubiomasse sollte sinken. Mittelfristig ist eine Streichung oder Substitution der Biokraftstoffquote entweder durch eine Quote für den Anteil erneuerbarer Energien insgesamt oder eine (technikneutrale) THG-Mindesteinsparquote im Verkehrsbereich erforderlich, die dann jeweils mittels erneuerbare Energien-Technologien zu erfüllen ist.

Die von der EU vorgeschriebene Treibhausgasquote bzw. der vorgeschriebene Mindestanteil an erneuerbaren Energien im Verkehrssektor könnte und sollte nicht durch eine absolute Zunahme der Biokraftstoffmenge, sondern durch eine Reduktion des Endenergieverbrauchs z. B. durch effizientere Fahrzeuge und Verkehrsverlagerung und -vermeidung erreicht werden. Dadurch würde der relative Anteil an Biokraftstoffen (und anderer erneuerbare Energien-Techniken) bei stagnierender absoluter Menge automatisch steigen. Darüber hinaus ist die Erfüllung des erneuerbaren Energien-Mindestanteils durch Elektromobilität ebenfalls sinnvoll und befindet sich in der regulatorischen Umsetzung (38. BImSchV).

160 Öko-Institut/IFEU (2010).

161 BMF (2013), S. 220.

162 Die Berechnungen basieren auf der zur Erfüllung der Quote benötigten Menge an Biokraftstoffen sowie Angaben zu Preisdifferenzen laut Rauch, A. und Thöne, M. (2012), S. 35. Für Diesel wurde die Jahresquote von 4,4 % und für Benzin von 2,8 % zu Grunde gelegt. Für die fehlende Menge zur Quote von 6,25 % wurde ebenfalls Diesel zu Grunde gelegt, da dort die Subvention pro Energieeinheit geringer ist. Preise für fossile Kraftstoffe sind dem Mineralölwirtschaftsverband, MVW e.V. (2016), entnommen.



## 3 Bau- und Wohnungswesen

### 3.1 Wirkungen auf die Umwelt

Eine zentrale Herausforderung besteht heute darin, Lösungen zu finden, die einerseits in Regionen mit Wohnungsknappheit gezielt hinreichenden und bezahlbaren Wohnraum schaffen und andererseits möglichst geringe negative Umwelt- und Ressourcenauswirkungen hervorrufen. Bautätigkeiten verursachen einen sehr hohen Ressourcenverbrauch. Sie haben einen erheblichen Material- und Energieaufwand zur Folge und gehen zu Lasten der begrenzten natürlichen Ressource Fläche und Boden. Insgesamt erstreckt sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Jahr 2014 auf 13,6 % der Gesamtfläche Deutschlands<sup>163</sup>. Knapp die Hälfte dieser Fläche ist versiegelt<sup>164</sup>. Für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ist die Verringerung der Flächenneuanspruchnahme ein elementares Ziel. Trotz einer Abnahme des Flächenwachstums von 120 Hektar pro Tag im Jahr 1996 auf 63 Hektar pro Tag im Jahr 2014<sup>165</sup> ist die derzeitige Entwicklung vom Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie noch weit entfernt, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2020 zu reduzieren. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)<sup>166</sup> und der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBNE)<sup>167</sup> empfehlen außerdem, langfristig die Neuanspruchnahme von Flächen zugunsten der Wiedernutzung von Siedlungsbrachen zu beenden (Null-Hektar-Ziel). Einen Beitrag für eine vorübergehend geringere Flächenneuanspruchnahme hat die Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 und 2010 geleistet, so dass die Bautätigkeit und die damit verbundene Flächeninanspruchnahme in diesen Jahren einen Tiefpunkt erreichten. Im Gefolge der wirtschaftlichen Erholung und der Niedrigzinspolitik ist jedoch seit dem Jahr 2011 eine Wiederbelebung der Bautätigkeit sowohl im Eigenheimbau als auch im Geschosswohnungsbau zu beobachten.

Um das 30-Hektar-Ziel zu erreichen ist das Ziel des Flächensparens bei allen staatlichen Regelungen systematisch zu berücksichtigen, die die Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr beeinflussen. Erforderlich ist außerdem die vorrangige Nutzung der

Brachflächen in Siedlungsbereichen gegenüber Flächen im Außenbereich, da dies erhebliche Potenziale zur Minimierung der Flächeninanspruchnahme birgt. Der Bestand an ungenutzten Flächen wird auf 150.000 Hektar<sup>168</sup> bis 176.000 Hektar<sup>169</sup>, d.h. ca. 20 m<sup>2</sup> pro Einwohner<sup>170</sup>, geschätzt. Im ländlichen Raum und in Regionen, in denen in Folge des demografischen Wandels die Bevölkerung schrumpft, kann der Bestand ungenutzter oder nur teilweise genutzter Flächen 10 % bis 30 % der innerörtlichen Bauflächen umfassen.

Der Flächenverbrauch und die zunehmende Zersiedlung führen direkt und indirekt zu vielfachen negativen Umweltauswirkungen. Mit der Flächeninanspruchnahme gehen sowohl Lebensräume als auch die begrenzte natürliche Ressource Boden für die landwirtschaftliche Nutzung verloren. Folgen der Zersiedlung sind zudem Verkehrserzeugung, Landschaftszerschneidung und Bodenversiegelung. Diese Folgen tragen wiederum vermehrt zur Belastung verschiedener Umweltgüter bei – wie Klima, Wasser, Boden, Luft, Biodiversität – aber auch der menschlichen Gesundheit.

Die Zerstörung und die Zerschneidung von Habitaten als Folge der Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche sind wichtige Ursachen für den Rückgang der biologischen Vielfalt<sup>171</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 (vgl. Kapitel 2.1). Die hohe Verkehrsleistung ist auch die Ursache für den vergleichsweise hohen Energieverbrauch in Räumen mit niedriger Siedlungsdichte<sup>172</sup>. Wegen der stetig abnehmenden Siedlungsdichte (Nutzer pro km<sup>2</sup> Siedlungsfläche) sinkt außerdem die Rentabilität der Nah- und Fernwärmenetze und damit das Potenzial für den künftigen Einsatz der Kraft-Wärme-Kopplung, weil die Netzlängen pro Einwohner steigen und sich die Pro-Kopf-Kosten für den Bau und die Pflege der Infrastrukturen erhöhen. Dadurch verringern sich die

163 Statistisches Bundesamt (2015b), Tabelle 2.2.

164 Statistische Ämter der Länder (2016), Tabelle 10.10.

165 Statistisches Bundesamt (2015b), Tabelle 3.1.

166 SRU (2005), S. 113.

167 Deutscher Bundestag (2012d), S. 7.

168 Bundesregierung (2008), S. 145.

169 UBA (2008), S. 9.

170 BBR/BBSR (2013), S. 3.

171 BfN (2005).

172 EEA (2006), S. 29/30.



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. Im Jahr 2013 wurden knapp 535 Mio. Tonnen mineralische

Baustoffe in Deutschland eingesetzt (dies entspricht einem Anteil von knapp 90 % an den in Deutschland eingesetzten mineralischen Rohstoffen)<sup>173</sup>. Neben mineralischen Rohstoffen wie Kalk, Gipsstein, Schiefer, Kies oder Sand werden im Bauwesen auch in erheblichem Umfang Metalle benötigt. Von den 3,5 Mio. Tonnen in Deutschland verwendeten Aluminiums wurden 14 % im Bauwesen verwendet, für Kupfer lag der Anteil bei 15 %<sup>174</sup>. Hierdurch entstehen auch hohe Umweltbelastungen. Die Nutzbarmachung der mineralischen Rohstoffvorkommen, ihr Abbau und ihre Aufbereitung sind mit einem hohen Naturverbrauch verbunden. Die Gewinnung und Weiterverarbeitung der Rohstoffe gehen mit Flächenbedarf, Massebewegungen im erheblichen Umfang, Material- und einem erheblichen Energieverbrauch sowie Schadstoffeinträgen in Boden, Wasser und Luft einher. Mit dem Bergbau verändern sich die Landschaften, die Ökosysteme und der Wasserhaushalt<sup>175</sup>.

In Deutschland wurden allein 4 Hektar pro Tag in den letzten Jahren für die Gewinnung mineralischer Rohstoffe für die Bauwirtschaft denaturiert<sup>176</sup>. Der Gebäudebestand und die Infrastrukturen stellen ein beachtliches, indirektes Materiallager dar, das Jahr für Jahr wächst.

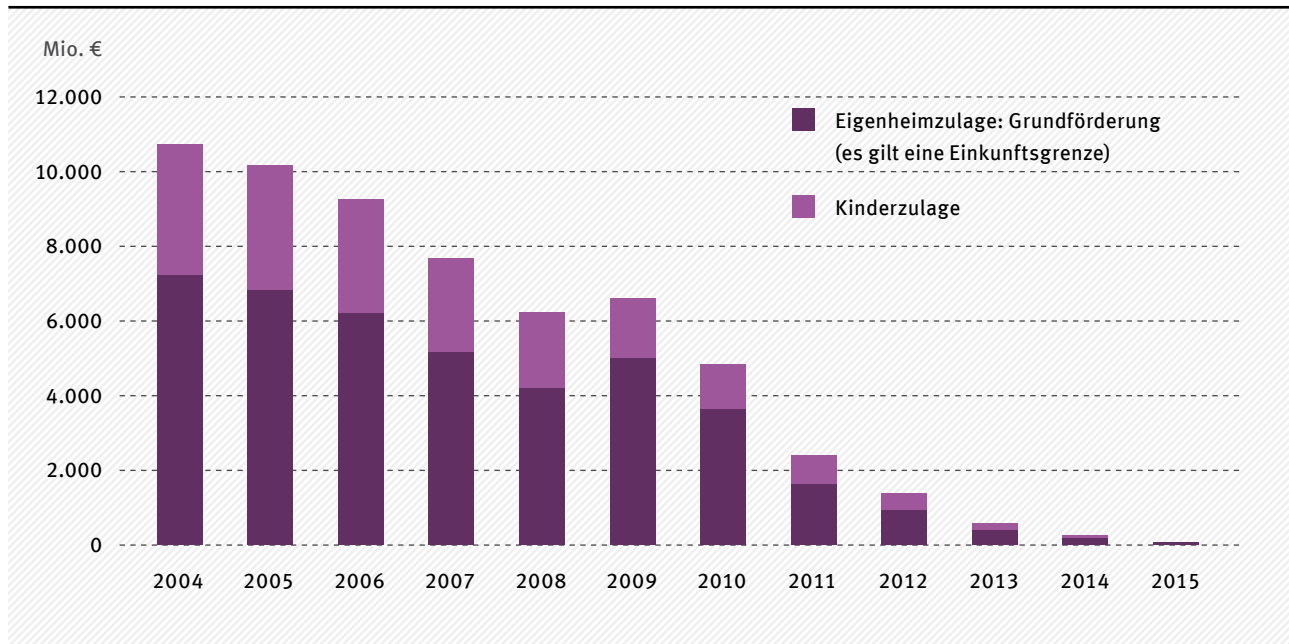
<sup>173</sup> Berechnet aus Basisdaten in Statistisches Bundesamt (2015c), Tabelle 5.1.

<sup>174</sup> WVM (2012), S. 7.

<sup>175</sup> UBA (2011), S. 164.

<sup>176</sup> Eigene Berechnungen nach BGR (2009), S. 86 und DERA (2012), S. 147.

Abbildung 6

**Entwicklung der Eigenheimzulage von 2004 bis 2015**

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

Die im Folgenden beschriebenen Subventionen begünstigen tatsächlich oder potenziell die Zunahme der Bauaktivitäten für Siedlungszwecke, die Flächeninanspruchnahme und die fortschreitende Zersiedlung der Landschaft. Denn sie senken die Kosten des Neubaus von Wohneigentum (vgl. Abschnitt 3.2.1 und 3.2.2) oder der Neuerschließung der Industrie-, Gewerbe- und Verkehrsflächen (vgl. Abschnitt 3.2.4). Die staatlichen Gelder für den Wohnungsbau begünstigen die Bautätigkeit, ohne dabei zwischen der Wiedernutzung von Wohn- oder Gewerbebrachen und der Neuinanspruchnahme von Freiflächen zu differenzieren. Damit verstärken sie generell den Anreiz zum Bauen – auch auf der „grünen Wiese“. Bei der Subventionierung der Neuerschließung von Gewerbegebieten wird die Flächenneuanspruchnahme sogar direkt gefördert (vgl. Abschnitt 3.2.4). Aus Umweltschutzsicht sind Investitionen in den Gebäudebestand und in die Nutzung von Brachflächen und innerstädtische Baulücken für Siedlungszwecke vorrangig zu fördern.

## 3.2 Die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen im Bau- und Wohnungswesen

### 3.2.1 Eigenheimzulage

Die im Jahr 1995 eingeführte Eigenheimzulage stellt ein Instrument der Wohneigentumsförderung dar – besonders in Hinblick auf sozial- und familienpolitische Ziele.

Hinsichtlich des Abbaus umweltschädlicher Subventionen ist es ein Erfolg, dass sie seit dem 1. Januar 2006 nicht mehr gilt. Altfälle (Bauantrag oder Kaufvertrag vor dem 31. Dezember 2005) können allerdings weiterhin die volle Förderung über maximal acht Jahre in Anspruch nehmen (vgl. Abbildung 6). Die Förderung beträgt jährlich maximal 1.250 Euro (in Abhängigkeit von der Höhe der Herstellungs- oder Anschaffungskosten), zuzüglich 800 Euro Zulage für jedes Kind. In den Jahren 1996 bis 2000 entfiel knapp die Hälfte der Grundförderungen auf den Neubau. Mit der Kinderzulage wurde der Neubau sogar stärker gefördert als der Bestandserwerb<sup>177</sup>.

Der immer noch andauernde Trend zum Eigenheimbau, insbesondere der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern, ist zwar auch in ländlichen Gebieten rückläufig, pro Kopf der Bevölkerung wird aber in ländlichen Regionen immer noch mehr neu gebaut als in Ballungsräumen. Neben anderen Faktoren fördern die oft günstigen Grundstückspreise auf dem Land den Neubau. Die Eigenheimzulage begünstigte diese Entwicklung<sup>178</sup>. Eine Erhöhung der Flächeninanspruchnahme und des Verbrauchs natürlicher Ressourcen sowie eine Steigerung der verkehrsbedingten Umweltbelastungen sind die Folge. Die Eigenheimzulage ist mit dem Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

177 BBR (2002), S. 7 und S. 10.

178 Sprenger, R.-U. und Triebwetter, U. (2003), S. 44.

zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf 30 Hektar pro Tag bis 2020 nicht vereinbar. Ihre Abschaffung war deshalb ein wichtiger Schritt zu einer umweltgerechten Wohnungspolitik. Nicht zuletzt angesichts des Überangebotes an Wohnraum in schrumpfenden Regionen und der zunehmenden Notwendigkeit beruflicher Mobilität ist die Eigenheimzulage nicht mehr zeitgemäß. Wegen der langfristigen demografischen Entwicklung (Bevölkerungsrückgang, Überalterung) wird außerdem die Zahl junger Menschen, die Wohneigentum potenziell stark nachfragen, eher sinken als steigen.

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

Im Jahr 2012 betrug die Eigenheimzulage – trotz ihrer Abschaffung 2006 – immer noch insgesamt

////////// 1,366 Mrd. €<sup>179</sup>. //////////

Mit der Abschaffung der Eigenheimzulage leistete die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung. Um die Flächeninanspruchnahme als Folge des Wohnungsbaus zu verringern, sollte sich die künftige Wohnungspolitik darauf konzentrieren, den Wohnungsbestand sowie die Innenbereiche der Städte, insbesondere auch für ältere Menschen und Familien, attraktiver zu machen. Vor allem ist die energetische Sanierung der Altbauten und Nachkriegsbauten aus Gründen des Klimaschutzes dringend geboten<sup>180</sup>.

### 3.2.2 Bausparförderung

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

Die Wohnungsbauprämie können alle Bausparer erhalten, deren zu versteuerndes Jahreseinkommen 25.600 Euro (Verheiratete 51.200 Euro) nicht überschreitet.

Die Förderung beträgt 8,8 % der prämiengünstigten Einzahlungen in Höhe von maximal 512 Euro (Verheiratete 1.024 Euro) pro Jahr. Damit beträgt die Wohnungsbauprämie jährlich bis zu 45,06 Euro (oder 90,11 Euro für Verheiratete).

Die Arbeitnehmer-Sparzulage dient der staatlichen Förderung der privaten Vermögensbildung und besteht aus zwei unabhängigen Förderwegen. Neben der Beteiligung am Produktivvermögen fördert der Staat zusätzlich die Geldanlage in Bausparverträgen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren zu versteuerndes Jahreseinkommen die Grenze von 17.900 Euro (bei Verheirateten 35.800 Euro) nicht übersteigt, können die Arbeitnehmer-Sparzulage erhalten, falls sie Teile ihres Gehalts – häufig in Kombination mit vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers auf ihr Bausparkonto überweisen lassen. Der Staat gewährt ihnen dann eine Zulage von 9 % der Einzahlungen in Höhe von maximal 470 Euro, so dass die Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparer 42,30 Euro im Jahr erreichen kann.

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

Das Eigenheimrentengesetz, das selbst genutztes Wohneigentum in die „Riester-Rente“ ab dem Jahr 2008 einbezieht, fördert den Kauf, den Bau oder die Entschuldung einer Wohnung oder eines Hauses sowie den Erwerb von Anteilen an Wohngenossenschaften. Damit gibt die Eigenheimrente bundesweit undifferenziert neue Anreize für den Wohnungsbau und kann somit zur weiteren Zersiedelung beitragen. Seit 2014 wird auch der barrierefreie Umbau des Eigenheims gefördert, Sanierungen oder Energiesparmaßnahmen sind hingegen auch weiterhin nicht förderfähig.

179 BMF (2013), S. 253 und S. 255. Summe setzt sich aus 916 Mio. Euro Grundförderung und 450 Mio. Euro Kinderzulage zusammen, sie beinhaltet die Förderung für Neu- und Bestandsbauten.

180 Nach dem Energiekonzept der Bundesregierung von 2010 ist eine Verdoppelung der energetischen Sanierungsrate von jährlich etwa 1 % auf 2 % erforderlich, um bis 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand zu erhalten. Dieses Ziel ist trotz bestehender Förderprogramme noch bei weitem nicht erreicht. 2012 bis 2014 stehen 1,8 Mrd. Euro zur Finanzierung des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms zur Verfügung, ab 2015 sollen die Mittel auf 2 Mrd. Euro aufgestockt werden.



Nach Berechnungen der Bundesregierung betrug die Bausparförderung durch das Wohnungsbauprämien-Gesetz 385,6 Mio. Euro<sup>181</sup> und durch das Eigenheimrentengesetz 56 Mio. Euro im Jahr 2012<sup>182</sup>. Insgesamt beläuft sich das Subventionsvolumen somit auf

//////////////////// **441,6 Mio. €.** //////////////////////

Darüber hinaus gewährt der Staat Subventionen für das Bausparen über die Arbeitnehmer-Sparzulage. Insgesamt wendeten Bund und Länder 376 Mio. Euro für die Arbeitnehmer-Sparzulage auf, 160 Mio. Euro davon der Bund<sup>183</sup>. Allerdings ist nicht bekannt, welchen Anteil das Bausparen als Anlageform daran hat, so dass eine Quantifizierung nicht möglich ist. Auch ist offen, inwieweit die Abschaffung der Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparverträge zu Steuermehreinnahmen führen würde, da Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf andere, weiterhin geförderte Formen der Vermögensbildung ausweichen könnten.

Die Förderung der Vermögensbildung für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen – wie die Wohnungsbauprämie, die Arbeitnehmer-Sparzulage und die Eigenheimrente – sollte zukünftig nicht mehr das Bausparen begünstigen. Der Staat sollte keine regional undifferenzierten Anreize für zusätzlichen Wohnungsbau geben. Dies gilt auch bei der Gestaltung neuer Förderungen im Bau- und Wohnungswesen. Vielmehr sollte sich die Wohnungsförderung des Bundes und auch der Länder in Zukunft auf die Modernisierung und energetische Sanierung bestehender Gebäude konzentrieren, und zwar unabhängig von Vermögensbildung und Eigentumserwerb, z. B. im Rahmen der KfW-Förderprogramme<sup>184</sup>.

Das Instrument der Eigenheimrente sollte nur im Gebäudebestand und bei der energetischen Sanierung der Gebäude oder bei Energiesparmaßnahmen zum Einsatz kommen. Denn gerade auch mit Blick auf eine langfristig tragfähige Altersvorsorge ist die Eigenheimförderung kritisch zu hinterfragen, weil es vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und einer langfristig rückläufigen Bevölkerungszahl zweifelhaft ist, ob Wohneigentum in Zukunft noch in jedem Fall eine sichere, wertbeständige Geldanlage zur Altersvorsorge sein wird. Bei sinkender Immobiliennachfrage

drohen für viele Eigenheime Wertverluste, in einigen strukturschwachen Gebieten sind diese schon heute zu beobachten.

### 3.2.3 Soziale Wohnraumförderung

Die soziale Wohnraumförderung hat das Ziel, diejenigen Menschen zu unterstützen, die sich nicht aus eigener Kraft angemessen mit Wohnraum versorgen können. Die soziale Wohnraumförderung ist damit nicht per se eine umweltschädliche Subvention – es kommt vielmehr auf die Ausgestaltung an. Aus Umweltsicht ist es vor allem dann problematisch, wenn die Versorgung mit Wohnraum überwiegend durch Neubauten realisiert wird und damit zu hohen Ressourcen- und Flächenverbräuchen führt (vgl. Kapitel 3.1).

Wegen der im Durchschnitt guten Versorgung mit Wohnungen entwickelte der Bund den sozialen Wohnungsbau im Jahr 2002 mit dem Wohnraumförderungsgesetz zu einer sozialen Wohnraumförderung weiter. Seitdem orientiert sich die Förderung vermehrt in Richtung Sanierung des Wohnungsbestands. Diese Entwicklung ist positiv zu bewerten und sollte auch durch neue Herausforderungen wie der Unterbringung von Flüchtlingen nicht grundsätzlich geändert werden. Trotz dieser positiven Entwicklung flossen im Zeitraum 2010 bis 2013 fast zwei Drittel der Fördermittel in die Neubauförderung<sup>185</sup>. Die soziale Wohnraumförderung trug damit zur erhöhten Flächeninanspruchnahme und den daraus folgenden Umweltschäden bei (vgl. Kapitel 3.1).

Im Rahmen der Föderalismusreform wurde die Zuständigkeit für die Gesetzgebung zur sozialen Wohnraumförderung zum 1. September 2006 vom Bund auf die Länder übertragen. Seit dem Jahr 2007 beteiligt sich der Bund damit nicht mehr direkt an der sozialen Wohnraumförderung. Allerdings steht den Ländern eine Kompensation von jährlich 518 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt zu<sup>186</sup>. Diese Gelder müssen die Länder für die soziale Wohnraumförderung verwenden. Aufgrund der aktuellen Situation und fehlendem Wohnraum für Flüchtlinge werden die Mittel in den Jahren 2016 bis 2019 zusätzlich um jeweils 500 Mio. Euro aufgestockt, so dass aus dem Bundeshaushalt über eine Mrd. Euro pro Jahr für die soziale Wohnraumförderung und den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung stehen. Nähere Informationen zu den genauen Bedingungen über die Verwendung der zusätzlichen Mittel bestehen noch nicht.

181 BMF (2013), S.162. Im Jahr 2014 wurden vom Finanzministerium zusätzliche Mittel von 30 Mio. Euro bewilligt. Der erhöhte Mittelbedarf ergibt sich aus gegenüber der Veranschlagung und den bisherigen Annahmen gestiegenen Prämienansprüchen (Deutscher Bundestag (2014), S. 1).

182 Deutscher Bundestag (2008), S. 3.

183 BMF (2013), S.258.

184 Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ist eine nationale Förderbank und vergibt u. a. Kredite, um Bestandsimmobilien energieeffizient zu sanieren.

185 Deutscher Bundestag (2015a), S. 15.

186 BMF (2013), S. 31.

Im Jahr 2012 flossen Bundes- und Landesmittel von 175 Mio. Euro in die Bestands- und 528 Mio. Euro in die Neubauförderung<sup>187</sup>. Damit betragen die umweltschädlichen Subventionen

////////// **maximal 528 Mio. €.** //////////

Dieser Betrag ist als Obergrenze anzusehen, da ein Teil der Gelder auch in Gebiete mit akuter Wohnungsnot geflossen sein dürfte, in denen es keine Alternative zum Neubau gab. Daten hierzu liegen nicht vor.

Bis 2009 ging der Wohnungsbau in Deutschland stark zurück auf 135.000 Wohnungen, davon 51.000 im Geschosswohnungsbau. Bis zum Jahr 2015 haben die jährlichen Fertigstellungen im Wohnungsneubau um 54 % auf 208.000 Wohnungen jährlich zugenommen, wobei sich die Fertigstellungen von Geschosswohnungen mit 105.000 mehr als verdoppelt hat. Daher ist zu vermuten, dass auch die soziale Wohnraumförderung inzwischen wieder mehr Neubauten subventioniert, denn sozialer Wohnungsbau findet meist im Rahmen von Geschosswohnungsbau statt. Insgesamt ist jedoch die Umorientierung der Förderung zugunsten des Wohnungsbestands zu begrüßen. Diese Umorientierung sollte die öffentliche Hand weiterführen und klare Prioritäten bei der Wohnraumbeschaffung befolgen. Hierfür sollten erstens 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 drittens 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 ihre Einkommenssituation sich 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.

In Hochschulstädten mit immer noch anhaltenden Wohnungsengpässen (Schwarmstädte) sollte auch über unkonventionelle Lösungen zur Mobilisierung von mehr Wohnraum nachgedacht werden. Insbesondere die Ermutigung von neuen Wohnformen wie Alt hilft Jung, Jung hilft Alt oder generell von gemeinschaftlichen Wohnformen trägt dazu bei, vorhandenen Wohnraum effizienter zu belegen. So ließen sich beispielsweise pro Jahr rund eine Mio. Tonnen Baumaterialien einsparen, wenn etwa 1,6 Mio. Menschen zusätzlich in gemeinschaftlichen Wohnformen wohnen würden. Der Material- und Energieverbrauch würde sich durch gemeinsam genutzte Haushaltsgeräte noch zusätzlich verringern<sup>188</sup>.

Bei der Versorgung von Flüchtlingen mit Wohnraum sollten bestimmte Grundsätze zur Nutzung von Bestandssimmobilien oder Umnutzung von Gewerbeimmobilien berücksichtigt werden. Sofern ein Neubau zwingend erforderlich ist, sollten Möglichkeiten zum Aufrüsten und modularen Bauen berücksichtigt werden<sup>189</sup>.

### 3.2.4 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Ziel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist der Ausgleich der Standortnachteile strukturschwacher Regionen, um diesen den Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu ermöglichen und regionale Entwicklungsunterschiede abzubauen. Besonders die Förderung von Investitionen der gewerblichen Wirtschaft zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen steht dabei im Vordergrund<sup>190</sup>. Die Durchführung der Fördermaßnahmen ist Sache der Länder. Der Bund wirkt jedoch an der Rahmenplanung und Finanzierung mit. Bund und Länder stellen die Gelder zu je 50 % bereit. Hinzu kommen Fördergelder der EU-Strukturfonds<sup>191</sup> – insbesondere des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Für das Jahr 2012 wurden GRW-Fördergelder von 1,4 Mrd. Euro (inklusive EFRE) bewilligt. Davon flossen etwa drei Viertel in die gewerbliche Wirtschaft und ein Viertel in die Infrastruktur<sup>192</sup>.

188 Gsell, M. u. a. (2015).

189 KNBau (2016).

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

191 Für die Förderperiode 2007 bis 2013 erhält Deutschland für die drei Ziele „Konvergenz“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sowie „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ 26,3 Mrd. Euro, das heißt durchschnittlich 3,8 Mrd. Euro pro Jahr (EU-KOM 2006). Gelder aus den EU-Strukturfonds dienen häufig als Kofinanzierung der GA-Gelder. Den genauen Anteil der umweltschädlichen Subventionen an den EU-Strukturfonds-Zahlungen in Kombination mit der GRW zu bestimmen steht noch aus.

192 BAFA (2016).

187 Deutscher Bundestag (2015a), S. 16.

Die Verbesserung und der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur ist ein zentraler Förderbereich der Gemeinschaftsaufgabe. Dazu gehört auch die Neuerschließung von Gewerbeflächen. Nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) wurden zwischen 1991 und 2015 37 % aller für die Infrastrukturförderung bewilligten Gelder für die Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten verwendet, während nur 9 % in die berufliche Bildung, Fortbildung und Umschulung flossen<sup>193</sup>. Die Förderkriterien der Gemeinschaftsaufgabe unterstützten im Förderzeitraum 2007 bis 2013 weiterhin die Erschließung neuer Flächen. Auch in dem seit August 2016 gültigen Koordinierungsrahmen ist die Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten enthalten. Baukosten – beispielsweise für die Errichtung von Wegen und Straßen – sind damit förderfähig.

Die Subventionierung der Neuerschließung von Industrie- und Gewerbeflächen als Maßnahme der regionalen Strukturpolitik ist hinsichtlich des immer noch hohen Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsfläche kritisch zu beurteilen. Gerade in den Regionen, die Förderschwerpunkte der EU, des Bundes und der Länder sind, besteht die Gefahr, dass die Siedlungsfläche im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung überproportional wächst. Zugleich ist die Nutzungsintensität neu erschlossener Flächen oft gering, und es entstehen wachsende Leerstände in neu entwickelten Industrie- und Gewerbegebieten. Untersuchungen des Gewerbeflächenbestandes der neuen Bundesländer zeigen, dass das vorhandene Angebot den prognostizierten Bedarf an Gewerbeflächen über die nächsten Jahrzehnte decken kann<sup>194</sup>.

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

Wegen der Vielzahl der förderfähigen Maßnahmen ist es nicht möglich, den umweltschädlichen Anteil der Subvention an der GRW zu quantifizieren. So sind z. B.

neben umweltschädlichen Infrastrukturmaßnahmen wie der Neuerschließung von Gewerbeflächen – über die GRW auch ökologisch vorteilhafte Investitionen förderfähig, z. B. Abwasserreinigungsanlagen.

Instrumente der Strukturförderung – wie die GRW – könnten wichtige Impulse zum Flächensparen geben<sup>195</sup>. Bei konsequenter Ausrichtung der Strukturpolitik an den Nachhaltigkeitszielen könnten die deutsche und die EU-Regionalförderung bedeutende Instrumente zur Eindämmung der zunehmenden Landschaftszersiedlung sein. Dazu sind die Förderrichtlinien der GRW um umweltorientierte Förderkriterien zu ergänzen, die dem Brachflächenrecycling gegenüber der Neuerschließung der Gewerbeflächen eindeutig den Vorrang geben. Maßnahmen der Strukturförderung sollen der Innenentwicklung und Ertüchtigung bestehender Siedlungen und Infrastrukturen dienen, zumal in strukturschwachen Regionen ohnehin die dauerhafte Finanzierung der Instandhaltung bestehender öffentlicher Infrastrukturen stark gefährdet ist. Fördervoraussetzung sollte sein, dass der Antragsteller zunächst eine Bestandsaufnahme der Siedlungsbrachen und der bisherigen Industrie- und Gewerbebestände (Altstandorte) vorlegt. Weitere Flächenererschließungen sollten nur erfolgen, falls die verfügbaren Flächenreserven ausgeschöpft wären 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. Eine zukunftsorientierte Ausrichtung der GRW erfordert insofern einen Investitionsbegriff, der nicht allein Sachkapitalinvestitionen umfasst. Zu begrüßen ist daher, dass in dem aktuellen Koordinierungsrahmen verstärkt in die Aktivierung der Menschen vor Ort investiert wird und auch Kooperationsnetzwerke, Innovationscluster oder Schulungen für Unternehmen förderfähig sind.

193 BMWi (2016a).

194 Bonny, H. W. und Glaser, J. (2005).

195 vgl. EEA (2006), S. 7.

## 4 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei

### 4.1 Wirkungen auf die Umwelt

Mit knapp 50 % Anteil an der Gesamtfläche ist die Landwirtschaft der für die Flächennutzung bedeutsamste Wirtschaftssektor in Deutschland<sup>196</sup>. Eine extensive landwirtschaftliche Nutzung erfüllt mit der Offenhaltung und Pflege der Kulturlandschaft wichtige ökologische Funktionen. Sie trägt u. a. zum Erhalt der biologischen Vielfalt bei und unterstützt sowohl den Schutz der Böden und Gewässer als auch die Grundwasserneubildung.

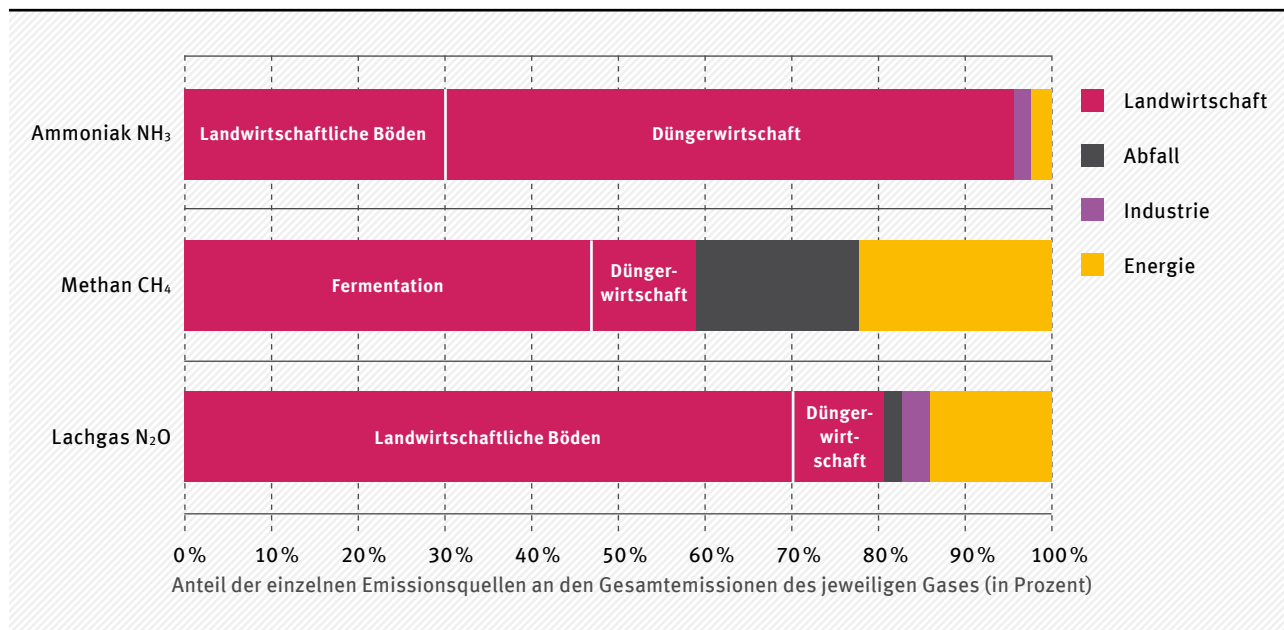
In den letzten Jahrzehnten ist die landwirtschaftliche Flächennutzung jedoch von zunehmender Intensivierung und Spezialisierung gekennzeichnet. Die intensive landwirtschaftliche Produktion ist eine der wichtigsten Ursachen für die Nährstoffüberfrachtung (Eutrophierung) der Umwelt (insbesondere Böden und Gewässer), die Reduzierung der Biodiversität und die Beeinträchtigung der natürlichen Bodenfunktionen<sup>197</sup>. Die Landwirtschaft ist im Jahr 2014 Hauptverursacher der Ammoniak- (95 %) <sup>198</sup>, Methan- (58 %) und Lachgasemissionen (79 %) <sup>199</sup> (vgl.

Abbildung 7). Insgesamt stammten im Jahr 2014 gut 7 % aller Treibhausgasemissionen aus landwirtschaftlichen Quellen<sup>200</sup>. Bei Einbeziehung aller auch indirekt mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehenden Emissionen (z. B. Vorleistungen, Treibstoffverbrauch und Landnutzungsänderungen) erhöht sich dieser Anteil auf 12,9 %<sup>201</sup>. Aus der Tierhaltung kommen in Deutschland nach diesem erweiterten Ansatz 95 Mio. Tonnen an Treibhausgasemissionen. Dies sind mehr als 70 % der Treibhausgasemissionen des landwirtschaftlichen Sektors und knapp 10 % der gesamten Treibhausgasemissionen Deutschlands<sup>202</sup>. Auch auf EU-Ebene zeigt sich ein ähnliches Bild: 81 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Landwirtschaft sind auf die Tierhaltung zurückzuführen<sup>203</sup>.

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

Abbildung 7

### Emissionsquellen von Ammoniak, Methan und Lachgas in 2014



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten aus UBA (2016) und UBA (2016a)

196 Statistisches Bundesamt (2015b), Tabelle 1.2.

197 SRU (2009), S. 10.

198 UBA (2016a).

199 UBA (2016).

200 Damit ist die Landwirtschaft nach der deutschen Berichterstattung mittlerweile der zweitstärkste Emittent von Treibhausgasen nach dem Energiesektor mit knapp 85 % der Treibhausgasemissionen.

201 UBA (2013f), S. 2.

202 Hirschfeld, J. u. a. (2008). Die Zahlen sind bezogen auf das Jahr 2006. Einberechnet sind dabei auch indirekte Emissionen, z. B. aus dem Anbau von Futtermitteln. Weltweit kommt die Welternährungsorganisation FAO für die Tierhaltung auf einen Anteil von 18 % an den weltweiten THG-Emissionen (FAO 2006).

203 Leip, A. u. a. (2015).



Gewässer (vor allem als Nitrat). Dies hat weit reichende negative Wirkungen auf den Naturhaushalt zur Folge – wie die Versauerung und Eutrophierung von Land-, Gewässer- und Küstenökosystemen mit nachfolgender Beeinträchtigung der biologischen Vielfalt und Belastung des Grundwassers, der Oberflächengewässer sowie der Meere. Insbesondere der übermäßige Einsatz stickstoffhaltiger Düngemittel trägt hierzu bei. Der jährliche Stickstoffüberschuss in der deutschen Landwirtschaft beträgt seit den neunziger Jahren bis 2009 über 100 kg/ha (Nationale Hoftorbilanz) und liegt 2012 bei 98 kg/ha. Das Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie, den Stickstoffüberschuss im dreijährigen Mittel bis 2010 auf unter 80 kg N/ha abzusenken, wurde stets deutlich verfehlt<sup>204</sup>.

Auch der unverändert hohe Absatz von Pflanzenschutzmitteln (PSM) ist aus Sicht des Umweltschutzes kritisch zu beurteilen. Jedes in Deutschland eingesetzte PSM durchläuft ein aufwändiges Zulassungsverfahren mit dem Ziel, einen ausreichenden Schutz der Umwelt einschließlich der Biodiversität vor negativen Auswirkungen von PSM sicherzustellen. In der Praxis werden für den Umweltschutz unbedingt erforderliche Anwendungsbestimmungen jedoch nicht immer eingehalten. Insbesondere gilt dies für Mindestabstände zu Gewässern oder benachbarten Saumbiotopen<sup>205</sup>. Zudem gelten Ausnahmen, die nach aktuellem Stand des Wissens fachlich nicht gerechtfertigt sind. So sind etwa Mindestabstände zu Saumbiotopen in einem Großteil der Gebiete Deutschlands außer Kraft gesetzt. Exemplarische Gewässeruntersuchungen in Kleingewässern der Agrarlandschaft liefern Hinweise, dass im Ergebnis Überschreitungen von Umweltqualitätsnormen und regulatorisch akzeptablen PSM-Konzentrationen keine Seltenheit sind. Auch in das Grundwasser werden Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe und ihre Abbauprodukte eingetragen<sup>206</sup>. Die vormalige positive Entwicklung hin zu einer Verringerung der Belastungssituation hat sich zuletzt nicht fortgesetzt bzw. sogar verschlechtert<sup>207</sup>. Ein weiteres, bislang in der Umweltrisikoprüfung nicht ausreichend berücksichtigtes Problem besteht in den ökologischen Wirkungen eines intensiven Pflanzenschutzmitteleinsatzes durch Störungen des Nahrungsnetzes: Der Einsatz von Breitband-Herbiziden und Insektiziden führt dazu, dass nicht nur die „Unkräuter“ und Schadinsekten vernichtet werden, sondern auch andere Ackerwildkräuter und Insekten. Die Kombi-

nation mehrerer Produkte und der Einsatz in Spritzserien führen dazu, dass einer Vielzahl der in der Agrarlandschaft vorkommenden Tierarten – z. B. dem Rebhuhn – die Nahrung und somit auch die Lebensgrundlage entzogen wird. Im Ergebnis droht ein Rückgang oder sogar Verlust lokaler Bestände, wie auch die Bestandstrends zu vielen typischen Feldvogelarten belegen. Solche indirekten Auswirkungen des Pflanzenschutzmitteleinsatzes können im System der Intensivlandwirtschaft nur durch einen genügend großen Anteil an Kompensationsflächen in der Agrarlandschaft auf ein vertretbares Maß gesenkt werden, das heißt durch ökologische Ausgleichsflächen, auf denen keine Pflanzenschutzmittel angewendet werden und die als Lebensraum für die betroffenen Arten geeignet sind. Hierzu gehören Brachflächen, aber auch Blühstreifen und artenreiche Ackerraine. Es überrascht deshalb nicht, dass die Abnahme an Stilllegungsflächen durch zunehmende Bewirtschaftung mit Energiepflanzen sowie der sich anschließende komplette Wegfall der obligatorischen Flächenstilllegung 2007 die negativen Trends für einige Arten verstärkt haben<sup>208</sup>. Auch das sogenannte Greening im Rahmen der Reform der GAP (vgl. Abschnitt 4.2.1) verbessert in seiner derzeitigen Ausgestaltung den Schutz der Artenvielfalt auf den Äckern nicht. Denn die Mindestanforderungen des Greenings haben nicht zu einem genügend großen Anteil an solchen ökologischen Vorrangflächen geführt, die die Auswirkungen des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln kompensieren könnten<sup>209</sup>.

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.

Finanzhilfen und Steuervergünstigungen waren und sind ein zentrales Instrument der Agrarpolitik. Sie können – je nach Ausgestaltung – die Umweltbelastungen aus der Landwirtschaft verstärken oder vermindern. Preisstützende und produktionsgekoppelte Subventionen – die noch bis zum Jahr 2003 das zentrale Instrument der EU-Agrarpolitik waren – erhöhen den Druck auf Umweltgüter, indem sie Produktionsanreize setzen und Intensivierungstrends verstärken (vgl. Abschnitte 4.2.1 und 4.2.5)<sup>210</sup>. Eine solche Subventionspolitik fördert den Anbau in Monokulturen, den erhöhten Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln und die Bewirt-

204 Statistisches Bundesamt (2014b), S. 40.

205 BVL (2016), S. 45.

206 LUNG (2008); LUWG (2010).

207 LAWA (2015).

208 UBA (2013d).

209 DBV (2015); UBA (2016d).

210 vgl. OECD (2002).

schaftung ökologisch sensibler Flächen, womit eine Steigerung der Umweltbelastungen durch die Produktion einhergeht. Entkoppelte Direktzahlungen, wie sie die EU-Agrarreform 2003 einführt, wirken hingegen nicht direkt umweltschädlich (vgl. Abschnitt 4.2.1). Wegen der Bindung der Zahlung an Umweltstandards (Cross Compliance und Ökologisierungskomponente) können sie theoretisch zur Verbesserung der Umweltqualität beitragen. Allerdings reichen die bisherigen Regelungen für die Direktzahlungen nicht aus, um wichtige Umweltschutzziele wie die Aufrechterhaltung der Biodiversität zu erreichen<sup>211</sup>. So werden im Rahmen des Greenings bislang vor allem solche Optionen für ökologische Vorrangflächen gewählt, die nur einen vergleichsweise geringen ökologischen Mehrwert schaffen, wie z. B. Zwischenfrüchte. Die ökologisch höherwertigen – und deshalb besser vergüteten – Optionen Landschaftselemente und Puffer-, Wald-, und Feldrand-Streifen werden nur vergleichsweise selten gewählt, da die Anforderungen komplexer sind und Landwirte Sanktionen fürchten<sup>212</sup>.

Neben produktionsgekoppelten Subventionen kann auch die Subventionierung landwirtschaftlicher Produktionsfaktoren zur Schädigung von Umweltgütern beitragen, indem ein Anreiz zum gesteigerten Einsatz der jeweiligen Faktoren entsteht. Beispiele hierfür sind der reduzierte Energiesteuersatz für Agrardiesel (vgl. Abschnitt 4.2.3) oder die Kfz-Steuerbefreiung für Zugmaschinen (vgl. Abschnitt 4.2.4).

Die Beispiele zeigen, dass einige Agrarsubventionen Umweltschäden durch die Landwirtschaft erheblich verstärken. Ein vollständiger Abbau der landwirtschaftlichen Subventionen ist jedoch weder ökonomisch noch aus Umweltschutzsicht sinnvoll, weil dann z. B. die extensive, meist traditionelle Bewirtschaftung ertragschwacher Flächen unrentabel würde mit der Folge, dass diese zunehmend brach fallen und teilweise wertvolle Lebensräume verloren gehen würden<sup>213</sup>.

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

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

### 4.2.1 Agrarförderung der Europäischen Union

Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) bestimmt im Wesentlichen die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für die deutsche Landwirtschaft. Die GAP basiert auf zwei Säulen. Die erste Säule bildet die Markt- und Preispolitik, die die Preise für landwirtschaftliche Produkte stabilisieren und die Einkommen der Landwirte sichern soll. Als zweite Säule der GAP sind Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung zusammengefasst. Sie sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft stärken, die Umwelt- und Lebensqualität in ländlichen Räumen verbessern und außerlandwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten eröffnen<sup>214</sup>. Im Vergleich zur ersten Säule bietet die zweite Säule den Mitgliedstaaten bei der Gestaltung wesentlich mehr Spielraum. Allerdings werden die Maßnahmen der ersten Säule von der EU voll finanziert, die der zweiten Säule unterliegen einem nationalen Kofinanzierungsvorbehalt.

Das zentrale Instrument der ersten Säule der GAP waren lange Zeit garantierte Mindestpreise für landwirtschaftliche Produkte. Diese Politik führte zu einer erheblichen Überproduktion (Stichworte „Butterberge“ oder „Milchseen“)<sup>215</sup>. Um die künstlichen Produktionsanreize zu vermindern und den Markt zu entlasten, hat die EU seit Anfang der neunziger Jahre (McSharry-Reform 1992) preisstützende Maßnahmen zunehmend zugunsten der Direktzahlungen zurückgefahren. Die Kopplung der Direktzahlungen an die Produktion blieb jedoch im Grunde erhalten, da die Förderung an bestimmte Kulturen/Produkte geknüpft war. Ökologisch vorteilhafte Bewirtschaftungsformen, wie die extensive Grünlandnutzung, waren dabei oft nicht förderfähig.

Umweltschützer hatten die erste Säule der GAP seit langem kritisiert, da sie zu einer Steigerung und Ausdehnung der intensiven Produktion beitrug, z. B. mit der Förderung bestimmter Kulturen wie etwa Mais. Diese Entwicklung verstärkte deutlich den Druck, den die

211 SRU (2009), S. 16 und 19f.

212 DBV (2015); IfLS (2016).

213 SRU (2013).

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

215 Neben garantierten Mindestpreisen zahlte die EU auch Ausfuhrerstattungen für landwirtschaftliche Produkte, um auf dem internationalen Markt wettbewerbsfähig zu sein. Auch wenn im Rahmen der GAP die Ausfuhrerstattungen fast völlig abgeschafft wurden, führen die hohen Subventionen innerhalb der EU zu einer Wettbewerbsverzerrung auf dem Weltmarkt.

Landwirtschaft auf die Umwelt ausübte (vgl. Kapitel 4.1)<sup>216</sup>. Die bisherige Markt- und Preispolitik hatte deshalb eindeutig umweltschädliche Wirkungen.

Erst die Luxemburger Beschlüsse vom Juni 2003 reformierten die GAP grundlegend. So sind die Direktzahlungen seit dem Jahr 2005 weitgehend von der Produktion entkoppelt. Deutschland setzte die Entkopplung zunächst über ein so genanntes Kombinationsmodell um. Demnach setzen sich die Zahlungsansprüche eines Betriebes aus der Höhe der in der Vergangenheit erhaltenen Direktzahlungen (Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002) und dem Umfang der beihilfefähigen Fläche zusammen<sup>217</sup>. Von 2009 bis 2013 ging das Kombinationsmodell schrittweise in ein reines Regionalmodell über: Alle Zahlungsansprüche eines Betriebes in einer Region bestimmen sich ausschließlich nach der Betriebsfläche (regional einheitliche Flächenprämie), unabhängig von deren agrarischer Nutzung.

Die Direktzahlungen sind außerdem daran gebunden, dass der Betrieb die Standards für Umweltschutz, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz einhält („Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen“ – Cross Compliance). Im Bereich Umwelt bedeutet dies im Wesentlichen die Einhaltung der guten fachlichen Praxis. Der Landwirt ist ferner verpflichtet, seine Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ zu halten. Außerdem muss Dauergrünland weitgehend erhalten bleiben, das heißt, Landwirte dürfen nur einen sehr geringen Anteil in andere Nutzungsformen umwandeln.

Neben der Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion und der Cross Compliance ist die so genannte obligatorische Modulation ein weiteres Kernelement der Reform. Die obligatorische Modulation verpflichtet die Mitgliedstaaten, Direktzahlungen an die Landwirte aus der ersten Säule zugunsten der Förderung der ländlichen Entwicklung (zweite Säule) zu kürzen. Seit dem Jahr 2007 sinken so in Deutschland die Direktzahlungen der ersten Säule an die Landwirte (Betriebsinhaber), die über einen Freibetrag von 5.000 Euro hinausgehen, jährlich um 5 %.

Im Rahmen der mittelfristigen finanziellen Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013 der GAP kam es in Deutschland zu einer Kürzung der Gelder für die ländliche Entwicklung der zweiten Säule um 11 %. Dies traf vor allem die Förderung der Umstellung auf den Ökolandbau. Obwohl einzelne Bundesländer die Ökoförderung aus eigenen Haushaltsmitteln wieder erhöht haben, bedeutete dies einen Rückschlag im Hinblick auf eine umweltschutzorientierte Subventionspolitik.

Im Jahr 2008 beschloss der EU-Rat, die Kürzungen der Direktzahlungen der ersten Säule zugunsten der zweiten Säule von 2009 bis 2012 progressiv um weitere 5 % auf 10 % zu erhöhen<sup>218</sup>. Deutschland setzte allerdings gegenüber der EU-Kommission durch, die zusätzlichen Mittel nicht nur zur Förderung des Klimaschutzes, der Biodiversität, des Wassermanagements und der erneuerbaren Energien, sondern auch zur Förderung der Milchviehhaltung einzusetzen.



216 SRU (2004), S. 173.

217 BMELV (2006), S. 11 und S. 15/16.

218 Für Betriebe mit Direktzahlungen von über 300.000 Euro sinken die Direktzahlungen um zusätzliche 4 %.

Die Reform von 2003 eröffnete zudem die Möglichkeit, bis zu 10 % des Direktzahlungsvolumens für die Förderung besonderer Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit und der Qualitätsproduktion einzusetzen. So können die Mitgliedstaaten beispielsweise besonders umweltschonende, extensive Bewirtschaftungsformen begünstigen, ohne Gelder aus der zweiten Säule und der nationalen Kofinanzierung bereitstellen zu müssen. Diese Regelung wendet Deutschland allerdings auch für intensiv wirtschaftende Unternehmen im Milchsektor an.

Mit der fortschreitenden Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion (einschließlich der Abschaffung der bisherigen Tierprämien und Integration der Gelder in die Flächenprämie) haben diese immer weniger Einfluss auf die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion. Sie sind deshalb nicht per se umweltschädlich wie die früheren, produktionsgekoppelten Zahlungen. Direktzahlungen sollten jedoch nur gewährt werden, wenn die Landwirte im Gegenzug hinreichende Umweltstandards bei der landwirtschaftlichen Produktion einhalten. Bei allen Bestrebungen zur Entbürokratisierung ist daher darauf zu achten, die Umweltstandards der Direktzahlungen konsequent anzuwenden und kontinuierlich weiter zu entwickeln. Ausnahmeregelungen zugunsten kleinerer Betriebe („neue de minimis-Regelungen“) sind aus Sicht des Umweltschutzes nicht gerechtfertigt und gefährden das Erreichen der Umweltziele.

Die zweite Säule der GAP ist aus Umweltschutzsicht positiv zu beurteilen. Agrarumweltprogramme – einschließlich der Förderung des ökologischen Landbaus – sind ein wichtiger Teil der zweiten Säule. Die Einhaltung der guten fachlichen Praxis bildet dabei den Ausgangspunkt für die Honorierung darüber hinausgehender ökologischer Leistungen. Maßnahmen der zweiten Säule konnten jedoch bisher die negativen Umweltwirkungen, die von der ersten Säule mehr unterstützt als gebremst wurden, insgesamt nur mildern, jedoch nicht kompensieren<sup>219</sup>. Denn die erste Säule hat einen wesentlich größeren Einfluss auf die Entwicklung der Landwirtschaft als die zweite Säule<sup>220</sup>. So steht für Preisstützungen und Direktzahlungen ein mehrfach größeres Finanzvolumen zur Verfügung als für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung. Im Jahr 2009 verfügte Deutschland über 6,4 Mrd. Euro<sup>221</sup> in der ersten, jedoch nur über 1,16 Mrd.

Euro<sup>222</sup> in der zweiten Säule<sup>223</sup>. Für den Schwerpunkt Umwelt und Landschaft in der zweiten Säule bleiben dabei selbst mit Anrechnung der nationalen Beihilfen durchschnittlich nur 928 Mio. Euro pro Jahr<sup>224</sup>. Im mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014 bis 2020 sind für Deutschland pro Jahr etwa 5 Mrd. Euro für Direktzahlungen und 1,2 Mrd. Euro für die ländliche Entwicklung veranschlagt<sup>225</sup>.

Darüber hinaus werden als Folge des Kofinanzierungsvorbehalts für Maßnahmen der zweiten Säule Gelder für Agrar-Umweltmaßnahmen teilweise nicht abgerufen, weil die Länder die Kofinanzierung nicht aufbringen können oder wollen. Das führt zu einem Mangel an Planungssicherheit für die landwirtschaftlichen Betriebe und erschwert die Durchführung von Agrar-Umweltmaßnahmen. Im Verlauf des Jahres 2013 haben sich EU-Kommission, Ministerrat und Europaparlament auf eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik geeinigt. Ein Ziel der Reform ist es, die erste Säule der GAP „grüner“ zu gestalten. Vorgesehen ist daher, 30 % der Direktzahlungen an drei Umweltmaßnahmen zu binden<sup>226</sup>:

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

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

219 SRU (2009), S. 12.

220 Maßnahmen der zweiten Säule spielen regional allerdings durchaus eine wichtige Rolle (z. B. in ertragsschwachen und ökologisch sensiblen Mittelgebirgslagen in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen).

221 BMELV (2010), Abbildung 9 – Saldo aus Rückflüssen und Einzahlungen der Mitgliedstaaten im EGFL.

222 DBV (2009), S. 154. Jährlicher Durchschnitt in den Jahren 2007–2013.

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

224 DBV (2009), S. 157. Jährlicher Durchschnitt in den Jahren 2007–2013.

225 BMF (2016).

226 Die restlichen 70 % der Direktzahlungen werden als Basisprämie bezeichnet und sind wie bisher an die so genannte Cross Compliance gekoppelt (Einhaltung des geltenden Rechts sowie Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und guten ökologischen Zustand).



UBA empfiehlt zur Sicherstellung des „Greenings“ der europäischen Landwirtschaft, die Umweltmaßnahmen als verpflichtende Voraussetzung für die gesamten Direktzahlungen einzuführen, also nicht nur für die 30 % Ökologisierungskomponente. Dies bedeutet, dass eine erfolgreiche Umsetzung der Ökologisierungskomponente Voraussetzung wäre, um überhaupt Gelder aus der ersten Säule zu erhalten<sup>227</sup>. Nach den derzeitigen Beschlüssen erhalten jedoch auch landwirtschaftliche Betriebe Direktzahlungen, die die Umweltmaßnahmen nicht umsetzen. Es besteht aber die Möglichkeit, bei gravierenden Verstößen mehr als nur die 30 % Ökologisierungskomponente zu kürzen.

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

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

- ▶ **Fruchtartendiversität:** Der maximale Anteil einer Kultur an den Ackerflächen eines Betriebes darf nicht mehr als 45 % betragen. Mehrjährige Kulturen sollten für jedes Anbaujahr getrennt berechnet werden.
- ▶ **Erhalt von Dauergrünland:** Es sollte ein absolutes Umbruchverbot für Grünland gelten.
- ▶ **Ökologische Vorrangflächen:** Das Umweltinteresse sollte auf den Vorrangflächen im Vordergrund stehen. Gegenwärtig werden jedoch vorwiegend Maßnahmen wie der Zwischenfruchtanbau und Untersaaten im Rahmen der ökologischen Vorrangflächen umgesetzt, die grundsätzlich der guten fachlichen Praxis entsprechen und daher nicht gesondert förderfähig sein sollten. Der Anteil der ökologischen Vorrangflächen sollte bei jeweils 10 % der beihilfefähigen Acker- und Grünlandflächen liegen. Die jetzt verabschiedeten 5 % der Ackerfläche können nur ein erster Einstieg sein.

Die schwerwiegenden Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft infolge von hohen Stickstoffüberschüssen und zu hohen Tierbesatzdichten wurden bei der GAP-Reform völlig ausgeklammert. Daher empfiehlt das UBA, zusätzlich zu den angeführten Maßnahmen Auflagen zur Beschränkung des Stickstoffsaldos sowie

Beschränkungen der Tierbesatzdichte aufzunehmen. Eine Halbzeitbewertung der reformierten GAP war ursprünglich für 2017 vorgesehen. Diese Gelegenheit sollte die EU-Kommission nutzen, um die angesprochenen Defizite der Agrarreform zu beseitigen.

Durch die unzureichend ausgestaltete Ökologisierungskomponente sind die Direktzahlungen nach wie vor nicht ausreichend gesellschaftlich gerechtfertigt. Landwirte müssen im Gegenzug auch weiterhin kaum Leistungen erbringen, die über die Mindeststandards der guten fachlichen Praxis hinausgehen. Von einer effizienten Verwendung öffentlicher Gelder im Bereich der Direktzahlungen ist man daher weit entfernt.

Deshalb wäre es sinnvoll, die von der EU gewährten Finanzierungsspielräume für eine nachhaltige ländliche Entwicklung im Rahmen der zweiten Säule der Agrarsubventionen auszuschöpfen. Derzeit werden in Deutschland nur 4,5 % der Gelder von der ersten in die zweite Säule der Agrarförderung umverteilt, möglich wären derzeit aber bis zu 15 %. Diese Gelder stünden für eine stärkere Förderung des ökologischen Landbaus und von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen zur Verfügung.

#### 4.2.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) dient dazu<sup>228</sup>:

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

Dabei sind die Ziele des Umwelt- und Tierschutzes und einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft zu beachten.

Der jährlich angepasste GAK-Rahmenplan stellt das zentrale Instrument zur Anwendung der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik in Deutschland dar, wie sie im „Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007–2013“ beschrieben ist. Die GAK dient als inhaltliche und finanzielle Grund-

227 UBA (2013e).

228 vgl. GAK-Gesetz (GAKG), § 2.

lage für Länderprogramme sowie zur Sicherstellung der obligatorischen Kofinanzierung der jeweiligen EU-Gelder<sup>229</sup>. Die Höhe der Kofinanzierung ist dabei abhängig von dem konkreten Vorhaben, der Region und von dem Zuwendungsempfänger<sup>230</sup>. Die GAK finanziert sich zu 60–80 % (je nach Aufgabe) aus dem Bundeshaushalt und zu 20–40 % aus den Länderhaushalten, wobei die Kofinanzierung der EU-Mittel über den Bundesanteil erfolgt<sup>231</sup>. Zusammen mit den Ländermitteln betragen die Gesamtmittel der GAK über eine Mrd. Euro pro Jahr<sup>232</sup>. Zu den Förderbereichen der GAK gehören u. a. „Verbesserung der Ländlichen Strukturen“, „Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen“, „Verbesserung der Vermarktungsstrukturen“, „Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung“ und „Forsten“.

Ursprünglich zielte die Förderung überwiegend auf produktivitätssteigernde Maßnahmen. Dies trug zur Intensivierung der Landwirtschaft bei und verstärkte damit die Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft. Im Rahmen der Neuausrichtung der GAK nahmen Bund und Länder in den letzten Jahren bereits wesentliche Änderungen in den Zielsetzungen und Inhalten einzelner Fördertatbestände vor. Dadurch ließen sich negative Umweltwirkungen deutlich abbauen und in ökologisch neutrale bis positive Effekte umwandeln<sup>233</sup>. Dennoch fördert die GAK weiterhin auch Maßnahmen, die nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können<sup>234</sup>, beispielsweise mit der Förderung bestimmter wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen oder des Aus- und Neubaus von Kapazitäten in der Fischereiwirtschaft<sup>235</sup> (im Jahr 2015 werden hierfür 2,54 Mio. Euro veranschlagt<sup>236</sup>).

Aus Umweltschutzsicht negativ ist teilweise auch die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung und forstwirtschaftlicher Maßnahmen durch Infrastrukturmaßnahmen. Dies gilt z. B. für den Ausbau land- und forstwirtschaftlicher Wege und die Asphaltierung oder Betonierung vorhandener Wege. Das Wachstum der Wegeflächen beträgt mehr als 6 Hektar pro Tag, wovon sich ca. 1,2 Hektar pro Tag direkt auf den Ausbau der Forstwege im Rahmen der GAK zurückführen lassen. Für rund 1.000 km Wegstrecke im Jahr 2006 wurden rund 14 Mio. Euro verbaut<sup>237</sup>. Aber auch andere För-

derprogramme bezuschussen den land- und forstwirtschaftlichen Wegebau, insbesondere der europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

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

#### 4.2.3 Steuervergütung für Agrardiesel

Der Bund vergütet Dieselkraftstoff für die Land- und Forstwirtschaft mit 21,48 Cent/l<sup>238</sup>. Agrardiesel erhält so einen ermäßigten Steuersatz in Höhe von 25,56 Cent/l gegenüber dem Regelsteuersatz in Höhe von 47,04 Cent/l. Das Haushaltsbegleitgesetz 2005<sup>239</sup> beschränkte diese Steuerentlastung je Betrieb auf 10 000 l pro Jahr und zog von der Vergütung zusätzlich einen Pauschbetrag (so genannter Selbsterhalt) von 350 Euro ab. Das Gesetz zur Änderung des Energiesteuergesetzes von 2009 setzte diese Beschränkungen der Steuerentlastung für die Jahre 2008 und 2009 aus. Dadurch stieg die Subventionssumme um 287 Mio. Euro pro Jahr. Dies wurde haushaltstechnisch erst in den Jahren 2009 und 2010 wirksam. Die Befristung für Selbsterhalt und Beschränkung der Höchstmenge wurden mit dem Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes vom März 2011 aufgehoben. Die Aufhebung der Befristung – und damit die Ausweitung der Subvention – hat die EU-Kommission beihilferechtlich bis Ende 2016 genehmigt.

Laut 24. Subventionsbericht der Bundesregierung soll die Agrardieselvergütung Wettbewerbsnachteile der deutschen Landwirtschaft bei den Dieselkraftstoffkosten mindern. Die Subventionierung der Treibstoffpreise bedeutet jedoch, dass die Anreize zum effizienten Einsatz des Kraftstoffs sinken. Aus Umwelt- und Klimaschutzsicht ist die Steuerentlastung für Agrardiesel deshalb negativ zu bewerten und daher kein adäquates Mittel zur Stützung der Land- und Forstwirtschaft. Für Agrardiesel sollte deshalb der Regelsteuersatz gelten.

Im Jahr 2012 führte die Steuerbegünstigung für Agrardiesel für etwa 200 000 Betriebe zu Steuermindereinnahmen in Höhe von

//////////////////// **430 Mio. €<sup>240</sup>** //////////////////////

229 BMELV (2007); BMELV (2011).

230 BMELV (2010a), S. 15f.

231 a. a. O., S. 6.

232 BMELV (2015), S. 92.

233 Burdick, B. und Lange, U. (2003), S. 49.

234 BMELV (2015).

235 a. a. O., S. 21 und S. 45.

236 a. a. O., S. 108.

237 BMELV (2009), S. 69.

238 § 57 EnergieStG (vor 01.08.2006: § 25b MinöStG).

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

240 BMF (2013), S. 60 und 182.

Anstatt durch eine Steuerentlastung für Agrardiesel lässt sich die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft mit diesen Geldern effizienter und umweltgerechter stärken. Die bei Abschaffung dieser Subvention entstehenden zusätzlichen Steuereinnahmen ließen sich für die ländliche Entwicklung (zweite Säule) – insbesondere die Agrar-Umweltprogramme – verwenden und könnten somit weitgehend im Landwirtschaftssektor verbleiben. Sollte die Agrardieselverbilligung nicht gänzlich abgeschafft werden, so wäre als zweitbeste Lösung eine Steuervergünstigung nach einem pauschalierten Verfahren zu befürworten<sup>241</sup>. Dabei unterstellt der Gesetzgeber einen spezifischen Dieselmotorkraftstoffverbrauch je Hektar Fläche und erstattet die Steuer teilweise nach Maßgabe der Landwirtschaftsfläche. Die Erstattung würde in diesem Fall wie eine pauschale Flächenprämie wirken. Da der tatsächliche Treibstoffverbrauch für die Steuervergütung keine Rolle mehr spielen würde – denn der Agrardiesel würde in Höhe des Regelsatzes von 47,04 Cent/l besteuert – bliebe der ökonomische Anreiz zum Kraftstoffsparen in vollem Umfang erhalten.

#### 4.2.4 Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer

Landwirtschaftliche Zugmaschinen sind von der Kfz-Steuer befreit<sup>242</sup>. Diese Steuerbefreiung datiert aus dem Jahr 1922 und diente der Förderung der Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft. Diese Zielsetzung ist mittlerweile überholt. Der Trend zu immer schwereren Maschinen in der Landwirtschaft führt zur vermehrten Schädigung landwirtschaftlich genutzter Böden durch Verdichtung. Diese Schäden sind teilweise irreversibel und schränken die natürlichen Bodenfunktionen ein. Da die Steuervergünstigung diesen Trend fördert, ist sie als umweltschädlich einzustufen. Außerdem trägt sie dazu bei, dass Betriebe einen zu großen Maschinenbestand besitzen, anstatt Rationalisierungspotenziale – wie so genannte Maschinenringe – adäquat zu nutzen.

Im Jahr 2012 verursachte die Kfz-Steuerbefreiung für etwa 1,2 Mio. Zugmaschinen u.ä. in der Landwirtschaft dem Bund Steuermindereinnahmen von

////////// 60 Mio. €<sup>243</sup>. //////////

Auch hier knüpft die Förderung der Landwirtschaft an der falschen Stelle an. Alternativ könnte man die Gelder zur Stärkung der ländlichen Entwicklung oder direkt zur Honorierung ökologischer Leistungen nut-

zen, etwa für die Instandhaltung ökologisch wertvoller Flächen mittels extensiver Nutzung oder Landschaftspflegeleistungen.

#### 4.2.5 Subventionen für die Branntweinproduktion

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

Die Produktionsweisen der circa 28.000 Brennereien sind sehr unterschiedlich und reichen von umweltgerecht (z. B. auf Basis von Streuobstwirtschaft) bis zu ökologisch bedenklich (z. B. auf Basis intensiven Kartoffelanbaus)<sup>244</sup>. Da die Subvention an die Produktion gekoppelt ist, setzt sie Anreize zur Intensivierung der Bewirtschaftung. Im Jahr 2012 unterstützte der Bund die Produktion von Agraralkohol mit

////////// 64,8 Mio. €<sup>245</sup>. //////////

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

#### 4.2.6 Fischereiförderung der Europäischen Union

Die Fischerei ist einer der größten Belastungsfaktoren für die Ökosysteme der Ozeane. Etwa 30 % der Fischbestände weltweit gelten als überfischt und knapp 60 % werden bis an ihre Grenzen befishet<sup>246</sup>. Großflächige Schäden an Lebensräumen werden vor allem durch

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

242 § 3 Nr. 7 KraftStG.

243 BMF (2013), S. 60 und 180.

244 Burdick, B. und Lange, U. (2003), S. 41.

245 BMF (2013), S. 102.

246 FAO (2016), S. 38.



grundberührende Fischereigeräte wie Grundschieppnetze verursacht. Neben der Masse von ungenutzten, wieder über Bord gegebenen Rückwürfen kommerziell genutzter Arten (geschätzt 40 % des weltweiten Fischfangs) ist auch der Beifang von Nichtzielarten problematisch. So werden geschätzt bis zu 650.000 Robben und Wale jährlich, wobei Stellnetze für die meisten Beifänge verantwortlich sind<sup>247</sup>.

Nach Angaben der EU-Kommission aus dem Jahr 2015 werden in Europa derzeit 52 % der regulierten Bestände im Nordostatlantik gemäß dem größtmöglichen nachhaltigen Dauerertrag befischt<sup>248</sup>. In Mittel- und Schwarzmeer gelten 90 % der Bestände als überfischt. Die nicht nachhaltige Nutzung vieler Bestände ist im Wesentlichen auf kurzfristiges Ertragsdenken, überdimensionierte Fangflotten und jahrzehntelange Festlegung ineffizienter Bewirtschaftungsmaßnahmen zurückzuführen. Wesentlich waren im Nordostatlantik z. B. zu hohe Fangquoten unter Missachtung wissenschaftlicher Empfehlungen. Hinzu kommen die Verwendung umweltschädlicher und bestandsschädigender Fangtechniken, unzureichende Kontrolle der Fischereiaktivitäten und illegale Fischerei. Auch die Aquakultur trägt in der bisherigen Ausprägung zur Überfischung der Weltmeere bei. Beispielsweise werden für ein Kilo Lachs oder Kabeljau aus Aquakultur bis zu vier Kilo wild gefangener Fisch verfüttert. In der Thunfischmast werden ca. 20 Kilogramm Protein pro Kilo erwirtschaftetem Fisch benötigt. Durch den Fokus auf fleischfressende Arten werden so weltweit in Aquakulturen 50 % des hergestellten Fischmehls aus Industriefischerei und 80 % des Fischöls verarbeitet.

Die Fischereiförderung hat einen nicht unerheblichen Einfluss auf Fischereipolitik und -management. Viele Subventionen im Fischereisektor sind fragwürdig, weil

sie Überkapazitäten, Überfischung und Umweltschäden fördern. Werden die Fangkosten beispielsweise durch Kraftstoffsubventionen (vgl. Kapitel 2.2.5) oder Zuschüsse für neue Fischereifahrzeuge reduziert, ermöglichen weltweit weitere Subventionen die Fischerei über die Grenzen der Wirtschaftlichkeit fortzusetzen<sup>249</sup>. Schätzungen zufolge überstiegen in mehreren EU-Mitgliedsstaaten die Kosten, die dem öffentlichen Haushalt durch die Fischerei entstehen, den tatsächlichen Gesamtwert der Fänge<sup>250</sup>.

Anfangs wurde die Gemeinsamen Fischereipolitik der EU (GFP) durch Zahlungen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds unterstützt. Im Jahr 1993 schuf die Europäische Union einen eigenen Fischereifonds (seit dem Jahr 2003 unter der Bezeichnung Europäischer Fischereifonds (EFF)). Für den Zeitraum 2007 bis 2013 waren für die deutsche Fischereiwirtschaft Subventionen aus dem EFF in Höhe von insgesamt 132 Mio. Euro vorgesehen. Tatsächlich sind nach Angaben der EU-Kommission im genannten Zeitraum Subventionen in Höhe von etwa 94 Mio. Euro für deutsche Projekte ausgezahlt worden<sup>251</sup>. Mit etwa 26 Mio. Euro wurden z. B. in dem Zeitraum Maßnahmen im Bereich „Aquakultur, Binnenfischerei, Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur“ unterstützt. Der genaue Zweck der subventionierten Vorhaben wird jedoch auf EU-Ebene nicht dokumentiert, so dass sich der umweltschädliche Anteil dieser Subventionen nur schwer benennen lässt. Einen kleinen Einblick in die Verwendung der Subventionen ermöglicht die Veröffentlichung der BLE<sup>252</sup>, in der nach neuerem EU-Beschluss<sup>253</sup> jedoch nur Informationen über Rechtspersonen dargestellt werden dürfen<sup>254</sup>.

247 Read, A. u. a. (2006).  
248 EU-KOM (2015).

249 World Bank (2008).  
250 EU-KOM (2009), S. 8.  
251 EU-KOM (2015a).  
252 BLE (2016).  
253 EMFF-Verordnung Nr. 508/2014.  
254 Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz vom 26. November 2008 (BGBl. I S. 2330), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Mai 2015 (BGBl. I S. 725) geändert worden ist.





In der Vergangenheit waren die größten Nutznießer von EU-Beihilfen für den Schiffsneubau stets die größten Fischereifahrzeuge, die auf den Weltmeeren im Einsatz sind und in großem Maßstab zur übermäßigen Ausbeutung der Fischbestände beitragen. Als Reaktion auf die negativen Effekte der Fischerei beinhaltet die 2014 in Kraft getretene Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU (GFP)<sup>255</sup> Vorgaben für eine nachhaltige und umweltgerechte Bewirtschaftung kommerziell genutzter Fischbestände. Neben einem Rückwurfverbot und einem damit verbundenen Anlandegebot für quotierte, kommerziell genutzte Arten soll eine Bewirtschaftung aller genutzten Bestände auf dem Niveau des größtmöglichen nachhaltigen Dauerertrags bis 2020 realisiert werden. Außerdem sollen mit der Neuausrichtung der GFP Mitgliedstaaten mit Überkapazitäten innerhalb ihrer Fischereifloten stärker in die Verantwortung genommen werden. Die neuen Vorgaben der europäischen Fischereipolitik weisen somit in die richtige Richtung, um nachhaltige Konzepte zu unterstützen, müssen aber teilweise noch anspruchsvoller ausgestaltet und dann tatsächlich aktiv genutzt werden.

Im Rahmen der GFP-Reform wurde im Mai 2014 ein inhaltlich neu gestalteter Fischereifonds eingerichtet (Europäischer Meeres- und Fischereifonds<sup>256</sup>, EMFF). Bis 2020 stehen dem Fischereisektor EU-Fördermittel in Höhe von rund 6,4 Mrd. Euro<sup>257</sup> zur Verfügung. Für Deutschland sind im EMFF für den Zeitraum 2014–2020 Fördermittel in Höhe von jährlich etwa 30 Mio. Euro vorgesehen. Die neue Ausrichtung des Fonds soll europäischen Unternehmen bei der Umstellung auf nachhaltige Fischerei helfen, Küstengemeinden bei der Erschließung neuer Wirtschaftstätigkeiten unterstützen sowie Projekte fördern, die neue Arbeitsplätze schaffen und die Lebensqualität an den europäischen Küsten verbessern. Im Einzelnen werden 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, werden keine Gelder mehr bereitgestellt. Außerdem werden umweltschädliche Vorhaben wie Maßnahmen zur Steigerung von Fangkapazität ausdrücklich von der Förderung ausgenommen. Indem gezielt Mittel für Fischereikontrollprogramme bereitgestellt werden und im Gegensatz zur vorherigen Förderperiode die Zulässigkeit von Förderanträgen einzelner Betreiber an die Einhaltung der geltenden Vorschriften im Rahmen der GFP gebunden sind<sup>258</sup>, wird ein wichtiges Signal für eine verantwortungsvolle und nachhaltige Fischerei und für die Unterbindung von illegaler Fischerei gesetzt. Darüber hinaus gibt der EMFF auch die Entwicklung einer ökologisch nachhaltigen, aber ressourcenschonenden Aquakultur als ein Ziel vor.

Eine abschließende Bewertung der neuen Vorgaben im Rahmen des EMFF, ihrer Umsetzung und der Wirkung auf Ebene der Mitgliedsstaaten ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Entsprechend der Kategorisierung einer vom Europaparlament vergebenen Studie zur weltweiten Fischereisubvention<sup>259</sup> aus dem Jahr 2013 lassen sich aber auch im EMFF mehrere Maßnahmen mit einem erhöhten Risiko umweltschädlicher Wirkung identifizieren. Darauf Bezug nehmend wären im operationellen Programm Deutschlands vor allem die Förderung des Ersatzes oder der Modernisierung von Schiffsmotoren mit dem Potenzial umweltschädlicher Wirkung zu identifizieren. Positiv hervorzuheben sind die Bereitstellung von Mitteln für Datenerhebung über die Meeresumwelt, umweltfreundliche Fanggeräte sowie die Förderung von Bewirtschaftungsmaßnahmen in Natura 2.000 Gebieten. Die in der GFP festgelegte, erhöhte Transparenz<sup>260</sup> bezüglich der aus dem EMFF bezogenen Leistungen sollte zukünftig eine verbesserte Bewertung der Subventionen und ihrer Umweltwirkungen ermöglichen.

#### 4.2.7 Umweltschädliche Mehrwertsteuerbegünstigungen

Der reguläre Satz der Mehrwertsteuer in Deutschland beträgt 19 %, für bestimmte Produktgruppen gilt ein ermäßigter Steuersatz von 7 %<sup>261</sup>. Dies betrifft in erster

255 Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy, amending Council Regulations (EC) No 1954/2003 and (EC) No 1224/2009 and repealing Council Regulations (EC) No 2371/2002 and (EC) No 639/2004 and Council Decision 2004/585/EC.

256 Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2328/2003, (EG) Nr. 861/2006, (EG) Nr. 1198/2006 und (EG) Nr. 791/2007 des Rates und der Verordnung (EU) Nr. 1255/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates.

257 Durchführungsbeschluss der Kommission vom 11. Juni 2014 zur Festlegung der jährlichen Aufschlüsselung der Gesamtmittel pro Mitgliedstaat für den Europäischen Meeres- und Fischereifonds im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung für den Zeitraum 2014–2020 (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014)3781), 2014/372/EU.

258 vgl. Artikel 10 & 11 in Verordnung (EU) Nr. 508/2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

259 Sumaila, U. u. a. (2013).

260 Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2328/2003, (EG) Nr. 861/2006, (EG) Nr. 1198/2006 und (EG) Nr. 791/2007 des Rates und der Verordnung (EU) Nr. 1255/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 119.

261 Die Mehrwertsteuer stellt eine der wichtigsten Einnahmequellen des Staates dar und betrug 2012 über 140 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt (2013a), S. 10).

Linie Nahrungsmittel, aber auch Druckerzeugnisse, Futtermittel oder den Nahverkehr<sup>262</sup>. Die Mehrwertsteuerbegünstigungen sind historisch gewachsen, teilweise wurden auch in neuerer Zeit reduzierte Steuersätze eingeführt, so dass das heutige System insgesamt nicht kohärent ist. Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass Ermäßigungstatbestände häufig sachlich nicht begründet sind und zu Mitnahmeeffekten und missbräuchlicher Gestaltung genutzt würden. Er fordert daher, die Steuerermäßigungen einzeln zu überprüfen und den Gesamtkatalog der Ermäßigungen grundlegend zu überarbeiten<sup>263</sup>. In seinem Bericht vom 30. Oktober 2007 bewertet das Bundesfinanzministerium eine Vielzahl der Regelungen zum ermäßigten Umsatzsteuersatz als Regelungen mit ausgesprochenem Subventionscharakter<sup>264</sup>.

Von dem begünstigten Mehrwertsteuersatz profitieren auch Produkte, die umweltschädliche Wirkungen haben. Dies betrifft z. B. Fleisch- und Milchprodukte, deren Erzeugung zu einer hohen Klimabelastung führt und mit weiteren negativen Umweltwirkungen durch Nährstoffüberschüsse und Gewässerbelastungen verbunden ist. Der Anbau der Futtermittel beansprucht zudem große Flächen und geht oftmals mit den negativen Folgen durch intensiven Ackerbau einher. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen empfiehlt daher, den reduzierten Mehrwertsteuersatz auf tierische Produkte abzuschaffen<sup>265</sup>. Die Verteuerung tierischer Nahrungsmittel durch den vollen Mehrwertsteuersatz kann die Verbraucher motivieren, weniger tierische Produkte zu konsumieren und diese durch pflanzliche Produkte zu substituieren<sup>266</sup>. Auch wissenschaftliche Beiräte des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft empfehlen, den reduzierten Mehrwertsteuersatz für tierische Produkte aufzuheben und diese Maßnahme sozialpolitisch zu flankieren<sup>267</sup>.

Feinschmeckerprodukte wie Gänseleber, Froschschenkel und Schildkrötenfleisch profitieren ebenfalls von ermäßigten Mehrwertsteuersätzen. Aus ökologischen Gesichtspunkten sollten auch diese Vergünstigungen abgeschafft werden – zumal sie für die Grundversorgung mit Nahrungsmitteln nicht notwendig sind, sondern Luxusgüter darstellen.

Eine Quantifizierung der gesamten Subventionen für umweltschädliche Produkte durch die Mehrwertsteuerermäßigung ist im Rahmen dieses Berichtes nicht möglich. Hierzu wäre eine Überprüfung sämtlicher Ausnahmen im Hinblick auf ihre Umweltwirkungen notwendig. Für einzelne Produktgruppen liegen jedoch Schätzungen zur Höhe der Subventionen durch die ermäßigte Mehrwertsteuer vor. So belaufen sich z. B. die Subventionen durch die Mehrwertsteuervergünstigung für tierische Produkte nach vorliegenden Schätzungen auf ca. 5,2 Mrd. Euro<sup>268</sup>. Das Subventionsvolumen für umweltschädliche Mehrwertsteuerbegünstigten beträgt daher

////////// **mindestens 5,2 Mrd. €.** //////////

Aus Umweltschutzgründen ist es grundsätzlich sinnvoll, den reduzierten Mehrwertsteuersatz nicht auf umweltschädliche Produkte anzuwenden. Beispielsweise sollten tierische Nahrungsmittel (Fleisch- und Wurstwaren, Milchprodukte) mit 19 % besteuert werden, was rechtlich bereits umsetzbar ist. Zudem sollte geprüft werden, ob weitere umweltschädliche Produktgruppen aus dem ermäßigten Satz herausgenommen werden können. Dabei sind jedoch auch sozialpolitische Ziele des Staates zu berücksichtigen und zusätzliche Belastungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher möglichst zu vermeiden. So könnte der Staat z. B. die zusätzlichen Steuereinnahmen verwenden, um den reduzierten Mehrwertsteuersatz pauschal weiter zu senken. Dies würde dazu führen, dass Lebensmittel auf pflanzlicher Basis, aber auch Druckerzeugnisse und der Nahverkehr, geringer besteuert würden. Alleine durch eine Erhebung des allgemeinen Mehrwertsteuersatzes auf tierische Produkte stünden Mittel in Milliardenhöhe zur Verfügung, so dass der reduzierte Mehrwertsteuersatz deutlich gesenkt werden könnte.

Auch auf EU-Ebene besteht Reformbedarf, da die geltende Mehrwertsteuer-Richtlinie den rechtlichen Rahmen für nationale Regelungen vorgibt und Umweltschutzaspekte ebenfalls nicht berücksichtigt. Insofern ist es sehr zu begrüßen, dass die EU gegenwärtig eine Reform des Mehrwertsteuer-Systems erarbeitet. Es wäre zu begrüßen, wenn die Kommission, wie 2011 angekündigt, die Mehrwertsteuer-Richtlinie reformieren und den ermäßigten Mehrwertsteuersatz künftig nicht mehr für Güter und Dienstleistungen zulassen würde, die sich schädlich auf Umwelt, Gesundheit und Gemeinwohl auswirken<sup>269</sup>.

262 Da der größte Anteil an Produkten mit reduziertem Mehrwertsteuersatz auf Nahrungsmittel entfällt, wird das Thema in diesem Kapitel diskutiert.

263 Bundesrechnungshof (2010), S. 5f.

264 BMF (2007a), S. 13.

265 SRU (2012), S. 118; SRU (2015), S. 384.

266 UBA (2012a), S. 65.

267 Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz und wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik beim BMEL (2016).

268 Berechnet nach Daten aus wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz und wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik beim BMEL (2016), S. 99. Basiert auf Grundlage der EVS 2008, berücksichtigt wurde hier kein außer Haus Verzehr.

269 EU-KOM (2011a), S. 13.

# III.

## Zusammenfassung: Stand und Entwicklung umweltschädlicher Subventionen im Überblick





- 
- 1 Die umweltschädlichen  
Subventionen 2012 und ihre  
Wirkungen im Überblick ..... 70
- 2 Entwicklung der umweltschädlichen  
Subventionen ..... 75



# 1 Die umweltschädlichen Subventionen 2012 und ihre Wirkungen im Überblick

Im Jahr 2012 beliefen sich die umweltschädlichen Subventionen in Deutschland auf **57 Mrd. Euro** (vgl. Tabelle 3). Da der Bericht nur einen Überblick über die wichtigsten umweltschädlichen Subventionen des Bundes gibt und Förderprogramme auf Landes- und kommunaler Ebene fast nicht betrachtet, lag das tatsächliche Volumen umweltschädlicher Subventionen in Deutschland noch höher. Zudem war es in einigen Fällen nicht möglich, den umweltschädlichen Anteil der Subventionen zu quantifizieren, so dass das in der Tabelle angegebene Gesamtvolumen auch aus diesem Grund nur eine Untergrenze darstellt.

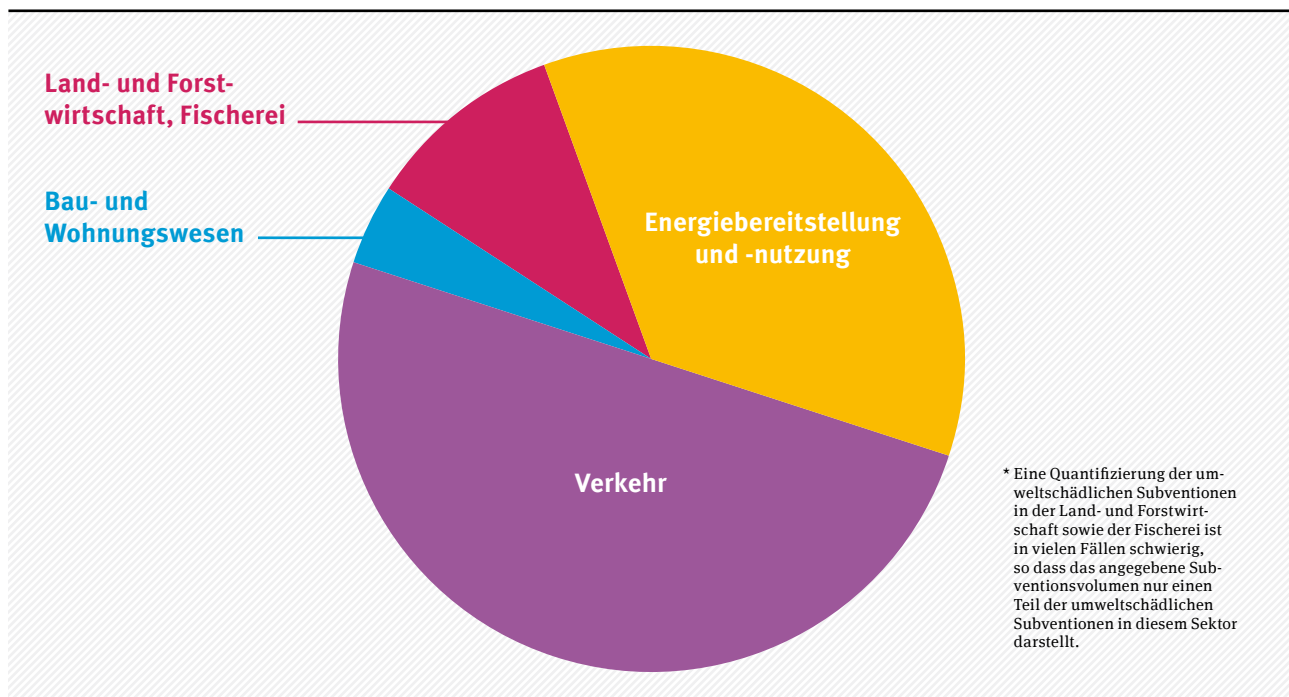
Betrachtet man die Verteilung der analysierten umweltschädlichen Subventionen auf einzelne Sektoren, so stand im Jahr 2012 der Verkehr – insbesondere wegen der Steuerbefreiungen für den Luftverkehr – mit 28,6 Mrd. Euro an der Spitze, gefolgt vom Bereich Energie mit 20,3 Mrd. Euro. Dann folgen mit deutlichem Abstand die Land- und Forstwirtschaft, Fischerei mit knapp 5,8 Mrd. Euro sowie das Bau- und Wohnungswesen mit 2,3 Mrd. Euro. Einen Überblick zu dem Subventionsvolumen der einzelnen Sektoren in 2012 gibt Abbildung 8.

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

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

Abbildung 8

## Aufteilung des Subventionsvolumens nach Sektoren 2012



Quelle: UBA



Subventionen können die Umwelt auf vielfältige und komplexe Weise schädigen, weshalb eine Quantifizierung der resultierenden Umweltbelastungen schwierig ist. Hinzu kommt, dass Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Umweltgütern bestehen. Daher erfasst dieser Bericht die Schädigung der Umweltgüter Klima, Luft, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft durch Subventionen nur qualitativ, ebenso die entstehenden negativen Wirkungen auf die Gesundheit und den Rohstoffverbrauch. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die negativen Wirkungen der einzelnen Subventionen. Sie zeigt, dass Subventionen über Primär- und Sekundäreffekte alle betrachteten Umweltgüter und die menschliche Gesundheit belasten oder gefährden bzw. den Rohstoffverbrauch begünstigen<sup>1</sup>.

Mit Subventionen von 20,3 Mrd. Euro wird die **Energiebereitstellung und -nutzung** gefördert. Dies betrifft sowohl die Gewinnung der Energieträger (z. B. Braunkohle

und Steinkohle) als auch die Energieerzeugung und den Energieverbrauch. Subventionen, die den Energiepreis senken, verringern den Anreiz, Energie sparsam und effizient einzusetzen. Die Folgen sind ein höherer Energieverbrauch, verbunden mit höheren energiebedingten Umweltbelastungen. Beispiele sind die Steuerermäßigungen und -befreiungen bei der Energie- und Stromsteuer für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Landwirtschaft.

Subventionen im Energiebereich sind auch umweltschädlich, falls sie den Wettbewerb zwischen den Energieträgern zu Gunsten relativ umweltschädlicher Energieträger verzerren und auf diese Weise einen nicht nachhaltigen Energieträgermix begünstigen. Dies gilt für die kostenlose Zuteilung von 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.

<sup>1</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.

Tabelle 3

**Umweltschädliche Subventionen in Deutschland im Jahr 2012**

| Umweltschädliche Subventionen nach Sektor                                                             | Mio. € (2012) | Negative Wirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Rohstoffverbrauch |      |        |       |                              |            |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------------------------------------------------|------|--------|-------|------------------------------|------------|-----------|
|                                                                                                       |               | Klima                                                           | Luft | Wasser | Boden | Artenvielfalt und Landschaft | Gesundheit | Rohstoffe |
| <b>1 Energiebereitstellung und Nutzung</b>                                                            | <b>20.347</b> |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft | 1.178         |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe                                      | 2.182         |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren                                | 1.333         |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Steinkohlesubventionen                                                                                | 1.732         |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft                                                           | min. 304      |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Energiesteuervergünstigungen für Kohle                                                                | 100           |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen                                        | 300           |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger                   | min. 1.570    |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Kostenfreie Zuteilung der CO <sub>2</sub> -Emissionsberechtigungen                                    | 3.124         |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen  | –             |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Besondere Ausgleichsregelung des EEG für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen                | 2.700         |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Eigenstromprivileg des EEG (Industrie)                                                                | 1.600         |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Begünstigungen des energieintensiven Industrie bei den Stromnetzentgelten                             | 300           |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Privilegierung von Sondervertragskunden bei der Konzessionsabgabe für Strom                           | 3.900         |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Ermäßigte Sätze für Gewerbe und energieintensive Industrie bei der KWK-Umlage                         | 24            |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Subventionierung der Kernenergie                                                                      | n.q.          |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen) für Kohle- und Atomkraftwerke                                 | n.q.          |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |

| Umweltschädliche Subventionen nach Sektor                                                                              | Mio. € (2012) | Negative Wirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Rohstoffverbrauch |      |        |       |                              |            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------------------------------------------------|------|--------|-------|------------------------------|------------|-----------|
|                                                                                                                        |               | Klima                                                           | Luft | Wasser | Boden | Artenvielfalt und Landschaft | Gesundheit | Rohstoffe |
| <b>2 Verkehr</b>                                                                                                       | <b>28.641</b> |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Energiesteuervergünstigungen für Dieselkraftstoff                                                                      | 7.353         |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Entfernungspauschale                                                                                                   | 5.100         |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Energiesteuerbefreiung des Kerosins                                                                                    | 7.083         |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge                                                                       | 4.763         |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt                                                                           | 170           |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Energiesteuerbegünstigung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen | 25            |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen                                                                     | Min. 3.100    |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Biokraftstoffe                                                                                                         | 1.047         |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| <b>3 Bau- und Wohnungswesen</b>                                                                                        | <b>2.336</b>  |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Eigenheimzulage                                                                                                        | 1.366         |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Bausparförderung                                                                                                       | 442           |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Soziale Wohnraumförderung                                                                                              | Max. 528      |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“                                                 | n.q.          |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| <b>4 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei</b>                                                                          | <b>5.755</b>  |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Agrarförderung der Europäischen Union                                                                                  | n.q.          |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“                                           | n.q.          |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Steuervergütung für Agrardiesel                                                                                        | 430           |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer                                                   | 60            |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Subventionen für Branntweinproduktion                                                                                  | 65            |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Fischereiförderung der Europäischen Union                                                                              | n.q.          |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| Umweltschädliche Mehrwertsteuerbegünstigungen                                                                          | Min. 5.200    |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |
| <b>Summe</b>                                                                                                           | <b>57.079</b> |                                                                 |      |        |       |                              |            |           |

n.q. = nicht quantifizierbar

Primäreffekte

Sekundäreffekte



Im **Verkehr** trugen im Jahr 2012 Subventionen in Höhe von 28,6 Mrd. Euro zur Belastung der Umwelt bei. Mit rund 11,8 Mrd. Euro entfällt ein Großteil der umweltschädlichen Verkehrssubventionen auf den Luftverkehr. Quantitativ sehr bedeutsam sind außerdem die Energiesteuervergünstigung für Dieselmotorkraftstoff, die Entfernungspauschale, das Dienstwagenprivileg und die Begünstigungen der Biokraftstoffe. Die steuerliche Begünstigung von Kraftstoffen 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. Ein Beispiel hierfür ist die Steuerbegünstigung von Dieselmotorkraftstoff gegenüber Ottomotorkraftstoff. Auch verringern subventionsbedingt niedrige Kraftstoff- oder Nutzungskosten die Anreize für Investitionen in innovative, effiziente Antriebstechniken oder Fahrzeuge.

Die Begünstigung umweltschädlicher Verkehrsträger erhöht deren Wettbewerbsfähigkeit, so dass ihr Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen wächst. Ein besonders prägnantes Beispiel dafür sind die steuerlichen Begünstigungen des Luftverkehrs. Außerdem schaffen Subventionen Anreize zur Steigerung des Verkehrsaufkommens, indem sie die Kosten des Verkehrs insgesamt senken. Dies ist z. B. bei der Entfernungspauschale der Fall, die zudem zur Zersiedlung der Landschaft beiträgt. Auch die Subventionierung von Biokraftstoffen hat vielfältige schädliche Auswirkungen auf die Umwelt, etwa durch intensive landwirtschaftliche Produktionsverfahren oder Landnutzungsänderungen bei importierten Biokraftstoffen.

Der Sektor **Bau- und Wohnungswesen** weist im Jahr 2012 umweltschädliche Subventionen in Höhe von 2,3 Mrd. Euro auf. Die Subventionen bezuschussen den Neubau von Wohnraum oder die Neuerschließung von Industrie-, Gewerbe- und Verkehrsflächen. Die staatlichen Gelder verstärken tendenziell den Anreiz zum Bauen und differenzieren dabei meist nicht zwischen zuvor genutzten oder neu erschlossenen Flächen auf der „grünen Wiese“. Solche Subventionen begünstigen eine steigende Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr, die fortschreitende Zersiedlung der Landschaft, steigenden Energieverbrauch, wachsende Verkehrsströme und einen hohen Rohstoffbedarf. Den größten Anteil an den Subventionen verzeichnet immer noch die Eigenheimzulage, die seit 2006 allerdings nicht mehr gewährt wird und daher ausläuft.

Im Sektor **Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei** gibt es ebenfalls zahlreiche umweltschädliche Subventionen. Ihre Quantifizierung ist in vielen Fällen sehr schwierig, so dass das in der Tabelle ausgewiesene Gesamtvolumen der umweltschädlichen Subventionen von 5,8 Mrd. Euro nur die „Spitze des Eisberges“ ausweist. Besonders relevant sind aus Umweltsicht die EU-Agrarförderung und die Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

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

Problematisch sind auch Mehrwertsteuervergünstigungen für Produkte, die umweltschädliche Wirkungen haben. Dies betrifft z. B. Fleisch- und Milchprodukte, deren Erzeugung zu einer hohen Klimabelastung führt und mit weiteren negativen Umweltwirkungen durch Nährstoffüberschüsse und Gewässerbelastungen verbunden ist. Die Subventionen durch den ermäßigten Mehrwertsteuersatz alleine für tierische Produkte betragen über 5,2 Mrd. Euro. Aus Umweltsicht ist es sinnvoll, für tierische Produkte den allgemeinen Mehrwertsteuersatz zu erheben. Um eine höhere Steuerbelastung der Verbraucherinnen und Verbraucher zu vermeiden, könnte der Staat im Gegenzug den ermäßigten Mehrwertsteuersatz senken.

Aufschlussreich ist auch eine vertikale Betrachtung der Tabelle 3. Deutlich über 90 % der umweltschädlichen Subventionen gehen direkt zu Lasten des Klimas. Damit einher geht in den meisten Fällen auch ein schädlicher Primäreffekt auf die Luftqualität und die Gesundheit. Es zeigt sich auch, dass in Deutschland 2012 etwa 30 % der umweltschädlichen Subventionen schädliche Primäreffekte auf die biologische Vielfalt und die Landschaft hat.

## 2 Entwicklung der umweltschädlichen Subventionen

Das Umweltbundesamt analysierte zuletzt in einer vor zwei Jahren erschienenen Studie die umweltschädlichen Subventionen für das Jahr 2010<sup>2</sup>. Das Subventionsvolumen betrug gut 52 Mrd. Euro und liegt damit deutlich unter dem Wert für 2012 mit über 57 Mrd. Euro. Ausschlaggebend für das höhere Volumen der umweltschädlichen Subventionen ist in erster Linie die erstmalige Quantifizierung der umweltschädlichen Mehrwertsteuerbegünstigungen, die mit 5,2 Mrd. Euro zu Buche schlagen. Durch eine verbesserte Methodik zur Berechnung des Dienstwagenprivilegs hat sich die Subventionshöhe ebenfalls deutlich verändert und liegt für 2012 bei 3,1 Mrd. Euro. Ein hoher Rückgang um gut 3,4 Mrd. Euro ist durch das Auslaufen der Eigenheimzulage bedingt. Die politische Entscheidung hierfür wurde bereits im Jahre 2005 getroffen. Bei der kostenfreien Zuteilung der CO<sub>2</sub>-Emissionsberechtigungen liegt der Rückgang des Subventionsvolumens bei

50 % und beträgt 2012 gut 3 Mrd. Euro. Ausschlaggebend dafür ist der niedrige Zertifikatspreis, der im Jahr 2012 ebenfalls 50 % geringer ausgefallen ist als 2010. An der Menge der kostenlos zugeteilten Emissionsberechtigungen hat sich nicht viel geändert. Zu berücksichtigen ist bei der Interpretation der Subventionsvolumina daher, dass Veränderungen in der Höhe des Subventionsvolumens nicht immer auf politische Maßnahmen zurückzuführen sind.

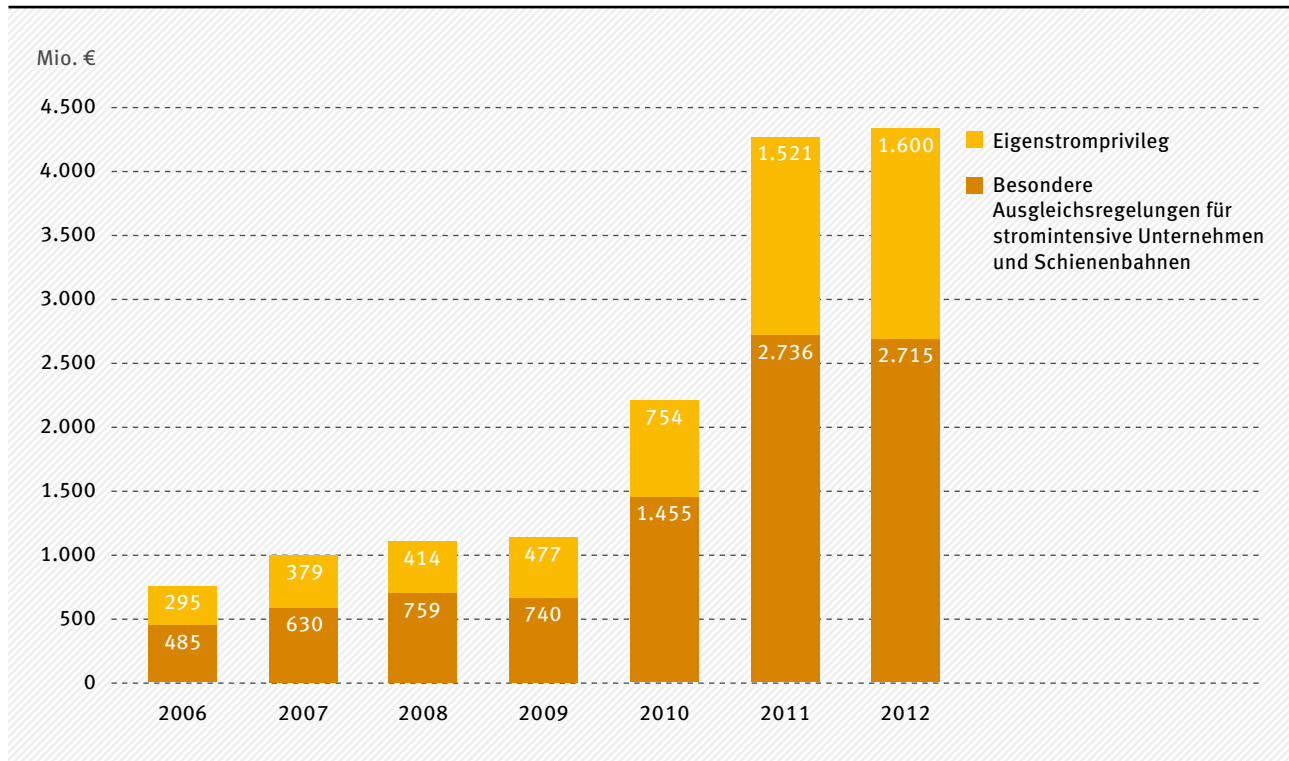
Eine Analyse der Subventionspolitik der letzten Jahre zeigt eine sehr uneinheitliche Entwicklung. Einige umweltschädliche Subventionen laufen in den nächsten Jahren aus oder sie wurden abgebaut. Dazu gehören die allgemeine Energiesteuervergünstigung für das Produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft, die Steinkohleförderung, die Eigenheimzulage und die Subventionen für die Branntweinproduktion. Zugleich hat die Bundesregierung jedoch auch neue umweltschädliche Subventionen eingeführt oder bereits

2 UBA (2014a).



Abbildung 9

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



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

bestehende umweltschädliche Subventionen ausgeweitet. Dies betrifft z. B. die besondere Ausgleichsregelung des EEG, die Energiesteuerbegünstigung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen und die Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen. Ein systematischer Abbau umweltschädlicher Subventionen ist daher nach wie vor nicht zu erkennen.

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

Der Bereich **Energiebereitstellung und -nutzung** verzeichnet seit dem Jahr 2006 einen deutlichen Anstieg der umweltschädlichen Subventionen von 11,6 Mrd. Euro (2006) auf 20,3 Mrd. Euro (2012).

Der Anstieg geht auf die neu hinzugenommenen und stark angestiegenen umweltschädlichen Subventionen zurück. Hierbei schlagen vor allem die Begünstigungen bei der EEG-Umlage zu Buche: Die besondere Ausgleichsregelung für stromintensive Unternehmen

und Schienenbahnen sowie das Eigenstromprivileg machten 2010 zusammen 2,2 Mrd. Euro aus (vgl. Abbildung 9). Im Jahr 2008 betrug die Begünstigung nur gut die Hälfte dieser Summe<sup>3</sup>. In diesem Zeitraum gab es für die besondere Ausgleichsregelung keine relevanten rechtlichen Änderungen, die Anzahl der begünstigten Unternehmen stieg jedoch kontinuierlich, ebenso wie die privilegierte Strommenge (mit Ausnahme 2009). Da die EEG-Umlage in diesen Jahren erhöht wurde, fielen auch die Begünstigungen höher aus. Zusätzlich zu der steigenden EEG-Umlage führten rechtliche Änderungen zu einer weiteren Ausweitung der Begünstigungen. Im Jahr 2012 betrugen die Begünstigungen bei der EEG-Umlage bereits 4,3 Mrd. Euro. Ebenfalls einen großen Anteil an den Subventionen im Energiebereich hat mit 3,9 Mrd. Euro die Privilegierung von Sondervertragskunden bei der Konzessionsabgabe für Strom und Gas. Auch diese umweltschädliche Subvention ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen.

3 Der Betrag von 1,2 Mrd. Euro für 2008 und 0,78 Mrd. Euro für 2006 waren jedoch noch nicht in dem Bericht „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland“ enthalten.

Das Subventionsvolumen für die kostenlose Zuteilung der CO<sub>2</sub>-Emissionsberechtigungen ist in den vergangenen Jahren sehr unterschiedlich ausgefallen – jeweils in Abhängigkeit von der Höhe der Zertifikatspreise. Im Jahr 2006 betrug das Subventionsvolumen 2,5 Mrd. Euro bei einem durchschnittlichen Zertifikatspreis von 5 Euro, während es zwei Jahre später bereits bei 7,8 Mrd. Euro lag (durchschnittlicher Zertifikatspreis von 20 Euro). Im Jahr 2012 ist der Zertifikatspreis wieder deutlich gesunken auf 7,51 Euro. Damit ist auch das Subventionsvolumen auf 3,1 Mrd. Euro zurückgegangen – obwohl sogar 20 Mio. kostenlose Emissionsberechtigungen mehr ausgegeben wurden. Die Höhe der Subvention hat sich also deutlich verringert, ohne dass sich an der Gestaltung der umweltschädlichen Subvention etwas geändert hat.

Positiv ist zu vermerken, dass 2011 die Begünstigungen bei der Strom- und Energiesteuerermäßigung für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft sowie der Spitzenausgleich reduziert wurden. Dadurch ging das Subventionsvolumen 2012 um etwa 1,1 Mrd. Euro zurück.

Im **Verkehr** erhöhte sich das Volumen der umweltschädlichen Subventionen von 19,6 Mrd. Euro (2006) auf 28,6 Mrd. Euro (2012). Der Anstieg ist zu einem Teil darauf zurückzuführen, dass 2010 erstmals die Subventionen für Biokraftstoffe quantifiziert werden konnten<sup>4</sup> und das Dienstwagenprivileg 2012 nach einer verbesserten Methodik berechnet wurde. In jedem Berichtsjahr deutlich gestiegen ist die Energiesteuerbefreiung für Dieselmotorkraftstoff, dies macht jährlich einen geringen dreistelligen Millionenbetrag aus und ist auf einen höheren absoluten Verbrauch von Dieselmotorkraftstoff zurückzuführen. Im Luftverkehr machte sich die Wirtschaftskrise bemerkbar: Im Jahr 2010 ist sowohl die Energiesteuerbefreiung des Kerosins als auch die Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge geringer ausgefallen. 2012 hat sich diese Entwicklung jedoch wieder umgekehrt und der ansteigende Trend der Subventionshöhe hält an. Im Vergleich zu dem Jahr 2010 ist im Jahr 2012 bei keiner umweltschädlichen Subvention im Verkehr ein Rückgang zu verzeichnen. Im Gegenteil, sie sind fast ausnahmslos gestiegen.

Beim **Bau- und Wohnungswesen** sanken die umweltschädlichen Subventionen deutlich von 10,3 Mrd. Euro (2006) auf 2,3 Mrd. Euro (2012). Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf das Auslaufen der Eigenheimzulage zurückzuführen, die sich von 2006 bis 2012 um etwa 7,9 Mrd. Euro verringerte – jedoch auch 2012 trotz Abschaffung noch immer 1,4 Mrd. Euro ausmachte.

Im Bereich **Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei** lag das quantifizierbare Subventionsvolumen 2006 bei 321 Mio. Euro und 2012 bei 5,8 Mrd. Euro. Der Anstieg beruht in erster Linie darauf, dass im Jahr 2012 erstmals die umweltschädlichen Mehrwertsteuerbegünstigungen für tierische Produkte in Höhe von 5,2 Mrd. Euro quantifiziert wurden. Nach wie vor lässt sich der Großteil der umweltschädlichen Subventionen jedoch weiterhin nicht quantifizieren, so dass die umweltschädlichen Subventionen im Agrarbereich weit höher liegen.

Ein Teil des Anstiegs beim ausgewiesenen Subventionsvolumen ist allerdings auch auf die Agrardieselvergütung für Landwirte zurückzuführen. Hier gab es einen deutlichen Rückschritt, weil der Gesetzgeber die im Haushaltsbegleitgesetz 2005 beschlossene Einschränkung der Steuerentlastung zunächst aussetzte und sie mit dem Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes vom März 2011 endgültig wieder aufhob. Erste positive Schritte sind dagegen auf europäischer Ebene zu verzeichnen. Bei der Neuausrichtung von Agrar- und Fischereipolitik werden Umweltbelange stärker berücksichtigt als in vorherigen Förderperioden. Allerdings zeigt die nationale Umsetzung insbesondere für die Agrarpolitik, dass die bestehenden Regelungen Umweltprobleme nicht ansatzweise in ausreichendem Maße adressieren.

Um zu gewährleisten, dass künftig umweltschädliche Subventionen systematisch abgebaut werden, ist ein umweltbezogenes Controlling aller bestehenden und neu eingeführten Subventionen erforderlich. Die Methodik für ein solches Vorgehen ist im Teil IV „Wege zu einer umweltverträglichen Subventionspolitik“ ausführlich beschrieben. Außerdem sollte ein verbindlicher Fahrplan zum Abbau umweltschädlicher Subventionen erarbeitet werden.

4 Neben den sinkenden steuerlichen Begünstigungen für Biokraftstoffe zahlen Produzenten und Konsumenten durch eine gesetzlich vorgeschriebene Quote die Mehrkosten für die Verwendung von Biokraftstoffen, diese beiden Subventionen sind für das Jahr 2010 mit in das Subventionsvolumen eingeflossen.



# IV.

## Wege zu einer umweltverträglichen Subventionspolitik





|   |                                                                                                                                            |    |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Grundsätze für eine umweltorientierte Subventionspolitik                                                                                   | 80 |
| 2 | Umweltbezogenes Subventionscontrolling: Der „Umweltcheck“ für Subventionen                                                                 | 82 |
| 3 | Die Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen durch die Bundesregierung: ein erster Schritt zu einem umweltbezogenen Subventionscontrolling? | 87 |



# 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 „Grundsätze einer effektiven, effizienten und umweltgerechten Subventionspolitik“), 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>1</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 (vgl. 2.2.1). Daher ist es sinnvoll zu prüfen, ob alternative Instrumente das zentrale Ziel der Subvention besser oder kostengünstiger erreichen können, ohne dabei die zu Umwelt 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.

Vielfach steht bei Subventionen letztlich 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 (vgl. Abschnitt 4.2.3). 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.

<sup>1</sup> BMF (2015), S. 11.



# Grundsätze einer effektiven, effizienten und umweltgerechten Subventionspolitik

## 1. Eingehende Prüfung der Subventionsbegründung

In regelmäßigen Abständen ist zu überprüfen, ob die Begründung für die Subvention weiterhin stichhaltig ist, oder ob der Bedarf einer Subventionierung im Zuge laufender – z. B. ökologischer, wirtschaftlicher, technischer oder politischer – Veränderungen nicht mehr besteht. Auf diese Weise unterliegt die Begründung des staatlichen Eingriffs einem wiederkehrenden Rechtfertigungsdruck.

## 2. Prüfung alternativer Instrumente

Subventionen sind nur eines von mehreren Instrumenten, um wirtschafts- oder umweltpolitische Ziele zu erreichen. Daher ist – neben der Prüfung der Subventionsbegründung – auch festzustellen, ob die gewählte Subvention ihr Ziel effektiv und kostengünstig erreicht oder ob andere Instrumente besser geeignet wären.

## 3. Befristung

Die Befristung von Subventionen verhindert, dass sich die Begünstigten an sie gewöhnen und sorgt dafür, dass sie sich rechtzeitig an veränderte wirtschaftliche Bedingungen anpassen. Befristete Subventionen können auslaufen, ohne dass es einer erneuten politischen Entscheidung bedarf. Eine Verlängerung der Subvention wäre dann neu zu begründen.

## 4. Degressive Gestaltung

Im Zeitablauf sinkende Subventionen schaffen bei den Begünstigten Anreize, allmählich von den Hilfen unabhängig zu werden und sich an veränderte Bedingungen anzupassen. Degressiv gestaltete Hilfen sind z. B. bei der Bewältigung von Krisensituationen in einzelnen Branchen oder bei der Markteinführung neuer Techniken erforderlich. Die Degression macht deutlich, dass die Subvention keine Dauerlösung ist, und vereinfacht ihren vollständigen Abbau.

## 5. Eigenbeteiligung des Subventionsempfängers

Falls der Subventionsempfänger keine vollständige Förderung 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.

## 6. Abbau von Steuervergünstigungen, Ersatz durch andere Subventionsformen

Steuervergünstigungen sind relativ intransparent, schwierig zu quantifizieren und im politischen Prozess schwierig abzubauen. Wegen der Progression der Steuersätze können bei Einkommensteuervergünstigungen auch unerwünschte Verteilungswirkungen und damit Gerechtigkeitsprobleme auftreten. Zur Beseitigung dieser Nachteile und aus Gründen der Steuervereinfachung sind transparentere Subventionsformen – wie direkte Finanzhilfen – den Steuervergünstigungen vorzuziehen.

## 7. Subjekt- statt Objektförderung

Statt Produktions- oder Konsumweisen (Objekte) zu subventionieren, die umweltschädigende Wirkungen haben, ist es zielgenauer, die als förderungswürdig identifizierten Subventionsempfänger (Subjekte) mit Zuwendungen direkt zu unterstützen.

## 8. Mengenunabhängige Subventionen

Subventionen, die an Mengen anknüpfen, regen Produktion und Konsum zusätzlich an und fördern so deren Umwelt- und Ressourcenverbrauch. Stattdessen sollten die Begünstigten pauschale Subventionen erhalten, die an das Ausmaß ihrer Förderungswürdigkeit angepasst sind.

## 9. Umweltverbessernde Gegenleistung des Empfängers, Umweltauflagen

An Bedingungen oder Umweltauflagen geknüpfte Subventionen sorgen dafür, dass der Begünstigte als Gegenleistung für die Förderung umweltschützende Aktivitäten betreibt. Auf diese Weise kann der Staat negative Anreizwirkungen umweltschädlicher Subventionen vermeiden oder zumindest begrenzen.

## 10. Konsistenz mit anderen Subventionen und staatlichen Maßnahmen

Um Inkonsistenzen zwischen verschiedenen Politikbereichen – z. B. der Umwelt- und Wirtschaftspolitik – zu vermeiden, ist jede Subvention auf ihre Wechselwirkungen mit anderen Subventionen und staatlichen Maßnahmen zu überprüfen und ggf. auf diese abzustimmen.



## 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. Teil IV Kapitel 3).

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 10). Es ist nicht zuletzt auch ein wichtiger Hebel, die Steuergelder der Bürgerinnen und Bürger effizient einzusetzen.

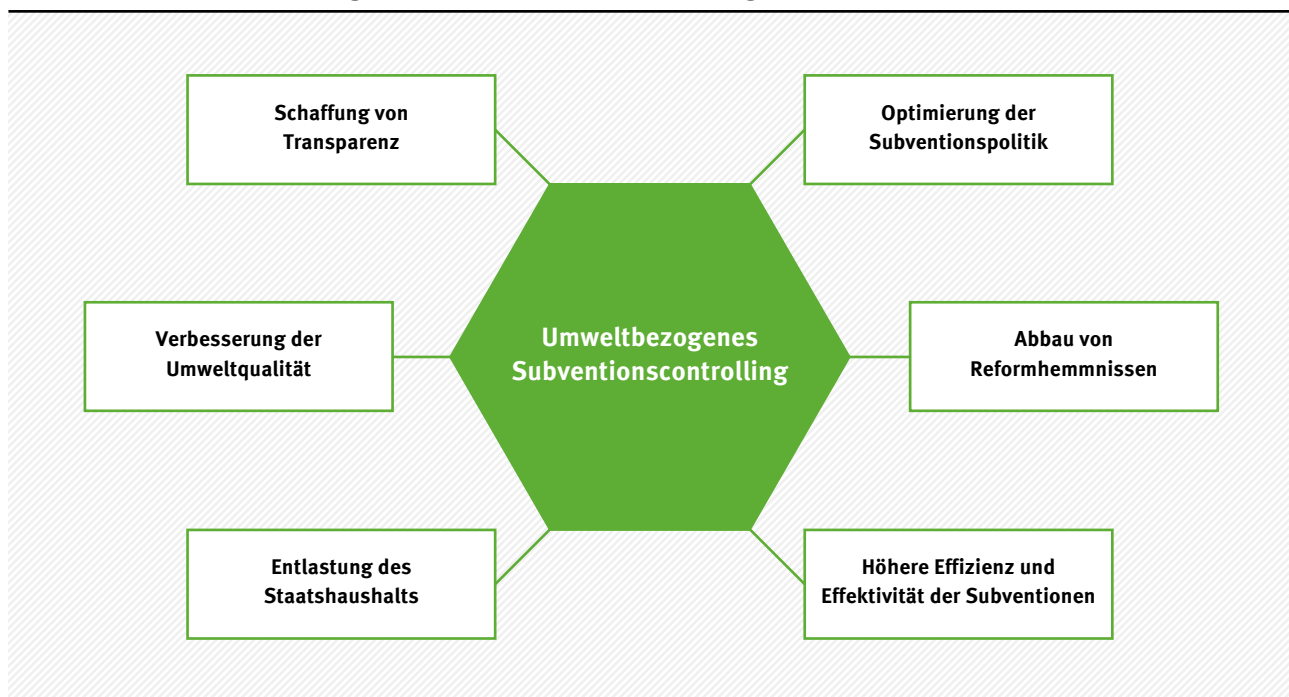
Das umweltbezogene Subventionscontrolling sollte drei Phasen umfassen<sup>2</sup>:

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.

<sup>2</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, R.-U. und Rave, T. 2003) und der Ergebnisse des Forschungsprojekts „Monitoringbericht zu klimaschädlichen Subventionen und umweltbezogenes Subventionscontrolling“, FKZ 204 14 106, entstanden. Auch die Europäische Kommission erforscht Modelle eines umweltbezogenen Subventionscontrolling (Valsecchi, C. u. a. (2009); Withana, S. u. a. 2012).

Abbildung 10

### Vorteile des umweltbezogenen Subventionscontrollings



Quelle: UBA



2. Subventionsprüfung: In dieser Phase des Subventionscontrollings geht es darum, potenziell umweltschädliche Subventionen vertieft zu analysieren – sowohl mit Blick auf ihre Umweltwirkungen als auch mit Blick auf die Frage, ob ihr Hauptziel noch zeitgemäß ist und die betreffende Subvention dieses Ziel effizient erreicht.

3. Subventionssteuerung: Im Mittelpunkt dieser Phase steht das Ziel, konkrete Vorschläge für den Abbau oder die Reform umweltschädlicher Subventionen zu entwickeln und auf diese Weise politische Entscheidungen für eine effektive, effiziente und umweltgerechte Subventionspolitik vorzubereiten.

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

## 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 (vgl. Teil I, Kapitel 2).

Aufbauend auf dieser Analyse sind in einem zweiten Schritt Prioritäten zwischen den ausgewählten Subventionen für die weiteren Phasen des Subventionscontrollings (Subventionsprüfung und -steuerung) zu setzen. Dabei sind jene Subventionen auszuwählen, deren Abbau oder Reform den größten Umweltnutzen verspricht. Die Bildung von Prioritäten ermöglicht es, die für ein Subventionscontrolling zur Verfügung stehenden zeitlichen und finanziellen Möglichkeiten effizient zu nutzen. Das Screening stellt jedoch kein Ausschlussverfahren dar. Langfristig ist anzustreben, alle bestehenden und neu einzuführenden Subventionen vertieft zu überprüfen.

Zur Identifizierung potenziell umweltschädlicher Subventionen und ihrer Priorisierung stehen im Screening-Prozess folgende Schlüsselfragen im Vordergrund:

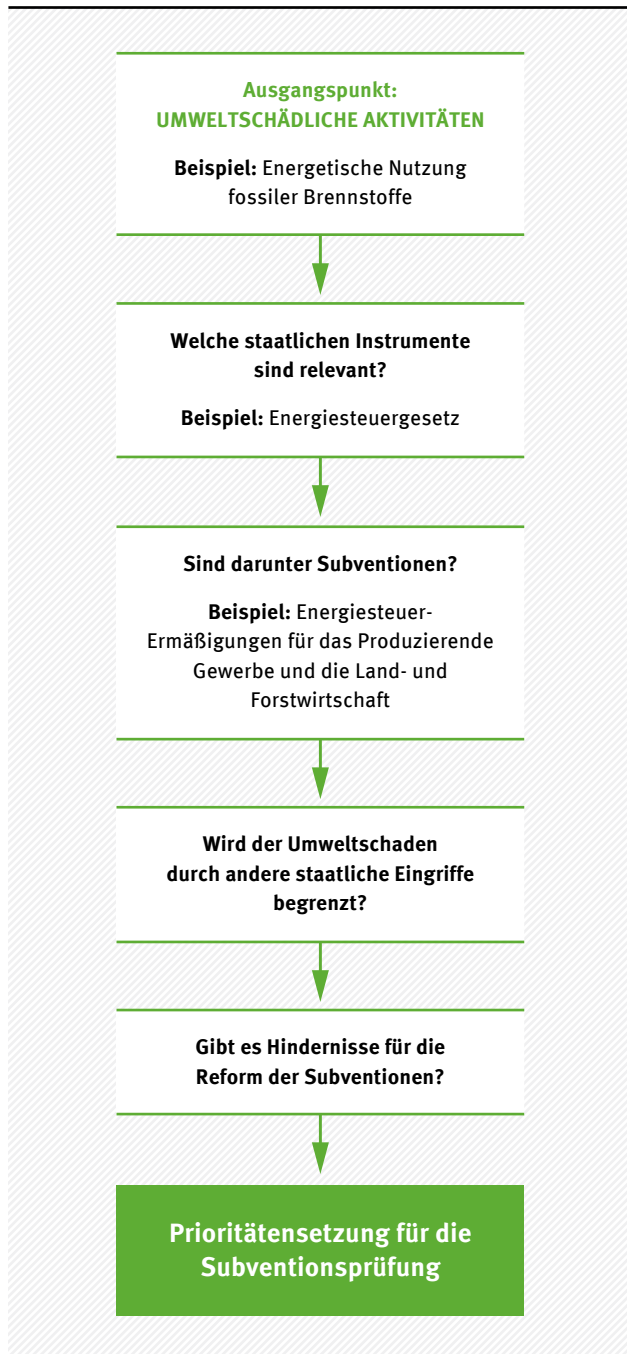
1. Hat ein staatlicher Eingriff möglicherweise umweltschädigende Auswirkungen?
2. Handelt es sich bei der Maßnahme um eine Subvention?
3. Wie umweltschädlich ist die Subvention? Verhindern oder vermindern andere politische Instrumente potenzielle Umweltschäden?
4. Gibt es Hindernisse, die eine Reform der Subvention derzeit ausschließen?

**Zu 1:** Um potenziell umweltschädliche Maßnahmen gezielt zu erfassen, sollte das Screening in einem ersten Schritt jene ökonomischen Aktivitäten erfassen, von denen zu vermuten ist, dass sie die Umwelt besonders belasten (vgl. Abbildung 11). 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.

Abbildung 11

## Aufbau eines Screenings umweltschädlicher Subventionen



Quelle: UBA

**Zu 2:** Weiterhin klärt der Screening-Prozess, ob es sich bei dem jeweiligen Instrument überhaupt um eine Subvention handelt. Hierbei ist entscheidend, wie weit man den Subventionsbegriff fasst. Um bei der Subventionsanalyse alle staatlichen Handlungsdefizite und Fehlentwicklungen im Umweltbereich umfassend erkennen zu können, empfiehlt sich für die Identifizierung umweltschädlicher Subventionen ein weiter Subventionsbegriff (vgl. Teil I, Kapitel 2). Handelt es sich hiernach nicht um eine Subvention, ist das Instrument nicht in der Subventionsprüfung, sondern eventuell in einem alternativen Ansatz zu untersuchen.

**Zu 3:** Handelt es sich um eine Subvention, so ist zu untersuchen, ob es Faktoren gibt, die vorerst gegen die intensive Subventionsprüfung sprechen. So ist es z. B. möglich, dass andere Instrumente (etwa gesetzlich festgelegte Grenzwerte oder Quoten) die potenziellen Umweltschäden einer Subvention effektiv begrenzen oder verhindern. Wäre dieses der Fall, wäre die Prüfung der Subvention aus Umweltschutzsicht nicht vorrangig<sup>3</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 Kerosinssteuer behindern. Dies kann dafür sprechen, eine ausführliche Prüfung der Subvention zunächst zurückzustellen.

Gibt es keine derartigen Hindernisse und ist eine erhebliche Umweltentlastung als Folge des Abbaus der Subvention oder ihrer Reform zu erwarten, so wäre die Subvention in jedem Fall im Rahmen der Subventionsprüfung vertieft zu analysieren.

3 Andere Gründe können dennoch dafür sprechen, die Subvention vorrangig zu prüfen, z. B. das Ziel der effektiven und effizienten Verteilung öffentlicher Gelder.

## 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 (vgl. Kapitel 4). Die folgenden Ausführungen beschreiben die wesentlichen Grundsätze und Elemente der Subventionsprüfung.

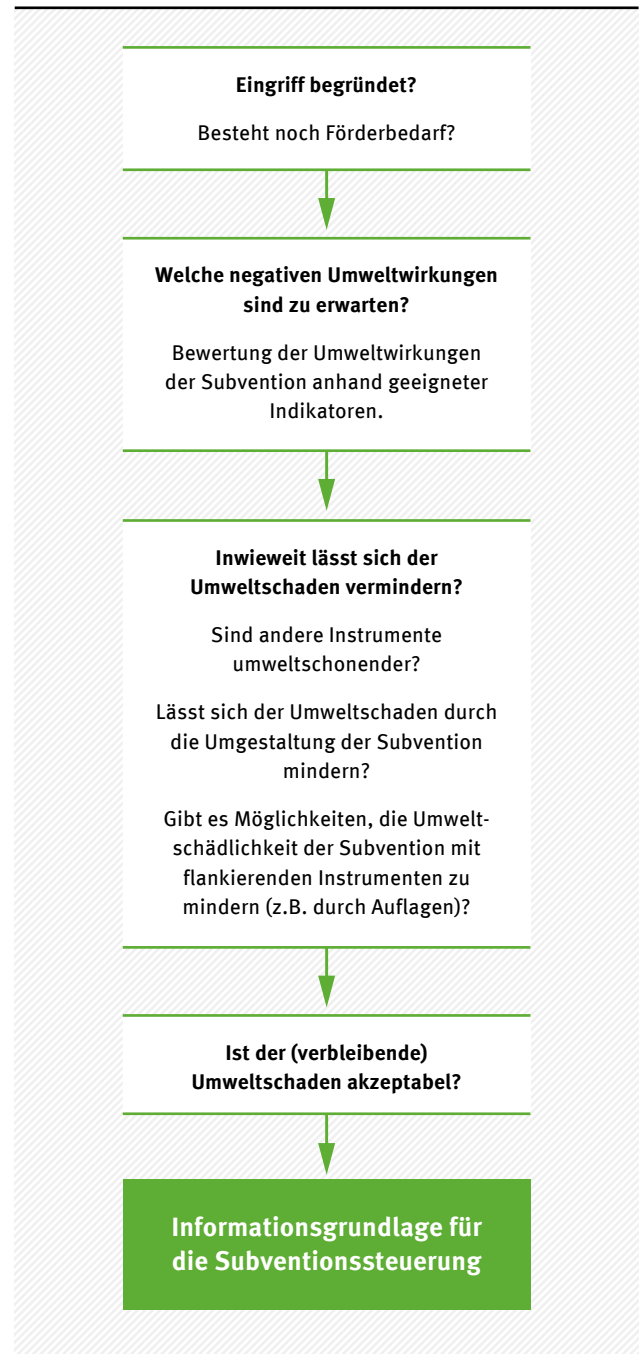
Ziel der Prüfung ist es zu analysieren, ob die Subvention sinnvoll begründet ist, ob und wie sie ihr primäres Förderziel erreicht und welche negativen, umweltschädigenden (Neben-) Wirkungen von ihr ausgehen. Ausmaß und Wirkungen der Begünstigung sind zu ermitteln sowie die fiskalischen Kosten, die Begünstigten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

Um festzustellen, ob eine Subvention gerechtfertigt ist, ist zunächst zu prüfen, ob und inwieweit hinsichtlich des verfolgten Ziels noch Förderbedarf besteht. Dies ist nicht immer klar zu beantworten, weil der Gesetzgeber die Ziele häufig unscharf formuliert oder teilweise widersprüchliche Ziele verfolgt. Da viele Subventionen nicht befristet sind, kommt es häufig vor, dass der Staat weiterhin Subventionen gewährt, obwohl das damit verfolgte politische Ziel längst erreicht worden ist oder sich herausgestellt hat, dass das Ziel mit diesem Instrument gar nicht erreichbar ist. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Befreiung landwirtschaftlicher Zugmaschinen von der Kraftfahrzeugsteuer. Diese Steuerbefreiung gilt unbefristet und wurde ursprünglich im Jahr 1922 zur Förderung der Motorisierung und Rationalisierung der Land- und Forstwirtschaft eingeführt. Dieses Ziel ist längst erreicht, dennoch gibt es die Subvention weiterhin.

Besteht kein Förderbedarf mehr, ist die Subvention nicht mehr gerechtfertigt und somit abzuschaffen. Ist die Förderung jedoch grundsätzlich ökonomisch und politisch (weiterhin) gerechtfertigt, sind die Effektivität und

Abbildung 12

### Aufbau der Umweltprüfung von Subventionen



Quelle: UBA

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 12) ermittelt soweit wie möglich, welche negativen Auswirkungen die Subvention auf die Umwelt hat. Die Umwelt-



wirkungen 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.

### 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 (vgl. Abschnitt 4.2.3). 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.

### 3 Die Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen durch die Bundesregierung: ein erster Schritt zu einem umweltbezogenen Subventionscontrolling?

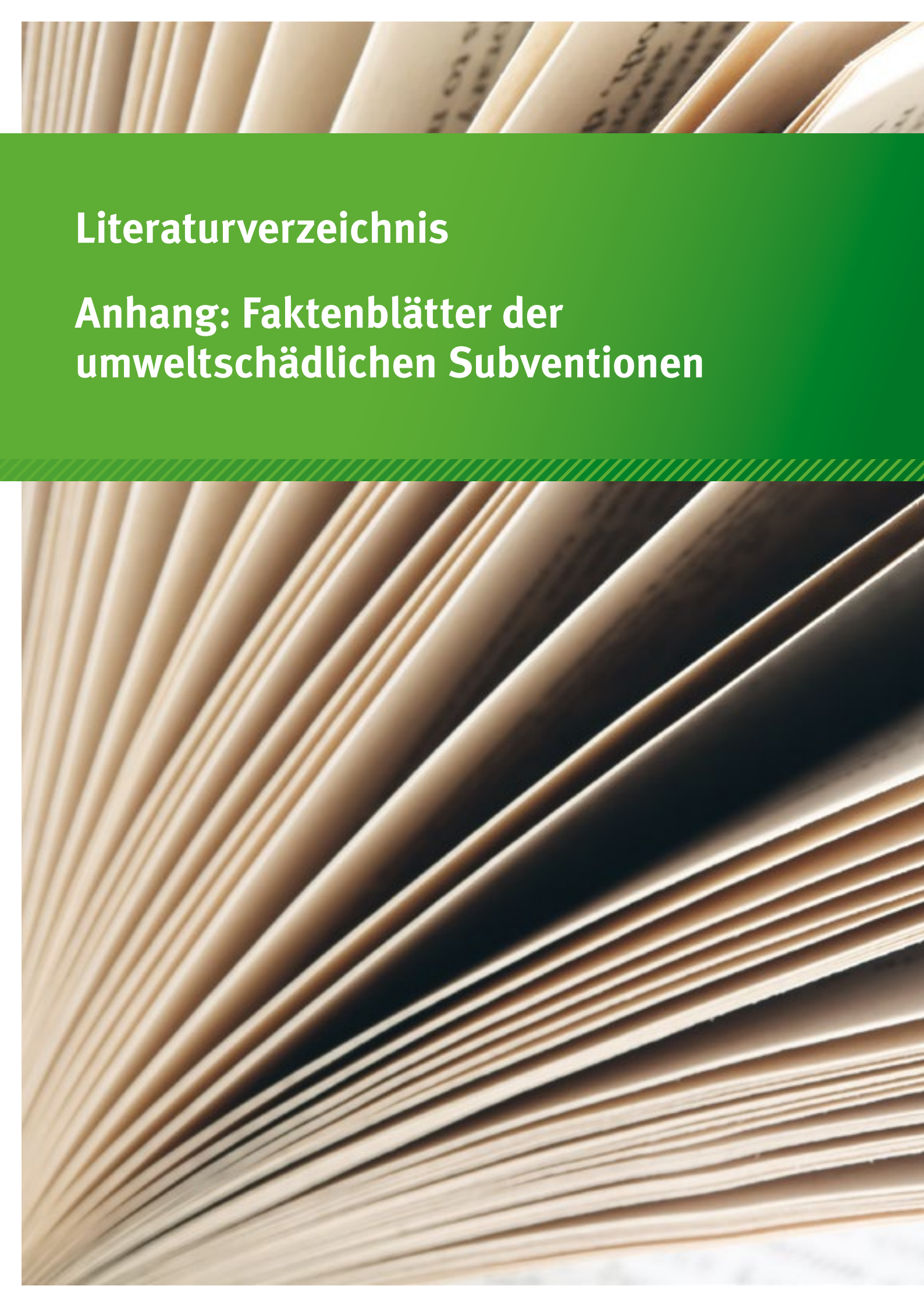
Die Bundesregierung veröffentlicht alle zwei Jahre einen Subventionsbericht, der die bestehenden Finanzhilfen und Steuerbegünstigungen darstellt. Im 25. Subventionsbericht vom September 2015 wurden erstmals die erfassten 63 Finanzhilfen und 100 Steuervergünstigungen einer Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen. Die Grundlage bilden dabei Ziele und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

Die Nachhaltigkeitsprüfung der Subventionen ist ein Fortschritt hin zu mehr Transparenz und daher zu begrüßen. Sie ist jedoch noch weit entfernt von einem umfassenden Subventionscontrolling, das alle Umweltwirkungen der Subventionen systematisch erfasst. Derzeit fällt die Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis sehr unterschiedlich aus. Bei einigen Subventionen werden unterschiedliche Aspekte zu ökonomischen, sozialen und ökologischen Wirkungen dargestellt, beispielsweise zu Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, Arbeitsplätze und Anreize für Energieeffizienz. In anderen Fällen wird eine Subvention lediglich auf ihr eigentliches Ziel hin überprüft. Soll eine Subvention beispielsweise der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen dienen, werden lediglich ökonomische Wirkungen betrachtet. Inwiefern die Subvention auch ökologische Wirkungen verursacht, wird nicht weiter thematisiert. Es werden also nicht in allen Fällen die Nachhaltigkeitsindikatoren wirklich umfassend bewertet. Außerdem ist die Darstellung teilweise so stark verkürzt, so dass nicht nachvollziehbar ist, aus welchen Gründen sich eine Subvention positiv auf einzelne Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie auswirken soll.

Daher ist es erforderlich, die Methodik und das Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung zu verbessern. Von zentraler Bedeutung sind dabei folgende Punkte:

- ▶ Alle negativen Umweltwirkungen sollten auf wissenschaftlich fundierter Grundlage ermittelt und im Subventionsbericht beschrieben werden. Dabei sollte das BMUB aufgrund der dort bestehenden fachlichen Expertise federführend sein.
- ▶ Das Förderziel der Subvention sollte kritisch hinterfragt und geprüft werden, ob es weiterhin verfolgt werden sollte. Notwendig ist ebenso die Analyse möglicher Zielkonflikte z. B. zwischen ökologischen und ökonomischen Zielsetzungen. Außerdem ist eine Alternativenprüfung erforderlich, denn manchmal besteht die Möglichkeit, durch eine andere Gestaltung der Subvention negative Umweltwirkungen zu vermeiden oder wenigstens zu verringern.
- ▶ Und schließlich wäre es auch notwendig, weitere Subventionen im Subventionsbericht der Bundesregierung aufzugreifen. Hierfür wäre es erforderlich, den Subventionsbegriff der Bundesregierung zu erweitern (vgl. Teil I Kapitel 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.

The background of the entire page is a close-up, artistic photograph of the edges of many pages in a book. The pages are fanned out, creating a strong sense of depth and texture. The lighting is warm, highlighting the golden-brown color of the paper. The text is overlaid on a solid green band that spans the width of the page.

# **Literaturverzeichnis**

## **Anhang: Faktenblätter der umweltschädlichen Subventionen**







## Literaturverzeichnis

- AGEB – Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2015): Ausgewählte Effizienzindikatoren zur Energiebilanz Deutschland. Daten für die Jahre von 1990 bis 2014. Berlin
- AGEB – Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2015a): Auswertungstabellen zur Energiebilanz Deutschland 1990–2014, <http://www.ag-energiebilanzen.de>, Zugriff Oktober 2016
- Al-Riffai, P.; Dimaranan, B. und Laborde, D. (IFPRI) (2010): Global Trade and Environmental Impact Study of the EU Biofuels Mandate. Washington
- BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2016): Bewilligte GRW-Mittel nach Jahren Zeitraum 1991–2015. Eschborn
- BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2013): Statistische Auswertungen zur „Besonderen Ausgleichsregelung“, Stand: April 2013, [http://www.bafa.de/bafa/de/energie/besondere\\_ausgleichsregelung\\_eeg/publikationen/statistische\\_auswertungen/index.html](http://www.bafa.de/bafa/de/energie/besondere_ausgleichsregelung_eeg/publikationen/statistische_auswertungen/index.html), Zugriff Januar 2014
- BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2013a): Amtliche Mineralöl-daten für die Bundesrepublik Deutschland, Dezember 2012, [http://www.bafa.de/bafa/de/energie/mineraloel\\_rohoel/amtliche\\_mineraloel-daten/2010/index.html](http://www.bafa.de/bafa/de/energie/mineraloel_rohoel/amtliche_mineraloel-daten/2010/index.html), Zugriff Oktober 2015
- Bär, H.; Jacob, K.; Meyer, E. und Schlegelmilch, K. (2011): Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1996–2000, Arbeitsgruppe „Wirkungsanalyse Eigenheimzulage“ des Ausschusses für Wohnungswesen der ARGEBAU, Bonn
- BBR/BBSR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung/ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2013): Innenentwicklungspotentiale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Abfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung, Bonn, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2013/innenentwicklungspotentiale-d.html?nn=424178>, Zugriff August 2014
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (2011): Wiedervernetzung ist von zentraler Bedeutung für die Erhaltung der biologischen Vielfalt, Pressemitteilung vom 23.11.2011, Bonn, [http://www.bfn.de/0401\\_pm.html?&cHash=2a071bdb02&tx\\_ttnews\[backPid\]=1&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=4050](http://www.bfn.de/0401_pm.html?&cHash=2a071bdb02&tx_ttnews[backPid]=1&tx_ttnews[tt_news]=4050), Zugriff September 2012
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (2005): Daten zur Natur 2004, Münster
- BGR – Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (2009): Rohstoffwirtschaftliche Länderstudien Heft XXXVIII, Hannover
- BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2016): Empfänger EU-Fischereifonds, [http://www.agrar-fischereizahlungen.de/fischerei\\_empfaenger](http://www.agrar-fischereizahlungen.de/fischerei_empfaenger), Zugriff Oktober 2016
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014): Bundesbericht Forschung und Innovation 2014. Bonn, Berlin
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2015–2018 – Sonderrahmenplan: Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels (2009–2025). Bonn
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007–2013, Bonn/Berlin
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Ausgewählte Daten und Fakten der Agrarwirtschaft 2010, <http://berichte.bmelv-statistik.de/DFB-0010000-2010.pdf>, Zugriff April 2013
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010a): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2010–2013, Bonn, <http://berichte.bmelv-statistik.de/GAB-0002000-2010.pdf>, Zugriff Juni 2013
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Waldbericht der Bundesregierung 2009, Bonn, <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Waldbericht2009.pdf?blob=publicationFile>
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) Erläuterungen zu den Rechtsgrundlagen und zur Funktionsweise, [https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/\\_Texte/Erlaeuterungen.html?sessionId=9566A8AE750073E416DC9D3CF1C4F55E.2\\_cid376](https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/_Texte/Erlaeuterungen.html?sessionId=9566A8AE750073E416DC9D3CF1C4F55E.2_cid376), Zugriff Juni 2013
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Die EU-Agrarreform – Umsetzung in Deutschland, Ausgabe 2006, Berlin
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2016): Gemeinsame Agrarpolitik – Finanzierung der GAP, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU\\_auf\\_einen\\_Blick/Politikbereiche\\_der\\_EU/EU\\_Agrarpolitik/2012-03-21-ueberblick-gemeinsame-agrarpolitik.html?sessionId=1F09875880C23D8AACEF9C0C9F07EC1#doc22506bodyText5](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU_auf_einen_Blick/Politikbereiche_der_EU/EU_Agrarpolitik/2012-03-21-ueberblick-gemeinsame-agrarpolitik.html?sessionId=1F09875880C23D8AACEF9C0C9F07EC1#doc22506bodyText5), Zugriff November 2016
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2015): Fünfundzwanzigster 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): Vierundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011–2014, Berlin
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2011): Dreiundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2009–2012, Berlin
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2010): Zweiundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007–2010, Berlin

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2007): Einundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2005–2008, Berlin
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2007a): Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes, Bericht vom 30.10.2007, Berlin
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2006): Zwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2003–2006, Berlin
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Bund und Länder finanzieren Braunkohlesanierung in Ostdeutschland mit 1,23 Milliarden Euro, Pressemitteilung Nr. 302/16, Berlin 28.11.2016, [http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/bund-und-laender-finanzieren-braunkohlesanierung-in-ostdeutschland-mit-123-milliarden-euro/?tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=82](http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/bund-und-laender-finanzieren-braunkohlesanierung-in-ostdeutschland-mit-123-milliarden-euro/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=82), Zugriff Dezember 2016
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016a): Klimaschutzplan 2050, Berlin
- BMW i – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2016): Erneuerbare Energien in Zahlen. Nationale und internationale Entwicklungen im Jahr 2015, Berlin, <http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/erneuerbare-energien-in-zahlen-2015.html>, Zugriff Dezember 2016
- BMW i – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2016a). Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, statistischer Überblick, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Regionalpolitik/gemeinschaftsaufgabe.html>, Zugriff Oktober 2016
- BMW i – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2015): Vierter Monitoring-Bericht „Energie der Zukunft“, Berlin
- BMW i – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2014): Zweiter Monitoring-Bericht „Energie der Zukunft“, Berlin
- BMW i – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2014a): Ein Strommarkt für die Energiewende. Diskussionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (Grünbuch), Berlin
- BMW i – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus zum Jahr 2018, <http://www.bmwi.de/DE/Service/gesetze,did=230152.html>, Zugriff Mai 2010
- Bonny, H. W. und Glaser, J. (2005): Standort- und Gewerbeflächenmonitoring – Ein Instrument zur Beobachtung und zum Management der regionalen Gewerbeflächenentwicklung, In: disP 161 2/2005, S. 28–39
- Bundesrechnungshof (2010): Bericht nach § 99 BHO über den ermäßigten Umsatzsteuersatz, Vorschläge für eine künftige Ausgestaltung der Steuerermäßigung vom 28.06.2010, Bonn
- Bundesregierung (2013): Projektionsbericht 2013 gemäß Entscheidung 280/2004/EG, übermittelt an die EU-KOM am 23.04.2013
- Bundesregierung (2012): Erster Monitoring-Bericht „Energie der Zukunft“, Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 20.12.2012, Drucksache 17/11958, Berlin
- Bundesregierung (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Beschluss des Bundeskabinetts vom 28.09.2010, Berlin
- Bundesregierung (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Berlin
- Burdick, B. und Lange, U. (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Sektorstudie Agrarwirtschaft, UBA Texte 32/03, Berlin
- BVL – Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (2016): Berichte zu Pflanzenschutzmitteln 2014 – Jahresbericht Pflanzenschutz-Kontrollprogramm, BVL-Reporte, Berlin
- DBV – Deutscher Bauernverband e. V. (2015): Situationsbericht 2015/16, Trends und Fakten zur Landwirtschaft, Berlin
- DBV – Deutscher Bauernverband e. V. (2009): Situationsbericht 2009, Berlin
- De Bruyn, S.; Nelissen, D. und Koopmann, M. (2013): Carbon leakage and the future of the EU ETS market, Delft
- Department for Business Innovation & Skills, Department of Energy & Climate Change (2013): Compensation for the indirect costs of EU Emissions trading system in 2013/14 and 2014/15, Guidance for applicants, London
- DERA – Deutsche Rohstoffagentur der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (2012): Deutschland – Rohstoffsituation 2011, Berlin
- Deutscher Bundestag (2015): Intermodale Anbindung ländlicher Regionen an den Fernverkehr, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Dr. Valerie Wilms, Peter Meiwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 14.09.2015, Drucksache 18/5995, Berlin
- Deutscher Bundestag (2015a): Wohngeld- und Mietenbericht 2014, Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 29.10.2015, Drucksache 18/6540
- Deutscher Bundestag (2014): Haushaltsführung 2014 – Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz, Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 6.11.2014, Drucksache 18/3159
- Deutscher Bundestag (2013): Bericht zur Steuerbegünstigung für Biokraftstoffe 2012. Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 26.08.2013, Drucksache 17/14641, Berlin
- Deutscher Bundestag (2012): Gewässerqualität der Spree, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Behm, Harald Ebner, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 27.09.2012, Drucksache 17/10868, Berlin
- Deutscher Bundestag (2012a): Rechtliche Ausgleichsregelungen im Kohlebergbau, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Krischer, Hans-Josef Fell, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 02.02.2012, Drucksache 17/8533, Berlin
- Deutscher Bundestag (2012b): Netznutzungsentgelte für Höchststromverbraucher, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ingrid Nestle, Bärbel Höhn, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 11.04.2012, Drucksache 17/9279, Berlin

- Deutscher Bundestag (2012c): Hermesbürgschaften für Legehennenfabriken in der Ukraine, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Harald Ebner, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 10.09.2012, Drucksache 17/10626, Berlin
- Deutscher Bundestag (2012d): Fortschrittsbericht 2012 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Unterrichtung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung vom 29.11.2012, Drucksache 17/11670, Berlin
- Deutscher Bundestag (2011): Förderung der Kernenergie im Ausland durch Hermesbürgschaften der Bundesregierung, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Dr. Dietmar Bartsch, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 13.04.2011, Drucksache 17/5532, Berlin
- Deutscher Bundestag (2010): Pumpkosten im Stein- und Braunkohlebergbau, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Krischer, Cornelia Behm, Hans-Josef Fell, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 24.02.2010, Drucksache 17/787, Berlin
- Deutscher Bundestag (2010a): Stenographischer Bericht der 55. Sitzung vom 8. Juli 2010, Plenarprotokoll 17/55, Berlin
- Deutscher Bundestag (2008): Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz – EigRentG) vom 18.06.2008, Drucksache 16/9641, Berlin
- Deutscher Bundestag (2006): Fünfunddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2006 bis 2009, Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 07.06.2006, Drucksache 16/1790, Berlin
- Deutscher Bundestag (2002): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23.01.2002, Drucksache 14/8059, Berlin
- Diekmann, L.; Gerhards, E.; Klinski, S.; Meyer, B.; Schmidt, S. und Thöne, M. (2011): Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland. Analyse von Handlungsoptionen zur Novellierung, Endbericht des Fifo Köln mit Prof. Dr. jur. Stefan Klinski und FÖS e.V. für das BMU, Köln/Berlin
- Distelkamp, M.; Lutz, C.; Meyer, B. und Wolter, M.I. (2004): Schätzung der Wirkung umweltpolitischer Maßnahmen im Verkehrssektor unter Nutzung der Datenbasis der Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes, GWS Discussion Paper 2004/5, Osnabrück
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2007): Bericht zum Vorhaben „Fachgespräch zur Bestandsaufnahme und methodischen Bewertung vorliegender Ansätze zur Quantifizierung der Förderung erneuerbarer Energien im Vergleich zur Förderung der Atomenergie in Deutschland“, Bericht im Auftrag des BMU, Berlin
- EEA – Europäische Umweltagentur (2007): Size, structure and distribution of transport subsidies in Europe, technical report, Kopenhagen
- EEA – Europäische Umweltagentur (2006): Urban Sprawl – The ignored challenge, EEA-report, Kopenhagen
- EU-KOM – Europäische Kommission (2015): Communication on Consultation on the fishing opportunities for 2016 under the Common Fisheries Policy, 239 final, Brüssel
- EU-KOM – Europäische Kommission (2015a): 8th Annual Report on Implementation of the European Fisheries Fund, 662 final, Brüssel
- EU-KOM – Europäische Kommission (2013): Staatliche Beihilfen: Kommission leitet eingehende Prüfung potenzieller Beihilfen für von Netzentgelten befreite große Stromverbraucher in Deutschland ein, Pressemitteilung vom 06.03.2013, Brüssel, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-191\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-191_de.htm), Zugriff November 2013
- EU-KOM – Europäische Kommission (2011): Roadmap to a resource efficient Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions vom 20.08.2011, COM(2011) 571, Brüssel
- EU-KOM – Europäische Kommission (2011a): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zur Zukunft der Mehrwertsteuer, Wege zu einem einfacheren, robusteren und effizienteren MwSt-System, das auf den Binnenmarkt zugeschnitten ist, vom 06.12.2011, KOM(2011) 851, Brüssel
- EU-KOM – Europäische Kommission (2010): Europa 2020, Eine Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Mitteilung der Kommission vom 03.03.2010, KOM(2010) 2020, Brüssel
- EU-KOM – Europäische Kommission (2010a): Themendossier Ländliche Entwicklung, <http://europaeische-vision.de/typo/index.php?id=90#c839>, Zugriff Mai 2010
- EU-KOM – Europäische Kommission (2009): Grünbuch zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik vom 22.04.2009, KOM(2009) 163, Brüssel, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:DE:PDF>, Zugriff August 2010
- EU-KOM – Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (2006): Inforegio factsheet Germany, Oktober 2006, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/fiche/de\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/de_en.pdf), Zugriff Juni 2010
- EU-KOM – Europäische Kommission (2005): Winning the Battle Against Global Climate Change, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions vom 09.02.2005, COM(2005) 35, Brüssel
- Euler Hermes Deutschland AG (ohne Jahr): Exportförderung mit Hermesdeckung, Informationsbroschüre, Hamburg, <http://www.agaportal.de/pages/aga/index.html>, Zugriff September 2013
- Euler Hermes Deutschland AG (2012): Hermesdeckungen Spezial – Regelungen der OECD Common Approaches für die Umweltprüfung von gedeckten Exportgeschäften. Praktische Informationen, Hamburg
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (2016): The State of World Fisheries and Aquaculture – Opportunities and challenges, <http://www.fao.org/fishery/sofia/en>, Zugriff Oktober 2016
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (2006): Livestock's long shadow – environmental issues and options, Rom
- Felbemayr, G.; Heiland, I. und Yalcin, E. (2012): Beschäftigungseffekte der Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland „Hermesdeckungen“, In: ifo Schnelldienst 1/2012, 65. Jahrgang, S. 20–30
- Felbemayr, G.; Heiland, I. und Yalcin, E. (2011): Beschäftigungseffekte der Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland „Hermesdeckungen“, Endbericht des ifo Institut für das BMWi, München



- Fleiter, T.; Schlomann, B. und Eichhammer, W. (Hrsg.) (2013): Energieverbrauch und CO<sub>2</sub>-Emissionen industrieller Prozesse – Einsparpotenziale, Hemmnisse und Instrumente, Stuttgart
- Fouquet, D. und von Uexküll, O. (2003): Der Beihilfecharakter der steuerlichen Freistellung von Rückstellungen der deutschen Atomindustrie, In: ZNER, Vol. 7.2003, Heft 4, S. 310–319
- G20 Leaders (2009): G20 Leaders' Statement – The Pittsburgh Summit 2009, September 2009, Pittsburgh
- Gesamtverband Steinkohle e.V. (2015): Jahresbericht Steinkohle 2015, Herne, <http://www.gvst.de/site/steinkohle/steinkohle2015.htm>, Zugriff April 2016
- Gsell, M.; Dehoust, G.; Hülsmann, F.; Brommer, E.; Cheung, E.; Förster, H.; Kasten, P.; Möck, A.; Mollnor Putzke, H.; Quack, D.; Peter, M.; Schwegler, R.; Bertschmann, D. und Zandonella, D. (2015): Nutzen statt Besitzen: Neue Ansätze für eine Collaborative Economy, Dessau-Roßlau
- Hausner, K. H. und Simon, S. (2006): Ökonomische Aspekte der Energiepolitik, In: Wirtschaftsdienst, 12/2006, S. 769–777
- HEAL – Health and Environment Alliance (2013): Was Kohlestrom wirklich kostet – Gesundheitsfolgen und externe Kosten durch Schadstoffemissionen, Brüssel, [http://www.env-health.org/IMG/pdf/heal\\_coal\\_report\\_de.pdf](http://www.env-health.org/IMG/pdf/heal_coal_report_de.pdf), Zugriff Januar 2014
- Hermes Deutschland AG (2014): Jahresbericht 2014, Hamburg
- Hermes Deutschland AG (2012): Jahresbericht 2012, Hamburg
- Hirschfeld, J.; Weiß, J.; Preidl, M. und Korbun, T. (2008): Klimawirkungen der Landwirtschaft, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), Berlin
- IEA – International Energy Agency (2014): World Energy Outlook 2014, Paris
- IEA – International Energy Agency (2010): Energy Subsidies – Getting the Prices Right, Paris
- IEEP – Institute for European Environmental Policy (2007): Reforming environmentally harmful subsidies, a report to the European Commission's DG Environment, London/Brüssel
- IfLS – Institut für Ländliche Strukturforshung an der Goethe-Universität Frankfurt am Main (IfLS) (2016): Praxishandbuch Naturschutzfachliche Ausgestaltung von Ökologischen Vorrangflächen, Frankfurt am Main
- Irrek, W. (2007): Rückstellungen im Kernenergiebereich: Ein Subventionstatbestand? DIW-Fachgespräch, Vortrag vom 27.02.2007, Wuppertalinstitut
- IWF – Internationaler Währungsfonds (2013): Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf>, Zugriff März 2014
- IZES – Institut für ZukunftsEnergieSysteme (2009): Kurzstudie zur Bedeutung des Strompreises für den Erhalt und die Entwicklung stromintensiver Industrien in Deutschland, Abschlussbericht, Hans-Böckler-Stiftung, Saarbrücken
- KBA – Kraftfahrt-Bundesamt (2014): Bestand nach Umwelt-Merkmalen, [http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Umwelt/umwelt\\_node.html](http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Umwelt/umwelt_node.html), Zugriff Oktober 2015
- KBA – Kraftfahrt-Bundesamt (2014a): Neuzulassungen von Pkw im Jahr 2013 nach privaten und gewerblichen Haltern, [http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/Halter/2013\\_n\\_halter\\_dusl\\_absolut.html?nn=652344](http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/Halter/2013_n_halter_dusl_absolut.html?nn=652344), Zugriff Oktober 2015
- KNBau – Kommission Nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt (Hrsg.) (2016): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Hinweise für den Übergang von einer Erstversorgung zu nachhaltigen Lösungen, Dessau-Roßlau
- Küchler, S.; Meyer, B. und Wronski, R. (2014): Atomrückstellungen für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung. Kostenrisiken und Reformvorschläge für eine verursachergerechte Finanzierung, Berlin
- 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, [http://oliver-krischer.eu/fileadmin/user\\_upload/gruene\\_btf\\_krischer/2010/Gro%C3%9F\\_AnfrageSteinkohle14-10541.pdf](http://oliver-krischer.eu/fileadmin/user_upload/gruene_btf_krischer/2010/Gro%C3%9F_AnfrageSteinkohle14-10541.pdf), Zugriff Januar 2014
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2009): Finanzplanung 2009 bis 2013 mit Finanzbericht 2010 des Landes NRW vom 01.09.2009, Drucksache 14/9701, Düsseldorf
- LAWA – Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (2015): Bericht zur Grundwasserbeschaffenheit – Pflanzenschutzmittel – Berichtszeitraum 2009 bis 2012, Stuttgart
- Lechtenböhrer, S.; Kristof, K. und Irrek, W. (2004): Braunkohle – ein subventionsfreier Energieträger?, Kurzstudie im Auftrag des Umweltbundesamtes, Wuppertal
- Leip, A.; Billen, G.; Garnier, J.; Grizzetti, B.; Lassaletta, L.; Reis, S.; Simpson, D.; Sutton, M.; Vries, W.; Weiss F. und Westhoek, H. (2015): Impacts of European livestock production: nitrogen, sulphur, phosphorus and greenhouse gas emissions, landuse, water eutrophication and biodiversity. In: Environmental Research Letters 10 (2015) 115004
- LUNG – Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (2008): Sonderbericht über Pflanzenschutz- und Arzneimittelbefunde in Oberflächengewässern und im Grundwasser Mecklenburg-Vorpommerns im Frühjahr 2008, Güstrow
- LUWG – Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht (2010): PSM-Wirkstoffe in Oberflächengewässern, LUWG Bericht 07/2010, Mainz
- Maibach, M.; Sieber, N.; Bertenrath, R.; Ewringmann, D.; Koch, L.; Thöne, M. und Bickel, P. (2007): Praktische Anwendung der Methodenkonvention: Möglichkeiten der Berücksichtigung externer Umweltkosten bei Wirtschaftlichkeitsrechnungen von öffentlichen Investitionen, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau
- Matthes, F.; Gores, S.; Harthan, R.O.; Mohr, L.; Penninger, G.; Markewitz, P.; Hansen, P.; Martinsen, D.; Diekmann, J.; Horn, M.; Eichhammer, W.; Fleiter, T.; Köhler, J.; Schade, W.; Schlomann, B.; Sensfuß, F. und Ziesing, H.-J. (2009): Politiksszenarien V – auf dem Weg zum Strukturwandel. Treibhausgas-Emissionsszenarien bis zum Jahr 2030. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA-Climate Change 16/2009, Dessau-Roßlau
- Matthes, F.; Gores, S.; Graichen, V.; Harthan, R. O.; Markewitz, P.; Hansen, P.; Kleemann, M.; Krey, V.; Martinsen, D.; Diekmann, J.; Horn, M.; Ziesing, H.-J.; Eichhammer, W.; Doll, C.; Helfrich, N.; Müller, L.; Schade, W. und Schlomann, B. (2008): Politiksszenarien für den Klimaschutz IV – Szenarien bis 2030, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA-Texte 01/08, Dessau-Roßlau
- Meyer, B. u. Küchler, S. (2010): Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950–2010, FÖS-Studie im Auftrag von Greenpeace, 2. Auflage, Berlin
- Meyer, B.; Schmidt, S. und Eidems, V. (2009): Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950–2008, FÖS-Studie im Auftrag von Greenpeace, Hamburg



- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW u. a. (2007): Eckpunkte einer kohlepolitischen Verständigung von Bund, Land Nordrhein-Westfalen (NRW) und Saarland, RAG AG und IGBCE vom 07.02.2007, Berlin
- Monopolkommission (2013): Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende, Sondergutachten 65, Bonn
- MVW – Mineralölwirtschafts Verband e.V. (2016): Verbraucherpreise, <http://www.mvw.de/index.php/daten/statistikenpreise/?loc=2&jahr=2012>, Zugriff September 2016
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2016): OECD-Wirtschaftsausblick, Ausgabe 16/2: Vorläufige Ausgabe, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2016-2-de](http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2016-2-de)
- 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
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2002): Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation, Paris
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2001): Deutschland, OECD Environmental Performance Reviews, Paris
- Öko-Institut/IFEU (2010): Entwicklung von Strategien und Nachhaltigkeitsstandards zur Zertifizierung von Biomasse für den internationalen Handel, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA Texte 48/2010, Dessau-Roßlau
- Rauch, A. und Thöne, M. (2012): Biofuels – at what costs? Mandating ethanol and biodiesel consumption in Germany, Genf
- Raue LLP (2013): Reform des Konzessionsabgabenrechts, Gutachten im Auftrag von Agora Energiewende, Berlin
- Read, A.; Drinker, P. und Northridge, S. (2006) Bycatch of Marine Mammals in U.S. and Global Fisheries. In: Conservation Biology 20(1):163-169
- Reuster, L. und Nestle, U. (2013): Reform der Begünstigung der Industrie bei der EEG-Umlage, FÖS, Berlin
- Scholl, G.; Gossen, M.; Holzhauser, B. und Schipperges, M. (2015): Umweltbewusstsein in Deutschland 2014. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Dessau-Roßlau
- Sprenger, R.-U. und Rave, T. (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Bestandsaufnahme und Reformansätze, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA-Texte 30/03, Berlin
- Sprenger, R.-U. und Triebwetter, U. (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Sektorstudie Wohnungsbau, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA-Texte 31/03, Berlin
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2015): Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem, Sondergutachten, Berlin
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2013): Die Reform der europäischen Agrarpolitik: Chancen für eine Neuausrichtung nutzen, Kommentar zur Umweltpolitik, Nr. 11, Berlin
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2012): Umweltgutachten 2012, Verantwortung in einer begrenzten Welt, Berlin
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2009): Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), Stellungnahme, Nr. 14, Berlin
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2005): Umwelt und Straßenverkehr, Sondergutachten, Berlin
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2004): Umweltgutachten 2004, Langfassung, Berlin
- Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. (2016): Braunkohle im Überblick, <http://www.kohlenstatistik.de/19-0-Braunkohle.html>, Zugriff April 2016
- Statistische Ämter der Länder (2016): Umweltökonomische Gesamtrechnung der Länder. Band 1 – Indikatoren und Kennzahlen, Düsseldorf
- Statistisches Bundesamt (2015): Energiesteuerstatistik für das Jahr 2014, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2015a): 983 Millionen Euro Luftverkehrsteuer im Jahr 2014 angemeldet. Zahl der Woche vom 14. April 2015, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2015b): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Fachserie 3, Reihe 5.1, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2015c): Umweltnutzung und Wirtschaft – Teil 4 Rohstoffe, Wassereinsatz, Abfallwasser, Abfall, Wiesbaden
- Statistischem Bundesamt (2014): Umsatzsteuerstatistik 2012, Fachserie 14 Reihe 8.1, Wiesbaden
- Statistischem Bundesamt (2014a): Verkehr – Verkehr auf allen Flugplätzen, Fachserie 8 Reihe 6.2, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2014b): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Indikatorbericht 2014, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2013): Ausgaben des Produzierenden Gewerbes, des Staates und der privatisierten öffentlichen Unternehmen für Umweltschutz nach Umweltbereichen, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Umweltschutzmassnahmen/Tabellen/AusgabenBereiche.html>, Zugriff November 2013
- Statistisches Bundesamt (2013a): Finanzen und Steuern, Steuerhaushalt 2012, Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden
- Sumaila, U.; Lam, V.; Le Manach, F.; Swartz, W. und Pauly, D. (2013): Global Fishery Subsidies, Studie für das EP Policy Department B: Structural and Cohesion Politics, Brüssel
- Thöne, M.; Naess-Schmidt, S. und Heinemann, F. (2010): Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 2, FiFo Köln, Copenhagen Economics, ZEW, Köln/Kopenhagen/Mannheim
- UBA – Umweltbundesamt (2016): Emissionsentwicklung 1990–2014 für Treibhausgase. Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/treibhausgas-emissionen>, Stand Januar 2016
- UBA – Umweltbundesamt (2016a): Emissionsentwicklung 1990–2014 für klassische Luftschadstoffe. Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen. 1990–2014, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/emissionen-von-luftschadstoffen>, Stand Januar 2016
- UBA – Umweltbundesamt (2016b): Beihilfen für indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten des Emissionshandels (Strompreiskompensation) in Deutschland für die Jahre 2013 und 2014, Berlin, [https://www.dehst.de/SPK/SharedDocs/Downloads/Publikationen/Auswertungsbericht\\_2013\\_2014.pdf](https://www.dehst.de/SPK/SharedDocs/Downloads/Publikationen/Auswertungsbericht_2013_2014.pdf)
- UBA – Umweltbundesamt (2016c): Schwerpunkte 2016, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2016d): 5-Punkte-Programm für einen nachhaltigen Pflanzenschutz. Dessau-Roßlau

- UBA – Umweltbundesamt (2014): Ergebnisse der kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen an Bestandsanlagen für die 3. Handelsperiode, Berlin, <http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Zuteilungsbericht.pdf>, Zugriff August 2014
- UBA – Umweltbundesamt (2014a): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2013): Best-Practice-Kostensätze für Luftschadstoffe, Verkehr, Strom- und Wärmeerzeugung, Anhang B der Methodenkonvention 2.0 zur Schätzung von Umweltkosten, Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2013a): Kohlendioxidemissionen der emissionshandelspflichtigen stationären Anlagen und im Luftverkehr in Deutschland im Jahr 2012, Berlin
- UBA – Umweltbundesamt (2013b): Schwerpunkte 2013, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2013c): Treibhausgasausstoß in Deutschland 2012 – vorläufige Zahlen aufgrund erster Berechnungen und Schätzungen des Umweltbundesamtes, Hintergrundpapier, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2013d): Daten zur Umwelt, <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodelent=2879>, Zugriff April 2013
- UBA – Umweltbundesamt (2013e): Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik braucht eine verbindliche und wirkungsvolle Ökologisierung der ersten Säule, Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2013f): Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2012): Klimawirksamkeit des Flugverkehrs – Aktueller wissenschaftlicher Kenntnisstand über die Effekte des Flugverkehrs, Hintergrund-Papier, Dessau-Roßlau, [http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/dokumente/klimawirksamkeit\\_des\\_flugverkehrs.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/dokumente/klimawirksamkeit_des_flugverkehrs.pdf), Zugriff Januar 2014
- UBA – Umweltbundesamt (2012a): Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2011): Umweltwirtschaftsbericht 2011 – Daten und Fakten für Deutschland, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2010): CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung im Verkehr in Deutschland – Mögliche Maßnahmen und ihre Minderungspotenziale – Ein Sachstandsbericht des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2008): Schutz der biologischen Vielfalt und Schonung von Ressourcen – Warum wir mit Flächen sorgsam und intelligent umgehen müssen, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2007): Ökonomische Bewertung von Umweltschäden – Methodenkonvention zur Schätzung externer Umweltkosten, Dessau-Roßlau
- UBA – Umweltbundesamt (2004): Bundesratsinitiative des Landes Baden-Württemberg – Initiative zum Bürokratieabbau, Bericht an das BMU vom Oktober 2004, Berlin
- Übertragungsnetzbetreiber (2016): Informationsplattform der deutschen Übertragungsnetzbetreiber, <https://www.netztransparenz.de>, Zugriff November 2016
- UN – United Nations (2012): The future we want, Resolution adopted by the General Assembly vom 27.07.2012, Rio de Janeiro
- UNFCCC – Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (2007): Das Protokoll von Kyoto, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf>, Zugriff Juni 2007
- Valin, H.; Peters, D.; van den Berg, M.; Frank, S.; Havlik, P.; Forsell, H. und Hamelinck, C. (2015): The land use change impact of biofuels consumed in the EU. Quantification of areas and greenhouse gas impacts, Utrecht
- Valsecchi, C.; ten Brink, P.; Bassi, S.; Withana, S.; Lewis, M.; Best, A.; Oosterhuis, F.; Dias Soares, C.; Rogers-Ganter, H. und Kaphengst, T. (2009): Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment, Final report for the European Commission's DG Environment, London/Brüssel
- VDE – Verband der Elektrotechnik (2012): Ein notwendiger Baustein der Energiewende: Demand Side Integration, Lastverschiebungspotentiale in Deutschland, Frankfurt am Main
- Versicherungsforen Leipzig (2011): Berechnung einer risikoadäquaten Versicherungsprämie zur Deckung der Haftpflichtrisiken, die aus dem Betrieb von Kernkraftwerken resultieren, Leipzig
- Wallner, A. (2011): Energiebilanz der Nuklearindustrie. Analyse von Energiebilanz und 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
- Wietschel, M.; Arens, M.; Dötsch, C. und Herkel, S. (2010): Energietechnologien 2050 – Schwerpunkte für Forschung und Entwicklung, Technologiebericht, Fraunhofer Irb, Stuttgart
- 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., ten Brink, P., Franckx, L., Hirschnitz-Garbers, M., Mayeres, I., Oosterhuis, F. and Porsch, L. (2012): Study supporting the phasing out of environmentally harmful subsidies, A report by the Institute for European Environmental Policy (IEEP), Institute for Environmental Studies – Vrije Universiteit (IVM), Ecologic Institute and Vision on Technology (VITO) for the European Commission – DG Environment, Final Report, Brussels
- World Bank (2008): The Sunken Billions. The Economic Justification for Fisheries Reform, Washington D.C., Kommentar zur aktuellen Überarbeitung der Studie siehe <http://www.worldbank.org/en/topic/environment/brief/the-sunken-billions-revisited-progress-and-challenges-in-global-marine-fisheries>, Zugriff Oktober 2016
- Wronski, R.; Fiedler, S.; Schäuble, D.; Setton, D. und Ziehm, C. (FÖS/IASS) (2016): Finanzielle Vorsorge im Braunkohlebereich. Optionen zur Sicherung der Braunkohlerückstellungen und zur Umsetzung des Verursacherprinzips, Berlin/Potsdam
- WVM – Wirtschaftsvereinigung Metalle (2012): Metallstatistik 2011, Berlin

## Anhang:

### Faktenblätter der umweltschädlichen Subventionen

## 1. Energiebereitstellung und -nutzung

#### Subvention: Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | <p>Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft sind im Jahr 2012 nur i.H.v. 75 % der Regelsteuersätze für Heizstoffe von der Energiesteuer belastet, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht zu gefährden. Diese Ausnahmeregelung ist aus Umweltschutz- und Wettbewerbssicht zu weitreichend. Die Anreize zum energiesparenden Verhalten bleiben weit hinter denen anderer Wirtschaftssektoren und der privaten Haushalte zurück.</p> <p>Im Rahmen des Sparpaketes 2010 wurden die Regelungen zur Strom- und Energiesteuerermäßigung überarbeitet und damit ein erster Schritt zur Reduzierung der Ermäßigungen beschlossen. Ab Januar 2011 zahlen Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft 75 % der Regelsteuersätze anstatt wie vorher 60 %. Ein weiterer Abbau dieser Subvention ist derzeit jedoch nicht vorgesehen.</p> |
| Umweltwirkung                      | <p>Der Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen, die das Produzierende Gewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft verursachen, lassen sich erheblich senken, z. B. mit Energieträgerwechsel oder energiesparenden Querschnittstechniken. Jedoch bestehen in den Industriebetrieben sowie in der Land- und Forstwirtschaft zu geringe steuerliche Anreize zur energieeffizienten Produktion.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | <p>2006: 2,163 Mrd. €</p> <p>2008: 2,415 Mrd. €</p> <p>2010: 2,518 Mrd. € (2,2 Mrd. € Stromsteuer plus 318 Mio. € Energiesteuer)</p> <p>2012: 1,178 Mrd. € (994 Mio. € Stromsteuer plus 184 Mio. € Energiesteuer)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Konkreter Vorschlag                | <p>Die Gewährung reduzierter Steuersätze soll weiter abgebaut werden. Bestimmte Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen und mit Energiesteuern unzumutbar belastet und in ihrer Existenz gefährdet würden, sollten durch eine Härtefallregelung entlastet werden.</p> <p>Solange der Staat eine Steuervergünstigung gewährt, sollte er die Steuervergünstigung zumindest an die erfolgreiche Einführung von Energiemanagementsystemen knüpfen. Dies stellt sicher, dass die Betriebe im Gegenzug für die Energiesteuer-Ermäßigungen auch Energieeinsparungen und energieeffiziente Produktionsweisen umsetzen.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                        |

### Subvention: Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | <p>Unternehmen des Produzierenden Gewerbes erhalten im Jahr 2012 90 % ihrer Ökosteuerzahlungen (i.H.v. 75 % der regulären Energiesteuersätze) erstattet, die über die Entlastungen bei den Rentenversicherungsbeiträgen hinausgehen. Damit sollen für vergleichsweise energieintensive Unternehmen erhebliche Belastungen durch die Ökosteuer im internationalen Wettbewerb vermieden werden. Die aus dieser Regelung resultierenden Grenzsteuersätze für Strom betragen in Bezug auf den Ökosteueranteil nur 7,5 % der regulären Ökosteuersätze.</p> <p>Ebenso wie bei den allgemeinen Steuerbegünstigungen wurde der Spitzenausgleich ab 2011 gekürzt und sieht derzeit eine Rückerstattung von 90 % anstatt 95 % vor.</p> |
| Umweltwirkung                      | Der Spitzenausgleich schwächt die Anreize zum energiesparenden Verhalten und zur energieeffizienten Produktion in den begünstigten Unternehmen sehr stark. Der Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen energieintensiver Unternehmen lassen sich noch weiter senken.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | <p>2006: 1,94 Mrd. €</p> <p>2008: 1,962 Mrd. €</p> <p>2010: 1,939 Mrd. € (1,766 Mrd. € Stromsteuer plus 173 Mio. € Energiesteuer)</p> <p>2012: 2,182 Mrd. € (2,008 Mrd. € Stromsteuer plus 174 Mio. € Energiesteuer)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Konkreter Vorschlag                | Aus Umweltschutzsicht ist es sinnvoll, den Spitzenausgleich abzuschaffen, um den Anreiz zur Verminderung des Energieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen zu steigern. Zur Abfederung unzumutbarer Härten für energieintensive Betriebe im internationalen Wettbewerb sollte die vorgeschlagene Härtefallregelung greifen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

### Subvention: Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Energieerzeugnisse mit zweierlei Verwendungszweck und energieintensive Prozesse, z. B. chemische, metallurgische und mineralogische Produktionsverfahren sowie die Herstellung von Baugrundstoffen, sind aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von der Energiebesteuerung befreit.                                                                                            |
| Umweltwirkung                      | Bei den begünstigten Industrieprozessen wirken keinerlei steuerliche Anreize zum sparsamen Umgang mit Energie.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | <p>2006–2007: 322 Mio. € auf Jahresbasis</p> <p>2008: 886 Mio. €</p> <p>2010: 983 Mio. €</p> <p>2012: 1,333 Mrd. €</p>                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Konkreter Vorschlag                | <p>Die pauschalen Steuerbefreiungen für die begünstigten chemischen, metallurgischen und mineralogischen Produktionsverfahren sind zu streichen. Es sollten die regulären Energiesteuersätze und die vorgeschlagene Härtefallregelung gelten.</p> <p>Die EU sollte den Anwendungsbereich der EG-Energiesteuerrichtlinie auch auf die bisher begünstigten Produktionsverfahren ausdehnen.</p> |



**Subvention: Steinkohlesubventionen**

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Der Steinkohleabbau in Deutschland ist international nicht konkurrenzfähig. Der Bund und das Land Nordrhein-Westfalen gewähren umfangreiche Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie und zum Ausgleich der Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen. Sie sollen im Jahr 2018 auslaufen.                                                                                        |
| Umweltwirkung                      | Behinderung der Entwicklung einer nachhaltigen Energieversorgung, Methangasemissionen, Bergschäden, Überschwemmungsrisiken, Grundwassergefährdung.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 2,285 Mrd. €<br>2008: 2,454 Mrd. €<br>2010: 1,917 Mrd. €<br>2012: 1,732 Mrd.€                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Konkreter Vorschlag                | Das Auslaufen der Subvention im Jahr 2018 ist zu begrüßen. Obwohl ein Ende der deutschen Steinkohleförderung zunächst nur zu einer Substitution durch Kohleimporte führt, ist der Verzicht auf die Steinkohlesubventionen dennoch ein wichtiges Signal für eine langfristig klimagerechte Energiepolitik. Denn um die Klimaziele der Bundesregierung erreichen zu können, ist langfristig ein Ausstieg aus der Kohleverstromung notwendig. |

**Subvention: Begünstigungen der Braunkohlewirtschaft**

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Laut Bundesberggesetz sind auf bergfreie Bodenschätze 10 % des Marktpreises als Förderabgabe zu zahlen. Für den Abbau von Braunkohle erheben die Länder diese Abgabe nicht. Die meisten betroffenen Bundesländer verzichteten im Jahr 2012 auch auf das Wasserentnahmeentgelt für die Entwässerung der Braunkohletagebaue. Diese Subventionen der Braunkohle führen zu Wettbewerbsverzerrungen im Energiemarkt.                               |
| Umweltwirkung                      | Braunkohle ist der fossile Energieträger mit der höchsten Klima-, Umwelt- und Gesundheitsbelastung. Zu den gravierenden Tagebaufolgen gehören die Schädigung des natürlichen Grundwasserhaushalts sowie die großräumige Zerstörung von Landschaft und Siedlungen. Die hauptsächlich zur Stromerzeugung eingesetzte Braunkohle ist der fossile Energieträger mit den höchsten klimaschädlichen CO <sub>2</sub> -Emissionen pro Energieeinheit. |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: mindestens 196 Mio. €<br>2008: mindestens 195 Mio. €<br>2010: mindestens 279 Mio. €<br>2012: mindestens 304 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Konkreter Vorschlag                | Die Länder sollten die Förderabgabe für Braunkohle in Höhe von 10 % des Marktwertes, circa 1,531 €/Tonne, einfordern. Sie sollten außerdem für den Braunkohleabbau Wasserentnahmeentgelte erheben. Einen Schritt zum Abbau der Subvention hat Nordrhein-Westfalen 2011 unternommen: die Wasserentnahme bei Braunkohlenabbau wird mit einem Entgelt belegt.                                                                                    |

### Subvention: Energiesteuervergünstigungen für Kohle

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Seit August 2006 wird Kohle zur Wärmeerzeugung in Deutschland besteuert. Angesichts der umweltschädlichen Eigenschaften von Kohle im Vergleich zu Heizöl und Erdgas liegt der Steuersatz mit 0,33 €/Gigajoule (GJ) deutlich zu niedrig. Bis Ende des Jahres 2010 waren Privathaushalte von der Kohlesteuer sogar vollkommen befreit. |
| Umweltwirkung                      | Kohle ist der umwelt- und klimaschädlichste fossile Heizstoff.                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006–2007: 157 Mio. € auf Jahresbasis<br>2008: 154 Mio. €<br>2010: 190 Mio. €<br>2012: 100 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                    |
| Konkreter Vorschlag                | Der Kohlesteuersatz sollte schrittweise auf ein dem leichten Heizöl vergleichbares Niveau von 1,98 €/GJ angehoben werden. Dies würde zu einer gleichmäßigen Besteuerung des Verheizens von Kohle im gewerblichen und privaten Bereich führen. Soziale Härten können durch Förderprogramme zur Heizungserneuerung abgefedert werden.  |

### Subvention: Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Das so genannte Herstellerprivileg des Energiesteuergesetzes erlaubt es Betrieben, die Energieerzeugnisse produzieren, also z. B. Raffinerien, Gasgewinnungs- und Kohlebetrieben, für ihre Produktion Energieträger steuerfrei zu verwenden. Dies betrifft sowohl auf dem eigenen Betriebsgelände hergestellte als auch fremdbezogene Energieträger wie Mineralöle, Gase oder Kohle.                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Umweltwirkung                      | Raffinerie- und andere Prozesse der Herstellung von Energieerzeugnissen sind häufig sehr energie- und emissionsintensiv. Wegen des Herstellerprivilegs fehlen für solche Verfahren steuerliche Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Verminderung der Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 400 Mio. €<br>2008: 270 Mio. €<br>2010: 300 Mio. €<br>2012: 300 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Konkreter Vorschlag                | Für die Raffinerien, Gasgewinnungs- und Kohlebetriebe sollten dieselben energiesteuerlichen Regelungen gelten wie für andere energieintensive Unternehmen des Produzierenden Gewerbes auch. Unter Berücksichtigung der EG-Energiesteuerrichtlinie ist auf kurze Sicht zu fordern, fremdbezogene Energieträger in Herstellungsbetrieben der regulären Energiebesteuerung zu unterziehen. Mittel- und langfristig müssen jedoch auch marktfähige eigenerzeugte Brennstoffe der üblichen Besteuerung unterliegen. Dazu ist eine Aufhebung des Besteuerungsverbots für eigenerzeugte Energieträger in der EG-Energiesteuerrichtlinie anzustreben. |

**Subvention: Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger**

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Energieträger, die nicht als Heiz- oder Kraftstoff eingesetzt werden, sind von der Energiebesteuerung ausgenommen. Dies betrifft vorwiegend Mineralöle, Erdgas und Raffinerieprodukte, die die chemische und petrochemische Industrie als Grundstoffe verwendet. Es fehlen steuerliche Anreize, fossile Energieträger als Grundstoffe effizienter einzusetzen und durch erneuerbare Rohstoffe zu ersetzen. |
| Umweltwirkung                      | Auch die stoffliche Nutzung fossiler Energieerzeugnisse beansprucht endliche Ressourcen und lässt im Verlauf der Produktlebenszyklen Abfälle entstehen. Sie ist auch nicht frei von CO <sub>2</sub> -Emissionen.                                                                                                                                                                                           |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 1,6 Mrd. €<br>2008: 1,6 Mrd. €<br>2010: 1,6 Mrd. €<br>2012: 1,57 Mrd. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 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                       | Im Rahmen des europäischen Emissionshandels wurden in Deutschland im Jahr 2012 rund 416 Mio. der jährlichen CO <sub>2</sub> -Emissionsberechtigungen kostenlos an Anlagen der Energiewirtschaft und der Industrie zugeteilt. Die kostenlose Zuteilung stellt eine Subvention für die Anlagenbetreiber dar. Da die Emissionsberechtigungen knapp und zugleich handelbar sind, erhalten sie am Markt einen Preis. Für die Unternehmen bedeutet dies, dass sie einen veräußerbaren Vermögenswert in Form eines Verschmutzungsrechts vom Staat geschenkt bekommen. Der Staat hat durch die kostenlose Vergabe der Emissionsrechte auf erhebliche Einnahmen verzichtet. Seit der dritten Handelsperiode 2013 werden Emissionsberechtigungen zum überwiegenden Teil versteigert. Industrieanlagen erhalten für eine Übergangszeit weiterhin kostenlose Zuteilungen, deren Höhe allerdings im Zeitverlauf abnimmt. |
| Umweltwirkung                      | Auch wenn die festgelegte Emissionsobergrenze durch die Art der Vergabe der Berechtigungen nicht berührt wird, senkt die kostenlose Zuteilung den Anreiz, Emissionen zu vermeiden oder zu reduzieren. Dies begünstigt den Einsatz von klimaschädlichen Brennstoffen oder Technologien. Zudem besteht die Gefahr, dass Investitionen in emissionsintensive Verfahren und Technologien getätigt werden, die eine lange Lebensdauer haben und mit den mittel- bis langfristigen deutschen bzw. europäischen Klimaschutzziele nicht kompatibel sind (sogenannte Lock-in-Effekte). Dadurch erhöhen sich die künftigen volkswirtschaftlichen Kosten für die Erreichung der Klimaschutzziele.                                                                                                                                                                                                                      |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 2,5 Mrd. € (andere Berechnungsmethodik)<br>2008: 7,8 Mrd. € (bei einem Zertifikatspreis für Emissionen von 20,00 €/Tonne CO <sub>2</sub> )<br>2010: 6,1 Mrd. € (bei einem Zertifikatspreis für Emissionen von 15,40 €/Tonne CO <sub>2</sub> )<br>2012: 3,124 Mrd. € (bei einem Zertifikatspreis für Emissionen von 7,51 €/Tonne CO <sub>2</sub> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Konkreter Vorschlag                | Auch wenn für die Industrie weiterhin im großen Umfang Emissionsberechtigungen kostenlos zugeteilt werden, stellen die Zuteilungsregeln für die dritte Handelsperiode einen erheblichen Fortschritt dar. Langfristig sollten alle Emissionsberechtigungen versteigert werden, da nur auf diese Weise dem Verursacherprinzip vollständig Rechnung getragen wird und die Erlöse daraus für Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden können.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

### Subvention: Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Seit 2013 erhalten stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen Zuschüsse (Strompreiskompensation).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Umweltwirkung                      | Die Strompreiskompensation läuft der Wirkungsweise des Emissionshandels zuwider, denn der Emissionshandel soll gerade durch einen Emissionspreis Anreize für eine verbesserte Energieeffizienz setzen. Durch die Strompreiskompensation wird dieser Anreiz deutlich gemindert.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | Subvention erst ab 2013.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Konkreter Vorschlag                | Die Begünstigung durch die Strompreiskompensation sollte grundsätzlich abgeschafft werden. Solange die direkten CO <sub>2</sub> -Kosten des Emissionshandels zur Vermeidung von Carbon Leakage durch eine kostenlose Zuteilung ausgeglichen werden, ist es jedoch 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. Die voraussichtlich bis mindestens 2030 existierende nationale Regelung ist zu reformieren. Insbesondere die pauschale Kompensation nach Branchen ist reformbedürftig, denn sie spiegelt die tatsächliche Belastung der Unternehmen durch indirekte Stromkosten nicht wider. Sie sollte daher durch eine individuelle Nachweispflicht ersetzt werden. |

### Subvention: Besondere Ausgleichsregelung des EEG für stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Stromintensive Unternehmen und Schienenbahnen zahlen nur eine reduzierte EEG-Umlage. Für Unternehmen ist diese nach Strombezug und Stromintensität gestaffelt. Die Begünstigung wurde mit der Novelle des EEG 2012 ausgeweitet. Die EEG-Reform 2014 ermöglicht eine Entlastung für 219 Branchen. Antragsberechtigt sind Unternehmen, deren Stromkostenanteil an der Bruttowertschöpfung bestimmte Grenzen überschreitet. |
| Umweltwirkung                      | Die reduzierte Umlage setzt geringere Anreize zu einem effizienten Energieeinsatz als bei nicht-privilegierten Verbrauchern. Da auch für energieintensive Unternehmen noch Potentiale bestehen, den Stromverbrauch und damit bei heutigem Energiemix auch die Treibhausgase zu verringern, wirkt die besondere Ausgleichsregelung negativ auf den Klimaschutz.                                                           |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 485 Mio. €<br>2008: 759 Mio. €<br>2010: 1,455 Mrd. €<br>2012: 2,7 Mrd. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |



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

### Subvention: Eigenstromprivileg des EEG (Industrie)

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | <p>Selbst erzeugter Strom war bis zur EEG Reform 2014 vollständig von der EEG-Umlage befreit (§ 37 EEG). Das Eigenstromprivileg begünstigt vorrangig die industrielle Eigenstromerzeugung, gilt jedoch gleichermaßen für den Eigenstromverbrauch der privaten Haushalte.</p> <p>Im Rahmen der EEG-Reform 2014 wurde das Eigenstromprivileg neu geregelt. Jetzt beträgt die Umlagepflicht für alle neuen Eigenversorger im Grundsatz 40 %. Dieser Wert erhöht sich auf 100 % für alle Anlagen, die weder eine Erneuerbare-Energien-Anlage noch eine hocheffiziente KWK-Anlage sind. Der Einstieg in die Umlagepflicht verläuft gleitend (30 % 2015; 35 % 2016; 40 % 2017) und es gibt eine Bagatellgrenze für Kleinerzeuger.</p>            |
| Umweltwirkung                      | Die vollständige Befreiung von der EEG-Umlage setzt geringere Anreize zu einem effizienten Energieeinsatz bei Unternehmen und Haushalten, die Eigenstrom erzeugen bzw. verbrauchen. Dadurch werden Potentiale zur Treibhausgasmindering nicht ausgeschöpft.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | <p>2006: 295 Mio. €</p> <p>2008: 414 Mio. €</p> <p>2010: 754 Mio. €</p> <p>2012: 1,6 Mrd. €</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Konkreter Vorschlag                | <p>Die Beteiligung des Eigenstromverbrauchs an der EEG-Umlage ist grundsätzlich zu begrüßen, eine höhere Umlagepflicht für Bestandsanlagen wäre jedoch sinnvoll.</p> <p>Einschränkungen des Eigenstromprivilegs könnten den weiteren Zubau kleiner PV-Anlagen gefährden, obwohl diese für die Erreichung der Klimaschutzziele einen Beitrag leisten könnten. Für eine sachgerechte Abstimmung von klimapolitischen Instrumenten sollte ein sinnvoller Ausbau von PV-Anlagen durch die Höhe der Förderung erreicht werden und nicht durch die Befreiung von Umlagen. Deshalb muss die Höhe der Vergütung so angepasst werden, dass der gewünschte PV-Ausbau für kleine und mittelgroße Anlagen möglich ist. Ähnliches gilt für die KWK.</p> |

### Subvention: Begünstigungen der energieintensiven Industrie bei den Stromnetzentgelten

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Die Stromnetzbetreiber erheben für die Netznutzung ein Entgelt, für energieintensive Unternehmen sind Ausnahmeregelungen vorgesehen (§ 19 Absatz 2 Satz 2, StromNEV). Diese wurden seit der Einführung der Ausnahmeregelungen im Jahr 2005 sukzessive ausgeweitet. Seit 2011 gilt eine Begünstigung ab einem Strombezug von 7.000 Nutzungsstunden pro Jahr, seit August 2011 war eine vollständige Befreiung von den Netznutzungsentgelten möglich. Diese wurde jedoch vom Bundesgerichtshof für nichtig erklärt. Jetzt werden Abnahmestellen mit mindestens 10 % an den Stromnetzentgelten beteiligt.                                                                                                                                                                                                                             |
| Umweltwirkung                      | Die Begünstigungen bei den Stromnetzentgelten setzen geringere Anreize zu einem effizienten Energieeinsatz bei energieintensiven Unternehmen. Es bestehen noch Potentiale zur höheren Effizienz bei energieintensiven Unternehmen, Potentiale zur Minderung von Treibhausgasen werden daher nicht ausgeschöpft.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2007: 34 Mio. €<br>2008: 26 Mio. €<br>2010: 33 Mio. €<br>2012: 300 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Konkreter Vorschlag                | Grundsätzlich sollten Unternehmen das volle Entgelt für die Nutzung der Stromnetze zahlen, um sich angemessen an deren Kosten zu beteiligen. Möglichkeiten für eine Begünstigung 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 von Strom- und Gasnetzbetreibern für die Nutzung von öffentlichem Raum ein Entgelt – die Konzessionsabgabe – verlangen. Sondervertragskunden, die im Jahr mehr als 30.000 kWh und in mindestens zwei Monaten über 30 kW Strom verbrauchen, müssen gemäß Konzessionsabgabenverordnung deutlich niedrigere Abgabesätze zahlen. Die Konzessionsabgabe entfällt unter gewissen Voraussetzungen sogar komplett. Es kann davon ausgegangen werden, dass alle stromintensiven Unternehmen vollständig von der Konzessionsabgabe befreit sind. Sondervertragskunden, die Gas beziehen, zahlen lediglich 0,03 ct/kWh und ab einem Jahresverbrauch von 5 Mio. kWh entfällt die Konzessionsabgabe komplett. |
| Umweltwirkung                      | Die Privilegierung der Sondervertragskunden schwächt die Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz und führt dadurch zu negativen Umwelt- und Klimawirkungen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2010: 3,5 Mrd. €<br>2012: 3,9 Mrd. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

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

### Subvention: Ermäßigte Sätze für Gewerbe und energieintensive Industrie bei der KWK-Umlage

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Ähnlich wie beim EEG gibt es zur Förderung von Kraft-Wärme-Kopplung eine Anschluss-, Abnahme- und Vergütungspflicht für in das Netz eingespeisten KWK Strom (§ 4 KWKG). Die Kosten hierfür werden auf die Verbraucher umgelegt, wobei drei Gruppen von Letztverbrauchern unterschieden werden (Kategorien A, B, C). Die reduzierten Sätze gelten auch für den schienengebundenen Verkehr und Eisenbahninfrastrukturunternehmen. |
| Umweltwirkung                      | Durch die geringeren Kosten für Strom besteht für Unternehmen der Kategorien B und C im Vergleich zu Haushalten und kleinen Unternehmen ein geringerer Anreiz Strom effizient einzusetzen.                                                                                                                                                                                                                                      |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 327 Mio. €<br>2008: 178 Mio. €<br>2010: 103 Mio. €<br>2012: 24 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Konkreter Vorschlag                | Die reduzierten Umlagen sollten abgeschafft werden und für alle Letztverbraucher sollte dieselbe Umlagenhöhe gelten. Auf diese Weise würde die Umlage für Haushalte und kleine Unternehmen sinken.                                                                                                                                                                                                                              |

### Subvention: Subventionierung der Kernenergie

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung | Die Kernenergie erhielt vor allem zu Beginn der Nutzung der Kernkraft für die Stromerzeugung hohe explizite Subventionen, insbesondere für die Forschung. Die Kernenergie wurde insgesamt deutlich stärker gefördert als beispielsweise die erneuerbaren Energien und die Energieeffizienz. Die derzeitige direkte staatliche Förderung der Kernenergie ist vergleichsweise gering. Ein Großteil kommt weiterhin der Forschung zu Gute. Allerdings wird die Kernkraft auch heute noch in erheblichem Umfang durch implizite Subventionen gefördert. Insbesondere die derzeitigen Regelungen zur Haftung bei Unfällen in Kernkraftwerken sowie zu den von den Kernkraftbetreibern gebildeten Rückstellungen stellen Vorteile mit subventionsähnlicher Wirkung in Milliardenhöhe dar. Das Ende der Kernenergienutzung bis spätestens 2022 hat der Bundestag im März 2011 beschlossen. |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Umweltwirkung                      | Wegen der Gesundheits- und Umweltbelastungen durch den Uranabbau, der ungeklärten Endlagerung der Abfälle, der Gefahr schwerer Störfälle und der möglichen militärischen Nutzung handelt es sich bei der Kernenergie um eine inhärent umweltschädliche Technologie. Auch für den Klimaschutz gibt es effektivere und effizientere Möglichkeiten. So entstehen bei der nuklearen Stromerzeugung – z. B. beim Abbau und der Anreicherung von Uran für Brennelemente – mehr Treibhausgase als bei der Nutzung von Wind-, Wasser und Solarenergie. Knapper werdende Uranvorräte führen dazu, dass der Rohstoff auch bei geringem Erzgehalt abgebaut wird und durch den erhöhten Energiebedarf beim Abbau die CO <sub>2</sub> -Emissionen in der Gesamtbilanz steigen. |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | Der Gesamtbetrag der umweltschädlichen Subventionen ist nicht eindeutig quantifizierbar. Bisherige Schätzungen deuten jedoch darauf hin, dass ohne die hohe implizite Subventionierung – insbesondere die Begrenzung der Deckungsvorsorge der Haftung – die Kernenergie als Energieträger nicht konkurrenzfähig wäre.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Konkreter Vorschlag                | Derzeit plant die Bundesregierung, einen Fonds zur Finanzierung der atomaren Zwischen- und Endlager einzurichten. Die Betreiber von Atomkraftwerken werden gegen Einzahlung in den Fonds von der Pflicht zur Zwischen- und Endlagerung befreit, hierfür wird künftig der Bund in der Verantwortung stehen. Falls die Entsorgungskosten höher ausfallen würden als derzeit geplant, würden die Steuerzahler für die Kosten aufkommen müssen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

### Subvention: Exportkreditgarantien (Hermesdeckungen) für Kohlekraftwerke

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



## 2. Verkehr

### Subvention: Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | <p>Mit 47,04 Cent/l liegt der Energiesteuersatz für schwefelfreien Dieselkraftstoff um 18,41 Cent/l unter dem Steuersatz von 65,45 Cent/l für Benzin. Unter Berücksichtigung der Umsatzsteuer ist die unterschiedliche Steuerbelastung noch höher (21,9 Cent/l).</p> <p>Die niedrigere Besteuerung von Diesel ist ursprünglich ein Instrument zur Begünstigung des gewerblichen Straßengüterverkehrs, begünstigt jedoch ebenso den privaten Verbrauch.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Umweltwirkung                      | <p>Die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff verringert den Anreiz, verbrauchsarme Pkw zu kaufen. Außerdem belastet ein Diesel-Pkw (bis EURO 5) die Luft deutlich mehr mit Stickstoffoxidemissionen als ein Benziner. Mit der Einführung des EURO 6 Standards (EURO 6a bis 6c) wird diese Differenz verringert. Verpflichtend ist der EURO 6 Standard für die Erstzulassung von Pkw jedoch erst ab September 2015, so dass durch erhöhte Stickstoffemissionen bis zum vollständigen Austausch des Bestandes noch erhebliche Umweltbelastungen entstehen. 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) erreicht. Aber auch danach wird es aller Voraussicht nach noch einen nennenswerten Unterschied zwischen den NOx Emissionen aus Benzin- und Dieselmotoren im praktischen Fahrbetrieb geben. Auch bei der Feinstaubbelastung stellen Diesel-Pkw, die noch nicht über einen Partikelfilter verfügen, wegen der gesundheitsschädlichen Wirkung von Feinstäuben im Vergleich zum Otto-Pkw ein wesentlich höheres Risiko für die Gesundheit dar. Nicht zuletzt aus klimapolitischer Sicht ist die steuerliche Vergünstigung problematisch.</p> |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | <p>2006: 6,15 Mrd. €</p> <p>2008: 6,63 Mrd. €</p> <p>2010: 7,05 Mrd. €</p> <p>2012: 7,353 Mrd. €</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Konkreter Vorschlag                | <p>Der Dieselsteuersatz ist zumindest auf das Niveau des Benzinsteuersatzes anzuheben. Gleichzeitig ist die Kfz-Steuer zwischen Diesel- und Benzin-Pkw anzugleichen.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

### Subvention: Entfernungspauschale

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung | <p>Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können Aufwendungen für Arbeitswege im Rahmen der Einkommensteuer mit einem Kostensatz von 30 Cent je Kilometer einfacher Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort wie Werbungskosten steuerlich absetzen. Dies senkt die Steuerlast, sobald der Werbungskosten-Pauschbetrag überschritten ist. Die 2007 eingeführte Beschränkung dieser Vergünstigung auf Strecken über 20 Kilometer nahm der Bundesgesetzgeber zurück, nachdem das Bundesverfassungsgericht ihre Verfassungswidrigkeit festgestellt hatte, und stellte die bis 2007 geltende Rechtslage wieder her. Eine andere Gestaltung der Entfernungspauschale war und ist jedoch auch nach dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts möglich. Dieses hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Umgestaltung der Entfernungspauschale unter umweltpolitischen Aspekten den Begründungsanforderungen der Verfassung genügen könne.</p> |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Umweltwirkung                      | Die Entfernungspauschale unterstützt das Wachstum des Verkehrsaufkommens sowie den Trend zu langen Arbeitswegen und zur Zersiedlung der Landschaft. Sie begünstigt damit vor allem den Pkw, da das Angebot öffentlicher Verkehrsmittel besonders in Gegenden mit niedriger Siedlungsdichte sehr eingeschränkt ist und deshalb für viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine Alternative darstellt. Die Entfernungspauschale wirkt damit dem Klimaschutz entgegen und trägt zur Belastung mit Luftschadstoffen und Lärm bei. Die Flächeninanspruchnahme infolge der Zersiedlungsprozesse ist außerdem eine wichtige Ursache für den Verlust an Biodiversität. |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 4,35 Mrd. €<br>2008: 4,35 Mrd. €<br>2010: 5,0 Mrd. €<br>2012: 5,1 Mrd. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Konkreter Vorschlag                | Um die negativen ökologischen Anreize und Folgen der Entfernungspauschale zu beseitigen, sollte sie vollständig entfallen. Der Gesetzgeber könnte unzumutbare Härten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit sehr langen Arbeitswegen vermeiden, indem er besonders hohe Wegekosten zwischen Wohn- und Arbeitsort als außergewöhnliche Belastung bei der Einkommensteuer steuermindernd anerkennt. Wären diese Schritte nicht realisierbar, könnte der Gesetzgeber z. B. den Kostensatz von 30 Cent je Kilometer deutlich reduzieren und die Höhe der maximal abzugsfähigen Fahrtkosten begrenzen.                                                             |

### Subvention: Energiesteuerbefreiung des Kerosins

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Im Gegensatz zu den von Kfz und der Bahn verwendeten Kraftstoffen ist das im gewerblichen Luftverkehr eingesetzte Kerosin von der Energiesteuer befreit.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Umweltwirkung                      | Die Steuerbefreiung fördert das Wachstum des Luftverkehrs und verringert die ökonomischen Anreize, verbrauchsarme Flugzeuge zu entwickeln und einzusetzen. 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. |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 6,9 Mrd. €<br>2008: 7,23 Mrd. €<br>2010: 6,92 Mrd. €<br>2012: 7,083 Mrd. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Konkreter Vorschlag                | Grundsätzlich ist Kerosin nach dem im Energiesteuergesetz vorgesehenen Steuersatz von 654,50 €/1.000 l zu besteuern. Zur steuerlichen Gleichbehandlung der Verkehrsträger ist eine möglichst weiträumige – zumindest EU-weite – Kerosinsteuer anzustreben. Hierfür sind jedoch europa- und völkerrechtliche Änderungen notwendig.                                                                                                                                                                                                                 |

**Subvention: Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge**

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Der grenzüberschreitende Luftverkehr ist in Deutschland von der Mehrwertsteuer befreit, nur inländische Flüge sind mehrwertsteuerpflichtig.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Umweltwirkung                      | Die Steuerbefreiung fördert das Wachstum des Luftverkehrs. Die Emissionen des Luftverkehrs sind wegen der Emissionshöhe erheblich klimaschädlicher als bodennahe Emissionen. Der Luftverkehr wächst deutlich schneller als der technische Fortschritt in der Triebwerksentwicklung. Daher werden technische Maßnahmen bei weitem nicht ausreichen, um das heutige Niveau der Emissionen zu halten oder zu reduzieren.                                                                                                  |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 1,56 Mrd. €<br>2008: 4,23 Mrd. €<br>2010: 3,91 Mrd. €<br>2012: 4,763 Mrd. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Konkreter Vorschlag                | Für die Mehrwertsteuerbefreiung des internationalen Luftverkehrs ist eine EU-weite Lösung sinnvoll, um einheitliche Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Verkehrsträger zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen durch Abwanderung von Passagieren zu vermeiden. Möglich wäre dies durch eine Reform der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie. Angesichts der bestehenden rechtlichen Restriktionen kommt kurzfristig als second-best Lösung in Betracht, die Mehrwertsteuer nur für den innerdeutschen Anteil zu erheben. |

**Subvention: Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt**

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Der in der gewerblichen Binnenschifffahrt eingesetzte Dieseldieselkraftstoff ist steuerfrei (§ 27 (1) EnergieStG).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Umweltwirkung                      | Der heute für die Binnenschifffahrt in Deutschland erhältliche Kraftstoff ist vergleichbar mit Dieseldieselkraftstoffen im Straßenverkehr. Die Emissionen fördern die Schadstoffbelastung der Luft sowie die Versauerung der Böden und Gewässer. Das Schadstoffemissionsniveau von Binnenschiffen ist aktuell zu hoch.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 129 Mio. €<br>2008: 118 Mio. €<br>2010: 166 Mio. €<br>2012: 170 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Konkreter Vorschlag                | Zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern – insbesondere zwischen Schifffahrt, Lkw und Schienengüterverkehr – sollte Schiffsdiesel wie Dieseldieselkraftstoff im gewerblichen Straßenverkehr mit 47,04 Cent/l besteuert werden. Dies würde Anreize zur Erhöhung der Energieeffizienz schaffen. Das europäische und das Völkerrecht sollten so geändert werden, dass die Steuerbefreiung europaweit und vor allem für die internationale Rheinschifffahrt abgeschafft wird. Darüber hinaus sind flankierende Maßnahmen – wie Investitionsprämien für effizientere, umweltfreundlichere Motoren – sinnvoll, um Anpassungen der Binnenschifffahrt zu vereinfachen. Seit dem Jahr 2007 existiert beispielsweise bereits eine finanzielle Förderung zur Modernisierung der Binnenschifffahrt durch Gewährung von finanziellen Anreizen beim Kauf von emissionsärmeren Dieselmotoren und Schadstoffminderungsanlagen. |

### Subvention: Energiesteuerbefreiung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Arbeitsmaschinen und Fahrzeuge, die ausschließlich dem Güterumschlag in Seehäfen dienen, werden durch eine Energiesteuerbegünstigung seit April 2008 privilegiert (§ 3a EnergieStG). Statt des Steuersatzes für Kraftstoffe wird lediglich der niedrigere Steuersatz für Heizstoffe angewendet (§ 2 Absatz 3 EnergieStG). Diesel wird dadurch beispielsweise nicht mit rund 47 Cent pro Liter, sondern nur mit etwa 6,1 Cent pro Liter besteuert.                                                                                                                                       |
| Umweltwirkung                      | Die Energiesteuerbegünstigung ist kontraproduktiv, da sie die Anreize für eine effiziente Energieverwendung bei Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen für den Güterumschlag in Seehäfen deutlich schmälert.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2009: 25 Mio. €<br>2010: 25 Mio. €<br>2012: 25 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Konkreter Vorschlag                | Es ist grundsätzlich sinnvoll, die Energiesteuerbegünstigung aufzuheben und den regulären Energiesteuersatz anzuwenden. Allerdings ist hierfür ein EU-weites Vorgehen zweckmäßig, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Auch aus ökologischen Gründen ist ein EU-weites Vorgehen zu empfehlen, um Ausweichreaktionen auf andere Häfen und damit unter Umständen längere Transportwege über Land zu vermeiden. Zu prüfen ist zudem, ob mittel- bis langfristig eine Förderung der Elektrifizierung von Arbeitsmaschinen und Fahrzeugen aus ökologischen Gesichtspunkten sinnvoll ist. |

### Subvention: Pauschale Besteuerung von privat genutzten Dienstwagen

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Dienstwagen sind Firmenwagen, die dem Arbeitnehmer auch zur privaten Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Für die private Nutzung sind monatlich im Rahmen der Einkommensteuer 1 % des Listenpreises des Fahrzeugs bei Erstzulassung als geldwerten Vorteil zu versteuern.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Umweltwirkung                      | Diese niedrige pauschale Besteuerung ist ein Anreiz für die Arbeitgeber, einen Teil des Gehalts an den Arbeitnehmer in Form von Dienstwagen auszuzahlen. Die Dienstwagen prägen den Pkw-Bestand mit, da sie in der Regel bereits nach einer Haltedauer von 2,5 bis 3 Jahren ausgetauscht werden. Dienstwagen waren bis vor einigen Jahren meist größere Fahrzeuge mit einem überdurchschnittlichen Kraftstoffverbrauch, heute ist der Unterschied zwischen Dienstwagen und privaten Pkw deutlich geringer. Sofern den Arbeitnehmern neben dem Dienstwagen auch Kraftstoffe kostenfrei zur Verfügung gestellt werden, besteht der Anreiz, häufiger mit dem Dienstwagen zu fahren als dies mit einem privaten Pkw der Fall wäre. Zudem bestehen weniger Anreize, öffentliche Verkehrsmittel zu verwenden. Das Dienstwagenprivileg fördert somit den Pkw als Verkehrsmittel und trägt zu Umweltbelastungen des Straßenverkehrs bei. |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 500 Mio. €<br>2008: 500 Mio. €<br>2010: mindestens 500 Mio. €<br>2012: mindestens 3,1 Mrd. €<br>(verbesserte Methodik zur Berechnung des Subventionsvolumens)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |



|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Konkreter Vorschlag | Ziel einer Reform sollte sein, dass es für den Nutzer oder die Nutzerin keinen ökonomischen Unterschied macht, ob ein Wagen privat gehalten wird oder als Dienstwagen zur Verfügung steht. Falls die Besteuerung des geldwerten Vorteils dieses Ziel erreicht, bestehen keine umweltschädlichen steuerlichen Anreize mehr. Sinnvoll ist hierfür eine Besteuerung, die sowohl die Anschaffungskosten berücksichtigt als auch das Ausmaß der privaten Nutzung. Dabei sollte auch der geldwerte Vorteil durch die kostenlose Bereitstellung von Kraftstoffen besteuert werden. Darüber hinaus sollte die Besteuerung nach den CO <sub>2</sub> -Emissionen der Pkw gestaffelt werden. Dies würde ökonomische Anreize für die Anschaffung verbrauchsarmer Dienstwagen schaffen und die positiven Umwelteffekte durch die Abschaffung des Dienstwagenprivilegs verstärken. |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### Subvention: Biokraftstoffe

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung  | <p>Die Subventionierung der Biokraftstoffe begann in Deutschland 2004 als Beitrag zum Klimaschutz und um die ländliche Entwicklung durch neue Einnahmemöglichkeiten zu stärken. Zunächst erfolgte die Förderung über eine steuerliche Begünstigung, die anfangs sowohl reine Biokraftstoffe als auch den biogenen Anteil in Mischungen mit fossilen Energieerzeugnissen, später nur noch Biokraftstoffe in Reinform, umfasste. Die steuerliche Förderung lief im Jahr 2015 aus.</p> <p>Seit 2007 stellt die Biokraftstoffquote das zentrale Förderinstrument dar. Die Förderung erfolgt 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 sind die Kraftstoffanbieter verantwortlich. 2015 wurde die Mengenquote durch eine Treibhausgasquote ersetzt. Dies bedeutet, dass nicht mehr ein energiebezogener Mindestanteil von Biokraftstoffen im Verhältnis zur Gesamtabsatzmenge an Kraftstoffen vorgeschrieben wird, sondern eine Treibhausgasminderung durch den Einsatz von Biokraftstoffen. Ab dem Jahr 2015 müssen jährlich 3,5 % der durch den Verbrauch von Kraftstoffen emittierten Treibhausgase eingespart werden. Die Treibhausgasquote steigt bis zum Jahr 2020 auf 6 % an.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Umweltwirkung | <p>Die Wirkungen von Biokraftstoffen auf Klima und Umwelt sind stark abhängig von der verwendeten Biomasse und den Anbaubedingungen. Der intensive Anbau von Raps, Mais, Zuckerrüben, Zuckerrohr, Soja und anderen Agrarprodukten, die zur Herstellung von Biokraftstoffen genutzt werden, ist in der Regel mit einer Belastung von Boden, Wasser und Luft durch Rückstände aus Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, Treibhausgasemissionen aus der Bodenbearbeitung sowie einer Beeinträchtigung der Artenvielfalt verbunden. Zudem begünstigt die verstärkte Produktion von Biokraftstoffen der ersten Generation 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. Die EU-Kommission erkennt das hohe Risiko solcher „indirekten Landnutzungseffekte“ an und hat sie durch zwei Studien wissenschaftlich analysieren lassen. Danach besteht ein signifikant hohes Risiko, dass durch den Einsatz von Biokraftstoffen auf Basis von Nahrungsmittelpflanzen im Rahmen der europäischen Biokraftstoffförderung keine Einsparungen von THG Emissionen erzielt werden. Für einzelne Biokraftstoffpfade konnten sogar Mehremissionen gegenüber dem fossilen Äquivalent gezeigt werden.</p> <p>Günstiger im Hinblick auf ihre Ökobilanz sind die Biokraftstoffe der zweiten Generation, z. B. die Nutzung verschiedener Rest- und Abfallstoffe, wobei sich Ökobilanzen verschiedener Stoffe deutlich unterscheiden und deren Beitrag zur Gesamtmenge der verwendeten Biokraftstoffe derzeit marginal ist. Biokraftstoffe der dritten Generation könnten die negativen Umweltwirkungen zukünftig weiter reduzieren. Diese befinden sich allerdings noch im Stadium von Forschung und Entwicklung, eine Marktreife ist derzeit nicht absehbar.</p> |

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2008: n.q.<br>2010: 1.022 Mrd. €<br>2012: 1,047 Mrd. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Konkreter Vorschlag                | <p>Mit dem Auslaufen der Steuerbegünstigung für Biokraftstoffe ist ein erster Schritt zum Abbau der umweltschädlichen Subventionen für Biokraftstoffe erfolgt. Darüber hinaus ist die Umstellung von einer Mengenquote auf die THG-Quote grundsätzlich zu begrüßen, da sie den Einsatz solcher Biokraftstoffe anreizt, die besonders viel THG gegenüber dem fossilen Referenzkraftstoff einsparen können. Damit und durch die Begrenzung des Beitrages konventioneller Biokraftstoffe (der sogenannten ersten Generation) werden unkritischere Pfade wie die der Herstellung von Biokraftstoffen aus biogenen Rest- und Abfallstoffen attraktiver. Ihr Beitrag sollte zusätzlich in einer Unterquote für fortschrittliche Kraftstoffe festgelegt werden. Das Gesetzgebungsverfahren hierzu läuft derzeit. Der Beitrag von Kraftstoffen auf Basis von Anbaubiomasse sollte sinken. Mittelfristig ist eine Streichung oder Substitution der Biokraftstoffquote entweder durch eine Quote für den Anteil erneuerbarer Energien insgesamt oder eine (technikneutrale) THG-Mindesteinsparquote im Verkehrsbereich erforderlich, die dann jeweils mittels anderer erneuerbare Energien-Technologien zu erfüllen ist.</p> <p>Die von der EU vorgeschriebene Treibhausgasquote bzw. der vorgeschriebene Mindestanteil an erneuerbaren Energien im Verkehrssektor könnte und sollte nicht durch eine absolute Zunahme der Biokraftstoffmenge, sondern durch eine Reduktion des Endenergieverbrauchs z. B. durch effizientere Fahrzeuge und Verkehrsverlagerung und -vermeidung erreicht werden. Dadurch würde der relative Anteil an Biokraftstoffen (und anderer erneuerbare Energien-Techniken) bei stagnierender absoluter Menge automatisch steigen. Darüber hinaus ist die Erfüllung des erneuerbare Energien-Mindestanteils durch Elektromobilität ebenfalls sinnvoll und befindet sich in der regulatorischen Umsetzung (38. BImSchV).</p> |

### 3. Bau- und Wohnungswesen

#### Subvention: Eigenheimzulage

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Die Eigenheimzulage gehörte zu den größten Steuervergünstigungen in Deutschland. Sie wurde 1995 als Instrument der Wohneigentumsförderung – besonders in Hinblick auf sozial- und familienpolitische Aspekte – eingeführt. Seit dem 1. Januar 2006 gilt sie nicht mehr, Altfälle (Bauantrag oder Kaufvertrag vor dem 31. Dezember 2005) können allerdings weiterhin die volle Förderung über maximal acht Jahre in Anspruch nehmen. Die Eigenheimzulage wird so noch mindestens bis zum Jahr 2013 gezahlt.                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Umweltwirkung                      | Der immer noch andauernde Trend zum Eigenheimbau, insbesondere der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern, ist zwar auch in ländlichen Gebieten rückläufig, pro Kopf der Bevölkerung wird aber in ländlichen Regionen immer noch mehr neu gebaut als in Ballungsräumen. Neben anderen Faktoren fördern die oft günstigen Grundstückspreise auf dem Land den Neubau. Die Eigenheimzulage begünstigte diese Entwicklung. Eine Erhöhung der Flächeninanspruchnahme und des Verbrauchs natürlicher Ressourcen sowie eine Steigerung der verkehrsbedingten Umweltbelastungen sind die Folge. Die Eigenheimzulage ist mit dem Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf 30 Hektar pro Tag bis 2020 nicht vereinbar. |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 9,244 Mrd. €<br>2008: 6,223 Mrd. €<br>2010: 4,803 Mrd. €<br>2012: 1,366 Mrd. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Konkreter Vorschlag                | Mit der Abschaffung der Eigenheimzulage leistete die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

#### Subvention: Bausparförderung

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung  | <p>Der Staat fördert das Bausparen mit der Wohnungsbauprämie und der Arbeitnehmer-Sparzulage, falls die einzelnen Bausparer bestimmte Einkunftsgrenzen nicht überschreiten.</p> <p>Die Wohnungsbauprämie für Einzahlungen auf Bausparverträge beträgt jährlich bis zu 45,06 Euro (oder 90,11 Euro für Verheiratete). Die Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparverträge dient der staatlichen Förderung der privaten Vermögensbildung und kann 42,30 Euro im Jahr erreichen. Dazu müssen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Teile ihres Gehalts – häufig in Kombination mit vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers – auf ihr Bausparkonto überweisen lassen. Zusätzlich fördert das Eigenheimrentengesetz (Wohn-Riester) Altersvorsorgeverträge, die in Wohneigentum investieren.</p> |
| Umweltwirkung | Potenziell verstärken die Bausparförderung und das Eigenheimrentengesetz den Anreiz zum Eigenheimbau und damit auch zur Flächeninanspruchnahme. Sie ist insofern nicht mit dem 30-Hektar-Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vereinbar. Auch angesichts des Überangebotes an Wohnraum in vielen Regionen, der zunehmenden Notwendigkeit beruflicher Mobilität und der langfristigen demografischen Entwicklung sind die Wohnungsbauprämie und die Gewährung der Arbeitnehmersparzulage für Bausparverträge nicht mehr zeitgemäß.                                                                                                                                                                                                                                                       |

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | <p>2006: 500,3 Mio. € (nur Wohnungsbauprämie)</p> <p>2008: 467,1 Mio. € (Wohnungsbauprämie und Eigenheimrentengesetz)</p> <p>2010: 555,5 Mio. € (Wohnungsbauprämie und Eigenheimrentengesetz)</p> <p>2012: 441,6 Mio. € (Wohnungsbauprämie und Eigenheimrentengesetz)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Konkreter Vorschlag                | <p>Die Förderung der Vermögensbildung für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen – wie die Wohnungsbauprämie, die Arbeitnehmer-Sparzulage und die Eigenheimrente – sollte zukünftig nicht mehr das Bausparen begünstigen. Der Staat sollte keine regional undifferenzierten Anreize für zusätzlichen Wohnungsbau geben. Dies gilt auch bei der Gestaltung neuer Förderungen im Bau- und Wohnungswesen. Vielmehr sollte sich die Wohnungsförderung des Bundes und auch der Länder in Zukunft auf die Modernisierung und energetische Sanierung bestehender Gebäude beschränken, und zwar unabhängig von Vermögensbildung und Eigentumserwerb, z. B. im Rahmen der KfW-Förderprogramme.</p> <p>Das Instrument der Eigenheimrente sollte nur im Gebäudebestand und bei der energetischen Sanierung der Gebäude oder bei Energiesparmaßnahmen zum Einsatz kommen.</p> |

### Subvention: Soziale Wohnraumförderung

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | <p>Wegen der im Durchschnitt guten Versorgung mit Wohnungen entwickelte der Bund den sozialen Wohnungsbau im Jahr 2002 mit dem Wohnraumförderungsgesetz zu einer sozialen Wohnraumförderung weiter. Seitdem orientiert sich die Förderung vermehrt in Richtung Sanierung des Wohnungsbestands. Diese Entwicklung ist positiv zu bewerten und sollte auch durch neue Herausforderungen wie der Unterbringung von Flüchtlingen nicht grundsätzlich geändert werden.</p> <p>Im Rahmen der Föderalismusreform wurde die Zuständigkeit für die Gesetzgebung zur sozialen Wohnraumförderung zum 1. September 2006 vom Bund auf die Länder übertragen. Ab dem Jahr 2007 beteiligt sich der Bund damit nicht mehr direkt an der sozialen Wohnraumförderung. Die Länder erhalten dafür vom Bund jährlich 518 Mio. Euro als pauschale finanzielle Kompensation.</p>                                                                                                                                                        |
| Umweltwirkung                      | Die soziale Wohnraumförderung trägt immer noch zur erhöhten Flächeninanspruchnahme und den daraus folgenden Umweltschäden bei.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | <p>2006: 588 Mio. €</p> <p>2008: 518 Mio. € (nur Bund)</p> <p>2010: 518 Mio. € (nur Bund)</p> <p>2012: maximal 528 Mio. € (Bund und Länder)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Konkreter Vorschlag                | <p>Insgesamt ist die Umorientierung der Förderung zugunsten des Wohnungsbestands zu begrüßen. Diese Umorientierung sollte die öffentliche Hand weiterführen und klare Prioritäten bei der Wohnraumbeschaffung befolgen. Hierfür sollten erstens 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 drittens 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).</p> |



### Subvention: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | <p>Ziel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist der Ausgleich der Standortnachteile strukturschwacher Regionen, um diesen den Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu ermöglichen und regionale Entwicklungsunterschiede abzubauen. Besonders die Förderung von Investitionen der gewerblichen Wirtschaft zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen steht dabei im Vordergrund. Die Durchführung der Fördermaßnahmen ist Sache der Länder. Der Bund wirkt jedoch an der Rahmenplanung und Finanzierung mit. Bund und Länder stellen die Gelder zu je 50 % bereit. Hinzu kommen Fördergelder der EU-Strukturfonds – insbesondere des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Für das Jahr 2012 wurden GRW-Fördergelder von knapp 21,4 Mrd. Euro (inklusive EFRE) bewilligt. Davon flossen etwa drei Viertel in die gewerbliche Wirtschaft und ein Viertel in die Infrastruktur.</p>                                                                                                                |
| Umweltwirkung                      | <p>Die Subventionierung der Neuerschließung von Industrie- und Gewerbeflächen als Maßnahme der regionalen Strukturpolitik ist hinsichtlich des immer noch hohen Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsfläche kritisch zu beurteilen. Zugleich ist die Nutzungsintensität neu erschlossener Flächen oft gering, und es entstehen wachsende Leerstände in neu entwickelten Industrie- und Gewerbegebieten. Die Erschließung neuer Gewerbeflächen – vor allem im Außenbereich – trägt unmittelbar zur Flächeninanspruchnahme und damit zur Beeinträchtigung verschiedener Umweltgüter bei. Die unkritische Förderung solcher Vorhaben ist deshalb nicht mit den deutschen Flächeneinsparzielen vereinbar. Die Neuerschließung für Gewerbe zieht in der Regel auch den Ausbau von Verkehrsflächen nach sich, was – neben zusätzlicher Flächeninanspruchnahme – zu weiteren verkehrsbedingten Umweltbelastungen führt.</p>                                                                                                                                                            |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | <p>Der umweltschädliche Anteil der gewährten Subventionen ist nicht eindeutig quantifizierbar.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Konkreter Vorschlag                | <p>Die Förderrichtlinien der GRW sind um umweltorientierte Förderkriterien zu ergänzen, die dem Brachflächenrecycling gegenüber der Neuerschließung der Gewerbeflächen eindeutig den Vorrang geben. Maßnahmen der Strukturförderung sollen der Innenentwicklung und Ertüchtigung bestehender Siedlungen und Infrastrukturen dienen, zumal in strukturschwachen Regionen ohnehin die dauerhafte Finanzierung der Instandhaltung bestehender öffentlicher Infrastrukturen stark gefährdet ist. Fördervoraussetzung sollte sein, dass der Antragsteller zunächst eine Bestandsaufnahme der Siedlungsbrachen und der bisherigen Industrie- und Gewerbebestände (Altstandorte) vorlegt. Weitere Flächenererschließungen sollten nur erfolgen, falls die verfügbaren Flächenreserven ausgeschöpft wären 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.</p> |

## 4. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei

### Subvention: Agrarförderung der Europäischen Union

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | <p>Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) bestimmt im Wesentlichen die politischen Rahmenbedingungen für die deutsche Landwirtschaft. Die GAP basiert auf zwei Säulen: Die erste Säule bildet die Markt- und Einkommenspolitik, die die Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe sichern soll. Als zweite Säule der GAP sind Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung zusammengefasst. Sie sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft stärken, die Umwelt- und Lebensqualität in ländlichen Räumen verbessern und außerlandwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten im ländlichen Raum fördern.</p> <p>Seit dem Jahr 2005 sind die Direktzahlungen der ersten Säule weitgehend von der Produktion entkoppelt. Sie sind außerdem an die Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz geknüpft (Cross Compliance). Die Maßnahmen der ersten Säule werden von der EU voll finanziert, die der zweiten Säule unterliegen demgegenüber einem nationalen Kofinanzierungsvorbehalt. Im Verlauf des Jahres 2013 haben sich EU-Kommission, Ministerrat und Europaparlament auf eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik geeinigt. Ein Ziel der Reform ist es, die erste Säule der GAP „grüner“ zu gestalten.</p> |
| Umweltwirkung                      | <p>Mit der Entkopplung der Direktzahlungen (aus der ersten Säule) von der Produktion haben diese keinen Einfluss mehr auf deren Intensität und sind deshalb nicht per se umweltschädlich wie die früheren, produktionsgekoppelten Zahlungen. Allerdings sind die umweltbezogenen Anforderungen, die an die Gewährung der Direktzahlungen – auch seit 2013 – geknüpft sind, nicht hinreichend. Hinzu kommen Mängel im Vollzug. Aus Umweltschutzsicht negativ zu bewerten ist auch, dass als Folge des Kofinanzierungsvorbehalts für Maßnahmen der zweiten Säule von den Ländern EU-Gelder für Agrar-Umweltmaßnahmen teilweise nicht abgerufen werden, weil sie die Kofinanzierung nicht aufbringen können oder wollen. Das führt z. B. zu einem Mangel an Planungssicherheit für die landwirtschaftlichen Betriebe und erschwert die Durchführung von Agrar-Umweltmaßnahmen.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | <p>Für Preisstützungen und Direktzahlungen steht ein mehrfach größeres Finanzvolumen zur Verfügung als für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung. Im mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014 bis 2020 sind für Deutschland pro Jahr etwa 5 Mrd. Euro für Direktzahlungen und 1,2 Mrd. Euro für die ländliche Entwicklung veranschlagt. Aus den oben genannten Gründen können die Direktzahlungen nicht als eindeutig umweltschädlich deklariert werden.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Konkreter Vorschlag                | <p>Die Umweltmaßnahmen sollten für ein deutlicheres „Greening“ der europäischen Landwirtschaft verpflichtend eingeführt werden. Dies bedeutet, dass eine erfolgreiche Umsetzung der Ökologisierungskomponente Voraussetzung ist, um überhaupt Gelder aus der ersten Säule zu erhalten. Für eine wirkungsvolle Ökologisierungskomponente sind die Auflagen zudem noch wie folgt zu erweitern:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fruchtartendiversität: Der maximale Anteil einer Kultur an den Ackerflächen eines Betriebes darf nicht mehr als 45 % betragen. Mehrjährige Kulturen werden für jedes Anbaujahr getrennt berechnet.</li> <li>▶ Erhalt von Dauergrünland: Das UBA empfiehlt ein absolutes Umbruchverbot für Grünland.</li> <li>▶ Ökologische Vorrangflächen: Sie stellen keine Flächenstilllegung dar, sondern können genutzt werden, wobei aber das Umweltinteresse im Vordergrund steht. Der Anteil der ökologischen Vorrangflächen sollte bei jeweils 10 % der beihilfefähigen Acker- und Grünlandflächen liegen.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                          |

Zusätzlich zu den angeführten Maßnahmen sollten Auflagen zur Beschränkung des Stickstoffsaldos sowie Beschränkungen der Tierbesatzdichte aufgenommen werden.

Durch die unzureichend ausgestaltete Ökologisierungskomponente sind die Direktzahlungen nach wie vor nicht ausreichend gesellschaftlich gerechtfertigt. Von einer effizienten Verwendung öffentlicher Gelder im Bereich der Direktzahlungen ist man daher weit entfernt. Deshalb wäre es sinnvoll, die von der EU gewährten Finanzierungsspielräume für eine nachhaltige ländliche Entwicklung im Rahmen der zweiten Säule der Agrarsubventionen auszuschöpfen. Derzeit werden in Deutschland nur 4,5 % der Gelder von der ersten in die zweite Säule der Agrarförderung umverteilt, möglich wären derzeit aber bis zu 15 %. Diese Gelder stünden für eine stärkere Förderung des ökologischen Landbaus und von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen zur Verfügung.

### Subvention: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | <p>Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) dient dazu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ eine leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten,</li> <li>▶ die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft im europäischen Vergleich zu ermöglichen sowie</li> <li>▶ den Küstenschutz zu verbessern.</li> </ul> <p>Der jährlich angepasste GAK-Rahmenplan stellt das zentrale Instrument zur Anwendung der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik in Deutschland dar, wie sie im „Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007–2013“ beschrieben ist. Im Jahr 2012 betrug das Finanzvolumen gut eine Mrd. Euro.</p> |
| Umweltwirkung                      | <p>Im Rahmen der Neuausrichtung der GAK nahmen Bund und Länder in den letzten Jahren bereits wesentliche Änderungen in den Zielsetzungen und Inhalten einzelner Fördertatbestände vor. Dadurch ließen sich negative Umweltwirkungen deutlich abbauen und in ökologisch neutrale bis positive Effekte umwandeln. Dennoch fördert die GAK weiterhin auch Maßnahmen, die nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können, beispielsweise bei der Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen. Auch schließen die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung und forstwirtschaftlicher Maßnahmen Infrastrukturmaßnahmen – wie den Ausbau land- und forstwirtschaftlicher Wege und die Asphaltierung oder Betonierung vorhandener Wege – ein.</p>        |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | <p>Der umweltschädliche Anteil ist nicht eindeutig quantifizierbar.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Konkreter Vorschlag                | <p>Die GAK ist nach ökologischen Kriterien kontinuierlich weiterzuentwickeln und die Förderung umweltschädlicher Maßnahmen abzubauen.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

**Subvention: Steuervergütung für Agrardiesel**

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Dieselmotorkraftstoff für die Land- und Forstwirtschaft vergütet der Bund mit 21,48 Cent/l. Agrardiesel erhält so einen ermäßigten Steuersatz in Höhe von 25,56 Cent/l gegenüber dem Regelsteuersatz in Höhe von 47,04 Cent/l. Die Beschränkung der Steuerentlastung auf eine Höchstmenge sowie einen Selbstbehalt von 2005 wurde im März 2011 aufgehoben und beihilferechtlich bis Ende 2016 von der EU-Kommission genehmigt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Umweltwirkung                      | Die Verzerrung der Treibstoffpreise bedeutet, dass Anreize zum effizienten Einsatz von Kraftstoff in der Landwirtschaft schwächer sind als in anderen Wirtschaftssektoren mit den entsprechenden negativen Auswirkungen für den Klimaschutz und die Luftqualität.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 180 Mio. €<br>2008: 135 Mio. €<br>2010: 395 Mio. €<br>2012: 430 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Konkreter Vorschlag                | Die Agrardieselsubvention sollte abgeschafft werden. Die dabei entstehenden zusätzlichen Steuereinnahmen ließen sich z. B. für die ländliche Entwicklung (zweite Säule) – insbesondere die Agrar-Umweltprogramme – verwenden und könnten somit weitgehend im Landwirtschaftssektor verbleiben. Sollte die Agrardieselverbilligung nicht gänzlich abgeschafft werden, so ist als zweitbeste Lösung die Vergütung der Steuer nach einem pauschalierten Verfahren zu befürworten. Dabei unterstellt der Gesetzgeber einen spezifischen Dieselmotorkraftstoffverbrauch je Hektar Fläche und erstattet die Steuer teilweise nach Maßgabe der Landwirtschaftsfläche. Die Erstattung würde in diesem Fall wie eine pauschale Flächenprämie wirken. Da der tatsächliche Treibstoffverbrauch für die Steuervergütung keine Rolle mehr spielen würde – denn der Agrardiesel würde in Höhe des Regelsatzes von 47,04 Cent/l besteuert – bliebe der ökonomische Anreiz zum Kraftstoffsparen in vollem Umfang erhalten. |

**Subvention: Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer**

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Landwirtschaftliche Zugmaschinen sind von der Kfz-Steuer befreit. Diese Steuerbefreiung datiert aus dem Jahr 1922 und diente der Förderung der Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft.                                                                                                                                                                                |
| Umweltwirkung                      | Diese Vergünstigung unterstützt einen überdimensionierten Maschinenbesatz. Der Trend zu immer schwereren Maschinen in der Landwirtschaft führt zur vermehrten Schädigung von landwirtschaftlich genutzten Böden durch Verdichtung. Verdichtungsschäden sind teilweise irreversibel und schränken die natürlichen Bodenfunktionen ein.                                      |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 55 Mio. €<br>2008: 55 Mio. €<br>2010: 60 Mio. €<br>2012: 60 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Konkreter Vorschlag                | Die Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer sollte abgeschafft werden. Alternativ könnten die Gelder zur Stärkung der ländlichen Entwicklung oder direkt zur Honorierung ökologischer Leistungen (z. B. die Instandhaltung ökologisch wertvoller Flächen mittels extensiver Nutzung oder die Pflege von Landschaftselementen) genutzt werden. |



**Subvention: Subventionen für Branntweinproduktion**

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Diese Subvention soll der Absatzsicherung des – überwiegend von kleinen und mittleren Brennereien erzeugten – Agraralkohols dienen, die wegen ihrer ungünstigen Produktionsbedingungen Wettbewerbsnachteile gegenüber Großbrennereien in anderen europäischen Mitgliedstaaten haben. Seit 2000 ist der deutsche Agraralkoholmarkt grundsätzlich liberalisiert. Dennoch können größere landwirtschaftliche Brennereien bis 2013 und Klein- und Obstbrennereien bis 2017 beihilfegestützt Agraralkohol im Rahmen ihres Kontingents erzeugen und über die Bundesmonopolverwaltung vermarkten. |
| Umweltwirkung                      | Die Produktionsweisen der ca. 10.000 einem landwirtschaftlichen Betrieb angeschlossenen Brennereien sind sehr unterschiedlich und reichen von umweltgerecht (z. B. auf Basis von Streuobstwirtschaft) bis ökologisch bedenklich (z. B. auf Basis intensiven Kartoffelanbaus). Da diese Subvention an die Produktion gekoppelt ist, setzt sie prinzipiell Anreize zur Intensivierung der Bewirtschaftung.                                                                                                                                                                                   |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | 2006: 86 Mio. €<br>2008: 80 Mio. €<br>2010: 75 Mio. €<br>2012: 64,8 Mio. €                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Konkreter Vorschlag                | Statt die Subvention in ihrer bisherigen Form weiterzuführen, sollte der Staat künftig direkte Hilfen für ökologisch vorteilhafte Produktionsverfahren wie dem Streuobstanbau gewähren, wobei die Förderhöhe unabhängig von den Produktionsmengen sein sollte.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

**Subvention: Fischereiförderung der Europäischen Union**

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Seit 1993 wird die Gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Union (GFP) durch einen eigenen Fischereifonds subventioniert. Dieser läuft seit dem Jahr 2003 unter der Bezeichnung Europäischer Fischereifonds (EFF). Im Rahmen der reformierten GFP wurde im Mai 2014 ein inhaltlich neu gestalteter Fischereifond eingerichtet (Europäischer Meeres- und Fischereifonds, EMFF).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Umweltwirkung                      | Nach Angaben der EU-Kommission aus dem Jahr 2015 werden in Europa derzeit 52 % der regulierten Bestände im Nordostatlantik gemäß dem größtmöglichen nachhaltigen Dauerertrag befischt. In Mittel- und Schwarzmeer gelten 90 % der Bestände als überfischt. Die krisenhafte Zuspitzung der Fischbestandsgrößen ist im Wesentlichen auf kurzfristiges Ertragsdenken, überdimensionierte Fangflotten, jahrzehntelange Festlegung zu hoher Fangquoten unter Missachtung wissenschaftlicher Empfehlungen und umweltschädliche Subventionierung des Fischereisektors zurückzuführen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | Die bereitgestellten Subventionen für die deutsche Fischereiwirtschaft aus dem EFF betragen (mit Anrechnung der nationalen Beteiligung) im Zeitraum 2007 bis 2013 insgesamt 132 Mio. Euro. Nach Angaben der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) sind im genannten Zeitraum jedoch lediglich Subventionen in Höhe von 94 Mio. Euro für die deutsche Fischerei ausgezahlt worden. Für Deutschland sind im EMFF für den Zeitraum 2014–2020 Fördermittel in Höhe von jährlich etwa 30 Mio. Euro vorgesehen. In den Veröffentlichungen der BLE wird nur die Bezeichnung des Vorhabens aufgeführt, aus der ein umweltschädlicher Anteil dieser Subvention nicht zu quantifizieren ist. Zusätzlich zu den Direktbeihilfen aus dem Europäischen Fischereifonds und vergleichbaren einzelstaatlichen Beihilferegelungen erhält die Fischereiwirtschaft zahlreiche implizite Subventionen. |

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Konkreter Vorschlag | <p>Die neue Ausrichtung des Fonds seit Mai 2014 soll europäischen Unternehmen bei der Umstellung auf nachhaltige Fischerei und Aquakultur unterstützen und schlägt damit eine begrüßenswerte Richtung ein.</p> <p>Eine abschließende Bewertung der neuen Vorgaben im Rahmen des EMFF, ihrer Umsetzung und der Wirkung auf Ebene der Mitgliedsstaaten ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Positiv hervorzuheben sind die Bereitstellung von Mitteln für Datenerhebung über die Meeresumwelt, umweltfreundliche Fanggeräte sowie die Förderung von Bewirtschaftungsmaßnahmen in Natura 2000 Gebieten. Die in der GFP festgelegte, erhöhte Transparenz bezüglich der aus dem EMFF bezogenen Leistungen sollte zukünftig eine verbesserte Bewertung der Subventionen und ihrer Umweltwirkungen ermöglichen.</p> |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### Subvention: Umweltschädliche Mehrwertsteuerbegünstigungen

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschreibung                       | Der reguläre Satz der Mehrwertsteuer in Deutschland beträgt 19 %, für bestimmte Produktgruppen gilt aus sozial-, kultur-, agrar- und verkehrspolitischen Motiven ein ermäßigter Steuersatz von 7 %. Dies betrifft in erster Linie Nahrungsmittel, aber auch Druckerzeugnisse, Futtermittel oder den Nahverkehr. Die Mehrwertsteuerbegünstigungen sind historisch gewachsen, teilweise wurden auch in neuerer Zeit reduzierte Steuersätze eingeführt, so dass das heutige System insgesamt nicht kohärent ist.                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Umweltwirkung                      | Von dem begünstigten Mehrwertsteuersatz profitieren auch Produkte, die umweltschädliche Wirkungen haben. Dies betrifft z. B. Fleisch- und Milchprodukte, deren Erzeugung zu einer hohen Klimabelastung führt und mit weiteren negativen Umweltwirkungen durch Nährstoffüberschüsse und Gewässerbelastungen verbunden ist. Der Anbau der Futtermittel beansprucht zudem große Flächen und geht oftmals mit den negativen Folgen durch intensiven Ackerbau einher. Auch Feinschmeckerprodukte wie Gänseleber, Froschschenkel und Schildkrötenfleisch profitieren von ermäßigten Mehrwertsteuersätzen. Aus ökologischen Gesichtspunkten sollten diese Vergünstigungen abgeschafft werden – zumal sie für eine Grundversorgung mit Nahrungsmitteln nicht notwendig sind, sondern Luxusgüter darstellen. |
| Finanzvolumen/<br>Einsparpotenzial | <p>2010: n.q.</p> <p>2012: mindestens 5,2 Mrd. €</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Konkreter Vorschlag                | Der reduzierte Mehrwertsteuersatz für umweltschädliche Produkte, insbesondere für tierische Produkte, sollte aufgehoben werden. Dabei sind jedoch auch soziale Aspekte zu berücksichtigen, z. B. könnte der Staat die zusätzlichen Steuereinnahmen verwenden, um den reduzierten Mehrwertsteuersatz pauschal weiter zu senken.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

# Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

|               |                                                                                                                                                                 |    |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1:  | Umweltkosten der Stromerzeugung in Deutschland (in €-Cent <sub>2010</sub> /kWh <sub>el</sub> ).....                                                             | 19 |
| Abbildung 2:  | Emissionen in Deutschland nach Quellgruppen 2014 (in CO <sub>2</sub> -Äquivalenten, berücksichtigt CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> und N <sub>2</sub> O)..... | 19 |
| Abbildung 3:  | Staatliche Förderung der Steinkohle von 1999 bis 2016 .....                                                                                                     | 24 |
| Abbildung 4:  | Entwicklung der Anzahl der begünstigten Unternehmen und der BesAR Strommenge zwischen 2005 und 2014 .....                                                       | 31 |
| Abbildung 5:  | Energiesteuervergünstigungen für Dieselkraftstoff.....                                                                                                          | 42 |
| Abbildung 6:  | Entwicklung der Eigenheimzulage von 2004 bis 2015 .....                                                                                                         | 52 |
| Abbildung 7:  | Emissionsquellen von Ammoniak, Methan und Lachgas .....                                                                                                         | 57 |
| Abbildung 8:  | Aufteilung des Subventionsvolumens nach Sektoren.....                                                                                                           | 70 |
| Abbildung 9:  | Begünstigungen der Wirtschaft durch die EEG-Umlage (besondere Ausgleichsregelungen und Eigenstromprivileg) .....                                                | 76 |
| Abbildung 10: | Vorteile des umweltbezogenen Subventionscontrollings.....                                                                                                       | 82 |
| Abbildung 11: | Aufbau eines Screenings umweltschädlicher Subventionen.....                                                                                                     | 84 |
| Abbildung 12: | Aufbau der Umweltprüfung von Subventionen.....                                                                                                                  | 85 |
|               |                                                                                                                                                                 |    |
| Tabelle 1:    | Übersicht zu ausgewählten Subventionsbegriffen .....                                                                                                            | 09 |
| Tabelle 2:    | Privilegien der BesAR für Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und des Bergbaus gemäß EEG 2012 .....                                                         | 31 |
| Tabelle 3:    | Umweltschädliche Subventionen in Deutschland im Jahr 2012.....                                                                                                  | 72 |







► **Diese Broschüre als Download**  
Kurzlink: <http://bit.ly/2iLORmP>

 [www.facebook.com/umweltbundesamt.de](http://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)  
 [www.twitter.com/umweltbundesamt](http://www.twitter.com/umweltbundesamt)