

UMWELTSCHÄDLICHE SUBVENTIONEN IN DEUTSCHLAND

AKTUALISIERUNG
FÜR DAS JAHR 2008

HINTERGRUNDPAPIER

Impressum

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Telefon: (0340) 21 03 21 22
E-Mail: info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de
www.fuer-mensch-und-umwelt.de

Autoren: Andreas Burger
Frauke Eckermann
Alexander Schrode
Sylvia Schwermer

Gestaltung: Bernd Kreuscher, UBA

Titelfoto: UBA

Stand: Juni 2010

Papier im Netz: http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/mysql_medien.php?anfrage=Kennummer&Suchwort=3780

INHALT

1. Weshalb der Abbau umweltschädlicher Subventionen notwendig ist	2
2. Umweltschädliche Subventionen in Deutschland im Jahr 2008	2
3. Ein Schritt vor, zwei Schritte zurück - kein Fortschritt beim Abbau umweltschädlicher Subventionen	5
4. Ansatzpunkte für einen Abbau umweltschädlicher Subventionen	6

1. Weshalb der Abbau umweltschädlicher Subventionen notwendig ist

Eine marktwirtschaftliche Ordnung kann nur funktionieren und auch „gerecht“ sein, wenn die Produzenten und Konsumenten die Kosten ihres Handelns tragen und nicht auf andere abwälzen. Subventionen, die umweltschädliche Produkte und Techniken verbilligen oder umweltschädliche Aktivitäten belohnen, laufen diesem Prinzip zuwider. Denn sie führen dazu, dass die Verursacher einen Teil der Kosten der Produktion und des Konsums nicht selber tragen, sondern dem Staat und der Gesellschaft aufbürden – beispielsweise in Form erhöhter Krankheitskosten oder Kosten zur Beseitigung entstandener Umweltschäden.

Umweltschädliche Subventionen verzerren außerdem den Wettbewerb zu Lasten umweltfreundlicher Techniken und Produkte. Dies konterkariert den Umweltschutz und behindert den Übergang zu nachhaltigen Produktions- und Konsummustern. Um diese Fehlanreize zu kompensieren, 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. Ein Beispiel ist die Förderung erneuerbarer Energien. Würde die Stromerzeugung aus fossilen Energieträgern mit den tatsächlichen Kosten für die Umwelt belastet, wären heute schon etliche Techniken zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien wettbewerbsfähig.

Wie die folgenden Ausführungen zeigen, führen umweltschädliche Subventionen in den öffentlichen Haushalten zu jährlichen Steuerminderungen und Mehrausgaben in zweistelliger Milliardenhöhe. Zusätzlich in Rechnung zu stellen sind weitere Folgekosten für den Staat. Dazu zählen vor allem die Kosten zur Beseitigung der entstandenen Umweltschäden, die Belastungen der Sozialversicherungssysteme beispielsweise durch erhöhte Krankheitskosten und die notwendigen Mehrausgaben des Staates zur Förderung nachhaltiger Produktions- und Konsumweisen.

Gerade in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise und eines hohen Staatsdefizits gilt es, alle Subventionen auf den Prüfstand zu stellen und umwelt-

schädliche Subventionen prioritär abzubauen oder so umzugestalten, dass sie keine negativen Auswirkungen auf die Umwelt haben. Soweit umweltschädliche Subventionen abgebaut werden, können frei werdende Gelder oder Steuermehreinnahmen dringend benötigte Spielräume zur Finanzierung wichtiger Zukunftsaufgaben schaffen, etwa für Bildung und den Klimaschutz, oder zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.

2. Umweltschädliche Subventionen in Deutschland im Jahr 2008

Das Umweltbundesamt analysierte zuletzt in der vor zwei Jahren erschienenen Studie die umweltschädlichen Subventionen für das Jahr 2006¹. Die Aktualisierung dieser Studie kommt für das Jahr 2008 zu dem Ergebnis, dass sich die umweltschädlichen Subventionen in Deutschland auf **mehr als 48 Milliarden Euro** belaufen². Im Jahr 2006 waren es „nur“ 42 Milliarden Euro. Einen Überblick über die Höhe der umweltschädlichen Subventionen und ihre negativen Umweltwirkungen gibt Tabelle 1.

In die Analyse einbezogen wurden direkte Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und so genannte implizite Subventionen³. Erfasst sind nur die wichtigsten Subventionen des Bundes, während Förderprogramme auf Landes- und kommunaler Ebene weitestgehend unberücksichtigt blieben. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass es in einigen Fällen nicht möglich war, den umweltschädlichen Anteil der Subventionen zu quantifizieren, zum Beispiel in der Regionalförderung oder bei der Kernenergie. Unberücksichtigt blieben zudem die Subventionen auf EU-Ebene, wie etwa die Agrarförderung. Aus diesen Gründen stellt das in der Tabelle angegebene Gesamtvolumen lediglich eine Untergrenze der umweltschädlichen Subventionen dar.

Subventionen sind als umweltschädlich einzustufen, wenn sie sich negativ auf Klima, Luft, Boden, Wasser, menschliche Gesundheit, Biologische Vielfalt und Landschaft sowie natürliche Ressourcen auswirken. Dies sind Bewertungskriterien, die auch der Umweltverträglichkeitsprüfung zugrunde liegen. Da Subventionen oft auf vielfältige und

¹ UBA (2008): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, online unter <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3659.pdf>.

² Der ausführliche Bericht des Umweltbundesamtes (UBA) „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2008“ erscheint in Kürze. Das Hintergrundpapier fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

³ Implizite Subventionen sind verdeckte Vergünstigungen, die nicht direkt budgetwirksam sind, z.B. Bürgschaften oder Garantien. Auch die wirtschaftlichen Vorteile durch die unentgeltliche Vergabe von Emissionsrechten stellt eine implizite Subvention dar.

komplexe Weise die Umwelt schädigen, ist eine Quantifizierung der resultierenden Umweltbelastungen schwierig. Die Wirkungsbeziehungen sind in der Tabelle daher lediglich qualitativ ausgewiesen. Dabei erfolgt eine Differenzierung nach Primäreffekten, d.h. direkt durch die Subventionierung entstehenden Umweltbelastungen, und Sekundäreffekten, d.h. indirekten Wirkungen. So wirkt sich beispielsweise die Strom- und Energiesteuermäßigung für das Produzierende Gewerbe durch einen höheren Verbrauch fossiler Energieträger direkt auf das Klima aus und indirekt auf das Wasser, den Boden und die Biologische Vielfalt aufgrund des dafür erforderlichen höheren Abbaus fossiler Energieträger.

Die Studie analysiert Subventionen in den Bereichen Energiebereitstellung und -nutzung, Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie Landwirtschaft. Denn diese Bereiche verursachen die größten Umweltprobleme und profitieren am stärksten von umweltschädlichen Subventionen.

Mit **17,7 Milliarden Euro** wird die **Energiebereitstellung** und -nutzung subventioniert. Dies betrifft sowohl die Gewinnung der Energieträger (z.B. Braunkohle und Steinkohle) als auch die Energieerzeugung. Die Subventionen senken den Energiepreis und verringern dadurch den Anreiz, Energie sparsam und effizient einzusetzen. Die Folgen sind ein höherer Energieverbrauch verbunden mit den energiebedingten Umweltbelastungen. Beispiele sind die Ausnahmen und Ermäßigungen bei der Energie- und Stromsteuer für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes.

Subventionen im Energiebereich sind auch umweltschädlich, falls sie den Wettbewerb zwischen den Energieträgern zu Gunsten relativ umweltschädlicher Energieträger verzerren und auf diese Weise einen nicht nachhaltigen Energieträgermix begünstigen. Dies gilt für die kostenlose Zuteilung von CO₂-Emissionsberechtigungen und für die expliziten und impliziten Subventionen für die Kernenergie, welche diese überhaupt erst einzelwirtschaftlich rentabel machen. In Zukunft ist mit einem Sinken dieses Subventionspostens zu rechnen da die Energiewirtschaft ab 2013 die benötigten Emissionsberechtigungen vollständig käuflich erwerben muss.

Im **Verkehr** trugen im Jahr 2008 Subventionen in Höhe von **23 Milliarden Euro** zur Belastung der Umwelt bei. Mit rund 11,5 Milliarden Euro entfällt knapp die Hälfte der umweltschädlichen Verkehrssubventionen auf den Flugverkehr. Quantitativ sehr bedeutsam sind außerdem die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff, die Entfernungspauschale und die Privilegien bei der Dienstwagenbesteuerung.

Die steuerliche Begünstigung von Kraftstoffen senkt deren Kosten und steigert so ihren Anteil an der gesamten Verkehrsleistung. 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, z.B. in der Binnenschifffahrt. Die Begünstigung umweltschädlicher Verkehrsträger erhöht deren Wettbewerbsfähigkeit, so dass ihr Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen wächst. Dies ist beispielsweise bei der steuerlichen Begünstigung des Flugverkehrs der Fall. Außerdem schaffen Subventionen Anreize zur Steigerung des Verkehrsaufkommens, indem sie die Kosten des Verkehrs insgesamt senken. Ein Beispiel hierfür ist die Entfernungspauschale. Auch die Subventionierung von Biokraftstoffen der ersten Generation, die im Jahr 2008 noch galt und seitdem schrittweise zurückgefahren wird⁴, kann schädliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, wenn keine strikten Nachhaltigkeitskriterien eingehalten werden. Solche Kriterien wurden inzwischen eingeführt, müssen aber vor allem mit Blick auf die Biodiversität noch weiter entwickelt werden.

Der Sektor **Bau- und Wohnungswesen** weist im Jahr 2008 umweltschädliche Subventionen in Höhe von **7,2 Milliarden 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

⁴ Das Gesetz zur Änderung der Förderung von Biokraftstoffen senkte die Besteuerung für Biodiesel auf 18 Cent/Liter im Jahr 2009 und das Wachstumsbeschleunigungsgesetz nahm die gesetzlich in den Jahren 2010 bis 2012 vorgesehenen Reduzierungen der Steuerentlastungssätze für Biodiesel und Pflanzenölkraftstoff wieder zurück.

Tabelle 1: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland im Jahr 2008

Sektor	Mio. € (2008)	Umweltgut						
		Klima	Luft	Was- ser	Bo- den	Biologische Vielfalt und Landschaft	Gesund- heit	Res- ourcen
1 Energiebereitstellung und -nutzung								
Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft	2.415							
Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe	1.962							
Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren	886							
Steinkohlesubventionen	2.454							
Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft	min. 195							
Energiesteuervergünstigungen für Kohle	154							
Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen	270							
Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger	min. 1.600							
Kostenfreie Zuteilung der CO ₂ -Emissionsberechtigungen	7.783							
Subventionierung der Kernenergie	n.q.							
2 Verkehr								
Energiesteuervergünstigung für Dieselmotorkraftstoff	6.633							
Entfernungspauschale	4.350							
Energiesteuerbefreiung des Kerosins	7.232							
Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt	118							
Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge	4.237							
Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen	500							
Biokraftstoffe	n.q.							
3 Bau- und Wohnungswesen								
Eigenheimzulage (wird seit 1.1.2006 nicht mehr neu gewährt)	6.223							
Bausparförderung	467							
Soziale Wohnraumförderung	518							
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	n.q.							
4 Landwirtschaft								
Agrarförderung der Europäischen Union	n.q.							
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	n.q.							
Steuervergütung für Agrardiesel	135							
Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer	55							
Subventionen für Branntweinproduktion	80							
Fischereiförderung der Europäischen Union	n.q.							
SUMME	48.267							

n.q. = nicht quantifizierbar

 Primäreffekte

 Sekundäreffekte

und einen hohen Ressourcenbedarf. Den größten Anteil an den Subventionen verzeichnet immer noch die Eigenheimzulage, die seit 2006 nicht mehr neu gewährt wird. In den nächsten Jahren wird dieser Posten weiter sinken⁵.

Im Sektor Landwirtschaft fällt ein weiterer relevanter Teil der umweltschädlichen Subventionen an. Dies betrifft vor allem 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 zum gesteigerten Einsatz der jeweiligen Produktionsfaktoren geben. Aus Umwelt- und Klimaschutzsicht schädlich sind daher der reduzierte Energiesteuersatz für Agrardiesel und die Kfz-Steuerbefreiung für Zugmaschinen.

Die Agrarförderung der Europäischen Union ist zwar weitgehend von der Produktion entkoppelt. Dennoch führt sie trotz Agrarumweltprogrammen zu negativen Auswirkungen auf die Umwelt. Ein besonderes Beispiel für umweltschädliche Subventionen in der EU-Agrarpolitik stellt die Subventionierung der Exporte überschüssiger Agrargüter dar. Hierfür zahlte die EU im Jahr 2008 rund 925 Millionen €, deutsche Firmen profitierten von den Exportsubventionen mit 98 Millionen €. Solche Subventionen widersprechen dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, weil sie künstlich Transportströme erzeugen, den Aufbau einer leistungsstarken einheimischen Nahrungsmittelproduktion in den Abnehmerländern behindern und damit auch dem Ziel der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern zuwider laufen.

Aufschlussreich ist auch eine vertikale Betrachtung der Tabelle 1. So zeigt sich zum Beispiel mit Blick auf die Biologische Vielfalt, dass in Deutschland ein Viertel der umweltschädlichen

Subventionen, gut 12 Milliarden Euro, schädliche Primäreffekte auf die Biologische Vielfalt und die Landschaft haben. Dabei nicht mitgerechnet sind Subventionen, welche sich negativ auf die Biodiversität auswirken, jedoch in diesem Bericht nicht betrachtet werden. Dies betrifft vor allem die Agrarförderung der Europäischen Union, die erheblich zum Biodiversitätsverlust beiträgt.

3. Ein Schritt vor, zwei Schritte zurück - kein Fortschritt beim Abbau umweltschädlicher Subventionen

Die Aktualisierung der umweltschädlichen Subventionen für das Jahr 2008 zeigt, dass es gegenüber dem Jahr 2006 keinen Fortschritt beim Abbau umweltschädlicher Subventionen gab. Insgesamt stiegen die umweltschädlichen Subventionen um mehr als 15 Prozent von knapp 42 Milliarden (2006) auf gut 48 Milliarden (2008). Der Großteil dieses Zuwachses ist nicht auf politische Entscheidungen im Sinne einer Ausdehnung bestehender oder Einführung neuer umweltschädlicher Subventionen zurückzuführen, sondern auf andere Faktoren. Dennoch gab es in den letzten Jahren auch eindeutige Rückschritte beim Abbau umweltschädlicher Subventionen, weil einige bereits beschlossene Kürzungen rückgängig gemacht und neue umweltschädliche Subventionen eingeführt wurden. Die wesentlichen Entwicklungen gegenüber dem Jahr 2006 und ihre Ursachen erläutern die folgenden Ausführungen.

Der Bereich **Energiebereitstellung und -nutzung** verzeichnete im Vergleich zum Jahr 2006 einen deutlichen Anstieg der umweltschädlichen Subventionen von 11,6 auf 17,7 Milliarden Euro. Ausschlaggebend hierfür sind höhere Preisansätze für Emissionsberechtigungen die vor allem den im Jahresdurchschnitt höheren Marktpreis im europäischen Emissionshandel widerspiegeln. Bei einem durchschnittlichen Zertifikatspreis in Höhe von 20 Euro für das Jahr 2008 beliefen sich die impliziten Subventionen durch die kostenlose Zuteilung der Emissionsberechtigungen auf etwa 7,8 Milliarden Euro. Im Jahr 2006 waren es noch 2,5 Milliarden Euro, da der Bewertung lediglich ein Preis von 5 Euro pro Tonne CO₂ zugrunde lag.

⁵ Im Jahr 2006 betrug die Eigenheimzulage noch 9,244 Milliarden €.

⁶ EUR-Lex (2010): Gesamthaushaltsplan 2010, Kapitel 05 02 - Marktbezogene Maßnahmen.

⁷ BMF (2010b): Ausfuhrerstattung für Marktordnungswaren.

Beim Emissionshandel hat der Staat bereits einen Subventionsabbau eingeleitet, da ab 2008 rund 10 Prozent der Emissionsberechtigungen pro Jahr nicht mehr kostenlos ausgegeben werden. Dies betrifft vor allem die Energiewirtschaft, die ab 2013 die benötigten Emissionsberechtigungen sogar vollständig käuflich erwerben muss. Teilweise kostenlose Zuteilungen wird es aber weiterhin in der Industrie geben.

Auch die Strom- und Energiesteuerermäßigungen für die Wirtschaft sind gegenüber 2006 gestiegen, und zwar von 6,5 Milliarden € auf 7,1 Milliarden €. Diese Entwicklung ist auch auf gesetzliche Änderungen zurückzuführen. So bezieht sich die allgemeine Steuervergünstigung von 40 Prozent für das Produzierende Gewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft seit dem 1.1.2007 nicht mehr nur auf den Ökosteuerbetrag, sondern auf den gesamten Energiesteuersatz. Außerdem entstanden mit der Neuregelung des Energiesteuergesetzes 2006 neue steuerliche Ausnahmetatbestände⁸, durch die viele energieintensive Prozesse vollständig von der Energiesteuer befreit bleiben. Dies betrifft z.B. die Elektrolyse, chemische Reduktionsverfahren, Prozesse der Metallerzeugung und -bearbeitung, die thermische Abfall- und Abluftbehandlung und Prozesse der Glas-, Keramik-, Ziegel-, Zement- und Kalkindustrie.

Im **Verkehr** nahmen die umweltschädlichen Subventionen von 19,6 Mrd. € (2006) auf 23,1 Mrd. € (2008) zu. Die Höhe der Energiesteuerbefreiung für Dieselmotoren stieg um fast 500 Millionen Euro gegenüber 2006, die Energiesteuerbefreiung des Kerosins um etwa 300 Millionen Euro. Eine wichtige Rolle dürfte dabei jeweils das Wachstum der Verkehrsleistung gespielt haben. Der stärkste Zuwachs entfällt im Verkehrsbereich auf den Posten Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge, der sich von 1,6 auf 4,2 Milliarden Euro mehr als verdoppelt hat. Dies hat mehrere Ursachen, vor allem die Erhöhung der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 Prozent, den starken Anstieg des Flugaufkommens und eine verbesserte Berechnungsmethodik bei der Schätzung der Umsätze.

Beim **Bau- und Wohnungswesen** sanken die umweltschädlichen Subventionen hingegen deutlich von 10,3 (2006) auf 7,2 Milliarden Euro (2008). Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf das Auslaufen der Eigenheimzulage zurückzuführen, die sich von 2006 bis 2008 um etwa 3 Milliarden Euro verringerte.

Bei der **Landwirtschaft** sind kaum Änderungen festzustellen, was jedoch daran liegt, dass hier der Großteil der umweltschädlichen Subventionen nur im Budget der Europäischen Union verankert ist, das hier nicht betrachtet wird. Einen Rückschritt beim Abbau umweltschädlicher Subventionen gab es bei der Agrardieselvergütung für Landwirte. Denn das Gesetz zur Änderung des Energiesteuergesetzes von 2009 setzte die 2005 eingeführte Beschränkung der Agrardieselvergütung für die Jahre 2008 und 2009 aus⁹. Dies führt zu einer höheren Subventionssumme von 287 Millionen Euro pro Jahr¹⁰. Sie wird haushaltstechnisch allerdings erst in den Jahren 2009 und 2010 gebucht, so dass die im 22. Subventionsbericht der Bundesregierung für 2008 für Agrardiesel ausgewiesene Steuerbegünstigung „nur“ 135 Millionen € beträgt¹¹.

Insgesamt kann man in Deutschland somit nicht von einem Fortschritt beim Abbau umweltschädlicher Subventionen sprechen. Im Gegenteil: Bei einigen Begünstigungen wurden bereits erfolgte oder geplante Kürzungen wieder zurückgenommen, wie bei der Entfernungspauschale, den Biokraftstoffen und dem Agrardiesel.

4. Ansatzpunkte für einen Abbau umweltschädlicher Subventionen

Die gegenwärtige Subventionspraxis entspricht weder aus ökologischer noch aus ökonomischer Sicht den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung. Eine grundlegende Reform der Subventionspolitik ist dringend geboten, um den Staatshaushalt zu konsolidieren, die Umwelt zu schonen und die Klimaschutzziele zu erreichen. Die folgenden Ausführungen machen anhand von ausgewählten Beispielen Vorschläge für den Abbau umweltschädlicher Subventionen.

⁸ Steuervergünstigung wird auf Antrag für sämtliche Energieerzeugnisse gewährt, die als Heizstoff versteuert wurden, sowie für elektrischen Strom bei Verwendung in Prozessen mit zweierlei Verwendungszweck und in mineralogischen Verfahren.

⁹ Dies betrifft die Beschränkung der Förderung auf 10 000 Liter pro Jahr je Betrieb und der Abzug eines Pauschbetrages (so genannter Selbsterhalt) von 350 €.

¹⁰ BMELV (2010): Agrardieselvergütung, online unter <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Landwirtschaft/Foerderung/Beihilfen/Agrardiesel.html>.

¹¹ BMF (2010a): 22. Subventionsbericht, S. 194.

Energiebereitstellung und -nutzung

Großer Reformbedarf besteht im Energiebereich vor allem bei der Energiebesteuerung des Produzierenden Gewerbes. Insgesamt belaufen sich die Steuerausfälle durch die allgemeinen Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft, den Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe und die Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren auf 5,3 Milliarden Euro. Diese Energiesteuervergünstigungen sollten aus Umweltschutzsicht abgebaut werden, indem ihre Gewährung an striktere Bedingungen geknüpft werden.

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

Derzeit werden Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft nur mit 60 Prozent der Regelsteuersätze für Strom und die Heizstoffe Erd- und Flüssiggas belastet, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht zu gefährden. Für Heizöl zahlen diese Unternehmen lediglich rund 73 Prozent des Regelsteuersatzes. Insgesamt sind circa 120.000 Unternehmen begünstigt¹². Darunter befinden sich viele Unternehmen, die weder hohe spezifische Energiekosten aufweisen noch stark im internationalen Wettbewerb stehen. Dies stellt auch eine im Auftrag des Bundesfinanzministeriums durchgeführte Evaluierung dieser Subvention fest¹³.

Die Anreize zum energiesparenden Verhalten bleiben wegen der Steuerermäßigung weit hinter denen in anderen Wirtschaftsbereichen, wie dem Handels- und Dienstleistungssektor und den privaten Haushalten, zurück.

Die Gewährung reduzierter Steuersätze sollte an die erfolgreiche Einführung von Energiemanagementsystemen geknüpft werden. Dies stellt sicher, dass die Betriebe im Gegenzug für die Energiesteuer-Ermäßigungen auch Energieeinsparungen und energieeffiziente Produktionsweisen umsetzen. Darüber hinaus sollte der Staat die Höhe der Energiesteuervergünstigungen

schrittweise abbauen, wobei als erster Schritt zumindest die 2007 wirksam gewordene Erhöhung der Energiesteuersteuervergünstigungen rückgängig gemacht werden sollte¹⁴.

Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe

Zusätzlich zur allgemeinen Strom- und Energiesteuer-Ermäßigung erhalten Unternehmen des Produzierenden Gewerbes 95 Prozent ihrer verbleibenden Ökosteuerzahlungen erstattet, die über die Entlastungen bei den Rentenversicherungsbeiträgen hinausgehen. Zusammen mit der ohnehin bestehenden Steuerermäßigung (siehe oben) bedeutet dies, dass die betreffenden Unternehmen für eine zusätzlich verbrauchte Kilowattstunde Strom nicht mehr den eigentlichen Steuerbetrag in Höhe von 2 Cent, sondern nur noch 0,06 Cent Stromsteuer pro Kilowattstunde zahlen müssen. Daher ist der Anreiz Energie zu sparen oder effizient zu verwenden für diese Unternehmen gering.

Aus Umweltschutzsicht ist es sinnvoll, den Spitzenausgleich abzuschaffen und somit die stark ermäßigten Grenzsteuersätze zu erhöhen. Dies birgt jedoch die Gefahr, dass besonders energieintensive Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, mit Energiesteuern unzumutbar belastet und in ihrer Existenz gefährdet würden. Sinnvoll wäre daher eine Härtefallregelung, die den bisherigen Spitzenausgleich ersetzt. Solche Härtefallregelungen gibt es beim Emissionshandel (Härtefallklausel gemäß § 7 Abs. 11 ZuG 2007) und gab es beim „Kohlepfennig“ in den 90er Jahren.

Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren

Energieerzeugnisse mit zweierlei Verwendungszweck und energieintensive Prozesse, zum Beispiel chemische, metallurgische und mineralogische Produktionsverfahren sowie die Herstellung von Baugrundstoffen, sind seit Herbst 2006 aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit vollständig von der Energiebesteuerung befreit¹⁵.

¹² Europäischen Kommission vom 13.06.2007 (Staatliche Beihilfe N 775/2006), S. 4.

¹³ Thöne et al. (2010): Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 2, FiFo Köln, Copenhagen Economics, ZEW Mannheim S. 224.

¹⁴ Seit 1.1.2007 bezieht sich die Steuerermäßigung nicht nur auf die Ökosteuersätze sondern auch auf die gesamten Energiesteuersätze inklusive Heizstoffe.

¹⁵ Dies betrifft z.B. die Elektrolyse, chemische Reduktionsverfahren, Prozesse der Metallerzeugung und -bearbeitung, die thermische Abfall- und Abluftbehandlung und Prozesse der Glas-, Keramik-, Ziegel-, Zement- und Kalkindustrie.

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. Stattdessen sollten die regulären Energiesteuersätze und eine Härtefallregelung gelten, damit die Subventionen gezielt nur solche Unternehmen unterstützen, die die energiesteuerbedingten Mehrkosten wegen des hohen internationalen Wettbewerbsdrucks nicht überwälzen können und dadurch in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten.

Steinkohlesubventionen

Der deutsche Steinkohlebergbau war mit rund 1,9 Mrd. € im Jahr 2008 nach wie vor der größte Empfänger direkter Finanzhilfen des Bundes. Zusammen mit den Finanzhilfen aus Nordrhein-Westfalen beliefen sich die Subventionen auf knapp 2,5 Milliarden Euro. Dauerhafte Erhaltungssubventionen sind schon aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll; zudem erzeugt der Bergbau auch gravierende Folgekosten. Sowohl ökonomische als auch ökologische Argumente sprechen daher dafür, die Steinkohleförderung stärker und schneller als bisher geplant abzubauen¹⁶. Zumindest sollte man im Zuge der für 2012 vereinbarten Überprüfung der bisherigen Vereinbarung über eine Verkürzung der Förderung und nicht über eine Verlängerung über das Jahr 2018 hinaus beraten.

Die Subventionen sollten dann zur Minderung der Folgeschäden des Bergbaus sowie zur Förderung von Beschäftigung und Innovation verwendet werden. Modellrechnungen zeigen, dass der Abbau von Steinkohlesubventionen und eine Umlenkung der Mittel etwa in die Gebäudesanierung per Saldo Arbeitsplätze schafft.¹⁷

Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft¹⁸

Laut Bundesberggesetz sind auf bergfreie Bodenschätze 10 Prozent des Marktpreises als Förderabgabe zu zahlen. Für den Abbau von Braunkohle erheben die Länder jedoch keine Abgabe.

Auch auf das Wasserentnahmenentgelt für die Entwässerung der Braunkohletagebaue verzichten die betroffenen Bundesländer. Dies führt nicht nur zu Einnahmeausfällen in den öffentlichen Haushalten, sondern auch zu ungerechtfertigten und umweltschädlichen Wettbewerbsvorteilen der Braunkohle gegenüber anderen, umweltfreundlicheren Energieträgern.

Die Länder sollten vor diesem Hintergrund die Förderabgabe für Braunkohle in Höhe von 10 Prozent des Marktwertes, das wäre circa 1 €/Tonne, einfordern und Wasserentnahmeentgelte erheben, die die Umwelt- und Ressourcenkosten der Grundwasserentnahme decken.

Energiesteuervergünstigungen für Kohle

Kohleheizungen führen zu hohen Umwelt- und Gesundheitsbelastungen durch Schwefeldioxid, CO₂ und Feinstaub. Angesichts der besonders umweltschädlichen Eigenschaften von Kohle – auch im Vergleich zu Heizöl und Erdgas – liegt der Steuersatz mit 0,33 €/Gigajoule (GJ) deutlich zu niedrig. Bis Ende 2010 sind Privathaushalte von der Kohlesteuer sogar vollkommen befreit.

Daher ist der Kohlesteuersatz zumindest auf ein dem leichten Heizöl vergleichbares Niveau von 1,98 €/GJ anzuheben, wobei zur Abfederung sozialer Härten gegebenenfalls ein befristetes Förderprogramm zur Umrüstung von Kohleheizungen eingeführt werden sollte.

Verkehr

Entfernungspauschale

Die Entfernungspauschale unterstützt das Wachstum des Verkehrsaufkommens sowie den Trend zu langen Arbeitswegen und zur Zersiedlung der Landschaft. Die mit Beginn des Jahres 2007 eingeführte Beschränkung dieser Vergünstigung auf Strecken über 20 Entfernungskilometer wurde vom Bundesverfassungsgericht wegen ihrer Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz rückwirkend aufgehoben. Dabei gab und gibt es durchaus grundgesetzkonforme Alternativen zur Reduzierung dieser Vergünstigung. Vergleichbare Steuerentlastungen sind in den meisten ande-

¹⁶ Nach dem Steinkohlefinanzierungsgesetz vom 20.12.2007 ist bisher eine Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus bis Ende 2018 festgelegt. Im Jahr 2012 soll der Deutsche Bundestag diese Regelung überprüfen.

¹⁷ UBA (2003): Hintergrundpapier „Abbau der Steinkohlesubventionen - Ergebnisse von Modellrechnungen“, online unter: <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3583.pdf>

¹⁸ Zu den Subventionen für die Braunkohle vgl. UBA (2004): „Hintergrundpapier zum Gutachten - Braunkohle ein subventionsfreier Energieträger“

ren EU-Ländern unbekannt. Bei einer möglichen künftigen Reduktion der Entfernungspauschale sollte eine Härtefallregelung geschaffen werden, um die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht über Gebühr zu belasten. Beispielsweise könnten die Pendlerkosten unter besonderen Umständen als außergewöhnliche Belastung bei der Einkommensteuer steuermindernd anerkannt werden. Dies würde dann solche Arbeitnehmer entlasten, die aus sozialen oder beruflichen Gründen lange Arbeitswege in Kauf nehmen und relativ zu ihrem Einkommen sehr hohe Fahrtkosten aufwenden müssen. Auf diese Weise würden Mitnahmeeffekte entfallen.

Dienstwagenbesteuerung

Bei privater Nutzung der Dienstwagen muss der Nutzer monatlich im Rahmen der Einkommenssteuer nur 1 Prozent des Listenpreises des Fahrzeugs bei Erstzulassung als geldwerten Vorteil versteuern. Diese pauschale Besteuerung ist für Unternehmen ein Anreiz, einen Teil des Gehalts an den Arbeitnehmer in Form von Dienstwagen auszuzahlen. Das Dienstwagenprivileg fördert den Pkw als Verkehrsmittel und trägt zu den Umweltbelastungen des Straßenverkehrs bei. Die private Nutzung der Dienstwagen sollte deshalb höher besteuert und – wie in Großbritannien – nach den CO₂-Emissionen differenziert werden. In Großbritannien führte die im Jahr 2002 eingeführte Staffelung der Besteuerung der privaten Nutzung der Dienstwagen nach CO₂-Emissionen zu einer signifikanten Reduktion der CO₂-Emissionen¹⁹. Bereits eine moderate Reform könnte jährlich Steuermehreinnahmen von einer halben Milliarde Euro generieren.

Bau-/Wohnungswesen und Landwirtschaft

Bausparförderung

Der Staat fördert das Bausparen mit der Wohnungsbauprämie und der Arbeitnehmer-Sparzulage, falls die einzelnen Bausparer bestimmte Einkunftsgrenzen nicht überschreiten. Potenziell verstärkt die Bausparförderung den Anreiz zum Eigenheimbau und damit auch zur Flächeninanspruchnahme. Auch angesichts hoher Mitnahmeeffekte, des Überangebotes an Wohnraum in vielen Regionen, der zunehmenden Notwendigkeit beruflicher Mobilität und der langfristigen

demografischen Entwicklung sind Wohnungsbauprämie und die Gewährung der Arbeitnehmersparzulage für Bausparverträge nicht mehr zeitgemäß. Der Staat sollte deshalb keine regional undifferenzierten Anreize für zusätzlichen Wohnungsbau geben, die Bausparförderung einstellen und stattdessen nachhaltige Formen der Geldanlage und Altersvorsorge fördern. Zur gezielten Unterstützung des Wohnraumbestandes sollte sich die Wohnungsförderung des Bundes in Zukunft stattdessen stärker auf die Modernisierung und energetische Sanierung bestehender Gebäude konzentrieren, zum Beispiel im Rahmen der KfW-Förderprogramme.

Sinngemäß gilt dies auch für die neu eingeführte Eigenheim-Riester-Rente, deren Auswirkungen auf den Wohnungsbau und die öffentlichen Haushalte sich allerdings derzeit noch nicht quantifizieren lassen.

Steuervergütung für Agrardiesel

Die Steuervergünstigung für Agrardiesel schwächt die Anreize zum effizienten Einsatz von Kraftstoff in der Landwirtschaft, mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf Klimaschutz und Luftqualität. Daher sollte diese Subvention abgeschafft werden. Die entstehenden zusätzlichen Steuereinnahmen ließen sich für die ländliche Entwicklung – insbesondere Agrar-Umweltprogramme – verwenden und könnten somit weitgehend im Landwirtschaftssektor verbleiben. Sollte die Agrardieselvebilligung nicht gänzlich abgeschafft werden, so ist als zweitbeste Lösung die Vergütung der Steuervergünstigung 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. Bei einer solchen Lösung würden zumindest die ökonomischen Anreize zum effizienten Einsatz von Kraftstoff in der Landwirtschaft nicht verringert.

Abbau umweltschädlicher Subventionen auf EU- und internationaler Ebene

Für die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen ist teilweise eine zumindest europaweite Koordination nötig. Dies betrifft zum Beispiel die Kerosinsteuerbefreiung, die EU-weite Mehr-

¹⁹ Her Majesty's Revenue & Customs (2006): Report on the Evaluation of the Company Car Tax Reform: Stage 2, 22 March 2006. Im Jahr 2005 wurden die Emissionen so um 0,2 bis 0,3 Mio. t CO₂ gesenkt.

wertsteuerbefreiung für grenzüberschreitende Flüge, die Energiesteuervergünstigungen für sehr energieintensive Betriebe und die umweltorientierte Reform der EU-Agrarpolitik. 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 Abbau umweltschädlicher Subventionen zum Ziel haben.

Da viele EU-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. Hinzu kommt, dass es bereits internationale Regelungen und Aktivitäten gibt, an die solche Initiativen anknüpfen können.

Internationale Initiativen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen

Studien der Internationalen Energieagentur und der OECD kommen zu dem Ergebnis, dass die globalen Treibhausgasemissionen bis 2050 um zehn Prozent sinken, falls die Subventionen für Energie bis zum Jahr 2020 weltweit abgeschafft würden²⁰. 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 behindern²¹.

Im Rahmen der G20-Beschlüsse in Pittsburgh im September 2009 verpflichteten sich die Regierungschefs, Subventionen für fossile Energieträger, die den verschwenderischen Verbrauch fördern, mittelfristig auslaufen zu lassen²².

In ihrem Vorschlag zur Strategie „Europa 2020“ fordert die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, alle umweltgefährdenden Subventionen auslaufen zu lassen²³.

²⁰ OECD (2009): The Economics of Climate Change Mitigation - policies and options for global action beyond 2012.

²¹ UNFCCC (2007): Das Protokoll von Kyoto, Artikel 2, Abschnitt 1, a) v). In Deutschland begünstigen Subventionen in Höhe von gut 24 Milliarden Euro den Verbrauch fossiler Energieträger. Dies entspricht etwa der Hälfte der in Tabelle 1 ausgewiesenen umweltschädlichen Subventionen.

²² G20 Leader's Statement - The Pittsburgh Summit 2009, online unter: <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>.

²³ Europäische Kommission (2010): EUROPA 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.

Literatur

- BMELV - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Agrardieselvergütung, online unter <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Landwirtschaft/Foerderung/Beihilfen/Agrardiesel.html>, Zugriff Mai 2010
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2010a): Zweiundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007 – 2010, Berlin, März 2010
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2010b): Ausfuhrerstattung für Marktordnungswaren, online unter http://www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/c0_marktordnung/c0_ausfuhrerstattung/, Zugriff Mai 2010
- EUR-Lex (2010): Gesamthaushaltsplan 2010, Kapitel 05 02 – Marktbezogene Maßnahmen, online unter http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2010_VOL4/DE/nmc-titleN123A5/nmc-chapterN50452281327-264/index.html#N50452281327-264, Zugriff Mai 2010
- Europäische Kommission (2010): EUROPA 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, online unter <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COM-PLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>, Zugriff Mai 2010
- Europäische Kommission (2007): Schreiben betreffend „Staatliche Beihilfe N 775/2006“, K (2007) 2416 endg., online unter http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2006/n775-06.pdf, Zugriff Mai 2010
- G20 Leaders (2009): Leaders' Statement - The Pittsburgh Summit 2009, online unter: <http://www.pittsburghsummit.gov/media-center/129639.htm>, Zugriff Mai 2010
- Her Majesty's Revenue & Customs (2006): Report on the Evaluation of the Company Car Tax Reform: Stage 2, 22 March 2006, online unter <http://www.hmrc.gov.uk/budget2006/company-car-evaluation.pdf>, Zugriff Mai 2010
- OECD (2009): The Economics of Climate Change Mitigation – policies and options for global action beyond 2012, Paris
- Thöne et al. (2010): Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 2, FiFo Köln, Copenhagen Economics, ZEW Mannheim
- UBA Umweltbundesamt (2008): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, online unter <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3659.pdf>, Zugriff Mai 2010
- UBA Umweltbundesamt (2003): Hintergrundpapier „Abbau der Steinkohlesubventionen - Ergebnisse von Modellrechnungen“, online unter: <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3583.pdf>, Zugriff Mai 2010
- UBA Umweltbundesamt (2004): Hintergrundpapier zum Gutachten „Braunkohle – ein subventionsfreier Energieträger?“, online unter: <http://www.umweltdaten.de/uba-info-presse/hintergrund/braunkohle.pdf>, Zugriff Mai 2010
- UNFCCC - Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (2007): Das Protokoll von Kyoto, online unter <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpg.pdf>; Zugriff Mai 2010

