

BRIEFING

## Nachhaltigkeitsprüfung im 26. Subventionsbericht

Bisherige Umsetzung und Ansätze zur Verbesserung

Rupert Wronski

### 1 Subventionen zum zweiten Mal auf Nachhaltigkeit geprüft

Im 26. Subventionsbericht der Bundesregierung vom August 2017 wurden nach 2015 zum zweiten Mal alle erfassten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen einer Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen. Die Grundlage dafür bilden laut Subventionspolitischen Leitlinien die Ziele und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Im Vergleich zu 2015 wurde dieses Mal ein erweitertes Indikatorenset zu Grunde gelegt, das auf der Neuauflage der „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie“ von 2016 basiert. Die Bewertung wurde jeweils von denjenigen Ministerien vorgenommen, die fachlich für die Gesetzesgrundlage verantwortlich sind.

Dabei tauchen einige wesentliche umweltschädliche Subventionen im Subventionsbericht der Bundesregierung gar nicht erst auf - beispielsweise die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff, das Dienstwagenprivileg, die Entfernungspauschale oder die Kerosinsteuerbefreiung für den internationalen Flugverkehr. Bei den enthaltenen Subventionen werden zudem die negativen Umweltwirkungen oftmals relativiert.

### 2 Kritik: Nachhaltigkeitsprüfung nach wie vor unzureichend

Bei der Nachhaltigkeitsprüfung des diesjährigen Subventionsberichts der Bundesregierung sind leichte Verbesserungen gegenüber 2015: Negative ökologische Wirkungen werden benannt und die Indikatoren, auf die sich die Bewertungen beziehen, sind nachvollziehbarer. Trotzdem ist die Nachhaltigkeitsprüfung nach wie vor unzureichend:

- Die Bewertungen beziehen **nicht systematisch alle Dimensionen der Nachhaltigkeit** (ökonomische, soziale und ökologische Wirkungen) mit ein. Bei einigen Subventionen werden Wirkungen auf verschiedene Ziele und Indikatoren dargestellt, bei anderen werden nur Einzelaspekte herausgegriffen.
- Zudem erfolgt **keine Gesamtabwägung** der unterschiedlichen Dimensionen der Nachhaltigkeit und mögliche Zielkonflikte werden kaum herausgestellt. Vielmehr werden in zahlreichen Fällen die negativen **ökologischen Wirkungen** der Subventionen gegenüber ökonomischen Kriterien mit dem nicht belegten Argument der Vermeidung von „Carbon Leakage“ **relativiert**. Auf diese Weise entsteht der Eindruck, dass offenkundig umweltschädliche Subventionen „grün gewaschen“ werden sollen.
- Insgesamt überwiegt daher der Eindruck, dass der **Fokus** der Nachhaltigkeitsprüfung nach wie vor **auf der ökonomischen Dimension** liegt. Dies zeigt sich auch daran, dass überproportional häufig Bezug auf ökonomische Indikatoren genommen wird.<sup>1</sup>
- Außerdem ist die **Darstellung** teilweise so **stark verkürzt**, dass nicht nachvollziehbar ist, warum sich eine Subvention positiv auf einzelne Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie auswirken soll. Dabei wird bei der Prüfung häufig auf übergeordnete Indikatoren abgehoben, anstatt auf konkret nachvollziehbare Indikatoren.

<sup>1</sup>

Eine Auswertung von 26 ausgewählten Subventionen des aktuellen Subventionsberichts (auf Basis des UBA-Berichts „Umweltschädliche Subventionen“) hinsichtlich der adressierten Nachhaltigkeitsdimension ergibt folgendes Bild: 3 Nennungen für soziale Nachhaltigkeit, 32 Nennungen für ökologische Nachhaltigkeit und 45 Nennungen für ökonomische Nachhaltigkeit.

**Beispiel 1: Energiesteuerbegünstigung für bestimmte Verfahren und Prozesse**

<b>Lfd.-Nr.</b>	53
<b>Bezeichnung der Steuervergünstigung</b>	<b>Energiesteuerbegünstigung für bestimmte Prozesse und Verfahren</b>
<b>Ziel</b>	Sicherung und Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit für bestimmte Bereiche des Produzierenden Gewerbes
<b>Nachhaltigkeit der Maßnahme</b>	<p>Die Maßnahme betrifft die Managementregel Nr. 6 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Strukturwandel wirtschaftlich erfolgreich sowie ökologisch und sozial verträglich gestalten - und unterstützt die Indikatorenbereiche 8.3 und 8.4 – Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge und Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie 8.5.a - Beschäftigung.</p> <p>Durch die energiesteuerliche Begünstigung der energieintensiven Prozesse und Verfahren soll eine Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsposition der in der Bundesrepublik Deutschland produzierten und international handelbaren Güter vermieden, eine Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Deutschland verhindert und einer Verlagerung von Produktion und Arbeitsplätzen in das Ausland entgegengewirkt werden. Zwar werden durch die Energiesteuerbegünstigung keine unmittelbaren Anreize für energie- und klimaeffiziente Herstellungsverfahren gesetzt und der Indikatorenbereich 13.1.a – Klimaschutz – damit nicht begünstigt. Jedoch beugt sie einer Produktionsverlagerung in Drittstaaten außerhalb der EU vor, die oftmals deutlich geringere Umweltschutz- und Energieeffizienzstandards aufweisen und dient auf diese Weise gleichwohl dem Umwelt- und Klimaschutz. Zudem trägt die Energiesteuerbegünstigung dazu bei, dass die im europäischen und internationalen Vergleich hohen Regelsteuersätze der Energiebesteuerung beibehalten werden können.</p> <p>Im Hinblick auf den Beschluss der Bundesregierung zum Klimaschutzplan 2050 vom 14. November 2016 wird eine klimafreundliche Fortentwicklung des Steuer- und Abgabensystems angestrebt.</p>

Wie auch beim folgenden Beispiel wird bei der Energiesteuerbegünstigung für bestimmte Verfahren und Prozesse darauf hingewiesen, dass von den resultierenden Ausnahmen keine Klimaschutzanreize ausgehen. Es wird jedoch argumentiert, dass die Maßnahme Produktionsverlagerungen in Drittstaaten mit geringeren Umweltschutzstandards vorbeuge und somit indirekt doch dem Umwelt- und Klimaschutz diene. Für Produktionsverlagerungen sind jedoch neben Energiekosten noch ganz andere Faktoren ausschlaggebend. In der Praxis gibt es bislang keine geeigneten Beispiele für Produktionsverlagerungen aufgrund hoher Energiekosten. Die hier vertretene Argumentation ist daher nicht belegt.

**Beispiel 2: Steuerbegünstigung von Kerosin**

<b>Lfd.-Nr.:</b>	<b>79</b>
<b>Bezeichnung der Steuervergünstigung</b>	<b>Steuerbegünstigung für Energieerzeugnisse, die im inländischen Flugverkehr verwendet werden</b>
<b>Ziel</b>	Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des inländischen Flugverkehrs
<b>Nachhaltigkeit der Maßnahme</b>	<p>Die Maßnahme betrifft die Managementregel Nr. 6 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Strukturwandel wirtschaftlich erfolgreich sowie ökologisch und sozial verträglich gestalten - und unterstützt die Indikatorenbereiche 8.3 und 8.4 – Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge und Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.</p> <p>Der Indikatorenbereich 13.1.a – Klimaschutz – wird nicht begünstigt. Im Hinblick auf den Beschluss der Bundesregierung zum Klimaschutzplan 2050 vom 14. November 2016 wird zu prüfen sein, wie das Steuer- und Abgabensystem zur Erreichung der Klimaschutzziele bis 2050 schrittweise weiterentwickelt werden kann. Dazu werden klimaschädliche Anreizwirkungen verschiedener Steuern betrachtet.</p> <p>Eine Besteuerung würde zu einem Ausweichtankverhalten im Ausland und zur Abwanderung auf ausländische Flughäfen in Grenznähe führen. Die Besteuerung würde deshalb den Wirtschaftsstandort Deutschland schwächen.</p>

Die Steuerbegünstigung von Kerosin gehört zu den 20 größten Steuervergünstigungen im 26. Subventionsbericht. Ähnlich wie bei der Energiesteuerbegünstigung für bestimmte Prozesse und Verfahren wird auf die Nicht-Nachhaltigkeit der Subvention in Bezug auf den Klimaschutz hingewiesen. Zusätzlich wird hier in Bezug auf die Weiterentwicklung des Steuer- und Abgabensystems darauf hingewiesen, dass klimaschädliche Anreizwirkungen bestimmter Steuern betrachtet werden müssen. Weiterhin wird in der Bewertung auf Ausweichtankverhalten hingewiesen, ohne einen Verweis auf wissenschaftliche Belege dazu.

**3 Vorschläge zur Verbesserung der Nachhaltigkeitsprüfung****3.1 Die Wirkung muss für alle Dimensionen der Nachhaltigkeit geprüft werden**

Die Wirkung der aufgeführten Subventionen auf alle Dimensionen der Nachhaltigkeit sollte von unabhängiger Seite auf wissenschaftlich fundierter Grundlage ermittelt und ausführlicher im Subventionsbericht erläutert werden. Einen Vorschlag zur Umsetzung hat das FiFo-Institut Köln gemacht. Auf diese Weise können auch Zielkonflikte unterschiedlicher Dimensionen hervorgehoben werden.

Abbildung 1 Kurzkonzzept für eine Nachhaltigkeitsprüfung<sup>2</sup>

Nachhaltigkeitsprüfung für Subvention XY				Bewertung	
A. Fachliche Nachhaltigkeit der Subvention				ex ante	ex post
Ökologisch	positiv	neutral	negativ	e.a.	e.p.
Sozial	positiv	neutral	negativ	e.a.	e.p.
Finanziell / Ökonomisch	positiv	neutral	negativ	e.a.	e.p.
B. Fiskalität der Subvention					
Jährliche Ausgaben (-äquivalente):	xx Mio. Euro				
Effizienzpotenziale ausgeschöpft?		ja	nein	e.a.	e.p.
Umwandlungspotenziale ausgeschöpft?		ja	nein	e.a.	e.p.
C. Hauptziel der Subvention					
Die Subvention soll erreichen, ...	(... Ziel benennen)				
Performance-Monitoring in Kraft?	ja		nein		e.p.
Subv-Ergebnisse transparent berichtet?	ja	teils	nein		e.p.
Letzte Evaluierung durchgeführt?*	< 5 J.	5-10 J.	> 10 J., nie		e.p.
Empfehlungen Evaluierung umgesetzt?	komplett	teils	gar nicht		e.p.

Anm: Die einzelnen Antwort-Bereiche sollen ausgefüllt, nicht "angekreuzt" werden.

\* Nur anwendbar bei älteren Subventionen.

### 3.2 Subventionen sollten regelmäßig evaluiert werden

Die Subventionspolitischen Leitlinien sehen vor, dass „alle Subventionen grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert werden“. Genau das wurde nun auch im 26. Subventionsbericht für die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen angekündigt. Ein Gutachten des FiFO-Instituts dazu ist in Arbeit.

Zudem sollte auch das Förderziel der Subvention selbst hinterfragt werden und geprüft werden, ob das Ziel nicht auch durch eine andere Ausgestaltung erreicht werden kann:

- Warum gibt es diese Subvention?
- Besteht das Ziel immer noch? Inwiefern wird das Ziel durch die Subvention tatsächlich erreicht?
- Kann das Ziel durch eine andere Ausgestaltung effizienter bzw. mit weniger Umweltwirkungen erreicht werden?

### 3.3 Weitere Subventionen in den Subventionsbericht aufnehmen

Viele Subventionen, die eine negative Umweltwirkung haben, sind im Subventionsbericht bisher nicht enthalten, wie z. B. die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff, das Dienstwagenprivileg, die Entfernungspauschale oder die Kerosinsteuerbefreiung für den internationalen Flugverkehr. Dies liegt am eng gefassten Subventionsbegriff der Bundesregierung, bei dem nur Regelungen erfasst werden, die für eine kleine, abgrenzbare Gruppe gewährt werden.

Eine umfassende Übersicht über Subventionen mit negativer Wirkung auf die Umwelt (57 Mrd. Euro im Jahr 2012) bietet das Umweltbundesamt.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> FiFo 2015, [http://www.fifo-koeln.org/images/stories/fifo-berichte\\_nr\\_17\\_subventionen.pdf](http://www.fifo-koeln.org/images/stories/fifo-berichte_nr_17_subventionen.pdf)

<sup>3</sup> UBA 2016, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-2016>