

WISO

Oktober 2011

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik



Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen



Arbeitskreis
Nachhaltige Strukturpolitik



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen

Holger Bär
Klaus Jacob
Eike Meyer
Kai Schlegelmilch

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildungs- und Tabellenverzeichnis | 4 |
| Einleitung | 5 |
| 1. Umweltschädliche Subventionen: Stand der Forschung und der politischen Debatte | 7 |
| 1.1 Subventionsbegriffe | 7 |
| 1.2 Umweltschädliche Subventionen nach Wirtschaftsbereichen | 8 |
| 1.3 Kosten-Nutzen-Analyse ausgewählter Subventionstatbestände | 10 |
| 1.3.1 Energie- und Mehrwertsteuerbefreiung des Luftverkehrs | 10 |
| 1.3.2 Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen | 13 |
| 1.3.3 Entfernungspauschale | 15 |
| 1.3.4 Energie- und Stromsteuervergünstigungen und -befreiungen | 16 |
| 1.3.5 Ermäßigter Dieselsteuersatz | 20 |
| 1.3.6 Agrarsubventionen der EU und Steuervergünstigungen des Bundes | 23 |
| 1.4 Zwischenfazit | 25 |
| 2. Politische Prozesse zur Gestaltung strukturellen Wandels | 27 |
| 2.1 Abbau der Agrarsubventionen in Neuseeland | 27 |
| 2.1.1 Ausgangsbedingungen und Kontext | 27 |
| 2.1.2 Maßnahmen der Regierung | 28 |
| 2.1.3 Bedeutender Faktor: Politischer Konsens | 28 |
| 2.1.4 Ergebnisse der Reform | 28 |
| 2.1.5 Erkenntnisse für den Subventionsabbau in Deutschland | 29 |
| 2.2 Umgestaltung der Entfernungspauschalen für Berufspendler in den Niederlanden | 29 |
| 2.2.1 Ausgangsbedingungen und Kontext | 29 |
| 2.2.2 Maßnahmen: Umgestaltung der Pendlervergünstigungen im Jahr 2002 | 30 |
| 2.2.3 Erkenntnisse für den Subventionsabbau | 30 |
| 2.3 Transitionsmanagement im Energiesektor der Niederlande | 31 |
| 2.3.1 Ausgangsbedingungen und Kontext | 31 |
| 2.3.2 Institutionalisierte Beteiligung von wirtschaftlichen Interessen in den Transitionsplattformen | 31 |
| 2.3.3 Potenziale und mögliche Probleme | 32 |
| 2.3.4 Erkenntnisse für den Subventionsabbau | 32 |

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

| | |
|---|----|
| 2.4 Umweltmediation – Alternative Konfliktlösungsmechanismen | 33 |
| 2.4.1 Ausgangsbedingungen und Kontext des Beispiels Neuss | 33 |
| 2.4.2 Bedingungen und Restriktionen von Mediationsverfahren | 33 |
| 2.4.3 Mögliche Anwendung in der Atompolitik | 34 |
| 2.4.4 Erkenntnisse für den Subventionsabbau | 34 |
| 2.5 Steinkohlesubventionen in Deutschland | 34 |
| 2.5.1 Ausgangsbedingungen und Kontext | 34 |
| 2.5.2 Internationale Einflussfaktoren | 35 |
| 2.5.3 Verteidigungsargumente und -koalitionen | 35 |
| 2.5.4 Erkenntnisse für den Subventionsabbau | 36 |
| 2.6 Fazit | 36 |
| 3. Europäische und internationale Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten | 37 |
| 3.1 Europäische Union | 37 |
| 3.1.1 Politikziel Abbau umweltschädlicher Subventionen auf EU-Ebene | 37 |
| 3.1.2 Europa-2020-Strategie | 38 |
| 3.1.3 EU-Beihilfenrecht | 39 |
| 3.1.4 Steuerharmonisierung | 39 |
| 3.1.5 Grenzausgleich | 40 |
| 3.2 OECD | 40 |
| 3.3 World Trade Organization | 42 |
| 3.3.1 Entwicklung der Grundlagen der heutigen Subventionsbetrachtung | 42 |
| 3.3.2 Agreement on Subsidies and Countervailing Measures | 42 |
| 3.3.3 Agreement on Agriculture | 43 |
| 3.3.4 General Agreement on Trade in Services | 44 |
| 3.4 G20 | 44 |
| 3.5 Fazit | 44 |
| 4. Schlussfolgerungen für den politischen Diskurs | 46 |
| Literaturverzeichnis | 49 |
| Die Autoren | 55 |

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

| | | |
|--------------|---|----|
| Abbildung 1: | Verteilung umweltschädlicher Subventionen nach Wirtschaftsbereichen | 9 |
| Abbildung 2: | Handelsintensität für ausgesuchte deutsche Branchen | 18 |
| Abbildung 3: | Handelsintensität und Bruttowertschöpfung für deutsche Branchen | 19 |
| Abbildung 4: | Mineralölsteuersätze für Diesel und Benzin in Deutschland 1950-2011 | 21 |
| Abbildung 5: | Jährliche Neuzulassungen von Pkw in Deutschland 1993-2009 | 22 |
| | | |
| Tabelle 1: | Subventionsbegriffe | 7 |
| Tabelle 2: | Überblick über Subventionen und betroffene Wirtschaftssektoren | 11 |

Einleitung

Der Abbau umweltschädlicher Subventionen bestimmter Industriezweige oder Verhaltensweisen stellt für die ökologische Modernisierung der Wirtschaft einen wichtigen Bestandteil dar. Traditionelle Wirtschaftspolitik zielt häufig darauf ab, Energie, Rohstoffe, Flächen und Infrastrukturen möglichst billig anzubieten, um wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Eine solche Politik ignoriert jedoch nicht nur die negativen Umwelteffekte, die sich aus dem ressourcenintensiven Wirtschaften ergeben. Sie verschenkt auch Innovationspotenziale in den neuen „grünen“ Märkten. Branchen und Unternehmen, die von Subventionen für ein ressourcenintensives Wirtschaften profitieren, wehren sich gegen deren Abbau mit dem Argument, dass Arbeitsplätze gefährdet würden. Ein einseitiger Subventionsabbau würde Wettbewerbsnachteile gegenüber solchen Ländern bedeuten, in denen Subventionen fortbestehen. Langfristig zeigen aber viele Beispiele, dass Nachteile eher durch Schwächen im Innovationswettbewerb entstehen. Die weltweiten Wachstumsraten für Technologien im Bereich erneuerbarer Energien, nachhaltiger Mobilität, Recycling, ressourcensparender Produkte usw. sind trotz Krisen in anderen Sektoren zweistellig (BMU 2010, u. a.). Es ist ein intensiver Wettbewerb zwischen den Industrieländern um diese Märkte im Gange. Auch Schwellenländer drängen machtvoll in diesen Bereich. Gerade der Fortbestand von Subventionen verzögert aber den Strukturwandel und somit das Innovationsgeschehen hin zu einer wettbewerbsfähigen, ökologisch und sozial nachhaltigen Wirtschaft. Nicht nur aus haushalts- und umwelt-, sondern auch aus innovationspolitischer Perspektive sind strukturkonservierende Subventionen also problematisch. Sie tragen dazu bei, dass Arbeitskräfte in unproduktiven und nicht zukunftsfähigen Beschäftigungen

verbleiben und neuen, innovativen Sektoren nicht zur Verfügung stehen. Es fehlen die Anreize, in neue energie- und ressourcenschonende Technologien zu investieren, diese auf den Markt zu bringen und die Rolle des Innovationsführers zu übernehmen. Da diese Technologien politik- und regulierungsgetrieben sind, ist ein Wettbewerb um die Märkte zugleich ein Regulierungswettbewerb um die anspruchsvollsten und innovationsfreundlichsten Politiken. Das schließt die Politiken zum Subventionsabbau mit ein: Länder, denen es früher als anderen gelingt, ihre Industriestruktur umweltverträglich zu gestalten, indem umweltschädliche Subventionen abgebaut werden, haben Wettbewerbsvorteile auf diesen Märkten. Viele Fälle zeigen zudem, dass mit der Fortführung umweltschädlicher Subventionen nicht nur langfristige Nachteile verbunden sind, sondern dass die kurzfristig möglichen negativen Folgen ihres Abbaus (bspw. Arbeitsplatzverluste) oft durch die Einsparungen im Subventionsvolumen kompensiert werden können, da die frei werdenden Mittel für die aktive Gestaltung des Transformationsprozesses und Strukturwandels eingesetzt werden können.

Politisch hoch umstritten, verspricht der Abbau von Subventionen langfristig und gesamtwirtschaftlich durchaus positive Folgen für Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze. Dazu möchte die vorliegende Studie ihren Beitrag leisten, indem sie:

- (1) konkrete Ansatzpunkte für einen Abbau umweltschädlicher Subventionen aufzeigt;
- (2) Vorschläge zur Ausgestaltung des politisch notwendigen Prozesses entwickelt, die zur Ausschöpfung der Vorteile eines Subventionsabbaus beitragen und zugleich Akzeptanz für solche Maßnahmen schaffen.

Im Unterschied zu anderen Studien und weitverbreiteten Ansichten, die einer politisch oft als opportun angesehenen Rasenmäher-Methode den Vorzug geben, wird hier eine differenzierte Sicht auf Subventionen vorgeschlagen. Technologien, die zu einer Umweltentlastung beitragen, haben häufig noch nicht denselben Entwicklungsstand wie die existierenden konkurrierenden umweltintensiven Technologien. Sie benötigen andere Infrastrukturen oder sind teurer, weil sie Umweltkosten nicht externalisieren. Solarstrom beispielsweise ist immer noch teurer als der aus Braunkohle gewonnene Strom, weil darin Umweltkosten nicht berücksichtigt werden. Elektroautos sind gegenüber Benzin- oder Dieselaautos im Nachteil usw. Grüne Technologien brauchen eine – degressiv angelegte – Förderung, um Lern- und Skaleneffekte zu erzielen. Die dafür notwendigen Anstrengungen in Forschung und Entwicklung oder für Infrastrukturen (zum Beispiel das neue Stromnetz) können nicht von einzelnen Unternehmen getragen werden. Gleiche Spielregeln muss es aber auch für die Nutzung von natürlichen Ressourcen geben. Daher sind Subventionen, die darauf zielen, Umweltkosten zu subventionieren, doppelt schädlich: Sie fördern nicht nur den Umweltverbrauch, sondern wirken auch strukturkonservierend und behindern den Wettbewerb zwischen alten ressourcenintensiven und den neuen grünen Technologien.

Daher untersuchen wir in dieser Studie zum einen, welche Subventionstatbestände aus der Perspektive einer ökologischen Modernisierungsstrategie besondere Aufmerksamkeit verdienen. Zum anderen fragen wir, wie zwischen kurzfristigen Partikularinteressen und langfristigen allgemeinen Interessen vermittelt werden kann. Wir analysieren politische Prozesse, die dazu genutzt werden können, einen Subventionsabbau zu initiieren und zu begleiten. Abschließend betrachten wir europäische und internationale Politikprozesse, die sich anbieten, um ein koordiniertes Vorgehen beim Subventionsabbau zu ermöglichen.

Zunächst erarbeiten wir in Kapitel 1 eine Definition umweltschädlicher Subventionen und geben einen Überblick über die bedeutendsten Tatbestände in Deutschland. Wir analysieren dabei maßgebliche Argumentationslinien und politische Handlungschancen. Im folgenden Kapitel 2 untersuchen wir dann politische Prozesse, die in anderen Ländern oder speziellen Zusammenhängen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen genutzt wurden. In Kapitel 3 werden internationale Rahmenbedingungen und Handlungschancen für einen forcierten Subventionsabbau betrachtet. Die Studie wird mit Schlussfolgerungen für die politische Diskussion in Deutschland abgeschlossen.

1. Umweltschädliche Subventionen: Stand der Forschung und der politischen Debatte

1.1 Subventionsbegriffe

Die Diskussion um den Abbau umweltschädlicher Subventionen wird generell dadurch verkompliziert, dass weder in der Praxis noch in der wissenschaftlichen Literatur ein eindeutiger und allgemeingültiger Subventionsbegriff existiert. Für diese Studie ist daher zu erläutern, welcher Subventionsbegriff zugrunde gelegt wird. Zu den Charakteristika von Subventionen gehören im Allgemeinen vier Punkte: Es handelt sich (1) um Begünstigungen durch staatliche Regelungen, von denen (2) nur eine Teilmenge gesellschaftlicher Akteure profitiert, für die (3) keine unmittelbare Gegenleistung gefordert wird, deren Erhalt aber durchaus (4) an bestimmte Verhaltensweisen gebunden ist (Rave 2005:16).

Die verschiedenen Subventionsbegriffe unterscheiden sich über diese grundsätzlichen Merk-

male hinaus vor allem noch hinsichtlich (1) der berücksichtigten Formen der Begünstigung und (2) des berücksichtigten Kreises der Begünstigten. Im Hinblick auf den ersten Aspekt lassen sich folgende Formen der Begünstigung unterscheiden (vgl. Tabelle 1):

- Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, von denen die Empfänger direkt profitieren und die für den Staat eine unmittelbare Budgetwirkung haben. Diese Formen der Begünstigung lassen sich als Subventionen im engeren Sinne betrachten.
- Die Nichtinternalisierung von externen Kosten durch den Verzicht auf Besteuerung umweltschädlichen Verhaltens. Eine Subventionierung ergibt sich hier aus Preis- und Markt Vorteilen für Technologien oder Aktivitäten, die Umweltkosten externalisieren können, gegenüber solchen, bei denen dies nicht erfolgt – sei

Tabelle 1:

Subventionsbegriffe

| Subventionen im engeren Sinne | | Erweiterter Subventionsbegriff | |
|--|--|--|--|
| Subventionen mit Budgetwirkung | | Subventionen ohne Budgetwirkung | |
| Ausgabenseite: Finanzhilfen | Einnahmenseite: Steuervergünstigungen | Nicht internalisierte externe Kosten des Energieverbrauchs | Regelungen mit Subventionscharakter |
| Reale Transaktionen (Bar, Beschaffungs- und Verbilligungssubventionen) | | | Durch staatliche Regelungen, die den Wettbewerb beeinträchtigen, entstehen den Begünstigten Vorteile |
| Zinsvergünstigungen | | | |
| Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen, Beteiligungen | | | |

Quelle: Meyer 2006.

es durch umweltpolitische Regulierung oder durch die Eigenschaften von Technologien. Auch diese Form der Subventionierung ist aufgrund des Verzichts auf Besteuerung für den Staat unmittelbar budgetwirksam.

- Andere den Wettbewerb beeinträchtigende staatliche Regelungen, die nicht unmittelbar budgetwirksam sind, aus denen sich für die Betroffenen aber finanzielle Vorteile ergeben.

Im Hinblick auf den zweiten Aspekt unterscheiden sich Subventionsbegriffe zusätzlich dahingehend, ob nur Begünstigungen von klar definierten Empfängern (in der Regel Unternehmen) einbezogen werden (wie z. B. bei der Förderung von Unternehmen im Steinkohlebergbau), oder ob auch Regelungen als Subventionen betrachtet werden, die für eine allgemeine Empfängergruppe gelten und ein bestimmtes Verhalten gegenüber einer anderen Verhaltensweise begünstigen (wie z. B. die Förderung von Mobilität bei der Arbeitsplatzwahl durch die Entfernungspauschale, die allen Arbeitnehmern zusteht).

Die Bundesregierung beispielsweise stützt sich in ihrem zweijährlichen Subventionsbericht auf einen engen Subventionsbegriff, der Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen nur für definierte Empfänger berücksichtigt. In ihrem Bericht sind daher die umweltschädlichen Steinkohlesubventionen aufgeführt, andere Regelungen wie das Dienst- und Firmenwagenprivileg, die Entfernungspauschale und die niedrigere Besteuerung von Dieselkraftstoff allerdings nicht (BMF 2010). Ein weiter gefasstes Subventionsverständnis wird z. B. vom Umweltbundesamt (UBA) zugrunde gelegt. In dessen Bericht zu umweltschädlichen Subventionen werden auch Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für allgemeine Empfänger und teilweise auch die Nichtinternalisierung von Umweltkosten berücksichtigt (Burger et al. 2010). Ein noch breiterer Subventionsbegriff, in dem sowohl die Nichtinternalisierung von Umweltkosten als auch nicht budgetwirksame staatliche Regelungen mit Subventionscharakter berücksichtigt werden, liegt z. B. den Studien des FÖS zur staatlichen Förderung der Atom- und Kohlekraft sowie der erneuerbaren Energien zugrunde (Meyer et al. 2010; Meyer/Küchler 2010; Küchler/Meyer 2011). Die vorliegende Kurzstudie, die einen Überblick über umweltschädliche Subventionen

in Deutschland geben und mögliche Handlungsoptionen aufzeigen soll, wird sich am Subventionsbegriff des UBA orientieren. Es werden also weitgehend Subventionen im engeren Sinne betrachtet, dabei aber auch solche einbezogen, die einer allgemeinen Empfängergruppe gewährt werden und darüber hinaus nur in einzelnen Fällen die Nichtinternalisierung von Umweltkosten berücksichtigen.

Die folgenden Ausführungen sollen zunächst einen kurzen Überblick über das Volumen umweltschädlicher Subventionen in Deutschland geben und die Bereiche, in denen sie gewährt werden, aufzeigen. Für sechs ausgewählte Subventionstatbestände erfolgt im Anschluss eine eingehende Analyse und im Ergebnis eine politische Kosten-Nutzen-Analyse, bei der insbesondere die folgenden Kriterien Berücksichtigung finden:

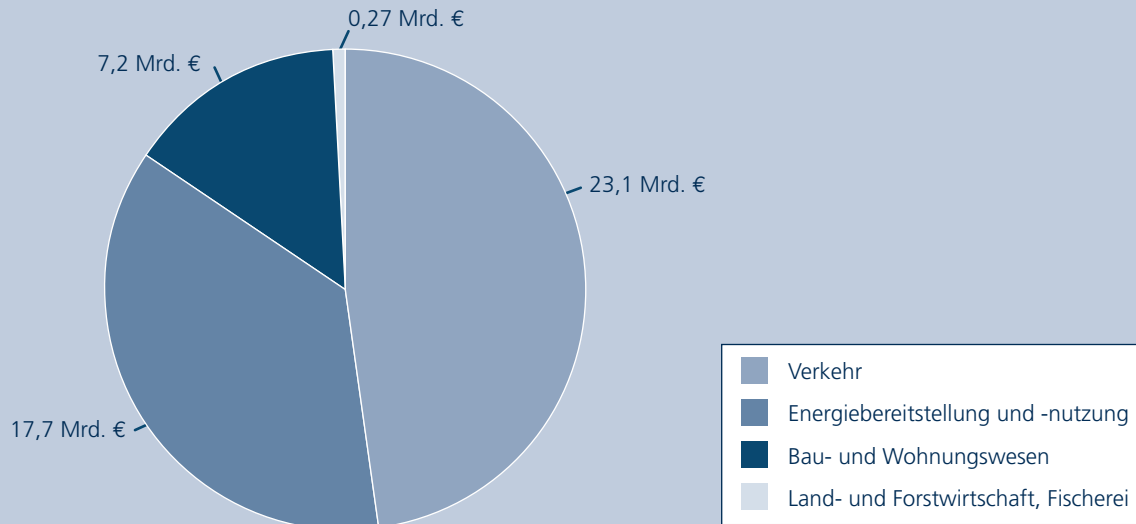
- die fiskalische Belastung durch die Subventionierung;
- externe Effekte, deren Kosten von der Allgemeinheit getragen werden;
- soziale Auswirkungen der Subventionen (insbesondere Arbeitsplatzeffekte).

Der Abbau umweltschädlicher Subventionen muss angesichts der drängenden Klimakrise und zunehmender Ressourcenknappheit mit hoher Priorität vorangetrieben werden. Dringender noch als bei anderen staatlichen Förderungen muss bei umweltschädlichen Subventionen kritisch geprüft werden, ob ihre politische Zielsetzung treffsicher erreicht wird. Gleichzeitig darf natürlich beim Abbau umweltschädlicher Subventionen die soziale Dimension nicht außer Acht gelassen werden. Vor allem sie wird daher neben der ökologischen Dimension gezielt in den Vordergrund der Folgenabschätzung gerückt.

1.2 Umweltschädliche Subventionen nach Wirtschaftsbereichen

Den umfangreichsten Überblick über umweltschädliche Subventionen in Deutschland liefert das UBA in einer 2010 zum Thema veröffentlichten Studie (Burger et al. 2010). Danach kommen umweltschädliche Subventionen vor allem in vier Wirtschaftsbereichen vor: Energiebereitstellung und -nutzung, Verkehr, Bau- und Woh-

Abbildung 1:

Verteilung umweltschädlicher Subventionen nach Wirtschaftsbereichen

Quelle: eigene Abbildung; Burger et al 2010.

nungswesen sowie in der Landwirtschaft. Diese Bereiche tragen in besonderem Maße zu Emissionen von Treibhausgasen und anderen Schadstoffen sowie zum Flächenverbrauch bei. Abbildung 1 gibt einen Überblick über das Volumen der umweltschädlichen Subventionen im Jahr 2008 in den einzelnen Bereichen nach Berechnungen des UBA¹.

Der überwiegende Anteil der umweltschädlichen Subventionen in Deutschland fließt in den Verkehrsbereich, insbesondere in den Straßen- und Luftverkehr (23,1 Milliarden Euro). Negative Umweltwirkungen ergeben sich hier vor allem durch die Klimawirkungen der verursachten CO₂-Emissionen, durch Lärmbelastung, Schadstoffbelastung von Luft und Böden und das Zerschneiden von Landschaften im Straßenbau. Umweltschädliche Subventionstatbestände bestehen in Form von Steuervergünstigungen für den Luft-

und Binnenschifffahrtsverkehr, durch die pauschale Besteuerung von Dienst- und Firmenwagen, die Entfernungspauschale und den ermäßigten Dieselsteuersatz.

Der zweite große Bereich, in dem der Staat durch Subventionen umweltschädliches Verhalten fördert, ist die Energiebereitstellung und -nutzung (17,7 Milliarden Euro). Auch hier ergeben sich negative Umwelteffekte vor allem aufgrund der Klimawirkungen und der Schadstoffbelastung von Luft und Böden. Verursacht werden sie durch die bei der Verbrennung fossiler Energieträger entstehenden Emissionen. Vor allem die Förderung der Stein- und Braunkohle, die Ausnahmen und Vergünstigungen der Industrie bei der Energiebesteuerung sowie die kostenfreie Zuteilung von Emissionshandelszertifikaten stellen umweltschädliche Subventionstatbestände im Energiebereich dar.

1 Diese Übersicht basiert auf einer Untersuchung des UBA für 2008 (Burger et al. 2010), der umfassendsten Betrachtung umweltschädlicher Subventionen hinsichtlich der einbezogenen Wirtschaftsbereiche. Für einzelne der nachfolgend eingehender betrachteten Subventionstatbestände gibt es detaillierte Untersuchungen, die aufgrund von neueren Zahlen oder anderen Berechnungsmethoden unter Umständen auf andere Subventionssummen kommen. Um Vergleichbarkeit, Aktualität und Genauigkeit angemessen zu gewährleisten, werden für die Überblicksdarstellungen stets die Zahlen des UBA, für die detaillierte Diskussion der einzelnen Subventionen jedoch teilweise andere Zahlen verwendet.

In kleinerem Umfang werden Subventionen mit negativen Umweltauswirkungen schließlich in den Bereichen Bau- und Wohnungswesen (7,2 Milliarden Euro) und Landwirtschaft (0,27 Milliarden Euro) getätigt. Im Bau- und Wohnungswesen ergeben sie sich in erster Linie durch den dadurch begünstigten Flächenverbrauch. Bausparförderung und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus gewähren heute noch umweltschädliche Subventionen im Umfang von 1 Milliarde Euro. Die Eigenheimzulage wurde 2006 zwar abgeschafft und läuft seitdem aus, 2008 schlug sie allerdings noch mit 6,2 Milliarden Euro zu Buche. Die Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kfz-Steuer und die steuerlichen Ermäßigungen für Agrardiesel führen im Bereich der Landwirtschaft zu umweltschädlichen Effekten. Auch die Subventionen der „ersten Säule“ EU-Agrarpolitik haben indirekt negative ökologische Folgen. Diese werden zusammen mit den potenziell umweltfreundlichen Subventionen der EU, der Bundesregierung und der Länder, kurz dargestellt (vgl. Abschnitt 1.3.6).

Im folgenden Abschnitt werden einzelne Subventionstatbestände eingehender betrachtet. Ausgewählt wurden die Subventionen aufgrund ihrer Relevanz und „Reformreife“. Die ausgewählten sechs Subventionstatbestände fallen also einerseits durch ihre fiskalische Bedeutung und umweltschädlichen Auswirkungen besonders ins Gewicht. Andererseits haben relevante politische Akteure sie bereits als reformbedürftig wahrgenommen oder sogar schon auf ihre politische Agenda gesetzt. Diese sind: (1) die Steuerausnahmen für den Luftverkehr, (2) die pauschale Besteuerung von Dienst- und Firmenwagen, (3) die Entfernungspauschale, (4) Energiesteuerausnahmen für das produzierende Gewerbe, (5) der ermäßigte Dieselsteuersatz und (6) die Subventionen im Bereich der Landwirtschaft.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die untersuchten Subventionen hinsichtlich ihres Umfangs, der wirtschaftlichen Sektoren bzw. Branchen, die von ihnen profitieren, des Anteils dieser Branchen an der Gesamtbeschäftigung, der Bruttowertschöpfung (soweit verfügbar) und des Grades der direkten Betroffenheit von Subventionen. Hierbei darf jedoch nicht die fälschliche

Schlussfolgerung gezogen werden, dass ein möglicherweise vollständiger Abbau der Subventionen zu einem ebensolchen Abbau der Beschäftigung führt. Denn letztlich sind Subventionen ein, wenn auch wichtiger, aber eben bei Weitem nicht der einzige Faktor.

1.3 Kosten-Nutzen-Analyse ausgewählter Subventionstatbestände

1.3.1 Energie- und Mehrwertsteuerbefreiung des Luftverkehrs

Der Luftverkehr wird durch die Energiesteuerbefreiung des Kerosins und die Mehrwertsteuerbefreiung gewerblicher, grenzüberschreitender Flüge subventioniert. Grundsätzlich wäre Kerosin nach dem im Energiesteuergesetz dafür vorgesehenen Satz in Höhe von 65,45 ct/l zu besteuern. Durch die Steuerbefreiung entgingen dem Staat in 2008 7,23 Milliarden Euro. Die Mehrwertsteuerbefreiung für grenzüberschreitende Flüge (die übrigens nicht für entsprechende Bus- oder Bahnreisen gilt) führte 2008 zu Mindereinnahmen von ca. 4,24 Milliarden Euro (Burger et al. 2010). In 2002 wurde von der damaligen rot-grünen Bundesregierung eine Aufhebung der Mehrwertsteuerbefreiung beschlossen und ein entsprechender Gesetzesentwurf vorbereitet. Er wurde jedoch nie in den Bundestag eingebracht. Die rot-grüne Regierung entschied sich stattdessen, das Thema auf europäischer Ebene zu verfolgen. Die EU-Kommission kam der Bitte des damaligen Bundesfinanzministers Eichel zunächst nach und erarbeitete einen Entwurf für eine Richtlinienänderung. Bereits in der ersten Konsultation wurde jedoch deutlich, dass die notwendige Einstimmigkeit im Europäischen Rat nicht herzustellen sein würde, sodass der Entwurf nie formell angenommen wurde. 2010 wurden die Steuervergünstigungen für den Luftverkehr dann zumindest zu einem geringen Teil durch die im Rahmen des Sparpakets der schwarz-gelben Bundesregierung eingeführte Luftverkehrsteuer abgebaut. Um die Steuervorteile auszugleichen und ökologische Anreize zu setzen, wird seit dem 1. Januar 2011 auf Abflüge von deutschen Flug-

Tabelle 2:

Überblick über Subventionen und betroffene Wirtschaftssektoren

| | Volumen | Betroffene Wirtschaftssektoren | Grad der Betroffenheit | Anteil an Gesamtbeschäftigung (2008) ¹⁾ | Anteil an Bruttowertschöpfung (2008) ¹⁾ |
|--|---|----------------------------------|---|--|--|
| Steuerausnahmen im Luftverkehr | 10,6 Mrd. € (2011) ²⁾ | Luftfahrt | Direkt: Die Subvention kommt unmittelbar dem Luftverkehr zugute. Durch vergünstigte Ticketpreise wird die Nachfrage nach Flugreisen gestützt. | 0,2 % | 0,3 % |
| Dienstwagenbesteuerung | 9 Mrd. € (2008) ²⁾ | Fahrzeugbau | Indirekt: Die Subvention kommt Firmenwagenhaltern und privaten Nutzern zugute. Es wird nicht direkt die Nachfrage nach Fahrzeugen gestützt. Stattdessen wird die Nachfrage zugunsten teurer, größerer und klimaschädlicher Modelle verzerrt und Anreize für stärkere Nutzung geschaffen. | 3,5 % | 2,4 % |
| Entfernungspauschale | 4,3 Mrd. € (2008) ³⁾ | Fahrzeugbau | Indirekt: Die Subvention kommt allen Pendlern zugute und stützt nicht direkt die Nachfrage nach Fahrzeugen. Durch die vergünstigten Pendelkosten werden aber Anreize für stärkere Nutzung geschaffen. | 3,5 % | 2,4 % |
| Energiesteuerausnahmen für produzierendes Gewerbe | 4,5 Mrd. € (2011) ²⁾ | Produzierendes Gewerbe insgesamt | Direkt: Die Subventionen kommen (in unterschiedlichem Ausmaß) direkt den betroffenen Unternehmen zugute und senken ihre Energiekosten. | 29,6 % | 25,4 % |
| Ermäßigter Dieselseuersatz | 6,6 Mrd. € (2008) ³⁾ | Fahrzeugbau | Indirekt: Die Subvention kommt privaten Haltern von Diesel-Pkw zugute. Die Nachfrage nach Fahrzeugen insgesamt wird nicht gestützt. Stattdessen wird die Nachfrage zugunsten von Diesel-Pkw verzerrt. | 3,5 % | 2,4 % |
| Subventionen in der Landwirtschaft | Deutschland: 0,27 Mrd. € (2010) ²⁾ | Landwirtschaft | Direkt: Die Subventionen kommen unmittelbar den landwirtschaftlichen Betrieben zugute. | 0,9 % | 2,1 % |
| | EU: 5,7 Mrd. €* (2010) ⁵⁾ | Landwirtschaft | Direkt: Die Subventionen werden als direkte Hilfen an Betriebe gezahlt. | | |
| Summe der hier aufgeführten Sektoren⁵⁾ | 40,97 Mrd. € | | | | |

* Die Angabe bezieht sich auf die Direktzahlungen an deutsche Bauern im Rahmen der ersten Säule der europäischen Agrarpolitik.

Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage: 1) Statistisches Bundesamt; 2) Burger et al. 2010; 3) eigene Berechnung (s. u. Kapitel 2.3.); 4) Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft 2010; 5) zeitlich unterschiedliche Bezüge.

hären eine nach Entfernung gestaffelte Steuer von 8,25 oder 45 Euro auf jedes Flugticket erheben. Das Bundesfinanzministerium rechnet aufgrund der neuen Steuer mit Einnahmen von 0,9 Milliarden Euro pro Jahr (BMF 2011). Damit würde sich das Volumen der Subventionen im Luftverkehr um weniger als zehn Prozent auf gleichwohl noch 10,6 Milliarden Euro reduzieren.

Die negativen Umweltwirkungen des Luftverkehrs gelten im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern als besonders hoch. Experten des International Panel on Climate Change gehen davon aus, dass der Anteil des Flugverkehrs an der vom Menschen verursachten globalen Erwärmung etwa 4,9 Prozent ausmacht (Lee et al. 2009). Die gesamten externen Kosten des Flugverkehrs in der EU-17 wurden 2004 auf bis zu 91 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt. Mit bis zu 80 Milliarden Euro geht dabei der größte Teil auf Klimawirkungen zurück. Weitere Ursachen für externe Kosten sind Lärm, ungedeckte Unfallkosten und Naturschäden. Zum Vergleich: Beim Bahnverkehr betragen die externen Kosten aufgrund der Klimawirkungen im gleichen Zeitraum nur bis zu 2,8 Milliarden Euro. Während im Flugverkehr ein Passagier externe Kosten durch Klimawirkungen von ca. 46,20 Euro pro geflogenen 1.000 km verursacht, betragen sie für 1.000 km mit der Bahn nur 6,20 Euro. Beim Frachtverkehr ist dieser Unterschied noch drastischer: 235,20 Euro pro Tonne und 1.000 Km im Luftverkehr gegenüber 3,20 Euro im Schienenverkehr (Schreyer et al. 2004). Für Deutschland ist nach Berechnungen des FÖS von externen Kosten durch den Luftverkehr von insgesamt 6,11 Milliarden Euro in 2008 auszugehen (Ludewig et al. 2010).

Aus umwelt- und fiskalpolitischer Perspektive ist daher die Aufhebung der Energiesteuerbefreiung für Kerosin sowie der Mehrwertsteuerbefreiung unverändert wünschenswert. Gleichzeitig ist jedoch davon auszugehen, dass sich dies politisch kurz- bis mittelfristig nicht durchsetzen lassen wird. Das UBA sieht die Schwierigkeiten im EU-Recht: Lange galt EU-weit ein Verbot der Kerosinbesteuerung. Erst die EU-Energiesteuerrichtlinie von 2003 erlaubt die Kerosinbesteuerung für Inlandsflüge sowie zwischen Mitgliedsstaaten, falls dafür bilaterale Abkommen vorliegen.

Grundsätzlich wäre eine EU-weite Kerosinsteuer also möglich. Ihre Einführung wäre allerdings an eine einstimmige Entscheidung der Mitgliedsstaaten gebunden und nur sehr schwer durchsetzbar (Burger et al. 2010). Einen möglichen Ansatzpunkt dafür bietet jedoch die anstehende Revision der europäischen Energiesteuerrichtlinie, für die die Europäische Kommission im April 2011 einen Entwurf vorgelegt hat (Europäische Kommission 2011a).

Eine Luftverkehrsteuer, wie sie von der Bundesregierung jetzt eingeführt wurde, ist als zweitbeste Lösung durchaus ein geeigneter Ansatz. Um das große Volumen der Subventionen im Luftverkehr weiter abzubauen, müsste sie jedoch ambitionierter ausgestaltet werden und stärkere ökologische Anreize setzen. Durch eine Staffelung nicht nur nach Entfernung, sondern darüber hinaus auch durch höhere Steuersätze für z.B. Tickets in der Business- und First Class könnten die steuerlichen Vorteile des Luftverkehrs um zusätzlich etwa 0,5 Milliarden Euro abgebaut werden (Ludewig et al. 2011). Das wäre nicht nur sozial gerechter, sondern auch ökologisch geboten: Da diese Passagiere pro Person mehr Platz im Flugzeug in Anspruch nehmen, ist ihr Anteil an den Emissionen des Fluges entsprechend höher. Zudem sollte die Einbeziehung von Frachtverkehr und Transferpassagieren geprüft werden, die bislang nicht von der Luftverkehrsteuer betroffen sind.

Die Verteilungswirkung der Luftverkehrsteuer ist progressiv, da Personen mit mittlerem und vor allem hohem Einkommen das Flugzeug weit überproportional nutzen. Dies wird erst recht in einer globalen Betrachtung deutlich: Schätzungen gehen davon aus, dass 95 Prozent der Weltbevölkerung noch überhaupt nicht geflogen sind (Sachs 2002). Geflogen wird fast nur von der Mittelklasse an aufwärts. Selbst in Deutschland hat ca. die Hälfte der Bevölkerung noch nie ein Flugzeug benutzt. Von den Folgen des Flugverkehrs wie Lärm und Klimawandel sind dagegen vor allem einkommensschwache Bevölkerungsgruppen betroffen.

Von Seiten der betroffenen Industrie wird gegen die Luftverkehrsteuer das Argument vorgebracht, dass sie zu einer Verzerrung des Wettbe-

werbs und einem Verlust von Arbeitsplätzen führe. Eine Wettbewerbsverzerrung besteht bislang allerdings vor allem durch die fortbestehenden Steuerausnahmen zuungunsten des Bus- und Bahnverkehrs. Ein relativer, erst recht ein absoluter Rückgang der Fluggastzahlen wäre durchaus Ausdruck der erfolgreichen ökologischen Lenkungswirkung der neuen Steuer und daher politisch gewollt. Belastbare Zahlen zu Nettobeschäftigungseffekten eines Subventionsabbaus des Luftverkehrs aufgrund von Modellrechnungen oder statistischen Erhebungen sind nicht verfügbar. Allerdings ist davon auszugehen, dass ein etwaiger Beschäftigungsrückgang im Luftverkehr durch zusätzliche Arbeitsplätze im Bahn- und Busreiseverkehr zumindest ausgeglichen würde. Erste Erhebungen nach Einführung der Luftverkehrsteuer in Deutschland kommen zu dem Ergebnis, dass sich diese Steuer nicht nachteilig auf die Fluggastzahlen ausgewirkt hat. Im Gegenteil hat sich in der ersten Jahreshälfte 2011 der Gesamtmarkt in Deutschland um weitere acht Prozent im Vorjahresvergleich vergrößert. Und das, obwohl in einigen Segmenten auch Verlagerungseffekte berichtet werden. Die Passagierzahlen an kleineren Regionalflughäfen mit einem höheren Anteil an Flügen im Niedrigpreissegment haben sich im gleichen Zeitraum unterdurchschnittlich entwickelt und waren an einigen Flughäfen rückläufig (DB Research 2011).

1.3.2 Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen

Die aktuellen steuerlichen Regelungen der betrieblichen und privaten Nutzung von Firmenwagen begünstigen deren Bereitstellung bzw. Gebrauch sowohl aus Arbeitgeber- als auch aus Arbeitnehmersicht. Derzeit gelten in Deutschland folgende Regelungen:

Unternehmensperspektive: Absetzbarkeit von Anschaffungs- und Betriebskosten. Bei der betrieblichen Nutzung von Firmenwagen sind, anders als beim Privatkauf, alle Anschaffungs- und Be-

triebskosten steuerlich absetzbar. Der Kaufpreis kann über einen Zeitraum von i. d. R. sechs Jahren abgeschrieben werden. Zur Optimierung der Steuerersparnis lohnt sich für ein Unternehmen daher die regelmäßige Anschaffung eines Neuwagens, spätestens alle sechs Jahre. Gleichzeitig ist der steuerliche Vorteil bei der Anschaffung von teureren Fahrzeugen größer, sodass in der Tendenz eine steuerliche Subventionierung von Luxusgütern erfolgt. Da teurere Fahrzeuge meist mehr Kraftstoff verbrauchen und auch diese Kosten wieder steuerlich geltend gemacht werden können, schaffen die jetzigen Regelungen indirekte Anreize zum Kauf von besonders umweltschädlichen Fahrzeugen. Darüber hinaus sehen viele Arbeitgeber in der Bereitstellung von Firmenwagen eine Strategie zur Mitarbeiterentlohnung, bei der sie sozialversicherungspflichtige Gehaltserhöhungen umgehen und dadurch Abgaben sparen können. Die geltende Erfassung des geldwerten Vorteils durch einen Dienstwagen erfolgt über die sogenannte Ein-Prozent-Methode, nach der jeden Monat ein Prozent des Listenpreises zum steuer- und sozialabgabenpflichtigen Einkommen hinzugerechnet wird. Aufgrund dieser Regelung ist die Belastung für den Arbeitgeber niedriger, als wenn Sozialabgaben auf ein gleichwertiges monetäres Lohnerhöhungsäquivalent gezahlt werden müssten.

Nutzerperspektive: Versteuerung des geldwerten Vorteils. Auch aus Arbeitnehmersicht ist ein Dienstwagen sehr viel günstiger als ein privates Fahrzeug. Zwar muss der Wert des bereitgestellten Fahrzeugs als „geldwerter Vorteil“ (GWV) versteuert werden. Dieser ist allerdings deutlich geringer als der tatsächliche Nutzwert. Auf diese Weise entgehen dem Staat Steuereinnahmen von rund 1,9 Milliarden Euro pro Jahr (Diekmann et al. 2011)². Nutzer von Dienstwagen haben die Wahl zwischen einer pauschalen Ermittlung des GWV (Listenpreismethode) oder der Einzelabrechnung (Fahrtenbuchmethode). Bei hohem Privatanteil ist meist Ersteres vorteilhaft. Dabei errechnet sich der GWV pauschal aus einem Pro-

2 Unter der Annahme, dass der private Nutzungsanteil bei 60 Prozent liegt und annäherungsweise der tatsächliche Nutzwert versteuert wird.

zent des inländischen Neuwagenlistenpreises – unabhängig davon, ob Neu- oder Gebrauchtwagen gekauft wurden. So wird ein Anreiz geschaffen, auch tatsächlich immer einen Neuwagen zu erwerben. Der Listenpreis wird dann mit dem individuellen Grenzsteuersatz des Nutzers besteuert, unabhängig vom Umfang der privat gefahrenen Kilometer. Die sonstigen Kosten sind für den Dienstwagennutzer zweitrangig, da hierfür in der Regel das Unternehmen aufkommt. Mit hohen Einbußen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen wird eine klimaschädliche Lenkung dahingehend hervorgerufen, verbrauchsstarke Fahrzeuge möglichst viel zu fahren. Anreize für wenig gefahrene Kilometer, verbrauchsarme Pkw oder gar einen Gebrauchtwagen hat der Arbeitnehmer somit nicht – im Gegenteil ermöglicht ihm der Arbeitgeber sogar einen Wagen, den er sich privat vermutlich nicht hätte leisten können oder wollen.

Bei einem durchschnittlichen Grenzsteuersatz von 40 Prozent führt die derzeit bestehende volle Absetzbarkeit der Firmenwagen als Betriebsausgaben zu Steuermindereinnahmen von gut 9 Milliarden Euro (Görres/Meyer 2008). In dieser Größenordnung ist der Staat also an der Finanzierung von Firmenwagen beteiligt.

Die aktuellen Regelungen fördern dabei die Klimaschädlichkeit des Verkehrs und sind darüber hinaus sehr unsozial. Seit 2001 liegt der Anteil der gewerblichen Zulassungen insgesamt über dem der privaten. Im Jahr 2008 waren bereits rund 60 Prozent der Neuwagen auf gewerbliche Halter zugelassen, dieser Anteil sank zwar 2009 als Folge der Abwrackprämie auf 37 Prozent, stieg aber bereits 2010 wieder auf circa 58 Prozent.³ Von den insgesamt rund vier Millionen in Deutschland zugelassenen Firmenwagen wird über die Hälfte auch privat genutzt. Bei Fahrzeugen der oberen Mittel- und Oberklasse mit besonders hohem Verbrauch beträgt der Anteil gewerblicher Neuzulassungen teilweise sogar über 80 Prozent, während er in kleineren Wagenklassen stark unterdurchschnittlich ist. Zwar waren von den 2009 insgesamt zugelassenen

41,3 Millionen Pkw nur 4,2 Millionen Firmenwagen (Diekmann et al. 2011). Sie haben aber trotzdem einen entscheidenden Einfluss auf die Zusammensetzung des Fahrzeugbestands in Deutschland, weil der größte Teil nach wenigen Jahren weiterverkauft wird und so den Gebrauchtwagenmarkt dominiert. Da mit der Größe der Autos im Durchschnitt auch Verbrauch und CO₂-Emissionen ansteigen, ist davon auszugehen, dass die aktuellen Regelungen der Dienstwagenbesteuerung zu einem klimaschädlicheren Fahrzeugbestand in Deutschland führen, als das ohne diese Subvention der Fall wäre. Gleichzeitig übersteigt das durchschnittliche Einkommen von Dienstwagenbesitzern das von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne Dienstwagen um fast 40.000 Euro. Je höher Einkommen und Stellung im Unternehmen sind, desto wahrscheinlicher ist die Bereitstellung eines Dienstwagens zur privaten Nutzung. Dienstwagen werden also im Durchschnitt von Besserverdienenden gefahren (Diekmann et al. 2011: 38). Von der derzeitigen Regelung profitieren daher vor allem höhere Einkommensklassen, die Vergünstigungen wirken auf diese Weise regressiv.

Änderungen bei der Dienstwagenbesteuerung wurden in der vergangenen Zeit immer wieder auf die politische Agenda gebracht. Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, „die Angemessenheit der Besteuerung des geldwerten Vorteils aus der Privatnutzung betrieblicher Fahrzeuge (zu) überprüfen“. Auch von der SPD wurden ein Abbau und eine Ökologisierung der Subventionierung von Dienstwagen in der Debatte um das Sparpaket wiederholt gefordert (Handelsblatt 14. Juni 2010).

Um bei der Besteuerung von Dienstwagen bessere ökologische Anreize zu schaffen und sie sozial ausgeglichener zu gestalten, ist eine Besteuerung auf Grundlage von Treibstoffverbrauch und Emissionswerten der Firmenwagen anzustreben. Mehr soziale Gerechtigkeit könnte insbesondere über eine Begrenzung der Absetzbarkeit von luxus- und komfortbedingtem Mehraufwand erreicht werden. Eine Neuregelung könnte

3 Daten des Kraftfahrtbundesamtes.

zum einen an der betrieblichen Nutzung von Firmenwagen ansetzen. Über eine Bonus-/Malusregelung könnten Firmenwagen mit niedrigen Verbrauchswerten gefördert werden. Für Fahrzeuge in einem Zielkorridor von 130 bis 140 g CO₂/km könnten weiterhin alle Kosten voll absetzbar sein, für Fahrzeuge mit höheren Werten dagegen nur ein Teil der Anschaffungs- und Treibstoffkosten – und zwar umso weniger, je höher die CO₂-Emissionen sind. Zusätzlich sollte der geldwerte Vorteil bei privater Nutzung stärker auf der Klimabelastung und dem tatsächlichen Nutzen des Fahrzeugs basieren. Möglich wäre hier eine Differenzierung der Besteuerung des geldwerten Vorteils abhängig von den CO₂-Emissionen. Auch eine Kopplung an die private Fahrleistung käme infrage. Dadurch würden derzeitige Fehlanreize eingeschränkt, luxuriöse und klimaschädliche Fahrzeuge zu bevorzugen und private Fahrten beliebig auszudehnen. Erfahrungen aus Großbritannien zeigen bereits, dass eine umweltorientierte Besteuerung von Firmenwagen zeitnah Erfolge für den Klimaschutz erzielen kann. Die genannten Maßnahmen würden je nach Ausgestaltung bis zu 5,7 Millionen t CO₂-Emissionen einsparen und jährlich 4,6 Milliarden Euro an umweltschädlichen Subventionen abbauen (Diekmann et al. 2011).

1.3.3 Entfernungspauschale

Derzeit können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Aufwendungen für Arbeitswege mit 30 Cent je Kilometer einfacher Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort als Werbungskosten steuerlich absetzen. Diese international einmalige Regelung senkt also die Steuerlast von Arbeitnehmern, sobald sie den Werbungskosten-Pauschbetrag in Höhe von derzeit 920 Euro pro Jahr überschreiten. Eine 2007 eingeführte Beschränkung dieser Vergünstigung auf Strecken über 20 km nahm der Gesetzgeber zurück, nachdem ihre Verfassungswidrigkeit vom Bundesverfassungsgericht festgestellt wurde, und stellte die bis 2007 geltende Rechtslage wieder her. Die Mindereinnahmen aufgrund der Steuervergünstigung beliefen sich 2008 auf 4,3 Milliarden Euro (Burger et al. 2010).

Die negativen Umweltwirkungen durch die Entfernungspauschale ergeben sich aus den Anreizen für höheres Verkehrsaufkommen und stärkere Flächeninanspruchnahme durch Zersiedelung. Die ökologischen Nachteile werden vom UBA wie folgt zusammengefasst: Der Pkw-Verkehr wird bevorzugt, da das Angebot öffentlicher Verkehrsmittel besonders in Gegenden mit niedriger Siedlungsdichte oft eingeschränkt ist und für viele Pendler keine Alternative bietet. Der von der Pauschale verbilligte Verkehr widerspricht dem Klimaschutz und trägt zu Luftverschmutzung und Lärm bei. Die Flächeninanspruchnahme trägt zur Zersiedelung und dem Verlust von Biodiversität bei (Burger et al. 2010; Schlegelmilch et al. 2008). Das Gesamtvolumen der externen Kosten durch den Straßenverkehr wird auf 77 Milliarden Euro jährlich geschätzt. Diese setzen sich insbesondere aus ungedeckten Unfallkosten (41 Milliarden Euro), Kosten aufgrund des Klimawandels (10,7 Milliarden Euro), Lärmkosten (8,7 Milliarden Euro) und Kosten durch Luftverschmutzung (7,1 Milliarden Euro) zusammen. Noch nicht in dieser Summe enthalten sind die Staukosten, die noch einmal auf zusätzliche 75,6 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt werden. Ein Teil der externen Kosten des Straßenverkehrs wird bereits durch die Kfz-Steuer (8,7 Milliarden Euro/Jahr) und die Energiesteuer auf Kraftstoffe (38,5 Milliarden Euro/Jahr) internalisiert (Erdmenger et al. 2010). Nach dieser Berechnung verbleiben jedoch noch nicht internalisierte Kosten durch Umweltschäden und Unfälle von ca. 30 Milliarden Euro.

Neben den negativen Umweltfolgen ist die aktuelle Regelung auch sozial ungerecht. Haushalte mit hohem Einkommen werden durch die Entfernungspauschale tendenziell stärker begünstigt als Niedrigeinkommensbezieher, da sie erstens einen höheren Grenzsteuersatz haben und zweitens in der Regel auch höhere Werbungskosten, sodass sie mit größerer Wahrscheinlichkeit in der Lage sind, mit den steuerlich absetzbaren Fahrtkosten über den pauschalen Mindestbetrag für eine steuerliche Absetzbarkeit von Werbungskosten zu gelangen (Kloas/Kuhfeld 2003).

Bei einer kurzfristigen Absenkung der Entfernungspauschale in einem ersten Schritt von

30 auf 20 ct/km kann mit Mehreinnahmen von circa 1-2 Milliarden Euro gerechnet werden. Eine komplette Abschaffung würde dem Staat 4,3 Milliarden Euro zusätzlich einbringen. Das UBA schlägt vor, dass eventuell entstehende unzumutbare Härten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit sehr hohem Anteil (die genaue Zumutbarkeitsgrenze wäre festzulegen) der Wegekosten am Einkommen vermieden werden könnten, indem Kosten zwischen Wohn- und Arbeitsort als außergewöhnliche Belastung bei der Einkommensteuer steuermindernd anerkannt werden (Burger et al. 2010). Um die Arbeitnehmer insgesamt nicht zu belasten, könnte der Subventionsabbau einkommensneutral durchgeführt werden, indem parallel die Einkommensteuersätze entsprechend gesenkt würden.

Die Abschaffung der Entfernungspauschale würde sich für Berufspendler wie eine Preiserhöhung der gefahrenen Kilometer auswirken. Modellrechnungen zeigen, dass sie mittel- und langfristig zu einem Rückgang der gefahrenen Strecke, und zum Kauf sparsamerer Autos führt (Matthes et al. 2008: 296ff.). Dadurch lassen sich die CO₂-Emissionen langfristig um 2,6 Millionen Tonnen pro Jahr reduzieren. Auch auf den Flächenverbrauch hat eine Abschaffung der Regelung eine (wenn auch nur geringfügig) negative Wirkung. Die Berechnungen ergeben hier langfristig einen Rückgang der Siedlungsfläche um 0,1 Prozent. Von dieser Wirkung sind ländliche Kreise in der Nähe von Agglomerationen besonders betroffen. Insgesamt ist die Auswirkung auf die Siedlungsstruktur aber gering. Anreize für Suburbanisierungstendenzen werden zwar abgebaut, die Wirkungen sind allein aber nicht ausreichend, um in Ansätzen vorhandene Re-Urbanisierungstendenzen signifikant zu verstärken. Besonders stark von der Abschaffung der Entfernungspauschale wären Fernpendler aus strukturschwachen Regionen betroffen, deren Anzahl allerdings gering ist. Für diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer könnte eine Härtefallregelung wie oben angedeutet das angemessene Instrument sein, unzumutbare Mehrkosten durch Abschaffen der Subvention auszugleichen (Petschow et al. 2007: 10f.).

1.3.4 Energie- und Stromsteuervergünstigungen und -befreiungen

Unternehmen, vor allem des produzierenden Gewerbes, haben im Rahmen der Energie- und Strombesteuerung Anspruch auf umfangreiche Sonderregelungen, die seit Einführung der Ökologischen Steuerreform im Jahr 1999 mehrfach geändert wurden. Diese Subventionen werden vor allem mit der notwendigen Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der begünstigten Unternehmen im internationalen Vergleich begründet. Auf diese Weise soll eine Verlagerung der Produktion ins Ausland verhindert werden, die sich negativ auf die Beschäftigung auswirken würde und unter Umständen auch dem umweltpolitischen Lenkungsziel der Steuer entgegenwirken könnte. Steuervergünstigungen bestehen bei der Energie- und Stromsteuer in drei Hinsichten:

- Bestimmte energieintensive industrielle Prozesse (z.B. in der Glas-, Zement-, und metallverarbeitenden Industrie) sind gänzlich von der Energie- und Stromsteuer befreit.
- Unternehmen des produzierenden Gewerbes zahlen nur einen ermäßigten Steuersatz auf Heizstoffe und Strom.
- Unternehmen, deren Belastung aufgrund der Energie- und Stromsteuer größer ist als die Entlastung durch die Senkung der Lohnnebenkosten, erhalten den größten Teil der Energie- und Stromsteuer erstattet (Spitzenausgleich).

Nachdem die Bundesregierung in ihrem im Frühjahr 2010 geschnürten Sparpaket den Entschluss gefasst hat, diese sogenannten „Ökosteuerausnahmen“ abzuschmelzen, hat es beim Abbau dieser Subvention einige Fortschritte gegeben. Zum 1. Januar 2011 hat die Bundesregierung als Teil ihres Sparpakets zur Haushaltskonsolidierung einen Abbau der Steuerermäßigungen und des Spitzenausgleichs beschlossen. Der ermäßigte Steuersatz für Unternehmen des produzierenden Gewerbes wurde von 60 auf 75 Prozent erhöht, die Rückerstattung im Rahmen des Spitzenausgleichs von 95 auf 90 Prozent abgesenkt. Die Steuerbefreiung energieintensiver industrieller Prozesse wurde beibehalten. Vor dieser Anpassung hatten diese Sonderregelungen eine Sub-

ventionierung der Industrie von 5,3 Milliarden Euro zur Folge. Durch die Neuregelung zum 1. Januar 2011 verringert sich diese Subventionierung voraussichtlich um rund 0,8 Milliarden Euro jährlich (FÖS 2010).

Negative Umweltwirkungen dieser Subvention ergeben sich aus den abgeschwächten Anreizen zur Steigerung der Energieeffizienz für Unternehmen des produzierenden Gewerbes. Die externen Kosten des industriellen Energieverbrauchs entstehen in erster Linie aus den negativen Umweltwirkungen durch Klimawandel, Gesundheitsschäden und Schädigungen des Ökosystems aufgrund der bei der Energiegewinnung entstehenden Emissionen. Dabei ist das Einsparpotenzial der deutschen Industrie noch groß. Die Bundesregierung geht in ihrem Energiekonzept von 25 bis 30 Prozent bzw. einem wirtschaftlichen Einsparpotenzial von 10 Milliarden Euro aus (BMW 2010). Die Tatsache, dass dieses Potenzial bislang nur ansatzweise ausgeschöpft wird, ist unter anderem auf die bestehenden Ausnahmeregelungen bei der Energie- und Stromsteuer zurückzuführen.

Die Subventionen durch die beschriebenen Steuervergünstigungen werden häufig mit der Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit derjenigen Branchen des produzierenden Gewerbes begründet, die netto durch die Ökologische Steuerreform belastet werden. Sie dienen somit der Existenzsicherung von Unternehmen in diesen Sektoren, bzw. der Verhinderung einer Produktionsverlagerung ins Ausland und somit der Sicherung von Arbeitsplätzen. Per saldo durch die Ökologische Steuerreform belastete Produktionsbereiche sind vor allem die Landwirtschaft, der Bergbau, die Grundstoffindustrien, die Recyclingwirtschaft, die Gas- und Wasserversorger, die Bauwirtschaft, der Handel und das Gastgewerbe sowie der Verkehr (außer Luftverkehr und Schifffahrt) (Bach 2005). Im Jahr 2009 wurde für 30.915 Unternehmen der ermäßigte Steuersatz bei der Energiesteuer und für 96.220 Unternehmen der ermäßigte Steuersatz bei der Stromsteuer gewährt. Im selben Jahr nahmen 13.625 Unternehmen den Spitzenausgleich bei der Energiesteuer und 26.300 Unternehmen

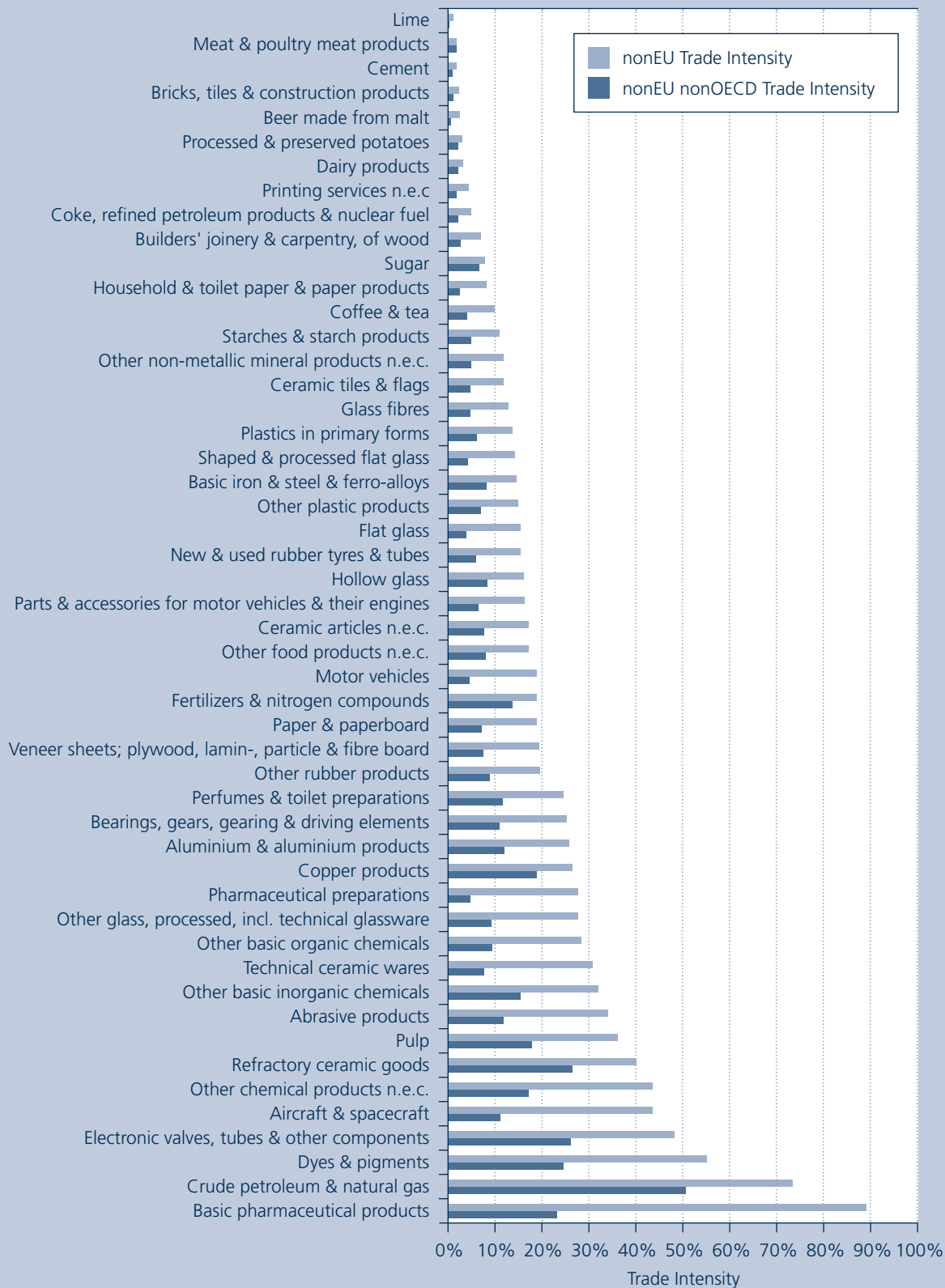
den Spitzenausgleich bei der Stromsteuer in Anspruch (BMF 2010).

Analysen zur Handelsintensität und Energiekostenbelastung der Industrie zeigen, dass Steuervergünstigungen lediglich in einigen Industriezweige im Bereich Eisen und Stahl, Chemie, Papier und Aluminium gerechtfertigt sind (Graichen et al. 2008). Während also tatsächlich davon auszugehen ist, dass die bestehenden Vergünstigungen eine Abwanderung von Unternehmen verhindern konnten, gibt es ebenso Anhaltspunkte dafür, dass die Ausnahmeregelungen auch weiterhin (nach dem partiellen Abbau im Rahmen des Sparpakets ab Januar 2011) in ihrer Breite nicht durchgängig mit der Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu rechtfertigen sind. Die pauschalen Ermäßigungen begünstigen nach wie vor alle Unternehmen unabhängig von ihrer Energieintensität, ihrer Effizienzpotenziale und dem Ausmaß, in dem sie tatsächlich im internationalen Wettbewerb stehen. Dadurch werden weiterhin auch zahlreiche Unternehmen begünstigt, die durch die Senkung der Lohnnebenkosten ohnehin Nettogewinner der Ökologischen Steuerreform sind und/oder kaum im internationalen Wettbewerb stehen und somit in der Lage sind, Energiekosten an den Endverbraucher weiterzugeben (Gerhard et al. 2009, S. 267ff.) Abbildung 2 zeigt den berechneten Branchendurchschnitt sowohl für den Handel mit Nicht-EU-Ländern als auch für den Handel mit den Ländern, die weder EU noch OECD angehören. Gerade der Handel mit Letztgenannten ist in Bezug auf die Wettbewerbswirkung der Energiesteuern relevant, da unterstellt werden kann, dass diese Länder keine vergleichbar ambitionierten klimapolitischen Instrumente implementieren.

Als wettbewerbsgefährdet durch Energie- und Stromsteuern können diejenigen Branchen angesehen werden, die neben einer hohen Handelsintensität auch hohen potenziellen Belastungen durch Strompreiserhöhungen ausgesetzt sind. Als pragmatische Näherung für ein signifikantes Risiko kann ein Wert von größer als zehn Prozent für beide Indikatoren angenommen werden. Demnach wären in Deutschland fünf Branchen potenziell wettbewerbsgefährdet:

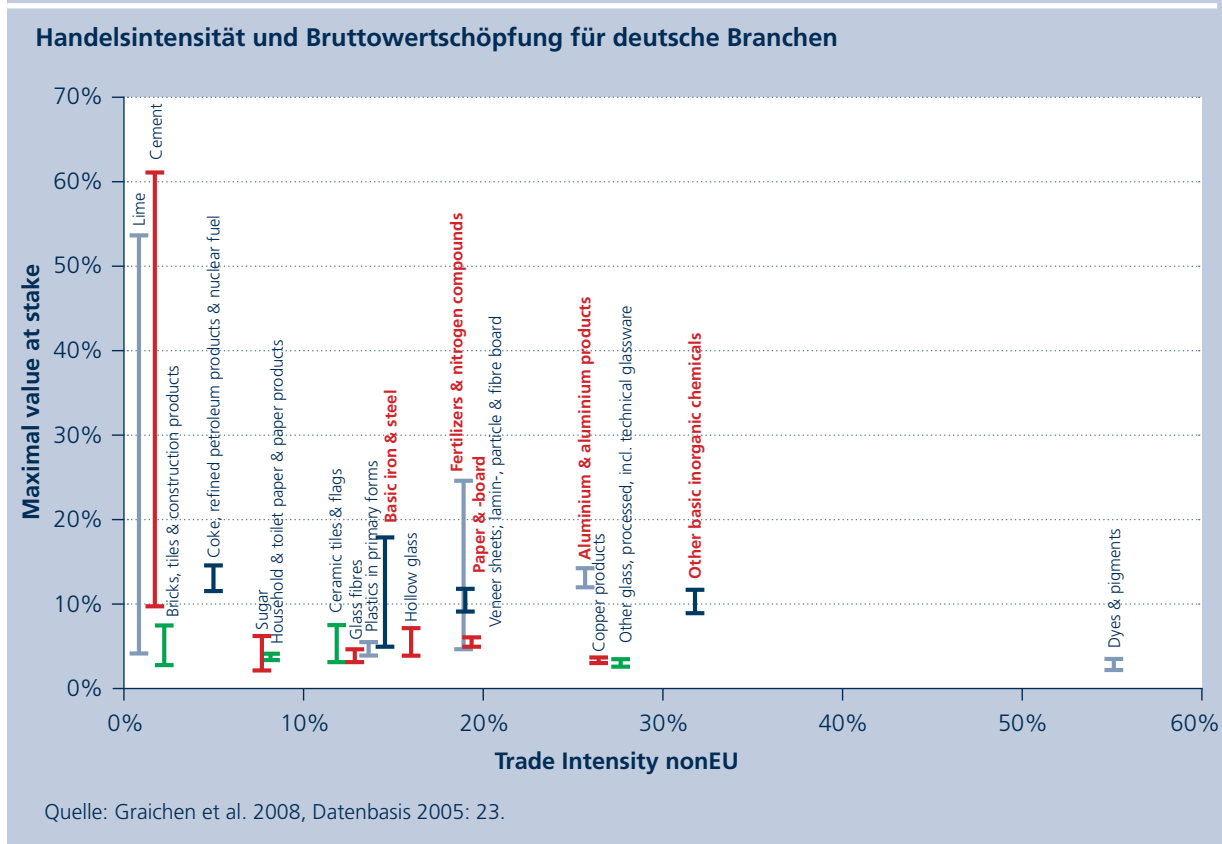
Abbildung 2:

Handelsintensität für ausgesuchte deutsche Branchen



Quelle: Graichen et al. 2008.

Abbildung 3:



- Roheisen und Stahl;
- Düngemittel und Stickstoffverbindungen;
- Aluminium und Halbwaren daraus;
- Papier, Karton und Papp;
- andere anorganische Grundstoffe & Chemikalien.

Ausgehend von der besonderen Ausgleichsregelung mit der Vorgabe eines Stromkostenanteils an der Bruttowertschöpfung von mehr als 15 Prozent und den in Graichen et al. 2008 vorgeschlagenen zehn Prozent als Untergrenze für die Handelsintensität, wären, wenn lediglich Nicht-OECD-Länder als potenzielles Abwanderungsland gesehen werden, nur folgende Branchen tendenziell betroffen:

- Eisen und Stahl, hierbei lediglich die Elektrostahtindustrie;
- chemische Industrie im Bereich der Düngemittelerzeugung;
- Aluminiumindustrie.

Da die Papierindustrie von der besonderen Ausgleichsregelung profitiert und in obiger Abbildung eine Handelsintensität von rund 25 Prozent

erreicht, wäre sie wohl auch unter diesen Prämissen weiterhin bevorteilt.

Der Spitzenausgleich führt darüber hinaus dazu, dass die begünstigten Unternehmen in Verbindung mit der generellen Ermäßigung vor der Reform teilweise nur drei Prozent des normalen Stromsteuersatzes zahlen und infolgedessen kaum Anreize zum energiesparenden Verhalten haben (FÖS 2010).

Auf die Branchen des produzierenden Gewerbes und der Landwirtschaft entfällt ein Steuer Mehraufkommen von 2,15 Milliarden Euro. Dieses Mehraufkommen entsteht zu 45 Prozent aus der Stromsteuer und zu 39 Prozent aus der erhöhten Dieselbesteuerung. Die Entlastungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen betragen 2,3 Milliarden Euro, insgesamt werden das produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft also um 150 Milliarden Euro entlastet. Im Einzelnen werden per saldo die Landwirtschaft, der Bergbau, die Grundstoffindustrien, die Recyclingwirtschaft, die Gas- und Wasserversorger und die Bauwirtschaft belastet. Entlastet werden hingegen die

Branchen der Investitions- und Verbrauchsgüterproduktion, vor allem der Maschinen- und Fahrzeugbau sowie die elektrotechnische Industrie. Auf diese Branchen entfällt gut die Hälfte der Erwerbstätigen und der Bruttowertschöpfung im produzierenden Gewerbe und in der Landwirtschaft (Bach 2005).

Insgesamt haben Modellrechnungen gezeigt, dass die Ökologische Steuerreform durch die höhere Besteuerung des Energieverbrauchs bei gleichzeitiger Entlastung des Faktors Arbeit durch Senkung der Lohnnebenkosten in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung positive Effekte auf die Beschäftigung hat. Kohlhaas (2005) errechnet eine Steigerung der Beschäftigungszahlen aufgrund der Ökologischen Steuerreform von ca. 0,5 Prozent (ca. 250.000 Arbeitsplätze) in 2010 gegenüber 1999. Eventuell negative Beschäftigungseffekte in energieintensiven Branchen werden durch positive Effekte in arbeitsintensiven Branchen überkompensiert (Bach 2005). Letztlich wird dadurch der ohnehin notwendige Strukturwandel zu einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaft (Green Economy) beschleunigt und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Deutschland langfristig verbessert.

Die gegenwärtigen Ausnahmeregelungen bei der Energie- und Stromsteuer sind als staatliche Beihilfen von der Europäischen Kommission genehmigt worden. Diese Genehmigung läuft Ende 2012 aus. Die dann anstehende Revision könnte als Gelegenheit genutzt werden, diese Subventionen zielgerichteter auszugestalten und Steuervergünstigungen und -befreiungen zielgerichteter auf tatsächlich bedürftige Unternehmen zuzuschneiden. Anstelle der pauschalen Ermäßigung bei der Energie- und Stromsteuer könnte ein Modell geprüft werden, dem ein individueller Indikator zur Energieintensität zugrunde liegt und das sich auf Unternehmen beschränkt, die tatsächlich im internationalen Wettbewerb stehen. Die grundsätzliche Steuerbefreiung energieintensiver industrieller Prozesse könnte durch eine Härtefallregelung ersetzt werden, die ausschließlich diejenigen Unternehmen entlastet, die einem hohen internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Auch die Befreiung könnte an die Einführung eines Energiemanagement-

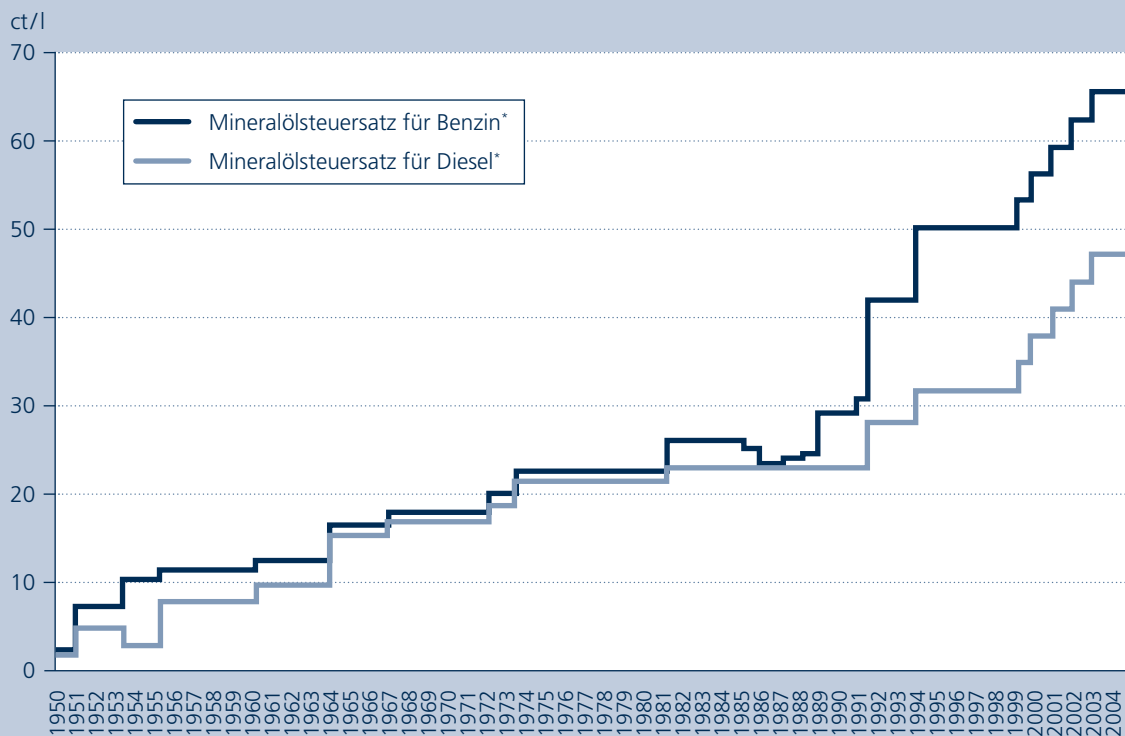
systems gekoppelt werden. Bislang wird eine Verknüpfung von Steuererleichterungen mit der Bedingung eines Energiemanagementsystems von der Bundesregierung nur für den Spitzenausgleich in Erwägung gezogen (BMWi 2010). Konkret fordert die derzeitige EU-Energiesteuer-Richtlinie, „dass die Betriebe für Steuervergünstigungen, wie den Spitzenausgleich, eine entsprechende Gegenleistung erbringen“. Die Bundesregierung sieht in ihrem Energiekonzept vor, dass ab 2013 der im Haushaltsbegleitgesetz zu beschließende Spitzenausgleich im Rahmen der Energie- und Stromsteuer nur noch für Betriebe gewährt werden soll, die einen Beitrag zu Energieeinsparungen nachweisen. Der Nachweis der Einsparung kann durch die zertifizierte Protokollierung in Energiemanagementsystemen oder durch andere gleichwertige Maßnahmen erfolgen. Bei den anderen Steuervergünstigungen wird die Bundesregierung prüfen, mit welchen Maßnahmen den Anforderungen der Richtlinie nach einer entsprechenden Gegenleistung Rechnung getragen werden kann. Diese soll in Zukunft an die Durchführung von Energiemanagementsystemen gemäß den internationalen Normen (EN 16001, ISO 50001) geknüpft werden. Damit sollen Effizienzpotenziale sichtbar gemacht und auch genutzt werden können. Es geht dabei um ein kostengünstiges Konzept, das insbesondere kleine und mittlere Unternehmen nicht überfordert und dennoch systematisch die Verbesserungschancen offenlegt (BMF 2010).

1.3.5 Ermäßigter Dieselsteuersatz

Im Bereich der Energiebesteuerung von Kraftstoffen besteht eine Subvention aufgrund des deutlich geringeren Satzes für Diesel im Vergleich zu Benzin. Seit der letzten Anhebung 2003 gelten in Deutschland Steuersätze von 65 ct/l für Benzin und 47 ct/l für Diesel. Daraus ergeben sich jährliche Mindereinnahmen von 6,6 Milliarden Euro. Mit Ablauf des Jahres 2011 wird dies neben den acht Jahren von 1973 bis 1981 die längste Zeit seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland gewesen sein, in der keine Erhöhung der Energiesteuer stattgefunden hat. Dabei müsste sie in 2011 gegenüber 2003 um 8,1 ct/l höher liegen,

Abbildung 4:

Mineralölsteuersätze für Diesel und Benzin in Deutschland 1950-2011



*unverbleites und schwefelarmes bzw. -freies Benzin/schwefelarmer bzw. -freier Diesel

Quelle: BMF 2004.

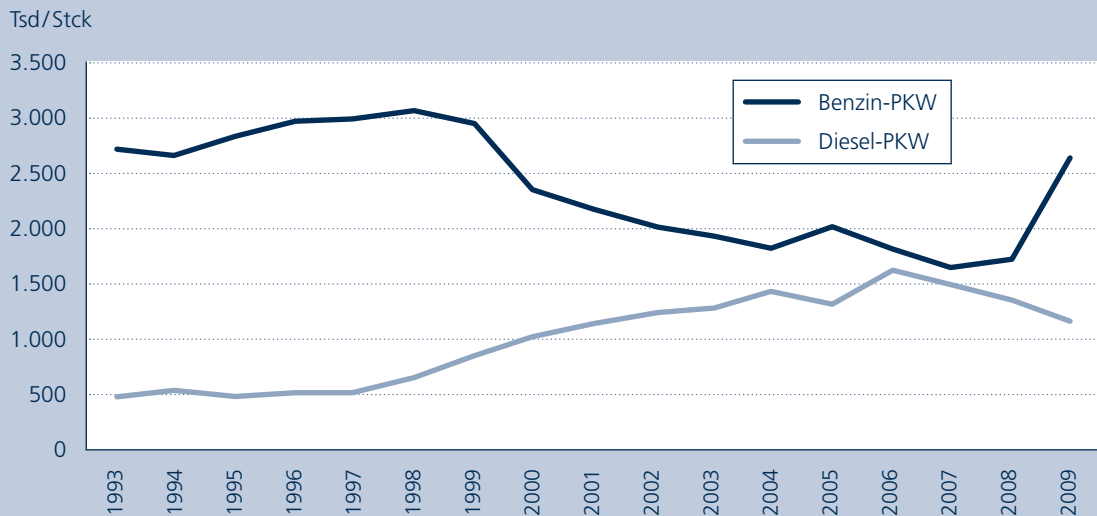
allein um sie real konstant zu halten und die Inflation auszugleichen.

Der niedrigere Steuersatz für Diesel ist in den 1980er Jahren eingeführt und seit Beginn der 1990er in mehreren Schritten ausgeweitet worden. Er wird in erster Linie mit der Unterstützung des Transportgewerbes begründet. Tatsächlich wurde Dieselkraftstoff ursprünglich überwiegend im Güterverkehr eingesetzt. Für private Pkw soll der Vorteil aufgrund des niedrigeren Dieselsteuersatzes durch eine höhere jährliche Kfz-Steuer ausgeglichen werden. Tatsächlich lässt sich im Verlauf der vergangenen Jahre allerdings beobachten, dass der Anteil der Dieselfahrzeuge an den privaten Pkw gegenüber den benzinbetriebenen beständig und deutlich zugenommen hat (siehe Abbildung 5).

Es ist nicht eindeutig zu klären, ob dies ausschließlich ein Resultat von steuerlichen Fehl-

reizen ist. Aufgrund der bestehenden Regelungen haben private Halter von Dieselfahrzeugen bei Kfz- und Energiesteuersätzen ab einer bestimmten (vom Verbrauch des Fahrzeugs abhängigen) jährlichen Fahrleistung einen steuerlichen Vorteil gegenüber Haltern von benzinbetriebenen Fahrzeugen. Der Vorteil entsteht, weil die jährlich einmalige, verbrauchsunabhängige Höherbelastung der Dieselfahrzeuge bei der Kfz-Steuer durch die geringere Belastung bei der ständig und verbrauchsabhängig anfallenden Energiesteuer überkompensiert wird. Auf der anderen Seite gibt es auch Hinweise darauf, dass die gestiegene Nachfrage nach Dieselfahrzeugen auf die größeren Effizienzfortschritte bei dieser Antriebstechnik gegenüber jenen bei Benzinfahrzeugen zurückzuführen ist. Für diesen Zusammenhang spricht unter anderem die Beobachtung, dass die Nachfrage nach Dieselfahrzeugen auch in anderen EU-Mit-

Abbildung 5:

Jährliche Neuzulassungen von Pkw in Deutschland 1993-2009

Quelle: BMVBS.

gliedsstaaten, in denen sie nicht steuerlich bevorzugt werden, in den vergangenen Jahren zugenommen hat. Der Marktanteil von Dieselfahrzeugen in Großbritannien beispielsweise ist ähnlich hoch wie in Deutschland, obwohl Großbritannien bei der Energiesteuer nicht zwischen Benzin und Diesel differenziert (Europäische Kommission 2011b).

Aus klima- und umweltpolitischer Perspektive lässt sich der niedrigere Steuersatz für Diesel nicht begründen. Im Gegenteil: Er ist sogar unangemessen und müsste höher als der von Benzin liegen, da Diesel einen höheren Energie- und auch Kohlenstoffgehalt als Benzin hat und daher einen höheren CO₂-Ausstoß je Liter. Darüber hinaus ist Dieselmotorkraftstoff durch die Partikelemissionen krebserregender.

Die Debatte um ermäßigte Dieselseuersätze hat in den vergangenen Monaten neuen Auftrieb durch die Veröffentlichung der Vorschläge der Europäischen Kommission für eine Revision der Europäischen Energiesteuerrichtlinie bekommen (Europäische Kommission 2011a). Die seit 2004 geltende Energiesteuerrichtlinie der EU sieht Mindestsätze für die Besteuerung von Energieträgern durch die Mitgliedsstaaten vor, darunter

auch Benzin und Diesel. Vor dem Hintergrund der Energie- und Klimaziele der EU für 2020 und des schon verabschiedeten Klima- und Energiepakets strebt der aktuelle Vorschlag der Kommission an, die Mindestsätze ab 2013 dahingehend weiterzuentwickeln, dass sie sich konsequent am Energie- und CO₂-Gehalt der Energieträger ausrichten sollen. Auf diese Weise soll Wettbewerbsgleichheit zwischen den einzelnen Energieträgern in einem Verwendungsbereich hergestellt werden. Diesel würde dementsprechend aufgrund seines höheren Energie- und CO₂-Gehalts in Zukunft nicht nur genauso hoch, sondern nominal höher als Benzin zu besteuern sein. Für die Einführung der neuen Mindeststeuersätze ab 2013 sieht die Kommission lange Übergangsfristen bis 2023 vor.

Auf die Besteuerung von Benzin und Diesel in Deutschland hätte die Umsetzung der Kommissionsvorschläge zunächst insofern keine direkten Auswirkungen, als dass die deutschen Steuersätze bereits heute deutlich über den vorgeschlagenen neuen Mindestsätzen liegen. Für die Bundesregierung würde sich daher keine unmittelbare Notwendigkeit ergeben, die geltenden Steuersätze anzupassen. Allerdings würde der

Vorschlag für sie dennoch den Handlungsdruck schaffen, die Steuersätze ebenfalls – bis zum Jahr 2023 – am Energie- und CO₂-Gehalt der Treibstoffe auszurichten. Der Dieselsteuersatz müsste dazu angehoben werden, wenn man nicht den Benzinsteuersatz senken will, was angesichts der fiskalischen Ausfälle keine ernsthaft verfolgte Option sein wird.

Abgesehen vom Transportgewerbe ist in erster Linie der Fahrzeugbau mittelbar von der Subventionierung aufgrund des niedrigeren Dieselsteuersatzes betroffen. Prinzipiell hat die Subventionierung von Dieselfahrzeugen keine direkten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze in der Automobilbranche, da nicht der Absatz von Fahrzeugen als solcher subventioniert wird, sondern lediglich die Kaufentscheidung bei der Neuanschaffung zwischen Benzin- und Dieselmotoren (bzw. natürlich auch zwischen diesen und alternativen Antriebsmodellen wie Erdgas, Flüssiggas und Strom) beeinflusst wird. Angesichts der erforderlichen Reduktion der Emissionen, muss gerade diesen neuen Antriebstechnologien eine bessere Wettbewerbschance gegeben werden, was momentan eben durch die Subventionierung des Diesels nicht der Fall ist.

Gerade von der deutschen Automobilbranche wird allerdings das Argument vorgebracht, dass die Fahrzeughersteller sich in der Vergangenheit mit ihrer Produktpalette auf die stark gestiegene Nachfrage nach Dieselfahrzeugen eingestellt und Innovationen vor allem in Bezug auf Dieselmotoren vorangetrieben haben. Eine Erhöhung der Dieselsteuersätze und eine daraus resultierende Verschiebung der Nachfrage zu benzinbetriebenen Fahrzeugen würde die Hersteller daher zu Anpassungen zwingen und wäre so mittelbar eventuell tatsächlich mit vorübergehenden Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit verbunden.

Demgegenüber ist einzuwenden, dass die Umkehrung des Steuerverhältnisses zwischen Benzin und Diesel vor allem Anreize schaffen würde, die Effizienzpotenziale in der Antriebstechnik auch bei benzinbetriebenen Fahrzeugen stärker auszuschöpfen. So kommt eine Ex-ante-Analyse der EU-weiten Auswirkungen der Umset-

zung der Vorschläge der Europäischen Kommission zu dem Ergebnis, dass eine Erhöhung des Dieselsteuersatzes lediglich zu einer Verschiebung des weiteren Wachstums des Automobilmarktes hin zu benzinbetriebenen Fahrzeugen, nicht aber zu einem absoluten Rückgang der Nachfrage nach Dieselfahrzeugen führen würde. EU-weit würde eine Umsetzung der Vorschläge der Kommission zwar die Nachfrage nach Dieselfahrzeugen bis 2020 um elf Prozent gegenüber dem Basisszenario reduzieren. Insgesamt würde sie aber damit immer noch um absolut neun Prozent zunehmen (Europäische Kommission 2011b).

Zudem profitieren die Autofahrer bisher doppelt von der steuerlichen Begünstigung von Diesel, weil sie bereits von der höheren Effizienz und damit den niedrigeren Transportkosten profitieren. Zusätzlich kommt der Steuervorteil hinzu. Dieser doppelte Vorteil ist jedoch angesichts der fiskalischen Situation nur schwer begründbar.

Für das Transportgewerbe hätte eine Anhebung des Dieselsteuersatzes demgegenüber gravierendere Auswirkungen. Hier wäre zu erwägen, wie durch eine Differenzierung der Dieselsteuer zwischen privatem und gewerblichem Verbrauch eventuell ein Ausgleich geschaffen werden kann, wie es derzeit in wenigen Staaten, wenn auch mit leicht erhöhtem administrativen Aufwand verbunden, der Fall ist. Auch eine Anrechenbarkeit bei der Lkw-Maut könnte ein Ausweg sein. Allerdings sieht der Richtlinienentwurf die Abschaffung genau dieser Option vor, die zumindest in einigen wenigen Staaten genutzt worden ist. In jedem Fall stellt die anvisierte Übergangsfrist von zwölf Jahren einen geeignet langen Zeitraum dar, um Anpassungsreaktionen zu ermöglichen.

1.3.6 Agrarsubventionen der EU und Steuervergünstigungen des Bundes

Negative ökologische Wirkungen gehen in der Landwirtschaft vor allem von der Versauerung und Eutrophierung von Ökosystemen, der Schadstoffbelastung von Böden und Gewässern sowie dem Verlust der Artenvielfalt aus (BUND 2010; Verbände-Plattform 2010: 12ff.). Dazu trägt der Sektor zu sechs Prozent der gesamten CO₂-Emissionen Deutschlands bei (Berg et al. 2008: 28).

Besonders zu erwähnen ist der übermäßige Einsatz von Agrardüngern, der einen Stickstoffüberschuss zur Folge hat und nachteilige Wirkungen vor allem für Gewässer. Dieser Überschuss liegt mit 100 kg/ha immer noch weit über dem in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vereinbarten Ziel von 80 kg/ha.

Die Bedeutung des Sektors als Arbeitgeber hat in der Vergangenheit kontinuierlich abgenommen. Im Jahr 2007 erreichte die Zahl der Beschäftigten in Deutschland einen neuen Niedrigstwert von 374.500 (BMELV 2010: 7). Potenziale für neu entstehende Arbeitsplätze werden vor allem im Bereich der erneuerbaren Energien und der Nutzung von Industrie- und Energiepflanzen gesehen (BMELV 2010: 30).

Subventionen für landwirtschaftliche Betriebe werden zum einen national in Form von Steuervergünstigungen und zum anderen im Rahmen der Agrarpolitik der Europäischen Union gewährt. Auf europäischer Ebene werden im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zwei unterschiedliche Subventionen gewährt: Zum einen die Direktzahlungen im Rahmen der „ersten Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik, zum anderen Beihilfen für Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung und des Umweltschutzes im Rahmen der „zweiten Säule“.

Die im Juni 2003 durchgeführte Reform der europäischen Agrarpolitik entkoppelte die Direktzahlungen von der Produktion. Bis dahin waren die Subventionen an die Produktion gebunden und stützten die Preise für Agrargüter. Die Folge waren Anreize zur Überproduktion – und damit verbunden eine intensivere Landnutzung, Monokulturen und der intensive Einsatz von Düngern und Pflanzenschutzmitteln. Um die Anpassung zu erleichtern, wurde in Deutschland zunächst ein Kombinationsmodell aus produktionsgebundenen Subventionen und Direktzahlungen übernommen, welches zwischen 2009 und 2013 kom-

plett in Direktzahlungen umgewandelt wird, so dass sich die Subventionshöhe allein nach der Fläche und nicht nach der Produktionsmenge richtet.⁴ Dadurch werden die negativen Umwelteinwirkungen der landwirtschaftlichen Nutzung reduziert und finanzielle Anreize für eine weniger intensive Landwirtschaft gegeben (Berg et al. 2008: 30). Zusätzlich werden die Direktzahlungen an die Einhaltung von Standards für Umwelt, Tierschutz, Futter- und Lebensmittelsicherheit (Cross Compliance) gebunden. Diese Subventionen der sogenannten ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik werden im Rahmen der WTO-Verpflichtungen zum Subventionsabbau jährlich zurückgefahren. Für 2010 betrug die Höhe der Direktzahlungen der EU an deutsche Bauern 5,7 Milliarden Euro (Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft 2010). Eine zweite Einnahmequelle ist die zweite Säule (Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung und des Umweltschutzes), deren Zahlungen keinen Kürzungsverpflichtungen unterliegen.⁵ Allerdings müssen die Subventionen durch die Mitgliedsstaaten kofinanziert werden. Unter der zweiten Säule werden u. a. der ökologische Landbau und weitere Umweltprogramme gefördert, welche die negativen Auswirkungen der Landwirtschaft zum Teil kompensieren. Im Jahr 2010 wurden in Deutschland für die Subventionen der zweiten Säule insgesamt 1,3 Milliarden Euro aus dem europäischen ELER-Fond bereitgestellt (BMELV 2010).

Der neue Kommissionsvorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen der EU für 2014 bis 2020 stellt die Weiterentwicklung in den Kontext der Europa-2020-Strategie und zielt ab auf die „Entfaltung des Wirtschaftspotenzials des ländlichen Raums, die Entwicklung von Absatzmärkten und Beschäftigung vor Ort [...], wobei die Ressourceneffizienz gefördert wird, um die Produktionsgrundlage für Nahrungsmittel, Futtermittel und die erneuerbare Energie in der gesamten EU

4 Ein ökologisch positiver Effekt dessen ist, dass bisher ökologisch wertvolle, aber ökonomisch wertlose Flächen wie Biotop- und Kleinflächen miteinbezogen werden und so auch ein zusätzliches Einkommen darstellen.

5 Die Mittel der zweiten Säule sind auch nicht zu den umweltschädlichen Subventionen zu zählen. Sie werden hier dargestellt, um das Gesamtbild zu vervollständigen und zu zeigen, wie eine schrittweise Umgestaltung von einer umweltschädlichen zu einer umweltfreundlichen Subventionsstruktur erfolgt.

zu erhalten; es werden Anreize geschaffen für Maßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen des Klimawandels und zur Anpassung an die Klimaveränderungen, zum Schutz der Ökosysteme und zur Bekämpfung des Verlustes an biologischer Vielfalt“ (Europäische Kommission 2011c: 3). Für die Höhe der direkten Beihilfen wird ein „Konvergenzsystem“ geschaffen, um die Zahlungen pro Hektar in der Union anzunähern. Die ökologische Ausrichtung der Direktzahlungen wird weiter verstärkt, indem 30 Prozent der Mittel der ersten Säulen für die Einhaltung von Standards vergeben werden, die über die Cross Compliance hinausgehen. Das Verhältnis der beiden Säulen wird weiter angenähert, auch wenn es noch deutlich zugunsten der ersten Säule ausfällt: Von den insgesamt für den Zeitraum 2014 bis 2020 für die gesamte Union veranschlagten 386,9 Milliarden Euro entfallen 281,8 Milliarden Euro auf die erste, 105,1 Milliarden Euro auf die zweite Säule (Europäische Kommission 2011c: 6). Der Vorschlag der Kommission wurde von vielen Umweltverbänden als nicht hinreichend kritisiert und eine stärkere Ökologisierung der Subventionen aus der ersten Säule gefordert (BUND 2011: 8).

Zusätzlich zu den Subventionen im Rahmen der EU-Agrarpolitik werden durch die Bundesregierung umweltschädliche Steuervergünstigungen gewährt. Dies betrifft den reduzierten Energiesteuersatz für Agrardiesel und die Kfz-Steuerbefreiung für Zugmaschinen. Agrardiesel wird nach §57 Energiesteuergesetz bis zu einer Jahresverbrauchsmenge von 10.000 Litern mit einem reduzierten Steuersatz gefördert, um Wettbewerbsnachteile auszugleichen. Dies führte im Kassenjahr zu Steuermindereinnahmen von 305 Millionen Euro des Bundes. Zu betonen ist, dass sich das finanzielle Volumen dieser Erhaltungshilfe seit 2008 mehr als verdoppelt hat (BMF 2010: 195). Eine weitere, im Niveau konstante Steuervergünstigung ist die Kfz-Steuerbefreiung für Zugmaschinen in der Land- und Forstwirtschaft. Sie schlug im Jahr 2010 mit 55 Millionen Euro zu Buche (BMF 2010: 192).

1.4 Zwischenfazit

Im vorangehenden Kapitel wurden umweltschädliche Subventionen in sechs Bereichen eingehend auf ihre fiskalische Wirkung, die Umweltschädlichkeit der von ihnen geförderten wirtschaftlichen Aktivitäten und ihre sozialen Effekte, insbesondere in Bezug auf Beschäftigung, betrachtet. Die Analysen zeigen zunächst einmal die enorme fiskalische Bedeutung umweltschädlicher Subventionen. Alleine die sechs hier betrachteten Subventionstatbestände belaufen sich auf über 35 Milliarden Euro, die dem Staat jährlich an Ausgaben oder Einnahmeausfällen entstehen. Angesichts der dringend notwendigen Haushaltskonsolidierung infolge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise des Jahres 2008 und der daraufhin beschlossenen Konjunkturpakete leitet sich aus der Höhe dieses Betrages alleine enormer politischer Handlungsdruck ab. Die Untersuchung der einzelnen Subventionstatbestände hat zudem auch gezeigt, dass in Deutschland im großen Umfang wirtschaftliche Aktivitäten gefördert werden, die enorm schädliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, insbesondere durch CO₂-Emissionen. Mit Bezug auf den drohenden Klimawandel kann sich ein moderner Staat eine derartige Förderung CO₂-intensiver Industrien und Produkte nicht länger leisten.

Gleichzeitig darf selbstverständlich auch beim Abbau umweltschädlicher Subventionen die soziale Dimension nicht außer Acht gelassen werden, insbesondere die Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Bei den indirekten Subventionen, wie dem Dienstwagenprivileg, der Entfernungspauschale und der niedrigeren Besteuerung von Diesel sind auch die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt weniger direkt. Durch die Förderung werden vor allem größere Fahrzeuge vor kleineren, bzw. Dieselfahrzeuge vor Benzinern bevorzugt und Anreize für höhere Fahrleistungen geschaffen. Eine Anpassung an den Abbau der umweltschädlichen Subventionen in diesen Bereichen sollte, vor allem bei Gewährung angemessener Übergangs-

fristen, ohne nennenswerte Beschäftigungsauswirkungen machbar sein. Direkter sind die Effekte auf Wettbewerbsfähigkeit und den Arbeitsmarkt natürlich bei den direkten Subventionen, also unter den hier betrachteten bei den Energiesteuervergünstigungen und den Steuerausnahmen im Luftverkehr. Während Probleme mit der Wettbewerbsfähigkeit und entsprechende Beschäftigungseffekte durch die Ticketabgabe im Luftverkehr sich auf das Niedrigpreissegment beschränken und auch hier nur gering ausgeprägt sind, und insbesondere durch den Einstieg weiterer Staaten relativ leicht reduzierbar wären, steht im produzierenden Gewerbe sicherlich mehr auf dem Spiel. Auch hier lässt sich ein weiterer Abbau der Subventionen jedoch sozialverträglich umsetzen, wenn gezielt versucht wird, Mitnahmeeffekte weiter einzuschränken.

Immer gilt jedoch, dass der Abbau umweltschädlicher Subventionen mit Widerständen einzelner gesellschaftlicher Gruppen und organisierter Wirtschaftsinteressen verbunden sein wird. Hier stehen sich in aller Regel kurzfristige Partikularinteressen und der auch längerfristig relevante Schutz öffentlicher Güter gegenüber. Hier gilt es, die richtigen politischen Zeitfenster zu finden, um den Abbau voranzutreiben.

Wie lässt sich der notwendige Subventionsabbau nun politisch gestalten? Im Folgenden untersuchen wir internationale und nationale Beispiele politischer Prozesse, bei denen es um einen Ausgleich zwischen den Interessen der Allgemeinheit und Partikularinteressen ging. Es geht uns dabei insbesondere um die Frage, wie der Subventionsabbau politisch durch- und sozialverträglich umgesetzt wurde.

2. Politische Prozesse zur Gestaltung strukturellen Wandels

Subventionen können Prozesse strukturellen Wandels sowohl beschleunigen als auch bremsen. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen kann dabei als ein Problem der Politikbeendigung verstanden werden und ist somit ähnlichen Widerständen ausgesetzt wie das Auslaufen eines Sozialprogramms oder einer Arbeitsschutzregelung (Bauer 2006). Je stärker dabei die Änderung der Politik, desto stärker der Widerstand der Leistungsempfänger gegen eine solche politische Maßnahme. Eine Kürzung in der Leistungshöhe (z.B. eine prozentuale Kürzung einer Subvention) ist dabei noch leichter möglich als die Beendigung eines Instruments (z.B. komplette Abschaffung einer Steuervergünstigung) oder eines Programms (Kombination verschiedener Subventionen für einen Zweck – z.B. aller Ausnahmen von der Ökologischen Steuerreform). Dies stellt letzten Endes sowohl ein haushalts-, wirtschafts-, sozial-, innovations- und umweltpolitisches Problem dar: Distributive Politiken führen zu engen „Patronage- und Klientelbeziehungen“ zwischen Subventionsnehmern und Subventionsgebern, die sich verfestigen und politischen Wandel erschweren (Schneider/Janning 2006: 23). Konventionelle, umweltschädliche Technologien bleiben zum Beispiel durch Subventionen länger wettbewerbsfähig und haben einen Verdrängungseffekt gegenüber Umweltinnovationen: Sie zögern deren Marktreife heraus und stellen aus ökonomischer Sicht eine ineffiziente Allokation von Ressourcen dar (Acemoglu et al. 2010; Berg et al. 2008: 4). Eine gezielte Kürzung der Förderung dieser *social bads* sollte ein natürliches politisches Ziel sein – einige der folgenden Beispiele zeigen hingegen, dass dies politisch schwer umsetzbar ist (Berg et al. 2008: 4).

Dieses Kapitel diskutiert sechs Fälle politischer Prozesse zu strukturellem Wandel und der

Lösung distributiv-umweltbezogener Probleme. Sie zeigen exemplarisch kurz- und langfristige Handlungsoptionen. Das Beispiel Neuseelands zeigt die Nutzung eines relativ kurzfristigen Möglichkeitsfensters auf, um einen bedeutenden Subventionsabbau durchzusetzen, während andere Beispiele auf die Gestaltung mittel- bis langfristiger politischer Prozesse eingehen, die zu einer Neuausrichtung oder dem Abbau umweltschädlicher Subventionen, bzw. der Lösung von Umweltkonflikten, führten.

Fünf dieser Fälle zeigen Beispiele für erfolgreiche Ansätze zur Kürzung oder Umgestaltung von Subventionen, bzw. zur Lösung von Umweltkonflikten. Der Fall der deutschen Steinkohlesubventionen zeigt die Barrieren auf, die den Subventionsabbau und die politische Steuerung von Wandlungsprozessen bremsen. Auf Basis dieser Analyse werden Erkenntnisse formuliert, die politische Prozesse zum Abbau umweltschädlicher Subventionen in Deutschland informieren und deren Effektivität steigern können.

2.1 Abbau der Agrarsubventionen in Neuseeland

2.1.1 Ausgangsbedingungen und Kontext

Das Beispiel Neuseelands ist insoweit ungewöhnlich, da hier in sehr kurzer Zeit ein immenses Subventionsvolumen abgeschafft wurde. Es zeigt, dass solche Abbauprozesse radikal verlaufen können, wenn sie politische Handlungsfenster ausnutzen.

Der Subventionsabbau in der neuseeländischen Landwirtschaft fällt in die Mitte der 1980er Jahre. Der Einkommensanteil durch Subventionen stieg bis dahin kontinuierlich von circa

drei Prozent der Einkommen im Jahr 1960 bis auf einen Anteil von 40 Prozent in einigen landwirtschaftlichen Sektoren im Jahr 1983 (Vitalis 2010: 25). Diese Subventionen – insgesamt über 30 verschiedene Maßnahmen – fanden in Form direkter Subventionen, Exportsubventionen, Mindestpreisen und Steuervergünstigungen für Landwirte statt.

2.1.2 Maßnahmen der Regierung

1984 wurden die Mindestpreise für landwirtschaftliche Güter, Steuervergünstigungen, kostenfreie Dienstleistungen für Landwirte, Zugang zu zinsvergünstigtem Kapital und eine Reihe anderer Subventionen (für Dünger, Bewässerung, Landentwicklung) gestrichen (Federated Farmers 2009: 5; Vitalis 2010: 27). Ähnlich wie heute in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union war der hohe haushaltspolitische Problemdruck ein wesentlicher Katalysator des Subventionsabbaus. Ein anderer war der gesamtwirtschaftliche Kontext der Handelsliberalisierung, die Wechselkursfreigabe des neuseeländischen Dollars eingeschlossen. Dadurch waren Preissenkungen von Inputgütern der Landwirtschaft zu erwarten, die dem Verlust der Subventionen zumindest teilweise entgegenwirken würden (NZ-MAF 2006: 68; Vitalis 2010: 27). Ein Problem dieser gesamtwirtschaftlichen Reformen war, dass zwar der Subventionsabbau sehr schnell vonstatten ging, die Senkung von Zöllen dagegen langsamer verlief und damit Inputpreise und Betriebskosten der Landwirtschaft nicht so schnell wie erhofft fielen (Vitalis 2010: 36).

Im Frühjahr 1986 riefen die Maßnahmen auch Proteste der Betroffenen hervor. Federated Farmers – die größte landwirtschaftliche Organisation – unterstützte jedoch die Reformen prinzipiell, da durch den beschriebenen Gesamtkontext eine Senkung aller Inputpreise zu erwarten war (Vitalis 2010: 30). Aufgrund der Haushaltslage wurden Anpassungsmaßnahmen auch nur in geringem Umfang gezahlt. Beispiele dafür waren die Möglichkeit zur Umschuldung, der Erlass von Schulden gegenüber öffentlichen und privaten Gläubigern (insgesamt 20 Prozent der Schul-

den) und Unterstützung bei der Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Betriebe. Die schlimmsten sozialen Folgen für unproduktive landwirtschaftliche Betriebe wurden durch sogenannte *exit grants* (zwei Drittel des Vorjahreseinkommens) bei Schließung eines Betriebs oder durch eine Einkommensunterstützung durch öffentliche Gelder gemildert (Federated Farmers 2009: 7).

2.1.3 Bedeutender Faktor: Politischer Konsens

Der Subventionsabbau hatte während der entscheidenden Phase der 1980er Jahre die politische Unterstützung der regierenden Labour Party. Er war als ein bedeutsamer Bestandteil in einen breiteren wirtschaftlichen Reformprozess eingebettet. Die Wiederwahl der Regierung 1987 erfolgte dabei auch mit Unterstützung aus dem Landwirtschaftssektor (Vitalis 2010: 30). Der Grund für Federated Farmers' prinzipielle Akzeptanz des Subventionsabbaus ist darin zu sehen, dass die Reformen auch Vorteile für Bauern versprachen. Zudem hatte die Marktverzerrung solche Dimensionen angenommen, dass weitere Subventionen nicht mehr als Gewinnsteigerungen wahrgenommen wurden (Färber 2002: 38).

2.1.4 Ergebnisse der Reform

Die wirtschaftlichen Effekte der Subventionskürzung werden je nach Perspektive unterschiedlich bewertet. Während einige Autoren den Verlust von Arbeitsplätzen und kurzfristig eines Viertels der Bruttowertschöpfung beklagen, argumentieren andere, dass insgesamt nur ein Prozent der Betriebe geschlossen wurde und nach der wirtschaftlichen Erholung in den 1990er Jahren der ländliche Raum heute besser da steht als vor den Reformen (Färber 2002: 38; Vitalis 2010: 30).

In der Landwirtschaft konnten zwei wesentliche Ergebnisse der Reformen identifiziert werden: 1) ein starkes Wachstum der Faktorproduktivität nach dem Subventionsabbau der 1980er Jahre und 2) eine Verlagerung der Ressourcen in die produktiven landwirtschaftlichen Bereiche – von Schaf- und Rinderzucht vor allem zur Milch-

wirtschaft (NZ-MAF 2006: 71f.). Nach einer längeren Phase der Stagnation, Einkommensverlusten und Umstrukturierung setzte ab 1990, begünstigt durch fallende Inputpreise (ein Ergebnis der verspätet realisierten Handelsliberalisierung), die wirtschaftliche Erholung der Branche ein.

Eine nicht direkt intendierte Folge der Reformen war die signifikante Verbesserung der Umweltauswirkungen der Landwirtschaft. So verringerte sich die landwirtschaftlich genutzte Fläche und der Düngereinsatz ging zurück, weil Subventionen für die Erschließung von Land und für Dünger gestrichen wurden. Der folgende Strukturwandel von der Vieh- und Schafzucht hin zur Milchwirtschaft hatte ebenso positive Umwelteffekte, da die Landnutzungsintensität des letzteren Sektors deutlich geringer ist (Vitalis 2010: 32).

Die Idee, durch intelligenter ökonomische Anreize die Umwelteinwirkungen der Landwirtschaft zu reduzieren, wird heute weitergeführt. Im Rahmen der neuseeländischen Nachhaltigkeitspolitik soll ein volles Einpreisen der sozialen Kosten des Verbrauchs natürlicher Ressourcen entwickelt werden, um deren Übernutzung durch explizite oder implizite Subventionierung umweltschädlicher Praktiken zu reduzieren (NZ-MAF 2006: 75).

2.1.5 Erkenntnisse für den Subventionsabbau in Deutschland

Der politische Druck durch die enorme Dimension der Subventionen im Gesamthaushalt kann als primärer Auslöser für deren Abbau gesehen werden. Die Umsetzung enthält über die Nutzung dieses Gelegenheitsfensters hinaus bedeutsame Erkenntnisse für den Subventionsabbau in Deutschland. Durch die Einbettung in den Kontext der gesamtwirtschaftlichen Liberalisierung konnten Widerstände der ehemaligen Subventionsempfänger verringert werden, da diese aus der Gesamtreform auch Vorteile erwarten konnten. Die positiven ökologischen Ergebnisse waren zwar keine primären Gründe für den Abbau der Subventionen. Sie unterstrichen aber die Vorteile und legitimierten nachträglich nochmals die Reformen. Sie bildeten zudem die Grundlage für die

Aufnahme umweltökonomischer Instrumente in die heutige Nachhaltigkeitspolitik.

2.2 Umgestaltung der Entfernungspauschalen für Berufspendler in den Niederlanden

Die ökologisch orientierte Umgestaltung der Entfernungspauschalen in den Niederlanden ist ein weiteres Beispiel für bedeutenden Subventionsabbau. Hier zeigt sich, dass durch die geschickte Verknüpfung von Subventionsstreichungen mit Ausgleichsmaßnahmen eine umweltorientierte Verkehrsträgerwahl und -nutzung erreicht werden kann. Damit wird aber nicht nur die Akzeptanz der Maßnahmen gesteigert, es wird auch unterstrichen, wie sinnvoll eine differenzierte Betrachtung unterschiedlicher Subventionstatbestände aus ökologischer Sicht sein kann. Vor dem Hintergrund einer ganz ähnlichen Problemlage in Deutschland, könnten die Niederlande beispielgebend sein.

2.2.1 Ausgangsbedingungen und Kontext

Im europaweiten Vergleich pendeln Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Niederlanden am weitesten und aufgrund der dichten Siedlungsstruktur auch am längsten (OECD 2011: 8). Aus verkehrs- und umweltpolitischen Motiven heraus ist es eine Grundausrichtung niederländischer Politik Individualverkehr zu minimieren, bzw. diesen möglichst umweltfreundlich zu gestalten. Eines der Ziele der Steuerreform im Jahr 2002 war es dementsprechend umweltfreundlichere Verhaltensweisen zu befördern. In diesem Kontext ist die Umgestaltung der Entfernungspauschalen (Commuting Benefits) und die Ökologisierung komplementärer Anreizstrukturen zu sehen. Dazu zählt etwa eine relativ hohe Steuer von 45,2 Prozent des Preises eines Pkw, um Anreize zu geben, auf den Erwerb und folglich Besitz eines Autos zu verzichten. Gleichzeitig werden Abschläge zugunsten umweltfreundlicher Modelle gewährt – gestaffelt nach verschiedenen Antriebsarten, um so zumindest die Umweltfol-

gen von Erwerb, Besitz und letztlich auch Betrieb zu mindern (Potter et al. 2006: 222).

2.2.2 Maßnahmen: Umgestaltung der Pendlervergünstigungen im Jahr 2002

„Reisekostenvergoeding“ ist eine Rückerstattung des Arbeitgebers an den Arbeitnehmer für dessen Kosten des Pendelns, die ab einer Entfernung zur Arbeitsstelle von 10 km gezahlt wird. Benutzt der Arbeitnehmer Fahrrad oder öffentliche Verkehrsmittel, so gilt diese Entfernungsbeschränkung nicht (Rye 2005). „Reisekostenforfait“ ist eine Zulage des Arbeitgebers an den Arbeitnehmer für entstandene Reisekosten, die steuerlich geltend gemacht werden kann (Potter et al. 2006: 226). Beide Instrumente sind ökologisch ausgestaltet, sodass sich der Grad der Besteuerung der Reisekostenvergoeding⁶ als auch die maximale Höhe der Reisekostenforfait an der Umweltfreundlichkeit des Verkehrsträgers ausrichtet. Die Höhe der zahlbaren Reisekostenvergoeding wurde 2004 verkehrsträgerunabhängig auf 18 ct/km festgesetzt.⁷ Die Subvention besteht darin, dass Rückerstattungen des Arbeitgebers nicht bzw. nur teilweise als Einkommen besteuert werden.

Die private Nutzung von Dienstwagen wird ab 500 km pro Jahr besteuert. Dazu wird das zu versteuernde Einkommen um 22 Prozent des Katalogwertes des Wagens erhöht. Besteuert werden zudem Kompensationen des Arbeitgebers für Parkplatzkosten (Potter et al. 2006: 227). Demgegenüber erhalten alle Mitglieder einer Fahrgemeinschaft die volle Reisekostenvergoeding steuerfrei. Gleiches gilt für die Bereitstellung anderer Formen kollektiver Beförderung (Werksbusse) durch den Arbeitgeber (Potter et al. 2006: 227).

Nutzer des öffentlichen Nahverkehrs können entweder ihre tatsächlichen Kosten nachweisen oder den Kilometersatz der Reisekostenvergoeding steuerfrei ansetzen. Zusätzlich können Radfahrer

maximal alle drei Jahre von ihrem Arbeitgeber ein Fahrrad erhalten, das, wird es für Fahrten zum Arbeitsplatz genutzt, mit einem sehr geringen Satz von 68 Euro auf das zu versteuernde Einkommen angerechnet wird (Potter et al. 2006: 228).

Die besondere Lenkungswirkung der niederländischen Verkehrspolitik liegt in der kohärenten Verknüpfung von Anreizen im kollektiven und individuellen Steuersystem mit dem Ziel, möglichst umweltfreundliche Verkehrsmittel zu nutzen. In Deutschland fand hingegen mit der Ökologischen Steuerreform zwar eine Ökologisierung der kollektiven Besteuerung von Treibstoffen durch die schrittweise Erhöhung der Mineralölsteuer (heute Energiesteuer) statt. Vergleichbare Ansätze in der individuellen Steuerstruktur gibt es aber nicht. Dadurch begünstigt die deutsche Entfernungspauschale weite Pendelstrecken, anstatt Pendlern zusätzliche Anreize für geringere Distanzen oder die Nutzung umweltfreundlicher Transportmittel zu geben (Potter et al. 2006: 226).

2.2.3 Erkenntnisse für den Subventionsabbau

Die Ausgestaltung der Pendlervergünstigungen in den Niederlanden ist das Ergebnis einer langfristig angelegten Verkehrspolitik. Die ökologische Lenkungswirkung wird durch die komplementäre Gestaltung von Politiken bestärkt (etwa die ökologische Ausgestaltung der Entfernungvergünstigungen und die Besteuerung des Pkw-Erwerbs). Dadurch werden ökonomische Anreize gegeben, um negative externe Effekte besser einzupreisen und umweltfreundliche Mobilitätsformen zu nutzen. Eine entsprechende Ökologisierung der Entfernungspauschale in Deutschland könnte in den Kontext der Weiterentwicklung der ökologischen Steuerreform eingebettet werden und eine Absenkung des Kilometersatzes bzw. dessen Stufung vorsehen.

6 Dies bezieht sich auf die Frage des zu versteuernden Einkommens.

7 Zum Vergleich: Dieser Kilometersatz beläuft sich auf nur 60 Prozent der in Deutschland veranschlagten 30 ct/km.

2.3 Transitionsmanagement im Energiesektor der Niederlande

Auch in anderer Hinsicht sind die Niederlande ein interessantes Beispiel für Deutschland: Ähnlich wie hierzulande steht die Umgestaltung des Energiesektors hin zu erneuerbaren Energien hoch auf der Tagesordnung. Die innovationspolitischen Entscheidungen dazu werden dort aber in einer konzertierten Aktion getroffen. Daran ist ein Netzwerk aus dem Energiesektor, Wissenschaft, Umweltverbänden und dem Staat beteiligt. Die Bereitstellung von beträchtlichen Ressourcen verschafft die Akzeptanz für den Strukturwandel und erlaubt die Kompensation kurzfristiger Nachteile.

2.3.1 Ausgangsbedingungen und Kontext

Transitionen werden verstanden als langfristige, komplexe Wandlungsprozesse gesellschaftlicher (Teil-)Systeme, die durch Politik beeinflusst, aber nie exakt gesteuert werden können (Rotmans et al. 2001: 16). Solche Wandlungsprozesse bedürfen aus Perspektive des „Transition Management“ strukturelle Änderungen in gesellschaftlich-technischen Systemen als auch im sektoralen „Policy Regime“ – bestehend aus Institutionen, Politiken und Interaktionsmustern zwischen Akteuren (Kern/Howlett 2009: 392). Folglich haben Subventionen einen Einfluss auf die Geschwindigkeit von Transitionen. Sie können diese beschleunigen oder bremsen. Durch die Einbeziehung umweltschädlicher Subventionen in langfristige Transitionsprozesse wird deren Abbau festgeschrieben und es bietet sich zugleich die Möglichkeit, innerhalb des Prozesses einen Interessenausgleich mit den Subventionsempfängern zu erreichen.

Der Vierte Niederländische Umweltpolitikplan formulierte 2001 die Erkenntnis, dass bedeutende Umweltprobleme weniger durch Änderungen bestehender Politiken, sondern nur durch systemische Innovationen und Änderungen in Technologie, Wirtschaft und soziokulturellen Faktoren gelöst werden können. Der anschließende Reformprozess des Energiesektors etablier-

te unter Federführung des Wirtschaftsministeriums sechs Transitionsplattformen als Foren für Interessenvertreter (Smith/Kern 2009: 93). Deren Themen stellen ambitionierte Ziele z. B. zu Energie oder Landwirtschaft bis 2020 dar, zu deren Erreichung die Plattformen sogenannte Entwicklungspfade erarbeiten und mithilfe von konkreten Testprojekten praktische Erfahrungen generieren (Smith/Kern 2009: 89).

2.3.2 Institutionalisierte Beteiligung von wirtschaftlichen Interessen in den Transitionsplattformen

Die Plattformen bieten eine vom üblichen Politikprozess abweichende Organisationsform und damit Vor- und Nachteile. Ihre alternative Zusammensetzung aus Vertretern von Politik, Unternehmen und Zivilgesellschaft ermöglicht es, etablierte Politiknetzwerke teilweise zu umgehen. Ihre Ausrichtung auf langfristig relevante Fragestellungen ermöglicht zudem einen Dialog zwischen den verschiedenen Interessenvertretern darüber, wie langfristig Innovationsprozesse realisiert werden können. Dem liegt ein evolutives Technologie- und Politikverständnis zugrunde, bei dem politische Entscheidungen aus Dialogprozessen entstehen. Innovative Technologien beispielsweise werden nach ihrem Marktpotenzial bewertet und die verschiedenen Plattformen geben Empfehlungen an das Wirtschaftsministerium, wie etwa öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung verteilt werden. Durch den Dialog zwischen Politik und Unternehmen in den Plattformen können gemeinsame Schwerpunkte identifiziert werden. Private und öffentliche Ausgaben können aufeinander abgestimmt werden, was deren Effektivität erhöht (Smith/Kern 2009: 93). Auch Widerstände von Interessenvertretern gegen Politikziele können abgebaut werden, wenn diese am Transitionsprozess beteiligt sind. Gleichzeitig ist zu betonen, dass Transitionsplattformen langfristige Politikziele nicht ersetzen können und ihre Steuerungsfähigkeit darauf begrenzt ist, zur Entwicklung von langfristigen Transitionspfaden und deren Implementation beizutragen.

2.3.3 Potenziale und mögliche Probleme

Ein Beitrag zum Abbau umweltschädlicher Subventionen kann durch solche langfristig orientierten Transitionsprozesse geleistet werden, indem der Abbau zum Bestandteil von Transitionspfaden wird. Erkenntnisse aus der Innovationsforschung zeigen, dass die Subventionierung von etablierten, umweltschädlichen Industrien den Strukturwandel und Übergang zu innovativen, saubereren Technologien erschwert und langfristig ineffizient ist (Aghion et al. 2009). Dadurch verlieren gerade kurzfristig orientierte, umweltschädliche Erhaltungssubventionen an Legitimität. Die niederländischen Transitionsplattformen können den zuständigen Ministerien Vorschläge über die Vergabe von öffentlichen Subventionen für Forschung und Entwicklung geben. Dies erscheint als ein sinnvolles Instrument, der staatlichen Förderstruktur eine langfristige Perspektive zu geben.

Eine wichtige, kritische Beobachtung ist, dass die Plattformen in der Praxis von etablierten Unternehmen im Markt dominiert werden und die Artikulation ihrer Interessen eine breite gesellschaftliche Debatte ersetzt. Das ist auch deshalb der Fall, weil zivilgesellschaftliche Organisationen in den Plattformen kaum vertreten sind (Kern/Howlett 2009: 394). Eine Folge dessen ist eine weniger langfristig orientierte Debatte über Energiepolitik, da bestehende Technologien, Politikansätze und Interessen und potenzielle Konflikte langfristiger Ziele mit kurzfristigen Notwendigkeiten (z. B. wettbewerbsfähige Energiepreise) betont werden (Kern/Howlett 2009: 394). Diese Hürden wurden in den Niederlanden durch die Konsequenzen der parallel von 1998-2004 vollzogenen Liberalisierung im Energiesektor verstärkt. Eine stärker auf kurzfristige Optimierung ausgerichtete Tagespolitik der Energieunternehmen war die Folge – mit geringeren Investitionen in langfristig effiziente Zwecke (Kern/Howlett 2009: 400). Die Fähigkeit und Bereitschaft der Unternehmen, zum Erreichen von langfristigen,

nationalen Energiepolitikzielen beizutragen, wird dabei zusätzlich durch die zunehmende europäische Verflechtung von Energieversorgungsunternehmen reduziert. Insbesondere radikale Innovationen, die kurzfristig nicht marktfähig sind, kommen unter Druck (Kern/Howlett 2009: 394ff.).

Die konkurrierenden Ziele der Liberalisierung und des Transitionsmanagements des Energiesektors formulieren also widersprüchliche Anforderungen an dessen Akteure. Während die Liberalisierung des Energiemarkts kurzfristige Effizienzinteressen bei den Energieversorgern in den Mittelpunkt rücken ließ, stellt das Transitionsmanagement langfristige Ziele und Wandlungsprozesse in den Mittelpunkt des Interesses der beteiligten Akteure. Existierende Politikinstrumente sind entweder auf das eine oder das andere Ziel abgestimmt und geben so inkonsistente Anreize an die Akteure im Sektor.⁸

2.3.4 Erkenntnisse für den Subventionsabbau

Bestehende umweltschädliche Subventionen sind oft Ausdruck der Dominanz etablierter Interessen. Transitionsplattformen haben das Ziel, den Fokus politischer Maßnahmen von einem kurz- auf einen langfristigen Horizont zu verschieben. Diese Dialogforen ermöglichen die Generierung von notwendigem Wissen und die Entwicklung gemeinsamer Agenden verschiedener Interessenvertreter, um ein gemeinsames Ziel – wie im konkreten Beispiel die Transition des Energiesektors – zu erreichen. Transitionsmanagement trägt durch den Dialog dazu bei, bestehende, kurzfristig orientierte Verteidigungscoalitionen aufzubrechen und Subventionen abzubauen, wenn diese den langfristigen Innovationszielen entgegenstehen und den Strukturwandel abbremsen. In den Dialogen bietet sich für Unternehmen früh die Möglichkeit, langfristige technologische Ausrichtungen zu beeinflussen und öffentlichen Fehlinvestitionen vorzubeugen, indem private und öffentliche Forschungsausgaben auf komplementäre Ziele ausgerichtet werden.

⁸ Kern/Howlett zeigen mehrere Beispiele dafür auf, dass vor der Liberalisierung vereinbarte Politikinstrumente, die langfristige Ziele formulierten, nach der Liberalisierung wieder eingestellt wurden, da sie mit kurzfristigen Interessen der Unternehmen nicht zu vereinbaren waren (voluntary green certificate scheme) oder als nicht mehr notwendig erachtet wurden (feed-in-tariffs) (Kern/Howlett 2009: 401f.).

2.4 Umweltmediation – Alternative Konfliktlösungsmechanismen

Auch in Deutschland gibt es Erfahrungen in der Beteiligung nichtstaatlicher Akteure bei der Lösung von Umweltkonflikten. Anfang der 1990er Jahre waren Standortentscheidungen für Abfallbeseitigungsanlagen hoch umstritten. Wie wurde hier die Balance zwischen Einzel- und Allgemeininteressen gefunden? Die damals entwickelten Beteiligungsformen könnten für Entscheidungen zum Subventionsabbau relevant sein.

2.4.1 Ausgangsbedingungen und Kontext des Beispiels Neuss

Unter dem Stichwort Mediation (Alternative Dispute Resolution; ADR) werden Ansätze verstanden, die insbesondere stark politisierte Konflikte durch Diskurs und Versachlichung lösen sollen. Vergleichbar zu den Innovationsplattformen wird in dem Verfahren durch die Aufnahme von Interessenvertretern in den Diskurs versucht, gemeinsame Interessen aller zu identifizieren und somit Konflikte zu reduzieren.

Ein Beispiel, das wissenschaftlich intensiv begleitet und analysiert wurde, ist das Verfahren zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss (1991-1994). Hier soll das eigentliche Verfahren aber nur kurz erörtert werden, um die Bedingungen, Restriktionen und Übertragungsmöglichkeiten auf die nationale Ebene genauer zu untersuchen. In dem Verfahren ging es um die Konfliktlösung zu einem 1991 vorgelegten Entwurf eines Abfallwirtschaftskonzepts des Kreises Neuss, der bereits vor Veröffentlichung von Einwohnern und Umweltverbänden heftig kritisiert wurde. Die politischen Entscheidungsträger willigten einem Mediationsverfahren ein, das Befürworter wie Gegner (Parteien, Verbände, Kirchen, Bürgergruppen) zu neun Verhandlungssitzungen (von März 1992 bis August 1993) zusammenführte, um einen konsensfähigen Entwurf zu finden (Weidner/Fietkau 1998). Nicht zu allen strittigen Fragen (vor allem den Kernthemen Müllverarbeitungstechnologie und Standort der Anlage) konnte ein Konsens gefunden werden, jedoch

wurden Erfolge in vielen Teilbereichen erzielt (Holzinger 2001: 81). Bedeutender für die weitere Nutzung von Mediationsverfahren zur Lösung von Umweltkonflikten sind die Erkenntnisse, die über die Bedingungen eines erfolgreichen Verfahrens und dessen Restriktionen gewonnen werden konnten.

2.4.2 Bedingungen und Restriktionen von Mediationsverfahren

Äußere Restriktionen engen die Kompromissfähigkeit der am Verfahren beteiligten Akteure bedeutend ein. Eine alternative Konfliktlösung kann nur dann erfolgreich sein, wenn drei Bedingungen gegeben sind: a) Es muss eine mögliche Schnittmenge zwischen den verschiedenen Interessen geben, auf die sich alle einigen könnten; b) die einzelnen Repräsentanten müssen genügend Verhandlungsspielraum besitzen; c) es gibt keine Alternative abseits der Verhandlungslösung die per se von einem der Akteure bevorzugt wird (Holzinger 2000: 303). Besonders letztere Bedingung ist a priori schwierig zu bewerten und ADR-Mechanismen können durch ihr prozedurales Design Schnittmengen vergrößern und Kompromisse befördern. Weitere Potenziale von ADR liegen darin, dass die Transparenz, insbesondere von umstrittenen Entscheidungen zu Umweltkonflikten, erhöht wird (Holzinger 2000: 304).

Weitere Anwendungsbeispiele in Deutschland mit umweltpolitischem Bezug zeigen eine gemischte Bilanz und unterstreichen die Bedeutung der Kompromissbereitschaft der Akteure und Neutralität der Moderation. So endete der Dialog über nachhaltige Waldpolitik im Rahmen des nationalen Waldprogramms in Deutschland ohne konsensuale Ergebnisse aufgrund der Kritik von Umweltverbänden an dem Unwillen des federführenden Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zu konkreten Umweltschutzmaßnahmen. Im Rahmen des Runden Tisches zur Pflanzengenetik erfuhr die politische Führung durch BMBF und BMELV ähnlich viel Kritik durch beteiligte Umweltverbände, die die mangelnde Dialogbereitschaft der Bundesregierung kritisierten.

2.4.3 Mögliche Anwendung in der Atompolitik

Ein Mediationsverfahren zur Frage der Endlagerung und der Beteiligung der Atomkraftbetreiber an dessen Finanzierung könnte einen wichtigen Beitrag zum Abbau indirekter Subventionen leisten. Ein Vergleichsbeispiel ist der Prozess der Tiefenlagersuche in der Schweiz, bei dem Standorte für ein Endlager für schwach-, mittel- und hochradioaktive Abfälle gesucht werden. Dessen Verfahren sehen neben der technischen Bewertung der Suche ausgedehnte Informationsrechte für deutsche Akteure (BMU, Länder und angrenzende Gemeinden) als auch Mitwirkungsrechte für betroffene Regionen in der Schweiz und Deutschland vor (Schweizer Bundesamt für Energie 2009). In 2010 wurden sechs mögliche Standorte identifiziert und die Bewertungskriterien in einem Gutachten veröffentlicht. Es erfolgte eine „dreimonatige Anhörung bei Kantonen, Nachbarstaaten, Parteien und Organisationen“ bevor 2011 eine Entscheidung zur Einengung und vertieften Erforschung von Standorten beginnt (Schweizer Bundesamt für Energie 2010).

Gerade aufgrund der Schwächen der bisherigen Atompolitik in Deutschland im Bereich der Intransparenz von Entscheidungsprozessen und der starken Polarisierung der Endlagerfrage zu diesem Thema, besäße ein Mediationsverfahren das Potenzial, einen Beitrag zur Problemlösung zu leisten (Holzinger 2001: 72). Das von Bundesumweltminister Norbert Röttgen betonte Interesse eines breiteren Dialogs zur Endlagerfrage unterstreicht eine grundsätzliche Bereitschaft zu offenen Entscheidungsprozessen. Es betont auch das strategische Interesse der politischen Akteure, eine langfristige Lösung zu finden. Eine breiter angelegte Fragestellung eines Mediationsverfahrens könnte durch die Aufnahme weiterer Aspekte – etwa der „versteckten Subventionen“ im Bereich der Deckungsvorsorge und Rückstellungen – die Verhandlungsmasse zwischen den politischen Akteuren erhöhen und konsensuale Lösungen in Teilgebieten herbeiführen (Berg et al. 2008: 18f.).

2.4.4 Erkenntnisse für den Subventionsabbau

Mediationsverfahren sind als Instrumente zur Konfliktlösung insbesondere bei stark politisierten Themen geeignet, da das offene Format und die Gleichstellung der beteiligten Akteure einer *Sachorientierung* in der Bewertung eines Konfliktes dient. Zentral für den Erfolg einer Mediation ist die realistische Erwartungshaltung im Vorfeld bei allen beteiligten Akteuren. Die Konstruktion des Mediationsthemas und das Mandat eines Verfahrens muss es zumindest theoretisch ermöglichen, dass zwischen den beteiligten, divergierenden Interessen Kompromisse in Form *gemeinsamer Schnittmengen* erreichbar und nicht von vornherein durch die externen Beschränkungen der handelnden Akteure ausgeschlossen sind. Mit dem prinzipiellen Beschluss zum Atomausstieg wurde das Thema teilweise entpolarisiert und zugleich ein Handlungsfenster für die Endlagerfrage geöffnet.

2.5 Steinkohlesubventionen in Deutschland

2.5.1 Ausgangsbedingungen und Kontext

In diesem Abschnitt soll eine kurze Betrachtung und Analyse der Subventionspolitik bezüglich der deutschen Steinkohle erfolgen. Der Fall wird diskutiert, weil er die politischen Schwierigkeiten des Abbaus von Subventionen zeigt, die über Jahrzehnte ein Abhängigkeitsverhältnis geschaffen haben. Die Analyse beschränkt sich auf eine kursive Darstellung der letzten 15 Jahre und das Subventionsinstrument der Absatzbeihilfen.

Die öffentlichen Ausgaben zur Sicherung des Steinkohleabsatzes im Zeitraum von 1950 bis 2008 betragen kumuliert insgesamt rund 288 Milliarden Euro (Meyer et al. 2010). Die Absatzzuschüsse für Steinkohle erreichten Mitte der 1990er Jahre neue Höchststände aufgrund des stetigen Auseinanderdriftens der Preise auf dem Weltmarkt und den Kosten der inländischen

Kohleproduktion (Frondelet et al. 2007a: 3808; Frondelet et al. 2007b: 3; FÖS 2010: 40f.). Die Kritik der schwarz-gelben Bundesregierung an den Subventionen verschärfte sich zunehmend. Die 1997 beschlossene Kohlevereinbarung bildete den Rechtsrahmen für einen vorgezogenen Subventionsabbau, der eine Halbierung bis 2005 auf ein Niveau von 2,7 Milliarden Euro vorsah (UBA 2003: 2).⁹ 2007 wurde von der großen Koalition der Entwurf des Steinkohlefinanzierungsgesetzes vorgelegt, der einen langsamen, aber kompletten Abbau der Subventionen bis 2018 vorsah.

2010 fasste die schwarz-gelbe Regierung die Entscheidung, die Revisionsklausel, die eine Neubewertung der Subventionen im Jahr 2012 ermöglicht hätte, aus dem Gesetz zu streichen. Damit kam die Bundesregierung Forderungen der Europäischen Kommission entgegen, die Subventionen bereits 2014 auslaufen zu lassen. Dieser Beschluss wurde jedoch von der IG Bergbau, Chemie und Energie und der nordrhein-westfälischen Ministerpräsidentin Kraft kritisiert und eine Beteiligung des Bundesrates angemahnt (Handelsblatt 2010). Am Ende wurden die Subventionen auch von der Europäischen Kommission bis 2018 genehmigt.

2.5.2 Internationale Einflussfaktoren

2002 trat die neue Beihilfenverordnung der Europäischen Union in Kraft, welche die Subventionen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem gemeinsamen europäischen Markt prüft. Das Ziel der europäischen Beihilfenpolitik ist es, das allgemeine Subventionsniveau zu senken und die Subventionen so auszugestalten, dass sie den Wettbewerb nicht behindern (Lübbig 2009: 9f.). Gegenüber den deutschen Steinkohlesubventionen bezog die Kommission keine harte Position: Ihre im Sommer 2010 getroffene Entscheidung, die Steinkohlebeihilfen nur bis 2014 zu genehmigen, wurde – aufgrund des Gegenangebotes Berlins, die Revisionsklausel zu streichen – zu-

rückgenommen und dem Bestand der Subventionen bis 2018 zugestimmt.

International vergleichende Analysen der OECD oder der Internationalen Energieagentur kamen zu übereinstimmenden Ergebnissen, dass die Subventionen für die Steinkohle im Vergleich mit anderen Ländern sehr hoch ausfallen und einen großen Beitrag zum hohen Anteil umweltschädlicher Subventionen leisten (UBA 2003: 3). Diese Argumente wurden in der nationalen Debatte zwar wahrgenommen, hatten aber bei den Verantwortlichen kaum Einfluss auf deren Entscheidungen.

2.5.3 Verteidigungsargumente und -koalitionen

Zwei Argumente wurden von den Befürwortern der Kohlesubventionen in das Zentrum der nationalen Debatte gestellt: das arbeitsmarkt- und regionalpolitische Argument kurzfristiger Arbeitsplatzverluste in einer strukturschwachen Region und die Versorgungssicherheit und die Befürchtung, dass damit eine De-Industrialisierung Deutschlands einhergehen würde. Mit diesen Argumenten forderte Ex-Wirtschaftsminister Werner Müller noch im September 2004 den Neubau von Zechen unter staatlicher Risikobeteiligung und Erhöhung des Steinkohleanteils im deutschen Strom-Mix (Stern 2004).

Ökonomische und ökologische Bewertungen anderer Institute kamen vor und nach 2005 zu ähnlichen Erkenntnissen, nämlich dass die Fortführung „sowohl ökonomisch als auch ökologisch schädlich“ sei und ein Ende der Subventionierung keinesfalls Arbeitsplatzverluste bedeuten muss (Frondelet et al. 2007b; UBA 2003). Das Umweltbundesamt berechnete bereits 2002, dass eine Umwidmung der Subventionen in Investitionen in erneuerbare Energien oder die energetische Gebäudesanierung innerhalb von fünf Jahren zu mehr Arbeitsplätzen bei reduzierten CO₂-Emissionen führen würde (UBA 2003).¹⁰ Gleichzeitig sei eine Verlängerung der Subventio-

9 Neben direkten Beihilfen – das sind u. a. Absatzbeihilfen in Höhe von 1,8 Milliarden Euro, Anpassungsgelder in Höhe von 121 Millionen Euro und Finanzhilfen des Landes Nordrhein-Westfalen in Höhe von 516 Millionen Euro – profitierte die Industrie weiterhin von Steuerermäßigungen und -befreiungen in Höhe von 2,3 Milliarden Euro (Vgl. BMF 2010, Landtag Nordrhein-Westfalen 2007).

10 Dies wird auch dadurch unterstrichen, dass für jeden der 30.384 Arbeitsplätze (Stand 2008) im deutschen Steinkohlebergbau jährlich im Durchschnitt 154.000 Euro an Subventionen gezahlt wurden (vgl. Statistik der Steinkohlewirtschaft e.V. 2010b).

nen strukturpolitisch ein Fehler, da dies qualifizierte Arbeitskräfte in nicht wettbewerbsfähigen bergbaulichen Tätigkeiten hält, sie anderen Unternehmen entzieht und den Strukturwandel bremst (Frondelet et al. 2007b: 3f.).

Entgegen diesen inhaltlichen Argumenten wurden die Subventionen für die Steinkohle jedoch beibehalten und endgültig bis 2018 gesichert. Einer der Gründe ist in den engen Netzwerken zwischen politischer Ebene und verschiedenen Interessenvertretern (Energieverbände, Gewerkschaften) zu sehen (Dohmen and Sauga 2005). Aufgrund der starken Identifikation der SPD und der IG BCE mit dem Erhalt der Arbeitsplätze des Sektors und der herausragenden Position des Landes Nordrhein-Westfalen sind Ansätze des Subventionsabbaus unter Führung einer schwarz-gelben Regierung auf Bundesebene stets auf diese mächtige und motivierte Verteidigungskoalition getroffen. Der zeitlich nahegelegene Wechsel der jahrzehntelang von der SPD dominierten Landesregierung in Nordrhein-Westfalen und im Saarland hin zur CDU hat auch wesentlich dazu beigetragen, dass die Subventionen begrenzt werden konnten. Gleichzeitig wurden andere Interessen mithilfe anderer Förderungen (Ausnahmen von der Ökosteuer, Förderungen in Form der Einspeisevergütung) in diese langfristigen Energiekompromisse eingebunden, sodass ein Interesse bestand, diese beizubehalten.

2.5.4 Erkenntnisse für den Subventionsabbau

Der letzte diskutierte Fall ist ein klassisches Beispiel dafür, warum sich der Abbau umweltschädlicher Subventionen in Deutschland schwierig gestaltet und oft nur über langfristige Kompromisse lösbar ist. Die Förderung der deutschen Steinkohle zeigt, dass in diesem Fall lange Zeit *kein Erkenntnisproblem* hinsichtlich des Subventionsabbaus bestand, *sondern ein Implementationsproblem*. Zentral für die Erklärung ist die *Stärke und Positionierung einer Verteidigungskoalition* mit exzellentem Zugang zu und Verflechtungen mit politischen Interessenvertretern. Aufgrund dessen, dass der Abbau der Steinkohlesubventionen

eher als singuläres Thema – und nicht im Kontext der Anforderungen einer langfristigen Energiepolitik – diskutiert wurde, konnte das Gegenargument des möglichen kurzfristigen Verlustes an Arbeitsplätzen benutzt werden, um diese Pläne zu verhindern bzw. herauszuzögern.

2.6 Fazit

Die diskutierten Fallbeispiele zeigen eine Vielfalt von Ansätzen zum Abbau bzw. der Reform von Subventionen, um deren negative externe Effekte zu reduzieren. Sie unterstreichen, dass ein kurzfristiger Abbau möglich ist, wenn sich politische Handlungsfenster öffnen. Der „Normalfall“ des Subventionsabbaus sind mittel- bis langfristige Abbau- und Umgestaltungsprozesse, bei denen die Subventionsbetrachtung nicht singulär erfolgt, sondern in breitere Kontexte eingebettet wird, in denen dann ein Interessenausgleich der beteiligten Akteure und eine Neuausrichtung auf gemeinsam vereinbarte Ziele erfolgen kann. Die Einbeziehung externer Akteure fördert eine umfassendere und transparentere Wissensbasis politischer Entscheidung. Das Beispiel der Steinkohlesubventionen in Deutschland unterstreicht die Schwierigkeiten des Subventionsabbaus, die durch die enge Verknüpfung politischer und wirtschaftlicher Interessen erzeugt werden. Es unterstreicht, dass eine isolierte Betrachtung einen Abbau bzw. eine Neuausrichtung von Subventionen erschwert und die Akteure stärkt, die ein Interesse an der Beibehaltung einer Subvention haben.

Regelmäßig wird in den politischen Auseinandersetzungen auch das Argument geäußert, ein einseitiger Subventionsabbau könnte hierzulande zu Wettbewerbsnachteilen führen, wenn vergleichbare Subventionen andernorts fortbestehen. Daher wird ein „level playing field“, ein fair ausgestalteter Ordnungsrahmen angemahnt. Welche internationalen Arenen und Organisationen können dafür genutzt werden? Im folgenden Kapitel untersuchen wir verschiedene Ansatzpunkte, die genutzt werden könnten, um die nationalen Prozesse zu unterstützen.

3. Europäische und internationale Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten

Sowohl die Europäische Union und die Welthandelsordnung als auch Politikprozesse in der OECD und G20 bilden in dreifacher Hinsicht einen wichtigen Rahmen für nationale Politik: 1) als Treiber zum Abbau von umweltschädlichen und wettbewerbsverzerrenden Subventionen, 2) als Limitation möglicher Kompensationen für den Subventionsabbau und 3) als Handlungsebene, um mögliche Wettbewerbsnachteile auszugleichen, die im Falle eines Subventionsabbaus entstehen könnten. Im Folgenden wird ein Überblick über diesen Rahmen und die, für die Frage des Abbaus umweltschädlicher Subventionen, maßgeblichen Politikprozesse gegeben.

3.1 Europäische Union

3.1.1 *Politikziel Abbau umweltschädlicher Subventionen auf EU-Ebene*

Die EU spielt als Akteur und Handlungsebene aufgrund ihrer ausgeprägten Regelungskompetenz und der großen Regeldichte des europäischen Rechts bei Handels- und Wettbewerbsfragen im Zusammenhang mit dem Subventionsabbau eine besondere Rolle. Dabei üben die europäischen Institutionen und das europäische Regelwerk in allen drei in diesem Kapitel betrachteten Aspekten – als Treiber des Subventionsabbaus, als Limitation möglicher Kompensationsmaßnahmen und als Handlungsebene für den Ausgleich möglicher Wettbewerbsnachteile – Einfluss auf die Politik des Subventionsabbaus aus.

Als (potenzieller) Treiber der Rückführung umweltschädlicher Subventionen können die Europäische Kommission und der Europäische Rat vor allem durch politische Initiativen die

Agenda der Mitgliedsstaaten beeinflussen und politische Ziele für den gesamten europäischen Raum setzen. Die EU bemüht sich seit Beginn des letzten Jahrzehnts, durch staatliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Anreize für eine nachhaltige Wirtschaft zu verbessern. Der Subventionsabbau ist mittlerweile in einer Reihe politischer Programme und Strategien als Ziel fest verankert, darunter das 6. Umweltaktionsprogramm (2002), die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung (2006), das Grünbuch über marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische und damit verbundene Ziele (2009) und die Europa-2020-Strategie, die 2010 als Nachfolgerin der Lissabon-Strategie verabschiedet wurde.

In der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung von 2006 heißt es bereits ganz konkret: „Die Mitgliedsstaaten sollten sicherstellen, (...) dass Subventionen in Übereinstimmung mit dem Vertrag und in einer mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung vereinbaren Art und Weise eingesetzt werden“ (Europäische Kommission 2005b). Darüber hinaus fordert der Rat die Kommission darin auf, bis 2008 eine Roadmap für den Abbau umweltschädlicher Subventionen zu entwickeln, die sektorspezifische Ziele definiert und eine Methodologie für regelmäßige Berichterstattung und Überprüfung des Fortschritts der Mitgliedsstaaten durch den Rat schafft. Diese Forderung wurde vom Rat seither mehrfach wiederholt, zuletzt bei seiner Sitzung im Dezember 2010 (Europäischer Rat 2010a). Als erster Schritt in dieser Richtung wurde von der Generaldirektion Umwelt in den vergangenen Jahren zwar bereits eine Methodik zur Identifizierung, Bewertung und Quantifizierung von umweltschädlichen Subventionen entwickelt (IEEP et al. 2007; Valsecchi et al. 2009). Der wiederholten Aufforderung durch

den Rat, eine Roadmap mit konkreten sektoralen Abbauzielen auszuarbeiten, wurde von der Kommission allerdings bislang nicht befolgt.

Die Kommission verweist stattdessen darauf, dass sie das Ziel des Subventionsabbaus zunehmend in Form eines Mainstreaming in ihren sektoralen Politikfeldern berücksichtigt (Europäische Kommission 2009). So spielten aktuell umweltpolitische Ziele eine Rolle in der Gemeinsamen Landwirtschaftspolitik, der Gemeinsamen Fischereipolitik und in der Greening-Transport-Initiative der Kommission. Dieser Mainstreaming-Ansatz ist allerdings weiterhin nicht an konkreten Zielsetzungen orientiert, die periodisch überprüfbar sind, und bezieht insbesondere nur umweltschädliche Subventionen ein, die von der EU im Rahmen ihrer supranationalen Kompetenzen gewährt werden. Der Subventionsabbau auf Ebene der Mitgliedsstaaten, für den in der Roadmap auch Ziele und Überprüfungsmodalitäten festgelegt werden sollten, ist in diesem Ansatz jedoch nicht berücksichtigt. Dadurch füllt die Kommission ihre Rolle als Reformtreiber hier nicht im möglichen und offensichtlich auch vom Rat gewünschten Umfang aus. Die Kommission scheint die Idee der Roadmap inzwischen aufgegeben zu haben und sich stattdessen auf einen neu zu schaffenden Überprüfungsmechanismus im Rahmen der Europa-2020-Strategie zu konzentrieren¹¹.

3.1.2 Europa-2020-Strategie

Die aktuelle Strategie Europa 2020, die „intelligentes nachhaltiges und integratives Wachstum“ EU-weit sicherstellen soll, enthält ganz explizit einen Aufruf an die Mitgliedsstaaten, „umweltschädliche Subventionen mit Ausnahme solcher für sozial benachteiligte Bevölkerungskreise, auslaufen zu lassen“ (Europäische Kommission 2010). Für die Implementierung der Strategie sollen ihre Ziele in fünf neuen integrierten Leitlinien verankert werden. Die Kommission hat im April 2010 Vorschläge für diese Leitlinien und deren Überwachung erarbeitet (Europäischer Rat 2010b).

Zwei dieser neuen Leitlinien bieten konkrete Ansatzpunkte für die Kommission in der Zukunft noch stärker als Treiber des Abbaus umweltschädlicher Subventionen zu wirken. Die Leitlinie 1 (Gewährleistung der Qualität und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen) fordert die Mitgliedsstaaten auf, Strategien zur Konsolidierung ihrer Haushalte auf der Grundlage des Stabilitäts- und Wachstumspakts umzusetzen. Die zu ergreifenden Maßnahmen „sollten nach Möglichkeit mit Maßnahmen zur ‚wachstumsfreundlicheren‘ Gestaltung des Steuersystems verbunden werden, indem die Steuerlast vom Faktor Arbeit stärker beispielsweise auf umweltschädliche Tätigkeiten verlagert wird“. In Leitlinie 5 (Verbesserung der Ressourceneffizienz und Abbau der Treibhausgasemissionen) wird explizit das übergeordnete Ziel zum Abbau umweltschädlicher Subventionen aus der Europa-2020-Strategie wiederholt: Die Mitgliedsstaaten „sollten umweltgefährdende Subventionen auslaufen lassen und eine faire Verteilung ihrer Kosten und Nutzen sicherstellen, wobei Ausnahmen auf sozial Bedürftige beschränkt bleiben müssten“ (Europäischer Rat 2010b). Aufbauend auf der Überwachungstätigkeit der Kommission und des Rates in Bezug auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt soll der Rat einmal jährlich eine Gesamtbewertung der auf Mitgliedsstaatenebene erfolgten Fortschritte bei der Umsetzung dieser Leitlinien vornehmen. Die Mitgliedsstaaten berichten dazu zeitgleich mit ihrer Berichterstattung zum Stabilitäts- und Wachstumspakt. Werden die Leitlinien nicht in angemessener Weise umgesetzt, können politische Warnungen ausgesprochen werden.

Die hier beschriebenen politischen Initiativen der europäischen Institutionen haben so in jedem Fall bereits dazu beigetragen, das politische Ziel des Abbaus umweltschädlicher Subventionen auch auf Ebene der einzelnen Mitgliedsstaaten fest auf der politischen Agenda zu verankern. Die Bestrebungen, diesbezügliche Ziele in Form einer Roadmap auch konkret festzuschreiben und den Fortschritt der Mitgliedsstaaten auf dieser Grundlage überwachen zu können, hatten zwar bislang

¹¹ Briefwechsel zwischen Green Budget Europe und Kommissar Potocnik, 4. November 2010 (<http://www.foes.de/pdf/Mr%20Potocnik%20%20Reform%20of%20Env%20harmful%20subsidies.pdf>).

keinen Erfolg. Im Rahmen der weiteren Ausgestaltung und Operationalisierung der Europa-2020-Strategie besteht nun jedoch ein neuer Ansatzpunkt, Abbauschritte der Mitgliedsstaaten verbindlich und überprüfbar zu machen.

3.1.3 EU-Beihilfenrecht

Besonders umfassenden Einfluss auf die Gestaltung von Subventionen in den Mitgliedsstaaten hat das EU-Beihilfenrecht, das umfassende Regeln für die Zulässigkeit und Ausgestaltung von staatlichen Subventionen aufstellt. Im Kern ist die EU-Beihilfenkontrolle auf die Verhinderung oder Abschaffung staatlicher Interventionen gerichtet, die einen ansonsten funktionsfähigen Wettbewerb zu verzerren drohen. Art. 108 Abs. 3 AEUV legt fest, dass jegliche staatliche Beihilfen (also vor allem staatliche Subventionen) vor ihrer Einführung bei der Kommission anzumelden sind und genehmigt (notifiziert) werden müssen. Die Beihilfenkontrolle der EU ist in erster Linie ein wichtiges Instrument zur Begrenzung von Subventionen und Wettbewerbsverzerrungen und wirkt so hilfreich auf gleiche Wettbewerbsbedingungen hin. In Bezug auf Umweltschutzmaßnahmen hingegen ist das Beihilfenrecht ein ambivalentes Instrument.

Auf der einen Seite wird durch das Beihilfenrecht mitunter die staatliche Förderung von umweltpolitisch gewünschten Innovationen behindert. Auch wirkt die Anforderung, möglichst keine Steuerermäßigungen zu gewähren, insbesondere für Staaten, die in eine Ökologische Steuer- und Finanzreform einsteigen wollen, häufig als Hemmnis, da solche Maßnahmen aus politischen Gründen oftmals am Anfang das Mittel sind, um Widerstände gegen die Besteuerung von Energie oder Ressourcen zu überwinden. Auf der anderen Seite wirkt das Beihilfenrecht gerade durch das Verbot von wettbewerbsverzerrenden Steuererleichterungen als Treiber für den Abbau umweltschädlicher Subventionen. So sind die Energiesteuerausnahmen für das produzierende Gewerbe, die in Deutschland den Weg in die Ökologische Steuerreform erleichtert haben, von der Kommission in ihrer jetzigen Ausgestaltung bis Ende 2012 genehmigt. Die Kommission hat bei

ihrer Genehmigung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Steuerausnahmen „vorübergehend und grundsätzlich degressiv sein müssen, um einen Anreiz zur Herabsetzung der Umweltbelastungen oder zum beschleunigten, rationelleren Einsatz von Ressourcen darzustellen“ (Europäische Kommission 2000). Gleichzeitig hat die Kommission 2005 mit einem Aktionsplan eine Reform in die Wege geleitet, die durch „weniger und zielgerechtere“ Beihilfen die Verlagerung von der Förderung einzelner Unternehmen oder Sektoren hin zur Verfolgung horizontaler bzw. sektorübergreifender Ziele sicherstellen soll – darunter auch ein stärkerer Beitrag zum Umweltschutz (Europäische Kommission 2005a). Unter anderem wurden dabei die Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen weiterentwickelt, sodass bestimmte Fördermaßnahmen für Umwelttechnologien und Ökoinnovationen von Annahme- und Genehmigungspflichten für staatliche Beihilfen befreit werden können.

3.1.4 Steuerharmonisierung

Ein weiteres politisches Instrument – über die beschriebenen politikfeldübergreifenden Strategien hinaus –, den Abbau umweltschädlicher Subventionen voranzubringen, steht der EU in Form ihrer (wenn auch begrenzten) Kompetenzen in der Steuerpolitik zur Verfügung. Die EU erhebt zwar (bislang) keine eigenen Steuern und hat nur eng begrenzte Möglichkeiten, auf die Steuerpolitik ihrer Mitgliedsstaaten Einfluss zu nehmen. Dennoch hat es in den vergangenen Jahren in einigen Politikbereichen Bestrebungen gegeben, ein Mindestmaß an Harmonisierung in Steuerfragen herbeizuführen. Vor allem die 2004 verabschiedete Energiesteuerrichtlinie stellt hier einen entscheidenden Schritt dar. Konzipiert ursprünglich, um den durch unterschiedliche Mineralölsteuersätze in EU-Mitgliedsstaaten entstandenen „Tanktourismus“ zu bekämpfen, schreibt sie seither Mindeststeuersätze für alle Energieprodukte in den Mitgliedsstaaten der EU fest.

Die bei Steuerfragen notwendige Einstimmigkeit bei Beschlussfassungen im Rat hat zwar dazu geführt, dass die festgelegten Mindeststeuersätze auch nach einer Anpassung 2006 nach wie

vor wenig anspruchsvoll gestaltet sind. Dennoch hat die Richtlinie bereits dazu geführt, dass Mitgliedsstaaten, in denen bislang sehr geringe oder gar keine Steuern auf Energieprodukte erhoben wurden, diese anheben oder neu einführen mussten und damit eine zusätzliche Hürde für Steuervergünstigungen, die Subventionstatbestände darstellen, für die Mitgliedsstaaten geschaffen wurde.

Auch Deutschland musste seine Energiesteuern aufgrund der Richtlinie dahingehend nachbessern, dass mit Einführung des Energiesteuergesetzes 2006 nunmehr auch der Einsatz von Kohle für Heizzwecke besteuert wurde. Auf diese Weise stellt die Richtlinie einen wichtigen Beitrag zum Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedsstaaten aufgrund unterschiedlicher Besteuerungs- bzw. Subventionierungsniveaus dar. Die Richtlinie ist daher ein wichtiger Hebel, den Abbau umweltschädlicher Subventionen voranzutreiben, ohne dass dabei Wettbewerbsnachteile zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten entstehen. Eine Revision der Energiesteuerrichtlinie ist für das erste Halbjahr 2011 vorgesehen. Es wäre wünschenswert, sie bei diesem Anlass zu einem stärker umweltpolitisch ausgerichteten Instrument zu machen (Paleokrassas 2009).

3.1.5 Grenzausgleich

Ein weiteres (potenzielles) politisches Instrument, mit dem auf Ebene der EU Wettbewerbsnachteile durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen ausgeglichen bzw. verhindert werden können, ist ein Grenzausgleich für Mehrkosten durch Umweltschutzinstrumente an den EU-Außengrenzen. Dieser Vorschlag wurde von der französischen Regierung 2006 erstmals in die politische Diskussion auf EU-Ebene im Kontext der internationalen Klimaschutzpolitik eingebracht. Ein Grenzausgleich soll Mehrkosten, die in der inländischen Produktion durch ökonomische Umweltschutzinstrumente entstehen und denen Importgüter nicht ausgesetzt sind, durch Zahlungen in Form von Steuern auf Importgüter ausgleichen. Importe würden äquiva-

lent zu inländischen Produkten belastet, sodass eventuell bestehende Wettbewerbsnachteile ausgeglichen werden könnten. In der konkreten Diskussion der vergangenen Jahre geht es um den Ausgleich von Belastungen der europäischen Industrie aufgrund des Europäischen Emissionshandelssystems und den in den verschiedenen Mitgliedsstaaten erhobenen Energiesteuern mit dem Ziel, die Abwanderung dieser Unternehmen in Regionen mit niedrigeren Belastungen des CO₂-Ausstoßes (*carbon leakage*) zu verhindern.

Die Erhebung eines Grenzausgleichs auf EU-Ebene würde daher unter anderem den Abbau der in Deutschland für die Industrie gewährten Subventionen durch umfangreiche Energiesteuermaßnahmen ermöglichen, die momentan mit der Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit begründet werden. Auf diese Weise würde ein Grenzausgleich ein sehr mächtiges Instrument zum Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen darstellen, die durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen (hier in Form von Energiesteuerermäßigungen) entstünden. Die Einführung eines solch umfangreichen Grenzausgleichs wäre bislang international einmalig. Erste Erfahrungen in kleinerem Maßstab gibt es allerdings bereits in den USA mit einem Grenzausgleich für Steuern auf ozonschädigende Substanzen. Die Umsetzung durch einen politischen Beschluss des Rates ist bislang allerdings an der mangelnden Einigkeit der Mitgliedsstaaten – unter anderem aufgrund von nicht endgültig ausgeräumten Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit eines solchen Grenzausgleichs mit den Regeln des internationalen Freihandels – gescheitert (Berg et al. 2008).

3.2 OECD

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist in erster Linie ein Forum, in dem die Mitgliedsstaaten wirtschaftspolitische Erfahrungen austauschen und Lösungen für gemeinsame Probleme erarbeiten. Ziel der Organisation ist es, auf diese Weise einen Beitrag zu hoher Beschäftigung, steigendem Lebensstandard und allgemeinem Wirtschafts-

wachstum beizutragen (OECD 1960). Das Mandat der OECD ist sehr weit und umfasst mit Ausnahme der Verteidigungspolitik fast alle Politikbereiche. Anders als andere internationale Organisationen kann die OECD allerdings nicht durch verbindliche Entscheidungen auf das Verhalten ihrer Mitgliedsstaaten einwirken. Ihre Tätigkeit besteht vielmehr in der Identifizierung von Good Practices und dem Aussprechen von Empfehlungen. Wichtigste Instrumente der OECD sind dementsprechend gemeinsam erarbeitete Standards, Richtlinien und Benchmarks. Insofern nimmt sie in Bezug auf den Abbau umweltschädlicher Subventionen (wie auch auf alle anderen Politikbereiche, in denen sie aktiv ist) also in erster eine Rolle als Reformtreiber ein.

Die OECD hat sich dem Thema umweltschädliche Subventionen erstmalig Anfang des vergangenen Jahrzehnts in der OECD-Umweltstrategie angenommen. Im Rahmen der Strategie kamen die OECD-Umweltminister überein, umweltschädliche Subventionen und Steuervergünstigungen zugunsten von Landwirtschaft und Energie bis zum Jahr 2010 schrittweise abzubauen bzw. zu reformieren und darauf hinzuwirken, dass die Preise für Umweltgüter und -dienstleistungen deren wahren Wert widerspiegeln – so z. B. bei der Preisgestaltung für den Straßenverkehr –, und Anliegen im Zusammenhang mit der biologischen Vielfalt bei Raumordnungsmaßnahmen sowie in der Wirtschafts-, Sektor- und Finanzpolitik zu berücksichtigen (OECD 2001).

Darauf aufbauend hält die OECD seit 2002 regelmäßige Expertenworkshops ab, um die Diskussion um den Abbau umweltschädlicher Subventionen voranzubringen. Damit hat die OECD im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts einen erheblichen Beitrag dazu geleistet, unter ihren Mitgliedsstaaten ein gemeinsames Verständnis von umweltschädlichen Subventionstatbeständen zu schaffen und eine umfangreiche Methodologie zur Identifikation und Bewertung um-

weltschädlicher Subventionen zu etablieren und kontinuierlich weiterzuentwickeln. Zuletzt hat sich die OECD auch zunehmend der Erforschung der Auswirkungen und der politischen Ökonomie des Abbaus solcher Subventionen angenommen. Umfangreiche Modellierungen der Auswirkungen eines Subventionsabbaus für fossile Energieträger konnten bislang allerdings nur für Entwicklungs- und Schwellenländer vorgenommen werden (OECD 2010). Vergleichbare Zahlen sollen in Zukunft auch für OECD-Mitgliedsstaaten vorgelegt werden.

Über das Schaffen von Standards und Benchmarks hinaus sind ihre regelmäßig veröffentlichten Länderberichte zu unterschiedlichen Politikbereichen ein weiteres zentrales Instrument der OECD in ihrer Funktion als Treiber bei der Umsetzung wirtschaftspolitischer Reformen. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen spielt beispielsweise in den OECD-Umweltprüfberichten eine Rolle. Umweltprüfberichte sind Peer Reviews durch andere OECD-Mitgliedsstaaten, in denen Good Practices identifiziert und Vorschläge für die Verbesserung der untersuchten umweltpolitischen Politiken und Programme gemacht werden. Darin werden auch die umweltschädlichen Subventionen ausgewiesen. Für Deutschland wurden bislang 1993 und 2001 Umweltprüfberichte erstellt. Dabei wurde unter anderem festgestellt, dass etwa 35 Prozent der Subventionen als umweltschädlich eingestuft werden können, und angemahnt, die umweltschädlichen Subventionen im Energie- und Verkehrsbereich, insbesondere aber die Steinkohlesubventionen zurückzuführen (BMU 2001). Ein neuer Umweltprüfbericht für Deutschland steht in den kommenden Jahren aus. Auch in den regelmäßigen Wirtschaftsprüfberichten geht die OECD gelegentlich auf den Abbau umweltschädlicher Subventionen ein (so z. B. in den Wirtschaftsprüfberichten Indonesien und Südafrika von 2010).

3.3 World Trade Organization

3.3.1 Entwicklung der Grundlagen der heutigen Subventionsbetrachtung

Bereits das ursprüngliche GATT-Abkommen sah vor, dass die Mitgliedsstaaten alle handelsrelevanten Subventionen offenlegen.¹² 1955 wurde diese Regelung ergänzt und auf Exportsubventionen und deren potenziell handelsverzerrenden Einfluss fokussiert. Für sogenannte Primärprodukte (land-, forstwirtschaftliche Güter, Fisch oder Rohstoffe) wurden Mitgliedsstaaten aufgefordert, Exportsubventionen, die einen handelsverzerrenden Charakter haben, abzuschaffen. Erst in der laufenden Doha-Runde der WTO-Verhandlungen wurden Exportsubventionen für Agrarprodukte als nicht zulässig erklärt und müssen bis 2012 abgeschafft werden (WTO 2006: 190).

Für *non-primary* (industrielle) Güter wurde ein entsprechendes Verbot bereits 1955 (ab 1958 in Kraft) erlassen, konnte aber geraume Zeit nicht durchgesetzt werden. Eine weitere Erklärung 1960 lieferte eine Definition von Maßnahmen, die als Exportsubventionen angesehen würden.¹³ Im Jahr 1980 trat der sogenannte Subsidies Code (Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXXIII) – zunächst für eine Gruppe von anfangs 24 unterzeichnenden Staaten – in Kraft. Der Text erweiterte die 1960er-Liste der als Exportsubventionen angesehenen Maßnahmen und lieferte deren erste Definition. Dadurch wurde die Grundlage zur formalen Identifikation von Subventionen und dem Ergreifen von Gegenmaßnahmen unter Welthandelsrecht geschaffen (WTO 2006: 191).

3.3.2 Agreement on Subsidies and Countervailing Measures

Im Rahmen der Uruguay-Verhandlungsrunde des GATT (1986-1994) wurde nicht nur das GATT in die World Trade Organization umgewandelt, sondern ebenso durch das Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM) der Subventionsbegriff (einschließlich inländischer Subventionen) definiert. Ebenso wurde das SCM als Bestandteil des WTO-Regelwerks für alle Mitglieder (für Entwicklungsländer mit längeren Übergangsfristen und verschiedenen Special & Differential Treatment-Klauseln) verbindlich. Im Verlauf der letzten Jahre wurden verschiedene Arten von Subventionen als handelsverzerrend anerkannt, die entweder verboten oder stark reduziert wurden (Stoler 2010: 798). Eine Differenzierung von Subventionen hinsichtlich der Frage, ob diese umweltschädliche Wirkungen haben, ist ein aktuelles Phänomen, das durch andere internationale Organisationen (UNFCCC, G20) an die WTO herangetragen wurde.

Generell unterscheidet das SCM drei Kategorien zur Bewertung von Subventionen: „prohibited, actionable and non-actionable“¹⁴ (WTO 2006: 191). Exportsubventionen fallen in die erste Kategorie, für die ein prinzipielles Verbot und strengere Fristen und Regeln zur Abschaffung als für heimische Subventionen bestehen (Green/Trebilcock 2007: 658). Bei heimischen Subventionen ist zunächst zu prüfen, ob diese „spezifisch“¹⁵ und „handelsverzerrend“ sind, bevor sie als unvereinbar mit dem SCM-Abkommen erklärt werden können. Trifft beides zu, so sind sie *actionable*, d.h. sie können angefochten und

12 Artikel 16 des ursprünglichen GATT sah vor, dass „signatories should notify any subsidy, including any form of income or price support, which operates directly or indirectly to increase exports of any product from, or to reduce imports of any product into, its territory“ (WTO 2006: 189).

13 Vgl. Declaration Giving Effect to the Provisions of Article XVI: 4 of the General Agreement on Tariffs and Trade (1960): http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91870122.pdf

14 Während also einige heimische Subventionen verboten oder erlaubt sind, bedeutet die Kategorie „actionable“, dass diese Subventionen von anderen Mitgliedsstaaten angefochten werden können und dass diese nichtdiskriminatorische Gegenmaßnahmen ergreifen können (Green/Trebilcock 2007: 655f).

15 „Spezifisch“ besagt, dass die Subvention auf eine bestimmte Gruppe an Unternehmen begrenzt ist (WTO 2006: 198).

gegebenenfalls auch verboten werden. Sind diese nicht spezifisch, so sind sie *non-actionable*. Dies trifft vor allem auf Forschungsförderung und Subventionen für regionale Entwicklung und Umweltschutzmaßnahmen zu. Grundsätzlich gelten die Bestimmungen des SCM-Abkommens für industrielle und landwirtschaftliche Güter, wobei die Regeln zu Letzteren im Agreement on Agriculture spezifiziert werden.

WTO-Mitgliedsstaaten können im Rahmen des Streitschlichtungsmechanismus (Dispute Settlement) klären, ob eine Maßnahme eine Exportsubvention darstellt. In diesem Fall wird ein Mitglied verpflichtet, ohne Verzug in einem vom Dispute Settlement Board spezifizierten Zeitraum die Maßnahme abzuschaffen (Green/Trebilcock 2007: 657). Bei heimischen Subventionen können als temporäre Maßnahmen Entschädigungszahlungen zwischen den beteiligten Parteien vereinbart werden. Im Falle von Exportsubventionen steht diese Möglichkeit nicht offen, sondern nur deren Abschaffung im vorgegebenen Zeitraum.

Ein Beispiel ist das Dispute Settlement 316: European Communities: Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft. Darin argumentierten die USA als Beschwerdeführer, dass insgesamt fünf Arten von Subventionen, einige davon Exportsubventionen, unvereinbar mit den Vorschriften des SCM-Abkommens seien. In einer ersten Entscheidung 2005 wurde eine Gruppe der Maßnahmen (Launch Aid & Member State Financing in Deutschland, Spanien und Großbritannien) als Exportsubvention anerkannt. Weitere Maßnahmen wurden zwar als spezifisch heimische Subventionen bewertet, allerdings stellten diese keine signifikante Wettbewerbsverzerrung und Schädigung der US-Flugzeugindustrie dar. Die als Exportsubventionen anerkannten Maßnahmen seien laut Entscheidung des Dispute Settlement Boards innerhalb von 90 Tagen zu verbieten (WTO 2010a).

Das Ziel dieser Maßnahmen (wie der vorher getätigten Schritte) ist es, durch international gültige Definitionen und Benennung von Subventionstatbeständen die Anreize für Staaten zu senken, handelsverzerrende Subventionen zu

beschließen bzw. den benachteiligten Staaten durch das Regelwerk institutionalisierte Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen. Insbesondere im Fall von Exportsubventionen sind dafür strenge prozedurale Regeln vorgesehen als auch die Möglichkeit, zusätzlich zu ausgleichenden Gegenmaßnahmen Strafzahlungen durchzusetzen (Green/Trebilcock 2007: 658).

3.3.3 Agreement on Agriculture

Das Agreement on Agriculture (AoA) trat in Nachfolge des GATT 1995 in Kraft und spezifiziert die WTO-Regeln für landwirtschaftliche Produkte in den Bereichen Marktzugang (Zölle & nichttarifäre Handelsschranken), heimischen und Exportsubventionen. Exportsubventionen unterlagen zunächst Reduktionsverpflichtungen und werden bis 2013 komplett abgeschafft. Heimische Subventionen werden in die drei Kategorien eingeteilt: *green box* (erlaubte Subventionen für Umweltschutzmaßnahmen), *amber box* (heimische Subventionen, die Reduktionsverpflichtungen unterliegen) und *blue box* (erlaubte Subventionen in unbestimmter Höhe, wenn diese produktionsbegrenzend wirken) (IATP 2003: 5).

Im Unterschied zu industriellen müssen bei landwirtschaftlichen Gütern keine Spezifität und Handelsverzerrung einer Subvention nachgewiesen werden. Stattdessen wird dies für die Kategorie der *amber box* per se angenommen und diese Subventionen bestimmten Reduktionsverpflichtungen unterworfen (Stoler 2010: 806). Relevant ist die Frage, ob die Subventionen richtig kategorisiert sind und den dafür geltenden Regeln entsprechen.

Ein Beispiel dafür ist Dispute Settlement 267: United States – Subsidies on Upland Cotton (WTO 2010c). Das Streitschlichtungsverfahren um Exportsubventionen der Vereinigten Staaten für Baumwollproduzenten wurde im September 2002 von Brasilien eröffnet. Brasilien bezog sich in seiner Beschwerde explizit darauf, dass einige Maßnahmen Exportsubventionen im Sinne des SCM-Abkommens darstellten, andere Maßnahmen den Anforderungen für *green box subsidies* nicht entsprachen und dass *amber box subsidies*

nicht im Rahmen der Reduktionsverpflichtungen reduziert wurden (Stoler 2010: 806). Nach einer ersten Entscheidung im Jahr 2004 zugunsten Brasiliens beendeten die USA Exportkreditgarantien und -förderprogramme für Baumwollproduzenten. Die Wiedereinführung ähnlicher Maßnahmen in 2006 führte zu einer erneuten Klage Brasiliens, infolge derer das WTO Dispute Settlement Board erneut befand, dass diese Maßnahmen Exportsubventionen darstellen (Trade Finance 2007).

Der Ansatz des AoA, bestimmte Subventionskategorien grundsätzlich zu verbieten (Exportsubventionen) bzw. Reduktionsverpflichtungen zu unterwerfen (*amber box*), stellt sich als wesentlich effektiveres Instrument zur Subventionsreduzierung dar als das Regime für industrielle Güter im Rahmen des Dispute Settlement unter dem SCM-Abkommen (Stoler 2010: 808). Dieses verlangt, dass die Spezifität und handelsverzerrende Wirkung von Subventionen nachgewiesen ist, bevor sie für unvereinbar mit WTO-Recht erklärt werden.

3.3.4 General Agreement on Trade in Services

Subventionen im Bereich des Dienstleistungshandels sind bisher ein wenig beachtetes Thema und im Rahmen des General Agreement on Trade in Services finden sich kaum spezifische Regeln, sondern lediglich ein „Verhandlungsmandat“ bezüglich Subventionen. Dieses sieht einen Informationsaustausch und Konsultationen zwischen Mitgliedsstaaten vor, sollten Subventionen handelsverzerrende Effekte haben (WTO 2006: 195).

3.4 G20

Zuletzt ist auch die Runde der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) als Akteur im Zusammenhang mit dem Abbau umweltschädlicher Subventionen in Erscheinung getreten. Auf dem G20-Gipfel im September 2009 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs, beim Abbau von Subventionen fossiler Energieträger aktiv zu werden. Konkret wurde vereinbart, (1) Subventionen für fossile Energieträger mittelfristig zu beenden,

(2) dass die Energie- und Finanzminister der G20-Staaten Strategien und Zeitpläne für den Abbau entwickeln und (3) ein Konsortium aus Internationaler Energie-Agentur (IEA), Organisation erdölexportierender Länder (OPEC), Weltbank und OECD mit zu beauftragen, Subventionen fossiler Energieträger zu identifizieren, die Auswirkungen ihrer Beendigung zu untersuchen und Vorschläge für die Implementierung des Abbaus zu entwickeln. Die Ergebnisse wurden den Staats- und Regierungschefs anlässlich des G20-Gipfels im Juni 2010 in Toronto vorgelegt (OECD 2010). In Toronto wurden jedoch keine weiteren Schritte beim Abbau umweltschädlicher Subventionen fest vereinbart.

Eine zentrale Rolle bei der Debatte um den Abbau umweltschädlicher Subventionen im Rahmen des G20-Prozesses kommt auch der WTO und der Weiterentwicklung der Subventionsdefinition des SCM-Abkommens zu (WTO 2010b). Einerseits betrifft dies die spezifische Frage, welche Politikmaßnahmen unter den Begriff der „Subventionen für fossile Brennstoffe“ fallen, und andererseits den größeren Problemkomplex des „Underreportings“ von Subventionen durch WTO-Mitgliedsländer. Nach Artikel 25 des SCM-Abkommens sind WTO-Mitgliedsstaaten verpflichtet, jährlich über ihre handelsrelevanten Subventionen gegenüber der WTO zu berichten. Vor allem die deutsche Berichterstattung wurde als lückenhaft im Vergleich zu anderen OECD-Ländern betrachtet (FiFo 2008: 1). Vorschläge zur Standardisierung des Reporting mit dem Ziel, die wesentlichen Subventionen zu identifizieren, um deren mittelfristigen Abbau überwachen zu können, sind Gegenstand aktueller Debatten (Global Subsidies Initiative 2010).

3.5 Fazit

Das Kapitel skizzierte den europäischen und internationalen Rahmen für nationale Subventionspolitik. Auf europäischer Ebene wurden im Rahmen der Europa-2020-Strategie mehrere Politikmaßnahmen zum Subventionsabbau initiiert. Dazu gehören die Festschreibung des Subventionsabbaus als Ziel der Mitgliedsstaaten, die dis-

kutierte Roadmap und der Überwachungsmechanismus der Europäischen Kommission. Daneben geht vom europäischen Beihilfenrecht weiterer Druck aus – wie im Falle der deutschen Steinkohlesubventionen gezeigt wurde. Weitere mögliche Ansätze auf europäischer Ebene stellen die anstehende Reform der Energiesteuerrichtlinie und die Debatte zu *carbon leakage* und einem möglichen Grenzausgleich dar.

Die internationalen Ansätze in der OECD und G20 thematisieren vor allem die Schaffung international einheitlicher Definitionen von Sub-

ventionstatbeständen und Grundsätze für das Reporting von Subventionen. Diese haben das Ziel, eine verbindliche Grundlage für den international vereinbarten Abbau umweltschädlicher Subventionen zu bilden, um allzu starke Verwerfungen zu vermeiden. Dagegen sind diese Ebenen bisher nicht geeignet, um einen verbindlichen Rahmen für eine konzertierte Abschaffung von umweltschädlichen Subventionen zu schaffen. Allerdings spielen sie eine wichtige Rolle, um den politischen Prozess des Subventionsabbaus anzustoßen und zu begleiten.

4. Schlussfolgerungen für den politischen Diskurs

In Deutschland und Europa gibt es nach wie vor eine Reihe umweltschädlicher Subventionen, deren Abbau Potenziale für eine ökologische Modernisierung bieten. Verschiedene Studien haben in den vergangenen Jahren auf die beachtlichen Chancen für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung im Bereich umweltfreundlicher Technologien hingewiesen (u. a.: Jaeger et al 2011, BMU 2009, Ernst & Young 2006, DTI/DEFRA 2006, Rosted et al. 2006). Die Studien zeigen aber auch, dass neue, umweltfreundliche Technologien auf die entsprechenden Rahmenbedingungen angewiesen sind, um die Märkte zu durchdringen (Jänicke und Lindemann 2010, Jacob et al. 2005). Ihrer Förderung durch entsprechende Innovationsförderung, Umlagen, Investitionszuschüsse usw. sind dabei Grenzen gesetzt. Gerade der Abbau von Subventionstatbeständen, die konkurrierende umweltschädlichere Technologien bevorzugen, könnte hier eine zusätzliche Hebelwirkung für die umfassende ökologische Modernisierung bedeuten.

Obwohl diese Argumente schon lange und auch politisch hochrangig vorgetragen werden, scheitert es oft an der konkreten Umsetzung für bedeutende Subventionstatbestände. Die Steuerbefreiungen für den Luftverkehr, die Dienstwagenbesteuerung, die Entfernungspauschale und die Steinkohlesubventionen sind besonders herausragende Beispiele, bei denen Umweltziele, Modernisierungschancen und Haushaltsentlastungen Hand in Hand gehen. Würde man den Subventionsbegriff auch auf solche Branchen und Technologien ausweiten, die von einer fehlenden oder zu geringen Internalisierung externer Kosten profitieren, müsste diese Liste noch erweitert werden.

Die Analyse der genannten Tatbestände zeigt aber auch, dass es häufig eine komplizierte Interessenslage gibt, bei der es Partikularinteressen, die

von diesen Subventionen profitieren, gelingt, am Status quo festzuhalten. Sie machen sich dabei widerstreitende Interessen auf den politischen Ebenen (Europa, Bundesländer) zunutze, die von einem Strukturwandel in unterschiedlichem Maße betroffen wären. Die Analyse macht deutlich, dass regelmäßig langfristig Vorteile von einem Subventionsabbau zu erwarten wären, aber die Perspektive auf kurzfristige Besitzstandswahrung überwiegt.

Wie können solche Situationen überwunden werden und wie können langfristige Chancen ein stärkeres Gewicht erhalten? Handlungsmöglichkeiten zum Abbau oder zur ökologischen Umgestaltung von Subventionen entstehen durch äußere Drucksituationen (haushaltspolitischen Druck) oder durch Maßnahmen zur Depolitisierung von Entscheidungen, in dem diese in neue, langfristige Kontexte gestellt und transparenter, im Rahmen einer größeren Gruppe an Akteuren diskutiert werden.

Die Verteidigung von umweltschädlichen Subventionen geschieht meist unter Verweis auf kurzfristig negative Auswirkungen wie z. B. Arbeitsplatzverluste. Die impliziten Kosten der Nichtabschaffung dieser Subventionen und des damit verlangsamten Strukturwandels werden dabei nicht berücksichtigt. Dialogformen zur Entwicklung langfristiger Politikziele, wie sie durch die niederländischen Transitionsplattformen geleistet werden, reduzieren einerseits Widerstände, da in diesen Prozessen Anpassungsmaßnahmen in einem Gesamtkontext beschlossen werden können, und delegitimieren sogenanntes rent-seeking durch einzelne Subventionsempfänger.

Durch das Einpassen des Subventionsabbaus als Bestandteil einer langfristigen, kohärenten Strategie können Entscheidungszusammenhänge geändert werden, in deren Kontext der Wider-

stand gegen solche Maßnahmen geringer ist. Der Fall Neuseelands hat gezeigt, dass eine Integration des Subventionsabbaus in eine faire, langfristige Gesamtstrategie (Liberalisierung der Wirtschafts- und Handelspolitik) Widerstände der ursprünglichen Subventionsempfänger reduzieren kann. Die Ökologisierung der Pendlerprämien in den Niederlanden stellt ebenso eine konsequente Weiterentwicklung einer langfristigen Strategie (inklusive komplementärer Politiken) dar.

Die Schaffung neuer Politikarenen bzw. Öffnung politischer Prozesse für Akteure erhöht einerseits die Transparenz und Pluralität der Meinungen, die zu einem Thema ausgetauscht werden. Gleichzeitig werden dadurch neue Akteurskonfigurationen geschaffen, die zur Diskussion eines Themas beitragen. Diese Politikarenen schaffen typischerweise eine stärkere Gleichberechtigung unterschiedlicher Interessen, die im etablierten Politikbetrieb unterschiedliche Machtpotenziale und Einflussmöglichkeiten haben. Neue Politikarenen können so dazu beitragen, dass der Einfluss von Partikularinteressen reduziert wird, indem insgesamt mehr Interessen in ausgewogenem Maße Gehör finden und Entscheidungen im Rahmen dieses öffentlichen Austauschs legitimiert werden müssen.

Solche neuen Politikarenen können auch zu einer größeren Transparenz in der Entwicklung einer gemeinsamen Wissensbasis beitragen. Offene Strukturen erlauben die Diskussion vielfältiger Standpunkte und die Aufnahme weiterer Perspektiven in Prozesse zur Entscheidungsfindung. Eine gemeinsame Wissensbasis trägt dazu bei, dass ein von Partikularinteressen getriebenes „aneinander vorbei Reden“ schwierig in der Öffentlichkeit zu rechtfertigen ist. Es hilft vielmehr dabei, mögliche gemeinsame Schnittmengen zu identifizieren, ist aber keine Garantie dafür, dass diese auch realisiert werden.

Auf der internationalen Ebene waren und sind die europäischen Institutionen, die OECD und die WTO wichtige Treiber für den Subventionsabbau. Die Möglichkeiten einer konzertierten Abschaffung von Subventionen, um dadurch wiederum Akzeptanz zu schaffen, werden aber bisher bei Weitem nicht ausgeschöpft. Entsprechende politische Prozesse könnten nicht nur

den Subventionsabbau beschleunigen, sondern zudem die Akzeptanz stärken, wenn dieser auch andernorts erfolgt. Dies setzt voraus, dass europäische und internationale Institutionen entsprechend mandatiert und gestärkt werden. Auf der nationalen Ebene sollte dies dann genutzt werden, um weitere Akzeptanz für den Abbau zu schaffen.

Die Studie hat gezeigt, dass es kein Patentrezept gibt, um den Abbau von umweltschädlichen Subventionen zu betreiben. Für die aktuelle politische Diskussion lassen sich dennoch sehr konkrete Vorschläge ableiten:

- Eine Weiterentwicklung der Definition umweltschädlicher Subventionen, die auch im internationalen Rahmen genutzt werden könnte: Eine Führungsrolle Deutschlands könnte auch national genutzt werden. Dazu bietet der international einmalige, zweijährlich erscheinende Subventionsbericht der Bundesregierung einen guten Anknüpfungspunkt. Er sollte in der Definition wesentlich weiter gefasst, mit umweltpolitischer Bewertung der einzelnen Subventionstatbestände versehen und als regelmäßiges Berichtsinstrument zum Fortschritt des Abbaus insbesondere umweltschädlicher Subventionen genutzt werden.
- Eine differenzierte Betrachtung von Subventionen: Die Umweltschädlichkeit sollte ein zentrales Merkmal bei der Bewertung sein, genauso wie die potenziellen Innovations- und Markteffekte für grüne Technologien. Diese Differenzierung ermöglicht auch Maßnahmen zum Ausgleich von kurzfristig als nachteilig und unberechtigt empfundenem Subventionsabbau. Für Deutschland wäre besonders die Umgestaltung der Pendlerpauschale und der Dienstwagenbesteuerung mit starken ökologischen Anreizwirkungen attraktiv.
- Die Nutzung von Gelegenheitsfenstern: Subventionsabbau kann einerseits als eine langfristige Strategie angelegt werden, sodass sich die Adressaten darauf einstellen können. Andererseits ergeben sich auch Möglichkeitsfenster, in denen rasch und weitreichend gehandelt werden kann und sollte. Die gegenwärtige Energiewende, aber auch das nach wie vor große Haushaltsdefizit sind Beispiele dafür. Daher

könnten und sollten Subventionstatbestände zugunsten von umweltintensiven Verkehrsträgern und Energietechnologien bevorzugt abgebaut werden.

- Dabei bietet sich eine Beteiligung von Umweltakteuren an: Ein runder Tisch zum Subventionsabbau in der Energiewende könnte beispielsweise zunächst eine Bestandsaufnahme erarbeiten und dann konkrete Vorschläge für einen Um- und Abbau von Förderungen mit einem verbindlichen Zeitplan erarbeiten, die die Ziele der Energiewende unterstützen und

von denen Anreize für Innovation und Investitionen in zukunftsfähige Technologien ausgehen. Diese Vorschläge müssten dann in Gesetzesform gegossen werden und so für einen verlässlichen politischen Rahmen sorgen.

- Parallel sollte, jedoch nicht gebunden an den Fortschritt des Abbaus auf nationaler Ebene, ein derartiger Prozess von der Bundesregierung auf internationaler Ebene angestoßen und vorangetrieben werden. Damit würden die internationalen Auswirkungen minimiert werden.

Literaturverzeichnis

- Acemoglu, D.; Aghion, P.; Bursztyn, L.; Hemous, D. 2010: The Environment and Directed Technical Change, Harvard Working Paper, Cambridge.
- Aghion, P.; Hemous, D.; Veugelers, R. 2009: No Green Growth without Innovation, Bruegel Policy Brief 2009/07, Brüssel.
- Bach, S. 2005: Be- und Entlastungswirkungen der Ökologischen Steuerreform nach Produktionsbereichen, Band I des Endberichts für das Projekt: „Quantifizierung der Effekte der Ökologischen Steuerreform auf Umwelt, Beschäftigung und Innovation“, Berlin.
- Bauer, M. 2006. Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept, in: Politische Vierteljahresschrift, 47 (2), S. 147-168.
- Berg, H.; Burger, A.; Thiele, K. 2008: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Umweltbundesamt, Dessau-Rosslau.
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) 2010: Agrarsubventionen umverteilen – Vielfalt fördern, http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/landwirtschaft/20100200_landwirtschaft_agrarreform_statt_massentierhaltung_broschuere.pdf (30.8.2011).
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) 2011: Subventionen für die industrielle Fleischverarbeitung in Deutschland, http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/landwirtschaft/20110800_landwirtschaft_studie_subventionen_massentierhaltung.pdf (30.8.2011).
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2010: Zweiundzwanzigster Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007-2010, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2011: Ergebnis der 138. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 10.-12. Mai 2011 in Fulda, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4156/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Steuern/Steuerschaetzung_einnahmen/Ergebnis_der_Steuerschaetzung/1105131a6002,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (30.8.2011).
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) 2010: Die deutsche Landwirtschaft – Leistungen in Daten und Fakten, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) 2001: 14. Legislaturperiode. Schlussfolgerungen und Empfehlungen, Berlin, http://www.bmu.de/pressearchiv/14_legislaturperiode/doc/3624.php (30.8.2011).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) 2009: GreenTech Made in Germany 2.0, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) 2010: Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Berlin, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/energiekonzept-2010,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (30.8.2011).

- Burger, A.; Eckermann, F.; Schrode, A.; Schwermer, S. 2010: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Aktualisierung für das Jahr 2008, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- Deutsche Bank Research (DB Research) 2011: Luftverkehrsabgabe trifft vor allem kleine Flughäfen, http://www.dbresearch.de/servlet/reweb2.ReWEB;jsessionid=D24C70AF2C49DDE85A8766B512946137.srv22-dbr-de?rwsite=DBR_INTERNET_DE-PROD&rwobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD000000000275998 (30.8.2011).
- Diekmann, L.; Gerhards, E.; Klinski, S.; Meyer, B.; Schmidt, S.; Thöne, M. 2010: Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, FiFo-Forschungsberichte Nr. 13, Köln.
- Department of Trade and Industry (DTI); Department for the Environment, Food, and Rural Affairs (DEFRA) 2006: Environmental Innovation, Bridging the Gap between Environmental Necessity and Economic Opportunity, First Report of the Environmental Innovations Advisory Group, London.
- Dohmen, F.; Sauga, M. 2005: Aufstand der Kunden, in: Der Spiegel, 29.8.2005, S. 70-80.
- Erdmenger, C.; Hoffmann, C.; Frey, K.; Lambrecht, M.; Wlodarski, W. 2010: Pkw-Maut in Deutschland? Eine umwelt- und verkehrspolitische Bewertung. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau.
- Ernst & Young 2006: Eco-industry, its Size, Employment, Perspectives and Barriers to Growth in an Enlarged EU. Report to the European Commission, DG Environment, Brussels.
- Europäische Kommission 2000: Staatliche Beihilfe Nr. N 625/99 – Deutschland Fortführung der ökologischen Steuerreform- EGKS-Stahl, SG (2000) D/ 102167, Brüssel.
http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-1999/n625-99.pdf (30.8.2011).
- Europäische Kommission 2005a: Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament und den Rat. Überprüfung der Strategie für nachhaltige Entwicklung. Ein Aktionsprogramm, KOM(2005) 658, Brüssel.
- Europäische Kommission 2005b: Aktionsplan staatliche Beihilfen. Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen – Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009, KOM(2005) 107, Brüssel.
- Europäische Kommission 2009: Förderung einer nachhaltigen Entwicklung durch die EU-Politik: Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung 2009. COM (2009) 400, Brüssel.
- Europäische Kommission 2010: Europe 2020. A strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, COM (2010) 2020, Brüssel.
- Europäische Kommission 2011a: Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity. COM (2011) 169, Brüssel.
- Europäische Kommission 2011b: Impact Assessment. Accompanying document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity, SEC (2011) 410 final, Brüssel.
- Europäische Kommission 2011c: Ein Haushalt für „Europe 2020“ – Teil II: Politikbereiche im Überblick, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_II_de.pdf (30.8.2011).
- Europäischer Rat 2010a: Improving environmental policy instruments. – Council conclusions – 3061st ENVIRONMENT Council meeting, 20. Dezember 2010, Brüssel.

- Europäischer Rat 2010b: Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION of 27.4.2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines, COM (2010) 193 final, Brüssel.
- Färber, G. 2002: Neue Ansätze zum Subventionsabbau: Grundideen, Erfahrungen des Auslandes, Erfolgsbedingungen, in: Färber, G.; Seidel, B. (Hrsg.): Subventionsabbau: Führt eine andere Subventionspolitik endlich zum Erfolg? S. 25 - 54, Münster.
- Federated Farmers 2009: Life After Subsidies, http://www.fedfarm.org.nz/f214,51684/51684_51684_Life_After_Subsidies_2009_Review.pdf (30.8.2011).
- Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut Köln (FiFo) 2008: WTO Subsidy Notifications: Assessing German subsidies under the GSI notification template proposed for the WTO, http://www.globalsubsidies.org/files/assets/wto_subsidies_germany.pdf (30.8.2011).
- Forum Ökologische-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) 2010: Hintergrundpapier ÖkosteuerAusnahmen. Maßnahmen im Sparpaket, Berlin, <http://www.foes.de/pdf/2010-12-Hintergrundpapier-OekosteuerAusnahmen.pdf> (30.8.2011).
- Frondel, M.; Kambeck, R.; Schmidt, C. 2007a: Hard coal subsidies: A never-ending story? In: Energy Policy, 35(7), S. 3807 - 3814.
- Frondel, M.; Kambeck, R.; Schmidt, C. 2007b: Stellungnahme zum Steinkohlefinanzierungsgesetz, RWI-Positionen 21, 10/2007, Essen.
- Gerhard, E. et al. 2009: Evaluierung von Steuervergünstigungen, Köln, Kopenhagen, Mannheim. ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/stv/BAND-I_FinalVersion.pdf (30.8.2011).
- Global Subsidies Initiative 2010: Defining Fossil-Fuel Subsidies for the G20: Which Approach is Best? http://www.globalsubsidies.org/files/assets/pb5_defining.pdf (30.8.2011).
- Görres, A.; Meyer B. 2008: Firmen- und Dienstwagenbesteuerung modernisieren – für Klimaschutz und mehr Gerechtigkeit, Berlin, <http://files.foes.de/de/downloads/studien/FiwaDiwaRef-Fassung2.0.pdf> (30.8.2011).
- Graichen, V.; Schumacher, K.; Matthes, F.; Mohr, L.; Duscha, V.; Schleich, J.; Diekmann, J. 2008: Impacts of the EU emission trading scheme on the industrial competitiveness in Germany, Umweltbundesamt, Dessau-Rosslau.
- Green, A.; Trebilcock, M. 2007: Enforcing WTO Obligations: What Can We Learn from Export Subsidies? In: Journal of International Economic Law, 10(3), S. 653.
- Handelsblatt 2010: „Die SPD ist zur Kooperation bereit“, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sigmar-gabriel-die-spd-ist-zur-kooperation-bereit;2600869> (30.8.2011).
- Holzinger, K. 2000: Limits of co-operation: A German case of environmental mediation, in European Environment, 10(6), S. 293 - 305.
- Holzinger, K. 2001: Negotiations in public-policy making: Exogenous barriers to successful dispute resolution, in: Journal of Public Policy, 21(01), S. 71 - 96.
- IATP 2003: World Trade Organization Agreement on Agriculture: Basics, WTO Cancun Series, 1 - 16, http://www.iatp.org/files/World_Trade_Organization_Agreement_on_Agricult.pdf (30.8.2011).

- Institute for European Environmental Policy (IEEP) et al. 2007: Reforming environmentally harmful subsidies Final report to the European Commission's DG Environment, Brüssel.
- Jacob, K.; Beise, M.; Blazejczak, J.; Edler, D.; Haum, R.; Jänicke, M.; Loew, T.; Petschow, U.; Rennings, K. 2005: Lead Markets of Environmental Innovations, Heidelberg/New York.
- Jaeger, C.; Paroussos, L.; Mangalgou, D.; Kupers, R. ; Mandel, A. ; Tabara, J. 2011: A new Growth Path for Europe. Generating Prosperity and Jobs in the Low Carbon Economy, Brüssel, http://www.european-climate-forum.net/fileadmin/ecf-documents/Press/A_New_Growth_Path_for_Europe__Synthesis_Report.pdf (30.8.2011).
- Jänicke, M.; Lindemann, S. 2010: Governing environmental innovations, in: Environmental Politics, 19(1), S. 127-141.
- Kern, F.; Howlett, M. 2009: Implementing transition management as policy reforms: a case study of the Dutch energy sector, in: Policy Sciences (42), S. 391-408.
- Kloas, J.; Kuhfeld, H. 2003: Entfernungspauschale: Bezieher hoher Einkommen begünstigt. Aktuelle Ergebnisse zum Verkehrsverhalten privater Haushalte, in: DIW-Wochenbericht 42/03.
- Kohlhaas, M. 2005: Gesamtwirtschaftliche Effekte der ökologischen Steuerreform. Band II des Endberichts für das Vorhaben: „Quantifizierung der Effekte der Ökologischen Steuerreform auf Umwelt, Beschäftigung und Innovation“, Berlin.
- Lee, D. S.; Fahey D. W.; Forster, P. M.; Newton, P. J.; Wit, R. C. N.; Lim, L. L.; Owen, B.; Sausen, R. 2009: Aviation and global climate change in the 21st century, in: Atmospheric Environment 43 (22-23), S. 3520-3537.
- Lübbig, T. 2009: Europäisches Beihilferecht, http://www.rewi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/or/europarecht/lehre/Sommersemester_2011/BeihilferechtSkript.pdf (30.8.2011).
- Ludewig, D.; Held, B.; Küchler, S. 2010: Für eine neue ökologisch-soziale Finanzreform. Abschlussdokumentation des Projektes „Soziale Ausgestaltung marktwirtschaftlicher Instrumente“. Berlin, http://www.foes.de/pdf/Oekologisch-Soziale_Finanzreform_2010.pdf (30.8.2011).
- Ludewig, D.; Küchler, S.; Meyer, E. 2011: Energiewende finanzieren durch Abbau umweltschädlicher Subventionen. Gutachten des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft im Auftrag von Greenpeace, Berlin, <http://www.foes.de/pdf/2011-05-FOES-Finanzierung-Energiewende.pdf> (30.8.2011).
- 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.; Schlomann, B. 2008: Politiksznarien für den Klimaschutz IV – Szenarien bis 2030, UBATexte 01/08, Dessau-Roßlau.
- Meyer, B. 2006: Subventionen und Regelungen mit Subventionsähnlichen Wirkungen im Energiebereich. FÖS-Diskussionspapier Nr. 2006/02, München.
- Meyer, B.; Küchler, S.; Hölzinger, O. 2010: Staatliche Förderungen der Stein- und Braunkohle im Zeitraum 1950-2008. FÖS-Studie im Auftrag von Greenpeace, Berlin, http://www.foes.de/pdf/Kohlesubventionen_1950_2008.pdf (30.8.2011).
- Meyer, B.; Küchler, S. 2010: Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950-2010. Aktualisierung der FÖS-Studie von 2009 im Auftrag von Greenpeace, Berlin, http://www.foes.de/pdf/2010_FOES_Foerderungen_Atomenergie_1950-2010.pdf (30.8.2011).

- New Zealand Ministry of Agriculture and Forestry (NZ-MAF) 2006: Agriculture in New Zealand: Past, Present, Future, Canberra.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) 1960: Die OECD-Konvention. Übereinkommen über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris, http://www.oecd.org/document/25/0,3343,de_34968570_35009030_40215897_1_1_1_1,00.html (30.8.2011).
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) 2001: OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/40/1863539.pdf> (30.8.2011).
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) 2010: Analysis of the scope of the energy subsidies and suggestions for the G-20 initiative. IEA, OPEC, OECD, WORLD BANK Joint Report. Prepared for submission to the G-20 Summit Meeting, Toronto (Canada), 26-27 June 2010.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) 2011: OECD Economic Surveys: Netherlands, June 2010, www.oecd.org/dataoecd/8/37/45447621.pdf (30.8.2011).
- Paleokrassas, Y. 2009: Policy paper on greening the energy tax directive. Green Budget Europe. Berlin, http://www.foes.de/pdf/2009-10-GBE-GreeningtheEnergyTaxDirective_final.pdf (30.8.2011).
- Petschow, U.; Zimmermann, T.; Distelkamp, M.; Lutz, C. 2007: Wirkungen fiskalischer Steuerungsinstrumente auf Siedlungsstrukturen und Personenverkehr vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung, Berlin/Osnabrück, <http://www.gws-os.de/downloads/WfS.pdf> (30.8.2011).
- Potter, S.; Enoch, M.; Rye, T.; Black, C.; Ubbels, B. 2006: Tax Treatment of Employer Commuting Support: An International Review, in: Transport Reviews, 26 (2), S. 221-237.
- Rave, T. 2005: Umweltorientierte Subventionspolitik in Deutschland, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 18, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Rosted, J.; Andersen, T.; Degn Bertelsen, M. 2006: Miljøteknologiske styrkepositioner. En erhvervsanalyse af klyngedannelse. Report by FORA on behalf of the Danish Miljøministeriet.
- Rotmans, J.; Kemp, R.; van Asselt, M. 2001: More evolution than revolution: transition management in public policy, in: foresight: the journal of future studies, strategic thinking and policy, 01/2001, S. 15-32.
- Rye, T. 2005: Personal Taxation and Commuting – International Experiences, <http://img6.custompublish.com/getfile.php/203738.466.cbwxuqwxeb/Rye+Oslo+parking+200905+p2.pdf?return=www.buskerudbyen.no> (30.8.2011).
- Schlegelmilch, K.; Meyer, C. 2008: Artensterben wird mit Geld belohnt – Perverse Subventionen machen umweltschädigendes Verhalten wirtschaftlich, in: umwelt aktuell, Juni 2008, S. 2-3.
- Schneider, V.; Janning, F. 2006: Politikfeldanalyse: Akteure, Strukturen und Diskurse in der öffentlichen Politik, Wiesbaden.
- Schreyer, C.; Schneider, C.; Maibach, M.; Rothengatter, W.; Doll, C.; Schmedding, D. 2004: External Costs Of Transport. Update Study. Infras und IWW, Zürich/Karlsruhe. http://www.infras.ch/downloadpdf.php?filename=UpdateExternalCosts_FinalReport.pdf (30.8.2011).

- Schweizer Bundesamt für Energie 2009.: Tiefenlager für radioaktive Abfälle – Bundesrat Moritz Leuenberger unterstreicht in Berlin Mitwirkungsrecht für deutsche Regionen, Zürich/Karlsruhe, <http://www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/index.html?lang=de&msg-id=27130> (30.8.2011).
- Schweizer Bundesamt für Energie 2010: Sicherheitstechnische Überprüfung bestätigt Standortvorschläge der Nagra, http://www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/index.html?lang=de&msg-id=32016&print_style=yes (30.8.2011).
- Smith, A.; Kern, F. 2009: The transitions storyline in Dutch environmental policy, in: *Environmental Politics*, 18(1), S. 78-98.
- Stern 2004: „Ex-Wirtschaftsminister Müller fordert neue Zechen und Kokereien im Ruhrgebiet“, 15.09.2004, <http://www.stern.de/presse/vorab/ruhrgebiet-kohleabbau-stern-ex-wirtschaftsminister-mueller-fordert-neue-zechen-und-kokereien-im-ruhrgebiet-533936.html> (30.8.2011).
- Stoler, A. L. 2010: The Evolution of Subsidies Disciplines in GATT and the WTO, in: *Journal of World Trade*, 44(4), S. 797-808.
- Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft 2010: Direktzahlungen für Landwirtschaftsbetriebe – Stand und Perspektiven, <http://www.tll.de/ainfo/pdf/koll/kolb0410.pdf> (25.8.2011).
- Trade Finance 2007: Brazil celebrates as WTO rules against US cotton subsidies, <http://www.tradefinancemagazine.com/Article/2145329/Brazil-celebrates-as-WTO-rules-against-US-cotton-subsidies.html> (25.8.2011).
- Umweltbundesamt (UBA) 2003: Abbau der Steinkohlesubventionen – Ergebnisse von Modellrechnungen, <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3583.pdf> (30.8.2011).
- Valsecchi, C.; ten Brink, P.; Bassi, S.; Withana, S.; Lewis, M.; Best, A.; Oosterhuis, F.; Dias Soares, C.; Rogers-Ganter, H.; Kaphengst, T. 2009: Environmentally Harmful Subsidies: Identification and Assessment, Final report for the European Commission's DG Environment, November 2009, Brüssel, <http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/Harmful%20Subsidies%20Report.pdf> (30.8.2011).
- Verbände-Plattform 2010: Gemeinsames Positionspapier von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz. http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/landwirtschaft/20100427_landwirtschaft_plattform_eu_gap_2013.pdf (30.8.2011).
- Vitalis, V. 2010: Agricultural subsidy reform and its implications for sustainable development: the New Zealand experience, in: *Environmental Sciences* 4 (1), S. 1-21.
- Weidner, H.; Fietkau, H.-J. 1998: The Mediation Procedure on the Waste Management Plan in the District of Neuss. A Political and Social Science Research Experiment, in: Weidner, H. (Hrsg.): *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts: Experiences from 12 Countries*, S. 183-233, Berlin.
- World Trade Organisation (WTO) 2006: World Trade Report 2006: Exploring the links between subsidies, trade and the WTO, S. 1-20.
- World Trade Organisation (WTO) 2010a: DS 316: European Communities – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds316_e.htm (30.8.2011).
- World Trade Organisation (WTO) 2010b: Fossil fuel subsidy reform is an important tool in fight against climate change, http://www.wto.org/english/news_e/news10_e/ddg_14oct10_e.htm (30.8.2011).
- World Trade Organisation (WTO) 2010c: DS 267: United States – Subsidies on Upland Cotton, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm (30.8.2011).

Die Autoren

Holger Bär

wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungszentrum für Umweltpolitik
der Freien Universität Berlin

Dr. Klaus Jacob

Forschungsdirektor am Forschungszentrum für Umweltpolitik
der Freien Universität Berlin

Eike Meyer

wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft

Kai Schlegelmilch

stv. Vorsitzender des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Die Regulierung von Finanzmärkten
Wurden die richtigen Lehren aus der Krise
gezogen und was bleibt zu tun**
WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**... und es ward Licht?
Ein Organisationsmodell zur Umsetzung der
Energiewende in Deutschland bis 2050**
WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Der Einstieg in den Ausstieg
Energiepolitische Szenarien für einen
Atomausstieg in Deutschland**
WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!
WISO direkt

Steuerpolitik

**Progressive Sozialversicherungsbeiträge –
Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung
des Niedriglohnssektors?**
WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Die finanzielle Mitarbeiterbeteiligung
praxistauglich weiterentwickeln**
WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Welche Politik brauchen die Verbraucher?
WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Zehn Jahre „Riester-Rente“ –
eine ernüchternde Rentabilitätsanalyse**
WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Reform des Personenbeförderungsgesetzes –
Perspektiven für ein nachhaltiges und
integriertes Nahverkehrsangebot**
WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Das Programm Soziale Stadt –
Kluge Städtebauförderung für die Zukunft
der Städte**
WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Rente mit 67? Argumente und Gegenargumente
WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Erwerbsminderungsrente –
Reformnotwendigkeit und Reformoptionen**
WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Soziale Gesundheitswirtschaft: mehr Gesundheit,
gute Arbeit und qualitatives Wachstum**
WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige
Beschäftigung in Deutschland –
Aktuelle Instrumente, Programme und Konzepte**
WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Perspektiven der Unternehmensmitbestimmung
in Deutschland – ungerechtfertigter Stillstand auf
der politischen Baustelle?**
WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Dienstleistungen in der Zukunftsverantwortung –
Ein Plädoyer für eine (neue) Dienstleistungspolitik**
WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Migrationsfamilien in der
Einwanderungsgesellschaft Deutschland**
WISO direkt

Frauen- und Geschlechterforschung

**Gute Pflege – gute Arbeit
Das kommunale Dienstleistungszentrum für
Bürgerinnen und Bürger**
WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso