

Rusche, Christian

Research Report

Der Umweltschutz im Spiegel staatlicher Beihilfen

IW-Kurzbericht, No. 20/2023

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Rusche, Christian (2023) : Der Umweltschutz im Spiegel staatlicher Beihilfen, IW-Kurzbericht, No. 20/2023, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/271144>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Umweltschutz im Spiegel staatlicher Beihilfen

Christian Rusche, 16.03.2023

Die Herausforderungen durch die Dekarbonisierung erfordern umfangreiche Investitionen. Daten der Europäischen Union (EU) zeigen, dass Deutschland bereits mit Abstand die höchsten Beihilfen für Umweltschutz vergibt. Diese spiegeln noch nicht die aktualisierten Klimaziele oder die Diskussion über Wettbewerbsverzerrungen wieder. Mehr Effizienz und eine internationale Koordination sind dringend geboten.

Bereits vor dem Ukrainekrieg wurde das Geschäftsmodell Deutschlands durch vier Disruptionen herausgefordert, von denen die Dekarbonisierung eine ist (Demary et al., 2021). Seit der Novelle des Klimaschutzgesetzes im August 2021 ist es das Ziel Deutschlands, bis 2045 Treibhausgasneutralität zu erreichen (Bundesregierung.de, 2023). Für das Erreichen dieses Ziels bedarf es auch erheblicher Investitionen (Demary et al., 2021, 11). Auf Ebene der EU soll bis 2050 Klimaneutralität erreicht werden (Amtsblatt der Europäischen Union, 2021).

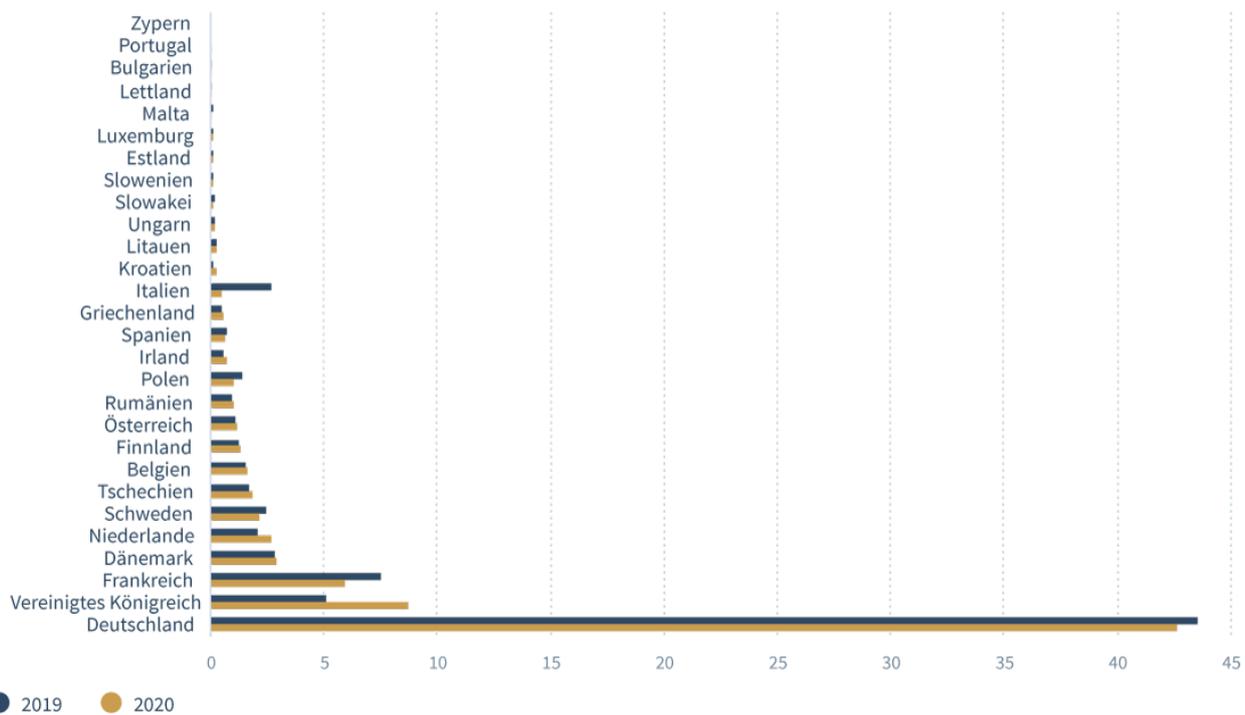
Daten der Europäischen Kommission ermöglichen es nun, im Vergleich der Mitgliedsstaaten der EU und des United Kingdom (UK) die Bedeutung des Umweltschutzes bei staatlichen Beihilfen zu evaluieren. Staatliche Beihilfen haben generell das Potenzial, den Wettbewerb im Binnenmarkt zu verzerren. Deshalb sind sie insbesondere über Artikel 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union geregelt und werden durch die Europäische Kommission

überwacht. Entsprechende Beihilfen müssen durch die Mitgliedsstaaten bei der Kommission gemeldet und genehmigt werden. Bis zum 30. Juni eines Jahres sind die Staaten zudem verpflichtet, die Höhe der tatsächlichen Beihilfen für das Vorjahr zu melden. Diese Daten werden durch die Kommission im Scoreboard veröffentlicht. Im aktuellen Scoreboard (Europäische Kommission, 2022) liegen die Daten bis 2020 vor. Somit kann evaluiert werden, wie hoch die Ausgaben bereits vor der Einführung erhöhter Klimaziele 2021 waren.

Die Daten bezüglich der Beihilfe (Eurostat, 2023a) liegen in Summe sowie für insgesamt 18 Beihilfekategorien für die EU-Mitgliedsstaaten und derzeit noch für das UK vor. Beispielsweise können Beihilfen für Kultur, Regionalentwicklung oder für Forschung und Entwicklung gezahlt werden. Eine dieser Kategorien ist der Umweltschutz (inklusive Energiesparmaßnahmen). Die Beihilfen dieser Kategorie sind in der Abbildung für die Mitgliedsstaaten der EU und das UK für die Jahre 2019 und 2020 dargestellt. Es werden absolute Beträge in Millionen Euro angegeben. Es muss jedoch beachtet werden, dass die Angaben über die Beihilfen lediglich die tatsächlich entstandenen Vorteile enthalten (Europäische Kommission, 2021, 75). Eine Kreditgarantie muss beispielsweise nicht in voller Höhe angegeben werden: Da der Staat das Ausfallrisiko trägt, kommt dem Kreditnehmer ein Vorteil durch bessere Konditionen zu.

Staatliche Beihilfen für Umweltschutz

Staatliche Beihilfen für Umweltschutz inklusive Energiesparmaßnahmen 2020 und 2019 in den EU-Mitgliedsstaaten sowie dem Vereinigten Königreich; Angaben in jeweiligen Preisen in Milliarden Euro



Quelle: Eurostat (2023a); eigene Darstellung

Genau dieser Vorteil gegenüber sonst üblichen Kreditkonditionen ist anzugeben.

Bei den gewährten Beihilfen gibt Deutschland mit weitem Abstand am meisten für Umweltschutz aus. So waren es 2019 rund 43,6 Milliarden Euro. Selbst im ersten Pandemiejahr waren es rund 42,7 Milliarden. Die anderen großen Staaten UK und Frankreich folgen mit rund 8,7 (2019: 5,2 Mrd. Euro) bzw. sechs Milliarden Euro (2019: 7,6 Mrd.). Italien kommt 2020 auf lediglich 543 Millionen Euro (2019: 2,7 Mrd.). Die geringsten Beträge wurden 2020 in Zypern (25 Millionen Euro) und in Portugal (40 Millionen) gemeldet.

Anhand der Höhe der Beihilfen kann zudem festgehalten werden, dass die Pandemie keinen eindeutigen Einfluss auf die Beihilfen im Bereich Umweltschutz hatte. Im Jahr 2020 wurden in dieser Kategorie insgesamt 486 Millionen Euro weniger gemeldet als 2019. Dabei haben jedoch 14 Staaten die Beihilfen gesenkt, während sie 14 erhöht haben. Im UK wurde mit 3,5 Milliarden Euro Aufwuchs die mit Abstand höchste Änderung verzeichnet. Italien und Frankreich verzeichnen mit circa 2,1 bzw. 1,6 Milliarden Euro die höchsten Rückgänge. Dahinter folgt

Deutschland mit einem Rückgang von rund 900 Millionen Euro. Eine sinkende Wirtschaftsleistung oder Lieferschwierigkeiten haben somit nicht eindeutig Umweltschutz-Beihilfen betroffen.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Zahlen stellen sich nun zwei Fragen. Einerseits ist zu untersuchen, ob diese hohen Beihilfen in Deutschland bereits ausreichen, um das Klimaziel bis 2045 zu erreichen oder ob weitere Investitionen notwendig sind, wie Demary et al. (2021, 11) sie sehen. Der mögliche Subventionswettbewerb mit den USA und der Übergang zur Netto-Null-Wirtschaft in der EU (EURACTIV.com, 2023) müssen zusätzlich berücksichtigt werden. Andererseits wird auf europäischer Ebene diskutiert, ob Deutschland durch seine großzügigen Beihilfen seit dem Beginn der Corona-Pandemie 2020 den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerrt (Rusche/Sultan, 2023 forthcoming). Die Beantwortung der ersten Frage wird durch die bisherigen Emissionen gemäß Eurostat (2023b) erleichtert. Wird 1990 der Wert 100 zugeschrieben, betragen die CO₂-Emissionen 2019 noch 63,6 und 2020 57,1. Bei einer linearen

Fortschreibung der Entwicklung seit 1990 ohne 2020, das durch Corona-Sondereffekte einen Ausnahmefall darstellt, würde 2045 noch 31 Prozent des Wertes von 1990 emittiert. Bei einer Fortschreibung inklusive dem Ausnahmejahr 2020 würde der Wert für 2045 immernoch 21,4 betragen. Im letzten und damit optimistischen Szenario würde somit pro Jahr eine Reduktion um mehr als 1,4 Prozent des Wertes von 1990 stattfinden. Gemäß Klimaschutzgesetzes ist jedoch eine jährliche Reduktion um rund 2,3 Prozent notwendig. Das Tempo muss somit um mehr als 60 Prozent gesteigert werden. Dies dürfte jedoch ambitioniert sein, da die günstigsten Vermeidungen bereit stattgefunden haben.

Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU können zumindest bis einschließlich 2020 nicht festgestellt werden (Rusche/Sultan, 2023 forthcoming). Supranationale Programme wie NextGenerationEU dürften ab 2021 etwaige Effekte zudem ausgleichen. Effekte durch einen möglichen weltweiten Subventionswettbewerb (EURACTIV.com, 2023) können jedoch Finanzierungswünsche insgesamt erhöhen.

Fazit

Der Umwelt- und Klimaschutz wurde mittels ambitionierter Klimaziele in Deutschland und auf Ebene der EU 2021 festgeschrieben. Die staatlichen Beihilfen in diesem Bereich können bereits einen Hinweis geben, wie hoch der Stellenwert des Umweltschutzes in den Mitgliedsstaaten der EU und dem UK vor dem Inkrafttreten der Gesetze war. Die Daten zeigen, dass Deutschland mit weitem Abstand das meiste Geld für Beihilfen ausgibt. Selbst vergleichbare Volkswirtschaften geben nur einen Bruchteil des Geldes aus.

Mehr Beihilfen sind jedoch nicht per se gut und auch nicht zwingend ein Zeichen von zielgerichteter und erfolgreicher Klimaschutzpolitik. Zudem steht Deutschland infolge hoher Beihilfen bereits in der Kritik, den Wettbewerb in der EU zu verzerren (EURACTIV.com, 2022). Aufgrund der erreichten Höhe dürften weitere Erhöhungen somit schnell an politische Grenzen stoßen. Folglich muss die Effizienz der Ausgaben überprüft und verbessert werden. Zudem offenbaren die Bedenken über Wettbewerbsverzerrungen in der EU und ein möglicher weltweiter Subventionswettbewerb dringenden

internationalen Koordinationsbedarf. Ansätze sind zumindest auf EU-Ebene mit den Important Projects of Common European Interest (IPCEI) bereits erkennbar.

Literatur

Amtsblatt der Europäischen Union, 2021, Regulation (EU) 2021/1119 ('European Climate Law'), 64. Jg., L 243, S. 1-17

Bundesregierung.de, 2023, Klimaschutzgesetz, Generationenvertrag für das Klima, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz-2021-1913672> [18.1.2023]

Demary, Vera / Matthes, Jürgen / Plünnecke, Axel / Schaefer, Thilo (Hrsg.), 2021, Gleichzeitig: Wie vier Disruptionen die deutsche Wirtschaft verändern. Herausforderungen und Lösungen, IW-Studie, Köln

EURACTIV.com, 2022, Deutschland bleibt wegen milliardenschwerem Abwehrschirm in der Kritik, <https://www.euractiv.de/section/energie/news/deutschland-bleibt-wegen-milliardenschwerem-abwehrschirm-in-der-kritik/> [14.2.2023]

EURACTIV.com, 2023, EU-Kommission will Alleingang Deutschlands bei Subventionen verhindern, <https://www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/news/leak-commission-details-subsidy-matching-scheme-for-green-industry/> [3.3.2023]

Europäische Kommission, 2022, State aid Scoreboard 2021, Brüssel

Eurostat, 2023a, Datenbank, Aid by main objectives in current prices [AID_SCB_OBJ], https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/data-browser/view/AID_SCB_OBJ/default/table?lang=en&category=AID_SCB_OBJ [2.2.2023]

Eurostat, 2023b, Datenbank, Net greenhouse gas emissions [SDG_13_10], https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_13_10/default/table?lang=en [13.1.2023]

Rusche, Christian / Sultan, Samina, 2023 forthcoming, Beihilfen im Lichte der Coronapandemie, in: Wirtschaftsdienst, 103. Jg., Nr. 3