

## STELLUNGNAHME NATIONALE STRATEGIE ZUR BIOLOGISCHE VIELFALT IN DEUTSCHLAND

# Strategie der Bundesregierung zum Erhalt der biologischen Vielfalt – Abbau umweltschädlicher Subventionen und Ökonomische Instrumente als Anreizsystem berücksichtigen

08.07.2023

Das FÖS begrüßt die Neuauflage der **Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt in Deutschland (NBS 2030)**. Auf folgende Aspekte möchten wir im Rahmen der Stellungnahme eingehen:

### 17. Handlungsfeld: Wirtschaft, Finanzströme & Konsum

Im 17. Handlungsfeld der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt sollen unter **17.4 Biodiversität im Finanzsektor bis 2030 umweltschädliche Subventionen abgebaut** werden. Dabei hat der Abbau umweltschädlicher Subventionen Auswirkungen auf weitere Handlungsfelder, beispielsweise im Energie- (15. Handlungsfeld), Agrar- (9. Handlungsfeld) oder Verkehrsbereich (19. Handlungsfeld). Der **Subventionsbegriff** wird kontrovers diskutiert und sollte im Rahmen der Biodiversitätsstrategie ausgeweitet werden **und alle negativen umweltschädlichen Finanzflüsse einbeziehen**, um beispielsweise auch Förderabgaben zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist die **Subventionspolitik inkonsistent** und entspricht nicht den Leitlinien der Subventionspolitik, in denen verankert ist, dass neue Subventionen gegenfinanziert werden müssen.<sup>1</sup> Vor dem Hintergrund des **Stillstands beim „Abbau“ von umwelt-/ biodiversitätsschädigender Subventionen** ist auf die politische Ökonomie dieser Reformprozesse hinzuweisen: die „Verlierer“ möglicher Reformen (Streichen von Subventionen) sind häufig sehr gut in der Lage ihre Partikularinteressen gegenüber politischen Entscheidungsträger\*innen durchzusetzen, so dass der „Abbau“ von Subventionen häufig scheitert oder als sozial ungerecht beispielsweise gegenüber Landwirt\*innen wahrgenommen wird. Im Rahmen der internationalen Finance for Nature Debatte im Rahmen des UN Umweltprogramms<sup>2</sup> hat deshalb die Idee des „Repurposing“ an Bedeutung gewonnen, im Rahmen dessen schädliche Subventionen so reformiert werden, dass die vorherigen Profiteure nicht notwendigerweise zu „Verlierern“ werden, sondern die finanziellen Leistungen für andere Dinge – mit positiver Wirkung („for nature“) erhalten. Wir empfehlen deshalb auch im Rahmen der Biodiversitätsstrategie stärker über **Subventionsreform oder Subventionsumbau** als den reinen Abbau nachzudenken.

Darüber hinaus **fehlen konkrete Maßnahmen im 17. Handlungsfeld zum Abbau biodiversitätsschädigender Subventionen**. Im Aktionsplan 2024-2026 soll lediglich verankert sein, dass ein Konzept für den Abbau biodiversitätsschädigender Subventionen entwickelt wird und bis 2025 die Wirkungen der Ausgaben des Bundeshaushaltes im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte transparent gemacht werden. Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die **Wirkung des Bundeshaushalts** auf die Biodiversität sichtbar gemacht werden soll. Das FÖS hat zum bisherigen Entwurf der Bundesregierung eine kritische Analyse vorgelegt.<sup>3</sup> Insbesondere mit Blick auf die Analyse von Biodiversitätswirkungen könnte sich Deutschland am Beispiel Frankreichs orientieren.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> BMF (2021): 28. Subventionsbericht des Bundes, 2019 – 2022. Berlin. [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/28-subventionsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/28-subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=6)

<sup>2</sup> Wie der Ansatz des Repurposing im deutschen Agrarsektor umgesetzt werden könnte, zeigt das FÖS in der Fallstudie zu Deutschland in: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/41333/state\\_finance\\_nature.pdf?sequence=3](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/41333/state_finance_nature.pdf?sequence=3)

<sup>3</sup> FÖS (2023): Was kann das SDG Budgeting der Bundesregierung leisten? Analyse und Empfehlungen. [https://foes.de/publikationen/2023/2023\\_05\\_NABU\\_Spending\\_Review\\_Nachhaltigkeit.pdf](https://foes.de/publikationen/2023/2023_05_NABU_Spending_Review_Nachhaltigkeit.pdf)

<sup>4</sup> Die Analysen des Budget vert zu Biodiversitätswirkungen öffentlicher Finanzen zeigen, welche Ausgaben bzw. Steuervergünstigungen in Frankreich schädigende (als auch positive) Wirkungen auf Biodiversität haben. Die Analyse der Daten zeigt bspw. für Frankreich eine große

Ferner ist das Fehlen von konkreten Maßnahmen problematisch, denn Absichtserklärungen gab es bereits viele. **Trotz verschiedener Erklärungen der Bundesregierung zur Reform von Subventionen** mit umweltschädlicher Wirkung, wie dem Strategischen Plan für die Erhaltung der Biologischen Vielfalt 2011–2020 der UN-Konvention über die biologische Vielfalt (CBD) oder der Biodiversitätsstrategie 2020 der Europäischen Union, gab es jedoch **bislang kaum Fortschritte beim Subventionsabbau**.<sup>5</sup> So wurde das Aichi-Ziel<sup>6</sup> zum Abbau von Anreizen und Subventionen mit biodiversitätsschädigender Wirkung bis 2020 nicht erreicht.

Da bereits zahlreiche Untersuchungen im Hinblick auf Umfang und Abbau von umweltschädlichen Subventionen vorliegen<sup>7</sup>, sollten in der Nationalen Strategie konkrete Subventionen benannt werden, die reformiert werden sollten. Subventionen mit umweltschädigender Wirkung setzen wirtschaftliche Fehlanreize und belohnen naturschädigende Verhaltensformen, welches zu Biodiversitätsverlusten beiträgt. Im Rahmen einer Analyse vom FÖS aus dem Jahr 2021<sup>8</sup> wurden 29 Subventionen mit potenziell biodiversitätsschädigender Wirkung identifiziert:

- Beispiele für biodiversitätsschädigende Subventionen in Deutschland sind: Begünstigungen bei der Förderabgabe im Rohstoffabbau, flächenbezogene Direktzahlungen der 1. Säule der GAP, reduzierter Mehrwertsteuersatz auf tierische Lebensmittel sowie die Entfernungspauschale. Tabelle 1 zeigt die Bewertung ausgewählter biodiversitätsschädigender Subventionen sowie das Subventionsvolumen und deren schädlichen Anteil für die biologische Vielfalt.
- Bei nicht allen in der Analyse (FÖS, 2021) identifizierten biodiversitätsschädigenden Subventionen haben diese in vollem Umfang eine umweltschädliche Wirkung, so dass ggf. nur einzelne Subventionsbestandteile eine negative Auswirkung auf die biologische Vielfalt haben können. Bei einigen Subventionen ist eine Umgestaltung daher sinnvoll, um die biodiversitätsschädigende Wirkung zu minimieren, wie die Direktzahlungen der 1. Säule der GAP oder die Entfernungspauschale.
- Vollständig biodiversitätsschädigende Subventionen sind beispielsweise Begünstigungen bei der Förderabgabe oder die Mehrwertsteuerrückzahlung für tierische Lebensmittel. Diese Subventionen sollten daher gänzlich abgeschafft werden. Dabei sollten soziale Härtefälle berücksichtigt und abmildernde Maßnahmen bedacht werden<sup>9</sup>.

**Tabelle 1: Einstufung ausgewählter biodiversitätsschädigender Subventionen in Deutschland**

Subvention	Subventionsvolumen	Biodiversitätsschädigender Anteil		Ausmaß der schädigenden Wirkung
	Mrd. Euro p.a.		Mrd. Euro p.a.	
Begünstigungen bei der Förderabgabe	0,63	vollständig	0,63	mittel
Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), erste Säule*	4,85	überwiegend	3,39 - 4,85*	hoch
Reduzierter Mehrwertsteuersatz auf tierische Produkte	5,2	vollständig	5,20	hoch
Entfernungspauschale	4,8	teilweise	2,40 - 3,36	hoch

\*Die Umwelt- und Naturschädlichkeit der GAP-Subventionen, insb. der ersten Säule, waren wiederholt Gegenstand zahlreicher Untersuchungen und werden daher hier nicht näher betrachtet. Der biodiversitätsschädigende Anteil ist als Spanne ohne und mit Greening-Maßnahmen angegeben (keine eigene Quantifizierung) \*\*anteiliges Fördervolumen geteilt durch die Laufzeit (10 Jahre)

Quelle: FÖS 2021<sup>1</sup>

Inkonsistenz zwischen öffentlichen Finanzflüssen und der Stärkung der Biodiversität. Siehe Kap. 3.4 in [https://foes.de/publikationen/2022/2022-09\\_FOES\\_Green\\_Budgeting\\_Internationale\\_Ansaetze.pdf](https://foes.de/publikationen/2022/2022-09_FOES_Green_Budgeting_Internationale_Ansaetze.pdf)

<sup>5</sup> BfN (2019): Abbau naturschädigender Subventionen und Kompensationszahlungen auf stoffliche Belastungen. Ökonomische Instrumente zum Schutz der biologischen Vielfalt. [https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-06/Abbau\\_naturschaedigender\\_Subventionen.pdf](https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-06/Abbau_naturschaedigender_Subventionen.pdf)

<sup>6</sup> Convention on Biological Diversity (2020): Aichi Biodiversity Targets. <https://www.cbd.int/sp/targets/#GoalB>

<sup>7</sup> Als Beispiel folgende Studie: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte\\_143-2021\\_umweltschaedliche\\_subventionen.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf)

<sup>8</sup> FÖS (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland: Fokus Biodiversität. Wie schädliche Anreize die biologische Vielfalt gefährden. Berlin. [https://foes.de/publikationen/2021/2021-05-11\\_FOES-Subventionen\\_Biodiversitaet.pdf](https://foes.de/publikationen/2021/2021-05-11_FOES-Subventionen_Biodiversitaet.pdf).

<sup>9</sup> FÖS (2021): Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan. [https://foes.de/publikationen/2021/2021-02\\_FOES\\_Klimaschaedliche\\_Subventionen\\_sozial\\_gerecht\\_abbauen.pdf](https://foes.de/publikationen/2021/2021-02_FOES_Klimaschaedliche_Subventionen_sozial_gerecht_abbauen.pdf). Letzter

## 9. Handlungsfeld: Agrarlandschaften

Im 9. Handlungsfeld der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt soll unter **9.3 Förderung des regionalen Anbaus von Nahrungsmitteln für eine pflanzenbetonte Ernährung** der Anteil der Anbaukulturen für die menschliche Ernährung bis 2030 um 10 % gegenüber 2020 erhöht werden. Unter **9.5 Verringerung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln und seiner negativen Auswirkungen** soll der Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln bis 2030 um mindestens 50 % reduziert werden. Unter **9.6 Natur- und umweltverträgliche Düngung** sollen bis 2030 die Stickstoffüberschüsse aus der Landwirtschaft auf max. 50 kg N/ha minimiert werden. Konkrete Maßnahmenvorschläge für die Umsetzung des Handlungsfeldes fehlen, wenngleich Zielwerte für eine Umsetzung festgesetzt wurden. Mit **Ökonomischen Instrumenten** können externe Kosten durch Umweltschäden verursachergerecht internalisiert werden und dadurch eine Lenkungswirkung erzeugen.<sup>10</sup> Ökonomische Instrumente können somit zu einer Korrektur verzerrter Preisanreize beitragen und so Marktversagen verhindern/reduzieren. Darüber hinaus können Umweltsteuern zur Internalisierung von Umweltschäden beitragen und somit die Kosten senken, die von der Allgemeinheit getragen werden.<sup>11</sup>

Ökonomische Instrumente sind geeignete Anreizsysteme zur Erreichung der Zielwerte, wie fundierte Untersuchungen<sup>12</sup> beispielsweise vom Umweltbundesamt, Öko-Institut und FÖS im Bezug auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und einer Minimierung der Stickstoffüberschüsse zeigen. Daher sollten diese Instrumente in die nationale Strategie (NBS 2030) aufgenommen werden.

Gleichzeitig werden Vollzugsdefizite, wie sie bei ordnungsrechtlichen Instrumenten häufig auftreten, vermieden und Umweltprobleme kosteneffizient adressiert. Beispielhaft zu nennen sind dabei:

- Pflanzenschutzmittelabgabe, mit welcher ein großer Teil externer Kosten internalisiert werden kann. Dabei gilt zu berücksichtigen, dass die Umweltbeeinträchtigung durch Pflanzenschutzmittel in Abhängigkeit zu der Schädlichkeit und Intensität der angewendeten Wirkstoffe steht. Mit einer risikobasierten Steuer könnten schädlichere Wirkstoffe teurer werden und eine Substitution von weniger schädlichen Mitteln erfolgen.
- Mineraldüngerabgabe, eine Steuer, die beim Verkauf von Mineraldüngern erhoben wird. Mit dieser Abgabe kann der Einsatz der energieintensiv hergestellten Mineraldünger reduziert und die Umweltbelastung minimiert werden.
- Stickstoffüberschussabgabe, mit welcher die Stickstoffbelastung aus der Landwirtschaft reduziert werden kann. Die Stickstoffüberschüsse, die im Rahmen der Düngeverordnung mit der Stoffstrombilanz erfasst werden, müssten von Landwirt\*innen mit einer Abgabe gezahlt werden. Die Abgabenhöhe würde entsprechend des Überschusses erhoben werden, mit dem Ziel, dass nicht mehr Stickstoff ausgebracht wird, als von den Kulturen aufgenommen wird.
- Der ermäßigte Mehrwertsteuersatz von 7 % gilt für Grundnahrungsmittel und auch für die meisten tierischen Lebensmittel. Dadurch werden Fehlanreize beim Konsum gesetzt. Eine Anhebung des Mehrwertsteuersatzes für tierische Lebensmittel auf den Regelsteuersatz von 19 % würde bei Verbraucher\*innen ein Preissignal setzen, so dass ein Nachfragerückgang bei tierischen Lebensmitteln zu erwarten wäre. Durch den geringen Verwaltungsaufwand einer Mehrwertsteuerangleichung, wäre der bürokratische Aufwand bei einer Umsetzung gering.<sup>10</sup> Eine Anpassung des Mehrwertsteuersatzes sollte unter Berücksichtigung sozialer Aspekte erfolgen, um Härtefälle zu berücksichtigen und einkommensschwache Haushalte nicht vom Konsum tierischer Lebensmittel aufgrund der Einkommensverhältnisse auszuschließen.

### Kontakt:

Dr. Beate Richter

Wissenschaftliche Referentin | Agrarpolitik

Tel. +49 (0)30 - 76 23 991 - 55

beate.richter@foes.de

<sup>10</sup> FÖS (2018): Ökonomische Instrumente zur Senkung des Fleischkonsums und der Fleischproduktion. <https://foes.de/publikationen/2018/201803-Instrumente-zur-Senkung-der-Fleischproduktion.pdf>

<sup>11</sup> FÖS (2022): Finanzpolitik für die Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. Warum Umweltsteuern sinken und wie wir sie auf Klimaschutz programmieren. [https://foes.de/publikationen/2022/2022-03\\_FOES\\_Steuerstruktur\\_2021.pdf](https://foes.de/publikationen/2022/2022-03_FOES_Steuerstruktur_2021.pdf)

<sup>12</sup> Als Beispiel folgende Studien: <https://foes.de/publikationen/2018/2018-03-FOES-Pestizidsteuer.pdf>; <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/einsatz-problematischer-pflanzenschutzmittel>; <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Instrumente-und-Massnahmen-zur-Reduktion-der-Stickstoffueberschuesse.pdf>; <https://foes.de/pdf/201803-Stickstoffueberschussabgabe.pdf>