

**Untersuchung und Bewertung  
von Aufbau, Systematik und Inhalt  
des Biokraftstoffberichtes 2009/10 des  
Bundesfinanzministeriums (BMF), veröffentlicht am  
01.09.2010 im Bundesanzeiger  
zur Vorlage für politische Klärungen**

im Auftrag des

Bundesverband Pflanzenöle (BVP) e.V.

mit Unterstützung von

Bundesverband Dezentraler Ölmühlen (BdOel) e.V.

Mobil ohne Fossil (MoF) e.V.

Union zur Förderung von Oel- und Proteinpflanzen, UFOP e.V.

Herausgeber:

  
*regenerativ dezentral wegweisend*  
Alemannenstraße 25  
85095 Denkendorf  
[www.regineering.com](http://www.regineering.com)

Leitung und Koordination: Thomas Kaiser

Bearbeiter und Autor: Dipl.-Ing. (FH) Christian Duft

---

© 2011

BdOel e.V., BVP e.V., MoF e.V.  
regineering Duft & Innerhofer GbR

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	3
Abkürzungsverzeichnis .....	4
Vorbemerkung .....	5
I Zusammenfassung .....	7
II Begriffsbestimmungen .....	9
Mischkraftstoff / Kraftstoffbeimischung .....	9
Bio-Reinkraftstoff .....	9
Quotenkraftstoff / Beimischquote .....	10
Biokraftstoffe erster Generation und zweiter Generation .....	10
Überkompensation: .....	11
III Marktentwicklung Pflanzenölkraftstoff .....	12
IV Berichterstattung an die EU .....	14
V Diskussion ausgewählter Untersuchungspunkte .....	15
V.1 Begriff „innovative Biokraftstoffart“ .....	15
V.1.1 Erläuterung .....	15
V.1.2 Anmerkung / Kritik .....	15
V.2 Reinkraftstoff / Quotenkraftstoff .....	16
V.2.1 Erläuterung .....	16
V.2.2 Anmerkung / Kritik .....	16
V.3 Definition „Überkompensation“ / „Unterkompensation“ .....	18
V.3.1 Erläuterung .....	18
V.3.2 Anmerkung / Kritik .....	18
V.4 Berechnung Überkompensation / Unterkompensation .....	21
V.4.1 Erläuterung .....	21
V.4.2 Anmerkung / Kritik .....	22
V.5 Überkompensation / Unterkompensation - Mehraufwendungsausgleich .....	24
V.5.1 Anmerkung / Kritik .....	24
V.6 Auslaufen der Steuerreduzierung Ende 2012 .....	25
V.6.1 Anmerkung / Kritik .....	25
V.7 Ersatzmarkt Speiseöle .....	26
V.7.1 Erläuterung .....	26
V.7.2 Anmerkung / Kritik .....	26
V.8 Einschätzung der Biokraftstoff-Potentiale zu Nachhaltigkeit und Flächenerträgen .....	29
V.8.1 Erläuterung .....	29
V.8.2 Anmerkung / Kritik .....	30
V.9 Bedeutung der dezentralen Anlagen .....	31
V.9.1 Erläuterung .....	31
V.9.2 Anmerkung / Kritik .....	31
V.10 Sinkende Absatzzahlen Pflanzenölkraftstoff .....	32
V.10.1 Anmerkung / Kritik .....	32
V.11 Abgasgrenzwerte .....	33
V.11.1 Erläuterung .....	33
V.11.2 Anmerkung / Kritik .....	33
VI Fazit .....	34
VII Anhang .....	35
VII.1 Presse und Verbände zu den Biokraftstoffberichten .....	35
VII.2 Weitere Internet-Links .....	37
VII.3 Quellenverzeichnis .....	38

## Abkürzungsverzeichnis

B5.....	Mischkraftstoff:	5 % Biodiesel / 95 % Diesel
B7.....	Mischkraftstoff:	7 % Biodiesel / 93 % Diesel
B100.....	Reinkraftstoff:	100 % Biodiesel
BBK.....	Bundesverband Biogener Kraftstoffe	
BdOel.....	Bundesverband dezentrale Ölmühlen	
BHKW.....	Blockheizkraftwerk	
BImSchG.....	Bundesimmissionsschutzgesetz	
BMF.....	Bundesministerium der Finanzen	
BMELV.....	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	
BMWi.....	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	
BtL.....	Biomass-to-Liquid-Kraftstoff	
BVP.....	Bundesverband Pflanzenöle	
DIN.....	Deutsches Institut für Normung	
DME.....	Dimethylether	
E5.....	Mischkraftstoff:	5 % Bioethanol / 95 % Benzin
E10.....	Mischkraftstoff:	10 % Bioethanol / 90 % Benzin
E85.....	Mischkraftstoff:	85 % Bioethanol / 15 % Benzin
EEG.....	Erneuerbares Energien Gesetz	
EnergieStG....	Energiesteuergesetz	
EU.....	Europäische Union	
EUR.....	Euro	
F&E.....	Forschung und Entwicklung	
GJ.....	Gigajoule	
iLUC.....	indirect Land Use Change (indirekte Landnutzungsänderung)	
LfL.....	Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft	
LKW.....	Lastkraftwagen	
UFOP.....	Union zur Förderung der Öl- und Proteinpflanzen	
VDB.....	Verband der Biokraftstoffindustrie	
VDI.....	Verein Deutscher Ingenieure	
TFZ.....	Technologie- und Förderzentrum Straubing	
THG.....	Treibhausgas	

## Vorbemerkung

Seit 2007 wird jährlich im September ein vom Bundesfinanzministerium (BMF) verfasster „Bericht zur Steuerbegünstigung für Biokraft- und Bioheizstoffe“<sup>1</sup> an den Deutschen Bundestag übergeben. Dieser sogenannte Biokraftstoffbericht war ursprünglich laut Bundestagsdrucksache 16/3178<sup>2</sup> (Seite 5, linke Spalte Absatz 2) als Ergänzung der jährlichen Berichtserstattung an die Europäische Union (EU) gedacht (siehe Kap VI). Er dient der regelmäßigen Überprüfung der Marktentwicklung und der Steuerbegünstigung von Biokraftstoffen der sogenannten ersten und zweiten Generation in Deutschland, um gegebenenfalls, z.B. bei einer festgestellten „Überkompensation“ entsprechend der nationalen Biokraftstoffstrategien und Zielsetzungen steuer- oder ordnungsrechtlich regulierend eingreifen zu können.

Seit 2007 sinken die in Deutschland hergestellten und verbrauchten Mengen Rapsölkraftstoff signifikant. Rapsölkraftstoff darf im mobilen Bereich entsprechend dem aktuellen Stand der Kraftstoffnormen derzeit ausschließlich als Reinkraftstoff eingesetzt werden.

Tatsache ist, dass Rapsöl als Reinkraftstoff für den Erhalt am Markt auf eine stärkere staatliche Unterstützung angewiesen ist, als dies derzeit der Fall ist.

Aus diesem Grund soll in der vorliegenden Ausarbeitung für die im Titel genannten Verbände untersucht werden, warum die Autoren des Biokraftstoffberichts angesichts des für Pflanzenöl-Reinkraftstoff dramatischen Markteinbruchs zu der Einschätzung kommen, es könnte eine steuerliche Überkompensation, d.h. eine zu hohe Förderung vorliegen. Weiterhin soll untersucht werden, welche EU-Vorgaben beim Thema Biokraftstoffe eine Rolle spielen und durch welche nationalen Biokraftstoffstrategien die EU-Zielsetzungen erfüllt werden sollen. Hier interessiert insbesondere, welche Rolle die reine Pflanzenölkraftstoffe dabei spielen und inwieweit der Biokraftstoffbericht des BMF eine geeignete Entscheidungsgrundlage für die Mitglieder des deutschen Bundestages ist.

Das Thema Biokraftstoffe ist sehr komplex und verknüpft neben steuerlichen Aspekten Inhalte aus vielen verschiedenen Themenbereichen. Nationale und internationale Politikfelder sind ebenso davon berührt wie die Bereiche Energie, Umwelt, Landwirtschaft, Verkehr, Entwicklungs-Zusammenarbeit, Klimaschutz, EU-Recht etc.

Es gibt für die politischen Entscheidungsträger kein Patentrezept für den Umgang mit Biokraftstoffen. Deshalb hat die EU zunächst das Ziel einer möglichst starken Diversifizierung des Energiemixes im Verkehrssektor gesetzt. Mit einer möglichst breiten Datengrundlage soll dann ab 2015 eine fundierte Entscheidungsfindung für zukunftsfähige Biokraftstoff-Pfade hinsichtlich Potential, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit auf den Weg gebracht werden (EU-Richtlinie 2009/28/EG, Randnummer 29: *„Die Mitgliedstaaten sollten darauf hinarbeiten, den Energiemix aus erneuerbaren Quellen in allen Verkehrssektoren zu diversifizieren.“*<sup>3</sup>). Eine Notwendigkeit früherer nationaler Auswahlprozesse formuliert die EU nicht.

Es muss befürchtet werden, dass ein vorzeitiger nationaler Auswahlprozess, der bestimmte Biokraftstoff-Varianten bereits heute ausschließt, kontraproduktiv wirkt, da dieser Ausschluss zu einem Zeitpunkt stattfinden würde, zu dem es noch keine ausreichende transparente und vergleichbare Datenbasis zur Beurteilung der Nachhaltigkeit, Verfügbarkeit und der Treibhausgas-(THG-)Vermeidungskosten der verschiedenen Biokraftstoff-Pfade gibt.

Die EU arbeitet aktuell daran, die Transparenz und Vergleichbarkeit mit Hilfe der Richtlinie 2009/28/EG herzustellen. Die entsprechenden Rechenwege sind bereits formuliert. Transparente, vergleichbare und von der EU anerkannte Rechnungen für verschiedene Biokraftstoffvarianten können über das von der EU geförderte und im Aufbau befindliche Einheits-Rechenmodul „Biograce“<sup>4</sup> durchgeführt werden.

Unter vergleichbaren Bedingungen (z.B. Bereitstellung der Prozessenergie aus deutschem Energiemix) schneidet unter den heute verfügbaren Biokraftstoffen das heimische Rapsöl bei den von der EU kalkulierten Standardwerten für THG-Einsparungen sehr gut ab und stellt deshalb eine wichtige heimische Biokraftstoffvariante dar.

Veröffentlichte THG-Kalkulationen auf der EU-Rechenbasis ermöglichen einen transparenten Nachweis der Potentiale der verschiedenen Biokraftstoffvarianten sowie die Überprüfbarkeit der Ergebnisse durch Fachleute aus Wissenschaft, Verbänden und Wirtschaft. Dadurch ist künftig die Möglichkeit geschaffen, die besten Biokraftstoffvarianten zu ermitteln und auf dieser Basis die staatlichen Förderkonzepte systematisch und zielorientiert weiter zu entwickeln.

Aus dieser Sicht macht es Sinn, die Ergebnisse dieser vergleichbaren Kalkulationsmethode abzuwarten, bevor durch voreilige nationalstaatliche steuer- oder ordnungspolitische Maßnahmen Festlegungen oder Ausschlüsse für bestimmte Biokraftstoff-Pfade getroffen werden.

# I Zusammenfassung

Der Biokraftstoffbericht 2009/10 weist eine Reihe inhaltlicher Schwächen auf. Einzelne, für eine kompetente Beurteilung des Sachverhalts erforderliche Brancheninformationen, wurden von den Autoren des BMF zwar über verschiedene Fach-Behörden eingeholt. Bei der Lektüre wird jedoch deutlich, dass das komplexe Themengebiet der „Biokraftstoffe“ nicht im Gesamtzusammenhang behandelt wurde, sondern lediglich die fiskalischen Gesichtspunkte.

Die Besteuerung der Rein-Biokraftstoffe wird auf Basis des Biokraftstoffberichts jährlich überprüft und angepasst. Daher hat der Biokraftstoffbericht großen Einfluss auf die Biokraftstoff-Märkte. Schon deshalb müsste bei der Erstellung des Biokraftstoffberichts stärker auf Sorgfalt und Objektivität geachtet werden. Die in Deutschland gehandelten Bio-Reinkraftstoffmengen sind bereits drastisch zurückgegangen. Der Biokraftstoffbericht bestätigt die Steuerpolitik, die diesen Effekt verursacht, trotzdem Jahr für Jahr.

Die folgenden Fragestellungen, die der Biokraftstoffbericht aufwirft, werden in dieser Analyse im Kapitel V untersucht:

- Als grundsätzlich problematisch wird die Tatsache angesehen, dass es in Deutschland zwei jährlich erscheinende Biokraftstoffberichte gibt. Die von Deutschland an die EU gemeldeten Biokraftstoffberichte decken sich in der inhaltlichen Ausrichtung zudem nicht mit den Biokraftstoffberichten des BMF für den Bundestag. So werden im EU-Bericht z.B. die Fortschritte bei Forschung & Entwicklung von Bio-Reinkraftstoffen genannt, die Autoren des BMF-Berichts verzichten auf entsprechende Hinweise. Zum Vergleich: in Österreich gibt es nur einen jährlichen Biokraftstoffbericht.
- Der deutsche Biokraftstoffbericht nennt Begriffe, wie z.B. „innovative Biokraftstoffart“, „besonders förderungswürdige Biokraftstoffe“, „erste Generation“, „zweite Generation“, „Mehraufwenausgleich“, „Überkompensation“ etc., die weder erklärt noch definiert werden. Es sind auch keine transparenten Kriterien an diese Begriffe geknüpft, anhand derer z.B. eine Zuordnung bestimmter Biokraftstoffe zu bestimmten Kategorien („zweite Generation“, „förderungswürdig“) möglich wäre.
- Die vom BMF zurzeit vertretene Strategie der Beimischung voll versteuerter Biokraftstoffe zu den fossilen Kraftstoffen stellt nur eine Möglichkeit dar, wie Biokraftstoffe auf den Markt gebracht werden können. Das im Koalitionsvertrag der CDU-/CSU-/FDP-Regierung festgeschriebene Ziel der Wiederbelebung der Reinkraftstoffmärkte kann mit dieser Strategie jedoch nicht erreicht werden. Die Wiederbelebung der Reinkraftstoffmärkte findet im Biokraftstoffbericht keine Berücksichtigung.
- Die Förderung / Besteuerung von Biokraftstoffen wird von den EU-Mitgliedsstaaten unterschiedlich gehandhabt. Eine für alle Mitgliedsstaaten einheitliche und verpflichtende EU-Regelung ist nicht bekannt. Die österreichische Steuerpolitik im Bereich der Biokraftstoffe zeigt beispielhaft, dass neben der Einführung von Mischkraftstoffen auch starke nationale Impulse zur Förderung von Bio-Reinkraftstoffen möglich sind. Der deutsche Biokraftstoffbericht erweckt im Gegensatz dazu leider den Anschein, dass die derzeitige deutsche Biokraftstoffpolitik aufgrund EU-Recht alternativlos sei.
- Die Überkompensationsberechnung des Biokraftstoffberichts ist insgesamt problematisch. Bereits die Grundannahmen für die Berechnung (angeblich geforderte Gleichheit der Marktpreise für Biokraftstoffe und fossile Kraftstoffe) sind nicht belegt und sogar kontraproduktiv gegenüber den staatlichen Umwelt- und Klimaschutz-Zielen. Angesichts dieser kurzsichtigen, ausschließlich finanzpolitisch begründeten Berechnungsbasis ist die detaillierte Analyse der Rechnung nur deshalb aufschlussreich, da sie tiefere Einblicke in die Intention der Autoren ermöglicht. Es wird jedoch nicht als Ziel führend angesehen, einzelne Faktoren einer Rechnung vertiefend zu diskutieren, wenn der Rechenansatz schon im Grundsatz als falsch erkannt ist.

- Teile des Biokraftstoffberichts, z.B. über Abgasemissionen, über eine aktuelle Konkurrenzsituation zwischen Biodiesel und Pflanzenöl oder über den Speiseölmarkt als Rettungsmarkt für bestandsgefährdete Ölmühlen, zeugen von einer erheblichen Marktferne der Autoren. Hier sind sehr einfache Sichtweisen im Biokraftstoffbericht mosaikhaft zusammengesetzt und werden den komplexen Zusammenhängen des Themas nicht gerecht. Dies hat in der Vergangenheit zu falschen Einschätzungen über den tatsächlichen Einfluss der Steuerpolitik auf die negative Marktentwicklung der Bio-Reinkraftstoffmärkte geführt.
- Im Biokraftstoffbericht wird die Frage zur Abgasproblematik ausschließlich im Zusammenhang mit Pflanzenöl-Reinkraftstoff aufgeworfen. Die Abgasentwicklung ist jedoch ein Forschungsgebiet, das in der Motorentwicklung grundsätzlich und insbesondere bei der Einführung neuer Kraftstoffqualitäten immer eine zentrale Rolle spielt. Dass sich die Kraftstoffqualität bereits durch die Einführung der Mischkraftstoffe verändert hat, spiegelt sich in den geänderten Kraftstoffnormen wider. Es gibt keinen objektiv nachvollziehbaren Grund, die Abgasproblematik im Biokraftstoffbericht auf Pflanzenöl-Reinkraftstoffe zu beschränken.
- Auf die Bedeutung und die Potentiale kleiner, dezentraler Anlagen zur Biokraftstoffproduktion wird im Biokraftstoffbericht nicht eingegangen. Die Einschätzung dazu beschränkt sich letztlich auf das Wort „Unwirtschaftlich“ und wird damit den in vielfältiger Weise Vorteilhafter regionaler und dezentraler Energieversorgungskonzepte nicht gerecht.
- Im Gegensatz dazu geht der Biokraftstoffbericht seit seinem Bestehen intensiv auf die großen Erwartungen bei den zukünftigen Biokraftstoffvarianten ein. Dabei werden regelmäßig theoretisch mögliche best-case-Szenarien, nicht aber anerkannte realistische Durchschnittsszenarien dargestellt. Wissenschaftlich anerkannte Vergleichsszenarien heutiger und zukünftiger Biokraftstoffvarianten auf Basis von realistischen Ist-Daten (Herkunft und Mengen bei „Rest“-Stoffen, Hektarerträge bei Anbaubiomasse, Energie- und THG-Bilanzen) stehen noch aus. Im Biokraftstoffbericht steht jedes Jahr die unveränderte Bemerkung über eine „vielversprechende mittelfristige Option“ der BtL-Kraftstoffe.

## II Begriffsbestimmungen

### Mischkraftstoff / Kraftstoffbeimischung

Unter Mischkraftstoff wird in der Regel die Mischung fossiler Kraftstoffe mit geringen Anteilen Biokraftstoffen im niedrigen %-Bereich verstanden. Je nach Biokraftstoffsorte (Bioethanol = E, Biodiesel = B) und %-Wert des biogenen Mischungspartners werden diese Kraftstoffe z.B. als B5, B7, B10, E5 oder E10 bezeichnet. Kraftstoffmischungen ermöglichen die schnelle Einführung großer Mengen Biokraftstoffe innerhalb der bestehenden Vermarktungsstrukturen. Die Kraftstoffmischungen werden von der Mineralölindustrie hergestellt und ersetzen die bisherigen fossilen Reinkraftstoffe. Sie werden über das Tankstellennetz bzw. direkt an gewerbliche Kunden vertrieben. Limitiert wird der Biokraftstoffanteil durch die heterogene Zusammensetzung der am Markt befindlichen Fahrzeug-Fabrikate und Baujahre, die in der Vergangenheit nicht für diese Kraftstoffe entwickelt wurden und diese Kraftstoffe nur begrenzt vertragen. Da die neuen Mischkraftstoffe den gesamten Kraftstoffmarkt durchdringen, müssen alle am Markt befindlichen Fabrikate aller Baujahre eine entsprechende Verträglichkeit der neuen Kraftstoffqualität aufweisen. Die Typzulassungen für die jeweiligen fahrzeugspezifischen Abgasklassen müssen auch bei Verwendung der Mischkraftstoffe aufrecht erhalten bleiben. Aufgrund der geänderten Kraftstoffqualität sind hier in der Regel neue Nachweise erforderlich (EU-Richtlinie 2003/30/EG, Randnummern 7, 13, 27 und Art. 3, Satz 3)<sup>5</sup>.

Die Einführung von Mindest-Beimischquoten für Biokraftstoffe in Deutschland und anderen EU-Staaten hat seit 2007 einen großen weltweiten Nachfrage-Schub für Biokraftstoffe ausgelöst. Da internationale Regelwerke für einen nachhaltigen Energiepflanzenanbau und die Vermeidung von Verdrängungswettbewerb mit dem Nahrungsmittelanbau erst in den Anfängen stecken, sind Biokraftstoffe in den letzten Jahren zunehmend in die Kritik von Umweltschutzverbänden und Entwicklungshilfeorganisationen geraten.

Die starre Beimischung staatlich festgelegter pauschale Quoten für alle Kraftstoffmarkt-Segmente ermöglicht keine gezielte und systematische Beeinflussung der Biokraftstoffnutzung in Richtung geeigneter Märkte.

Ordnungspolitische Fördermaßnahme „Quote“:

Der Zwang für die Mineralölindustrie unter Androhung hoher Strafzahlungen festgelegte Beimischquoten zu erfüllen, ermöglicht aus fiskalischer Sicht die Erhebung der vollen Energiesteuer für Agrar-Quotenkraftstoffe. Quotenkraftstoffe dürfen nicht zusätzlich nach §50 Energiesteuergesetz (EnergieStG)<sup>6</sup> gefördert werden. Die „Förder“-Instrumente der Beimisch-Quote und der Steuerreduzierung bzw. -befreiung sind nicht kombinierbar.

### Bio-Reinkraftstoff

Unter (Bio-)Reinkraftstoff wird z.B. reines Pflanzenöl oder B100 (= 100% Biodiesel) verstanden. Um solche Kraftstoffe zu nutzen müssen individuelle Fahrzeugfreigaben durch die Hersteller erfolgen. Alternativ dazu gibt es auch eigens entwickelte technische Nachrüstlösungen für die Nutzung der Reinkraftstoffe in entsprechend erprobten und zugelassenen Fahrzeugtypen.

Bis 2007 war die deutsche Biokraftstoffstrategie ausschließlich auf die Nutzung von Reinkraftstoffen ausgerichtet. Entsprechende Nischenmärkte waren definiert und befanden sich im Aufbau. Biodiesel wurde an vielen Tankstellen als Zusatzkraftstoff an eigenen Zapfsäulen angeboten. Die Infrastruktur für den Pflanzenölvertrieb befand sich im Aufbau.

Im Gegensatz zu den Mischkraftstoffen sind bei den Reinkraftstoffen größere Anstrengungen im Bereich der Motorentechnologie erforderlich. Die technologischen Herausforderungen

sind lösbar. Die Entwicklungsarbeiten hätten am Technologiestandort Deutschland durchgeführt werden können und hätten Potential für den Technologie-Export in eine zunehmende Anzahl Regionen der Welt, in denen günstige Rahmenbedingungen für eine nachhaltige, nationale Bio-Reinkraftstoffstrategie herrschen, gehabt.

Grundsätzlich bieten Bio-Reinkraftstoffe im Gegensatz zu Mischkraftstoffen die Möglichkeit, gezielt bestimmte Biokraftstoff-Märkte zu bedienen, wie z.B. in der Landwirtschaft oder im Dieselmotoreinsatz in Wasserschutzgebieten etc. Des Weiteren sind Umweltauflagen leichter zu überprüfen.

Förderpolitische Fördermaßnahme „Steuerbefreiung / -reduzierung“:

Damit Bio-Reinkraftstoffe am Markt angenommen werden, müssen Anreize für eine Markteinführung gesetzt werden. Dazu gehören z.B. geförderte Pilotprojekte zur Einführung entsprechender Motortechnologien oder Infrastruktureinrichtungen oder ausreichende Steuerbefreiungen bzw. -reduzierungen für Reinkraftstoffe, um ihnen die nötigen Preisvorteile in den gewünschten Märkten zu verschaffen. Die fossilen Kraftstoffalternativen Autogas und Erdgas sind in Analogie dazu beispielsweise bis 2018 steuerbefreit. Auch bei diesen Kraftstoffen muss technischer Mehraufwand an Fahrzeug / Motor durch niedrigere Kraftstoffkosten ausgeglichen werden, um die Nachfrage für diese Technik am Markt anzukurbeln.

## Quotenkraftstoff / Beimischquote

Hier muss man unterscheiden zwischen der

- nationalen Quotenverpflichtung der Mineralölindustrie zur Beimengung bestimmter Mindest-Prozentanteile an Biokraftstoffen zu fossilen Kraftstoffen (z.B. B7, E5 oder E10), geregelt im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)<sup>7</sup> und der
- Biokraftstoffquote, auf die sich die EU-Mitgliedsstaaten entsprechend ihrer jeweiligen Möglichkeiten verbindlich verpflichtet haben – Deutschland hat sich z.B. das Ziel gesetzt, den Anteil erneuerbarer Energien im Verkehrssektor bis zum Jahr 2020 auf 10 % (bezogen auf den Energiegehalt) zu steigern. Die Quote darf sich die Automobilindustrie als fossile Emissionsreduzierung anrechnen.

In Deutschland ist derzeit politischer Konsens, einen großen Teil der Quotenverpflichtung gegenüber der EU durch eine Pflicht-Beimischquote für die Mineralölindustrie zu erfüllen.

Auch Reinkraftstoffe können zur Quotenerfüllung der EU-Verpflichtung angerechnet werden. Die entsprechende Reinkraftstoffstrategie der Bundesregierung ist im Koalitionsvertrag verankert, die konkrete Umsetzung ist jedoch derzeit noch in Klärung.

## Biokraftstoffe erster Generation und zweiter Generation

Mit Biokraftstoffen der **ersten Generation** werden in der Regel diejenigen Biokraftstoffe bezeichnet, die in der Vergangenheit entwickelt wurden und bereits am Markt erhältlich sind. Es sind die funktionablen Kraftstoffe. Dazu zählen z.B. Biodiesel, reines, natives Pflanzenöl, hydriertes Pflanzenöl und Bioethanol (B85). Diese Kraftstoffe sind haben erste Entwicklungsstufen z.B. im Zusammenhang mit der Normierung, ökologischen Bewertung, Herstell- und Vertriebsstruktur, Bekanntheitsgrad am Markt etc. bereits hinter sich, und damit das Potential, bei Aufrechterhaltung günstiger Rahmenbedingungen sich auf festzulegenden gewünschten Zielmärkten durchzusetzen.

Als Biokraftstoffe der **zweiten Generation** werden in der Regel Biokraftstoffe bezeichnet, die hypothetisch größere Potentiale in Bezug auf verfügbare Mengen, Treibhausgas-

Reduzierung und Kraftstoffqualität aufweisen sollen. Dazu gehören z.B. Biomass-to-Liquid (BtL)-Kraftstoffe einschließlich Vorprodukte wie Dimethylether (DME), Biomethanol oder auch Lignozellulose-Ethanol Angesichts der versprochenen Potentiale wurden es seit ca. 2004 umfangreiche und mit hohen Fördersummen unterstützte Forschungs- und Entwicklungs-(F&E-)Aktivitäten initiiert. Es liegen jedoch bislang keine transparenten, wissenschaftlich belegten und nachprüfaren Ergebnisse vor, die die Realisierbarkeit der erhofften Potentiale belegen. Bis heute werden die sogenannten Zweite-Generation-Kraftstoffe ohne ausreichenden Nachweis der produzierbaren und verfügbaren Mengen (Rohstoffherkunft: landwirtschaftlich oder Reststoffe?), der Nachhaltigkeit (Energieeinsatz der Herstellkette, verifizierte THG-Bilanzen oder Life-Cycle-Assessments der Herstellpfade) und der Einsatzmöglichkeit als Rein- oder Mischkraftstoff in modernen Motoren gefördert. Aktuell anerkannt ist die Tatsache, dass die Kraftstoffe der zweiten Generation kurz- bis mittelfristig nicht am Markt verfügbar sein werden. Dies war auch der Tenor des 4. BtL-Kongresses im Dezember 2010 in Berlin.

Eine klare und einheitliche Definition der Generationsbegriffe gibt es nicht. Die verschiedenen an der Biokraftstoffdiskussion teilnehmenden nationalen und europäischen Institutionen, Verbände, Vereine und Wirtschaftsbeteiligten benutzen den Begriff sehr unterschiedlich. Mit dem Generationsbegriff verbunden werden dabei regelmäßig folgende Inhalte:

- Rohstoffherkunft (z.B. die Unterscheidung zwischen Anbaubiomasse und Rest- und Abfallstoffen)
- Verfügbarkeit und Erträge (bei Anbaubiomasse: Anbaukonkurrenz zwischen Energiepflanzen und Nahrungsmittel; Ertragserwartungen an bestimmte Mindestmengen an Rohstoff/Kraftstoff pro Hektar; bei Rest- und Abfallstoffen: Herkunft, Qualität und Verfügbarkeit von organischen Reststoffen)
- Mindestnachhaltigkeitsanforderungen (wie z.B. bestimmte Mindest-(THG)-Emissionseinsparungen)
- Motor- und Abgastechnik (technische Änderungsaufwand zur Bereitstellung einer geeigneten und zugelassenen Motorentechnik).
- Kraftstoffvertrieb (Einführbarkeit innerhalb bestehender Infrastruktur)

Eine konkrete Festlegung von Kriterien, oder Festlegungen von Grenzwerte für die Einhaltung der Kriterien wurden in der Literatur nicht gefunden. Eine nach allgemeinen Regeln anerkannte Zuordnung einzelner Biokraftstoffvarianten zur ersten oder zweiten Generation ist daher nicht möglich.

Damit sich der Begriff der Kraftstoff-Generation durchsetzen kann, wäre zunächst eine inhaltliche Diskussion mit anschließenden entsprechenden Festlegungen erforderlich.

## **Überkompensation:**

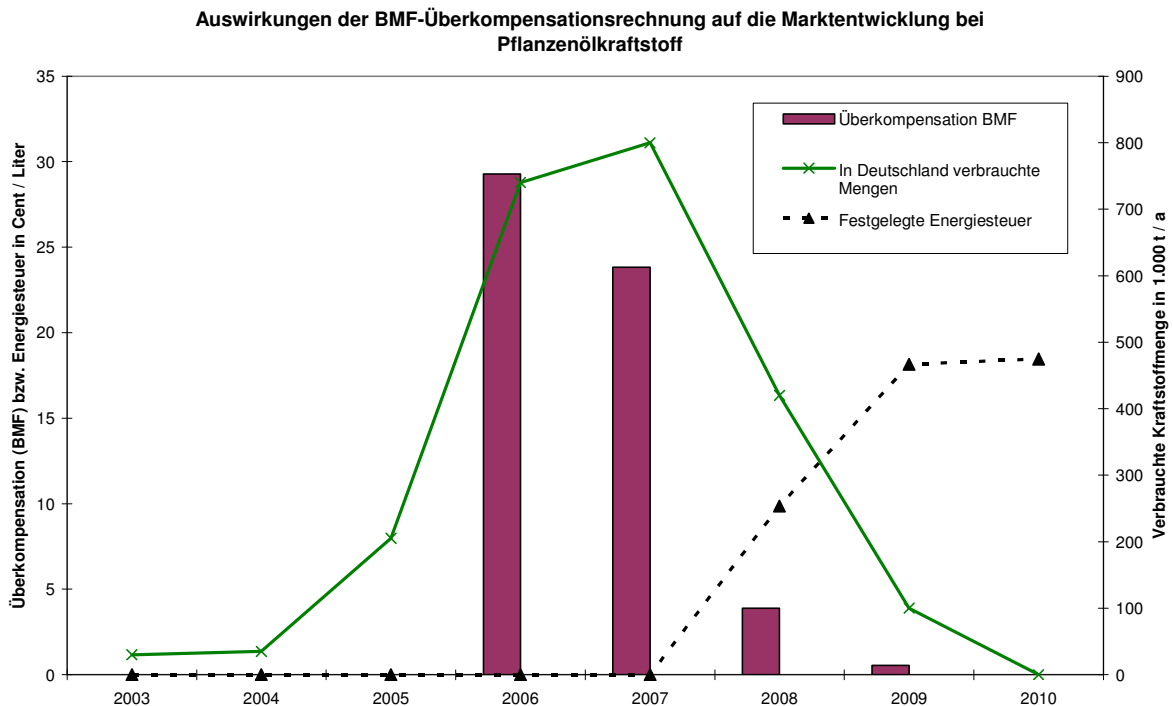
Die EU erklärt den Begriff der Überkompensation in den Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen<sup>8</sup> in Kapitel 3.1.6.2. „Betriebsbeihilfen“ in der Randnummer 110, Option 2 b wie folgt: *„Stellen diese Marktinstrumente staatliche Beihilfen dar, kann die Kommission diese genehmigen, wenn die Mitgliedstaaten nachweisen können, dass ohne die Förderung die Rentabilität des betreffenden erneuerbaren Energieträgers nicht gewährleistet ist, dass die Förderung insgesamt keine **Überkompensation** zur Folge hat und die Erzeuger nicht davon abhält, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Die Kommission wird diese Beihilfesysteme für einen Zeitraum von zehn Jahren genehmigen.“*

Eine genauere Definition des Begriffs der Überkompensation findet sich nicht, er kommt in den EU-Leitlinien auch kein zweites Mal vor.

In Kapitel V.3 wird auf den Überkompensationsbegriff näher eingegangen.

### III Marktentwicklung Pflanzenölkraftstoff

Das folgende Diagramm zeigt die Einschätzung des BMF bezüglich der Überkompensation im Zusammenhang mit der Absatzentwicklung von Pflanzenöl-Reinkraftstoffen in Deutschland.



Durch Änderung des Energiesteuergesetzes wurde im Jahr 2006 die frühere Mineralölsteuer durch eine neue Energiesteuer auf Kraftstoffe ersetzt. Durch diese Änderung wurden die bis dahin nicht erfassten Biokraftstoffe wie Pflanzenöl und Biodiesel im Steuerrecht erfasst und mit den gleichen Steuersätzen belegt, wie technisch vergleichbarer fossiler Dieselkraftstoff. Auf Betreiben des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages wurde in den Jahren 2006/7 die zunächst geltende vollständige Steuerbefreiung aufgehoben und eine sukzessive Erhöhung der Besteuerung (bzw. in der Lesart des BMF: Reduzierung der Steuerentlastung) ab 2008 eingeführt.

Die Notwendigkeit der Einführung einer Besteuerung wurde mit der vom BMF berechneten Überkompensation in Höhe von knapp 30 Cent / Liter im Jahr 2006 und 25 Cent / Liter in 2007 durch das BMF im Biokraftstoffbericht 2007 begründet. Die Steuerentlastung sowie der geplante zeitliche Verlauf der Reduzierung der Steuerentlastung bis hin zur Vollbesteuerung ab 2013 ist in §50 EnergieStG<sup>9</sup> geregelt.

Bereits die Ankündigung der beginnenden Besteuerung im Jahr 2007 führte zu einer starken Dämpfung der bis dahin dynamischen Marktentwicklung aller Marktteilnehmer. Mit der Einführung der ersten Steuerstufe in Höhe von knapp 10 Cent / Liter gab es ab 2008 einen signifikanten Rückgang des Pflanzenölabsatzes von 800.000 t / a auf 400.000 t / a (= 50 % des Vorjahresabsatzes). Die weitere Steuererhöhung auf ca. 18 Cent / Liter in 2009 führte zu einer weiteren drastischen Absatzreduzierung auf 100.000 t / a (= 12,5 % des Absatzes von 2007). Die Zahlen stammen aus der Publikation „Energiedaten“ - Datensammlung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi)<sup>10</sup>.

Es wird davon ausgegangen, dass 2010 bis auf kleine Restmengen kein nennenswerter Absatz an nativen Pflanzenölkraftstoffen mehr stattgefunden hat. Auch die Steuerfestschrei-

bung bedingt durch das Wirtschaftswachstumsbeschleunigungsgesetz konnte den Zusammenbruch der nativen Biokraftstoffbranche nicht verhindern.

Es besteht die Gefahr, dass die ab 2008 einsetzende Besteuerung mit dem erklärten Ziel der sukzessiven Erhöhung und einer anvisierten Vollbesteuerung ab 01.01.2013 in Höhe von 47 Cent / Liter den Pflanzenöl-Reinkraftstoffmarkt vollständig zum Erliegen bringt. Damit kämen auf diesem Sektor in absehbarer Zeit auch die F&E-Aktivitäten zum Erliegen.

In der Vergangenheit wurden eine Vielzahl von F&E- und Markteinführungsprojekten in den Themenbereichen „landwirtschaftliche Anbaukonzepte“, „Kraftstoffherstellung“, „Normung“, „Qualitätssicherung“, „Motorentwicklung“ und „Vertriebsinfrastruktur“ für Pflanzenöl-Reinkraftstoffe gefördert. Im Moment fehlt eine unmissverständliche Auskunft von Politik und Verwaltung, wie künftig in diesen Gebieten weiter vorgegangen werden soll und welche Pflanzenöl-Reinkraftstoff-Märkte mit welchen staatlichen Fördermaßnahmen weiter entwickelt werden sollen. In diesen Klärungsprozess sollten auch Umweltverbände und Entwicklungshilfeorganisationen einbezogen werden, um die heutigen globalen Anforderungen an eine ökologische und nachhaltige Biokraftstoffpolitik zu berücksichtigen und eine breite gesellschaftliche Akzeptanz herzustellen.

Die CDU/CSU/FDP-Koalition in Berlin hat die Chancen erkannt und die Wiederbelebung der Reinkraftstoffmärkte bei den Biokraftstoffen im Koalitionsvertrag<sup>11</sup> als politisches Ziel verankert, wenngleich sie noch keine konkreten Konzepte vorlegen konnte, um sich gegen das BMF durchzusetzen.

## IV Berichterstattung an die EU

Deutschland berichtet ebenso wie alle EU-Mitgliedsstaaten über die nationalen Biokraftstoff-Strategien, -Ziele und -Erfolge seit 2003 in jährlichem Turnus an die EU. Diese Berichterstattung erfolgt im Rahmen des nationalen Berichts zur Umsetzung der Richtlinie 2003/30/EG<sup>12</sup> vom 08.05.2003 „zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor“. In dieser Richtlinie sind in Artikel 4, Absatz 1 die an die EU zu meldenden Inhalte geregelt.

Inzwischen wurden inklusive dem in Juli 2010 abgegebenen Bericht 2009 sieben deutsche Berichte<sup>13</sup> an die EU verfasst.

Auffällig ist, dass der Tenor dieser Berichterstattung an die EU sich nicht deckt mit den nationalen Maßnahmen zur Beeinflussung der Biokraftstoffmärkte.

So wird im EU-Bericht 2009 lediglich die aktuelle Reduzierung der Energiesteuer auf Pflanzenölkraftstoffe von 18 Cent/Liter erwähnt, nicht aber die geplante Vollbesteuerung und die daraus resultierenden Auswirkungen ab 2013. In der Lesart des EU-Berichts werden von Deutschland parallel weiterhin die beiden Biokraftstoffstrategien „Reinkraftstoff“ und „Mischkraftstoff“ verfolgt.

Die aktuellen Diskussionen über die Teller-/Tank-Problematik, sowie über noch nicht geklärte Emissionen aus landwirtschaftlichen Flächen-Verdrängungsprozessen, den sog. indirekten Landnutzungsänderungen (iLUC), betreffen v.a. die Biokraftstoffe, die in großen Mengen aufgrund festgelegter Mindest-Beimischquoten zu fossilen Kraftstoffen am Weltmarkt nachgefragt werden. Die aktuellen Mindest-Quoten (bezogen auf den Energiegehalt) betragen in Deutschland bis 2014:

Biodiesel in Diesel: 4,40 %;

Bioethanol in Benzin: 2,80 %;

Gemeinsame Mindestquote: 6,25 %

Die zur Quotenerfüllung kurzfristig benötigten großen Biokraftstoffmengen und der dadurch erzeugte, erhebliche Nachfrage-Druck auf die internationalen Biokraftstoffmärkte verursachen einen starken Eingriff in die bestehenden landwirtschaftlichen Strukturen in vielen Ländern der Welt (Stichwort: „land-grabbing“). Dadurch sind nicht nur die verursachenden Quotenkraftstoffe, sondern die Biokraftstoffe im Allgemeinen in den Fokus umwelt- und entwicklungspolitischer Kritik geraten.

Über noch zu ermittelnde und anzurechnende TGH-Emissionen aufgrund indirekter Landnutzungsänderungen befindet sich die EU derzeit in der Beratungsphase. Es wird in Fachkreisen davon ausgegangen, dass die THG-Emissionen aufgrund iLUC das derzeitige Ranking und damit die Bewertung der Nachhaltigkeit der Biokraftstoffe noch erheblich verändern wird.

In der vorliegenden Analyse wird, soweit nicht anders vermerkt, auf den am 02.09.2010 veröffentlichten **Biokraftstoffbericht 2009/10**<sup>14</sup> eingegangen, der im folgenden vereinfachend als „Biokraftstoffbericht“ bezeichnet wird. Die Ausführungen fokussieren schwerpunktmäßig entsprechend der Ausrichtung der o.g. Verbände auf den dieselähnlichen Biokraftstoff Pflanzenöl.

## V Diskussion ausgewählter Untersuchungspunkte

In diesem Kapitel werden beispielhaft verschiedene Punkte aus dem Biokraftstoffbericht zitiert und diskutiert. Der Aufbau der folgenden Unterkapitel ist in der Regel gleich und umfasst ein Zitat aus dem Biokraftstoffbericht, eine Erläuterung dazu und eine Anmerkung / Kritik daran.

### V.1 Begriff „innovative Biokraftstoffart“

*„[...] Eine Ausnahme hiervon gilt lediglich für einzelne innovative Biokraftstoffarten. So werden Biomethan, BtL-(Biomass-to-Liquid)-Kraftstoffe sowie Zellulose-Ethanol bis zum Jahr 2015 auch als Bestandteile von Mischungen mit fossilen Energieerzeugnissen vollständig von der Steuer entlastet. Gleiches gilt für den Bioethanolanteil in Kraftstoffen mit einem Bioethanolanteil von mindestens 70 Volumenprozent (v. a. E85-Kraftstoff).“*

Biokraftstoffbericht - Seite 2, Kap. I, Abs. 1

#### V.1.1 Erläuterung

Im Biokraftstoffbericht werden mit Biomethan, BtL, Zellulose-Ethanol und Bioethanol einzelne „**innovative Biokraftstoffarten**“ benannt, für die steuerrechtliche und EU-beihilferechtliche Ausnahmeregelungen gelten sollen. Diese Ausnahmeregelung beinhaltet z.B. eine vollständige Steuerbefreiung bis 2015. Eine weitere Verlängerung dieses Zeitraums wird, wie auf dem 4. internationalen BtL-Kongress von verschiedener Seite geäußert, derzeit in der Politik diskutiert.

#### V.1.2 Anmerkung / Kritik

Der im Biokraftstoffbericht in Kapitel I als Begründung für die steuerliche Vorzugsbehandlung von Biomethan, BtL und Alkohol aus Zellulose gewählte Begriff „innovative Biokraftstoffart“ ersetzt den Begriff „besonders förderungswürdige Biokraftstoffe“ aus dem Biokraftstoffbericht 2007<sup>15</sup>. Im Biokraftstoffbericht 2008<sup>16</sup> ist an dieser Stelle für die steuerliche Vorzugsbehandlung kein begründender Begriff genannt.

In den Biokraftstoffberichten sind keine transparenten und prüfbareren Kriterien genannt, nach denen Biokraftstoffe in die Gruppe der „besonders förderungswürdigen“ bzw. „innovativen“ Biokraftstoffe zugeordnet werden können. Auch nicht erklärt ist das Verfahren, mit dem neue Biokraftstoffarten als „besonders förderungswürdig“ bzw. „innovativ“ eingestuft werden können.

## V.2 Reinkraftstoff / Quotenkraftstoff

„[...] ein neuer rechtlicher Rahmen für die Förderung von Biokraftstoffen [...] sieht zum einen den Abbau der steuerlichen Subventionen für Biokraftstoffe vor. Zum anderen wurde mit dem am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Biokraftstoffquotengesetz die Biokraftstoffquote als zentrales Förderinstrument eingeführt. Seitdem sind grundsätzlich nur noch reine Biokraftstoffe steuerbegünstigt.“

Biokraftstoffbericht - Seite 2, Kap. I, Abs. 1

### V.2.1 Erläuterung

Hier wird ein Systemwechsel von der Förderung durch Steuerreduzierung auf „Förderung“ durch verpflichtende Quoten angesprochen. Auf Quoten verpflichtet wird die Mineralölwirtschaft, die Mineralölprodukte in Verkehr bringt. Dieses Quotensystem ist nicht befristet, die Höhe der Quote kann im Lauf der Zeit z.B. passend zu den Verpflichtungen gegenüber der EU vom Gesetzgeber angepasst werden.

Die angesprochene Steuerbegünstigung reiner Biokraftstoffe soll „Ende des Jahres 2012 weitestgehend auslaufen“ (Biokraftstoffbericht Seite 2, Kap. I, Abs. 3). Damit würden die Bio-Reinkraftstoffe Pflanzenöl und Biodiesel ab 2013 mit dem gleichen Steuersatz belastet, wie fossiler Diesel (0,47 EUR/Liter). Es muss davon ausgegangen werden, dass die steuerliche Gleichbehandlung mit fossilem Diesel die Reinkraftstoffe einschließlich der aufgebauten Reinkraftstoff-Infrastruktur kurzfristig und die damit verbundenen F&E-Aktivitäten mittelfristig vom Markt verdrängen wird.

Der Anreiz für die Mineralölwirtschaft zur Beimischung von Bio-Quotenkraftstoff besteht in der Androhung einer Strafabgabe in Höhe von 19,00 EUR pro Gigajoule (GJ) (0,60 EUR/Liter) für entsprechende Fehlmengen zur Quotenerfüllung bei Dieselmotorkraftstoff (§37c, Abs. 2, Satz 2, BImSchG)<sup>17</sup>. Bei Benzin beträgt die Strafabgabe für Bioethanol-Fehlmengen 0,43 EUR/GJ (0,90 EUR/Liter).

### V.2.2 Anmerkung / Kritik

Durch das Quoten-Instrument wird Agrarkraftstoff als Reinkraftstoff dem Markt entzogen und verpflichtend der Mineralölindustrie als teurer, da voll versteuerter Quotenstoff übergeben. Dies ist das Ergebnis einer rein fiskalischen Betrachtung des Gegenstandes. Diese Regelung berücksichtigt jedoch nicht die Vielzahl an fachübergreifenden Aspekte, die bei der Gesamtbeurteilung der Biokraftstoffpolitik eine Rolle spielen. Dieses Problem wurde im Jahr 2006 auch im Finanzausschuss des deutschen Bundestages diskutiert (Drucksache 16/3178, Seite 5 f, Einwände der Fraktionen)<sup>18</sup>. Im Lauf der letzten Jahre haben sich die dort diskutierten Befürchtungen bestätigt: Durch die Reform der Biokraftstoffbesteuerung wurden in Deutschland in der Tat die gehandelten Biokraftstoffe dem freien Markt entzogen und werden nun zunehmend über die Mineralölindustrie vermarktet.

Es handelt sich hier um einen erheblichen staatlichen Eingriff in den Markt, der die Produktion und Vermarktung von Biokraftstoffen außerhalb der Mineralölwirtschaft in erheblichem Umfang erschwert. Der Markt der Mineralölwirtschaft wird damit über die bisherigen Mineralölprodukte hinaus künftig um die neu am Markt auftretenden Biokraftstoffmengen erweitert. Seit Einführung der Quotenregelung können sich im Bereich der Pflanzenölkraftstoffe die bis dahin deutschlandweit entstandenen 600 dezentralen Ölmühlen, die Versorgungsgebiete in der Größenordnung von Gemeinden oder Landkreisen bedienen, nicht weiterentwickeln und werden zunehmend vom Markt verdrängt. Solche nachhaltigen und dezentralen Energieversorgungskonzepte mit neu am Markt auftretenden kleineren Biokraftstoffproduzenten haben unter diesen Rahmenbedingungen kaum Entfaltungsmöglichkeiten.

Die oben zitierte Interpretation des BMF zum Thema Reinkraftstoff / Quotenkraftstoff steht im Widerspruch zum aktuellen Koalitionsvertrag der CDU/CSU/FDP-Koalition<sup>19</sup>, in dem die Wiederbelebung der Reinkraftstoffmärkte festgelegt ist. Die aktuelle Gesetzgebung und der Biokraftstoffbericht des BMF bieten keine Anreize, die der Verwirklichung der Ziele des Koalitionsvertrages dienen.

Die EU strebt eine Stärkung dezentraler und regionaler Märkte für erneuerbare Energien auch auf dem Verkehrssektor an (Richtlinie 2009/28/EG: u.a. Randnummern 1, 3, 4, 6, 23, 43)<sup>20</sup>. Die Beschränkung auf eine Beimischungspflicht zu fossilen Kraftstoffen in zentral strukturierten Mineralöl-Produktionsstandorten kann diesen Teil der EU-Zielsetzung nicht erfüllen.

## V.3 Definition „Überkompensation“ / „Unterkompensation“

*„Die Bundesregierung ist jedoch verpflichtet, auch im Falle einer bereits genehmigten Steuererstattung die Preisentwicklung für fossilen Dieselmotorkraftstoff und die Produktionspreise für Biokraftstoffe zu beobachten und erforderlichenfalls eine Anpassung der Beihilfeshöhe vorzunehmen, um eine Überkompensation zu vermeiden. Sie hat der Kommission außerdem jährliche Berichte vorzulegen, die alle einschlägigen Informationen über die Produktionskosten der Biokraftstoffe und die Marktpreise der fossilen Kraftstoffe enthalten und nachweisen sollen, dass keine Überkompensation vorliegt.“*

*Entsprechend den Forderungen des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages wurde die jährliche Überkompensationsberichterstattung gegenüber der Europäischen Kommission (EU-Kommission) zu einem Biokraftstoffbericht weiterentwickelt, der dem Bundestag jährlich bis zum 1. September vorzulegen ist (siehe hierzu § 50 Absatz 6 EnergieStG). Im Falle einer Überkompensation soll in dem Bericht auch eine Anpassung der Steuerbegünstigung vorgeschlagen werden.“*

Biokraftstoffbericht - Seite 2f, Kap. I, Abs. 5 + 6

*„Die Steuerbegünstigung darf den Unterschied der Kosten für die Herstellung und Verwendung des jeweiligen Biokraftstoffs (z. B. Biodiesel) im Vergleich zu dem Preis des entsprechenden Kraftstoffs fossilen Ursprungs (z. B. fossiler Diesel) nicht übersteigen. Die steuerliche Maßnahme darf also nicht zu einer Überkompensation des genannten Kostenunterschieds führen.“*

Biokraftstoffbericht - Seite 6, Kap. II.3.

### V.3.1 Erläuterung

Das BMF verwendet im Zusammenhang mit dem Biokraftstoffbericht und dem steuerlichen Umgang mit Biokraftstoffen den Begriff der „Überkompensation“. Der Begriff ist im Klartext so zu verstehen, dass Biokraftstoffe inkl. Energiesteuer nicht günstiger als fossile Kraftstoffe am Markt angeboten werden dürfen. Diese Sichtweise entstand aus einer BMF-Interpretation des europäischen Gemeinschaftsrechts im Bereich der Regelungen staatlicher Beihilfen.

Wie im Diagramm im Kapitel V dargestellt, wurde in allen Biokraftstoffberichten bis einschließlich Juni 2010 vom BMF eine Überkompensation für Pflanzenöl-Reinkraftstoffe festgestellt. Gleichzeitig ist in diesem Zeitraum der Markt für Reinkraftstoffe empfindlich eingebrochen (siehe folgende Tabelle). Aus diesem Grund soll hier hinterfragt werden, welche Zielsetzung das BMF mit den Überkompensationsbegriff verbindet.

Absatzentwicklung der Pflanzenölkraftstoffe in Deutschland 2007 – 2010 (laut Energiedaten BMWi<sup>21</sup>):

2007: ca. 800.000 t / a

2008: ca. 400.000 t / a

2009: ca. 100.000 t / a

2010: noch nicht bekannt, Tendenz: weiter fallend

### V.3.2 Anmerkung / Kritik

Eine klare und eindeutige Definition des Überkompensationsbegriffes wird von der EU im Beihilferecht nicht vorgegeben. Vielmehr gibt es für die Mitgliedsstaaten einen breiten Ermessensspielraum, mit welchen staatlichen förder- und ordnungspolitischen Maßnahmen sie bestimmte Umweltschutzziele erreichen möchten. Dies gilt auch für die Zielsetzungen der

EU-Mitgliedsstaaten im Bereich der Biokraftstoffe, die gegenüber fossilen Kraftstoffen Umweltvorteile aufweisen.

Im Gegensatz zur Position des BMF geht beispielsweise der EU-Mitgliedsstaat Österreich laut österreichischem Biokraftstoffbericht<sup>22</sup> ganz anders mit der Frage der Biokraftstoff-Förderung um. Dies zeigt, dass es keine entsprechenden zwingenden und einheitlichen Vorschriften von Seiten der EU zu den Regelungen der Mitgliedsstaaten zur Förderung bzw. Besteuerung von Biokraftstoffen gibt.

Auch die Bundesregierung nutzt den gegebenen Ermessensspielraum z.B. im Zusammenhang mit der Steuerbefreiung bestimmter Biokraftstoffe sowie von Autogas und Erdgaskraftstoffen. Dass im Gegensatz dazu bei Pflanzenöl- und Biodiesel-Reinkraftstoffen keine Steuerbefreiung mehr gewährt wird, ist ein Beleg dafür, dass die Gründe nicht grundsätzlich im EU-Beihilferecht zu suchen sind, sondern vielmehr mit der angebahnten Neuausrichtung der deutschen Biokraftstoffstrategie aus fiskalischen Gründen durch das BMF zusammenhängen.

### **Externe Kosten fossiler Kraftstoffe fehlen in Vergleichsrechnung**

In den Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen<sup>23</sup> wird z.B. in Randnummer (5) ausdrücklich darauf hingewiesen, dass staatliche Beihilfen im Umweltschutzbereich helfen können, ein Marktversagen zu korrigieren. Das Marktversagen kann z.B. nach Randnummer (7) darin liegen, dass Umweltschäden nicht von verursachenden Unternehmen sondern von der Gesellschaft insgesamt getragen werden. Das soll sich entsprechend der EU-Zielsetzung in Zukunft ändern: *„Es ist anzustreben, dass die Energiepreise die externen Kosten der Energieproduktion und des Energieverbrauchs widerspiegeln, gegebenenfalls einschließlich der Umwelt-, Sozial- und Gesundheitskosten.“* (2009/28/EG, Randnummer 28)<sup>24</sup>.

Insbesondere entstehen bei der Nutzung fossiler Kraftstoffe von der Gesellschaft getragene Mehrkosten (z.B. Deepwater Horizon, Ökokatastrophe Niger-Delta, Tankerunglücke, Pipeline-Leckagen, Umweltschäden in Erdöl- und Erdgasfördergebieten, etc.). Somit fehlen im Marktpreis fossiler Kraftstoffe wesentliche Teile der Umweltkosten. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die BMF-Interpretation des EU-Beihilferechts enger als nötig ausgelegt wurde. Ein vorgeschriebenes Ziel „Preisgleichheit mit Diesel“ ist dem EU-Beihilferecht nicht zwingend zu entnehmen.

Auch der Bundesverband Biogene Kraftstoffe (BBK) hat in einem offenen Brief vom 18.08.2010 an das BMF, Abt. B III-6 die fehlende Berücksichtigung der externen Kosten fossiler Kraftstoffe moniert<sup>25</sup>.

### **Markteinführung oder Dauersubvention**

**Ein Hauptproblem** bei der Bewertung der Überkompensationsrechnung ist die Verwechslungsgefahr zwischen einer Förderpolitik zur Unterstützung der Markteinführung und einer Dauersubventionspolitik. Am 17.4.2007 erklärt das BMF in einer Pressemitteilung: *„Aber auch der Absatz von reinen Biokraftstoffen wird derzeit keineswegs „erdrosselt“, sondern weiterhin begünstigt. Die auf Biodiesel und Pflanzenöl bei Verwendung als Kraftstoff erhobene Steuer ist keine Sondersteuer, sondern die für alle Kraftstoffe zu erhebende Energiesteuer.“*<sup>26</sup>

Jedoch kann eine Förderpolitik das Ziel haben, für gewünschte Produkte und bestimmte Zeiträume durch die Herstellung eines Preisabstandes zu nicht geförderten Produkten Marktanreize zu schaffen. Dies wurde und wird beispielsweise im Rahmen des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes<sup>27</sup> (EEG) bei der erhöhten Einspeisevergütung in der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien ebenso praktiziert wie bei der Einführung von steuerbefreitem Autogas als Kraftstoff. Ohne diese finanziellen Anreize hätten verschiedene umweltfreundliche neue Technologien kaum eine Chance gehabt, sich auf dem Markt durchzusetzen.

In der aktuellen Situation am Biokraftstoffmarkt werden Bio-Reinkraftstoffe durch die Besteuerung jetzt zu früh in den Wettbewerb mit fossilen Kraftstoffen gedrängt. Bei den Bio-

Reinkraftstoffen sind noch viele technologische Herausforderungen zu meistern. Dies betrifft u.a. die Normierung, motortechnische Entwicklungen, Abgasentwicklung, Etablierung einer Kraftstoffinfrastruktur. Der Entwicklungsvorsprung der fossilen Kraftstoffe wurde ohne Konkurrenzprodukt jedoch zu Lasten der Umwelt (Umweltschäden im Fördergebiet, bei Transport und Verarbeitung, Klimawandel durch Freisetzung zusätzlichen fossilen Kohlenstoffs) in den letzten 120 Jahren erarbeitet.

Der Preisgestehungsprozess bei der konventionellen Rohstoffbereitstellung fossiler Energien in den Ölförder-Nationen und die Preisgestaltung bei der Herstellung von Biokraftstoffen mit nachwachsenden Energieträgern (durch z.B. landwirtschaftliche Produktion) unterliegen vollkommen verschiedenen Gesetzmäßigkeiten. Gleichzeitig sind fossile und nachwachsende Kraftstoffe auch vollkommen unterschiedlich zu bewerten, was die Nachhaltigkeit und langfristige Verfügbarkeit betrifft.

Im Zuge der mittel- bis langfristig zwingend notwendigen, sukzessiven Ablösung der fossilen, endlichen Kraftstoffe durch langfristig nachhaltig verfügbare, nachwachsende Kraftstoffe, sind in bestimmten Anwendungsfällen z.B. Traktormotoren, BHKW-Motoren, Motoren zum Einsatz in Wasserschutzgebieten oder auf Gewässern, etc. Bio-Reinkraftstoffe die sinnvollste Variante. Hier werden „Roadmaps“ zur Markteinführung benötigt, die über die im Biokraftstoffbericht beschriebene Sichtweise des BMF hinausgehen.

Eine Überkompensationsrechnung für Biokraftstoffe, die lediglich eine Preisgleichheit zu fossilen Kraftstoffen zum Ziel hat, berücksichtigt nicht die grundsätzliche Unterschiedlichkeit der beiden Kraftstoffarten, schafft in der Folge keine ausreichenden Marktanreize und verfehlt damit das Ziel der Markteinführung.

### **Nachhaltigkeitsbonus zur Berücksichtigung der Umweltvorteile**

Im Koalitionsvertrag der CDU-/CSU/FDP-Koalition<sup>28</sup> ist als politisches Ziel vereinbart, die Reinkraftstoffe am Markt wiederzubeleben. Dem müsste auch die Methodik des Biokraftstoffberichts folgen. Zur Erreichung dieses Zieles müssen die entsprechenden Reinkraftstoffmärkte durch zusätzliche steuerliche Entlastungen und/oder andere förder- oder ordnungspolitische Maßnahmen unterstützt werden. Die Überkompensationsrechnung benötigt daher neben den im folgenden Kapitel genannten Kostenpositionen zumindest noch einen zusätzlichen „Nachhaltigkeitsbonus“, der die Umwelt-Vorteile der Biokraftstoffe im Vergleich zu fossilen Kraftstoffen berücksichtigt und entsprechend bewertete Preisabstände herstellt. Nach Brancheneinschätzungen müsste dieser Preisabstand bei Pflanzenöl-Reinkraftstoffen mindestens 15 – 20 Cent/Liter betragen, um auf eingeführten und bestehenden Märkten ausreichende Marktanreize zu erzeugen. Für die Gewinnung von Neukunden zur Marktentwicklung bzw. zum Marktausbau wäre ein Preisvorteil von mindestens 30 Cent/Liter notwendig. Die Notwendigkeit der Schaffung solcher Marktanreize ist ein in der Wirtschaft bekannter Grundsatz und gehört seit eh und je zum staatlichen Handeln der Bundesrepublik z.B. bei der Markteinführung neuer Energieträger (Kernenergie, Photovoltaik, Windkraft, Autogas etc.).

## V.4 Berechnung Überkompensation / Unterkompensation

### Kapitel II-3 Überprüfung einer Überkompensation, b) Pflanzenölkraftstoff

Biokraftstoffbericht - Seite 8 f, Kap. II.3.b

#### V.4.1 Erläuterung

Im Kapitel II.3.b des Biokraftstoffberichtes wird die „Überkompensationsrechnung“ zur Feststellung und Bewertung der Höhe der Besteuerung durchgeführt. Die unten stehende tabellarische Übersicht der bisherigen Überkompensationsrechnungen von Pflanzenölkraftstoffen zeigt, dass seit Einführung des Biokraftstoffberichts bis heute durchgehend eine Überkompensation festgestellt wird. Mit diesem Ergebnis konnte die Einführung der Besteuerung begründet werden. Der gleichzeitige Einbruch der Bio-Reinkraftstoffmärkte mit der angeschlossenen, bis dahin aufgebauten Infrastruktur ist die Folge dieser Entwicklung. Dies ist umso problematischer, da keine neuen Bio-Reinkraftstoffmärkte als Alternative dazu zur Verfügung stehen.

Der Pflanzenölpreis in der Überkompensationsrechnung setzt sich zusammen aus den Einzelpositionen:

- Rohstoffkosten (abzgl. Nebenprodukterlöse)
- Herstellungskosten
- Logistik
- Mehraufwendungsausgleich
- Energiesteueranteil (seit 2007)

Pflanzenöleinsatz als Reinkraftstoff Cent je Liter	1-7/2006	8-12/2006	1-6/2007	1-12/2008	1-12/2009	1-6/2010
Rohstoffkosten	53,40	59,10	60,60	92,43	66,65	71,01
Nebenprodukterlöse	-15,10	-16,00	-19,10	- 20,56	-20,75	-24,92
Herstellungskosten	11,10	11,10	11,10	11,10	11,10	11,10
Logistik	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50
Mehraufwendungsausgleich	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Energiesteueranteil			2,07	9,86	18,15	18,46
<b>Summe (ohne USt):</b>	<b>60,90</b>	<b>65,70</b>	<b>66,17</b>	<b>104,33</b>	<b>86,65</b>	<b>87,15</b>
<b>Fossiler Diesel (inkl. Energiesteuer, ohne USt)</b>	<b>93,00</b>	<b>91,00</b>	<b>90,00</b>	<b>108,22</b>	<b>87,20</b>	<b>97,37</b>
Überkompensation	32,10	25,30	23,83	3,89	0,55	10,22

Tabelle: „Überkompensationsrechnungen“ des BMF 2006 - 2010

Dieser Wert wird verglichen mit dem durchschnittlichen Marktpreis für fossilen Diesel im Betrachtungszeitraum inklusive Energiesteuer, ohne Umsatzsteuer.

Die Differenz dieser beiden Werte ergibt den Betrag der Überkompensation (mit positivem Vorzeichen) bzw. Unterkompensation (mit negativem Vorzeichen) in Cent pro Liter. Der im Zeitraum 1-7/2006 festgestellte Rechenwert der Überkompensation würde z.B. bedeuten, dass in diesem Zeitraum eine um 32,10 Cent/Liter zu niedrige Besteuerung vorgelegen hätte.

#### **V.4.2 Anmerkung / Kritik**

Das Grundproblem des gewählten Rechenansatzes ist - wie bereits erwähnt - dass nach Maßgabe des BMF Pflanzenöl-Reinkraftstoff durch die reduzierte Energiesteuer nicht günstiger werden soll, als der Marktpreis von Dieselmotorkraftstoff. Als direkte Konsequenz daraus könnten zukünftige Kostenreduzierungen im Herstellprozess von Pflanzenölkraftstoffen bis hin zur Vollbesteuerung nicht an den Verbraucher weitergegeben werden, sondern würden durch Steuererhöhungen kompensiert. Es fehlen hier völlig die für eine Marktentfaltung notwendigen Anreize. Unter diesen Rahmenbedingungen wird sich die Biokraftstoffentwicklung für Reinkraftstoffmärkte auf absehbare Zeit (bzw. bis zur Änderung der Rahmenbedingungen) auf F&E-Aktivitäten sowie auf Demonstrationsvorhaben beschränken müssen.

Grundsätzlich problematisch bei der Arithmetik der vorliegenden Überkompensationsrechnung ist auch, dass bei den Kostenpositionen der Pflanzenöle zwei unterschiedliche Bezugsgrößen gewählt wurden:

- mit den Rohstoffkosten, Nebenprodukterlöse und Logistik werden die Kosten pro hergestellte Einheit Pflanzenöl berechnet,
- der Mehraufwendausgleich bezieht sich jedoch auf die Kosten der verbrauchten Menge z.B. pro Fahrzeug

Mit dieser Betrachtung ist eine individuelle Erfassung und damit eine systematische und zielgerichtete Förderung verschiedener Märkte, die fahrzeugart-spezifisch unterschiedliche verbrauchsbezogene Mehraufwendungen aufweisen können ausgeschlossen.

#### **Diskussion der einzelnen Positionen**

##### **Rohstoffkosten**

Der Biokraftstoffbericht betrachtet lediglich zurückliegende Zeiträume. In der Regel handelt es sich dabei um Halbjahres- bzw. Jahres-Zeiträume. Die Rohstoffkosten und die Nebenprodukterlöse bilden daher auf die jeweiligen Betrachtungszeiträume bezogene Durchschnittswerte ab. Der Zeitpunkt der Datenerhebung und der Zeitpunkt der Auswirkung auf die Märkte passen nicht zusammen.

Durch die gewählte Betrachtungsweise wird die unterschiedliche Volatilität der Bio- und Dieselmotorkraftstoffmärkte nicht berücksichtigt. Diese hat einen direkten Einfluss auf die jeweiligen Tages-Tankstellenpreise und damit auf das subjektive Markt-Empfinden der Verbraucher.

Beispielsweise wirken sich die im zweiten Halbjahr 2010 extrem gestiegenen Börsenpreise für Rapsaat frühestens im nächsten Biokraftstoffbericht 2010/11, der im September 2011 veröffentlicht wird auf die Höhe der Biokraftstoffsteuer aus. Bis dahin muss der Markt mit der Steuerfestlegung unter Zugrundelegung von Rapspreisen aus dem Jahr 2009 zurechtkommen.

Unter anderem aus diesem Grund bestehen seit Beginn des Biokraftstoffberichtes in Branchenkreisen starke Bedenken bezüglich der Eignung der gewählten Rechenansätze.

##### **Nebenprodukterlöse**

Die Nebenprodukterlöse beziehen sich bei der Verarbeitung von Raps vor allem auf den Verkauf des Presskuchens am Eiweißfuttermittelmarkt. Bei Biodiesel wird auch der Glycerinverkauf berücksichtigt.

Zu den angesetzten Beträgen gibt es im Biokraftstoffbericht keine Quellenangaben oder andere Informationen, mit denen die Daten nachvollzogen werden könnten.

##### **Herstellungskosten / Logistik**

Herstellungskosten und Kosten für die Kraftstoff-Logistik werden in allen Biokraftstoffberichten seit 2006 pauschal mit 11,1 bzw. 3,5 Cent/Liter angesetzt. Eine Unterscheidung in kleine

und große Ölmühlen findet nicht statt. Eine Überprüfung dieser Kostenansätze ist anhand der veröffentlichten Daten nicht möglich.

### Mehraufwendungsausgleich

Für den durch die Nutzung von Pflanzenölkraftstoff erforderlichen Mehraufwendungsausgleich wird vom BMF ein Wert von 8 Cent/Liter angesetzt.

Problematisch ist hier insbesondere, dass es für die verschiedenen in Frage kommenden Fahrzeug-Märkte (LKW, Busse, PKW, Traktoren, Baumaschinen, etc.) keinen einheitlichen Mehraufwendungsausgleich geben kann. Unter Zugrundelegung des aktuellen Standes der Technik zeigt dies eine einfache Überschlagsrechnung für den reinen technischen Mehraufwand (technische Nachrüstung Fahrzeug / Motor; erhöhter Serviceaufwand) auf.

Überschlagsrechnung Mehraufwendungsausgleich für Traktor, LKW, PKW (eigener Rechenansatz):

Fzg-Art	techn. <u>Mehraufwand</u> (Invest. + Betrieb) EUR	Lebensdauer- Kraftstoffverbrauch Liter	Mehraufwendungs- ausgleich Cent / Liter
Traktor:	18.000 (8.000 + 10.000)	150.000	12
LKW:	20.000 (8.000 + 12.500)	270.000	8
PKW:	9.000 (5.000 + 4.000)	18.000	50

Die Überschlagsrechnung basiert auf realistischen Annahmen und bezieht die Kosten jeweils auf die gesamte Lebensdauer des Fahrzeuges. Bei der Berücksichtigung eventuell kürzerer Nutzungszeiträume (und damit niedrigerer Bezugsverbräuche), wie dies z.B. bei der Umrüstung von Gebrauchtfahrzeugen der Fall wäre, wäre der Mehraufwendungsausgleich entsprechend höher.

An diesem Beispiel wird auch deutlich, dass je nach Fahrzeugart verschiedene Kostenansätze nötig sind, um die unterschiedlichen verbrauchsspezifischen Mehraufwendungen zu erfassen. Erst dadurch wäre eine systematische und zielorientierte Förderung bestimmter Märkte möglich. An diesem Punkt wird die eingeschränkte Tauglichkeit des zugrunde gelegten Rechenansatzes für die deutsche Biokraftstoffstrategie deutlich. Durch den Pauschalan-satz wird auf die Möglichkeit verzichtet, gewünschte Reinkraftstoff-Märkte durch eine spezifische Steuerpolitik zu entwickeln. Eine im ursprünglichen Wortsinn gemeinte „Steuerung“ von Märkten ist mit der gewählten Rechenmethode nicht möglich.

### Dieselpreis

Es wird der Dieselpreis für gewerbliche Kunden angesetzt. Dafür wird vom durchschnittlichen Diesel-Tankstellenpreis ein Abschlag von 4 Cent/Liter abgezogen. Dieser Abschlag ist vergleichsweise niedrig angesetzt, oftmals sind höhere Abschläge üblich.

### Marktanreiz / Nachhaltigkeitsbonus

Wie in Kapitel V.3.2 (letzter Absatz) erklärt, fehlt die Kostenposition „Marktanreiz“ in der Überkompensationsberechnung komplett. Für diese Position müssten, wie erläutert ca. 15 – 30 Cent pro Liter angesetzt werden, um zum heutigen Zeitpunkt die entsprechenden Pflanzenölkraftstoff-Märkte aufrechtzuerhalten bzw. weiterzuentwickeln.

## V.5 Überkompensation / Unterkompensation - Mehraufwendungs- ausgleich

„b. Pflanzenölkraftstoff aa. Berechnungsgrundlagen [...] Die Berechnungsgrundlagen stimmen [...] mit den Berechnungsgrundlagen für Biodiesel überein. Lediglich die Betriebskosten für die Verwendung von Pflanzenöl sind höher als die für Biodiesel. Da aber auch der Energiegehalt höher und folglich der Verbrauch geringer ist, wird von einem identischen Mehraufwendungsausgleich in Höhe von 8 Cent/Liter ausgegangen.“

Biokraftstoffbericht - Seite 8, Kap. II.3.b.aa.

### V.5.1 Anmerkung / Kritik

Hier wird ohne konkrete Zahlen zu nennen der höhere Energiegehalt von Pflanzenöl im Vergleich zu Biodiesel genannt, um einen gleichen Kostenansatz von 8 Cent/Liter trotz unterschiedlich hoher Betriebskosten zu rechtfertigen. In der für die EU-Quotenanrechnung (energetischer Anteil) maßgeblichen Literatur, der EU-Richtlinie 2009/28/EG<sup>29</sup>, sind folgende Energiegehalte genannt:

Energiegehalte laut 2009/28/EG<sup>30</sup>, Anhang III:

	Gewichtsspezifisch MJ/kg	volumenspezifisch MJ/l
Biodiesel	37	33
Rapsöl	37	34

Der unterschiedliche volumenspezifische Energiegehalt beträgt demnach ca. 3 %. Daraus berechnen sich die unterschiedlichen Betriebskosten für Biodiesel und Pflanzenöl wie folgt:

Biodiesel	7,76 Cent/Liter
Rapsöl	8,00 Cent/Liter

Der Einsatz von Pflanzenöl-Reinkraftstoffen erfordert im Gegensatz zu Biodiesel in nennenswertem Umfang technische Nachrüstmaßnahmen u.a. am Kraftstoff-Kreislauf, am Motor und bei der Abgasnachbehandlung. Beim Einsatz von Biodiesel sind nach Brancheninformationen bei den dafür zugelassenen Fahrzeugtypen keine oder nur unwesentliche Nachrüstmaßnahmen erforderlich. Vergleichbare, leicht erhöhte Wartungskosten entstehen bei beiden Kraftstoffvarianten. Daher wäre zum heutigen Zeitpunkt, an dem noch keine kostengünstige Pflanzenöl-Serientechnik verfügbar ist, ein spürbar größerer technischer Mehraufwand anzusetzen, als dies mit dem errechneten geringen Unterschied von 0,24 Cent/Liter der Fall ist.

Da die zugrundeliegende Kalkulation und das verwendete Datenmaterial des Biokraftstoffberichtes nicht bekannt sind, ist eine weitergehende Prüfung des Mehraufwendungsausgleiches nicht möglich.

## **V.6 Auslaufen der Steuerreduzierung Ende 2012**

*„Es ist vorgesehen, dass die steuerliche Begünstigung von Biodiesel und Pflanzenölkraftstoff Ende des Jahres 2012 weitestgehend ausläuft...“*

Biokraftstoffbericht - Seite 2, Kap. I, Absatz 3

### **V.6.1 Anmerkung / Kritik**

Die Festlegung auf ein Auslaufen der Steuerbegünstigung bis Ende 2012 ist eines der großen Probleme der vom BMF festgelegten Biokraftstoff-Politik. Die Überkompensationsberechnung kann in diesem Licht betrachtet lediglich die Geschwindigkeit des Rückzugs der Bio-Reinkraftstoffe in Deutschland beeinflussen, nicht aber das Ende.

Durch die Aussicht auf die Vollbesteuerung von Biodiesel- und Pflanzenölkraftstoff mit 47 Cent/Liter ab dem 01.01.2013 gehen die Investitionstätigkeiten in diesen Märkten inzwischen in Richtung „0“.

Die Festlegung auf das Ausstiegsdatum steht auch im klaren Widerspruch zum Koalitionsvertrag der CDU/CSU/FDP-Koalition<sup>31</sup>. Bei Beratungen zwischen Branchenvertretern und BMELV über F&E-Projekte aus dem Themenbereich der Bio-Reinkraftstoffe wird vom BMELV regelmäßig auf die Probleme aus dem Widerspruch zwischen politischem Willen und gesetzlicher Regelung hingewiesen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

## V.7 Ersatzmarkt Speiseöle

*„Die Produktion der in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen Pflanzenölmühlen ist zum überwiegenden Teil nicht auf den Pflanzenölkraftstoffmarkt, sondern vor allem auf andere Bereiche, insbesondere den Lebensmittelsektor, ausgerichtet. Die Produktion von Pflanzenöl unmittelbar als Kraftstoff wird in den meisten Fällen allenfalls als Nebengeschäft (Koppelprodukt) angesehen. Aus diesem Grund ist eine Beurteilung der wirtschaftlichen Situation der Pflanzenölmühlen im vorliegenden Zusammenhang nur begrenzt aussagekräftig.“*

Biokraftstoffbericht - Seite 5, Kap. II.1.e, Abs. 2

### V.7.1 Erläuterung

Im Biokraftstoffbericht 2009/10 wird in Kapitel II.1.e auf die wirtschaftliche Situation der Biokraftstoffhersteller eingegangen, um die Auswirkung der steuer- und ordnungspolitischen Maßnahmen auf die Märkte einschätzen zu können. Die Rapsöl-Produktion zu Kraftstoffzwecken wird dabei als vernachlässigbares Nebengeschäft der Ölmühlen angesehen. Folgt man dieser Argumentation, hat der Wegfall des Reinkraftstoffmarktes keine nennenswerten Auswirkungen auf die Marktteilnehmer.

Eine Brancheninformation des Bundesverbands dezentraler Ölmühlen (BdOel) erklärt: *„Etwa 71 % der Ölmühlen halten sich zumeist mit stark verminderten Produktionskapazitäten von durchschnittlich 40 % Auslastung in einer Art Durchhaltestrategie am Markt. Gründe dafür, dass die Ölmühlen nicht stillgelegt wurden, sind die Nachfrage nach Presskuchen als Eiweißfuttermittel - Hauptabsatzprodukt ist **inzwischen** Presskuchen und nicht mehr Rapsölkraftstoff - und die Produktion von Futter- oder Speiseölen sowie die Herstellung von Rapsölkraftstoff für den Eigenbedarf.“<sup>32</sup>*

Die Betonung dieser Erklärung liegt auf dem Wort „inzwischen“. Die überwiegende Mehrzahl der dezentralen Ölmühlen hatte sich seit 2005 mit dem ursprünglichen Hauptunternehmenszweck der Kraftstoffproduktion gegründet, und in eine entsprechende technische Ausrüstung investiert. Die in 2007/2008 geänderte Steuerpolitik entzieht diesen Ölmühlen die Marktgrundlage, und zwingt sie zur Stilllegung oder zu einer frühzeitigen erneuten Investition in neue Absatzmärkte.

### V.7.2 Anmerkung / Kritik

Im Jahr 2007 wurden 800.000 Tonnen Pflanzenöl in Deutschland als Reinkraftstoff genutzt<sup>33</sup>. Diese Pflanzenöle wurden unter anderem in deutschlandweit ca. 600 dezentralen Ölmühlen produziert, die überwiegend in den Boom-Jahren für Rapsöl-Reinkraftstoffe 2005 – 2007 errichtet wurden. Diese Ölmühlen wurden zum weitaus größten Teil für die Kraftstoffproduktion und ohne Zusatzausrüstung für die Lebensmittelproduktion konzipiert und errichtet.

Die gesamte Absatzmenge von Rapsspeiseöl in Deutschland lag gemäß Agrarmarkt-Information der bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) in 2007/8 bei 200.000 t (LfL, Agrarmärkte – Jahresheft 2008<sup>34</sup>, Seite 15 f). Der überwiegende Anteil des Rapsöls, das in den Food-Bereich geht, ist Rapsöl-Vollraffinat. Lediglich ein kleiner Anteil davon ist dezentral produziertes, kaltgepresstes Öl, das in der Regel als Spezialität verwendet wird.

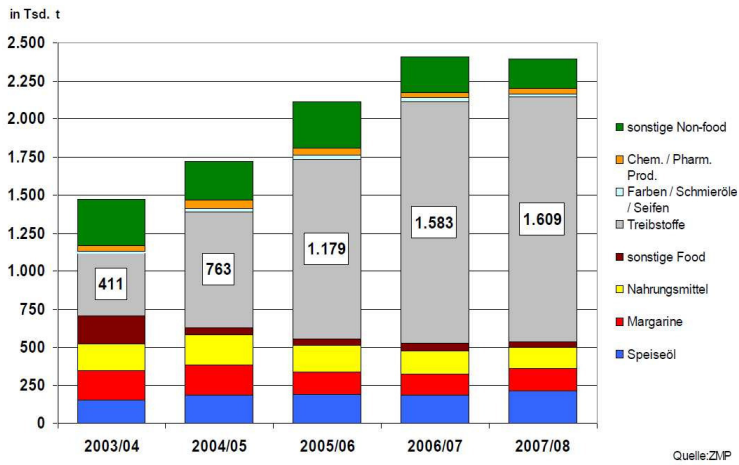
Die Diagramme des Technologie- und Förderzentrums Straubing (TFZ) auf der Folgeseite zeigen, dass sowohl in Bayern als auch in Deutschland die überwiegende Mehrzahl der dezentralen Ölmühlen kleine Betriebe mit dem Schwerpunkt der Kraftstoffproduktion sind.



## Verwendung von Rapsöl in Deutschland

Abb. 3-5

Agrarmärkte 2008



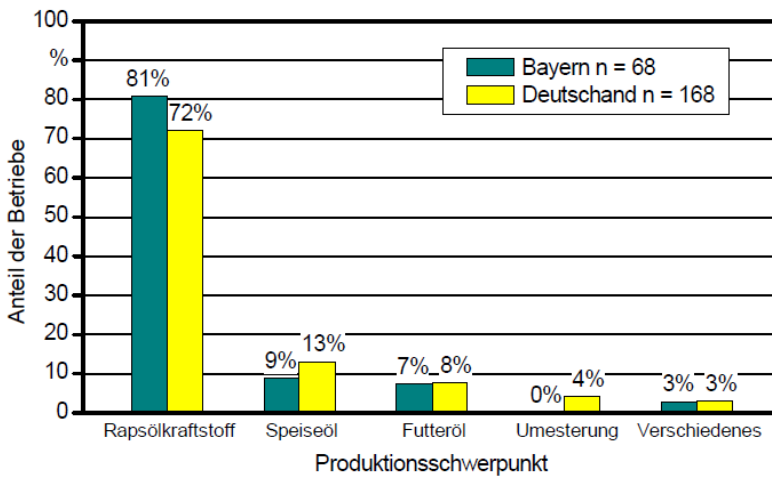
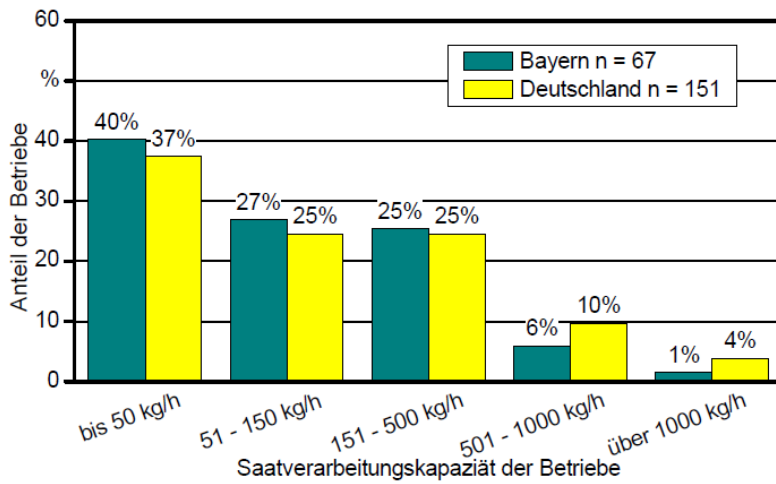
Quelle: ZMP



LFL

Institut für Ernährungswirtschaft und Markt

LfL – Agrarmärkte 2008 „Ölsaaten und Eiweißpflanzen“<sup>35</sup>, Seite 19



TFZ Straubing: „Dezentrale Ölmühlen in Bayern“<sup>36</sup>, Seite 6

Mitnichten ist die Rapsölproduktion in Deutschland zum überwiegenden Teil auf die Lebensmittelproduktion ausgerichtet. Angesichts der genannten Zahlen wird ersichtlich, dass der Speiseölmarkt nur einen kleinen Teil der bis zum Jahr 2008 entstandenen deutschen Produktionskapazität von 800.000 t abdeckt. Hinzu kommt, dass die Rohstoffversorgung des bestehenden Speiseölmarktes bereits gesichert, und kein darüber hinausgehender Bedarf an Speiseöl in Aussicht ist.

Eine Entlastung für wegbrechende Kraftstoffmärkte für dezentrale Ölmühlen wird durch den Speiseölmarkt nicht erfolgen. Diese Ölmühlen sind durch den Wegfall des Kraftstoffmarktes in ihrem Bestand gefährdet. In der Darstellung des Biokraftstoffberichts finden diese Tatsachen keine adäquate Erwähnung.

## V.8 Einschätzung der Biokraftstoff-Potentiale zu Nachhaltigkeit und Flächenerträgen

*„Biokraftstoffe der zweiten Generation versprechen nach derzeitigen Erkenntnissen ein besseres Reduktionspotenzial als die Biokraftstoffe der ersten Generation. Für BtL-Kraftstoffe liegt es bei ca. 90 Prozent, für Bioethanol aus Lignozellulose bei ca. 80 Prozent. Diese Werte beruhen allerdings auf der Annahme, dass der hohe Energiebedarf für die Umwandlung der Biomasse in Kraftstoff durch erneuerbare Energien bereitgestellt wird. Da jedoch die ganze Pflanze genutzt werden kann, ergeben sich in jedem Fall höhere Flächennutzungspotenziale.“*

Biokraftstoffbericht - Seite 5, Kap. II.2., Abs. 3

### V.8.1 Erläuterung

In den bisherigen Biokraftstoffberichten wird regelmäßig auf mögliche Ertrags- oder Nachhaltigkeits-Potentiale zukünftiger Biokraftstoffe hingewiesen. Einen transparenten, wissenschaftlich anerkannten Nachweis für diese Potential-Thesen gibt es bis heute nicht. Die Ertragspotentialabschätzung für z.B. BtL-Kraftstoff stammt aus einer Studie des IFEU<sup>37</sup> aus dem Jahr 2006, deren Ergebnisse (> 4.000 Liter Kraftstoff pro Hektar bei gleichzeitig > 90 % THG-Einsparungen) ungeprüft bis heute in die Literatur eingehen. Andere wissenschaftliche Untersuchungen, wie z.B. das BtL-Life-Cycle-Assessment (aus EU-Projekt „RENEW“: 2004 – 2008) des Schweizer Instituts ESU-Service<sup>38</sup>, kommen bei Ertrag und THG-Einsparpotential zu deutlich niedrigeren Ergebnissen. Die ESU-Studie findet trotz anerkannter Wissenschaftlichkeit (siehe Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des deutschen Bundestages<sup>39</sup>) aus nicht nachzuvollziehenden Gründen in der Bundesrepublik kaum Berücksichtigung in der einschlägigen Literatur und den einschlägigen Werbepublikationen z.B. der FNR. Die Kenntnis der relevanten Literatur ist aber für alle relevanten Personengruppen die Voraussetzung von Wissenschaftlichkeit und Ergebnisoffenheit in der Biokraftstoffdiskussion.

Als problematisch wird angesehen, dass in der Neuausrichtung der deutschen Biokraftstoffpolitik trotz fehlender anerkannter Datenbasis Vorfestlegungen auf bestimmte Biokraftstoff-Pfade getroffen wurden. Dies ist nicht verwunderlich, wenn die Akteure z.B. der CARS21-Gruppe betrachtet werden. Es handelt sich um die Automobile- sowie fossile Mineralölwirtschaft.

Die EU arbeitet, wie bereits erläutert, an einer transparenten Datenbasis und an transparenten Rechenwegen für den Nachweis und Vergleich der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen (Richtlinie 2009/28/EG<sup>40</sup>). Diese Datenbasis soll in Zukunft sukzessive erweitert werden. Für in Deutschland heimische Biokraftstoffe sind dabei folgende Anbau-Biomasse-Kraftstoffvarianten mit folgenden Standardwerten für die THG-Einsparung gegenüber fossilem Referenz-Kraftstoff (hier: Diesel) erfasst:

Ethanol aus Zuckerrüben	52 %	
Ethanol aus Weizen	16 - 34 %	(bei konventionellen Prozessbrennstoffen)
Ethanol aus Mais (EG)	49 %	(bei konventionellen Prozessbrennstoffen)
Biodiesel aus Raps	38 %	
Hydriertes Rapsöl	47 %	
Reines Rapsöl	57 %	

Nach dieser Rechenmethode verifizierte THG-Werte für die zukünftigen zweite-Generation-Kraftstoffe hat die EU noch nicht vorgelegt. Daher wurden von der EU zunächst die ungeprüften Werte der oben genannten IFEU-Studie<sup>41</sup> übernommen, und mit dem Hinweis versehen, dass es sich hier um geschätzte typische Werte handelt. Die Werte bewegen sich zwischen 74 % und 95 % THG-Einsparung gegenüber fossilem Referenz-Diesel. Da seit 2004

keine transparenten und belastbaren THG-Berechnungen, sowie zunehmend widersprüchliche Informationen über die Rohstoffbasis vorliegen, mehren sich in der Branche die Zweifel, ob diese THG-Einsparungen von nennenswerten Mengen „Zweit-Generation-Kraftstoffe“ realisiert werden können, oder nur für mengenmäßig unbedeutende „best-case-Szenarien“ gelten.

Die Verwendung nachwachsender Energieträger für die Prozessenergie ermöglicht in allen Biokraftstoff-Varianten weitere Verbesserungen der THG-Bilanz, sie findet aber noch nicht bei allen Varianten Eingang in die EU-Standardwert-Tabelle. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurde daher in obiger Übersicht auf diese Varianten verzichtet.

Biokraftstoffe aus Rest- oder Abfallstoffen, soweit am Markt vorhanden, weisen aufgrund des Verzichts auf anrechenbare THG-Emissionen aus dem Herstellprozess deutlich bessere THG-Einsparwerte auf, als Biokraftstoffe aus Anbaubiomasse. Offen sind aber bei diesen Kraftstoffvarianten noch Fragen im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit solcher Reststoffe: in der Regel gibt es für alle landwirtschaftlichen Produkte (auch für „Reststoffe“) bereits bestehende Verwertungspfade (z.B. Stroh als Einstreumaterial und/oder zum Nährstoff-Verbleib am Acker; Holzreste als Brennstoff, etc.).

### **V.8.2 Anmerkung / Kritik**

Die THG-Einsparpotentiale von zukünftigen Biokraftstoff-Varianten sind unter anderem aufgrund der ungeklärten Rohstoff-Frage und der noch nicht nach EU-Rechenverfahren (gemäß EU-Richtlinie 2009/28/EG<sup>42</sup>) verifizierten Werte spekulativ. Erfahrungswerte für Energieverbräuche und THG-Emissionen aus der landwirtschaftlichen Produktion und bei den Biokraftstoff-Herstellprozessen führen jedoch in Branchenkreisen inzwischen zu weniger euphorischen Einschätzungen der Potentiale der „Zweit-Generation-Kraftstoffe“, als dies noch vor wenigen Jahren der Fall war.

Die Unterscheidung in erste und zweite Generation-Kraftstoffe erlaubt mangels Einordnungskriterien zum heutigen Zeitpunkt keine qualitative Aussage über die Nachhaltigkeit, bzw. über mögliche Vorteile. Jede einzelne Biokraftstoffvariante wird ihre Vorzüge und ihre Daseins-Berechtigung am Markt mit transparenten und vergleichbaren Bewertungssystemen bezüglich Verfügbarkeit und Nachhaltigkeit nachweisen müssen. Die Prüfbarkeit und Vergleichbarkeit wird durch das EU-Rechenverfahren sichergestellt. Solange „Zweit-Generation-Kraftstoffe“ sich diesem Verfahren noch nicht unterzogen haben, würde es Sinn machen, nationale Umsetzungsstrategien für diese Varianten zunächst zurückhaltend zu fördern, und auf vorfestlegende Markteingriffe zu verzichten.

## V.9 Bedeutung der dezentralen Anlagen

*„Insgesamt haben Kleinanlagen wegen des durch die höheren Produktionskosten entstehenden Preisnachteils, des Angebotsüberhangs und des Marktanteils der Großanlagen – mit Ausnahmen von lokalen Nischen – Absatzprobleme. Selbst bei ausgeweiteter staatlicher Förderung kann deren Konkurrenzfähigkeit auf Dauer nicht gesichert werden. Insbesondere kann durch höhere Steuerbegünstigungen – unabhängig von deren europarechtlicher Zulässigkeit – die Wettbewerbsposition der Kleinanlagen gegenüber Großanlagen nicht verbessert werden.“*

Biokraftstoffbericht - Seite 9, Kap. II.3.d, Abs. 2

### V.9.1 Erläuterung

Die im Biokraftstoffbericht aufgestellte These spricht kleinen, dezentralen Anlagen zur Kraftstoffherstellung kurz-, mittel und langfristig grundsätzlich die Fähigkeit ab, konkurrenzfähige Produkte am Markt anzubieten. In Anbetracht der starken Auswirkungen auf die Marktentwicklung der dezentralen Biokraftstoffe ist die These nicht ausreichend untersucht und abgesichert. Eine über kurzfristige Marktbeobachtungen hinausreichende Bewertung des Sachverhaltes fehlt komplett.

### V.9.2 Anmerkung / Kritik

Hier wird eine grundsätzliche Fragestellung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner, mittelständisch geprägter Unternehmen im Vergleich zu Industrieunternehmen aufgeworfen, die nicht speziell mit dem Biokraftstoffmarkt zu tun hat, sondern für alle Wirtschaftsbereiche gleichermaßen gilt. Die Fragestellung entzieht sich einer pauschalen Beantwortung, da sowohl Industrie, als auch Mittelstand jeweils branchen-, unternehmens- und marktspezifische Stärken und Schwächen aufweisen.

Die These, dass Kleinanlagen zur Biokraftstoffproduktion dauerhaft nicht konkurrenzfähig sind, ist angesichts der vielen noch ungeklärten Fragen im Zusammenhang mit zukünftigen, nachhaltigen, stark veränderten und differenzierteren Kraftstoffmärkten aus heutiger Sicht zumindest gewagt.

Ebenso unsicher ist, ob ausschließlich die zentral strukturiert agierende Mineralölindustrie dafür in Frage kommt, auf der Fläche verteilte und dezentral hergestellte Rohstoffe zu Kraftstoff zu verarbeiten. Dies erfordert z.B. in anderen Konzepten nicht benötigten Aufwand für das Einzusammeln, die Verbringung in zentrale Kraftstoffproduktionsanlagen und den Rücktransport zu den dezentralen Verbrauchsstellen. Angesichts der Verknappung von Rohstoffen und Energie sind Szenarien denkbar, in denen dezentral organisierte Kraftstoffkonzepte hinsichtlich Nachhaltigkeit, Energieeffizienz und Wirtschaftlichkeit Vorteile aufweisen. Diese Fragen können letztlich nur im Lauf der Zeit im ergebnisoffenen Wettbewerb der Konzepte geklärt werden.

Das Ziel der Dezentralität und Regionalität der Energieerzeugung auch im Bereich der Biokraftstoffe mit positiven Einschätzungen für eine nachhaltige Lebensweise und die zukunftsfähige Entwicklung der Regionen ist ein zentrales Anliegen der EU, und wird in der EU-Nachhaltigkeitsrichtlinie 2009/28/EG<sup>43</sup>, u.a. in den Randnummern 1, 3, 4, 6, 23, 43 erklärt.

Die Einschätzung des BMF zur Bedeutung dezentraler Kleinanlagen lässt auf eine von den gemeinsamen Zielsetzungen der EU abweichende Sichtweise schließen.

## V.10 Sinkende Absatzzahlen Pflanzenölkraftstoff

*„Bei Pflanzenölkraftstoff sind hingegen keine steigenden Absatzzahlen zu erwarten. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass sich Pflanzenölkraftstoff bei den Hauptabnehmerkreisen (LKW-Flotten) nicht gegen das Konkurrenzprodukt Biodiesel durchsetzen konnte.“*

Biokraftstoffbericht - Seite 5, Kap. I.1.d, letzter Absatz

### V.10.1 Anmerkung / Kritik

In diesem Zitat wird der spekulative Charakter des Biokraftstoffberichtes deutlich. Dass die Pflanzenölabsatzzahlen seit 2008 stark rückläufig sind, liegt wesentlich an der seit 2006/7 geänderten Biokraftstoffpolitik, die bestehenden Reinkraftstoffe nicht mehr zu fördern. Hier ist kein Zusammenhang mit einer Konkurrenzsituation zu Biodiesel herstellbar. Die Marktsignale durch die geänderte Biokraftstoffpolitik, sowie die folgenden Markteffekte haben die bis 2007 kontinuierliche positive Marktentwicklung unterbrochen und zu dem festgestellten Markteinbruch geführt:

- Beginnende Versteuerung der bestehenden Bio-Reinkraftstoffe (Biodiesel und Pflanzenöl)
- Steigerung der Kraftstoff-Herstellkosten durch neue Verwaltungsstrukturen für Nachhaltigkeitsnachweisverfahren
- Steigerung der Herstellkosten durch Einführung weiterentwickelter DIN-Qualitätsanforderungen an die Kraftstoffe

Der Markt-Einbruch betrifft Pflanzenöl- und Biodiesel-Reinkraftstoffe gleichermaßen. Die frühere Konkurrenzsituation der beiden Kraftstoff-Varianten wurde durch die zeitgleiche Einführung der Besteuerung zunächst beendet. LKW-Flottenbetreiber haben ab einsetzender Besteuerung nicht mehr das Fuhrparkkonzept von dem versteuerten Bio-Reinkraftstoff „Pflanzenöl“ zum ebenso versteuerten Bio-Reinkraftstoff „Biodiesel“ geändert, sondern lassen einfach jeweils Ihre Bio-Reinkraftstoffkonzepte auslaufen und betanken neu angeschaffte LKWs wieder mit fossilem Diesel.

Die oben zitierte Einschätzung des Biokraftstoffberichts zeigt, dass die Ursache der aktuellen Marktverwerfung hier vom BMF nicht richtig gedeutet wurde. Sie zeigt weiterhin, wie das fehlende Verständnis für fachliche Zusammenhänge durch eine in diesem Thema nicht geschulte Steuerbehörde zu spekulativen Erklärungsversuchen führt.

## V.11 Abgasgrenzwerte

*„Es liegen keine Informationen vor, ob mit Pflanzenölkraftstoff die geltenden Abgasgrenzwerte eingehalten werden können.“*

Biokraftstoffbericht - Seite 5, Kap. I.1.d, letzter Absatz

### V.11.1 Erläuterung

Für sämtliche von Diesel und Benzin abweichenden Kraftstoffalternativen gilt gleichermaßen, dass die jeweils vorgeschriebenen gesetzlichen Abgasgrenzwerte nicht selbstverständlich mit der in der Vergangenheit von der Industrie entwickelten Motorenteknologie eingehalten werden. Jeder Hersteller muss im Zuge der Markteinführung von neuen Fahrzeug- und Motorgenerationen sowie mit der Freigabe neuer Kraftstoffe für bestehende Motoren diesen Nachweis führen.

Diese Tatsache ist allgemein bekannt und gilt auch für Pflanzenöl-Reinkraftstoff. Im Rahmen vergangener Forschungs-, Entwicklungs-, Demonstrations- und Markteinführungsprojekte auf Bundes- und Länderebene wurde auf diese Tatsache eingegangen und es wurden für die betreffenden Fahrzeug- und/oder Motortypen entsprechende Abgasuntersuchungen durchgeführt.

Es sind jedoch keine Informationen über Abgasuntersuchungen bekannt, mit denen Fahrzeuge und Motoren z.B. für die neuen Kraftstoffsorten Autogas, E5, E10, E85, B5, B7 und B100 Typzulassungen erwirkt haben. Bei der Nutzung von Mischkraftstoffen, die überwiegend ohne Alternative an den Tankstellen angeboten werden, bestehen berechnete Zweifel, ob alle für Fahrzeugtypen aller Baujahre, die diese Mischkraftstoffen tanken müssen, ein entsprechender Nachweis für die Einhaltung der gesetzlichen Abgasgrenzwerte vorliegt.

Die heute angebotenen Mischkraftstoffe erfüllen zwar die inzwischen geänderten Kraftstoffnormen, weichen jedoch qualitativ von den Kraftstoffen ab, die zum Zeitpunkt früherer Fahrzeug-Typzulassungen gegolten haben. Die Fahrzeughersteller sind daher in der Nachweispflicht, dass Typzulassungen für Fahrzeuge und Motoren auf Basis früherer Kraftstoffnormen auch bei Verwendung neuer Kraftstoffqualitäten mit geänderter Norm aufrechterhalten werden können.

In diesem Zusammenhang wird auch festgestellt, dass der vom BMF geforderte Abgas-Nachweis in Zukunft für alle Fahrzeuge geführt werden muss, die für zukünftigen Rein- oder Mischkraftstoffsorten mit BtL-Kraftstoffen, hydrierten Pflanzenölen etc. zugelassen werden sollen. Dies betrifft den Fahrzeugbestand ebenso wie Neufahrzeuge. Eine Herausforderung für die Fahrzeughersteller liegt darin, eine geeignete und zugelassene Motorenteknik im Bestand und im Neufahrzeugbereich zur Verfügung zu stellen, die mit den verschiedenen Mischkraftstoffen zurecht kommt, und die die Abgas-Grenzwerte mit der gesamten Bandbreite der Mischkraftstoffqualitäten einhält.

### V.11.2 Anmerkung / Kritik

Das Wort „Abgas“ kommt im gesamten Biokraftstoffbericht exakt einmal vor. Es ist nicht nachvollziehbar, warum es nur im Kapitel der Pflanzenöl-Reinkraftstoffe genannt wird. Wie erläutert ist die Abgasentwicklung ein Thema, das bei der Einführung aller neuen Kraftstoffsorten eine zentrale Rolle bei der Zulassung spielt. Und zwar unabhängig davon, ob die neuen Kraftstoffe in Reinform für speziell dafür zugelassene Fahrzeug-/Motortypen oder als Mischkraftstoffe für alle Fahrzeug-/Motortypen eingeführt werden.

Für sämtliche Varianten der Einführung neuer Kraftstoffe gilt gleichermaßen die Verantwortlichkeit des Herstellers bzw. Nachrüsters.

## VI Fazit

Bei der Lektüre des Biokraftstoffberichts entsteht bisweilen der Eindruck, dass Gründe und Argumente gesucht werden, um eine festgelegte Tatsache, nämlich die Abschaffung der Reinkraftstoffmärkte aus steuerpolitischen Gründen, zu erklären.

Sowohl Biokraftstoffe der ersten und zweiten Generation weisen eine Reihe von spezifischen Vor- und Nachteilen auf. Es gibt verschiedene Argumente, die für oder gegen die Verwendung von Biokraftstoffen in Form von Reinkraftstoffen sprechen. Ebenso gibt es verschiedene Argumente, die für oder gegen die Verwendung von Biokraftstoffen in Form von Mischkraftstoffen sprechen.

Der Biokraftstoffbericht führt im Bereich der „Reinkraftstoffe“ der „ersten Generation“ jedoch unter der Vielzahl der möglichen Diskussionsansätze ausschließlich die Gründe an, die gegen diese Variante sprechen. Im Gegenzug werden für Mischkraftstoffe und Kraftstoffe der zweiten Generation eine Vielzahl positiver Aspekte und theoretisch erreichbarer Potentiale genannt, die zum Teil seit Jahren auf entsprechende Nachweise warten (z.B. Energie- und THG-Bilanzen für BtL-Kraftstoffe).

Die fehlende Ergebnisoffenheit ist das eigentliche zentrale Problem des Biokraftstoffberichtes. Es wird hier nicht unvoreingenommen nach besten Lösungen z.B. aus Sicht der Nachhaltigkeit, Technologieentwicklung, gewachsener Strukturen, etc. gesucht, sondern ein fiskalisch gewünschter Tatbestand durch bruchstückhaft zusammengesuchte und ins gewünschte Bild passende Informationen begründet.

Aus diesem Grund wird der Biokraftstoffbericht des BMF als ungeeignetes Instrument zu Beurteilung einer zukunftsfähigen Biokraftstoffstrategie für Deutschland eingeschätzt. Für diesen Zweck ist der Bericht zu einseitig ausgerichtet und inhaltlich zu wenig fundiert.

Dass die Umsetzungs-Strategie so nicht funktioniert zeigt sich z.B. im Zusammenbruch der Reinkraftstoffmärkte trotz der im Koalitionsvertrag festgelegten Zielsetzung der Wiederbelebung. Hier zeigt sich, dass der Biokraftstoffbericht keine geeigneten Werkzeuge kennt und u.a. aufgrund seiner unflexiblen Vorfestlegungen keine Möglichkeiten aufzeigen kann, diese politischen Ziele zu berücksichtigen.

Es ist fraglich, ob bei solch wichtigen Technologie- und Zukunftsfragen das BMF das richtige Fach-Ministerium für die Federführung ist. Im Bereich der Biokraftstoffe hat sich gezeigt, dass eine unvoreingenommene, ressortübergreifende Suche nach besten Lösungen dadurch erschwert ist, dass kurzfristig wirksame, fiskalische Aspekte gegenüber längerfristig wirksamen Aspekten bei der Entwicklung neuer Märkte überwiegen.

## VII Anhang

### VII.1 Presse und Verbände zu den Biokraftstoffberichten

**UFOP, 19.10.2007, „UFOP legt eigenen Biokraftstoffbericht vor“**

[http://www.sbe-bioenergie.de/pdf/news/file\\_1\\_72.pdf](http://www.sbe-bioenergie.de/pdf/news/file_1_72.pdf)

**VDB, 28.10.2007: „Falsche Daten im Biokraftstoffbericht des Bundesfinanz-Ministeriums“**

[http://www.umweltjournal.de/AfA\\_naturkost/13204.php](http://www.umweltjournal.de/AfA_naturkost/13204.php)

**Unendlich-viel-Energie.de, 26.2.2008: „Biokraftstoffbericht: BMF verkennt Notlage der Biodieselhersteller“**

[http://www.unendlich-viel-energie.de/de/detailansicht/article/254/biokraftstoffbericht-bmf-verkennt-notlage-der-biodieselhersteller.html?&print=1&type=55&no\\_cache=1](http://www.unendlich-viel-energie.de/de/detailansicht/article/254/biokraftstoffbericht-bmf-verkennt-notlage-der-biodieselhersteller.html?&print=1&type=55&no_cache=1)

**TOP Agrar, 28.02.2008 : „Kritik am aktuellen Biokraftstoffbericht “**

[http://www.topagrar.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2710&Itemid=516](http://www.topagrar.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2710&Itemid=516)

**Bundesverband Pflanzenöle, 09.04.2008 : „Schriftliche Stellungnahme zum Fragenkatalog der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKEN und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung“**

[http://www.bv-pflanzenoele.de/pdf/VWP\\_STELLUNGNAHME\\_Gruber\\_BVP.pdf](http://www.bv-pflanzenoele.de/pdf/VWP_STELLUNGNAHME_Gruber_BVP.pdf)

**VDI-Nachrichten, 12.12.2008: Kraftstoffe: Unmut über Bundesregierung auf Fachkongress "Kraftstoffe der Zukunft 2008" - Biokraftstoffbranche erbost über politischen Zickzackkurs**

[http://www.vdi-nachrichten.com/vdi-nachrichten/aktuelle\\_ausgabe/akt\\_ausg\\_detail.asp?cat=1&id=41437](http://www.vdi-nachrichten.com/vdi-nachrichten/aktuelle_ausgabe/akt_ausg_detail.asp?cat=1&id=41437)

**UFOP, 18.09.2009: „Biokraftstoffbericht bestätigt existentielle Bedrohung der Biodiesel- und Pflanzenölkraftstoffhersteller“**

<http://www.ufop.de/3346.php>

**TOP Agrar, 09.10.2009: „Biokraftstoffbericht bestätigt Unterkompensation“**

[http://www.topagrar.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=14025&Itemid=519](http://www.topagrar.com/index.php?option=com_content&task=view&id=14025&Itemid=519)

**Bundesverband Pflanzenöle, energiepflanzen 01/2010 : „Besteuerung von Biokraftstoffen - Kann das Finanzministerium rechnen?“**

[http://www.bundesverband-pflanzenoele.de/pdf/energiepflanzen\\_1-10.pdf](http://www.bundesverband-pflanzenoele.de/pdf/energiepflanzen_1-10.pdf)

**BDOel: „Aktuelles für dezentrale Ölmühlen u.a.: Mehr als 150 dezentrale Ölmühlen stillgelegt“**

<http://www.bdoel.de/2.html>

**Bundesverband Pflanzenöle, energiepflanzen 04/2010 : „Energiesteuer erdrosselt Pflanzenölkraftstoff langsam, aber sicher“**

[http://www.bundesverband-pflanzenoele.de/pdf/energiepflanzen\\_4-10.pdf](http://www.bundesverband-pflanzenoele.de/pdf/energiepflanzen_4-10.pdf)

**Bundesverband Pflanzenöle, energiepflanzen 05/2010 : „Biokraftstoffbericht 2010 - Mit Statistik den Rein-Biokraftstoffen den Garaus machen“**

[http://www.bundesverband-pflanzenoele.de/pdf/energiepflanzen\\_5-10.pdf](http://www.bundesverband-pflanzenoele.de/pdf/energiepflanzen_5-10.pdf)

## VII.2 Weitere Internet-Links

### **BMF – Erster Biokraftstoffbericht 2005,**

21.06.2005 – Drucksache 15/5816 (1. Biokraftstoffbericht)

<http://www.boxer99.de/Global/Download/%7BLSSVVPFDWZ-514201001053-XUXBGGEZG%7D.pdf>

### **EU – Nationaler Aktionsplan Erneuerbare Energien in Deutschland**

[http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency\\_platform/doc/national\\_renewable\\_energy\\_action\\_plan\\_germany\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/doc/national_renewable_energy_action_plan_germany_de.pdf)

### **Weltbank – Untersuchung Einfluss der Biokraftstoffe auf den Agrarpreisanstieg 2006 – 2008**

<http://passthrough.fw-notify.net/download/553770/http://www.growthenergy.org/images/reports/WPS5371.pdf>

## VII.3 Quellenverzeichnis

- <sup>1</sup> BMF, 02.09.2010 - Biokraftstoffbericht 2009/2010, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/028/1702861.pdf>
- <sup>2</sup> Deutscher Bundestag - Drucksache 16/3178 (Bericht des Finanzausschusses zum BioKraftQuG) <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/031/1603178.pdf>
- <sup>3</sup> EU-Recht – EU-Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:082:0001:0033:DE:PDF>
- <sup>4</sup> Harmonisiertes Rechenprogramm für THG-Kalkulationen nach 2009/28/EG, [www.biograce.net](http://www.biograce.net)
- <sup>5</sup> EU-Recht - 2003/30/EG – EU-Biokraftstoffrichtlinie, Randnr. 7, 13, 27 und Art. 3, Satz 3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:123:0042:0042:DE:PDF>
- <sup>6</sup> Energiesteuergesetz - EnergieStG §50, [http://www.gesetze-im-internet.de/energiestg/\\_50.html](http://www.gesetze-im-internet.de/energiestg/_50.html)
- <sup>7</sup> Bundesimmissionsschutzgesetz - BImSchG §37c, [http://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/\\_37c.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/_37c.html)
- <sup>8</sup> EU-Recht – EU-Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:082:0001:0033:DE:PDF>
- <sup>9</sup> EnergieStG §50, [http://www.gesetze-im-internet.de/energiestg/\\_50.html](http://www.gesetze-im-internet.de/energiestg/_50.html)
- <sup>10</sup> BMWi, 07.09.2010 – Energiestatistik (Excel-Registerblatt 20), <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/Binaer/energie-daten-gesamt.property=blob,bereich=bmw,sprache=de,rwb=true.xls>
- <sup>11</sup> Koalitionsvertrag CDU / CSU / FDP, <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cdu-csu-fdp.pdf>
- <sup>12</sup> EU-Recht - 2003/30/EG – EU-Biokraftstoffrichtlinie, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:123:0042:0042:DE:PDF>
- <sup>13</sup> EU-Recht - Biokraftstoffberichte der Mitgliedsstaaten [http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/ms\\_reports\\_dir\\_2003\\_30\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/ms_reports_dir_2003_30_en.htm)
- <sup>14</sup> Deutscher Biokraftstoffbericht 2009/2010, BMF, 02.09.2010, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/028/1702861.pdf>
- <sup>15</sup> Deutscher Biokraftstoffbericht 2007, BMF, 22.02.2008 [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_82/DE/BMF\\_Startseite/Service/Downloads/Abt\\_III/Biokraftstoffbericht.templateId=raw.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_82/DE/BMF_Startseite/Service/Downloads/Abt_III/Biokraftstoffbericht.templateId=raw.property=publicationFile.pdf)
- <sup>16</sup> Deutscher Biokraftstoffbericht 2008, BMF, 01.09.2009, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/139/1613900.pdf>
- <sup>17</sup> Bundesimmissionsschutzgesetz - BImSchG §37c, [http://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/\\_37c.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/_37c.html)
- <sup>18</sup> Deutscher Bundestag - Drucksache 16/3178 (Bericht des Finanzausschusses zum BioKraftQuG), Seite 5 f, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/031/1603178.pdf>
- <sup>19</sup> Koalitionsvertrag CDU / CSU / FDP, <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cdu-csu-fdp.pdf>
- <sup>20</sup> EU-Recht – „Nachhaltigkeitsrichtlinie“ 2009/28/EG, Randnummern 1, 3, 4, 6, 23, 43, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:DE:PDF>
- <sup>21</sup> BMWi, 07.09.2010 – Energiestatistik (Excel-Registerblatt 20), <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/Binaer/energie-daten-gesamt.property=blob,bereich=bmw,sprache=de,rwb=true.xls>
- <sup>22</sup> Österreichischer Biokraftstoffbericht, Berichtsjahr 2009, zur Förderung/Besteuerung, Seite 9 ff [http://www.biokraft-austria.at/uploads/austria\\_2010\\_de\\_131748\\_DE.pdf](http://www.biokraft-austria.at/uploads/austria_2010_de_131748_DE.pdf)
- <sup>23</sup> EU-Recht – EU-Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen, Randnummer 5, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:082:0001:0033:DE:PDF>

- 
- <sup>24</sup> EU-Recht – „Nachhaltigkeitsrichtlinie“ 2009/28/EG, Randnummer 28, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:DE:PDF>
- <sup>25</sup> Offener Brief des BBK vom 18.08.2010 ans BMF, Abteilung III B6, Herrn Köhler, Seite 3 ff [http://www.biokraftstoffe.org/attachments/182\\_Brief%20BMF%20Gesetz%20zur%20Reduzier.Subventionen%2018.8.10.pdf](http://www.biokraftstoffe.org/attachments/182_Brief%20BMF%20Gesetz%20zur%20Reduzier.Subventionen%2018.8.10.pdf)
- <sup>26</sup> Pressemitteilung des BMF vom 18.04.2007, „Biokraftstoffe werden nachhaltig gefördert“, [http://www.pressrelations.de/new/standard/result\\_main.cfm?r=276036&aktion=jour\\_pm](http://www.pressrelations.de/new/standard/result_main.cfm?r=276036&aktion=jour_pm), Absatz 6
- <sup>27</sup> Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (EEG) [http://bundesrecht.juris.de/eeg\\_2009/index.html](http://bundesrecht.juris.de/eeg_2009/index.html)
- <sup>28</sup> Koalitionsvertrag CDU / CSU / FDP, <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>
- <sup>29</sup> EU-Recht – „Nachhaltigkeitsrichtlinie“ 2009/28/EG, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:DE:PDF>
- <sup>30</sup> EU-Recht – „Nachhaltigkeitsrichtlinie“ 2009/28/EG, Anhang III, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:DE:PDF>
- <sup>31</sup> Koalitionsvertrag CDU / CSU / FDP, <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>
- <sup>32</sup> Internetseite BdOel, Artikel: „Mehr als 150 dezentrale Ölmühlen stillgelegt“, Absatz 4, <http://www.bdoel.de/2.html>
- <sup>33</sup> BMWi, 07.09.2010 – Energiestatistik (Excel-Registerblatt 20), <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/Binaer/energie-daten-gesamt.property=blob,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.xls>
- <sup>34</sup> Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) – Ölsaaten (Agrarmärkte Jahresheft 2008, Seite 15 f) [http://www.lfl.bayern.de/iem/agrarmarktpolitik/34600/linkurl\\_0\\_6\\_0\\_1.pdf](http://www.lfl.bayern.de/iem/agrarmarktpolitik/34600/linkurl_0_6_0_1.pdf)
- <sup>35</sup> Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) – Ölsaaten (Agrarmärkte Jahresheft 2008, Seite 15 f) [http://www.lfl.bayern.de/iem/agrarmarktpolitik/34600/linkurl\\_0\\_6\\_0\\_1.pdf](http://www.lfl.bayern.de/iem/agrarmarktpolitik/34600/linkurl_0_6_0_1.pdf)
- <sup>36</sup> Technologie- und Förderzentrum, Straubing – Dezentrale Ölmühlen in Bayern (Vergleich Bayern / Deutschland), [http://www.tfz.bayern.de/sonstiges/16411/090211\\_lm\\_hlen\\_bayern.pdf](http://www.tfz.bayern.de/sonstiges/16411/090211_lm_hlen_bayern.pdf)
- <sup>37</sup> IFEU-Studie 2004 – 2006, 08.05.2006, „Ökobilanzen zu BTL: Eine ökologische Einschätzung“ <http://www.ifeu.de/landwirtschaft/pdf/IFEU-BTL-Studie-FNR.pdf>
- <sup>38</sup> ESU-Service, RENEW-Projekt, Final Report, 2004 – 2008, „Ökobilanz von Energieprodukten – Life Cycle Assessment of Biomass-to-liquid fuels“ <http://www.esu-services.ch/projects/biofuel/btl/>
- <sup>39</sup> Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestages, WD 8 - 3000 - 163/10, „Ökobilanzen zu BTL - ein Studienvergleich“, 09.12.2010
- <sup>40</sup> EU-Recht – „Nachhaltigkeitsrichtlinie“ 2009/28/EG, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:DE:PDF>
- <sup>41</sup> IFEU-Studie 2004 – 2006, 08.05.2006, „Ökobilanzen zu BTL: Eine ökologische Einschätzung“ <http://www.ifeu.de/landwirtschaft/pdf/IFEU-BTL-Studie-FNR.pdf>
- <sup>42</sup> EU-Recht – „Nachhaltigkeitsrichtlinie“ 2009/28/EG, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:DE:PDF>
- <sup>43</sup> EU-Recht – „Nachhaltigkeitsrichtlinie“ 2009/28/EG, Randnummern 1, 3, 4, 6, 23, 43, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:DE:PDF>