

Kronberger Kreis

Research Report

Den Subventionsabbau umfassend voranbringen

Kronberger Kreis-Studien, No. 44

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (2006) : Den Subventionsabbau umfassend voranbringen, Kronberger Kreis-Studien, No. 44, ISBN 3890151000, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99903>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Den Subventionsabbau umfassend voranbringen

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff
Wolfgang Franz, Clemens Fuest
Wernhard Möschel, Manfred J.M. Neumann
(Kronberger Kreis)

Gefördert durch die
informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar

© 2006

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstr. 60, 10117 Berlin

Telefon (030) 2060570 – Telefax (030) 20605757
e-mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de
internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN 3-89015-100-0

Vorwort

Seit vielen Jahren wird in Deutschland öffentlich Kritik an den vom Staat gewährten Subventionen – Finanzhilfen ebenso wie Steuervergünstigungen – geübt. Deren Ausmaß ist beachtlich, der damit verbundene Wildwuchs ebenfalls. Viele Subventionen sind unzureichend begründet. Das Problem ist nicht nur, dass die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern auf der Ausgaben- und der Einnahmeseite stark belastet werden, sondern auch, dass Subventionen häufig strukturkonservierend wirken und dadurch Wachstum und Beschäftigung beeinträchtigen. Die subventionsbedingten Wettbewerbsverzerrungen schaden der Effizienz des Wirtschaftens im Ganzen und sind wohlfahrtsmindernd. All dies ist in der ökonomischen Theorie eindeutig dargelegt worden. Zahlreiche empirische Untersuchungen haben die subventionsbedingten Fehlentwicklungen belegt. Dennoch hat es der Politik an Mut und Kraft gefehlt, die Subventionierung wirtschaftlicher Aktivitäten nachhaltig zurückzunehmen. Den partikularen Interessengruppen ist es immer wieder gelungen, Subventionen zu erwirken und zu verteidigen und dafür auch noch in der Öffentlichkeit Verständnis zu wecken.

Die neue Bundesregierung hat angekündigt, in dieser Legislaturperiode einen neuen Anlauf nehmen zu wollen. Das ist begrüßenswert, weil an den gesamtwirtschaftlich positiven Wirkungen des Subventionsabbaus kein Zweifel besteht. Außerdem würde die Regierung bei den erwogenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung eine größere Bewegungsfreiheit haben. Sie sollte insbesondere noch einmal überlegen, ob die Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 2007 ganz oder teilweise vermieden werden kann, um den konjunkturellen Aufschwung nicht zu gefährden und einen Preisschub zu verhindern. Da der Abbau von Subventionen die öffentlichen Haushalte nur zeitlich verzögert entlastet, kommt es darauf an, sofort entsprechende Beschlüsse zu fassen. Die Streichung der größten Steuervergünstigung – der Eigenheimzulage – ist bereits beschlossene Sache. Wichtig ist, dass alle Subventio-

nen auf den Prüfstand kommen, neben den anderen Steuervergünstigungen auch die Finanzhilfen. Nur punktuell hier und dort Subventionen abzubauen, das wäre zu wenig, um die Antriebskräfte in der Wirtschaft dauerhaft zu stärken. Eine auf verbesserte Angebotsbedingungen zielende Wirtschafts- und Finanzpolitik wäre unglaublich, wenn sie gerade jenen Bereich, in dem so vieles im Argen liegt, weitgehend ausspart. Je breiter eine Politik der Subventionskürzung angelegt wird, umso leichter werden sich die Widerstände überwinden lassen, die die derzeit Begünstigten leisten werden. Wenn die Öffentlichkeit erkennt, dass bei der Kurskorrektur niemand geschont wird, ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie dieser Politik zustimmt, gar nicht klein.

Der Kronberger Kreis kommt in dieser Studie zu dem Ergebnis, dass die meisten Subventionen abgebaut werden sollten. Natürlich kann dies wegen bestehender rechtlicher Vorgaben nicht schlagartig geschehen. Aber mittelfristig ist es sehr wohl möglich, die betreffenden Subventionen auslaufen zu lassen und dies schon jetzt zu beschließen. Zweckmäßig ist es auch, mit Hilfe eines Subventionsbegrenzungsgesetzes, das der Kronberger Kreis vorschlägt, die Gewährung von Subventionen in der Zukunft strikten Kriterien zu unterwerfen. Neben der regelmäßigen Überprüfung von Kosten und Nutzen einzelner Subventionen ist deren zeitliche Befristung unabdingbar.

März 2006

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff
Wolfgang Franz, Clemens Fuest
Wernhard Möschel, Manfred J.M. Neumann
(KRONBERGERKREIS)

Inhalt

I. Warum Subventionsabbau?	9
Subventionen selten gerechtfertigt – Subventionsabbau erhöht das Wachstum	
II. Subventionen werden unterschiedlich definiert	11
Abgrenzungsprobleme – Unterschiedliche Volumina bei unterschiedlichen Subventionsbegriffen: Europäische Beihilfenaufsicht, Subventionsbericht der Bundesregierung und die Definition des Kieler Instituts für Weltwirtschaft – Rechtfertigungszwang für staatliche Eingriffe	
III. Entwicklung der Subventionen	16
Zeitliche und sektorale Verteilung der Subventionen – Die größten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen – Subventionen im internationalen Vergleich	
IV. Rechtfertigung von Subventionen braucht strenge Kriterien	20
1. Marktversagen	21
Positive externe Effekte – Negative externe Effekte – Informationsprobleme	
2. Strategische Industriepolitik	25
Subventionen für Schlüsselindustrien? – Unterstützung wegen hoher Anfangsrisiken? – Hilfen für strategische Handelsvorteile?	
3. Subventionen als Instrument der Verteilungspolitik und des Konfliktausgleichs?	26
4. Meritorische Güter	28
5. Fazit: Subventionen müssen die Ausnahme bleiben	28

V. Subventionsprogramme in Deutschland auf dem Prüfstand	29
1. Subventionierung des Steinkohlenbergbaus	29
Kohlenbeihilfen betrugen 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2005 – Tragfähige Rechtfertigungsgründe liegen nicht vor	
2. Agrarsubventionen	31
Die Marktordnungsausgaben für Deutschland betrugen 6,8 Mrd. Euro im Jahr 2003 – Entscheidend ist die Art des Eingriffs	
3. Subventionen im Verkehrssektor	33
Staatliche Hilfen für die Bahn, für die Magnetschwebbahn, für die Luftfahrtindustrie und für den Schiffbau	
4. Subventionen im Wohnungssektor	36
Von der Eigenheimzulage über die Förderung des Bausparens bis zu Zinszuschüssen der Kreditanstalt für Wiederaufbau	
5. Subventionen für erneuerbare Energien und Energieeinsparung	36
Die Kombination von Einspeisungsvergütungen und Emissionszertifikaten verursacht Ineffizienzen – Weitere Subventionen für erneuerbare Energien und für die rationellere Energieverwendung	
6. Subventionen für den Mittelstand und die Innovationsförderung	39
Subventionsprogramme für kleine und mittlere Unternehmen sind unüberschaubar und lenken Innovationen in falsche Richtungen	
7. Subventionen im Rahmen der Regionalpolitik	40
Beteiligungen des Bundes an regionalpolitischen Maßnahmen der Länder aus ökonomischer Sicht fragwürdig	

8. Weitere Steuervergünstigungen	41
Steuerfreiheit der Zuschläge für die Nachtarbeit – Sonstige Vergünstigungen im Rahmen der Einkommensteuer – Umsatzsteuervergünstigungen – Vergünstigungen bei der Ökosteuer	
VI. Subventionsabbau	45
1. Subventionsabbau zwecks Haushaltskonsolidierung?	46
2. Subventionsabbau nur in Phasen der Hochkonjunktur?	47
3. Warum kommt der Subventionsabbau nicht voran?	48
VII. Strategien und institutionelle Regelungen zur Kontrolle der Subventionen im politischen Prozess	49
1. Institutionelle Regelungen zur langfristigen Beschränkung der Subventionsvergabe	49
Subventionsverbot – Sunset-Legislation	
2. Kurzfristig orientierte Strategien zur Vorgehensweise beim Subventionsabbau	51
Rasenmähermethode – Deckelung des aggregierten Subventionsvolumens	
VIII. Konsequenzen für die Umsetzung der Subventionskontrolle und des Subventionsabbaus in Deutschland	52
1. Bestehende institutionelle Regelungen zur Subventionsbegrenzung	52
Begrenzung der Staatsverschuldung – Europäische Beihilfenaufsicht – Haushaltsgrundsätzegesetz – Verfahren zur Subventionskontrolle	

2. Vorschlag: Ein Subventionsbegrenzungs-gesetz	54
Gesetzliche Verankerung der Subventionskontrolle – Grundsätzliches Subventionsverbot mit Erlaubnisvorbe- halt – Konkurrentenklage – Subventionskontrollrat	
3. Eine Liste für den Subventionsabbau	57
Kurzfristiger Abbau wegen verbindlicher Zusagen nicht möglich – Abschaffungen können auch neuen Finanzbe- darf begründen	
Zusammenfassung	73

I. Warum Subventionsabbau?

1. Der Abbau von Subventionen tritt typischerweise in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses, wenn sinkende Steuereinnahmen und wachsende Staatsschulden eine Kürzung öffentlicher Ausgaben unumgänglich machen. Subventionskontrolle und Subventionsabbau sind jedoch Aufgaben, die auch bei geringerem Konsolidierungsdruck in den öffentlichen Haushalten verfolgt werden sollten. Denn die meisten Subventionen sind gesamtwirtschaftlich nicht gerechtfertigt. Sie stören die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft, hemmen den Strukturwandel, reduzieren das Wirtschaftswachstum und vernichten Arbeitsplätze.

**Subventionen
selten gerechtfertigt**

In der Regel führen private Märkte dazu, dass die verfügbaren Ressourcen in die beste Verwendung geleitet werden. Es gibt jedoch Umstände, in denen es an privaten Märkten zu Marktversagen und damit zu Ineffizienzen kommt. In diesen Fällen ist es möglich, dass Subventionen dazu beitragen können, die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu steigern.

2. Viele der existierenden Subventionsprogramme lassen sich aber nicht mit dem Ziel der Korrektur von Marktversagen rechtfertigen. Häufig haben Subventionen lediglich die Wirkung, Branchen zu stabilisieren, die nicht mehr wettbewerbsfähig sind, oder spezielle Interessengruppen auf Kosten der Gesamtbevölkerung zu privilegieren. Derartige Subventionen werden oft mit dem Argument verteidigt, dass ihre Abschaffung zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führe. Dabei wird jedoch übersehen, dass die Finanzierung dieser Subventionen Lasten in Form höherer Steuern verursacht, die in anderen Bereichen der Volkswirtschaft Arbeitsplätze vernichten oder gar nicht erst entstehen lassen. Mittel, die man an einer Stelle für Subventionen einsetzt, müssen privaten Haushalten oder Unternehmen an anderer Stelle entzogen werden. Subventionen hemmen auch deshalb Wachstum und Beschäftigung, weil Subventionsempfänger andere, effizientere Akteure vom Markt verdrängen, eine leistungsfeindliche und inflexible Subventi-

**Subventionsabbau erhöht das
Wachstum**

onsmentalität entsteht und wichtige Weichenstellungen im Strukturwandel verpasst werden. Der Subventionsabbau verfolgt das Ziel, Ressourcen in effizientere Verwendungen zu lenken und ist daher als Programm zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums anzusehen.

II. Subventionen werden unterschiedlich definiert

3. In der Diskussion über Subventionsabbau und Subventionskontrolle nimmt die Frage, was genau unter Subventionen zu verstehen ist, erheblichen Raum ein. Je nach Zielsetzung einer Untersuchung kann eine weitere oder engere Definition des Subventionsbegriffs zweckmäßig sein. Nach der gängigen finanzwissenschaftlichen Definition sind Subventionen Zahlungen oder geldwerte Leistungen des Staates an Unternehmen, für die keine marktwirtschaftliche Gegenleistung verlangt wird. Dabei wird zwischen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen unterschieden. Finanzhilfen sind Zahlungen des Staates an die Subventionsempfänger. Steuervergünstigungen liegen vor, wenn das Steuersystem bestimmte Steuerpflichtige, bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten oder bestimmte Einkunftsarten begünstigt und so dem Staatshaushalt Steuereinnahmen entgehen. Eine Finanzhilfe unterscheidet sich in ihrer Wirkung nicht wesentlich von einer gezielten Steuervergünstigung.

Abgrenzungs- probleme

Die Definition von Subventionen als Finanzhilfe, Steuervergünstigung oder geldwerte Leistung der öffentlichen Hand an Unternehmen erfasst einen weiten Bereich der relevanten Tatbestände, wirft aber dennoch Abgrenzungsprobleme auf. Das gilt zum einen für Transfers an Institutionen, bei denen unklar ist, ob sie dem Unternehmenssektor zuzurechnen sind wie beispielsweise Einrichtungen des gemeinnützigen Sektors. Zum anderen entstehen Abgrenzungsprobleme bei staatlichen Transfers an private Haushalte, die in ihrer Wirkung Subventionen an Unternehmen nahe kommen. Beispiele sind die Eigenheimzulage oder die Bausparprämie. Denn häufig kommt es für die Wirkung von Subventionen nicht darauf an, ob die Nachfrager oder die Anbieter an einem Markt die Subvention erhalten. Die Wirkungen sind ähnlich. Abgrenzungsprobleme bestehen auch zu Sozialleistungen an private Haushalte. So kann das Wohngeld zwar als Subvention des Wohnungssektors verstanden werden. Das Wohngeld ist jedoch vornehmlich ein einkommensabhängiger Transfer und weitgehend in die Sozialhilfe integriert, so dass es letztlich eher als Instrument der

staatlichen Absicherung des Mindestlebensstandards anzusehen ist.

Unterschiedliche Volumina bei unterschiedlichen Subventionsbegriffen: ...

4. Praktische Relevanz hat die Abgrenzung des Subventionsbegriffs vor allem dann, wenn es darum geht, die Höhe der Subventionen zu bestimmen und Potentiale für Subventionskürzungen zu identifizieren. Eine sehr enge Definition wird in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) verwendet. Dort werden Finanzhilfen des Staates an Unternehmen für laufende Zwecke erfasst, nicht aber einmalige Zahlungen wie Stilllegungsprämien oder Investitionszuschüsse. Diese Abgrenzung der VGR folgt den weltweit geltenden UN-Vorgaben des „System of National Accounts“. Im Jahr 2004 betrugen die in Deutschland gewährten Subventionen demnach 27,7 Mrd Euro (siehe Tabelle 1). Der Subventionsbegriff nach der VGR-Abgrenzung hat den Vorteil, international einheitlich verwendet zu werden und damit für Ländervergleiche einsetzbar zu sein. Für die Untersuchung der wirtschaftspolitischen Frage, welche Subventionen in Deutschland gezahlt werden und einer Überprüfung zu unterziehen sind, ist dieser Subventionsbegriff eindeutig zu eng gefasst.

... Europäische Beihilfenaufsicht, ...

5. Systematisch erfasst werden Subventionen auch im Rahmen der europäischen Beihilfenaufsicht. Der dort verwendete Sub-

Tabelle 1: Subventionen 2004 in Deutschland nach unterschiedlichen Abgrenzungen					
Abgrenzung	EU-Beihilfen-	VGR	Subventi-	Koch/Stein-	IfW
	anzeiger		onsbericht ¹⁾	brück ²⁾	
Subventionsvolumen (Mrd. Euro)	17,2	27,7	58,7	127	153
in vH des BIP	0,8	1,3	2,8	6,0	7,0
1) Zahlen für 2003			2) Zahlen für 2002		

ventionsbegriff ist im Prinzip sehr allgemein: als Subventionen gelten gemäß Artikel 87 I EG-Vertrag „Staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art“. Dazu gehören laufende und einmalige Zuschüsse, Steuervergünstigungen, Bürgschaften und Subventionen äquivalente Leistungen wie etwa der Verkauf von Grundstücken unter Marktpreisen. Unter den vielfältigen staatlichen Maßnahmen, die diese Kriterien erfüllen, zielt die europäische Beihilfenaufsicht aber nur auf jene Subventionen, die den Handel im europäischen Binnenmarkt verfälschen oder zu verfälschen drohen. Diese Einschränkung erklärt, warum das im europäischen Beihilfenbericht erfasste Subventionsvolumen mit 17,2 Mrd. Euro im Jahr 2004 sogar noch geringer ist als die Subventionen in der VGR-Abgrenzung.

6. Eine weitere wichtige Subventionsabgrenzung bietet der alle zwei Jahre erstellte Subventionsbericht der Bundesregierung. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (§ 12) verpflichtet die Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat über Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes für alle privaten Unternehmen und Wirtschaftszweige zu berichten. Bei den Finanzhilfen wird zwischen Erhaltungs-, Anpassungs- und Produktivitätshilfen unterschieden. Neben Subventionen an Unternehmen wird über Hilfen berichtet, die Güter und Leistungen für private Haushalte verbilligen. Außerdem werden Steuervergünstigungen berücksichtigt, wobei diese laut Subventionsbericht umso eher als Subventionen anzusehen sind, je kleiner der Kreis der Begünstigten ist. Nachrichtlich enthält der Subventionsbericht der Bundesregierung auch die Finanzhilfen der Länder und der Gemeinden sowie die ERP-Darlehensvergabe. Es wird auch über auf Deutschland entfallende Subventionen der Europäischen Union berichtet. Als Gesamtvolumen der Subventionen von Bund, Ländern, Gemeinden, ERP und Europäischer Union ergibt sich für das Jahr 2003 ein Subventionsvolumen in Höhe von 58,7 Mrd. Euro.

**... Subventions-
bericht der
Bundesregie-
rung ...**

7. Den am weitesten gefassten Subventionsbegriff verwendet das Kieler Institut für Weltwirtschaft (IfW). Demnach sind

**... und die
Definition des
Kieler Instituts
für Weltwirt-
schaft**

Subventionen alle „Finanzhilfen des Staates oder Steuervergünstigungen, die die Allokation der Ressourcen verzerren“¹. Diese Definition unterscheidet sich von den vorangehenden dadurch, dass sie eine Bewertung beinhaltet. Allerdings verursacht nicht jede Subvention notwendigerweise eine Verzerrung der Ressourcenallokation. Subventionen können derartige Verzerrungen durchaus auch verringern oder beseitigen.

Für die Identifikation von Subventionen ist es in vielen Fällen notwendig, ökonomische Effizienzkriterien einzubeziehen. Das gilt vor allem für Steuervergünstigungen. Um Steuervergünstigungen als solche zu identifizieren, muss Klarheit darüber herrschen, wie ein Steuersystem aussieht, das keine Subventionen enthält. Dabei kommt es häufig zu Missverständnissen. Oft werden Regelungen zur Verwaltungsvereinfachung oder Pauschalen wie etwa die Sofortabschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter oder die Werbungskostenpauschale als Subventionen klassifiziert. Das ist jedoch unangemessen, weil es hier in erster Linie darum geht, Verwaltungsaufwand für Steuerzahler und Steuerbehörden zu begrenzen. Ein ökonomisch rational gestaltetes Steuersystem berücksichtigt solche Verwaltungskosten. Problematisch ist auch die Einordnung bestimmter Abschreibungsverläufe unter den Subventionen. So wird beispielsweise behauptet, die degressive Abschreibung, bei der in den ersten Jahren eine höhere steuerliche Abschreibung gewährt wird als später, sei eine Form der Subvention. Das ist nicht überzeugend, weil unklar ist, welche Abschreibungsverläufe als Referenzmaßstab angemessen sind. Wenn beispielsweise der ökonomische Wertverlust eines Wirtschaftsgutes als Maßstab gilt, dann ist eine degressive Abschreibung sinnvoll, wenn das betrachtete Wirtschaftsgut in den ersten Jahren stärker an Wert verliert als später.

1 Boss, A; Rosenschon, A. (2002): Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung; Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 392/393, IfW, S. 9.

Der Katalog der Subventionen, die in der Abgrenzung des IfW erfasst werden, ist deutlich umfangreicher als der Subventionskatalog der anderen erwähnten Berichte. Ob es sich tatsächlich ausnahmslos um Eingriffe handelt, welche die Ressourcenallokation verzerren und damit gesamtwirtschaftlich schädlich sind, ist umstritten. Umgekehrt spricht der Bericht einigen staatlichen Maßnahmen den Subventionscharakter ab, obwohl viel dafür spricht, dass sie nach dem oben genannten Kriterium Subventionen sind. Beispielsweise ist nicht ohne weiteres einzusehen, warum die Förderung von Studentenheimen keinen Subventionscharakter haben soll, während die Förderung von Wohnraum für Bezieher niedriger Einkommen als Subvention anzusehen ist.

8. Der größte Vorteil des IfW-Subventionskataloges liegt darin, dass er auf eine Vielzahl staatlicher Eingriffe aufmerksam macht. Die Subventionen nach IfW-Abgrenzung summieren sich im Jahr 2004 auf insgesamt 153 Mrd. Euro. Davon entfallen 110 Mrd. Euro auf den Unternehmenssektor. Der Gesamtbetrag ist fast dreimal so hoch wie der im Subventionsbericht der Bundesregierung genannte Wert. Es mag sein, dass das vom IfW berichtete Subventionsvolumen das tatsächliche Potential für einen aus ökonomischer Sicht sinnvollen Subventionsabbau überzeichnet. Der daraus resultierende Rechtfertigungszwang für staatliche Eingriffe ist jedoch positiv zu beurteilen. Die IfW-Liste bietet der Politik auch Ansatzpunkte und Hilfestellung für Initiativen zum Subventionsabbau. Ein Beispiel bietet die seinerzeitige Initiative der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück, die auf der Basis des Subventionsberichts der Bundesregierung und des Kieler Subventionsberichtes ein Subventionsvolumen von immerhin 127 Mrd. Euro im Jahr 2002 errechnet und zum Ausgangspunkt für Vorschläge für Subventionskürzungen gemacht haben.

Rechtfertigungszwang für staatliche Eingriffe

Trotz der zum Teil weit gefassten Subventionskataloge bleiben allokatonsverzerrende Maßnahmen und willkürliche Eingriffe in die Verteilung außerhalb der Betrachtung, soweit sie sich im Rahmen der Sozialsysteme abspielen, also beispielsweise die

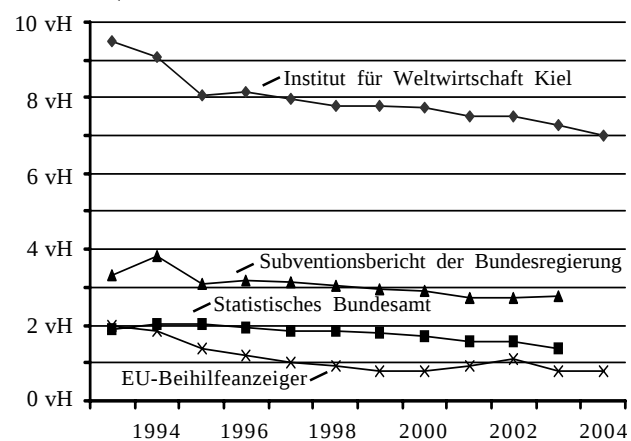
**Zeitliche und
sektorale
Verteilung der
Subventionen**

Zuschüsse zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung aus dem Bundeshaushalt oder die Ungleichbehandlung von Sozialhilfeempfängern und Empfängern von Arbeitslosengeld II.

III. Entwicklung der Subventionen

9. Neben dem derzeitigen Umfang der Subventionszahlungen nach den verschiedenen Abgrenzungen ist von Interesse, wie die Subventionsvolumina sich im Zeitablauf entwickelt haben,

Abb. 1: Subventionsentwicklung im Zeitverlauf
(in vH des Bruttoinlandsprodukts)

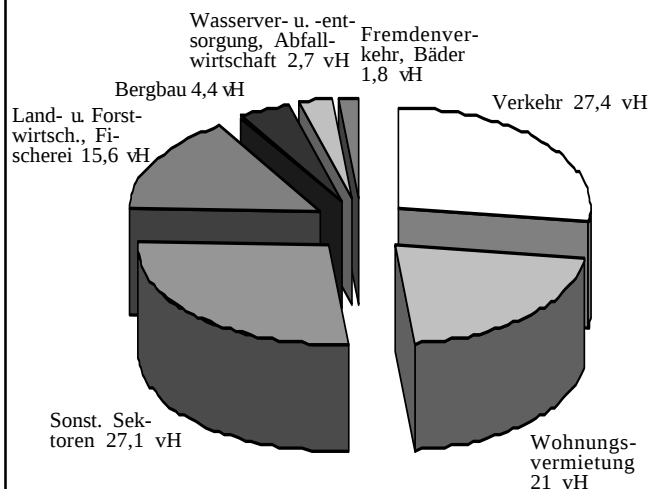


Quellen: Subventionsberichte Nr. 16 (1997) und 19 (2003) der Bundesregierung.
 Boss, A.; Rosenschon, A. (2006): Subventionen in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme; Kieler Arbeitspapier 1267, Januar 2006, IfW.
 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des statistischen Bundesamtes Fachserie 18 Reihe 1.3 (2000 und 2003).
 Internetadresse der Wettbewerbskommission: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/k1.html#data [24.2.2005].

wie die Subventionen sektoral und unter einzelnen Subventionstatbeständen verteilt sind und wie hoch die Subventionen im internationalen Vergleich sind. Schaubild 1 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Anteils der Subventionen am Bruttoinlandsprodukt in den verschiedenen Abgrenzungen. Es zeigt sich bei allen Abgrenzungen, dass der Anteil der Subventionen am Bruttoinlandsprodukt in den letzten zehn Jahren in Deutschland gefallen ist, allerdings nur zögerlich.

Schaubild 2 gibt einen Überblick über die sektorale Verteilung der Subventionen, die an Unternehmen geflossen sind. Dabei wird die Abgrenzung des Kieler Instituts für Weltwirtschaft verwendet. Der größte Teil fließt hier mit 27 Prozent in den Verkehrssektor, 21 Prozent gehen an die Wohnungswirtschaft. Der drittgrößte Subventionsempfänger ist mit einem Anteil von 15,6 vH die Land- und Forstwirtschaft einschließlich der

Abb. 2: Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen 2004



Quelle: Boss, A.; Rosenschon, A. (2006): Subventionen in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme; Kieler Arbeitspapier 1267, Januar 2006, IfW, S. 53.

Tabelle 2: Die zehn größten Finanzhilfen des Bundes 2005 (in Mio. Euro)	
Zuweisungen an die Länder – Regionalisierungsmittel ÖPNV	7.053
Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens	5.250
Zuschüsse zur Altersversorgung der Landwirte	2.300
Investitionszuschüsse für Schienenwege	2.173
Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung und an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen	1.645
Ausgaben für kommunalen Straßenbau und Investitionsvorhaben des ÖPNV	1.330
Zuschüsse an die Träger der landwirtschaftlichen Krankenversicherung	1.093
Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz	521
Zinszuschüsse im Rahmen des Wohnraummodernisierungsprogramms der KfW für die neuen Länder	460
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, Ausgaben für Investitionen	446
Summe	22.271
Quelle: Zusammengestellt aus Bundeshaushaltsplan 2005.	

Fischerei, dann folgen der Bergbau (4,4 vH) und mit einigem Abstand die sonstigen Sektoren.

Die größten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen

10. Was sind die größten Einzelsubventionen? Die Tabellen 2 und 3 gegeben einen Überblick über die zehn größten Finanzhilfen und die zehn größten Steuervergünstigungen.

Bei den größten Finanzhilfen handelt es sich um die Regionalisierungsmittel des öffentlichen Personennahverkehrs (vgl.

Tabelle 3: Die zehn größten Steuervergünstigungen 2005	
Steuervergünstigung	Steuermin- dereinnah- men 2005 in Mio. Euro
Eigenheimzulagengesetz (Grundzulage und ökologische Zusatzförderung) (§ 9 Abs. 2, 3 u. 4 EigZulG)	6.847
Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungen, der Krankenhäuser usw. (§ 4 Nr. 15-19 - ausgen. Nr 18a - UStG)	5.200
Umsatzsteuerbefreiung für ärztliche Leistungen (§ 4 Nr. 14 UStG)	4.300
Eigenheimzulagengesetz (Kinderzulage) (§ 9 Abs. 5 EigZulG)	3.367
Übungsleiterpauschale (§ 3 b EStG)	2.000
Steuerbefreiung der Zuschläge für Nacharbeit u.a. (§ 3 b EStG)	1.861
Steuerbegünstigung des Stroms, der von bestimmten Unternehmen als Letztverbraucher entnommen wird (§ 9 Abs. 3 StromStG)	1.850
Vergünstigung für Betreiber von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (§ 25 MinöStG)	1.457
Begünstigungen für Unternehmen, die durch die Stromsteuer erheblich belastet sind	1.450
USt-Ermäßigungen für kulturelle u.a. Leistungen (§ 12 Abs. 2 UStG)	1.362
Summe	29.694
Quelle: Grundlagen: Bundesfinanzministerium (2005), eigene Berechnungen.	

Ziffer 32, S. 33) und die Zuschüsse des Bundes zur Alterssicherung der Bahnbeamten (Ziffer 33, S. 33). Unter den Steuervergünstigungen (Tabelle 3, S. 19) entfällt das größte Volumen mit insgesamt über 10 Mrd. Euro auf die Eigenheimzulage und die zugehörige Kinderzulage. Die Umsatzsteuerbefreiungen für Gesundheitsleistungen haben insgesamt ebenfalls ein Volumen von rund 10 Mrd. Euro. Aber auch die Steuerbefreiung der Zuschläge für Nachtarbeit und Steuersubventionen im Rahmen des Stromsteuergesetzes führen mit je knapp 2 Mrd. Euro zu erheblichen Steuerausfällen.

Subventionen im internationalen Vergleich

11. Wie hoch ist das Subventionsvolumen in Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern? Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Subventionen, die in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten gezahlt werden. Da internationale Vergleichbarkeit gewährleistet sein muss, werden die Subventionen nach VGR-Abgrenzung betrachtet.

Es zeigt sich, dass der Anteil der Subventionen am Bruttoinlandsprodukt in Deutschland im Jahr 2004 knapp über dem Durchschnitt der EU-Länder lag. Dennoch sind umfangreiche Subventionen kein spezifisch deutsches Phänomen – alle EU-Länder scheinen von diesem Problem betroffen zu sein. Wie im Abschnitt II. erläutert wurde, ist die Abgrenzung der Subventionen nach der VGR-Methode allerdings sehr restriktiv, so dass viele Subventionen nicht erfasst werden. Da unklar ist, ob die Erfassungsmethode das tatsächliche Subventionsvolumen in allen Ländern gleich stark unterzeichnen, sind die Zahlen in Tabelle 4 vorsichtig zu interpretieren.

IV. Rechtfertigung von Subventionen braucht strenge Kriterien

12. Wie andere staatliche Eingriffe sind Subventionen aus ökonomischer Sicht nur dann zu legitimieren, wenn es ohne staatliche Eingriffe zu Marktversagen kommt, oder wenn eine staatliche Korrektur der aus dem Marktgeschehen resultierenden Einkommensverteilung als erforderlich angesehen wird

Tabelle 4: Staatliche Beihilfen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union von 1995 bis 2004 (in vH des BIP)

Land	1995	2000	2004
Belgien	1,3	1,3	1,2
Dänemark	2,7	2,4	2,3
Deutschland	2,1	1,7	1,3
Finnland	2,8	1,5	1,3
Frankreich	1,6	1,5	1,5
Griechenland	0,4	0,2	0,1
Großbritannien	0,8	0,5	0,6
Irland	1,0	0,7	0,6
Italien	1,5	1,2	1,1
Luxemburg	1,8	1,6	1,7
Niederlande	1,1	1,5	1,4
Österreich	2,8	2,8	2,9
Portugal	1,3	1,2	1,5
Schweden	3,7	1,6	1,4
Spanien	1,1	1,1	1,0
EU 15	1,6	1,3	1,2
Quelle: Eurostat (ESA95 code D.3).			

und wenn Subventionen geeignet sind, die angestrebte Korrektur der Einkommensverteilung zu erreichen.

1. Marktversagen

13. Im Regelfall führt die Koordination wirtschaftlicher Entscheidungen durch private Märkte, die durch freie Preisbildung und Vertragsfreiheit gekennzeichnet sind, zu einer effizienten Ressourcenverwendung. Unter bestimmten Bedingungen kann es jedoch zu Marktversagen kommen. Im Zusammenhang mit der Subventionsproblematik gibt es Fälle, in denen

- von wirtschaftlichen Aktivitäten positive oder negative Externalitäten ausgehen oder

- Informationsasymmetrien unter den Marktteilnehmern bestehen.²

Aus dem Vorliegen derartiger Marktversagensgründe folgt allerdings noch nicht, dass staatliche Eingriffe in Form von Subventionen gerechtfertigt sind; denn es ist möglich, dass staatliche Eingriffe das Marktversagen nicht beheben können, dass sie schädliche Nebenwirkungen entfalten oder dass andere Instrumente als Subventionen – beispielsweise Abgaben oder Regulierungen – vorzuziehen sind.

Positive externe Effekte

14. Häufiger als reine öffentliche Güter, bei denen keinerlei Ausschluss von der Nutzung möglich ist, sind Güter, deren Bereitstellung oder Konsum zwar vorwiegend dem Produzenten oder Käufer zu Gute kommt, darüber hinaus aber auch Dritten nützt, also positive externe Effekte verursacht. Bei diesen Gütern kann die Bereitstellung über private Märkte ohne staatlichen Eingriff zu einer Unterversorgung führen. Die Produzenten und Käufer des Gutes vernachlässigen bei ihren Entscheidungen, dass das Gut auch Dritten Nutzen stiftet und wählen daher tendenziell zu geringe Mengen. Hier kann der Staat durch Subventionen der Tendenz zur Unterversorgung mit diesen Gütern entgegenwirken. Positive externe Effekte werden beispielsweise im Bereich der Grundlagenforschung vermutet.

Externalitäten spielen auch in der Diskussion über regionalpolitische Subventionen eine wichtige Rolle. Ausgangspunkt ist die These, dass die Ansiedlung von Unternehmen an einem Standort positive Effekte auf dort bereits etablierte Unternehmen ausübt und umgekehrt Unternehmen sich tendenziell dort ansiedeln, wo bereits andere vorhanden sind. Diese Externalitäten begünstigen die räumliche Konzentration wirtschaftli-

² Zu Marktversagen kann es auch in Folge steigender Skalenerträge kommen. Dieser Punkt spielt in der Subventionsdebatte jedoch eine untergeordnete Rolle. In den meisten Netzwerkindustrien sind Regulierungen die gebräuchlichere Eingriffsform, beim Schienenverkehr werden Subventionen vor allem unter Umweltaspekten diskutiert.

cher Aktivität. Aus der vermuteten Existenz derartiger Agglomerationsvorteile wird gefolgert, dass eine wachstumsorientierte Regionalpolitik Subventionen einsetzen sollte, um an bestimmten Standorten „industrielle Kerne“ zu schaffen. Diese werden als Voraussetzung dafür gesehen, dass die betreffende Region mittelfristig eine hinreichende Wachstumsdynamik entwickeln kann, um Entwicklungsrückstände gegenüber anderen Regionen aufholen zu können.

Grundsätzlich führen Agglomerationsvorteile dazu, dass es auch ohne Subventionen zu einer regionalen Konzentration der Wirtschaftsaktivität kommt. Ob es dabei zu einer aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive übermäßigen oder einer zu geringen Agglomeration kommt, ist ungewiss. Ungewiss ist darüber hinaus, ob es durch Subventionen überhaupt möglich ist, das Wirtschaftswachstum in einer unterentwickelten Region zu steigern.

15. Von wirtschaftlichen Aktivitäten können nicht nur positive, sondern auch negative Wirkungen auf Dritte ausgehen. In diesem Fall spricht man von negativen Externalitäten. Der Bereich der Umweltverschmutzung bietet vielfältige Beispiele für negative Externalitäten. Wenn negative externe Effekte vorliegen, führen Entscheidungen in privaten Märkten zu ineffizient hohen Mengen. Ein effizienzverbessernder staatlicher Eingriff sollte darauf abzielen, die Mengen zu senken. Dabei muss man aber nicht an Subventionen denken, sondern eher an Steuern, Abgaben, handelbare Zertifikate und Regulierungen. Wenn hier dennoch häufig Subventionen ins Spiel gebracht werden, dann aus den folgenden Gründen: Erstens kann eine Subvention für eine Verringerung der Mengen gegenüber einem wie auch immer gewählten Referenzwert gezahlt werden. Beispielsweise wird häufig gefordert, Investitionen in Technologien zur Verringerung des Energieverbrauchs und der damit einhergehenden Umweltbelastung zu subventionieren. Zweitens können Substitute für Güter mit negativen Externalitäten gefördert werden. Beispielsweise wird die Subventionierung des öffentlichen Personennahverkehrs unter ande-

Negative externe Effekte

Informations- probleme

rem mit dem Hinweis verteidigt, dass dadurch der Autoverkehr und die damit verbundene Umweltbelastung zurückgehen. Ähnlich wird die Subventionierung erneuerbarer Energien mit dem Argument gerechtfertigt, dass fossile Energieträger die Umwelt stärker belasten. Diese Argumentation ist jedoch nicht schlüssig, wie im Abschnitt V.5. erläutert wird.

16. Private Wirtschaftssubjekte haben in der Regel nur höchst unvollständige Informationen über Produkte, Preise, Anbieter und Nachfrager an den für sie relevanten Märkten. Das kann jedoch nicht als pauschaler Rechtfertigungsgrund für staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen angeführt werden. Denn in der Regel verfügt der Staat nicht über bessere, sondern meistens über schlechtere Informationen als die privaten Akteure. Märkte haben gerade die Funktion, die Wirtschaftssubjekte durch Preissignale möglichst effektiv über die für sie relevanten wirtschaftlichen Entwicklungen zu informieren.

Dennoch ist es unter bestimmten Bedingungen möglich, dass staatliche Eingriffe in private Märkte mit Informationsproblemen Vorteile mit sich bringen. Das ist dann denkbar, wenn relevante Informationen zwischen den Marktteilnehmern ungleich verteilt sind. In diesem Fall kann es zu einer negativen Auslese kommen, die im Extremfall ganze Märkte zum Erliegen bringen könnte. Ein Beispiel ist das Problem der adversen Selektion in Kreditmärkten. Ausgangspunkt ist hier die Überlegung, dass die Kreditnehmer in der Regel besser über ihre eigene Bonität informiert sind als die Kreditgeber. In diesem Fall kann es dazu kommen, dass potentielle Kreditgeber zu keinem Zinssatz bereit sind, Kredite zu vergeben, weil sie erwarten, dass mit steigendem Risikozuschlag die Projekte mit niedrigem Risiko den Markt verlassen. Es kann also Kreditrationierung entstehen. Subventionsprogramme für kleine und mittlere Unternehmen werden oft mit dem Argument gerechtfertigt, diese Unternehmen seien von Kreditrationierung betroffen. Es lässt sich jedoch zeigen, dass Informationsasymmetrien an Kapitalmärkten nicht notwendigerweise zu Kreditrationierung führen. Es kann auch zu ineffizient hohen Investitionen kom-

men. Deshalb ist auch die Richtung effizienzverbessernder staatlicher Eingriffe ungewiss. Subventionen können Störungen des Kapitalmarktes also verschärfen, statt sie zu beheben.

Hinzu kommt, dass sich in Märkten mit Informationsasymmetrien häufig private Institutionen entwickeln, die es erlauben, das Problem zumindest teilweise zu überwinden. Zu denken ist an Rating-Agenturen und an private Zertifizierungsinstitutionen. Außerdem können gesetzliche Offenlegungspflichten und andere Regulierungen Probleme asymmetrischer Informationsverteilung oft besser lösen als Subventionen. Insgesamt erschwert es die hohe Komplexität und Vielfalt der privatwirtschaftlichen Reaktionen auf Informationsasymmetrien, sinnvolle staatliche Eingriffe zu konzipieren. Im Zweifel empfiehlt sich daher ein Verzicht auf staatliche Interventionen.

2. Strategische Industriepolitik

17. Ein von der Politik mit besonderer Aufmerksamkeit bedachter Bereich, in dem Subventionen gezahlt werden, liegt in der strategischen Industriepolitik. Dabei geht es um die Subventionierung von Industrien, denen tatsächlich oder vermeintlich eine Schlüsselrolle für das Wirtschaftswachstum der Zukunft beigemessen wird. Die Begründung für staatliche Industriepolitik steht auf schwachen Füßen. Die Hauptschwierigkeit besteht darin, dass Industrien, die in Zukunft hohe Gewinne versprechen, keiner staatlichen Unterstützung bedürfen, denn gerade hier ist privatwirtschaftliches Engagement zu erwarten. Ein derartiges Engagement privater Investoren ist nur dann nicht zu erwarten, wenn letztere die zukunftssträchtigen Sektoren nicht erkennen. Derartige Fehleinschätzungen kommen zweifellos immer wieder vor. Das rechtfertigt aber keinen staatlichen Eingriff, denn der Staat vermag in der Regel weitaus schlechter als private Investoren zu prognostizieren, welche Industrien Zukunft haben und welche nicht. Falls der Staat dennoch über derartige Informationen verfügt, sollte er sie veröffentlichen.

**Subventionen
für Schlüsselindustrien?**

**Unterstützung
wegen hoher
Anfangsrisi-
ken?**

18. Wenig überzeugend ist auch die verbreitete Behauptung, industriepolitisches Engagement sei dann nötig, wenn Projekte hohe Anfangsinvestitionen erfordern und hohe Risiken mit sich bringen. Für aussichtsreiche Projekte lässt sich an privaten Kapitalmärkten hinreichend Kapital beschaffen. Auch die öffentliche Hand ist angesichts der steigenden Staatsverschuldung zunehmend auf private Kapitalgeber angewiesen. Im Bereich öffentlicher Investitionen werden immer häufiger private Kapitalgeber eingebunden. Auch die Bewertung, die Übernahme und die Diversifizierung hoher Risiken kann effizient nur durch private Kapitalmärkte erfolgen.

**Hilfen für
strategische
Handelsvorteile?**

19. Ein anderes Argument für staatliche Industriepolitik stützt sich auf die These, der Staat könne die nationale Wohlfahrt durch die Subventionierung von Unternehmen steigern, die in internationalen, oligopolistisch strukturierten Märkten tätig sind. In der Tat ist es unter bestimmten, teils sehr speziellen Annahmen über die strategische Interaktion von Unternehmen in oligopolistischen Märkten möglich, durch eine Subventionierung inländischer Anbieter die Gewinne des inländischen Unternehmens auf Kosten der Wettbewerber im Ausland um mehr als den Subventionsbetrag zu steigern. Diese Rechnung geht allerdings nur auf, wenn die Regierung des Landes, in dem der Wettbewerber seinen Sitz hat, nicht ihrerseits durch eine Subventionierung des heimischen Unternehmens reagiert. Wenn dies geschieht, dann stellen beide Länder sich unter Umständen schlechter als ohne Subvention. Aber selbst wenn solche Reaktionen ausbleiben, stellt sich die Frage, ob es klug ist, die Wirtschaftspolitik systematisch darauf auszurichten, auf Kosten der Handelspartner Gewinne zu erzielen. Die Gefahr, dass es zu einem Subventionswettbewerb kommt oder sich Handelskonflikte ausbreiten, darf nicht unterschätzt werden.

**3. Subventionen als Instrument der Verteilungspolitik
und des Konfliktausgleichs?**

20. Subventionen werden häufig nicht mit Effizienzargumenten, sondern mit verteilungspolitischen Anliegen begründet.

Das ist insofern problematisch als die zentralen verteilungspolitischen Aufgaben des Staates – die Sicherung eines Mindestlebensstandards und die an der individuellen Leistungsfähigkeit orientierte Verteilung der Steuerlasten – durch das allgemeine Steuer- und Transfersystem geleistet werden sollten. Subventionen sind hier wegen ihres selektiven Charakters weniger geeignet.

Die Forderung, Verteilungsziele mit Instrumenten des allgemeinen Steuer- und Transfersystems zu verfolgen, ist auch dadurch begründet, dass die Transparenz der staatlichen Umverteilungspolitik erhöht wird. Wenn es zulässig ist, mit Subventionen, außerhalb des allgemeinen Steuer- und Transfersystems, Einkommensumverteilung zu betreiben, wird es für die Wähler erschwert, die Verteilungspolitik des Staates insgesamt zu durchschauen. Diese Intransparenz ermöglicht es Interessengruppen, die staatliche Umverteilungspolitik zu Gunsten ihrer Mitglieder und zu Lasten Dritter zu beeinflussen.

21. Verschiedentlich wird Subventionen auch die Funktion zugesprochen, als Instrument des Konfliktausgleichs und der finanzpolitischen Kompromissbildung zu dienen. Wenn ordnungspolitisch gebotene Reformen im politischen Prozess als nicht durchsetzbar erscheinen, so die Argumentation, kann die notwendige politische Unterstützung dadurch gewonnen werden, dass Subventionen eingesetzt werden, um Gegner der Maßnahme zu beruhigen. Die wohlfahrtsökonomische Variante dieses Arguments würde fordern, wirtschaftspolitische Reformen, bei denen es typischerweise Gewinner und Verlierer gibt, durch Maßnahmen zur Kompensation der Verlierer zu flankieren.

Die Betrachtung von Subventionen als Instrument der Kompensation oder des Konfliktausgleichs erfasst zweifellos einen wichtigen Aspekt der Nutzung von Subventionen in der Praxis. Dennoch ist diese Rechtfertigung von Subventionen problematisch. Zum einen kann sie leicht zur Generalklausel degenerieren, mit der beliebige Subventionsprogramme begründet

werden. Zum anderen ist die Frage, wie der Kreis der Gewinner und Verlierer einzelner wirtschaftspolitischer Reformen abzugrenzen ist, häufig nicht eindeutig zu beantworten. Darüber hinaus stellt bereits das allgemeine Steuer- und Transfersystem sicher, dass die Einkommensverluste Einzelner, die durchaus eine Nebenwirkung wirtschaftspolitischer Reformen sein können, bis zu einem gewissen Grad ausgeglichen werden, zumindest aber eine Senkung des verfügbaren Einkommens unter ein Mindestniveau verhindert wird. Eine darüber hinausgehende Garantie von Besitzständen, die durch Subventionen gesichert werden, führt zu Ungerechtigkeiten, weil sie nur bestimmten Gruppen gewährt wird.

4. Meritorische Güter

22. Viele Subventionen werden damit begründet, dass die Produktion bestimmter Güter wertvoller sei, als es in der Nachfrage an privaten Märkten zum Ausdruck kommt, obwohl Marktversagen im Sinne der bereits erläuterten Kriterien nicht vorliegt. Diese Eigenschaft wird kulturellen Veranstaltungen und Einrichtungen (Theater, Oper, Museen), aber auch Leistungen in den Bereichen Gesundheit und Bildung zugesprochen. Derartige meritorische Argumente sind nicht nur deshalb problematisch, weil sie ein paternalistisches Element enthalten. Die Entscheidung, welche Güter für die Gesellschaft als besonders wertvoll anzusehen sind, enthält notwendigerweise ein erhebliches Maß an Willkür und kann damit zum Einfallstor für Subventionsprogramme aller Art werden.

5. Fazit: Subventionen müssen die Ausnahme bleiben

23. Aus der Analyse der vorangehenden Abschnitte folgt, dass Subventionen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung sehr restriktiv einzusetzen sind. Gerechtfertigt sind sie in Fällen, in denen von privatwirtschaftlicher Aktivität zweifelsfrei positive Externalitäten ausgehen und es zu Unterversorgung kommt. Außerdem müssen Subventionen das am besten geeignete Instrument sein. In der Regel sind die Argumente, die für

Subventionen ins Feld geführt werden, nicht tragfähig. Abzulehnen ist vor allem die verbreitete Rechtfertigung von Subventionsprogrammen mit verteilungspolitischen Argumenten, weil es keinen überzeugenden Grund gibt, Umverteilungsziele außerhalb des allgemeinen Steuer- und Transfersystems zu verfolgen.

V. Subventionsprogramme in Deutschland auf dem Prüfstand

24. Im Folgenden werden einige wichtige Subventionsprogramme kritisch beleuchtet. Dabei konzentriert sich die Darstellung auf den Steinkohlenbergbau, den Agrarsektor, den Wohnungssektor, den Verkehrssektor sowie den Energiesektor. Außerdem diskutieren wir einige sektorübergreifende Steuervergünstigungen (vgl. hierzu die Tabellen 5 und 6, S. 59 bzw. S. 70).

1. Subventionierung des Steinkohlenbergbaus

25. Die Subventionierung der deutschen Steinkohle steht seit langem im Mittelpunkt der Subventionskritik. Subventioniert wird zum einen der Absatz deutscher Steinkohle an Kraftwerke und die Stahlindustrie. Die Zuschüsse haben die Funktion, die Preisunterschiede zwischen der heimischen Steinkohle und der Importkohle auszugleichen. Zum anderen werden Subventionen für die Kosten des Kapazitätsabbaus sowie Anpassungshilfen für die Beschäftigten im Steinkohlenbergbau gewährt. Hinzu kommt die Bergmannsprämie, mit der, so die Begründung, die besondere Bedeutung des Bergarbeiterberufes anerkannt werden soll. Mit dieser Prämie erhält jeder Bergmann für jede unter Tage verbrachte Schicht einen Betrag von fünf Euro, der aus dem Lohnsteueraufkommen finanziert wird. Im Jahr 2005 betrugen die Kosten der Bergmannsprämie 25 Mio. Euro. Insgesamt belaufen sich im Jahr 2005 die von Bund und Ländern gezahlten Hilfen auf rund 2,7 Mrd. Euro. Das Volumen der Steinkohlenbeihilfen ist zwar seit einigen Jahren rückläufig, aber das Tempo des Abbaus ist unbefriedigend.

**Kohlenbeihilfen
betrugen 2,7
Mrd. Euro im
Jahr 2005**

**Tragfähige
Rechtferti-
gungsgründe
liegen nicht vor**

26. Das Steinkohlenbeihilfengesetz begründet die Subventionen mit dem Ziel, einen „angemessenen Beitrag zum Absatz deutscher Steinkohle in Kraftwerken und zur Stahlerzeugung“ zu leisten und die „Deckung von Aufwendungen der Bergbauunternehmen für dauerhafte Stilllegungen“ zu ermöglichen. Diese Zielsetzung ist aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll. Ein Marktversagen liegt nicht vor. Da Steinkohle auf dem Weltmarkt zu weitaus niedrigeren Preisen als aus der heimischen Produktion erhältlich ist und dies wegen der geologischen Unterschiede zwischen Deutschland und anderen Kohleproduzenten auch in Zukunft so bleiben wird, sollte auf einen Beitrag aus inländischen Bergwerken verzichtet werden. Verschiedentlich wird behauptet, ein solcher Beitrag sei wegen des Risikos von Lieferengpässen bei Importkohle notwendig. Da Importkohle jedoch aus einer Vielzahl von Ländern erhältlich ist, kann dieses Argument nicht überzeugen. Anders als im Fall des Erdöls ist bei der Kohle selbst bei größeren regionalen wirtschaftlichen oder politischen Krisen kein Lieferengpass zu erwarten. Wer dies anders sieht, kann eine strategische Reserve aus Importkohle aufbauen. Die Kosten wären deutlich geringer als die gegenwärtigen Subventionen.

27. Als weiteres Argument für die Kohlesubventionierung wird vorgebracht, dass die heimischen Bergwerke zur Entwicklung, Erprobung und Vorführung von Bergbautechnik benötigt werden, die dann erfolgreich in andere Länder exportiert wird. Wenn das Betreiben von Bergwerken für ein solches Exportgeschäft erforderlich ist, sollten die exportierenden Firmen die Kosten für den Bergwerksbetrieb tragen. Wenn dadurch die Kosten so ansteigen, dass die Produktion dieser Anlagen nicht wirtschaftlich ist, dann lohnt sich die Produktion auch gesamtwirtschaftlich nicht.

28. Zur Verteidigung der Subventionen wird schließlich darauf verwiesen, dass eine Beendigung der deutschen Steinkohleförderung viele Arbeitsplätze kosten würde. Mit diesem Argument werden fast alle Subventionen verteidigt. Dabei wird vergessen, dass durch die Finanzierung der Subvention Ar-

beitsplätze in anderen Branchen vernichtet werden oder gar nicht erst entstehen. Im Fall der Steinkohle ist das Arbeitsplatzargument besonders wenig überzeugend, weil der Beschäftigungseffekt in einem krassen Missverhältnis zum Subventionsvolumen steht. Die Subventionen pro Beschäftigten betragen derzeit rund 64.000 Euro³. Ein vergleichbares Subventionsvolumen pro Arbeitsplatz findet sich in keiner anderen Branche.

Es ist sehr zu bedauern, dass die Bundesregierung im November 2003 zugesagt hat, die Steinkohlenbeihilfen bis zum Jahr 2012 zu verlängern. Zwar werden die Subventionen weiter reduziert, von 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2005 auf 1,83 Mrd. Euro im Jahr 2012. Ein weitaus schnellerer Abbau wäre jedoch dringend erforderlich. Da die Zuwendungsbescheide nur bis zum Jahr 2008 rechtsverbindlich sind, könnten die Subventionen vom Jahr 2009 an ganz gestrichen werden.

2. Agrarsubventionen

29. Die deutsche Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft wird durch vielfältige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gefördert. Der größte Teil der Subventionen betrifft die Marktordnungsausgaben der Europäischen Union. Die auf Deutschland entfallenden Marktordnungsausgaben der Europäischen Union betrugen 6,8 Mrd. Euro im Jahr 2003. Diese Mittel werden für Direktzahlungen an Landwirte und für den staatlichen Ankauf von Agrarprodukten eingesetzt, die wegen der überhöht festgesetzten Preise nicht absetzbar sind. Neben den Subventionen der Europäischen Union bestehen auf der Ebene von Bund und Ländern umfangreiche Subventionsprogramme für den Agrarsektor. Zu den wichtigsten Subventionen zählen die Ausgaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur, die Zuschüsse an die Träger der landwirtschaftlichen

Die Marktordnungsausgaben für Deutschland betrugen 6,8 Mrd. Euro im Jahr 2003

³ Bei dieser Zahl wird von 42.000 Beschäftigten ausgegangen, die nach Angaben des Gesamtverbandes des deutschen Steinkohlenbergbaus im Jahr 2004 in diesem Sektor beschäftigt waren.

Alterssicherung, der Krankenversicherung und der Unfallversicherung sowie die Mineralölsteuervergünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft mit einem Volumen von insgesamt ca. 4,3 Mrd. Euro im Jahr 2005. Hinzu kommen vielfältige kleinere Subventionen, die von Zuschüssen an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (2005: ca. 90 Mio. Euro) über Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (2005: 46 Mio. Euro) bis hin zu Darlehen für die Kutterfischerei (2005: 1,6 Mio. Euro) reichen.

**Entscheidend ist
die Art des
Eingriffs**

30. Anders als im Fall des Steinkohlenbergbaus mag man im Agrarsektor durchaus Elemente eines Marktversagens insoweit ausmachen, als die Agrarwirtschaft das Landschaftsbild prägt und Auswirkungen auf die Umweltqualität und damit positive und negative Externalitäten verursacht. Entscheidend ist dann allerdings die Art des Eingriffs zur Behebung eines solchen Marktversagens. Eine Subventionierung der laufenden Produktion, beispielsweise durch die Verbilligung des Agrardiesels, ist ebenso wenig gerechtfertigt wie die gleichzeitig bestehenden Subventionen, die der Produktionsdrosselung dienen sollen, wie beispielsweise Prämien für die Flächenstilllegung oder die Zuschüsse zur Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit.

31. Gesamtwirtschaftlich schädlich sind auch die Zuschüsse zur Branntweinproduktion, die mit den Zielen einer Sicherung des Agraralkoholabsatzes und dem Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen in der Europäischen Union gerechtfertigt werden. Es gehört gerade zu den Zielen des Europäischen Binnenmarktes, dafür zu sorgen, dass der Wettbewerb möglichst nicht durch nationale wirtschaftspolitische Maßnahmen verzerrt wird. Wenn die Kosten der Produktion von Agraralkohol in Deutschland so hoch sind, dass die Anbieter nicht wettbewerbsfähig sind, dann sollte die Produktion reduziert oder eingestellt werden.

3. Subventionen im Verkehrssektor

32. Die Regionalisierungsmittel für den öffentlichen Personennahverkehr stellen den größten Einzelposten unter den Subventionen im Verkehrssektor dar (2005: 7,053 Mrd. Euro). Dabei handelt es sich um eine Zuweisung des Bundes an die Länder. Die Länder verwenden die Mittel für die Subventionierung des öffentlichen Personennahverkehrs. Auch in diesem Bereich gibt es vielfältige Möglichkeiten, durch Privatisierung und die Überprüfung des teilweise schlecht genutzten Angebotes zu kostendeckender Bereitstellung überzugehen. Die Bundesregierung hat beschlossen, die Regionalisierungsmittel in den nächsten Jahren zu kürzen. Das ist zu begrüßen.

33. Ein weiterer großer Zuschuss im Verkehrssektor fällt für die Versorgung der Bahnbeamten an. Dieser Zuschuss wird im Rahmen der „Erstattung von Verwaltungsausgaben“ an das so genannte Bundeseisenbahnvermögen durch den Bund gezahlt (2005: 5,25 Mrd. Euro). Hinter dem Begriff des Bundeseisenbahnvermögens verbirgt sich eine Bundesbehörde, deren Hauptaufgabe in der Betreuung der Bahnbeamten liegt, die im Ruhestand sind oder noch für die Deutsche Bahn AG arbeiten. Der größte Ausgabenposten des Eisenbahnvermögens ist die Zahlung von Bezügen für im Ruhestand befindliche Bahnbeamte (2005: 4,05 Mrd. Euro). Durch Beihilfen und Unterstützungen für diese Gruppe fallen zusätzlich 1,17 Mrd. Euro an. Hierbei handelt es sich um einen Sonderfall. Es sind die Folgekosten des jahrzehntelangen staatlichen Engagements im Eisenbahnsektor, die im Nachhinein nicht mehr veränderbar sind.

**Staatliche
Hilfen für die
Bahn, ...**

34. Anders zu beurteilen sind die vom Bund gewährten umfangreichen Finanzhilfen für Vorhaben der Deutschen Bahn AG im Öffentlichen Personennahverkehr (131 Mio. Euro), die Investitionszuschüsse für Schienenwege (2,17 Mrd. Euro), die Investitionsdarlehen (314 Mio. Euro), die Baukostenzuschüsse für Schienenwege (198 Mio. Euro) sowie die Zahlungen für Maßnahmen zum Lärmschutz an bestehenden Schienenwegen (51 Mio. Euro).

Es ist das erklärte Ziel der Bundesregierung, die Privatisierung der Bahn voranzutreiben und sie von staatlichen Zuschüssen unabhängig zu machen. Die derzeit gezahlten Subventionen für den Ausbau des Schienennetzes werden vor allem mit Versäumnissen bei Investitionen in der Vergangenheit gerechtfertigt. Diese Rechtfertigung ist insofern zweifelhaft, als Entscheidungen über Investitionen von deren Rentabilität abhängig sein sollten. Wenn rentable Investitionsmöglichkeiten bestehen, sind keine Subventionen erforderlich.

Ein weiteres Argument für diese Subventionen lautet, dass es aus ökologischen Gründen notwendig sei, Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern. Das ist nicht überzeugend. Die Umweltbelastung, die vom Straßenverkehr ausgeht, muss durch Mautgebühren, Mineralölsteuern oder Kraftfahrzeugsteuern verursachergerecht zugeordnet werden. Eine Subventionierung der Schiene ist hier nicht das richtige Instrument, zumal auch vom Schienenverkehr Umweltbelastungen ausgehen, wenn auch in geringerem Umfang.

**... für die
Magnetschwe-
bebahn,...**

35. Ein in der Öffentlichkeit stark beachtetes Subventionsprogramm im Verkehrssektor ist die seit den siebziger Jahren bestehende Förderung der Magnetschwebebahn Transrapid. Dabei handelt es sich um einen typischen Fall staatlicher Industriepolitik. Durch staatliche Subventionen werden Mittel in Projekte gelenkt, die zukunftssträftig erscheinen, für private Investoren aber offenbar unattraktiv sind. Wie im Abschnitt IV.2. erläutert wurde, lässt industriepolitisches Engagement des Staates sich ökonomisch schlecht begründen. Dass es sich hier um ein technologieintensives Projekt handelt, ändert daran nichts, denn positive externe Effekte, die für die Grundlagenforschung geltend gemacht werden können, greifen im Fall der Magnetschwebebahn Technik nicht. Der Fall des Transrapid zeigt auch deutlich, dass der Staat keineswegs in der Lage ist, die zukünftigen Marktchancen neuer Technologien besser einzuschätzen als private Investoren. Selbst wenn die bereits gewährten hohen Subventionen als versunkene Kosten betrachtet werden, lässt sich eine weitere Subventionierung des

Transrapid nicht rechtfertigen. Irreführend ist die Begründung für die weitere Subventionierung im Bundeshaushaltsplan 2005, der Transrapid sei, wie es heißt, ein „Symbol für die Leistungsfähigkeit des Industriestandortes Deutschland“.

Der Transrapid ist vielmehr ein warnendes Beispiel dafür, dass ein einmal installiertes industriepolitisches Subventionsprogramm schwer wieder zu beseitigen ist. Trotz wachsender Zweifel an der Nutzbarkeit dieser Technologie finanziert der Bund nicht nur den Betrieb und die Erhaltung der Versuchsstrecke mit rund 10 Mio. Euro pro Jahr. Es ist darüber hinaus vorgesehen, bis zu 2,3 Mrd. Euro an Bundeszuschüssen für eventuelle Erprobungstrecken bereitzustellen.

36. Ein ebenfalls industriepolitisch motiviertes Subventionsprogramm ist die Unterstützung der zivilen Luftfahrtindustrie, in erster Linie von Airbus. Hier werden vom Bund Hilfen für den Absatz von Zivilflugzeugen (2005: 18,7 Mio. Euro) und für Technologievorhaben (2005: 38,8 Mio. Euro) gewährt. In der Vergangenheit wurden bereits sehr hohe Subventionen für die Entwicklung der Flugzeuge gezahlt. Es wäre nun zumindest zu erwarten, dass der Absatz der Flugzeuge ohne weitere staatliche Hilfen auskommt. Auch die in Zukunft anfallenden Entwicklungskosten sollten privatwirtschaftlich finanziert werden.

**... für die
Luftfahrtindu-
strie ...**

37. Der Schiffbau ist ein weiterer subventionierter Bereich im Verkehrssektor. Der Bund zahlt Zinszuschüsse zur Finanzierung von Aufträgen an die deutschen Schiffswerften (20,2 Mio. Euro), Wettbewerbshilfen für deutsche Schiffswerften (29,6 Mio. Euro) sowie Innovationshilfen (8 Mio. Euro). Hier handelt es sich um strukturkonservierende Subventionen, die ebenfalls abgebaut werden sollten, weil sie die Wachstumsspielräume der Gesamtwirtschaft beeinträchtigen.

**... und für den
Schiffbau**

4. Subventionen im Wohnungssektor

Von der Eigenheimzulage ...

38. Die größte Einzelsubvention in Deutschland, die Eigenheimzulage einschließlich der Kinderzulage, wurde zum 1. Januar 2006 für Neufälle eingestellt. Das ist sehr zu begrüßen. Mit der Eigenheimzulage wurde der Bau und Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum gefördert. Die Eigenheimzulage war weder mit Effizienz- noch mit Verteilungsargumenten zu rechtfertigen.

... über die Förderung des Bausparens ...

39. Eine weitere Subvention zur Bildung von Wohneigentum ist die Wohnungsbau-Prämie, durch die das Bausparen gefördert wird (521 Mio. Euro). Auch diese Subvention ist ökonomisch unbegründet und sollte unverzüglich abgeschafft werden.

... bis zu Zinszuschüssen der Kreditanstalt für Wiederaufbau

40. Weitere überkommene Subventionen im Wohnungssektor sind die Zinszuschüsse im Rahmen des Wohnraummodernisierungsprogramms der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für die neuen Bundesländer (460 Mio. Euro) und die Zinszuschüsse für Gebäudesanierung mit dem Ziel der Energieeinsparung (204 Mio. Euro). Subventionen zur Energieeinsparung werden auch hier damit gerechtfertigt, dass ein öffentliches Interesse an der Begrenzung von Kohlendioxidemissionen besteht. Diese negativen externen Effekte sollten jedoch den Verursachern angelastet werden. Subventionen für die Senkung der Emissionen sind nicht das richtige Instrument. Im Rahmen ihres Wohneigentumsprogramms gewährt die KfW darüber hinaus subventionierte Kredite für den Bau und den Kauf von selbst genutztem Wohneigentum. Diese Subvention ist wie die Eigenheimzulage unbegründet und sollte abgeschafft werden.

5. Subventionen für erneuerbare Energien und Energieeinsparung

41. Subventionsprogramme im Bereich der erneuerbaren Energien, vor allem der Wind- und Solarenergie, haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Besonders bedeutsam ist die Förde-

rung im Rahmen des Erneuerbare Energien-Gesetzes, das die Stromnetzbetreiber dazu verpflichtet, Strom aus erneuerbaren Energien zu Preisen abzunehmen, die deutlich über den Marktpreisen liegen. Diese Subventionierung erneuerbarer Energien taucht in der öffentlichen Subventionsberichterstattung nicht auf, weil die überhöhten Preise nicht aus öffentlichen Haushalten gezahlt werden. Stattdessen verteuert die Einspeisevergütung die Stromerzeugung insgesamt. Mit dieser Regelung wird in erster Linie das Ziel verfolgt, die Kohlendioxidemissionen durch den Verbrauch fossiler Energieträger einzudämmen und so zum Umwelt- und Klimaschutz beizutragen.

Die Kombination von Einspeisevergütungen und Emissionszertifikaten verursacht Ineffizienzen

Prinzipiell ist es richtig, dass die Schädigung der Umwelt bei der Energieproduktion staatliche Eingriffe erforderlich macht. Es handelt sich hier um einen typischen Fall negativer Externalitäten. Bei der Gestaltung des staatlichen Eingriffs ist allerdings auf einen sinnvollen Einsatz der umweltpolitischen Instrumente zu achten. Statt erneuerbare Energien zu subventionieren, sollten den umweltschädlichen Energien die externen Kosten angelastet werden, die sie verursachen. Eine Form der Internalisierung dieser externen Kosten besteht darin, das Recht zur Schadstoffemission nur dann zu gewähren, wenn die Verursacher Emissionszertifikate erwerben. In der Europäischen Union ist ein solcher Zertifikatehandel eingeführt worden, um die Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll zu erfüllen.

Entscheidend ist, dass die Kombination aus der Einspeisevergütung für erneuerbare Energien und dem Zertifikatehandel gravierende Ineffizienzen verursacht. Das System der Emissionszertifikate allein gewährt den Produzenten erneuerbarer Energien bereits genau den Vorteil, der ihnen aus umweltpolitischer Sicht auch zukommt. Sie sind nicht gezwungen, Emissionszertifikate zu erwerben, weil sie die Umwelt nicht mit Treibhausgasen belasten. Wer fossile Brennstoffe einsetzt, muss hingegen die Lizenzen erwerben und hat höhere Kosten.

Welche Wirkungen entfaltet die zusätzliche Einspeisevergütung? Sie führt dazu, dass erneuerbare Energien zweifach

begünstigt werden und ihren Anteil an der gesamten Energieerzeugung entsprechend ausdehnen, so dass der gesamte Energiesektor weniger fossile Brennstoffe verbraucht. Daraus folgt aber nicht, dass insgesamt weniger Treibhausgase emittiert werden. Die Preise für die Emissionszertifikate sinken, weil der Energiesektor in Deutschland weniger Zertifikate nachfragt. Aber andere Sektoren im In- und Ausland nutzen diese Preissenkung, erwerben mehr Zertifikate und dehnen ihre Emissionen aus. Im Ergebnis bleiben die Kohlendioxidemissionen insgesamt konstant. Damit entstehen Wettbewerbsverzerrungen in der Energieproduktion und ein aufgeblähter, von Subventionen abhängiger Sektor erneuerbarer Energien, der keinerlei Beitrag zum Umweltschutz leistet, die Volkswirtschaft aber viel Geld kostet.⁴

Weitere Subventionen für erneuerbare Energien und für die rationellere Energieverwendung

42. Im Sektor der erneuerbaren Energien gibt es über die Einspeisevergütung hinaus vielfältige weitere Subventionen. Dazu gehören die Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien (193 Mio. Euro), Subventionen für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich erneuerbarer Energien (20 Mio. Euro), für den Export von Technologien im Bereich erneuerbarer Technologien (15 Mio. Euro) und umweltschonende Energieformen (5 Mio. Euro), für die Förderung von Photovoltaikanlagen durch ein „100.000 Dächer-Solarstrom-Programm“ und Investitionszuschüsse für Vorhaben im Bereich erneuerbarer Energien (20 Mio. Euro).

Zur rationelleren Energieverwendung werden ferner Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich der Umwandlungs- und Verbrennungstechnik durch allgemeine Zuschüsse (46,6 Mio. Euro) und Investitionszuschüsse (24,6 Mio. Euro) gefördert. Die Beratung von Verbrauchern und kleinen und mittleren Unternehmen zum Thema Energieeinsparung wurde mit 8,5

⁴ Dass das Kyoto-Protokoll das Erneuerbare Energien-Gesetz obsolet gemacht hat, wurde vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft in seinem Gutachten „Zur Förderung erneuerbarer Energien“ vom 16. Januar 2004 gezeigt.

Mio. Euro bezuschusst. Subventionen gibt es auch für Investitionen zur Verringerung der Umweltbelastung (10,8 Mio. Euro) und sogar speziell zur Senkung der Umweltbelastung im Ausland (2,8 Mio. Euro).

All diese Subventionsprogramme sind entbehrlich, weil eine sinnvolle Energie- und Umweltpolitik die Verursacher von Umweltverschmutzung belasten sollte, statt das Unterlassen der Umweltbelastung zu subventionieren.

6. Subventionen für den Mittelstand und die Innovationsförderung

43. Die Förderung von Unternehmensgründungen und mittelständischen Unternehmen wird immer wieder als besonders wichtiges Ziel der Wirtschaftspolitik dargestellt, weil ein großer Teil der Arbeitsplätze in Deutschland in kleinen und mittleren Unternehmen angesiedelt ist und diese Unternehmen als besonders innovativ gelten. Zweifellos ist es für die Wirtschaftsentwicklung von entscheidender Bedeutung, günstige Rahmenbedingungen für die Gründung und das Wachstum kleiner und mittlerer Unternehmen zu schaffen. Es ist jedoch nicht sinnvoll, diesen Bereich der Volkswirtschaft mit einer Vielzahl von Subventionsprogrammen zu überziehen, wie es in Deutschland der Fall ist. Allein die im Bundeshaushalt enthaltenen Subventionsprogramme sind kaum überschaubar und reichen von der Förderung der Forschungszusammenarbeit und der Gründung von Unternehmen (157,3 Mio. Euro) über die Programme Förderung von innovativen Netzwerken (17,5 Mio. Euro), Innovative Dienstleistungen durch Multimedia (33 Mio. Euro), Existenzgründungsberatung (32,5 Mio. Euro), der Förderung der Leistungssteigerung kleiner und mittlerer Unternehmen (4 Mio. Euro) bis hin zur Subventionierung der Forschung und Entwicklung in den Bereichen Mikrosystemtechnik (54,6 Mio. Euro), Nanomaterialien (89 Mio. Euro), Nanoelektronik (77,2 Mio. Euro), Softwaretechnik (47,5 Mio. Euro) und Optische Technologien (71,5 Mio. Euro).

Subventionsprogramme für kleinere und mittlere Unternehmen sind unüberschaubar und lenken Innovationen in falsche Richtungen

Derartige Subventionsprogramme sind nur akzeptabel, soweit sie sich auf die Förderung der Grundlagenforschung beschränken und die Forschungsergebnisse allgemein zugänglich sind. Sie dürfen nicht dazu führen, dass Entscheidungen über die Entwicklung neuer Produkte, die von Unternehmen gefällt werden, durch staatliche Eingriffe gelenkt oder verändert werden. Zwar gibt es in den Märkten für Risikokapital durchaus Informationsasymmetrien und andere Friktionen. Es ist aber nicht zu erwarten, dass die Effizienz der Entscheidungen privater Wirtschaftssubjekte in diesem Bereich durch staatliche Subventionsprogramme verbessert werden kann. Die vorliegenden Marktunvollkommenheiten sind vielfach durch private Institutionen wie etwa Venture-Capital-Unternehmen am besten zu überwinden. Zusätzliche staatliche Eingriffe haben kaum Aussichten, zu einer effizienteren Innovationstätigkeit beizutragen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Subventionsprogramme Innovationen in falsche Richtungen lenken und die innovativen Unternehmen mit zusätzlicher Bürokratie belasten. Im Übrigen führen viele Subventionen nur zu Mitnahmeeffekten.

7. Subventionen im Rahmen der Regionalpolitik

Beteiligungen des Bundes an regionalpoliti- schen Maßnah- men der Länder

...

... aus ökonomi- scher Sicht fragwürdig

44. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ beteiligt sich der Bund an der Finanzierung der regionalen Wirtschaftsförderung der Länder. Beispielsweise stehen im Jahr 2005 für die Förderung betrieblicher Investitionen im Rahmen der genannten Gemeinschaftsaufgabe im Bundeshaushalt 694 Mio. Euro zur Verfügung.

45. Regionalpolitische Subventionen sind mit Effizienzüberlegungen schwer zu rechtfertigen. Die Theorie der Verteilung wirtschaftlicher Aktivität im Raum kommt zwar durchaus zu dem Ergebnis, dass es bei der Standortwahl von privaten Haushalten und Unternehmen zu Ineffizienzen kommen kann. Die Schwierigkeit besteht darin, dass die Richtung dieser Ineffizienzen nicht eindeutig ist. Es ist unklar, ob Agglomerationen mit hoher wirtschaftlicher Dynamik gefördert werden

sollten, oder ob staatliche Maßnahmen dem Agglomerationsprozess eher entgegenwirken müssten.

Tatsächlich werden regionalpolitische Maßnahmen üblicherweise nicht mit Effizienzargumenten gerechtfertigt, sondern mit dem Ziel, eine gewisse wirtschaftliche Aktivität in strukturschwachen Gebieten aufrechtzuerhalten. Dieses Ziel ist aus ökonomischer Perspektive fragwürdig. Falls diesem Ziel letztlich verteilungspolitische Überlegungen zu Grunde liegen, sollten Fragen der personellen Einkommensverteilung in den Vordergrund gerückt werden. Für Umverteilung zwischen Personen ist das allgemeine Steuer- und Transfersystem das richtige Instrument. Regionalpolitische Subventionen sind dafür nicht geeignet.

Selbst wenn man das Ziel einer Aufrechterhaltung wirtschaftlicher Aktivität in strukturschwachen Gebieten akzeptiert, stellt sich darüber hinaus die Frage, ob eine Beteiligung des Bundes an regionalpolitischen Maßnahmen der Länder sich rechtfertigen lässt, wenn sie alle oder fast alle Bundesländer einschließt. Zumindest in den meisten westlichen Bundesländern wäre es nahe liegend, die Subventionierung strukturschwacher Regionen innerhalb dieser Länder den jeweiligen Landesregierungen zu überlassen.

8. Weitere Steuervergünstigungen

46. Der Bereich der Steuervergünstigungen ist in der Debatte über Subventionsabbau wichtig, weil dieser Subventionstyp besonders intransparent ist und die öffentlichen Haushalte sehr viel Geld kostet. Die beschlossene Abschaffung der Eigenheimzulage als größte Steuervergünstigung ist richtig. Im Folgenden werden einige Steuervergünstigungen diskutiert, die weiterhin bestehen.

47. Das Einkommensteuergesetz (§ 3b EStG) stellt Zuschläge für die Nacht- Sonn- und Feiertagsarbeit steuerfrei. Diese Steuervergünstigung verursacht Steuerausfälle von ca. 2 Mrd.

**Steuerfreiheit
der Zuschläge
für die Nachtar-
beit**

Euro pro Jahr. Eingeführt wurde diese Steuervergünstigung im Jahr 1940, vermutlich mit dem Ziel, die Produktion der Kriegswirtschaft durch vermehrte Nacht- und Feiertagsarbeit zu steigern. Das Ziel einer Steigerung der Nacht- und Feiertagsarbeit wird heute niemand ernsthaft verfolgen wollen. Daher ist eine Streichung dieses Steuervorteils überfällig. Widerstand regt sich hier vor allem deshalb, weil Berufsgruppen wie Krankenschwestern, Polizisten oder Altenpfleger von der Streichung betroffen wären, die eher zu den unteren bis mittleren Einkommensschichten gehören und deren Arbeit hohe gesellschaftliche Wertschätzung genießt. All dies ist aber kein Grund für staatliche Subventionen. Vielmehr ist es Sache der Tarifvertragsparteien, die Löhne so zu differenzieren, dass unterschiedliche Belastungen ausgeglichen werden. Subventionen verzerren nur die Lohnrelation zwischen Nacht- und Feiertagsarbeit und Arbeit zu sonstigen Zeiten und verursachen so Ineffizienzen.

Die Steuerfreiheit der Zuschläge für Nacht- und Feiertagsarbeit ist darüber hinaus ungerecht, weil sie Steuerzahler, die nachts oder an Feiertagen arbeiten, gegenüber Steuerzahlern mit gleichem Einkommen, die zu anderen Zeiten einer ähnlich belastenden Arbeit nachgehen, privilegieren. Eine gerechte Verteilung der Steuerlast erfordert, dass alle Steuerzahler, die das gleiche Einkommen erwirtschaften, auch gleich besteuert werden. Dass die neue Bundesregierung diese Subvention im Prinzip trotzdem beibehalten will und lediglich die Befreiung von der Sozialversicherungspflicht auf 25 Euro Stundenlohn begrenzt wird, ist problematisch.

**Sonstige
Vergünstigun-
gen im Rahmen
der Einkom-
mensteuer**

48. Weitere unbegründete Begünstigungen im Rahmen der Einkommensteuer sind etwa die „Übungsleiterpauschale“ gemäß § 3 Nr. 26 EStG mit einem Volumen von 2 Mrd. Euro⁵, die Steuerbefreiung von Abfindungen gemäß § 3 Nr. 9 EStG, die Möglichkeit der steuerfreien Übertragung stiller Reserven für bestimmte Wirtschaftsgüter gemäß § 6 b, c EStG (327 Mio.

⁵ Vgl. Koch, R.; Steinbrück, P. (2003): Subventionsabbau im Konsens, Wiesbaden (Koch-Steinbrück-Liste).

Euro), der Freibetrag für Veräußerungsgewinne bei Personen über 55 Jahren gemäß § 16 Abs. 4 EStG (412 Mio. Euro) oder die Tonnagebesteuerung des § 5 a EStG (70 Mio. Euro)⁶. Fragwürdig ist auch die Abzugsfähigkeit der Kirchensteuer als Sonderausgabe (§ 10 Abs. 1 Nr. 4 EStG), soweit die Steuerausfälle (ca. 3 Mrd. Euro) über die Kosten wohlbegründeter Tätigkeiten im Sozialbereich hinausgehen, die sonst der Staat übernehmen müsste.

49. Bestimmte Güter und Sektoren werden bei der Umsatzsteuer durch reduzierte Sätze oder die Befreiung von der Umsatzsteuer begünstigt. Auch das will die Bundesregierung nicht aufheben. Zu der 54 Warengruppen umfassenden Liste von Gütern, für die ein reduzierter Umsatzsteuersatz erhoben wird, gehören beispielsweise die meisten Lebensmittel, Bücher, Zeitschriften, aber auch Gemälde, Hundefutter (aber nicht Katzenfutter), Briefmarken, Schnittblumen – interessanterweise aber nicht Topfblumen –, Brennholz, Pferde, Maulesel und andere Haustiere. Der ermäßigte Umsatzsteuersatz wird damit gerechtfertigt, dass es aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit wünschenswert sei, bestimmte Güter durch eine verringerte Steuerlast zu verbilligen. Das ist nicht überzeugend, weil Verteilungsanliegen mit der Einkommensteuer und einkommensabhängigen Transfers zielgenauer verfolgt werden können. Darüber hinaus ist zu bezweifeln, dass die steuerliche Begünstigung von Gemälden, Schnittblumen, Pferden, Bilderalben oder Sammlermünzen gerade Menschen mit geringem Einkommen zu Gute kommen. Der ermäßigte Umsatzsteuersatz ist als verteilungspolitisches Instrument ungeeignet, eröffnet aber Interessengruppen die Möglichkeit, von der Öffentlichkeit kaum bemerkt Privilegien zu ergattern. Der ermäßigte Umsatzsteuersatz sollte daher abgeschafft werden. Dadurch würde ein zusätzliches Steueraufkommen von ca. 21,6 Mrd. Euro erhoben.⁷ Zum Ausgleich sollten einkommensabhängige Transfers angehoben werden.

Umsatzsteuer- vergünstigun- gen

⁶ Vgl. Koch-Steinbrück-Liste, S. 20.

⁷ Die Koch-Steinbrück-Liste rechnet mit 2,4 Mrd. Euro pro Punkt Erhöhung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes.

50. Fragwürdig sind auch verschiedene Umsatzsteuerbefreiungen wie beispielsweise die Befreiung eines erheblichen Teils der Gesundheits- und Pflegeleistungen. Begründet wird diese Befreiung mit sozial- und gesundheitspolitischen Zwecken und dem Ziel der Unterstützung gemeinnütziger Zwecke. Es ist jedoch zweifelhaft, ob eine so pauschale Begünstigung, wie sie durch die Umsatzsteuerbefreiung entsteht, gerechtfertigt ist. Positive externe Effekte, die derartige Subventionen rechtfertigen könnten, sind beispielsweise bei Pflegeleistungen nicht erkennbar. Das gilt auch für die meisten ärztlichen Leistungen. Die Umsatzsteuerbefreiung von Gesundheitsleistungen gemäß § 4 Nr. 14-19 UStG verursacht Steuermindereinnahmen von insgesamt rund 10 Mrd. Euro. Es ist zwar richtig, dass eine Umsatzsteuerpflicht die Krankenkassenbeiträge erhöhen würde. Das ist jedoch durchaus beabsichtigt, denn diese Beiträge sollten die Kosten der Gesundheitsversorgung vollständig und ohne Verzerrung durch Subventionen widerspiegeln.

Unbegründet sind aber auch andere, kleinere Umsatzsteuerbefreiungen, beispielsweise die Befreiung von Bausparkassen- und Versicherungsvertretern (5 Mio. Euro), die damit begründet wird, dass andernfalls ein Ausscheiden dieser Berufsgruppe aus dem Wirtschaftsprozess zu erwarten sei. Es besteht kein Grund, speziell diese Berufsgruppe mit Subventionen zu schützen, während andere Berufsgruppen sich im Wettbewerb behaupten müssen.

Vergünstigungen bei der Ökosteuer

51. Im Rahmen der ökologischen Steuerreform sind in den letzten Jahren die Mineralölsteuer erhöht und eine Stromsteuer eingeführt worden. Beide Steuern werden mit den negativen Umweltwirkungen des Energieverbrauchs begründet. Auch bei diesen Steuern gibt es Ausnahmen für bestimmte Unternehmen oder Sektoren. Dazu gehören bei der Mineralölsteuer die Vergünstigung für Betreiber von Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen (§ 25 MinöStG), die jährliche Steuerausfälle in Höhe von 1,46 Mrd. Euro verursacht, und das Herstellerprivileg (§ 4 MinöStG), durch das die Mineralölindustrie beim Verbrauch von Mineralöl für bestimmte Zwecke steuerbefreit ist (400 Mio.

Euro). Bei der Stromsteuer ist die Steuerbefreiung zu nennen, die besonders energieintensiv produzierenden Unternehmen gewährt wird (§ 9 Abs. 3 StromStG), um deren Wettbewerbsfähigkeit nicht zu gefährden (1,85 Mrd. Euro). Das Stromsteuergesetz begünstigt auch Nachtspeicherheizungen (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 StromStG) mit einem Volumen von 200 Mio. Euro. Prinzipiell sollten Ökosteuern so konzipiert werden, dass die Verursacher von Umweltschäden die Kosten tragen müssen und in ihren Entscheidungen berücksichtigen. Die genannten Ausnahmen lassen sich bei dieser Zielsetzung nicht rechtfertigen.

Die angeführte Befreiung für energieintensive Industrien von der Stromsteuer (§ 9 Abs. 3 StromStG) ist ein Sonderfall. Sie wird gewährt, um zu verhindern, dass diese Industrien ihren Standort in Länder verlegen, in denen keine oder niedrigere Ökosteuern erhoben werden. Durch diese Verlagerung würden Deutschland hohe Kosten in Form von Arbeitsplatzverlusten entstehen, dem Umweltziel wäre nicht gedient. Das zeigt, wie schwierig es ist, zu versuchen, mit nationalen Alleingängen globale Umweltprobleme zu lösen. Erforderlich sind hier zumindest europaweite Vereinbarungen.⁸

VI. Subventionsabbau

52. Wie die Diskussion im vorangehenden Abschnitt gezeigt hat, sind die meisten Subventionsprogramme ökonomisch schlecht begründet. Oft werden diffuse Verteilungsziele verfolgt, die mit Instrumenten des allgemeinen Steuer- und Transfersystems zielgenauer und weitaus kostengünstiger erreicht werden könnten. Trotzdem trifft der Subventionsabbau auf vielfältige Widerstände. Zum einen werden Vorschläge zur Streichung von Subventionen häufig mit dem Argument angegriffen, dass sie letztlich nicht das Ziel der Beseitigung von

⁸ Vgl. Kronberger Kreis (1996): Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt, Bd. 30, Bad Homburg.

Ineffizienzen verfolgt, sondern allein durch den Zwang zur Haushaltskonsolidierung motiviert und daher abzulehnen seien. Zum anderen wird oft behauptet, Subventionsabbau sei zwar prinzipiell sinnvoll, aus konjunkturpolitischen Überlegungen aber nur in Phasen der Hochkonjunktur empfehlenswert.

1. Subventionsabbau zwecks Haushaltskonsolidierung?

53. Der Abbau von Subventionen rückt vor allem in Zeiten knapper öffentlicher Kassen und sinkender Steuereinnahmen in den Mittelpunkt des Interesses. Das wird von den Subventionsempfängern mit dem Argument kritisiert, Subventionsprogramme sollten nicht von der Kassenlage abhängen.

Prinzipiell sollten nicht gerechtfertigte Subventionen auch dann abgebaut werden, wenn die Steuereinnahmen reichlicher fließen. Dennoch kann die allgemeine Lage der Staatsfinanzen bei der Beurteilung von Subventionstatbeständen nicht außer Acht gelassen werden. Gerade in Deutschland besteht seit langer Zeit ein Trend zu steigenden Steuern und Abgaben. Steuern verursachen Ausweichreaktionen, die zwar einzelwirtschaftlich rational, gesamtwirtschaftlich aber schädlich sind („Zusatzlasten“ der Besteuerung). Zu diesen Ausweichreaktionen gehört die Abwanderung in die Schwarzarbeit, das Suchen nach Steuerschlupflöchern, vor allem aber die Senkung des Arbeitsangebotes und die damit einhergehende sinkende Leistungsbereitschaft. Die daraus resultierenden Effizienzverluste steigen mit zunehmenden Steuersätzen überproportional an. Deshalb sollten an die Gewährung von Subventionen strenge Maßstäbe angelegt werden, und dies umso mehr, je höher die Steuerbelastung bereits ist.

2. Subventionsabbau nur in Phasen der Hochkonjunktur?

54. Oft wird dem Abbau von Subventionen mit dem Argument widersprochen, dies passe nicht in Phasen schlechter Konjunktur, weil damit ein zusätzlicher Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verbunden sei. Auch der Verlust an Arbeitsplätzen in den vom Subventionsabbau betroffenen Branchen sei inakzeptabel.

Diese Argumente überzeugen nicht. Ein gesamtwirtschaftlich gebotener Subventionsabbau sollte nicht von der aktuellen konjunkturellen Situation abhängig gemacht werden. Denn zum einen ist die Rückführung ineffizienter Subventionen eine Maßnahme, die mittel- und langfristig Wohlfahrtsgewinne und höheres Wirtschaftswachstum ermöglicht. Die daraus resultierenden Vorteile sind in der Regel größer als die tatsächlichen oder vermeintlichen Nachteile, die sich aus einer Senkung der staatlich finanzierten Güternachfrage ergeben. Prinzipiell ist es auch möglich, durch Subventionskürzungen frei gewordene Mittel für andere, ökonomisch sinnvollere Staatsausgaben zu verwenden, so dass ein Rückgang der aggregierten Nachfrage ausbleibt. Das ist allerdings nur dann zu befürworten, wenn in den öffentlichen Haushalten kein strukturelles Defizit vorliegt.

Zum anderen ist die Behauptung, dass von Ausgabenkürzungen notwendigerweise kontraktive konjunkturelle Effekte ausgehen, empirisch widerlegt. Wenn für Bürger und Unternehmen klar erkennbar ist, dass die öffentlichen Ausgaben nicht nachhaltig finanziert sind und daher mittelfristig Steuererhöhungen drohen, dann können Ausgabenkürzungen auch expansive Effekte haben. Das liegt daran, dass Ausgabenkürzungen ein glaubwürdiges Signal dafür sind, dass künftige Steuererhöhungen vermieden werden können und damit die verfügbaren Einkommen der Bürger höher sein werden.

3. Warum kommt der Subventionsabbau nicht voran?

55. In Deutschland ist ein Abbau von Subventionen derzeit besonders dringlich. Wie im Abschnitt V. gezeigt wurde, werden umfangreiche Subventionen gezahlt, die gesamtwirtschaftlich erheblichen Schaden anrichten. Der Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte spricht dafür, Subventionen nur dann aufrechtzuerhalten, wenn dafür besonders schwer wiegende Gründe ins Feld geführt werden können. Die labile konjunkturelle Situation spricht nicht gegen, sondern ebenfalls für einen Subventionsabbau. Die Tatsache, dass es bislang dazu nicht in hinreichendem Umfang gekommen ist, wirft die Frage auf, warum Subventionsabbau politisch so schwer durchsetzbar ist und warum überhaupt Subventionen eingeführt werden, die aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive schädlich sind. Hierzu bietet die ökonomische Theorie der Politik Erklärungen an. Demnach haben Gruppen von Personen oder Unternehmen, die überschaubar und daher gut organisierbar sind und gemeinsame Interessen haben, Anreize, im politischen Entscheidungsprozess als Nachfrager von Subventionen aufzutreten. Politiker gehen auf Forderungen dieser Interessengruppen ein, weil sie sich von der Unterstützung durch diese Gruppen Wählerstimmen oder Wahlkampfspenden erhoffen.

56. In der Regel sind die Vorteile einzelner Subventionsprogramme gut sichtbar und wegen der begrenzten Zahl der Begünstigten bei diesen auch spürbar, während die Kosten sich in der Regel auf die Gesamtheit der Steuerzahler breit verteilen. Die Kosten einzelner Subventionsprogramme sind für den einzelnen Steuerzahler so gering, dass sie kaum wahrgenommen werden. Auch wenn durch die Summe der Subventionen die Steuerlasten spürbar werden, entsteht daraus kaum Widerstand gegen die von organisierten Interessen durchgesetzten Einzelsubventionen.

Diese Asymmetrie erklärt, dass Subventionsprogramme beschlossen werden, die bestimmten, einflussreichen Interes-

sengruppen Vorteile verschaffen, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht aber schädlich sind. Sie erklärt auch, dass einmal eingerichtete Subventionsprogramme ein langes Leben haben und selbst dann schwer zurückzuführen oder abzuschaffen sind, wenn sie ihren Zweck bereits verloren haben oder deutlich geworden ist, dass sie ihre Ziele nicht erreichen.

Daher stellt sich die Frage, wie Widerstände gegen den Abbau schädlicher Subventionen im politischen Prozess überwunden werden können und wie die Einführung neuer Subventionsprogramme zu kontrollieren ist.

VII. Strategien und institutionelle Regelungen zur Kontrolle der Subventionen im politischen Prozess

57. Zur Überwindung der Widerstände gegen den Abbau bestehender Subventionen stehen verschiedene Strategien und Ansätze zur Diskussion. Dabei ist es sinnvoll, zwischen langfristig wirkenden institutionellen Regeln zur Begrenzung der Subventionsvergabe und kurzfristig orientierten, konkreten Strategien für die Vorgehensweise beim Subventionsabbau zu unterscheiden. Zu letzteren gehören die prozentuale Subventionskürzung („Rasenmähermethode“) und die „Subventionsdeckelung“.

1. Institutionelle Regelungen zur langfristigen Beschränkung der Subventionsvergabe

58. Es wird immer wieder gefordert, zur langfristigen Begrenzung der Subventionsvergabe institutionelle Regelungen einzuführen, die Gesetzes- oder gar Verfassungsrang haben.

59. Speziell auf die Ausgabenart Subventionen bezogen ist der Vorschlag, im Grundgesetz oder zumindest im Rahmen eines einfachen Gesetzes ein Subventionsverbot einzuführen. Da es nicht realistisch und aus den in Abschnitt IV. diskutierten

**Subventions-
verbot**

Gründen auch nicht sachgerecht wäre, jede Art von Subventionen zu verbieten, müsste das Gesetz Subventionen im Grundsatz für rechtswidrig erklären, in begründeten Ausnahmefällen aber Subventionen zulassen. Dabei kommt es allerdings darauf an, die Ausnahmefälle sinnvoll zu definieren.

Bereits jetzt verpflichtet das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) die Finanzpolitik, bei allen Maßnahmen die „Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten“ (§ 6 Abs. 1 HGrG), für alle finanzwirksamen Maßnahmen „angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen“ (§ 6 Abs. 2 HGrG) und Subventionen („Zuwendungen“) nur vorzusehen, wenn der Bund oder das Land daran „ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“ (§ 14 HGrG). So lange die Beurteilung dessen, was unter Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit zu verstehen ist und welche Subventionen im Interesse des Bundes oder eines Landes liegen, nicht hinreichend präzise definiert ist, sind derartige Vorschriften zur Beschränkung von Subventionen allerdings nicht wirksam.

Sunset-Legislation

60. Ansatzpunkt bei der so genannten Sunset-Legislation ist die Beobachtung, dass einmal eingerichtete Subventionsprogramme nur schwer wieder zu beseitigen sind, selbst dann, wenn sie ihren Zweck verloren haben. Die Sunset Legislation sieht vor, dass alle Subventionen grundsätzlich nur zeitlich befristet vergeben werden. Dadurch ist gesichert, dass die Weiterführung der Subvention neu beschlossen werden muss. Das setzt die Befürworter der Subvention unter Rechtfertigungszwang. Bei unbefristeten Subventionen hingegen muss die Initiative und damit auch die Überzeugungsarbeit von den Subventionsgegnern geleistet werden. Die Sunset-Legislation macht also nicht den Versuch zu verhindern, dass Subventionen vergeben werden, aber sie zielt darauf ab, die Perpetuierung von Subventionen zu erschweren.

2. Kurzfristig orientierte Strategien zur Vorgehensweise beim Subventionsabbau

61. Die Rasenmähermethode sieht eine gleichmäßige prozentuale Kürzung aller Subventionen vor. Die entscheidende Idee dieses Ansatzes besteht darin, Widerstände gegen einzelne Subventionskürzungen dadurch zu überwinden, dass eben möglichst alle Subventionen einbezogen werden und die Kürzung im Einzelfall begrenzt ist. Dadurch wird es für einzelne Interessengruppen schwieriger und auch weniger lohnend, gegen den Subventionsabbau vorzugehen. Diese Argumente für die Rasenmähermethode erscheinen plausibel.

Rasenmähermethode

Die Rasenmähermethode hat aber den Nachteil, dass sie nicht zwischen unterschiedlichen Subventionen differenziert. Bei bestimmten Subventionen können Kürzungen dringender sein als bei anderen. Ein praktisches Problem der linearen Subventionskürzung besteht darin, dass es bei bestimmten Subventionstypen schwierig ist, die Bemessungsgrundlage für die Kürzung angemessen zu bestimmen. Während bei Finanzhilfen eine Kürzung um einen gegebenen Prozentsatz leicht umsetzbar ist, fällt die Anwendung des gleichen Kürzungssatzes beispielsweise bei öffentlichen Bürgschaften oder subventionierten Darlehen schwerer. Hinzu kommt, dass die Rasenmähermethode die Änderung einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen erfordert und im Gesetzgebungsprozess deutlich aufwändiger ist als die gezielte Kürzung einzelner Subventionen.

Trotz dieser Einwände ist es unangemessen, einen Subventionsabbau nach der Rasenmähermethode pauschal als ungeeignet zu verwerfen, wie es in der Öffentlichkeit manchmal geschieht. Gewiss, ein selektiver, an rationalen ökonomischen Kriterien orientierter Subventionsabbau ist vorzuziehen. Der Anlass für den Rückgriff auf die Rasenmähermethode liegt jedoch darin, dass es zu einem derartigen selektiven Subventionsabbau aus den genannten politökonomischen Gründen nicht oder zu spät kommt. Wenn die Alternative in einem Stillstand bei der Überprüfung und Rückführung von Subven-

tionen besteht, kann der Subventionsabbau mit dem Rasenmäher als ultima ratio durchaus vorteilhaft sein. Das gilt vor allem dann, wenn eine prekäre Lage der Staatsfinanzen ein wichtiges Motiv für den Subventionsabbau darstellt.

Deckelung des aggregierten Subventionsvolumens

62. Die Strategie der Subventionsdeckelung sieht vor, das insgesamt für Subventionen verfügbare Finanzvolumen nominal einzufrieren. Das kann dem Wildwuchs von Subventionen durchaus Einhalt gebieten und zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beitragen. Die Deckelung ist auf Finanzhilfen problemlos anwendbar. Schwierig ist sie hingegen bei Steuervergünstigungen, Bürgschaften, öffentlichen Darlehen und ähnlichen Maßnahmen. Daher könnte es sein, dass statt transparenter Finanzhilfen vermehrt versteckte Subventionsinstrumente genutzt werden, die nicht unter die Deckelung fallen.

VIII. Konsequenzen für die Umsetzung der Subventionskontrolle und des Subventionsabbaus in Deutschland

63. Lässt sich der Abbau gesamtwirtschaftlich schädlicher Subventionen in Deutschland durch institutionelle Änderungen voranbringen? In Deutschland besteht bereits eine Reihe gesetzlicher Regelungen, die direkt oder indirekt zur Subventionskontrolle beitragen. Diese sind jedoch ergänzungsbedürftig.

1. Bestehende institutionelle Regelungen zur Subventionsbegrenzung

Begrenzung der Staatsverschuldung

64. Von der Begrenzung der Staatsverschuldung durch Artikel 115 GG und vom Europäischen Stabilitätspakt geht ein allgemeiner Druck zur Begrenzung der Staatsausgaben aus, von dem auch die Subventionen betroffen sind. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass beide Verschuldungsgrenzen immer wieder überschritten werden.

65. Beschränkt wird die Subventionsvergabe in Deutschland darüber hinaus durch die Europäische Beihilfenaufsicht. Dabei geht es jedoch nur um Subventionen, die den Wettbewerb im Europäischen Binnenmarkt beeinträchtigen. Viele Subventionstatbestände fallen nicht unter diese Kategorie.

Europäische Beihilfenauf- sicht

66. Wie bereits erwähnt wurde, schreibt das deutsche Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) vor, finanzpolitische Maßnahmen zu unterlassen, die gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit verstoßen. Das könnte im Prinzip als ein gesetzliches Verbot gesamtwirtschaftlich schädlicher Subventionen verstanden werden. Da das Kriterium der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit aber weit auslegbar ist, entfaltet diese Vorschrift jedenfalls im Bereich der Subventionskontrolle eine nur eingeschränkte Wirkung.

Haushalts- grundsätzege- setz

67. Inhaltlich deutlich präziser ist das Verfahren zur Subventionskontrolle, das die Bundesregierung im 19. Subventionsbericht (2003) vorgestellt hat. Demnach sollen alle Subventionen regelmäßig anhand der folgenden Kriterien überprüft werden:

Verfahren zur Subventions- kontrolle

1. Welche rechtlichen Verpflichtungen bestehen im Finanzplanungszeitraum?
2. Ist das Subventionsziel definiert und gerechtfertigt?
3. Ist die Finanzhilfe in der gewählten Form das geeignete Instrument zur Zielerreichung?
4. Ist die Finanzhilfe effektiv, d.h. wird das Subventionsziel tatsächlich erreicht?
5. Ist die Finanzhilfe effizient, d.h. stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis?
6. Was spricht gegen eine degressive Ausgestaltung und Befristung der Finanzhilfe?

Während der erste Punkt die wichtige praktische Frage betrifft, ob eine kurzfristige Subventionskürzung rechtlich möglich ist, beinhaltet der zweite Punkt den ökonomischen Kern der Überprüfung von Subventionstatbeständen. Die weiteren Kriterien betreffen die Frage, ob die Subvention sachgerecht gestaltet

und das richtige Instrument zur Zielerreichung ist. Darüber hinaus wird gefordert, Subventionen stets nur befristet zu vergeben. Letzteres entspricht der Forderung, alle Subventionen der Sunset-Legislation zu unterwerfen. Zusätzlich spricht die Bundesregierung sich in diesem Subventionsbericht dafür aus, Steuervergünstigungen wenn möglich in Finanzhilfen zu überführen, um die Transparenz der Subventionsvergabe zu steigern.

2. Vorschlag: Ein Subventionsbegrenzungsgesetz

Gesetzliche Verankerung der Subventionskontrolle

68. Grundsätzlich ist die Ankündigung einer systematischen Subventionskontrolle durch die Bundesregierung zu begrüßen. Entscheidend wird aber ihre Handhabung sein. Rechtlich handelt es sich dabei bislang nur um eine Absichtserklärung. Es wäre aber möglich, die Subventionskontrolle durch eine gesetzliche Verankerung zu stärken. Wie im Abschnitt VII. erläutert wurde, sind pauschale Subventionsverbote nicht sachgerecht. Eine gesetzliche Regelung der Subventionskontrolle böte jedoch durchaus Chancen, einen ökonomisch sinnvollen Subventionsabbau zu unterstützen, wenn dieser von der Politik tatsächlich gewollt wird.

Grundsätzliches Subventionsverbot mit Erlaubnisvorbehalt

69. Der Kronberger Kreis greift daher eine Idee der Monopolkommission (Hauptgutachten 1994/1995) auf und schlägt die Schaffung eines Subventionsbegrenzungsgesetzes vor. Ein solches einfaches Gesetz hat zwar den Nachteil, dass es nachträglich wieder mit einfacher Mehrheit geändert werden kann. Dem lässt sich jedoch in der Form entgegenwirken, dass einem einfachen Subventionsbegrenzungsgesetz in der öffentlichen Meinung ein besonderer Rückhalt verschafft wird. Dies war im Falle des Bundesbankgesetzes gelungen. Nach eher unrichtiger, aber durchaus herrschender Auffassung war die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank nur einfachgesetzlich gewährleistet. Doch war diese von einer positiv eingestellten Öffentlichkeit derart abgesichert, dass keine politische Kraft es wagte, an diesem Status zu rühren. Eine vergleichbare Entwicklung wäre für ein Subventionsbegrenzungsgesetz an-

zustreben. Gewiss wäre es am sichersten, wenn es gelänge, eine entsprechende Regelung jedenfalls in einem Kernbereich mit Verfassungsrang auszustatten. Angesichts der Schäden, die mit Subventionen insgesamt angerichtet werden, wäre eine mit solcher Regelung verbundene Inflexibilität kein zu hoher Preis. Doch dürfte eine Absicherung mit Verfassungsrang gegenwärtig und auf absehbare Zeit illusionär sein.

70. Materiell ist ein grundsätzliches Verbot vorzusehen, von dem im Einzelfall abgewichen werden kann. Eine genauere Beschreibung der Erlaubnistatbestände, etwa Aspekte der Forschungsförderung, könnte jedoch geeignet sein, Tore zu öffnen, durch welche alle Interessenten eher mühelos hindurchmarschieren. Vorzugswürdig erscheinen stärker unbestimmte Rechtsbegriffe mit einer verfahrensmäßigen Gewährleistung, dass sie nach ihrem Sinn und Zweck konkretisiert werden. So sollte ein zwingendes öffentliches Interesse an einer Subventionsgewährung erforderlich sein. Eine solche sollte als strikt subsidiär gewählt werden, wobei als Handlungsalternativen nicht nur an sonstige administrative, sondern auch an legislative Maßnahmen zu denken ist. Der zitierte Kriterienkatalog aus dem Subventionsbericht der Bundesregierung (Ziffer 67, S. 53) liefert einen brauchbaren Rahmen. In ihm schlägt sich letztlich der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in seinen verschiedenen Ausprägungen nieder. Das materielle Problem ließe sich wesentlich entschärfen, wenn zwei weitere Voraussetzungen eingehalten sind: Solche Subventionen dürfen nur zeitlich begrenzt und wegen der Zielsetzung, die Förderung absehbar auf den Punkt Null zu bringen, nur degressiv gewährt werden. Um umfassende Transparenz herzustellen, sollten – im Einklang mit der Bundesregierung – für solche Subventionen primär offene Finanzhilfen in Betracht kommen, nicht aber verdeckte Steuervergünstigungen. Letztere mögen nur dann gewählt werden, wenn Gesichtspunkte eines zu vermeidenden Verwaltungsaufwandes deutlich überwiegen.

71. Entscheidend sind die verfahrensmäßigen Mechanismen, welche in der Praxis eine Berücksichtigung der genannten

**Konkurrenten-
klage**

Begrenzungen erzwingen. Zwei Wege sollten kumulativ zur Anwendung kommen: Am wichtigsten wäre es, betroffenen Dritten die Möglichkeit zu einer Konkurrentenklage einzuräumen. Dann ist ein vom politischen Ermessen unabhängiger Kontrollmechanismus vorhanden. Sollte er – eher ausnahmsweise – statt in eine Verhinderung der Subvention in Hinnahme derselben unter Schadensersatz münden, so wäre klarzustellen, dass die mit solchen Subventionsbegrenzungen verfolgten Zwecke drittschützenden Charakter haben. Diese Konkurrentenklage ist keine Popularklage. Sie ermöglicht es nicht jedermann, etwa wegen einer mittelbaren fiskalischen Betroffenheit, gegen eine Subventionsgewährung in Form einer Klage vorzugehen. Der Einzelne muss von der Subvention als Marktteilnehmer betroffen sein. Die Wettbewerbsverhältnisse müssen zu Lasten dieser Dritten durch die Subventionsgewährung gestört sein.

**Subventions-
kontrollrat**

72. Neben die Aktivierung der Privatinteressen Betroffener sollte als ein weiterer Mechanismus die Einschaltung eines unabhängigen Sachverständigengremiums treten. Man mag es Subventionskontrollrat nennen. Man könnte ihn bei der Deutschen Bundesbank ansiedeln. Dies hätte den Vorteil, dass er an dem historisch gewachsenen Ansehen dieser Institution teilhaben könnte. Nachteilig könnte sein, dass die Bundesbank dann in politischen Alltagsstreit verstrickt wird. Als weitere Institutionen kämen das Bundeskartellamt oder der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Betracht. Der Subventionskontrollrat soll über Anhörungs-, Äußerungs- und Berichtsrechte verfügen. Die Notwendigkeit seiner Zustimmung oder – umgekehrt formuliert – die Möglichkeit eines Vetos seinerseits gegen die Gewährung von Subventionen sollte man nicht in Betracht ziehen. Das Demokratieprinzip, die Ermächtigung der Gesetzgebungsorgane zu selbstverantwortlicher Entscheidung, wäre dann nämlich übermäßig strapaziert. Ein Stabilisierungsfaktor solcher Art ist akzeptabel, wenn ihm sozusagen eindimensional die ausschließliche oder doch ganz primäre Berücksichtigung eines bestimmten Zieles überantwortet ist. Das ist beispielsweise bei der

Deutschen Bundesbank unter dem Aspekt der Geldwertstabilität der Fall, oder beim Bundeskartellamt unter dem Aspekt des Wettbewerbsschutzes. Bei der Entscheidung von Zielkonflikten, wie sie bei Subventionen eher häufig als selten auftreten, ist eine auf das Parlament und damit letztlich den Souverän zurückgehende Legitimation vorzugswürdig. Dies ist kein Widerspruch zur Tatsache, dass die Kontrolle einer einmal getroffenen Entscheidung durch die Gerichte unberührt bleibt.

3. Eine Liste für den Subventionsabbau

73. Mit dem vorgeschlagenen Subventionsbegrenzungsge-
setz wird vor allem das Ziel verfolgt, der Versuchung, neue, aus
gesamtwirtschaftlicher Sicht fragwürdige Subventionspro-
gramme einzuführen, einen Riegel vorzuschieben. Akuter Hand-
lungsbedarf besteht aber schon jetzt bezüglich der Kürzung
oder Beseitigung der zahlreich bestehenden ungerechtfertig-
ten Subventionen. Die folgende Liste gibt einen Überblick über
Subventionen, die abgebaut werden sollten. Sie enthält die
wichtigsten Finanzhilfen des Bundes⁹ und die in dieser Unter-
suchung diskutierten Steuervergünstigungen. Insgesamt be-
läuft sich das Volumen der dokumentierten Subventionen und
Steuervergünstigungen auf ca. 63,9 Mrd. Euro. Diese Liste ist
jedoch nicht abschließend. Zum einen sind unter den im Sub-
ventionsbericht des Bundes dokumentierten Steuervergünsti-
gungen viele Vergünstigungen mit Subventionscharakter wie
beispielsweise der im Kapitel V.8. diskutierte reduzierte Um-
satzsteuersatz auf Lebensmittel nicht angeführt. Zum anderen
sind die Finanzhilfen der Bundesländer nicht berücksichtigt,
die sich im Jahr 2004 auf 58,6 Mrd. Euro beliefen.¹⁰

⁹ Eine Ausnahme sind die Steinkohlensubventionen des Landes Nordrhein-
Westfalen, die ebenfalls aufgenommen sind.

¹⁰ Vgl. Rosenschon, A. (2005): Finanzhilfen der Bundesländer in den
Jahren 2000-2004: Eine empirische Analyse; Kieler Diskussionsbeiträge
Nr. 422, IfW.

**Kurzfristiger
Abbau wegen
verbindlicher
Zusagen nicht
möglich**

74. Beim Umgang mit dem hier dokumentierten Subventionskatalog ist zu beachten, dass nicht alle Subventionen kurzfristig abgebaut werden können, weil rechtlich oder zumindest politisch bindende Zusagen dem entgegenstehen. Es wäre aber sinnvoll, die genannten Subventionsprogramme auslaufen zu lassen, wenn die bindenden Zusagen abgelaufen sind.

**Abschaffungen
können auch
neuen Finanzbe-
darf begründen**

75. Die genannten Subventionsvolumina sollten auch nicht ohne weiteres als kurz- oder mittelfristig zur Haushaltskonsolidierung oder für allgemeine Steuersenkungen verfügbare Finanzmasse verstanden werden. In einzelnen Fällen kann die Abschaffung von Subventionen auch neuen Finanzbedarf begründen, so dass nur ein Teil des Kürzungsvolumens als Entlastung der öffentlichen Haushalte verbucht werden kann. Beispielsweise könnte die Abschaffung des reduzierten Umsatzsteuersatzes eine Anpassung der Regelsätze in der Sozialhilfe erforderlich machen. In erster Linie zeigt das Volumen der Subventionen, in welchem Ausmaß staatliche Interventionen wirtschaftliches Handeln verzerren und damit Wachstum und Beschäftigung beeinträchtigen. Gleichzeitig wird deutlich, wie dringend die Aufgabe ist, den Subventionsabbau voranzubringen.

Tabelle 5: Finanzhilfen^{*)}

Kapitel, Titel	Erläuterung	Einzeletat	Volumen in Mio. Euro (Soll 2005)
Bergbau			
0820-Tgr.03	Ausgaben für die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbauverwaltungs-gesellschaft (Nachfolge-einrichtung der Treuhand)	Bundesministerium der Finanzen	251,14
0902-Tgr.14	Ausgaben für die Wismut GmbH Chemnitz	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	204,22
0902-68314	Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	1.645,17
0902-69812	Anpassungsgeld für Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	123,90
08050-68320631	Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle	Kapitel Bergbau u. Energie Landeshaushalt NRW	494,28
Agrarsubventionen			
0809-68201	Zuschuss an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein	Bundesministerium der Finanzen	90,99
1002-63652	Zuschuss an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	200,00
* Zusammengestellt: Bundeshaushaltsplan 2005 und Haushaltsentwurf 2004/2005 des Landes Nordrhein-Westfalen.			

Kapitel, Titel	Erläuterung	Einzeletat	Volumen in Mio. Euro (Soll 2005)
1002-63655	Zuschuss an die Träger der landwirtschaftlichen Krankenversicherung	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	1.093,00
1002-63658	Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	46,00
1002-63651	Zuschüsse zur Alterssicherung der Landwirte	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	2.300,00
1002-63656	Zuschüsse zur Zusatzaltersversorgung der Landwirte	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	15,00
1004	Ausgaben des Haushaltskapitels „Marktordnung“ (abzgl. Verwaltungseinnahmen)	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	112,31
1003-63200-529	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, Zuweisungen und Zuschüsse	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	274,00
1003-85200-521	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, Ausgaben für Investitionen	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	446,00
1002-63653	Zuschüsse zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	73,00

Kapitel, Titel	Erläuterung	Einzeletat	Volumen in Mio. Euro (Soll 2005)
1002-68619	Zuschüsse zur Förderung des ökologischen Landbaus	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	20,00
1002-68614	Förderung von Innovationen im Bereich Verbraucher, Ernährung und Landwirtschaft	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	3,00
1002-68609	Zuschüsse zur Förderung von Modell- und Demonstrationsvorhaben	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	15,50
1002-68378	Maßnahmen zur Anpassung der Kapazitäten in der Seefischerei	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	2,75
1002-86276	Darlehen für die Kutterfischerei	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	1,60
1002-89278	Strukturmaßnahmen für die Seefischerei	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	1,08
1002-68685	Zuschüsse zur Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	7,50
1002-68686	Zuschüsse zur Markteinführung nachwachsender Rohstoffe	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	20,45

Kapitel, Titel	Erläuterung	Einzeletat	Volumen in Mio. Euro (Soll 2005)
1002-88486	Zuschüsse zur Markteinführung nachwachsender Rohstoffe	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	6,00
1002-89388	Zuschüsse zur Förderung von Forschungs- Entwicklungs und Demonstrationsvorhaben im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe (Investitionen)	Bundesministerium für Verbraucher- schutz, Ernährung und Landwirtschaft	19,50
Verkehr			
1502-68241	Erstattung von Fahrgeldausfällen	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung	188,04
1218-89101	Investitionszuschüsse für Vorhaben des ÖPNV an die Deutsche Bahn AG	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	131,75
1222-63401	Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	5.249,91
6001-03105	Zuweisungen an die Länder – Regionalisierungsmittel ÖPNV	Allgemeine Finanz- verwaltung	7.053,00
1222-86101	Investitionsdarlehen für Schienenwege (Umwandlungsklausel in Zuschuss)	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	314,98
1222-89101	Investitionszuschuss für Schienenwege	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	2.172,78
1222-89187	Baukostenzuschuss für die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	198,87

Kapitel, Titel	Erläuterung	Einzeletat	Volumen in Mio. Euro (Soll 2005)
1222-68204	Abgeltung übermäßiger Belastungen der DB aus dem Betrieb und der Erhaltung höhengleicher Kreuzungen mit Straßen aller Baulastträger	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	84,50
1222-89105	Zuschuss zur Lärmsanierung an Schienenwegen	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	50,98
1218-88302	Kostendrittel des Bundes an Kreuzungsmaßnahmen nach §13 Abs. 1 Satz 2 Eisenbahnkreuzungsgesetz, Baulast: Kommunen	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	50,30
1218-88201	Ausgaben für kommunalen Straßenbau und Investitionsvorhaben des ÖPNV	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	1.330,27
1218-88202	Ausgaben für Schieneninfrastruktur des ÖPNV	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	200,82
1202-71832-839	Anwendungsorientierte Weiterentwicklung der Magnetschwebbahntechnik (Transrapid)	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	57,50
1202-68632-839	Zuwendung für den Betrieb der Versuchsanlage Emsland	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	10,20

Kapitel, Titel	Erläuterung	Einzeletat	Volumen in Mio. Euro (Soll 2005)
0902-68374-634	Wettbewerbshilfen für deutsche Schiffswerften	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	29,60
0902-66274634	Zinszuschüsse zur Finanzierung von Aufträgen an die deutschen Schiffswerften	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	20,25
0902-89210634	Innovationsbeihilfen zugunsten der deutschen Werftindustrie	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	8,00
0902-6291634	Finanzierungshilfen für den Absatz von zivilen Flugzeugen	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	18,70
0902-68394169	Forschungsförderung von Technologievorhaben der zivilen Luftfahrtindustrie	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	38,80
Wohnungssektor			
1225-66102	Zinszuschüsse im Rahmen des Wohnraummodernisierungsprogramms der KfW für die neuen Länder	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	460,16
1225-66197	Zinszuschüsse an KfW für Gebäudesanierungsprogramm zur CO ₂ -Minderung	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	204,52
1225-89301	Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	521,00
1225-88217	Förderung städtebaulicher Maßnahmen in den neuen Ländern	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	324,76

Kapitel, Titel	Erläuterung	Einzeletat	Volumen in Mio. Euro (Soll 2005)
1225-88225	Zuschüsse an die alten Länder zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	148,48
1225-88228	Zuweisungen an die neuen Länder zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	114,84
1225-88214	Zuschuss an Länder zur Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	72,20
Erneuerbare Energien, rationelle Energieverwendung und Umweltpolitik			
1602-68624	Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	193,09
1602-68321-171	F.u.E. Erneuerbare Energien	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	20,37
1602-68697171	Erforschung und Entwicklung umweltschonender Energieformen im Bereich der nichtnuklearen Energieforschung	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	5,03
1602-89221-171	Investitionszuschüsse: Erneuerbare Energien	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	20,00

Kapitel, Titel	Erläuterung	Einzeletat	Volumen in Mio. Euro (Soll 2005)
1602-892 22-629	Förderung der Photovoltaikanlagen durch ein „100000 Dächer Solar-Strom-Programm“	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	20,00
090268635- 629	Unterstützung des Exports von Technologien im Bereich erneuerbarer Energien	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	15,00
0902-68321- 171	Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: Rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	46,64
0902-68622- 173	Sicherheitsforschung für kerntechnische Anlagen	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	23,61
0902- 892211-171	Investitionszuschüsse: Rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	24,61
0902-68631- 629	Förderung der Beratung privater Verbraucher und kleinerer/mittlerer Unternehmen über Möglichkeiten der Energieeinsparung	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	8,50
160289604- 332	Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen im Ausland	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	2,76
160289201 332	Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	10,82

Kapitel, Titel	Erläuterung	Einzeletat	Volumen in Mio Euro (Soll 2005)
Innovation und Mittelstandsförderung			
0902-68352	Indirekte Förderung der Forschungszusammenarbeit und von Unternehmensgründungen	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	157,30
0902-68652	Förderung der industriellen Gemeinschaftsforschung und -entwicklung	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	100,00
0902-68351	Innovative Dienstleistungen durch Multimedia	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	33,00
0902-68354	Förderung von innovativen Netzwerken	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	17,50
0902-68356	Unterstützung des Förderwettbewerbs „Netzwerkmanagement Ost“	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	6,00
0902-68359	Verbesserung der Materialeffizienz	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	2,00
0902-68650	Innovationsprojekte im Rahmen der Innovationsinitiative der Bundesregierung (gesperrt)	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	20,00
0902-68651	Zuwendung an den Rat für Formgebung	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	0,17
0902-68653	Informationstechnik-Anwendungen in der Wirtschaft	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	15,20

Kapitel, Titel	Erläuterung	Einzeletat	Volumen in Mio.Euro (Soll 2005)
0902-68657	Förderung des Normenwesens	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	3,41
0902-68658	Leistungssteigerung der technisch-ökonomischen Infrastruktur zu Gunsten der deutschen Wirtschaft	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	1,10
0902-68660	Existenzgründungsberatung	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	32,50
0902-68661	Förderung der Leistungsstei- gerung kleiner und mittlerer Unternehmen	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	4,00
0902-6866	Förderung der Innovationsfä- higkeit von KMU	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	7,90
3006-68318	F.u.E. auf dem Gebiet der Produktion/Qualitätssicherung	Bundesministerium für Bildung und Forschung	59,74
3006-68320	F.u.E. Nanomaterialien, Neue Werkstoffe	Bundesministerium für Bildung und Forschung	89,10
3006-68310	Neue Basistechnologien für die Informations- und Kommunika- tionstechnik	Bundesministerium für Bildung und Forschung	89,61
3006-68311	Softwaretechnik	Bundesministerium für Bildung und Forschung	47,59
3006-68312	Mikrosystemtechnik	Bundesministerium für Bildung und Forschung	54,59

Kapitel, Titel	Erläuterung	Einzeletat	Volumen in Mio. Euro (Soll 2005)
3006-68317	Nanoelektronik	Bundesministerium für Bildung und Forschung	77,25
3006-319	Optische Technologien	Bundesministerium für Bildung und Forschung	71,59
3006-68341	Forschung und Entwicklung Schifffahrt und Meerestechnik	Bundesministerium für Bildung und Forschung	17,19
3006-68340	Forschungs- und Entwick- lungsprogramm Mobilität und Verkehr	Bundesministerium für Bildung und Forschung	43,00
Regional- und Strukturpolitik			
0902-88281	Gemeinschaftsaufgabe „Ver- besserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Zuwei- sungen für betriebliche Investitionen	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	694,08
Summe Finanzhilfen			28.555,84

Tabelle 6: Steuervergünstigungen^{*)}		
Kurzbezeichnung	Funktionsbereich	Steuermin- dereinnah- men 2005 in Mio.Euro
Eigenheimzulage (Grundzulage und ökologische Zusatzförderung)	Wohnungswesen, Städtebau	6.847
Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungen, der Krankenhäuser usw. (§ 4 Nr. 15-19 - ausgen. Nr. 18a - UStG)	Gesundheit, Soziales	5.200
Umsatzsteuerbefreiung für ärztliche Leistungen (§ 4 Nr. 14 UStG)	Gesundheit, Soziales	4.300
Eigenheimzulagengesetz (Kinderzulage) (§ 9 Abs. 5 EigZulG)	Wohnungswesen, Städtebau	3.367
Übungsleiterpauschale (§ 3 Nr. 26 EStG)	Sport, Ausbildung	2.000
Steuerbefreiung der Zuschläge für Nachtarbeit u.a. (§ 3 b EStG)	Arbeit	1.861
Steuerbegünstigung des Stroms, der von best. Unternehmen als Letztverbraucher entnommen wird (§ 9 Abs. 3 StromStG)	Gewerbliche Wirtschaft	1.850
Vergünstigung für Betreiber von Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen (§ 25 Min-öStG)	Gewerbliche Wirtschaft	1.457
Begünstigung für Unternehmen, die durch die Stromsteuer erheblich belastet sind	Gewerbliche Wirtschaft	1.450
USt-Ermäßigung für kulturelle u.a. Leistungen (§ 12 Abs. 2 UStG)	Kultur	1.362
^{*)} Quelle: Bundesfinanzministerium (2005), eigene Berechnungen.		

Kurzbezeichnung	Funktionsbereich	Steuermin- dereinnah- men2005 in Mio.Euro
Investitionszulage für Ausrüstungen (§ 2 InvZulG 1999)	Gewerbliche Wirtschaft	680
Investitionszulage für Modernisierung und Sanierung von Mietwohngebäuden (§ 3 InvZulG 1999)	Wohnungswesen, Städtebau	709
Ermäßigter USt-Satz für Personenbeförderung im öffentlichen Nahverkehr (§ 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG)	Verkehr	570
Übertragung stiller Reserven (§ 6b, 6c EStG)	Gewerbliche Wirtschaft	327
Erhöhte Investitionszulage für Modernisierung und Sanierung von Mietwohnungen (§ 3a InvZulG 1999)	Wohnungswesen, Städtebau	417
Steuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Agrardieselvergütung) MinöStG (§ 25b)	Ernährung, Landwirtschaft	420
§ 16(4) EStG, Freibetrag für Veräußerungsgewinne	Gewerbliche Wirtschaft	412
Herstellerprivileg (§ 4 MinöStG)	Gewerbliche Wirtschaft	400
USt-Ermäßigung für Umsätze der Zahntechniker (§ 12 Abs. 2 Nr. 6 UStG)	Gesundheit, Soziales	389
Mineralölsteuerbefreiung für Luftfahrtbetriebsstoffe (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 MinöStG)	Verkehr	402
Steuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 MinöStG)	Gewerbliche Wirtschaft	227

Kurzbezeichnung	Funktionsbereich	Steuermin- dereinnah- men2005 in Mio.Euro
Steuerbegünstigungen für Nachtspei- cherheizungen (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 StromStG)	Wohnungswesen, Städ- tebau	200
Arbeitnehmer-Sparzulage (§ 13 des 5. VermBG)	Gesundheit, Soziales	76
Bergmannsprämie	Gewerbliche Wirtschaft	25
Summe Steuervergünstigungen		35.384

Zusammenfassung

Seit vielen Jahren wird in Deutschland Kritik an den vom Staat gewährten Subventionen geübt. Das Ausmaß der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen ist beachtlich, der damit verbundene Wildwuchs ebenfalls. Viele Subventionen sind gesamtwirtschaftlich nicht gerechtfertigt. Sie stören die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft, hemmen den Strukturwandel, reduzieren das Wirtschaftswachstum und vernichten Arbeitsplätze. Die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern werden auf der Ausgaben- und der Einnahmeseite stark belastet. All dies ist in der ökonomischen Theorie eindeutig dargelegt worden. Zahlreiche empirische Untersuchungen haben die subventionsbedingten Fehlentwicklungen aufgezeigt. Dennoch hat es der Politik an Mut und Kraft gefehlt, die Subventionierung wirtschaftlicher Aktivitäten nachhaltig zurückzunehmen.

Die neue Bundesregierung hat angekündigt, in dieser Legislaturperiode einen neuen Anlauf zum Subventionsabbau nehmen zu wollen. Dies würde ihr bei den erwogenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung eine größere Bewegungsfreiheit verschaffen. Sie sollte insbesondere noch einmal überlegen, ob die geplante Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 2007 ganz oder teilweise vermieden werden kann. Natürlich kann der Subventionsabbau und damit die Haushaltsentlastung wegen bestehender rechtlicher Vorgaben nicht schlagartig geschehen. Aber mittelfristig ist es sehr wohl möglich, die betreffenden Subventionen auslaufen zu lassen und dies schon jetzt zu beschließen.

In der Regel führen private Märkte dazu, dass die verfügbaren Ressourcen in die beste Verwendung geleitet werden. Es gibt jedoch Umstände, in denen es an privaten Märkten zu Marktversagen und damit zu Ineffizienzen kommt. Gerechtfertigt sind Subventionen zum Beispiel in Fällen, in denen von privatwirtschaftlicher Aktivität zweifelsfrei positive Externalitäten ausgehen und es zu Unterversorgung kommt, weil diese Wirkun-

gen nicht über den Markt abgerechnet werden. In diesen Fällen können Subventionen dazu beitragen, die Externalität zu internalisieren, sprich über einen finanziellen Ausgleich ein zufriedenstellendes Marktergebnis herbeizuführen. Die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt steigt dann. Viele der existierenden Subventionsprogramme lassen sich aber nicht mit dem Ziel der Korrektur von Marktversagen rechtfertigen. Häufig haben Subventionen lediglich die Wirkung, Branchen zu stabilisieren, die nicht mehr wettbewerbsfähig sind, oder spezielle Interessengruppen auf Kosten der Gesamtbevölkerung zu privilegieren. Derartige Subventionen werden oft mit dem Argument verteidigt, dass ihre Abschaffung zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führe. Dabei wird jedoch übersehen, dass die Finanzierung dieser Subventionen Lasten in Form höherer Steuern verursacht, die in anderen Bereichen der Volkswirtschaft Arbeitsplätze vernichten oder gar nicht erst entstehen lassen. Mittel, die man an einer Stelle für Subventionen einsetzt, müssen privaten Haushalten oder Unternehmen an anderer Stelle entzogen werden. Subventionen hemmen auch deshalb Wachstum und Beschäftigung, weil Subventionsempfänger andere, effizientere Akteure vom Markt verdrängen, eine leistungsfeindliche und inflexible Subventionsmentalität entsteht und wichtige Weichenstellungen im Strukturwandel verpasst werden. Der Subventionsabbau verfolgt das Ziel, Ressourcen in effizientere Verwendungen zu lenken und ist daher ein unverzichtbares Element in einem Programm zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums.

Um den Subventionsabbau voranzubringen, schlägt der Kronberger Kreis vor, ein Subventionsbegrenzungsgesetz zu erlassen. Danach ist ein grundsätzliches Verbot von Subventionen vorzusehen, von dem im Einzelfall nur unter Beachtung strikter Kriterien abgewichen werden kann. Zudem sollten zwei weitere Voraussetzungen eingehalten werden: Werden Subventionen dennoch genehmigt, so sollten sie nur zeitlich begrenzt und wegen der Zielsetzung, die Förderung absehbar auf den Punkt Null zu bringen, nur degressiv gewährt werden. Um umfassen-

de Transparenz herzustellen, sollten für solche Subventionen als Instrument primär offene Finanzhilfen in Betracht kommen, nicht aber verdeckte Steuervergünstigungen. Letztere mögen nur dann gewählt werden, wenn Gesichtspunkte eines zu vermeidenden Verwaltungsaufwandes deutlich überwiegen.

Um dem Subventionsbegrenzungs-gesetz praktische Durchschlagskraft zu verleihen, sollten zwei Wege kumulativ zur Anwendung kommen: Am wichtigsten wäre es, betroffenen Dritten die Möglichkeit zu einer Konkurrentenklage einzuräumen. Dann ist ein vom politischen Ermessen unabhängiger Kontrollmechanismus vorhanden. Diese Konkurrentenklage ist keine Popularklage. Sie ermöglicht es nicht jedermann, etwa wegen einer mittelbaren fiskalischen Betroffenheit, gegen eine Subventionsgewährung in Form einer Klage vorzugehen. Der Einzelne muss von der Subvention als Marktteilnehmer betroffen sein. Die Wettbewerbsverhältnisse müssen zu Lasten dieser Dritten durch die Subventionsgewährung gestört sein.

Neben die Aktivierung der Privatinteressen Betroffener sollte als ein weiterer Mechanismus die Einschaltung eines unabhängigen Sachverständigengremiums treten. Man mag es Subventionskontrollrat nennen. Man könnte ihn bei der Deutschen Bundesbank ansiedeln. Dies hätte den Vorteil, dass er an dem historisch gewachsenen Ansehen dieser Institution teilhaben könnte. Als weitere Institutionen kämen das Bundeskartellamt oder der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Betracht. Der Subventionskontrollrat soll über Anhörungs-, Äußerungs- und Berichtsrechte verfügen. Die Notwendigkeit seiner Zustimmung oder – umgekehrt formuliert – die Möglichkeit eines Vetos seinerseits gegen die Gewährung von Subventionen sollte man hingegen nicht in Betracht ziehen. Das Demokratieprinzip, die Ermächtigung der Gesetzgebungsorgane zu selbstverantwortlicher Entscheidung, wäre dann nämlich übermäßig strapaziert. Ein Stabilisierungsfaktor solcher Art ist akzeptabel, wenn ihm sozusagen eindimensional die ausschließliche oder doch ganz primäre Berücksichtigung eines bestimmten Zieles

überantwortet ist. Das ist beispielsweise bei der Deutschen Bundesbank unter dem Aspekt der Geldwertstabilität der Fall, oder beim Bundeskartellamt unter dem Aspekt des Wettbewerbsschutzes. Bei der Entscheidung von Zielkonflikten, wie sie bei Subventionen eher häufig als selten auftreten, ist eine auf das Parlament und damit letztlich den Souverän zurückgehende Legitimation vorzugswürdig. Dies ist kein Widerspruch zur Tatsache, dass die Kontrolle einer einmal getroffenen Entscheidung durch die Gerichte unberührt bleibt.

Je umfassender eine Politik der Subventionskürzung angelegt wird, umso glauwürdiger ist sie und umso leichter werden sich die Widerstände überwinden lassen, die die derzeit Begünstigten leisten werden. Wenn die Öffentlichkeit erkennt, dass bei der Kurskorrektur niemand geschont wird, ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie dieser Politik zustimmt, gar nicht klein.