

Boss, Alfred et al.

Research Report

Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau: Wie der Staat seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen kann

Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, No. 3

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boss, Alfred et al. (2011) : Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau: Wie der Staat seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen kann, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, No. 3, ISBN 3894563214, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/66231>

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.



Nr. 3

Kieler Beiträge
zur Wirtschaftspolitik

Institut für
Weltwirtschaft Kiel



*Alfred Boss,
Henning Klodt et al.*

**Haushaltskonsolidierung und
Subventionsabbau: Wie der Staat
seine Handlungsfähigkeit zurück-
gewinnen kann**

Web: www.ifw-kiel.de

KIELER BEITRÄGE ZUR WIRTSCHAFTSPOLITIK

Herausgegeben vom Institut für Weltwirtschaft

24100 Kiel

Tel: +49/431/8814-1; Website: <http://www.ifw-kiel.de>

Schriftleitung:

Prof. Dr. Harmen Lehment

Tel: +49/431/8814-232; E-Mail: harmen.lehment@ifw-kiel.de

ISSN 0455-0420

ISBN 3-89456-321-4

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2011.

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

Alfred Boss,
Henning Klodt et al.

Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau: Wie der Staat seine Handlungsfähigkeit zurück- gewinnen kann

Autoren:

**Alfred Boss, Setareh Khalilian, Henning Klodt,
Christiane Krieger-Boden, Claus-Friedrich Laaser,
Kristina Neuhuber, Sonja Peterson, Astrid Rosenschon**

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	1*
Kernthesen	1*
Perspektiven der Haushaltskonsolidierung	1*
Subventionen in Deutschland	2*
Argumente für den Subventionsabbau	2*
Energie- und Umweltpolitik	3*
Regionalpolitik	4*
Verkehrspolitik	5*
Sektorbeihilfen	5*
Strategien des Subventionsabbaus	6*
1 Einleitung	1
2 Perspektiven der Haushaltskonsolidierung: Chancen und Risiken	2
2.1 Nachhaltigkeit und Konsolidierungsbedarf im staatlichen Gesamthaushalt	2
2.2 Perspektiven der Staatsfinanzen und Konsolidierungsbedarf	7
2.3 Perspektiven und Risiken für den Bundeshaushalt	8
2.4 Einsparpotenziale und Handlungsoptionen	11
3 Subventionen in Deutschland – eine Bestandsaufnahme	12
3.1 Vorbemerkungen	12
3.2 Zur Abgrenzung der Subventionen	12
3.3 Steuervergünstigungen nach Empfängern bzw. Verwendungszwecken	13
3.4 Finanzhilfen des Bundes	14
3.4.1 Vorbemerkungen	14
3.4.2 Direkte Finanzhilfen des Bundes nach Branchen bzw. Subventionszielen	14
3.4.3 Indirekte Finanzhilfen des Bundes	17
3.5 Subventionen insgesamt und ihre Struktur	18
4 Einsparpotenziale nach Politikbereichen	26
4.1 Argumente für den Subventionsabbau	26
4.2 Energie- und Umweltpolitik	30
4.2.1 Überblick über den gesetzlichen Rahmen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen	31

II *Inhaltsverzeichnis*

4.2.2	Finanzhilfen	32
4.2.2.1	Beibehaltung von Finanzhilfen	33
4.2.2.2	Kürzungspotenzial und Handlungsempfehlungen	36
4.2.3	Steuervergünstigungen und andere indirekte Subventionen	39
4.2.3.1	Stromsteuervergünstigungen	40
4.2.3.2	Energiesteuervergünstigungen	41
4.2.3.3	Kostenfreie Zuteilungen der CO ₂ -Emissionshandelszertifikate	44
4.2.4	Ausblick – Umfassende Reform der Energieregulierungen	45
4.2.4.1	Einheitlicher CO ₂ -Preis	45
4.2.4.2	Reform der Förderung erneuerbarer Energien	46
4.2.5	Fazit	48
4.3	Regionalpolitik	50
4.3.1	Ziele der deutschen Regionalpolitik und Einbindung in die Politik der Europäischen Union und der Bundesländer	50
4.3.2	Die Instrumente der deutschen Regionalpolitik und ihr Umfang	53
4.3.3	Unmittelbare Wirkungen von Regionalpolitik	57
4.3.4	Gesamtwirtschaftliche Wirkungen von Regionalpolitik im theoretischen Kontext	62
4.3.5	Fazit	65
4.4	Verkehrspolitik	67
4.4.1	Einleitung: Überblick und Abgrenzungsprobleme bei Verkehrssubventionen	67
4.4.2	Der empirische Befund der Verkehrssubventionen in Deutschland	68
4.4.2.1	Steuervergünstigungen	69
4.4.2.2	Direkte Finanzhilfen des Bundes	72
4.4.2.3	Indirekte Finanzhilfen des Bundes	78
4.4.2.4	Finanzhilfen der Länder	82
4.4.2.5	Direkte Finanzhilfen aus dem Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“	83
4.4.3	Weitere Einsparmöglichkeiten	84
4.4.3.1	Mehr Wettbewerb im Schienenverkehr als Ersatz für Infrastrukturinvestitionen?	84
4.4.3.2	Substitution von verkehrsbezogenen Steuern durch Mauteinnahmen?	85
4.4.3.3	Kürzungspotenziale bei den Infrastrukturausgaben der Gebietskörperschaften im weiteren Sinne?	86
4.4.4	Fazit	87
4.5	Sektorbeihilfen	89
4.5.1	Schiffbau, Luft- und Raumfahrzeugbau	89
4.5.2	Wohnungswirtschaft	93

5	Zusammenfassende Bewertung der deutschen Subventionspolitik	97
5.1	Strategien des Subventionsabbaus	97
5.2	Die Subventionsampel	98
5.3	Energie- und Umweltpolitik	99
5.4	Regionalpolitik	100
5.5	Verkehrspolitik	100
5.6	Sektorbeihilfen	101
	Literatur	105
	Anhang	112

Verzeichnis der Tabellen

<i>Tabelle 1*</i> : Die Kieler Subventionsampel für das Haushaltsjahr 2010	8*
<i>Tabelle 1</i> : Kennzahlen zur Staatsverschuldung in Deutschland 2010	3
<i>Tabelle 2</i> : Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung 2009–2014	7
<i>Tabelle 3</i> : Einnahmen und Ausgaben des Staates 2009–2014	7
<i>Tabelle 4</i> : Ausgaben, Einnahmen und Budgetsaldo des Staates 2009–2014	8
<i>Tabelle 5</i> : Direkte Finanzhilfen des Bundes nach Branchen bzw. Subventionszielen 2000–2010	15
<i>Tabelle 6</i> : Indirekte Hilfen des Bundes nach Branchen bzw. Subventionszielen 2000–2009	17
<i>Tabelle 7</i> : Subventionen 2000–2009	18
<i>Tabelle 8</i> : Subventionen nach Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen 2003–2009	19
<i>Tabelle 9</i> : Subventionen nach Wirtschaftssektoren oder Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten 2009	21
<i>Tabelle 10</i> : Steuervergünstigungen nach ausgewählten Bereichen und ausgewählten Zwecken 2009–2010	22
<i>Tabelle 11</i> : Ausgewählte direkte Finanzhilfen des Bundes 2009–2010	23
<i>Tabelle 12</i> : Ausgewählte indirekte Finanzhilfen des Bundes (Zahlungen an Länder) 2009–2010	25
<i>Tabelle 13</i> : Wirkung der Regulierungen im Energiebereich auf das Budget des Bundes 2010, 2012 und 2020	45
<i>Tabelle 14</i> : Fördergebiet der GRW 2007–2013	54
<i>Tabelle 15</i> : Förderhöchstsätze der GRW	54
<i>Tabelle 16</i> : Fördersätze der Investitionszulage 2009–2013	55
<i>Tabelle 17</i> : Mittel der Regionalpolitik nach Aufbringung 1992–2010	56
<i>Tabelle 18</i> : Sektorspezifische Subventionen zugunsten des Verkehrssektors 2004–2010 nach dem Subventionsbericht des IfW	68
<i>Tabelle 19</i> : Steuervergünstigungen 2003–2010	70
<i>Tabelle 20</i> : Direkte Finanzhilfen des Bundes 2004–2010	73
<i>Tabelle 21</i> : Indirekte Finanzhilfen des Bundes (Zahlungen an Länder) 2004–2010	79
<i>Tabelle 22</i> : Direkte Finanzhilfen des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ 2009	84
<i>Tabelle 23</i> : Direkte Finanzhilfen des Bundes für den Schiffbau und den Luft- und Raumfahrzeugbau 2000–2010	89
<i>Tabelle 24</i> : Ausgewählte Subventionen für die Wohnungswirtschaft 2003 und 2010	94
<i>Tabelle A1</i> : Überblick über die Finanzhilfen im Energiebereich in 2009	112
<i>Tabelle A2</i> : Überblick Steuervergünstigungen im Energiebereich in 2010	115

Verzeichnis der Abbildungen und Kästen

<i>Abbildung 1:</i>	Indikatoren zum Gesamthaushalt des Staates 1991–2010	2
<i>Abbildung 2:</i>	Indikatoren zur Nachhaltigkeit des Staatshaushalts 1991–2010	6
<i>Abbildung 3:</i>	Indikatoren zum Bundeshaushalt 1996–2014	9
<i>Abbildung 4:</i>	Subventionen im Zwei-Sektoren-Modell	27
<i>Abbildung 5:</i>	Finanzhilfen im Energiebereich 2009	33
<i>Abbildung 6:</i>	Steuervergünstigungen im Energiebereich 2010	40
<i>Abbildung 7:</i>	Übersicht über vorgeschlagene Subventionskürzungen	49
<i>Abbildung 8:</i>	Mittel des EU-Strukturfonds in Deutschland 1992–2013	52
<i>Abbildung 9:</i>	Verteilung der GRW-Mittel auf neue und alte Bundesländer 1991–2009	58
<i>Abbildung 10:</i>	Verteilung der GRW-Mittel für die gewerbliche Wirtschaft auf Kreise 2002–2007	59
<i>Abbildung 11:</i>	Verteilung der GRW-Mittel für die Infrastrukturförderung auf Kreise 2002–2007	59
<i>Abbildung 12:</i>	Verteilung von Mitteln für Wirtschaftsförderprogramme auf Kreise 2002–2007	60
<i>Abbildung 13:</i>	Verteilung von Mitteln für Innovationsförderung auf Kreise 1999–2006	60
<i>Abbildung 14:</i>	Übersicht über vorgeschlagene Kürzungen 2008	66
<i>Abbildung 15:</i>	Inländische Wohlfahrt bei ausländischen Subventionen	92
<i>Kasten 1:</i>	Bedingungen des EU-Beihilferechts für die Zulässigkeit von Regionalförderung	51
<i>Kasten 2:</i>	Die EU-Kohäsionspolitik	52
<i>Kasten 3:</i>	Die Förderbedingungen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)	54
<i>Kasten 4:</i>	Förderbedingungen der Investitionszulage	55

Vorwort

Nach Überwindung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die einen drastischen Anstieg der Staatsverschuldung nach sich gezogen hatte, steht die Sanierung der öffentlichen Haushalte weit oben auf der politischen Agenda. In dieser Studie wird aufgezeigt, welchen Beitrag ein durchgreifender Subventionsabbau dazu leisten kann. Wichtig ist den Autoren allerdings, den Subventionsabbau nicht allein aus fiskalischer Sicht zu bewerten. Für sie liegt die weitaus größere Bedeutung darin, allokativen Verzerrungen und Fehlanreize in der gesamten Volkswirtschaft abzubauen.

Die Studie ist eine Gemeinschaftsarbeit mit folgender Aufgabenteilung: Das Kapitel 2 zu den Perspektiven der Haushaltskonsolidierung wurde verfasst von Alfred Boss und Henning Klodt, der auch für die Projektleitung verantwortlich war. Die Bestandsaufnahme der Subventionen in Deutschland in Kapitel 3 erfolgte durch Alfred Boss und Astrid Rosenschon. In Kapitel 4 wurden die Teile zu den Argumenten des Subventionsabbaus und den Sektorbeihilfen von Henning Klodt, der Teil zur Energie- und Umweltpolitik von Setareh Khalilian, Kristina Neuhuber und Sonja Peterson, der Teil zur Regionalpolitik von Christiane Krieger-Boden und der Teil zur Verkehrspolitik von Claus-Friedrich Laaser geschrieben.

Danken möchten die Autoren dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag für vielfältige nützliche Anregungen und Kommentare. Sie danken auch Matthias Baumgarten und Vincent Meisner für tatkräftige Hilfe bei den Recherchen und Helga Huß für ihr Engagement und ihre Geduld bei der Bearbeitung der Manuskripte.

Henning Klodt

Kiel, im März 2011

Executive Summary

Kernthesen

- Die Konsolidierung des Bundeshaushalts, wie sie von der „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes gefordert wird, lässt keine Spielräume für ausgaben-trächtige Reformprojekte. Die Absichtserklärung der Bundesregierung, die im Koalitionsvertrag vereinbarten Projekte anzugehen, wenn die Haushaltslage es zulässt, kommt unter Status-quo-Bedingungen einer Verschiebung auf den Sankt Nimmerleins-Tag gleich.
- Der Staat kann aber schon heute seine Reformfähigkeit zurückgewinnen, wenn die Haushaltskonsolidierung durch einen entschlossenen Subventionsabbau flankiert wird. In unserer Studie wird aufgezeigt, wo der Subventionsabbau konkret ansetzen kann.
- Die *Kieler Subventionsampel* identifiziert Subventionen in einer Größenordnung von insgesamt 7,5 Mrd. Euro, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ersatzlos gestrichen werden sollten (Ampelsignal rot).
- Zusätzlich erfasst die Ampel Subventionen in Höhe von insgesamt 19,7 Mrd. Euro, die zwar gesamtwirtschaftlich sinnvollen Zielen dienen und deshalb im Prinzip beibehalten werden sollten, bei denen aber beträchtliche Einsparungen durch eine effizientere Ausgestaltung der Maßnahmen möglich wären (Ampelsignal gelb).
- Unsere Studie konzentriert sich auf die Finanzhilfen des Bundes und die Steuervergünstigungen, und zwar in den Bereichen Energie und Umwelt, Regionalpolitik, Verkehr und Sektorbeihilfen. Daneben gibt es eine Reihe weiterer Politikbereiche sowie die Finanzhilfen der anderen Gebietskörperschaften, die hier nicht untersucht wurden, die aber ebenfalls erhebliche Potenziale zum Subventionsabbau bieten.
- Ein erfolgreicher Subventionsabbau würde nicht nur der Politik ihre fiskalische Handlungsfähigkeit zurückgeben, sondern vor allem Allokationsverzerrungen und verfälschte Anreizstrukturen in der Wirtschaft reduzieren und dadurch den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand mehren.

Perspektiven der Haushaltskonsolidierung (Kapitel 2)

Für den Bundeshaushalt, der in dieser Studie vertieft analysiert wurde, war der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben schon einmal zum Greifen nahe, und zwar unmittelbar vor Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008. In jenem Jahr lag das Haushaltsdefizit bei 11,5 Mrd. Euro; das entsprach 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Voragegangen war eine stetige Verminderung des Defizits ab dem Jahr 2005, die bei einer stabilen Wirtschaftsentwicklung schon bald zu einem ausgeglichenen Bundeshaushalt hätte führen können. Erreicht wurden diese Erfolge allerdings in erster Linie durch Steuererhöhungen, wobei neben der Anhebung der Mehrwertsteuer vor allem die „kalte Progression“ bei der Einkommensteuer ins Gewicht fiel.

Eine Haushaltskonsolidierung auf Kosten der Steuerzahler ist nicht beliebig wiederholbar, wenn die Eigendynamik der Wirtschaft nicht ernsthaft beschädigt werden soll. Stattdessen wird die Haushaltskonsolidierung (die durch Maastricht-Vertrag und Schuldenbremse des Grundgesetzes zwingend ist) diesmal vorrangig durch Einschnitte auf der Ausgabenseite erfolgen müssen. Die politische Umsetzung dürfte alles andere als leicht fallen, denn die Zahl der unerfüllten Ausgabenwünsche ist groß. Unterfinanzierung des Bildungssektors, Investitionsrückstau bei der Infrastruktur und sozialverträgliche Gesundheitsreform sind nur drei Stichworte dazu. Auch die Unternehmenssteuern sind reformbedürftig. Hier ist in der Vergangenheit ein Flickenteppich entstanden, der eine konsistente und wachstumsorientierte Systematik kaum noch erkennen lässt.

So wie die Haushaltspolitik derzeit angelegt ist, werden all diese und weitere Reformen für unbestimmte Zeit auf Eis gelegt werden müssen, da die in den kommenden Jahren erforderliche Haushaltskonsolidierung keine Spielräume lässt. Das Institut für Weltwirtschaft schlägt deshalb in dieser Studie einen durchgreifenden Subventionsabbau vor, der sogar mehr finanzielle Ressourcen freisetzen könnte, als zur Haushaltskonsolidierung erforderlich sind. Auf diese Weise könnte der Staat seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen.

Subventionen in Deutschland (Kapitel 3)

Wie umfangreich die staatlichen Subventionen in Deutschland tatsächlich sind, wird regelmäßig in den Subventionsberichten des Instituts für Weltwirtschaft dargelegt. Nach unseren Berechnungen gewährten die Gebietskörperschaften und andere öffentliche Stellen im Jahr 2009 Subventionen in Höhe von insgesamt 164 Mrd. Euro; das entspricht einer Relation zum Bruttoinlandsprodukt von 6,8 Prozent. Nach einem vorübergehenden Rückgang seit 2004 ist damit wieder ein Niveau erreicht, das dem der Jahre 2001 bis 2003 entspricht.

Dabei entfallen 29,3 Mrd. Euro auf Finanzhilfen des Bundes, 63,1 Mrd. Euro auf Finanzhilfen der Länder und Gemeinden, 6,1 Mrd. Euro auf Finanzhilfen der EU und 13,1 Mrd. Euro auf Finanzhilfen der Sondervermögen und der Bundesagentur für Arbeit. Insgesamt erreichen die Finanzhilfen damit ein Volumen von 111,6 Mrd. Euro. Steuervergünstigungen, die letztlich zu Lasten aller Gebietskörperschaften gehen, schlagen mit insgesamt 52,3 Mrd. Euro zu Buche.

Nicht alle Subventionen kommen dem Unternehmenssektor zugute. Eine entsprechende Aufschlüsselung unserer Subventionsstatistiken zeigt, dass von den Steuervergünstigungen des Jahres 2010 dem Unternehmenssektor 24,0 Mrd. Euro zugeflossen sind (2009: 24,1 Mrd. Euro). Von den Finanzhilfen des Bundes entfielen im Jahr 2010 insgesamt 16,2 Mrd. Euro auf den Unternehmenssektor (2009: 15,3 Mrd. Euro). Hinzu kommen 8,4 Mrd. Euro an indirekten Finanzhilfen, die der Bund in die Länderhaushalte einspeist und die von den Ländern an Unternehmen weitergereicht werden (2009: 8,2 Mrd. Euro). Schließlich gewährt der Bund Beihilfen für die Forschungsförderung in Höhe von 2,5 Mrd. Euro (2009: 2,3 Mrd. Euro), die nach der Subventionsberichterstattung des Instituts für Weltwirtschaft nicht zu den Subventionen im engeren Sinne gerechnet werden, die aber nicht unbedenken von den Diskussionen um einen möglichen Subventionsabbau ausgenommen werden sollten.

Argumente für den Subventionsabbau (Kapitel 4.1)

Aus ökonomischer Sicht liegt die zentrale Begründung für einen Subventionsabbau aber gar nicht auf der fiskalischen Seite. Gravierender als die finanziellen Belastungen für den Staatshaushalt sind die Fehlallokationen und die verzerrten Anreize, die vom Subventionssystem ausgehen. In der öffentlichen Wahrnehmung wird immer wieder verdrängt, dass die Gewährung von Subventionen für einzelne Gruppen zugleich eine Diskriminierung aller anderen Gruppen darstellt, die die nötigen Mittel dafür aufbringen müssen. Wenn die betreffende Subventionsmaßnahme nicht dazu beiträgt, ein Marktversagen zu kompensieren, fallen die Wohlstands- und Beschäftigungseinbußen in den diskriminierten Bereichen durchweg höher aus als die Wohlstands- und Beschäftigungsgewinne in den begünstigten Bereichen.

Hinzu kommen die Bürokratiekosten, die beim Staat beim Verteilen der Subventionen und bei den Subventionsempfängern als Lobby-Aufwand anfallen, um besseren Zugang zu den staatlichen Subventionstöpfen zu erhalten. All diese Aufwendungen gehen der produktiven, wohlstandsmehrenden Verwendung verloren und müssen bei der gesamtwirtschaftlichen Beurteilung der Subventionspolitik mit in den Blick genommen werden.

Um unseren Vorschlag eines umfassenden Subventionsabbaus zu konkretisieren, haben wir diejenigen Politikbereiche herausgegriffen, die besondere Schwerpunkte der Subventionspolitik darstellen (Energie- und Umweltpolitik, Regionalpolitik, Verkehrspolitik, Sektorpolitik einschließlich Wohnungsbauförderung). Für jeden dieser Bereiche haben wir die wesentlichen staatlichen Markteingriffe dargestellt und die damit vernüpften wirtschaftspolitischen Ziele einer kritischen Würdigung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unterworfen. Dafür benutzen wir einen „Ampel-Ansatz“, nach dem sich die einzelnen Subventionsmaßnahmen danach unterscheiden,

- ob sie gesamtwirtschaftlich unbedenklich oder sogar nützlich sind und deshalb beibehalten werden sollten (grüne Ampel),
- ob sie zwar prinzipiell sinnvolle Zielsetzungen verfolgen, aber ineffizient ausgestaltet sind und deshalb gekürzt oder umgestaltet werden sollten (gelbe Ampel) oder
- ob sie aus gesamtwirtschaftlicher Sicht mehr Nachteile als Vorteile bringen und deshalb ersatzlos gestrichen werden sollten (rote Ampel).

Diejenigen Subventionsprogramme, bei denen unsere Ampel gelb oder rot zeigt, sind in Tabelle 1 detailliert aufgelistet.

Energie- und Umweltpolitik (Kapitel 4.2)

Den dynamischsten Bereich der deutschen Subventionspolitik stellt die Energie- und Umweltpolitik dar. Als Einzelmaßnahmen ragen die Finanzhilfen für den Steinkohlebergbau und die erneuerbaren Energien heraus. Zusätzlich gibt es zahlreiche Steuerbefreiungen und Sonderregelungen bei der Energiebesteuerung. Viele der Subventionen sind klimaschädlich und verhindern einen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht effizienten Energieeinsatz.

Wir empfehlen, aufgrund mangelnder Effizienz ein früheres Auslaufen der Steinkohlesubventionen zu prüfen, wie es die EU-Kommission vor dem im Dezember 2010 mit der Bundesregierung erzielten Kompromiss ursprünglich angestrebt hatte. Im Braunkohlenbergbau sollten die Länder ihre Zuschüsse und Begünstigungen einstellen. Auf diese Weise ließen sich rund 1,8 Mrd. Euro einsparen. Die anderen direkten Finanzhilfen sind aus unserer Sicht nicht zu kürzen, da sie aus verschiedenen Gründen gerechtfertigt sind oder die Programme ohnehin auslaufen.

Bei den Steuervergünstigungen hingegen gibt es mehr Änderungsbedarf: Allein durch die Aufhebung der Begünstigungen bei der Stromsteuer, die in ihrer jetzigen Ausgestaltung nur mangelnde Anreize für eine effiziente und klimafreundlich Energienutzung setzt, ließen sich Mehreinnahmen von 2,9 Mrd. Euro generieren. Durch die Aufhebung der Energiesteuervergünstigungen, die ähnliche Ineffizienzen verursachen, lassen sich weitere 14,3 Mrd. Euro erzielen; den größten Anteil daran hätte die Aufhebung der Energiesteuerbegünstigung für Dieselmotoren gegenüber Benzin (6,15 Mrd. Euro). Steuerbegünstigungen sollten nur für besonders energieintensive Branchen beibehalten werden, die in einem starken internationalen Wettbewerb agieren. Schließlich ließen sich durch eine vollständige Auktionierung der Zertifikate im Emissionshandelssystem 6,1 Mrd. Euro generieren.

Auch mit diesen Subventionsstreichungen wäre Deutschland noch weit von einer optimalen Energie- und Umweltpolitik entfernt. Ineffiziente Doppelregulierung wie beispielsweise das Emissionshandelssystem und parallele Energie- und Stromsteuern sollten mittel- bis langfristig von einem neuen System auf Basis eines einheitlichen CO₂-Preises ersetzt werden. Dies ließe sich erreichen, indem im Emissionshandel verwendete fossile Energie nicht zusätzlich besteuert wird und für die Sektoren außerhalb des Emissionshandels eine einheitliche CO₂-Steuer erhoben würde. Von der derzeitigen Energiebesteuerung würde neben der CO₂-Steuer nur die Kraftstoffbesteuerung beibehalten, die den externen Effekten des Straßenverkehrs Rechnung trägt. Eine solche Reform würde zwar nicht zu deut-

lichen Mehreinnahmen gegenüber dem jetzigen System führen, aber die gesamtwirtschaftlich positiven Effekte würden die entgangenen direkten Staatseinnahmen übersteigen.

Schließlich sollte ein einheitlicher CO₂-Preis auch das Leitprinzip bei der Förderung erneuerbarer Energien sein. Wir plädieren für eine schrittweise Anpassung der EEG-Umlage, die ausläuft, wenn eine Technologie im industriellen Maßstab produziert und verkauft werden kann. Gleichzeitig sollten Innovationen bei erneuerbaren Energien stärker durch eine direkte Förderung statt durch die Förderung von Forschung und Entwicklung der Produktion unterstützt werden.

Regionalpolitik (Kapitel 4.3)

Die bundesdeutsche Regionalpolitik verfolgt eine doppelte Zielsetzung, nämlich sowohl den regionalen Ausgleich zu betreiben als auch Wachstum zu fördern. Zwischen den beiden Zielen besteht jedoch ein Konflikt in dem Sinne, dass ausgleichspolitisch motivierte Politikmaßnahmen das gesamtwirtschaftliche Wachstum beeinträchtigen können. Dies zeigen insbesondere die Theorien zur neuen ökonomischen Geographie. Zwar beschreiben diese Theorien zunächst einmal ein explizites Regionalproblem. Es besteht darin, dass durch Marktversagen allokativen Zielsetzungen und durch starke, dauerhafte Disparitäten distributive Zielsetzungen verletzt werden. Die Disparitäten können durch historische Zufälle begründet sein, und sie können von den benachteiligten Regionen allein aus eigener Kraft kaum wieder aufgelöst werden. Die gleichen Theorien zeigen aber auch auf, wie eng gesteckt die Einflussmöglichkeiten der Regionalpolitik sind: Wenn sie den Agglomerationsprozess überhaupt dämpfen kann, dann hat dies zumeist negative Folgen für das gesamtwirtschaftliche Wachstum und damit wiederum für die geförderte Region.

Die Diskussion verschiedener regionalpolitischer Instrumente zeigt, dass dieser Basiskonflikt nur durch wenige Maßnahmen durchbrochen werden kann: durch Förderung von Wissenstransfer, vielleicht auch durch Bildungsförderung. Will man gleichwohl die interregionale Ungleichheit mindern, so kann man das am ehesten durch einen allgemeinen zweckungebundenen Finanzausgleich erreichen. Tatsächlich gehen die stärksten regionalen Wirkungen in Deutschland vermutlich gar nicht von der Regionalpolitik im engeren Sinne, sondern vom Länderfinanzausgleich aus. Wenn es gelänge, die föderale Finanzverfassung in Deutschland anreizkompatibel zu reformieren und dabei zugleich sicherzustellen, dass der politisch erwünschte Solidarausgleich zwischen reicheren und ärmeren Regionen funktioniert, dann wären gesonderte regionalpolitische Fördermaßnahmen weitgehend entbehrlich. Das gilt für die steuerliche Investitionszulage für Ostdeutschland, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft und der wirtschaftsnahen Infrastruktur durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und für das Programm „Unternehmen Region“ (soweit es sich nicht auf die Förderung von Wissenstransfers beschränkt).

Wenn eine grundlegende Neuorientierung des föderalen Finanzausgleichs gelingen sollte, könnten also praktisch sämtliche Maßnahmen der Regionalpolitik unter der Rubrik rot eingeordnet werden. Auf diese Weise könnte ein Einsparvolumen für den Bundeshaushalt von insgesamt 2,2 Mrd. Euro realisiert werden. Für die Länderhaushalte würde sich ein Sparpotenzial in ähnlicher Größenordnung ergeben. Deutschland würde zwar möglicherweise auf die Kofinanzierungsmittel der Regionalpolitik durch die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft verzichten müssen. Bei einem derart tiefgreifenden Reformansatz für die Regionalpolitik sollte es aber möglich sein, im Gegenzug dafür Entlastungen bei den deutschen Beiträgen zum EU-Haushalt auszuhandeln.

Verkehrspolitik (Kapitel 4.4)

Der Verkehrssektor hat im Jahre 2009 direkt oder indirekt aus den Kassen der Gebietskörperschaften (einschließlich Sondervermögen) knapp 24,3 Mrd. Euro empfangen. Unter den sektorspezifischen Subventionen des Jahres 2009 ragen die Verkehrssubventionen als größter Einzelposten heraus. Fast 30 Prozent der sektorspezifischen Hilfen aller Gebietskörperschaften im Jahre 2009 in Höhe von 80,7 Mrd. Euro entfallen auf den Verkehr.

Wenn man die Subventionen danach ordnet, inwieweit sie ökonomisch berechtigt sind oder nicht, ergibt sich beim Sektor Verkehr ein differenziertes Bild. Bei den Steuervergünstigungen gibt es eine Reihe von Ausnahmetatbeständen, die in die Kategorie „rot“ eingereiht werden. Dazu zählen verschiedene Umsatzsteuer-, Energiesteuer- sowie Kfz-Steuerermäßigungen. Der Sollansatz für das Jahr 2010 beträgt 1843 Mill. Euro. Bei den Finanzhilfen des Bundes dagegen fällt nur ein vergleichsweise geringer Teil in die Kategorie „rot“. Unter den direkten Finanzhilfen des Bundes sind dies etwa Leistungen an den kombinierten Verkehr, den Straßengüterverkehr, die Binnenschifffahrt, den Transrapid und für Mobilitätskonzepte. Im Jahr 2010 wurden hierfür 663 Mill. Euro gewährt.

Als ebenfalls ökonomisch zweifelhaft (Kategorie rot), aber wegen internationaler vertraglicher Bindungen kaum abschaffbar, können die Kerosinsteuerbefreiung für internationale Flüge (Betrag unbekannt) und die Energiesteuerbefreiung für die Binnenschifffahrt (120 Mill. Euro) gelten. Gleiches gilt für direkte Finanzhilfen des Bundes im Haushaltskapitel „Luft- und Raumfahrt“, die für das Jahr 2010 in Höhe von 49 Mill. Euro geplant waren.

Der ganz überwiegende Teil der Verkehrssubventionen fällt in die mittlere Kategorie „gelb“, der ein grundsätzlicher ökonomischer Sinn nicht abgesprochen werden kann, bei der aber wegen verschiedenartigster Effizienzprobleme eine gewisse Kürzung angemessen ist. Dazu zählen vor allem sämtliche Leistungen des Bundes für die Eisenbahnen einschließlich der zu den indirekten Finanzhilfen des Bundes zählenden Regionalisierungsmittel für den ÖPNV. An Infrastrukturbeihilfen sind dies im Jahr 2010 rund 4,2 Mrd. Euro. Die Regionalisierungsmittel machen insgesamt 6,9 Mrd. Euro aus. Insgesamt entfallen im Jahr 2010 knapp 12 Mrd. Euro an Finanzhilfen auf die Kategorie „gelb“; dazu kommen Steuererleichterungen von knapp 395 Mill. Euro.

Recht kurz ist die Liste der Subventionen der Kategorie „grün“, bei denen ein Beibehalten zu empfehlen ist. Dazu zählen die Abwicklung von Altlasten der ehemaligen Deutschen Bundesbahn, für die im Jahr 2010 5,3 Mrd. Euro veranschlagt sind, die über das Bundeseisenbahnvermögen verausgabt werden. Des Weiteren zählt die Erstattung von Fahrgeldausfällen für die Beförderung von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich zu dieser Kategorie. Ferner haben wir die Ausnahmen bei der Kfz- und Energiesteuer für den ÖPNV in Höhe von 257 Mill. Euro in diese Kategorie aufgenommen.

Insgesamt ist der Verkehrssektor zwar der größte Einzelempfänger von Subventionen, kann aber unmittelbar nur unterproportional zum Abbau der staatlichen Subventionen beitragen. Gleichwohl sind hier noch erhebliche Effizienzpotenziale zu heben, die es den Gebietskörperschaften erlauben würden, auch bei grundsätzlich sinnvollen Posten der „gelben“ Kategorie weniger Subventionen gewähren zu müssen.

Sektorbeihilfen (Kapitel 4.5)

Ein recht spektralreines Rot zeigt unsere Subventionsampel bei den Sektorbeihilfen für den *Schiffbau* und den *Luft- und Raumfahrzeugbau*. Die deutschen Werften sind trotz aller Subventionsprogramme im Laufe der vergangenen Jahrzehnte immer weiter geschrumpft, und es ist nicht abzusehen, dass dieser Trend durch ein Festhalten an den Werftsubventionen umkehrbar wäre. Tatsächlich hat die Bundesregierung schon deutliche Subventionskürzungen in diesem Bereich durchgesetzt, so dass die

Finanzhilfen des Bundes von 143 Mill. Euro im Jahr 2000 auf 16 Mill. Euro im Jahr 2010 gesunken sind.

Bei den Finanzhilfen des Bundes für den Luft- und Raumfahrzeugbau könnte ins Feld geführt werden, dass sie einer Branche zufließen, die auch im Ausland subventioniert wird und bei der die deutsche Wirtschaft durchaus komparative Wettbewerbsvorteile aufweisen dürfte. Es gibt aber eine Strategie, die einer Beteiligung an diesem internationalen Subventionswettbewerb eindeutig vorzuziehen ist, und die liegt darin, über internationale Verhandlungen im Rahmen der WTO zu einem Subventionsabbau sowohl im Inland als auch im Ausland zu gelangen. Immerhin geht es hier für das Jahr 2010 um ein Subventionsvolumen von 244 Mill. Euro, die zu einem großen Teil dem EADS-Konzern für die Entwicklung des Airbus 380 zufließen.

Der dritte Bereich, der unter den Sektorbeihilfen näher beleuchtet wurde, sind die Subventionen für die *Wohnungswirtschaft*. Auf rot springt die Ampel hier bei einer Reihe von Subventionen, die ihre historischen Wurzeln in der Wohnungsnot der Nachkriegszeit haben und für deren Beibehaltung es keine nachvollziehbaren gesamtwirtschaftlichen Begründungen gibt. Diskussionswürdig ist dabei natürlich, ob die Begünstigten dieser Subventionen die Unternehmen oder die privaten Haushalte sind, die nicht Thema dieser Studie sind. Über die von ihnen ausgelösten Nachfrageeffekte kommen sie allerdings zumindest teilweise auch dem Unternehmenssektor zugute, so dass sie nach der Systematik der Subventionsberichterstattung des Instituts für Weltwirtschaft als Subventionen für Unternehmen gezählt werden. Bei der Eigenheimzulage handelt es sich um ein auslaufendes Programm, während die Wohnungsbauprämien nach wie vor einen größeren Posten für einen Subventionsabbau darstellen.

Gelb zeigt die Subventionsampel bei einer Reihe von Förderungsmaßnahmen, die auf eine Minderung der CO₂-Emissionen im Wohnungswesen abzielen. Für sich genommen mögen diese Maßnahmen durchaus sinnvoll sein, da gerade im Wohnungsbereich ganz erhebliche Energieeinsparpotenziale schlummern. Andererseits wären Einzelfördermaßnahmen in diesem Bereich entbehrlich, wenn es gelänge, eine integrierte Umweltpolitik über eine ökologisch angemessene Bepreisung des CO₂-Ausstoßes in allen Bereichen der Wirtschaft zu implementieren, wie sie in Kapitel 4.2 skizziert wird.

Über die in dieser Studie analysierten Politikbereiche hinaus gibt es eine Reihe weiterer Bereiche, bei denen eine gesamtwirtschaftlich orientierte Strategie des Subventionsabbaus ansetzen könnte und sollte. An vorderer Stelle ist hier die Landwirtschaft zu nennen, die ein ausgeprägtes Schwergewicht in der deutschen (und europäischen) Subventionslandschaft darstellt, ebenfalls weit vorn rangieren die zahllosen und unsystematischen Mehrwertsteuerbefreiungen und –reduzierungen, die in dieser Studie nur teilweise erfasst werden. Deshalb sollte unsere Auswahl an Politikbereichen nur als erster Ansatz verstanden werden, dem weitere Analysen zum Subventionsabbau folgen könnten.

Strategien des Subventionsabbaus (Kapitel 5)

Da die ganz überwiegende Mehrzahl der Subventionsprogramme nicht ökonomisch, sondern politisch motiviert ist, kann eine erfolgreiche Strategie zum Subventionsabbau nur auf der politischen Ebene ansetzen. Der Beitrag, den die Wirtschaftswissenschaft dazu leisten kann, liegt darin, die Öffentlichkeit aufzuklären über die gesamtwirtschaftlichen Schäden der Subventionspolitik und Transparenz herzustellen über ihre tatsächlichen Kosten.

Bei der Diskussion um die erfolgversprechendsten Strategien zum Subventionsabbau steht die gezielte Kürzung gesamtwirtschaftlich besonders schädlicher Subventionen einer allgemeinen Kürzung aller Subventionen nach der sogenannten „Rasenmähermethode“ gegenüber. Für beide Strategien gibt es gute Argumente: Wenn das Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Subventionsprogramme eindeutig quantifizierbar wäre, ließe sich eine Prioritätenliste des Subventionsabbaus erstellen. Dann wäre der ersten Methode eindeutig der Vorzug zu geben. Doch zum einen scheitert es an dieser Quantifizierung, und zum anderen gibt es praktisch keine Subventionsmaßnahme, für die sich

nicht irgendeine Begründung finden ließe, die auf vermeintliche gesamtwirtschaftliche Vorteile eben dieser Maßnahme abstellt. Wer sich auf die Auseinandersetzung mit den jeweils begünstigten Interessenverbänden über die Unterscheidung zwischen nützlichen, schädlichen und besonders schädlichen Subventionen erst einmal einlässt, könnte sich in diesen Auseinandersetzungen so verfangen, dass am Ende gar keine Kürzungspotenziale mehr erkennbar wären. Diesen Nachteil vermeidet die Rasenmähermethode. Sie muss sich allerdings den Vorwurf gefallen lassen, dass dem Rasenmäher vielleicht auch dieses oder jenes Pflänzchen zum Opfer fallen könnte, das vielleicht erhaltenswert gewesen wäre oder nur eines schwächeren Rückschnitts bedurft hätte.

Keine dieser Strategien erscheint deshalb als eindeutig überlegen, und es ist eine Frage der politischen Durchsetzbarkeit, für welche man sich entscheidet. In jedem Fall sollte das Verbindende dieser beiden Strategien im Blick behalten werden, nämlich das Ziel, überhaupt zu einem Subventionsabbau zu kommen.

Tabelle 1*:

Die Kieler Subventionsampel für das Haushaltsjahr 2010

Haushaltskapitel und -titel	F/S ^a	Bezeichnung	Volumen (1 000 €)	Ampel-signal ^b
Energie- und Umweltpolitik				
0902-Tgr. 14 -69812	F	Anpassungsgeld (APG) für Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus	118 190	●
0902-Tgr. 14 -68314	F	Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zu Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen	1 350 000	●
	F	Braunkohleförderung: ^c (1) Direkte Finanzhilfen der Länder an Heizkraftwerke; (2) Befreiung der Leistung des Wasserentnahmeentgeltes und der Förderabgabe; (3) Nicht-Internalisierung externer Kosten	67 350	●
61/2	S	Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft	2 100 000	●
62/2	S	Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes in Sonderfällen (Spitzenausgleich)	1 800 000	●
	S	Steuervorteile bei den Atom-Rückstellungen ^c	800 000	●
56/2	S	Energiesteuerbegünstigung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft	320 000	●
59/2	S	Energiesteuerbegünstigung für bestimmte Prozesse und Verfahren	600 000	●
55/2	S	Steuerbegünstigung der Energieerzeugnisse, die bei der Herstellung von Energieerzeugnissen zur Aufrechterhaltung des Betriebes verwendet werden (Herstellerprivileg)	270 000	●
	S	Energiesteuerbegünstigung für Dieselmotoren gegenüber dem Steuersatz für Benzin ^c	6 150 000	●
	S	Energiesteuerbegünstigung für Kohle ^c	3 700 000	●
57/2	S	Vergünstigung für die Stromerzeugung und für Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen	2 000 000	●
	S	Nichtbesteuerung von Kernbrennstoffen ^c	1 600 000	●
17/2	S	Steuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Agrardieselschutz)	305 000	●
52/2	S	Steuerbefreiung für Biokraft- und Bioheizstoffe	80 000	●
	S	Steuerbegünstigung für Erzeugnisse, die im inländischen Flugverkehr und in der Schifffahrt verwendet werden ^c	800 000	●
	S	Kostenfreie Zuteilung der CO ₂ -Emissionshandelszertifikate ^c	6 157 000	●
		<i>Summe Kategorie rot</i>	1 853 000	
		<i>Summe Kategorie gelb</i>	7 090 000	
Regionalpolitik				
3004-68510	F	Förderung innovativer Regionen in den neuen Ländern	143 000	●
0902- 88281/88282	F	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	980 000	●
	F	Bundesergänzungszuweisungen ^c	14 800 000	●
	F	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ^c	8 743 000	●
	F	Sonstige Zahlungen an Länder ^c	8 433 000	●
19/2 bis 28/2	S	Investitionszulage im Rahmen des „Aufbau“ Ost	1 120 000	●
		<i>Summe Kategorie rot</i>	2 243 000	
		<i>Summe Kategorie gelb</i>	31 976 000	

Fortsetzung Tabelle 1*

Haushaltskapitel und -titel	F/S ^a	Bezeichnung	Volumen (1 000 €)	Ampel-signal ^b
Verkehrspolitik				
1202-68341	F	An private Unternehmen zur Förderung neuer Verkehre im kombinierten Verkehr	2 000	●
1202-89241	F	Baukostenzuschüsse an private Unternehmen des kombinierten Verkehrs	54 600	●
1202-68452	F	Förderung von Beschäftigung, Qualifizierung, Umwelt und Sicherheit in Unternehmen des mautpflichtigen Gewerbes	359 802	●
1202-68453	F	Aus- und Weiterbildungsprogramm in Unternehmen des mautpflichtigen Güterverkehrs	85 000	●
1202-66251	F	Zinszuschüsse für Anschaffung besonders emissionsarmer LKW (ERP-Programm der KfW)	1 100	●
1202-68451	F	Zinszuschüsse für Anschaffung besonders emissionsarmer LKW (ERP-Programm der KfW)	6 000	●
1202-68301	F	Finanzbeitrag an die Seeschifffahrt	57 200	●
1202-68303	F	Ausbildungsförderung in der Binnenschifffahrt	2 534	●
1202-68305	F	Förderung von umweltfreundlichen Motoren für Binnenschiffe	1 500	●
1202-68308	F	Modernisierung der deutschen Binnenschiffsflotte	2 000	●
1202-68603	F	Für den Betrieb der Transrapid-Versuchsanlage Emsland	5 235	●
0902-68312	F	Forschung und Entwicklung in der Meerestechnik u. Schifffahrt	5 654	●
0902-68312	F	ditto, Differenz zum Gesamtansatz	22 217	●
0902-68311	F	Mobilität und Verkehrstechnologien	58 000	●
66/2 ^d	S	Ermäßigte Umsatzsteuer für die Personenbeförderung	830 000	●
78/2 ^d	S	Mineralölsteuerbefreiung für gewerblichen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen (inländische Flüge)	680 000	●
81/2 ^d	S	Steuervergünstigung für Strom im Schienenbahnverkehr	125 000	●
69/2 ^d	S	Kfz-Steuerbefr. f. Fahrz. im kombinierten Schienen-Straßenverkehr	2 000	●
70/2 ^d	S	Kfz-Steuerbefreiung für partikelreduzierte Pkw mit Dieselmotor	5 000	●
72/2 ^d	S	Kraftfahrzeugsteuerermäßigung für Elektrofahrzeuge	1 000	●
73/2 ^d	S	Nichterhebung der Kfz-Steuer für überzählige Kfz-Anhänger	35 000	●
74/2 ^d	S	Senkung des Anhängerzuschlags	45 000	●
75/2 ^d	S	Senkung der Höchststeuer für Anhänger	50 000	●
76/2 ^d	S	Senkung der Höchststeuer für Nutzfahrzeuge	70 000	●
	S	Mineralölsteuerbefreiung für gewerblichen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen (grenzüberschreitende Flüge) ^c	unbekannt	●
79/2 ^d	S	Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	120 000	●
1202-68304	F	Aufbau und Einführung eines deutschlandweiten interoperablen Fahrgeldmanagements („e-ticking“)	6 104	●
1202-68604	F	Umsetzung der deutsch-chinesischen Regierungsvereinbarung zur Zusammenarbeit bei alternativen Kraftstoffen und Antrieben	300	●
1202-89242	F	An private Unternehmen zur Errichtung, Ausbau und Reaktivierung von Gleisanschlüssen	32 000	●
1202-89151	F	Zuweisung für Investitionen in die Schienenwege für Eisenbahnen des Bundes	1 050 926	●
1202-89191	F	Innovations- und Investitionsprogramm im Schienenverkehr	450 000	●
1217	F	Luftfahrt, Defizit (o. Darlehen)	48 788	●

Fortsetzung Tabelle 1*

Haushaltskapitel und -titel	F/S ^a	Bezeichnung	Volumen (1 000 €)	Ampel-signal ^b
Verkehrspolitik				
1218–89101	F	Investitionszuschüsse für Vorhaben des ÖPNV über 100 Mill. DM an die Deutsche Bahn AG	133 090	●
1222–68204	F	Abgeltung übermäßiger Belastungen der DB aus dem Betrieb und der Erhaltung höhengleicher Kreuzungen mit Straßen aller Baulasträger	76 960	●
1222–68404	F	Erstattungen des Bundes wegen Personalüberhang	69 661	●
1222–74501	F	Kostendrittel des Bundes an Kreuzungsmaßnahmen	12 780	●
1222–89101	F	Investitionszuschuss für Schienenwege	59 763	●
1222–89105	F	Zuschuss zur Lärmsanierung an Schienenwegen	100 000	●
1222–89109	F	Seehafenhinterlandverkehr zur Beseitigung von Engpässen im Güterverkehr	85 000	●
1222-TGr 1	F	Infrastrukturbeitrag des Bundes für die Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	2 504 000	●
6002–88201	F	Für Investitionen im Bereich der Seehäfen	38 346	●
1218–88202	F	Ausgaben für Schieneninfrastruktur des ÖPNV	199 477	●
1222–88201	F	Kostendrittel des Bundes an Kreuzungsmaßnahmen nach §13 Abs. 1 Satz 2 Eisenbahnkreuzungsgesetz, Baulast: Länder	17 900	●
1222–88301	F	Kostendrittel des Bundes an Kreuzungsmaßnahmen nach §13 Abs. 1 Satz 2 Eisenbahnkreuzungsgesetz, Baulast: Kommunen	50 300	●
1222–88303	F	Zuschüsse nach §17 Eisenbahnkreuzungsgesetz	50	●
6001–03105	F	Zuweisungen an die Länder (Regionalisierungsmittel)	6 877 000	●
		<i>Summe Kategorie rot</i>	2 505 842	
		<i>Summe Kategorie gelb</i>	11 932 445	
Sektorbeihilfen				
0902–66274	F	Zuschüsse zur Finanzierung von Aufträgen an die deutschen Schiffswerften	934	●
0902–66275	F	Zinszuschüsse für Kredite auf CIRR-Basis	1 820	●
0902–68313	F	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der maritimen Wirtschaft	525	●
	F	dito, Differenz zum Gesamtansatz	1 225	●
0902–89210	F	Innovationsbeihilfen zugunsten der deutschen Werftindustrie	11 000	●
0902–66291	F	Finanzierungsbeihilfen für den Absatz von zivilen Flugzeugen incl. Triebwerken	41 000	●
0902–66292	F	Absicherung des Ausfallrisikos in Zusammenhang mit Darlehen zur Finanzierung von Entwicklungskosten	75 000	●
0902–68394	F	Forschungsförderung von Technologievorhaben der zivilen Luftfahrtindustrie	76 800	●
0902–89294	F	Forschungsförderung von Technologievorhaben der zivilen Luftfahrtindustrie	51 200	●
1225-Tgr. 4 –66102	F	Zinszuschüsse im Rahmen des Wohnraummodernisierungsprogramms der KfW für die neuen Länder	32 213	●
1225-Tgr. 4 –66104	F	Zinszuschüsse für Wohnraummodernisierungsprogramm der KfW	14 300	●
1225-Tgr. 4 –66105	F	Zuschüsse im Rahmen des Programms „Niedrigenergiehaus im Bestand“	20 000	●
1225-Tgr. 4 –66107	F	Zinszuschüsse an KfW für Gebäudesanierungsprogramm zur CO ₂ -Minderung	374 000	●

Fortsetzung Tabelle 1*

Haushaltskapitel und -titel	F/S ^a	Bezeichnung	Volumen (1 000 €)	Ampel-signal ^b
Sektorbeihilfen				
1225-Tgr. 4 –66108	F	Für Programm „Seniorenrechtliches Wohnen“	4 000	●
1225-Tgr. 4 –66109	F	Investitionsoffensive für strukturschwache Kommunen	44 400	●
1225-Tgr. 4 –68601	F	Aufwendungen für Wettbewerbe u.ä. im Wohnungs- und Städtebau	220	●
1225-Tgr. 4 –68602	F	Für Steigerung der Energieeffizienz und für verbesserten Klimaschutz im Gebäudebereich	5 000	●
1225-Tgr. 4 –68603	F	EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG	244	●
1225-Tgr. 4 –68605	F	Nationale Kofinanzierung von INTERREG	500	●
1225-Tgr. 4 –68606	F	Initiative kostengünstig qualitätsbewusst bauen	250	●
1225-Tgr. 4 –68609	F	Nationale Kofinanzierung ESF-Programm Soziale Stadt	8 000	●
1225-Tgr. 4 –89101	F	An KfW für Gebäudesanierungsprogramm zur CO ₂ -Minderung	150 000	●
1225-Tgr. 4 –89301	F	Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz	608 000	●
1225-Tgr. 4 –89351	F	Pilotprojekte Stadtentwicklungspolitik	1 450	●
1225-Tgr. 3	F	Wohnungsfürsorge für Angehörige der Bundesverwaltung	1 885	●
1225-Tgr. 6	F	Experimenteller Städtebau	5 056	●
1226-Tgr. 6	F	Wohnungsfürsorge in Berlin und Bonn (Verlegung von Parlaments- und Regierungsfunktionen)	1 000	●
83/2	S	Erhöhte AfA nach § 7a EStG	50	●
84/2	S	Erhöhte AfA nach § 7i EStG	70	●
85/2	S	Steuerbegünst. für zu eigenen Zwecken benutzte Baudenkmale	16	●
87/2	S	Eigenheimzulage nach § 9 Abs 2 EigZulG	2 504	●
88/2	S	Ökologische Zusatzförderung nach § 9 Abs. 3 und 4 EigZulG	15	●
89/2	S	Kinderzulage nach § 9 Abs.5 EigZulG	1 231	●
53/3	S	Verschönerungsabschlag für vermietete Wohnimmobilien	210	●
		<i>Summe Kategorie rot</i>	871 449	
		<i>Summe Kategorie gelb</i>	662 669	
Vier Politikbereiche insgesamt				
		<i>Kategorie rot</i>	7 473 291	
		<i>Kategorie gelb</i>	19 685 114	

^aF: Finanzhilfen, S: Steuervergünstigungen. — ^bRot: Zur Streichung empfohlen. Gelb: Zur Kürzung empfohlen. — ^cNicht in Kieler Subventionsbericht erfasst, auch nicht in den Gesamtsummen enthalten. — ^dSteuervergünstigungen: Nummer/Anlage im 22. Subventionsbericht der Bundesregierung.

1 Einleitung

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland stehen ohne Zweifel unter massivem Konsolidierungszwang. Das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit, das sich vor Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise schon hoffnungserweckend auf die Null zubewegt hatte, ist wieder kräftig gestiegen. Verschärft wird der Konsolidierungszwang durch die neu ins Grundgesetz aufgenommene „Schuldenbremse“, die den Bund verpflichtet, sein strukturelles Haushaltsdefizit bis zum Jahr 2016 auf maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu reduzieren.

Dabei machen es die Kabinettskollegen dem Finanzminister nicht gerade leicht. Zusätzlich zur Haushaltskonsolidierung soll – so ist es im Koalitionsvertrag immer noch festgeschrieben – eine Steuerreform und vielleicht auch noch eine Gesundheitsreform finanziert werden. Und die Länder, die sich ebenfalls auf die Einhaltung der Schuldenbremse vorbereiten müssen, könnten ebenfalls Forderungen an den Bundeshaushalt stellen, um einen Kahlschlag in der Bildungspolitik zu vermeiden. In der Öffentlichkeit reagiert man auf diese Vorstellungen weitgehend mit Kopfschütteln. Den meisten Beobachtern gilt es als ausgemacht, dass eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung und gleichzeitig eine Umsetzung kostenträchtiger Reformvorhaben nicht machbar seien.

Um die finanziellen Handlungsspielräume der Fiskalpolitik beurteilen zu können, wird in dieser Studie zunächst herausgearbeitet, wie groß die Herausforderung der Haushaltskonsolidierung denn tatsächlich ist. Dabei konzentrieren wir uns auf die Perspektiven für den Bundeshaushalt bis zum Jahr 2016, der im Mittelpunkt der aktuellen Debatte steht und an dessen Adresse sich die Finanzierungswünsche zu den gewünschten Reformvorhaben vorrangig richten (Kapitel 2).

In Kapitel 3 wird die Subventionslandschaft in Deutschland in ihren Grundzügen skizziert. Die Basis dafür stellen die Subventionsberichte des Instituts für Weltwirtschaft dar. Dabei wird nicht nur die zeitliche Entwicklung des Subventionsvolumens in Deutschland dargestellt, sondern es wird auch herausgearbeitet, welche Steuervergünstigungen und welche Finanzhilfen des Bundes dem Unternehmenssektor zufließen.

In Kapitel 4 werden die besonders wichtigen Bereiche der deutschen Subventionspolitik detailliert auf den Prüfstand gestellt. Diese Bereiche sind: die Energie- und Umweltpolitik, die Verkehrspolitik, die Regionalpolitik und die sektorale Strukturpolitik einschließlich der Politik für das Wohnungswesen. Insbesondere geht es darum, die in diesen Politikbereichen gewährten Subventionen auf ihre gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen hin zu überprüfen und zu einem Urteil darüber zu gelangen, ob ihre Fortführung gesamtwirtschaftlich geboten erscheint oder ob sie Potenziale für durchgreifende Subventionskürzungen bieten.

Kapitel 5 fasst die Analysen des vorangegangenen Kapitels in Hinblick darauf zusammen, in welchen Bereichen die Subventionspolitik besonders große gesamtwirtschaftliche Allokationsverzerrungen verursacht und wo deshalb die Prioritäten eines Subventionsabbaus gesetzt werden sollten. Dafür wird ein Ampelansatz entwickelt, der die Subventionen in die Kategorien grün, gelb und rot unterteilt. Auf dieser Grundlage werden verschiedene Strategien, mit denen ein Subventionsabbau politisch durchgesetzt werden könnte, diskutiert.

Welche dieser Strategien gewählt wird, muss letztlich auf der politischen Ebene entschieden werden. Dabei wird die Umsetzung eines durchgreifenden Subventionsabbaus nicht leicht fallen, da mit dem Widerstand derjenigen zu rechnen ist, die im derzeitigen System begünstigt werden. Aber für die Politik gibt es auch viel zu gewinnen. Ob es um Steuerreform, Bildungspolitik oder Gesundheitsreform geht – unter der gegenwärtigen Haushaltslage bleibt den Politikern immer nur der ohnmächtige Hinweis, ihnen seien die Hände gebunden, da es keine Spielräume für kostenträchtige Reformprojekte gäbe. Wenn Politik mehr will, als den Mangel zu bewältigen, sollte sie sich von der erstickenden Last des überbordenden Subventionssystems befreien und auf diese Weise ihre Handlungsfähigkeit zurückgewinnen.

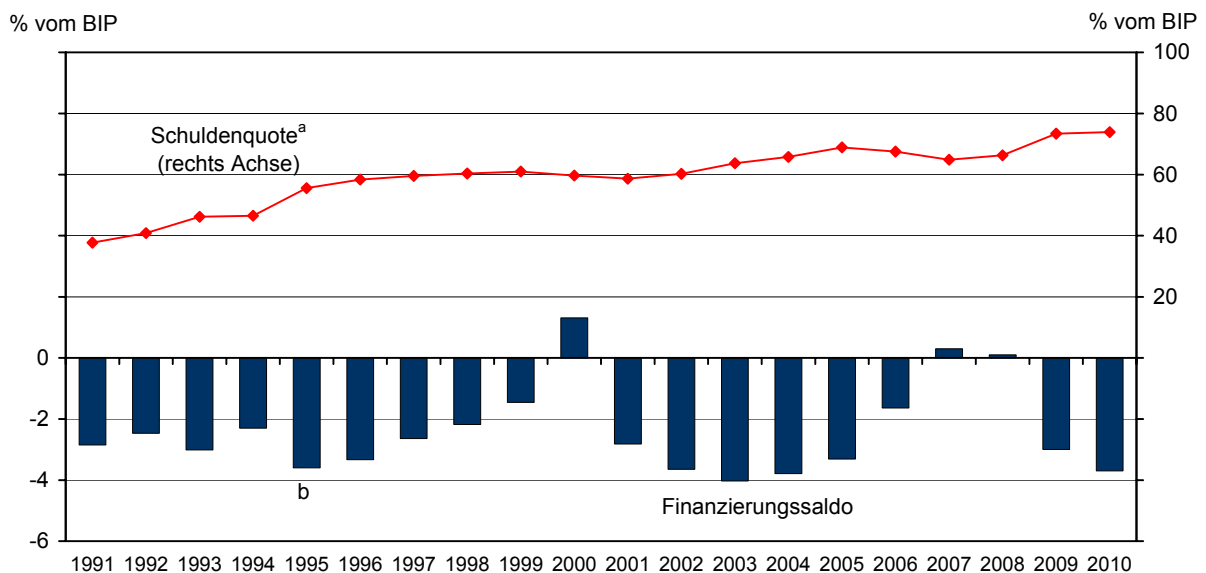
2 Perspektiven der Haushaltskonsolidierung: Chancen und Risiken

2.1 Nachhaltigkeit und Konsolidierungsbedarf im staatlichen Gesamthaushalt

In den Jahren vor der Finanz- und Wirtschaftskrise waren die öffentlichen Haushalte in Deutschland durchaus auf gutem Wege zur Konsolidierung gewesen. Der Finanzierungssaldo des staatlichen Gesamthaushalts, der im Jahr 2000 schon einmal vorübergehend positiv gewesen war¹ und der im Gefolge der Rezession rund um das Jahr 2003 kräftig ins Minus rutschte, erreichte in den Jahren 2007 und 2008 wieder eine schwarze Null. Schon für das Jahr 2009 musste Deutschland eine Defizitquote von 3,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nach Brüssel melden. Für 2010 geht der Sachverständigenrat (2010) von einem gesamtwirtschaftlichen Haushaltsdefizit in Höhe von 3,7 Prozent aus (Abbildung 1).

Infolge dieser Entwicklung ist die Schuldenquote, d.h. die Relation zwischen Staatsschulden und Bruttoinlandsprodukt, am aktuellen Rand deutlich gestiegen. Einen ersten kräftigen Anstieg hatte es bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre gegeben, als die Folgen der deutschen Vereinigung über den Staatshaushalt finanziert werden mussten. Danach blieb die Quote relativ konstant in der Nähe der Maastricht-konformen 60 Prozent, die zuletzt im Jahr 2002 eingehalten wurden. Schon die Bewältigung der Rezession nach dem Platzen der New Economy-Blase ließ die Schuldenquote erneut ansteigen. Doch der im Jahr 2008 einsetzende Anstieg treibt die Schuldenquote weit über die Maastricht-Norm von 60 Prozent hinaus.

Abbildung 1:
Indikatoren zum Gesamthaushalt des Staates 1991–2010



^aMaastricht-Kriterien. — ^bDefizit 1995 bereinigt um Sondereinflüsse.

Quelle: OECD (2010); BMF (2010a); eigene Berechnungen.

¹ Zum positiven Finanzierungssaldo des Jahres 2000 trugen nicht zuletzt die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen bei.

Diese Entwicklung sieht beängstigend aus. Bei der ökonomischen Beurteilung einer ausufernden Staatsverschuldung gilt es allerdings zu unterscheiden zwischen populären, gelegentlich auch ideologiegefärbten Argumenten und wissenschaftlich fundierten Argumenten.

So ist es beispielsweise keineswegs ausgemacht, dass die Staatsverschuldung eine ungerechte Belastung künftiger Generationen darstellt, wie oftmals zu hören ist. Denn in Verteilungsdebatten gilt in der Regel eine Umverteilung von Reich zu Arm eher als gerechtfertigt als eine Umverteilung in die umgekehrte Richtung.² Nach aller historischer Erfahrung können wir davon ausgehen, dass die Generation unserer Kinder über einen größeren Wohlstand verfügen wird als die Generation ihrer Eltern. Ob die Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens so groß ausfallen werden wie in der Vergangenheit, ist natürlich ungewiss, aber dass die Wachstumsraten überhaupt positiv sein werden, wird kaum bezweifelt. Die intergenerative Gerechtigkeit würde deshalb eher eine Umverteilung von künftigen Generationen zur heutigen Generation verlangen als eine Umverteilung in die umgekehrte Richtung. Unter diesem Gesichtspunkt gibt es also keinen zwingenden Grund, neue Schulden zu vermeiden oder gar staatliche Schulden, wenn sie denn einmal da sind, noch von der heutigen Generation abzubauen zu lassen (Corneo 2009).

Außerdem macht es für die künftigen Generationen einen großen Unterschied, wofür die staatlichen Schulden verwendet werden. Falls sie dem Aufbau einer Infrastruktur dienen, die auch künftigen Generationen höhere Nutzen als Zins- und Tilgungslasten bringen, dann kommt die heutige Staatsverschuldung sogar unmittelbar der künftigen Generation zugute. Anders ist das intergenerationale Kalkül bei Staatsschulden zur Finanzierung von Gegenwartskonsum.

Im Vordergrund der aktuellen Diskussion, die nicht zuletzt von den Ereignissen um Griechenland und Irland bestimmt wird, steht allerdings die Sorge um die Solvenz des Staates. Wie hoch kann sich der Staat verschulden, bis er die Grenzen seiner Zahlungsfähigkeit erreicht hat? Definiert man diese Grenze in Analogie zum privatwirtschaftlichen Bereich, dann wäre der Insolvenzfall erreicht, wenn die Schulden größer sind als das Vermögen. Tatsächlich haben wir diesen Punkt mittlerweile erreicht. Wie die entsprechenden Analysen der Deutschen Bundesbank in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt zeigen, übertreffen die Staatsschulden derzeit sogar schon das Staatsvermögen, d.h. das Netto-Vermögen ist negativ geworden (Tabelle 1).³

Tabelle 1:

Kennzahlen zur Staatsverschuldung in Deutschland 2010 (Prozent des BIP)

Verbindlichkeiten des Staates	77,9
Nettoanlagevermögen des Staates zu Wiederbeschaffungspreisen	45,2
Geldvermögen des Staates	25,0
Netto-Vermögen des Staates	-7,7
Zinsausgaben/Staatseinnahmen	9,7
Zinsausgaben/Bruttoinlandsprodukt	2,5
Benötigte Primärüberschussquote ^{a,b}	1,6
Tatsächliche Primärüberschussquote ^{a,b}	-1,2

^aErläuterung im Text. — ^bAnnahme: Differenz aus Zins und gesamtwirtschaftlicher Wachstumsrate beträgt zwei Prozentpunkte. — ^cBereinigt um Konjunktur- und Sondereinflüsse.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2008); Statistisches Bundesamt (2010a); OECD (2010); eigene Berechnungen.

² Unterstellt wird dabei die Möglichkeit eines interpersonellen Nutzenvergleichs, wie er beispielsweise in utilitaristischen Nutzenfunktionen vorgenommen wird.

³ Zur längerfristigen Entwicklung des Staatsvermögens in Deutschland vgl. Boss (2009).

Es würde an dieser Stelle zu weit führen, die statistischen Feinheiten einer solchen Rechnung im Detail beleuchten zu wollen. Hinzuweisen ist aber darauf, dass bei dieser Rechnung die Staatsschulden weitaus vollständiger erfasst werden als das Staatsvermögen; dies gilt insbesondere für das Anlagevermögen, bei dem der tatsächliche Abschreibungsbedarf tendenziell überschätzt wird und viele langlebige Wirtschaftsgüter im Besitz der öffentlichen Hand gar nicht berücksichtigt sind. Insofern ist das negative staatliche Netto-Vermögen zwar eine Schlagzeile wert, aber nicht mit staatlicher Zahlungsunfähigkeit gleichzusetzen. Hinzu kommt, dass der Staat – anders als private Wirtschaftssubjekte – Zugriff auf das Vermögen seiner Bürger hat. Zwar wird er nicht das gesamte private Vermögen zur Bedienung seiner Staatsschulden konfiszieren können, aber er hat die Möglichkeit, über steuerpolitische und andere Maßnahmen zumindest teilweise auf das Volksvermögen zuzugreifen. Nach Schätzungen, die wiederum vorrangig auf Daten der Deutschen Bundesbank in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt beruhen, beträgt die Relation der Staatsschulden zum gesamten Volksvermögen im Jahr 2010 etwa 20 Prozent. Aus dieser Perspektive heraus besteht also kein Zweifel daran, dass der deutsche Staat weiterhin seinen Zahlungsverpflichtungen nachkommen kann.

Ein weiteres Kriterium, das sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch in der wissenschaftlichen Literatur immer wieder herangezogen wird, ist die Relation der Zinsausgaben zu den Staatseinnahmen: Je höher die Staatsschuld, desto mehr Mittel müssen für den Schuldendienst bereitgestellt werden und desto geringer wird der Bewegungsspielraum bei den übrigen Staatsausgaben. Tatsächlich liegen die gesamten staatlichen Zinsausgaben im Jahr 2010 bei schätzungsweise 9,7 Prozent der gesamten Staatseinnahmen. Dies ist ein erheblicher Anteil, der den Handlungsspielraum des Staates einschränkt, aber von einer Lähmung der Staatsaktivitäten durch die Zinslast kann keine Rede sein. Auch hier gilt, dass sich der Staat im Notfall höhere Einnahmen verschaffen könnte, indem er seine Bürger stärker zur Kasse bittet. In Relation zum gesamten Bruttoinlandsprodukt liegen die staatlichen Zinsausgaben im Jahr 2010 bei geschätzten 2,5 Prozent.

Die auf die Solvenz abstellende Relation zwischen Staatsschuld und Staatsvermögen sowie die auf die Liquidität abstellende Relation zwischen Zinsausgaben und Staatseinnahmen liefern also ein eher diffuses Bild, das Raum für vielfältige Interpretationen lässt. In der finanzwissenschaftlichen Literatur steht deshalb ein anderes Konzept im Vordergrund, das auf die Nachhaltigkeit der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik abstellt.⁴ Der Grundgedanke dabei ist einfach: Wenn die staatliche Schuldenquote Jahr für Jahr steigt, dann wird irgendwann in der Zukunft ein Punkt erreicht sein, an dem der Staat insolvent wird. Anstatt zu diskutieren, wo dieser Punkt genau liegt, wird hier diskutiert, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit die staatliche Schuldenquote stabilisiert werden kann. Wie sich zeigen lässt, kommt es dabei auf die sogenannte Primärüberschussquote des Staatsaushalts an (Buiter 1993; Buiter und Kletzer 1992).⁵ Sie ist definiert als Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben des Staates (jeweils als Relation zum Bruttoinlandsprodukt), wobei von den Staatsausgaben die Zinsausgaben abgezogen werden. Die staatliche Schuldenquote bleibt stabil, wenn die Primärüberschussquote $P\ddot{U}$ folgender Gleichung genügt:

$$P\ddot{U}^* = (i - g) \cdot S$$

Dabei bezeichnet $P\ddot{U}^*$ diejenige Überschussquote, die benötigt wird, um die staatliche Schuldenquote stabil zu halten. i bezeichnet den Zinssatz, den der Staat für seine Schulden zahlen muss, g bezeichnet die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate, und S bezeichnet die Staatsschuldenquote in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt.

⁴ Ausführlich dazu Sachverständigenrat (2007).

⁵ Für eine Anwendung des Buiter-Ansatzes auf Deutschland vgl. Klodt, Stehn et al. (1994: 254 ff.) und Boss und Lorz (1995).

Anhand dieser Formel ist leicht nachvollziehbar, dass eine nachhaltige Haushaltspolitik umso schwerer fällt, je höher die Staatsschuldenquote ist. Der Anstieg der Schuldenquote in Deutschland von 60 auf 75 Prozent, wie er sich nach Abbildung 1 in jüngster Zeit vollzieht, ist gleichbedeutend mit einer Erhöhung der benötigten Primärüberschussquote um ein Viertel.

Das Konzept der benötigten Primärüberschussquote liefert allerdings nur grobe Anhaltspunkte für eine optimale Defizitgestaltung, denn es beruht auf einer Reihe vereinfachender Annahmen. Zum einen vernachlässigt es, dass der Zinssatz für Schuldtitel mit wachsender Schuldenquote steigen dürfte, weil die Bonität des betreffenden Landes zunehmend in Zweifel gezogen werden dürfte. Und selbst bei langjähriger Solidität eines Landes in Bezug auf die Schuldenquote kann es plötzlich vorkommen, dass die Märkte nicht mehr an die dauerhafte Bonität des Landes glauben, einen hohen Risikoaufschlag für Staatstitel verlangen und allein dadurch die Schuldenquote in die Höhe treiben. So gesehen könnte $P\ddot{U}^*$ den benötigten Überschuss sogar unterschätzen. Zum anderen könnte ein Land mit schuldenfinanzierten Investitionen die Wachstumsrate erhöhen; dann überschätzt $P\ddot{U}^*$ den benötigten Überschuss bei weitem. Schließlich ist es eine Vereinfachung, bei der Kalkulation von $P\ddot{U}^*$ eine langfristig konstante Differenz zwischen i und g anzunehmen, und nicht die Tranchen der langfristig festverzinslichen Schuldtitel mit unterschiedlich hohen Zinssätzen zu berücksichtigen. So kann es in einem Jahr, in dem die Zinsen sogar für langfristige festverzinsliche Anleihen nahe 0 und weit unter der erwartbaren Wachstumsrate g liegen, sehr sinnvoll sein, sich zusätzlich zu verschulden, selbst wenn die mit konstanter Differenz kalkulierte benötigte Primärüberschussquote etwas anderes nahelegt.

Im Jahr 2010 liegt die Primärüberschussquote für den deutschen Staatshaushalt insgesamt bei $-1,3$ Prozent, d.h. es handelte sich im Grunde um eine Primärdefizitquote (Abbildung 2).⁶ Damit ist das Postulat der Nachhaltigkeit der staatlichen Haushaltspolitik eindeutig verletzt; denn der benötigte Primärüberschuss ist definitionsgemäß stets positiv, solange der Staat verschuldet ist und die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate kleiner als der Zinssatz ist.

Tatsächlich erreichte die Primärüberschussquote in den vergangenen zwanzig Jahren fast nie den für eine nachhaltige Haushaltspolitik erforderlichen Wert.⁷ Im gesamten dargestellten Zeitraum wurde das Postulat der Nachhaltigkeit fast immer verletzt. Lediglich in den Jahren 1999 und 2008 waren benötigte und tatsächliche Primärüberschussquote annähernd gleich, und im Jahr 2007 lag die tatsächliche sogar über der benötigten Primärüberschussquote. In all den anderen Jahren dagegen war die staatliche Haushaltspolitik nicht nachhaltig. Dies unterstreicht, wie groß die Notwendigkeit war, zu einer Neuordnung der verfassungsrechtlichen Vorschriften zur zulässigen Staatsverschuldung zu kommen, und wie dringend erforderlich es ist, die jetzt im Grundgesetz festgeschriebene Schuldenbremse tatsächlich einzuhalten.

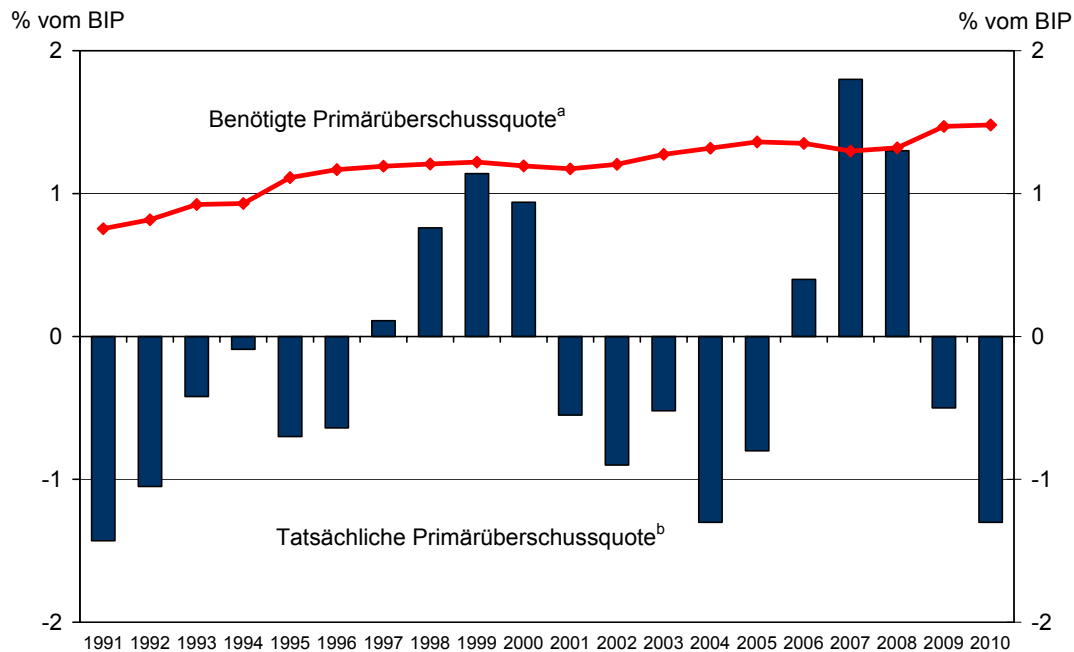
Die in Abbildung 2 dargestellten Daten haben eine weitere Implikation, die in der wirtschaftspolitischen Debatte bislang praktisch gar nicht zur Kenntnis genommen worden ist: Wenn die benötigte Primärüberschussquote bei rund 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegt und die staatlichen Zinsausgaben einen Anteil von 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aufweisen, wie es für Deutschland im Jahr 2010 zutrifft, dann darf das Haushaltsdefizit insgesamt nicht größer als ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausfallen, um die Schuldenquote stabil zu halten. Das Maastricht-Kriterium, das ein

⁶ Um die längerfristige Entwicklung des Primärüberschusses besser erkennen zu können, werden die Staatseinnahmen und -ausgaben um Sondereinflüsse bereinigt. Diese Bereinigung stützt sich auf OECD (2010).

⁷ Zur Berechnung der benötigten Primärüberschussquote wurde von einem durchschnittlichen Zinssatz für Staatsschuldtitel von fünf Prozent und einer Wachstumsrate des nominalen Sozialprodukts von drei Prozent ausgegangen. Dies entspricht in etwa den historischen Werten, wie sie sich für den in Abbildung 2 dargestellten Zeitraum berechnen lassen. Sollte für die Zukunft mit einer niedrigeren Wachstumsrate zu rechnen sein, ohne dass entsprechende Zinssenkungen zu erwarten sind, würde die benötigte Primärüberschussquote natürlich höher ausfallen.

Abbildung 2:

Indikatoren zur Nachhaltigkeit des Staatshaushalts 1991–2010 (Prozent vom BIP)



^aAnnahme: $i-g = 2$ Prozent. — ^bBereinigt um Konjunktur- und Sondereinflüsse.

Quelle: OECD (2010); eigene Berechnungen.

Defizit von maximal drei Prozent zulässt, ist also zumindest für die deutschen Verhältnisse zu permissiv, wenn ein dauerhafter Anstieg der staatlichen Schuldenquote verhindert werden soll. Aus diesem Blickwinkel heraus stellt die Schuldenbremse des Grundgesetzes eine dringend notwendige Ergänzung der Maastricht-Kriterien dar.

Dabei ist die Schuldenbremse, die für den Bund eine maximale Nettokreditaufnahme von 0,35 Prozent des BIP, für Länder und Gemeinden dagegen ab 2020 gar keine Nettokredite mehr vorsieht, aus rein ökonomischer Sicht allerdings allzu restriktiv geraten. Wie oben diskutiert, kommt es für die Solidität der Staatsfinanzen nicht auf einen Schuldenabbau an, sondern darauf, die Schuldenquote nicht ständig weiter anwachsen zu lassen. Unter den Bedingungen der Schuldenbremse dagegen würde die staatliche Schuldenquote in Deutschland langfristig zu einem Niveau von 12 Prozent konvergieren. Wenn die Schuldenquote auf dem mittlerweile erreichten Niveau stabilisiert werden soll, wäre ein Staatsdefizit von 2,2 Prozent des BIP zulässig.⁸

Es gibt allerdings gewichtige politische Argumente dafür, an der Schuldenbremse in der gegenwärtigen Form festzuhalten: Erstens sollten Verfassungsänderungen eher selten erfolgen; die Wirkungskraft des Grundgesetzes würde nachhaltig geschwächt werden, wenn gerade geänderte Regelungen gleich wieder geändert würden. Und zweitens hat die Vergangenheit gezeigt, dass die Finanzpolitik dazu tendiert, die verfassungsmäßigen Vorgaben zur zulässigen Staatsverschuldung eher zu über- als zu unterschreiten. „Man zielt höher, als man trifft“, sagt der Volksmund, und in diesem Sinne erscheint die Ausgestaltung der Schuldenbremse des Grundgesetzes durchaus als angemessen.

⁸ Bei einer Schuldenquote von 74 Prozent (wie in 2010) und einer langfristigen nominalen Wachstumsrate von 3 Prozent. Zu den Berechnungsmethoden vgl. Wigger (2010).

2.2 Perspektiven der Staatsfinanzen und Konsolidierungsbedarf

Gemäß der Prognose des Instituts für Weltwirtschaft wird das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2010 kräftig zunehmen.⁹ In den Jahren danach wird sich dessen Expansion vermutlich deutlich abflachen (Tabelle 2). Die Bundesregierung schätzt die wirtschaftliche Entwicklung im Zeitraum 2009 bis 2014 insgesamt ähnlich ein.

Tabelle 2:

Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung 2009–2014 (Veränderung in Prozent)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bruttoinlandsprodukt, real	-4,7	3,7	2,3	1,3	1,4	1,4
Deflator	1,4	0,5	1,2	1,5	1,4	1,4
Nominales Bruttoinlandsprodukt	-3,4	4,3	3,6	2,8	2,8	2,8
Lohnsumme	-0,2	2,9	2,5	2,8	2,5	2,5
Beschäftigte	-0,1	0,5	0,8	0,4	0,3	0,3
Lohn je Beschäftigten	-0,1	2,4	1,7	2,4	2,2	2,2

Quelle: Statistisches Bundesamt (2010c); Boss et al. (2010); eigene Berechnungen.

Bei der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung wird sich die Finanzlage des Staates verbessern. Zudem hat die Bundesregierung Ausgabenkürzungen und Abgabenerhöhungen beschlossen, damit die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden. Die Finanzlage des Staates wird gleichwohl angespannt bleiben (Tabelle 3).

Tabelle 3:

Einnahmen und Ausgaben des Staates^a 2009–2014 (Mrd. Euro)

	2009	2010 ^b	2011 ^b	2012 ^b	2013 ^b	2014 ^b
Steuern	564,5	564,1	576,8	598,4	613,9	629,7
Sozialbeiträge	409,9	420,7	430,5	441,5	451,0	461,3
Sonstige Einnahmen	91,7	90,8	91,5	94,7	96,9	96,7
Einnahmen	1 066,0	1 075,6	1 098,8	1 134,6	1 161,8	1 187,7
Arbeitnehmerentgelt	177,6	182,5	185,8	190,0	194,4	198,9
Vorleistungen	111,3	114,9	117,7	120,0	122,5	125,3
Soziale Sachleistungen	196,6	204,5	209,5	217,5	225,2	233,7
Bruttoinvestitionen	39,3	40,6	41,0	40,6	38,7	38,3
Monetäre Sozialleistungen	443,5	450,2	449,8	453,8	460,5	468,1
Subventionen	31,5	32,4	31,5	31,4	31,7	32,2
Sonstige laufende Transfers	45,2	46,2	48,2	50,7	51,3	52,0
Zinsen	62,2	60,9	65,5	70,6	75,1	79,0
Vermögenstransfers	32,8	30,8	27,2	26,5	24,9	24,7
Rest	-1,3	-5,8	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
Ausgaben	1 138,7	1 157,3	1 174,7	1 199,6	1 222,9	1 250,6
Saldo	-72,7	-81,7	-75,9	-65,0	-61,1	-62,9

^aAbgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. — ^bPrognose.

Quelle: Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); Boss et al. (2010); eigene Berechnungen.

⁹ Boss et al. (2010).

Das Budgetdefizit des Staates wird in den nächsten Jahren im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt abnehmen und im Jahr 2011 wohl unter die 3-Prozent-Marke sinken (Tabelle 4).

Tabelle 4:

Ausgaben, Einnahmen und Budgetsaldo des Staates^a 2009–2014 (Relation zum Bruttoinlandsprodukt)

	Ausgaben	Steuern ^b	Sozialbeiträge	Sonstige Einnahmen ^c	Budgetsaldo
2010 ^d	46,3	23,0	16,8	3,2	–3,3
2011 ^d	45,4	22,7	16,6	3,2	–2,9
2012 ^d	45,1	22,9	16,6	3,1	–2,4
2013 ^d	44,7	22,8	16,5	3,2	–2,2
2014 ^d	44,4	22,8	16,4	3,0	–2,2

^aAbgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. — ^bEinschließlich der Erbschaftsteuer und der der Europäischen Union zustehenden Steuern. — ^cAusschließlich Erbschaftsteuer; nach Abzug der EU-Steuern. — ^dPrognose.

Quelle: Boss et al. (2010); eigene Berechnungen.

Konsolidierungsbedarf für den Staat insgesamt besteht angesichts der Regelungen zur „Schuldenbremse“ grundsätzlich in Höhe des strukturellen Budgetdefizits. Mittelfristig darf nämlich nur der Bund ein strukturelles Defizit aufweisen: es beträgt in Relation zum Bruttoinlandsprodukt maximal 0,35 Prozent. Das strukturelle Budgetdefizit des Staates lässt sich anhand verschiedener Verfahren berechnen. Dabei wird zunächst der Auslastungsgrad des Produktionspotenzials bestimmt; dann werden Elastizitäten für die Einnahmen und die Ausgaben des Staates bzw. für einzelne Einnahmen- und Ausgabenarten genutzt, um den Budgetsaldo bei Normalauslastung zu errechnen.

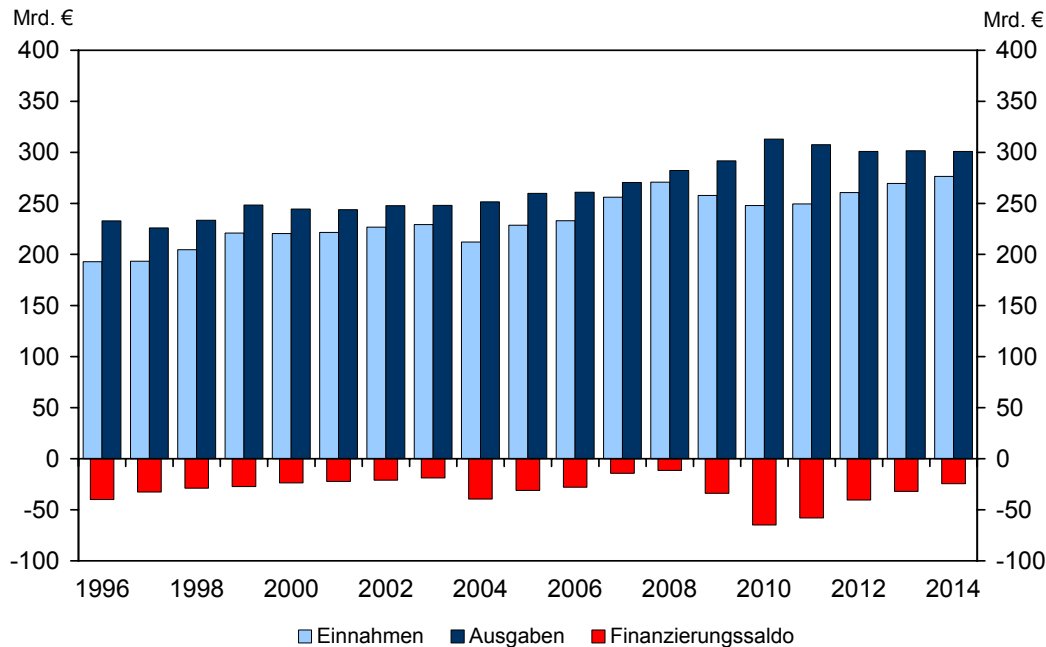
Hier soll aber ein anderer Weg zu dessen Bestimmung eingeschlagen werden. Es wird prognostiziert, wie sich bei der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung sowie bei den Annahmen zur Wirtschaftspolitik die Einnahmen und die Ausgaben des Staates verändern werden. Der Budgetsaldo, der sich für das Jahr 2013, für das eine Normalauslastung des Produktionspotenzials erwartet wird, ergibt, wird als struktureller Budgetsaldo definiert. So können Details zu den Determinanten der Staatsfinanzen berücksichtigt und Unsicherheiten, die bei der Messung des Output-Gaps und der Elastizitäten bestehen, umgangen werden, freilich unter Inkaufnahme anderer Unsicherheitsfaktoren.

Das strukturelle Budgetdefizit des Staates beläuft sich gemäß dieser Vorgehensweise auf 61 Mrd. Euro, im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt auf 2,2 Prozent. Sollen durch partielle Steuerentlastungen Wachstum und Beschäftigung gestärkt werden, so ist eine noch größere Reduktion des strukturellen Defizits erforderlich, wengleich für einzelne steuerpolitische Maßnahmen ein gewisses Maß an „Selbstfinanzierung“ erwartet werden kann.

2.3 Perspektiven und Risiken für den Bundeshaushalt

Die Bundesregierung hat wiederholt erklärt, die notwendige Sanierung ihres Haushalts ab dem Jahr 2011 in Angriff nehmen zu wollen. Um die Vorgaben der Schuldenbremse des Grundgesetzes zu erfüllen, wird sie das Defizit im Bundeshaushalt bis zum Jahr 2016 schrittweise bis auf 10 Mrd. Euro zurückfahren müssen. Entsprechende Haushaltszahlen finden sich im Finanzplan für die Jahre bis 2014, der im Sommer 2010 verabschiedet wurde (Deutscher Bundestag 2010) (Abbildung 3).

Abbildung 3:
Indikatoren zum Bundeshaushalt^a 1996–2014



^aIn der Abgrenzung der Finanzstatistik. 2011 bis 2014 nach Finanzplan.

Quelle: BMF (2010a); eigene Berechnungen.

Betrachtet man die Ausgabenentwicklung isoliert für den Zeitraum von 2010 bis 2016, so erscheint die Konsolidierungsaufgabe als gigantisch bis unlösbar. Denn in all den Jahren zuvor, hat es nie vergleichbare Einsparungen über einen längeren Zeitraum hinweg gegeben (Abbildung 3). Ein gewisser Rückgang auf der Ausgabenseite ist lediglich von 1996 bis 1997 und in äußerst schwacher Ausprägung von 1999 bis 2001 zu beobachten. Die Einsparungen waren allerdings nicht von langer Dauer, sondern wurden in den Folgejahren rasch wieder kompensiert. Diesmal dagegen geht es darum, volle sechs Jahre lang einen strikten Sparkurs zu fahren und auch in den Jahren danach die Ausgaben nicht schneller als die Einnahmen steigen zu lassen.

Schaut man sich dagegen die längerfristige Entwicklung der Ausgaben des Bundes an, so wird deutlich, dass sie in der Zeit von 1996 bis 2008 durchaus auf dem richtigen Kurs waren und im Jahr 2008 zu einem Haushaltsdefizit führten, das nahezu mit der Schuldenbremse des Grundgesetzes (die damals noch nicht existierte) vereinbar war. Erst in den Jahren 2009 und 2010 liefen die Ausgaben aus dem Ruder, was gemeinsam mit den krisenbedingten Einnahmeausfällen zu sprunghaft steigenden Haushaltsdefiziten führte. Aus dieser längerfristigen Perspektive heraus kann man die Aufgabe der Haushaltskonsolidierung also auch so umschreiben, dass es letztlich „nur“ darum geht, auf den Kurs zurückzufinden, der die staatliche Ausgabenpolitik bis zum Jahr 2008 geprägt hatte.

Gleichwohl dürfte die Haushaltssanierung alles andere als leicht werden, denn die Ausgabenentwicklung ist mit erheblichen Risiken behaftet.

- An erster Stelle ist dabei der Euro-Rettungsschirm zu nennen, an dem der deutsche Staat mit bis zu 148 Mrd. Euro beteiligt ist.
- Ein weiteres Haushaltsrisiko geht von dem Sonderfonds „Finanzmarktstabilisierung“ (SoFFin) aus, dessen Aktivitäten sich bislang nur teilweise auf die Haushaltszahlen ausgewirkt haben, der aber künftig, wenn die Sanierung des Finanzsektors nur zögerlich vorankommen sollte, zu ganz erheb-

lichen Haushaltsbelastungen führen könnte. Insgesamt verfügt der SoFFin über ein Volumen von 400 Mrd. \$. Für das Jahr 2009 ergeben sich Presseberichten zufolge Verluste von 4 Mrd. Euro und insgesamt sind bislang Stabilisierungshilfen im Umfang von rund 150 Mrd. Euro gewährt worden. Diese Hilfen sind teils als Beteiligungen und teils als Bürgschaften ausgestaltet. Niemand weiß heute zu sagen, ob und in welchem Umfang der Staatshaushalt für die Risiken des SoFFin wird geradestehen müssen. Die im Juli 2010 vorgelegten Ergebnisse des Stress-Tests lassen allerdings hoffen, dass die deutsche Finanzwirtschaft allmählich wieder auf stabileren eigenen Beinen stehen kann.

- Ein weiteres Haushaltsrisiko stellt die Zinsentwicklung dar. Seit vielen Jahren schon verharren die Zinsen auf niedrigem Niveau, doch es ist keineswegs ausgemacht, dass dies für alle Zukunft so bleiben muss. Derzeit liegen die Zinsausgaben im Bundeshaushalt bei rund 40 Mrd. Euro, und der Zinssatz für deutsche Staatsschuldtitel liegt unter 3 Prozent. Ein Zinsanstieg um zehn Basispunkte würde zu einer Haushaltsmehrbelastung von mehr als 1 Mrd. Euro führen. Allerdings scheint die zu erwartende Zinsbelastung des Bundeshaushalts in der aktuellen Finanzplanung eher zu hoch als zu niedrig angesetzt zu sein.
- Die Bundesagentur für Arbeit, die im Jahr 2010 zum Ausgleich ihres Defizits einmalig einen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt erhält, wird für künftige eventuelle Defizite Darlehen des Bundes erhalten. Möglicherweise kann sie jedoch sogar wieder Überschüsse erwirtschaften, denn die Arbeitsmarktentwicklung verläuft überraschend positiv, die Senkung des Beitragssatzes von 3,0 Prozent auf 2,8 Prozent läuft zum Jahresende aus und die Kabinettsklausur vom Juni 2010 sieht weitere Ausgabenreduzierungen vor. Diese möglichen Überschüsse kämen unmittelbar dem Bundeshaushalt zugute, da sie zur Rückzahlung der Bundesdarlehen aus früheren Jahren zu verwenden wären.
- Auch bei den übrigen Sozialversicherungen könnte es zu nennenswerten zusätzlichen Staatsausgaben kommen. Besonders umstritten sind dabei die finanziellen Konsequenzen der von der Regierung angestrebten Gesundheitsreform, die nach unterschiedlichen Schätzungen eine Spannweite von 10 bis 35 Mrd. Euro aufweisen könnte.¹⁰

Andererseits sind auch positive Überraschungen möglich.

- An erster Stelle könnten dabei die Steuereinnahmen stehen. Hier hat die Steuerschätzung vom November 2010 zu einer deutlich optimistischeren Einschätzung der Haushaltslage geführt. Die zu erwartenden Steuereinnahmen des Bundes werden dort im Vergleich zur aktuellen Finanzplanung (die Abbildung 3 zugrunde liegt) für die Jahre 2010 bis 2012 um insgesamt 15,4 Mrd. Euro nach oben revidiert (2010: +5,9 Mrd. Euro; 2011: 8,6 Mrd. Euro; 2012: 8,8 Mrd. Euro).
- Ein höheres Wachstum bedeutet nicht nur mehr Staatseinnahmen, sondern auch weniger Ausgaben – insbesondere bei den Bundeszuschüssen zur Sozialversicherung, die pro Prozent Mehrwachstum in grober Schätzung rund 5 Mrd. Euro ausmachen dürften.
- Und schließlich wurden für die Versteigerung der UMTS-Lizenzen Einnahmen von lediglich 100 000 Euro in den Haushalt 2010 eingestellt, während tatsächlich 4,4 Mrd. Euro Erlöst worden sind.

Insgesamt ist also die künftige Entwicklung der Ausgaben im Bundeshaushalt mit vielen Fragezeichen behaftet, wobei aus heutiger Sicht eher die Chancen als die Risiken zu überwiegen scheinen. Ein hoffnungsvolles Signal in diese Richtung geht vom Deutschlandfonds aus, dessen Volumen aufgrund der geringen Nachfrage aus der Wirtschaft zunächst von 115 Mrd. Euro auf 60 Mrd. Euro reduziert wurde und der Ende des Jahres 2010 ersatzlos ausgelaufen ist.

¹⁰ Die große Bandbreite der Schätzungen hängt vorwiegend zusammen mit unterschiedlichen Annahmen darüber, welcher Anteil des derzeitigen Arbeitnehmerbeitrags als Kopfpauschale ausgestaltet werden soll.

Über allem hängt natürlich – wie oben erwähnt – das Damokles-Schwert des Rettungsschirms für den Euro. Solange keine Klarheit herrscht, wie hoch die Belastungen daraus für den Bundeshaushalt tatsächlich werden, kann keine haushaltspolitische Entwarnung gegeben werden. Doch auch hier hat sich das Bild in jüngster Zeit erfreulich aufgestellt. Zwar sind die Anpassungsaufgaben in den Schuldenländern längst nicht gelöst, aber zumindest die Spekulationswelle gegen den Euro scheint abgeebbt zu sein.

2.4 Einsparpotenziale und Handlungsoptionen

Insgesamt zeigen die in diesem Kapitel 2 dargestellten Überschlagsrechnungen, dass zwischen Haushaltskonsolidierung und Reformprojekten keineswegs ein unlösbarer Zielkonflikt liegt. Unsere Analyse zeigt aber auch, dass kostenträchtige Reformprojekte ohne flankierenden Subventionsabbau wohl kaum finanzierbar wären, da die beschlossenen Konsolidierungen und die erhofften konjunkturellen Mehreinnahmen der kommenden Jahre vermutlich mehr oder weniger vollständig zur Einhaltung der Schuldenbremse benötigt werden. Umso wichtiger erscheint ein durchgreifender Subventionsabbau, mit dem die Fiskalpolitik ihre Handlungsfähigkeit zurückgewinnen könnte.

3 Subventionen in Deutschland – eine Bestandsaufnahme

3.1 Vorbemerkungen

In diesem Kapitel wird die deutsche Subventionslandschaft dargestellt; es handelt sich dabei, was die Abgrenzung der Subventionen und die Ergebnisse betrifft, um eine Zusammenfassung des „Kieler Subventionsberichts“ (Boss und Rosenschon 2010) sowie dessen Aktualisierung. Danach werden die Subventionen abgegrenzt, die dem Unternehmenssektor im engeren Sinne zugutekommen. Subventionen zugunsten der Land- und Forstwirtschaft sowie der sogenannten halbstaatlichen Dienstleister (wie z. B. Krankenhäuser und Kindertagesstätten) bleiben dort unberücksichtigt. Auch werden von den Finanzhilfen des Staates nur jene des Bundes einbezogen.

3.2 Zur Abgrenzung der Subventionen¹¹

Finanzhilfen werden aufgrund ökonomischer Kriterien gegen andere Ausgaben des Staates abgegrenzt. Zu den Finanzhilfen zählen nach den Kriterien des Kieler Subventionsberichts Zuschüsse des Staates, die weder allokatons- noch umverteilungspolitisch begründbar sind. Neben Finanzhilfen werden Ausgaben mit partiellem Subventionsgehalt unterschieden. Bei ihnen kann der Subventionswert nicht ermittelt werden. Er ist im Finanzhilfenvolumen nicht enthalten.

Als Steuervergünstigungen werden grundsätzlich jene betrachtet, die in den Subventionsberichten der Bundesregierung in den Anlagen 2 und 3 aufgeführt sind (Deutscher Bundestag 2006; BMF 2010c). Die Vergünstigungen in Anlage 2 werden – mit vier Ausnahmen – übernommen. Die Ausnahmen sind die Freigrenze im Rahmen der Zinsschranke, die Mindereinnahmen infolge der Sanierungs- und Konzernklausel bei der Körperschaftsteuer, die Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge und der Sparerfreibetrag. Die beiden ersten Ausnahmen korrigieren – jedenfalls vorübergehend – unsystematische Eingriffe in das Steuerrecht im Rahmen der Reform der Unternehmensbesteuerung, die im Jahr 2008 in Kraft trat, und sind daher keine Vergünstigungen. Die Einräumung des Sparerfreibetrages wird nicht als Subvention gezählt; denn diese Maßnahme macht einen Teil der Diskriminierung des Sparens gegenüber dem Konsum rückgängig, zu der das Steuersystem Deutschlands tendenziell führt. Gleiches gilt für die Förderung der privaten Altersvorsorge.

Die in Anlage 3 enthaltenen Maßnahmen werden – anders als in den Subventionsberichten der Bundesregierung – grundsätzlich ebenfalls als Subventionen einbezogen. Beispiele für Steuervergünstigungen, die in Anlage 3 ausgewiesen und hier als Subventionen gewertet werden, sind die Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger und der Krankenhäuser sowie die Zulassung der Absetzbarkeit der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens. Insbesondere der Sonderausgabenabzug von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung und zu privaten Lebensversicherungen wird dagegen wie die Gewährung des Sparerfreibetrags nicht als Vergünstigung einbezogen.

Neben den aufgeführten Vergünstigungen werden viele der in der so genannten Zusatzliste der Studie Koch/Steinbrück aufgeführten Maßnahmen (Koch und Steinbrück 2003: 17) den Steuervergünstigungen zugerechnet. Zu diesen zählen der Freibetrag für nebenberufliche Tätigkeiten (z.B. als Übungsleiter), der Freibetrag für Abfindungen und der Freibetrag für Heirats- und Geburtsbeihilfen. Die so genannte Entfernungspauschale wird ebenfalls als Vergünstigung eingestuft. Man kann zwar einen Abzug entsprechender Beträge für gerechtfertigt erachten, weil die Ausgaben für Fahrten von der Wohnung zur Arbeitsstätte und zurück zur Einkommenserzielung notwendig sind

¹¹ Zu Details vgl. Boss und Rosenschon (2008).

(„Nettoprinzip“), aber die Entscheidung für einen Wohnsitz ist nicht ohne weiteres als gegeben zu akzeptieren; sie erfolgt wohl häufig erst nach der Entscheidung für einen Arbeitsplatz, so dass die Fahrtkosten nicht „berufsbedingt“ sind. Überhaupt lässt sich argumentieren, die Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz bringe Nutzen mit sich (Wohnen „im Grünen“, niedrige Mieten, niedrige Immobilienpreise) und „die Arbeit beginne am Werktor“. Außer Betracht bleiben insbesondere die Abschreibungsregelungen, die in der Zusatzliste der Studie Koch/Steinbrück enthalten sind. Es ist nämlich ohne Untersuchungen im Detail nicht möglich, die Angemessenheit der einzelnen Vorschriften aus einkommensteuerrechtlicher Sicht zu beurteilen und gegebenenfalls einen Subventionscharakter zu diagnostizieren.

3.3 Steuervergünstigungen nach Empfängern bzw. Verwendungszwecken¹²

Die sektorspezifischen Steuervergünstigungen insgesamt sind von 31,0 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 30 Mrd. Euro im Jahr 2010 gesunken. Die Vergünstigungen zugunsten einzelner Sektoren haben sich unterschiedlich entwickelt.

Die Steuervergünstigungen zugunsten der Land- und Forstwirtschaft sind seit 2003 rückläufig. Dabei ist freilich zu beachten, dass im Subventionsbericht der Bundesregierung für die Jahre 2007–2010 große Beträge (rund 680 Mill. Euro) nicht mehr ausgewiesen werden. Umgekehrt resultieren seit dem Jahr 2007 Mindereinnahmen aus der im Subventionsbericht der Bundesregierung nicht ausgewiesenen Anhebung der land- und forstwirtschaftlichen Vorsteuerpauschalen und Durchschnittssteuersätze.

Die Vergünstigungen für den Sektor Verkehr haben im Zeitraum 2003 bis 2008 deutlich zugenommen. Maßgeblich dafür sind das Einbeziehen der Mindereinnahmen infolge der so genannten Tonnagebesteuerung sowie die mit der Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer verbundene erhöhte Begünstigung der Personenbeförderung im Nahverkehr. Nach dem Wegfall der Mindereinnahmen infolge der Tonnagebesteuerung sind die Vergünstigungen in den Jahren 2009 und 2010 – trotz einzelner neuer Kfz-Steuervergünstigungen – geringer als im Jahr 2008.

Die Steuervergünstigungen für den Sektor Wohnungsvermietung haben von 2003 bis 2009 deutlich abgenommen. Zu den rückläufigen Steuerausfällen aufgrund des Auslaufens der Förderung nach § 10e Einkommensteuergesetz (EStG) kommen sinkende Mindereinnahmen infolge der Verringerung der Eigenheimzulage (einschließlich Kinderzulage) hinzu; mit Beginn des Jahres 2004 wurde die Eigenheimzulage reduziert, mit Wirkung ab 2006 für „Neufälle“ abgeschafft. Im Jahr 2010 dürften die Vergünstigungen insgesamt nur noch 4,1 Mrd. Euro betragen.

Die Steuervergünstigungen, die den sonstigen Sektoren gezielt gewährt werden, sind im Zeitraum 2003 bis 2010 kräftig ausgeweitet worden. Bedeutsam dafür sind die erhöhten Mindereinnahmen infolge der Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen sowie der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser etc. Die Umsatzsteuervergünstigungen, sei es durch die Anwendung des ermäßigten Satzes, sei es durch die gänzliche Befreiung, sind infolge der Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer zu Beginn des Jahres 2007 von 16 auf 19 Prozent größer geworden.

Die branchenübergreifenden Steuervergünstigungen sind von 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 10 Mrd. Euro im Jahr 2010 gestiegen. Dabei waren die Vergünstigungen mit regionalpolitischer Zielsetzung stark rückläufig; entscheidend dafür ist die abnehmende Bedeutung der Zulagen für Investitionen in den neuen Ländern und in Berlin. Die sonstigen Vergünstigungen mit branchenübergreifendem Charakter haben dagegen kräftig – von 4,3 auf 8,9 Mrd. Euro – zugenommen. Maßgeblich dafür sind die Mindereinnahmen infolge neuer einkommensteuerlicher Regeln für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen privater Haushalte (3 Mrd. Euro im Jahr 2010) und für die private Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen (1 Mrd. Euro im Jahr 2010). Die Steuer-

¹² Vgl. hierzu Abschnitt 4 in Boss und Rosenschon (2010).

mindereinnahmen infolge der Befreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit belaufen sich seit vielen Jahren auf rund 2 Mrd. Euro.

Die sonstigen Steuervergünstigungen sind im Zeitraum 2003–2010 von 4,9 auf 4,8 Mrd. Euro gesunken. Am wichtigsten sind die Mindereinnahmen infolge des Abzugs der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Einkommensbesteuerung. Bedeutsam sind auch die Begünstigung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke und die Begünstigung der Zahlungen an politische Parteien. Die zusätzlichen Steuervergünstigungen entsprechend der Zusatzliste in der Studie Koch/Steinbrück (ohne die Mindereinnahmen infolge der Absetzbarkeit der Entfernungspauschale) waren im Zeitraum 2003–2010 ebenso wie die Mindereinnahmen infolge der Absetzbarkeit der Entfernungspauschale rückläufig.

Die Steuervergünstigungen gemäß der weiten Abgrenzung, die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt, betragen im Jahr 2010 rund 52 Mrd. Euro. Sie waren 0,3 Mrd. Euro höher als im Jahr 2003.

3.4 Finanzhilfen des Bundes

3.4.1 Vorbemerkungen

Die Finanzhilfen des Bundes werden anhand der Haushaltsrechnungen für die Jahre bis 2009 sowie des Haushaltsplans für das Jahr 2010 erfasst (BMF lfd. Jgg.; Deutscher Bundestag 2009). Bei den Ausgaben für die Jahre bis 2009 handelt es sich demnach um die tatsächlichen Ausgaben; für das Jahr 2010 sind die Haushaltsplanzahlen dargestellt.

Es werden direkte und indirekte Finanzhilfen unterschieden. Direkte Finanzhilfen des Bundes sind jene, die ohne Zwischenschaltung der Länder unmittelbar an die Empfänger gezahlt werden. Indirekte Finanzhilfen des Bundes liegen vor, wenn die Länder beispielsweise im Rahmen der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben Bundesmittel weiterreichen. Die Unterscheidung ist nötig, um bei der Erfassung aller Finanzhilfen Doppelzählungen zu vermeiden.¹³

Die Ausführungen zu den Finanzhilfen des Bundes beziehen sich auf die Hilfen in der Abgrenzung ohne Grenzfälle. Bei den Grenzfällen handelt es sich um Positionen, die nur zum Teil Subventionscharakter haben und bei denen wegen fehlender Informationen über das Subventionsäquivalent der volle Betrag angesetzt wird. Im Folgenden wird die Entwicklung der Finanzhilfen im Zeitraum 2003 bis 2010 beschrieben.

3.4.2 Direkte Finanzhilfen des Bundes nach Branchen bzw. Subventionszielen

Im Zeitraum 2003–2010 sind die direkten Finanzhilfen des Bundes von 22,0 Mrd. Euro auf 36,6 Mrd. Euro gestiegen (Tabelle 5). Die Zunahme ab dem Jahr 2004 ist nicht nur auf die Entwicklung der sektorspezifischen Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen zurückzuführen, sondern auch auf die der branchenübergreifenden Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen sowie die der Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister.

Die sektorspezifischen Finanzhilfen des Bundes zugunsten von Unternehmen haben von 2003 bis 2010 – unter Schwankungen – von 19,0 Mrd. Euro auf 18,5 Mrd. Euro abgenommen. Dabei sind die Hilfen für die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei von knapp 2 Mrd. Euro auf 2,1 Mrd. Euro gestiegen.¹⁴ Die Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, bei der die heimischen mittelständischen Brennereien Agraralkohol abliefern können und einen garantierten Preis erhalten, sind gesunken (2003: 109 Mill. Euro, 2009: 80 Mill. Euro). Die Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit haben ebenfalls abgenommen (2003: 135 Mill. Euro, 2010:

¹³ Indirekte Hilfen des Bundes werden, wenn die Finanzhilfen des Staates nach Ebenen gegliedert werden, den Ländern zugeordnet (Boss und Rosenschon 2008).

¹⁴ Die Finanzhilfen der EU zugunsten des Agrarsektors belaufen sich im Jahr 2009 auf 6,1 Mrd. Euro.

Tabelle 5:

Direkte Finanzhilfen des Bundes nach Branchen bzw. Subventionszielen 2000–2010 (Mill. Euro)

	2000	2005	2009	2010
<i>I Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen</i>	22 278	16 241	16 008	18 521
– Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2 379	1 632	1 914	2 102
– Bergbau	4 565	2 211	1 816	1 776
– Schiffbau	125	52	9	16
– Verkehr	10 862	9 409	10 246	10 772
– Wohnungsvermietung	1 317	1 255	1 012	1 271
– Luft- und Raumfahrzeugbau	61	39	113	244
– Sonstige Sektoren	2 969	1 643	898	2 340
<i>II Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen</i>	2 274	3 971	4 986	5 095
– Regionalpolitik, Strukturpolitik	9	74	122	143
– Umwelt, rationelle Energieverwendung	410	455	960	974
– Beschäftigungspolitik	777	2 200	2 562	2 554
– Förderung von Qualifikation	180	257	290	386
– Förderung von Innovationen etc.	43	0	0	0
– Mittelstandsförderung	780	907	936	900
– Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	75	78	116	138
<i>III Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen insgesamt</i>	24 552	20 212	20 994	23 616
<i>IV Finanzhilfen an (halb-) staatliche Dienstleister</i>	1 129	3 385	8 328	12 939
– Krankenhäuser, GKV	17	2 504	7 202	11 804
– Kindertagesstätten, Kinderkrippen	1	1	1	2
– Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	787	511	699	717
– Kirchen, Religionsgemeinschaften	3	13	10	9
– Sport, Freizeit	79	95	111	115
– Sonstige Empfänger	242	261	305	292
<i>V Finanzhilfen insgesamt</i>	25 681	23 597	29 322	36 555

Quelle: BMF (2010d); BMF (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

1 Mill. Euro). Einsparungen gab es auch bei den Zuschüssen zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe (2003: 81 Mill. Euro, 2010: 45 Mill. Euro); hier schrumpft die Zahl der Fälle. Hingegen haben sich die Zuschüsse an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte von 2003 bis 2010 kaum verändert; sie beliefen sich auf rund 1,2 Mrd. Euro.

Die Finanzhilfen zugunsten des Bergbaus sind im Zeitraum 2003 bis 2010 von 3,2 Mrd. Euro auf 1,8 Mrd. Euro gesenkt worden. Der Kern der Hilfen (2010: 1,4 Mrd. Euro) betrifft Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen. Die Zahlungen an die Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung stillgelegter Bergwerksbetriebe, eine Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt, und die Hilfen für die Lausitzer und Mitteldeutschen Bergwerksverwaltungsgesellschaft, eine andere Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt, sind von 2003 bis 2010 ebenso wie die Hilfen für die Wismut GmbH Chemnitz gesunken, und zwar deutlich.

Die Finanzhilfen zugunsten des Schiffbaus wurden von 76 Mill. Euro im Jahr 2003 auf 16 Mill. Euro im Jahr 2010 vermindert. Dabei wurden die Zinszuschüsse zur Finanzierung von Aufträgen an die deutschen Schiffswerften und die Wettbewerbshilfen für deutsche Werften kräftig reduziert.

Die Finanzhilfen für den Verkehrssektor lagen im Jahr 2010 mit 10,8 Mrd. Euro wieder auf dem im Jahr 2003 erreichten Niveau, nachdem sie bis zum Jahr 2008 zurückgegangen waren. Größter Posten waren die Verwaltungsausgaben, die der Bund dem Bundeseisenbahnvermögen (BEV) erstattet; im Jahr 2003 waren es 5,8 Mrd. Euro, im Jahr 2010: 5,3 Mrd. Euro. In Zuschüsse umwandelbare Investitionsdarlehen für den Ausbau von Schienenwegen (2003: 344 Mill. Euro) werden nicht mehr gezahlt. Der Investitionszuschuss für Schienenwege war im Jahr 2010 mit 60 Mill. Euro deutlich niedriger als im Jahr 2003 (3,3 Mrd. Euro), allerdings wird ab dem Jahr 2009 ein Infrastrukturbeitrag des Bundes

für die Erhaltung der Schienenwege des Bundes in Höhe von 2,5 Mrd. Euro geleistet. Auch wird seit dem Jahr 2004 eine Zuweisung für Investitionen in die Schienenwege für die Eisenbahnen des Bundes gezahlt (2010: 1 051 Mill. Euro; 2004: 247 Mill. Euro). Die gesamten Finanzhilfen an die Deutsche Bahn AG beliefen sich im Jahr 2010 auf 4,5 Mrd. Euro; sie waren etwa so hoch wie im Jahr 2003. Neben den zahlreichen Zahlungen an die Deutsche Bahn AG leistete der Bund Zuschüsse u.a. für die Entwicklung der Magnetschwebbahntechnik, an den kombinierten Verkehr, an die Seeschifffahrt und – seit dem Jahr 2009 – an Unternehmen des mautpflichtigen Güterverkehrs.

Die Finanzhilfen für den Sektor Wohnungsvermietung lagen im Jahr 2010 mit 1,3 Mrd. Euro unter dem im Jahr 2003 erreichten Niveau (1,4 Mrd. Euro). In den Jahren 2003 bis 2005 sind Zinszuschüsse an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für das Gebäudesanierungsprogramm zur Kohlendioxid-Minderung in Höhe von rund 205 Mill. Euro je Jahr gewährt worden, im Jahr 2010 374 Mill. Euro. Die Zinszuschüsse im Rahmen des Wohnraum-Modernisierungs-Programms der KfW für die neuen Länder haben stark abgenommen (2003: 511 Mill. Euro, 2010: 32 Mill. Euro). Die Prämien nach dem Wohnungsbauprämiengesetz waren im Jahr 2010 mit 608 Mill. Euro etwa so hoch wie im Jahr 2003 (612 Mill. Euro).

Die Finanzhilfen zugunsten des Luft- und Raumfahrzeugbaus betragen im Jahr 2003: 29 Mill. Euro, im Jahr 2010 244 Mill. Euro. Die Finanzierungshilfen für den Absatz von zivilen Flugzeugen inklusive Triebwerken sind ebenso aufgestockt worden wie die Ausgaben des Bundes für die Forschungsförderung im Bereich Luftfahrt.

Die spezifischen Finanzhilfen an sonstige Sektoren waren im Jahr 2010 mit 2,3 Mrd. Euro um 0,8 Mrd. Euro höher als im Jahr 2003. Entscheidend ist, dass der Bund infolge von Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen in Höhe von 2,1 Mrd. Euro in Anspruch genommen wurde, verglichen mit 1 228 Mill. Euro im Jahr 2003. Weitere wichtige Positionen innerhalb der spezifischen Finanzhilfen an sonstige Sektoren sind die Zuschüsse an die Energiewerke Nord GmbH, die Ausgaben für die Förderung von Lehrgängen der überbetrieblichen beruflichen Bildung im Handwerk und die Aufwendungen für die Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten.

Die branchenübergreifenden Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen stiegen von 2,1 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 5,1 Mrd. Euro im Jahr 2010. Entscheidend dafür ist, dass der Bund seit 2005 anstelle der Bundesagentur für Arbeit verschiedene Ausgaben im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik tätigt; es handelt sich vor allem um Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Im Übrigen verlief die Entwicklung bei den einzelnen Kategorien der übergreifenden Hilfen recht unterschiedlich.

Bei den Finanzhilfen, die regional- und strukturpolitischen Zielen dienen, handelt es sich um die Förderung innovativer Wachstumskerne sowie innovativer Regionen in den neuen Ländern. Im Jahr 2010 wurden 143 Mill. Euro geleistet; im Jahr 2003 waren es 58 Mill. Euro.

Die Finanzhilfen im Bereich Umweltpolitik und rationelle Energieverwendung sind von 397 Mill. Euro im Jahr 2003 auf 974 Mill. Euro im Jahr 2010 gestiegen. Am bedeutsamsten sind die Hilfen bei Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien (2003: 102 Mill. Euro, 2010: 448 Mill. Euro), die Aufwendungen für „Forschung und Entwicklung umweltgerechter nachhaltiger Entwicklung“ (2010: 69 Mill. Euro) und die Zuschüsse für rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik (2010: 44 Mill. Euro als Investitionszuschuss).

Mit beschäftigungspolitischer Zielsetzung hat der Bund im Jahr 2003 Finanzhilfen in Höhe von 0,5 Mrd. Euro geleistet, im Jahr 2010 waren es 2,6 Mrd. Euro. Zwar hat der Bund diverse Arbeitsmarktprogramme und Strukturanpassungsmaßnahmen auf die Bundesagentur für Arbeit verlagert, doch gewährt er seit der Einführung des Arbeitslosengeldes II im Jahr 2005 „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“; sie ersetzen im Kern Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit. Im Jahr 2010 wurden für diesen Zweck 2,5 Mrd. Euro verausgabt.

Die Zuschüsse zur Förderung der Qualifikation sind von 157 Mill. Euro im Jahr 2003 auf 386 Mill. im Jahr 2010 gestiegen. Wichtige Positionen im Bereich der Qualifikationsförderung sind die Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung, der beruflichen Bildung und der Weiterbildung.

Für die Mittelstandsförderung wurden im Jahr 2010: 900 Mill. Euro und damit rund 100 Mill. Euro mehr als im Jahr 2003 aufgewendet werden. Zum Anstieg trägt die indirekte Förderung der Forschungszusammenarbeit und von Unternehmensgründungen bei (2003: 137 Mill. Euro, 2010: 242 Mill. Euro). Neue Programme sind Maßnahmen zur Verbesserung der Materialeffizienz, Innovationsprojekte im Rahmen der Innovationsinitiative der Bundesregierung und das Innovationsprogramm zur Förderung des Mittelstandes.

Sonstige Unternehmensfunktionen hat der Bund im Jahr 2003 mit 70 Mill. Euro und im Jahr 2010 mit 138 Mill. Euro gefördert. Schwerpunkte waren die Förderung des Absatzes ostdeutscher Produkte sowie die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für Auslandsmessen und -ausstellungen der gewerblichen Wirtschaft.

Die Finanzhilfen des Bundes an (halb-)staatliche Dienstleister sind im Zeitraum 2003–2010 stark ausgeweitet worden (2003: 0,9 Mrd. Euro, 2010: 12,9 Mrd. Euro). Im Jahr 2004 ist ein Zuschuss des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) zur Abgeltung versicherungsfremder Leistungen eingeführt worden. Dieser Zuschuss hat Subventionscharakter, schon deshalb, weil es einen Zuschuss an private Versicherer nicht gibt. Im Jahr 2009 wurden 7,2 Mrd. Euro vom Bund gezahlt, für das Jahr 2010 ist ein noch höherer Betrag geplant. Eine bedeutsame Kategorie innerhalb der Finanzhilfen an (halb-) staatliche Dienstleister sind die Zahlungen an Theater, Museen, Medien und sonstige Kulturanbieter; sie haben im Jahr 2003: 489 Mill. Euro betragen, im Jahr 2010: 717 Mill. Euro. Die direkten Ausgaben für die Sportförderung sind von 83 Mill. Euro im Jahr 2003 auf 115 Mill. Euro im Jahr 2010 gestiegen. Die Finanzhilfen an sonstige Empfänger innerhalb der (halb-)staatlichen Dienstleister haben seit dem Jahr 2003 um 35 Mill. Euro auf 292 Mill. Euro zugenommen.

3.4.3 Indirekte Finanzhilfen des Bundes

Die indirekten Finanzhilfen des Bundes waren im Zeitraum 2003–2010 rückläufig (Tabelle 6). Sie sind von 11,2 auf 9 Mrd. Euro gesunken. Teilweise beruht dies auf Änderungen der Finanzverfassung.

Tabelle 6:

Indirekte Hilfen des Bundes nach Branchen bzw. Subventionszielen 2000–2010 (Mill. Euro)

	2000	2005	2009	2010
<i>I Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen</i>	10 179	10 203	8 297	8 508
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	681	548	557	557
Verkehr	8 301	8 729	7 049	7 183
Wohnungsvermietung	1 197	926	691	768
Sonstige Sektoren	0	0	0	0
<i>II Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen</i>	1 230	967	683	507
Regionalpolitik, Strukturpolitik	1 230	890	634	472
Beschäftigungspolitik	0	78	49	35
<i>III Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen insgesamt</i>	11 409	11 170	8 980	9 015
<i>IV Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>	632	58	35	19
Krankenhäuser	473	0	0	0
Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	99	29	15	17
Sport, Freizeit	60	29	20	2
<i>V Finanzhilfen insgesamt</i>	12 041	11 229	9 015	9 034
Kompensationszahlungen an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen				
zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	0	0	1 336	1 336
zur sozialen Wohnraumförderung	0	0	518	518
<i>VI Finanzhilfen des Bundes einschl. Kompensationszahlungen</i>	12 041	11 229	10 869	10 888

Quelle: BMF (2010d); BMF (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Vor allem die „mischfinanzierten“ Ausgaben im Agrarsektor und in der Regionalpolitik (sogenannte „Gemeinschaftsaufgaben“) schrumpften aufgrund von Maßnahmen im Rahmen der Föderalismusreform. Ferner lagen die Ausgaben für den Sektor Verkehr im Jahr 2010 unter dem im Jahr 2003 erreichten Niveau, weil Zuweisungen des Bundes an die Länder nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz seit dem Jahr 2008 nicht mehr geleistet werden. Ferner wurden die Zahlungen des Bundes zur sozialen Wohnraumförderung gestrichen.

Allerdings hat der Bund den Ländern als Ersatz für die beiden gestrichenen Finanzhilfen Kompensationszahlungen gewährt. Sofern die Länder diese Mittel für Finanzhilfen einsetzen, kann von einer Kürzung der Finanzhilfen nicht die Rede sein. Einschließlich der Kompensationszahlungen überwies der Bund im Jahr 2010 10,9 Mrd. Euro an die Länder.

3.5 Subventionen insgesamt und ihre Struktur

Nicht nur der Bund, auch Länder und Gemeinden und andere öffentliche Stellen gewähren Subventionen. Die gesamten Subventionen (ohne Grenzfälle) sind im Zeitraum 2000 bis 2008 jahresdurchschnittlich um 0,3 Prozent gesunken; in Relation zum Bruttoinlandsprodukt haben sie von 7,3 auf 5,9 Prozent abgenommen (Tabelle 7). Die Finanzhilfen insgesamt waren rückläufig. Die Steuervergünstigungen wurden dagegen ausgeweitet.

Im Jahr 2009 sind die Finanzhilfen sprunghaft gestiegen, während die Steuervergünstigungen abgenommen haben. Das Subventionsvolumen ohne Grenzfälle hat im Jahr 2009 einen Höchststand von 163,9 Mrd. Euro erreicht.¹⁵ Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt waren die Subventionen fast so hoch wie im Jahr 2001.

Tabelle 7:
Subventionen (ohne Grenzfälle) 2000–2009 (Mill. Euro)

	2000	2005	2008	2009
<i>I Finanzhilfen</i>				
Bund ^a	25 681	23 597	23 461	29 322
Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“				6 320
Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“			1 035	1 421
Länder und Gemeinden	59 255	56 012	59 169	63 092
EU	5 938	6 255	5 101	6 055
Bundesagentur für Arbeit	9 078	5 753	4 015	5 412
<i>Zusammen</i>	<i>99 952</i>	<i>91 617</i>	<i>92 781</i>	<i>111 622</i>
<i>II Steuervergünstigungen</i>	<i>49 682</i>	<i>52 252</i>	<i>53 347</i>	<i>52 263</i>
<i>III Subventionen</i>	<i>149 634</i>	<i>143 869</i>	<i>146 128</i>	<i>163 885</i>
<i>Subventionen, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)</i>	<i>7,3</i>	<i>6,4</i>	<i>5,9</i>	<i>6,8</i>
<i>Nachrichtlich:</i>				
<i>V Grenzfälle (Bund und Länder)</i>	<i>7 092</i>	<i>6 974</i>	<i>7 496</i>	<i>8 189</i>

^aDirekte Finanzhilfen; indirekte Finanzhilfen bei den Finanzhilfen der Länder und der Gemeinden erfasst.

Quelle: Boss und Rosenschon (2010); eigene Berechnungen.

¹⁵ Die den Grenzfällen zugeordneten Ausgaben des Bundes und der Länder belaufen sich auf 8,2 Mrd. Euro.

Die sektorspezifischen Subventionen an den Unternehmenssektor in der hier gewählten Abgrenzung beliefen sich im Jahr 2009 auf 80,7 Mrd. Euro (Tabelle 8). Dies entspricht 49,2 Prozent der Subventionen. Von den sektorspezifischen Subventionen, die die Unternehmen bezogen, entfallen 59,4 Prozent auf die Sektoren Landwirtschaft, Bergbau, Verkehr und Wohnungsvermietung; der Anteil dieser Sektoren an der Wertschöpfung des Unternehmenssektors ist vergleichsweise gering.

Tabelle 8:

Subventionen (ohne Grenzfälle) nach Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen 2003–2009 (Mill. Euro)

	2003	2005	2008	2009
<i>I Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen</i>				
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	12 325	11 956	10 649	11 687
Bergbau	3 873	2 910	2 934	2 370
Schiffbau	191	104	39	18
Verkehr	22 815	22 320	21 730	24 257
Wohnungsvermietung	17 100	15 188	10 397	9 614
Luft- und Raumfahrzeugbau	36	45	96	138
Wasserver- und -entsorgung, Abfall	1 555	1 444	1 360	1 423
Fremdenverkehr, Bäder	1 338	1 169	1 438	1 527
Automobilbau	.	.	.	4 120
Sonstige Sektoren	20 613	22 587	26 020	25 556
<i>Zusammen</i>	<i>79 846</i>	<i>77 723</i>	<i>74 663</i>	<i>80 710</i>
<i>II Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen</i>				
Regionalpolitik, Strukturpolitik	4 796	4 482	3 950	3 857
Umwelt, rationelle Energieverwendung	726	728	932	1 275
Beschäftigungspolitik	10 119	9 332	8 248	9 046
Förderung von Qualifikation	763	843	834	820
Förderung von Innovationen etc.	331	211	505	442
Mittelstandsförderung	898	990	1 110	1 944
Investitionsförderung	28	21	31	31
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	236	267	265	275
Sonstige Zwecke ^{a,b}	13 742	12 707	14 387	15 534
<i>Zusammen</i>	<i>31 639</i>	<i>29 581</i>	<i>30 262</i>	<i>33 224</i>
<i>III Subventionen in enger Abgrenzung (I + II)</i>	<i>111 485</i>	<i>107 304</i>	<i>104 925</i>	<i>113 934</i>
<i>IV Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>				
Krankenhäuser, gesetzliche Krankenversicherung	4 597	6 861	7 199	12 913
Kindertagesstätten, Kinderkrippen	10 512	10 960	13 542	15 570
Theater, Museen, Medien, sonstige Kulturanbieter	5 686	5 725	6 092	6 599
Kirchen, Religionsgemeinschaften	441	459	473	491
Pflegeeinrichtungen	634	278	186	185
Sport, Freizeit	5 164	5 067	5 499	5 992
Sonstige Empfänger	7 875	7 216	8 212	8 203
<i>Zusammen</i>	<i>34 909</i>	<i>36 566</i>	<i>41 203</i>	<i>49 952</i>
<i>VI Subventionen in weiter Abgrenzung (III + IV)</i>	<i>146 394</i>	<i>143 870</i>	<i>146 128</i>	<i>163 886</i>

^aNicht zuordenbare Steuervergünstigungen. — ^bEinschließlich der Steuervergünstigungen gemäß der Koch-Steinbrück-Zusatzliste, soweit diese einbezogen werden.

Quelle: Boss und Rosenschon (2010); eigene Berechnungen.

Die branchenübergreifenden Subventionen zugunsten der Unternehmen (33,2 Mrd. Euro) machten im Jahr 2009 20,3 Prozent der Subventionen aus. Diese Beträge kommen freilich nicht allen Sektoren oder Unternehmen in gleichem relativen Ausmaß zugute; vielmehr wird in der Regional- oder Strukturpolitik stark begünstigt und damit notwendigerweise diskriminiert.

Neben den Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors gab es im Jahr 2009 Subventionen in Höhe von 50,0 Mrd. Euro, die der Staat sektorspezifisch zugunsten (halb-)staatlicher Produzenten gewährte. Dies sind 30,4 Prozent aller Subventionen.

Gliedert man die Subventionen nach Sektoren bzw. Zwecksetzungen einerseits und auszahlenden Institutionen andererseits, so zeigt sich für das Jahr 2009, dass der Bund, die Länder und Gemeinden, die EU und die Bundesagentur für Arbeit an der Gewährung der Subventionen zugunsten einzelner Sektoren und der Subventionen mit spezifischer Zielsetzung sehr unterschiedlich beteiligt sind (Tabelle 9). Die Struktur der Subventionen – gemessen an beiden Merkmalen – war im Jahr 2009 nur wenig anders als in den Jahren 2008 und 2007 (Boss und Rosenschon 2010: 73–74).

Keineswegs alle Steuervergünstigungen kommen Unternehmen zugute. Das Gleiche gilt für die Finanzhilfen des Bundes. In diesem Abschnitt werden jene Steuervergünstigungen und Finanzhilfen des Bundes dargestellt, von denen Unternehmen profitieren und die in Kapitel 4 daraufhin überprüft werden, ob sie sich ökonomisch rechtfertigen lassen oder ob sie gekürzt oder ganz gestrichen werden sollten. Es ist freilich sowohl bei den Steuervergünstigungen als auch bei den Finanzhilfen nicht auszuschließen, dass letztlich infolge von Überwälzungsprozessen nicht die Unternehmen, sondern andere Gruppen profitieren.

Die ausgewählten Steuervergünstigungen belaufen sich im Jahr 2010 auf insgesamt rund 15 Mrd. Euro (Tabelle 10). Sie haben im Zeitraum 2007–2010 um knapp 5 Mrd. Euro abgenommen.

Die ausgewählten direkten Finanzhilfen des Bundes zugunsten der Unternehmen betragen im Jahr 2010 15,2 Mrd. Euro; das sind rund eine Milliarde Euro mehr als im Jahr 2009 (Tabelle 11).

Der Bund gewährt den Unternehmen auch auf dem Umweg über die Länderhaushalte Finanzhilfen. Diese belaufen sich im Jahr 2010 auf 8,4 Mrd. Euro (Tabelle 12).

Tabelle 9:

Subventionen (ohne Grenzfälle) nach Wirtschaftssektoren oder Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten 2009 (Mill. Euro)

	Finanzhilfen						Insgesamt	Steuer- ver- günsti- gungen	Subven- tionen
	Bund	Länder und Gemein- den	EU	Bundes- agentur für Arbeit	Investi- tions- und Til- gungs- fonds	Sonder- fonds Kinder- betreu- ungs- ausbau			
<i>I Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen</i>									
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1 914	2 952	6 055	.	.	.	10 921	766	11 687
Bergbau	1 816	554	.	.	.	.	2 370	0	2 370
Schiffbau	9	9	.	.	.	.	18	.	18
Verkehr	10 246	10 498	.	.	1 300	.	22 044	2 213	24 257
Wohnungsvermietung	1 012	3 443	.	.	.	.	4 455	5 159	9 614
Luft- und Raumfahrzeugbau	113	25	.	.	.	.	138	.	138
Wasserver- und -entsorgung, Abfall	0	1 423	.	.	.	.	1 423	.	1 423
Fremdenverkehr, Bäder	0	1 527	.	.	.	.	1 527	.	1 527
Automobilbau	.	.	.	.	4 120	.	4 120	.	4 120
Sonstige Sektoren	898	2 511	.	.	.	.	3 409	22 147	25 556
<i>Zusammen</i>	<i>16 008</i>	<i>22 942</i>	<i>6 055</i>	<i>0</i>	<i>5 420</i>	<i>0</i>	<i>50 425</i>	<i>30 285</i>	<i>80 710</i>
<i>II Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen</i>									
Regionalpolitik, Strukturpolitik	122	2 215	.	.	.	.	2 337	1 520	3 857
Umwelt, rationelle Energieverwendung	960	315	.	.	.	.	1 275	.	1 275
Beschäftigungspolitik	2 562	1 072	.	5 412	.	.	9 046	.	9 046
Förderung von Qualifikation	290	530	.	.	.	.	820	.	820
Förderung von Innovationen etc.	0	442	.	.	.	.	442	.	442
Mittelstandsförderung	936	108	.	.	900	.	1 944	.	1 944
Investitionsförderung	0	31	.	.	.	.	31	.	31
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	116	159	.	.	.	.	275	.	275
Sonstige Zwecke ^{a,b}	.	.	.	.	.	.	.	15 534	15 534
<i>Zusammen</i>	<i>4 986</i>	<i>4 872</i>	<i>0</i>	<i>5 412</i>	<i>900</i>	<i>0</i>	<i>16 170</i>	<i>17 054</i>	<i>33 224</i>
<i>III Subventionen in enger Abgrenzung (I + II)</i>									
	<i>20 994</i>	<i>27 814</i>	<i>6 055</i>	<i>5 412</i>	<i>6 320</i>	<i>0</i>	<i>66 595</i>	<i>47 339</i>	<i>113 934</i>
<i>IV Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>									
Krankenhäuser, gesetzl. Krankenvers.	7 202	5 711	.	.	.	.	12 913	.	12 913
Kindertagesstätten, Kinderkrippen	1	14 148	.	.	.	1 421	15 570	.	15 570
Theater, Museen, sonstige Kulturanbieter	699	5 900	.	.	.	.	6 599	.	6 599
Kirchen, Religionsgemeinschaften	10	481	.	.	.	.	491	.	491
Pflegeeinrichtungen	0	185	.	.	.	.	185	.	185
Sport, Freizeit	111	5 880	.	.	.	.	5 991	.	5 991
Sonstige Empfänger	305	2 974	.	.	.	.	3 279	4 924	8 203
<i>Zusammen</i>	<i>8 328</i>	<i>35 279</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1 421</i>	<i>45 028</i>	<i>4 924</i>	<i>49 952</i>
<i>V Subventionen in weiter Abgrenzung (III + IV)</i>									
	<i>29 322</i>	<i>63 093</i>	<i>6 055</i>	<i>5 412</i>	<i>6 320</i>	<i>1 421</i>	<i>111 623</i>	<i>52 263</i>	<i>163 886</i>

· = keine Daten per Definition bzw. Daten fehlen. — ^aNicht zuordenbare Steuervergünstigungen. — ^bEinschließlich der einbezogenen Vergünstigungen aus der Koch-Steinbrück-Zusatzliste.

Quelle: Boss und Rosenschon (2010); eigene Berechnungen.

Tabelle 10:

Steuervergünstigungen nach ausgewählten Bereichen und ausgewählten Zwecken 2009–2010 (Mill. Euro)

Nr. ^a	Anlage ^a	2009	2010	
1. Verkehr				
64	2	Tonnagebesteuerung	–	–
65	2	Lohnsteuerermäßigung für Seeleute	18	18
66	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für die Personenbeförd. im Nahverkehr	830	830
68	2	Kfz-Steuerbefreiung für Kraftomnibusse und Anhänger für den Linienverkehr	30	30
69	2	Kfz-Steuerbefreiung für Fahrz. im kombinierten Schienen-Straßen-Verkehr	2	2
70	2	Kfz-Steuerbefreiung für partikelreduzierte Pkw mit Dieselmotor	20	5
72	2	Kraftfahrzeugsteuerermäßigung für Elektrofahrzeuge	1	1
73	2	Nichterhebung der Kfz-Steuer für überzählige Kraftfahrzeuganhänger	35	35
74	2	Senkung des Anhängerzuschlags	45	45
75	2	Senkung der Höchststeuer für Anhänger	50	50
76	2	Senkung der Höchststeuer für Nutzfahrzeuge	70	70
77	2	Mineralölsteuervergünst. für Flüssiggas/Erdgas f. Fahrz. im öffentl. Verkehr	140	160
78	2	Mineralölsteuerbefr. für gewerbsmäßigen Einsatz v. Luftfahrtbetriebsstoffen	660	680
79	2	Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	120	120
80	2	Mineralölsteuerbegünst. f. den öffentl. Personennahverkehr (ÖPNV)	67	67
81	2	Steuervergünstigung für Strom im Schienenbahnverkehr	125	125
		<i>Insgesamt</i>	2 213	2 238
2. Wohnungsvermietung				
83	2	Erhöhte Absetzungen für bestimmten Modernisierungs- und Instandsetzungsaufwand nach § 7h EStG	50	50
84	2	Erhöhte Absetzungen bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden nach § 7i EStG	70	70
85	2	Steuerbegünstigung für zu eigenen Zwecken genutzte Baudenkmale etc.	16	16
87	2	Eigenheimzulage § 9 Abs. 2 EigZulG	3 314	2 504
88	2	Ökologische Zusatzförderung § 9 Abs. 3 u. 4 EigZulG	30	15
89	2	Kinderkomponente zu § 10e EStG	1 629	1 231
53	3	Verschonungsabschlag für vermietete Wohnimmobilien	50	210
		<i>Insgesamt</i>	5 159	4 096
3. Sonstige sektorspezifische Vergünstigungen				
52	2	Steuerbefreiung für Biokraft- und Bioheizstoffe	150	80
54	2	Vergünstigung für Pilotprojekte	2	2
55	2	Steuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung verwendeten Mineralöle	270	270
56	2	Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft	320	320
57	2	Vergünstig. f. die Stromerzeug. u. f. Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen		
58	2	Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes in Sonderfällen	160	160
59	2	Energiesteuerbegünstigung bestimmter Prozesse	600	600
61	2	Steuerbegünstigung des Stroms, der von Unternehmen des prod. Gewerbes und der Land- u. Forstwirtschaft für betriebl. Zwecke entnommen wird	2 100	2 100
62	2	Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des prod. Gewerbes	1 800	1 800
63	2	Stromsteuervergünstigung bestimmter Prozesse und Verfahren	300	300
		<i>Insgesamt</i>	7 702	7 632
4. Regionalpolitisch motivierte Steuervergünstigungen				
19	2	Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen	–	–
20	2	Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen	1 292	952
22, 23	2	Investitionszulage für betriebliche Gebäudeneubauten	228	168
		<i>Insgesamt</i>	1 520	1 120
5. Insgesamt			16 594	15 086

^aDie Nummer bezieht sich auf den Zweiundzwanzigsten, teilweise auf den Einundzwanzigsten Subventionsbericht.

Quelle: Boss und Rosenschon (2010); eigene Berechnungen und Schätzungen.

Tabelle 11:

Ausgewählte direkte Finanzhilfen des Bundes 2009–2010 (1 000 Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterung	2009	2010
1. Bergbau			
0820–Tgr. 01	Ausgaben für die Gesellschaft zur Verwahrung u. Verwertung stillgelegter Bergwerksbetriebe (Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt)	11 840	16 750
–Tgr. 03	Ausgaben für die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbauverwaltungsgesellschaft (Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt)	160 556	144 117
0902–Tgr. 14	Ausgaben für die Wismut GmbH Chemnitz	158 337	146 400
–68313	Beteiligung der EU an Anpassungsbeihilfen	0	0
–68314	Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen	1 375 273	1 350 500
–69812	Anpassungsgeld für Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus	109 722	118 185
	<i>Zusammen</i>	<i>1 815 728</i>	<i>1 775 952</i>
2. Schiffbau			
0902–66274	Zinszuschüsse zur Finanzierung von Aufträgen an die deutschen Schiffswerften	2 216	934
–66275	Zinszuschüsse für Kredite auf CIRR-Basis	320	1 820
–68313	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der maritimen Wirtschaft	525	525
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	632	1 225
–68374	Wettbewerbsbeihilfen für deutsche Werften	0	0
–89210	Innovationsbeihilfen zugunsten der deutschen Werftindustrie	5 540	11 000
	<i>Zusammen</i>	<i>9 233</i>	<i>15 504</i>
3. Verkehr			
1102–68261	Erstattung von Fahrgeldausfällen	216 343	219 000
1202–68301	Finanzbeitrag an die Seeschifffahrt	57 097	57 200
–68303	Ausbildungsförderung in der Binnenschifffahrt	2 267	2 534
68305	Förderung von umweltfreundlichen Motoren für Binnenschiffe	1 759	1 500
68304	Aufbau und Einführung eines deutschlandweiten interoperablen Fahrgeldmanagements („e-ticking“)	1 950	6 104
68308	Modernisierung der deutschen Binnenschiffsflotte	0	2 000
68401	Beihilfen für Schiffsjungenheime und Schifferkinderheime der Binnenschifffahrt	51	80
68452	Förderung von Beschäftigung, Qualifizierung, Umwelt u. Sicherheit in Unternehmen des mautpflichtigen Güterverkehrs	49 096	359 802
68453	Aus- und Weiterbildungsprogramm in Unternehmen des mautpfl. Güterverkehrs	31 697	85 000
–53232	Gutachten und Untersuchungen zur Magnetschwebbahntechnik	1 372	0
68604	Umsetzung der deutsch-chinesischen Regierungsvereinbarung zur Zusammenarbeit bei alternativen Kraftstoffen und Antrieben	550	300
–68632	Zuwendungen für den Betrieb der Transrapid Versuchsanlage Emsland	5 660	5 235
–71832	Anwendungsnahe Weiterentwicklung der Magnetschwebbahntechnik	11 148	0
68341	An priv. U. zur Förderung neuer Verkehre im kombinierten Verkehr	1 945	2 000
–89241	Baukostenzuschüsse an private Unternehmen des kombinierten Verkehrs	35 094	54 600
89242	An priv. U. zur Errichtung, Ausbau und Reaktivierung von Gleisanschlüssen	14 227	32 000
66251	Zinszuschüsse für Anschaffung besonders emissionsarmer LKW (ERP-Programm der KfW)	406	1 000
68451	Zinszuschüsse für Anschaffung besonders emissionsarmer LKW (ERP-Programm der KfW)	70 281	6 000
–89151	Zuweisung für Investitionen in die Schienenwege für Eisenbahnen des Bundes	1 104 399	1 050 926
89191	Innovations- und Investitionsprogramm im Schienenverkehr	110 856	450 000
1217	Luftfahrt, Defizit (o. Darlehen)	88 186	48 788
1218–89101	Investitionszuschüsse für Vorhaben des ÖPNV über 100 Mill. DM an die Deutsche Bahn AG	92 783	133 090
1222–63401	Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens	5 263 400	5 260 710
–68204	Abgeltung übermäßiger Belastungen der DB aus dem Betrieb und der Erhaltung höhengleicher Kreuzungen mit Straßen aller Baulastträger	79 050	76 960
68404	Erstattungen des Bundes wegen Personalüberhang	69 661	69 661
–74501	Kostendrittel des Bundes an Kreuzungsmaßnahmen	10 701	12 780
–86101	Investitionsdarlehen für Schienenwege (Umwandlungsklausel in Zuschuss)	10 000	0
–89101	Investitionszuschuss für Schienenwege	37 288	59 763
–89103	Zuschuss von der EU für Investitionen in Transeuropäische Verkehrsnetze	90 937	0
–89104	Baukostenzuschüsse des EFRE	90 219	0
–89105	Zuschuss zur Lärmsanierung an Schienenwegen	80 492	100 000
89109	Seehafenhinterlandverkehr zur Beseitigung von Engpässen im Güterverkehr	50 000	85 000
89198	Baukostenzuschuss für d. Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (2 Mrd. € Programm)	0	0
Tgr 1	Infrastrukturbeitrag des Bundes f. die Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	2 500 146	2 504 000
1226–89281	Zuschuss an d. DBAG für die S-Bahn-Linie in Berlin	775	0
0902–68301	Mobilität und Verkehr	0	0
68312	Forschung und Entwicklung in der Meerestechnik und Schifffahrt	5 154	5 654
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	16 973	22 217
68311	Mobilität und Verkehrstechnologien	44 382	58 000
	<i>Zusammen</i>	<i>10 246 345</i>	<i>10 771 904</i>

Fortsetzung Tabelle 11

Kapitel, Titel	Erläuterung	2009	2010
4. Wohnungsvermietung			
1225-Tgr. 04	Zuschüsse für Forschung zum experimentellen Städtebau	0	0
-66102	Zinszuschüsse im Rahmen des Wohnraummodernisierungsprogr. der KfW für die neuen Länder	76 693	32 213
-66104	Zinszuschüsse für Wohnraummodernisierungsprogramm der KfW	13 875	14 300
-66105	Zuschüsse im Rahmen des Programms „Niedrigenergiehaus im Bestand“	69 000	20 000
-66106	KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm 2003	0	0
66107	Zinszuschüsse an KfW für Gebäudesanierungsprogramm zur CO ₂ -Minderung	312 713	374 000
66108	Für Programm „seniorengerechtes Wohnen“	88	4 000
66109	Investitionsoffensive für strukturschwache Kommunen (Energieeinsparung etc.)	124	44 400
-68609	Aufwendungen für Wettbewerbe u. Ä. im Wohnungs- und Städtebau	117	220
68602	Für Steigerung der Energieeffizienz und für verbesserten Klimaschutz im Gebäudebereich	4 196	5 000
-68603	EU- Gemeinschaftsinitiative INTERREG (Raumentwicklung)	244	244
-68604	Initiative Architektur und Baukultur	637	0
-68605	Nationale Kofinanzierung von INTERREG	773	500
68606	Initiative kostengünstig qualitätsbewusst bauen	373	250
68607	Modellvorhaben zur Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft	6 773	0
68608	Investorenwerbung für die neuen Länder	5 459	0
68609	Nationale Kofinanzierung ESF-Programm Soziale Stadt	8 967	8 000
68681	Zuwendungen für Antragsforschung im Baubereich	4 435	0
89101	An KfW für Gebäudesanierungsprogramm zur CO ₂ -Minderung	44 539	150 000
89102	Für Programm „altersgerechtes Bauen“	0	500
-89301	Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz	440 112	608 000
89351	Pilotprojekte Stadtentwicklungspolitik	1 562	1 450
3006-68302	Zuweisung Forschung, Bauen, Wohnen	0	0
1225-Tgr. 03	Wohnungsfürsorge für Angehörige der Bundeswehr und Bundesverwaltung, ohne Darlehen	2 956	1 885
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	1 107	0
Tgr. 06	Experimenteller Städtebau	13 824	5 056
1226-Tgr. 06	Wohnungsfürsorge in Berlin und Bonn (Verlagerung von Parlaments- und Regierungsfunktionen), ohne Darlehen	3 185	1 000
1227-Tgr.02	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau	0	0
Tgr.03	Forsch. auf den Gebieten d. Raumordnung, des Städtebaus sowie des Bau- u. Wohnungswesens	0	0
	<i>Zusammen</i>	<i>1 011 812</i>	<i>1 271 018</i>
5. Luft- und Raumfahrzeugbau			
0902-66291	Finanzierungshilfen für den Absatz von zivilen Flugzeugen incl. Triebwerken	35 000	41 000
66292	Absicherung des Ausfallrisikos im Zusammenhang mit Darlehen zur Finanzierung von Entwicklungskosten	10	75 000
-68394	Forschungsförderung von Technologievorhaben der zivilen Luftfahrtindustrie	51 039	76 800
89294	Forschungsförderung von Technologievorhaben der zivilen Luftfahrtindustrie	27 073	51 200
	<i>Zusammen</i>	<i>113 122</i>	<i>244 000</i>
6. Regional- und Strukturpolitik			
3004-68510	Förderung innovativer Regionen in den neuen Ländern	121 924	143 000
	<i>Zusammen</i>	<i>121 924</i>	<i>143 000</i>
7. Umweltpolitik und rationelle Energieverwendung			
1102-68408	Maßnahmen der Europäischen Allianz für die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (CSR)	254	800
1602-89201	Zuweisung für Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen	19 734	40 351
68301	Zuschüsse zur Förderung der Aufarbeitung von Altöl zu Basisöl	0	0
-89604	Verminderung grenzüberschreitender Umweltbelastung	405	2 640
-68624	Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien	504 785	448 333
-89221	Investitionszuschüsse: Erneuerbare Energien (0902-89221)	47 498	51 000
-89222	Förd. von Photovoltaikanlagen durch ein „100 000 Dächer-Solarstrom-Programm“ (0902-89230)	27 210	21 500
-68321	Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: Erneuerbare Energien, Teilbereich: „250 Megawattwind“, Ansatz im Subventionsbericht	0	0
	dito, Differenz zum Gesamtansatz Erneuerbare Energien	62 055	69 366
1620-68101	Zuschüsse zum Kauf von Partikelfiltern	19 788	26 000
0912-68321	F.u.E.: Rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik	74 799	78 572
-89221	Investitionszuschüsse: Rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- u. Verbrennungstechnik	34 735	44 082
-68631	Förderung der Beratung priv. Verbraucher u. KMU über Möglichkeiten der Energieeinsparung	25 732	30 000
-68635	Unterstützung des Exports von Technologien im Bereich erneuerbarer Energien	15 493	17 000
3004-68542	Umwelttechnologien und Nachhaltigkeit	127 934	143 900
	<i>Zusammen</i>	<i>960 422</i>	<i>973 544</i>
8. Insgesamt			
		14 278 586	15 194 922

Quelle: BMF (2010d); BMF (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Tabelle 12:

Ausgewählte indirekte Finanzhilfen des Bundes (Zahlungen an Länder) 2009–2010 (1 000 Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterung	2009	2010
1. Verkehr			
6002–88201	Für Investitionen im Bereich der Seehäfen	38 346	38 346
1218–88201	Ausgaben für kommunalen Straßenbau und Investitionsvorhaben des ÖPNV	0	0
–88202	Ausgaben für Schieneninfrastruktur des ÖPNV	176 529	199 477
1222–88201	Kostendrittel des Bundes an Kreuzungsmaßnahmen nach §13 Abs. 1 Satz 2 Eisenbahnkreuzungsgesetz, Baulast: Länder	20 605	17 900
–88301	Kostendrittel des Bundes an Kreuzungsmaßnahmen nach §13 Abs. 1 Satz 2 Eisenbahnkreuzungsgesetz, Baulast: Kommunen	38 754	50 300
–88303	Zuschüsse nach § 17 Eisenbahnkreuzungsgesetz	8	50
1226–88281	Investitionszuweisungen gemäß Hauptstadtvertrag	0	0
6001–03105	Zuweisungen an die Länder (Regionalisierungsmittel)	6 775 125	6 877 000
	<i>Zusammen</i>	<i>7 049 367</i>	<i>7 183 073</i>
2. Wohnungsvermietung			
1225–62201	Entlastung von Wohnungsunternehmen nach dem Altschuldenhilfegesetz	0	0
62202	Entlastung von Wohnungsunternehmen und Zinshilfen nach dem Altschuldenhilfegesetz	89 073	79 837
88212	Förderung der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden	11 632	26 673
–88213	Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den alten Ländern	84 091	65 639
88214	Zuschuss an Länder zur Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf	107 748	100 916
88215	Für den Stadtumbau West	54 459	65 073
88216	Für den Stadtumbau Ost	98 252	107 121
–88217	Förderung städtebaulicher Maßnahmen in den neuen Ländern	95 754	71 789
88218	Für den städtebaulichen Denkmalschutz Ost	98 364	94 654
88219	Denkmalschutz West	1 811	8 945
88291	Investitionspakt Bund-Länder-Gemeinden/Städtebau	48 246	145 000
88211 bis 88218	Städtebauförderung nach Subventionsbericht	195 944	228 718
	Korrekturposten	–195 944	–228 718
88266	Modellvorhaben experimenteller Wohnungsbau	1 463	2 528
63202	Zahlung eines einmaligen Heizkostenzuschusses	32	0
	<i>Zusammen</i>	<i>690 898</i>	<i>768 175</i>
3. Regional- und Strukturpolitik			
0902–88281	Zuweisungen für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastruktur (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“)	436 853	436 853
88282	Sonderprogramm der GA	0	35 000
	<i>Zusammen</i>	<i>436 853</i>	<i>471 853</i>
	<i>Nachrichtlich:</i>		
88281	Gemeinschaftsaufgabe insgesamt	908 216	624 076
4. Insgesamt		8 177 118	8 423 101

Quelle: BMF (2010d); BMF (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

4 Einsparpotenziale nach Politikbereichen

4.1 Argumente für den Subventionsabbau

Schon mehrfach gab es Versuche, das Ausmaß der Subventionen in Deutschland spürbar zu reduzieren. Erinnert sei an den Vorstoß des damaligen Bundeswirtschaftsministers Jürgen Möllemann, der im März 1991 einen Subventionsabbau von 30 Mrd. D-Mark forderte und davon sein Verbleiben im Amt abhängig machte. Oder an die parteiübergreifende Initiative der damaligen Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück, die im September 2003 eine Streichliste vorlegten, die Kürzungen von einmalig 15,8 Mrd. Euro und weiteren 10,5 Mrd. Euro in jedem Folgejahr vorsah. Nachhaltige Erfolge blieben allerdings aus, denn die hoffnungsvollen Ansätze zum Subventionsabbau verfrachten sich immer wieder in den Widerständen von Interessengruppen, die dazu beitrugen, dass sich das Subventionssystem insgesamt zu einem unübersichtlichen und undurchdringlichen Gestrüpp auswuchs.¹⁶

Das Kernproblem einer rationalen Strategie zum Subventionsabbau liegt darin, dass sich die wachstums- und beschäftigungshemmenden Wirkungen des Subventionssystems nicht nur aus der einzelnen Maßnahme, sondern vor allem aus ihrem Zusammenwirken heraus ergeben. Das Bild vom Gestrüpp ist hier durchaus instruktiv: Auch wenn Einigkeit herrscht, dass es dringend ausgelichtet werden muss, so ist damit noch nicht geklärt, welche Ranke denn nun als erstes gekappt werden soll und welche vielleicht ganz vom Rückschnitt verschont werden kann. So sind die wirtschaftspolitischen Debatten vor allem geprägt durch einvernehmliche Bekenntnisse zur Notwendigkeit eines Subventionsabbaus im Allgemeinen und vehementen Widerstand gegen konkrete Rückschnitte im Besonderen.

Vor diesem Hintergrund kann es in dieser Studie nur darum gehen, die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge der Subventionspolitik aufzuzeigen und die Vorteilhaftigkeit eines umfassenden Subventionsabbaus herauszuarbeiten. Alle darüber hinausgehenden Präzisierungen in Form von Kriterienkatalogen, Leitlinien und Prioritätenlisten können letztlich nicht mehr sein als grobe Orientierungshilfen, denn sie implizieren eine Abwägbarkeit zwischen schädlichen, weniger schädlichen und nützlichen Subventionen, die im konkreten Einzelfall kaum ohne politisches Werturteil formulierbar ist und die zudem noch von den komplexen Wechselwirkungen mit anderen Subventionsmaßnahmen abhängt.

Im wirtschaftspolitischen Raum wird die Notwendigkeit eines Subventionsabbaus in der Regel fiskalisch begründet, d.h. mit dem Zwang leerer öffentlicher Kassen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht kommt es darauf jedoch nicht an. Wenn eine bestimmte Subventionsmaßnahme ökonomisch sinnvoll ist, dann sollte ihre Realisierung nicht an der Finanzierung scheitern. Umgekehrt ist ein Abbau wohlfahrtsmindernder Subventionen auch dann geraten, wenn der Staatshaushalt keine Finanzierungsprobleme hat.

Staatliche Subventionen können die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöhen, wenn sie zur Korrektur von Marktversagen beitragen, d.h. wenn sie etwa der Finanzierung öffentlicher Güter oder der Internalisierung externer Effekte dienen. Auch die Umverteilung von Einkommen kann ein legitimes Ziel der Subventionspolitik sein. Oftmals lassen sich Verteilungsziele allerdings mit subjektbezogenen Transfers effizienter erreichen als mit Subventionen, die in der Regel objektbezogen sind. Schließlich stellt die zeitlich befristete Abfederung struktureller Anpassungskrisen ein wichtiges Ziel der Subventionspolitik dar. Derart motivierte Anpassungshilfen bergen allerdings stets die Gefahr, zu Dauersubventionen zu werden, da sich die Anpassungskrisen oftmals als nicht vorübergehend, sondern als dauerhaft erweisen. Von Anpassungshilfen, wie sie in jüngster Zeit beispielsweise von einzelnen Unternehmen der Automobilindustrie gefordert wurden, sollte die Politik deshalb Abstand nehmen.

¹⁶ Wie sich die Koch-Steinbrück-Initiative konkret auf die deutsche Subventionspolitik auswirkte, wird detailliert beschrieben in Institut für Weltwirtschaft (2008).

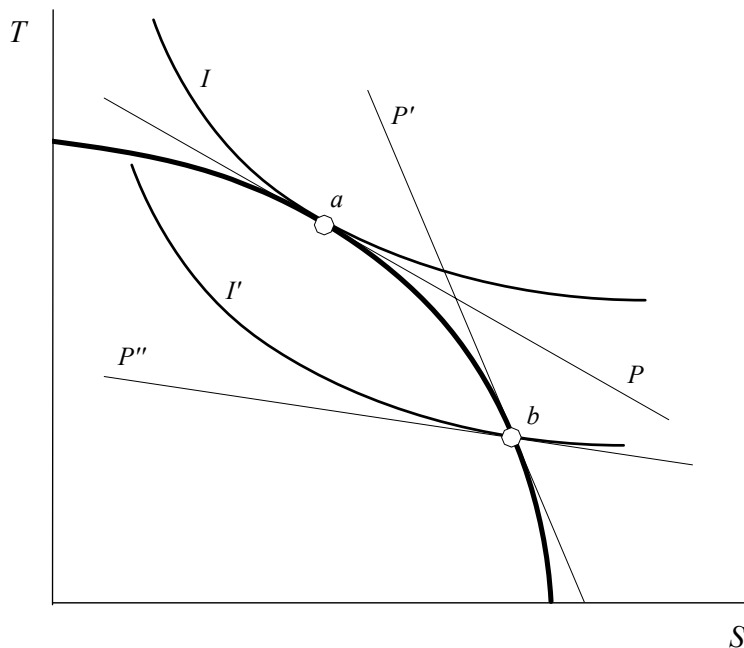
Das größte Problem der Subventionspolitik liegt jedoch darin, eindeutig zu identifizieren, ob eine bestimmte Fördermaßnahme tatsächlich geeignet ist, die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen. Oftmals dienen gerade jene Subventionen, die am lautstärksten im vermeintlichen Interesse des Gemeinwohls eingefordert werden, am unverblümtesten den Partikularinteressen der jeweiligen Empfänger. Im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung sollte die Beweislast, dass eine Subvention dem Gemeinwohl dient, grundsätzlich beim Subventionsnehmer und nicht beim Subventionsgeber liegen. Im Zweifelsfall sollten eher zu wenig als zu viel Subventionen gezahlt werden.

Allokationstheoretische Argumente

Das klassische Argument gegen staatliche Subventionen stellt auf die Allokationsverzerrungen ab, die aus der Diskriminierung zwischen verschiedenen Wirtschaftsbereichen resultieren. Soweit die sektoral unterschiedliche Subventionsintensität der unterschiedlichen Bedeutung von Marktversagen entspricht, ist eine derartige Diskriminierung durchaus angemessen. Wenn sie jedoch eher das unterschiedliche Durchsetzungsvermögen der verschiedenen Interessengruppen reflektiert, führt die Selektivität zu Wohlfahrtsverlusten.

Zur Erläuterung dient Abbildung 4. Dargestellt ist eine Volkswirtschaft, die sich unterteilen lässt in einen subventionierten Sektor (S) und einen nicht subventionierten Sektor (T), der die zur Finanzierung der Subventionen nötigen Steuern zu tragen hat. In der Referenzsituation ohne Subventionen werde der Produktions- und Konsumpunkt a realisiert, in dem die Preisgerade P sowohl die Transformationskurve als auch die Indifferenzkurve I tangiert. Die Steigung dieser Preisgeraden gibt die relativen Preise sowohl für die Produzenten als auch für die Konsumenten an. Ohne Marktunvollkommenheiten stellt a lehrbuchgemäß das gesamtwirtschaftlich optimale Gleichgewicht dar, wobei unter anderem die Annahme getroffen wird, dass von keinem der beiden Sektoren Externalitäten ausgehen.

Abbildung 4:
Subventionen im Zwei-Sektoren-Modell



Der Staat verfolge nun das Ziel, die S -Produktion zu erhöhen und den gesamtwirtschaftlichen Produktionspunkt nach b zu verlagern. Dafür zahlt er eine Subvention für die Produktion von S -Gütern, die er mit einer Steuer auf T -Güter finanziert. Dementsprechend werden die Erlöse für die S -Produzenten (inklusive Subventionen) erhöht und die Erlöse für die T -Produzenten (nach Abzug der Steuern) vermindert. Für die Produzenten ist dies gleichbedeutend mit einer relativen Verteuerung von S -Gütern und einer relativen Verbilligung von T -Gütern, d.h. die für sie relevante Gerade der relativen Produzentenpreise dreht sich nach P' . Für die Konsumenten dagegen sind S -Güter nach Einführung der Subvention relativ billiger als zuvor und T -Güter relativ teurer, denn die Produzenten werden (abhängig von der Nachfrageelastizität auf den Gütermärkten) einen Teil der Kostenentlastung durch Subventionen als Preissenkung weitergeben und einen Teil der Steuern überwälzen. Die Gerade der relativen Konsumentenpreise dreht sich damit nach P'' , und zwar dergestalt, dass in Punkt b eine Indifferenzkurve die neue Preisgerade tangiert.

Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Subventionspolitik sind ablesbar an dem unterschiedlichen Wohlfahrtsniveau der Konsumenten in a und b . Da I' unterhalb von I liegt, ist die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt in b niedriger als in a . Die Ursache liegt letztlich darin, dass die Subvention zusammen mit der Steuer einen Keil treibt zwischen die relativen Produzentenpreise und die relativen Konsumentenpreise und dass deshalb die Produktionsstruktur der Volkswirtschaft nicht mehr den Präferenzen der Konsumenten entspricht. Anders ausgedrückt: Die zusätzliche Produktion von S -Gütern hat volkswirtschaftlich einen geringeren Wert als die entfallene Produktion von T -Gütern.

Unter den schlichten Annahmen der Abbildung 1 gibt es eine einfache Lösung, die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen: Anstatt gegen große Widerstände die Subventionen für S abzubauen, könnten zusätzliche Subventionen für T aufgebaut werden. Würden sowohl der S -Sektor als auch der T -Sektor in gleichem Ausmaß subventioniert und die dafür nötigen Mittel über eine allgemeine Mehrwertsteuer aufgebracht, blieben die relativen Preise bei P und der Produktionspunkt in a . Die Subventionspolitik würde somit in diesem Modell keinerlei gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste mehr verursachen.

Nach der alloktionstheoretischen Beurteilung der Subventionspolitik kommt es also vorrangig auf den Grad ihrer Selektivität an. Dem Aspekt der Selektivität wird in der öffentlichen Diskussion zum Subventionsabbau in aller Regel zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet.

Politökonomische Argumente

Mindestens so gewichtig wie die alloktionstheoretischen Argumente sind die politökonomischen Argumente für den Subventionsabbau. Nach ihnen sind die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverluste vor allem an dem bürokratischen Aufwand, der bei der Subventionsvergabe entsteht, festzumachen. Die Situation auf Seiten der Subventionsgeber lässt sich beispielsweise beschreiben mit dem Modell von William Niskanen (1971). Es geht von der Annahme aus, dass die politischen Entscheidungsträger zwar beurteilen können, ob ein bestimmtes Subventionsprogramm überhaupt volkswirtschaftlichen Nutzen stiftet oder nicht, dass sie aber über keine Informationen über die effiziente Ausgestaltung des Programms verfügen. Letztere hat nur der Bürokrat, der das Programm ausführt und der an einem möglichst großen Budget seiner Behörde interessiert ist, um für sich persönlich Einfluss und Einkommen zu maximieren. Nach Niskanen wird der Bürokrat das Programm immer weiter ausdehnen, solange es überhaupt noch einen Nettonutzen stiftet, d.h. solange die gesamtwirtschaftlichen Vorteile die Bürokratiekosten noch übersteigen. Dieser Prozess kommt erst zum Stillstand, wenn die Bürokratiekosten den volkswirtschaftlichen Nutzen des Programms völlig ausgezehrt haben. Denn erst dann sind die politischen Entscheidungsträger nicht mehr bereit, das Programm weiter zu unterstützen. Bei Niskanen ist es der Bürokrat in der staatlichen Verwaltung, der die gesamtwirtschaftlichen Ineffizienzen bei den Subventionsprogrammen verursacht. Der Politiker dagegen hat in seinem Modell das Gemeinwohl im Auge.

Einem ähnlichen Ansatz wie das Niskanen-Modell folgt das Rent-Seeking-Modell von Anne O. Krueger (1974). Es setzt allerdings auf der Seite der Subventionsempfänger an. Nach diesem Modell werden Subventionen auf einem politischen Markt vergeben, wobei die Chancen der Unternehmen, Subventionen auf Kosten anderer Unternehmen gewährt zu bekommen, vom eigenen Lobby-Aufwand im Vergleich zum Lobby-Aufwand der Konkurrenz abhängt. Wenn es für die Unternehmen keine Zutrittsbeschränkungen zu diesem politischen Markt gibt, werden die Unternehmen im Wettbewerb untereinander ihren Lobby-Aufwand so weit steigern, bis ihr Nettoertrag aus den Subventionsprogrammen vollständig eliminiert ist. Dies entspricht dem üblichen theoretischen Ergebnis der „rent dissipation“, nach dem bei vollständigem Wettbewerb keine positiven Gewinne möglich sind (Tirole 1988: 338ff.). Ähnlich aufgebaut wie das Rent-Seeking-Modell ist das Modell der „directly unproductive activities“ von Jagdish Bhagwati (1982).

Fortentwickelt wurden diese Ansätze in dem Protection-for-Sale-Modell von Gene M. Grossman und Elhanan Helpman (1994). In diesem Modell sind die Politiker nicht mehr am Gemeinwohl, sondern an den Chancen für ihre Wiederwahl orientiert. Sie bevorzugen bei der Subventionsvergabe jene Unternehmen, die ihnen die höchste Wahrkampfkostenunterstützung gewähren. Das Modell berücksichtigt branchenspezifische Unterschiede bei der Effizienz des Lobbying, so dass hier für die Unternehmen positive Nettoerträge aus den Subventionsprogrammen übrig bleiben.

Ergänzt werden können diese theoretischen Überlegungen mit Argumenten aus der Regulierungsliteratur. Aus diesem Bereich kann beispielsweise die sogenannte Capture-Theorie von Stigler (1971) genannt werden. Sie geht davon aus, dass sich die Verwalter der staatlichen Subventionsprogramme im Laufe der Jahre immer stärker mit den Interessen der von ihnen geförderten Unternehmen identifizieren, so dass zumindest die Umsetzung, möglicherweise aber sogar die Ausgestaltung der Programme immer stärker den Partikularinteressen der Begünstigten und immer weniger den gesamtwirtschaftlichen Interessen dienen.

All diese Modelle liefern sicherlich ein holzschnittartiges Zerrbild der tatsächlich praktizierten Subventionspolitik, aber sie machen eindringlich deutlich, wie weit Anspruch und Realität in diesem Bereich auseinanderklaffen können. In der tagespolitischen Debatte bleiben die Kosten, die sowohl mit dem Verteilen von Subventionen als auch mit dem Bemühen, sie zu erlangen, verknüpft sind, in aller Regel völlig außer Betracht. Hinzu kommen die Probleme der Evaluierung von Subventionsprogrammen. In einem komplexen marktwirtschaftlichen System mit seinen vielfältigen Rückkoppelungsmechanismen können die intendierten und die realisierten Wirkungen recht weit auseinander klaffen (gut gemeint ist eben nicht dasselbe wie gut). Gelegentlich kann man sich sogar des Eindrucks kaum erwehren, eine sorgfältige Evaluierung der tatsächlichen Wirkungen von Subventionsprogrammen sei eher unerwünscht, da es den Politikern eher um publikumswirksamen Aktionismus als um eine fundierte Lösung der Probleme gehe.

Gesamtwirtschaftliche Beurteilung der Subventionspolitik

Als Konsequenz ergibt sich die wirtschaftspolitische Empfehlung, das Gestrüpp all jener Subventionen, die nicht der Kompensation von Marktversagen dienen, vollständig zu roden. Dies ist allerdings leichter gesagt als getan. Denn irgendeine Art von Marktversagen lässt sich vermutlich für jede Subvention konstruieren, so dass es im Einzelfall kaum möglich ist, zu einer vollkommen eindeutigen, gegen jede Kritik gefeierten Politikempfehlung zu gelangen.

Wenig hilfreich sind dabei in aller Regel auch die Begründungen, die von staatlicher Seite als Rechtfertigung für die jeweiligen Subventionen angegeben werden. Sie lassen zumeist nur schwer erkennen, worin ein Marktversagen gesehen wird, und häufig ist die Zielsetzung so unspezifisch, dass eine Evaluierung schon von dieser Seite auf große Schwierigkeiten stößt. Für die Wohnungsbauprämie beispielsweise, die immerhin die zweitgrößte Finanzhilfe des Bundes darstellt, wird im 22. Subventionsbericht des BMF als Ziel lapidar die „Förderung des Bausparens durch Leistung einer Wohnungsbauprämie“ genannt, was nicht viel mehr darstellt als eine schlichte Wiederholung des Pro-

grammnamens. Und als Begründung für die Absenkung des Prämiensatzes von 10 Prozent auf 8 Prozent wird der ausgeglichene Wohnungsmarkt angegeben. Weshalb man überhaupt das Bausparen noch fördern muss, wenn der Markt doch ausgeglichen ist, bleibt offen. Geradezu folkloristisch muten die Begründungen an, die für die Unterstützung der Branntweinmonopolverwaltung genannt werden.¹⁷ Wie diese Beispiele zeigen, sind die offiziellen Begründungen für die Implementierung eines ökonomisch fundierten Subventionsabbaus wenig hilfreich.

In den nachfolgenden Abschnitten dieses Kapitels wird deshalb ein anderer Ansatz gewählt: Zunächst einmal werden diejenigen Politikbereiche herausgegriffen, die besondere Schwerpunkte der Subventionspolitik darstellen (Energie- und Umweltpolitik, Regionalpolitik, Verkehrspolitik, Sektorpolitik einschließlich Wohnungsbauförderung). Dann erfolgt für jeden dieser Bereiche eine Darstellung der wesentlichen staatlichen Markteingriffe und der damit verknüpften wirtschaftspolitischen Ziele. Maßnahmen und Ziele werden dabei einer kritischen Würdigung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unterworfen. Auf dieser Grundlage wird schließlich ein fundiertes Urteil darüber abgegeben, ob und inwieweit die Subventionspolitik in den jeweiligen Bereichen gesamtwirtschaftlich begründet ist und wo Potenziale für einen wohlfahrtsfördernden Subventionsabbau liegen.

Die hier vorgenommene Auswahl von Politikbereichen sollte nicht in dem Sinne fehlinterpretiert werden, dass damit allen Subventionen in anderen Bereichen eine ökonomische Unbedenklichkeit bescheinigt würde. Große Einsparpotenziale liegen vor allem bei der Agrarpolitik, die in dieser Studie nicht vertieft analysiert wird, die aber nicht nur in Deutschland und der Europäischen Union, sondern nahezu überall auf der Welt zu den größten Milliardenräubern der Subventionspolitik zählt (vgl. z.B. Myers und Kent 2001). Viele der Subventionsmaßnahmen aus den in den nachfolgenden Kapiteln nicht behandelten Politikbereichen dürften einer kritischen ökonomischen Überprüfung ebenso wenig standhalten wie die in unserer Studie diskutierten Maßnahmen.

4.2 Energie- und Umweltpolitik

Im Energie- und Umweltbereich summieren sich die staatlichen Subventionen auf knapp 24 Mrd. Euro. Gleichzeitig generieren in 2010 verschiedene Energiesteuern ein Aufkommen von mehr als 42 Mrd. Euro. Davon entfallen rund 39,2 Mrd. Euro auf die Energiesteuer und 3,15 Mrd. Euro auf die Stromsteuer. Allein aus diesen Gründen sollte der Energiebereich auf einen potenziellen Beitrag zur Haushaltssanierung untersucht werden. Hinzu kommt, dass die Subventionen in vielen Fällen nicht nur die üblichen Wettbewerbsverzerrungen und wirtschaftlichen Ineffizienzen nach sich ziehen, sondern auch aus umwelt- bzw. klimapolitischer Sicht kontraproduktiv sind.

Aus diesem Grund haben z.B. das Umweltbundesamt (UBA 2010), die OECD (2005), Greenpeace (Prange et al. 2008) und andere Institutionen (ZEW 2010; Ifo 2003) umfangreiche Studien zum Abbau umweltschädlicher Subventionen vorgelegt. Im Ergebnis kommen alle Studien zu einem Konsens: Im Bereich der Energiesteuervergünstigungen in Deutschland ist ein breiter Abbau möglich und besonders aus umweltpolitischen Aspekten dringend anzuregen. Dies wird damit begründet, dass Steuervergünstigungen auf die Nutzung fossiler Energieträger zu einem Mehrverbrauch dieser Energie führen und damit zu einem erhöhten Ausstoß von klimaschädlichen Treibhausgasen beitragen.

Allerdings haben diese Studien nicht immer die gesamtwirtschaftlichen Effekte im Auge und darüber hinaus ist eine aktualisierte Analyse der Energie- und Stromsteuervergünstigungen gerade im Hinblick auf die aktuellen Sparpläne der Bundesregierung notwendig. Vor diesem Hintergrund werden in diesem Teil der Studie primär die budgetrelevanten Subventionen im Bereich Energie einer umfassenden

¹⁷ Diese Subvention, die in vielen Studien als Paradebeispiel einer besonders unsinnigen Maßnahme herangezogen wird, soll aufgrund des Drucks der Europäischen Union endlich eingestellt werden – offen ist noch, ob sofort oder erst nach dem Jahr 2017.

Untersuchung unterzogen. Die Identifikation von wohlfahrtsmindernden und umweltschädlichen Zuwendungen steht im Zentrum der Analyse. Ziel ist es dabei, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge der Subventionspolitik im Energiebereich und Möglichkeiten eines umfassenden, zu positiven wirtschaftlichen und ökologischen Effekten führenden Subventionsabbaus aufzuzeigen. Der Fokus liegt dabei auf den so bereits relativ kurzfristig erreichbaren Haushaltsentlastungen. Dabei sollte jedoch klar sein, dass diese Vorschläge bildlich gesprochen lediglich ein „Herumdoktern“ an einem aus ökonomischer und insbesondere klimapolitischer Sicht ineffizienten System darstellen, das durch eine Vielzahl von verschiedenen komplizierten sich z.T. überlappenden Regulierungen gekennzeichnet ist. Langfristig sollte eine umfassende, auf Klimaschutzziele ausgerichtete Energiepolitik angestrebt werden. Wie eine solche Politik aussehen sollte, steht nicht im Fokus dieser Studie, wird aber in einem Ausblick kurz skizziert.

Als Kriterien für die Beurteilung der Subventionen dienen die folgenden Fragen:

- Rechtfertigen die Ziele den Einsatz des Subventionsinstrumentariums?
- Führt die Subvention zu einem höheren Energieverbrauch? Senkt sie die Anreize zu einem effizienten Energieeinsatz? Wird ein besonders umweltschädlicher Energieträger/Prozess etc. begünstigt?
- Inwieweit erfüllt die Subvention die Kriterien der Effektivität und Effizienz (Kosteneffizienz, ökologische Treffsicherheit, dynamische Effizienz, Transaktionskosten)?
- Besteht ein Konflikt oder eine Doppelbegünstigung in Zusammenhang mit dem EU-Emissionshandelssystem?

Die anschließende Quantifizierung erfolgt, um das Einsparpotenzial angemessen abschätzen zu können. Als Datengrundlage für die Finanzhilfen des Jahres 2009 dienen die Werte aus dem 22. Subventionsbericht der Bundesregierung bzw. dem Kieler Subventionsbericht 2010. Die Steuervergünstigungen hingegen sind vergleichsweise schwierig zu quantifizieren, da die zugrunde liegenden Daten zu meist auf Schätzungen von den durch sie resultierenden Steuerausfällen basieren. Aus diesem Grund sind hier die im 22. Subventionsbericht des BMF angegebenen Werte übernommen, soweit diese für die analysierten Steuervergünstigungen angegeben werden. Schätzungen anderer Studien dienen als Datengrundlage für dort nicht vorhandene Werte (insbesondere Prange et al. 2008). Für die Subventionshöhe der kostenlos ausgeteilten Emissionszertifikate wird eine eigene Schätzung vorgenommen. Zudem wird der gesetzliche Rahmen der Subventionen angeführt, um die Transparenz zu erhöhen und die gesetzlichen Möglichkeiten einer Kürzung oder Aufhebung der Subvention zu überprüfen.

Aus der Analyse folgen direkte Handlungsempfehlungen für die Politik zur weiteren Behandlung der Subvention. Während diese Maßnahmen bereits kurzfristig zu Budgetentlastung beitragen können, ist mittel- bis langfristig ein Umbau des gesamten Systems der Energieregulierung ökonomisch sinnvoll. Wie dies aussehen kann, wird am Ende dieses Kapitels skizziert. In diesem Zusammenhang wird dann auch auf das für den Energiebereich zentrale Erneuerbare Energiengesetz (EEG) eingegangen. Das EEG ist im Prinzip ein Modell mit einer staatlich garantierten Mindesteinspeisevergütung für Strom aus erneuerbaren Energien. Die Zusatzkosten von gut 2 ct/kWh werden großteils vom Endverbraucher getragen. Daher sind diese Subventionen nicht budgetrelevant und werden im Hauptteil nicht behandelt. Das Kapitel schließt mit einem kurzen Gesamtfazit.

4.2.1 Überblick über den gesetzlichen Rahmen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen

Bei den direkten Finanzhilfen beruhen die Stilllegungs-, Sanierungs- und Verwaltungskosten für Bergwerke auf verschiedenen Regularien. Gesetzliche Grundlage für die Förderung der Braunkohlesanierung bildet derzeit das Dritte Verwaltungsabkommen zur Braunkohlesanierung, das die Grundsanierung im Rahmen der Rechtsverpflichtungen der LMBV mbH, die Abwehr von Gefährdungen im Zusammenhang mit dem Wiederanstieg des Grundwassers sowie Maßnahmen zur Erhöhungen des Folgenutzungsstandards regelt. Das 1995 in Kraft getretene Steinkohlebeihilfengesetz, welches die Leistung eines angemessenen Beitrages zum Absatz deutscher Steinkohle umfassend regelte, wurde

2005 durch das Steinkohlefinanzierungsgesetz abgelöst. Darin sind u.a. die sozialverträgliche Beendigung der subventionierten Steinkohleförderung bis spätestens 2018 und die Leistung des Anpassungsgeldes für ältere Arbeitnehmer des Steinkohlenbaus festgehalten. Allgemeinere rechtliche Bestimmungen zur Sicherung der Rohstoffversorgung, der Sicherheit der Betriebe und ihrer Beschäftigten sowie der Vorsorge gegen Gefahren sind im Bundesberggesetz enthalten.

Die übrigen direkten Finanzhilfen des Bundes aus den Unterkategorien Forschung und Entwicklung, Investitionszuschüsse, projektbezogene Förderung sowie alle Finanzhilfen, die im nächsten Abschnitt unter Sonstiges zu finden sind, basieren u.a. auf der Bundeshaushaltsordnung und auf Richtlinien.

Die Stromsteuervergünstigungen sind im Kern durch das Stromsteuergesetz (StromStG) festgelegt. In § 9 StromStG sind die von der Steuer ausgenommenen Steuerbefreiungen und Steuerermäßigungen, in § 9a Regularien über den Erlass, die Erstattung oder die Vergütung der Steuer für bestimmte Prozesse und Verfahren beschrieben. Energiesteuervergünstigungen sind im Energiesteuergesetz (EnergieStG) begründet. Steuerentlastungen sind in Kapitel 5 des EnergieStG zusammengefasst. Einzige Ausnahme bildet die Steuerbefreiung für Kohle, die in § 37 EnergieStG zu finden ist. Bestimmungen über eine sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leistungsgebundene Elektrizitäts- und Gasversorgung sind im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) verankert. Ziel ist die Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs hinsichtlich der Versorgung mit Elektrizität und Gas.

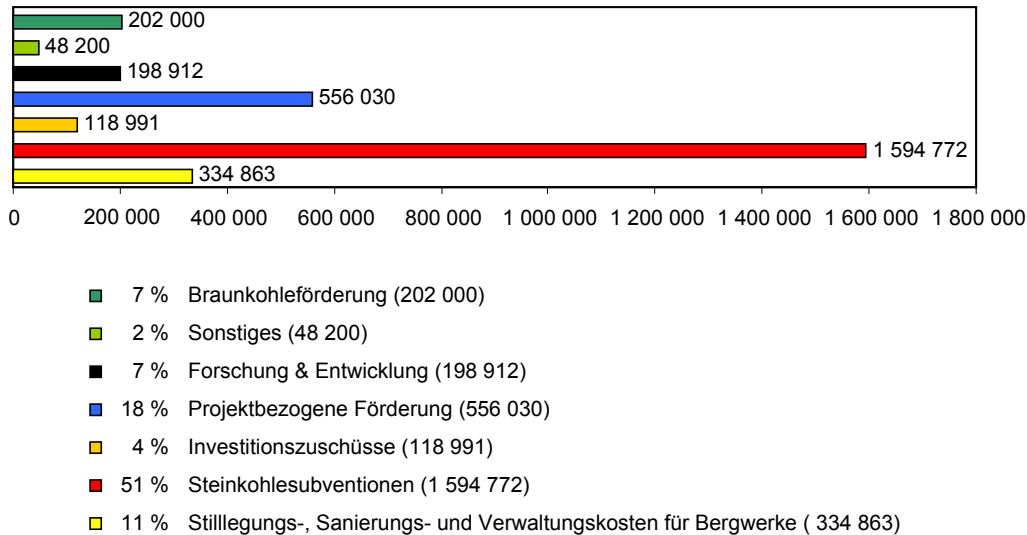
Rechtliche Grundlage für den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen in einem europaweiten Emissionshandelssystem bildet das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG). Ziel ist es, mittels einer kosteneffizienten Verringerung von Treibhausgasen einen Beitrag zum weltweiten Klimaschutz zu leisten. Die Erzeugung von Emissionsreduktionseinheiten und zertifizierten Emissionsminderungen aus der Durchführung von Projektaktivitäten (insbesondere CDM; JI), an welchen Deutschland als Investor- oder Gastgeberstaat beteiligt ist, sind im Projekt-Mechanismen-Gesetz geregelt. Die nationale Zuteilung der Treibhausgas-Emissionsberechtigungen erfolgt für die Periode 2008–2012 durch das Zuteilungsgesetz 2012. Auf Basis der bereits aufgeführten Gesetze entwickelt die Bundesregierung einen Nationalen Allokationsplan, der jeweils die Handelsperiode des Emissionshandelssystems umfasst (NAP II). Im Nationalen Allokationsplan sind sowohl die vom Emissionshandel erfassten Bereiche als auch die nicht emissionspflichtigen Sektoren Private Haushalte, Verkehr, Handel/Gewerbe/Dienstleistungen etc. enthalten.

Ziel des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) ist es, den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung bis zum Jahr 2020 auf mindestens 30 Prozent zu erhöhen. Begünstigungen im Sinne der EEG-Umlage, d.h. der Umwälzung der Mehrkosten auf den Endverbrauch, sind im EEG begründet.

4.2.2 Finanzhilfen

Grundlage für die in dieser Studie als Finanzhilfen geltenden Subventionstatbestände sind die in Kapitel 3 gelisteten und untersuchten sektorspezifischen direkten Finanzhilfen des Bundes im Bereich des Bergbaus sowie die branchenübergreifenden direkten Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen hinsichtlich der Umweltpolitik und der rationellen Energieverwendung. Bei der Braunkohleförderung, die im Kieler Subventionsbericht nicht enthalten ist, basieren die Daten auf einer im Jahr 2004 veröffentlichten Studie des Wuppertaler Instituts für Klima, Umwelt und Energie. Im Energiebereich summieren sich die sektorspezifischen und branchenübergreifenden direkten Finanzhilfen für das Referenzjahr 2009 auf etwa 2,9 Mrd. Euro. Dabei ist eine Unterteilung in die Kategorien: Stilllegungs-, Sanierungs- und Verwaltungskosten für Bergwerke, Steinkohlesubventionen, Investitionszuschüsse, projektbezogene Förderung, Forschung und Entwicklung, Braunkohleförderung und Sonstiges möglich. Tabelle A1 im Anhang gibt eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Subventionen. Abbildung 5 zeigt, wie groß die Anteile der verschiedenen Kategorien sind. Die Steinkohlesubventionen machen über 50 Prozent aus, gefolgt von projektbezogener Förderung primär im Bereich erneuerbarer Energien.

Abbildung 5:
Finanzhilfen im Energiebereich 2009 (in 1 000 Euro)



In den nächsten Abschnitten wird untersucht, welche direkten Finanzhilfen im Energiebereich beibehalten werden sollten, d.h. keiner Kürzung bedürfen oder deren Kürzung zu negativen ökologischen und wirtschaftlichen Folgen führen könnte, und für welche Finanzhilfen eine Kürzung angestrebt werden sollte, da sie weder eine Verzerrung des Marktes korrigieren noch durch sonstige ökologische Gründe zu rechtfertigen sind.

4.2.2.1 Beibehaltung von Finanzhilfen

Stilllegungs-, Sanierungs- und Verwaltungskosten für Bergwerke

Ausgaben werden zum Einen für die Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung stillgelegter Bergwerke (GGV) getätigt. Ihr gehören zahlreiche Bergwerksbetriebsstätten an, die ihre Produktion aus Gründen fehlender Wirtschaftlichkeit einstellen mussten. Ziel ist es, ehemalige Betriebsstellen einer Nachnutzung zuzuführen und verwertbare Vermögensteile zu privatisieren. Die Aufgaben der GGV umfassen die angemessene Sicherung der Grubenbaue, den nachhaltigen Schutz der Tagesoberfläche, die Sanierung von ökologischen Altlasten sowie die Behandlung von Grubenwasser. 2009 erhielt die GGV finanzielle Zuwendungen in Höhe von 15 Mill. Euro. Die GGV ist eine Tochtergesellschaft der ebenfalls in diesem Ausgabenkomplex aufgeführten Lausitzer und Mitteldeutschen Bergverwaltungsgesellschaft (LMBV). Die Sicherstellung der Sanierung, der Verwaltung sowie der Verwertung stillgelegter, privatisierter ostdeutscher Braunkohletagebaue und ihrer Verarbeitungsanlagen stellen den Hauptzweck dieser Einrichtung dar. Maßnahmen, die eine zukünftige Nachnutzung, d.h. die Ansiedlung von Industrie und Gewerbe sowie des Tourismus ermöglichen, sind im Fokus der finanziellen Förderung, welche sich im Jahr 2009 auf 165,46 Mill. Euro belief. Dem dritten ergänzenden Verwaltungsabkommen für die Finanzierung der Braunkohlesanierung von 2008–2012 zufolge resultiert die Förderung zu 75 Prozent aus Mitteln des Bundes und zu 25 Prozent aus denen der Braunkohleländer (Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen).

Zudem fielen 2009 Ausgaben in Höhe von 154,40 Mill. Euro für die Wismut GmbH Chemnitz, an. Anlass hierfür ist die Beseitigung der Hinterlassenschaften des 1990 eingestellten Uranerzbergbaus. Zu den Aufgaben zählen die Stilllegung der Bergwerke, Flutung der Gruben, Demontage und Abbruch kontaminierter Anlagen und Gebäude sowie die Sanierung von Halden und Schlammteichen.

Die staatliche Förderung der Stilllegungs- und Sanierungskosten für Bergwerke ist ungeachtet der finanziellen Belastung des öffentlichen Haushaltes als „Generationenaufgabe“ zu verstehen. Dies ist durch das weitreichende Aufgabenspektrum und durch den damit nicht unerheblichen Zeitaufwand begründet. Besonders die Sicherung, Sanierung und abschließende Gestaltung der Tagerestlöcher, die Sicherung der Böschungen und die Wiederherstellung eines sich zu großen Teilen selbstregulierenden Wasserhaushaltes werden noch Zeit und finanzielle Zuschüsse in Anspruch nehmen. Das heißt, finanzielle Zuwendungen werden auch in Zukunft notwendig sein, um die Sanierung ökologischer Altlasten angemessen abzuschließen.

Die ökologischen Risiken und Folgeschäden sind zu massiv, um eine Kürzung der Ausgaben in Erwägung ziehen zu können. Die Verunreinigung von Grundwasser, die Gefahr von Bodenabsenkungen und Erdbeben aufgrund mangelhafter Sicherung der Grubenbaue, die Gefahr von Erdbeben sowie die (Gesundheits-)Gefährdung von Pflanzen, Tieren und Menschen durch kontaminierte Anlagen und Gebäude sind mögliche ökologische Folgen einer Förderungskürzung. Hinzu kommen die nicht unerheblichen wirtschaftlichen Folgen für die Anwohner von Tage- oder Untertagebauten. Aufzuführen sind beispielsweise die massiven Gebäudeschäden in Form von Rissen, Fundamentbrüchen, Isolierschäden oder Gebäudeschiefstellungen.

Forschung und Entwicklung

Finanzielle Förderungen im Bereich der Umwelttechnologien und der Nachhaltigkeit umfassen Aspekte der regionalen und der wirtschaftsbezogenen Nachhaltigkeit sowie der integrierten Nachhaltigkeitsforschung. Größte Ausgabenposition ist die Vorstudie für eine German International School for Green-Technologies. Die gesamte Förderung ist mit 128,90 Mill. Euro für das Jahr 2009 zu beziffern. Zur Anpassung an den gestiegenen Bedarf sind zusätzliche Förderungen in Zukunft nicht auszuschließen.

Die Forschung und Entwicklung rationeller Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik hat die Modernisierung der Energieversorgung, die Sicherstellung eines ausgewogenen Energiemix sowie die Steigerung der Energieproduktivität zum Ziel. Die Förderschwerpunkte sind im Zuge des 5. Energieforschungsprogramms „Innovation und neue Energietechnologie“ des Bundes bestimmt.¹⁸ 2009 betrug die Förderung ca. 70 Mill. Euro. Die Zuwendungen begünstigen die Entstehung von Innovationen und nehmen ein zentrales Element im weltweiten Wettbewerb ein. Sie sollten infolgedessen eher vorangetrieben als gekürzt werden. Zudem entsprechen solche Förderungen den Ansprüchen der Nachhaltigkeit und dienen dem Schutz der Umwelt. Besonders eine Förderung erneuerbarer Energie wie Windkraft, Biomasse etc. ist aufgrund ihrer umweltfreundlichen Funktionen im Allgemeinen als sinnvoll zu erachten, solange wirkliche Innovationen gefördert werden und nicht bereits etablierte Technologien. Allerdings ist zu bedenken, dass nicht jede technologische Innovation auch ökologisch effektive Vorteile bringt – es sollten daher klare Vorgaben zu ökologischen Zielen existieren. Langfristiges Ziel der Förderung von Umwelttechnologien sollte es sein, eine wirtschaftliche Kostendeckung dieser Technologien anzustreben. Eine finanzielle Beschneidung der Förderaktivitäten zum gegenwärtigen Zeitpunkt birgt die Gefahr, dieses Ziel nicht in einer angemessenen Zeit zu erreichen.

Investitionszuschüsse

Mit Investitionszuschüssen zur Errichtung von Demonstrationsprojekten im großtechnischen Maßstab werden die Verminderung von Emissionen und Schadstoffen in Luft, Wasser oder Boden sowie die Vermeidung von Abfällen und Lärmemissionen verfolgt. Ferner werden die (Weiter-)Entwicklung von umweltverträglichen Produkten und umweltschonenden Substitutionsstoffen unterstützt. Zusammen-

¹⁸ Vgl. Richtlinien zur Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich „Rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik“, 24.02.2006.

gefasst belief sich die Förderung von Umweltschutzanlagen, Entsorgungs- und Behandlungsanlagen 2009 auf 25,35 Mill. Euro.

Investitionszuschüsse zur rationellen Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik leisten einen Beitrag, um eine sichere, umweltfreundliche und wirtschaftliche Energieversorgung zu gewährleisten. 2009 wurden mit 45 Mill. Euro unter anderem Kraftwerkstechnologien, KWK, Fernwärme, Brennstoffzellen, Wasserstoff, und energieoptimiertes Bauen gefördert.

Zudem wurden 2009 Investitionszuschüsse für erneuerbare Energien in Höhe von 46 Mill. Euro gewährt. Unter der Prämisse der Technologieförderung werden mittels eines breiten Spektrums an Maßnahmen und Studien die Erschließung und die Weiterentwicklung erneuerbarer Energien vorangetrieben. Zudem findet die Erprobung neuer Technologien in Demonstrationsanlagen statt.

Die Verminderung grenzüberschreitender Umweltbelastungen anhand der (Weiter-)Entwicklung technischer Verfahren und der Förderung umweltverträglicher Produkte und Substitutionsstoffen wurde 2009 mit 2,64 Mill. Euro unterstützt. Förderungsschwerpunkt ist das BMU-Innovationsprogramm „Pilotprojekte Ausland“. Darin werden Projekte gefördert, deren Maßnahmen unmittelbare Umweltschutzeffekte für Deutschland aufweisen oder Projekte, die auf global-genuine Klimaveränderungen fokussieren. Dies ist beispielsweise bei Maßnahmen zur Verminderung der Schadstoffbelastung in Grenzgewässern und Grenzregionen der Fall. Die erfolgreiche Projektdurchführung kann Multiplikatoreffekte nach sich ziehen und einen wertvollen Beitrag zur Verbesserung der Akzeptanz von Umweltprojektvorhaben im Allgemeinen leisten.

Die Unterstützung von Investitionsvorhaben ist mitunter ein entscheidender Antriebsfaktor für Unternehmen, die Erforschung und die Erprobung umweltfreundlicher und effizienter Technologien weiter zu verfolgen, und weist infolgedessen eine beachtliche Signifikanz für die Sicherstellung einer sicheren, nachhaltigen und wirtschaftlichen Energieversorgung für die Zukunft auf. Zudem stellt keine der beschriebenen Investitionen eine umweltschädliche Subvention dar. Von Kürzungen ist auch im Bereich der Investitionszuschüsse aufgrund ihrer positiven Wirkung abzusehen.

Projektbezogene Förderung

Die größte Ausgabenposition im Rahmen der projektbezogenen Förderung nimmt 2009 die Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung von erneuerbaren Energien mit 465,53 Mill. Euro ein. Förderungsschwerpunkt ist hier das Marktanzreizprogramm für erneuerbare Energien. Es besteht die Möglichkeit für Private und gemeinnützige Organisationen, Anträge beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) oder der KfW auf eine individuelle Förderung hinsichtlich der Errichtung von Anlagen zur Stromerzeugung nach dem EEG zu stellen. Besonders gefördert werden Strom aus Solarenergie und Photovoltaik. Seit Mai 2010 ist die Förderung des Marktanzreizprogramms mit einer Haushaltssperre belegt. Somit können für das Jahr 2010 keine weiteren Anträge gestellt oder bewilligt werden. Darüber hinaus werden innerhalb der Einzelmaßnahmenförderung klimafreundliche Maßnahmen zur Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz sowie Ausarbeitungen über die Nutzung und den Ausbau erneuerbarer Energien im Rahmen der Umsetzung von EU-Richtlinien und des EEG finanziell unterstützt.

Ein weiteres Projekt stellt die Förderung von Photovoltaikanlagen durch das „100 000 Dächer-Solarstrom-Programm“ dar, das zinsverbilligte Darlehen gewährleistet. Die Frist für die Antragsstellung ist bereits 2003 ausgelaufen. 2009 beliefen sich die Ausgaben auf 24,5 Mill. Euro.

Zudem werden 2009 Zuschüsse zum Kauf von Partikelfiltern in Höhe von 66 Mill. Euro gewährt. Ziel der Förderung nachgerüsteter partikelreduzierter Personenkraftwagen ist eine Reduzierung der Feinstaubbelastung bei gleichzeitiger Stärkung der Nachfrage nach Partikelfiltern. Förderanträge sind ab Juni 2010 bis Ende desselben Jahres von Privaten beim BAFA einzureichen. Privatpersonen erhalten eine Einmalzahlung in Höhe von 330 Euro.

Bei den beschriebenen Projekten handelt es sich zu einem großen Teil um bereits bewilligte Förderanträge oder um kurzzeitig befristete Maßnahmen. Eine Kürzung dieser Projekte erscheint rechtlich

kaum realisier- bzw. durchsetzbar. Zudem sind die geförderten Projekte als durchaus erfolgreich hinsichtlich ihrer Zielvorstellungen zu bewerten. So ist die Nachfrage nach Solarkollektoren in privaten Haushalten im Zuge der Einzelmaßnahmenförderung deutlich angestiegen. Das „100 000 Dächer-Solarstrom-Programm“ genießt eine Vorreiterposition in Europa und die monetäre Förderung des Kaufs eines Partikelfilters ist bereits die zweite Auflage dieses Projektes. Insgesamt sind diese Subventionen aber trotz der ökologischen Wirksamkeit aus ökonomischer Perspektive nicht sinnvoll und sollten demnach nicht weitergeführt bzw. nicht wieder aufgelegt werden. Statt einer finanziellen Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien sind auf CO₂-Reduzierung ausgerichtete marktbasierende Anreizmechanismen vorzuziehen. Partikelfilter sollten per Gesetz vorgeschrieben werden und die Finanzhilfen sollten wie geplant auslaufen.

Sonstiges

Die größte sonstige Ausgabenposition stellt 2009 die Förderung der Beratung privater Verbraucher und KMU über Möglichkeiten der Energieeinsparung mit 31,5 Mill. Euro dar. Privaten und KMU werden bis zu 80 Prozent ihrer Beratungskosten erstattet. Dies ist ein nicht unwesentlicher Anreiz, die Beratung in Anspruch zu nehmen, und leistet einen wertvollen Beitrag zur Aufklärungsarbeit hinsichtlich energieeffizienten Wirtschaftens. Zusätzlich zieht eine qualifizierte Energieberatung den Einsatz von ressourcenschonenden Technologien und Produkten nach sich.

Zuwendungen im Sinne einer Finanzhilfe werden 2009 ebenfalls für die Unterstützung des Exports von Technologien im Bereich erneuerbarer Energien in Höhe von 15,5 Mill. Euro veranschlagt. Im Rahmen der Exportinitiative Erneuerbare Energien können deutsche Unternehmen an branchenspezifischen Messen und an Projekten der Auslandshandelskammern teilnehmen, die den Export von Technologien zur gesteigerten Nutzung erneuerbarer Energien begünstigen. Die Kürzung bzw. die Einstellung von Zuwendungen im Bereich der Exportförderung sind für Deutschland als „Exportnation“ nicht als sinnvoll zu erachten.

Ferner beliefen sich die finanziellen Zuwendungen für Maßnahmen der europäischen Allianz für die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen auf 1,2 Mill. Euro 2009. Maßnahmen der „Corporate Social Responsibility“ (CSR) beschreiben den freiwilligen Beitrag der europäischen Wirtschaft, auch über die gesetzlichen Anforderungen hinaus nachhaltig und verantwortungsvoll miteinander, aber auch innerhalb der Unternehmung zu agieren. Kommuniziert wird in offenen Kooperationsgemeinschaften und in Treffen auf EU-Ebene. In Deutschland gehören ca. 113 Unternehmen diesem Netzwerk an. Von einer Kürzung ist auch hier abzuraten. Internationale Netzwerke wie dieses gewinnen im Zuge einer voranschreitenden Globalisierung zusehends an Bedeutung. Um den Ansprüchen einer europäischen Einheitlichkeit sowie um den verbindlichen Charakter der CSR Maßnahmen zu erhöhen, sind die Einführung sowie die Kontrolle von öffentlichen Berichten über das gesellschaftliche Engagement der beteiligten Unternehmen anzustreben.

4.2.2.2 Kürzungspotenzial und Handlungsempfehlungen

Anpassungsgeld für Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus

Der Steinkohlebergbau wird durch direkte Finanzhilfen des Bundes für das Anpassungsgeld (APG) für Arbeitnehmer begünstigt. Das APG dient der sozialen Flankierung des Anpassungsprozesses und wird 2009 mit 129,77 Mill. Euro im Bundeshaushalt veranschlagt. Zuwendungsempfänger sind ältere Mitarbeiter (50+) des Steinkohlebergbaus, die bis zum Ende des Jahres 2022 ihren Arbeitsplatz aufgrund von Stilllegungs- oder Rationalisierungsmaßnahmen verlieren. Die finanzielle Begünstigung einer Berufsgruppe, in diesem Fall der Bergmänner, vor anderen Berufsgruppen, die ebenfalls von der Arbeitslosigkeit betroffen sind, ist nicht zu rechtfertigen. Die Besserstellung der Bergmänner verglichen mit Arbeitnehmern aus ähnlichen anstrengenden bzw. risikoreichen Branchen ist nicht durch die Art und Schwere der Tätigkeit zu rechtfertigen. Arbeitnehmer aus dem Handwerk, dem Baugewerbe oder

Pflegeberufen beispielsweise erhalten trotz eines hohen Risikos des Verlusts des Arbeitsplatzes oder der zukünftigen Berufsunfähigkeit kein Anpassungsgeld. Investitionen in Weiter- und Fortbildungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer könnten den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern und zu positiven Effekten auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt führen, was gegenüber den Überbrückungsgeldern zu bevorzugen wäre.

Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen

Mit Inkrafttreten des Steinkohlefinanzierungsgesetzes im Dezember 2007 ist der sukzessive Abbau der subventionierten Steinkohleförderung bis hin zu ihrem vollständigen Auslaufen 2018 in der deutschen Gesetzgebung verankert. Dem Jahresgutachten 2003/04 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zufolge ist der stetig wachsende Kohleweltmarkt auf deutsche Steinkohle nicht angewiesen. Die in Deutschland geförderte Steinkohle hat keinerlei Auswirkungen auf den Weltmarktpreis, da diese nur durch erhebliche Subventionen zu dessen Preisniveau angeboten werden kann und derzeit zu gegenwärtigen Preisen und gegebener Technologie ohne staatliche Förderung nicht kostendeckend gewinnbar ist. Der Abbau deutscher Steinkohle ist nicht effizient und aus wirtschaftlicher Perspektive nicht (weiter) zu befürworten. Zudem liegen die Produktionsvorteile für die Förderung von Steinkohle klar im Ausland. So ist Steinkohle beispielsweise in Australien im wesentlich kostengünstigeren Tagebau förderbar und trotz der zusätzlichen Transportkosten kostentraktiver als ihr deutsches Konkurrenzprodukt. Die frühzeitige Einstellung der staatlichen Steinkohleförderung 2012 ist somit zu befürworten.

Die Sicherung der heimischen Energieversorgung und die Verringerung der Risiken einer Importabhängigkeit galten lange Zeit als Rechtfertigung für den staatlich finanzierten Steinkohlenabbau.¹⁹ Allerdings führt die Aufrechterhaltung der Steinkohleförderung nicht zwangsläufig zu einem höheren Maß an Unabhängigkeit. Im Gegenteil, die Zuwendungen binden den Staat langfristig an die Steinkohleindustrie und verwehren ihm die Möglichkeit, andere effizientere Investitionen zu tätigen. Der Ankauf und die Lagerung von Importsteinkohle könnten der Versorgungsproblematik auf eine kostengünstigere Art begegnen. Eine problematische Importabhängigkeit gegenüber einem Anbieter entsteht dabei nicht. Der Kohleweltmarkt befindet sich im Zuge einer voranschreitenden Globalisierung in ständigem Wachstum und zahlreiche Länder bieten Steinkohle zum Kauf an. Hinzu kommt, dass die Versorgung mit den benötigten Rohstoffen keineswegs als rein staatliche, sondern immer mehr als privatwirtschaftliche Aufgabe verstanden wird. Zu beobachten ist dies besonders in der Stahlindustrie seit Auslaufen des Hüttenvertrages 1998 und dem mittlerweile nahezu vollständig liberalisierten Strommarkt. Mit Dringlichkeit der heimischen Energieversorgungssicherheit kann ein Aufrechterhalten der Steinkohleförderung somit nicht begründet werden.

Befürchtungen, dass mit dem Auslaufen der staatlichen Steinkohleförderung zahlreiche Arbeitsplätze verloren gehen würden, sind nur zum Teil berechtigt. Die Gelder aus dem Auslaufen der Steinkohleförderung könnten der restlichen Wirtschaft zu Gute kommen, anhand von Investitionen in Forschung und Entwicklung, Bildung oder Infrastrukturmaßnahmen mehr zu einem positiven Strukturwandel beitragen als (lediglich) Arbeitsplätze zu erhalten. Diese effizientere Mittelverwendung könnte zu einem Anstieg der Personen in Beschäftigungsverhältnissen insgesamt führen. Die freiwerdenden Subventionsmittel könnten zu einem bestimmten Teil für gesonderte Weiterbildungs- und Integrationsmaßnahmen der Belegschaft verwendet werden.

Auch die ökologischen Folgen und Risiken, die naturgemäß mit der Steinkohleförderung verbunden sind, sprechen für eine zeitnahe Einstellung. So werden beim Abbau und der späteren Verarbeitung bzw., Veredelung der Steinkohle erhebliche Mengen an klimaschädlichen Emissionen freigesetzt. Hinzukommen die Gefahr von Bergschäden und die großflächige Zerstörung der Landschaft. Die Ri-

¹⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003).

siken einer Grundwasserverschmutzung bei der Gewinnung von Steinkohle und ihre massiven Folgen sind ebenfalls zu berücksichtigen. Die Beseitigung der durch den Steinkohlenbergbau verursachten Umweltschäden wird in jedem Fall erhebliche Finanzmittel in Anspruch nehmen. Jedoch wären bei einer baldigen Förderungseinstellung geringere Kosten hinsichtlich der Sanierung von ökologischen Altlasten und Flächenrekultivierung zu erwarten. Außerdem könnten allein im Jahr 2012 bei einer vollständigen Einstellung ca. 5 Mill. Tonnen CO₂ eingespart werden.

Durch die Steinkohleförderung sind zudem geringere Anreize für Unternehmen und den Staat gegeben, in umweltfreundlichere und nachhaltigere Technologien und Energienformen zu investieren. Mit den freiwerdenden Mittel aus einem Förderungsstopp könnten Investitionen in die Forschung und Entwicklung von erneuerbaren Energien sowie Umwelttechnologien und Nachhaltigkeitskonzepten effizientere Strategien und Lösungsansätze für die lange Sicht zu erwartende weltweite Energieversorgungsproblematik geben.

Ein Hindernis für den frühzeitigen Ausstieg aus der Steinkohleförderung ist, dass die staatliche Steinkohlesubventionierung auf breiten Zuspruch in der Öffentlichkeit und bei politischen Führungskräften trifft. Dies ist vor allem der gut strukturierten Öffentlichkeitsarbeit des Gesamtverbandes deutscher Steinkohle (GVSt) und seiner Anhängerschaft zu verdanken. Politische Legitimation und die Interessen einzelner Gruppen dürfen jedoch den Abbau von wirtschaftlich nicht effizienten und umweltschädlichen Subventionen nicht weiter behindern.²⁰

Förderung des Braunkohleabbaus

Der heimische Braunkohlenabbau erhält keine direkten Finanzhilfen des Bundes und wird infolgedessen in der Öffentlichkeit oftmals zu Unrecht als „subventionsfreier Energieträger“ bezeichnet. Generell sind hier die indirekten Finanzhilfen der Länder von den impliziten Subventionen²¹ in Form einer kostenfreien bzw. verbilligten Nutzung von Ressourcen und mangelnder Internalisierung externer Kosten zu unterscheiden.²²

Das Land Brandenburg gewährt zusätzlich finanzielle Zuschüsse für das zum Großteil mit Braunkohle betriebene Heizkraftwerk Frankfurt Oder von ca. 25,6 Mill. Euro und 25,5 Mill. Euro für das Heizkraftwerk Cottbus. Das Kraftwerk Schkopau erhält Investitionszuschüsse des Landes Sachsen-Anhalt in Höhe von rund 307 Mill. Euro im Jahr 2004. Wie in vielen anderen Fällen auch ist die exakte Höhe der finanziellen Begünstigungen dabei nur schwer quantifizierbar, da z.B. keine umfassende Erhebung der staatlich übernommenen Infrastrukturkosten zur Erschließung der Kraftwerksstandorte vorliegt.

Bedingt durch die Knappheit endlicher Ressourcen stellt die unentgeltliche oder verbilligte Nutzung der Braunkohle ebenfalls eine implizite Subventionierung dar. Angaben des Bundesberggesetz zufolge ist auf bergfreie Bodenschätze eine Abgabe von mindestens 10 Prozent ihres Marktwertes an den Staat zu leisten. Der Braunkohlenabbau ist von der Leistung dieser Förderabgabe jedoch befreit. 2009 betrug die Fördermenge ca. 170 Mill. Tonnen Braunkohle in Deutschland. Wird ein Marktwert von

²⁰ Vgl. Frondel et al. (2006).

²¹ Implizite Subventionen sind in diesem Zusammenhang (einer Kurzstudie: Braunkohle – ein subventionsfreier Energieträger? des Wuppertaler Instituts für Klima, Umwelt und Energie zufolge) indirekt budgetwirksame Leistungen des Staates, die auf expliziten oder impliziten Sonderregelungen beruhen, deren Subventionsgeber der Staat ist und deren einzelne Leistung keine unmittelbare Gegenleistung zugerechnet werden kann. Beispiele hierfür sind: Eventualsubventionen, Beschaffungssubventionen, Subventionierung durch Regulierung, unentgeltliche oder verbilligte Nutzungsmöglichkeiten von endlichen Ressourcen und die Abkehr vom Verursacherprinzip.

²² Nicht berücksichtigt im Rahmen dieser Studie werden implizite Subventionen hinsichtlich Umsiedlungsförderungen, Privatisierungsregelungen der ostdeutschen Braunkohle, Indirekte Absatzförderungen sowie Verwaltungs- und Verfahrensaufwendungen.

10 Euro je Tonne Braunkohle zugrunde gelegt²³, entsprechen die finanziellen Zugeständnisse rund 170 Mill. Euro. Darüber hinaus sind Braunkohlekraftwerke von der Leistung eines Wasserentnahmeentgeltes freigestellt, das normalerweise auf die Entnahme von Grundwasser ab einer bestimmten Mindestentnahmemenge entfällt. Die unterschiedlich hohen Wasserentnahmeentgelte der Bundesländer berücksichtigend ergibt sich so eine finanzielle Begünstigung des Braunkohlenabbaus zwischen 22,8 und 57,7 Mill. Euro für das Jahr 2002.

Die Abschaffung der Wasserentnahmeentgeltbefreiung sowie die Erhebung einer Förderabgabe auf bergfreie Bodenschätze sind anzuregen. Da es sich bei der Braunkohle um einen sich selbst finanzierenden Rohstoff handelt und Begünstigungen eine Marktverzerrung und die Benachteiligung anderer Energieträger zur Folge haben, sind finanzielle Zugeständnisse aus ökonomischer Sicht nicht zu rechtfertigen.

Die Nicht-Internalisierung externer Kosten stellt ebenfalls eine finanzielle Begünstigung des Braunkohlenabbaus dar. Hierzu zählen durch Grundwasserabsenkungen verursachte Schäden an Natur und Umwelt, Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie abraumbedingte Schäden, d.h. der Verlust von Boden- und Vegetationsdecke, die Gefahr der Versauerung von Böden und Grundwasser etc. Diese Tagebaufolgewirkungen sind jedoch nur schwer quantifizierbar. Zieht man die zuvor bereits dargestellten Kosten für die Sanierung ökologischer Altlasten und die Flächenrekultivierung von stillgelegten Braunkohlekraftwerken als Vergleich heran, ergibt sich ein massiver finanzieller Umfang. Zusätzlich können Emissionen zu Gesundheits-, Gebäude-, Denkmalschäden sowie land- und forstwirtschaftlichen Schäden führen und sind mit 3,5 bis zu 34,4 Mrd. Euro pro Jahr zu bewerten. Bemühungen zur Internalisierung externer Kosten sind, allein aufgrund des beachtlichen finanziellen Volumens und den massiven ökologischen Schäden, unbedingt weiter voranzutreiben. Eine Einführung von Abgabesätzen oder Pauschalen zu Lasten der Braunkohlekraftwerke gemäß den Bestimmungen des Verursacherprinzips wäre in diesem Fall sinnvoll.²⁴

Braunkohle gilt außerdem als der schädlichste fossile Energieträger, da bei seiner Verbrennung hohe Konzentrationen an Kohlen- und Schwefeldioxid entstehen. Braunkohlekraftwerke verfügen zudem über einen verhältnismäßig geringen Wirkungsgrad.²⁵ Finanzielle Begünstigungen des Braunkohlenabbaus sind somit auch aus einer ökologischen bzw. klimapolitischen Perspektive heraus nicht zu befürworten.

Insgesamt sehen wir damit ein Kürzungspotenzial von 1,8 Mrd. Euro bei den direkten Finanzhilfen im Energiebereich.

4.2.3 Steuervergünstigungen und andere indirekte Subventionen

Der 22. Subventionsbericht des Bundesministeriums der Finanzen definiert Steuervergünstigungen als „spezielle steuerliche Ausnahmeregelungen [...], die für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen“. In der weiteren Fassung verstehen wir unter Steuervergünstigungen auch solche unmittelbar wirkenden Sonderregelungen, die die Wirtschaft gegenüber der Allgemeinheit begünstigen. Übertragen auf die Geltung des Energie- und Stromsteuergesetz sind darunter alle Vergünstigungen zu verstehen, die das produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft sowie einzelne Wirtschaftssektoren durch Ausnahmeregelungen bei der Steuererhebung bevorzugen. Neben den Steuervergünstigungen stellt auch die kostenlose Vergabe von Emissionszertifikaten im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystems eine indirekte Subvention dar, deren Abschaffung zu zusätzlichen Einnahmen führen würde.

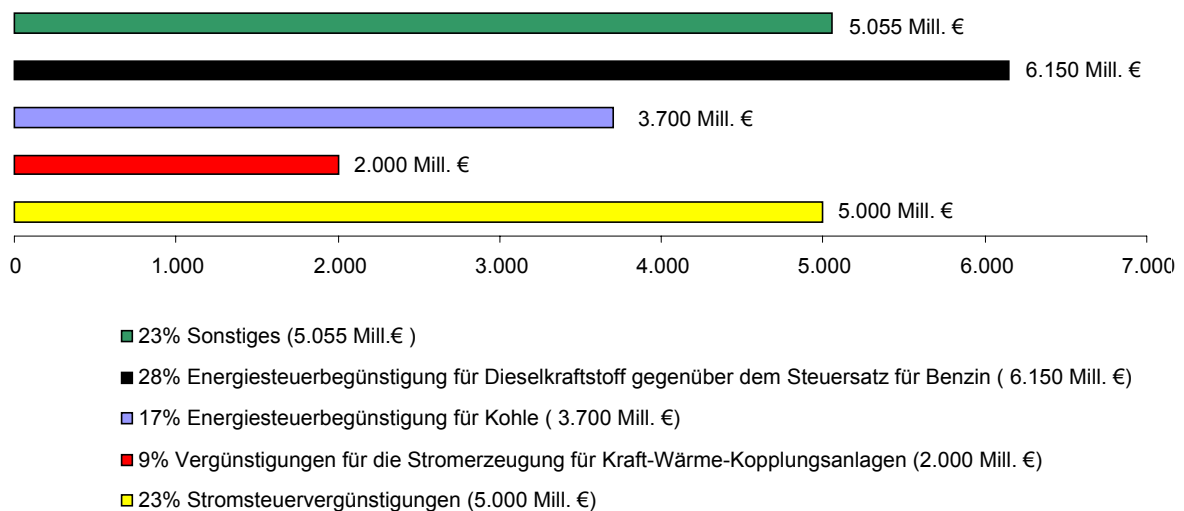
²³ Wert entnommen aus Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2004: 42).

²⁴ Eigener Vorschlag.

²⁵ Vgl. Greenpeace (2008).

Steuervergünstigen im Energiebereich führen in 2009 schätzungsweise zu einem Einnahmeverlust von insgesamt 21 Mrd. Euro. Tabelle A2 im Anhang gibt eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Ausnahmeregelungen, die sich unterteilen lassen in Stromsteuervergünstigungen, Vergünstigungen für die Stromerzeugung aus Kraft-Wärmekopplungsanlagen, Energiesteuerbegünstigung für Kohle bzw. Dieselmotorkraftstoff und sonstiges. Abbildung 6 zeigt, dass die Energiesteuervergünstigung von Dieselmotorkraftstoff gegenüber Benzin sowie die Stromsteuervergünstigungen zusammen für mehr als die Hälfte der Mindereinnahmen sorgen. Im Folgenden werden die einzelnen Steuervergünstigungen im Bezug auf ihre Beibehaltung oder Abschaffung diskutiert.

Abbildung 6:
Steuervergünstigungen im Energiebereich 2010



4.2.3.1 Stromsteuervergünstigungen

Stromsteuervergünstigungen werden mit der Begründung gewährt, dass deutsche Unternehmen Wettbewerbsnachteile gegenüber ausländischen Betrieben besitzen, die geringere Energiekosten tragen müssen. Im Bereich Erneuerbare Energien werden Vergünstigungen mit dem Argument stattgegeben, dass umweltfreundlichere Energieträger staatliche Unterstützung bedürfen, da sie aufgrund höherer Gewinnungs- und Verarbeitungskosten in aller Regel noch nicht konkurrenzfähig auf dem Energiemarkt agieren können. Um die Emissionsreduktionsziele Deutschlands im Rahmen des Kyoto-Protokolls erreichen zu können, bedürfe es außerdem finanzieller Zuwendungen. Der geschätzte Gesamtwert der Stromsteuervergünstigungen beträgt im Jahr 2010 5000 Mill. Euro.

Zunächst sind deutschen Unternehmen im Rahmen des StromStG einige Steuervergünstigungen allgemeiner Natur zugesprochen. So gilt für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft ein ermäßigter Steuersatz in Höhe von 60 Prozent des Regelsteuersatzes auf Strom (§ 9 Abs. 3 StromStG). Die Höhe der Subvention beträgt im Jahr 2010 ca. 2100 Mill. Euro.

Zudem erhalten Unternehmen des produzierenden Gewerbes in Sonderfällen den sogenannten Spitzenausgleich. Dabei wird die Steuerbelastung des Unternehmens bei der Stromsteuer mit dem Entlastungsbetrag bei den Lohnnebenkosten für das Unternehmen gegenübergestellt (der Arbeitgeberanteil an der Rentenversicherung wird verringert durch die Ökosteuererinnahmen bei der Stromsteuer). Übersteigt die Steuerbelastung die Entlastung bei den Lohnnebenkosten, sind dem Betrieb 95 Prozent des Differenzbetrags zu vergüten (§ 10 StromStG). Der Wert dieser Steuervergünstigung ist 2010 voraussichtlich mit 1800 Mill. Euro zu beziffern.

Darüber hinaus sind bestimmte besonders energieintensive Prozesse und Verfahren steuerbefreit. Zu diesen gehören Energieerzeugnisse für die Elektrolyse, ausgewählte chemische, metallurgische, mineralogische und Baustoffprozesse sowie chemische Reduktionsverfahren (§ 9a StromStG). 2010 belaufen sich die Vergünstigungen ca. 300 Mill. Euro.

Es wird empfohlen, die bereits beschriebenen Stromsteuervergünstigungen vollständig aufzuheben und nur in Ausnahmen durch eine Härtefallregelung für bestimmte Branchen bzw. Unternehmen zu ersetzen. Eine Ausnahme sollte für jene Branchen und Unternehmen vorliegen, die (1) einen sehr hohen Energiebedarf bei der Produktion bzw. Verarbeitung ihrer Güter besitzen, (2) sich in einem besonders starken internationalen Wettbewerb befinden und bei denen (3) die Gefahr des „Carbon Leakage“ bestehen. Unter diesen Umständen könnte der Abbau der Vergünstigungen zu einer Verlagerung der Produktion ins Ausland führen, so dass, falls dort die Produktion weniger ökologisch ist, aus dieser Perspektive nichts gewonnen wäre. Außerdem würde ein sofortiger Abbau der Steuervergünstigungen das Überleben dieser Unternehmen stark gefährden. Daher sollte im Einzelfall geprüft werden, inwieweit die betroffenen Unternehmen bei gleichen Wettbewerbsbedingungen – d.h. auch bei CO₂-Preisen im Ausland – international konkurrenzfähig wären. Wenn sie das sind, führt der Abbau der Vergünstigungen zu „Carbon Leakage“, aber nicht zu einer Verbesserung der Allokation. Im anderen Fall müssten die Unternehmen aus Effizienzgründen ohnehin aus dem Markt ausscheiden.

Darüber hinaus wird den Atomenergieerzeugern die Bildung von Rückstellungen für die späteren Kosten zur Stilllegung und Entsorgung des anfallenden Atommülls staatlich zugesichert. Die Rückstellungen dienen den Betrieben jedoch als Mittel der Innenfinanzierung, da ihre Bildung gewinn- und steuermindernd wirken. Laut einer Schätzung von Prange et al. (2008) für Greenpeace betrug die Höhe dieser Begünstigung im Jahr 2008 800 Mill. Euro. Klagen gegen die Bildung derartiger Rückstellungen waren bisher erfolglos (siehe z.B. Urteil Az. T-92/02, EU-Gerichtshof). Eine schrittweise Aufhebung der Steuerbegünstigungen in diesem Bereich ist unbedingt anzuregen. Aus ökologischer Sicht gibt es keine Rechtfertigung für die Subventionierung der Atomenergie, da die Gesundheitsrisiken und die Problematik der Endlagerung des Atommülls nicht hinreichend geklärt sind. Greenpeace hat etwa vorgeschlagen, die Ansparzeit der Rückstellungen auf 32 Jahre äquivalent zur durchschnittlichen Laufzeit gemäß Atomausstiegsgesetz festzulegen. Derzeit dürfen die Betreiber während der ersten 25 Jahre die Rückstellungen für Stilllegung ansparen und haben dann vom 26. bis zum Stilllegungsjahr einen Zinsvorteil. Alternativ schlägt Greenpeace die Überführung der Rückstellungen für Entsorgungen in einen öffentlich verwalteten Fonds vor.

Des Weiteren ist Strom, der aus mit erneuerbaren Energieträgern gespeisten Netzen oder einer entsprechenden Leitung entnommen wird, steuerbefreit (§ 9 StromStG). Diese Subvention wurde zunächst eingefroren. Für 2010 kann dementsprechend keine Begünstigung ausgewiesen werden. Der Subventionstitel besteht aber weiterhin im 22. Subventionsbericht des BMF. Es wird empfohlen, diese Subvention nicht wieder ins Leben zu rufen. Auch in Zukunft sind keine Steuervergünstigungen für Strom aus erneuerbaren Energieträgern zu veranschlagen, da hier eine Doppelbegünstigung vorliegt – diese Branche wird schon im Rahmen des Emissionshandelregimes ETS und des EEG begünstigt. Eine weitere steuerliche Begünstigung ist nicht sinnvoll. Anreize sollten ausschließlich über die Regulierung der CO₂-Bilanz geschaffen werden.

Die generelle Aufhebung der Stromsteuerbegünstigungen ist durch ihre mangelnden Anreize für effizientere Energienutzung zu begründen. Zudem wird die klimaschädliche Stromproduktion aus fossilen Energieträgern nicht reduziert. Demzufolge sind die dynamischen Anreizeffekte für energieeffiziente Innovationen ebenfalls gering.

4.2.3.2 Energiesteuervergünstigungen

Vergünstigungen für erneuerbare Energien werden mit der Argumentation gewährt, dass diese umweltfreundlicheren Energieformen aufgrund ihrer höheren Gewinnungs- und Verarbeitungskosten gegenüber konventionellen Energieträgern einer besonderen Förderung bedürfen.

Wie bei den Stromsteuervergünstigungen existieren auch im Bereich des EnergieStG einige allgemeine Begünstigungen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft. Für diese gilt ein ermäßigter Steuersatz von 60 Prozent auf den Regelsteuersatz für Mineralöl (§ 54 EnergieStG). Der Wert der Steuervergünstigung beträgt 2010 geschätzt 320 Mill. Euro. Zusätzlich wird auch im Rahmen des EnergieStG für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft ein Spitzenausgleich gewährt. Die aufkommende Steuerbelastung durch die Energiesteuer wird mit der Entlastung bei den Lohnnebenkosten verglichen. Übersteigt die Steuerbelastung die Entlastung, werden den Unternehmen ebenfalls 95 Prozent des Differenzbetrages vergütet (§ 55 EnergieStG). Diese Subvention, ist im Jahr 2010 mit ca. 160 Mill. Euro zu bewerten.

Auch bei der Energiesteuer sind bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren steuerbegünstigt. Explizit gilt das für ausgewählte chemische, metallurgische, mineralogische und Baustoffprozesse, chemische Reduktionsverfahren sowie für die Verwendung von Mineralölen zu Heizzwecken und zu anderen Zwecken als Heiz- oder Kraftstoff sowie für die thermische Abfall- und Abluftbehandlung eine Steuerermäßigung von 61,35 Euro pro 1 000 Liter (Differenzbetrag zu Regelsteuersatz) (§ 51 EnergieStG). Problematisch einzustufen ist, dass in diesem Fall besonders energieintensive und damit klimaschädliche Prozesse und Verfahren begünstigt werden. Außerdem sind Energieerzeugnisse, die zur Aufrechterhaltung des Betriebes verwendet werden, gemäß dem sogenannten Herstellerprivileg steuerbefreit. Anders ausgedrückt, Energiehersteller und Gasgewinnungsbetriebe verwenden die Energieträger, die bei der Herstellung von Mineralölen benötigt werden, steuerfrei (gilt nicht für Kohle, Erdgas, Energieerzeugnisse zum Antrieb von Fahrzeugen) (§ 26 EnergieStG). Der Wert dieser Begünstigung beträgt im Jahr 2010 ca. 270 Mill. Euro.

Ähnlich wie im Fall der Stromsteuervergünstigungen, sind nur in begründeten Ausnahmen Energiesteuervergünstigungen zu gewähren. Die drei zuvor entwickelten Kriterien sollten auch hier gelten, d.h. Ausnahmen können nur für jene Branchen und Unternehmen stattgeben werden, die einen überproportional hohen Energiebedarf haben, in einem starken internationalen Wettbewerb agieren und zudem von einer „Leakage“-Gefahr ausgegangen werden muss, falls die Begünstigung seitens des Staates entfällt.

Des Weiteren profitieren die Stromerzeugung und Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen von Steuerbegünstigungen. So sind beispielsweise Inputs für Stromerzeugungsanlagen über zwei Megawatt Nennleistung vollständig steuerbefreit. Für Anlagen unter zwei MW Nennleistung gilt dies nur, insofern ihr Monats- oder Jahresnutzungsgrad mindestens 70 Prozent beträgt (§ 53 EnergieStG). Durch diese Steuerbegünstigung werden die Anreize zum Energiesparen stark gemindert. Dies führt zu geringerer Energieeffizienz und weniger Innovationsanreizen. Werden für die Kraft-Wärme-Kopplung fossile Energieträger verwendet, entstehen zusätzlich klimaschädliche CO₂-Emissionen. Werden hingegen erneuerbare Energieträger in Anspruch genommen, beispielsweise Biomasse, ergibt sich wiederum eine Doppelbegünstigung der erneuerbaren Energien.

Es wird daher eine vollständige Aufhebung der Vergünstigung für die Stromerzeugung und für Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen empfohlen. Zusätzlich kann auch in diesem Bereich die Einführung einer Härtefallregelung unter den bereits dargelegten Kriterien vorangetrieben werden. Die Einführung einer solchen Ausnahmeregelung kann Wettbewerbsnachteile für Unternehmen, die aufgrund ihrer höheren Energiekosten besonders stark benachteiligt sind, reduzieren oder das Abwandern der betroffenen Unternehmen zu ausländischen Standorten, die sich durch geringe Energiekosten bzw. eine geringe Energiebesteuerung auszeichnen, abwenden.

Weiterhin war die Nutzung von Biokraft- und Bioheizstoffen gemäß § 50 EnergieStG bis zum 31.12.2009 vorbehaltlos steuerbefreit. Entgegen der generellen Förderungseinstellung sind Absatz 2 zufolge Steuervergünstigungen für besonders förderungswürdige Biokraftstoffe, d.h. Biomass to Liquid (BtL) und Alkohol aus Lignozellulose, sowie für Biomethan bis zum 31.12.2015 gewährt. Der Wert der Vergünstigung beträgt 2010 geschätzt 80 Mill. Euro.

Forderungen der Industrie nach weiteren Begünstigungen, beispielsweise durch das Aussetzen einer Besteuerungsstufe, aufgrund wachsender Konkurrenz und gestiegener Rohstoffpreise ist keineswegs nachzugeben. Die Biokraftstoffquote gibt den Marktteilnehmern bereits ausreichend Planungssicherheit. Die Aufhebung der steuervergünstigten Nutzung von Biokraft- und Bioheizstoffen sollte in absehbarer Zukunft ihr Ende finden. Dem Monatsbericht aus dem Februar 2008 des BMF zufolge sind die Ausbauziele der Biokraftstoffe zu verbraucherfreundlichen Preisen lediglich im Rahmen eines gesunden Wettbewerbs und degressiven Subventionszahlungen des Staates zu erreichen. Hinsichtlich ihrer Klimaschutzfunktion weist die Förderung von Biokraftstoffen gegenwärtig Defizite auf. Durch den Einsatz von Biokraftstoffen können bei Berücksichtigung der anfallenden Nebenkosten weniger Treibhausgasemissionen eingespart werden als bei ihrem Einsatz im Stromsektor. Außerdem liegen die CO₂-Vermeidungskosten beim Einsatz von Biokraftstoff weit über dem derzeitigen EU-Zertifikatspreis.

Zudem ist in einigen Fällen die Nutzung von Kohle steuerfrei (§ 37 EnergieStG). Die steuerfreie Kohlenverwendung bedarf jedoch der Erlaubnis und wird auf Antrag nur Personen erteilt, gegen deren steuerliche Zuverlässigkeit keine Zweifel bestehen. Für folgende Zwecke ist die steuerbefreite Kohlenverwendung möglich:

1. zu anderen Zwecken als zur Verwendung als Kraft- oder Heizstoff,
2. auf dem Betriebsgelände eines Kohlebetriebes (§ 31 Abs. 1 Satz 1) vom Inhaber des Betriebes zur Aufrechterhaltung des Betriebes,
3. als Kraft- oder Heizstoff zur Stromerzeugung,
4. als Heizstoff für Prozesse und Verfahren nach § 51,
5. als Probe zu betrieblich erforderlichen Untersuchungen und Prüfungen oder zu Zwecken der Steuer- oder Gewerbeaufsicht, bis zum 31. Dezember 2010 von privaten Haushalten als Heizstoff zur Deckung des eigenen Wärmebedarfs.

Der Wert der Steuervergünstigung betrug 2008 ca. 3700 Mill. Euro (Schätzung Prange et al. 2008). Durch die explizite Begünstigung der Kohle ist die Gleichbehandlung der fossilen Energieträger verletzt. Kohle ist außerdem der klimaschädlichste Energieträger aufgrund des hohen CO₂-Ausstoßes. Auch aus ökonomischen Gründen ist diese Vergünstigung abzulehnen. Es wird die künstliche Aufrechterhaltung eines schon lange unrentablen Wirtschaftssektors bezweckt. Daher empfehlen wir die vollständige Aufhebung dieser Subvention.

Aufgrund eines geringeren Steuersatzes ist Dieselmotorkraftstoff gegenüber Benzin begünstigt. Der Steuersatz für bleifreies Benzin beträgt 65,45 Cent/l, für Diesel 47,04 Cent/l (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1b). Der Differenzbetrag von 18,41 Cent/l stellt eine Subvention des Dieselmotorkraftstoffes dar. Die Höhe der Subvention betrug 2008 geschätzt 6150 Mill. Euro (Prange et al. 2008). Dieselmotorkraftstoff erzeugt u.a. durch die bei der Verbrennung entstehenden Rußpartikel höhere Gesundheits- und Umweltrisiken als Benzin. Zudem entsteht ein höherer Anteil CO₂ als bei Benzin pro Liter, allerdings ist Diesel energieeffizienter und folglich verbrauchsärmer. Eine Angleichung des Steuersatzes für Dieselmotorkraftstoff an den Benzinsteuersatz ist empfehlenswert.

Die Mindereinnahmen durch die Nichtbesteuerung von Kernbrennstoffen beliefen sich der Greenpeace Studie von Prange et al. (2008) zufolge im Jahr 2008 auf rund 1 600 Mill. Euro. Das EnergieStG sieht von der Besteuerung des aus Kernenergie erzeugten Stroms ab. Kritisch zu betrachten sind die nicht unbeachtlichen Windfall-Profits der Kraftwerksbetreiber. Diese sind zwar im Emissionshandel eingebunden, wälzen allerdings trotz kostenlos erhaltener Emissionszertifikate ihre Opportunitätskosten auf den Strompreis und somit auf die Endverbraucher um. Insbesondere Atomkraftwerke profitieren von den steigenden Energiepreisen. Atomanlagen sind vom Emissionshandelssystem nicht erfasst und bislang blieben Maßnahmen zur Schaffung eines äquivalenten Systems für Atomanlagen aus. Mit zunehmender Auktionierung der Zertifikate ab 2013 würde die Nichtbesteuerung der Kernbrennstoffe zusätzlich an wirtschaftlicher Bedeutung gewinnen.

Bei der Nichtbesteuerung von Kernbrennstoffen handelt es sich um die Begünstigung eines gesundheitlich und ökologisch äußerst bedenklichen Energieträgers. Hinzu kommen die Gefahr möglicher Terroranschläge auf Atomanlagen und die noch nicht ausreichend geklärte Entsorgungsproblematik von atomaren Abfällen. Diese Risiken rechtfertigen die Einführung einer Steuer auf Kernbrennstoffe. Ist dies in naher Zukunft politisch nicht implementierbar, ist die Nichtbesteuerung von Kernbrennstoffen in jedem Fall aufzuheben. Gegenwärtig ist die Einführung einer Brennelementesteuer im Rahmen des Sparpakets zur Haushaltssanierung im Gespräch. Unabhängig von einer möglichen Laufzeitenverlängerung für Atomkraftwerke sollen dem Bund jährlich rund 2,3 Mrd. Euro durch die Besteuerung von Brennelementen zufließen. Als Begründung gibt die Bundesregierung die Nichterfassung der Atomkraftwerke durch das Emissionshandelssystem und die bisherige Belastung des Bundes bei der Atommüllentsorgung an. Die vier Energiekonzernriesen E.On, RWE, EnBW und Vattenfall erwägen, den Klageweg zu bestreiten. Ihnen zufolge verstoßen die Pläne gegen den Energiekonsens, wonach der Branche im Gegenzug für die Laufzeitbegrenzung keine zusätzlichen Belastungen auferlegt werden.

Das sogenannte Agrardieselgesetz und § 57 EnergieStG verankern die Steuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft. Demzufolge ist das in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzte Mineralöl zum Betreiben von Fahrzeugen um 0,2418 Euro pro Liter Agrardiesel steuerbegünstigt. 2010 ist der Umfang der Steuervergünstigung auf ca. 305 Mill. Euro datiert. Das Anpassen des Steuersatzes an die Regelsteuersätze für Gasöle und Biokraftstoffe ist empfehlenswert, in Anbetracht des hohen CO₂-Ausstoßes bei der Verbrennung von Dieselmotoren und der daraus resultierenden ökologischen Risiken und Folgeschäden. Eine nur unzureichende Internalisierung externer Kosten, die durch die Verbrennung des Dieselmotors entstehen, ist außerdem festzustellen. Zudem gehen die dynamischen Anreizeffekte für energieeffizientere Innovationen z.B. in den weniger kraftstoffintensiven ökologischen Landbau und energiesparsamen Wirtschaften zurück. Allgemein sollte es eine Gleichbehandlung aller Branchen geben, es sei denn, es liegen seltene Ausnahmefälle vor, wie oben angeführt.

Eine Steuerbegünstigung für Erzeugnisse, die im inländischen Flugverkehr und in der Schifffahrt eingesetzt werden, wird außerdem gewährt. Das im gewerblichen Verkehr eingesetzte Kerosin und Schiffsdiesel ist steuerbefreit. Insgesamt entfallen 2010 auf diese Begünstigung 800 Mill. Euro, wovon 680 Mill. Euro dem Flugverkehr und 120 Mill. Euro der Schifffahrt zuzuordnen sind. Begünstigungen des Flugverkehrs und der Schifffahrt sind ebenfalls aus Gründen der ökonomischen Gleichbehandlung aufzuheben.

Insgesamt summieren sich damit die durch die von uns vorgeschlagene Aufhebung von Steuerbegünstigungen auf 17,21 Mrd. Euro. Davon entfallen 2,9 Mrd. Euro auf die Stromsteuervergünstigungen und 14,31 Mrd. Euro auf die Energiesteuervergünstigungen.

4.2.3.3 Kostenfreie Zuteilungen der CO₂-Emissionshandelszertifikate

In der aktuellen Handelsperiode 2008–2012 des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS) werden ca. 90 Prozent der Emissionsrechte kostenfrei an die teilnahmepflichtigen Betriebe verteilt („Grandfathering“), und nur 10 Prozent werden per Auktion versteigert und sind damit kostenpflichtig. Dies stellt eine Subvention an die Emittenten dar. Eine schrittweise Erhöhung des Auktionsanteils ist geplant, jedoch erfolgt erst ab 2025 die vollständige Auktionierung der Emissionsrechte. Dies ist im Nationalen Allokationsplan Deutschland (TEHG und ZuG) festgelegt. Multipliziert man die deutsche Zertifikatsmenge von 456 Mt CO₂ mit dem aktuellen Zertifikatspreis von etwa 15€/tCO₂ ergibt sich ein Wert von schätzungsweise 6,84 Mrd. Euro aus dieser indirekten Subventionierung.

Das „Grandfathering“ ist im weiteren Sinne eine Begünstigung der betroffenen Branchen, da es nicht zu einer Internalisierung der externen Effekte (Klima-/Umweltverschmutzung) führt. Es folgt nicht dem Verursacherprinzip, sondern ermöglicht Verschmutzung, dessen Kosten die Allgemeinheit tragen muss. Außerdem erbringt es nur geringe Anreize zur Emissionseinsparung, da die zuteilte Menge ohnehin konstant vorgegeben ist. Der Verkauf von Zertifikaten bringt weniger Anreize als

beim Kauf; erst in einer späteren Phase werden stärkere Anreize zur Einsparung gesetzt. Als Rechtfertigung für das „Grandfathering“ werden meist Wettbewerbsnachteile europäischer Unternehmen gegenüber Betrieben aus Ländern, die nicht dem Emissionshandel unterliegen, genannt. Da in diesen Ländern keine Verschmutzungsrechte gekauft werden müssen, liegen dort Kostenvorteile vor. Dennoch sollte es langfristig auf eine vollständige Auktionierung der Emissionsrechte hinauslaufen, da nur so effektive Anreize für die Emissionseinsparung gegeben werden können.

4.2.4 Ausblick – Umfassende Reform der Energieregulierungen

Wie in den vorherigen Abschnitten gezeigt wurde lässt sich durch die Streichung verschiedener Subventionen im Energiebereich ein sinnvoller Beitrag zur Haushaltssanierung erreichen. Aber auch wenn die Steinkohlesubventionen und die zahlreichen Energie- und Stromsteuervergünstigungen gestrichen werden, ist das deutsche System der Energieerzeugung und des Energieverbrauchs noch weit von einem wirklich effizienten, an klimapolitischen Notwendigkeiten und gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt ausgerichteten System entfernt. An vielen Stellen findet eine ineffiziente Doppelregulierung statt, beispielsweise durch das europäische Emissionshandelssystem (EU-EHS) und parallele Energie- und Stromsteuern sowie das EEG. Deshalb wird Energie nicht immer dort eingespart und eingesetzt, wo es gesamtwirtschaftlich am günstigsten ist. Mittel- bis langfristig lassen sich durch eine grundlegende Reform der gesamten Regulierung des Energiebereichs daher erhebliche Effizienzgewinne erreichen.

4.2.4.1 Einheitlicher CO₂-Preis

Eine effiziente Klimapolitik ist durch einen Ausgleich der Grenzvermeidungskosten gekennzeichnet. Dies lässt sich insbesondere durch einen einheitlichen CO₂-Preis erreichen, auf den die zukünftige Energie- und Klimapolitik daher ausgerichtet sein sollte. Dies impliziert, dass im Emissionshandel verwendete fossile Energie nicht zusätzlich besteuert und dass für die Sektoren außerhalb des Emissionshandels eine einheitliche CO₂-Steuer erhoben wird. Außerdem sollten die Emissionsrechte wie schon oben argumentiert, vollständig auktioniert werden. Daraus ergibt sich eine erheblich Verschiebung der Einnahmen im Energiesektor. Tabelle 13 zeigt in der ersten Spalte die derzeitigen Einnahmen aus Energie- und Stromsteuer und der Versteigerung einer kleinen Anzahl von Emissionszertifikaten. Zusätzlich sind die Ausgaben für die direkten Finanzhilfen aufgeführt. Insgesamt ergibt sich ein positiver Saldo von 29,5 Mrd. Euro. Würde man die in den vorherigen Abschnitten vorgeschlagen Subventionen kürzen, so würde man 1,6 Mrd. Euro an direkten Finanzhilfen sparen, zusätzlich 14,31 bzw. 2,9 Mrd. Euro bei der Energie- und Stromsteuer einnehmen und bei einem Zertifikatpreis von 15€/t CO₂ zusätzlich 6,16 Mrd. Euro aus der Versteigerung der Emissionszertifikate. Damit würde man insgesamt einen Saldo von 54,67 Mrd. Euro erreichen.

Tabelle 13:

Wirkung der Regulierungen im Energiebereich auf das Budget des Bundes 2010, 2012 und 2020 (Mrd. Euro)

	2010	2012 (Subventions- kürzung)	2020 (effiziente Regulierungen)		
			15 €/t CO ₂	25 €/t CO ₂	35€/t CO ₂
Direkte Finanzhilfen ^a	-16,78	-15,17	-15,17	-15,17	-15,17
Einnahmen Energiesteuer	39,45	53,76	35,00	35,00	35,00
Einnahmen Stromsteuer	6,15	9,05	0,00	0,00	0,00
Einnahmen Zertifikate	0,68	6,84	6,18	8,24	14,42
Einnahmen CO ₂ -Steuer	0,00	0,00	4,20	5,61	9,81
Saldo	29,50	54,48	30,21	37,14	44,06

^aBraunkohlesubventionen nicht berücksichtigt, da in Länderhaushalten enthalten.

Auch bei einer grundlegenden Reform der Regulierung sollten die als sinnvoll erkannten Finanzhilfen beibehalten werden. Bei der Energie- und Stromsteuer ist es sinnvoll, die Besteuerung von Kraftstoffen beizubehalten, um den externen Effekten des Straßenverkehrs und dem Bedarf an Infrastruktur Rechnung zu tragen. Die Schätzungen der Kosten des KfZ-Verkehrs für die Allgemeinheit variieren je nach Studie zwischen 34 und 80 Mrd. Euro im Jahr (Huckestein und Verron 1996; Schreyer et al. 2007; Schmidt 2005). Die Einnahmen aus der Kraftstoffbesteuerung betragen demgegenüber in 2010 etwa 35 Mrd. Euro, was am unteren Ende der Schätzungen liegt. Auch das UBA (2007) schätzt, dass die Differenz zwischen der Ökosteuer von 15,3 Cent pro Liter Benzin und den externen Kosten etwa 22 Cent pro Liter Benzin beträgt. Eigentlich sollte die Energie- und Stromsteuer durch eine einheitliche CO₂-Steuer ersetzt werden. Ebenso sollten alle Zertifikate versteigert werden. Dies sollte europaweit und nicht nur in Deutschland geschehen, da die CO₂-Preise durch das EU-EHS verknüpft sind. Eine erste grobe Abschätzung der Einnahmen aus einem solchen Szenario für Deutschland ergibt sich, indem man die CO₂-Emissionen in 2020 (minus 40 Prozent gegenüber 1990 laut offiziellem Ziel) mit einem geschätzten CO₂-Preis von 15–35 Euro tCO₂²⁶ multipliziert. Tabelle 13 zeigt die Berechnungen für einen Zertifikatspreis von 15, 25 und 35 Euro tCO₂.

Man erkennt, dass ein solches effizientes System je nach Annahme über den zukünftigen CO₂-Preis noch zu etwa 0,7 bis 14,5 Mrd. Euro höheren Einnahmen als das derzeitige System führt, allerdings nicht zu höheren Einnahmen als das jetzige System plus die vorgeschlagenen Subventionskürzungen. Allerdings wäre ein solches System deutlich effizienter und hätte gesamtwirtschaftlich positive Effekte. Aktuelle Simulationsstudien zeigen, dass sich EU-weit durch das derzeitige System ohne einheitlichen CO₂-Preis bis zu 50 Prozent höhere Wohlfahrtskosten für die Erreichung der EU Emissionsziele in 2020 ergeben, als in einem effizienten Szenario mit einheitlichem CO₂-Preis (Böhringer et al. 2009). Detaillierte Studien zu den Effekten für Deutschland – auch unter Berücksichtigung der veränderten Energiebesteuerung – wären hilfreich, um die Auswirkungen des hier nur skizzierten Szenarios näher zu beleuchten und die Effizienzgewinne den entgangenen Einnahmen gegenüber zu stellen.

4.2.4.2 Reform der Förderung erneuerbarer Energien

Die gesetzlich festgelegte Mindesteinspeisevergütung für Strom aus erneuerbaren Energien begünstigt EEG-Strom verglichen mit Strom aus konventionellen Energieträgern und entspricht infolgedessen den Kriterien einer indirekten Subventionierung der erneuerbarer Energieformen. Die Mehrkosten tragen aufgrund der EEG-Umlage die Endverbraucher. Im Rahmen einer Reform der Energieregulierungen müssten auch das EEG und seine Ziele neu überdacht werden.

Seit dem Start des EU-EHS in 2005 führt das EEG an sich nicht mehr zu Emissionseinsparungen. Da der gesamte europäische Stromsektor Teil des EU-EHS ist, führt eine CO₂-Senkung im deutschen Stromsektor lediglich dazu, dass anderswo in Deutschland oder in der EU mehr emittiert wird, weil der Preis für Zertifikate sinkt. Wenn es ausschließlich darum geht, gegebene Klimaschutzziele mit minimalen Kosten zu erreichen, ist das EEG durch die Existenz des EU-EHS, das genau hierfür sorgt, daher überflüssig. Erneuerbare Energien werden durch das EU-EHS schon dadurch gefördert, dass für sie keine Emissionsrechte gekauft werden müssen bzw. bei Umstellung auf erneuerbare Energien Zertifikate erlösbringend verkauft werden können. Und nur wenn diese Vorteile die zusätzlichen Kosten aufwiegen, sind erneuerbare Energien Teil einer kostenminimierenden Klimastrategie. Ist dies nicht der Fall, sind andere Einsparmaßnahmen billiger. Die eben bereits zitierte Studie (Böhringer et al. 2009) zeigt, dass ein EU-Ziel, in 2020 einen Anteil der erneuerbaren Energien von 20 Prozent an Stromproduktion zu haben, tatsächlich zu – wenn auch eher geringen – zusätzlichen gesamtwirtschaftlichen Kosten führen kann. Diese variieren je nach Modell und reichen von vernachlässigbar bis maximal 1 Prozent im EU Durchschnitt. Für Deutschland existieren auch hier keine detaillierten Stu-

²⁶ Laut ZEW Energiebarometer vom Juli/August 2010 (ZEW 2010) gehen 88 Prozent der befragten Energiemarktexperten von einem Preis in dieser Spanne aus. Über 50 Prozent sehen den Preis zwischen 20 und 30 €/tCO₂.

dien. Die Berechnungen in Frondel et al. (2009), nach denen sich die Nettokosten der EEG-Förderung real auf rund 9,8 Mrd. Euro in 2010 belaufen, sind nur bedingt hilfreich, weil dies eine reine Partialanalyse ist, die gesamtwirtschaftliche Effekte ignoriert. Die berechneten Vermeidungskosten von ca. 54 €/tCO₂ in 2008 zeigen aber im Vergleich zum Zertifikatpreis von 15–20 €/tCO₂, dass hier tatsächlich Effizienzgewinne möglich sind.

Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass die Förderung erneuerbarer Energien und insbesondere das EEG neben der heutigen CO₂ Einsparung weitere Ziele verfolgt und zusätzliche positive Nebeneffekte hat. Wie groß die Effekte sind und ob sie überhaupt existieren, ist in den meisten Fällen umstritten. So relativiert sich die von Befürwortern des EEG of genannte hohe Anzahl neuer Arbeitsplätze bei einer Berücksichtigung der Arbeitsmarkeffekte des EEG außerhalb des erneuerbaren Energiesektors. Insgesamt ist es fraglich ob das EEG netto insgesamt zu mehr Arbeitsplätzen führt (vgl. hierzu Frondel et al. 2009). Auch ob die Förderung erneuerbarer Energie zu einer Erhöhung der Energiesicherheit bzw. eine Verringerung der Abhängigkeit vom Import fossiler Energie führt wird unterschiedlich gesehen (vgl. del Rio Gonzalez 2007; Frondel et al. 2009). Daneben wird auch die Reduzierung lokaler Luftverschmutzung die z.B. ein Nebenprodukt von Kohlekraftwerken sein kann (del Rio Gonzalez 2007) als positiver externer Effekt von erneuerbaren Energien gesehen. So richtig tragfähig sind alle diese Argumente nicht.

Das wichtigste Argument für die zusätzliche Förderung erneuerbarer Energien ist, dass es generell ein Marktversagen hinsichtlich von Innovation und Diffusion neuer Technologien gibt, da trotz Patenten und anderen Institutionen nicht der gesamte Ertrag von Forschung und Entwicklung in die jeweiligen Firmen fließt (Jaffe et al. 2005). Außerdem führen sog. Lernkurveneffekte dazu, dass erst ein vermehrter Einsatz einer neuen Technologie die Stückkosten durch „learning-by-doing“ und Skaleneffekte sinken lässt. Ohne eine explizite Förderung solcher Technologien in der Anfangszeit ihres Einsatzes kann es passieren, dass diese nicht die Kostendegression erreichen, die notwendig ist, um langfristig am Markt bestehen zu können. Eine zeitlich begrenzte Förderung erneuerbarer Energie durch ein zweites Politikinstrument kann dann gerechtfertigt sein, wenn die Technologie durch starke Lerneffekte gekennzeichnet ist (vgl. del Rio Gonzalez 2007). In wieweit das derzeitige EEG Innovationen fördert und zur Erreichung der Wettbewerbsfähigkeit von alternativen Energieträgern beiträgt, ist allerdings umstritten. Frondel et al. (2009) argumentieren, dass das System der Einspeisevergütungen den Wettbewerb unter den verschiedenen erneuerbaren Energietechnologien erstickt und für Fehlansätze sorgt. Sie fordern neben einem Fokus auf des EU-EHS daher vorwiegend auf eine staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) zu setzen.

Bei all den Diskussionen sollte allerdings nicht vergessen werden, dass in Deutschland und in der EU die Emissionsgrenzen für das EU-EHS und die anderen nicht vom EU-EHS erfassten Emissionen nicht unabhängig von dem bisher erreichten Anteil erneuerbarer Energien festgelegt worden sind. Die EU Kommission (EU Kommission 2004: 6; EU Kommission 2005: 8, 27) gibt vor, dass die Nationalen Allokationspläne auf die Maßnahmen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien abzustimmen sind und das Bundesumweltministerium (BMU 2010) hat mehrfach bekräftigt, dass ohne die eingeplante Wirkung des EEG die Obergrenzen der Emissionen in dem Nationalen Allokationsplan höher ausgefallen wären. Da stringente Emissionsziele, die vor dem Hintergrund des drohenden massiven Klimawandels notwendig sind, zu hohen CO₂ Preise führen und damit automatisch erneuerbare Energien fördern würden, würde ein einheitliches Emissionshandelssystem ohne weitere CO₂-Regulierungen die gesamtwirtschaftlich optimale Lösung darstellen. Gleichzeitig könnte eine gezielte Förderung von FuE die Entwicklung und den „Roll-Out“ neuer Technologien unterstützen. Ein solcher Systemwechsel ist allerdings politisch und wirtschaftlich kaum abrupt umsetzbar. Deshalb ist eine sofortige Abschaffung des EEG auch aus Gründen der Planungssicherheit nicht anzustreben.

Insgesamt plädieren wir daher für eine langsame schrittweise Anpassung der EEG-Umlage, die sich an den durch Lernkurveneffekte erreichten Kostensenkungen orientiert und ausläuft, wenn eine Technologie marktfähig geworden ist und keine Anschubfinanzierung mehr erfordert, wie es sich z.B. beim

Windstrom abzeichnet. Im Fall der Photovoltaik, die am weitesten von der Wettbewerbsfähigkeit entfernt ist, muss analysiert werden, ob sich entsprechende Lernkurveneffekte tatsächlich noch einstellen können, oder ob eine Förderung auch langfristig nicht zur Wettbewerbsfähigkeit führt. Zusätzlich ist es sinnvoll, zu Lasten der Einspeisevergütung die Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich erneuerbarer Energien zu steigern und zu fokussieren, da dieser Ansatzpunkt auf das Marktversagen der mangelnden Innovationsanreize zu reagieren, ökonomisch effizienter ist. Am Ende stünden dann ein stringentes Emissionsziel mit entsprechend hohen CO₂-Preisen, die die erneuerbaren Energien begünstigen und eine zusätzliche Förderung von FuE in diesem Bereich.

4.2.5 Fazit

Insgesamt summieren sich im Energie- und Umweltbereich in Deutschland die staatlichen Finanzhilfen auf rund 2,9 Mrd. Euro 2009 und die Steuervergünstigungen auf geschätzte 21 Mrd. Euro im Jahr 2010. Während einige dieser Subventionen aus verschiedenen Gründen beibehalten werden sollten, besteht doch ein erhebliches Potenzial durch Subventionsstreichungen zur Haushaltsanierung beizutragen und gleichzeitig ökonomische und klimapolitische Ineffizienzen im Energiesektor zu beseitigen.

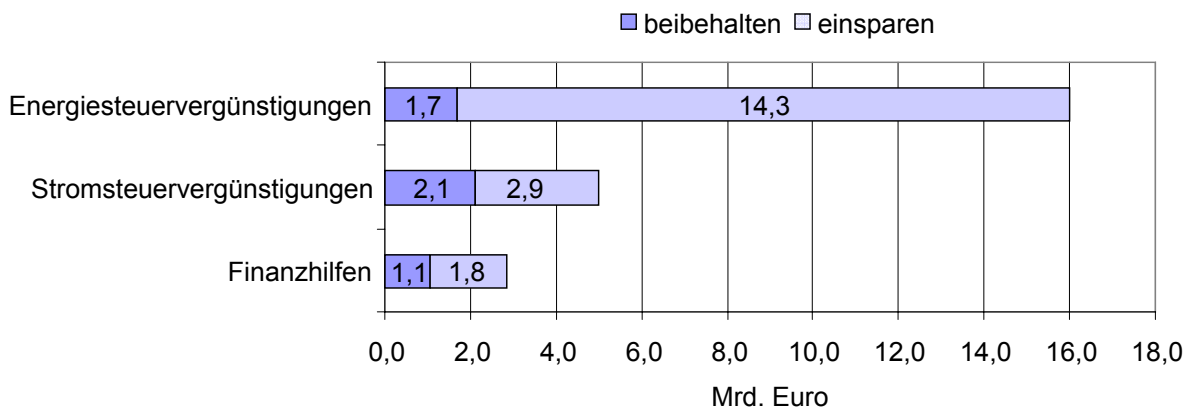
Das Potenzial bei den direkten Finanzhilfen ist zunächst gering. Hier ist eine Kürzung der finanziellen Mittel oder deren vollständige Aufhebung in den meisten Fällen nicht als sinnvoll bzw. wohlfahrtssteigernd zu erachten. Förderungen von Forschung und Entwicklung und Investitionen in erneuerbare Energie sowie die Sanierung ökologischer Altlasten aus dem Bergbau sind ökologisch vertretbare und wirtschaftlich sinnvolle finanzielle staatliche Leistungen. Einzig die Zuwendungen für den Steinkohlenbergbau und die impliziten Förderung des Braunkohlenbergbaus sind aufgrund mangelnder Effizienz und zu erwartenden ökologischen Folgeschäden möglichst zeitnah einzustellen. Hinsichtlich der Steinkohle ist der Ausstieg der Förderungen für das Jahr 2012 anzustreben. Im Braunkohlenbergbau sollten die Länder ihre finanziellen Zuschüsse für Heizkraftwerke einstellen bzw. die für die Begünstigung notwendigen gesetzlichen Grundlagen zur Wasserentnahmeentgelt- und Förderabgabebefreiung modifizieren. Auf diese Weise lassen sich insgesamt rund 1,8 Mrd. Euro an Subventionen einsparen.

Bei den Steuerbegünstigungen sind weitaus erheblichere Kürzungen möglich. Hier sollten die Ziele sein, eine einheitliche Strom- und Energiepolitik für alle Branchen und Energieträger zu schaffen sowie den Klimaschutz mit Instrumenten umzusetzen, die Effizienz sichern. Die Befehoben werden aufgrund ihrer mangelnden Anreize für effizientere Energienutzung, der finanziellen Zugeständnisse für klimaschädliche Stromproduktion aus fossilen Energieträgern und der nicht zielgerecht gesetzten dynamischen Anreizeffekte für energieeffiziente Innovationen. Insgesamt ließen sich so Mehreinnahmen von 2,9 Mrd. Euro generieren. Bei den Energiesteuervergünstigungen ist die Argumentation ähnlich. Sie sollten aus zwei wesentlichen Gründen aufgehoben werden: Zum einen aufgrund mangelnder wirtschaftlicher Effizienz (beispielsweise bei der von Begünstigung von Biokraft- und Bioheizstoffen) und zum anderen aufgrund der Risiken und Gefahren ökologischer Folgeschäden (beispielsweise bei der Begünstigung von Kernbrennstoffen oder Kohle). Insgesamt lassen sich so Mehreinnahmen von rund 14,3 Mrd. Euro erzielen, wobei die größten Anteile dabei die Aufhebung der Energiesteuerbegünstigung für Dieselmotoren gegenüber Benzin (6,2 Mrd. Euro), die Aufhebung der Energiesteuerbegünstigung für Kohle (3,7 Mrd. Euro), die Aufhebung der Vergünstigung für die Stromerzeugung und für Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen (2 Mrd. Euro) und die Besteuerung von Kernbrennstoffen (1,6 Mrd.) Euro haben. Steuervergünstigungen sollten dabei in beiden Fällen nur für jene Branchen und Unternehmen aufrechterhalten bleiben, (1) die einen überproportional hohen Energiebedarf haben, (2) die in einem starken internationalen Wettbewerb agieren und (3) bei denen von einer „Leakage“-Gefahr, d.h. eine Verlagerung der Produktion ins Ausland mit weniger effizienter Produktion ausgegangen werden muss, falls die Begünstigung seitens des Staates entfällt.

Eine zusätzliche Einnahmequelle wäre schließlich eine vollständige Auktionierung der Zertifikate im Emissionshandelssystem, die aus ökonomischer Sicht sinnvoll ist. Hierdurch ließen sich weitere geschätzte 6,1 Mrd. Euro generieren.

Die Abbildung 7 gibt einen Überblick über alle Minderausgaben und Mehreinnahmen die sich durch sinnvolle Streichung der direkten und indirekten Subventionen erreichen lassen würden. Insgesamt summieren diese sich auf rund 19 Mrd. Euro.

Abbildung 7:
Übersicht über vorgeschlagene Subventionskürzungen



Diese Maßnahmen stellen einen sinnvollen Beitrag zur Haushaltssanierung dar. Aber auch wenn die Steinkohlesubventionen und die zahlreichen Energie- und Stromsteuervergünstigungen gestrichen werden, ist das deutsche System der Energieherstellung und des Energieverbrauchs noch weit von einem wirklich effizienten an klimapolitischen Notwendigkeiten und gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt ausgerichtetem System entfernt. An vielen Stellen findet eine ineffiziente Doppelregulierung statt – beispielsweise durch das Emissionshandelssystem und parallele Energie- und Stromsteuern – und Energie wird nicht immer dort eingespart wo es am günstigsten ist. Mittel- bis langfristig sollte daher die Regulierung primär auf einen einheitlichen CO₂-Preis ausgerichtet sein. Dies ließe sich erreichen, indem im Emissionshandel verwendete fossile Energie nicht zusätzlich besteuert wird und für die Sektoren außerhalb des Emissionshandels eine einheitliche CO₂-Steuer erhoben würde. Dabei sollten sinnvolle Finanzhilfen beibehalten werden. Von der derzeitigen Energiebesteuerung würde neben der CO₂-Steuer nur die Kraftstoffbesteuerung beibehalten, die den externen Effekten des Straßenverkehrs Rechnung trägt.

Eine Abschätzung der Ein- und Ausnahmen in einem solchen Szenario zeigt, dass je nach CO₂-Preis im Energiebereich Steuereinnahmen und Einnahmen aus der Auktionierung von Emissionsrechten in Höhe von 30–45 Mrd. Euro pro Jahr generiert werden können. Derzeit liegen die Einnahmen bei 29,5 Mrd. Euro. Bei Beibehaltung der derzeitigen Regulierungsstruktur und Abschaffung der vorgeschlagenen Subventionen käme man allerdings wegen der Doppelbelastung einiger Energieträger auf rund 54 Mrd. Euro Einnahmen. Allerdings wäre ein System mit einheitlichem CO₂-Preis deutlich effizienter und hätte gesamtwirtschaftlich positive Effekte, welche die entgangenen direkten Staatseinnahmen übersteigen würden.

Schließlich sollte ein einheitlicher CO₂-Preis auch das Leitprinzip für die Förderung erneuerbarer Energien sein. Eine Rechtfertigung für eine zusätzliche Förderung von erneuerbaren Energien ist nur dann gegeben, wenn sicher ist, dass sich durch einen vermehrten Einsatz der neuen Technologien Lernkurveneffekte und Skalenerträge ergeben und dass das Marktversagen bei Innovation verringert werden kann. Daher plädieren wir für eine schrittweise Anpassung der EEG-Umlage, die ausläuft,

wenn eine Technologie im industriellen Maßstab produziert und verkauft werden kann. Gleichzeitig sollten Innovationen bei erneuerbaren Energien stärker durch die direkte Förderung durch die Förderung der Produktion unterstützt werden. Am Ende stünden dann ein stringentes Emissionsziel mit entsprechend hohen CO₂-Preisen, die die erneuerbaren Energien begünstigen und ihre Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen, sowie eine verstärkte Förderung der Forschung im Bereich neuer nicht-fossiler Energieträger.

4.3 Regionalpolitik

4.3.1 Ziele der deutschen Regionalpolitik und Einbindung in die Politik der Europäischen Union und der Bundesländer

Die bundesdeutsche Regionalpolitik ist in erster Linie dem Ausgleichsziel verpflichtet, regionale Disparitäten durch koordinierte Förderung und Unterstützung strukturschwacher Regionen abzubauen. Dadurch soll solchen Regionen der Anschluss an die erfolgreicherer Regionen ermöglicht werden, ohne dass es zu einem ruinösen Subventionswettbewerb kommt. Die größte „Baustelle“ ist seit 1990 der Aufbau Ost, der auch 20 Jahre nach der Wiedervereinigung nicht als abgeschlossen angesehen wird. Erklärtes Politikziel ist es, bundesweit „gleichwertige Lebensverhältnisse“ herzustellen, ein Ziel, das aus dem Grundgesetz abgeleitet wird.²⁷ Gleichzeitig soll Regionalpolitik aber auch das Wachstum der strukturschwachen Regionen anregen und damit auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum stärken – ein mit dem Ausgleichsziel möglicherweise schwer vereinbares Ziel, wie noch zu zeigen sein wird.

Die bundesdeutsche Regionalpolitik steht mit ihrer Regionalpolitik an der Schnittstelle verschiedener regionalpolitischer Entscheidungsebenen: Sie muss die Einhaltung der (beihilferechtlichen) EU-Vorgaben beachten, sie schafft einen Rahmen, innerhalb dessen auch die EU-Kohäsionspolitik mit ihren Strukturfonds umgesetzt wird und koordiniert die Aktivitäten zwischen Bund und Ländern, vor allem mithilfe der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) sowie mit der Gestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Mit dem *EU-Beihilferecht* strebt die EU-Generaldirektion „Wettbewerb“ den unverzerrten Wettbewerb aller Unternehmen in der EU an; Beihilfen aller Art sind deshalb grundsätzlich verboten. Regionalpolitische Beihilfen werden aber als weniger wettbewerbsverzerrend angesehen als andere Beihilfen. Die ursprüngliche Begründung dafür lautete, sie seien allgemein wirkende Maßnahmen, die keine bestimmten Unternehmen oder Sektoren begünstigten und deren Effekte auf andere Mitgliedsländer deshalb über die Wechselkurse ausgeglichen würden. Nun ist dieses Argument spätestens seit Einführung der Währungsunion hinfällig, dennoch blieb es dabei, regionale Beihilfen als nützlich, gar essentiell für die Entwicklung und Stabilisierung der EU anzusehen. Deshalb gesteht das Beihilferecht in diesem Feld Ausnahmen zu, sofern eine Reihe sehr detaillierter Bedingungen eingehalten wird, die in den „Leitlinien für Beihilfen mit regionaler Zielsetzung“ festgelegt sind (Kasten 1). Insbesondere gibt es Obergrenzen hinsichtlich der Förderintensität und der Ausweitung der Förderkulisse.

²⁷ Das Ziel entspringt ursprünglich einem Missverständnis, denn der oft herangezogene Art. 72 GG enthält gar keinen generellen inhaltlichen Auftrag, eine „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ herzustellen. Vielmehr handelt es sich um eine prozedurale Festlegung, die dem Bund erlaubt, die Gesetzgebungskompetenz gegenüber den Ländern an sich zu ziehen, *falls* für einen Bereich ein Bedarf auf Angleichung der Lebensverhältnisse gesehen wird. Es geht also um eine Regelungserlaubnis, nicht um eine Regelungsverpflichtung. Durch die Einfügung des Art. 91a GG über die Gemeinschaftsaufgaben im Jahre 1969 wurde der Grundsatz der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ allerdings bekräftigt und ist seither allgemein in die Politik und in einzelne nachgeordnete Gesetze wie z.B. das Raumordnungsgesetz eingeflossen.

Kasten 1:

Bedingungen des EU-Beihilferechts für die Zulässigkeit von Regionalförderung

Nach den „Leitlinien für Beihilfen mit regionaler Zielsetzung“ dürfen mit höchster Intensität solche Regionen gefördert werden, die ein Pro-Kopf-BIP von weniger als *75 Prozent des EU-25-Durchschnitts* erzielen. Für einige Gebiete, die das 75 Prozent-Kriterium bezogen auf die vormalige EU-15 erfüllen, bezogen auf die EU-25 dagegen nicht (sog. vom „statistischen Effekt“ betroffene Regionen), gilt eine Übergangsregelung. Darüber hinaus dürfen, mit geringerer Intensität, auch einige weitere Gebiete gefördert werden: beispielsweise Regionen, die früher gefördert wurden, mittlerweile aber das 75 Prozent-Kriterium wegen beschleunigter Entwicklung sogar bezogen auf die EU-15 überschreiten (sog. „wirtschaftliche Entwicklungsregionen“), oder Regionen, die nach verschiedenen Kriterien als schwach bevölkert oder stark isoliert gelten, oder Regionen, die im Vergleich zum *nationalen* Durchschnitt wirtschaftlich erheblich benachteiligt sind.

Um die Förderung dennoch nicht ausufern zu lassen, definiert die EU-Kommission eine *Obergrenze für die Förderkulisse*, gemessen als Anteil der erfassten Bevölkerung. Diese Obergrenze variiert von Land zu Land in Abhängigkeit vom nationalen Entwicklungsniveau und vom Ausmaß der binnenwirtschaftlichen Disparitäten; sie wird nach einem komplizierten Schlüssel berechnet. Für ein hochentwickeltes Land wie die Bundesrepublik mit allerdings starken internen Disparitäten ist diese Obergrenze mäßig restriktiv gefasst: sie liegt hier bei 29,6 Prozent der Bevölkerung, während die Spannweite über alle Mitgliedsstaaten von 7,5 Prozent und 8,6 Prozent (Niederlande, Dänemark) bis zu 100 Prozent der Bevölkerung reicht (viele der neuen Mitgliedsstaaten, Griechenland).

Die beihilferechtlichen Leitlinien schränken ferner die *Wirtschaftsbereiche* ein, in denen Regionalbeihilfen vergeben werden dürfen – so sind die Fischerei- und Kohleindustrie und die Herstellung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen ausgeschlossen, ferner Unternehmen, die sich in Schwierigkeiten befinden (für diese gelten eigene beihilferechtliche Leitlinien).

Detaillierte Vorgaben gibt es auch dazu, welche *Arten von Ausgaben* förderfähig sind: Investitionskosten können gefördert werden, wenn damit Aktiva erworben werden, materielle Aktiva, wie Immobilien und Produktionsanlagen (die zudem möglichst neu sein sollten), oder unter bestimmten Bedingungen auch immaterielle Aktiva, wie Patente oder Lizenzen. Lohnkosten können gefördert werden, wenn dadurch Arbeitsplätze geschaffen werden. Für große Investitionsvorhaben (über 50 Mill. Euro förderfähige Ausgaben) gelten besondere Regeln, auch Kumulierungsregeln. Es können Beihilfen für neugegründete Kleinunternehmen gewährt werden und in detailliert definierten Ausnahmefällen auch Beihilfen zum laufenden Betrieb.

Die Beihilfesaufsicht der EU beachtet eine „de minimis“-Regel: Unterhalb einer Untergrenze sind Beihilfen generell zulässig, weil angenommen wird, dass sie wenig wettbewerbsverzerrend wirken.

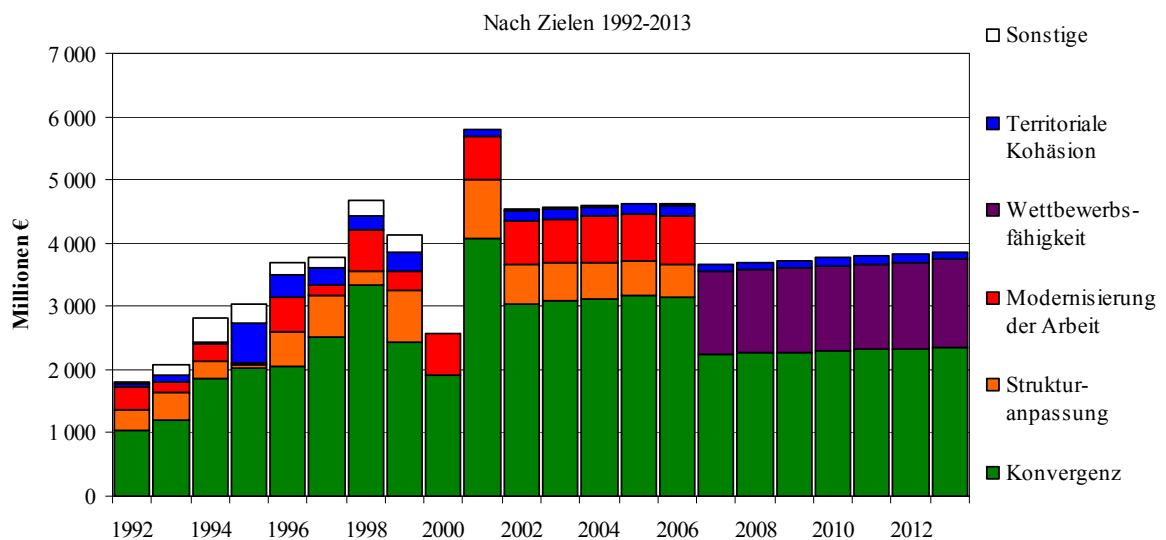
Die *EU-Kohäsionspolitik* (Kasten 2) regelt die Vergabe der EU-Strukturfonds-Mittel und fordert als Voraussetzung dafür von den Mitgliedstaaten ein umfassendes, alle regionalpolitischen Maßnahmen einschließendes Konzept, das den EU-Kohäsionszielen Rechnung trägt, den „Nationalen Strategischen Rahmenplan“. Die EU-Kohäsionspolitik strebt dabei einerseits die Verringerung EU-weiter Disparitäten an, andererseits aber auch die Verbesserung der Wachstumschancen aller EU-Regionen. Für den gegenwärtigen Planungszeitraum 2007–2013 ist die letztere Zielsetzung besonders hervorgehoben, indem die EU-Kohäsionspolitik zumindest verbal unter das Primat der Lissabon-Strategie gestellt wurde. Damit steht die EU-Kohäsionspolitik im gleichen Dilemma eines möglichen Konflikts zwischen Ausgleichs- und Wachstumszielen wie die nationale Regionalpolitik.

Kasten 2:

Die Kohäsionspolitik²⁸

Die EU-Kohäsionspolitik, für den gegenwärtigen Planungszeitraum geregelt durch die „Strategischen Leitlinien zur Kohäsion 2007–2013“, umfasst sowohl die Mittel des Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE), als auch die Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF). Die Kohäsionspolitik ist also Regionalpolitik in einem relativ weiten Sinne; eine Trennung zwischen beiden Fonds ist sowohl konzeptionell als auch statistisch schwierig. In *räumlicher Hinsicht* werden im Rahmen des „Konvergenzzieles“ der Kohäsionspolitik alle Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 Prozent des EU25-Durchschnitts sowie, übergangsweise, die vom „statistischen Effekt“ betroffenen Regionen als besonders förderungswürdig eingestuft; das sind in Deutschland die neuen Bundesländer sowie der Regierungsbezirk Lüneburg. Sie erhalten etwa zwei Drittel aller Strukturfonds-Mittel in Deutschland (grüner Bereich in Abbildung 8). Alle anderen deutschen Regionen können heute unter dem „Wettbewerbsfähigkeits- und Beschäftigungsziel“ und, als Grenzregionen, unter dem „Ziel der territorialen Kohäsion“ ebenfalls gefördert werden, allerdings mit erheblich geringerer Intensität.

Abbildung 8: Mittel des EU-Strukturfonds in Deutschland 1992–2013



Quelle: EU-Kommission (versch. Jgg.); EU-Kommission (2008); eigene Berechnungen.

In *sachlicher Hinsicht* sind detailliert die Aufgabenfelder und Ausgabenarten festgelegt, für die die Strukturfonds-Mittel eingesetzt werden dürfen (vor allem Wissen und Technologie, Humankapital, Arbeitsmarkt, Umweltschutz und Infrastruktur). Um die Unterordnung der EU-Kohäsionspolitik unter die Lissabon-Strategie umzusetzen, müssen insbesondere unter dem „Wettbewerbsfähigkeitsziel“ ein Großteil aller Mittel an solche Ausgabenarten gehen, die als besonders kompatibel mit der *Lissabon-Strategie* gelten (wie Förderung von FuE und Innovationen, Herausbildung der Informationsgesellschaft und Bildungsförderung).

Für die EU-Kohäsionspolitik gilt das Prinzip der Additionalität, d.h., die EU-Mittel dürfen nicht an die Stelle eigener regionalpolitischer Anstrengungen gesetzt werden. EU-Fördermaßnahmen müssen zudem von nationaler oder regionaler Seite aus kofinanziert werden (mit Raten zwischen 20 bis 85 Prozent).

²⁸ Zu den Zielen und tatsächlichen Mittelverwendungen der EU-Kohäsionspolitik unter dem besonderen Einfluss der Lissabon-Strategie vgl. Bickenbach und Krieger-Boden (mimeo.).

Für die *Koordination von Bund und Ländern* bei der Regionalpolitik wurde die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) geschaffen, die gemeinschaftlich finanziert wird und durch einheitliche Regelungen einen ruinösen Subventionswettbewerb der Länder vermeiden soll (zu den Details siehe unten). Darüber hinaus regelt der bundesstaatliche Finanzausgleich ein umfangreiches Finanztransfersystem der Länder untereinander und vom Bund an die Länder, das man allerdings nur im weiteren Sinne als Regionalpolitik ansehen kann. Auch die zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes an die Länder kann man in diesem Sinne als Regionalpolitik interpretieren. Daneben hat der Bund eigene Instrumente einer direkten Regionalförderung, nämlich die Investitionszulage des „Aufbaus Ost“ und die Förderung innovativer Regionen in den neuen Ländern („Inno-regio“-Programm und Nachfolger „Unternehmen Region“). Und auch die meisten Länder haben in der einen oder anderen Form eigene regionalpolitische Landesprogramme aufgelegt, die oft die Vergabe von EU-Mitteln in Verbindung mit landeseigenen und GRW-Mitteln regeln.

4.3.2 Die Instrumente der deutschen Regionalpolitik und ihr Umfang

Das zentrale Instrument der Regionalpolitik in Deutschland auf Bundesebene ist seit 1969 die *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)*. Gefördert werden in Übereinstimmung mit dem EU-Beihilferecht Regionen mit Strukturproblemen unterschiedlichen Schweregrads (Kasten 3): die A-Fördergebiete enthalten die strukturschwächsten Regionen Deutschlands (neue Bundesländer), die C-Fördergebiete enthalten ländliche oder altindustrielle Regionen, die D-Fördergebiete enthalten einige Regionen mit sehr geringem Förderbedarf. Da sich die GRW nicht nur als Ausgleichsinstrument, sondern auch als Wachstumsinstrument versteht, sollen in all diesen Gebieten nur investive, keine konsumtiven Vorhaben unterstützt werden. Die Förderfähigkeit ist daher außer an räumliche auch an umfangreiche sachliche Bedingungen geknüpft, u.a. an eine Art Exportbasis-Kriterium (sogenannter Primäreffekt) und an die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen. Maßgeblich für die Förderung ist der jährlich überprüfte Koordinierungsrahmen: Die GRW fördert danach Investitionsvorhaben von Unternehmen, wirtschaftsnahe Infrastrukturinvestitionen von Kommunen und neuerdings auch Vorhaben des Regional- und Clustermanagements.

Speziell zur Förderung der neuen Bundesländer einschließlich Berlins wurde 1990 im Zuge des „Aufbau Ost“ die sogenannte *Investitionszulage* eingeführt, mehrfach modifiziert und, nachdem sie eigentlich Ende 2009 auslaufen sollte, nochmals bis 2013 verlängert (Kasten 4). Es handelt sich dabei um eine Beihilfe, die im Rahmen der Einkommens- und Körperschaftssteuer auf Investitionen gewährt wird. Sofern die im „Investitionszulagengesetz“ genannten Bedingungen erfüllt sind, besteht ein Rechtsanspruch.

Das bundeseigene Regionalprogramm „*Inno-regio*“ (1999–2006) und das darauf aufbauende umfassendere Programm „*Unternehmen Region*“ zielen darauf ab, die Ansiedelung von hochtechnologischen Unternehmen an ausgewählten Standorten in den neuen Bundesländern einschließlich Berlins zu fördern, um so „Wachstumskerne“ und regionale Innovationscluster zu kreieren. Anders als bei anderen FuE-orientierten oder industriepolitischen Förderprogrammen, wird die Art der innovativen Aktivitäten nicht vorgegeben, sondern soll bottom-up in wettbewerblichen Verfahren entwickelt werden. Gefördert werden Netzwerkaktivitäten, Exzellenzzentren an Hochschulen, Initiativen für verbesserten Technologietransfer zwischen Hochschulen und Unternehmen, schließlich auch konkrete Innovationsprojekte von Unternehmen.

Kasten 3:**Die Förderbedingungen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)**

Die *GRW-Fördergebietskulisse* wurde im Jahr 2007 auf der Basis von Arbeitsmarktregionen (=Regionen hoher Pendlerverflechtungen) neu bestimmt. Dafür wurde für jede Region ein Gesamtindikator der Strukturprobleme berechnet, der sich aus vier Teilindikatoren zusammensetzt: der durchschnittlichen Arbeitslosenquote der Jahre 2002 bis 2005 (Gewichtung 50 Prozent), dem Bruttojahreslohn je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem in 2003 (Gewichtung 40 Prozent), der Erwerbstätigenprognose 2004 bis 2011 (Gewichtung 5 Prozent) und dem Infrastrukturindikator (Gewichtung 5 Prozent). Die Regionen werden auf der Basis dieses Indikators nach dem Grad ihrer Strukturschwäche den Fördergebietskulissen A-D zugeordnet (Tabelle 14). Die D-Fördergebiete dürfen nur sehr geringfügig nach der „de minimis“-Regel des Beihilferechts gefördert werden.

Tabelle 14: Fördergebiet der GRW 2007–2013

A-Fördergebiete	NBL, Uelzen, Lüchow-Dannenberg
Darunter: „Stat. Effekt“	Halle, Leipzig, Brandenburg-Südwest, Uelzen, Lüchow-Dannenberg
C-Fördergebiete	Nordwesten Schleswig-Holsteins, Ostholstein, Helgoland, Cuxhaven, Ostfriesland, Bremen, Lüneburg, Celle, Helmstedt, West-Harz, Teile von Bottrop, Recklinghausen, Dortmund und Unna; Südpfalz, Saarlouis, Zweibrücken, Pirmasens, bayerisches Grenzgebiet zu Tschechien, Teile Berlins
D-Fördergebiete	Mitte und Osten Schleswig-Holsteins, Gürtel von Oldenburger Land über Rotenburg/Wümme, Nienburg, Lippe, Kassel, Fulda, Coburg, Bayreuth bis Amberg; Rottal-Inn und Passau und einzelne Gebiete in NRW und RP, restliche Teile Berlins

Quelle: Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Teil II vom 06.08.2009.

Die Höhe der *Fördersätze* der GRW ist insbesondere für Investitionsvorhaben stark differenziert, je nach Einstufung der jeweiligen Region zur Förderkulisse, je nach Art des Investitionsvorhabens und des investierenden Betriebs (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Förderhöchstsätze der GRW

			Förderhöchstsätze auf Investitionsvorhaben			
			A-Gebiete	C-Gebiete	Besondere C-Gebiete ^a	D-Gebiete
Betriebsstätten von	Beschäftigte	Umsatz €				
Kl. Unternehmen	< 50	< 10 Mill.	50 %	35 %	35–40 %	20 %
Mittl. Unternehmen	< 250	< 50 Mill.	40 %	25 %	20–30 %	10 %
Sonstige			30 %	15 %	10–20 %	200 000 €
Bei Großvorhaben	Kosten:					
	50 Mill. € – 100 Mill. €			50 %-Abschlag vom Fördersatz		
	> 100 Mill. €			66 %-Abschlag vom Fördersatz		
Wirtschaftsnahe Infrastruktur der Kommunen			60 % (ausnahmsweise: bis 90 %)			
Regionales Management je nach Vorhaben			50 000 € – 500 000 €			
Nicht-investive Unternehmensaktivitäten Beratung, Schulung, FuE, Markteinführung Bürgschaften			50 000 € – 500 000 € bis 10 Mill. €			

^aAbweichende Fördersätze innerhalb der genannten Spanne gelten für die C-Fördergebiete der Kreise Hof, Tirschenreuth, Wunsiedel, Freyung-Grafenau, Regen, Cham, Neustadt/Waldnaab, Schwandorf, Coburg und Pinneberg, sowie der Städte Hof, Zweibrücken, Weiden und Bremen.

Quelle: Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Teil II vom 06.08.2009.

Die *sachlichen Bedingungen* der GRW erlauben im *gewerblichen Bereich*, betriebliche Investitionen wie Errichtung, Erweiterung oder Übernahme von Betriebsstätten, Diversifizierung der Produktpalette oder Erneuerung des Produktionsverfahrens zu fördern, sofern sie „das Einkommen in der geförderten Region unmittelbar und auf Dauer erhöhen“ (sog. genannter Primäreffekt) und mind. 15 Prozent Dauerarbeitsplätze schaffen oder sichern. Darüber hinaus können auch einige nicht-investive Unternehmensaktivitäten gefördert werden und Bürgschaften vergeben werden. Im *kommunalen Bereich* können Gemeinden oder Gemeindeverbänden gefördert werden, die die wirtschaftsnahe Infrastruktur ausbauen wollen (Industrie-, Gewerbe- oder Tourismusgelände, Gewerbezentren, Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen, Ver- und Entsorgungseinrichtungen oder berufliche Bildung). Zur Verbesserung der *regionsinternen Kooperation* werden seit neuem auch Vorhaben des regionalen und Cluster-Managements gefördert.

Kasten 4:**Förderbedingungen der Investitionszulage**

Grundlage für die Förderung ist das „Investitionszulagengesetz“ (InvZulG). Förderfähig (und dann mit Rechtsanspruch) sind nur Steuerpflichtige im Sinne der Einkommens- und Körperschaftsteuer. Als steuerliche Maßnahme ist die Investitionszulage, anders als die Investitionszuschüsse der GRW, keine direkte finanzielle Förderung, sondern ein über das Steuerrecht wirksamer Kapitalrückfluss.

Die Förderkulisse umfasst die neuen Bundesländer einschließlich Teile Berlins. Gefördert werden Erstinvestitionen, die – wie bei der GRW – den Erwerb oder die Erweiterung einer Betriebsstätte, die Umstellung der Produktion oder der Produktionsverfahren, und die Übernahme eines stillgelegten oder bedrohten Betriebes einschließen. Die begünstigten Investitionen müssen mindestens fünf Jahre (bei KMU: drei Jahre) in dem Investitionsvorhaben gebunden bleiben. Gefördert werden (seit 1999) ausschließlich Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes, einiger produktionsnaher Dienstleistungen (wie Datenverarbeitung, Ingenieurbüros oder Werbung) und des Beherbergungsgewerbes. Die Fördersätze variieren je nachdem, ob es sich um ein großes Unternehmen oder KMU handelt, und sie werden über die nächsten Jahre kontinuierlich zurückgeführt (vgl. Tabelle 16). Die Investitionszulage kann mit anderen Beihilfen kombiniert werden, sofern die von der EU-Beihilfekontrolle vorgegebenen Förderhöchstsätze nicht überschritten werden.

Tabelle 16:**Fördersätze der Investitionszulage 2009–2013 (Prozent)**

	Allgemein	KMU
2009	12,5 ^a	25,0 ^b
2010	10,0	20,0 ^b
2011	7,5	15,0
2012	5,0	10,0
2013	2,5	5,0

^aReduziert auf 10 Prozent für mittlere Unternehmen in Teilen Berlins. — ^bReduziert auf 15 Prozent bei Großvorhaben.

Quelle: Investitionszulagengesetz 2010 i. d. Fassg. vom 22.12.2009.

Neben diesen regionalpolitischen Maßnahmen im engeren Sinne werden auch über das *Finanzausgleichssystem* erhebliche Finanztransfers an ärmere Regionen mit einem geringeren Steueraufkommen je Einwohner umgeleitet. Das Kernstück dabei ist der horizontale Länderfinanzausgleich. Weitere Mittel fließen den ärmeren Ländern über den vertikalen Finanzausgleich durch „Bundesergänzungszuweisungen“ zu. Die Pro-Kopf-Finanzkraft eines armen Landes von beispielsweise 70 Prozent des Bundesdurchschnitts erhöht sich auf diese Weise durch den Länderfinanzausgleich auf 91 Prozent und durch die Bundesergänzungszuweisung weiter auf 97,5 Prozent. Dagegen fällt die Pro-Kopf-Finanzkraft eines reichen Landes von beispielsweise 130 Prozent des Bundesdurchschnitts durch den Länderfinanzausgleich auf 109 Prozent. Es handelt sich um zweckungebundene Transfers, die die begünstigten Länder in eigener Verantwortung verwenden können. Schließlich sind die „*Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen*“ im Rahmen des Solidarpaktes II ein weiterer Beitrag zum „Aufbau Ost“; sie fließen demzufolge an die neuen Bundesländer einschließlich Berlins und sind vor allem für den Infrastrukturausbau vorgesehen. Diese Mittel sind für den Zeitraum bis 2020 beschlossen; sie werden allerdings beginnend mit 2009 schrittweise zurückgeführt.

Darüber hinaus leistet der Bund umfangreiche *zweckgebundene Transfers* an die Länder, beispielsweise als Ausgleichsmaßnahmen für Hochwasserschäden, im Rahmen weiterer Gemeinschaftsaufgaben, als Zuschüsse zu Vorhaben der Länder und Kommunen wie Verkehrs-Investitionen, städtebauliche Maßnahmen, Förderung des sozialen Wohnungsbaus, Schaffung zusätzlicher Ausbildung.

Schließlich fließen die oben beschriebenen *Strukturfonds-Mittel der EU-Kohäsionspolitik* in die Regionalpolitik des Bundes und der Länder. Diese Mittel erhöhen den Spielraum für regionalpoliti-

sche Vorhaben in Deutschland, erfordern aber gleichzeitig ausreichend hohe nationale Mittel, da sie an die Bedingung der Additionalität geknüpft sind; d.h. sie dürfen nicht als Ersatz für eigene regionalpolitische Anstrengungen der Nationalstaaten dienen.

Viele weitere staatliche Beihilfen sind ebenfalls raumwirksam, sie unterscheiden sich aber von regionalpolitischen Beihilfen dadurch, dass ihre räumliche Selektivität nicht Ziel dieser Maßnahmen ist, sondern unbeabsichtigte Folge einer ganz anderen, beispielsweise einer industriepolitischen oder einer allgemeinpolitischen Zielsetzung wie FuE-Förderung.

Der *Umfang der erfassten regionalpolitischen Beihilfen* im engeren Sinn beläuft sich auf zuletzt ca. 3,6 Mrd. Euro (2009; Tabelle 17).²⁹ Auffällig ist, dass diese Mittel für Regionalpolitik seit den 1990er Jahren beinahe kontinuierlich auf weniger als die Hälfte zusammengeschrumpft sind – und zwar nominal, real ist der Rückgang dementsprechend noch erheblicher. Dieser Rückgang betrifft vor allem die neuen, aber auch die alten Bundesländer.

Tabelle 17:

Mittel der Regionalpolitik (Bund und Länder) nach Aufbringung 1992–2010 (Mill. Euro)

	GRW ^a		Invest. Zulage	Reg. Innovation	Regionalpolitik im eng. Sinne	Finanzausgleich		Sonderbedarfs Erg.ZW Bund	Sonst. ZW Bund	Regionalpolitik im weit. Sinne
	Bund	Länder				Bund	Länder			
1992	2 144	2 144	.	–	4 288^b	.	1 714	.	.	.
1993	2 683	2 683	.	–	5 366	.	1 618	.	.	.
1994	2 770	2 770	.	–	5 540	.	1 487	.	.	.
1995	2 050	2 050	.	–	4 101	12 819	5 724	.	.	.
1996	1 930	1 930	.	–	3 861	.	6 253	.	.	.
1997	1 645	1 645	.	–	3 291	.	6 134	.	.	.
1998	1 550	1 550	.	–	3 099	.	6 920	.	10 653	.
1999	1 245	1 245	.	3	2 493	.	7 490	.	10 292	.
2000	835	835	.	9	1 679	13 339	8 273	.	10 811	.
2001	1 054	1 054	.	16	2 123	.	7 568	.	10 698	.
2002	994	994	.	30	2 017	.	7 445	.	10 787	.
2003	912	912	2 197	42	4 063^c	.	6 610	.	10 297	.
2004	707	707	1 965	66	3 445	15 048	6 804	.	10 345	.
2005	525	525	2 228	74	3 351	14 629	6 948	10 533	10 339	45 800
2006	776	776	1 304	77	2 932	14 680	7 322	10 481	10 269	45 685
2007	684	684	1 248	85	2 702	14 824	7 917	10 379	9 696	45 518
2008	880	880	1 355	92	3 207	14 806	8 322	10 226	8 269	44 830
2009	980	980	1 520	122	3 602	.	.	9 510	8 433	.
2010	.	.	1 120	.	.	.	.	.	.	.

^aBAFA-Zahlen unter Abzug von geschätzten EFRE-Mitteln. — ^bSummen 1991–2002 *ohne* Investitionszulage. — ^cSummen ab 2003 *mit* Investitionszulage. — . Angaben fehlen.

Quelle: BAFA (2010); Deutscher Bundestag (2006, 2010); Boss und Rosenschon (2010).

²⁹ Die Werte markieren eine Obergrenze. Daten aus dem Haushaltsplan des Bundes oder aus dem Subventionsbericht des Bundes liegen teilweise darunter.

Die Mittel des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs, die ebenfalls einem räumlichen Ausgleich dienen, belaufen sich demgegenüber auf 23,1 Mrd. Euro, und ihr Volumen ist insbesondere in den 1990er Jahren dramatisch angestiegen. Rund 10 Mrd. Euro machen die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen des Solidarpaktes II aus. Weitere mehr als 8 Mrd. Euro entfallen auf die sonstigen Zuweisungen. Regionalpolitisch motivierte Mittel in einem weiten Sinne addieren sich so auf rund 45 Mrd. Euro. Hinzu kommen 3,7 Mrd. Euro europäische Strukturfonds-Mittel, was im Vergleich zur eigentlichen nationalen Regionalpolitik ein bemerkenswert hoher Betrag ist, wenn er auch im Vergleich zum deutschen internen Finanzausgleichssystem klein ist. Die Strukturfonds-Mittel sind zunächst noch angestiegen und seit den frühen 2000er Jahren langsam zurückgegangen.

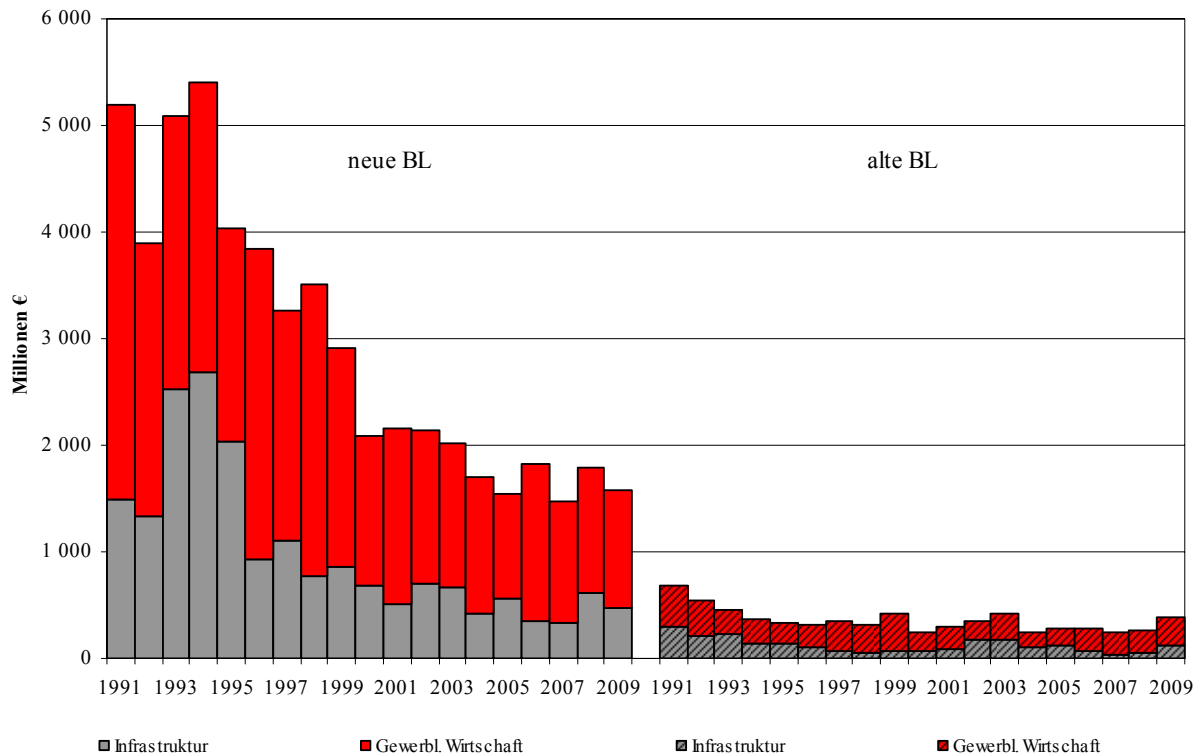
Im Folgenden wird es in erster Linie um die Wirkungen der bundesdeutschen regionalpolitischen Beihilfen im engeren Sinne gehen, während wir in der abschließenden Bewertung auch noch einmal auf den Finanzausgleich und die EU-Mittel zurückkommen werden.

4.3.3 Unmittelbare Wirkungen von Regionalpolitik

Die Wirkungen der so erfassten Regionalpolitik können hier keiner strengen Evaluation unterzogen werden, vielmehr folgen Plausibilitätsüberlegungen auf der Basis geeigneter Theorien, der verfügbaren Informationen und vorliegender Studien zur Wirkungsanalyse. Zunächst geht es darum, ob die Maßnahmen in erster Runde die anvisierten Zahlungsempfänger tatsächlich erreichen (formale Inzidenz); danach wird analysiert, wie die Maßnahmen in zweiter Runde das Verhalten der Empfänger verändern, welche Auswirkungen sich innerhalb der Wertschöpfungskette auf vor- und nachgelagerte Bereiche und letztlich auf die gesamte Volkswirtschaft ergeben (effektive Inzidenz). Die Bewertung der regionalpolitischen Maßnahmen hängt davon ab, ob am Ende die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht werden, aber auch davon, ob die gesamtwirtschaftliche Effizienz nicht unbeabsichtigt und substantiell beeinträchtigt wird. Dabei wird es nicht nur darum gehen, ob Regionalpolitik sinnvoll ist, sondern besonders auch darum, mit welchen Mitteln sie sinnvoll betrieben werden kann.

Die *formale Inzidenz* der Regionalpolitik in räumlicher Hinsicht ist wenig überraschend – die Mittel verteilen sich in erster Runde entsprechend den vorgegebenen räumlichen Förderpräferenzen. So fließt der Großteil der GRW-Mittel in die neuen Bundesländer, die ja die A-Fördergebiete der GRW darstellen (Abbildungen 9, 10 und 11). Die Konzentration der Förderung ist dabei ausgeprägter als aus der Abbildung 9 hervorgeht, weil die Fördergebiete nach Fläche, Einwohnerzahl und erwirtschaftetem BIP weit kleiner sind als die anderen Gebiete. Die Fokussierung auf die strukturschwächsten Regionen ist ausgeprägter als etwa bei den Strukturfonds-Mitteln der EU Kohäsionspolitik (vgl. dazu Abbildung 8). In den Abbildungen 10 und 11 ist die Förderintensität der GRW-Mittel, bezogen auf die Einwohnerzahl, kreisscharf dargestellt. Auch hier wird deutlich, dass sich diese Mittel klar auf die neuen Bundesländer konzentrieren, mit besonderen Schwerpunkten im Nordosten und in den Kreisen Stendal (Sachsen-Anhalt), Ilm (Thüringen), und Dillba/Mittweida/Freiberg (Sachsen); daneben ist auch – mit geringerer Intensität – die Förderung der ehemaligen westdeutschen Ostgrenzgebiete sowie einiger norddeutscher und saarländischer Regionen erkennbar. Was die formale Inzidenz der GRW-Mittel in sachlicher Hinsicht anlangt, etwa bezogen auf Industriezweige, so fehlen dafür weitgehend die Informationen. Bekannt ist lediglich, dass im Schnitt zwei Drittel der GRW-Mittel für die gewerbliche Wirtschaft verwendet wird und ein Drittel für die kommunale Infrastruktur (Abbildung 9); in den 2000er Jahren hat sich das Verhältnis eher noch weiter zugunsten der gewerblichen Investitionen verschoben.

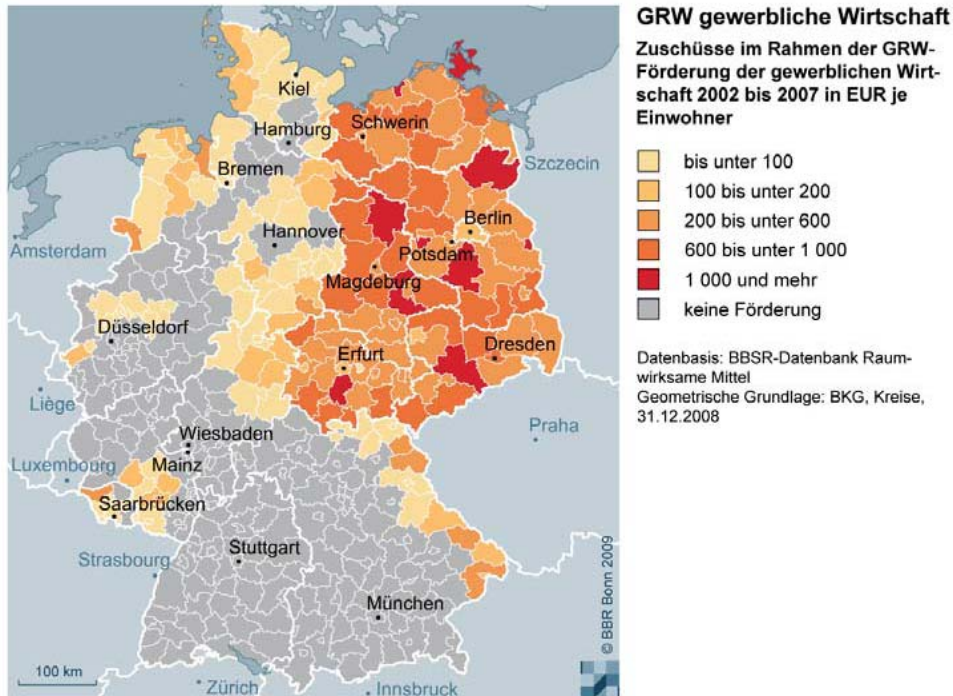
Abbildung 9:
Verteilung der GRW-Mittel auf neue und alte Bundesländer 1991–2009



Quelle: BAFA (2010).

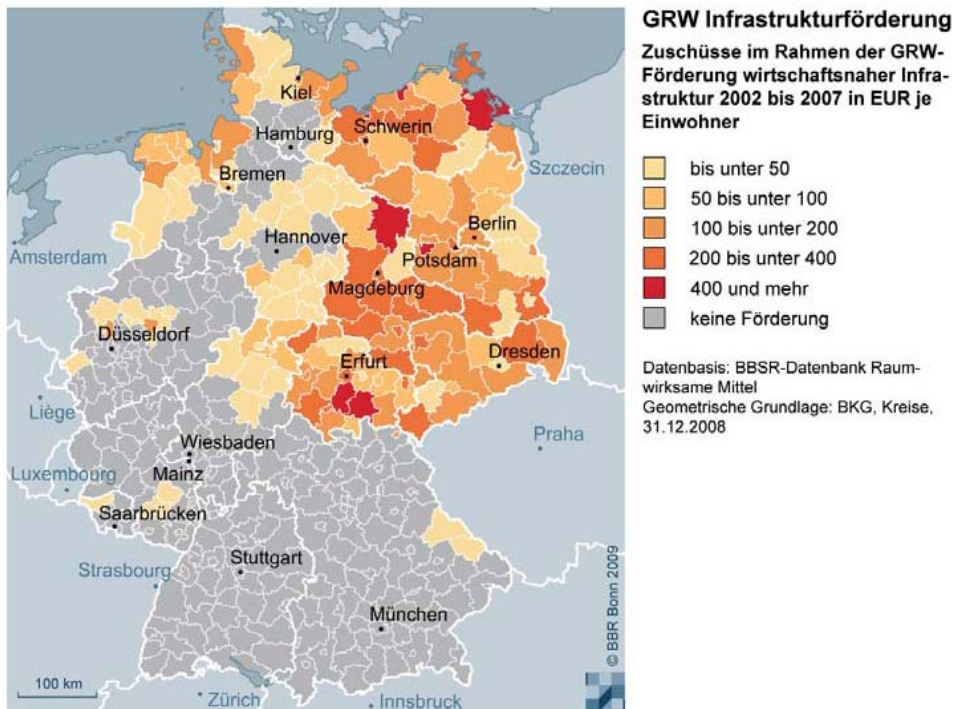
Während also die mindestens auf den ersten Blick ausgeprägte selektive räumliche Inzidenz der regionalpolitischen Beihilfen durchaus den regionalpolitischen Zielsetzungen entspricht, entfalten andere Beihilfen mit ganz anderen Zielsetzungen unbeabsichtigt ebenfalls eine räumliche Wirkung, die allerdings oft den räumlichen Präferenzen der Regionalpolitik völlig zuwider läuft. Da zugleich die Förderintensität mancher dieser Beihilfen um ein Vielfaches höher ist als die der regionalpolitischen Beihilfen, wird diese andersartige räumliche Inzidenz manchmal als Begründung für Regionalpolitik herangezogen. Ein Beispiel bieten die vor allem auf den Mittelstand ausgerichteten Wirtschaftsförderungsprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Deutschen Ausgleichsbank (Abbildung 12): Deren beträchtliche Mittel verteilen sich relativ gleichmäßig über das gesamte Bundesgebiet, Schwerpunkte gibt es in Gebieten mit hohem Besatz an mittelständischen Unternehmen. Ein auf FuE-Förderung ausgerichtetes Programm wie das ERP-Innovationsförderprogramm zeigt sogar ein geradezu inverses Fördermuster im Vergleich zur GRW-Förderung (Abbildung 13). Eine räumliche Gesamtinzidenz aller Bundesmittel ist nicht verfügbar, insbesondere weil nirgendwo alle raumwirksamen Bundesmittel erfasst sind und weil in vielen Fällen eine räumliche Zuordnung der Mittel schwierig bis unmöglich ist (Färber et al. 2009).

Abbildung 10:
Verteilung der GRW-Mittel für die gewerbliche Wirtschaft auf Kreise 2002–2007 (Euro je Einwohner)



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2007).

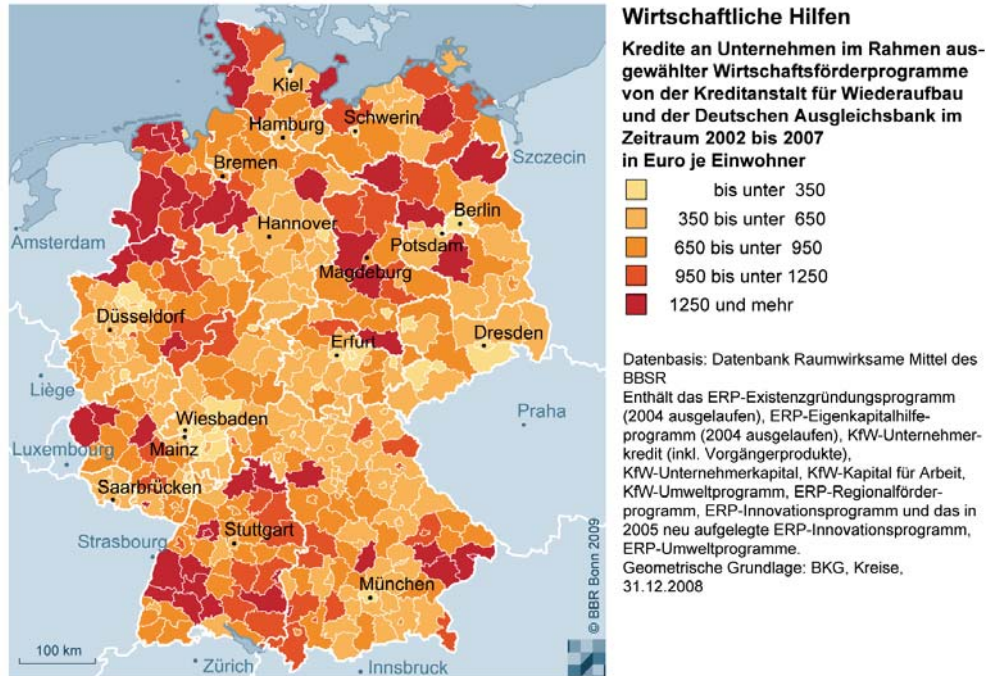
Abbildung 11:
Verteilung der GRW-Mittel für die Infrastrukturförderung auf Kreise 2002–2007 (Euro je Einwohner)



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2007).

Abbildung 12:

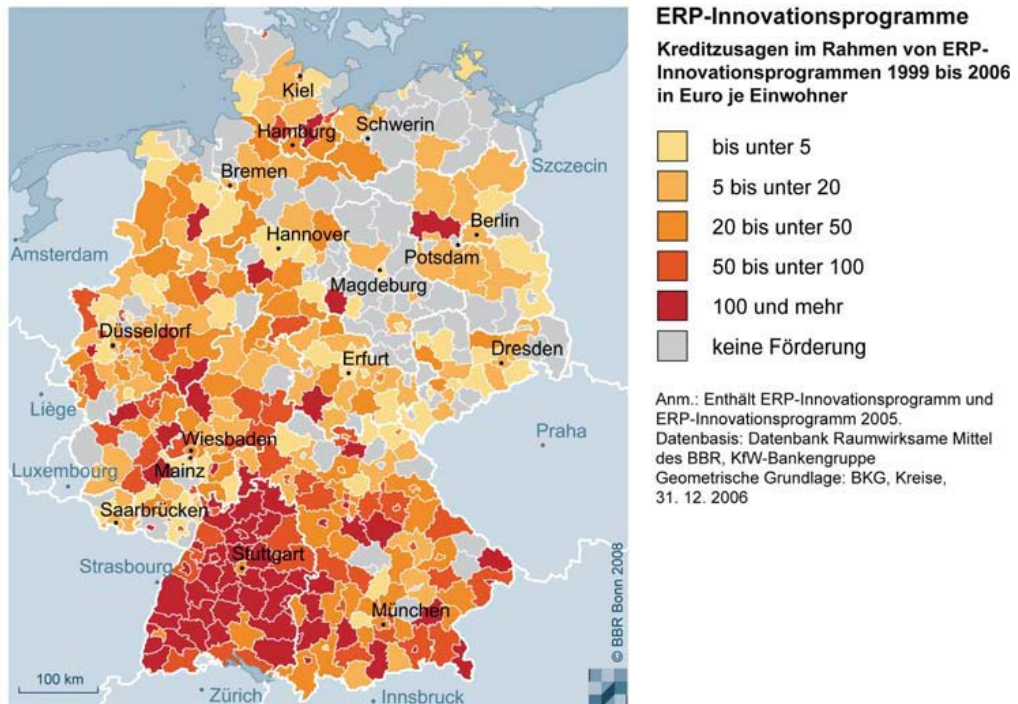
Verteilung von Mitteln für Wirtschaftsförderprogramme auf Kreise 2002–2007 (Euro je Einwohner)



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2007).

Abbildung 13:

Verteilung von Mitteln für Innovationsförderung auf Kreise 1999–2006 (Euro je Einwohner)



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2007).

Die regionalpolitischen Förderprogramme erreichen also in erster Runde die Regionen mit besonderen Strukturschwächen und bilden damit einen Gegenpol zu anderen Fördermaßnahmen mit sektoraler oder allgemeiner Ausrichtung. Über die tatsächlichen Wirkungen der Fördermaßnahmen auf die geförderten Regionen, *die effektive Inzidenz*, ist damit allerdings noch wenig gesagt, denn diese entscheidet sich in den Anpassungsprozessen der zweiten und Folgerunden, aus den Sekundärwirkungen nicht nur auf die geförderten Regionen und Bereiche, sondern auch auf die nicht-geförderten Regionen und Bereiche.

So stellt sich die Frage, ob die Mittel überhaupt eine Wirkung entfalten, oder als bloße Mitnahmeeffekte versickern. Schätzungen beziffern die Mitnahmeeffekte von etwa 30 bis zu 80 Prozent der Fördersumme (Stierwald und Wiemers 2003; Lammers und Niebuhr 2002), eine belastbare Aussage ist jedoch schwer zu treffen. Außerdem kann man mit einiger Sicherheit davon ausgehen, dass es in den geförderten Bereichen Preis- und Mengenanpassungen geben wird, mit denen die Beihilfen auf vor- oder nachgelagerte Sektoren und Räume überwältigt werden. Als Folge könnten ganz andere Räume begünstigt werden als beabsichtigt, etwa wenn die geförderten benachteiligten Regionen verstärkt Investitionsgüter nachfragen, die von nicht-geförderten Agglomerations- und Wachstumsregionen produziert werden – zu nachfragebedingt erhöhten Preisen. Oft wurde beispielsweise diskutiert, ob die Mittel des „Aufbaus Ost“ nicht letztlich eher einen Boom in Westdeutschland statt in Ostdeutschland auslösten, insbesondere in der westdeutschen Bauindustrie.

Die Effekte von Regionalpolitik, insbesondere der GRW, wurden *in verschiedenen Studien* untersucht, wobei methodenseitig gesamtwirtschaftliche und einzelwirtschaftliche Ansätze unterschieden werden (Schwab 2009). Beim gesamtwirtschaftlichen Ansatz werden aggregierte Daten unter Verwendung ökonometrischer Modelle analysiert, um übergeordnete Wirkungszusammenhänge zu ermitteln; beim einzelwirtschaftlichen Ansatz werden hingegen auf Grundlage der Förderdatenbanken oder betrieblicher Befragungen Einzelunternehmen untersucht, von denen auf die gesamte Förderwirkung geschlossen wird. Die Wirkungsanalyse auf Einzelbetriebsebene hat sich dabei als präzisere Methode erwiesen (Ragnitz und Lehmann 2005), wobei das Hauptproblem solcher Untersuchungen darin besteht, der tatsächlichen Entwicklung *mit* Förderung eine hypothetische Referenzsituation *ohne* diese Förderung gegenüber zu stellen. Mit Hilfe verschiedener Methoden wird versucht, diesem Problem gerecht zu werden. Beispielsweise werden in Matching-Modellen Paare von Betrieben zusammengestellt, die sich in möglichst allen Parametern stark ähneln, abgesehen davon dass jeweils der eine gefördert und der andere nicht gefördert wird; die Entwicklungsunterschiede solcher „matches“ werden untersucht. Ein weiterer Ansatz simuliert die Entwicklung geförderter Betriebe unter der Annahme, dass die Förderung auf einen Schlag eingestellt würde.

Auf Basis der genannten Verfahren durchgeführte Studien kommen einheitlich zu dem Ergebnis, dass die regionalpolitische Investitionsförderung einen positiven Einfluss auf die tatsächliche Investitionen ausübt, der bei mindestens dem 2-fachen des Förderbetrags liegt (Ragnitz 2003; Untiedt et al. 2004). Ähnlich ist auch die Wirkung der Regionalförderung auf die Beschäftigten untersucht worden, wobei die Ergebnisse in diesem Punkt uneinheitlich sind. Prinzipiell wird auch hier ein positiver Einfluss festgestellt, so hatten geförderte Betriebe in einigen Studien einen um ca. 10 Prozentpunkte höheren Beschäftigtenzuwachs als nicht-geförderte (Alm 2010; Ragnitz 2003; Stierwald und Wiemers 2003). In anderen Studien erweist sich der Nachweis des Beschäftigungseffekts jedoch als methodenabhängig (Lammers und Niebuhr 2002) oder als uneindeutig (Untiedt et al. 2004). Dabei zeigen Untiedt et al. (2004) auch, dass ein Großteil der Wirkungen lediglich Nachfragewirkungen sind – sobald die Hilfe eingestellt wird, versickert der Effekt in den meisten Branchen sofort wieder. Das scheint insbesondere für die kommunale Infrastrukturförderung zu gelten. Einen dauerhaften Kapazitätseffekt zeigt am ehesten der Exportsektor, der durch die gewerbliche Investitionsförderung unterstützt wird.

Untersucht wird in einigen Studien ferner, inwieweit die Förderung Substitutionsprozesse auslöst. Investitionsförderung tendiert dazu, Kapitalintensivierung zu fördern – möglicherweise wenig wünschenswert in einer unterentwickelten Region mit einem Überschuss an (oft gering qualifizierter) Ar-

beitskraft. Es kann auch dazu führen, dass gerade die ärmsten Regionen wegen einer Unterversorgung mit Kapital gar nicht ausreichend förderungswürdige Projekte aufweisen können, um in den Genuss der Förderung zu kommen. Dem Substitutionseffekt steht jedoch ein Outputeffekt gegenüber, da die gesunkenen Produktionskosten in den Förderbetrieben zu einer Erhöhung der Kapazitäten und somit der Arbeitsnachfrage führen können. Schalk und Untiedt (2000) kommen in ihrer Studie zu dem Ergebnis, dass der Outputeffekt den Substitutionseffekt überwiegt, und die gesunkenen Kapitalnutzungs-kosten somit einen positiven Beschäftigungseffekt auslösen.

Weitgehend unberücksichtigt lassen diese Studien jedoch die *Sekundärwirkungen* der Förderung auf nicht-geförderte Bereiche. So bedeutet die Förderung einer Region/eines Bereiches stets eine Diskriminierung aller nicht-geförderten Regionen/Bereiche; sie greift in den horizontalen Wettbewerb ein und führt zu Substitutionsprozessen (vgl. Kapitel 4.1). Das kann negative Folgen haben, wenn es sich bei den derart diskriminierten Bereichen um besonders produktive Teile der Volkswirtschaft, bei den geförderten dagegen um wenig produktive Teile handelt. Wird etwa eine Produktion aufgrund einer Regionalbeihilfe in rückständige periphere Regionen gezogen, wie durchaus beabsichtigt, so greifen die besonderen Vorteile von hochentwickelten, zentralen Regionen als „Saatbeet“ für Innovationen und technologische Entwicklung nicht mehr. In der Folge kann die gesamte Volkswirtschaft auf einen anderen, weniger vorteilhaften Wachstumspfad gelangen, der letztlich sogar die geförderte Region schlechter stellt als ohne solche Beihilfen. Tatsächlich legen neuere Theorien die Existenz genau solcher unbeabsichtigter und unerwünschter Nebenwirkungen nahe.

4.3.4 Gesamtwirtschaftliche Wirkungen von Regionalpolitik im theoretischen Kontext

Theorien wie die neue ökonomische Geographie und die Theorie endogenen Wachstums liefern einerseits überhaupt erst eine *Rechtfertigung* von Regionalpolitik, denn sie leiten im Gegensatz zu neoklassischen Theorien dauerhafte regionale Disparitäten aus Marktversagen ab (Krugman 1991; Puga 2008; Baldwin et al. 2003). Diese Theorien fügen so wichtige raumwirksame Elemente wie Raumüberwindungskosten, Skalenerträge in der Produktion, unvollkommenen Wettbewerb und Faktorwanderungen, sowie Wissens-Spillover und Ballungsnachteile in die neoklassische Theorie ein und entwickeln daraus eine fragile *Balance zwischen zentripetalen und zentrifugalen Kräften*, die sich vor allem je nach Höhe der Raumüberwindungskosten zwischen Regionen ändert. Bei sehr hohen Raumüberwindungskosten (Autarkie) und sehr niedrigen (vollständige Integration) überwiegen in der Regel (je nach Modell) die zentrifugalen Kräfte und führen zur ausgeglichenen Dispersion wirtschaftlicher Aktivitäten über den Raum. Bei einem mittleren Niveau der Raumüberwindungskosten überwiegen dagegen in der Regel die zentripetalen Kräfte: Es lohnt sich dann, Güter mit Skalenerträgen an nur einem Standort zu produzieren – demjenigen mit der größeren Binnennachfrage, wobei anfangs minimale, zufallsbedingte Größenunterschiede des Heimmarktes den Ausschlag für einen Standort geben können. Aufgrund der monopolistischen Situation dieses Standortes können dort die Reallöhne steigen, Arbeitskräfte strömen aus anderen Regionen zu und werden, da sie gleichzeitig die Endnachfrage weiter vergrößern, zum Motor eines sich zirkulär verstärkenden Agglomerationsprozesses. In dem entstehenden Zentrum-Peripherie-System bleiben der Peripherie u.U. nur Sektoren mit konstanten Skalenerträgen, vollständigem Wettbewerb und geringen Einkommenschancen.

Die Existenz der Agglomeration fördert das Wachstum, weil vor allem dort durch Wissens-Spillover *wachstumsgenerierende Innovationen* induziert werden können. Dadurch, dass zudem der Transfer neuen Wissens und neuer Technologien meist nur räumlich begrenzt erfolgt, wird wiederum vor allem das Wachstum der zentralen Agglomerationsregion zirkulär verstärkt, wenngleich eine steigende Gesamtnachfrage auch den peripheren Regionen zusätzliches Wachstum beschert.

Es gibt in dieser Modellwelt Monopole, Externalitäten, multiple und instabile Gleichgewichte und Pfadabhängigkeiten, und es gibt Marktversagen in dem Sinne, dass Regionen durch den historischen Zufall eines winzigen Anfangsunterschiedes in die Armutsfalle getrieben werden, der sie aus eigener

Kraft nicht entkommen können. Dabei kann *gravierende Ungleichheit* auftreten, sowohl hinsichtlich der Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum, wie auch hinsichtlich der interregionalen und der interpersonellen Einkommensverteilung. Es werden demnach alloкатive wie distributive Ziele verletzt. Von daher erscheint es gerechtfertigt, zufallsbedingte Standortnachteile auszugleichen und so der Polarisierung und Ungleichheit entgegen zu wirken. Allerdings ist zu beachten, welche Art von Ungleichheit reduziert werden soll.

Dieselben Theorien allerdings, die derart eine Rechtfertigung für Regionalpolitik liefern, werfen andererseits auch erhebliche *Zweifel hinsichtlich ihrer Wirksamkeit*, ja Durchführbarkeit auf (Neary 2001; Baldwin et al. 2003). Denn da der Agglomerationsprozess nach diesen Theorien essentiell für die Generierung von Wachstum ist, kann jede Behinderung der Polarisierung negative Folgen für das Wachstum insgesamt haben, und damit selbst für das Wachstum der benachteiligten Region. Die Theorien implizieren also einen trade-off zwischen gleichmäßiger Verteilung und Wachstum. Die für die deutsche Regionalpolitik (und ähnlich für die europäische Regionalpolitik) formulierten Ziele von Ausgleich *und* Wachstum sind daher nicht uneingeschränkt kompatibel.

Es gibt, je nach Modell, noch einige weitere Schlussfolgerungen aus diesen theoretischen Überlegungen (Martin 1999; Pflüger und Südekum 2010): So können in der Polarisierungsphase die Agglomerationskräfte möglicherweise so stark sein, dass eine Regionalpolitik, die sie aufhalten wollte, ebenfalls sehr stark ausgelegt sein müsste, was sehr kostspielig wäre – das deckt sich mit den langjährigen entmutigenden Erfahrungen von Regionalpolitikern, die versuchen die passive Sanierung entlegener Räume zu verhindern. In manchen extremen Modellen impliziert die Kombination von anfänglicher Zufälligkeit und anschließender Pfadabhängigkeit des Polarisierungsprozesses, dass Regionalpolitik in der Ausgangsphase eine sehr große, in einer bereits verfestigten Situation dagegen überhaupt keine Wirkung haben kann. Das vielleicht eben durch die Regionalpolitik erzeugte Ergebnis könnte dann nicht einmal mehr durch eine vollständige Umkehr dieser Politik rückgängig gemacht werden. Auch die „de minimis“-Regel (wenig bewirkt auch wenig), auf die die EU-Beihilfeaufsicht setzt, könnte fraglich sein: selbst vorsichtig tastende, geringfügige politische Eingriffe könnten – nach manchen Modellen – dramatische Entwicklungen auslösen. Verschiedene Politikeingriffe, etwa mit verschiedenen Instrumenten oder aus anderen Politikbereichen beeinflussen sich zudem wechselseitig und können in der Summe zu völlig anderen Ergebnissen führen als für sich genommen. Schließlich setzen viele theoretisch denkbare regionalpolitische Maßnahmen für einen Erfolg einen zielgenauen und richtig dosierten Einsatz voraus – das ist bei der Übertragung auf die Wirklichkeit ein schwerwiegendes Problem: Falsch platziert und falsch dosiert kann die Regionalpolitik völlig andere als die erwarteten Wirkungen haben.³⁰

Weitere Effekte werden auch in diesen Theorien in der Regel nicht modelliert. So wird jede regionale Beihilfe von Entzugseffekten begleitet, die dadurch entstehen, dass die Beihilfe ja auch finanziert werden muss, und zwar konstruktionsgemäß vor allem von den wachstumsstarken Regionen. Auch crowding-out-Effekte, sowie das Entstehen von moral hazard und Lobbyismus werden nicht berücksichtigt. Dies alles kann dazu beitragen, dass in der Realität die polarisierungsdämpfenden Wirkungen schwächer, die wachstumsbehindernden Effekte jedoch noch stärker sind als in der Modellwelt.

Vor diesem Hintergrund fragt sich, welche Art von Regionalpolitik effizient ist, indem sie unbeabsichtigte und unerwünschte Nebenwirkungen weitestgehend vermeidet: Die beste Regionalpolitik könnte danach sein, die Integration soweit fortzuführen, bis sich die zentrifugalen Kräfte durchsetzen. In der mittleren Phase der Polarisierung ist dagegen die Wahl des eingesetzten Instrumentariums entscheidend. So hat die *Investitionsförderung* als eines der häufigsten regionalpolitischen Förderinstru-

³⁰ Seit neuerem gibt es im Internet Anschauungsmaterial für die Frage nach der richtigen Platzierung und Dosierung: Dort kann man detailliert nachlesen und staunen, wer die Empfänger der EU-Strukturfondsmittel – und damit auch der Kofinanzierungsmittel der deutschen Regionalpolitik – sind (http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/beneficiaries/germany/index_en.htm und http://www.esf.de/portal/generator/1294/verzeichnis__der__beguenstigten.html).

mente (siehe Investitionszulage, Hilfen für die gewerbliche Wirtschaft der GRW, „Unternehmen Region“-Programm) ambivalente Wirkungen und ist daher eher negativ zu beurteilen. Zwar kann sie, anknüpfend am Einsatz von (Sach-)Kapital in der benachteiligten Region, nach den oben beschriebenen Ergebnissen, Kapitalzuwanderung und den Aufbau neuer Produktionen anregen. Die Investitionsförderung begünstigt aber auch tendenziell Kapitaleigner – die womöglich gar nicht in der benachteiligten Region leben – gegenüber den Arbeitskräften, und sie kann damit sogar zur Zunahme der Polarisierung führen (Dupont und Martin 2006; Dupont 2007). Sofern dagegen die Polarisierung doch eingedämmt wird, werden auch die wachstumsgenerierenden Effekte von Agglomerationen und damit das gesamtwirtschaftliche Wachstum beeinträchtigt, mit negativen Folgen für alle Regionen einschließlich der Geförderten.³¹

Unterstützung beim Infrastrukturausbau wird, wie gezeigt, ebenfalls häufig als regionalpolitisches Instrument eingesetzt (siehe die Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur durch die GRW, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuwendungen des Solidarpaktes II). Verschiedene Arten von Infrastruktur haben allerdings verschiedene Wirkungen hinsichtlich Polarisierung und Ungleichheit. So hat eine Verbesserung der *Verkehrsinfrastruktur* ähnlich ambivalente Wirkungen wie die Investitionsförderung. Ein Ausbau der *Verkehrsinfrastruktur innerhalb* der benachteiligten Region führt der Theorie zufolge dort zu einer dauerhaften Expansion, weil der dortige Heimmarkt gestärkt und dadurch die Polarisierung gedämpft wird (vorausgesetzt natürlich, die neue Verkehrsinfrastruktur verringert tatsächlich die Transportkosten, deckt also einen echten Bedarf ab). Allerdings wird damit wiederum das gesamtwirtschaftliche Wachstum gedämpft. Dadurch würde auch die geförderte Region in Mitleidenschaft gezogen; der Nettoeffekt für die Region ist unbestimmt (Ottaviano 2008; Behrens et al. 2007). Ein Ausbau der *Verkehrsinfrastruktur zwischen* Zentrum und Peripherie könnte dagegen genau entgegengesetzte Wirkungen haben: er könnte den „Transportkostenschutz“ für die benachteiligte Region vermindern und zur Faktorabwanderung führen, würde dann die Polarisierung also eher noch verschärfen. Dadurch würden sich allerdings die Attraktivität der Agglomeration und damit die gesamtwirtschaftlichen Wachstumschancen verbessern; wieder ist der Nettoeffekt für die benachteiligte Region unbestimmt (Ottaviano 2008; Behrens et al. 2007).

Der Aufbau von *Bildungsinfrastruktur*, vor allem für Schulbildung im Elementar- und Sekundarbereich, könnte positiver beurteilt werden. Das Potenzial von Kindern optimal auszuschöpfen, gleichgültig wo sie geboren werden und aufwachsen, dürfte in jedem Fall das Wachstum insgesamt fördern, weil es insgesamt die Ausstattung mit wachstumsgenerierendem Humankapital erhöht. Weitere Wirkungen hängen vom Mobilitätsverhalten der Herangewachsenen ab: Bleiben sie in der benachteiligten Region, erhöhen sie zwar deren Effizienz und vermindern so die Polarisierung, tragen aber nicht dazu bei, das besondere Wachstumspotenzial der Agglomerationsregion weiter zu steigern. Oft werden hochqualifizierte Arbeitskräfte allerdings als mobiler angesehen als weniger Qualifizierte; so könnte bessere Bildung zu ihrer Abwanderung führen, räumliche Polarisierungstendenzen verschärfen, aber auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum weiter erhöhen. Auf jeden Fall wird die interpersonale Ungleichheit verringert. Dagegen ist die *Förderung von FuE in der benachteiligten Region* nach der Theorie nicht sinnvoll. Zwar könnte man damit möglicherweise die Polarisierung dämpfen. Die Förderung müsste allerdings ziemlich hoch ausfallen, um diese Wirkung zu erzielen. Aber sofern diese Art der FuE-Förderung wirkungsvoll ist, würde sie das gesamtwirtschaftliche Wachstum und auch das der benachteiligten Region beeinträchtigen, weil FuE dadurch an einen sub-optimalen Standort gezogen würde. FuE sollte – wenn überhaupt³² – allein an zentralen Standorten gefördert werden, die nahe der „technological frontier“ produzieren. Demgegenüber sind regionalpolitische Maßnahmen, die den

³¹ Zudem wird die Investitionsförderung in der Regel projektbezogen, also diskretionär und selektiv gewährt (mit Ausnahme der Investitionszulage), was erhebliche Gefahren für eine Fehllenkung der Förderung mit sich bringt.

³² Man kann gut argumentieren, dass der Staat sich in diesem Feld allein auf die Förderung von Grundlagenforschung beschränken sollte und alle angewandte FuE dem privaten Sektor überlassen sollte.

Wissenstransfer zwischen Regionen verbessern und damit zu einer besseren Dispersion von Wissen und Technologie im Raum beitragen, tendenziell positiv zu beurteilen, denn solche Maßnahmen dämpfen die Polarisierung und fördern gleichzeitig das gesamtwirtschaftliche wie das regionale Wachstum, vermeiden also den trade-off zwischen Ausgleichs- und Wachstumspolitik.

In einem erweiterten Sinne haben wir oben auch den *Finanzausgleich* zwischen Bund, Ländern und Kommunen als regionalpolitische Maßnahme gewertet. Derartige zweckungebundene Transfers an die benachteiligte Region stärken tendenziell deren Heimmarkt gegenüber demjenigen der Agglomerationsregion, was zur dauerhaften Expansion in der benachteiligten Region führen könnte (Ottaviano 2008; Martin 1998; Martin 1999). Ähnlich würde eine allgemeine Einkommensteuerpräferenz für die benachteiligte Region wirken. Allerdings schwächen beide Arten von finanzieller Begünstigung genau durch die Dämpfung der Polarisierung wiederum das gesamtwirtschaftliche Wachstum und damit möglicherweise wieder das Wachstum der benachteiligten Region. Vom Standpunkt eines verbesserten interregionalen Ausgleichs kann man immerhin argumentieren, dass jede Region (Land, Kommune) finanziell wenigstens so ausgestattet sein sollte, dass bestimmte öffentliche Grundfunktionen für die Bürger in jeder Region erfüllt werden können, wie insbesondere eine gleichmäßige Qualität der Ausbildung.

4.3.5 Fazit

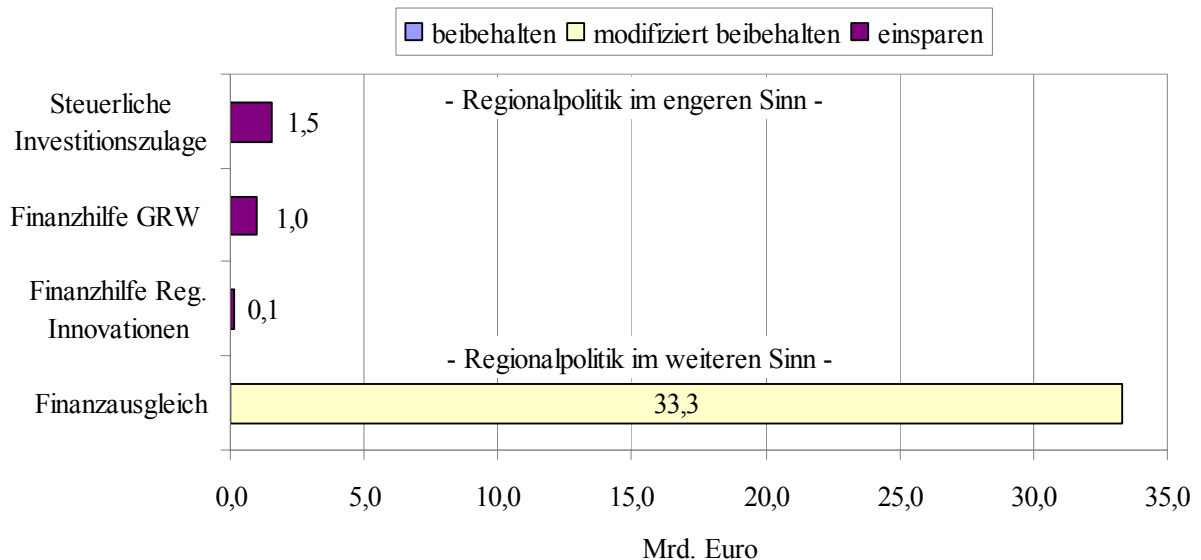
Die bundesdeutsche Regionalpolitik verfolgt eine doppelte Zielsetzung, nämlich sowohl den regionalen Ausgleich zu betreiben als auch Wachstum zu fördern. Zwischen den beiden Zielen besteht jedoch ein Konflikt in dem Sinne, dass ausgleichspolitisch motivierte Politikmaßnahmen das gesamtwirtschaftliche Wachstum beeinträchtigen können. Dies zeigen insbesondere die Theorien zur neuen ökonomischen Geographie. Zwar beschreiben diese Theorien zunächst einmal auch ein explizites Regionalproblem. Es besteht darin, dass durch Marktversagen allokativen Zielsetzungen und durch starke, dauerhafte Disparitäten distributive Zielsetzungen verletzt werden. Die Disparitäten können durch historische Zufälle begründet sein, und sie können von den benachteiligten Regionen allein aus eigener Kraft kaum wieder aufgelöst werden. Die gleichen Theorien zeigen aber auch eng gesteckte Grenzen für Regionalpolitik auf: Wenn sie den Agglomerationsprozess überhaupt dämpfen kann, dann hat dies zumeist negative Folgen für das gesamtwirtschaftliche Wachstum und damit auch wiederum für die geförderte Region.

Die Diskussion verschiedener regionalpolitischer Instrumente zeigt, dass dieser Basiskonflikt nur durch wenige Maßnahmen durchbrochen werden kann: durch Förderung von Wissenstransfer, vielleicht auch durch Bildungsförderung. Will man gleichwohl die interregionale Ungleichheit mindern, so kann man das am zielgenauesten durch einen allgemeinen zweckungebundenen Finanzausgleich, der die Erfüllung bestimmter öffentlicher Grundfunktionen in jeder Region gewährleistet (Abbildung 14). Dagegen erscheinen die meisten aktuell bestehenden regionalpolitischen Beihilfen als entbehrlich wenn nicht sogar kontraproduktiv: Das gilt für die steuerliche Investitionszulage für Ostdeutschland, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft durch die GRW und für das Programm „Unternehmen Region“ (soweit es sich nicht auf die Förderung von Wissenstransfers beschränkt). Selbst auf die GRW-Förderung der kommunalen Infrastruktur könnte aus dieser Sicht verzichtet werden, wenn die notwendige Infrastrukturausstattung in dem Ansatz des Finanzausgleichs berücksichtigt wird. Und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen des Solidarpaktes II wären dann gleichfalls entbehrlich.

Tatsächlich sind die Ausgaben für Regionalpolitik im engeren Sinne ja auch schon seit langem rückläufig. Bei weiterer Reduzierung würde die deutsche Regionalpolitik wegen der geforderten Additionalität und Kofinanzierung möglicherweise auch noch auf die Mittelzuflüsse aus den EU-Strukturfonds verzichten müssen, doch da diese ähnlich ausgestaltet sind wie die deutsche Regionalpolitik, sind sie hinsichtlich ihrer Effizienz auch ähnlich skeptisch zu beurteilen.

Abbildung 14:

Übersicht über vorgeschlagene Kürzungen (nur Bundesmittel) 2008 (Mrd. Euro)



Was darüber hinaus an regionalpolitischen Möglichkeiten bleibt, ist die Verbesserung der regionalen Standortattraktivität durch Stärkung der dezentralen Verantwortung. Durch den Abbau von mannigfachen (Über-)Regulierungen könnte das Niveau der Raumüberwindungskosten innerhalb der Region gesenkt und ihre interne Integration verbessert werden, und dies kann in entsprechender Weise die Polarisierung dämpfen und, in Kombination mit effizienten arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen, auch Arbeitslosigkeit abbauen helfen. Ob dies gleichzeitig auch gesamtwirtschaftlich wachstumsfördernd ist oder nicht, sollte dabei eine geringere Rolle spielen, denn das Recht, sich aus eigenen Kräften hochzuarbeiten, kann man niemandem verwehren. Eine solche Politik, die vielleicht keine Regionalpolitik im engeren Sinne ist, erfordert vor allem eine weitgehende Dezentralisierung der politischen Verantwortung bis hin zur eigenen Aufgaben-, Ausgaben- und Steuerhoheit für Länder und Kommunen.

Dennoch ist nicht zu erwarten, dass regionale Disparitäten schnell und endgültig abgebaut werden können, denn die Agglomerationskräfte sind vermutlich sehr ausgeprägt. Vielleicht ist das aber auch ein geringeres Problem als gemeinhin vermutet, insbesondere, wenn man die verschiedenen Arten von Ungleichheit berücksichtigt. Denn die bloße Ungleichverteilung von ökonomischen Aktivitäten im Raum dürfte für sich genommen noch nicht problematisch sein.

Und ob es Handlungsbedarf aufgrund starker interregionaler oder gar interpersonaler Ungleichheit gibt, ist gar nicht leicht festzustellen: Sicher reicht es dafür nicht aus, einfach nominale Pro-Kopf-Einkommen zu vergleichen, sondern es muss schon mindestens das örtliche Preisniveau (z.B. bei Mieten) mit einkalkuliert werden. Des Weiteren müssen vielleicht divergierende nicht-pekuniäre Einkommen berücksichtigt werden, wie die Verfügbarkeit von unberührter Natur, von besonderen Freizeitattraktionen, von einem interessanten Kulturleben, von Nähe zu Freunden und Verwandten. Solche nicht-pekuniären Einkommen werden überdies individuell unterschiedlich geschätzt und machen einen Vergleich von Lebensverhältnissen schwierig.

Und wenn sich Wirtschaftssubjekte unter Abwägung all dieser Interessenlagen und dem Einschätzen der ökonomischen Situation für Abwanderung aus manchen Regionen entscheiden (passive Sanierung), so sollte man von Seiten der Regionalpolitik diesen Prozess nicht unter allen Umständen zu verhindern suchen. Das entspricht der Einsicht ins Machbare und verspricht sogar möglicherweise als Nebeneffekt einen ökologischen Gewinn.

4.4 Verkehrspolitik

4.4.1 Einleitung: Überblick und Abgrenzungsprobleme bei Verkehrssubventionen

Der Verkehrssektor hat im Jahre 2009 direkt oder indirekt aus den Kassen der Gebietskörperschaften (einschließlich Sondervermögen) knapp 24,3 Mrd. Euro empfangen (s.o. Kapitel 3).³³ Dies sind gut 2 Mrd. Euro mehr als im Jahr 2008 und auch mehr als in allen Jahren seit 2003. Gegenüber dem Betrag, der im Jahre 2000 geleistet wurde (53,5 Mrd. DM = 27,4 Mrd. Euro), haben die Subventionen allerdings etwas abgenommen (Boss und Rosenschon 2001: 63 ff.). Seinerzeit machten die Subventionszahlungen mehr als die Hälfte der Summe aus den gesamten Staatsausgaben für Verkehrszwecke und verkehrsbezogenen Steuervergünstigungen der Gebietskörperschaften aus.

Unter den sektorspezifischen Subventionen des Jahres 2009 ragen die Verkehrssubventionen als größter Einzelposten heraus;³⁴ fast genau 30 Prozent der sektorspezifischen Hilfen in Höhe von 80,7 Mrd. Euro entfallen auf den Verkehr. Bezogen auf die Subventionen in enger Abgrenzung in Höhe von 113,9 Mrd. Euro, also einschließlich brachenübergreifender Hilfen, sind es gut 21 Prozent. Sofern man auch noch Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister einbezieht und die Subventionen in weiter Abgrenzung mit 163,9 Mrd. Euro heranzieht, entfallen auf den Verkehr immer noch fast 15 Prozent und er bleibt größter Einzelposten (vgl. Boss und Rosenschon 2010: 36, Tabelle 15). Es erscheint daher lohnenswert, die Hilfen an diesen Sektor auf Einsparpotenziale hin zu durchleuchten.

Dem genannten Ansatz für die Verkehrssubventionen liegt eine weite Subventionsdefinition zugrunde, nach der vom Institut für Weltwirtschaft seit Jahren die von den Gebietskörperschaften gewährten Subventionen nach Wirtschaftssektoren erfasst werden.³⁵

Gerade im Verkehrssektor könnten sich allerdings mit der verwendeten Definition Abgrenzungsprobleme ergeben, die mit dem Infrastrukturcharakter von Verkehrswegen und mit der Vorstellung zu tun haben, das Verkehrswesen würde als dasjenige Medium dienen, das den Warenaustausch und die Arbeitsteilung erst ermöglicht, und das erhebliche externe Nutzen für die gesamte Volkswirtschaft stiftet. In dieser Sichtweise könnten Ausgaben der Gebietskörperschaften für Infrastrukturzwecke grundsätzlich als Leistungen des Staates für die Bereitstellung öffentlicher Güter angesehen werden. Die Frage, welche Verkehrsausgaben als Subventionen anzusehen sind, wird demzufolge in der öffentlichen Debatte häufig anders beantwortet, als es in der Subventionsberichterstattung des Instituts für Weltwirtschaft der Fall ist. Für die hier im Vordergrund stehende Frage nach Kürzungspotenzialen ist die verwendete Subventionsdefinition allerdings letztlich zweitrangig. Denn Kürzungspotenziale können sich für Subventionen und für Ausgaben bei grundsätzlich dem Staat vorbehaltenen Aufgaben gleichermaßen ergeben. Denn auch echte öffentliche Güter müssen effizient bereitgestellt werden; im Angesicht von Haushaltsengpässen kann sich die Notwendigkeit ergeben, auch sinnvolle Ausgaben zusammenzustreichen. Anders gewendet: Selbst wenn eine Leistung eher als öffentliche Ausgabe denn als Subvention einzustufen wäre, könnte ihr Ansatz als Kürzungspotenzial zur Disposition stehen.

³³ Ist-Werte für 2009. Sollzahlen für 2010 liegen für die Bundesländer noch nicht vor.

³⁴ Nur die Sammelposition „Sektorspezifische Subventionen an sonstige Sektoren“ fällt noch etwas höher aus (vgl. Boss und Rosenschon 2010: 36, Tabelle 15).

³⁵ Nach dieser Definition zählen zu den Subventionen alle selektiv wirkende Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Staates, welche die Allokation privater Güter verzerren können. Dabei ist unerheblich, ob es sich beim Subventionsbegünstigten um eine Institution handelt, die im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zum Unternehmenssektor gerechnet wird, zum Haushaltssektor bzw. zu den Organisationen ohne Erwerbszweck oder zum Sektor Staat. Wichtig ist allein, ob die öffentliche Hand mit ihren Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen Produktionsrichtungen fördert, die grundsätzlich privat bzw. privatisierungsfähig sind und von denen keine erheblichen externen Nutzen erwartet werden können, die eine staatliche Kompensationszahlung wohlfahrtsökonomisch rechtfertigen würden. Subventionen stehen somit im Gegensatz zu staatlichen Ausgaben für die Bereitstellung klassischer öffentlicher Güter. Da bei jenen das Ausschlussprinzip definitionsgemäß versagt, müssen echte öffentliche Güter über Steuern finanziert werden. Vgl. dazu ausführlich Boss und Rosenschon (1998; 2000; 2002; 2003; 2004; 2006a; 2006b; 2008, 2010); Rosenschon (2000; 2002; 2003; 2004; 2005; 2007; 2008).

Im Folgenden werden zunächst in Abschnitt 4.4.2 die detaillierten empirischen Befunde zum Umfang der Verkehrssubventionen in Deutschland präsentiert, ihre jeweilige ökonomische Berechtigung diskutiert und Einschätzungen zum Kürzungspotenzial abgegeben. Dann werden in Abschnitt 4.4.3 weitere potenzielle Einsparpotenziale bei den Verkehrsausgaben diskutiert, die nicht oder nur mittelbar mit den Subventionen nach hier verwendeten Definition verknüpft sind. Ein kurzes Fazit beschließt diesen Abschnitt. In einem gesonderten Anhang wird die Frage, in wieweit Finanzhilfen für die Eisenbahninfrastruktur in die Subventionsdefinition einzubeziehen seien, ausführlicher diskutiert.

4.4.2 Der empirische Befund der Verkehrssubventionen in Deutschland

Die hier erfassten Subventionen gliedern sich in (a) die Steuervergünstigungen, (b) die direkten sektorspezifischen Finanzhilfen des Bundes zugunsten von Unternehmen,³⁶ (c) die indirekten Finanzhilfen des Bundes, welche zunächst an die Länder geleistet werden, die sie wiederum den endgültigen Empfängern zukommen lassen, (d) den autonomen Finanzhilfen der Länder und (e) die im Jahre 2009 hinzugekommenen Leistungen aus dem Investitions- und Tilgungsfonds.

Die Steuervergünstigungen machen im Jahre 2009 weniger als ein Zehntel der Verkehrssubventionen aus,³⁷ ihr Anteil ist gegenüber 2004 aber um mehr als 2 Prozentpunkte gewachsen. Fast die Hälfte des erfassten Subventionsvolumens besteht aus direkten Finanzhilfen des Bundes. Auf die indirekten (über die Länder ausgezahlten) Bundessubventionen entfallen 2009 gut 29 Prozent der gesamten Verkehrssubventionen – noch 2004 waren es fast zehn Prozentpunkte mehr. Der Anteil der autonomen Subventionen der Länder ist dagegen um vier Prozentpunkte auf gut 14 Prozent gestiegen (Tabelle 18). Hinzu kommen seit 2009 über 5 Prozent aus dem sogenannten Investitions- und Tilgungsfonds, der eingerichtet wurde, um die Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket vom Februar 2009 zu finanzieren. Etliche seiner Posten entfallen auf den Sektor Verkehr. Wenn die sogenannte Abwrackprämie (Soll: 5 Mrd. Euro, Ist: 4,1 Mrd. Euro) nicht unter Subventionen für das Verarbeitende Gewerbe (die Automobilindustrie) fallen würde, wären über 40 Prozent der 17,2 Mrd. Euro an Leistungen dieses Sondervermögens³⁸ als verkehrsbezogen einzustufen. Ohne die Abwrackprämie sind es immerhin noch 1,3 Mrd. Euro.

Tabelle 18:

Sektorspezifische Subventionen zugunsten des Verkehrssektors 2004–2010 nach dem Subventionsbericht des IfW

	2004		2005		2009		2010 ^a	
	Mill. €	%	Mill. €	%	Mill. €	%	Mill. €	%
Steuervergünstigungen ^b	1 461	6,7	2 388	10,7	2 213	9,1	2 238	.
Direkte Finanzhilfen des Bundes zugunsten der Unternehmen ^c	9 565	44,0	9 409	42,2	10 246	42,2	10 777	.
Indirekte Finanzhilfen des Bundes (Zahlungen an Länder) ^d	8 480	39,0	8 729	39,1	7 049	29,1	7 183	.
Finanzhilfen der Länder ^e	2 219	10,2	1 794	8,0	3 449	14,2	n.a.	.
Investitions- und Tilgungsfond ^f	–	–	–	–	1 300	5,4	.	.
Insgesamt	21 725	100,0	22 320	100,0	24 257	100,0	n.a.	.

^aSoll. — ^bNach Subventionsbericht der Bundesregierung. — ^cOhne sogenannte Grenzfälle, bei denen das Vorliegen der Eigenschaften eines öffentlichen Gutes nicht ausgeschlossen werden kann. — ^dAnsätze mit und ohne Grenzfälle identisch. — ^eOhne Grenzfälle. — ^fZur Durchführung des Konjunkturprogramms 2009.

Quelle: Boss und Rosenschon (2010: Tabellen 1, A2, A3 und 6).

³⁶ Nichtfinanzielle und finanzielle Kapitalgesellschaften sowie Einzelpersonen als Produzenten. Daneben erfasst der IfW-Subventionsbericht branchenübergreifende Finanzhilfen

³⁷ Entsprechende Angaben für 2010 sind wegen der noch fehlenden Länderzahlen noch nicht möglich.

³⁸ Vgl. zum Umfang der Leistungen dieses Sondervermögens Boss und Rosenschon (2010: S. 33).

4.4.2.1 Steuervergünstigungen

Unter den Steuervergünstigungen zugunsten des Verkehrssektors ragt 2009³⁹ als größter Einzelposten der *ermäßigte Umsatzsteuersatz für den öffentlichen Personennahverkehr* (ÖPNV, Nr. 66 in Tabelle 19) mit 830 Mill. Euro heraus (Soll 2010: ebenfalls 830 Mill. Euro). Hintergrund dieser Förderung des ÖPNV ist das – generell durchaus nachvollziehbare – verkehrspolitische Ziel, auch Nichtbesitzern von Kraftfahrzeugen Optionen zur Ortsveränderung im Nahverkehr zu ermöglichen. Der Maßnahme liegt das in der Verkehrspolitik traditionell verankerte Prinzip der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung zugrunde.⁴⁰ Da jedoch die intendierte soziale Inzidenz schon seit vielen Jahren in Frage gestellt worden ist – im Pendlerverkehr der Ballungsgebiete und Metropolregionen etwa profitieren eher mittlere Einkommensschichten –, ist die Treffsicherheit bestenfalls als ambivalent einzustufen (Laaser 1991: 107). Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte, den von zahlreichen und vielfach unsinnigen Ausnahmen geprägten ermäßigten Mehrwertsteuersatz dem Normalsatz anzupassen und zugleich den Normalsatz abzusenken, erscheint diese Subvention entbehrlich. Es gibt zwar unsinnigere Ausnahmetatbestände von der Vollbesteuerung als Verkehrsleistungen, aber im Sinne einer Steuervereinfachung wäre ein niedrigerer einheitlicher Satz vorzuziehen.⁴¹ Die entsprechenden sozialen Ziele wären alternativ mit direkten Transfers treffsicherer zu verfolgen. Das bedingt allerdings auch, dass dann nicht der volle Betrag zur Defizitreduktion zur Verfügung stehen würde. Gegebenenfalls wären auch zusätzliche Finanzhilfen für ÖPNV-Leistungen erforderlich.

Von den Mineralölsteuervergünstigungen, die 2009 insgesamt fast 1 Mrd. Euro ausmachten (Nr. 77–80 in Tabelle 19), stellt die *Befreiung für den gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen* – so die sperrige Definition im Bundeshaushalt – mit 660 Mill. Euro den größten Einzelposten dar (Soll 2010: 680 Mill. Euro). Luftverkehrsgesellschaften, die gewerbsmäßig Leistungen erbringen, müssen nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 des Mineralölsteuergesetzes (MinöStG) keinerlei Mineralölsteuer für Flugturbinenkraftstoffe entrichten.⁴² Die grundlegenden Kriterien für das Vorliegen eines öffentlichen Gutes – nicht-rivaler Konsum und/oder fehlende Möglichkeit, Entgelte für Leistungen zu erzielen – treffen auf den gewerblichen Luftverkehr jedoch nicht zu. Ferner lässt sich eine Trennung in gewerbliche und private Verwender von Mineralöl oder in steuerpflichtige oder steuerbefreite Verkehrsträger verkehrspolitisch kaum rechtfertigen. Letztlich müssen die Betriebskosten aller Transporte von den Nutznießern der Transportleistungen, also den Nachfragern an den Verkehrsmärkten getragen werden; die Verkehrsunternehmen müssen die Steuerbeträge an die Endverbraucher weiterwälzen. Aber auch aus umweltpolitischer Sicht erscheint die Steuerbefreiung der Luftfahrt unter dem Aspekt von prinzipiell die Umwelt schädigenden Transportleistungen fragwürdig. Inwieweit internationale Vereinbarungen – in diesem Fall bilaterale Luftverkehrsabkommen – einer Abschaffung dieser Steuervergünstigung im Wege stehen, ist strittig. Ein im Auftrag des Bundesumweltamtes erstelltes Rechtsgutachten (Pache 2005: 110–113) sieht indes keine rechtlichen Hemmnisse für eine Kerosinsteuer, solange es sich (a) um *reinen Inlandsluftverkehr* handelt und (b) eine *Kombination* aus einer Besteuerung von im Inland aus einem Steuerlager getanktem Kerosin und aus Nachweispflichten der Luftverkehrsunternehmen für im Ausland

³⁹ Bei der folgenden detaillierten Auseinandersetzung wird mit den Ist-Zahlen von 2009 argumentiert, weil die Zahlen für 2010 notwendigerweise noch Soll-Zahlen sind.

⁴⁰ Vgl. Laaser (1991: 104–107).

⁴¹ Keinesfalls könnte in diesem Zusammenhang das Argument überzeugen, dass dadurch die Existenz des Personennahverkehrsgewerbes gefährdet würde. Denn die Maßnahme ist – analog zum ermäßigten Mehrwertsteuersatz auf Grundnahrungsmittel – sozial intendiert und sollte daher ohnehin voll auf die entsprechenden Konsumenten überwälzt werden, stünde also ohnehin nicht zur Defizitdeckung zur Verfügung.

⁴² Gleiches gilt für Bundeswehr, Behörden und Luftrettung (Real 2005: 24).

getanktes und dann im Inlandsverkehr verbrauchtes Kerosin gewählt wird. Demgegenüber stehen einer Besteuerung von Kerosin für internationale Flüge die internationalen Luftverkehrsabkommen im Wege.⁴³

Tabelle 19:
Steuervergünstigungen 2003–2010 (Mill. Euro)

Nr. ^a	Anlage ^a	2003	2005	2009	2010	
Sektorspezifische Steuervergünstigungen						
Verkehr						
59	2	Einkommensteuerbefreiung der Arbeitgeberzuschüsse für Fahrten zwischen Wohnung u. Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln	50	0	0	0
62	2	Sonderabschreibungen bei Schiffen und Luftfahrzeugen	2	0	0	0
64	2	Tonnagebesteuerung	.	900	–	–
65	2	Lohnsteuerermäßigung für Seeleute	15	18	18	18
66	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für die Personenbeförd. im Nahverkehr	570	580	830	830
68	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Kraftomnibusse und Anhänger für den Linienverkehr	35	35	30	30
69	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Fahrzeuge im kombinierten Schienen-Straßen-Verkehr	4	2	2	2
70	2	Kfz-Steuerbefreiung für partikelreduzierte Pkw mit Dieselmotor	0	0	20	5
72	2	Kraftfahrzeugsteuerermäßigung für Elektrofahrzeuge	1	1	1	1
73	2	Nichterhebung d. Kfz-Steuer f. überzählige Kraftfahrzeuganhänger	60	60	35	35
74	2	Senkung des Anhängerzuschlags	0	0	45	45
75	2	Senkung der Höchststeuer für Anhänger	0	0	50	50
76	2	Senkung der Höchststeuer für Nutzfahrzeuge	0	0	70	70
77	2	Mineralölsteuervergünstigung für Flüssiggas/Erdgas für Fahrzeuge im öffentlichen Verkehr	20	57	140	160
78	2	Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	402	397	660	680
79	2	Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	187	129	120	120
80	2	Mineralölsteuerbegünstigung f. d. öffentl. Personennahverkehr (ÖPNV)	61	69	67	67
81	2	Steuervergünstigung für Strom im Schienenbahnverkehr	160	140	125	125
<i>Insgesamt</i>		<i>1 567</i>	<i>2 388</i>	<i>2 213</i>	<i>2 238</i>	

^aDie Nummer bezieht sich auf den Zweiundzwanzigsten, teilweise auf den Einundzwanzigsten Subventionsbericht.

Quelle: BMF (2010c); Boss und Rosenschon (2010); eigene Berechnungen; eigene Schätzungen.

Ebenso wenig ökonomisch gerechtfertigt ist die *Mineralölsteuerbefreiung für die gewerbliche Binnenschifffahrt*, auch wenn diese mit 120 Mill. Euro (Ist 2009 und Soll 2010) vergleichsweise moderat ausfällt. Hier gilt ebenso wie für den Luftverkehr, dass Verkehrsleistungen in Form eines typisch privaten Gutes erbracht werden. Die Nachfrager nach Transportleistungen können grundsätzlich für unabweisbare Betriebskosten in Anspruch genommen werden, selbst wenn diese Preiserhöhung im Rah-

⁴³ Innerhalb der EU wären Besteuerungsoptionen denkbar (Pache 2005: 110–113). Entgegen manchmal geäußerten Meinungen steht einer Kerosinbesteuerung auf internationalen Flügen nicht das Chicagoer Abkommen von 1944 im Wege, das lediglich die Abgabefreiheit mitgebrachten Treibstoffes bei Landungen im fremden Territorium vorsieht. Es waren erst die wegen fehlender Multilateralität zwischen den Luftfahrt treibenden Staaten abgeschlossenen bilateralen Luftverkehrsabkommen, in denen eine Abgabefreiheit auch für jegliches nachgetankte Kerosin vereinbart wurde (Nielauf 2004).

men der geltenden Elastizitäten zu einem Nachfragerückgang führen sollte. Einer unmittelbaren Streichung dieser Steuervergünstigung steht indes entgegen, dass sie aufgrund einer internationalen Vereinbarung gewährt wird, nämlich der Mannheimer Rheinschiffahrtsakte von 1868. Diese gewährte die Freiheit der Schifffahrt auf dem Rhein, durch sie wurden Zölle abgeschafft und es wurde die Abgabefreiheit im grenzüberschreitenden Verkehr eingeführt (Voigt 1965: 248).⁴⁴

Ökonomisch analog zur Mineralölsteuerermäßigung für den gewerblichen Luftverkehr kann im Falle der *Stromsteuerermäßigung für Eisenbahnen* (Nr. 81 in Tabelle 19) in Höhe von derzeit 125 Mill. Euro (Ist 2009 und Soll 2010) argumentiert werden. Hinter dieser Maßnahme dürften ähnliche Überlegungen wie bei den Stromsteuerermäßigungen für energieintensiv produzierende Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes stehen, nämlich Großverbraucher an Energie zu schonen. Wenn man allerdings die ökologische Begründung für die Energiesteuer ernst nimmt, könnte diese Steuerermäßigung zur Disposition stehen.

Unter den verschiedenen *Kfz-Steuerermäßigungen* in Höhe von mehr als 253 Mill. Euro (Nr. 68–76 in Tabelle 19, Ist 2009; Soll 2010: 238 Mill. Euro) gibt es eine Reihe von Fällen, in denen für *überzählige Anhänger* keine Steuer erhoben wird. Dies widerspricht dem Charakter der Kfz-Steuer, die in jedem Fall zu entrichten ist unabhängig davon, wie viele Kilometer ein Fahrzeug tatsächlich zurücklegt – im Extremfall 0 km –, und finanzsystematisch als ein fahrleistungsunabhängiges Bereithaltungsentgelt für das Straßennetz einzustufen ist. Auch der Umstand, dass Anhänger keine Kraftfahrzeuge sind, die aus eigener Kraft in der Lage wären, das Straßennetz zu nutzen, überzeugt nicht. Denn ihre Existenz erlaubt den Transportunternehmen eine größere Flexibilität in der Nutzung ihres Fuhrparks. Hierbei mag es Unterschiede in der Nutzung verschiedener Bauarten von Anhängern geben, aber wenn weniger genutzte Arten höhere Kosten verursachen, müssen diese letztlich überwältigt und von den Nutzern der Transportleistungen getragen werden. Weitere Kfz-Steuerermäßigungen betreffen Fälle, in denen die *Steuerlast bei Nutzfahrzeugen gedeckelt* wird. Das ist als ein Privileg für das inländische Straßengüterverkehrsgewerbe einzustufen, wobei häufig argumentiert wird, dies sei zur Herstellung unverzerrter Wettbewerbsbedingungen gegenüber ausländischen Anbietern notwendig. Dem ist allerdings schon traditionell in der verkehrswirtschaftlichen Literatur entgegen gehalten worden, dass ein derartiger Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen gegenüber ausländischen Standorten rasch zu einer Protektionismusspirale führen könne; ferner seien bei derartigen Ausgleichsversuchen Retorsionsmaßnahmen bei anderen Branchen zu befürchten. Daher würden solche Ausgleichsmaßnahmen außer einer Verzerrung der eigenen Wirtschaftsstruktur wenig bewirken (van Suntum 1986: 115–116) und daher kaum als tragfähige Begründung für Subventionen erscheinen.

Etwas schwieriger sind die *Ausnahmen zugunsten des ÖPNV sowohl bei der Kfz-, als auch bei der Mineralölsteuer*, die sich 2009 auf insgesamt 237 Mill. Euro beliefen (Nr. 68, 77 und 80 in Tabelle 19; Soll 2010: 257 Mill. Euro) zu beurteilen. Denn der ÖPNV kann als Verkehrszweig für sich in Anspruch nehmen, (a) eine Art Grunderschließung der Fläche durch Erreichbarkeit von Standorten unabhängig vom Besitz eines Kraftfahrzeuges zu bieten und (b) durch seine Existenz externen Nutzen in Form von geringeren Staukosten innerhalb des Straßennetzes zu stiften.

Hinter dem Argument einer Grunderschließung der Fläche durch öffentlich finanzierte Nahverkehrsangebote steht das Ziel der Daseinsvorsorge, um den Mobilitätsbedürfnissen der Bevölkerung Rechnung zu tragen, soweit diese von der Nutzung des motorisierten Individualverkehrs ausgeschlossen ist (Peistrup 2010: 106–107). Unabhängig von dieser eher sozialpolitisch orientierten Zielsetzung kann eine Förderung des ÖPNV grundsätzlich auch aus der Theorie der Optionsnachfrage abgeleitet werden, die besagt, dass Konsumenten eine Zahlungsbereitschaft für die reine Option haben können, den ÖPNV im Notfall nutzen zu können, selbst wenn sie dies aktuell nie tun. In diesem Fall könne

⁴⁴ Nach Artikel 3 der Mannheimer Akte von 1868 „darf eine Abgabe, welche sich lediglich auf die Tatsache der Beschiffung gründet, weder von den Schiffen oder deren Ladungen, noch von den Flößen erhoben werden“. Vgl. http://www.transportrecht.de/transportrecht_content/1211355367.pdf.

eine Deckung des dann zwangsläufig entstehenden Defizits aus dem Staatshaushalt gerechtfertigt sein (Blankart 1977). Problematisch an diesem grundsätzlich überzeugenden Argument ist indes, dass ohne den Zwang, tatsächlich ein Entgelt für eine Leistung entrichten zu müssen, die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten nur schwierig ermittelt werden kann. Solange der anonyme Steuerzahler für eine Förderung aufzukommen hat, würden sich weder Mehrheiten gegen einen Defizitausgleich noch konkrete Hinweise auf den gewünschten Umfang oder die Qualität des ÖPNV-Angebots finden.

Was das Argument geringerer Staukosten im Straßennetz durch den ÖPNV angeht, lässt sich dessen Relevanz am besten durch konkrete Fallbeispiele demonstrieren: Wo es nur rudimentäre Angebote an ÖPNV gibt, ist häufig das Verkehrschaos der Alltag. Das gilt etwa für asiatische Megacities wie Bangkok oder Kolkata, wo ein ungehindertes Fortkommen nur auf wenigen Strecken möglich ist, nämlich dort, wo neugebaute Untergrund- oder Hochbahnen mit eigenem „Right of Way“ existieren. Insofern dürfte der ÖPNV in der Tat beanspruchen können, zur Senkung von Staukosten beizutragen, indem er Verkehrsströme bündelt.⁴⁵

Wenn man Mineralöl- und Kfz-Steuer als verkehrsaffine Steuern begreift, stellt sich zudem die Frage, inwieweit es von den Erhebungskosten her sinnvoll erscheint, Verkehrsunternehmen brutto voll zu besteuern, um ihnen anschließend Finanzhilfen zum Defizitausgleich zu gewähren. Die Anwendung des Bruttoprinzips könnte bedeuten, dass die Zahlungsströme bei ihrem Weg durch die Finanzverwaltung aufgrund von Transaktionskosten steigen, was nicht der Fall wäre, wenn die Steuer nicht erhoben worden wäre. Empirisch gesicherte Erkenntnisse über diesen Punkt liegen aber nicht vor.

4.4.2.2 Direkte Finanzhilfen des Bundes

Von den insgesamt fast 10,3 Mrd. Euro an direkten Finanzhilfen an den Verkehrssektor aus dem Bundshaushalt entfällt der Löwenanteil auf die Eisenbahnen; nur etwas mehr als 870 Mill. Euro sind für andere Verkehrsträger bestimmt (Tabelle 20).⁴⁶

Gut 5,4 Mrd. Euro aus dem Eisenbahnanteil, also ungefähr die Hälfte, können als ein Relikt der Protektion der ehemals in ihrem Schienennetz monopolisierten Staatsbahn Deutsche Bundesbahn (DB) angesehen werden. Im größten Einzelposten Kap. 1222-Titel 63401 (Tabelle 20, 2. Seite) „Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens“ (BEV) mit 5,3 Mrd. Euro (Ist 2009 und Soll 2010) sind zum einen die Kosten der Verwaltung der nicht bahnotwendigen Immobilien enthalten.⁴⁷ Zum anderen hat das BEV die finanziellen Lasten im Personalbereich der alten Bahn zu tragen. Es tritt als Dienstherr der früheren DB-Beamten auf und zahlt ihre Besoldung, bekommt von der DBAG aber nur die Beträge ersetzt, die aufgrund neu ausgehandelter Tarifverträge mit Angestellten gelten. Auf diese Weise trägt das BEV die Mehrkosten der Besoldung der ehemaligen Bundesbahnbeamten im Vergleich zu tarifvertraglichen Angestelltenvergütungen. Gleiches gilt für überzähliges Personal der DB und DR, das die DBAG eigentlich nicht mehr benötigen würde, aber

⁴⁵ Vgl. hierzu z.B. Fabbri (1995: 224 ff.). Zur Verkehrssituation asiatischen Metropolen vgl. Teixeira (2007) und Halder (2007). Zu berücksichtigen ist indes, dass die Subventionierung des ÖPNV grundsätzlich mit Nettowohlfahrtsverlusten auf der Finanzierungsseite verbunden ist. Rechtfertigen lassen sich solche Subventionen umso eher, je mehr sie mit Maßnahmen verbunden sind, die Kosteneffizienz herbei zu führen – also etwa Ausschreibungen von Leistungen –, und je mehr sie mit distributiven Aspekten verknüpft sind (Button 2010: 241–244 und 323–325).

⁴⁶ Die weitere Diskussion erfolgt wiederum anhand der Ist-Zahlen von 2009.

⁴⁷ Ursprünglich bestand eine weitere Hauptaufgabe des Bundeseisenbahnvermögens darin, die Zins- und Tilgungsleistungen für die Altschulden der ehemaligen DB – und seit der Deutschen Einheit zusätzlich der Deutschen Reichsbahn (DR) – zu erbringen, die bei der Bahnreform auf das Sondervermögen BEV umgebucht wurden. Seit 2000 sind die verbliebenen Beträge aber auf die allgemeine Bundesschuldenverwaltung (Einzelplan 32) umgebucht worden (Boss und Rosenschon 2003: 31).

aufgrund noch fort geltenden öffentlichen Dienstrechts nicht entlassen konnte.⁴⁸ Schließlich werden hier die Versorgungsleistungen für diesen Personenkreis verbucht (Laaser 1994: 7–8 und 18–19).

Tabelle 20:

Direkte Finanzhilfen des Bundes (ohne Grenzfälle) 2004–2010 (1 000 Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterung	2004	2005	2009	2010 ^a
I.	Sektorspezifische direkte Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen				
4)	Verkehr				
1502–68241	Erstattung von Fahrgeldausfällen	194 404	205 745	0	
1102–68261	Erstattung von Fahrgeldausfällen	0	0	216 343	219 000
1202–68205	Zahlung an die Ostthannoversche Eisenbahnen AG Celle	0	1 462	0	0
–68301	Finanzbeitrag an die Seeschifffahrt	44 933	51 839	57 097	57 200
–68303	Ausbildungsförderung in der Binnenschifffahrt	1 531	1 489	2 267	2 534
68305	Förderung von umweltfreundlichen Motoren für Binnenschiffe	0	0	1 759	1 500
68304	Aufbau und Einführung eines deutschlandweiten interoperablen Fahrgeldmanagements („e-ticking“)	0	0	1 950	6 104
68308	Modernisierung der deutschen Binnenschiffsflotte	0	0	0	2 000
68401	Beihilfen für Schiffsjungenheime und Schifferkinderheime der Binnenschifffahrt	51	50	51	80
68452	Förderung von Beschäftigung, Qualifizierung, Umwelt und Sicherheit in Unternehmen des mautpflichtigen Güterverkehrs	0	0	49 096	359 802
68453	Aus- und Weiterbildungsprogramm in Unternehmen des mautpflichtigen Güterverkehrs	0	0	31 697	85 000
–53232	Gutachten und Untersuchungen zur Magnetschwebebahntechnik	3 299	2 495	1 372	0
68604	Umsetzung der deutsch-chinesischen Regierungsvereinbarung zur Zusammenarbeit bei alternativen Kraftstoffen und Antrieben	0	0	550	300
–68632	Zuwendungen für den Betrieb der Transrapid Versuchsanlage Emsland	10 226	8 740	5 660	5 235
–71832	Anwendungsnahe Weiterentwicklung der Magnetschwebebahntechnik	14 590	43 247	11 148	0
68341	An private Unternehmen zur Förderung neuer Verkehre im kombinierten Verkehr	0	1 200	1 945	2 000
–89241	Baukostenzuschüsse an private Unternehmen des kombinierten Verkehrs	0	0	35 094	54 600
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	57 838	54 104	0	0
89242	an private Unternehmen zur Errichtung, Ausbau und Reaktivierung von Gleisanschlüssen	0	0	14 227	32 000
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	0	3 424	0	0
66251	Zinszuschüsse für Anschaffung besonders emissionsarmer LKW (ERP-Programm der KfW)	0	0	406	1 100
68451	Zinszuschüsse für Anschaffung besonders emissionsarmer LKW (ERP-Programm der KfW)	0	0	70 281	6 000
–89151	Zuweisung für Investitionen in die Schienenwege für Eisenbahnen des Bundes	246 724	450 342	1 104 399	1 050 926
89191	Innovations- und Investitionsprogramm im Schienenverkehr	0	0	110 856	450 000

⁴⁸ Hier sind 2009 und 2010 jeweils: 70 Mill. Euro unter Kap. 1222-Titel 68404 veranschlagt. Vgl. Tabelle 23, 2. Seite.

Fortsetzung Tabelle 20

Kapitel, Titel	Erläuterung	2004	2005	2009	2010 ^a
1217	Luftfahrt, Defizit (o. Darlehen)	0	0	88 186	48 788
1218–89101	Investitionszuschüsse für Vorhaben des ÖPNV über 100 Mill. DM an die Deutsche Bahn AG	117 640	48 169	92 783	133 090
1222–63401	Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens	5 537 435	5 472 100	5 263 400	5 260 710
–68204	Abgeltung übermäßiger Belastungen der DB aus dem Betrieb und der Erhaltung höhengleicher Kreuzungen mit Straßen aller Baulasträger	83 330	76 762	79 050	76 960
68404	Erstattungen des Bundes wegen Personalüberhang	0	0	69 661	69 661
–74501	Kostendrittel des Bundes an Kreuzungsmaßnahmen	16 108	13 598	10 701	12 780
–86101	Investitionsdarlehen für Schienenwege (Umwandlungsklausel in Zuschuss)	253 093	94 500	10 000	0
–89101	Investitionszuschuss für Schienenwege	2 432 305	2 508 158	37 288	59 763
–89102	Hilfe zur Nachholung von Investitionen im Bereich der ehemaligen Deutschen Reichsbahn	71 690	0	0	0
–89103	Zuschuss von der EU für Investitionen in Transeuropäische Verkehrsnetze	0	109 616	90 937	0
–89104	Baukostenzuschüsse des EFRE	84 576	36 060	90 219	0
–89105	Zuschuss zur Lärmsanierung an Schienenwegen	52 244	50 980	80 492	100 000
89108	Baukostenzuschuss zur Schienenverkehrsbindung des Flughafens Berlin-Brandenburg International (BBI)	699	0	0	0
89109	Seehafenhinterlandverkehr zur Beseitigung von Engpässen im Güterverkehr	0	0	50 000	85 000
–89197	Baukostenzuschuss für d. Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	267 878	114 000	0	0
89198	Baukostenzuschuss für d. Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (2 Mrd. € Programm)	0	0	0	0
Tgr 1	Infrastrukturbeitrag des Bundes für die Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes			2 500 146	2 504 000
1226–89281	Zuschuss an d. DBAG für die S-Bahn-Linie in Berlin	16 100	7 784	775	0
3006–68340	Forschung und Entwicklung, Mobilität und Verkehr	43 163	43 030	0	0
68341	Forschung und Entwicklung in der Meerestechnik und Schifffahrt	3 000	0	0	0
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	12 062	10 511	0	0
0902–68301	Mobilität und Verkehr		0	0	0
68312	Forschung und Entwicklung in der Meerestechnik und Schifffahrt	0	0	5 154	5 654
	dito, Differenz zum Gesamtansatz	0	0	19 973	22 217
68330	Forschung und Entwicklung, Mobilität u. Verkehr	0	0	0	0
68311	Mobilität und Verkehrstechnologien	0	0	44 382	58 000
	<i>Zusammen</i>	<i>9 564 919</i>	<i>9 409 405</i>	<i>10 246 345</i>	<i>10 771 904</i>

^aSoll.

Quelle: Boss und Rosenschon (2010); revidierte Werte für 2009 (Ist- statt Soll-Werte); eigene Berechnungen.

So wenig der Subventionscharakter dieser Zahlungen vor dem Hintergrund der Theorie öffentlicher Güter in Frage stehen kann – sie stellen eine nachträgliche Subventionierung eines künstlich monopolisierten und in öffentlichem Eigentum befindlichen Unternehmens dar, das jedoch klassisch private Güter im Sinne der Wohlfahrtstheorie anbot –, so wenig steht dieser Ausgabeposten für Kürzungen zur Verfügung. Denn hier werden nur berechnete und juristisch unbestrittene Altansprüche von Beamten und anderen Mitarbeitern der ehemaligen DB abgegolten.

Mit 3,9 Mrd. Euro sind die verschiedenen *Finanzhilfen für Investitionen in das Schienennetz* der zweitwichtigste Posten unter den direkten Bundessubventionen des Jahres 2009 (Soll 2010: 4,1 Mrd. Euro). Größte Einzelposten sind dabei die „Zuweisungen für Investitionen in die Schienen-

wege für Eisenbahnen des Bundes“ (Kap. 1202-Titel 89151, Tabelle 20, 1. Seite) in Höhe von gut 1,1 Mrd. Euro (Soll 2010 in etwa gleicher Betrag), der „Infrastrukturbeitrag des Bundes für die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes“ (Kap. 1222-Titelgruppe 1, Tabelle 20, 2. Seite) mit 2,5 Mrd. Euro (Soll 2010 in etwa gleicher Betrag) und das Innovations- und Investitionsprogramm im Schienenverkehr (Kap. 1202-Titel 89191, Tabelle 20, 2. Seite) mit 111 Mill. Euro im Jahre 2009 (Soll 2010: 450 Mill. Euro).⁴⁹

An dieser Stelle könnte grundsätzlich eingewendet werden, dass die Abgrenzung der Verkehrssubventionen im Subventionsbericht des Instituts für Weltwirtschaft von alternativen Einschätzungen abweicht, die häufig in der umwelt- und verkehrspolitischen Debatte geäußert werden. Diese betreffen meist Fragen, ob Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen – insbesondere für die Eisenbahn – Subventionen sein können und welche Verkehrsträger wirklich subventioniert werden – Straße oder Schiene.⁵⁰

Indes erscheint die Frage, welche Subventionsdefinition herangezogen werden sollte, für die im Vordergrund dieser Arbeit stehende Frage, welche Kürzungspotenziale im Verkehrsbereich vorhanden sind, unerheblich. Denn selbst wer die Ansicht nicht teilen sollte, dass die Leistungen des Bundes an die DBAG zum Infrastrukturausbau Subventionen sind, wird nicht daran vorbei kommen, diese Finanzhilfen des Bundes auf Kürzungspotenziale hin zu untersuchen. Denn auch öffentliche Güter müssen effizient produziert werden. Wenn sie durch den Staat selbst oder in seinem Auftrag durch beliebige Unternehmen bereitgestellt und kollektiv aus Steuergeldern finanziert werden, dann können sich ebenso Ineffizienzen in den Produktionsprozess einschleichen, als wenn es sich um die Herstellung privater Güter handelt. Gerade das Fehlen von Konsumrivalität und Ausschlussprinzip bei öffentlichen Gütern verbietet eine wettbewerbliche Kontrolle, so dass Kostensenkungspotenziale durch Wettbewerb wegfällen. Daher sind die Finanzhilfen des Bundes an die Eisenbahnen in jedem Fall auf Kürzungspotenziale hin zu untersuchen. Konsequenterweise könnten zumindest auch die hier nicht zu den Subventionen gerechneten Staatsausgaben für die Straßenverkehrsinfrastruktur grundsätzlich als Kürzungspotenzial zur Disposition stehen.

Letztlich läuft die Frage, inwieweit bei den Bundesfinanzhilfen für die Eisenbahninfrastruktur und bei den staatlichen Ausgaben der Gebietskörperschaften für die Straßeninfrastruktur Kürzungspotenziale vorhanden sind, auf die verkehrspolitische Entscheidung hinaus, wie viele Investitionsruinen und nicht funktionierende Weichen im Eisenbahnnetz sich die deutsche Volkswirtschaft leisten will und kann. Bei den Eisenbahnen ist argumentiert worden, dass die Investitionen der DBAG in hohem Maße auf die Neubaustrecken im Hochgeschwindigkeitsverkehr konzentriert worden sind, während Investitionen in die Unterhaltung des Stammnetzes vernachlässigt wurden. In diesem Zusammenhang sind auch Bedenken geäußert worden, dass die DBAG im Zusammenwirken mit dem Anteilseigner Bund vor allem dort ins Netz investiert, wo nur sie selbst die spezifischen Investitionen nutzen kann, während dort, wo grundsätzlich auch Wettbewerber zum Zug kommen könnten, im Netz eher auf Ver-

⁴⁹ Hinzu kommt noch eine Reihe von Einzelposten, die in Tabelle 23 auf der 2. Seite unter Kap.1222-Titel 68204ff. aufgelistet sind, so die Leistungen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, die 2009: 216 und 2010: 220 Mill. Euro ausmachen. Am abrupten Rückgang des Betrages beim Posten „Investitionszuschuss für Schienenwege“ (Kap. 1222-Titel 89101) nach dem Jahr 2008 wird übrigens ein häufig in den Haushalten des Gebietskörperschaften vorkommendes Phänomen deutlich: Trotz fortwährender Aufgaben werden Ausgabepositionen neu benannt und an anderer Stelle im Haushalt verbucht. Nachfolger des genannten Titels ist der „Infrastrukturbeitrag des Bundes für die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes“ (Kap. 1222-Titelgruppe 1).

⁵⁰ Vgl. zu dieser Diskussion Laaser und Rosenschon (2001: 55–63).

schleiß gefahren wird.⁵¹ Insofern bestehen hier teilweise sicher grundsätzlich Kürzungspotenziale; auf der anderen Seite gibt es auch Netzbereiche, die vernachlässigt wurden.

Auf einem anderen Blatt steht freilich, ob eine Kürzung der investiven Zuschüsse an die DBAG vor rechtlichen Hürden steht, weil sich der Bund im Zuge der Bahnreform im Bundesschienenwegeausbaugesetz vom 15. November 1993 verpflichtet hat, für Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen in die Schienenwege des Bundes finanziell aufzukommen. Da die gesamte Bahnreform eine komplexe finanzwirtschaftliche Umwälzung im föderalen Gefüge zwischen Bund und Ländern bedeutete, wäre eine Kürzung vermutlich an eine Reform der Reform gebunden, bei der die finanzielle Verantwortung für Investitionsentscheidungen stärker auf die DBAG verlagert wird (Boss und Rosenschon 2010: 42).

Ebenfalls noch zu den Bundesfinanzhilfen zugunsten der Eisenbahn zählen die beiden Posten zum *ÖPNV auf der Schiene (SPNV)* über 309 Mill. Euro im Jahr 2009 (Soll 2010: 352 Mill. Euro), nämlich die Erstattung von Fahrgeldausfällen (Kap. 1102-Titel 68261, Tabelle 20, 1. Seite) und die Investitionszuschüsse an die DBAG für SPNV-Zwecke (Kap. 1218-Titel 89101, 2. Seite). Anders als die Infrastrukturbeihilfen handelt es sich hier um Zahlungen, die mit dem eigentlichen Betrieb der DBAG im Schienenverkehr und nicht mit der Netzinfrastruktur verknüpft sind.

Da zumindest im Prinzip in allen Betriebsbereichen des Schienenverkehrs Wettbewerb herrschen sollte, können mit den Investitionszuschüssen an die DBAG als Eigentümerleistungen des Bundes für „seine“ Eisenbahngesellschaft durchaus wettbewerbsverzerrende Wirkungen einhergehen. Denn eigentlich sollte die DBAG in der Lage sein, Investitionen in ihr rollendes Material aus Fahrgeldeinnahmen zu bestreiten. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund des Umstandes, dass die DBAG sich nach den Zielen der Verkehrspolitik als börsenfähig erweisen soll, also wie jedes andere private Unternehmen Gewinne machen soll, nachdem alle Betriebskosten durch die Umsatzerlöse gedeckt worden sind. Allerdings können gerade Nahverkehrsleistungen kaum kostendeckend betrieben werden. Eine völlige Abschaffung würde vor diesem Hintergrund nicht zweckmäßig sein, grundsätzliche Einsparpotenziale sind aber sicherlich vorhanden.⁵²

Etwas anders liegt die Sachlage bei der *Erstattung der Fahrgeldausfälle für die Beförderung von Menschen mit Behinderungen* nach den §§ 145–154 SGB IX, die im Falle von dem Bund gehörenden Verkehrsanbietern – vor allem der DBAG – aus dem Bundeshaushalt erfolgt. Da hier aus sozialpolitischen Gründen bewusst auf die Geltung des Ausschlussprinzips verzichtet wird, liegt zwar im strengen Sinne eine staatliche Subventionierung des Verkehrsanbieters (DBAG) vor, die unentgeltliche Beförderung von Menschen mit Behinderung erfolgt aber aufgrund einer Rechtsnorm außerhalb des Einflussbereichs des Verkehrsanbieters. Die Leistungen aus dem Bundeshaushalt sind daher aus Sicht des zu begünstigenden Personenkreises als Transfer einzustufen. Wenn der Staat aus guten Gründen den Verkehrsunternehmen auferlegt, in diesen Fällen vom Einfordern eines Beförderungsentgelts abzusehen, hat er dafür einzustehen. Diese Zahlungen stehen daher nicht als Kürzungspotenzial zur Verfügung.

Bei den Subventionen *für den sogenannten „kombinierten Verkehr“* (Kap. 1202-Titel 68341 und 89241, Tabelle 20, 1. Seite) über 37 Mill. Euro im Jahre 2009 (Ist 2010: 57 Mill. Euro) fördert der Subventionsgeber Bund gleichfalls zumindest teilweise den Verkehrsträger „Bahn“. Denn meist handelt es sich bei solchen Maßnahmen um eine Verknüpfung des Straßengüterverkehrs mit der Bahn, seltener mit anderen Verkehrsträgern wie der Binnenschifffahrt oder dem Cargoluftverkehr. Hinter diesem Förderkonzept steht die Vorstellung, jeder Verkehrsträger müsse entsprechend seinen komparativen Vorteilen am *modal split* – der Aufteilung des Verkehrsaufkommens auf die einzelnen Ver-

⁵¹ Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang die Bundesfinanzhilfe Kap. 1202-Titel 89242 (S. 2 von Tabelle 23) „an private Unternehmen zur Errichtung, Ausbau und Reaktivierung von Gleisanschlüssen“. Die Existenz dieses Posten deutet bereits darauf hin, dass der Wagenladungsverkehr von und nach privaten Gleisanschlüssen jenseits des Stammnetzes – ein klassisches Betätigungsfeld von Eisenbahn – offenbar vernachlässigt worden ist und nach Ansicht des BMVBS gefördert werden muss. Vgl. zu dieser Zielsetzung BMVBS (2007).

⁵² Siehe dazu im folgenden Abschnitt 4.4.2.3 die Diskussion über die Regionalisierungsmittel.

kehrsträger – beteiligt werden. Das mag nachvollziehbar sein, es gibt jedoch auch Verkehrsbeziehungen, in denen eine künstliche Aufteilung der Transportkette auf mehrere Verkehrsträger ineffizient ist, etwa weil zusätzliche Umladekosten anfallen. Eine Studie zu den Rahmenbedingungen im Güterverkehr (Kille und Schmidt 2008: 43 ff.) kommt in diesem Zusammenhang zu dem Schluss, dass kombinierter Verkehr unter Einschluss der Schiene nur begrenzt zur Entlastung des Straßennetzes beitragen könne, weil das Schienennetz in der gegenwärtigen technischen Auslegung keine großen zusätzlichen Kombiverkehrskapazitäten aufnehmen könne. Ohne „ganz große“ Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur sei hier nur eine mäßige Verlagerung möglich; am ehesten sei im internationalen Verkehr ein Potential vorhanden. Auch dem Kombiverkehr unter Einschluss der Wasserstraßen wird nur ein begrenztes Verlagerungspotential bescheinigt. Unter diesen Umständen erscheint der entsprechende Subventionsposten fragwürdig.

Eindeutig zugunsten des *Straßengüterverkehrs* leistet der Bund im Jahr 2009 Finanzhilfen in Höhe von knapp 151 Mill. Euro. Davon entfallen rund 81 Mill. Euro auf *Anpassungsmaßnahmen im mautpflichtigen Güterverkehr* (Kap. 1202-Titel 68452 f., Tabelle 20, 1. Seite; Soll 2010: 445 Mill. Euro). Damit sollen offenbar Transaktionskosten für die Unternehmen aus der Erhebung der LKW-Maut auf Bundesautobahnen und wichtigen anderen Fernstraßen kompensiert, also den Transportunternehmen die Kosten für die „On board units“ für die Mauterfassung ersetzt werden. Grundsätzlich wären Transaktionskosten der Maut aber auch durch eine Anpassung der Mauthöhe kompensierbar. Zudem beteiligt sich der Fiskus in Form des Betriebsausgabenabzugs ohnehin schon an diesen unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen unabdingbaren Kosten. Der Rest der Finanzhilfen des Jahres 2009 an den Straßengüterverkehr in Höhe von 71 Mill. Euro entfällt auf *Zinszuschüsse für die Anschaffung emissionsarmer Fahrzeuge* (Kap. 1202-Titel 66251 und 68451, Tabelle 20, 2. Seite; Soll 2010: 7 Mill. Euro), also eine Maßnahme mit umweltpolitischer Zielsetzung. Auch wenn seitens des Gewerbes häufig argumentiert wird, dass Wettbewerbsnachteile gegenüber ausländischen Konkurrenten ausgeglichen werden müssten, dürften diese Beihilfen ebenfalls zum Streichpotenzial gehören, weil sich die umweltpolitische Zielsetzung auch mit Hilfe der europäischen Abgasnormen durchsetzen ließe. Dies gilt unabhängig vom zuweilen vorgebrachten Gegenargument, diese Vergünstigung kompensiere lediglich eine höher angesetzte Maut als für Infrastrukturzwecke notwendig sei. Eine an Kriterien der Einzelfallgerechtigkeit orientierte Subventionierung trägt eher zum Aufbau eines Förderungsdschungels bei als wenn klare Rahmenbedingungen gesetzt würden.

An die *See-* und in geringerem Maße an die *Binnenschifffahrt* leistete der Bund im Jahre 2009 insgesamt 61 Mill. Euro als *Finanzbeitrag* und *Zuschüsse für emissionsarme Motoren* sowie *Ausbildungszuschüsse* (Kap. 1202-Titel 68301 ff, Tabelle 20, 1. Seite; Soll 2010: 63 Mill. Euro). Angesichts des Umstandes, dass die Seeschifffahrt derjenige Verkehrsträger ist, der die Hauptlast des interkontinentalen Güterverkehrs erbringt und damit eine hinreichende Zahlungsbereitschaft der Nutzer des weltweiten Warenhandels vorausgesetzt werden kann, erstaunt es, dass auch dieser Verkehrsträger als bedürftig für Finanzhilfen eingestuft wird. In diesem Zusammenhang überzeugt das Argument wenig, dass man eine deutsche Handelsflotte fördern müsse. Denn die Abwicklung des deutschen über See gehenden Handels kann mit Schiffen jeglicher Flagge erfolgen, ohne dass eine Abhängigkeit von monopolisierten Strukturen droht. Ähnlich ist die Situation bei der Binnenschifffahrt, die am aktuellen Rand zwar kaum noch Finanzhilfen bekommt – Abwrackprämien werden derzeit nicht gewährt –, aber auch der Marktauslese ausgesetzt werden kann. Die der Schifffahrt gewährten Finanzhilfen dürften daher als Kürzungspotenzial zur Disposition stehen.

Zumindest indirekt dem Sektor Seeschifffahrt zugerechnet werden können weitere 50 Mill. Euro (Ist 2009) zur *Beseitigung von Engpässen im Seehafenhinterlandverkehr* (Kap. 1222-Titel 89109, Tabelle 20, 2. Seite; Soll 2010: 85 Mill. Euro). Konkret handelt es dabei allerdings um Investitionen in das Eisenbahnnetz. Hierbei es sich letztlich um Hilfen, die den deutschen Seehäfen im Wettbewerb mit den Rheinmündungshäfen gewährt werden. Sie sind ähnlich zu beurteilen wie die anderen Leistungen für die Eisenbahninfrastruktur.

Ein Posten von 88,2 Mill. Euro wurde 2009 aus dem Haushalts-Kapitel 1217 „Luft- und Raumfahrt“ (Tabelle 20, 2. Seite; Soll 2010: 49 Mill. Euro) erbracht. Hierbei handelt es sich um ein Sammelsurium unterschiedlichster Finanzhilfen. Dazu zählen etwa Finanzhilfen für die Ablösung von eigentlich von der Lufthansa zu entrichtenden Beiträgen zur Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL). Diese Zahlungen an die VBL, mit denen die ehemals staatliche Lufthansa aus diesem Altersvorsorgeinstrument der öffentlichen Hand herausgelöst werden soll, dürften ähnlich den Zahlungen an das Bundeseisenbahnvermögen für Kürzungen nicht zur Verfügung stehen. Weiterhin erscheinen in diesem Haushaltskapitel Investitionen in ein europäisches Erdbeobachtungs- und Satellitennavigationssystem. Hier soll im europäischen Rahmen ein Gegengewicht zum US-amerikanischen Satellitennavigationssystem GPS geschaffen werden – ein Vergleich zum Subventionswettbewerb zugunsten von Boeing und Airbus drängt sich auf. Allerdings hat sich Deutschland auf EU-Ebene zu Finanzierungsbeiträgen verpflichtet, so dass bei einer Kürzung kurzfristig wirksame Hürden zu überwinden wären.

Gut 69,5 Mill. Euro betragen 2009 die Finanzhilfen des Bundes für *Anwendungsforschung in der Meerestechnik, Mobilitätskonzepte und Verkehrstechnologie* (Kap. 0902-Titel 68301 bis 68330, Tabelle 20, 2. Seite; Soll 2010: 86 Mill. Euro). Diese Hilfen haben zwar einen direkten Verkehrsbezug, können aber auch im Kontext der Technologiepolitik gesehen werden. Anders als Grundlagenforschung versprechen anwendungsbezogene Forschungsaktivitäten zumindest indirekt einen kommerziellen Erfolg. Insofern sind diese Zahlungen des Bundes als Subventionen für die Industrie zu werten und gehören zum grundsätzlichen Kürzungspotenzial.

Schließlich wurden 2009 immer noch, wenn auch nur noch im Umfang von 18,2 Mill. Euro, eine Reihe von Finanzhilfen für die *Magnetschwebebahn „Transrapid“* geleistet (Kapitel 1202-Titel 53232 bis 71832, Tabelle 20, 1. Seite; Soll 2010: 5,2 Mill. Euro). Grundsätzlich sollte sich der TRANSRAPID als privates Gut kommerziell vermarkten lassen. Nachdem es trotz vielfacher Versuche (Hamburg-Berlin, Anbindung Flughafen München, Ruhrgebiet) in keinem Falle gelungen ist, ein inländisches Verkehrsbedürfnis für dieses neue Verkehrsmittel zu erzeugen, hat sich diese vorwiegend industrie-/technologie-politisch motivierte Subvention im Grunde genommen überlebt. Sie erscheint aus verkehrspolitischer Sicht entbehrlich.

4.4.2.3 Indirekte Finanzhilfen des Bundes

Bei den indirekten Finanzhilfen des Bundes ist der Bund zwar der Kostenträger, die Auszahlung an die Leistungsempfänger erfolgt aber über die Länderhaushalte. Indirekte Finanzhilfen werden gewährt, wenn etwa die Länder im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben tätig werden. Von der Größenordnung her sind die indirekten Finanzhilfen für den Verkehrssektor im Vergleich zu den direkten Bundesleistungen der etwas kleinere Posten: Im Jahre 2009 fallen sie um 3,2 Mrd. Euro niedriger aus als die direkten Hilfen, machen aber 29 Prozent des Subventionsvolumens aus (Tabelle 18).

Gut 96 Prozent (6,8 Mrd. Euro) der indirekten Finanzhilfen entfielen 2009 auf die sogenannten *Regionalisierungsmittel für den Schienenpersonennahverkehr* (SPNV, Kap. 6001-Titel 03105, Tabelle 21; Soll 2010: 6,9 Mrd. Euro). Zur Finanzierung des ÖPNV auf der Schiene – und in begrenztem Maße auch auf der Straße – stehen den Ländern Mittel aus dem Mineralöl- bzw. nunmehr dem Energiesteueraufkommen zu. Die 1996 in Kraft getretene Regionalisierung des SPNV war Bestandteil der Bahnreform von 1994. Dabei wurde die organisatorische Verantwortung für den SPNV auf die Länder bzw. Kreise übertragen. Nahverkehrsleistungen werden seither von Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) nach Bestellung durch die in den Ländern zuständigen Nahverkehrsbehörden erbracht und von diesen abgegolten („Bestellerprinzip“/„Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit“⁵³). Diese

⁵³ Danach hat ein öffentlicher Auftraggeber für gemeinwirtschaftliche Leistungen dem beauftragten Unternehmen ein Entgelt zu entrichten hat, das die Kosten der Leistung abdeckt (Aberle 1985: 240). Damit wurde die EG-Verordnung 1893/91 über die Bestellung und Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen zum Bestandteil der gesetzlichen Rahmenbedingungen im deutschen Eisenbahnwesen gemacht.

Tabelle 21:

Indirekte Finanzhilfen des Bundes (Zahlungen an Länder) 2004–2010 (1 000 Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterung	2004	2005	2009	2010 ^a
Verkehr					
6002–88201	Für Investitionen im Bereich der Seehäfen	0	38 346	38 346	38 346
1218–88201	Ausgaben für kommunalen Straßenbau und Investitionsvorhaben des ÖPNV	1 329 927	1 323 326	0	0
–88202	Ausgaben für Schieneninfrastruktur des ÖPNV	248 782	251 349	176 529	199 477
1222–88201	Kostendrittel des Bundes an Kreuzungsmaßnahmen nach §13 Abs. 1 Satz 2 Eisenbahnkreuzungsgesetz, Baulast: Länder	22 164	18 270	20 605	17 900
–88301	Kostendrittel des Bundes an Kreuzungsmaßnahmen nach §13 Abs. 1 Satz 2 Eisenbahnkreuzungsgesetz, Baulast: Kommunen	68 999	44 370	38 754	50 300
–88303	Zuschüsse nach §17 Eisenbahnkreuzungsgesetz	6	1	8	50
1226–88281	Investitionszuweisungen gemäß Hauptstadtvertrag	.	.	0	0
6001–03105	Zuweisungen an die Länder (Regionalisierungsmittel)	6 809 890	7 053 100	6 775 125	6 877 000
	<i>Zusammen</i>	<i>8 479 768</i>	<i>8 728 762</i>	<i>7 049 367</i>	<i>7 183 073</i>

^aSoll

Quelle: Boss und Rosenschon (2010); revidierte Werte für 2009 (Ist- statt Soll-Werte); eigene Berechnungen.

Praxis ersetzte die früher geltende Pflicht zur gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung, bei welcher die alte Bundesbahn über Betriebs- und Bedienungspflicht einer Marktaustrittsschranke bei unrentablen Verkehrsleistungen unterlag (Laaser 1999: 246–247). Während vor der Bahnreform der Bund den Defizitausgleich der Bundesbahn pauschal übernahm und damit unter anderem diese gemeinwirtschaftliche und nicht kostendeckende Verkehrsbedienung im Nahverkehr subventionierte,⁵⁴ wurde durch die neue Organisationsform dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz stärker Rechnung getragen. Subventioniert werden nunmehr die einzelnen Verkehrsleistungen, deren zu erwartende Defizite den EVU durch die Länder ersetzt werden, welche die Mittel ihrerseits vom Bund erhalten. Als Subvention sind diese Zahlungen letztlich durch ihren Charakter der Gemeinwirtschaftlichkeit der Verkehrsbedienung definiert.

Was das Kürzungspotenzial bei den Subventionen des Bundes für den SPNV angeht, so konkurrieren zwei Sichtweisen miteinander:

Als *ökonomisch vorteilhaft* an der Ausgestaltung der Regionalisierung kann der Umstand gelten, dass bei dem vom Bund subventionierten SPNV zumindest ein „Ausschreibungswettbewerb um den Markt“ möglich ist. Die Nahverkehrsbehörden der Länder können die gemeinwirtschaftlichen Ver-

⁵⁴ Dabei operierte die Nachverkehrssparte der alten DB mit dem niedrigsten Kostendeckungsgrad aller Betriebsteile (Laaser 1999: 244).

kehrleistungen entweder einem Unternehmen gegen Entgelt auferlegen oder einen Vertrag mit einem Anbieter schließen – letztere Option gibt ihnen die Möglichkeit, die Leistung unter konkurrierenden EVU auszuschreiben und so Effizienzvorteile aus der wettbewerblichen Organisation zu nutzen. Obwohl die Länder die Aufgabenträgerschaft sehr unterschiedlich geregelt haben – zentralisiert auf Landesebene, dezentralisiert auf der Ebene der Kreise und deren Zweckverbänden oder in hybriden Modellen mit Öffnungsklauseln zugunsten von Verkehrsverbänden –, ist von der Möglichkeit der Ausschreibung in einer Reihe von Bundesländern durchaus Gebrauch gemacht worden, so beispielsweise in Baden-Württemberg (Laaser 1999: 279 ff.). Der Marktanteil von Wettbewerbern der DBAG belief sich im Jahre 2008 nach den Angaben der Monopolkommission (2009: 28) auf 10,1 Prozent bei der Maßzahl der Personenkilometer und 18,4 Prozent bei den Zugkilometern. Letztlich ist der SPNV derjenige Bereich des Schienenverkehrs, wo mittels steuerfinanzierter Finanzhilfen Wettbewerb veranstaltet wird, der im eigenwirtschaftlich zu betreibenden Personenfernverkehr auf der Schiene eher nur sporadisch stattfindet (Aberle 2010: 7).⁵⁵ Anzeichen für Effizienzsteigerungen gibt es durchaus: Wie bereits ein Jahr nach Inkrafttreten der Regionalisierung in der ersten obligatorischen überprüfungsrunde festgestellt wurde, ließen sich die Nahverkehrsleistungen für 514 Mill. DM billiger bereitstellen (Laaser 1999: 278 ff.). Insofern wäre es unter wettbewerblichen Gesichtspunkten bedauerlich, wenn dieser relativ dem Wettbewerb unterliegende Bereich einer zu starken Kürzung unterliegen würde.⁵⁶

Ökonomisch zweifelhaft sind indes sowohl die finanzwirtschaftliche Behandlung der Subventionen für den SPNV als auch der Umstand, dass die wettbewerblichen Optionen bislang nur unvollständig genutzt werden. Zudem ist zu befürchten, dass weiterhin existierende Wettbewerbshemmnisse im bestehenden Regulierungsrahmen den Nahverkehr unnötig teuer machen.

- Finanzwirtschaftlich bedeutet die Regionalisierung, dass die frühere Bundessteuer Mineralölsteuer – jetzt in der Energiesteuer aufgegangen – gewissermaßen zu einer Gemeinschaftssteuer gemacht worden ist und durch die Zuweisungen des Bundes an die Länder ein Mischfinanzierungstatbestand geschaffen worden ist. Mischfinanzierungstatbestände enthalten immer die Gefahr, dass Verantwortlichkeiten teilweise auf andere Ebenen abwälzt werden können. Denn gegen Mischfinanzierungen, bei denen der Kreis der Entscheider über eine Maßnahme nicht deckungsgleich mit dem der Nutzer und dem der Zahler ist, können Bedenken wegen der Gefahr einer Verschwendung öffentlicher Mittel durch das Externalisieren von Kosten erhoben werden (vgl. z.B. Aberle 1998: 239).

⁵⁵ Nach Erhebungen der Monopolkommission (2009: 57–59, Tz. 82–86) bewegt sich der Marktanteil von Wettbewerbern im Fernverkehr im Promillebereich. Nur vereinzelte Markzutritte auf wenigen Relationen sind bisher zu verzeichnen gewesen. Einige von diesen werden auf Teilstrecken als Nahverkehr gehandelt und daher von den Nahverkehrsbehörden bestellt und bezuschusst. Nicht umsonst hat die Europäische Kommission im Sommer 2010 den Europäischen Gerichtshof angerufen, um unter anderem die Bundesrepublik Deutschland zu verklagen, dass das so genannten „erste Eisenbahnpaket“ – geänderte Richtlinie 91/440/EWG und Richtlinie 2001/14/EG – zur Marktöffnung im Schienenverkehr nicht hinreichend umgesetzt worden sei, im Eisenbahnwesen zu viele Wettbewerbshemmnisse verblieben seien und trotz aller Liberalisierungen der Wettbewerb weiterhin nicht diskriminierungsfrei sei. Insbesondere die Unabhängigkeit der DB Netz AG wird angezweifelt. Vgl. „Markt-Abschottung EU-Kommission verklagt die Deutsche Bahn“, *Handelsblatt* vom 25. Juni 2010, sowie „Schienenverkehr: Kommission unternimmt rechtliche Schritte gegen 13 Mitgliedstaaten wegen mangelhafter Umsetzung des ersten Eisenbahnpakets“, *euzine.eu* vom 24.6.2010.

⁵⁶ Der wettbewerbsintensivste Bereich im Schienenverkehr ist allerdings der eigenwirtschaftlich betriebene Güterverkehr, bei dem die Wettbewerber der DBAG inzwischen über 20 Prozent der tonnenkilometrischen Verkehrsleistung erbringen und im Einklang mit dem Wachstum der Weltgüterverkehrsmärkte expandiert haben. Allerdings sind sie vorwiegend im Ganzzug- und kombinierten Verkehr tätig, wo sie weniger von Engpassressourcen der DBAG (z.B. Güterbahnhöfe und Rangierdienst) abhängen (Monopolkommission 2009: 83–92, Tz. 137–159).

- Für die Länder, deren Zustimmung zur Bahnreform der Bund seinerzeit mit der Finanzausgleichsregelung förmlich erkaufte hatte (Laaser 1994: 4–5 und 9), bedeuten die Einnahmen vom Bund über die Regionalisierungsmittel einen bequemen Weg, zwar die organisatorische Verantwortung zu übernehmen, die finanzielle für den SPNV aber nur eingeschränkt. Die ursprünglich für 1996 veranschlagte Summe von 7,9 Mrd. DM (4,1 Mrd. Euro) und ab 1997 von 12 Mrd. DM (6,1 Mrd. Euro)⁵⁷ war auf das Angebot an SPNV-Leistungen im Jahresfahrplan 1993/94 abgestellt. Schon die erste turnusmäßig angesetzte Überprüfung der Mittel im Jahre 1997 ergab zwar, dass der Betrag gekürzt werden könnte, weil der SPNV durch die Regionalisierung effizienter betrieben werden kann (Laaser 1999: 258–259). Nunmehr aber waren die Regionalisierungsmittel zu einem Instrument des Finanzausgleichs geworden, bei dem Bund und Länder stets zäh um jede Veränderung feilschen. Sowohl die ursprüngliche Überprüfungsrunde 1997 als auch eine weitere führten zu keiner nennenswerten Reduktion der Regionalisierungsmittel. Im Jahre 2003 wurde eine jährliche Steigerungsrate von 1,5 Prozent vereinbart (Lang 2008: 101), in den Jahren 2006 und 2007 wurden dann die Mittel leicht gekürzt, seit 2009 aber wieder jährlich um 1,5 Prozent angehoben (Monopolkommission 2009: 31, Fn. 14). Insofern sind die Regionalisierungsmittel zu einer festen Einrichtung im Finanzausgleich geworden, die für die Länder lange Zeit wenig Anreize bot, auf einen besonders sparsamen Umgang mit den Mitteln zu achten – etwa durch eine konsequente Ausschreibung von SPNV-Leistungen unter EVU.
- Die Regelungen zur Beauftragung von EVU sehen vor, dass es einen Ausschreibungswettbewerb geben kann, aber nicht notwendigerweise geben muss. Auch die freihändige Vergabe an einen Auftragnehmer ist möglich. So wird noch heute weniger als ein Drittel der Leistungen – 31,6 Prozent der Zugkilometer – im Ausschreibungsverfahren vergeben (Monopolkommission 2009: 30–31). Vor allem nach Auslaufen der in der ersten Runde von 1996 abgeschlossenen Verträge mit EVU wurden ab 2002 zahlreiche Verkehrsgebiete freihändig an die DBAG-Regionalverkehrstochter „DB Regio“ vergeben, wobei lange Laufzeiten von 10–12 Jahren gelten. Erst für die Zukunft wird sich dies zugunsten einer umfassenderen Anwendung des Ausschreibungsverfahrens ändern, zumal das Vergaberecht ausschreibungsfreundlicher gestaltet wurde (Monopolkommission: 31–32 und 41 ff.).
- Schließlich sind weiterhin Wettbewerbsmängel in der Organisation des deutschen Eisenbahnwesens relevant, die sich aus der Höhe der Trassen- und Terminalentgelte ergeben, die von der DBAG Tochtergesellschaft DB Netz AG festgelegt und von der Bundesnetzagentur reguliert werden. Trotz aller Verbesserungen beim früher stark umstrittenen Trassenpreissystem der DB Netz AG im Einzelnen können Diskriminierungen von Wettbewerbern der DBAG im Nah- und Fernverkehr weiterhin nicht ausgeschlossen werden. Die Regulierungsbehörde Bundesnetzagentur kann aufgrund von Intransparenzen im Trassenpreissystem und Informationsvorsprüngen des regulierten Unternehmens DBAG Diskriminierungstatbestände nur unzureichend verfolgen (Monopolkommission 2009: 114–121). Ähnliches gilt für das Preissystem für die Nutzung von Personenbahnhöfen und die Bahnstromversorgung. Hinzu kommt, dass das deutsche Eisenbahnrecht bei den Trassenentgelten bislang nur den Ersatz von Vollkosten kennt, nicht jedoch wie im „price cap“-Regulierungsmodell eine Beschränkung auf „effiziente Kosten“ und eine Anreizregulierung. Es bestehen daher

⁵⁷ Zu diesen Mitteln kamen 1996: 6,28 Mrd. DM (3,21 Mrd. Euro) und von 1997 bis 2007 jährlich 3,28 Mrd. DM/1,67 Mrd. Euro an Mitteln nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) hinzu, die sowohl für den SPNV, den ÖPNV auf der Straße und den kommunalen Straßenbau verwendet werden konnten (Lang 2008: 100). Seit 2008 sind diese Mittel größtenteils weggefallen, wengleich die Länder dafür kompensiert werden: Sie erhalten unter Kap. 1218-Titel 88203 bis 2013 eine für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden zweckgebundene Ausgleichszahlung über jährlich 1,34 Mrd. Euro; nur ein Restbetrag von 208,5 Mill. Euro für ÖPNV-Schieneninfrastruktur ist noch wie zuvor unter dem alten Haushaltstitel (BMF 2010b). Im Subventionsbericht des IfW sind die aus der Ausgleichszahlung finanzierten Subventionen weiterhin enthalten, nunmehr aber unter den autonomen Subventionen der Länder.

wenig Anreize, die Kosten der Trassenbereitstellung zu senken und die Einsparungen durch geringere Entgelt weiterzugeben (Monopolkommission: 107–108).⁵⁸

Demzufolge bestehen bei den Subventionen des Bundes für die Durchführung des SPNV aus ökonomischer Sicht sicherlich Einsparpotenziale, weil sowohl die Länder als auch die DB Netz AG zu wenig Anreize zu einer effizienten Gestaltung des SPNV bzw. der für ihn nötigen Vorleistungen haben. Dass das Argument, die Regionalisierungsmittel seien zu einem festen Posten des Finanzausgleichs geworden, harten Widerstand gegen eine Kürzung impliziert, steht auf einem anderen Blatt. Vor allem aufgrund des erheblichen Betrages wäre kaum damit zu rechnen, dass die Länder einer Kürzung dieser Mittel ohne entsprechende Kompensation an anderer Stelle zustimmen würden (Boss und Rosenschon 2010: 43).

Ebenfalls dem Eisenbahnwesen zuzuordnen sind indirekte Finanzhilfen des Bundes für *Schieneinfrastruktur im ÖPNV* im Jahre 2009 in Höhe von 176,5 Mill. Euro (Kap. 1218-Titel 88202, Tabelle 21; Soll 2010: 199,5 Mill. Euro) und die Zuweisungen an Länder und Gemeinden für den Bau und Unterhalt von Bahnübergängen (Kap. 1222-Titel 88201 bis 88303) in Höhe von 59,4 Mill. Euro (Soll 2010: 68,2 Mill. Euro). Hinsichtlich der Subventionseigenschaft gilt das oben allgemein zu Finanzhilfen für Eisenbahninfrastruktureinrichtungen Gesagte: Letztlich entscheidet sich die Frage nach den Kürzungspotenzialen anhand der Frage, wie viel Eisenbahninfrastruktur eine entwickelte Volkswirtschaft mit einem dichten Verkehrsnetz sich leisten will. Angesichts der aufgezeigten weiterhin vorhandenen Wettbewerbsmängel dürfte ein Kürzungspotenzial aus ökonomischer Sicht nicht zu verneinen sein. Aus rechtlicher Sicht steht die gesetzlich verankerte finanzielle Verantwortung des Bundes für Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen in die Schienenwege einer unmittelbaren Kürzung entgegen, ein geringerer Ansatz wäre vielleicht langfristig zu erreichen, aber vermutlich von der gesamten Lastverteilung zwischen Bund und Ländern abhängig.

4.4.2.4 Finanzhilfen der Länder

Wie aus Tabelle 18 hervorgeht, betragen die Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden für den Verkehrssektor ohne die indirekten vom Bund weitergeleiteten Zuweisungen, also die eigenständigen Leistungen der unteren Gebietskörperschaften, im Jahre 2009 rund 3,4 Mrd. Euro.⁵⁹ Das sind knapp die Hälfte der Summe, die Länder und Gemeinden an Bundeszuweisungen erhalten, und 14 Prozent der Verkehrssubventionen dieses Jahres insgesamt.

Der Subventionsbericht des IfW weist die indirekten Finanzhilfen des Bundes auf der Ebene der Länder und Gemeinden aus, weil diese die Leistungen an die Empfänger auszahlen und in vielen Fällen auch Kofinanzierungsbeiträge leisten. Eine strukturelle Analyse ist daher nur für die Bruttoleistungen, also einschließlich der indirekten Bundeshilfen sinnvoll. Angesichts des umfangreichen Datenmaterials für die 16 Bundesländer, das die dem Subventionsbericht zugrundeliegende Datenbank enthält, sind hier nur für einige Beispielländer herausgegriffen worden: die westdeutschen Flächenländer Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, die Hansestadt Hamburg und Brandenburg als ostdeutsches Flächenland.

⁵⁸ Diese These ist unabhängig von der Einschätzung, welche die Monopolkommission (2007: 119–121) in einem früheren Sondergutachten zum Eisenbahnverkehr geäußert hat: Danach sei es im Eisenbahnwesen weniger angebracht, einen Effizienzkostenansatz zu verfolgen. Denn wegen fehlender Alternativen eines effizient gemanagten Eisenbahnnetzes und fehlender Vergleichsmärkte sei es schwierig, hier überhaupt Effizienzkosten zu bestimmen. Das mag relevant sein für die Frage, welches Regulierungsregime im Eisenbahnwesen angemessen ist. Überhöhte Kosten werden dadurch aber nicht ausgeschlossen.

⁵⁹ In diesen Summen sind zu einem geringen Teil noch Finanzhilfen der EU aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung enthalten, die meist in Regionalförderprogramme fließen und nur zu einem kleinen Teil verkehrsbezogen sind.

Analysiert man die Finanzhilfen der Länder und Gemeinden anhand der Beispiele der genannten Bundesländer, dann zeigt sich, dass die vom Bund geleisteten Regionalisierungsmittel für den SPNV meist mehr als die Hälfte der Brutto-Länderfinanzhilfen ausmachen. In Baden-Württemberg flossen 2009: 50,4 Prozent in den SPNV, in Nordrhein-Westfalen 56,3 Prozent, in der Hansestadt Hamburg 52,3 Prozent und in Brandenburg sogar 63,7 Prozent der Verkehrssubventionen des jeweiligen Landes. Zweitwichtigster Posten sind die übrigen Träger des ÖPNV einschließlich Zuwendungen an die Verkehrsverbünde und Investitionsbeihilfen für Fahrzeuge und Haltestelleninfrastruktur; in Baden-Württemberg waren es 39,9 Prozent, in Nordrhein-Westfalen 36,6 Prozent, in Hamburg 38,9 Prozent und in Brandenburg 29,7 Prozent.⁶⁰

Für die übrigen Verkehrsträger werden daher weniger als 10 Prozent der Finanzhilfen verausgabt, in Nordrhein-Westfalen gar nur 1,5 Prozent. Meist handelt es sich um Beihilfen an die Flughäfen des jeweiligen Bundeslandes, im Falle Hamburgs etwa durch Zuschüsse zum Bau der Flughafen-S-Bahn, an Nichtbundeseigene Eisenbahnen und in Hamburg auch für den Hafen bzw. den Ausbau der Hafeneisenbahn.

Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass im Verkehrsbereich das Hauptaugenmerk der Länder dem ÖPNV auf Schiene und Straße gilt. Sowohl die durchgeleiteten Bundesfinanzhilfen als auch die von den Ländern autonom vergebenen Finanzhilfen werden ganz überwiegend in diesen Bereich geleitet. Hinsichtlich der Kürzungspotenziale gilt grundsätzlich das oben beim Bund Gesagte: Durch die Einbeziehung der Nahverkehrshilfen in den Finanzausgleich sind vergleichsweise hohe Hürden aufgebaut, die Bundesleistungen zu kürzen. Durch den Mischfinanzierungstatbestand bei den Regionalisierungsmitteln haben die Länder und ihre Gemeinden letztlich nur wenige Anreize, auch die von ihnen selbst vergebenen Nahverkehrssubventionen zurückzufahren. Gerade daher sind aber im ÖPNV noch ungenutzte Effizienzpotenziale zu vermuten, die über niedrigere Kosten realisiert werden könnten.

4.4.2.5 Direkte Finanzhilfen aus dem Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“

Das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ stellt eine einmalige Maßnahme im Jahr 2009 dar.⁶¹ Es wurde eingerichtet, um Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket vom Februar 2009 zu finanzieren. Die für den Verkehrsbereich relevanten Subventionen machen insgesamt knapp 1,3 Mrd. Euro aus (Tabelle 22). Davon entfallen auf Investitionen für den Schienenverkehr 700 Mill. Euro, auf den kombinierten Verkehr 100 Mill. Euro und auf die Finanzierung von Modellvorhaben für innovative Mobilitätskonzepte aus verschiedenen Haushaltstiteln insgesamt 450 Mill. Euro. Zum Subventionscharakter dieser Zahlungen ist bereits in den Abschnitten über die direkten und indirekten Finanzhilfen des Bundes Stellung genommen worden. Das dort Gesagte gilt hier entsprechend. Was die Kürzungspotenziale angeht, so ergeben sie sich in diesem speziellen Fall automatisch durch die Einmaligkeit der Maßnahme, jedenfalls soweit sich die Bundesregierung nicht entschließt, ein weiteres Konjunkturpaket zu schnüren. Darüber hinaus ist hier eine im Zusammenhang mit der Gewährung von Finanzhilfen häufiger beobachtete Entwicklung von Belang. Es kann nämlich ein Gewöhnungseffekt eintreten, so dass nicht grundsätzlich auszuschließen wäre, dass in künftigen Haushalten entsprechende Zahlungen zusätzlich unter den gewöhnlichen Finanzhilfen auftauchen.

⁶⁰ Errechnet anhand der Datenbank zur IfW-Subventionsberichterstattung.

⁶¹ Einmalig ist dabei – bisher – die Dotierung des Sondervermögens. Als Institution existiert es weiter, bis alle Mittel abgerufen sind.

Tabelle 22:

Direkte Finanzhilfen des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ 2009 (Mill. Euro)

Titel	Erläuterung	Soll	Ist
68301	Aufstockung des zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM)	900	–
69701	Programm zur Stärkung der Pkw-Nachfrage (Abwrackprämie)	5 000	4 120
89121	Investitionen in den Schienenverkehr	700	–
89221	Investitionen in den Kombinierten Verkehr	100	–
53161	Studien, Untersuchungen, Gutachten sowie Projektbegleitung im Bereich Mobilität	30	–
66262	Zinszuschüsse im Rahmen eines Förderprogramms zu innovativen Antriebstechnologien der KfW-Förderbank	50	–
68361	Innovative Mobilitätskonzepte	270	–
89161	Modellvorhaben und Demonstrationsprojekte im Bereich innovativer Mobilitätskonzepte	150	–
	Insgesamt	7 200	–

Quelle: Boss und Rosenschon (2010: 33, Tabelle 12).

4.4.3 Weitere Einsparmöglichkeiten

Wie bei der Diskussion über die Abgrenzung der Verkehrssubventionen angedeutet, ist es letztlich unerheblich, ob eine Leistung des Staates eine Subvention im Sinne der hier verwendeten Definition darstellt oder stattdessen eine Staatsausgabe zur Bereitstellung eines öffentlichen Gutes. Denn für beide Arten staatlicher Leistungen gilt die Anforderung einer effizienten Leistungserstellung gleichermaßen. Daher sollen zum Abschluss dieses Abschnitts über die Verkehrssubventionen kurz einige weitere Optionen für Kürzungspotenziale bei Verkehrsausgaben diskutiert werden.

4.4.3.1 Mehr Wettbewerb im Schienenverkehr als Ersatz für Infrastrukturinvestitionen?

Zu den Verkehrssubventionen gerechnet werden wie oben dargelegt die Bundesfinanzhilfen für den Ausbau und die Unterhaltung des Schienennetzes. Angesichts der erheblichen Mittel, die in den Jahren seit der Bahnreform 1994 in diesen Bereich geflossen sind (vgl. Tabelle 20), könnte die Frage aufkommen, ob es nicht eine Substitutionsbeziehung zwischen den Investitionen in das Schienennetz und der Wettbewerbsintensität im Schienenverkehr gibt. Anders gewendet: Ließen sich Investitionsmittel der öffentlichen Hand einsparen, wenn es gelingen könnte, mehr Wettbewerb zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) nicht nur im SPNV, sondern auch im Fernverkehr zu organisieren?

Wie oben dargelegt, lässt die Wettbewerbsintensität insbesondere im Personenfernverkehr in der Tat zu wünschen übrig. Die Erwartungen auf mehr Wettbewerb, die man aufgrund der grundsätzlichen Öffnung des Schienennetzes für alternative Betreiber hegen konnte, haben sich bisher in diesem Betriebssegment nicht erfüllt (Aberle 2010: 7). Potenzielle Wettbewerber der DBAG stehen trotz des formal freien Zugangs zum Netz immer noch vor hohen Hürden beim Markteintritt. Denn Fernverkehr muss eigenwirtschaftlich betrieben werden und sich aus den Fahrgeldeinnahmen finanzieren. Nur wenige Strecken in Deutschland, etwa zwischen Ballungsgebieten, bieten hier ein ausreichendes Einnahmepotenzial. Bei der polyzentrischen räumlichen Siedlungsstruktur in Deutschland sind zudem häufige Halte vorprogrammiert, so dass eine neue Eisenbahngesellschaft die Systemstärken dieses Verkehrsträgers – Bündelung von Transporten auf langen Strecken – nur selten ausspielen könnte. Schließlich ist es schwierig für Newcomer, ihr Angebot gegen die etablierten, räumlich vernetzten und häufig vertakteten Leistungen der DBAG ins Spiel zu bringen (Monopolkommission 2007: 99 ff., Tz. 140–143). Etwas intensiver ist der Wettbewerb inzwischen im Güterverkehr, beschränkt sich auf vorwiegend

auf Ganzzugsverkehre, während für Einzelwagenverkehre mit größerem Rangier- und Zugbildungsaufwand die DBAG aufgrund ihrer Netzbildungsfähigkeit, der Kontrolle über die entsprechenden Infrastrukturressourcen und wegen ihrer Erfahrung Wettbewerbsvorteile vor allem gegenüber kleineren Anbietern verfügt (Monopolkommission: 102 ff., Tz. 144–150).

Es fragt sich indes, ob sich an der intramodalen Wettbewerbsintensität etwas ändern würde, wenn weniger Mittel für den Schieneninfrastrukturausbau zur Verfügung stünden. Eher kann ein Komplementaritätsverhältnis zwischen beiden Faktoren vermutet werden: Je umfangreicher und je dichter das Infrastrukturnetz ist, desto mehr Optionen für potenzielle Wettbewerber zum Markteintritt dürfte es geben, auch für kleinere Anbieter, die spezifische Punkt-zu-Punkt-Verbindungen betreiben wollen. Je mehr die DB Netz AG unter Druck steht, ein großes Netz auszulasten, umso weniger dürfte sie an einer Diskriminierung von Wettbewerbern beim Netzzugang interessiert sein.⁶²

In diesem Zusammenhang ist allerdings von Belang, dass zuweilen Vorwürfe gegen die DBAG erhoben worden sind, die hohen Zuwendungen des Bundes für den Netzausbau einseitig auf Großprojekte wie die Hochgeschwindigkeits- und Neubaustrecken zu konzentrieren, dabei aber zugleich den Zustand des übrigen Netzes zu vernachlässigen (vgl. z.B. BAGSPNV 2007). Dahinter mag auf Seiten der DBAG der Versuch stehen, sich auf die lukrativen Fernstrecken mit Systemstärken zu konzentrieren. Denkbar ist zugleich, dass sie vorwiegend dort investiert, wo die Investitionen eher spezifisch sind und potenzielle Wettbewerber leichter am Marktzutritt gehindert werden können. Jedoch: Auch unter diesen Umständen würden sich die Marktzutrittschancen für Neulinge kaum verbessern, wenn Investitionsmittel für die Schieneninfrastruktur nennenswert gekürzt würden. Die intramodale Wettbewerbsintensität würde sich eher durch eine Reform der Entgeltregulierung erhöhen lassen, bei der Anreize zu einer besseren Auslastung des Netzes gesetzt werden.

4.4.3.2 Substitution von verkehrsbezogenen Steuern durch Mauteinnahmen?

Mit Einführung der Maut für schwere Nutzfahrzeuge im Jahre 2005 wurde eine zusätzliche Finanzierungsquelle für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur erschlossen. Bis 2010 wird netto – nach Abzug der Betriebskosten des Mautsystems – mit jährlichen Einnahmen von 2,2 Mrd. Euro gerechnet. Durch Gründung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) durch den Bund, welche die Mauteinnahmen verwalten und auf die verschiedenen Verkehrsträger verteilen soll und Mittel auf folgende Haushaltsjahre übertragen kann, wurden die Mauteinnahmen für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen zweckgebunden (BMVBS 2007: 22–23). Während in der Phase vor Einführung der Maut noch eine Substitution von verkehrsbezogenen Steuern und Abgaben – Eurovignette und Mineralölsteuer – durch die LKW-Maut diskutiert wurde, ist schließlich nur eine Teilentlastung in Höhe von 600 Mill. Euro erfolgt.⁶³ Ähnlich dürfte sich die Sachlage stellen, wenn zusätzliche Mauteinnahmen zur Verfügung stünden, etwa aus einer immer wieder diskutierten PKW-Maut. Ökonomisch und steuersystematisch wäre eine Kürzung oder Abschaffung von KfZ- und Mineralölsteuer dann gerechtfertigt. Ob es dazu käme, stünde auf einem anderen Blatt.

⁶² In ihrem Sondergutachten Nr. 48 verweist die Monopolkommission (2007: 119 ff., Tz. 197–202) darauf, dass es mittlerweile weniger die eigentlichen Trassenentgelte sind, mit denen die DB Netz AG gegen potenzielle Wettbewerber zu diskriminieren Anreize hat als vielmehr nicht-preisliche Maßnahmen. Dazu können auch der Rückbau von Infrastruktureinrichtungen gehören, auf die Wettbewerber angewiesen sind („essential facilities“).

⁶³ Vgl. Laaser und Jakubowski (2003: 281, 285 und Endnote 28).

4.4.3.3 Kürzungspotenziale bei den Infrastrukturausgaben der Gebietskörperschaften im weiteren Sinne?

Wenn bei den Verkehrssubventionen im Sinne der hier verwendeten Definition Kürzungspotenziale bestehen, dann gilt das prinzipiell auch für die Verkehrsausgaben der Gebietskörperschaften für das Straßennetz. Was die Größenordnung der seit 2006 verausgabten sowie der bis 2010 veranschlagten Mittel für die Bundesfernstraßen angeht: Der Investitionsrahmenplan 2006–2010 (BMVBS 2007: 6) sieht 10 Mrd. Euro für deren Aus-, Um- und Neubau sowie Erhaltung vor; die jährlichen Investitionssummen steigen dabei von 2005: 1,8 Mrd. Euro auf 2010: 2,3 Mrd. Euro.⁶⁴

Eine Kürzung dieser Mittel für den Straßenbau wird indes selten diskutiert. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang darauf, dass die Nachfrage nach Erhalt und Ausbau der Straßeninfrastruktur hoch bleiben wird. Einflussfaktoren in diesem Zusammenhang sind die weiter fortschreitende Globalisierung und intensivere räumliche Arbeitsteilung, das Vordringen der „just-in-time“-Logistik, eine immer individuellere und beschleunigte Service-Kultur und Deutschlands Lage als Transitland im Herzen Europas. Neben den Güterverkehr tritt mit der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors auch der Personenverkehr als Hilfsmittel in der arbeitsteiligen Wirtschaft. Die Langfristprognose, die dem noch geltenden Bundesverkehrswegeplan 2003 zugrunde liegt, sagt von 1997–2015: 64 Prozent mehr Güterverkehrs- und 20 Prozent mehr Personenverkehrsleistung voraus, wobei der Straßenverkehr überproportional wächst (BMVBS 2007: 3–5 und BVU et al. 2001). Die aktualisierte Prognose für den Zeitraum 2004–2025 (ITP und BVU 2007: 5, 11) modifiziert diese Aussage nur unwesentlich:

Im Personenverkehr kommt sie immer noch auf eine mäßig unterdurchschnittlich steigende Verkehrsleistung des motorisierten Individualverkehrs (16,0 Prozent versus 19,4 Prozent für den gesamten motorisierten Verkehr und 17,9 Prozent für den Gesamtverkehr) und eine deutlich überproportionale Steigerung der Verkehrsleistung des Straßengüterverkehrs (79 Prozent einschließlich Nahverkehr versus 71 Prozent für den Güterverkehr insgesamt). Mit anderen Worten: Die Anforderungen an die Straßeninfrastruktur nehmen eher noch zu.

Analog zur Situation bei den Finanzhilfen für die Schieneninfrastruktur stellt sich daher grundlegend die Frage, in welchem Maße ein hoch entwickeltes Industrieland mit einem prinzipiell dichten Straßennetz wie Deutschland es sich leisten will und kann, Engpässe und Unterhaltungsmängel im Fernstraßennetz und in den komplementären Verteilnetzen zu akzeptieren. Die Netzdichte ist hoch; fast 53 000 km Bundesfernstraßen kommen auf eine Fläche von 357 700 km².⁶⁵ Die nach dem harten Winter 2009/2010 aufgetretenen besonders hohen Winterschäden an den Straßen, die insbesondere die Kommunen vor Finanzierungsprobleme gestellt hatten, sprechen gegen allzu große Einsparpotenziale auf kurze Frist.⁶⁶ Zudem läßt Deutschlands Situation als Transitland in Europa wenig Spielraum, die Durchlässigkeit des Straßennetzes und die Erhaltung der Infrastruktureinrichtungen zu vernachlässigen. Auf der anderen Seite haben sich gerade in letzter Zeit im Bundesfernstraßenbau zahlreiche Baumängel herausgestellt. Soeben fertig gestellte Autobahnabschnitte müssen bereits nach kurzer Zeit wieder saniert werden.⁶⁷ Dies spricht für eine nicht mit letzter Konsequenz ver-

⁶⁴ Eine Darstellung der von den Ländern und Gemeinden verausgabten Mittel für die Erhaltung und den Bau der nachgelagerten Straßennetze muss aus Gründen des damit verbundenen Erhebungsaufwands unterbleiben.

⁶⁵ Davon sind 12 600 km Autobahnen und 40 200 km Bundesstraßen. Hinzu kommen 86 500 km Landesstraßen und 91 600 km Kreisstraßen und nochmals fast 413 300 km Gemeindestraßen. Vgl. Statistisches Bundesamt (2010b), ERF (2010), BMVBS (2007: 17).

⁶⁶ Vgl. z.B. „Straßenschäden: Städte ächzen unter Winterkosten“, *Handelsblatt* vom 21. Februar 2010 und „Verkehrsministerkonferenz in Bremen. Straßenschäden: Kommunen fordern von Ramsauer mehr Geld“, *Hamburger Abendblatt* vom 14. April 2010.

⁶⁷ Vgl. „Autobahn 1 bei Bremen. Schlaglöcher: A1 schon wieder ein Sanierungsfall“. *Hamburger Abendblatt* vom 9. März 2010.

folgte effiziente Mittelverausgabung. Einsparpotenziale wären von daher auch im Bundesfernstraßen- und Regionalstraßenbau in Bezug auf eine Effizienzsteigerung vorhanden.

4.4.4 Fazit

Wenn man die Subventionen, die von den Gebietskörperschaften einschließlich der Sondervermögen gewährt werden, danach ordnet, in wieweit sie kürzbar und entbehrlich erscheinen, ergibt sich beim Sektor Verkehr ein differenziertes Bild.

Unter den *Steuervergünstigungen* für den Verkehrsbereich sind die meisten Posten aus ökonomischer Sicht entbehrlich. Einer Kürzung zugänglich wären dabei (Kategorie „rot“):⁶⁸

- im Zuge einer Umsatzsteuerreform mit einheitlichem Satz der ermäßigte Umsatzsteuersatz für den ÖPNV (Ist 2009 und Soll 2010: 830 Mill. Euro),
- die Kerosinsteuerermäßigung für rein inländische Flüge (Ist 2009: 660 Mill. Euro⁶⁹, Soll 2010: 680 Mill. Euro),
- die Stromsteuerermäßigung für die Eisenbahnen (Ist 2009 und Soll 2010: 125 Mill. Euro),
- die verschiedenen Ermäßigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer (Ist 2009: 223 Mill. Euro, Soll 2010: 208 Mill. Euro).

Aus ökonomischer Sicht entbehrlich, aber bei einer Abschaffung mit vergleichsweise hohen Hürden rechtlicher oder vertraglicher Natur verbunden, wären (Kategorie „orange-gelb“)⁷⁰:

- die Kerosinsteuerermäßigung bei grenzüberschreitenden Flügen (Betrag unbekannt),
- die Energiesteuerbefreiung für die Binnenschifffahrt (Ist 2009 und Soll 2010: 120 Mill. Euro), deren Abschaffung an der Rheinschifffahrtsakte scheitert.

Eher nicht einer Kürzung erschließen sich (Kategorie „grün“)

- die Ausnahmen bei der Kfz- und Energiesteuer zugunsten des ÖPNV (Ist 2009: 237 Mill. Euro; Soll 2010: 257 Mill. Euro), jedenfalls wenn man unterstellt, dass es eine volle Besteuerung des ÖPNV nichts anderes bedeuten würde als die Durchleitung der vollen Steuerbeträge durch die Haushalte der Gebietskörperschaften mit anschließender Vergabe von Finanzhilfen an die zuvor besteuerten ÖPNV-Anbieter.

Die Aufhebung derartiger Steuerermäßigungen würde zu Mehreinnahmen auf der Seite des Fiskus führen.

Bei den *direkten Finanzhilfen des Bundes* sind eine Reihe von Subventionen – meist allerdings vom Betrag her weniger bedeutend – ökonomisch entbehrlich und stünden daher für eine Kürzung zur Verfügung (Kategorie „rot“). Dazu zählen:

- die Finanzhilfen für den kombinierten Verkehr (Ist 2009: 37 Mill. Euro, Soll 2010: 57 Mill. Euro),

⁶⁸ Alle folgenden Zahlenangaben beziehen sich auf 2009.

⁶⁹ Laut Datenblatt im 22. Subventionsbericht der Bundesregierung (BMF 2010c) bezieht sich die darin enthaltene Schätzung von 660 Mill. Euro für 2009 auf den gewerbsmäßigen Luftverkehr im Inland, von dem keine Mineralölsteuer erhoben wird. Es ist allerdings nicht ersichtlich, in welchem Umfang Luftfahrtbetriebsstoffe im nicht gewerbsmäßigen Luftverkehr von Bundeswehr, Behörden und Luftrettung eingesetzt werden und ebenfalls der Steuerpflicht nicht unterliegen.

⁷⁰ Anders als in den anderen Abschnitten wird hier zusätzlich die Kategorie „orange“ eingeführt, bei der eine Kürzung wegen zu hoher Transaktionskosten nicht in Frage kommt, obwohl der ökonomische Sinn zweifelhaft erscheint. Sie sind – wenn auch aus anderem Grund – den Subventionen der Kategorie „gelb“ vom Ergebnis her verwandt: Ein Abschaffung wird nicht empfohlen, obwohl eine Kürzung sinnvoll wäre, wenn sich eine Gelegenheit dazu ergibt.

- die Zahlungen an den Straßengüterverkehr im Zusammenhang mit den Kosten der Mauterhebung sowie für emissionsarme Fahrzeuge (Ist 2009: 151 Mill. Euro, Soll 2010: 452 Mill. Euro) ,
- die Leistungen an die Binnen- und Seeschifffahrt für emissionsarme Motoren und weitere Zwecke (Ist 2009: 61 Mill. Euro, Soll 2010: 63 Mill. Euro),
- die noch verbliebenen Finanzhilfen für den Transrapid (Ist 2009: 18 Mill. Euro, Soll 2010: 5 Mill. Euro) und
- die Leistungen für Mobilitätskonzepte (Ist 2009: 70 Mill. Euro, Soll 2010: 86 Mill. Euro).

Ökonomisch ebenfalls zweifelhaft, jedoch durch gesetzliche oder vertragliche Festlegungen kurzfristig gebunden sind (Kategorie „orange“)

- die Ausgaben im Kapitel „Luft- und Raumfahrt“ (Ist 2009: 88 Mill. Euro, Soll 2010: 49 Mill. Euro).

Die Finanzhilfen in der Kategorie „grundsätzlich sinnvolle Leistungen, aber mit Kürzungspotenzial versehen“ machen den Löwenanteil bei den direkten Bundessubventionen aus. Diese Zahlungen könnten daher mit ins Kalkül gezogen werden, wenn es um eine Kürzung nach der „Rasenmähermethode“ geht (Kategorie „gelb“):

- Hierzu zählen die umfangreichen Finanzhilfen für den Aus- und Neubau von Schieneninfrastruktur (Ist 2009: 3,9 Mrd. Euro, Soll 2010: 4,1 Mrd. Euro), sowie
- die Ausgaben für einen Ausbau der Hinterlandanbindung der Seehäfen (Ist 2009: 50 Mill. Euro, Soll 2010: 85 Mill. Euro).

Hier stellt sich generell die Frage, wie viel Infrastrukturpolitik sich die Bundesrepublik Deutschland leisten kann oder sollte.

Nicht zur Disposition unter den direkten Bundesfinanzhilfen (Kategorie „grün“) stehen die Zahlungen an das Bundeseisenbahnvermögen (Ist 2009 und Soll 2010: 5,3 Mrd. Euro) – hiermit werden nur berechnete Ansprüche von ehemaligen DB-Beamten ausgekauft. Auch die Erstattung von Fahrgeldausfällen für die Beförderung von Menschen mit Behinderungen zählt zu dieser Kategorie (Ist 2009: 216 Mill. Euro; Soll 2010: 219 Mill. Euro).

Die *indirekten Finanzhilfen des Bundes* betreffen zum überwiegenden Teil die Regionalisierungsmittel (Ist 2009: 6,8 Mrd. Euro, Soll 2010: 6,9 Mrd. Euro) und weitere Leistungen für den ÖPNV (Ist 2009: 236 Mill. Euro, Soll 2010: 267 Mill. Euro). Die Analyse hat ergeben, dass die Ausgaben grundsätzlich sinnvoll sein dürften, es im SPNV aber zweifellos Einsparpotenziale gibt (Kategorie „gelb“). Allein die gesetzliche Verpflichtung bis hin zu Art 106a GG und die Verankerung der Mittelzuweisung im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern machen es schwierig, diese Potenziale kurzfristig zu erschließen.

Da die *Bundesländer* bei den von ihnen vergebenen Finanzhilfen für den Sektor Verkehr vorwiegend Bundesmittel weiterleiten und meist auch bei den autonom von ihnen vergebenen Finanzhilfen den ÖPNV fördern, gilt für eventuelle Kürzungspotenziale das soeben beim Bund Gesagte.

Die Zahlungen aus dem *Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“* an den Sektor Verkehr (1,3 Mrd. Euro) basieren auf demselben Sachverhalten wie die direkten und indirekten Finanzhilfen des Bundes. Insofern wird hier auf die Diskussion dieser Posten verwiesen. Auf einem anderen Blatt steht die Frage, wie sinnvoll das Konjunkturprogramm war, zu dessen Verwaltung das Sondervermögen gegründet wurde, inwieweit die Neigung, Sondervermögen zu gründen, haushaltspolitisch sinnvoll ist, und ob die Einmaligkeit dieses Sondervermögens durch neuerliche Konjunkturprogramme in Frage gestellt werden könnte.

Weitere Einsparmöglichkeiten dürften sich auch in den übrigen Verkehrsausgaben des Bundes und der Länder finden lassen. Wie bei den Finanzhilfen für die Eisenbahninfrastruktur stellt sich aber die Frage, in welchem Maße der Infrastrukturausbau im Angesicht leerer öffentlicher Kassen einen Beitrag zur Begrenzung öffentlicher Ausgaben leisten kann und sollte.

4.5 Sektorbeihilfen

4.5.1 Schiffbau, Luft- und Raumfahrzeugbau

Wie in Abschnitt 3.1 dargelegt, sind die Allokationsverzerrungen von Subventionen tendenziell umso ausgeprägter, je stärker selektiv die Maßnahmen ausgestaltet sind.⁷¹ Von daher stehen bei einer kritischen Durchleuchtung der Subventionslandschaft die sektorspezifischen Beihilfen ganz oben auf der Beobachtungsliste.

Die Schwerpunkte der Sektorbeihilfen in Deutschland bilden der Steinkohlenbergbau und das Verkehrswesen, die an anderer Stelle innerhalb dieses Kapitels vertieft analysiert werden. Nimmt man die auf europäischer Ebene gewährten Subventionen mit ins Bild, steht die Landwirtschaft als begünstigter Sektor an erster Stelle. Da es in dieser Studie aber schwerpunktmäßig um solche Maßnahmen geht, die für den Bundeshaushalt relevant sind, bleibt die Landwirtschaft hier außen vor. Dies bedeutet natürlich nicht, dass dort kein Kürzungspotenzial für Subventionen gegeben wäre – im Gegenteil.

Sieht man von den genannten Branchen ab, dann sind es vor allem der Schiffbau sowie der Luft- und Raumfahrzeugbau, auf die sich die sektorspezifischen Subventionen in Deutschland konzentrieren. Die Schiffbausubventionen sind allerdings im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts deutlich zurückgegangen. Dies gilt nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur Bruttowertschöpfung in dieser Branche (Tabelle 23). Ursächlich dafür war das Auslaufen von Werfthilfeprogrammen, das in Deutschland, wie auch in anderen europäischen Ländern, von der OECD koordiniert wurde. Zurückgefahren wurden insbesondere die zinsgünstigen Kredite für Reeder, die ihre Neubauten auf deutschen Werften herstellen lassen. Im Jahr 2003 wurden dafür vom Bund noch Finanzhilfen in Höhe von 35,1 Mrd. Euro bereitgestellt, während es heute im Jahr 2010 nur noch 0,9 Mrd. Euro sind (s.o. Tabelle 11)⁷². Und die direkten „Wettbewerbshilfen“ des Bundes für deutsche Werften, die 2003 noch 40,9 Mrd. Euro ausmachten, sind mittlerweile vollständig ausgelaufen. Einen nennenswerten Umfang in Höhe von 11,0 Mrd. Euro erreichen heute nur noch die Innovationsbeihilfen, die seit dem Jahr 2005 gewährt werden. Doch auch dieses Programm ist bis Ende 2011 befristet.

Tabelle 23:

Direkte Finanzhilfen des Bundes für den Schiffbau und den Luft- und Raumfahrzeugbau 2000–2010

	2000	2005	2009	2010
Schiffbau				
Mill. Euro	142,6	51,5	9,2	15,5
% der Wertschöpfung ^a	13,7	4,3	0,6	.
Luft- und Rumfahrzeugbau				
Mill. Euro	61,1	38,8	113,1	244,0
% der Wertschöpfung ^a	1,1	0,5	1,3	.

^aBruttowertschöpfung 2008 und 2009: eigene Schätzung.

Quelle: Tabelle 11; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

⁷¹ Zusätzlich kommt es auf die Angebots- und Nachfrageelastizitäten in den betreffenden Märkten an. Dabei gilt, dass die Allokationsverzerrungen umso geringer ausfallen, je unelastischer die Marktteilnehmer auf den Staatseingriff reagieren.

⁷² Grundlage dafür war die OECD-Exportkreditvereinbarung vom 15. April 2002. Abgelöst wurde das bisherige Exportkreditprogramm durch das CIRR-Zinsausgleichsprogramm, das allerdings mit einem deutlich niedrigeren Finanzvolumen ausgestattet ist.

Die Bedeutung des Schiffbaus für die deutsche Wirtschaft ist im Laufe der vergangenen Jahrzehnte immer weiter zurückgegangen. Neue Konkurrenz ist insbesondere in Südkorea und in jüngster Zeit auch in China entstanden, der die deutschen Werften, insbesondere im Massenschiffbau, immer weniger entgegenzusetzen haben. Sie sind mehr und mehr gezwungen, sich auf Nischen zu spezialisieren, zu denen der Spezialschiffbau, der Marineschiffbau und mit wachsender Bedeutung der Bau von Luxusyachten zählen. Flankiert worden ist die stärkere Spezialisierung durch eine Konsolidierung der Unternehmensstrukturen, die zu einer Zusammenfassung der größeren deutschen Werften unter dem Dach von ThyssenKrupp Marine Systems führte. Gegenwärtig werden große Teile dieses Konglomerats an Abu Dhabi MAR übertragen.

Doch trotz Restrukturierung und Konsolidierung ist der deutsche Schiffbau in den vergangenen Jahrzehnten nie wirklich aus der Krise herausgekommen. Vorübergehende Entlastung brachte der Boom bei den weltweiten Frachtraten, der bis zum Jahr 2008 anhielt. Nach dem jähen Absturz der Frachtraten im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise stehen die Zeichen jedoch wieder einmal auf Krise. Die Bundesregierung hat einem erneuten Einstieg in groß angelegte Werftsubventionen unlängst eine klare Absage erteilt. Immerhin seien aus dem Deutschlandfonds für Schiffsbauzeit- und Schiffsendfinanzierung rund 420 Millionen Euro zugesagt – weitere Hilfen seien nicht vorgesehen.⁷³

Diese Politik steht im Einklang mit der Beihilfenaufsicht der Europäischen Union, die speziell für den Schiffbau schon im Jahre 2004 einen sogenannten Gemeinschaftsrahmen (2003/C 317/06) in Kraft gesetzt hat, der zunächst 2006 und erneut 2008 verlängert wurde, und aktuell bis zum 31.12.2011 Gültigkeit besitzt.⁷⁴ Dieser erweitert die allgemeinen Beihilfeegeln der Artikel 87 und 88 des EG Vertrages⁷⁵ um speziell für den Schiffbau gültige Bestimmungen. Dabei gelten Beihilfen mit den folgenden Schwerpunkten als prinzipiell mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar:

- Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation
- Stilllegungsmaßnahmen
- Beschäftigungsmaßnahmen zur Arbeitsplatzschaffung
- Regionale Erhöhung der Produktivität
- Finanzierung von Ausfuhrkrediten

Diese sind jedoch teilweise mit Förderhöchstgrenzen ausgestattet und generell anmeldepflichtig. Ein Wiedereinstieg in die Subventionierung der Werften, für die sich in den deutschen Küstenregionen manche Fürsprecher finden, würde aller Voraussicht nach auf direktem Wege in den Konflikt mit der Beihilfenaufsicht der EU führen.

Im Gegensatz zu den Werftsubventionen sind die Subventionen für den Luft- und Raumfahrzeugbau – nach einem vorübergehenden Rückgang bis 2003 – in den vergangenen Jahren kräftig angestiegen (s.o. Tabelle 23). Bei diesen Subventionen steht insbesondere das Unternehmen EADS mit seiner Airbus-Produktion im Vordergrund. Schon bei der Gründung von Airbus-Industrie (dem Vorläufer von EADS) im Dezember 1970 stand der deutsche Staat (unterstützt von Frankreich, Großbritannien, Spanien und Belgien) Pate. Als erstes Flugzeug im Rahmen des Airbus-Programms wurde der A300 entwickelt – ein Mittelstreckenflugzeug, das vor allem der B737 von Boeing Konkurrenz machen sollte. Zu jener Zeit waren auch noch die amerikanischen Flugzeughersteller McDonnell Douglas und Lockheed am Markt, die im Bereich der Großflugzeuge vor allem durch die DC-10/MD-11 und die L-

⁷³ Vgl. „Keine Hilfe für die Schiffsbranche“, in: Financial Times Deutschland, 18.03.2010, <http://www.ftd.de/unternehmen/industrie/:subventionen-keine-hilfe-fuer-die-schiffsbranche/50090447.html>.

⁷⁴ Vgl. „Rahmenbestimmungen für Beihilfen an den Schiffbau“, 31.12.2003, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:317:0011:0014:DE:PDF>.

⁷⁵ Vgl. EG-Vertrag, Titel VI, Kapitel 1, Abschnitt 2, Artikel 87 und 88, <http://dejure.org/gesetze/EG/87.html> bzw. <http://dejure.org/gesetze/EG/88.html>.

1011 (TriStar) vertreten war. Erklärtes Ziel der Airbus-Gründung war es, dem engen amerikanischen Oligopol einen Konkurrenten gegenüberzustellen. Wohl nicht zuletzt infolge des stark subventionierten Markteintritts von Airbus Industrie blieben zunächst Lockheed und später auch McDonnell Douglas auf der Strecke. So gab es also, nachdem sich Airbus Industrie erfolgreich am Markt durchgesetzt hatte, weiterhin ein enges Oligopol. Doch die Produktionsanteile hatten sich zulasten der Vereinigten Staaten und zugunsten von Westeuropa verschoben.

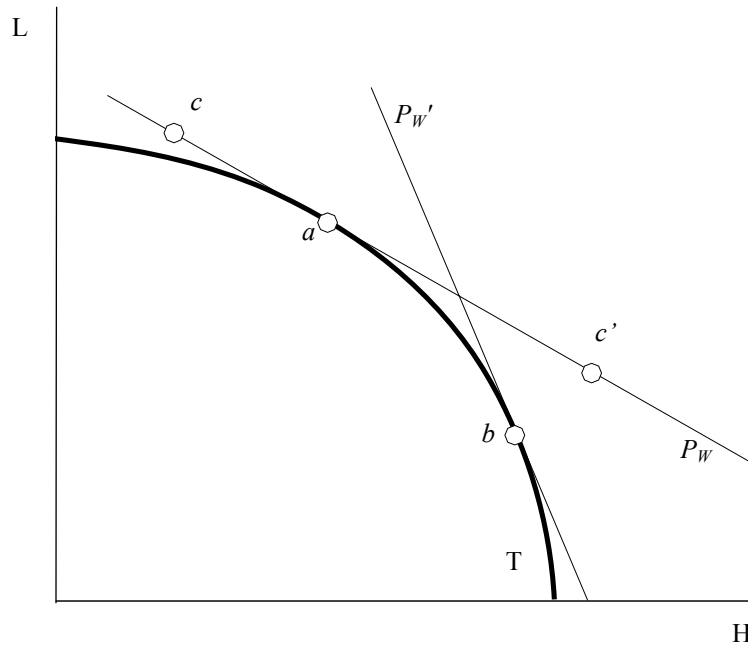
Dem Erfolgsmodell des A300 folgten mehrere weitere Airbus-Flugzeuge, die sich ebenfalls recht gut im Markt behaupten konnten. Dies gilt insbesondere für den A320, der Boeing erhebliche Marktanteile abnehmen konnte. Auch dieser Flugzeugtyp wurde durch massive staatliche Subventionen – insbesondere aus Frankreich und Deutschland – gestützt. Dabei hieß es immer wieder, die staatlichen Hilfsprogramme seien ausschließlich als Anschubfinanzierung gedacht und würden nach erfolgter Marktreife auslaufen und im Erfolgsfall sogar zurückgezahlt werden müssen. Tatsächlich wurden die auslaufenden Förderprogramme für einzelne Airbus-Typen jedoch immer wieder durch neue Förderprogramme substituiert, so dass das Unternehmen EADS letztlich durch einen kontinuierlichen Strom staatlicher Subventionen gestützt wurde. Jüngstes Beispiel ist die Entwicklung des A380, die maßgeblich dazu beigetragen hat, dass die in Tabelle 23 ausgewiesenen Subventionen für den Luft- und Raumfahrzeugbau in den vergangenen Jahren so deutlich gestiegen sind.

Die US-Regierung hatte dem neuen Konkurrenten aus Europa und seinen staatlichen Subventionsprogrammen zunächst recht gelassen gegenübergestanden, da es in den Jahrzehnten vor der Airbus-Gründung wiederholt Versuche zur Etablierung einer europäischen Luftfahrtindustrie gegeben hatte, die allesamt gescheitert waren. Erst in den späten 1980er Jahren änderte sich der Kurs der US-Regierung. Sie schaltete jetzt die Welthandelsorganisation WTO (damals noch GATT) ein, um die europäischen Staaten zu einem Abbau ihrer Luftfahrzeugsbsubventionen zu bewegen. Dieser Streit wurde mit zunehmend erbitterter Härte geführt und dauert bis heute an. Dabei verweist die US-Regierung auf die offenen Subventionen für Airbus Industrie, während die europäischen Staaten argumentieren, Boeing würde ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile durch die Begünstigung bei der Vergabe von Militäraufträgen erhalten. Insofern reiht sich der aktuelle Streit um den 40 Mrd. Dollar großen Auftrag der US-Armee für 179 Tankflugzeuge nahtlos in die Geschichte dieses Disputs ein.

So unterschiedlich die Strukturentwicklung im Schiffbau und im Luft- und Raumfahrzeugbau auch verlaufen ist, so ähnlich sind sich Argumente, mit denen von Seiten der betroffenen Unternehmen auf eine Fortführung oder gar einen Ausbau der staatlichen Subventionsprogramme gedrängt wird. Eine staatliche Subventionierung sei insbesondere deshalb notwendig, so wird vorgetragen, um entsprechenden Subventionsprogrammen des Auslandes entgegentreten zu können. Der freie Welthandel, der nicht durch Subventionen, Zölle oder Ähnliches verfälscht werden dürfe, sei sowohl im Schiffbau als auch im Flugzeugbau eine Illusion, und ein Festhalten an dieser Illusion durch die deutsche Regierung würde letztlich nichts anderes bedeuten, als das Feld gegenüber der subventionierten Konkurrenz aus Südkorea und China im Schiffbau und aus Nordamerika im Flugzeugbau kampfflos zu räumen.

Tatsächlich ist die Frage, wie ein Land auf Subventionsprogramme des Auslandes reagieren sollte, aus ökonomischer Sicht nicht leicht zu beantworten. Eine grafische Darstellung, die dem gleichen Konzept wie Abbildung 4 in Abschnitt 4.1 dieses Kapitels folgt, ist hilfreich für das Klären der Argumente (Abbildung 15). Genau wie oben in Abbildung 4 stellt T die inländische Transformationskurve dar, wobei in Abbildung 15 zwischen einem Hochtechnologiesektor H und einem Niedrigtechnologiesektor L unterschieden wird. Die Tangente P_W gibt die relativen Weltmarktpreise zwischen diesen beiden Gütern ohne ausländische Subventionen an. Durch die Subventionen des Auslandes für den H -Sektor werde die Preisgerade nach P_W' gedreht. Dadurch kommt es zu einem sektoralen Strukturwandel im Inland, der an der Verlagerung des optimalen Produktionspunktes von a nach b ablesbar ist. Unter der vereinfachten Annahme einer ausgeglichenen Handelsbilanz stellt P_W' zugleich die Budgetgerade für die inländische Wirtschaft dar.

Abbildung 15:
Inländische Wohlfahrt bei ausländischen Subventionen



Ob die durch die ausländischen Subventionen induzierte Drehung der Preisgeraden für die inländische Wirtschaft einen Vorteil oder einen Nachteil darstellt, hängt entscheidend davon ab, wo der Konsumpunkt der inländischen Wirtschaft ohne ausländische Subventionen gelegen hätte. Liege er in c , dann hätte das Inland einen Vorteil von der Auslandssubvention, denn es könnte nun auf der neuen Budgetgeraden $P_{W'}$ eine höhere Indifferenzkurve erreichen als auf der alten Budgetgeraden P_W . Liege der Konsumpunkt dagegen in c' , wäre die Wohlfahrt der inländischen Wirtschaft bei der neuen Budgetgeraden geringer als bei der alten. Allgemein ausgedrückt: Liegt c links vom Schnittpunkt von $P_{W'}$ und P_W , steigt die inländische Wohlfahrt infolge der Subventionen des Auslandes; liegt c rechts von diesem Schnittpunkt, sinkt die inländische Wohlfahrt.

Welcher dieser beiden theoretischen Fälle in der Realität zutrifft, lässt sich zumindest grob abschätzen anhand der Handelsstruktur. Denn bei einem Konsumpunkt von c wäre das Inland Nettoimporteur, bei c' Nettoexporteur von H -Gütern. Die inländische Regierung sollte also dann auf einen Abbau der Auslandssubventionen für H -Güter drängen, wenn das Inland in diesen Branchen selbst eine starke Exportposition hat. Streng genommen kommt es dabei allerdings auf die Nettoexportposition an, die sich ergeben würde, wenn der internationale Wettbewerb weder durch inländische noch durch ausländische Subventionen verzerrt würde.

Das Fazit dieser Überlegung lautet, dass ausländische Subventionen der inländischen Wirtschaft nützen, wenn sie solche Branchen betreffen, bei denen das eigene Land komparative Nachteile hat. Treffen sie dagegen Branchen, in denen das Inland komparative Vorteile hat, ist die Auslandssubvention für das Inland schädlich und es sollten Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

Aus diesem Blickwinkel heraus wäre also eine Subventionierung des Massenschiffbaus in Deutschland vermutlich wohlfahrtsmindernd, während eine Subventionierung des Flugzeugbaus möglicherweise damit gerechtfertigt werden könnte, dass diese High-Tech-Industrie bei unverfälschtem internationalen Wettbewerb in Europa durchaus eine Zukunft hätte. Hinzu kommt bei letzterer Bran-

che das Argument, dass man sich auf diese Weise gegen die monopolistische Ausbeutung eines dominanten nordamerikanischen Anbieters schützen kann.⁷⁶

Aus dieser Argumentation folgt jedoch keineswegs, dass die Subventionierung der Airbus-Produktion von EADS einen gesamtwirtschaftlich sinnvollen Weg darstellt. Solch eine Politik gerät allzu leicht in die Gefahr, zu einem gegenseitigen Hochschaukeln in- und ausländischer Subventionen zu führen. Dieses Argument ist in der Literatur zur strategischen Handelspolitik wiederholt und deutlich herausgearbeitet worden. Vorzuziehen wäre es deshalb, Wettbewerbsverzerrungen durch ausländische Subventionsprogramme auf dem Verhandlungswege zu bekämpfen, wobei sich insbesondere der Streitschlichtungsmechanismus der Welthandelsorganisation (WTO) anbietet. Dies ist ein Argument mehr dafür, weshalb sich Deutschland – auf der handelspolitischen Ebene vertreten durch die Europäische Union – nachhaltig für eine Wiederbelebung der WTO-Handelsgespräche einsetzen sollte.

Wenn dieser Weg erfolgreich beschritten würde, dann wären die Argumente für die Subventionierung der Airbus-Produktion endgültig hinfällig und die Liste der zu streichenden Subventionen in Deutschland wäre um eine weitere Position reicher. Die zweite Streichposition wären die Subventionen für den Schiffbau, wobei sich die Bundesregierung hier allerdings schon erkennbar auf dem richtigen Weg befindet.

4.5.2 Wohnungswirtschaft

Die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum und die Förderung des Wohneigentums gehören seit jeher zu den herausragenden Zielen der staatlichen Wirtschaftspolitik. Diese Politik beruht im Wesentlichen auf drei Säulen: Die erste Säule ist das Wohngeld, das als staatlicher Zuschuss zur Miete oder zu den Eigenheimkosten ausgestaltet ist, und dessen Gewährung an die Voraussetzung der individuellen Bedürftigkeit gekoppelt ist. Die zweite Säule ist die Förderung der Bildung von Wohnungseigentum durch die Gewährung der Eigenheimzulage. Die dritte Säule ist die Förderung des sozialen Wohnungsbaus, die überwiegend durch die Bereitstellung zinsvergünstigter Kredite für Eigenheimwerker und Bauträger im Mietwohnungsbau geleistet wird. Ergänzt und flankiert werden diese Maßnahmen durch vielfältige weitere Programme, zu denen die Gewährung von Bausparprämien ebenso zählt wie eine Reihe von Investitionszuschussprogrammen, die in aller Regel an die Verbesserung der Energieeffizienz der Wohnungen geknüpft sind (Tabelle 24).

Aus ökonomischer Sicht fällt es schwer, für die in Deutschland betriebene Wohnungsförderungspolitik eine stichhaltige Begründung zu finden. Die Zeiten des Wohnungsmangels sind längst Geschichte und im Zuge des demografischen Wandels ist eher mit einem Über- als mit einem Unterangebot an Wohnungen in Deutschland zu rechnen. Zwar wird es wohl auch künftig regionale Ungleichgewichte auf den Wohnungsmärkten geben. Aber die daraus resultierenden regionalen Mietpreisunterschiede haben die durchaus erwünschte Funktion, Preissignale für die Standortentscheidungen von Unternehmen und Haushalten zu setzen und dadurch einer Überfüllung in Ballungsräumen und einer korrespondierende Entleerung in der Peripherie entgegenzuwirken.

⁷⁶ Für eine ausführlichere Darstellung dieser Theorie der strategischen Industriepolitik vgl. Klodt (1995: 75 ff.). Siehe auch Helpman und Krugman (1989).

Tabelle 24:

Ausgewählte Subventionen für die Wohnungswirtschaft 2003 und 2010 (Mill. Euro)

	2003	2010
Finanzhilfen des Bundes		
KfW-Zinszuschüsse zur CO ₂ -Minderung	204,2	374,0
KfW-Zinszuschüsse zur Wohnraummodernisierung in den neuen Ländern	511,3	32,2
KfW-Programm Gebäudesanierung zur CO ₂ -Minderung	0	150,0
Wohnungsbau-Prämien	612,2	608,0
Insgesamt ^a	1 375,0	1 271,0
Steuervergünstigungen		
Erhöhte AfA bei Gebäuden in Sanierungsgebieten	40,0	50,0
Erhöhte AfA bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden	63,0	70,0
Eigenheimzulage	6 990,0	2 504,0
Kinderzulage zur Eigenheimzulage	3 436,0	1 231,0
Verschonungsabschlag für vermietete Immobilien bei Erbschaftssteuer	0	210,0
Insgesamt ^a	11 156,0	4 096,0

^aEinschließlich nicht gesondert ausgewiesener Subventionen.*Quelle:* Tabelle 11; eigene Berechnungen.

Auch für die Bevorzugung der Bildung von Wohneigentum gegenüber anderen Formen der Vermögensbildung gibt es keine ökonomisch stichhaltigen Argumente. Wenn die privaten Haushalte Wohneigentum als Vermögensanlage bevorzugen, dann sollte sie der Staat dabei nicht stören. Wenn die privaten Haushalte dagegen von sich aus keine besondere Vorliebe für die Vermögensbildung in Immobilien entwickeln, dann gibt es auch für den Staat keinen Grund, diese Entscheidung mit Hilfe von Subventionen in paternalistischer Weise zu korrigieren. Letztlich stellt die gesamte Förderung des Wohnungswesens ein Relikt aus den frühen Nachkriegsjahren dar, als Wohnraum in der Bundesrepublik Deutschland infolge von Kriegszerstörungen und Vertreibungen eine echte Mangelware darstellte. In der heutigen Zeit lässt sich diese Förderung im Grunde nur noch mit Verteilungszielen rechtfertigen.

Wohnen sei ein Grundbedürfnis – so lautet die verteilungspolitische Argumentation – und angemessener Wohnraum solle auch für einkommensschwächere Bevölkerungsschichten erschwinglich sein. Bei einer solchen Argumentation spricht aber alles dafür, die Förderung der Wohnungswirtschaft als Subjektförderung auszugestalten und nicht als Objektförderung. Denn die Subjektförderung ist erheblich zielgenauer, da die staatlichen Hilfgelder unmittelbar den bedürftigen Zielgruppen zugeleitet und nicht bedürftige Gruppen von der Förderung ausgeschlossen werden können. Deshalb sollten den einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten, wenn ihnen zu erschwinglichem Wohnraum verholten werden soll, direkte Einkommenstransfers gewährt werden, wie sie beispielsweise im System des Wohngeldes in Form von Miet- und Lastenzuschüssen vorgesehen sind.

Auch bei einer subjektbezogenen Förderung kann gefragt werden, ob das Wohnen tatsächlich einen Sonderstatus haben sollte, denn es gibt auch andere Grundbedürfnisse, deren Erfüllung für einkommensschwache Bevölkerungsschichten wichtig ist. Insofern spricht vieles dafür, die subjektbezogene Förderung des Wohnungswesens in die allgemeinen Systeme der Sozialhilfe und Grundsicherung zu integrieren. Tatsächlich werden schon heute in diesen beiden Systemen die angemessenen tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung an antragsberechtigte Personen ausgezahlt. Das Wohngeld schafft dazu ein Parallelsystem mit einer eigenständigen Definition der Bedürftigkeit als

Anspruchsvoraussetzung, wobei schwer nachvollziehbar ist, weshalb hier andere (in der Regel höhere) Einkommensgrenzen als bei Sozialhilfe und Grundsicherung gelten. Diese Diskussion soll hier jedoch nicht vertieft werden, da das Wohngeld üblicherweise nicht als Subvention gezählt wird und deshalb auch bei einer Strategie zum Subventionsabbau außer Betracht bleibt.

Noch schwerer zu begründen als das Wohngeldsystem ist das System der Eigenheimzulage. Sie stellt im Wesentlichen eine Umverteilung zugunsten des Mittelstandes dar, denn den Ärmsten der Armen fehlen in aller Regel die Mittel, Wohnungseigentum zu erwerben und die Eigenheimzulage zu beantragen. Es war deshalb eine folgerichtige Entscheidung, dieses Subventionsprogramm auslaufen zu lassen. Neuansprüche auf Eigenheimzulage wurden nur noch bis zum 31. Dezember 2005 angenommen und die in Tabelle 24 aufgelisteten Steuervergünstigungen in diesem Bereich gehen ausschließlich auf ältere, auslaufende Förderanträge zurück. Da die maximale Förderdauer bei der Eigenheimzulage auf acht Jahre begrenzt war, werden diese Subventionen ab dem Jahr 2014 praktisch vollständig eliminiert sein.

Verteilungspolitisch fragwürdig ist schließlich auch der soziale Wohnungsbau (mittlerweile offiziell als soziale Wohnraumförderung bezeichnet), da er besonders zielgenau ist. Mit ihm wird der Bau von Wohnungen finanziert, die nach ihrer Fertigstellung vorwiegend einkommensschwächeren Haushalten zur Verfügung gestellt werden sollen. Auch hier gilt also – wie im Wohngeldsystem – das Prinzip der Bedürftigkeit. Bei der Definition, welche Haushalte berechtigt sind, im sozialen Wohnungsbau geförderten Wohnraum zu nutzen, gelten allerdings wiederum völlig andere Einkommensgrenzen. Einschlägigen Schätzungen zufolge sind insgesamt 30–40 Prozent aller Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland berechtigt, im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus geförderten Wohnraum zu nutzen. Es darf ernsthaft bezweifelt werden, dass die Fördergelder, die der Staat in diese Maßnahmen investiert, tatsächlich bei den Bedürftigsten ankommen, da der Zugang zu Wohnraum mit Belegungs- und Mietbindungen aufgrund des Nachfrageüberhangs administrativ reguliert wird. Im Übrigen ist natürlich auch hier zu fragen, warum diese Form der staatlichen Umverteilung nicht in das allgemeine System der Sozialhilfe integriert wird, wodurch die staatlichen Fördermittel sehr viel zielgenauer die tatsächlich bedürftigen Haushalte erreichen würden.

Für eine Strategie des Subventionsabbaus im Bundeshaushalt ist allerdings auch der soziale Wohnungsbau wenig ergiebig, da die Zuständigkeiten dafür im Zuge der Föderalismusreform mit Wirkung vom 1. September 2006 vom Bund auf die Länder übertragen wurde. Im Bundeshaushalt schlagen lediglich noch Kompensationszahlungen an die Länder in Höhe von jährlich 518,2 Mill. Euro zu Buche (in Tabelle 24 nicht enthalten). Diese Zahlungen sind zunächst bis einschließlich 2013 begrenzt. Aufgrund der obigen Argumentation sollte von einer Verlängerung der Kompensationszahlungen, die grundsätzlich bis 2019 möglich wäre, abgesehen werden.

So verbleiben als Streichposten bei den Subventionen des Bundes für das Wohnungswesen letztendlich nur die vielfältigen Programme der ökologisch orientierten Wohnungsmodernisierung, von denen vor allem die in Tabelle 24 ausgewiesenen Programme zur CO₂-Minderung ins Gewicht fallen, und die Wohnungsbauprämie. Über die Sinnhaftigkeit der Modernisierungsprogramme lässt sich sicherlich trefflich streiten: Einerseits bietet die Wärmedämmung im Wohnungsbau ohne Zweifel erhebliche Potenziale, um mit ökonomisch vertretbaren Kosten substantielle Beiträge zur Reduzierung der CO₂-Emissionen zu erzielen. Andererseits wären solche Einzelmaßnahmen entbehrlich, wenn sich die Politik zu einer konsistenten, alle Bereiche umfassenden Umwelt- und Energiepolitik durchringen könnte, wie sie in den Grundzügen in Abschnitt 4.2 beschrieben worden ist: Wenn die CO₂-Emission auch bei der Gebäudeheizung ökologisch richtig begrenzt würde, hätte das Wohnungswesen hinreichende Anreize, die gesamtwirtschaftlich sinnvolle CO₂-Minderung auch ohne Subventionen auf eigene Kosten durchzuführen. Inwieweit in diesem Bereich gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Möglichkeiten zum Subventionsabbau bestehen, lässt sich also nur schwer quantifizieren.

Aus ökonomischer Sicht eindeutig sind dagegen die Kürzungspotenziale bei der Wohnungsbauprämie, die für Bausparleistungen gewährt wird. Ihre Höhe wurde bereits ab 2004 von 10 Prozent auf

8,8 Prozent der prämiengünstigten Aufwendungen reduziert. Aber sie belastet den Bundeshaushalt nach den Angaben aus Tabelle 24 immer noch mit 608 Mill. Euro jährlich. Da es in Deutschland, wie oben dargelegt, keinen gesamtwirtschaftlich relevanten Mangel an Wohnraum oder an Bausparverträgen gibt, sollten die Subventionen nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz möglichst rasch ersatzlos gestrichen werden.

In den Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung waren zahlreiche zusätzliche Subventionsprogramme für das Wohnungswesen in den neuen Ländern aufgelegt worden, die durchaus nennenswerte Volumina hatten. Viele von ihnen sind mittlerweile fast oder vollständig ausgelaufen, so dass in Tabelle 24 aus diesem Bereich nur noch die „KfW-Zinszuschüsse zur Wohnraummodernisierung in den neuen Ländern“ aufgelistet sind. Doch auch hier sind die Subventionsbeträge stark rückläufig, d.h. die Potenziale zum Subventionsabbau sind hier schon in den vergangenen Jahren weitgehend ausgeschöpft worden.

5 Zusammenfassende Bewertung der deutschen Subventionspolitik

5.1 Strategien des Subventionsabbaus

Mit dem Konsumbrot fing alles an: Im Juni des Jahres 1950 wurden auf Druck der Hohen Kommissare die Brotpreise in Deutschland freigegeben und stiegen daraufhin kräftig. Um ärmeren Bevölkerungsschichten weiterhin den Zugang zu preiswertem Brot zu ermöglichen, wurde am 14. Juli des gleichen Jahres das Konsumbrot-Programm verkündet. Es verpflichtete die Bäcker des Landes, ein Roggenmischbrot anzubieten, dessen Preis auf 50 Pfennig je Kilogramm festgelegt war. Zunächst erhielten die Getreidemühlen aus dem Bundeshaushalt einen Vermahlungszuschuss gegen die Zusage, Roggenmehl zu einem bestimmten Preis an die Bäcker zu verkaufen. Diese wiederum mussten sich verpflichten, das Konsumbrot zum vorgeschriebenen Preis an die Endkunden abzugeben. Da dies nicht funktionierte, wurde der Vermahlungszuschuss später gestrichen und durch einen Zuschuss an die Bäcker für jedes gebackene Konsumbrot ersetzt. Dafür mussten die Bäcker detailliert aufzeichnen, welche Menge an Konsumbrot sie an welchen Tagen verkauft hatten, um Monat für Monat den ihnen zustehenden Zuschuss beantragen zu können. Dieses Programm lief in Westdeutschland bis zum Februar 1953 und kostete den Bundesfinanzminister insgesamt 446 Mill. Mark. In Westberlin, wo das Programm bis zum März 1958 fortgeführt wurde, kamen zusätzlich 94 Mill. Mark an Subventionen durch den Berliner Senat hinzu. Am Ende des Programms erreichte der Verbrauch des subventionierten Konsumbrots rund ein Drittel des gesamten Brotverbrauchs in der Bundesrepublik Deutschland.

Bereits dieses erste größere Subventionsprogramm in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland war also mit einer Vielzahl der typischen Mängel behaftet, die auch heute noch die Subventionspolitik prägen: ein hoher Verwaltungsaufwand sowohl auf der Seite des Staates als auch der Subventionsempfänger und eine hohe Zielungenauigkeit, da das sogenannte „Armeleutebrot“ auch in vielen Haushalten mit höheren Einkommen konsumiert wurde. Selbst das Problem des Subventionsbetrugs blieb dem Konsumbrot nicht erspart. Manche Bäcker nahmen es mit den Zahlenangaben der von ihnen gebackenen Brote nicht so genau, so dass die Kontrolleure der Bundesregierung am Ende 37 Mill. Mark zurückforderten (Schmid 2003).

Schon damals hätte es also gute Gründe für einen Subventionsabbau gegeben. Man kann sich zu Recht fragen, warum es dennoch im Laufe der Jahrzehnte zu einem derartigen Anschwellen des Subventionsvolumens kommen konnte. Eine wesentliche Ursache liegt wohl darin, dass die Vorteile von Subventionsmaßnahmen in der Regel auf ausgewählte Personenkreise konzentriert sind, die diese Vorteile durchaus bewusst wahrnehmen. Die Nachteile dagegen sind breit gestreut und schwer quantifizierbar. Kaum jemand ist sich beispielsweise bewusst, dass der Mehrwertsteuersatz in Deutschland nach Berechnungen des DIHK aufkommensneutral von 19 auf 16 Prozent abgesenkt werden könnte, wenn im Gegenzug alle Steuersatzermäßigungen abgeschafft würden.⁷⁷ Nach unseren eigenen Schätzungen könnte der Satz sogar auf einheitlich zehn Prozent sinken, wenn nicht nur die Steuerermäßigungen, sondern auch die Steuerbefreiungen gestrichen würden. Nicht so leicht quantifizierbar, aber vermutlich erheblich gravierender sind die Wachstums- und Beschäftigungsverluste in Folge der Allokationsverzerrungen, der verfälschten Anreizstrukturen und der Bürokratiekosten der Subventionspolitik.

Bei der Diskussion um die erfolgversprechendsten Strategien zum Subventionsabbau steht die gezielte Kürzung gesamtwirtschaftlich besonders schädlicher Subventionen einer allgemeinen Kürzung aller Subventionen nach der sogenannten „Rasenmähermethode“ gegenüber. Für beide Strategien gibt

⁷⁷ Abzuschaffen wäre dabei natürlich auch der erst kürzlich eingeführte reduzierte Mehrwertsteuersatz für das Hotelgewerbe (Mövenpick-Privileg), der Einnahmeausfälle von jährlich fast einer Milliarde Euro verursacht.

es gute Argumente: Wenn das Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Schäden bestimmter Subventionsprogramme eindeutig quantifizierbar wäre, dann wäre der ersten Methode eindeutig der Vorzug zu geben. Doch zum einen scheitert es an dieser Quantifizierung, und zum anderen gibt es praktisch keine Subventionsmaßnahme, für die sich nicht irgendeine Begründung finden ließe, die auf vermeintliche gesamtwirtschaftliche Vorteile eben dieser Maßnahme abstellt. Wer sich auf die Auseinandersetzung mit den jeweils begünstigten Interessenverbänden über die Unterscheidung zwischen schädlichen und besonders schädlichen Subventionen erst einmal einlässt, könnte sich in diesen Auseinandersetzungen so verfangen, dass am Ende gar keine Kürzungspotenziale mehr erkennbar sind. Diesen Nachteil vermeidet die Rasenmähermethode. Sie muss sich allerdings den Vorwurf gefallen lassen, dass dem Rasenmäher vielleicht auch dieses oder jenes Pflänzchen zum Opfer fallen dürfte, das vielleicht erhaltenswert gewesen wäre oder nur eines schwächeren Rückschnitts bedurft hätte.

Keine dieser beiden Strategien erscheint deshalb als eindeutig überlegen, und es ist eine Frage der politischen Durchsetzbarkeit, für welche man sich entscheiden sollte. In jedem Fall sollte das Verbindende dieser beiden Strategien im Blick behalten werden, nämlich das Ziel, überhaupt zu einem Subventionsabbau zu kommen.

Gelegentlich wird auch vorgeschlagen, nur solche Subventionen zur Disposition zu stellen, zu deren Gewährung sich der Staat nicht gesetzlich verpflichtet hat. Diese Sichtweise läuft aber darauf hinaus, praktisch alle Subventionen für sakrosankt zu erklären, da es kaum eine Subvention gibt, für die keine gesetzliche Grundlage existieren würde. Sicherlich gibt es Unterschiede im Hinblick darauf, wie schwer oder wie leicht man die jeweiligen Gesetze an die Erfordernisse eines Subventionsabbaus anpassen könnte, aber ohne Gesetzesänderung wird Subventionsabbau kaum irgendwo möglich sein. Ein illustratives Beispiel dafür bieten die im zweiten Kapitel angesprochenen Beschlüsse der Kabinettsklausur vom Juni 2010, mit denen Einsparungen in Höhe von 11 Mrd. Euro im Jahre 2011 und 32 Mrd. Euro im Jahre 2014 erreicht werden sollen. Jede einzelne dieser Maßnahmen, die dabei beschlossen wurde, kann erst umgesetzt werden, wenn die dazu nötigen Gesetzesänderungen das Parlament passiert haben.

5.2 Die Subventionsampel

Das Hauptaugenmerk dieser Studie liegt auf der Frage, woraus sich die gesamtwirtschaftlich nachteiligen Auswirkungen der Subventionen in den ausgewählten Politikbereichen konkret ergeben. Dabei ergibt sich ein differenziertes Bild, dessen zentrale Konturen über alle Politikbereiche hinweg in einem Ampelansatz zusammengefasst werden können:

- Ein *grünes* Ampelsignal, das gesamtwirtschaftliche Unbedenklichkeit der jeweiligen Maßnahme anzeigt, können wir nur in sehr wenigen Fällen diagnostizieren. Diese Fälle sind ganz überwiegend im Bereich der Umweltpolitik zu finden, wo Marktversagen und die Notwendigkeit kompensierender Staatseingriffe ausgeprägt sind.
- Deutlich zahlreicher sind die Maßnahmen, bei denen das Ampelsignal auf *rot* springt, d.h. bei denen es um Subventionsmaßnahmen geht, für die eine gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit nicht oder nicht mehr zu erkennen ist.
- Stark besetzt ist auch die Gruppe derjenigen Maßnahmen, bei denen die Ampel *gelb* zeigt. Diese Farbe bedeutet, dass das grundlegende Ziel der jeweiligen Maßnahme gesamtwirtschaftlich begründbar erscheint, dass es aber effizientere Mittel und Wege für den Staat gäbe, seine Ziele zu erreichen. Hier geht es also um Subventionskürzungen und nicht um Subventionsstreichung.

5.3 Energie- und Umweltpolitik

Den dynamischsten Bereich der deutschen Subventionspolitik stellt die Energie- und Umweltpolitik dar. Als Einzelmaßnahmen ragen die Finanzhilfen für den Steinkohlebergbau und die erneuerbaren Energien heraus. Zusätzlich gibt es zahlreiche Steuerbefreiungen und Sonderregelungen bei der Energiebesteuerung. Viele der Subventionen sind klimaschädlich und verhindern einen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht effizienten Energieeinsatz.

Bei den direkten Finanzhilfen springt die Ampel bei den Steinkohle- und Braunkohlesubventionen auf rot. Aufgrund mangelnder Effizienz und zu erwartenden ökologischen Folgeschäden wird der Ausstieg aus der Steinkohleförderung für das Jahr 2012 empfohlen. Im Braunkohlenbergbau sollten die Länder ihre Zuschüsse und Begünstigungen einstellen. Auf diese Weise ließen sich rund 1,8 Mrd. Euro einsparen. Die anderen direkten Finanzhilfen sind dagegen aus verschiedenen Gründen gerechtfertigt oder die Programme laufen bereits aus – die Ampel steht auf grün.

Bei den Steuervergünstigungen dagegen steht die Ampel fast generell auf rot/gelb: Es wäre für eine kurzfristige Haushaltssanierung sinnvoll, alle existierenden Steuervergünstigungen fast komplett zu streichen und eine Branchen und Energieträger übergreifende einheitliche Strom- und Energiepolitik sowie einen effizienten Klimaschutz sicherzustellen. Allein durch die Aufhebung der Begünstigungen bei der Stromsteuer, die in ihrer jetzigen Ausgestaltung nur mangelnde Anreize für eine effiziente und klimafreundliche Energienutzung setzt, ließen sich Mehreinnahmen von 2,9 Mrd. Euro generieren. Durch die Aufhebung der Energiesteuervergünstigungen, die ähnliche Ineffizienzen verursacht, lassen sich weitere 14,3 Mrd. Euro erzielen. Den größten Anteile daran hätte die Aufhebung der Energiesteuerbegünstigung für Dieselkraftstoffe gegenüber Benzin (6,15 Mrd. Euro), die Aufhebung der Energiesteuerbegünstigung für Kohle (3,7 Mrd. Euro), die Aufhebung der Vergünstigung für die Stromerzeugung und für Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen (2 Mrd. Euro) und die Besteuerung von Kernbrennstoffen (1,6 Mrd. Euro). Steuerbegünstigungen sollten dabei nur für jene Branchen und Unternehmen aufrechterhalten bleiben, die (1) einen überproportional hohen Energiebedarf haben, (2) in einem starken internationalen Wettbewerb agieren und (3) ohne Subventionen eine Verlagerung der Produktion ins Ausland mit weniger effizienter Produktion erwarten lassen – hier steht die Ampel also auf gelb. Schließlich ließen sich durch eine vollständige Auktionierung der Zertifikate im Emissionshandelsystem geschätzte 6,1 Mrd. Euro generieren. Insgesamt steht die Ampel damit bei Steuervergünstigen im Umfang von rund 19 Mrd. Euro pro Jahr auf rot/gelb.

Auch mit diesen Subventionsstreichungen wäre die Energie- und Umweltpolitik aber noch weit von einem effizienten, an klimapolitischen Notwendigkeiten und gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt ausgerichteten System entfernt. Ineffiziente Doppelregulierung wie beispielsweise das Emissionshandelsystem und parallele Energie- und Stromsteuern führen dazu, dass Energie nicht dort eingespart wird, wo es am günstigsten ist. Mittel- bis langfristig sollte daher eine Ausrichtung auf einen einheitlichen CO₂-Preis erfolgen. Dies ließe sich erreichen, indem im Emissionshandel verwendete fossile Energie nicht zusätzlich besteuert wird und für die Sektoren außerhalb des Emissionshandels eine einheitliche CO₂-Steuer erhoben würde. Von der derzeitigen Energiebesteuerung würde neben der CO₂-Steuer nur die Kraftstoffbesteuerung beibehalten, die den externen Effekten des Straßenverkehrs Rechnung trägt. Ein solche Reform führt zwar nicht zu deutlichen Mehreinnahmen gegenüber dem jetzigen System, aber die gesamtwirtschaftlich positive Effekte würden die entgangenen direkten Staatseinnahmen übersteigen.

Schließlich sollte ein einheitlicher CO₂-Preis auch das Leitprinzip bei der Förderung erneuerbarer Energien sein. Wir plädieren für eine schrittweise Anpassung der EEG-Umlage, die ausläuft, wenn eine Technologie im industriellen Maßstab produziert und verkauft werden kann. Gleichzeitig sollten Innovationen bei erneuerbaren Energien stärker durch eine direkte Förderung statt durch die Förderung der Produktion unterstützt werden.

5.4 Regionalpolitik

Analytisch schwer erfassbar sind die Kürzungspotenziale bei den Regionalbeihilfen, denn dabei spielt die Beurteilung des politischen Umfelds eine ganz entscheidende Rolle. Die stärksten regionalen Wirkungen gehen in Deutschland vermutlich gar nicht von der Regionalpolitik im engeren Sinne aus, sondern vom Länderfinanzausgleich. Wenn es gelänge, die föderale Finanzverfassung in Deutschland anreizkompatibel zu reformieren und dabei zugleich sicherzustellen, dass der politisch erwünschte Solidar- ausgleich zwischen reicheren und ärmeren Regionen funktioniert, dann wäre das Dickicht der gesonder- ten regionalpolitischen Fördermaßnahmen, die überwiegend unter dem Dach der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ angesiedelt sind, weitgehend entbehrlich. Aus diesem Blickwinkel heraus sind also praktisch sämtliche Maßnahmen der Regionalpolitik unter der Rubrik rot einzuordnen. Auf diese Weise könnte ein Einsparvolumen für den Bundeshaushalt von *insgesamt* 2,2 Mrd. Euro realisiert werden, und für die Länderhaushalte würde sich ein Sparpotenzial in ähnlicher Größenordnung ergeben. Deutschland würde zwar auf die Kofinanzierungsmittel der Regionalpolitik durch die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft verzichten müssen. Bei einem derart tiefgrei- fenden Reformansatz für die Regionalpolitik sollte es aber möglich sein, im Gegenzug dafür Entlastun- gen bei den deutschen Beiträgen für den EU-Haushalt auszuhandeln.

5.5 Verkehrspolitik

Auch beim Sektor Verkehr ergibt sich ein differenziertes Bild. Rot zeigt unsere Ampel bei den folgen- den *Steuervergünstigungen* (alle Zahlenangaben für 2009):

- im Zuge einer Umsatzsteuerreform mit einheitlichem Satz dem ermäßigten Umsatzsteuersatz für den ÖPNV (Ist 2009 und Soll 2010: 830 Mill. Euro),
- der Kerosinsteuerermäßigung für rein inländische Flüge (Ist 2009: 660 Mill. Euro, Soll 2010: 680 Mill. Euro),
- der Stromsteuerermäßigung für die Eisenbahnen (Ist 2009 und Soll 2010: 125 Mill. Euro),
- den verschiedenen Ermäßigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer (Ist 2009: 223 Mill. Euro, Soll 2010: 208 Mill. Euro).

Aus ökonomischer Sicht entbehrlich, aber mit vergleichsweise hohen Hürden rechtlicher oder ver- traglicher Natur abschaffbar (orange-gelbe Ampel), wären:

- die Kerosinsteuerermäßigung bei grenzüberschreitenden Flügen (Betrag unbekannt), die von entsprechenden Passagen in den bilateralen Luftverkehrsabkommen ausgeschlossen wird,
- die Mineralölsteuerbefreiung für die Binnenschifffahrt (Ist 2009 und Soll 2010: 120 Mill. Euro), deren Abschaffung an der Rheinschifffahrtsakte scheitert.

Eher auf grün steht die Ampel bei den Ausnahmen von der Kfz- und der Energiesteuer zugunsten des ÖPNV (Ist 2009: 237 Mill. Euro; Soll 2010: 257 Mill. Euro), jedenfalls dann, wenn eine volle Be- steuerung des ÖPNV nichts anderes bedeuten würde als die Durchleitung der vollen Steuerbeträge durch die Haushalte der Gebietskörperschaften mit anschließender Vergabe von Finanzhilfen an die zuvor besteuerten ÖPNV-Anbieter.

Folgende *direkten Finanzhilfen des Bundes* erscheinen als ökonomisch entbehrlich und lassen daher die Subventionsampel auf rot springen:

- die Finanzhilfen für den kombinierten Verkehr (Ist 2009: 37 Mill. Euro, Soll 2010: 57 Mill. Euro),
- die Zahlungen an den Straßengüterverkehr im Zusammenhang mit den Kosten der Mauterhebung sowie für emissionsarme Fahrzeuge (Ist 2009: 151 Mill. Euro, Soll 2010: 452 Mill. Euro),

- die Leistungen an die Binnen- und Seeschifffahrt für emissionsarme Motoren und weitere Zwecke (Ist 2009: 61 Mill. Euro, Soll 2010: 63 Mill. Euro),
- die noch verbliebenen Finanzhilfen für den Transrapid (Ist 2009: 18 Mill. Euro, Soll 2010: 5,2 Mill. Euro) und
- die Leistungen für Mobilitätskonzepte (Ist 2009: 70 Mill. Euro, Soll 2010: 86 Mill. Euro).

Ökonomisch zweifelhaft, jedoch durch gesetzliche oder vertragliche Festlegungen kurzfristig gebunden (orange-gelbe Ampel) sind die Ausgaben im Kapitel „Luft- und Raumfahrt“ (88 Mill. Euro). Ebenfalls gelb, weil grundsätzlich sinnvoll, aber mit Kürzungspotentialen versehen, zeigt die Ampel bei den Finanzhilfen für den Aus- und Neubau von Schieneninfrastruktur (Ist 2009: 3,9 Mrd. Euro, Soll 2010: 4,1 Mrd. Euro) sowie bei den Ausgaben für einen Ausbau der Hinterlandanbindung der Seehäfen (Ist 2009: 50 Mill. Euro, Soll 2010: 85 Mill. Euro).

Nicht zur Disposition unter den direkten Bundesfinanzhilfen stehen die Zahlungen an das Bundes-eisenbahnvermögen (Ist 2009 und Soll 2010: 5,3 Mrd. Euro) – hiermit werden nur berechnete Ansprüche von ehemaligen DB-Beamten ausgekauft (grüne Ampel). Auch die Erstattung von Fahrgeldausfällen für die Beförderung von Menschen mit Behinderungen zählt zu dieser Kategorie (Ist 2009: 216 Mill. Euro; Soll 2010: 219 Mill. Euro).

Bei den Regionalisierungsmitteln (Ist 2009: 6,8 Mrd. Euro, Soll 2010: 6,9 Mrd. Euro) und weiteren Leistungen für den ÖPNV (Ist 2009: 236 Mill. Euro, Soll 2010: 267 Mill. Euro) zeigt die Ampel gelb, da diese *indirekten Finanzhilfen des Bundes* zwar grundsätzlich als sinnvoll anzusehen sind, es aber zweifellos Einsparpotenziale gibt. Gesetzliche Verpflichtungen und die Verankerung im Finanzausgleich machen es allerdings schwierig, diese Potenziale kurzfristig zu erschließen.

Insgesamt errechnen sich damit für den Verkehrsbereich vollständig streichbare Steuervergünstigungen (rote Ampel) in Höhe von 2009: 1838 Mill. Euro und 2010: 1843 Mill. Euro. Hinzu kommen ökonomisch zweifelhafte, aber wegen internationaler Verträge nicht kürzbare Steuervergünstigungen (Orange-gelbe Ampel) in Höhe von 120 Mill. Euro. Bei den direkten und indirekten Finanzhilfen des Bundes zeigt die Ampel rot für Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 2009: 337 Mill. Euro und 2010: 668 Mill. Euro. und gelb für Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 11 390 Mill. Euro im Jahre 2009 und 11 764 Mill. Euro im Jahre 2010.

5.6 Sektorbeihilfen

Ein recht klares Rot zeigt unsere Subventionsampel bei den Sektorbeihilfen für den *Schiffbau* und den *Luft- und Raumfahrzeugbau*.

- Die deutschen Werften sind trotz aller Subventionsprogramme im Laufe der vergangenen Jahrzehnte immer weiter geschrumpft, und es ist nicht abzusehen, dass dieser Trend durch ein weiteres Festhalten an den Werftsubventionen umkehrbar wäre. Tatsächlich hat die Bundesregierung auch schon deutliche Subventionskürzungen in diesem Bereich durchgesetzt, so dass die Finanzhilfen des Bundes von 143 Mill. Euro im Jahre 2000 auf 16 Mill. Euro im Jahre 2010 gesunken sind.
- Bei den Finanzhilfen des Bundes für den Luft- und Raumfahrzeugbau könnte ins Feld geführt werden, dass sie einer Branche zufließen, die auch im Ausland subventioniert wird und bei der die deutsche Wirtschaft durchaus komparative Wettbewerbsvorteile aufweisen dürfte. Es gibt aber eine Strategie, die einer Beteiligung an diesen internationalen Subventionswettkampf eindeutig vorzuziehen ist, und die liegt darin, über internationale Verhandlungen im Rahmen der WTO zu einem Subventionsabbau sowohl im Inland als auch im Ausland zu gelangen. Immerhin geht es hier für das Jahr 2010 um ein Subventionsvolumen von 244 Mill. Euro, die zu einem großen Teil dem EADS-Konzern für die Entwicklung des Airbus 380 zufließen.

Der dritte Bereich, der unter den Sektorbeihilfen näher beleuchtet wurde, sind die Subventionen für die *Wohnungswirtschaft*. Auf rot springt die Ampel hier bei einer Reihe von Subventionen, die ihre historischen Wurzeln in der Wohnungsnot der Nachkriegszeit haben und für deren Beibehaltung es keine nachvollziehbaren gesamtwirtschaftlichen Begründungen mehr gibt. An erster Stelle steht dabei die Eigenheimzulage, für die der Bund im Jahre 2010 (einschließlich Kinderzulage) einen Betrag von 3.735 Mill. Euro aufwendet. Das Auslaufen dieses Subventionsprogramms ist bereits im Jahr 2006 eingeleitet worden, so dass das Subventionsvolumen stark rückläufig ist und ab dem Jahr 2014 praktisch auf null zurückgegangen sein wird.

Ersatzlos gestrichen werden könnte aus unserer Sicht der Verschonungsabschlag für vermietete Immobilien bei der Erbschaftsteuer, der für das Jahr 2010 mit Steuermindereinnahmen von 210 Mill. Euro zu Buche schlägt. Weitere 608 Mill. Euro könnten eingespart werden durch eine Streichung der Wohnungsbauprämie.

Gelb zeigt die Subventionsampel bei einer Reihe von Förderungsmaßnahmen, die auf eine Minderung der CO₂-Emissionen im Wohnungswesen abzielen (davon 556 Mill. Euro als Finanzhilfen des Bundes und 50 Mill. Euro als Steuervergünstigungen). Für sich genommen mögen diese Maßnahmen durchaus sinnvoll sein, da gerade im Wohnungsbereich ganz erhebliche Energieeinsparpotenziale schlummern. Andererseits wären Einzelfördermaßnahmen in diesem Bereich entbehrlich, wenn es gelänge, eine integrierte Umweltpolitik über eine ökologisch angemessene Bepreisung des CO₂-Ausstoßes in allen Bereichen der Wirtschaft zu implementieren. In Tabelle A1 sind darüber hinaus mehrere kleine Programme aufgelistet, die unter anderem der Wohnungsfürsorge im öffentlichen Dienst oder dem Denkmalschutz dienen. Sie summieren sich zu insgesamt 98,056 Mill. Euro und wurden von uns mit gelbem Ampelsignal belegt.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang schließlich der Soziale Wohnungsbau, für den seit der Föderalismusreform nicht mehr der Bund, sondern die Länder zuständig sind. Dementsprechend tauchen die Subventionen aus diesem Bereich, für die unsere Ampel ein klares rot signalisiert, nur noch indirekt im Bundeshaushalt auf, und zwar als Kompensationszahlung in Höhe von 518,2 Mill. Euro an die Bundesländer. Diese Zahlungen sind bis zum Jahre 2013 befristet und sollten aus unserer Sicht auch nicht, wie es grundsätzlich möglich wäre und von manchen Bundesländern bereits gefordert wird, darüber hinaus verlängert werden.

Insgesamt ergeben sich damit im Bereich der Sektorbeihilfen Streichpotenziale bei den Finanzhilfen des Bundes in Höhe von insgesamt 868 Mill. Euro und bei den Steuerermäßigungen in Höhe von 210 Mill. Euro (rote Ampel). Die Kürzungspotenziale betragen bei den Finanzhilfen des Bundes 536 Mill. Euro und bei den Steuerermäßigungen 50 Mill. Euro (gelbe Ampel). Nicht berücksichtigt sind dabei die Eigenheimzulage sowie die Kompensationszahlungen des Bundes für die Wohnraumförderung, die ohnehin auslaufen.

Da die ganz überwiegende Mehrzahl der Subventionsprogramme nicht ökonomisch, sondern politisch motiviert ist, kann eine erfolgreiche Strategie zum Subventionsabbau auch nur auf der politischen Ebene ansetzen. Der Beitrag, den die Wirtschaftswissenschaft dazu leisten kann, liegt darin, die Öffentlichkeit aufzuklären über die gesamtwirtschaftlichen Schäden der Subventionspolitik und Transparenz herzustellen über ihre tatsächlichen Kosten. Möge diese Studie einen Beitrag dazu leisten.

Die politische Akzeptanz eines tiefgreifenden Subventionsabbaus könnte gestärkt werden, wenn er als Teil einer auf Wachstums- und Beschäftigungsförderung angelegten integrierten Gesamtstrategie gesehen würde. Unsere Berechnungen haben gezeigt, dass kostenträchtige Reformprojekte ohne flankierenden Subventionsabbau wohl kaum finanzierbar wären, da die ohne zusätzlichen Subventionsabbau möglichen Konsolidierungen im Laufe der kommenden Jahre vermutlich mehr oder weniger vollständig zur Einhaltung der Schuldenbremse benötigt werden. Ein solcher integrierter Gesamtansatz könnte die folgenden Elemente enthalten.

- Das erste Element wäre der Subventionsabbau selbst, der nicht nur fiskalische Entlastung verspricht, sondern über die Beseitigung statischer und dynamischer Ineffizienzen zur Vitalisierung der Wirtschaft beitragen könnte.
- Ein zweites Element könnte eine Intensivierung der Bildungsinvestitionen sein. Internationale Vergleiche, wie sie etwa von der OECD regelmäßig veröffentlicht werden, zeigen, dass Deutschland gemessen an seinem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau stark unterdurchschnittlich in die Bildung investiert. Eine Ursache dafür dürfte die föderale Struktur der Bildungsfinanzierung sein, die infolge der Finanzprobleme mancher Bundesländer dazu führt, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht am falschen Ende zu sparen. Die zentrale Bedeutung eines hohen Ausbildungsniveaus für ein rohstoffarmes Land wie Deutschland, das sich im globalen Wettbewerb behaupten will, ist in empirischen Studien zu internationalem Handel und Direktinvestitionen immer wieder deutlich herausgearbeitet worden. Eine stärkere Rolle der Bundesebene bei der Bildungsfinanzierung ist dabei nicht zwangsläufig mit Kompetenzverlagerungen zu Lasten der Länder bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Bildungspolitik verbunden. Die Diskussionen dazu gehen über den Rahmen dieser Studie weit hinaus. Hier geht es nur um den Punkt, dass gegenwärtig selbst solche Bildungsinvestitionen dem Diktat der leeren Kassen zum Opfer fallen könnten, die allseits als sinnvoll erachtet werden, für die ohne flankierenden Subventionsabbau aber die fiskalischen Mittel fehlen.
- Ein drittes Element könnte bei den Gesundheitsausgaben ansetzen. Aus Arbeitsmarktsicht liegt das Kernproblem des deutschen Gesundheitssystems darin, dass seine Finanzierung immer noch vorrangig bei den Löhnen ansetzt. Damit sind die Beiträge zur Krankenversicherung Bestandteil der Bruttolöhne und wirken sich damit aus Sicht der Unternehmen wie eine Strafsteuer auf den Einsatz von Arbeitskräften aus (unabhängig davon, wie sich die Beiträge auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile aufteilen, solange der Nettolohn für die Arbeitnehmer unverändert bleibt). Und aus Sicht der Arbeitnehmer wird der Krankenversicherungsbeitrag wie ein Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer wahrgenommen, da für sie kein erkennbarer Zusammenhang zwischen eigener Beitragszahlung und individuellem Leistungsanspruch besteht. Hinzu kommt, dass die gegenwärtige Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung entstanden ist mit der Verbreitung der Industriearbeit zu Bismarcks Zeiten, als relativ stabile Arbeitsverhältnisse den Griff in die Lohntüte einfach machten. Der starke Bedeutungsverlust industriell geprägter Arbeitsverhältnisse im Zuge des Strukturwandels zur Wissensgesellschaft erodiert zunehmend die Finanzierungsbasis der Krankenversicherung. Wenn an der Finanzierung über die Erhebung von Lohnnebenkosten festgehalten würde, müsste ein immer kleinerer Teil der Bevölkerung für die Finanzierung der Krankheitskosten fast der gesamten Bevölkerung aufkommen. Dies ruft nach einer Finanzierung unabhängig vom Einkommen, die im politischen Raum als „Kopfpauschale“ diskutiert wird. Die Einführung einer Kopfpauschale ist ohne zusätzliche finanzielle Mittel des Staates kaum vorstellbar, da es unabdingbar wäre, ärmeren Bevölkerungskreisen einen Teil der Pauschale durch staatliche Zuschüsse abzunehmen. Auch die Reform des Gesundheitswesens, die über die Entlastungen bei den Lohnnebenkosten maßgeblich zur Beschäftigungssteigerung beitragen könnte, wäre also ohne Subventionsabbau kaum finanzierbar.
- Und nicht zuletzt könnte ein Subventionsabbau die nötigen finanziellen Spielräume für eine umfassende Steuerreform schaffen. Das deutsche Steuersystem ist durch die Rücksichtnahme auf fiskalische Haushaltsnöte immer mehr zu einem Flickenteppich geworden, der immer weniger eine solide, finanzwissenschaftlich fundierte Steuersystematik erkennen lässt. Ein krasses Beispiel ist die Zinschranke, die missbräuchliche Gewinntransfers ins Ausland eindämmen soll, die es aber zugleich den Unternehmen verwehrt, einen Teil ihrer Betriebsausgaben steuerlich geltend zu machen. Viele weitere Beispiele ließen sich nennen, in denen aus rein fiskalischen Gründen steuerliche Maßnahmen ergriffen worden sind, die sich lähmend auf Wachstum und Beschäftigung auswirken. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die sogenannte „kalte Progression“, die dazu führt,

dass rein nominale Einkommenssteigerungen im Laufe der Jahre zu beträchtlichen zusätzlichen realen Steuerbelastungen führen.

Jedes einzelne dieser Elemente und erst recht alle Elemente zusammengenommen könnten den wirtschaftlichen Wohlstand und das Beschäftigungsniveau in Deutschland beträchtlich steigern. Ohne Subventionsabbau wären allerdings auch die anderen Elemente der hier skizzierten Strategie nicht tragfähig. Denn die mancherorts genährte Hoffnung auf eine sich selbst finanzierende Steuerreform durch Mobilisierung von Wachstumskräften, die entsprechende Steuererhöhungen hervorsprudeln lassen, erscheint als illusorisch. Manchen empirischen Schätzungen zufolge kann man bei Steuersenkungen von einer Selbstfinanzierungsquote von rund 50 Prozent ausgehen (Trabandt und Uhlig 2009; Auerbach und Gale 2009). Andere empirische Studien sind erheblich pessimistischer (Ilitzki et al., 2009; Cwik und Wieland 2009). Die meisten Studien stimmen allerdings darin überein, dass die Selbstfinanzierungsquote entscheidend davon abhängt, für wie dauerhaft die Steuersenkung von der Bevölkerung angesehen wird (siehe auch Fehr 2009).

Entsprechendes gilt für die anderen oben angesprochenen Politikbereiche, in denen wachstumsfördernde Reformen zwar höhere Steuereinnahmen generieren würden, die aber weit unterhalb einer automatischen Selbstfinanzierung bleiben dürften. Dies spricht dafür, von Reformen „auf Pump“ abzusehen und ernsthafte Anstrengungen für einen entschlossenen Subventionsabbau zu unternehmen.

6 Literatur

- Aberle, G. (1985). Die Eisenbahn am Ende des 20. Jahrhunderts – noch Chancen oder nur Risiken? *Internationales Verkehrswesen* 37 (4): 239–241.
- Aberle, G. (1998). Regionalisierung auf Abwegen. Wohin zuviel Steuergeld führen kann. *Internationales Verkehrswesen* 50 (6): 239.
- Aberle, G. (2010). Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr? *Internationales Verkehrswesen* 62 (6): 7.
- Alm, B. (2010). Evaluierung der regionalen Wirtschaftsförderung – Mikroökonomische Analyse der Fördereffekte. 47. Winterseminar der Gesellschaft für Regionalforschung, Matri/Osttirol, 24. Februar 2010.
- Auerbach, A.J., und W.G. Gale (2009). Activist Fiscal Policy to Stabilize Economic Activity. NBER Working Papers 15407. Cambridge, M.A.
- Bafa (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle) (2010). Statistiken – Gemeinschaftsaufgabe (GRW). Mittel nach Jahren 1991 bis 2009. Via Internet am 01.03.2011: <http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/ga_statistik/statistik/ga_tab_jahr.pdf>.
- BAGSPNV (Bundesarbeitsgemeinschaft Schienenpersonennahverkehr) (2007). Anforderungen an Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) und Stellungnahme zum Infrastrukturzustands- und –entwicklungsbericht 2006 (Netzzustandsbericht) (vorgelegt im Juni 2007). Berlin. Verfügbar via Internet am 01.03.2011 <http://spnv.de/website/cms/upload/positionen/Pos_07-08-16b.pdf>.
- Baldwin, R., R. Forslid, Ph.J. Martin, G.I.P. Ottaviano und F. Robert-Nicoud (2003). *Economic Geography and Public Policy*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2007). Raumwirksame Mittel, Indikatoren 2007. Via Internet am 01.03.2011 <http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_77112/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Themen/Finanzen/finanzen__node.html?__nnn=true>. Behrens, K., A.R. Lamorgese, G.I.P. Ottaviano und T. Tabuchi, (2007). Changes in transport and non-transport costs: Local vs global impacts in a spatial network. *Regional Science and Urban Economics* 37 (6): 625–648.
- Bhagwati, J.-N. (1982). Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities. *The Journal of Political Economy* 90 (5): 988–1002.
- Bickenbach, F., und C. Krieger-Boden (2010). A Look Back on the EU Cohesion Policy under the Lisbon Strategy. Mission Impossible? Mimeo.
- Blankart, Ch.B. (1977). Wohlfahrtsökonomie und Defizite öffentlicher Unternehmungen: Das Beispiel der Bundesbahnen. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 115 (4): 425–446.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2007). *Einundzwanzigster Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2005–2008*. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2010a). *Monatsbericht des BMF*. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2010b). *Entwurf des Bundeshaushalts 2010*. Berlin
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2010c). *Zweiundzwanzigster Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007–2010*. Berlin. Verfügbar via Internet am 01.03.2011 <http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4542/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik/Subventionspolitik/100113__Subventionsbericht__anl__Druck,templateld=raw,property=publicationFile.pdf>.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2010d). *Bundeshaushaltsplan 2010*. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (lfd. Jgg.). *Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr ...* Berlin.

- BMU (Bundesministerium für Umwelt) (2010). BMU-Stellungnahme zur erneuten RWI-Kritik am EEG: Altbekannt und längst widerlegt 2009. Via Internet am 05.04.2010 <http://www.bmu.de/erneuerbare_energien/downloads/doc/45090.php>.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2007). Investitionsrahmenplan bis 2010 für die Infrastruktur des Bundes. Berlin, April 2007.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) (2010). Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland bis 2014. *Monatsbericht* (Juni): 38–43.
- Böhringer, C., T.F. Rutherford und R.S.J. Tol (2009). THE EU 20/20/2020 Targets: An Overview of the EMF22 Assessment. *Energy Economics* 31: 268–273.
- Boss, A. (2009). Finanzpolitik in Deutschland: Herausforderungen und Lösungswege. Kieler Arbeitspapiere 1547. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2010). Deutschland: nach dem Zwischenspur langsamer Gangart der Konjunktur. In A. Boss, J. Boysen-Hogrefe, D. Groll, N. Janssen, S. Kooths, B. van Roye und J. Scheide, Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur. Kieler Diskussionsbeiträge 483/484. Institut für Weltwirtschaft, Kiel
- Boss, A., und O. Lorz (1995). Die öffentliche Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland: Ausmaß und Belastungswirkungen. *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 46 (2): 152–183.
- Boss, A. und A. Rosenschon (1998). Subventionen in Deutschland. Kieler Diskussionsbeiträge 320. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. und A. Rosenschon (2000). Subventionen in Deutschland: Eine Aktualisierung. Kieler Diskussionsbeiträge 356. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2002). Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung. Kieler Diskussionsbeiträge 392/393. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2003). Finanzhilfen des Bundes. Kieler Arbeitspapiere 1188. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2004). Steuervergünstigungen in Deutschland: eine Aktualisierung. Kieler Arbeitspapiere 1220. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2006a). Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen. Kieler Diskussionsbeiträge 423. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2006b). Subventionen in Deutschland: eine Bestandsaufnahme. Kieler Arbeitspapiere 1267. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2008). Der Kieler Subventionsbericht: eine Aktualisierung. Kieler Diskussionsbeiträge 452/453. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. und A. Rosenschon (2010). Subventionen in Deutschland: Der Kieler Subventionsbericht. Kieler Diskussionsbeiträge 479/480. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., et al. (2010). Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Winter 2010. Kieler Diskussionsbeiträge 486/487. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Buiter, W.H. (1993). Public Debt in the USA: How Much, How Bad and Who Pays? CEPR Discussion Paper 791, London.
- Buiter, W.H., und K.M. Kletzer (1992). Government Solvency, Ponzi Finance and the Redundancy and Usefulness of Public Debt. NBER Working Papers 4076. Cambridge, M.A.
- Button, K. (2010). *Transport Economics*, 3rd Ed. Cheltenham und Northampton, Mass.
- BVU (Beratergruppe Verkehr + Umwelt), ifo Institut für Wirtschaftsforschung, ITP (Intraplan Consult GmbH) und Planco Consulting GmbH (2001). Verkehrsprognose 2015 für die Bundesverkehrswegeplanung. FE 96.578/1999 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW). München. Verfügbar via Internet am 01.03.2011 <<http://www.bmvbs.de/Verkehr/Mobilitaet-und-Technologie-,1411/Verkehrsprognose-2015.htm>>.

- Corneo, G. (2009). Verschuldung und Konsolidierung. Freie Universität Berlin, FB Wirtschaftswissenschaften, Diskussionspapier 2009/19. Berlin.
- Cwik, T.J., und V. Wieland (2009). Keynesian Government Spending Multipliers and Spillovers in the Euro Area. Center for Financial Studies. CFS Working Papers 25. Frankfurt a.M.
- Deutsche Bundesbank (2008). *Integrierte sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen für Deutschland*. Monatsberichte 60 (1): 31–47.
- Deutsche Bundesbank (2010). *Öffentliche Finanzen*. Monatsberichte 62 (2): 66–81.
- Deutscher Bundestag (2003). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2001 bis 2004 (Neunzehnter Subventionsbericht)*. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2003 bis 2006 (Zwanzigster Subventionsbericht)*. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2009). *Bundshaushaltsplan*. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2010). *Finanzplan des Bundes 2010 bis 2014*. Berlin.
- Dupont, V. (2007). Do Geographical Agglomeration, Growth and Equity Conflict? *Papers in Regional Science* 86 (2): 193–213.
- Dupont, V., und Ph.J. Martin (2006). Subsidies to Poor Regions and Inequalities: Some Unpleasant Arithmetic. *Journal of Economic Geography* 6 (2): 223–240.
- ERF (European Union Road Federation) (2010). European Road Statistics 2009. Brussels. Verfügbar via Internet am 01.03.2011 http://www.irfnet.eu/images/stories/Statistics/2009/2._Road_Network.pdf.
- EU Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2004). Mitteilung der Kommission über Hinweise zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der in Anhang III der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates aufgelisteten Kriterien sowie über die Bedingungen für den Nachweis höherer Gewalt. KOM(2003) 830 endgültig. Luxemburg.
- EU Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2005). Mitteilung der Kommission „Neue Hinweise zu den Zuteilungsplänen für den Handelszeitraum 2008–2012 des Systems für den EU-Emissionshandel“ KOM(2005) 703 endgültig. Luxemburg.
- EU Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2008). Regional Policy Communication COM(2007)798. Brüssel.
- EU Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (versch. Jgg). Jährlicher Bericht über die Durchführung der Strukturfonds. Brüssel.
- Fabrizi, D. (1995). Public Transport Subsidy: From the Economics of Welfare to the Theory of Incentives. In K. Button, P. Nijkamp und H. Priemus (Hrsg.), *Transport Networks in Europe. Concepts, Analysis and Policies*. Cheltenham und Northampton, Mass.
- Färber, G., O. Arndt, H. Dalezios und Ph. Steden (2009). Die regionale Inzidenz von Bundesmitteln... In H. Mading (Hrsg.), *Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung*. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 232. Hannover.
- Fehr, H. (2009). Mit Steuersenkungen kann die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht gelingen! *ifo Schnelldienst* 62 (21): 3–5.
- Fronzel, M., R. Kambeck und C.M. Schmidt (2006). Kohlesubventionen um jeden Preis? Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Fronzel, M., N. Ritter und C. Vance (2009). Die ökonomische Wirkung der Förderung Erneuerbarer Energien: Erfahrungen aus Deutschland. Endbericht September 2009. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Grossman, G.M., und E. Helpman (1994). Protection for Sale. *American Economic Review* 84 (4): 833–50.
- Halder, D. (2007). *Studies in Urban Transport*. New Delhi.
- Helpman, E., und P. Krugman (1989). *Trade Policy and Market Structure*. Cambridge, Mass.

- Huckestein, B., und H. Verron (1996). Externe Effekte des Verkehrs in Deutschland. In: Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.), *Mobilität um jeden Preis? Expertenworkshop zu den externen Kosten des Verkehrs und den Möglichkeiten sie zu verringern*. UBA-Texte 66/96. Berlin.
- ifo Institut für Wirtschaftsforschung (2003). Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Bestandsaufnahme und Reformansätze: Forschungsbericht 29914128 (von R. Sprenger und T. Rave). Im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin.
- Ilzetzki, E., E.G. Mendoza und C.A. Vegh (2009). How Big are Fiscal Multipliers? CEPR Policy Insights 39. London.
- Institut für Weltwirtschaft (2008). Subventionsabbau in Deutschland. Mimeo.
- ITP (Intraplan Consult GmbH) und BVU (Beratergruppe Verkehr + Umwelt) (2007). Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025. FE-Nr. 96.0857/2005, Kurzfassung. München und Freiburg. Verfügbar via Internet am 01.03.2011 <<http://www.bmvbs.de/Verkehr/Mobilitaet-und-Technologie-,3018/Verkehrsprognose-2025.htm>>.
- Jaffe, A.B., R.G. Newell und R.N. Stavins (2005). A tale of Two Market Failures: Technology and Environmental policy. *Ecological Economics* 54 (2–3): 164–174.
- Kille, C., und N. Schmidt (2008). *Wirtschaftliche Rahmenbedingungen des Güterverkehrs. Studie zum Vergleich der Verkehrsstränge im Rahmen des Logistikprozesses in Deutschland*. Fraunhofer-Institut für Integrierte Schaltungen IIS und Arbeitsgruppe für Technologien der Logistik-Dienstleistungswirtschaft ATL. Nürnberg.
- Klodt, H. (1995). *Grundlagen der Forschungs- und Technologiepolitik*. WiSo-Kurzlehrbücher. München.
- Klodt, H., J. Stehn et al. (1994). *Standort Deutschland. 5. Hauptbericht zur Strukturberichterstattung*. Kieler Studien 265. Tübingen.
- Koch, R., und P. Steinbrück (2003). *Subventionsabbau im Konsens*. Wiesbaden.
- Krueger, A.O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review* 64 (3): 291–303.
- Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy* 99 (3): 483–499.
- Laaser, C.-F. (1991). *Wettbewerb im Verkehrswesen, Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik*. Kieler Studien 236. Tübingen.
- Laaser, C.-F. (1994). Die Bahnstrukturreform. Richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis? Kieler Diskussionsbeiträge 239. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Laaser, C.-F. (1999). Räumliche Wirkungen der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen, Reaktionen*. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 209. Hannover.
- Laaser, C.-F., und A. Rosenschon (2001). Verkehrsspezifische Ausgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften in Deutschland – Eine Empirische Analyse. Kieler Arbeitspapiere 1039. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Laaser, C.-F., und P. Jakubowski (2003). Neue Wege der Verkehrswegefinanzierung im Spiegel raumordnerischer Ziele und Grundsätze. *Raumforschung und Raumordnung* (4): 278–291.
- Lammers, K., und A. Niebuhr (2002). Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung. HWWA Report. Hamburg.
- Lang, M. (2008). Die Eisenbahnen Deutschlands und Frankreichs. Bewertung des Liberalisierungs- und Harmonisierungsprozesses anhand eines Reformvergleichs. Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft, 3306. Frankfurt am Main.
- Martin, Ph.J. (1998). Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe? *The World Economy* 21 (6):757–774.

- Martin, Ph.J. (1999). Public Policies, Regional Inequalities and Growth. *Journal of Public Economics* 73 (1): 85–105.
- Monopolkommission (2007). Die Privatisierung der Deutschen Bahn AG. Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr. Sondergutachten 46 und 48. Baden-Baden.
- Monopolkommission (2009). Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 36 AEG. Sondergutachten 55. Via Internet am 01.03.2011 <<http://www.monopolkommission.de>>.
- Myers, N., und J. Kent (2001). *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can Undercut the Environment and the Economy*. Washington, D.C.
- Neary, P. (2001). Of Hype and Hyperbolas: Introducing the New Economic Geography. *Journal of Economic Literature* 39: 536–561.
- Niclauß, K. (2004). Flugverkehr und öffentliche Hand. In S. Brink und A. Wolff (Hrsg.): *Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*. Berlin: 271–283.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Ill.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2005). Environmentally Harmful Subsidies. Challenges for Reform. 15. August 2005. Paris.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2010). *Economic Outlook* 86 (1). Paris.
- Ottaviano, G.I.P. (2008). Infrastructure and Economic Geography: An Overview of Theory and Evidence. EIB Papers 6/2008. European Investment Bank, Economic and Financial Studies, Luxembourg.
- Pache, E. (2005). Möglichkeiten der Einführung einer Kerosinsteuern auf innerdeutschen Flügen. Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes. *Umweltbundesamt Texte* (12/05). Via Internet am 01.03.2011 <<http://www.umweltbundesamt.de>>.
- Peistrup, M. (2010). *Legitimation und Reformpotenziale der ÖPNV-Förderung in Deutschland*. Beiträge und Studien des Instituts für Verkehrswissenschaft der Universität Münster 1. Baden-Baden.
- Pflüger, M., und J. Südekum (2010). On Pitchforks and Tomahawks. *Journal of Regional Science*. In Vorbereitung.
- Prange, F., B. Meyer und J. Ahlswede (2007). Schwarzbuch „Klima- und Umweltschädliche Subventionen und Steuervergünstigungen“. Via Internet am 30.03.2011 <<http://www.klimaschutz.com/e226/Schwarzbuch.pdf>>.
- Prange, F., B. Meyer und J. Ahlswede (2008). Umweltschädliche Subventionen und Steuervergünstigungen des Bundes. Greenpeace, Hamburg.
- Puga, D. (2008). Agglomeration and Cross-Border Infrastructure. EIB Papers 9/2008. European Investment Bank, Economic and Financial Studies, Luxembourg.
- Ragnitz, J. (2003). Wirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland. IWH-Diskussionspapiere 186. Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle/Saale.
- Ragnitz, J., und H. Lehmann (2005). Wirkungsanalyse der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland. In D. Engel (Hrsg.), *Mittelstandsförderung, Basel II und die Wirkung öffentlicher sowie privater Kapitalhilfen*. Berlin.
- Real, G.K.L. (2005). Steuerfrei fliegen? – Für manche durchaus Realität. *AOPA-Letter* (5): 24–25. Via Internet am 01.03.2011 <<http://www.aopa.de/aopa-letter/aopa-letter.html>>.
- Rio Gonzalez, P., del (2007). The Interaction between Emissions Trading and Renewable Electricity Support Schemes. An overview of the literature. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 12 (8):1363–1390.
- Rosenschon, A. (2000). Hartnäckige Subventionitis. *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 83: 25–28.
- Rosenschon, A. (2002). Finanzhilfen der Bundesländer: eine Aktualisierung. Kieler Arbeitspapiere 1127. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

- Rosenschon, A. (2003). Ist die Finanzpolitik der Bundesländer nachhaltig? Kieler Arbeitspapiere 1173. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Rosenschon, A. (2004). Ist die Finanzpolitik der Bundesländer nachhaltig? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 53 (1): 3–27.
- Rosenschon, A. (2005). Finanzhilfen der Bundesländer in den Jahren 2000–2004: eine empirische Analyse. Kieler Diskussionsbeiträge 422. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Rosenschon, A. (2007). Finanzhilfen des Bundes – eine Aktualisierung. Kieler Arbeitspapiere 1313. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Rosenschon, A. (2008). Finanzhilfen der Länder in den Jahren 2000 bis 2007 – eine Aktualisierung. Kieler Arbeitspapiere 1394. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003). Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007). Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Stuttgart.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009). Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Jahresgutachten 2009/10. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010). Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11. Wiesbaden.
- Schalk, H.-J., und G. Untiedt (2000). Regional Investment Incentives in Germany. *The Annals of Regional Science* 34: 173–195.
- Schmid, K.-P. (2003). 50 Pfennig das Kilo. *Die Zeit* vom 28. Mai: 29.
- Schmidt, S.A. (2005). Externe Kosten des Verkehrs: Grenz- und Gesamtkosten durch Luftschadstoffe und Lärm in Deutschland. Dissertation am Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung der Fakultät Maschinenbau der Universität Stuttgart. Stuttgart.
- Schreyer, C., M. Maibach, D. Sutter, C. Doll und P. Bickel (2007). Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland. Aufdatierung 2005. Schlussbericht. 1669A1_BERICHT_V1.1.DOC, INFRAS, Zürich.
- Schwab, O. (2009). Evaluierung von Raumentwicklungspolitik in Deutschland. In C. Fabian (Hrsg.), *Evaluation – Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010a). Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Reihe 1.4. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010b). Verkehrsmittelbestand und Infrastruktur, Verkehrsinfrastruktur in Deutschland (1 000 km). Wiesbaden. Verfügbar via Internet am 01.03.2011 <<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Verkehr/VerkehrsmittelbestandInfrastruktur/Tabellen/Content175/Verkehrsinfrastruktur,templateId=renderPrint.psml>>.
- Statistisches Bundesamt (2010c). Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Reihe 1.2: Inlandsproduktberechnung – Vierteljahresergebnisse. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Ifd. Jgg.). Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.5: Inlandsproduktberechnung. Lange Reihen ab 1970. Wiesbaden.
- Stierwald, A., und J. Wiemers (2003). Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auf die Investitionstätigkeit – Eine einzelwirtschaftliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland. IWH-Diskussionspapier 729. Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle/Saale.
- Stigler, G.J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (1): 3–21.
- Suntum, U., van (1986). *Verkehrspolitik*. WiSo-Kurzlehrbücher, Reihe Volkswirtschaft. München.
- Teixeira, D. (2007). *Analysis of Public Transport in Bangkok, Thailand. With Focus on Mass Rapid Transit*. Konstanzer Managementschriften 3. Hochschule Konstanz Technik, Wirtschaft und Gestaltung. Konstanz.
- Tirole, J. (1988). *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, Mass.

- Trabandt, M., und H. Uhlig (2009). How Far Are We From the Slippery Slope? The Laffer Curve Revisited. NBER Working Papers 15343. Cambridge, Mass.
- UBA (Umweltbundesamt) (2007). Externe Kosten kennen – Umwelt besser schützen. Die Methodenkonvention zur Schätzung externer Kosten am Beispiel Energie und Verkehr. Berlin.
- UBA (Umweltbundesamt) (2010). Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, eine Aktualisierung für 2008. Via Internet am 01.03.2011 <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/mysql_medien.php?anfrage=Kennnummer&Suchwort=3780>.
- Untiedt, G., et al. (2004). Evaluierung des Einsatzes von Fördermitteln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) in den Jahren 1997–2003 in Thüringen. Endbericht. Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA), Münster.
- Voigt, F. (1965). *Verkehr*. Zweiter Band. Erste Hälfte: Die Entwicklung des Verkehrssystems. Berlin.
- Wigger, B.U. (2010). Öffentliche Haushalte in der Krise. In T. Teurl, *Wirtschaftspolitische Konsequenzen der Wirtschaftskrise*: 84–104.
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2004). Braunkohle – Ein subventionsfreier Energieträger? Wuppertal.
- ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung) (2010). Schwerpunkt Energiemarkt. Sonderteil ZEW News (Juli/August). Mannheim.

Anhang

Tabelle A1:
Überblick über die Finanzhilfen im Energiebereich in 2009

Bezeichnung	Beschreibung	Wert 2009 (in Mill. €)	Vorschlag IfW	Begründung
Sektorspezifische direkte Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen (gesamt)		1 929,64		
0820-Trg.01 Ausgaben für die Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung stillgelegter Bergwerksbetriebe (GVV)	Zusammenfassung von aufgrund fehlender Wirtschaftlichkeit stillgelegten Bergwerksbetrieben; <u>Ziel:</u> Betriebsstelle einer Nachnutzung zu führen und verwertbare Vermögensteile privatisieren	15,00	Beibehaltung	„Generationenaufgabe“
0820-Trg.03 Ausgaben für die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbauverwaltungsgesellschaft	Sicherung von Sanierung, Verwaltung und Verwertung stillgelegter, nicht privatisierter ostdeutscher Braunkohletagebaue und -verarbeitungsanlagen durch die LMBV; <u>Ziel:</u> Nachnutzung der Standorte (Ansiedlung von Industrie und Gewerbe, touristische Nutzung)	165,46	Beibehaltung	Gefahr von weitreichenden ökologischen Risiken und Folgeschäden zu massiv
0902-Trg.14 Ausgaben für die Wismut GmbH Chemnitz	<u>Anlass:</u> Einstellung des Uranerzabbaus Ende 1990; <u>Aufgaben:</u> Stilllegung der Bergwerke, Flutung der Gruben, Wasserreinigung, Demontage u. Abbruch kontaminierter Anlagen und Gebäude, Sanierung von Halden und Schlammteichen, Umweltüberwachung	154,40	Beibehaltung	wirtschaftliche Risiken zu hoch
69812 Anpassungsgeld (APG) für Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus	Soziale Flankierung des Anpassungsprozesses; <u>Ziel:</u> Vermeidung sozialer Härten durch Stilllegungen und Rationalisierungen; <u>Empfänger:</u> (ältere) Mitarbeiter bis zum 31.12.2022 aufgrund von Stilllegungen oder Rationalisierungsmaßnahmen ihren Arbeitsplatz verlieren	129,77	Kürzung	Widerspricht dem Gleichbehandlungsgrundsatz
68314 Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen	<u>Ziel:</u> Gewährleistung des Absatzes deutscher Steinkohle und der Energiesicherheit, Förderung des Wirtschaftswachstums; <u>Instrument:</u> Ausgleich Differenz zwischen Förderkosten des einheimischen Steinkohlebergbaus und dem Weltmarktpreis	1 465,00	Kürzung	Kohleweltmarkt ist nicht auf deutsche Steinkohle angewiesen, Kohle ist kein wirtschaftlich rentabler Energieträger
Branchenübergreifende Finanzhilfen: Umweltpolitik und rationelle Energieverwendung (gesamt)		991,23		*Wert der Braunkohlenförderung mit 64,45 Mill. € enthalten
1602–89201 Zuweisung für Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen (892 01–332)	Demonstrationsprojekte im großtechnischen Maßstab; <u>Ziel:</u> umweltverträgliche Produkte, umweltschonende Substitutionsstoffe	25,35	Beibehaltung	Antriebsfaktor für Unternehmen für Erforschung umweltfreundlicher und effizienterer Technologien
89221 Investitionszuschüsse rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik	<u>Ziel:</u> Förderung neuer Technologien im Bereich Energieumwandlung und -verwendung; <u>Empfänger:</u> Forschungseinrichtungen, gewerbliche Unternehmen	45,00	Beibehaltung	Relevanz für die Sicherstellung eines ausgewogenen Energiemix
89221 Investitionszuschüsse für erneuerbare Energien	<u>Empfänger:</u> Forschungseinrichtungen und gewerbliche Unternehmen; <u>Instrumente:</u> Technologieförderung, Erprobung neuer Technologien in Demonstrationsanlagen	46,00	Beibehaltung	
89604 Verminderung grenzüberschreitender Umweltbelastungen (896 04–332)	<u>Ziel:</u> Entwicklung techn. Verfahren zur Verminderung/Vermeidung von Umweltbelastungen und Förderung umweltverträglicher Produkte und Substitutionsstoffe; <u>Instrumente:</u> Förderung von Anlagen zur Verminderung von Umweltbelastungen im Ausland; <u>Schwerpunktbereich:</u> Luftreinhaltung, Gewässerschutz, Klimaschutz EU-Beitrittsländer	2,64	Beibehaltung	Verbesserung des Verständnisses in der Bevölkerung für die Relevanz des Umwelt- und Klimaschutzes, Multiplikatorwirkung der bereits durchgeführten Projekte

Fortsetzung Tabelle A1

Bezeichnung	Beschreibung	Wert 2009 (in Mill. €)	Vorschlag IfW	Begründung
68624–629 Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien	(1) individ. Förderung von EE Anlagen mit Schwerpunkt auf dem Wärmemarkt; (2) klimaschützende Maßnahmen; (3) KfW Programm „Erneuerbare Energien“; <u>Förderberechtigte</u> : Privatpersonen, gemeinnützige Organisationen; <u>Förderobjekt</u> : Anlagen zur Stromerzeugung nach EEG, KWK-Anlagen, d.h. Strom aus Solarthermie, Photovoltaik, Biogas	465,53	Beibehaltung	Programme wurden im Mai 2010 mit einer Haushaltssperre belegt, keine Möglichkeit, weitere Anträge zu stellen bzw. zu bewilligen
89222 Förderung von Photovoltaikanlagen durch ein „100 000 Dächer-Solarstrom-Programm“	<u>Ziel</u> : Beschleunigung technische Entwicklung Photovoltaik	24,50	Beibehaltung	Programm ist bereits 2003 ausgelaufen
1620–68101 Zuschüsse zum Kauf von Partikelfiltern	Förderung nachgerüsteter partikelreduzierter Personenkraftwagen zur Reduzierung der Feinstaubbelastung sowie Stärkung der Nachfrage nach Partikelfiltern; <u>Empfänger</u> : Private, Förderantragsstellung ab 01. Juni 2010 bis Ende desselben Jahres	66,00	Beibehaltung	Zuschuss befristet bis Ende 2010
0902–6821 Forschung und Entwicklung rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik	<u>Ziel</u> : Modernisierung der Energieversorgung → Sicherstellung eines ausgewogenen Energiemix und Steigerung der Energieproduktivität; <u>Empfänger</u> : Unternehmen der gewerb. Wirtschaft, Hochschulen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen	70,01	Beibehaltung	Begünstigt Innovationen, entspricht Ansprüchen der Nachhaltigkeit; ABER: Langfristiges Ziel ist Kostendeckung der geförderten Technologien
3004–68542 Umwelttechnologien u. Nachhaltigkeit	<u>Verwendung</u> : Nachhaltigkeitskonzepte, umweltbezogene Infrastrukturentwicklung	128,90	Beibehaltung	
68631 Förderung der Beratung privater Verbraucher und KMU über Möglichkeiten der Energieeinsparung	Beratung Privater, KMUs über Energieeinsparungsmöglichkeiten; <u>Mittel</u> : Energieberatung; <u>Maßnahmen</u> : Gewährung von zinsverbilligten Darlehen durch die KfW, vor Ort Beratung; <u>Subventionsempfänger</u> : Dena, Private, KMUs	31,50	Beibehaltung	Wichtiger Beitrag zu Aufklärungsarbeit und effizientem Energiewirtschaften
68635 Unterstützung des Exports von Technologien im Bereich erneuerbarer Energien	Unterstützung des Exports; <u>Instrumente</u> : Zuwendungen an Institutionen, die für Unternehmen Maßnahmen im Bereich Energieeffizienz und EE durchführen	15,50	Beibehaltung	Exportanreize wichtig für Deutschland als „Exportnation“
1102–68408 Maßnahmen der europäischen Allianz für die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (CSR)	Bündnis europäischer Unternehmen und Wirtschaftsorganisationen; <u>Empfänger</u> : EU Unternehmen; <u>Instrumente</u> : Netzwerkarbeit, Partnerschaften, Verbesserung öffentlicher Wahrnehmung CSR Tätigkeiten; <u>Arbeit</u> : offene Kooperationsgemeinschaften, Treffen auf EU Ebene	1,20	Beibehaltung	Internationale Netzwerke gewinnen an Bedeutung, Betonung nachhaltiger Entwicklung und verantwortungsvollem Wirtschaften steht Kürzung entgegen
Braunkohleförderung	(1) Direkte Finanzhilfen der Länder an Heizkraftwerke; (2) Befreiung der Leistung des Wasserentnahmeentgeltes und der Förderabgabe; (3) Nicht-Internalisierung externer Kosten	66,45	Kürzung	Braunkohle ist der klimaschädlichste fossile Energieträger, Braunkohlekraftwerke haben geringen Wirkungsgrad
Regionalpolitik im engeren Sinn				
3004–68510 Förderung innovativer Regionen in den neuen Ländern	Programm „Unternehmen Region“ zur Ansiedelung hochtechnologischer Unternehmen in den neuen Bundesländern	122,00	Aufhebung	Zielkonflikt zwischen Wachstums- und regionaler Ausgleichspolitik
0902–88281/88282 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	Zuweisungen für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastruktur, in gleicher Höhe ergänzt um Aufwendungen der Länder	980,00	Aufhebung	Kann regionalen Ausgleich nicht erreichen, sinnvoller Infrastrukturausbau insbes. im Bildungsbereich besser über Finanzausgleich

Fortsetzung Tabelle A1

Bezeichnung	Beschreibung	Wert 2009 (in Mill. €)	Vorschlag IfW	Begründung
Regionalpolitik im weiteren Sinn				
Bundesergänzungszuweisungen	Vertikaler Finanzausgleich	14 800,00	Modifizierung	
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	Korb 1 des Solidarpaktes II	8 743,09	Modifizierung	Sinnvolle, anreizkompatible Neuordnung des gesamten Finanzausgleichssystems in Verbindung mit größerer Dezentralisierung der Aufgaben-, Ausgaben- und Steuerhoheit
Sonstige Zahlungen an Länder	Z.B. Ausgleichsmaßnahmen für Hochwasserschäden, weitere Gemeinschaftsaufgaben, Zuschüsse zu Verkehrs-Investitionsvorhaben der Länder und Kommunen, zu städtebaulichen Maßnahmen, zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus, zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze in den neuen Ländern, zu Museen der blauen Liste und zu hauptstadtbedingten kulturellen Aufgaben in Berlin, für Sportstätten für den Hochleistungssport	8 433,00	Modifizierung	
*Ohne dito, dito Differenz zum Gesamtansatz erneuerbare Energien.				

Tabelle A2:

Überblick über die Steuervergünstigungen im Energiebereich in 2010

Bezeichnung	Beschreibung	2010 geschätzt (in Mill. €)	Vorschlag IfW	Begründung
Stromsteuervergünstigungen (gesamt)		5 000,00		
Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft	Ermäßigter Steuersatz i.H.v. 60 Prozent des Regelsteuersatzes	2 100,00		
Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes in Sonderfällen (Spitzenausgleich)	Vergleich der Steuerbelastung mit Entlastung bei Lohnnebenkosten, falls steuerliche Belastung überwiegt, werden Unternehmen 95 Prozent der übersteigenden Steuer vergütet	1 800,00	Aufhebung, Ausnahmen nur für Branchen, die 1. in starkem internationalen Wettbewerb stehen, 2. hohen Energiebedarf haben und 3. bei denen Gefahr eines großen Leakage besteht	Verminderung der Anreize zum Energiesparen, Stromproduktion (aus fossilen Energieträgern) ist klimaschädlich, keine vollständige Internalisierung gemäß Verursacherprinzip
Stromsteuervergünstigung für bestimmte Prozesse und Verfahren	Energieerzeugnisse für die Elektrolyse, aufgezählte energieintensive Prozesse (chemisch, metallurgisch, mineralogisch, Baustoffe) sowie chemische Reduktionsverfahren sind steuerbefreit	300,00		
Steuervorteile bei den Atom-Rückstellungen*	Atomenergieerzeuger verwenden Rückstellungen für die später anfallenden Kosten zur Stilllegung und Entsorgung zur Innenfinanzierung, Gewinn und dadurch steuermindernd	800,00	Verbot der Bildung derartiger Rückstellungen, siehe auch Greenpeace und Scheer	Risiken (Störfälle, Anschläge etc.), Gesundheitsschäden, Endlagerungsproblematik
Steuerbefreiung für Strom aus erneuerbaren Energieträgern	Steuerbefreiung, wenn ausschließlich Strom aus erneuerbaren Energieträgern gespeisten Netz oder einer entsprechenden Leitung entnommen wird	0	Vollständige Aufhebung, auch in Zukunft keine Zahlungen	EE schon dadurch begünstigt, dass für sie keine Zertifikate benötigt werden bzw. bei Umstellung auf EE verkauft werden können
Energiesteuervergünstigungen (gesamt)		15 985,00		
Energiesteuerbegünstigung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- u. Forstwirtschaft	Ermäßigter Steuersatz i.H.v. 60 Prozent des Regelsteuersatzes	320,00		
Energiesteuerbegünstigung für bestimmte Prozesse und Verfahren	Energieerzeugnisse für energieintensive Prozesse (chem., metallurgisch, mineralogisch, Baustoffe) chemische Reduktionsverfahren, gleichzeitig zu Heizzwecken und zu anderen Zwecken als Heiz- oder Kraftstoff sowie für die thermische Abfall- und Abluftbehandlung Steuerermäßigung von 61,35 € für 1 000 l	600,00		
Steuerbegünstigung der Energieerzeugnisse, die bei der Herst. von Energieerzeugn. zur Aufrechterhaltung des Betriebes verwendet werden (Herstellerprivileg)	Energiehersteller u. Gasgewinnungsbetriebe können Energieträger für Herstellung von Mineralölen steuerfrei verwenden (gilt nicht für Kohle, Erdgas, Energieerzeugnisse zum Antrieb von Fahrzeugen)	270,00	Aufhebung, Ausnahmen nur für Branchen, die 1. in starkem internationalen Wettbewerb stehen, 2. hohen Energiebedarf haben und 3. bei denen Gefahr eines großen Leakage besteht	Verminderung der Anreize zum Energiesparen, Stromproduktion (aus fossilen Energieträgern) ist klimaschädlich, keine vollständige Internalisierung gemäß Verursacherprinzip
Energiesteuerbegünstigung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes in Sonderfällen (Spitzenausgleich)	Vergleich der Steuerbelastung mit Entlastung bei Lohnnebenkosten, falls steuerliche Belastung überwiegt, werden Unternehmen 95 Prozent der übersteigenden Steuer vergütet	160,00		
Energiesteuerbegünstigung für Dieselmotoren gegenüber dem Steuersatz für Benzin*	Steuersatz für bleifreies Benzin liegt bei 65,45 Cent/l, für Diesel bei 47,04 Cent/l, Differenz von 18,41 Cent/l als Steuerbegünstigung	6 150,00	Angleichung des Steuersatzes an Benzinsteuersatz	Diesel krebserregend, höherer CO ₂ - und Stickstoffanteil, Feinstaub als Benzin, ABER: Diesel ist energieeffizienter (verbrauchsärmer)

Fortsetzung Tabelle A2

Bezeichnung	Beschreibung	2010 geschätzt (in Mill. €)	Vorschlag IfW	Begründung
Energiesteuerbegünstigung für Kohle*	Verheizte Kohle nur mit 0,33 €/GJ besteuert, 5 mal niedriger als für leichtes Heizöl, Privathaushalte bis Ende 2010 vollst. befreit	3 700,00	Aufhebung	Verletzt Gleichbehandlung der Energieträger, Kohle klimaschädlichster Energieträger, unrentabler Wirtschaftssektor wird künstlich am Leben erhalten, Verschafft Wettbewerbsvorteile ggü. Ausland
Vergünstigung für die Stromerzeugung und für Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen	Inputs für Stromerzeugungsanlagen über 2 MW Nennleistung vollst. steuerbefreit, unter 2 MW nur, wenn Monats- oder Jahresnutzungsgrad von mind. 70 Prozent	2 000,00	Aufhebung, Ausnahmen s.o.	Verminderung der Anreize zum Energiesparen, Strom (aus foss. Energieträgern) ist klimaschädlich, weniger klimaschädlich als konv. Energieerzeugung
Nichtbesteuerung von Kernbrennstoffen*	Energiesteuergesetz besteuert die Erzeugung von Strom aus Kernbrennstoffen nicht	1600,00	Aufhebung	Risiken (Störfälle, Anschläge), Gesundheitsschäden, Endlagerungsproblematik
Steuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Agrardieselgesetz)	Steuerentlastung 0,2148 € pro Liter Agrardiesel, bei Kraftstoffeinsatz (Gasöle, Biokraftstoffe) von Ackerschleppern, standfesten oder beweglichen Arbeitsmaschinen und Motoren oder Sonderfahrzeugen	305,00	Angleichung des Steuerersatzes an Regelsteuerersatz für Gasöle und Biokraftstoffe	Verminderte Energiesparanreize, Strom (aus fossilen Energieträgern) ist klimaschädlich, keine vollständige Internalisierung gemäß Verursacherprinzip, Dieselpartikel krebserregend
Steuerbefreiung für Biokraft- und Bioheizstoffe	Nutzung von Bioethanol steuerbefreit	80,00	Aufhebung	Kaum ökolog. Vorteile, geringer Klimaschutzbeitrag, Abholzung, Nahrungsmittelknappheit
Steuerbegünstigung für Erzeugnisse, die im inländ. Flugverkehr und in der Schifffahrt verwendet werden	Im gewerblichen Verkehr eingesetztes Kerosin und Schiffsdiesel ist steuerbefreit (Start o. Landung in Deutschland)	800,00	Aufhebung	Hohe CO ₂ -Belastung durch den Flugverkehr
Kostenfreie Zuteilung der CO ₂ -Emissionshandelszertifikate	Kostenlose Zuteilung von ca. 90 Prozent der Emissionszertifikate in Phase 2 (2008–2012)	6 157,00	Vollständige Auktion (noch vor neuer EU-Verordnung)	genügt nicht dem Verursacherprinzip, weniger Anreiz zur Energieeinsparung
Regionalpolitik im engeren Sinn				
Regionalpolitische Steuerbegünstigungen für die neuen Länder und Berlin	Investitionszulage im Rahmen des „Aufbau Ost“	1 120,00	Aufhebung	Zielkonflikt zur Wachstumspolitik, Stärkung der eigenen Kräfte besser über föderale Dezentralisierung und Finanzausgleich