



Kieler **Diskussionsbeiträge**



Der Kieler Subventionsbericht: eine Aktualisierung

Alfred Boss und Astrid Rosenschon

Nr. 452/453 | Mai 2008

Institut für Weltwirtschaft Kiel

Web: www.ifw-kiel.de

Dr. Alfred Boss

Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Telefon: +49/431/8814-231
E-Mail: alfred.boss@ifw-kiel.de

Dr. Astrid Rosenschon

Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Telefon: +49/431/8814-488
E-Mail: astrid.rosenschon@ifw-kiel.de

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

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

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISSN 0455-0420

ISBN 3-89456-298-6

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2008.

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.

Inhalt

1	Problemstellung	3
2	Was sind Subventionen?	3
2.1	Allgemeines	3
2.2	Steuervergünstigungen	3
2.3	Finanzhilfen	6
2.4	Nicht erfasste Subventionen	10
3	Gliederung der Subventionen	11
3.1	Subventionszurechnung im föderativ aufgebauten Staat	11
3.2	Gliederung der Subventionen in sachlicher Hinsicht	11
4	Ausmaß und Struktur der Subventionen	13
4.1	Steuervergünstigungen nach Empfängern bzw. Verwendungszwecken	13
4.2	Finanzhilfen des Bundes	20
4.3	Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden	24
4.4	Finanzhilfen der Europäischen Union in den Jahren 2000 bis 2007	28
4.5	Finanzhilfen der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2000 bis 2007	29
4.6	Subventionen seit 2000 rückläufig	30
4.7	Selektivität der Subventionen	31
4.8	Subventionen nach Sektoren bzw. Zwecksetzungen und nach gewährenden Institutionen	31
5	Subventionen gemäß dem Subventionsbericht der Bundesregierung	34
6	Subventionen (Beihilfen) im internationalen Vergleich	34
7	Eine Bewertung	35
7.1	Grundsätzliches	35
7.2	Bewertung der Subventionen für ausgewählte Bereiche	37
7.3	Fazit	47
8	Optionen der Wirtschaftspolitik	47
8.1	Vorbemerkungen	47
8.2	Bei welchen Steuervergünstigungen und bei welchen Finanzhilfen gibt es Hemmnisse für eine Kürzung?	48

8.3	Das Kürzungspotential	52
8.4	Subventionen kürzen – aber wie?	53
8.5	Mögliche Steuersenkungen bei Kürzungen der Subventionen – einige Beispiele	56
8.6	Reform der Finanzverfassung als Voraussetzung für umfassende Subventionskürzungen?	62
Anhang		64
1	Einkommen- und Körperschaftsteuervergünstigungen	64
2	Finanzhilfen des Bundes: Grenzfälle	66
3	Direkte Finanzhilfen des Bundes nach verschiedenen Abgrenzungen	67
4	Indirekte Finanzhilfen des Bundes	67
5	Direkte und indirekte Finanzhilfen des Bundes	69
6	Struktur der Subventionen im Jahr 2006	70
Literatur		71

1 Problemstellung

Die Subventionen in Deutschland sind seit Jahrzehnten Gegenstand intensiver wirtschaftspolitischer Auseinandersetzungen. Der vorliegende Beitrag informiert über das Ausmaß der Subventionen im Zeitraum 2000 bis 2007. Zu den Subventionen werden neben den Steuervergünstigungen die Finanzhilfen gezählt, die der Bund, die Länder, die Gemeinden, die Europäische Union (EU) und die Bundesagentur für Arbeit gewähren. Die Abgrenzungen der Steuervergünstigungen und der Finanzhilfen werden erläutert, das Ausmaß und die Struktur der Subventionen werden aufgezeigt.

Nach der Bestandsaufnahme werden Überlegungen diskutiert, mit denen Subventionen häufig gerechtfertigt werden. Auch werden Hemmnisse erörtert, die einer Kürzung der Subventionen im Wege stehen bzw. stehen können. Danach werden verschiedene Kürzungsstrategien diskutiert. Schließlich wird aufgezeigt, dass bei einer deutlichen Kürzung der Subventionen eine kräftige Senkung beispielsweise der Einkommensteuersätze möglich ist, ohne dass der Budgetsaldo des Staates sich ändert.

2 Was sind Subventionen?

2.1 Allgemeines

Subventionen sind Finanzhilfen des Staates oder Steuervergünstigungen, die die Allokation der Ressourcen verzerren.¹ Subventionen zielen typischerweise auf Unternehmen ab. Daneben gibt es „staatliche Leistungen, die privaten Haushalten mit dem Ziel einer Verbilligung bestimmter Güter gewährt werden. Solche Zuwendungen wirken ebenfalls auf die betreffenden Wirtschaftszweige“ (Deutsche Bundesbank 2000: 16–17). Ein Beispiel ist die Eigenheimzulage. Schließlich zählen zu den Empfängern von Subventionen die privaten Organisationen ohne Erwerbszweck sowie der Staat selbst, soweit er Güter und Dienstleistungen erstellt bzw. bereitstellt, obwohl dies nicht nötig ist, weil es ökonomische Gründe für ein staatliches Angebot nicht gibt.

Im Folgenden wird die Abgrenzung der Finanzhilfen erläutert, die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt. Zuvor werden Überlegungen zur Abgrenzung und Messung der Steuervergünstigungen angestellt.

2.2 Steuervergünstigungen

2.2.1 Generelle Probleme der Abgrenzung

Wenn Steuervergünstigungen definiert werden sollen, dann müssen die Regelungen des Steuersystems unterschieden werden in jene, die den Maßstab (die Norm, die „benchmark“) festlegen, und in solche, die Abweichungen davon darstellen. Es bedarf eines Kriteriums, anhand dessen eine Vorschrift als Norm definiert wird. Diese Norm lässt sich aber nicht ohne weiteres festlegen (Rosen 2002: 354). Zwar bietet es „sich an, bei der ökonomischen Beurteilung steuerlicher Maßnahmen vom Kriterium der Entscheidungsneutralität auszugehen und als Steuervergünstigung solche Sachverhalte einzustufen, die zu einer Verzerrung von Entscheidungen führen“ (Sachverständigenrat 2005: Ziffer 439), damit sind die Probleme im konkreten Fall aber noch nicht gelöst.

¹ Daneben gibt es Preissubventionen. Ein Beispiel ist der Verkauf eines Grundstücks an Private zu einem Preis unterhalb des Marktpreises. Preissubventionen werden in den öffentlichen Haushalten nicht dokumentiert und können somit bei der Subventionsermittlung nicht berücksichtigt werden.

Was die Einkommensteuer betrifft, so treten insbesondere folgende Fragen auf:

- Was soll als Besteuerungseinheit bei der Belastung persönlicher Einkommen gelten?
- Wie wird das Nebeneinander von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer eingestuft?
- Wie sind die Abschreibungsregelungen zu bewerten?
- Wie ist der Sparerfreibetrag einzuordnen?

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat 2003) betrachtet als Referenzsystem ein System, das auf dem Konzept der synthetischen Einkommensteuer sowie dem Leistungsfähigkeitsprinzip als den bestimmenden Normen des Einkommensteuerrechts basiert. Dann sind Abzüge von der Bemessungsgrundlage (wie z.B. der Abzug der Werbungskosten), die der Ermittlung der Leistungsfähigkeit dienen, zulässig; sie sind keine Steuervergünstigung. Steuervergünstigungen sind dagegen „... solche Vorschriften ..., die zu einer unterschiedlichen Behandlung der verschiedenen Einkunftsarten führen oder in Durchbrechung des Leistungsfähigkeitsprinzips einen bestimmten Kreis von Steuerpflichtigen bevorzugen“ (Sachverständigenrat 2003: 452, Ziffer 484). Dieser Konzeption entspricht, was den Bereich der Einkommensteuer im umfassenden Sinn betrifft, im Kern die Vorgehensweise in den Subventionsberichten der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2001, 2003, 2006; BMF 2007b).

Das Referenzsystem lässt sich freilich auch anders festlegen, nämlich aus der Sicht der Theorie der Cash-Flow-Besteuerung; die Ermittlung des Überschusses der Einzahlungen über die Auszahlungen ist – anders als der so genannte Vermögensvergleich im Rahmen der traditionellen Einkommensbesteuerung – eine Regel, die für alle Einkunftsarten möglich ist (Wagner 1997: 49). Sonderabschreibungen (bis hin zur Sofortabschreibung) und eine Absetzbarkeit der Vorsorgeaufwendungen sind zwar aus der Perspektive des Vermögensvergleichs, der der traditionellen Einkommensteuer als Methode zur Ermittlung der Gewinneinkünfte zugrunde liegt, als Ausnahmen von den Prinzipien und damit als Vergünstigungen zu werten. Aus der Sicht der Überschussrechnung als einer umfassenden Methode der Einkunftsermittlung handelt es sich aber um Regelungen, die systematisch geboten sind.

Auch bei anderen Steuern ist es schwierig, eine Norm festzulegen, im Vergleich zu der im konkreten Fall eine Vergünstigung besteht. Von großer Bedeutung sind die Schwierigkeiten bei umweltpolitisch motivierten Maßnahmen; zu diesen zählen jene im Rahmen der ökologischen Steuerreform (vgl. hierzu Sachverständigenrat 2005: Ziffer 440). Hier kommt es darauf an, das Ausmaß der externen Effekte zu berücksichtigen.

2.2.2 Abgrenzung im Subventionsbericht der Bundesregierung

Im Subventionsbericht der Bundesregierung werden Steuervergünstigungen definiert als „spezielle steuerliche Ausnahmeregelungen ..., die für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen“ (Deutscher Bundestag 2003: 15). Sie werden „tendenziell um so weniger als Subventionen angesehen ..., je größer der Kreis der Begünstigten ist“ (Deutscher Bundestag 2003: 15).

Vergünstigungen bei der Einkommensbesteuerung werden in Bezug auf die Merkmale einer synthetischen Einkommensteuer gemessen. Was die Umsatzsteuer betrifft, so wird grundsätzlich ein einheitlicher Steuersatz als Norm verwendet. Die Umsatzsteuermindereinnahmen infolge der ermäßigten Besteuerung der Lebensmittel und der Befreiung der Wohnungsmieten werden aber nicht erfasst – offenbar deshalb, weil der Kreis der Begünstigten sehr groß ist.²

Die Steuervergünstigungen in der Abgrenzung der Bundesregierung werden in der Anlage 2 des Subventionsberichts ausgewiesen (Deutscher Bundestag 2001, 2003, 2006; BMF 2007b). Weitere Vergünstigungen werden in der Anlage 3 dargestellt; sie werden aber nicht zu den Steuervergünstigungen gezählt, obwohl sie „subventionsähnliche Tatbestände darstellen“ (BMF 2007b: Ziffer 6).

² In den Anmerkungen zu den Anlagen 2 und 3 des Subventionsberichts heißt es, es handele sich um systemkonforme Maßnahmen (Deutscher Bundestag 2003).

2.2.3 Abgrenzung in der vorliegenden Arbeit³

In der vorliegenden Arbeit werden als Steuervergünstigungen grundsätzlich jene betrachtet, die in den Subventionsberichten der Bundesregierung in den Anlagen 2 und 3 aufgeführt sind. Die Vergünstigungen in Anlage 2 werden ausnahmslos übernommen. Die in Anlage 3 enthaltenen Maßnahmen werden – anders als in den Subventionsberichten der Bundesregierung – grundsätzlich ebenfalls als Subventionen einbezogen; die Ausnahmen betreffen bestimmte einkommensteuerrechtliche Vorschriften.

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. Dagegen wird die Einräumung des Sparerfreibetrages nicht als Vergünstigung gezählt; denn diese allgemeine Maßnahme macht einen Teil der Diskriminierung des Sparens gegenüber dem Konsum rückgängig, zu der das Steuersystem Deutschlands tendenziell führt. Die Vorschriften zur privaten Altersvorsorge und zur betrieblichen Altersversorgung sowie der Sonderausgabenabzug von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung und zu privaten Lebensversicherungen werden analog behandelt. Das Gleiche gilt für die Vorschriften, mit denen ab dem Jahr 2005 der Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung erfolgt.

Neben den genannten Vergünstigungen werden viele der in der so genannten Zusatzliste der Koch-Steinbrück-Studie 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 zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zur Einkommenserzielung notwendig sind („Nettoprinzip“), die Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz bringt aber auch Nutzen mit sich (Wohnen „im Grünen“, niedrige Mieten, niedrige Immobilienpreise). Es lässt sich daher argumentieren, dass „die Arbeit am Werktor beginnt“. Außer Betracht bleiben dagegen insbesondere die Abschreibungsregelungen, die in der Zusatzliste der Koch-Steinbrück-Studie 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.

2.2.4 Arten von Steuervergünstigungen

Steuervergünstigungen können verschieden ausgestaltet sein (OECD 1996: 9). Folgende Formen lassen sich in den vorherrschenden Steuersystemen unterscheiden:

- Einkünfte oder Umsätze werden nicht in die Steuerbasis einbezogen.
- Abzugsbeträge bei der Berechnung des zu versteuernden Einkommens oder des steuerbaren Umsatzes werden zugelassen.
- Abzüge von der Steuerschuld werden (begrenzt auf diese oder unbegrenzt) erlaubt.
- Steuersatzbegünstigungen (bestimmter Aktivitäten oder Steuerzahler) werden eingeräumt.
- Es wird ein Steueraufschub (z.B. durch die Bemessung der Abschreibungen) gewährt.

2.2.5 Zur Messung der Steuervergünstigungen

Bei der Quantifizierung einer Steuervergünstigung wird in der Regel angenommen, dass bei deren Nichtexistenz die Steuerbasis in dem Ausmaß, das sich anhand der Daten für den betreffenden Sachverhalt ergibt, größer wäre (Rosen 2002: 353–354). Diese Annahme ist aber problematisch, weil Haus-

³ Vgl. hierzu auch Boss und Rosenschon (2006a, 2006b) sowie Boss (2006, 2008). Der Bundesrechnungshof (2008: 18) hat der Bundesregierung empfohlen, den Begriff der „Steuersubvention“ – vergleichbar dem Vorgehen des Instituts für Weltwirtschaft – weit zu interpretieren.

halte und Unternehmen auf die Einführung der Vergünstigung reagiert und die Umsätze bzw. die Einkommen, die steuerbegünstigt sind, in aller Regel erhöht haben. Die der Quantifizierung zugrunde liegenden Daten sind also von der Existenz der Steuerbegünstigung beeinflusst. Das Ausmaß einer Steuervergünstigung wird mithin bei der üblichen Art der Quantifizierung überschätzt, wenn die Vergünstigung zu normalen (den erwünschten) Reaktionen führt.

Das Ausmaß einer Steuervergünstigung hängt auch von der Höhe des regulären oder normalen Steuersatzes bzw. von der regulären Steuersatzstruktur (z.B. beim Einkommensteuertarif) ab. Die Einkommensteuersätze wurden in den Jahren 2001, 2004 und 2005 gesenkt, so dass das Volumen der Einkommensteuervergünstigungen – für sich betrachtet – abgenommen hat. Der Regelsatz der Mehrwertsteuer wurde Anfang 2007 erhöht. Der Körperschaftsteuersatz und die Gewerbesteuermesszahlen wurden Anfang 2008 gesenkt. All dies wird im Folgenden insoweit beachtet, als die Schätzwerte im Subventionsbericht der Bundesregierung dies berücksichtigen.⁴

2.3 Finanzhilfen

2.3.1 Abgrenzung gegen Ausgaben des Staates für allokativ begründete Maßnahmen

Entscheidend bei der Zuordnung einer Staatsausgabe in die Kategorie „Finanzhilfe“ oder „Nichtfinanzhilfe“ ist die Antwort auf die Frage, ob sich der Staat in Aufgaben einmischt, die originär marktwirtschaftlich sind, oder ob er klassische Staatsaufgaben wahrnimmt. Referenzsystem ist also die Unterscheidung in private und öffentliche Güter (vgl. hierzu z.B. Blankart 2006). Ein öffentliches Gut ist charakterisiert durch Nichtrivalität im Konsum und durch Nichtausschließbarkeit zahlungsunwilliger Konsumenten, ein privates Gut durch Konsumrivalität und Ausschließbarkeit über Preise. Die Nichtrivalität des Konsums ist ein notwendiges, aber kein hinreichendes Kriterium dafür, dass ein Gut nicht von Unternehmen angeboten wird; Nichtausschließbarkeit muss hinzukommen. Ein Theaterstück beispielsweise ist über Preise finanzierbar und kann privat angeboten werden, wenngleich es innerhalb der Kapazitätsgrenze als Klubgut gemeinsam genutzt werden kann, also Eigenschaften eines öffentlichen Gutes besitzt.

Wird ein öffentliches Gut bereitgestellt, so wird nicht von einer Finanzhilfe gesprochen. Werden hingegen Steuern für die Versorgung mit privaten Gütern eingesetzt, die ohne weiteres privat angeboten werden könnten, so wird dies als Finanzhilfe gewertet. Wichtig ist, dass Finanzhilfen nicht nur dann vorliegen können, wenn Güter von Unternehmen im eigentlichen Sinne erzeugt werden, sondern auch dann, wenn sie vom Staat oder von Organisationen ohne Erwerbszweck erstellt oder bereitgestellt werden.

Bei der Abgrenzung ist zu beachten, dass privatwirtschaftliche Aktivitäten mit externen Effekten verknüpft sein können. Stiftet ein Produktionszweig externe volkswirtschaftliche Vorteile, kann die Verwendung von Steuergeldern zur Abgeltung dieser Vorteile angebracht sein, weil sie die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt steigert. Eine den Ressourceneinsatz verzerrende Subvention liegt dann nicht vor. Mit der Existenz positiver Effekte lässt sich beispielsweise begründen, dass Impfungen gegen ansteckende Krankheiten subventioniert (oder gar steuerfinanziert angeboten) werden. Auf diese Weise lässt sich grundsätzlich erreichen, dass die private Nachfrage nach Impfschutz, die mit Kosten für ärztliche Leistungen verbunden ist, so ausgeweitet wird, dass der gesellschaftliche Vorteil infolge der reduzierten Ansteckungsgefahr internalisiert wird. Freilich lässt sich kaum exakt beurteilen, wie hoch der Ausgleichsbetrag sein muss, um die Beeinträchtigung des individuellen Rentabilitätskalküls durch das Auftreten externer Vorteile wettzumachen.

⁴ Das Volumen der Steuervergünstigungen wird in den Subventionsberichten der Bundesregierung und damit in der vorliegenden Arbeit für alle Jahre insofern als zu niedrig dargestellt, als das Volumen der Vergünstigungen bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer nicht erfasst ist, was daraus resultiert, dass der Solidaritätszuschlag in Relation zur Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer (5,5 Prozent auf die Steuerschuld) festgesetzt wird.

Die Klassifikation in Subvention oder Nichtsubvention ist offenbar nicht unproblematisch. Konkret wird anhand der Angaben in den öffentlichen Haushalten entschieden, ob eine ökonomische Begründung für die Ausgabe vorliegen dürfte.

Der Einsatz von öffentlichen Mitteln im Ausbildungssektor oder in der Grundlagenforschung wird nicht einbezogen. „Die Schulbildung löst positive externe Effekte aus, schon deshalb, weil eine tragfähige und stabile Demokratie ohne eine ausreichende Bildung aller ihrer Mitglieder nicht existieren könnte“ (Wigger 2004: 215–216). Im Übrigen sind Schulen ein wichtiges Instrument der Sozialisierung. Daher werden die für die Schulausbildung eingesetzten Mittel nicht zu den Subventionen gezählt. Universitäten leisten einen Beitrag zur Lehre und zur Forschung. Dienstleistungen der Universitäten können mit positiven externen Effekten einhergehen oder öffentliche Güter darstellen. Eine höhere durchschnittliche Bildung kann das wirtschaftliche Wachstum positiv beeinflussen. Der wesentliche Ertrag eines Studiums fließt aber dem Hochschulabsolventen in Form eines erhöhten Lebenseinkommens zu. Dienstleistungen der Universitäten müssen demnach, was die Ausbildung betrifft, nicht vom Staat angeboten werden. Anders ist es bei der Grundlagenforschung in Universitäten; für sie lassen sich die Kennzeichen öffentlicher Güter konstatieren. Eigentlich sind demnach die Ausgaben des Staates im Bereich Hochschulen in solche für Lehre und solche für Forschung zu zerlegen und Finanzhilfen adäquat zu erfassen. Dies ist aber angesichts der Datenlage kaum möglich. Deshalb werden in der vorliegenden Arbeit die im Bereich Hochschulausbildung eingesetzten Mittel nicht als Subventionen einbezogen.

Ausgespart bleiben auch die Zuschüsse an komplementäre Einrichtungen wie z.B. Studentenwerke, Studentenheime und Hochschul-Bibliotheken sowie die Zuschüsse an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen wie z.B. die Max-Planck-Institute. Einbezogen werden hingegen Zuschüsse an eher als konsumtiv einzustufende Zweige des Bildungs- und Kultursektors wie z.B. Volkshochschulen und Stadtbibliotheken. Erfasst werden auch die Zuschüsse für unternehmensspezifische Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Hier fallen die Investitionserträge weitgehend beim Begünstigten an. Eine erhebliche Beeinträchtigung des individuellen Rentabilitätskalküls durch das Auftreten externer Effekte liegt offenbar nicht vor.

Die (beträchtlichen) Mittel, die dem öffentlichen Verkehr zufließen, werden als Finanzhilfen einbezogen. Es wird zwar argumentiert, sie dürften nicht zu den Subventionen gezählt werden, weil volkswirtschaftliche Vorteile damit verbunden seien; es werde Nachfrage vom Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr umgelenkt, womit eine geringere Belastung der Umwelt einhergehe. Diese Argumentation kann aber aus zwei Gründen nicht überzeugen. Erstens: Wird die Verminderung von Schadstoffausstoß bezweckt, so liegt die Wahl eines Instruments nahe, das unmittelbar am Ausstoß ansetzt. Das Ziel lässt sich dann besser erreichen als bei der Anwendung mittelbarer Instrumente. Zweitens: Eine Nachfrageumlenkung setzt eine Weitergabe des Subventionsvorteils an die Nachfrager in Form niedrigerer Preise voraus; wahrscheinlich werden aber die Fördermittel durch die Anbieter der öffentlichen Verkehrsleistungen aufgrund ihrer geschützten Marktposition weitgehend abgeschöpft.

Ausgaben für kulturelle Zwecke können Finanzhilfen sein. Es ist freilich im Detail sehr schwierig, den Teil der Kulturbudgets zu ermitteln, der als Finanzhilfe einzustufen ist; häufig sind die Ausgaben jenen für Ausbildung ähnlich, und diese werden nicht als Finanzhilfen erfasst.

Es gibt einige Ausgabepositionen, die wohl nur teilweise Subventionscharakter haben (Boss und Rosenschon 2006a, 2006b). Sie werden als Grenzfälle eingestuft, einmal erfasst und einmal nicht erfasst. Dieses Vorgehen ist erforderlich, da die nötigen Informationen fehlen, um den Subventionscharakter der betreffenden Budgetpositionen zu ermitteln.

Beispiele für strittige Fälle sind Zahlungen an Unternehmen für Forschung und Entwicklung, bei denen nicht klar ist, ob sie der anwendungsnahen Forschung oder der Grundlagenforschung dienen. Die hier als Grenzfälle gewerteten Ausgaben des Bundes für die Forschung und Entwicklung in den Bereichen Biotechnologie sowie jene Ausgaben des Bundes, die der Förderung von Innovationen dienen, fließen zwar an Unternehmen, können aber durchaus der Grundlagenforschung dienen. „Grund-

lagenforschung, in der Wissen entsteht, das die Attribute eines öffentlichen Gutes ... hat und deshalb allokatorenstheoretisch wohlbegründet förderungswürdig ist, kann nicht immer eindeutig von der marktnahen Zweckforschung abgegrenzt werden, deren Ergebnisse das forschende Unternehmen gewinnbringend auf dem Markt verwertet ... und die insoweit nicht vom Staat durch Subventionen gefördert werden braucht; die bei der angewandten Forschung entstehenden positiven externen Effekte lassen sich durch die Gewährung von privaten Eigentumsrechten auf Zeit (z.B. einen Patentschutz ...) internalisieren“ (Donges und Freytag 2004: 228). Über die Aufteilung der Ausgaben auf die beiden Kategorien geht aus den Haushaltsplänen und -rechnungen nichts hervor.

Ferner wird die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Hochschulen der Kategorie der Grenzfälle zugeordnet. Zahlungen an Hochschulkliniken fehlt der Subventionscharakter, soweit es um die Finanzierung der Forschung geht. Soweit es um die Lehre geht, werden sie wie Ausgaben im sonstigen Hochschulbereich nicht einbezogen. Die Ausgaben haben aber insoweit Subventionscharakter, als die Behandlung von Patienten finanziert wird. Hier wird der Anteil der Ausgaben mit Subventionscharakter geschätzt. Die Ausgaben für die Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen kann man nicht in voller Höhe als Finanzhilfe rechnen, da ihnen Einnahmen in der Zukunft gegenüberstehen. Der Ausgabebetitel wird zu den Grenzfällen gerechnet.

Die Finanzierung der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes kann insoweit als Subvention gewertet werden, als Leistungen erbracht werden, die die See-, Küsten- und Binnenschifffahrt fördern und die gegen Entgelt erbracht werden können und damit nach wohlfahrtstheoretischen Kriterien private Güter oder zumindest Clubgüter sind. Deutlich wird das etwa im Fall der Unterhaltung der Binnenwasserstraßen, bei der das Prinzip der Nichtausschließbarkeit zahlungsunwilliger Nutzer ebenso wenig gilt wie bei der Bereitstellung von Brücken oder Tunneln für andere Verkehrsträger. Allerdings nimmt die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes zugleich zahlreiche hoheitliche Aufgaben (wie Gefahrenabwehr, Verkehrslenkung, Umweltschutz und andere schifffahrtspolizeiliche Aufgaben) wahr. Letztlich lassen sich die Ausgaben in beiden Aufgabenbereichen nicht sauber voneinander trennen.

Grenzfälle sind auch die Ausgaben für Denkmalpflege, die man nicht nur unter dem Aspekt der Pflege des kulturellen Erbes und der Umwegrentabilität sehen muss, sondern auch unter dem Aspekt der Subventionierung der Bauwirtschaft. Mittel zur Förderung der Dorferneuerung fließen zwar in die Infrastruktur, wie dies beim Bau einer Straße der Fall ist, sie können aber allokatorenverzerrend verwendet werden, etwa für den Ausbau von Kapazitäten für Urlaub auf dem Bauernhof. Die Finanzierung von Landwirtschaftsämtern dient nicht nur der Agrarverwaltung und der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben wie etwa auf dem Gebiet landwirtschaftlicher Grundlagenforschung, sondern beispielsweise auch dem Unterhalt von Landesgestüten oder Weingütern; Pferdezucht und Weinanbau sind aber keine klassisch öffentlichen Aufgaben.⁵ Zu den Positionen mit nur partiellem Subventionsgehalt wird auch die Nettozuweisung für Häfen gezählt, was vor allem den Stadtstaat Hamburg betrifft; es ist fraglich, ob hier eine Infrastrukturinvestition vorliegt oder ob überhöhte Kosten alimentiert werden.

Zuweisungen für Schlösser, Gärten und Burgen beinhalten dann Subventionselemente, wenn sie an Pächter von Restaurationsbetrieben fließen. Ferner wird die institutionelle Förderung im Bereich Jugendpolitik der Kategorie der Grenzfälle zugeordnet. Zwar mag sie dazu führen, dass Institutionen entstehen, die es sonst nicht gäbe. Aber es ist nicht sicher, ob dies mit Mehrkosten verbunden ist oder aber mit Kosteneinsparungen, weil Jugendkriminalität unterdrückt wird.

Auch den Mitteln zugunsten der Forsten kann nur bedingt Subventionseigenschaft zugebilligt werden. Denn zur Rechtfertigung der Zuschüsse können ausgeprägte positive Externalitäten herangezogen werden. So spielt der Wald eine wichtige Rolle für den Wasserhaushalt, das Klima, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, das Landschaftsbild, die Erholung der Bevölkerung und den Biotop- und Artenschutz. „Zweck dieses Gesetzes ist insbesondere, den Wald wegen seines wirtschaftlichen

⁵ Die genannten Positionen werden einbezogen, soweit man sie (aufgrund eines Einzelausweises) identifizieren kann.

Nutzens (Nutzfunktion) und wegen seiner Bedeutung für die Umwelt, insbesondere für die dauernde Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, das Landschaftsbild, die Agrar- und Infrastruktur und die Erholung der Bevölkerung (Schutz- und Erholungsfunktion) zu erhalten, erforderlichenfalls zu mehren und seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern“ (§ 1 Bundeswaldgesetz). Ferner trägt der Wald wesentlich zum Biotop- und Artenschutz bei. Der Wald darf also nicht ausschließlich unter dem Aspekt der Holzverwertung und der betrieblichen Rentabilität gesehen werden. Gleichwohl kann es sein, dass ein Teil der Zuschüsse nicht externe Vorteile ausgleicht, sondern eine Finanzhilfe darstellt. Deshalb müsste das Defizit im Funktionsbereich Staatsforsten, das in vielen Haushalten zu beobachten ist, bei der Subventionserfassung teilweise berücksichtigt werden; dies ist aber aufgrund von Informationslücken unmöglich.

Ein Grenzfall liegt auch vor, wenn die deutsche Sprache im Ausland durch Goethe-Institute gefördert wird. Engt man die Sichtweise auf den Aspekt der Handelsströme ein, so kann behauptet werden, dass letztlich deutsche Exporteure oder Importeure subventioniert werden, weil sie Übersetzungskosten sparen; auch profitierten deutsche Reisende von der Förderung der deutschen Sprache im Ausland. Allerdings wird zusammen mit der Sprache der Kulturaustausch gefördert. Dies weitet den Horizont, relativiert Standpunkte, baut Vorurteile ab, macht fremde Verhaltensmuster verständlich und regt Imitationswettbewerb an. Kurzum: Mit der Förderung der deutschen Sprache im Ausland gehen externe Erträge einher, die eine Steuerfinanzierung rechtfertigen können.

Zu den Ausgaben des Bundes mit nur partiellem Subventionsgehalt zählen ferner jene für den Auslandsrundfunk (Deutsche Welle (DW)). Die Zahlungen haben insofern Subventionscharakter, als sie das Auslandsengagement deutscher Unternehmen fördern. So wird die Gründung von Niederlassungen dadurch erleichtert, dass deren deutsche Mitarbeiter über die DW einen besseren Kontakt zum politischen und wirtschaftlichen Geschehen in Deutschland halten können. Indes trifft auf die Leistungen der DW ein ähnliches Argument zu wie auf die Förderung der deutschen Sprache durch die Goethe-Institute. Es wird ein besseres gegenseitiges Verständnis der Kulturen ermöglicht, was sich wohlfahrtsökonomisch als technologischer externer Nutzen interpretieren lässt.

2.3.2 Abgrenzung gegen Ausgaben des Staates für spezifische verteilungspolitische Maßnahmen

Allgemeine Transferzahlungen des Staates zählen nicht zu den Finanzhilfen. Zu diesen allgemeinen Transfers gehören beispielsweise das Kindergeld, das Bildungsgeld und das Arbeitslosengeld. Fraglich ist, wie spezifische Ausgaben einzustufen sind.

Ist eine spezifische Ausgabe des Staates verteilungspolitisch motiviert, so wird danach differenziert, ob eine kleine hilfsbedürftige Gruppe begünstigt werden soll oder ob es darum geht, breite Bevölkerungsgruppen zu unterstützen. Im ersten Fall wird die Ausgabe nicht zu den Finanzhilfen gezählt, im zweiten wird eine Finanzhilfe diagnostiziert, weil keine sozialpolitische Maßnahme im eigentlichen Sinn vorliegt.

Die Armenhilfe oder die Bewältigung spezifischer Notstände (etwa Drogensucht) sind Beispiele für solche Aktivitäten; auch Aktivitäten im Bereich der Caritas oder der Überlebenshilfe für Problemgruppen zählen nicht zu denen, die eine Subventionierung bedeuten. Es macht aber keinen Sinn, eine sozialpolitische Absicht als hinreichend dafür zu werten, dass ein Subventionstatbestand nicht vorliegt; sozialpolitische Ziele allein (wie z.B. bei bestimmten Zahlungen an den Steinkohlenbergbau) rechtfertigen es nicht, einem Zuschuss die Subventionseigenschaft abzuspreehen. Daher wird eine Finanzhilfe dann diagnostiziert, wenn Leistungen vorliegen, von denen potentiell jeder Bürger profitiert und durch die die Allokation verzerrt wird. Zuschüsse, die als Subventionen gewertet werden,

sind auch die Zuschüsse für Krankenhäuser, Kindergärten⁶ und Theater. Hier geht es nicht darum, Mittel zugunsten der schwachen Mitglieder einer Gesellschaft einzusetzen; von einer sozialpolitischen Maßnahme im eigentlichen Sinne kann nicht die Rede sein. Zuschüsse, die nicht in das Subventionsvolumen eingehen, sind dagegen solche, die beispielsweise an SOS-Kinderdörfer, Behindertenheime oder Asylantenaufnahmestätten fließen. Begünstigt wird hier eine kleine hilfsbedürftige Gruppe.

2.4 Nicht erfasste Subventionen

Einer lückenlosen Erfassung aller Subventionen in Deutschland stehen ein Mangel an Daten bzw. zu hohe Informationskosten im Wege. Folgende Subventionen werden in der vorliegenden Arbeit nicht erfasst:

- finanzielle Vorteile, die der Staat Privaten dadurch gewährt, dass er – gemessen an den Marktpreisen – zu teuer einkauft oder zu billig verkauft; denn in den öffentlichen Haushalten werden diese (Preis-)Subventionen nicht dokumentiert.
- bestimmte indirekte Formen der Preissubventionen. So werden Stromnetzbetreiber gezwungen, vorgegebene Mengen an Strom aus Windenergie einzuspeisen; die Mehrkosten werden auf die Stromverbraucher weitergewälzt.
- Subventionen, die mit der Aktivität staatlicher Kreditanstalten mit Sonderaufgaben wie z.B. der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Sondervermögen der Länder (wie z.B. des Wirtschaftsförderfonds Niedersachsen) verknüpft sind.⁷ Auch werden die ERP-Finanzhilfen nicht zu den Subventionen gezählt. Die ERP-Mittel sind Kredite und müssen zurückgezahlt werden. Subventionselemente enthalten sie zwar insoweit, als sie Zinssubventionen mit sich bringen; deren Ausmaß ist aber nicht bekannt.
- „Unternehmensbeteiligungen ..., bei denen der Staat auf eine marktübliche Rendite auf das eingebrachte Kapital verzichtet“ (Deutsche Bundesbank 2000: 16). Die Europäische Kommission wertet solche Kapitalzuführungen (z.B. an die Westdeutsche Landesbank) im Rahmen ihrer Subventionskontrollen auf der Grundlage des EG-Vertrags als Beihilfen; das Ausmaß der Subvention wird grob geschätzt.
- der Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen durch den Staat, der wegen Datenmangels grundsätzlich als subventionsirrelevanter Sachverhalt gewertet wird. Dies mag in jenen Fällen angemessen sein, in denen die Eigenkapitalausstattung an ein gestiegenes Geschäftsvolumen angepasst wird.⁸ Unangemessen ist die Nichtberücksichtigung als Subvention aber dann, wenn die Zuführung von Kapital eine chronisch defizitäre Entwicklung reflektiert, wenn also ein Kapitalverzehr kompensiert wird; materiell besteht kein Unterschied zwischen einem Verlustausgleich durch laufend geleistete Finanzhilfen und einem Verlustausgleich durch sporadisch erfolgende Kapitalzuführungen. Deshalb werden in jenen Fällen, in denen eine Alimentierung von Kapitalaufzehrung offenkundig ist (wie etwa bei den Berliner Verkehrsbetrieben), Kapitalzuführungen den Subventionen zugeschlagen.

⁶ Es könnte argumentiert werden, dass Zuschüsse an Kindergärten (insbesondere in Form des Ausgleichs der Defizite gemeindeeigener Kindergärten) wie das Kindergeld als Transfers und nicht als Subventionen zu betrachten seien. Die Zuschüsse sind aber von Gemeinde zu Gemeinde verschieden, sie verändern die Allokation stärker als die Gewährung des bundesweit einheitlich festgelegten Kindergeldes. Zudem werden Alternativen (wie die Betreuung durch Tagesmütter) diskriminiert. Mit den geplanten Maßnahmen zur Förderung der Kinderbetreuung kann sich dies ändern. Dies wäre Anlass, die betreffenden öffentlichen Ausgaben nicht zu den Finanzhilfen zu zählen.

⁷ Weitere Beispiele für Sondervermögen sind Fonds, in die der Freistaat Bayern Privatisierungserlöse eingebracht hat (u.a. Arbeitsmarkt- und Sozialfonds, Kulturfonds, Umweltfonds, Altlastenfinanzierungsfonds, Naturschutzfonds).

⁸ Freilich stellt sich grundsätzlich die Frage, ob Staatseigentum an den betreffenden Unternehmen nötig ist.

- Subventionsäquivalente, die mit staatlichen Bürgschaften verknüpft sind, weil sie nicht quantifizierbar sind. Dadurch wird das Subventionsvolumen freilich nicht zu niedrig ausgewiesen, wenn die „Ausfallrate“ bei den Bürgschaften konstant ist;⁹ denn die tatsächlichen Zahlungen, die erfasst werden, spiegeln dann das Subventionsvolumen wider.
- Teile der kommunalen Subventionen, weil bei der statistischen Aggregation kumulierte Defizite nicht brutto, sondern um Überschüsse gekürzt (netto) ausgewiesen werden. Paradebeispiel für Informationsverluste durch Funktionsbündelung sind die Statistiken zu den kombinierten Versorgungs- und Verkehrsbetrieben der Kommunen. Die roten Zahlen aus dem Verkehrssektor werden hier buchhalterisch „neutralisiert“ durch die schwarzen Zahlen aus der Energieversorgung. Diese Form der Aufrechnung verdeckt die Subventionierung und damit die allokativen Verzerrungen.
- die zum (praktisch kostenlosen) Angebot von Schulausbildung komplementären Realtransfers wie die verbilligte Schülerbeförderung.
- der Teil des Zuschusses des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung, die Knappschaft, die landwirtschaftlichen Alterskassen etc., der Subventionscharakter hat.
- die aufgrund des ermäßigten Umsatzsteuersatzes entstandenen Steuermindereinnahmen, weil Daten hierzu fehlen.

Zu bedenken ist, dass mit der Subventionspolitik Verwaltungskosten entstehen. Deren Ausmaß ist unbekannt; denn die Verwaltungskosten des öffentlichen Sektors können einzelnen Tätigkeiten nicht zugerechnet werden.

3 Gliederung der Subventionen

3.1 Subventionszurechnung im föderativ aufgebauten Staat

Die Finanzhilfen, die einzelne Ebenen eines föderativ aufgebauten Staates – also Bund, Länder und Gemeinden – gemeinsam leisten, werden in der vorliegenden Arbeit in voller Höhe jener Gebietskörperschaft zugeordnet, die die Mittel an die Begünstigten auszahlt. Dies bedeutet z.B., dass die vom Bund den Ländern für die Bahnregionalisierung überlassenen Teile des Steueraufkommens bei den Finanzhilfen der Länder veranschlagt werden. Auch die Regionalförderung durch die EU wird auf Länderebene erfasst. Die Länder und die Gemeinden werden als eine Ebene betrachtet; so lässt sich die Vergleichbarkeit der Finanzhilfen der einzelnen Länder erhöhen (Rosenschon 2005, 2008). Die Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen werden lediglich als Gesamtbetrag für alle Ebenen veranschlagt; eine Zuordnung auf die einzelnen Ebenen gemäß den Ertragsanteilen bei den einzelnen Steuerarten erfolgt also nicht.

3.2 Gliederung der Subventionen in sachlicher Hinsicht

Eine Zuordnung der Subventionen zu einzelnen Sektoren ist nur teilweise möglich.¹⁰ Neben den sektorspezifischen Vergünstigungen werden (nicht zurechenbare) branchenübergreifende unterschied-

⁹ Es ist nicht klar, ob die Voraussetzung gegeben ist.

¹⁰ Da, wo sie möglich ist, erfolgt sie ohne Berücksichtigung des Umstands, dass die Zahllast bzw. die Nichtzahllast nicht die Inzidenz widerspiegeln muss; die Möglichkeit der Überwälzung wird demnach vernachlässigt. Die Zahlung an die Stahlindustrie zum Einsatz deutscher Steinkohle wird bei der Steinkohleindustrie verbucht, Bundesmittel an die KfW bei den begünstigten Sektoren.

den; diese wiederum werden in regionalpolitisch motivierte und in sonstige Vergünstigungen gegliedert.

Die sektorspezifischen Subventionen begünstigen einen bestimmten Wirtschaftszweig, die branchenübergreifenden Subventionen sind auf einen breiten Empfängerkreis zugeschnitten. Die sektorspezifischen Subventionen werden gegliedert in solche an Unternehmen (und gegebenenfalls private Haushalte) und in solche an so genannte (halb-)staatliche Dienstleister.

Die sektorspezifischen Subventionen an Unternehmen werden differenziert nach den Sektoren

- Land- und Forstwirtschaft, Fischerei,
- Bergbau,
- Schiffbau,
- Verkehr,
- Wohnungsvermietung,
- Luft- und Raumfahrzeugbau,
- Wasserversorgung und -entsorgung, Abfallwirtschaft,
- Fremdenverkehr, Bäder sowie
- sonstige Bereiche (z.B. Institutionen wie Staatsbrauereien, Technologieberatungseinrichtungen, Messegesellschaften oder Verwaltungsgesellschaften für Staatsvermögen).

Bei den sektorspezifischen Subventionen an den (halb-)staatlichen Bereich wird unterschieden zwischen Subventionen an

- Krankenhäuser, Rehabilitationseinrichtungen, gesetzliche Krankenversicherung,
- Kindertagesstätten, Kinderkrippen,
- Theater, Museen, sonstige kulturelle Einrichtungen,
- Staatsforsten,
- Kirchen, Religionsgemeinschaften,
- Pflegeeinrichtungen,
- Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie
- sonstige Bereiche (z.B. Landwirtschaftskammern, staatliche Versuchsanstalten für Bienenzucht oder Weinbau, Landesgestüte).

Die branchenübergreifenden Subventionen werden nach ihrer Zielsetzung geordnet. Dabei wird differenziert nach

- Regional- und Strukturpolitik,
- Umwelt- und Energiepolitik,
- Beschäftigungspolitik,
- Qualifikationsförderung,
- Innovationsförderung,
- Mittelstandsförderung,
- Investitionsförderung sowie
- Förderung sonstiger betrieblicher Funktionen.

Die beschriebene Zuordnung ist freilich nicht bei allen Subventionen möglich. Im Folgenden wird die Summe aus den sektorspezifischen Subventionen an Unternehmen und den branchenübergreifenden Subventionen als Subventionen in enger Abgrenzung bezeichnet. Kommen zu diesen die Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister hinzu, so wird von Subventionen in weiter Abgrenzung gesprochen.

4 Ausmaß und Struktur der Subventionen

In diesem Abschnitt wird zunächst das Ausmaß der Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen aufgezeigt. Es folgt die Darstellung der Finanzhilfen in der beschriebenen Abgrenzung; dabei wird nach auszahlenden Institutionen gegliedert. Danach werden Daten für das gesamte Subventionsvolumen und dessen Gliederung nach Sektoren bzw. Zielsetzungen präsentiert.

4.1 Steuervergünstigungen nach Empfängern bzw. Verwendungszwecken

4.1.1 Vorbemerkungen

Einzelne Vergünstigungen werden in dem jeweils erscheinenden Subventionsbericht der Bundesregierung, der detaillierte Daten für nur vier Jahre (aktuell: 2005 bis 2008) enthält, zusätzlich zu jenen im zuvor erschienenen Subventionsbericht ausgewiesen, weil sie eingeführt worden sind oder weil sie – anders als zuvor – als Subventionen bewertet werden; andere Vergünstigungen werden nicht mehr aufgeführt, weil sie nicht mehr als Subventionen eingestuft werden. Dies bedeutet, dass die Entwicklung der Steuervergünstigungen im Zeitablauf verzerrt dargestellt wird (vgl. auch BMF 2007b: 15, Kasten 2); die Verzerrung hält sich allerdings, was das Ausmaß der Steuervergünstigungen insgesamt betrifft, in recht engen Grenzen.

4.1.2 Steuervergünstigungen 2003 bis 2008

Die sektorspezifischen Steuervergünstigungen insgesamt sind von 31,0 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 30,7 Mrd. Euro im Jahr 2008 gesunken (Tabelle 1, Summe I). Die Vergünstigungen zugunsten einzelner Sektoren haben sich unterschiedlich entwickelt.

Die Steuervergünstigungen zugunsten der Land- und Forstwirtschaft haben im Zeitraum 2003 bis 2008 deutlich abgenommen. Dabei ist freilich zu beachten, dass für die Jahre 2007 und 2008 große Beträge (rund 650 Mill. Euro) nicht mehr ausgewiesen werden. Tatsächlich rückläufig ist die Mineralölsteuervergünstigung nach dem Agrardieselgesetz. Umgekehrt resultieren seit Jahresanfang 2007 Mindereinnahmen aus der im Subventionsbericht der Bundesregierung nicht ausgewiesenen Anhebung der land- und forstwirtschaftlichen Vorsteuerpauschalen und Durchschnittssteuersätze (BMF 2006b: 304).

Die Vergünstigungen für den Sektor Verkehr haben im Zeitraum 2003 bis 2008 zugenommen. Maßgeblich dafür sind die Mindereinnahmen infolge der seit 2007 geltenden Kraftfahrzeugsteuerbefreiung partikelreduzierter Pkw mit Dieselmotor, das Einbeziehen der Mindereinnahmen infolge der sogenannten Tonnagebesteuerung sowie die mit der Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer verbundene erhöhte Begünstigung der Personenbeförderung im Nahverkehr.

Die Steuervergünstigungen für den Sektor Wohnungsvermietung haben im Zeitraum 2003 bis 2008 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.

Die Steuervergünstigungen, die den sonstigen Sektoren gewährt werden, sind im Zeitraum 2003 bis 2008 kräftig ausgeweitet worden. Bedeutsam dafür sind die Steuerbefreiung für Biokraft- und Bioheizstoffe und 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 größer geworden.

Tabelle 1 Fortsetzung

Nr. ^a	Anlage ^a	2003	2004	2005	2006	2007	2008
79	2 Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	402	397	397	395	395	395
80	2 Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	187	128	129	129	129	129
81	2 Mineralölsteuerbegünstigung für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)	61	70	69	63	63	63
82	2 Steuervergünstigung für Strom im Schienenbahnverkehr	160	140	140	140	140	140
	<i>Insgesamt</i>	<i>1 567</i>	<i>1 461</i>	<i>2 388</i>	<i>2 108</i>	<i>2 373</i>	<i>2 383</i>
	4. Wohnungsvermietung						
6	2 Körperschaftsteuerbefreiung der Vermietungsgenossenschaften und -vereine und der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen	5	5	.	.	.	.
84	2 Erhöhte Absetzungen für bestimmten Modernisierungs- und Instandsetzungsaufwand nach § 7h EStG	40	40	40	40	40	40
85	2 Erhöhte Absetzungen bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden nach § 7i EStG	63	62	62	61	60	60
86	2 Sonderausgabenabzug bei einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung nach § 10e EStG	430	145	30	0	0	0
87	2 Steuerbegünstigung für zu eigenen Zwecken genutzte Baudenkmale etc.	17	17	17	16	16	16
89	2 Kinderkomponente zu § 10e EStG	65	40	30	0	0	0
90	2 Eigenheimzulage § 9 Abs. 2 EigZulG	6 990	7 196	6 812	6 197	5 340	4 441
91	2 Ökologische Zusatzförderung § 9 Abs. 3 u. 4 EigZulG	110	95	85	70	55	40
92	2 Kinderzulage § 9 Abs. 5 EigZulG	3 436	3 538	3 349	3 047	2 625	2 184
	<i>Insgesamt</i>	<i>11 156</i>	<i>11 138</i>	<i>10 425</i>	<i>9 431</i>	<i>8 136</i>	<i>6 781</i>
	<i>Nachrichtlich:</i>						
	Förderung des Wohnungsbaus oder Wohnungskauf nach § 10e EStG und durch die Eigenheimzulage	11 031	11 014	10 306	9 314	8 020	6 665
	5. Sonstige sektorspezifische Vergünstigungen						
43	2 Gewinnsteuerermäßigung für Wasserkraftwerke	1	1	1	1	1	1
49	2 Umsatzsteuerbefreiung der Bausparkassen- und Versicherungsvertreter	5	5	5	5	5	5
50	2 Vergütungsfrist für Erwerber von Betrieben oder Anteilen im Erb- oder Schenkungsfall	241	241	210	210	210	210
51	2 Tarifbegrenzung beim Erwerb von Betriebsvermögen etc.	8	8	8	7	7	7
52	2 Tabaksteuerbefreiung für Deputate	5	5	7	7	7	7
53	2 Biersteuersatzstaffelung	34	25	24	24	24	24
54	2 Biersteuerbefreiung des Haustrunks	1	1	1	1	1	1
55	2 Steuerbefreiung für Biokraft- und Bioheizstoffe	–	613	1 192	2 144	900	670
57	2 Vergünstigung für Pilotprojekte	.	2	2	2	2	2
58	2 Steuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung verwendeten Mineralöle	400	400	400	400	400	400
59	2 Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft	1 457	1 594	342	313	440	440
60	2 Vergünstigung für die Stromerzeugung und für Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen			1 296	1 329	1 300	1 300
61	2 Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes in Sonderfällen	240	240	240	240	170	170
62	2 Energiesteuerbegünstigung bestimmter Prozesse	–	–	–	117	282	282
64	2 Steuerbegünstigung des Stroms, der von Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft für betriebliche Zwecke entnommen wird	1 850	1 850	1 850	1 850	1 850	1 850
65	2 Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700
66	2 Stromsteuervergünstigung bestimmter Prozesse und Verfahren	–	–	–	16	40	40

Tabelle 1 Fortsetzung

Nr. ^a	Anlage ^a	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
101	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen	1 340	1 350	1 360	1 360	1 815	1 815
102	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Zahntechniker und Zahnärzte	400	400	320	320	380	380
104	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung der Schaustellerzugmaschinen	1	1	1	1	1	1
105	2	Steuervergünstigung für Strom zum Betrieb von Nachtspeicherheizungen	200	200	200	200	–	–
38	3	Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen	4 300	4 300	4 320	4 320	5 040	5 040
39	3	Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, der ambulanten Pflegedienste, der Wohlfahrtsverbände und der Blinden	4 550	4 600	4 960	4 960	6 000	6 000
41	3	Umsatzsteuerbefreiung für kulturelle Einrichtungen	100	100	160	160	190	190
43	3	Ermäßigter Steuersatz für Krankenrollstühle, Körperersatzstücke und orthopädische Vorrichtungen sowie für Bäder- und Kureinrichtungen	200	200	215	215	350	350
		<i>Insgesamt</i>	<i>17 033</i>	<i>17 836</i>	<i>18 814</i>	<i>19 902</i>	<i>21 115</i>	<i>20 885</i>
		6. Sektorspezifische Steuervergünstigungen insgesamt	31 032	31 827	32 941	32 510	32 260	30 717
		II Branchenübergreifende Steuervergünstigungen						
		1. Regionalpolitische Steuervergünstigungen für die neuen Länder und für Berlin						
20	2	Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen	996	944	1 136	380	–	–
21	2	Investitionszulagen für Ausrüstungsinvestitionen	0	0	0	438	535	180
22	2	Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen	–	–	–	–	–	285
23	2	Investitionszulage für gewerbliche Bauten	176	166	200	67	–	–
24, 25	2	Investitionszulage für betriebliche Gebäudeneubauten	0	0	0	77	94	103
26	2	Investitionszulage für Modernisierungsarbeiten	715	578	635	214	40	–
27	2	Erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen	50	92	137	48	9	–
28	2	Sonderausgabenabzug für Herstellungs- und Erhaltungskosten bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden	260	185	120	80	45	10
		<i>Insgesamt</i>	<i>2 197</i>	<i>1 965</i>	<i>2 228</i>	<i>1 304</i>	<i>723</i>	<i>578</i>
		2. Sonstige Steuervergünstigungen						
29	2	Übertragung stiller Reserven, die bei der Veräußerung bestimmter Wirtschaftsgüter aufgedeckt werden, auf neue Investitionen	485	475	385	90	40	0
31	2	Sonderabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe	9	53	8	8	352	215
32	2	Ansparabschreibung in Form einer Rücklage bis zu 40% künftiger Anschaffungs- oder Herstellungskosten	17	17	15	15	–	–
33	2	Freibetrag bei der Veräußerung kleiner Betriebe	135	135	120	120	120	120
34	2	Freibetrag für Gewinne bei Veräußerung von Anteilen	10	10	15	15	15	15
35	2	Steuerfreiheit der Hälfte der Einnahmen bei Veräußerungen von Grund und Boden an REIT-AGs etc.	–	–	–	–	390	325
37	2	Tarifbegrenzung bei Gewinneinkünften	–	–	–	–	495	495
42	2	Freibetrag für bestimmte Körperschaften	5	6	18	19	21	13
39	2	Steuerliche Erleichterung von Unternehmensinvestitionen im Ausland	10	10	10	10	.	.
44	2	Einkommensteuerermäßigung für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen	0	0	0	315	2 185	2 185
45	2	Erbschaftsteuerfreibetrag und -minderung beim Übergang von Betriebsvermögen, Betrieben der Land- und Forstwirtschaft und Anteilen an Kapitalgesellschaften an den/die Unternehmensnachfolger	241	241	226	211	.	.

Tabelle 1 Fortsetzung

Nr. ^a	Anlage ^a	2003	2004	2005	2006	2007	2008
46	2						
		Erbschaftsteuertarifbegrenzung beim Erwerb von Betriebsvermögen, von Betrieben der Land- und Forstwirtschaft und von Anteilen an Kapitalgesellschaften	8	8	8	7	.
52	2	Mineralölsteuervergünstigung bei bestimmten Versuchen	0	2	2	2	.
94	2	Einkommensteuerbefreiung bei Überlassung von Beteiligungen nach § 19a EStG	41	36	80	80	80
96	2	Arbeitnehmersparzulage	156	186	390	280	270
97	2	Steuerbefreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nacharbeit	1 940	1 985	1 800	1 740	1 930
98	2	Einkommensteuerfreibetrag bei der Veräußerung kleiner und mittlerer Betriebe	45	45	40	40	40
3	3	Einkommensteuer-Freibetrag für Belegschaftsrabatte	75	65	60	60	60
9	3	Einkommensteuerermäßigung bei Beschäftigung von „Mini-Jobbern“ in Privathaushalten	0	70	90	90	90
10	3	Einkommensteuerermäßigung bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Privathaushalten	0	20	20	20	20
11	3	Einkommensteuerermäßigung bei Inanspruchnahme einer haushaltsnahen Dienstleistung	0	680	850	890	965
13	3	Lohnsteuerpauschalierung bei bestimmten Zukunftsversicherungsleistungen	980	1 100	985	930	870
48	3	Kfz-Steuerbefreiung bestimmter Schwerbehinderter	120	130	140	150	150
.	.	Einkommensteuerermäßigung für Pflege- und Betreuungsleistungen	0	0	0	40	40
		<i>Insgesamt</i>	4 277	5 274	5 262	5 132	8 133
		3. Branchenübergreifende Steuervergünstigungen insgesamt	6 474	7 239	7 490	6 436	8 856
		III Steuervergünstigungen in enger Abgrenzung	37 506	39 066	40 431	38 946	41 116
		IV Sonstige Steuervergünstigungen					39 188
100	2	Gewerbesteuerbefreiung bestimmter privater Schulen	1	1	1	1	1
5	3	Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgabe	3 600	3 200	3 000	3 100	2 960
6	3	Begrenzter Sonderausgabenabzug für Schulgeldzahlungen	30	30	30	30	40
7	3	Steuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke und von Zahlungen an politische Parteien (Einkommensteuer)	795	810	805	810	1 030
8	3	Steuerermäßigungen für Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien und unabhängige Wählervereinigungen nach § 34g EStG	80	80	80	80	90
26	3	Körperschaftsteuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke	165	155	155	155	160
37	3	Gewerbesteuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke	130	130	130	135	120
40	3	Umsatzsteuerbefreiung der im Rahmen der satzungsgemäßen Aufgaben gegen Kostenerstattung ausgeführten Leistungen zwischen den selbständigen Gliederungen einer politischen Partei	10	10	10	10	.
44	3	Umsatzsteuerermäßigung für Leistungen gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Einrichtungen	70	70	155	155	205
46	3	Versicherungsteuerbefreiung bestimmter öffentlich-rechtlicher Körperschaften	10	10	10	10	.
		<i>Insgesamt</i>	4 891	4 496	4 376	4 486	4 606
		V Steuervergünstigungen in erweiterter Abgrenzung (III+IV)	42 397	43 562	44 807	43 432	45 722
		VI Zusätzliche Steuervergünstigungen gemäß der Zusatzliste in der Koch-Steinbrück-Studie					
		Entfernungspauschale	5 800	5 000	4 000	4 000	2 800
			1 600				

Tabelle 1 Fortsetzung

Nr. ^a	Anlage ^a	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Freibetrag für nebenberufliche Tätigkeiten als Übungsleiter etc.	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
	Halbierung des Steuersatzes für betriebliche Veräußerungsgewinne	800	800	735	735	735	735
	Freibetrag für Abfindungen	445	385	380	355	355	355
	Begrenzte Abzugsfähigkeit der Aufwendungen für Geschenke	125	125	120	115	115	115
	Freibetrag für Übergangsgelder	55	50	50	50	50	50
	Freigrenze bei verbilligt überlassener Wohnung	50	50	50	45	45	45
	Freibetrag für Heirats- und Geburtsbeihilfen	45	45	45	35	35	35
	Freibetrag für Sachprämien aus Kundenbindungsprogrammen	5	5	5	5	5	5
	Tonnagebesteuerung	70	70	.	.	.	.
	Sonstige Vergünstigungen	70	70	60	60	60	60
	<i>Insgesamt</i>	9 465	8 600	7 445	7 400	6 200	5 000
	VII Steuervergünstigungen in weiter Abgrenzung (V+VI)	51 862	52 162	52 252	50 832	51 922	48 826
	VIII Nicht als Steuervergünstigungen eingestufte Regelungen, die im Subventionsbericht der Bundesregierung und in der Koch-Steinbrück-Studie ausgewiesen werden						
93	2 Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge	0	70	190	250	460	560
95	2 Gewährung eines Sparerfreibetrags	2 180	1 910	1 614	1 630	1 046	1 059
4	3 Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen	11 800	11 300	11 800	12 500	11 300	11 900
12	3 Pauschalierung der Lohnsteuer bei Verpflegungsaufwendungen	60	50	50	50	50	50
	<i>Insgesamt</i>	14 040	13 330	13 654	14 430	12 856	13 569
	IX Steuervergünstigungen gemäß Subventionsbericht der Bundesregierung						
	Anlage 2	28 609	29 027	29 519	28 091	28 558	26 743
	Anlage 3	27 579	27 614	28 509	29 314	29 690	30 272
	<i>Insgesamt</i>	56 188	56 641	58 028	57 405	58 248	57 015
	X Nicht als Steuervergünstigungen eingestufte Regelungen, die in der Koch-Steinbrück-Studie enthalten sind						
	Degressive Abschreibungen für bewegliche Wirtschaftsgüter	6 500 ^b	.	.	.	.	.
	Halbjahres-AfA für bewegliche Wirtschaftsgüter	2 430 ^b	.	.	.	.	.
	Absetzung für Abnutzung (AfA-Tabellen)	750 ^b	.	.	.	.	.
	Sofortabzug der Ausgaben für geringwertige Wirtschaftsgüter	500 ^b	.	.	.	.	.
	Degressive Abschreibung für Mietwohnbauten	200 ^b	.	.	.	.	.
	Arbeitnehmerpauschbetrag	3 500 ^b	.	.	.	.	.
	Altersentlastungsbetrag	350 ^b	.	.	.	.	.
	Außergewöhnliche Belastungen, zumutbare Eigenbelastung	500 ^b	.	.	.	.	.
	Regelung der Absetzbarkeit der Bewirtungsaufwendungen	150 ^b	.	.	.	.	.
	Sonstige Regelungen	147 ^b	.	.	.	.	.
	<i>Insgesamt</i>	15 027	.	.	.	.	.
	XI Steuervergünstigungen gemäß der Koch-Steinbrück-Studie	83 536^b	.	.	.	.	.

. = Ausmaß nicht beziffert (laut Anmerkung im Subventionsbericht); – = nicht vorhanden. — ^aDie Nummer bezieht sich auf den Einundzwanzigsten, teilweise auf den Zwanzigsten Subventionsbericht. — ^bWert für das Jahr 2002.

Quelle: Deutscher Bundestag (2003, 2006); BMF (2007a, 2007b); Koch und Steinbrück (2003); Boss und Rosenschon (2006b); eigene Berechnungen; eigene Schätzungen.

Die branchenübergreifenden Steuervergünstigungen sind von 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 8,5 Mrd. Euro im Jahr 2008 gestiegen (Tabelle 1, Summe II). 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 zugenommen. Maßgeblich dafür sind die Mindereinnahmen infolge neuer einkommensteuerlicher Regeln für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen privater Haushalte sowie für die private Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen. Die Steuermindereinnahmen infolge der Befreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nacharbeit belaufen sich seit vielen Jahren auf rund 2 Mrd. Euro.

Die sonstigen Steuervergünstigungen, also jene aus der Anlage 3 des Subventionsberichts der Bundesregierung, die in die vorliegende Arbeit einbezogen werden (Tabelle 1, Summe IV), sind im Zeitraum 2003 bis 2008 von 4,9 auf 4,6 Mrd. Euro gesunken. Maßgeblich dafür ist die Entwicklung der Mindereinnahmen infolge des Abzugs der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Einkommensbesteuerung. Die Begünstigung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke durch die einzelnen Steuern insgesamt und die Begünstigung der Zahlungen an politische Parteien haben sich wenig verändert.

Die zusätzlichen Vergünstigungen entsprechend der Zusatzliste in der Koch-Steinbrück-Studie (ohne die Mindereinnahmen infolge der Absetzbarkeit der Entfernungspauschale) waren im Zeitraum 2003 bis 2008 ebenso wie die Mindereinnahmen infolge der Absetzbarkeit der Entfernungspauschale rückläufig (Tabelle 1, Summe VI). Die zusätzlichen Vergünstigungen werden ohne Ausnahme als branchenübergreifend eingeordnet.

Die Vergünstigungen gemäß der weiten Abgrenzung, die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt, betragen im Jahr 2008 rund 48,8 Mrd. Euro (Tabelle 1, Summe VII). Sie sind damit 3,0 Mrd. Euro niedriger als im Jahr 2003.

In der Koch-Steinbrück-Studie sind neben den in der vorliegenden Arbeit erfassten Steuervergünstigungen die Steuermindereinnahmen infolge einiger zusätzlicher steuerrechtlicher Regelungen enthalten. Es handelt sich dabei u.a. um Mindereinnahmen aufgrund des Sparerfreibetrags und aufgrund von Abschreibungsvorschriften, aber auch um den Einfluss des Altersentlastungsbetrags und des Arbeitnehmerpauschbetrags, also von Regelungen statt Vorschriften, denen allokativerzeugende Wirkungen kaum zuzusprechen sind. Das gesamte Volumen der Steuervergünstigungen in der Abgrenzung der Koch-Steinbrück-Liste¹¹ beträgt für das Jahr 2002: 83,5 Mrd. Euro (Koch und Steinbrück 2003: 9); davon werden von Koch und Steinbrück 38,9 Mrd. Euro für kürzbar gehalten.

4.1.3 Eine knappe Bewertung der Entwicklung¹²

Die Finanzpolitik hat beim Abbau von Steuervergünstigungen Erfolge aufzuweisen. Nach der Bundestagswahl 2005 sind aber nicht nur Steuervergünstigungen gekürzt oder abgeschafft, sondern auch (wie z.B. die erhöhte Vorsteuerpauschale für die Landwirtschaft sowie die Einkommensteuerermäßigung für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen) geschaffen worden (BMF 2006a, 2006b, 2007a). Auch die Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer führte zu zusätzlichen Vergünstigungen.¹³ Schließlich hat die Reform der Unternehmensbesteuerung zur Folge, dass Vergünstigungen entstehen. Ein Beispiel ist der „Investitionsabzugsbetrag“ für kleine und mittlere Unternehmen, der die so genannte Ansparschreibung ersetzt. Vernachlässigt man die Effekte der Eigenheimzulage, die abgeschafft wurde, die aber für so genannte Altfälle noch Mindereinnahmen bewirkt,

¹¹ Es handelt sich in der in Tabelle 1 verwendeten Terminologie um die Summe der Zeilen VII, VIII und X oder, was konzeptionell dasselbe ist, um die Summe der Zeilen VI, IX und X.

¹² Vgl. hierzu auch Boss (2008).

¹³ Wegen der Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer zu Beginn des Jahres 2007 nehmen die Mindereinnahmen infolge der erfassten Umsatzsteuerbegünstigungen und Umsatzsteuerbefreiungen zu.

so beträgt das Volumen der Steuervergünstigungen im Jahr 2008: 42,2 Mrd. Euro und im Jahr 2012: 41,8 Mrd. Euro; im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sind dies 1,7 bzw. 1,5 Prozent (Boss 2008). Es zeigt sich, dass der Rückgang der Steuervergünstigungen praktisch zum Stillstand kommen dürfte.

Zudem wird die Reform der Besteuerung von Erbschaften neue Vergünstigungen im Fall der Übernahme von Unternehmen durch den oder die Erben bringen.¹⁴ Auch ist nicht auszuschließen, dass die Regelungen zur Entfernungspauschale in Richtung auf die bis zum Jahr 2006 geltenden Vorschriften korrigiert werden. Es könnte durchaus sein, dass das Ausmaß der Vergünstigungen in den nächsten Jahren steigen wird.

4.2 Finanzhilfen des Bundes

4.2.1 Vorbemerkungen

Die Finanzhilfen des Bundes im Zeitraum 2000 bis 2007 werden anhand der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2000 bis 2006 sowie des Haushaltsplans für das Jahr 2007 erfasst (BMF lfd. Jgg.; BMF 2007c; Bundeshaushaltsplan 2007). Bei den Ausgaben für die Jahre 2000 bis 2006 handelt es sich demnach um die tatsächlichen Ausgaben; für das Jahr 2007 sind die Haushaltsplanzahlen dargestellt.

Es werden direkte und indirekte Finanzhilfen unterschieden. Direkte Finanzhilfen des Bundes sind jene, die ohne Zwischenschaltung der Länder oder anderer staatlicher Stellen unmittelbar an die Empfänger gezahlt werden. Reichen dagegen die Länder beispielsweise im Rahmen der so genannten Gemeinschaftsaufgaben Bundesmittel weiter, liegen indirekte Finanzhilfen des Bundes vor. Die Unterscheidung ist nötig, um bei der Erfassung der Finanzhilfen Doppelzählungen zu vermeiden (vgl. Abschnitt 3.1).

Die weiteren Ausführungen zu den Finanzhilfen des Bundes beschränken sich auf die direkten Hilfen in der Abgrenzung ohne Grenzfälle. Die indirekten Finanzhilfen des Bundes (siehe Anhang, Abschnitt 4, Tabelle A4) werden auf der Ebene der Länder ausgewiesen, also dort, wo sie getätigt werden (vgl. Abschnitt 4.3). Bei den Grenzfällen (siehe Anhang, Abschnitt 2, Tabelle A2) handelt es sich um Positionen, die nur zum Teil Subventionscharakter haben und bei denen wegen fehlender Informationen über das Subventionsäquivalent der volle Betrag angesetzt worden ist.

4.2.2 Direkte Finanzhilfen des Bundes in den Jahren 2000 bis 2007

Die direkten Finanzhilfen des Bundes sind von 25,6 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 21,5 Mrd. Euro im Jahr 2004 gesunken, im Jahr 2007 dürften sie 24,3 Mrd. Euro betragen haben (Tabelle 2). Dabei ist die Zunahme ab dem Jahr 2004 nicht auf die Entwicklung der sektorspezifischen Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen zurückzuführen, sondern auf die der Teilaggregate „branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen“ und „Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister“.

Die sektorspezifischen Finanzhilfen des Bundes zugunsten von Unternehmen haben von 2000 bis 2007 – unter Schwankungen – von 22,3 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 16,3 Mrd. Euro abgenommen. Dabei sind die Hilfen für die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei von 2,4 Mrd. Euro auf 1,6 Mrd. Euro zurückgegangen. Dazu hat u.a. das Abschaffen der Beihilfe für Gasöl beigetragen, das in der Landwirtschaft zum Betrieb von Ackerschleppern, Arbeitsmaschinen und Motoren oder Sonderfahrzeugen verwendet wird; im Jahr 2000 waren Zahlungen in Höhe von 448 Mill. Euro angefallen. Statt der Gasölbeihilfe gibt es allerdings seit 2001 eine Mineralölsteuervergünstigung (2007: 135 Mill. Euro). Ferner sind die Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, bei der die heimischen mittelständischen Brennereien Agraralkohol abliefern, gesunken (2000: 133 Mill. Euro, 2007: 80 Mill. Euro). Die Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit

¹⁴ Zu wichtigen Aspekten der geplanten Reform vgl. Homburg (2007).

Tabelle 2:

Direkte Finanzhilfen des Bundes (ohne Grenzfälle) 2000–2007 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>I Sektorspezifische Finanzhilfen an Unternehmen</i>								
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2 379	2 312	2 036	1 950	1 845	1 632	1 581	1 618
Bergbau	4 565	4 497	3 606	3 236	2 720	2 211	2 084	2 313
Schiffbau	125	132	97	76	58	52	44	33
Verkehr	10 862	8 737	11 305	10 838	9 565	9 409	9 327	9 611
Wohnungsvermietung	1 317	1 488	1 381	1 375	1 330	1 255	1 097	1 174
Luft- und Raumfahrzeugbau	61	84	68	29	37	39	55	134
Sonstige Sektoren	2 969	1 859	1 526	1 543	1 392	1 643	1 072	1 437
Zusammen	22 278	19 111	20 021	19 047	16 948	16 241	15 260	16 320
<i>II Branchenübergreifende Finanzhilfen an Unternehmen</i>								
Regional- und Strukturpolitik	9	45	46	58	66	74	77	90
Umweltpolitik und rationelle Energieverwendung	410	549	466	397	425	455	491	595
Beschäftigungspolitik	777	29	54	533	1 142	2 191	3 007	2 679
Förderung von Qualifikation	180	76	140	157	221	257	244	260
Förderung von Innovationen etc.	43	40	37	33	35	0	0	0
Mittelstandsförderung	780	777	861	808	764	908	816	880
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	43	45	42	38	47	51	47	56
Zusammen	2 242	1 561	1 646	2 024	2 699	3 935	4 682	4 560
<i>III Finanzhilfen an Unternehmen (I + II)</i>	24 520	20 672	21 667	21 071	19 647	20 176	19 942	20 880
<i>IV Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>								
Krankenhäuser, Rehabilitationseinrichtungen, Gesetzliche Krankenversicherung	17	26	30	14	1 006	2 504	4 201	2 503
Kindertagesstätten, Kinderkrippen	1	1	1	1	1	1	1	1
Theater, Museen, Medien, sonstige Kulturanbieter	787	377	568	496	506	520	520	516
Staatsforsten	0	0	0	0	0	0	0	0
Kirchen, Religionsgemeinschaften	3	3	3	6	6	13	6	6
Sportförderung	79	77	83	83	87	95	102	84
Sonstige Empfänger	242	251	265	257	257	261	247	272
Zusammen	1 129	734	950	858	1 864	3 394	5 077	3 382
<i>V Finanzhilfen an Unternehmen und (halb-)staatliche Dienstleister (III + IV)</i>	25 649	21 406	22 617	21 929	21 511	23 570	25 019	24 262

Quelle: BMF (lfd. Jgg.; 2007c); Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit, *Einnahmen und Ausgaben* (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

haben ebenfalls abgenommen (2000: 202 Mill. Euro, 2007: 12 Mill. Euro). Einsparungen gab es auch bei den Zuschüssen zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe (2000: 96 Mill. Euro, 2007: 60 Mill. Euro); hier schrumpft die Zahl der Fälle. Rückläufig war zudem der Zuschuss des Bundes an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (2000: 256 Mill. Euro, 2007: 100 Mill. Euro). Hingegen sind die Zuschüsse an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte von 2000 bis 2007 um 144 Mill. Euro auf 1 160 Mill. Euro gestiegen.¹⁵

Die Finanzhilfen zugunsten des Bergbaus, sind im Zeitraum 2000 bis 2007 von 4,6 Mrd. Euro auf 2,3 Mrd. Euro halbiert worden. Der Kern der Hilfen (2007: 1,8 Mrd. Euro) betrifft Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen. Bis zum Jahr 2005 erfolgte die Steinkohleförderung auf der Grundlage des so genannten Kohlekompromisses aus dem Jahr 1997, der eine schrittwei-

¹⁵ Die Finanzhilfen der EU zugunsten des Agrarsektors beliefen sich im Jahr 2007 auf schätzungsweise 5,7 Mrd. Euro.

se Rückführung der Subventionen vorsah. Die Hilfen für die Wismut GmbH Chemnitz, 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 2000 bis 2007 ebenfalls gesunken.

Die Finanzhilfen zugunsten des Schiffbaus wurden von 125 Mill. Euro im Jahr 2000 auf 33 Mill. Euro im Jahr 2007 vermindert. Die Zinszuschüsse zur Finanzierung von Aufträgen an die deutschen Schiffswerften und die Wettbewerbshilfen wurden reduziert.

Die Entwicklung der direkten Finanzhilfen für den Verkehrssektor (2000: 10,9 Mrd. Euro, 2007: 9,6 Mrd. Euro) ist stark davon geprägt, dass der Bund dem Bundeseisenbahnvermögen (BEV) Verwaltungsausgaben erstattet; im Jahr 2000 waren es 5,7 Mrd. Euro, im Jahr 2007: 5,4 Mrd. Euro.¹⁶ Der an die Deutsche Bahn AG gezahlte Personalkostenzuschuss und die Finanzhilfen wegen ökologischer Altlasten und erhöhten Materialaufwands im Bereich der Deutschen Reichsbahn sind bis zum Jahr 2002 gesunken (2000: insgesamt 1 223 Mill. Euro, 2002: 443 Mill. Euro); seit dem Jahr 2003 werden Zuschüsse nicht mehr gezahlt. Die in Zuschüsse umwandelbaren Investitionsdarlehen für den Ausbau von Schienenwegen sind auch gesunken (2000: 609 Mill. Euro, 2007: 277 Mill. Euro). Der Investitionszuschuss für Schienenwege war mit rund 2,0 Mrd. Euro im Jahr 2007 ebenso hoch wie im Jahr 2000. Im Jahr 2001 wurde ein Baukostenzuschuss für die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes in Höhe von 523 Mill. Euro gezahlt; für denselben Zweck wurden im Jahr 2005: 114 Mill. Euro aufgewendet, danach sind keine Zahlungen mehr erfolgt. Seit dem Jahr 2004 wird eine Zuweisung für Investitionen in die Schienenwege für die Eisenbahnen des Bundes geleistet (2007: 821 Mill. Euro; 2004: 247 Mill. Euro). Die gesamten Finanzhilfen an die Deutsche Bahn AG beliefen sich im Jahr 2007 auf 3,6 Mrd. Euro; im Jahr 2000 waren es rund 4,7 Mrd. Euro gewesen. Neben den Zahlungen an die Deutsche Bahn AG leistet der Bund Zuschüsse u.a. für die Entwicklung der Magnetschwebbahntechnik, an den kombinierten Verkehr und an die Seeschifffahrt.

Die direkten Finanzhilfen für den Sektor Wohnungsvermietung lagen im Jahr 2007 mit 1,2 Mrd. Euro nur wenig unter dem im Jahr 2000 erreichten Niveau (1,3 Mrd. Euro). In den Jahren 2001 bis 2005 sind Zinszuschüsse an die KfW für das Gebäudesanierungsprogramm zur Kohlendioxid-Minderung in Höhe von rund 205 Mill. Euro je Jahr gewährt worden, für das Jahr 2007 waren 100 Mill. Euro geplant (2006: 7 Mill. Euro). Abgenommen haben die Zinszuschüsse im Rahmen des Wohnraum-Modernisierungs-Programms der KfW für die neuen Länder (2000: 690 Mill. Euro, 2007: 256 Mill. Euro); das Programm ist im März 2000 ausgelaufen, die Abwicklung dauert zehn Jahre. Die Prämien nach dem Wohnungsbauprämiengesetz waren im Jahr 2007 mit 436 Mill. Euro ähnlich hoch wie im Jahr 2000 (451 Mill. Euro).

Die Finanzhilfen zugunsten des Luft- und Raumfahrzeugbaus betragen im Jahr 2000: 61 Mill. Euro; sie schwankten bis zum Jahr 2006 ohne erkennbare Grundtendenz. Im Jahr 2007 sind sie sprunghaft auf 134 Mill. Euro gestiegen. Dabei sind die Finanzierungshilfen für den Absatz von zivilen Flugzeugen inklusive Triebwerken ebenso aufgestockt worden wie die Ausgaben des Bundes für die Forschungsförderung im Bereich Luftfahrt.

Die spezifischen Finanzhilfen an sonstige Bereiche waren im Jahr 2007 mit 1,4 Mrd. Euro um 1,5 Mrd. Euro niedriger als im Jahr 2000. Die Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen, die wichtigste Einzelposition, schwankte im Zeitraum 2000 bis 2007 erheblich (2000: 2 346 Mill. Euro, 2007: 1 150 Mill. Euro). Weitere wichtige Positionen 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.

¹⁶ Im Jahr 2001 war die Erstattung mit 3,5 Mrd. Euro außergewöhnlich niedrig: Das BEV hat damals sogenannte Eisenbahnerwohnungen verkauft und benötigte deshalb relativ geringe Zuschüsse des Bundes.

Die branchenübergreifenden Finanzhilfen zugunsten von Unternehmen haben sich von 2,2 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 4,6 Mrd. Euro im Jahr 2007 mehr als verdoppelt. Bei den einzelnen Kategorien verlief die Entwicklung 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 2007 wurden insgesamt 90 Mill. Euro geleistet; im Jahr 2000 waren es 9 Mill. Euro.

Die Finanzhilfen im Bereich Umweltpolitik und rationelle Energieverwendung sind von 410 Mill. Euro im Jahr 2000 auf 595 Mill. Euro im Jahr 2007 gestiegen. Es werden beispielsweise Photovoltaikanlagen durch ein „100 000 Dächer-Solarstrom-Programm“ gefördert. Eine große Bedeutung haben die Hilfen bei Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien (2000: 48 Mill. Euro, 2007: 213 Mill. Euro) sowie die Aufwendungen für „Forschung und Entwicklung umweltgerechter nachhaltiger Entwicklung“ (2007: 143 Mill. Euro) und die Zuschüsse für rationelle Energieverwendung, Umwandlungs- und Verbrennungstechnik (2007: 84 Mill. Euro).

Mit beschäftigungspolitischer Zielsetzung hat der Bund im Jahr 2000 Finanzhilfen in Höhe von 777 Mill. Euro geleistet, im Jahr 2007 waren es 2,7 Mrd. Euro. Zwar hat sich der Bund durch die Verlagerung diverser Arbeitsmarktprogramme und Strukturanpassungsmaßnahmen auf die Bundesagentur für Arbeit entlastet. Doch gibt es seit der Einführung des Arbeitslosengeldes II im Jahr 2005 vom Bund gewährte „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“; sie ersetzen im Kern Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit. Im Jahr 2007 wurden wohl 2,4 Mrd. Euro verausgabt.

Die Zuschüsse zur Förderung der Qualifikation sind von 180 Mill. Euro im Jahr 2000 auf 260 Mill. im Jahr 2007 gestiegen, obwohl das Sonderprogramm zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze in den neuen Ländern im Jahr 2000 ausgelaufen ist. Wichtige Positionen im Bereich der Qualifikationsförderung, sind die Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung, der beruflichen Bildung und der Weiterbildung.

Für die Mittelstandsförderung wurden im Jahr 2007: 880 Mill. Euro und damit 100 Mill. Euro mehr als im Jahr 2000 aufgewendet. Zum Anstieg beigetragen haben die indirekte Förderung der Forschungszusammenarbeit und von Unternehmensgründungen (2000: 125 Mill. Euro, 2007: 180 Mill. Euro) sowie die Existenzgründungsberatung (2000: 6 Mill. Euro, 2007: 30 Mill. Euro). Neue Programme sind die Unterstützung des neuen Förderwettbewerbs „Netzwerkmanagement Ost“, Maßnahmen zur Verbesserung der Materialeffizienz, Innovationsprojekte im Rahmen der Innovationsinitiative der Bundesregierung und das Innovationsprogramm zur Förderung des Mittelstandes. Das Eigenkapitalhilfeprogramm zur Förderung selbstständiger Existenzen wurde 1997 in das European Recovery Program (ERP)-Sondervermögen ausgelagert; im Bundeshaushalt sind seither nur noch die Beträge für die Abwicklung früherer Förderjahrgänge veranschlagt worden. Dies führte beim Bund zu sinkenden Zinszuschüssen und zu rückläufigen Erstattungen von Darlehensausfällen, ab 2005 fielen keine Ausgaben mehr an.

Sonstige Unternehmensfunktionen hat der Bund im Jahr 2000 mit 43 Mill. Euro und im Jahr 2007 mit 56 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 Aufwendungen zur Pflege der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland werden nicht zu den Finanzhilfen gezählt; sie dienen der Erfüllung einer wichtigen volkswirtschaftlichen Aufgabe, bei der staatliche Kompetenz angesagt sein kann.

Die direkten Finanzhilfen des Bundes an die (halb-)staatlichen Dienstleister haben stark expandiert (2000: 1,1 Mrd. Euro, 2007: 3,4 Mrd. Euro). Dies liegt vor allem daran, dass im Jahr 2004 ein Zuschuss des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) zur Abgeltung versicherungsfremder Leistungen eingeführt worden ist (BMF 2007a: 234). Dieser Zuschuss deckt vor allem die familienpolitischen Sachleistungen der GKV ab und hat Subventionscharakter, schon deshalb, weil es einen Zuschuss an private Versicherer nicht gibt. Im Jahr 2007 sind Leistungen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro durch den Bund erstattet worden. Eine bedeutsame Kategorie innerhalb der Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister sind die Zahlungen an Theater, Museen, Medien und sonstige Kulturanbieter;

sie haben im Jahr 2000: 787 Mill. Euro betragen, im Jahr 2007: 516 Mill. Euro. Die Ausgaben für die Sportförderung blieben in den vergangenen Jahren mit rund 80 Mill. Euro nahezu unverändert, sieht man vom vorübergehenden Anstieg wegen der Fußballweltmeisterschaft 2006 ab. Die Finanzhilfen an sonstige Empfänger innerhalb der (halb-)staatlichen Dienstleister sind im Zeitraum 2000–2007 von 242 auf 272 Mill. Euro gestiegen.

Die direkten Finanzhilfen des Bundes sind einschließlich der Grenzfälle rund 2 Mrd. Euro höher (vgl. Anhang, Abschnitt 3, Tabelle A3). Im Subventionsbericht der Bundesregierung und in der Koch-Steinbrück-Studie sind die direkten Finanzhilfen enger abgegrenzt. Die Summe der direkten und der indirekten Finanzhilfen des Bundes belief sich im Jahr 2007 (ohne Grenzfälle) auf rund 53 Mrd. Euro (vgl. Anhang, Abschnitt 5, Tabelle A5).

4.3 Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden

4.3.1 Informationsquellen für die auf Länderebene erfassten Finanzhilfen

Als statistische Basis werden die Haushaltspläne und -rechnungen der einzelnen Länder herangezogen, die den Zeitraum 2000–2007 oder 2000–2008 abdecken. Für die Jahre 2000–2005 werden Ist-Werte veranschlagt, für die Jahre 2006 und 2007 Planzahlen. Für die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen liegen Planzahlen für das Jahr 2008 vor.

Es werden sowohl die Finanzhilfen erfasst, die die Länder an die Subventionsempfänger auszahlen (und die teils Bundes- und/oder EU-Anteile enthalten), als auch die Zuweisungen der Länder an die Gemeinden, die auf kommunaler Ebene subventionswirksam werden. Dabei können nur jene Zuweisungen der Länder berücksichtigt werden, deren subventionspolitische Zielsetzung erkennbar ist. Dies ist z.B. bei Zahlungen an kommunale Theater, Orchester oder Verkehrsträger der Fall, nicht aber bei den Teilen der Schlüsselzuweisungen, deren Verwendung die Allokation verzerrt. Auf kommunaler Ebene müssen dann, wie noch erläutert wird, zusätzlich die aus eigenen Mitteln finanzierten Anteile der Finanzhilfen einbezogen werden.

Identifizierbar sind die relevanten Finanzhilfedaten aus den Haushaltsplänen und -rechnungen der Länder entweder anhand eines Rasters ausgewählter Gruppierungsnummern oder anhand von Defiziten ganzer Haushaltskapitel, sofern die Gesamtaktivität als von Privaten realisierbar erscheint.¹⁷

Im Zentrum des Finanzhilferasters stehen – wie bei den Finanzhilfen des Bundes – folgende Gruppierungsnummern: 661 (Schuldendiensthilfen an öffentliche Unternehmen), 662 (Schuldendiensthilfen an private Unternehmen), 682 (Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen), 683 (Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen), 891 (Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen), 892 (Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen). Auch Positionen mit den Nummern 697 (Vermögensübertragungen an Unternehmen, soweit nicht Investitionszuschüsse) und 87 (Inanspruchnahme aus Gewährleistungen), fallen in die Kategorie der Finanzhilfen an Unternehmen, sind aber weniger bedeutsam. Nicht alle Zuweisungen mit den genannten Nummern sind jedoch Finanzhilfen. Werden Zahlungen an ausgelagerte Behördeneinheiten geleistet, damit diese öffentliche Güter bereitstellen, liegt keine Finanzhilfe vor. Dies ist etwa bei der Finanzierung einer Agentur der Fall, die im Auftrag der öffentlichen Hand Standortwerbung betreibt, aus der die Region insgesamt profitiert.

Da Organisationen ohne Erwerbszweck und private Haushalte – auch auf der Ebene der Länder und Gemeinden – in den Kreis der potentiellen Finanzhilfeempfänger einbezogen werden, werden Positionen mit folgenden Gruppierungsnummern auf ihre Subventionsqualität hin überprüft: 663 (Schuldendiensthilfen an Sonstige im Inland), 681 (Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an

¹⁷ Gruppierungsnummern sind ein Codesystem im Rahmen der staatlichen Haushaltssystematik, das einzelne Ausgabe- sowie Einnahmearten kennzeichnet.

natürliche Personen), 684 (Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen), 685 (Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen), 686 (Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland), 893 (Zuschüsse für Investitionen für Sonstige im Inland) und 894 (Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Einrichtungen). Ferner werden Zahlungen der Länder an die Gemeinden für die Vergabe von Finanzhilfen erfasst. Dies erfordert eine Überprüfung der Haushaltstitel mit den Gruppierungsnummern 623 (Schuldendiensthilfen an Gemeinden und Gemeindeverbände), 633 (sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände) und 883 (Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbänden).

Mitunter werden Ausgaben für staatsinterne Baumaßnahmen mit der Gruppierungsnummer 7 als Finanzhilfen berücksichtigt. Dies ist bei der Auswertung des Haushaltskapitels staatlicher Hochbaumaßnahmen dann der Fall, wenn in staatsinterne Betriebseinheiten investiert wird, die zumindest aus dem Haushalt auslagerbar, wenn nicht gar privatisierbar sind. Beispiele sind bauliche Maßnahmen an Staatstheatern.

Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und Kapitalaufstockungen (Gruppierungsnummer 83) werden in der Regel nicht als Finanzhilfen erfasst, weil ein Subventionstatbestand kaum zu diagnostizieren ist, wenn ein Land als Eigentümer eines expandierenden Unternehmens dessen Eigenkapital aufstockt. Die Mittelzuführung hat aber Subventionscharakter, wenn ein chronisch defizitäres Unternehmen der Empfänger ist. So sind die Kapitalzuführungen an die defizitären Berliner Verkehrsbetriebe in der Finanzhilfedei enthalten.

Sind die geförderten Institutionen oder Tätigkeiten rechtlich oder finanzstatistisch voll in den Haushalt integriert (etwa bei staatlichen Mustergütern oder bei der Förderung von Religionsgemeinschaften), so wird statt der Ausgaben gemäß den ausgewählten Gruppierungsnummern das am Ende des Haushaltskapitels ausgewiesene Defizit veranschlagt. Es bringt den Finanzhilfeteil der Finanzierung der jeweiligen Aufgabe zum Ausdruck.

4.3.2 Informationsquellen für die auf Gemeindeebene erfassten Finanzhilfen

Neben den auf Länderebene verbuchten Zuweisungen der Länder für kommunale Finanzhilfen, die den Haushaltsplänen und -rechnungen der Länder zu entnehmen sind, müssen die eigenfinanzierten Gemeindehilfen erfasst werden. Statistische Basis sind die Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, die das Statistische Bundesamt veröffentlicht. In der erforderlichen Tiefengliederung werden sie auf Anfrage bereitgestellt. Verfügbar waren die Daten für die Jahre 2000–2004 (Statistisches Bundesamt lfd. Jgg.). Für die Jahre 2005, 2006 und 2007 werden die Kommunalzahlen auf der Basis der Finanzhilfen der einzelnen Länder geschätzt.

Die Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte sind nach Aufgabenbereichen gegliedert, die mit so genannten Gliederungsnummern versehen sind. Zweistellige Nummern in der Systematik der Ausgaben kennzeichnen Obergruppen, dreistellige Untergruppen. Die Palette der Funktionen ist dahingehend überprüft worden, ob die in der vorliegenden Arbeit verwendeten Abgrenzungskriterien gegeben sind. Für die Gemeinden und Gemeindeverbände wird in den subventionsrelevanten Aufgabenbereichen das kommunale Defizit verbucht.

4.3.3 Finanzhilfen der Länder und der Gemeinden in den Jahren 2000 bis 2007

Die Finanzhilfen (ohne Grenzfälle gerechnet) waren im Jahr 2007 mit (geplanten) 56,9 Mrd. Euro deutlich niedriger als im Jahr 2000 (59,9 Mrd. Euro). Im Jahr 2001 ist mit 60 Mrd. Euro ein Höchststand in der betrachteten Periode erreicht worden, im Jahr 2005 mit 56,3 Mrd. Euro der niedrigste Stand (Tabelle 3). Einschließlich der Grenzfälle ergibt sich – auf einem zwischen 4 und 5 Mrd. Euro höheren Niveau – ein ähnlicher Verlauf. In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt sind die Finanzhilfen um insgesamt über einen halben Prozentpunkt zurückgegangen. Im Jahr 2007 haben sie

Tabelle 3:
Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden 2000–2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Soll 2006	Soll 2007
<i>Mill. Euro</i>								
Ohne Grenzfälle	59 872	60 047	59 540	58 191	57 497	56 333	57 594	56 921
Alte Flächenländer	37 760	38 628	38 398	37 465	36 870	36 532	38 257	37 628
Neue Flächenländer	15 739	15 335	14 978	14 791	14 592	13 444	13 519	13 707
Stadtstaaten	6 373	6 084	6 164	5 935	6 035	6 357	5 818	5 586
Mit Grenzfällen	64 960	65 542	64 910	63 135	62 035	60 691	62 132	61 325
Alte Flächenländer	41 305	42 380	42 086	40 997	40 179	39 888	41 839	40 989
Neue Flächenländer	16 818	16 446	16 125	15 739	15 434	14 207	14 280	14 494
Stadtstaaten	6 837	6 716	6 699	6 399	6 422	6 596	6 013	5 842
<i>in Prozent des Bruttoinlandsprodukts</i>								
Ohne Grenzfälle	2,90	2,84	2,78	2,69	2,60	2,51	2,50	2,34
Alte Flächenländer	2,28	2,28	2,24	2,17	2,09	2,03	2,07	.
Neue Flächenländer	6,71	6,38	6,06	5,90	5,67	5,22	5,07	.
Stadtstaaten	3,68	3,42	3,43	3,29	3,29	3,41	3,03	.
Mit Grenzfällen	3,15	3,10	3,03	2,92	2,81	2,71	2,69	2,52
Alte Flächenländer	2,50	2,50	2,45	2,37	2,27	2,22	2,26	.
Neue Flächenländer	7,17	6,84	6,53	6,27	5,99	5,52	5,36	.
Stadtstaaten	3,95	3,78	3,73	3,55	3,51	3,54	3,13	.

. = keine Daten für den Nenner verfügbar.

Quelle: Haushaltspläne der Länder (lfd. Jgg.); Haushaltsrechnungen der Länder (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007); eigene Berechnungen.

schätzungsweise 2,34 Prozent bzw. 2,52 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen, während sie im Jahr 2000 noch bei 2,90 Prozent (3,15 Prozent) gelegen haben.

Während in den alten Flächenländern der Rückgang der Finanzhilfen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt eher zäh verlaufen ist, kamen die neuen Flächenländer zügig voran, allerdings von einem relativ hohen Niveau aus. In den vergangenen zwei Jahren sind die Finanzhilfen der Stadtstaaten besonders zügig abgebaut worden; hierfür war die Entwicklung in Berlin bedeutsam.

4.3.4 Finanzhilfen der Länder und ihrer Gemeinden je Einwohner in den Jahren 2000 bis 2007

Im Jahr 2007 beliefen sich die Finanzhilfeszahlungen im Durchschnitt aller Länder auf 691 Euro je Einwohner (ausschließlich Grenzfälle), im Jahr 2000 waren es noch 728 Euro gewesen (Tabelle 4). Dabei war das Finanzhilfeniveau in den neuen Flächenländern deutlich höher als in den alten Flächenländern (1 034 Euro im Vergleich zu 595 Euro), die Relation hat sich aber vermindert (in Prozent von 188 auf 174), weil die neuen Länder insgesamt ihre Finanzhilfen bis 2005 spürbar reduziert haben, während die Finanzhilfen in den alten Ländern stagnierten. In den neuen Ländern waren jedoch für die Jahre 2006 und 2007 steigende Finanzhilfen geplant. Die Finanzhilfenausgaben der Stadtstaaten je Einwohner reichten in den Jahren 2000–2007 nicht ganz an die in den neuen Ländern heran.

Unter den alten Flächenländern waren im Jahr 2000 die Finanzhilfen je Einwohner in Schleswig-Holstein am niedrigsten. Es folgten Niedersachsen und Rheinland-Pfalz (Tabelle 5). Im Jahr 2007 leistete Nordrhein-Westfalen die niedrigsten Finanzhilfen, gefolgt von Schleswig-Holstein und Niedersachsen.¹⁸ Dabei haben sich die Unterschiede zwischen den Ländern verringert.

¹⁸ Für Hessen konnten bislang keine Angaben für die Jahre 2005 bis 2007 ermittelt werden (vgl. hierzu Rosenschon 2008: 10).

Tabelle 4:

Finanzhilfen der Länder (ohne Grenzfälle) je Einwohner 2000–2007 (Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Soll 2006	Soll 2007
Baden-Württemberg	679	692	734	704	669	647	684	646
Bayern	664	652	671	656	633	615	653	644
Hessen	641	650	675	663	676	.	.	.
Niedersachsen	542	551	560	525	482	496	525	549
Nordrhein-Westfalen	564	582	532	523	534	536	548	527
Rheinland-Pfalz	538	554	518	529	538	524	542	584
Saarland	579	704	603	647	575	661	730	624
Schleswig-Holstein	488	501	468	449	493	482	514	538
Alte Flächenländer	603	614	608	593	583	577	605	595
Brandenburg	1 155	1 099	1 162	1 031	1 132	1 013	1 117	1 113
Mecklenburg-Vorpommern	1 084	1 078	1 100	1 087	1 051	1 042	1 006	954
Sachsen-Anhalt	1 181	1 155	1 092	1 257	1 158	1 098	1 103	1 058
Sachsen	1 093	1 059	1 101	1 092	1 027	923	923	1 059
Thüringen	1 185	1 235	1 040	995	1 094	1 037	1 015	934
Neue Flächenländer	1 136	1 118	1 100	1 094	1 086	1 008	1 020	1 034
Flächenländer	699	704	695	681	671	652	677	671
Berlin	1 352	1 294	1 294	1 213	1 260	1 317	1 158	1 075
Bremen	910	860	880	887	829	764	896	809
Hamburg	699	657	689	714	701	791	732	792
Stadtstaaten	1 107	1 054	1 066	1 026	1 043	1 096	1 000	959
Alle Länder	728	728	721	705	697	683	700	691

. = keine Angaben ermittelbar.

Quelle: Haushaltspläne der Länder (lfd. Jgg.); Haushaltsrechnungen der Länder (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007); eigene Berechnungen.

Tabelle 5:

Rangordnung der Länder^a bei den Finanzhilfen (ohne Grenzfälle) je Einwohner und in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2000, 2004 und 2007 oder 2006

Länder	Je Einwohner			In Prozent des Bruttoinlandsprodukts		
	2000	2004	2007	2000	2004	2006
Baden-Württemberg	8	7	7	7	6	5
Bayern	7	6	6	4	1	2
Hessen	6	8	.	2	5	.
Niedersachsen	3	1	3	6	4	4
Nordrhein-Westfalen	4	3	1	3	2	1
Rheinland-Pfalz	2	4	4	5	7	5
Saarland	5	5	5	8	8	6
Schleswig-Holstein	1	2	2	1	3	3
Brandenburg	3	4	5	3	4	5
Mecklenburg-Vorpommern	1	2	2	2	2	3
Sachsen-Anhalt	4	5	3	5	5	4
Sachsen	2	1	4	1	1	1
Thüringen	5	3	1	4	3	2
Berlin (Stadtstaat)	3	3	3	3	3	3
Bremen (Stadtstaat)	2	2	2	2	2	2
Hamburg (Stadtstaat)	1	1	1	1	1	1

^a1= niedrigste Ausgaben oder geringste Relation.

Quelle: Haushaltspläne der Länder (lfd. Jgg.); Haushaltsrechnungen der Länder (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.); Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007); eigene Berechnungen.

Am Ende der Skala rangierten im Jahr 2000 die Länder Baden-Württemberg und Bayern, gefolgt von Hessen; Hessen hat im Jahr 2004 am meisten Finanzhilfen je Einwohner vergeben. Im Jahr 2007 besetzten abermals Baden-Württemberg und Bayern die letzten Plätze.

In den neuen Ländern ist die Spanne zwischen dem Land mit den niedrigsten und dem mit den höchsten Finanzhilfen weniger ausgeprägt als in den alten. Mecklenburg-Vorpommern hat im Jahr 2000 die niedrigsten Finanzhilfen je Einwohner vergeben, im Jahr 2007 lag es auf dem zweiten Platz. Im Jahr 2007 war Thüringen Spitzenreiter, während es im Jahr 2000 noch an letzter Stelle lag. Das im Jahr 2000 schlecht gelegene Sachsen-Anhalt konnte sich auf einen mittleren Platz vorschieben. Sachsen hingegen rutschte innerhalb der betrachteten Zeitspanne vom 2. auf den 4. Platz ab, Brandenburg vom 3. auf den letzten Platz.

Ausgeprägt sind die Unterschiede zwischen den Stadtstaaten. Das in Bremen realisierte Finanzhilfeniveau lag im Jahr 2000 um 30 Prozent über dem von Hamburg. Im Jahr 2007 betrug der Abstand 2 Prozent; Hamburg hat die Finanzhilfen erhöht, Bremen hingegen gekürzt. Die Finanzhilfen, die der Stadtstaat Berlin je Einwohner leistet, sind höher als die in Bremen oder in Hamburg. Die in Berlin realisierten Finanzhilfen je Einwohner überstiegen im Jahr 2007 das Bremer Niveau um rund ein Drittel (mit 1 075 Euro). Im Jahr 2000 hat Berlin freilich noch Finanzhilfen in Höhe von 1 352 Euro je Einwohner gewährt. Während der betrachteten Periode sind die Zahlungen wegen chronischer Haushaltsprobleme und der Ablehnung des von Berlin eingereichten Normenkontrollantrags auf Sanierungshilfe durch das Bundesverfassungsgericht (im Jahr 2006) deutlich reduziert worden. Der Anstieg im Jahr 2005 lag an der Inanspruchnahme aus Garantien gegenüber der Bankgesellschaft Berlin (300 Mill. Euro), an der Inanspruchnahme aus Bürgschaften für den Wohnungsbau (52 Mill. Euro) und an dem Zuschuss an die Berlin-Schönefeld-GmbH (30 Mill. Euro).

4.3.5 Finanzhilfen nach Sektoren bzw. Zielsetzungen

Eine Gliederung der Finanzhilfen der Länder nach Sektoren bzw. Zielsetzungen zeigt deutliche Veränderungen im Zeitraum 2000 bis 2007. Einzelheiten finden sich in Rosenschon (2008).

4.4 Finanzhilfen der Europäischen Union in den Jahren 2000 bis 2007

Als Finanzhilfen der EU werden nur die Ausgaben im Rahmen der Agrarmarktordnungen erfasst; sie werden in der Anlage E zum Kapitel 1004 des Bundeshaushalts (BMF 2007c) ausgewiesen. Hingegen sind die von der EU aus den Regional-, Struktur- und Sozialfonds geleisteten Zuschüsse an Unternehmen in den Finanzhilfen der Länder bzw. des Bundes oder der Bundesagentur für Arbeit enthalten (vgl. Abschnitt 4.3).

Die Agrarsubventionen der EU beliefen sich im Jahr 2006 auf 7,7 Mrd. Euro, nach 5,9 Mrd. Euro im Jahr 2000 (Tabelle 6). Für das Jahr 2007 war ein Volumen von 5,7 Mrd. Euro geplant. Die Interventionen betreffen vor allem folgende Agrarprodukte: Getreide, Milch und Milcherzeugnisse, Zucker und Isoglukose, Rindfleisch, Obst und Gemüse, Schaf- und Ziegenfleisch, Rohtabak, Wein, Fischereierzeugnisse, Flachs und Hanf, Eier, Geflügel, Saatgut, Hopfen und Trockenfutter. Hinzu kommen Ausgaben im Rahmen der „Anpassung an die Marktentwicklung“ sowie solche für „Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums“.

Tabelle 6:
Finanzhilfen der Europäischen Union im Agrarbereich 2000–2007 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Betriebsprämien	.	0	0	0	0	3 911	0	.
Maßnahmen zur Verbesserung der Erzeugung und Vermarktung von Honig	.	1	1	1	1	1	0	.
Titelgruppe 01 Getreide	.	244	228	247	91	235	134	.
Titelgruppe 02 Reis	.	0	0	0	0	0	0	.
Titelgruppe 03 Milch und Milcherzeugnisse	.	184	274	401	479	73	76	.
Titelgruppe 04 Fette	.	242	0	0	0	0	0	.
Titelgruppe 05 Zucker und Isoglukose	.	0	198	119	211	219	94	.
Titelgruppe 06 Schweinefleisch	.	2	0	3	6	1	0	.
Titelgruppe 07 Rindfleisch	.	983	924	1 106	805	792	27	.
Titelgruppe 08 Obst und Gemüse	.	18	20	21	25	26	28	.
Titelgruppe 09 Schaf- und Ziegenfleisch	.	32	44	52	45	0	0	.
Titelgruppe 10 Rohtabak	.	34	35	36	35	35	22	.
Titelgruppe 11 Wein	.	40	25	24	23	28	18	.
Titelgruppe 12 bis 18 ^a	.	45	46	40	43	25	11	.
Titelgruppe 19 bis 23 ^b	.	36	63	34	28	17	29	.
Titelgruppe 24 Anpassung an die Marktentwicklung ^c	.	3 669	3 613	3 609	3 590	89	6 397	.
Titelgruppe 25 Rückzahlungen	.	-3	-10	-11	-11	-13	-22	.
Titelgruppe 26 Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums	.	717	705	817	799	793	866	.
Titelgruppe 40 Modulation	.	0	0	-46	-18	23	27	.
<i>Insgesamt</i>	<i>5 938</i>	<i>6 243</i>	<i>6 166</i>	<i>6 453</i>	<i>6 152</i>	<i>6 255</i>	<i>7 707</i>	<i>5 706^d</i>

. = keine Daten vorhanden. — ^aFischereierzeugnisse, Flachs und Hanf, Eier, Geflügel, Saatgut, Hopfen, Trockenfutter. — ^bSonstige Beihilfen für im Anhang II des EWG-Vertrags nicht aufgeführte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse sowie Berichtigung früherer Haushaltsjahre. — ^cVor allem Preisausgleichszahlungen für Kulturpflanzen sowie Beihilfen zur Stilllegung von Ackerflächen. — ^dSoll.

Quelle: BMF (2007c, Anlage E zu Kapitel 1004); BMF (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

4.5 Finanzhilfen der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2000 bis 2007

Die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit betragen im vergangenen Jahr rund 53 Mrd. Euro. Fraglich ist, inwieweit die Ausgaben der Bundesagentur Finanzhilfen darstellen.

Man kann die Aufgabe der Arbeitslosenversicherung darin sehen, das Risiko des Lohnausfalls bei Arbeitslosigkeit zeitlich begrenzt zu versichern und zudem Arbeitslose bei der Suche und der Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses zu unterstützen (Sachverständigenrat 2005: Ziffer 701). Die Ausgaben für diese Zwecke sind dann keine Finanzhilfen. Die Finanzierung von Weiterbildungs- und Berufsausbildungsmaßnahmen lässt sich ebenfalls zu den eigentlichen Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit zählen.

Die Bundesagentur für Arbeit tätigt aber auch Ausgaben für andere Zwecke, insbesondere im Rahmen der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik. Viele dieser Ausgaben begünstigen nicht spezifische Personengruppen (wie z.B. Behinderte); auch dienen sie nicht der Internalisierung externer Effekte. Sie sind damit Finanzhilfen im Sinne der in dieser Arbeit verwendeten Abgrenzung; sie verzerren die Allokation. In aller Regel handelt es sich um Lohnkostenzuschüsse (Tabelle 7).

Im Jahr 2000 hat die Bundesanstalt für Arbeit für die betreffenden Maßnahmen 9,1 Mrd. Euro ausgegeben, im Jahr 2004 als Bundesagentur für Arbeit 7,8 Mrd. Euro. Maßgeblich für den Rückgang ist die Entwicklung der Aufwendungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und für Struktur Anpassungsmaßnahmen. Mehrausgaben entstanden im Zeitraum 2000 bis 2004 infolge zusätzlicher Maßnahmen nach dem Altersteilzeitgesetz und wegen der verstärkten Förderung der Selbständigkeit. Zeitweise leistete die Bundesagentur Lohnkostenzuschüsse zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser.

Tabelle 7:
Finanzhilfen der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit 2000–2007 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mobilitätshilfen	69	103	131	193	222	118	104	128
Eingliederungszuschüsse	980	1 062	1 225	1 349	908	308	291	415
Einstellungszuschüsse (u.a. bei Neugründungen)	134	128	130	180	177	78	42	35
Zuschüsse zum Arbeitsentgelt bei Weiterbildung Beschäftigter	0	0	4	16	20	18	14	29
Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen	9	22	44	0	1	-1	0	0
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	3 680	2 976	2 333	1 676	1 212	261	107	105
Zuschüsse zu Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen	0	0	25	60	49	12	3	1
Strukturanpassungsmaßnahmen	1 364	871	810	598	399	167	69	27
Freie Förderung	575	612	504	286	203	81	113	89
Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit	750	805	1 006	1 413	1 746	0	0	0
Überbrückungsgeld	0	0	0	0	0	1 847	1 471	93
Existenzgründungszuschüsse	0	0	0	268	980	1 353	1 027	501
Gründungszuschüsse	0	0	0	0	0	0	83	1 224
Winterbauförderung (beitragsfinanziert)	40	45	44	76	48	76	96	0
Leistungen der aktiven Arbeitsförderung über den Europäischen Sozialfonds	237	280	278	193	163	106	55	46
Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer	0	0	0	7	22	25	31	46
Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz	274	514	674	864	986	1 111	1 260	1 379
Sofortmaßnahmen zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit	954	1 138	1 101	924	446	0	0	0
Eingliederungszuschuss bei Berufsrückkehr	12	14	15	15	5	0	0	0
Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser	0	333 ^a	289	60	0	0	0	0
Erstattungen an die Renten- und Pflegeversicherung für arbeitsmarktbedingte Renten	0	95	192	156	178	193	200	190
<i>Zusammen</i>	<i>9 078</i>	<i>8 998</i>	<i>8 830</i>	<i>8 334</i>	<i>7 765</i>	<i>5 753</i>	<i>4 883</i>	<i>4 308</i>

^aVor 2001: Ausgaben des Bundes.

Quelle: Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit, *Amtliche Nachrichten* (lfd. Jgg.); Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit, *Einnahmen und Ausgaben* (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Im Jahr 2005 sind die Finanzhilfen der Bundesagentur für Arbeit kräftig gesunken. Dies beruht auf der Einführung des Arbeitslosengeldes II. „Seit dem 1. Januar 2005 hat sich der Kreis der Leistungsempfänger im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Wesentlichen um die Arbeitslosenhilfebezieher verkleinert. Daher haben sich im Jahr 2005 die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung für Arbeitsförderungsmaßnahmen ... deutlich verringert. Förderungsmaßnahmen für die Empfänger von Arbeitslosengeld II werden nunmehr ... vom Bund aus Steuermitteln finanziert“ (Sachverständigenrat 2005: Ziffer 507).

Auch in den Jahren 2006 und 2007 haben die Finanzhilfen abgenommen. Dabei sind die Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz weiter gestiegen.

4.6 Subventionen seit 2000 rückläufig

Die Subventionen in Deutschland – ohne Grenzfälle gerechnet – summieren sich für das Jahr 2006 auf 146 Mrd. Euro (Tabelle 8). Im Jahr 2007 haben die Subventionen abgenommen. Sie dürften sich auf rund 143 Mrd. Euro belaufen haben.¹⁹

¹⁹ Die den Grenzfällen zugeordneten Ausgaben des Bundes und der Länder belaufen sich auf insgesamt 6,7 Mrd. Euro.

Tabelle 8:
Subventionen (ohne Grenzfälle) 2000–2007 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>I Finanzhilfen</i>								
Bund ^a	25 649	21 406	22 617	21 929	21 511	23 570	25 019	24 262
Länder und Gemeinden	59 872	60 047	59 540	58 191	57 497	56 333	57 594	56 921
EU	5 938	6 243	6 166	6 453	6 152	6 255	7 707	5 706
Bundesagentur für Arbeit	9 078	8 998	8 830	8 334	7 765	5 753	4 883	4 308
<i>Zusammen</i>	<i>100 537</i>	<i>96 694</i>	<i>97 153</i>	<i>94 907</i>	<i>92 925</i>	<i>91 911</i>	<i>95 203</i>	<i>91 197</i>
<i>II Steuervergünstigungen</i>	<i>49 682</i>	<i>49 607</i>	<i>51 065</i>	<i>51 862</i>	<i>52 162</i>	<i>52 252</i>	<i>50 832</i>	<i>51 922</i>
<i>III Subventionen</i>	<i>150 219</i>	<i>146 301</i>	<i>148 218</i>	<i>146 769</i>	<i>145 087</i>	<i>144 163</i>	<i>146 035</i>	<i>143 119</i>
<i>Subventionen, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)</i>	<i>7,3</i>	<i>6,9</i>	<i>6,9</i>	<i>6,8</i>	<i>6,6</i>	<i>6,4</i>	<i>6,3</i>	<i>5,9</i>

^aDirekte Finanzhilfen; indirekte Finanzhilfen bei Ländern und Gemeinden erfasst.

Quelle: Tabellen 1, 2, 3, 6 und 7; Boss und Rosenschon (2006a, 2006b); Boss (2006, 2008); Rosenschon (2007, 2008); Statistisches Bundesamt (2007a, 2007b, 2008); eigene Berechnungen.

Die Subventionen sind im Zeitraum 2000 bis 2007 jahresdurchschnittlich um 0,7 Prozent gesunken; in Relation zum Bruttoinlandsprodukt haben sie von 7,3 auf 5,9 Prozent abgenommen. Die Finanzhilfen insgesamt waren rückläufig; die Steuervergünstigungen wurden dagegen ausgeweitet, nehmen aber im Jahr 2008 wieder ab.

4.7 Selektivität der Subventionen

Die sektorspezifischen Subventionen an den Unternehmenssektor in der hier gewählten Abgrenzung beliefen sich im Jahr 2007 auf 75,8 Mrd. Euro (Tabelle 9). Dies entspricht knapp 53 Prozent der Subventionen. Von den sektorspezifischen Subventionen, die die Unternehmen bezogen, entfallen 63,6 Prozent auf die Sektoren Landwirtschaft, Bergbau, Verkehr und Wohnungsvermietung; der Anteil dieser Sektoren an der Wertschöpfung des Unternehmenssektors ist vergleichsweise gering.

Die branchenübergreifenden Subventionen zugunsten der Unternehmen (29,7 Mrd. Euro) machten im Jahr 2007 knapp 21 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 2007 Subventionen in Höhe von 37,7 Mrd. Euro, die der Staat sektorspezifisch zugunsten (halb-)staatlicher Produzenten gewährte. Dies sind 26,3 Prozent aller Subventionen.

4.8 Subventionen nach Sektoren bzw. Zwecksetzungen und nach gewährenden Institutionen

Gliedert man die Subventionen nach Sektoren bzw. Zwecksetzungen einerseits und auszahlenden Institutionen andererseits, so zeigt sich für das Jahr 2007, dass der Bund, die Länder und Gemeinden, die EU und die Bundesagentur für Arbeit an der Gewährung der Subventionen zugunsten einzelner Sektoren und der mit spezifischer Zielsetzung sehr unterschiedlich beteiligt sind. Allerdings ist es nur teilweise möglich, die Subventionen auf Empfänger bzw. Zwecksetzungen einerseits und gewährende öffentliche Haushalte andererseits aufzuteilen (Tabelle 10). Die Struktur der Subventionen war im Jahr 2006 (Anhang, Abschnitt 6, Tabelle A7) kaum anders als im Jahr 2007.

Tabelle 9:

Subventionen (ohne Grenzfälle) nach Wirtschaftssektoren bzw. Subventionszielen 2000–2007 (Mill. Euro)

	2000	2003	2004	2005	2006	2007
<i>I Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen</i>						
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	11 889	12 324	12 115	11 928	13 194	10 742
Bergbau	5 464	3 873	3 427	2 910	2 878	3 084
Schiffbau	199	191	144	103	85	57
Verkehr	22 555	22 824	21 722	22 311	22 140	22 247
Wohnungsvermietung	16 594	16 930	16 132	15 012	13 827	12 139
Luft- und Raumfahrzeugbau	62	36	43	45	59	138
Wasserversorgung und -entsorgung, Abfallwirtschaft	2 436	1 555	1 375	1 368	1 395	1 345
Fremdenverkehr, Bäder	1 251	1 338	1 266	1 241	1 304	1 312
Sonstige Sektoren	19 572	20 606	21 388	22 724	23 167	24 708
<i>Zusammen</i>	<i>80 021</i>	<i>79 677</i>	<i>77 612</i>	<i>77 642</i>	<i>78 049</i>	<i>75 772</i>
<i>II Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen</i>						
Regionalpolitik, Strukturpolitik	5 944	4 796	4 386	4 604	3 585	3 353
Umwelt, rationelle Energieverwendung	742	712	746	712	759	865
Beschäftigungspolitik	11 400	10 119	10 290	9 389	9 444	8 478
Förderung von Qualifikation	729	764	817	842	812	856
Förderung von Innovationen	448	337	335	221	279	497
Mittelstandsförderung	942	898	868	982	902	969
Investitionsförderung	40	31	28	26	23	25
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	7 422	4 490	5 576	5 525	5 402	8 414
Sonstige Zwecke ^a	8 350	9 465	8 600	7 445	7 400	6 200
<i>Zusammen</i>	<i>36 016</i>	<i>31 612</i>	<i>31 646</i>	<i>29 746</i>	<i>28 606</i>	<i>29 657</i>
<i>III Subventionen in enger Abgrenzung (I + II)</i>	<i>116 037</i>	<i>111 288</i>	<i>109 258</i>	<i>107 388</i>	<i>106 655</i>	<i>105 429</i>
<i>IV Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>						
Krankenhäuser, gesetzliche Krankenversicherung	4 897	4 712	5 522	6 869	6 726	7 095
Kindertagesstätten, Kinderkrippen	9 995	10 834	10 988	10 971	11 317	11 198
Theater, Museen, Medien, sonstige Kulturanbieter	5 741	5 748	5 645	5 535	5 670	5 671
Kirchen, Religionsgemeinschaften	415	441	451	462	463	462
Pflegeeinrichtungen	603	634	514	277	192	180
Sport- und Freizeiteinrichtungen	5 102	5 182	5 180	5 099	5 237	5 148
Sonstige Empfänger	7 428	7 929	7 530	7 562	7 768	7 936
<i>Zusammen</i>	<i>34 182</i>	<i>35 480</i>	<i>35 828</i>	<i>36 775</i>	<i>39 379</i>	<i>37 690</i>
<i>VI Subventionen in weiter Abgrenzung (III + IV)</i>	<i>150 219</i>	<i>146 768</i>	<i>145 086</i>	<i>144 163</i>	<i>146 034</i>	<i>143 119</i>

^aSteuervergünstigungen gemäß der Koch-Steinbrück-Zusatzliste, soweit als Vergünstigungen betrachtet (vgl. Abschnitt 4.1).

Quelle: Tabellen 1, 2, 3, 6 und 7; Boss und Rosenschon (2006a, 2006b); Rosenschon (2007, 2008); eigene Berechnungen.

Tabelle 10:

Subventionen (ohne Grenzfälle) nach Wirtschaftssektoren oder Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten 2007 (Mill. Euro)

	Finanzhilfen					Steuer- ver- günsti- gungen	Subven- tionen ins- gesamt
	Bund	Länder und Ge- meinden	EU	Bundes- agentur für Arbeit	Ins- gesamt		
<i>I Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen</i>							
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1 618	2 796	5 706	.	10 120	622	10 742
Bergbau	2 313	757	.	.	3 070	14	3 084
Verkehr	9 611	10 263	.	.	19 874	2 373	22 247
Wohnungsvermietung	1 174	2 829	.	.	4 003	8 136	12 139
Luft- und Raumfahrzeugbau	134	4	.	.	138	.	138
Wasserversorgung und -entsorgung, Abfallwirtschaft	0	1 345	.	.	1 345	.	1 345
Fremdenverkehr, Bäder	0	1 312	.	.	1 312	.	1 312
Sonstige Sektoren	1 470	2 180	.	.	3 650	21 115 ^a	24 765
<i>Zusammen</i>	<i>16 320</i>	<i>21 486</i>	<i>5 706</i>	.	<i>43 512</i>	<i>32 260</i>	<i>75 772</i>
<i>II Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen</i>							
Regionalpolitik, Strukturpolitik	90	2 540	.	.	2 630	723	3 353
Umwelt, rationelle Energieverwendung	595	270	.	.	865	.	865
Beschäftigungspolitik	2 679	1 491	.	4 308	8 478	.	8 478
Förderung der Qualifikation	260	596	.	.	856	.	856
Förderung von Innovationen	0	497	.	.	497	.	497
Mittelstandsförderung	880	89	.	.	969	.	969
Investitionsförderung	0	25	.	.	25	.	25
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	56	225	.	.	281	.	281
Sonstige Zwecke	.	.	.	.	.	14 333 ^{a,b}	14 333
<i>Zusammen</i>	<i>4 560</i>	<i>5 733</i>	<i>0</i>	<i>4 308</i>	<i>14 601</i>	<i>15 056</i>	<i>29 657</i>
<i>III Subventionen in enger Abgrenzung (I + II)</i>							
	<i>20 880</i>	<i>27 219</i>	<i>5 706</i>	<i>4 308</i>	<i>58 113</i>	<i>47 316</i>	<i>105 429</i>
<i>IV Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>							
Krankenhäuser, gesetzliche Krankenversicherung	2 503	4 591	.	.	7 095	.	7 095
Kindertagesstätten, Kinderkrippen	1	11 197	.	.	11 198	.	11 198
Theater, Museen, Medien, sonstige Kulturanbieter	516	5 155	.	.	5 671	.	5 671
Staatsforsten	0	35	.	.	35	.	35
Kirchen, Religionsgemeinschaften	6	456	.	.	462	.	462
Pflegeeinrichtungen	0	180	.	.	180	.	180
Sport- und Freizeiteinrichtungen	84	5 064	.	.	5 148	.	5 148
Sonstige Empfänger	272	3 024	.	.	3 296	4 606 ^a	7 902
<i>Zusammen</i>	<i>3 382</i>	<i>29 702</i>	<i>0</i>	.	<i>33 084</i>	<i>4 606^a</i>	<i>37 690</i>
<i>V Subventionen in weiter Abgrenzung (III + IV)</i>							
	<i>24 262</i>	<i>56 921</i>	<i>5 706</i>	<i>4 308</i>	<i>91 197</i>	<i>51 922</i>	<i>143 119</i>

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

Quelle: Tabellen 1, 2, 3, 6 und 7; Rosenschon (2008); eigene Berechnungen.

5 Subventionen gemäß dem Subventionsbericht der Bundesregierung

Gemäß dem Einundzwanzigsten Subventionsbericht der Bundesregierung belief sich das Subventionsvolumen im Jahr 2006 auf 57,4 Mrd. Euro (Tabelle 11). Die Subventionen sind in den Subventionsberichten anders – nämlich per saldo wesentlich enger – als in der vorliegenden Untersuchung abgegrenzt. In das sogenannte Gesamtvolumen der Subventionen werden – anders als in der vorliegenden Arbeit – die Finanzhilfen des ERP-Sondervermögens einbezogen, die auch Darlehen umfassen.

Tabelle 11:

Subventionen gemäß dem Einundzwanzigsten Subventionsbericht der Bundesregierung 2000–2007 (Mrd. Euro)

	2000	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Finanzhilfen</i>						
Bund	10,1	7,4	6,7	6,1	5,7	5,8
Länder	11,2	10,4	10,1	10,3	10,2	10,6
Gemeinden	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
EU (Marktordnungsausgaben)	5,6	5,9	6,0	6,5	6,5	.
<i>Zusammen</i>	28,5	25,3	24,3	24,4	23,9	.
<i>Steuervergünstigungen</i>	25,1	28,6	29,0	29,9 ^a	28,4 ^a	28,9 ^a
<i>Zusammen</i>	53,7	53,9	53,3	54,3	52,3	.
<i>ERP-Finanzhilfen</i>	5,7	2,4	2,1	3,2	5,1	4,0
<i>Insgesamt</i>	59,4	56,3	55,4	57,5	57,4	.

. = keine Daten vorhanden. — ^aFür die Jahre 2005 bis 2007 werden in Übersicht 4 (BMF 2007b: 21) um 0,3 bis 0,4 Mrd. Euro geringere Beträge ausgewiesen.

Quelle: BMF (2007b: 22, Übersicht 5); eigene Berechnungen.

6 Subventionen (Beihilfen) im internationalen Vergleich

Internationale Vergleiche der Subventionen in der (weiten) Abgrenzung im Sinne der vorliegenden Arbeit sind nicht möglich, weil Daten für andere Länder fehlen. Einige Informationen über die Subventionen in den einzelnen Ländern der EU gibt es aber. Es sind die Angaben der EU über die sogenannten Beihilfen im Sinne von Art. 87 EG-Vertrag.

Die Beihilfenstatistik erfasst die potentiell wettbewerbsverzerrenden nationalen Beihilfen, die an alle Wirtschaftszweige mit Ausnahme des Eisenbahnsektors gewährt werden. Nicht erfasst sind demnach Beihilfen, die den innergemeinschaftlichen Handel nicht beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen, sowie die von der EU gewährten Subventionen.

Die EU-Kommission grenzt die Subventionen demnach anders ab als z.B. die Bundesregierung. „So bezieht die EU-Kommission ... nicht die Förderung des Wohnungswesens und die Vermögensbildung privater Haushalte (ein)“ (Deutscher Bundestag 2001: 43). Von den für das Jahr 2007 im Subventionsbericht der Bundesregierung erfassten 58 Finanzhilfen sind 27 Beihilfen nach europäischem Beihilfenrecht (BMF 2007b: 32–33, Ziffern 55–57). Die von der EU errechneten Beihilfen sind auch anders als die Subventionen in der vorliegenden Arbeit abgegrenzt.

Die Beihilfen beliefen sich in der EU-25 im Jahr 2005 in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auf 0,59 Prozent (Tabelle 12). Sie waren am höchsten in Malta, gefolgt von Ungarn, Finnland und Zypern. Am niedrigsten waren die Beihilfen in Luxemburg, Griechenland und Großbritannien.

Tabelle 12:
Staatliche Beihilfen^a in den EU-Ländern 2005

	Mrd. Euro	In Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)	Rang
Belgien	1,2	0,40	21
Tschechische Republik	0,5	0,54	17
Dänemark	1,3	0,64	11
Deutschland	20,3	0,90	6
Estland	0,0	0,46	18
Griechenland	0,4	0,20	24
Spanien	3,8	0,41	20
Frankreich	9,7	0,56	15
Irland	1,0	0,63	13
Italien	6,4	0,45	19
Zypern	0,2	1,43	4
Lettland	0,1	0,84	7
Litauen	0,1	0,58	14
Luxemburg	0,0	0,15	25
Ungarn	1,6	1,83	2
Malta	0,1	3,16	1
Niederlande	2,0	0,40	21
Österreich	1,4	0,56	15
Polen	1,9	0,82	8
Portugal	1,0	0,67	9
Slowenien	0,2	0,64	11
Slowakei	0,3	0,66	10
Finnland	2,7	1,75	3
Schweden	3,1	1,08	5
Großbritannien	4,5	0,26	23
EU 25	63,8	0,59	.

. = nicht sinnvoll. — ^aOhne Beihilfen an den Eisenbahnsektor.

Quelle: BMF (2007b: 44).

7 Eine Bewertung

7.1 Grundsätzliches

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung werden die wirtschaftlichen Aktivitäten über den Mechanismus der relativen Preise gesteuert und koordiniert. Damit ist grundsätzlich alles schädlich, was die Informations-, Lenkungs- und Anreizfunktion der relativen Preise beeinträchtigt. Subventionen (Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen) sind allokativ nur dann begründet, wenn der Markt unvollkommen funktioniert und eine realistische Chance dafür besteht, dass Subventionen zu einem besseren wirtschaftlichen Ergebnis führen. Im konkreten Fall ist zu prüfen, ob diese Bedingungen vorliegen.

Die Ziele außerökonomisch begründeter Subventionen (wie z.B. Umverteilungsziele) entziehen sich einer wirtschaftswissenschaftlichen Beurteilung. Es kann aber überprüft werden, ob Finanzhilfen und Steuervergünstigungen die wirksamsten Instrumente im Hinblick auf angestrebte Ziele sind und mit welchen gesamtwirtschaftlichen Kosten sie verbunden sind.

Eingriffe des Staates in Form von Finanzhilfen²⁰ können bei Marktversagen dazu führen, dass pareto-optimale Verhältnisse erreicht werden. Zu bedenken ist aber, dass Finanzhilfen Verwaltungskosten verursachen, dass sie über ihre Finanzierung in aller Regel allokativen Verzerrungen zur Folge haben und dass Informationen über die Ursache und das Ausmaß des Marktversagens meistens nicht vorliegen. Es ist insofern fraglich, ob Finanzhilfen im konkreten Fall zu einer verbesserten Allokation der Ressourcen führen. Hinzu kommt, dass Subventionen das Verhalten verändern können. Auch gibt es möglicherweise Instrumente, die den Finanzhilfen überlegen sind; zu denken ist hier an die Beseitigung von Marktunvollkommenheiten und an die Schaffung und Durchsetzung von Eigentumsrechten.

Subventionsprogramme müssen ausgearbeitet, die Subventionsvergabe muss koordiniert und die Verwendung der Subventionen muss kontrolliert werden. Dies erfordert Personal im öffentlichen Dienst. Die zusätzlichen Personalausgaben sowie sonstiger Aufwand für ein Programm sind möglicherweise größer als der Nutzen aus einer verbesserten Allokation.

Die Wirkungen einer Finanzhilfe auf die Allokation der Ressourcen hängen von der Art der Finanzierung ab. Neutral ist lediglich die Finanzierung über eine Kopfsteuer. Die allokativen Verzerrungen infolge der Finanzierung können ohne weiteres größer sein als die Effizienzvorteile infolge der Subvention.

Das Informationsproblem bei der Festsetzung einer Subvention ist gravierend. Die Angebots- und Nachfragebedingungen auf einem spezifischen Markt sind nicht bekannt. Der Staat verfügt nicht über das Wissen, das er haben müsste, damit im Falle des Marktversagens öffentliche Mittel im richtigen Umfang eingesetzt werden. Das Problem verschärft sich noch dadurch, dass sich die Marktverhältnisse laufend ändern. Eine ursprünglich berechnete Subvention mag sich im Laufe der Zeit als ökonomisch nicht mehr notwendig erweisen, bleibt aber bestehen angesichts der Trägheit des politischen Prozesses oder infolge des Einflusses von Interessengruppen.

Es ist mithin aus mehreren Gründen sehr fraglich, ob Subventionen das Problem lösen, das sie lösen sollen. Die Problematik ist aber letztlich noch komplizierter.

Zu bedenken ist nämlich, dass staatliche Hilfen Verhaltensänderungen nach sich ziehen können. Subventionen vermindern die Anreize, Anpassungen vorzunehmen, die notwendig sind, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten oder wiederherzustellen. Dies betrifft die Kostenkontrolle sowie die Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung, die zu Prozess- und Produktinnovationen führen. Es kann sich eine Subventionsmentalität auf Seiten der unterstützten Unternehmen entwickeln.

Weitere Verhaltensänderungen sind nicht auszuschließen. Subventionen verändern z.B. das Verhalten der Tarifvertragsparteien und provozieren lohnpolitisches „Moral-Hazard-Verhalten“. Sie versichern die Empfänger zumindest zeitweilig gegen die Folgen unternehmerischen Misserfolgs, lassen Arbeitsplätze sicherer erscheinen, als sie sind, und setzen Anreize für marktwidrige Lohnabschlüsse.

Hinzu kommt, dass auch für nicht subventionierte Unternehmen, für Wirtschaftsverbände und für Arbeitnehmerorganisationen Anreize geschaffen werden, ihre Anstrengungen auf die Erzielung staatlicher Hilfe zu lenken (rent-seeking). Es ist rational, Ressourcen für die Beeinflussung politischer Entscheidungen einzusetzen, wenn Regierungen zu erkennen geben, dass sie bereit sind, Hilfe zu gewähren. Politische Einflussnahme wird unter solchen Umständen zu einer wirtschaftlichen Aktivität, die im Vergleich zu Anstrengungen, Markteinkommen zu erzielen, umso lohnender wird, je größer die Subventionsbereitschaft ist.

All dies verdeutlicht, dass ein Eingriff des Staates nicht allein aus der Tatsache, dass Marktversagen vorliegt, legitimierbar ist. Intervenierte der Staat trotz all der genannten Einwände, so kann es überdies zu Staatsversagen kommen. Es muss, damit ein Eingriff berechtigt ist, sichergestellt sein, dass die Kosten des Staatsversagens die des Marktversagens nicht übersteigen. Es ist aber sehr zweifelhaft, ob

²⁰ Im Folgenden ist von Finanzhilfen die Rede, die Argumentation gilt in gleicher Weise für Steuervergünstigungen.

dies der Fall ist; zu beachten ist beispielsweise, dass Eigeninteressen der Bürokratie im Spiel sind, die in Richtung Subventionsvergabe wirken.

Zu bedenken ist schließlich, dass externe Effekte dadurch verursacht sein können, dass Eigentumsrechte nicht oder nur unzureichend definiert sind. Ist es möglich, Eigentums- und damit Ausschlussrechte festzulegen, so können Verursacher und Betroffene externe Effekte durch Verhandlungen internalisieren, wenn die Transaktionskosten solcher Verhandlungen nicht sehr hoch sind. Nur bei hohen Transaktionskosten sowie in Fällen, in denen sich Eigentumsrechte nicht definieren lassen, mag die Gewährung von Subventionen – bei Beachtung der genannten Einwände – das angemessene Instrument sein.

7.2 Bewertung der Subventionen für ausgewählte Bereiche

7.2.1 Unterstützung der Land- und Forstwirtschaft²¹

Die Land- und Forstwirtschaft profitiert außer von den Finanzhilfen des Bundes und denen der Länder von den Marktordnungsausgaben der EU sowie von den Steuervergünstigungen, die diesem Sektor gewährt werden. Ein wesentlicher Teil der nationalen Hilfen für die Landwirtschaft wird im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ geleistet. Der Bund erstattet dabei den Ländern im Einklang mit einem jährlich zu erstellenden Rahmenplan die entstandenen Ausgaben zu 60 Prozent (bei Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur) oder zu 70 Prozent (bei Küstenschutzmaßnahmen); die Ausgaben für Küstenschutzmaßnahmen werden in der vorliegenden Untersuchung nicht zu den Subventionen gerechnet.

Die Begründungen für die Subventionen, die in Gesetzen und Verordnungen zu finden sind, sind vielfältig und häufig wenig präzise. Beispielsweise sollen der „Rückstand im sozioökonomischen Entwicklungsniveau verringert“ und „gleichwertige Lebensverhältnisse im ländlichen Raum geschaffen“ werden; auch ist vom „Schutz der bäuerlichen Familienbetriebe“ die Rede. Werden die Rechtfertigungen auf ihren ökonomischen Kern reduziert, so gehören zu den Zielen der Agrarpolitik – auch der der EU – sektorale Einkommensziele, Marktstabilisierung und Versorgungssicherung bei Nahrungsmitteln (Schrader 1993: 14). Seit einigen Jahren kommen die Pflege der (Kultur-)Landschaft und die Förderung nachwachsender Rohstoffe hinzu. Landwirte erhalten Prämien für erbrachte Umweltleistungen. „Dabei geht es um umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren“ (Schrader 1998: 22).

Subventionen und Interventionen, die mit den ersten drei Zielen begründet werden, sind ökonomisch nicht gerechtfertigt. So sollten alle Interventionen im Rahmen der EU-Agrarpolitik – insbesondere der Preisschutz, die Ausgleichszahlungen bei Getreide und Ölsaaten, die Flächenstilllegungsprämien und diskretionäre Programme wie z.B. Investitionsbeihilfen – abgeschafft werden (Schrader 1998: 14). Die EU-Agrarpolitik führt nicht nur zu hohen Subventionen und damit hohen Steuern, Wohlfahrtsverluste resultieren auch aus den überhöhten Preisen. Die Verteilungswirkungen der Agrarpolitik der EU sind fragwürdig (Schrader 1998). Die Hilfen kommen nur zu einem geringen Teil den wirtschaftenden Landwirten zugute. Abgesehen davon, dass die Verwaltung aufwändig ist und Mittel durch Betrug verloren gehen, „führt der überwiegende Teil der von Landwirten empfangenen Transfers nur zu einer Erhöhung der Einkommen von Bodeneigentümern“ (Schrader 1998). Im Übrigen werden Ländern der Dritten Welt Chancen genommen, sich verstärkt in den Welthandel zu integrieren.

Auch unter einem anderen Aspekt sind die hier in Frage stehenden Finanzhilfen an die Landwirtschaft, die die Produktion künstlich erhöhen, äußerst problematisch. Als naturwissenschaftlich gesichert gilt, dass die landwirtschaftliche Produktion die Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft) negativ

²¹ Zu den Elementen einer grundlegenden Reform der Agrarpolitik vgl. Schrader (2000).

beeinflusst (Schrader 1998: 23). Beispiele sind die Verschmutzung von Oberflächen- und Grundwasser durch Nitrate und Phosphate, die Emission u.a. von Methan, Lachgas und Ammoniak in die Luft, die Erosion des Bodens und die Anreicherung des Bodens durch Schwermetalle. Das Ausmaß der Umweltschäden hängt von der Art und der Intensität der landwirtschaftlichen Produktion ab, also u.a. von der Größe der genutzten Fläche, der Zahl der gehaltenen Tiere und dem Einsatz komplementärer Produktionsfaktoren je Flächeneinheit (Schrader 1998: 23).

Die genannten Argumente lassen sich auch gegen viele nationale Subventionsprogramme vorbringen. Schwieriger zu beurteilen sind Eingriffe des Staates, die mit der Behauptung begründet werden, es seien externe Effekte zu internalisieren.²² Es geht dabei um die Einführung extensiver und umweltschonender Produktionsweisen. Der Landwirtschaft werden (kultur-)landschaftspflegerische Leistungen zugeschrieben, für die sie über den Markt nicht entlohnt werde.

Diese Argumentation ist für sich betrachtet einleuchtend. Allerdings gibt es Inkonsistenzen zwischen den Zielen der Agrarförderung. Es kann nicht vernünftig sein, durch Agrarprotektion (Protektion gegenüber Weltmarktkonkurrenz, Angebotsbeschränkungen etc.) die landwirtschaftliche Bewirtschaftung zu intensivieren und gleichzeitig beispielsweise Prämien zur Extensivierung und Aufforstung zu zahlen. Der Abbau des Agrarschutzes „würde quasi automatisch zu einer umweltschonenderen Landbewirtschaftung und einem höheren Waldanteil führen“ (Schrader 1993: 21). „Der zentrale Nutzungskonflikt hinsichtlich des Bodens zwischen Agrar- und Umweltgüterproduktion könnte durch einen generellen Abbau der Produkt- und Faktormarktinterventionen und eine Einstellung der flächen- und tierbezogenen Prämien, die eine landwirtschaftlich Nutzung voraussetzen, wesentlich gemildert werden. Statt dessen werden zusätzliche Zahlungen für Umweltgüter geleistet. Dies führt zu einer Verschwendung von Steuermitteln. Nutznießer sind ganz überwiegend ... die Bodeneigentümer“ (Schrader 1998: 29).

Sollten nach einer Liberalisierung des Agrarmarkts positive externe Effekte, die es zuvor gegeben hat, verloren gehen und sollen Finanzhilfen zur Pflege der Kultur- und Erholungslandschaft beitragen, dann sind adäquate Indikatoren zur Messung der externen Effekte notwendig. Gegenwärtig setzen die Finanzhilfen, die tatsächlich oder nur vorgeblich dem Zweck dienen sollen, die Kulturlandschaft zu erhalten, an der Fläche bzw. der Zahl der Großvieheinheiten an, nicht an dem Ausmaß, in dem die Kultur- und Erholungslandschaft „verbessert“ wird. Im Übrigen ist zu bedenken, dass die potentiellen externen Vorteile in der Regel regional begrenzt auftreten. Marktlösungen könnten durch lokale Eingriffe möglich gemacht werden. Dabei geht es vor allem um landschaftspflegerische Leistungen (Schrader 1994: 9; Schrader 1993: 13), die von den Landschaftsnutzern, die sie wünschen, bezahlt werden sollten.

Seit einigen Jahren gibt es Agrarsubventionen mit einer neuen Stoßrichtung. Es gibt vielfältige Aktivitäten im Bereich nachwachsender Rohstoffe. Instrumente der „Politik für nachwachsende Rohstoffe“ sind Maßnahmen zur Forschungsförderung und zur Förderung von Produktion und Verwendung (Schrader 1994: 6).

Soweit es sich bei den Forschungszielen für nachwachsende Rohstoffe um anwendungsnahe oder direkt anwendungsbezogene Forschung handelt, gibt es keinen Grund für eine staatliche Hilfe. Grundlagenforschung kann zwar als staatliche Aufgabe angesehen werden, Forschungsförderung im Agrarsektor aber nicht. Es spricht nichts dafür, aber einiges dagegen, nachwachsende Rohstoffe zu fördern. Weniger Protektion bei der Nahrungsmittelproduktion hätte eine geringere Intensität der Flächennutzung und der Produktion zur Folge. Damit würden Grundwasser, Boden und Atmosphäre weniger belastet (auch durch CO₂). Eine Begründung der Finanzhilfen zur Förderung des Anbaus und der Verwendung nachwachsender Rohstoffe (z.B. Raps bzw. Rapsöl) mit Umweltzielen ist angesichts dieses Sachverhalts fragwürdig (Schrader 1994: 17).

²² Zur Problematik vgl. Schrader (1989).

Die OECD hält die Subventionierung der inländischen Produktion von Bioethanol und Biodiesel durch Steuererleichterungen (oder einen Beimischungszwang) für einen Irrweg (F.A.Z. 2007). Bioenergie müsse an den günstigsten Standorten der Welt produziert werden können. Dies setzte voraus, dass Einfuhrzölle auf Biodiesel und Bioethanol abgeschafft werden. Die staatlich angeheizte Nachfrage nach den landwirtschaftlichen Rohstoffen wie Mais, Zucker und Pflanzenöl treibe die Weltmarktpreise in die Höhe und beeinträchtige die Lebensmittelversorgung in manchen Entwicklungsländern (F.A.Z. 2007).²³

Insgesamt zeigt sich, dass die Finanzhilfen zugunsten der Land- und Forstwirtschaft nicht überzeugend begründet werden. Die teilweise Umstellung des Fördersystems auf Direktzahlungen reduziert zwar die Wohlfahrtsverluste, ändert aber an diesem Urteil nichts. Sollen die Finanzhilfen gestrichen werden, so setzt dies freilich in den meisten Fällen Entscheidungen oder Zustimmung der EU voraus. Auch ist zu sehen, dass die EU und der Bund durch ihre Programme die Länder in eine Situation der „moralischen Versuchung“ versetzen. Finanzhilfen werden aus Sicht eines Landes „billig“, wenn andere Ebenen mitfinanzieren.

7.2.2 Subventionen für den Kohlenbergbau

Im Steinkohlenbeihilfengesetz werden die Subventionen damit begründet, es gelte einen „angemessenen Beitrag zum Absatz deutscher Steinkohle in Kraftwerken und zur Stahlerzeugung“ zu leisten. Steinkohle kann aber im Ausland zu erheblich niedrigeren Preisen gekauft werden als im Inland (Stiftung Marktwirtschaft/Kronberger Kreis 2006: 30; Frondel et al. 2006: 10). Aufgrund geologischer Unterschiede zwischen den Ländern wird sich daran wohl nichts ändern. Zur Begründung der Subventionen wird auch auf die Notwendigkeit der Versorgungssicherheit oder das Risiko von Lieferengpässen verwiesen. Dem steht jedoch entgegen, dass es eine Vielzahl von Kohleexporteuren gibt. Zu den „klassischen“ Kohleexporteuren USA, Australien, Polen und Kanada sind in den vergangenen 15 Jahren China, Russland, Kolumbien, Indonesien und Venezuela hinzugekommen (Schiffer und Kopal 2005: 173). Außerdem lässt sich eine Reserve an Importkohle aufbauen, will man gegen Lieferengpässe gewappnet sein. Dies wäre billiger als die Kohlesubventionierung.

Die Subventionierung des Kohlenbergbaus, insbesondere des Steinkohlenbergbaus, hat viele schädliche Folgen. Die Steuerzahler, die privaten Haushalte und insbesondere die energieintensiven Unternehmen werden belastet, der in den Kohlerevieren erforderliche Strukturwandel wird behindert, Kapital und hochqualifizierte Arbeitskräfte werden fehlgeleitet, und die internationale Arbeitsteilung wird verzerrt (Sachverständigenrat 1995: 214). Man kann die Subventionierung des Kohlenbergbaus als eine dauerhafte und sehr teure Arbeitsbeschaffungsmaßnahme betrachten. Die Subventionierung ist auch aus umweltpolitischer Sicht negativ zu beurteilen.²⁴ Trotzdem sollen bis zum Jahr 2018 Finanzhilfen gezahlt werden (BMWi 2007).

7.2.3 Hilfen für den Schiffbau

Der Schiffbau erhält Finanzhilfen in Form von Zinszuschüssen zur Finanzierung von Aufträgen an die deutschen Schiffswerften sowie von Wettbewerbshilfen und Innovationshilfen. Es handelt sich um Subventionen, die ökonomisch, z.B. über positive externe Effekte, nicht begründbar sind und die insofern Effizienzverluste mit sich bringen.

²³ Zu einer Bewertung der Maßnahmen, mit denen die Produktion und der Absatz von Biokraftstoffen gefördert werden, vgl. im Detail Henke und Klepper (2006). Zur Ausgestaltung der Förderung von Biokraftstoffen vgl. BMF (2008b).

²⁴ Sie wird als ein Paradebeispiel eines „perverse subsidy“ betrachtet (Myers und Kent 2001: 72–73).

7.2.4 Subventionen für den Luft- und Raumfahrzeugbau

Die Airbusindustrie erhält vom Bund Hilfen für den Absatz von Zivilflugzeugen und für Technologievorhaben. Die Förderung ist ursprünglich mit dem Ziel gewährt worden, die internationale Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen, damit sie von staatlicher Hilfe unabhängig wird. Nach Jahrzehnten der Förderung ist dieses Argument fragwürdig. Außerdem sind Subventionen zugunsten des Luftverkehrs umweltpolitisch problematisch: Flugreisen, die die Umwelt belasten, werden begünstigt (Hopf et al. 2003).

7.2.5 Subventionen für den Verkehrssektor

Bei den Subventionen für den Sektor Verkehr schlagen die Regionalisierungsmittel für den Schienenpersonennahverkehr stark zu Buche. Auch zahlte der Bund bis zum Jahr 2006 nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) Finanzhilfen für Investitionen im Rahmen des kommunalen Straßenbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs; seit dem Jahr 2007 erhalten die Länder bei Wegfall der Komplementärfinanzierung von Ländern und Gemeinden Kompensationszahlungen. Zu den Verkehrssubventionen zählen zudem die Zahlungen an die Deutsche Bahn AG, an das Bundeseisenbahnvermögen, an nicht bundeseigene Eisenbahnen und an Flughäfen. Ferner sind die Aufwendungen für den Transrapid und für den kombinierten Verkehr zu nennen.

Die Finanzhilfen an die Städte und Landkreise für den Transport von Schülern sind nicht in die Verkehrssubventionen einbezogen, weil Zahlungen an den Bildungssektor und dazu komplementäre Leistungen nicht als Subventionen erfasst werden. Ferner sind die Ausgaben für den Straßenbau nicht erfasst, weil hier ein Gut bereitgestellt wird, von dessen Nutzung Trittbrettfahrer nur schwer ausgeschlossen werden können. Die Zahlungen des Bundes an das Bundeseisenbahnvermögen, die der Versorgung der Bahnbeamten dienen, sind zwar einbezogen, lassen sich aber nicht ohne weiteres kürzen (Boss und Rosenschon 2006b); sie resultieren aus dem jahrzehntelangen staatlichen Engagement im Eisenbahnsektor (Boss und Rosenschon 2002: 12).

Die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), die durch die Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder und durch Direktzahlungen des Bundes an die Deutsche Bahn AG erfolgt, wird durch zwei Argumente zu rechtfertigen versucht. Zum einen soll der Individualverkehr auf der Straße in Grenzen gehalten oder gar zurückgedrängt werden, weil dieser für einen großen Teil der Umweltschäden verantwortlich sei. Zum anderen werden so genannte gemeinwirtschaftliche Ziele der Daseinsvorsorge verfolgt. Darunter ist ein möglichst flächendeckendes Angebot an Verkehrsleistungen des ÖPNV zu Preisen zu verstehen, die auch für Einkommensschwache „tragbar“ sind.

Was die so genannte Daseinsvorsorge betrifft, so ist zu bezweifeln, dass mit der objektbezogenen Förderung des ÖPNV das adäquate Instrument gewählt wird. Gezielte Transfers sind das bessere, weil treffsichere Instrument. Das Ziel, möglichst flächendeckend Verkehrsleistungen des ÖPNV anzubieten, ist ökonomisch fragwürdig. Dahinter steht die Idee der Gleichverteilung im Raum oder der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Fraglich ist aber, ob die Einebnung der Einkommensunterschiede zwischen Ballungszentren und dünn besiedelten Räumen, die sich aus der räumlichen Arbeitsteilung ergeben, ökonomisch Sinn macht. Zu fragen ist, ob nicht für periphere Regionen höhere Preise für die Raumüberwindung, die die topographisch bedingt höheren Kosten decken, ökonomisch angebracht sind.

Die Eindämmung einer Aktivität, mit der externe Schäden einhergehen, ist volkswirtschaftlich vernünftig. Zur Beschränkung der externen Schäden des Individualverkehrs eignet sich eine Abgabe, die direkt am Schadstoffausstoß ansetzt. Möglicherweise noch besser wäre es, Emissionsrechte zu versteigern und handelbar zu machen. Hingegen ist die Förderung des ÖPNV wenig zielgenau, zumal fraglich ist, ob die geförderten Verkehrsunternehmen wegen beträchtlicher Marktmacht den Subventionsvorteil in Form geringerer Preise an die Nachfrager weitergeben. Sollen direkte Maßnahmen zur Inter-

nalisierung der externen Kosten des Verkehrs erfolgreich wirken, so wird zwar ein leistungsfähiger ÖPNV in stärkerem Maße als alternatives Fortbewegungsmittel benötigt als in einem Verkehrssystem, das auf den Individualverkehr setzt. Eine solche Leistungssteigerung wird aber dann kaum entstehen, wenn die Anbieter sich auf regelmäßige staatliche Ausgleichszahlungen verlassen können. Leistungen des ÖPNV sind zwar nur selten rentabel zu erbringen, insbesondere dann, wenn die Bedienung nicht auf Routen mit hohem Fahrgastaufkommen beschränkt ist; ein nahezu flächendeckendes Angebot von Optionen zur Nutzung von ÖPNV-Leistungen ist zwangsläufig mit Defiziten verbunden. Aber die Ausgleichszahlungen enthalten Subventionselemente, und zwar insoweit, als vom Wettbewerb abgeschirmte Anbieter mit überhöhten Kosten gefördert werden.

Die Investitionszuschüsse und Baukostenzuschüsse für Schienenwege, die der Bund der Deutschen Bahn AG gewährt, werden mit einem Mangel an Investitionen in der Vergangenheit begründet (Stiftung Marktwirtschaft/Kronberger Kreis 2006: 34). Dieses Argument überzeugt insofern nicht, als die Rentabilität die entscheidende Größe für das Investitionsverhalten sein sollte. Sind Investitionsprojekte rentabel, dann werden sie realisiert. Andernfalls sollten Investitionen unterbleiben und nicht durch Subventionen rentabel gemacht werden.

Die Magnetschwebebahn Transrapid wird seit den siebziger Jahren vom Bund gefördert. Die Förderung ist ein Paradebeispiel für staatliche Industriepolitik. Sie lässt sich ökonomisch nicht begründen; positive externe Effekte können nicht als Begründung dienen (Busche und Eppendorfer 2001). Schon vor Jahren resümierte der Sachverständigenrat (1999: Ziffer 244): „Ein Lehrstück für die Fehllenkungen, mit denen bei direkter Projektförderung zu rechnen ist, stellt die Entwicklung der Magnetschnellbahn Transrapid dar“. Kürzlich konstatierte die Stiftung Marktwirtschaft/Kronberger Kreis (2006: 35): „Der Transrapid ist ... ein warnendes Beispiel dafür, dass ein einmal installiertes industriepolitisches Subventionsprogramm schwer ... zu beseitigen ist“.

Insgesamt kann einzelnen Finanzhilfen zugunsten des Verkehrssektors die Existenzberechtigung zwar nicht völlig abgesprochen werden. Angesichts der institutionellen Rahmenbedingungen sind aber in den Verkehrsausgaben erheblich höhere Subventionsbeträge enthalten als notwendig. Es gibt demnach beträchtliche Möglichkeiten, Finanzhilfen zu kürzen.

7.2.6 Förderung des sozialen Wohnungsbaus, Eigenheimförderung

Wohnungspolitik wird damit begründet, dass das sich am Markt ergebende Mietpreisniveau eine sozialpolitisch unverträgliche Belastung für die Mieter darstelle; es geht also um die „angemessene Versorgung“ der Bevölkerung mit Wohnraum. Es lässt sich zwar nicht werturteilsfrei beurteilen, ob das sozialpolitische Ziel einer Entlastung der Mieter gerechtfertigt ist, ob also der Staat überhaupt Wohnungspolitik betreiben sollte. Es lässt sich aber, wenn diese politisch gewollt ist, untersuchen, welches Instrument am besten geeignet ist, um das gegebene politische Ziel zu erreichen (Klodt 1992; Stern 2001). Grundsätzlich müssen vorgegebene Ziele mit geeigneten Instrumenten angestrebt werden. Dabei ist die Subjektförderung von der Objektförderung zu unterscheiden.

Bei der Objektförderung stellt der Staat selbst erzeugte Güter und Dienstleistungen entweder zum „Nulltarif“ oder zu einem unter dem Marktpreis liegenden Preis zur Verfügung, oder er subventioniert private Anbieter, die ihre Produkte zu einem fixierten Preis anbieten müssen. Beispiel dafür ist der soziale Wohnungsbau. „Im Kern geht es ... bei allen Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus darum, zusätzlich zum privat finanzierten Wohnungsangebot ein vom Staat finanziertes Wohnungsangebot bereitzustellen, das Mietern mit vergleichsweise niedrigem Einkommen zur Verfügung gestellt werden soll“ (Klodt 1992: 54). Demgegenüber bedeutet Subjektförderung, dass das verfügbare Einkommen einzelner Bürger (Haushalte) durch Transfers erhöht wird, damit sie bestimmte Güter zu Marktpreisen kaufen können. Das Wohngeld ist das Paradebeispiel für eine Subjektförderung. Das Wohngeldsystem mit Mietzuschüssen und Lastenzuschüssen (für selbstnutzende Wohnungseigentümer) wird als Teil des Sozialsystems verstanden.

Wesentliche Instrumente der Wohnungspolitik sind der soziale Wohnungsbau und die Wohnungsbauförderung über die Eigenheimzulage. Die Förderung auf diesen Wegen ist ökonomisch ineffizient. Eine effiziente Wohnungspolitik setzt die verfügbaren Mittel gegebenenfalls ein, um das Wohngeld einem vergrößerten Kreis zugänglich zu machen. Die Wohnungspolitik wird dann billiger und kommt mehr jenen zugute, die von ihr eigentlich profitieren sollen. Inzwischen wurden der soziale Wohnungsbau und die Eigenheimzulage für Neufälle abgeschafft.

Nach wie vor gibt es aber zahlreiche Subventionen im Bereich Wohnungsbau (Prämien, Zinszuschüsse etc.). All diese Hilfen lassen sich ökonomisch nicht rechtfertigen.

7.2.7 Mittelstandsförderung

Subventionsprogramme zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) sind ökonomisch allenfalls dann begründbar, wenn es Marktunvollkommenheiten gibt. Marktunvollkommenheiten wie Informationsasymmetrien lassen sich aber am ehesten durch private Institutionen wie Venture-Capital-Unternehmen korrigieren (Stiftung Marktwirtschaft/Kronberger Kreis 2006: 40; Deutsche Bundesbank 2000: 19). Staatlichen Eingriffen haftet dagegen das Risiko der Fehllenkung von Mitteln an, und es entstehen Bürokratiekosten.

7.2.8 Regionalförderung

Regionalpolitik²⁵ kann darauf abzielen, das Wachstum einer Region und der Gesamtwirtschaft zu stärken. Sie ist dann Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik (Giersch 1963); es wird gewissermaßen in künftige Steuereinnahmen investiert. Eine solche Politik setzt Kenntnisse der regionalen Wachstumspotentiale voraus und scheitert demnach an unlösbaren Informationsproblemen.

Regionalförderung wird auch dadurch begründet, dass positive Externalitäten eine Rolle spielen. So wird argumentiert, dass die Ansiedlung von Unternehmen an einem bestimmten Standort positiv auf die Aktivitäten der bereits vorhandenen Unternehmen ausstrahlt und dass sich Unternehmen gern dort ansiedeln, wo es bereits Unternehmen gibt. Subventionen seien geeignet, so genannte industrielle Kerne zu schaffen.

Eine Regionalförderung mit der Absicht, räumliche Externalitäten zu internalisieren, ist aber problematisch. Zum einen gibt es auch hier große Diagnoseprobleme. Zum anderen beruhen solche Externalitäten oft auf unzureichend definierten Eigentumsrechten (z.B. in der Umweltpolitik), auf ineffizienten Regelungen der Finanzverfassung, auf Regulierungen oder auf Subventionen wie z.B. der Agglomerationsförderung durch das Wohngeld (Lammers 1989: 67); sie sind also Folge staatlicher Eingriffe, so dass diese korrigiert oder beseitigt werden müssen.

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die vom Bund und von den Ländern je zur Hälfte finanziert wird, werden betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen unterstützt. Die Durchführung obliegt den Ländern. Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) werden von den Ländern zusätzlich zu den nationalen Mitteln gemäß der Gemeinschaftsaufgabe eingesetzt.

Was die Praxis der Regionalförderung betrifft, so zeigt sich, dass diese „an einem Ausgleichsziel zugunsten geförderter Regionen orientiert ist“ (Lammers 1989: 67). Es wird auf die Förderbedürftigkeit von Regionen abgestellt, die an bestimmten Indikatoren (regionaler Arbeitsmarkt, regionales Einkommen je Kopf, Infrastrukturausstattung) gemessen wird. Die praktizierte Regionalpolitik dient demnach Umverteilungszwecken. Regionalpolitik wird lediglich aus Respekt vor der Immobilität der betreffenden Bevölkerung betrieben; sie soll dieser Wanderungen ersparen.

Die praktizierte Regionalförderung (vgl. hierzu Röhl 2005) bedeutet letztlich, dass – bei erhöhter Steuerbelastung für alle Regionen – einige Regionen auf Kosten anderer profitieren. Als Umvertei-

²⁵ Zur grundsätzlichen Problematik der Regionalförderung vgl. Soltwedel (1987).

lungsmaßnahme erweist sich die Regionalförderung aber als wenig zielgenau. Nicht ganze Regionen, sondern nur bedürftige Personen bzw. Haushalte sollten von einer Umverteilungspolitik profitieren.

Demnach ist die Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ökonomisch nicht gerechtfertigt. Dies gilt auch für die Regionalpolitik, die die EU betreibt. Es lohnt sich aber für einzelne Regionen, EU-Mittel aus dem EFRE-Topf in Anspruch zu nehmen. Das Problem ist letztlich die Finanzverfassung – national wie international.

Die oft vorgebrachte Empfehlung, die Fördermittel auf (über Potentialfaktoren bestimmte) Wachstumskerne oder Wachstumspole zu konzentrieren, lässt sich empirisch kaum begründen (Sachverständigenrat 2004: Ziffer 618). Eine clusterorientierte Förderpolitik ist ebenfalls problematisch; es ist zu bedenken „dass eine Identifikation von Clustern durch die Politik erheblichen Informationsproblemen gegenübersteht“ (Sachverständigenrat 2004: Ziffer 624). Das Investitionszulagengesetz hätte – so der Sachverständigenrat – im Jahr 2006 „definitiv auslaufen“ sollen (Sachverständigenrat 2004: Ziffer 613).

7.2.9 Förderung der erneuerbaren Energien und der Energieeinsparung

Umweltpolitisch motivierte Subventionsprogramme haben in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Eine besondere Rolle spielt das Erneuerbare Energien-Gesetz (EEG), das die Stromanbieter verpflichtet, Strom aus erneuerbaren Energien wie Windenergie zu Preisen einzuspeisen, die deutlich über denen für Strom aus fossilen Energieträgern liegen. Damit wird bezweckt, den Kohlendioxidausstoß zu vermindern. Belastet werden nicht die öffentlichen Haushalte, sondern die Stromverbraucher, die die überhöhten Preise zahlen müssen.

Wird die Umwelt geschädigt, so sind Staatseingriffe zwar angesagt. Allerdings ist es adäquat, den Verursachern negativer externer Effekte die Umweltkosten anzulasten, statt erneuerbare Energien zu subventionieren (Stiftung Marktwirtschaft/Kronberger Kreis 2006: 37). Die Umweltkosten werden internalisiert, wenn die Verursacher von Schadstoffausstoß Emissionszertifikate erwerben müssen. In der Europäischen Union sind Umweltzertifikate eingeführt worden, um die Normen aufgrund des Kyoto-Abkommens einzuhalten.

Die Kombination aus der Subventionierung erneuerbarer Energien und dem Zertifikathandel bedeutet, dass erneuerbare Energien zweifach begünstigt werden (Stiftung Marktwirtschaft/Kronberger Kreis 2006: 37–38). Die Produzenten erneuerbarer Energien haben einen Kostenvorteil, weil sie keine Emissionszertifikate erwerben müssen, um einen Ausstoß von Treibhausgasen zu vermeiden. Zudem profitieren sie von hohen Preisen. Umweltpolitisch wird dabei nichts erreicht. Die zusätzliche Subventionierung erneuerbarer Energien bewirkt eine Einschränkung des Einsatzes an fossilen Brennstoffen, ohne dass letztlich weniger Treibhausgase emittiert werden. Weil nämlich die Preise für Emissionszertifikate aufgrund der verminderten Nachfrage des Energiesektors in Deutschland sinken, weiten andere Sektoren im In- und Ausland ihre Nachfrage aus. Letztlich bleibt der Schadstoffausstoß unverändert. Es „entstehen Wettbewerbsverzerrungen in der Energieproduktion und ein aufgeblähter, von Subventionen abhängiger Sektor erneuerbarer Energien, der keinerlei Beitrag zum Umweltschutz leistet, der Volkswirtschaft aber viel Geld kostet“ (Stiftung Marktwirtschaft/Kronberger Kreis 2006: 38). Das EEG ist durch das Kyoto-Protokoll obsolet geworden (BMWA 2004).

Es gibt viele weitere Subventionsprogramme, die der rationellen Energieverwendung dienen sollen. „All diese Subventionsprogramme sind entbehrlich, weil eine sinnvolle Energie- und Umweltpolitik die Verursacher von Umweltverschmutzung belasten sollte, statt das Unterlassen der Umweltbelastung zu subventionieren“ (Stiftung Marktwirtschaft/Kronberger Kreis 2006: 39).

7.2.10 Arbeitsmarktpolitik

Für beschäftigungspolitische Maßnahmen werden von der Bundesagentur für Arbeit und vom Bund nach wie vor hohe Beträge aufgewendet; darin sind die über den Europäischen Sozialfonds finanzierten Mittel enthalten.

Die Finanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen durch die öffentliche Hand ist aber problematisch. Das gilt zunächst für die Förderung der beruflichen Bildung. Zwar ist es denkbar, dass die berufliche Bildung bei einem Verzicht auf staatliche Eingriffe in einem zu geringen Maße erfolgt; es können nämlich externe Erträge insofern entstehen, als Erlerntes im Betrieb bei einem Arbeitsplatzwechsel oder im persönlichen Umfeld weitergegeben wird. Es sind aber alternative Maßnahmen zu prüfen, bevor eine Subvention zum Zweck der Internalisierung des externen Effektes als angemessen akzeptiert werden kann; deren Höhe kann ohnehin nicht ohne weiteres adäquat festgesetzt werden (Informationsproblem). In Betracht kommen die Finanzierung durch die Mitarbeiter, die Rückzahlung der Kosten bei Unternehmenswechsel sowie die Schaffung eines Weiterbildungsfonds aller Produzenten (Dicke et al. 1995).

Auch die von der Bundesagentur für Arbeit finanzierten Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) und zur Weiterbildung sind problematisch (Berthold und von Berchem 2005). Sie sind in nicht wenigen Fällen ungeeignet, die Teilnehmer in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies hängt damit zusammen, dass potentielle Arbeitgeber die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht als Zeichen dafür werten, dass marktverwertbare Fähigkeiten und Kenntnisse erworben wurden. Arbeitslose haben unter Umständen eine größere Chance, eine Beschäftigung zu finden, wenn sie nicht an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen teilgenommen haben.

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass Arbeitsmarktprobleme spezifischer Personengruppen durch Korrekturen der Lohnstruktur lösbar sind. Es geht dabei um mehr Differenzierung nach Branchen, Qualifikationen und Regionen. Im Fall sehr niedriger Löhne wird den Beschäftigten bei Bedürftigkeit ein Mindestniveau des verfügbaren Einkommens entsprechend dem Steuer- und Transfersystem garantiert.

7.2.11 Förderung der Wachstumsbranchen, Forschungs- und Technologieförderung

Es ist denkbar, dass bestimmte Branchen den Regionen, in denen sie angesiedelt sind, strategische Vorteile gegenüber anderen Regionen bringen (Krieger-Boden und Lammers 1996: 21). Dahinter steht die Überlegung, dass steigende Skalenerträge in der Produktion eine mit dem Produktionsvolumen zunehmende Faktorentlohnung ermöglichen und dass „spillover“-Effekte bei der technologischen Entwicklung und bei der Bildung von Humankapital einen verstärkten Wachstumsprozess induzieren. Dies legt die Folgerung nahe, dass wachstumsstarke Bereiche subventioniert werden sollten.

Eine sektorspezifische oder gar produktspezifische Förderung steht aber vor dem Problem, dass unbekannt ist, welche Branchen wachstumsträchtig und förderungswürdig sind. Wenn Förderschwerpunkte gesetzt werden, können Fehler gemacht werden (Klodt 1995, 2006). Dagegen können allgemeine Hilfen für Forschung und Entwicklung die wirtschaftliche Dynamik einer Region steigern. Ökonomisch begründet ist grundsätzlich die Förderung der Grundlagenforschung (Klodt 1995).

Finanzhilfen werden auch mit der Existenz so genannter Netzwerk-Externalitäten begründet. „Der zusätzliche Ertrag, den ein Unternehmen dadurch erzielt, dass es seine Innovationsaktivitäten nicht isoliert betreibt, sondern in ein Netzwerk von Innovationsaktivitäten anderer Unternehmen einbindet, kann als Netzwerk-Externalität bezeichnet werden“ (Klodt und Paqué 1993: 9). „Aus der Sicht eines einzelnen Unternehmens stellt ein kommunikatives Netzwerk ebenso wie ein Pool qualifizierter Arbeitskräfte eine positive Externalität dar. Jedes Unternehmen profitiert hier von den Aktivitäten der anderen, ohne dafür einen Preis entrichten zu müssen. ... Wenn es dem Staat gelingt, die Externalitäten zu lokalisieren, kann er ... mit einer gezielten Humankapitalförderung die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöhen“ (Klodt und Paqué 1993: 10). Auch kann es sinnvoll sein, die Ansiedlung von Unternehmen zu fördern. Es gibt aber keine praktikablen Anknüpfungspunkte für die Wirtschaftspolitik. „Das Sinnvollste, das die Wirtschaftspolitik hier tun kann, ist die Bereitstellung der nötigen Infrastruktur für kommunikative Netzwerke, d.h. der ... Aufbau eines leistungsfähigen Telekommunikations- und Verkehrssystems“ (Klodt und Paqué 1993: 13).

Die Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) wird auch damit begründet, dass der Eintritt in die FuE-intensiven Märkte behindert sei. Eintrittsbarrieren können dadurch bedingt sein, dass die Stückkosten mit wachsender Unternehmensgröße sinken, aber auch dadurch, dass im Zuge des Produktionsprozesses Kenntnisse gewonnen werden, die eine Reduktion der Kosten ermöglichen („Lernkurveneffekte“). Schließlich können Probleme bei der Kapitalbeschaffung (Informationsasymmetrien und Kapitalmarktunvollkommenheiten) den Markteintritt erschweren. Die Politik steht freilich auch hier vor gravierenden Informationsproblemen.

7.2.12 Förderung der Gesetzlichen Krankenversicherung, der Krankenhäuser, Kindertagesstätten und Kinderkrippen

Zahlungen des Staates an die Gesetzliche Krankenversicherung, an Krankenhäuser, an Kindertagesstätten und an Kinderkrippen werden häufig nicht zu den Subventionen gezählt. Diese Einschätzung wird nicht geteilt.

Der Zuschuss des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung ist wie der Zuschuss an die landwirtschaftliche Krankenversicherung eine Subvention, schon deshalb, weil privaten Krankenversicherungen ein Zuschuss nicht gewährt wird.

Die Krankenhausförderung verbilligt die stationäre Behandlung im Vergleich zur ambulanten Krankenversicherer, die sich bemühen, die Zahl der – gesamtwirtschaftlich gesehen – teuren Krankenhausaufenthalte zu verringern, erzielen einen zu geringen Wettbewerbsvorteil (Breyer und Zweifel 1999: 437). Die Subventionierung der Krankenhäuser erweist sich als unbegründet. Durch positive externe Effekte kann sie nicht begründet werden.

Die Förderung von Kindertagesstätten etc. wird damit begründet, dass dem Angebot von Kinderbetreuungsleistungen in einer Gesellschaft, die durch das Vorherrschen der Kleinfamilie geprägt ist, eine wichtige Funktion zukomme. Ein solches Angebot sei Voraussetzung dafür, dass beide Elternteile arbeiten können. Zudem ermöglichen Kinderbetreuungseinrichtungen es Alleinerziehenden oft, für ihren Lebensunterhalt selbst zu sorgen. Gelegentlich wird die Förderung damit begründet, die Kosten von Kindern seien privatisiert, die Nutzen von Kindern aber sozialisiert; dies sei für das deutsche Rentenversicherungssystem typisch.

Die skizzierten Argumentationen für die Förderung von Kinderbetreuungsleistungen (und für die Familienförderung) dürfen aber nicht mit einer Begründung für die Kindergartenförderung, wie sie praktiziert wird, verwechselt werden. Gefördert werden nämlich konventionelle Kindergärten, nicht aber Betreuungsangebote wie etwa Tagesmütterinitiativen, bei denen Eltern mehr Einflussmöglichkeiten auf Gruppenzusammensetzung, Gruppengröße und Erziehungsstil haben.

Soll gefördert werden, so ist es erwägenswert, einen Aufschlag auf das Kindergeld zu gewähren statt die bestehenden Institutionen, die sich meist in der Hand von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden befinden und die staatlich reglementiert sind, über Personalkostenzuschüsse oder Pauschalen für Kindergruppen zu begünstigen. Dann hätten die Eltern mehr Wahlmöglichkeiten, und es entstünde Angebotsvielfalt. Die Eltern könnten verstärkt auf die Zusammensetzung der Gruppe und auf den Erziehungsstil Einfluss nehmen und so sich und ihr Kind vor negativen Einflüssen schützen. Sie könnten sich auch dafür entscheiden, die Betreuung selbst zu übernehmen. Insgesamt würden beim Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung die private Verantwortlichkeit für und die private Einflussnahme auf die Kindererziehung gestärkt.²⁶

7.2.13 Kulturförderung

Die Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in den Kulturbereich nimmt in der Kulturökonomik einen breiten Raum ein. Es werden diverse externe Vorteile von Kunst und Kultur für die Gesellschaft be-

²⁶ Zur grundsätzlichen Bewertung familienpolitischer Maßnahmen vgl. Habermann (2007).

hauptet, die die Gefahr der Unterversorgung bei fehlender Kulturförderung implizieren. Als externe Nutzen im Konsumbereich werden genannt: der Prestigewert, der Existenzwert, der Vermächtniswert, der Optionswert und der Bildungswert von Kunst und Kultur (Pommerehne und Frey 1993: 20). Der Prestigewert ist der immaterielle Nutzen, Mitglied einer Kulturnation zu sein, der Existenzwert der Nutzengewinn aus der täglichen Präsenz von Kulturgütern, der Vermächtniswert der vermutete Nutzen für künftige Generationen, der Bildungswert der Vorteil, den einige daraus ziehen, in einer auch kulturell gebildeten Gesellschaft zu leben. Der Möglichkeit, eine Kultureinrichtung nutzen zu können, wird ein Eigenwert – der Optionswert – beigemessen.

Auch externe Effekte im Produktionsbereich werden diagnostiziert. So wird behauptet, Kunst und Kultur förderten die Kreativität des Faktors Arbeit (Baumol und Bowen 1966: 385). Zudem wird die Ausstattung mit Kultureinrichtungen als ein weicher Standortfaktor gewertet, der bedeutsam sei für die Ansiedlung von Unternehmen, weil diese entsprechend qualifiziertes Personal vorfänden. Ferner wird argumentiert, Kulturausgaben hätten eine Umwegrentabilität, weil sie Touristenströme anlockten. Schließlich wird postuliert, Kunst sei innovativ; deshalb sei das Risiko hoch, und es bestehe die Gefahr, dass im Erfolgsfall Imitatoren kostenlos auf das Trittbrett springen (Peacock 1979: 148).

Was die behaupteten externen Vorteile im Konsumbereich anbelangt, so ist gegenüber Bewertungen, die aus Konsumenten- oder Wählerbefragungen gewonnen werden, Vorsicht angebracht. Soweit der Einzelne glaubt, seine „Wertschätzung“ sei kostenlos, ist eine nützliche Antwort nicht zu erwarten. Auch die Begründungen der Kulturförderung mit externen Effekten im Produktionsbereich sind problematisch. Das Kreativitätsargument spricht für Kunstunterricht an den Schulen; eine weiterführende Kunst- und Kulturförderung lässt sich daraus nicht zwingend ableiten. Das Argument, Touristen würden angelockt, mag regional von gewisser Bedeutung sein; es kann aber Kulturförderung nicht begründen. Wenn die Innovationsaktivität des Kunst- und Kultursektors gefördert werden soll, dann bietet sich das Urheberrecht als Internalisierungsinstrument an (Pommerehne und Frey 1993: 205).

Insgesamt sind die auf behauptetem Marktversagen beruhenden Begründungen für Kunst- und Kulturförderung wenig überzeugend. Hinzu kommt, dass der staatlichen Förderung wohl Staats- und Bürokratieversagen anhaftet. Der Kunst- und Kultursektor ist für „rent-seeking“ prädestiniert, weil es sich um superiore und relativ preisunelastische Güter handelt (Grampp 1989: 119).

Soll dennoch Kultur subventioniert werden, dann ist statt der Objekt- eine Subjektförderung angezeigt (Pommerehne und Frey 1993: 210). Zu denken ist an Kulturgutscheine. „Damit würden die staatlichen Kunst- und Kultursubventionen entsprechend den Präferenzen der Konsumenten aufgeteilt, und die anbietenden Institutionen hätten einen stärkeren Anreiz, diese Präferenzen zu berücksichtigen“ (Pommerehne und Frey 1993: 210). Ein Gutschein-System erfordert freilich Verwaltungsaufwand. Es ist deshalb wohl die bessere Lösung, dass der Staat gänzlich auf Kulturförderung verzichtet, zumal dies privates Mäzenatentum stimulieren würde.

7.2.14 Kirchenförderung

Die Kirchen in Deutschland finanzieren sich hauptsächlich aus der Kirchensteuer, die in der Regel 9 Prozent der Einkommensteuer entspricht. Hinzu kommen Spenden, das Kirchgeld und Finanzhilfen aus den Länderhaushalten. Staatszuschüsse an die Kirchen könnten damit begründet werden, dass die Kirchen der verlängerte Arm des Staates bei der Erfüllung der Fürsorgefunktion seien. Der Staat lasse also seine karitativen Aufgaben teilweise von Kirchen ausführen und erstatte ihnen in Form der Förderung die Kosten. Tatsächlich ist dies aber wohl allenfalls ansatzweise der Fall.

7.2.15 Sportförderung

Sport kann positive Externalitäten stiften, indem er die Gesundheit erhöht, Sozialverhalten schult und Jugendliche davor bewahrt, etwa in die Rauschgiftszene abzurutschen. So gesehen erscheint staatliche Sportförderung begründet. Allerdings lebt das gesundheitspolitische Argument zu einem guten Teil

davon, dass das Gesundheitswesen Organisationsmängel hat. Müsste der Einzelne für die Folgen seines Handelns stärkere Eigenverantwortung übernehmen, hätte er mehr Interesse an präventiven Maßnahmen wie z.B. Sport. Es gäbe dann weniger Anlass, durch Subventionen die Anreize zum selbstverantwortlichen Handeln zu stärken.

Daher ist bereits die Sportförderung per se problematisch, abgesehen vom Schulsport, bei dem zudem das erzieherische Argument zum Tragen kommt. Die konkrete Ausgestaltung der Sportförderung ist zusätzlich deshalb zu kritisieren, weil sich Bund und Länder in eine Aufgabe einmischen, die gegebenenfalls einschließlich ihrer Finanzierung bei den Kommunen angesiedelt sein sollte. Sogar die EU engagiert sich aber bei der Sportförderung.

7.2.16 Weitere Fördermaßnahmen

Neben den diskutierten Subventionen gibt es eine Vielzahl weiterer Maßnahmen. Sie sind ökonomisch nicht begründbar. Dies gilt z.B. für die Begünstigung der Zuschläge für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit. Ein Sonderfall wird oft in einer bestimmten Stromsteuerbefreiung gesehen. Die Stromsteuerbefreiung besonders energieintensiv produzierender Unternehmen wird häufig damit begründet, dass sonst die betreffenden Unternehmen in Länder abwandern, in denen eine Belastung nicht existiert oder in denen sie geringer ist, dass damit aber dem Umweltziel nicht gedient sei (Stiftung Marktwirtschaft/Kronberger Kreis 2006: 45). Zur Lösung des Problems wird eine internationale Kooperation vorgeschlagen. Überzeugend erscheint diese Argumentation freilich nicht.

7.3 Fazit

Es gibt unter den in der vorliegenden Untersuchung erfassten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen wohl nur wenige, die sich ökonomisch dadurch begründen lassen, dass positive externe Effekte, die in dem Rechnungswesen der Unternehmen nicht als Erträge eingehen, internalisiert werden. Finanzhilfen und Steuervergünstigungen erscheinen – von den Grenzfällen abgesehen – unbegründet. Das gilt beispielsweise für die Agrarsubventionen. In manchen Fällen lässt sich zwar staatlicher Handlungsbedarf aufzeigen, es sind aber andere Instrumente als Subventionen besser geeignet. Beispiele sind Schadstoffsteuern statt der Förderung des ÖPNV und die Zahlung von Transfers statt der Förderung des sozialen Wohnungsbaus.

Insgesamt gibt es Anlass, die Finanzhilfen und die Steuervergünstigungen massiv zu kürzen. Subventionen sind – jedenfalls auf mittlere Sicht – mit einer erhöhten Steuerbelastung verbunden. Sie haben zudem Wohlfahrtsverluste zur Folge. Es entstehen volkswirtschaftliche Kosten, wenn der Staat bestimmte Sektoren per saldo begünstigt und zwangsläufig andere belastet.

8 Optionen der Wirtschaftspolitik

8.1 Vorbemerkungen

Im Folgenden wird dargelegt, wie die Wirtschaftspolitik auf die beschriebene Sachlage bei den Subventionen reagieren kann. Zunächst wird untersucht, ob es rechtliche oder andere Hemmnisse beim Kürzen von Subventionen gibt; es resultiert das Potential der kürzbaren Subventionen. Dann wird analysiert, wie Subventionen gekürzt werden können. Es schließen sich Überlegungen dazu an, wie stark die Einkommensteuersätze reduziert werden könnten, wenn Subventionen verringert würden. Danach wird skizziert, wie eine Reform der Finanzverfassung genutzt werden kann, um das Ausmaß der Subventionen zu begrenzen.

8.2 Bei welchen Steuervergünstigungen und bei welchen Finanzhilfen gibt es Hemmnisse für eine Kürzung?

8.2.1 Welche Hemmnisse können einer Kürzung der Steuervergünstigungen und/oder der Finanzhilfen entgegenstehen?

Einer Politik, die auf eine Kürzung der Subventionen abzielt, können Hemmnisse entgegenstehen. Bedeutsam sind Regelungen verschiedener Art, beispielsweise rechtliche Bindungen.

Die Tatsache an sich, dass für eine Kürzung eine Änderung eines Gesetzes nötig ist, kann aber kein Hemmnis darstellen. Andernfalls wäre jeder Eingriff in die Subventionen von vornherein ausgeschlossen. Die Notwendigkeit, ein Steuergesetz, ein Haushaltsgesetz oder den Entwurf eines Haushaltsgesetzes ändern zu müssen, ist demnach nicht hinreichend, um eine Subventionskürzung politisch für nicht machbar zu erklären.

Ein relevantes Hemmnis können dagegen vertragliche Regelungen sein, die gegebenenfalls weit in die Zukunft hineinreichen. Solche Regelungen können grundsätzlich nur mit Zustimmung der Vertragspartner geändert werden. An der Bereitschaft, einer Änderung zuzustimmen, wird es aber in der Regel mangeln, weil ein Subventionsempfänger nicht auf Hilfe verzichten will. Bedeutsam können Verträge mit Privaten sein (Beispiel: Ruhrkohle AG), aber auch Verträge zwischen einzelnen Ebenen des Staates (Beispiel: Solidarpakt II als Vereinbarung zwischen Bund und Ländern) oder Vereinbarungen des Staates mit Institutionen wie z.B. der KfW. So werden die Zinssubventionen aufgrund von Verträgen, die der Bund mit der KfW bezüglich der Ausführung einzelner Programme abschließt, gezahlt (BMF 2007b: 32).

Ein Hemmnis für Subventionskürzungen können ferner gesetzliche Regelungen sein, auf deren Basis Private – unter Umständen weitreichende – Entscheidungen getroffen haben und auf deren Bestand sie mit gutem Grund vertrauen durften (Vertrauensschutz). Nach Einschätzung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung müssen Sparmaßnahmen darauf Rücksicht nehmen, „dass Haushalte und Unternehmen ihre Entscheidungen im Vertrauen auf die geltenden institutionellen Rahmenbedingungen getroffen haben. Eine Konsolidierung, deren Erfolg zentral von dem Vertrauen der Haushalte und Unternehmen in ihre Glaubwürdigkeit und Dauer abhängt, sollte nicht in einem kurzfristigen Kraftakt geltende Rahmenbedingungen mit einem Federstrich beseitigen, ohne dass sich die Betroffenen darauf einstellen können“ (Sachverständigenrat 2003: 439–440, Ziffer 461). Als Beispiele für solche Rahmendaten können das Eigenheimzulagengesetz sowie die gesetzliche Zusage der so genannten Landabgaberechte betrachtet werden.

Weitere Hemmnisse können dann bestehen, wenn nur eine Ebene des Staates handeln will. Aus der Sicht des Bundes ist das grundgesetzlich fundierte Mitspracherecht der Länder bei der Änderung des Steuerrechts (und damit der Vorschriften zu den Steuervergünstigungen) ein Hemmnis. Auch kann der Bund bestimmte Finanzhilfen nur mit Zustimmung der Länder kürzen. In anderen Fällen ist die EU in die Entscheidungsprozesse einbezogen; es müssen also andere Länder zustimmen.

Ein einzelnes Land kann bestimmte Finanzhilfen nur bedingt kürzen. Die Finanzautonomie der Länder ist durch Mischfinanzierungen – nicht nur im Bereich der Regionalförderung – beschnitten. Im Übrigen stellt sich ein gravierendes Anreizproblem. Ein Land hat an einer Reduktion der Finanzhilfen kein oder ein nur begrenztes Interesse, wenn die EU oder der Bund diese Hilfen mitfinanzieren; es ist „teuer“, Unterstützung von übergeordneten Ebenen nicht zu beanspruchen.

Die Länder haben zudem in der Steuerpolitik praktisch kaum Kompetenzen. Sie sind nicht in der Lage, die Steuerbelastung der Bürger und Unternehmen in ihrem Hoheitsbereich eigenständig zu bestimmen. Die Länder können über die Höhe der Steuersätze kaum Einfluss auf ihre Attraktivität als Standort für wirtschaftliche Aktivitäten und als Wohnsitz für Bürger nehmen.

8.2.2 Relevanz der Hemmnisse

Im Folgenden wird dargestellt, bei welchen Steuervergünstigungen und bei welchen Finanzhilfen des Bundes²⁷ eine Kürzung aufgrund spezifischer Hemmnisse schwierig und möglicherweise kurzfristig nicht ohne weiteres möglich ist. Dabei werden die drei skizzierten Kriterien nacheinander angewendet. Zunächst wird dargestellt, inwieweit vertragliche Regelungen eine Rolle spielen. Dann wird die Möglichkeit der Kürzung unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes beleuchtet. Schließlich wird untersucht, ob andere Ebenen des Staates, z.B. die Länder oder die EU, einer Rechtsänderung zustimmen müssen. Ist Letzteres der Fall, dann schließt dies allerdings eine Subventionskürzung nicht notwendigerweise aus; sie ist lediglich politisch schwerer durchsetzbar als sonst.

Steuervergünstigungen

Insgesamt drei Steuervergünstigungen lassen sich nicht ohne weiteres ändern oder gar streichen, weil internationale Bindungen eine Rolle spielen. Die steuerliche Erleichterung von Unternehmensinvestitionen im Ausland durch die Berücksichtigung von Verlusten ausländischer Betriebsstätten in Staaten, mit denen Doppelbesteuerungsabkommen bestehen, lässt sich nur durch Änderungen dieser Abkommen abschaffen (Tabelle 13). Das trifft auch auf die Mineralölsteuerbefreiung für Luftfahrtbetriebsstoffe zu, die von Luftfahrtunternehmen für die gewerbsmäßige Beförderung von Personen, Sachen oder für die entgeltliche Erbringung von Dienstleistungen verwendet werden, sowie auf die Steuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt. Schließlich beruht die Mineralölsteuerbefreiung für den gewerblichen Luftverkehr auf dem Abkommen von Chicago über die Internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 sowie auf (auf der Grundlage dieses Abkommens abgeschlossenen) bilateralen Luftverkehrsabkommen.

Die Eigenheimzulage wurde abgeschafft. Im Interesse des Vertrauensschutzes erhalten diejenigen, deren Förderung für einen Zeitraum von acht Jahren bewilligt war, weiter die Eigenheimzulage (einschließlich der Kinderzulage). Das Einsparpotential nimmt bei einer Abschaffung der Zulage nur für Neufälle von Jahr zu Jahr zu, weil jedes Jahr ein Förderjahrgang wegfällt.

Bei den weitaus meisten Steuervergünstigungen sind Korrekturen nur bei Zustimmung des Bundesrates möglich. Dies beruht darauf, dass sich bei den meisten Steuern der Bund, die Länder und die Gemeinden das Aufkommen nach bestimmten Schlüsseln teilen. Der Bund kann im Alleingang allenfalls die Vergünstigungen bei den reinen Bundessteuern kürzen oder abschaffen.

Finanzhilfen des Bundes

Einige Finanzhilfen des Bundes lassen sich nicht ohne weiteres kürzen. Die (Netto-)Ausgaben, die im Haushaltskapitel „Marktordnung“ angesetzt und zu einem großen Teil Verwaltungsausgaben sind, können nicht gekürzt werden, solange die EU-Agrarsubventionen nach den geltenden Regeln gewährt werden. Die Zuschüsse zur Gewährung einer Rente für Kleinlandwirte bei Landabgabe werden an die betroffenen Personen gezahlt, solange sie leben. Die Regelung, die bis zum 31. Dezember 1983 in Anspruch genommen werden konnte, schlägt mit abnehmenden Beträgen zu Buche. Man kann im Interesse des Vertrauensschutzes Kürzungen der Zuschüsse für unangebracht halten, zumal sonst unter Umständen Sozialhilfeansprüche (Ansprüche auf die Grundsicherung im Alter) entstünden. In analoger Weise kann man dafür plädieren, die Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit bei einer Subventionskürzung auszuklammern (Tabelle 14).

Eine spezifische Rolle spielen einige Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt. Die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) ist als unmittelbare Beteiligung des Bundes für die Sanierung und Verwertung der Flächen der stillgelegten, nicht privatisierten ostdeutschen Braunkohlentagebaue und -verarbeitungsanlagen zuständig; die Gesellschaft zur Verwah-

²⁷ Der Fall des Bundes wird beispielhaft erörtert. Bei anderen Finanzhilfen ist die Problematik sehr ähnlich gelagert. Sie bleiben unberücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass ein zu hohes Kürzungspotential errechnet wird (Abschnitt 8.3).

Tabelle 13:

Nicht ohne weiteres kürzbare Steuervergünstigungen 2006, 2007 und 2008 (Mill. Euro)

	2006	2007	2008
Steuerliche Erleichterung von Unternehmensinvestitionen im Ausland	10	.	.
Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	395	395	395
Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	129	129	129
<i>Insgesamt</i>	<i>534</i>	<i>524</i>	<i>524</i>

. = nicht vorhanden.

Quelle: Boss (2008); eigene Berechnungen.

Tabelle 14:

Nicht ohne weiteres kürzbare direkte Finanzhilfen des Bundes 2005, 2006 und 2007 (Mill. Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterung	2005	2006	2007
1004	Ausgaben des Haushaltskapitels „Marktordnung“ (abzüglich Verwaltungseinnahmen)	75	46	98
1002–63653	Zuschüsse zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe	69	63	60
–63658	Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit	47	18	12
0820–Tgr. 01	Ausgaben für die Gesellschaft zur Verwahrung und Verwertung stillgelegter Bergwerksbetriebe (Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt)	14	12	13
0820–Tgr. 03	Ausgaben für die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbauverwaltungs-gesellschaft (Nachfolgeeinrichtung der Treuhandanstalt)	222	182	172
0902–Tgr. 14	Ausgaben für die Wismut GmbH Chemnitz	204	197	181
0820–Tgr. 02	Energiewerke Nord GmbH	121	112	118
1222–63401	Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens	5 472	5 361	5 421
1222–74501	Kostendrittel des Bundes bei Kreuzungsmaßnahmen	14	10	13
–86101	Investitionsdarlehen für Schienenwege (Umwandlungsklausel in Zuschuss)	95	98	277
–89101	Investitionszuschuss für Schienenwege	2 508	2 156	1 956
1225–89301	Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz	493	500	436
3208–87001	Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen	1 355	794	1 150
	<i>Zusammen</i>	<i>10 689</i>	<i>9 549</i>	<i>9 907</i>
	<i>Direkte Finanzhilfen insgesamt^a</i>	<i>23 570</i>	<i>25 019</i>	<i>24 262</i>

^aOhne Grenzfälle.

Quelle: Zu den Einzelpositionen vgl. Rosenschon (2007); eigene Berechnungen.

zung und Verwertung von stillgelegten Bergwerksbetrieben mbH (GVV), eine Tochtergesellschaft der LMBV, befasst sich mit der Stilllegung der unwirtschaftlichen Bergwerksbetriebe des Kali-, Erz- und Spatbergbaus der ehemaligen DDR sowie der Verwertung der dazugehörigen Flächen. Eine Kürzung der Finanzhilfen für diese Gesellschaften scheint nicht ohne weiteres möglich. Auch für die Stilllegung der ehemaligen Uranerzbergbau- und Aufbereitungsbetriebe sowie die Sanierung und Revitalisierung von Betriebsflächen der Wismut GmbH werden wohl in den nächsten Jahren Mittel erforder-

lich sein. Die Zuwendungen an die Energiewerke Nord GmbH, eine unmittelbare Beteiligung des Bundes, können wohl ebenfalls nicht ohne weiteres gekürzt werden.²⁸

Auch eine Kürzung der Verwaltungskostenerstattung, die dem Bundeseisenbahnvermögen (BEV) zugute kommt, ist nicht ohne weiteres möglich. Das BEV ist Dienstherr der der Deutschen Bahn AG zugewiesenen Beamten. Es verwaltet und verwertet die nicht bahnotwendigen Immobilien. Die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Aufwendungen des BEV trägt der Bund. Die wichtigsten Ausgaben sind die Versorgungsbezüge der Ruhestandsbeamten. Die bedeutendsten Einnahmepositionen sind die Personalkostenerstattungen der Deutschen Bahn AG für die zugewiesenen Beamten sowie die Erlöse aus der Immobilienverwertung. Aus rechtlicher Sicht erscheint auch eine Kürzung der investiven Zuschüsse an die Deutsche Bahn AG schwierig, zumal im Zuge der Bahnstrukturreform im Bundeschienenwegeausbaugesetz vom 15. November 1993 die finanzielle Verantwortlichkeit des Bundes für Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen in die Schienenwege verankert worden ist.²⁹ Kürzbar wären die Mittel nur im Rahmen einer Reform, bei der die Investitionsentscheidungen Sache des Unternehmens werden.

Für die Wohnungsbauprämien lässt sich das Argument „Vertrauensschutz“ geltend machen. Die Wohnungsbauprämie wird in der Regel nach Ablauf einer Sperrfrist von sieben Jahren ausgezahlt. Werden die Prämien nach dem Wohnungsbauprämienengesetz abgeschafft, dann müssen für die Altfälle Prämien gezahlt werden.

Die Ausgaben, die aus der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen resultieren, lassen sich nicht ohne weiteres kürzen; sie sind Ergebnis der Zusagen, die in der Vergangenheit gemacht worden sind. Verzichtet man aber auf neue Zusagen, so werden die Beträge, mit denen der Bund im Risikofall einspringen muss, immer kleiner; sie entfallen, wenn die letzte Frist abgelaufen ist. Insofern ist die betreffende Haushaltsposition mittelfristig in eine Strategie zur Reduktion der Finanzhilfen einzubeziehen.

Die Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle an die Kraftwerke und an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen wurden bis zum Jahr 2005 aufgrund des Gesetzes zur Neuordnung der Steinkohlesubventionen vom 17. Dezember 1997 gezahlt. In diesem Gesetz war eine Reduktion der Zuschüsse bis zum Jahr 2005 festgeschrieben worden. Inzwischen wurde vereinbart, bis zum Jahr 2018 Finanzhilfen zu leisten. Diese Regelung kann aber geändert werden.

Ein so genanntes Anpassungsgeld „erhalten Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus, die nach ihrem 50. Lebensjahr und bis zum 1. Januar 2006 aus Anlass einer Stilllegung oder Rationalisierungsmaßnahme im Steinkohlebergbau ihren Arbeitsplatz verlieren, für längstens fünf Jahre ... als Überbrückungsgeld, bis sie Anspruch auf eine knappschaftliche Rente haben“ (Sachverständigenrat 2003: 444, Ziffer 469). Das Anpassungsgeld lässt sich angesichts der Arbeitsmarktreformen (wie insbesondere der Verkürzung der maximalen Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld) noch weniger als zuvor als sozialpolitische Maßnahme rechtfertigen.

Auch bei einzelnen indirekten Finanzhilfen gibt es Hemmnisse für eine Strategie der Subventionskürzung. Sie betreffen vor allem den Verkehrsbereich (Tabelle 15). Die Länder erhalten als Ausgleich für die Übernahme der Aufgabenverantwortung beim öffentlichen Personennahverkehr Finanzhilfen des Bundes. Die so genannten Regionalisierungsmittel sind zweckgebunden. Sie spiegeln die Beträge wider, die nötig sind, um das Leistungsangebot des Fahrplans 1993/94 – also das vor bzw. während der Bahnstrukturreform herrschende – aufrecht zu erhalten. Sie beruhen auf politisch gewollten Vorgaben hinsichtlich der Preise und der Mengen. Sie sind, zumindest auf kurze Sicht, politisch kaum kürzbar, auch deshalb, weil die Länder in den Entscheidungsprozess eingebunden sind. Im Interesse der

²⁸ Die GmbH ist mit der Stilllegung, dem Rückbau und der notwendigen Entsorgung der anfallenden radioaktiven Abfälle der Kernkraftwerke Greifswald und Rheinsberg betraut.

²⁹ Zu den investiven Zuschüssen zählen auch jene nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz.

Tabelle 15:

Nicht ohne weiteres kürzbare indirekte Finanzhilfen des Bundes 2005, 2006 und 2007 (Mill. Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterung	2005	2006	2007
1218–88201	Ausgaben für kommunalen Straßenbau und Investitionsvorhaben des ÖPNV ^a	1 323	1 330	1 336 ^b
6001–03105	Zuweisungen an die Länder (Regionalisierungsmittel)	7 053	7 053	6 710
1225–62201 und 62203	Zinshilfen und Entlastung von Wohnungsunternehmen nach dem Altschuldenhilfegesetz	177	130	224
	<i>Zusammen</i>	8 553	8 513	8 270
	<i>Indirekte Finanzhilfen insgesamt</i>	11 229	11 062	10 867

^aAufteilung auf die beiden Zwecke nicht möglich. — ^bKompensationszahlung.

Quelle: Zu den Einzelpositionen vgl. Rosenschon (2007); eigene Berechnungen.

Transparenz wäre es unabhängig vom Volumen, das als Hilfe für angemessen gehalten wird, sinnvoll, die Mittel in das System der Umsatzsteuerverteilung zu integrieren, zumal sie an die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens gekoppelt sind (Sachverständigenrat 2003: 475, Ziffer 516).

Eine spezifische Rolle spielen die Ausgaben für kommunalen Straßenbau und Investitionsvorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) erhielten die Länder Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden durch Vorhaben des kommunalen Straßenbaus und des ÖPNV einschließlich Investitionszuschüsse an die Eisenbahnen des Bundes; hierfür verwendete der Bund Teile der Mineralölsteuereinnahmen. Die betreffenden Ausgaben lassen sich nicht in solche für den Straßenbau, die nicht zu den Finanzhilfen zählen, und solche für den ÖPNV, die als Finanzhilfen gelten, aufteilen. Insofern ist nicht bekannt, in welchem Maße Einsparpotential besteht. Die Finanzhilfe des Bundes wurde Anfang 2007 abgeschafft, die Länder erhalten nun eine Kompensationszahlung.

Bei den sonstigen indirekten Finanzhilfen des Bundes, die auf Länderebene erfasst werden, sind – gegebenenfalls bei Einbindung der Länder – Kürzungen durchaus möglich. So sind die Aufwendungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“ typische Finanzhilfen. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gehört auch zu den Mischfinanzierungstatbeständen. Sie ist in vielerlei Hinsicht problematisch. Sie ist, was die neuen Länder betrifft, auch insoweit fragwürdig, als sie zur Finanzierung einigungsbedingter Aufgaben dienen soll; denn für diesen Zweck gibt es die betreffenden Bundesergänzungszuweisungen (Sachverständigenrat 2003: Ziffer 515).

8.3 Das Kürzungspotential

Aus den bisherigen Überlegungen lässt sich ableiten, welches Finanzvolumen im Rahmen einer Strategie zur Kürzung der Subventionen zur Verfügung steht. Es geht dabei um die Steuervergünstigungen, die Finanzhilfen des Bundes, der EU, der Bundesagentur für Arbeit und der Länder und ihrer Gemeinden.

Das gesamte Kürzungspotential beläuft sich auf rund 124 Mrd. Euro im Jahr 2007 (Tabelle 16). Es dürfte im Jahr 2008 etwa 119 Mrd. Euro betragen. Selbst dann, wenn man den Hemmnissen für eine Politik der Subventionskürzung in hohem Maße Rechnung trägt, gibt es demnach einen beträchtlichen Spielraum, die Finanzhilfen und die Steuervergünstigungen zu reduzieren.

Tabelle 16:

Kürzungspotential bei den Subventionen 2006, 2007 und 2008 (Mill. Euro)

	2006	2007	2008
Steuervergünstigungen	50 832	51 922	48 826
abzüglich			
nicht ohne weiteres kürzbare Vergünstigungen	534	524	524
Saldo	50 298	51 398	48 302
Finanzhilfen ^a	95 203	91 197	.
abzüglich			
nicht ohne weiteres kürzbare			
direkte Finanzhilfen des Bundes	9 549	9 907	.
indirekte Finanzhilfen des Bundes	8 513	8 270	.
Saldo	77 141	73 020	71 000 ^b
<i>Zusammen</i>	<i>127 439</i>	<i>124 418</i>	<i>119 302</i>

. = keine Angabe. — ^aOhne Grenzfälle. — ^bGrob geschätzt.

Quelle: Boss (2008: Tabellen 1 und 2); Tabellen 1, 8, 14, 15 und 16.

8.4 Subventionen kürzen – aber wie?

8.4.1 Politökonomischer Ausgangspunkt für eine Kürzungsstrategie bei den ohne weiteres kürzbaren Subventionen

Die politisch Verantwortlichen betonen häufig die Notwendigkeit und die Absicht, die Subventionen wegen ihrer schädlichen Wirkungen nachhaltig zu kürzen. Gleichwohl folgen den Absichtserklärungen wenig Taten. Angesichts dieses Sachverhalts ist die Versuchung, auf Politikversagen zu verweisen, groß. Das Problem wird so aber nicht gelöst.

Der politische Wettbewerb in der Demokratie zwingt die Politiker dazu, auf den (vermuteten) Wählerwillen Rücksicht zu nehmen. Politiker werden ebenso wenig wie andere Bürger gegen ihre eigenen Interessen handeln. Sie werden sich nur dann für Reformen wie z.B. Subventionskürzungen entscheiden, wenn sie erwarten dürfen, dass dies bei künftigen Wahlen von den Wählern belohnt wird. Zweifel an der Belohnung sind aber berechtigt. Die Öffentlichkeit ist wenig über die Zusammenhänge informiert. Vorherrschend ist eine Sichtweise, bei der die langfristigen und mittelbaren Wirkungen politischen Handelns ignoriert und die kurzfristigen und unmittelbaren betont werden. Dies hat zur Folge, dass Reformen unterbleiben.³⁰

Eine weitere Krux im politischen Prozess liegt darin, dass sich Interessen umso leichter artikulieren lassen, je kleiner die Gruppe der unmittelbar Betroffenen ist. Bergbaubeschäftigte und Landwirte können leichter auf ihre Lage aufmerksam machen als Steuerzahler und Verbraucher. Maßgeblich dafür sind Unterschiede in den Transaktionskosten. Dies führt dazu, dass die Politik dazu tendiert, Partikularinteressen zu dienen.

Die skizzierten Gründe erklären zum Teil, warum die Politik beim Subventionsabbau wenig vorankommt. Hinzu kommt, dass Politiker ebenso wie Teile der Bürokratie ein Interesse an Subventionen haben. Es erscheint deshalb erforderlich, der Frage nachzugehen, *wie* Subventionen gekürzt werden können.

³⁰ Die Ignoranz des einzelnen Bürgers, was die Maßnahmen zugunsten spezifischer Gruppen betrifft, ist durchaus rational. Es ist lohnender, sich um die eigene Subventionierung zu kümmern als gegen Subventionen für andere Gruppen zu kämpfen.

8.4.2 Mögliche Strategien

Sollen Subventionen gekürzt werden, so stellt sich die Frage nach der geeigneten Vorgehensweise. Bedeutsam sind folgende Aspekte:

- Subventionen werden zeitlich gestreckt oder auf einen Schlag („big bang“) reduziert.
- Subventionskürzungen werden angekündigt oder Subventionen unangekündigt verringert.
- Subventionen werden selektiv oder in prozentual gleichem Ausmaß (nach der „Rasenmähermethode“) vermindert.

Für einen zeitlich gestreckten Abbau spricht, dass die Betroffenen Zeit haben, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Ein „big bang“ hat den Vorteil, dass jeder einzelne Schritt einer allmählichen Subventionskürzung zu einem Wiederaufleben der politischen Debatte führt und dass der ursprüngliche Plan möglicherweise korrigiert wird, so dass die Kürzungen letztlich gering bleiben. Es ist daher bei gestreckten Kürzungen sinnvoll, einen präzisen und verbindlichen Fahrplan vorzusehen, der nicht immer wieder zur Disposition gestellt wird.

Für eine Ankündigung der Einschnitte in die Subventionen spricht, dass sich alle Wirtschaftssubjekte auf die künftigen Kürzungen einstellen können. Eine Nichtankündigung verletzt den Grundsatz des Vertrauensschutzes und stünde im Übrigen im Widerspruch zu den Regeln einer demokratischen Ordnung.

Häufig wird argumentiert, Subventionen seien selektiv und zuerst und am stärksten dort zu verringern, wo sie die größten negativen Wohlfahrtseffekte bewirken (Sachverständigenrat 2003: Ziffer 462). Die Alternative, die Anwendung der „Rasenmähermethode“, wird als Ergebnis eines ökonomischen Offenbarungseides bewertet, werden doch Maßnahmen, die die größten Allokationsverzerrungen hervorrufen, in demselben (prozentualen) Ausmaß zurückgeführt wie jene, die nur geringe Verzerrungen verursachen. „Es kann sogar dazu kommen, dass Subventionstatbestände, die allokativen Verbesserungen hervorrufen (zum Beispiel wenn wie im Fall der Förderung von Grundlagenforschung positive externe Effekte internalisiert werden), effizienzschädlich reduziert werden“ (Sachverständigenrat 2003: Ziffer 462).

Diese Argumentation trifft nicht zu, wenn – wie in der vorliegenden Arbeit – bei der Abgrenzung der Finanzhilfen gegen allokativ begründete Ausgaben nur jene öffentlichen Ausgaben als Finanzhilfen erfasst werden, von denen vermutet wird, sie seien nicht aufgrund positiver externer Effekte oder durch das Vorliegen der Merkmale eines öffentlichen Gutes ökonomisch begründet. Analoges gilt für die Steuervergünstigungen. Die erfassten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen mögen die Allokation unterschiedlich stark verzerren; das Ausmaß ihrer negativen Wohlfahrtseffekte ist aber nicht bekannt. Es ist daher nicht möglich, entsprechend der relativen Schädlichkeit zu kürzen.

Insofern laufen die Wünsche vieler Politiker ins Leere. Sie wollen, dass ihnen Ökonomen eine „Streichliste“ vorlegen, nach der sie kürzen können. Eine solche Liste, die ökonomisch begründete Prioritäten bei Subventionskürzungen setzt, können Ökonomen nicht erstellen. In aller Regel dienen die Subventionen der Einkommensumverteilung und nicht der Verbesserung der Allokation der Ressourcen. Für die Verwirklichung des Umverteilungsziels gibt es aber das Steuer- und Transfersystem. Die eine Subvention ist deshalb so gut oder so schlecht wie die andere; die Hilfen unterscheiden sich vor allem dadurch, dass sie zu unterschiedlichen Zeiten beschlossen worden sind, und nicht dadurch, dass sie eher konsumtiven oder eher investiven Charakter haben oder als „irgendwie gerecht“ oder „weniger gerecht“ eingestuft werden können. Eine Einteilung in „gute“ und „schlechte“ oder in „schädliche“ und „weniger schädliche“ Subventionen ist nicht möglich.

8.4.3 Ein Subventionsbegrenzungsgesetz?

Um die Subventionen zu kürzen, wurde ein Subventionsbegrenzungsgesetz vorgeschlagen (Möschel 1996; VDMA 1996). Es wurde zusätzlich zu den Regelungen in Art. 92 EG-Vertrag für erforderlich

gehalten (VDMA 1996: 23–24). Die Subventionsvergabe werde zwar durch die Beihilfenaufsicht durch die EU begrenzt, sie betreffe aber nur Subventionen, die den Wettbewerb im Binnenmarkt beeinträchtigen (VDMA 1996; Möschel 1996; Stiftung Marktwirtschaft/Kronberger Kreis 2006: 53). Subventionen sollen nach dem Subventionsbegrenzungsgesetz grundsätzlich verboten, im Einzelfall aber erlaubt sein. Dieser Einzelfall soll definiert werden. Ergänzend vorgeschlagen werden das Instrument der Konkurrentenklage und die Einrichtung eines Subventionskontrollrats (Stiftung Marktwirtschaft/Kronberger Kreis 2006: 56).

Es ist schwer zu beurteilen, ob ein Subventionsbegrenzungsgesetz helfen würde, entsprechende Staatseingriffe zu verringern. Es ist aber kaum vorstellbar, dass die Vorschrift für den Einzelfall so operationalisiert werden kann, dass sie wirklich zu einem deutlich reduzierten Subventionsvolumen führt. So scheint die Vorschrift, dass „ein zwingendes öffentliches Interesse an einer Subventionsgewährung erforderlich“ (Möschel 1996: 27) sein muss, kaum geeignet, Subventionen zu verhindern. Sie lässt bei einer Interpretation durch die Politik wohl fast alles zu. Auch die Vorschrift, dass Subventionen, wenn sie gewährt werden, nur befristet und degressiv gewährt werden dürfen, hilft, wie die Erfahrung zeigt, allenfalls wenig. Immer wieder wurden Fristen verlängert, wenn eine Subventionierung für politisch opportun gehalten wurde. Das Instrument der Konkurrentenklage könnte dagegen hilfreich sein. Was einen Subventionskontrollrat betrifft, so hängt viel von der konkreten Ausgestaltung ab.

8.4.4 Die „Rasenmähermethode“ als optimale Strategie

Unter diesen Umständen erweist es sich als sinnvoll, bei rechtzeitiger Ankündigung alle Subventionen in einem Zeitraum von beispielsweise fünf Jahren gleichmäßig (um den gleichen Prozentsatz) bis auf null zu kürzen. Für diese Vorgehensweise hat sich der Begriff „Rasenmähermethode“ durchgesetzt.³¹ Es ist dann zwar erforderlich, mehr Gesetze zu ändern, als es bei gezielter Kürzung nötig ist; dies kann aber kein relevanter Einwand sein.

Für die Rasenmähermethode sprechen zudem politökonomische Überlegungen. Subventionen können politisch wahrscheinlich nur dann substantiell gekürzt werden, wenn alle Begünstigten gleichmäßig betroffen sind und wenn es zu einer in diesem Sinne „fairen“ Verteilung der „Last“ der Kürzung kommt. Es ist dann nicht notwendig, sich mit vielen Interessengruppen auseinander zu setzen. Hinzu kommt: „Da grundsätzlich alle Vergünstigungen abgebaut werden, führt bei einem gegebenen angestrebten Kürzungsvolumen die Rasenmähermethode ... dazu, dass die prozentuale Kürzung ... eher gering ausfällt, weshalb die Interessengruppen einer solchen Kürzung mit Blick auf eine ansonsten eventuell drohende vollständige Beseitigung der Vergünstigung leichter zustimmen können“ (Sachverständigenrat 2005: Ziffer 462).

Es gibt demnach gute Gründe, die Subventionen per Rasenmäher zu senken. Dies schließt freilich nicht aus, einzelne Subventionen ganz zu streichen, wenn sie nach einer Kürzung so gering wären, dass die Verwaltungskosten größer als die Subvention selbst wären. Diese Überlegung spielte bei der Konzeption der Koch-Steinbrück-Strategie eine Rolle (Koch und Steinbrück 2003).

8.4.5 Subventionskürzung und Steuersenkung als Paket

Es ist grundsätzlich zweckmäßig, die Kürzung der Subventionen so zu gestalten, dass die Nutznießer in die Strategie eingebunden werden. Dies bedeutet, dass die Reduktion der Subventionen mit allgemeinen Steuersenkungen verbunden wird. Mit dem Beschluss, Subventionen – wenngleich über ein paar Jahre gestaffelt – auf null zu kürzen, könnte die Entscheidung einhergehen, dass die Steuern allgemein – also auch per Rasenmäher – gesenkt werden. Dann gäbe es zwar politischen Widerstand durch jene, die bei Subventionskürzungen und Steuersenkungen per saldo „verlieren“, es gäbe aber

³¹ Der Begriff ist nicht glücklich gewählt. Ein Rasenmäher kürzt unterschiedlich hohes Gras auf eine vorgegebene Länge, soweit es diese übertrifft.

Unterstützung durch diejenigen, die von dem gesamten Paket „profitieren“. Dies erhöht die Chance der politischen Durchsetzung.

Das Tempo, in dem Subventionen gekürzt und Steuersätze reduziert werden, ist politisch festzulegen. Eine konkrete Strategie könnte darin bestehen, in einem Zeitraum von fünf Jahren, beginnend im Jahr 2009, alle Subventionen abzuschaffen, die zum Kürzungspotential gerechnet werden.

8.5 Mögliche Steuersenkungen bei Kürzungen der Subventionen – einige Beispiele

8.5.1 Der Kern einer Modellrechnung

In Modellrechnungen lässt sich aufzeigen, wie sehr die Steuern gesenkt werden können, wenn Subventionen gekürzt werden. Im Folgenden wird dargestellt, wie stark die umfassend verstandene Einkommensteuer (Lohnsteuer, Zinsabschlag, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und veranlagte Einkommensteuer) reduziert werden kann, wenn Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gekürzt oder gar abgeschafft werden. Die Einkommensteuer wird deshalb als Steuer, die gedanklich gesenkt wird, gewählt, weil die Belastung durch sie häufig als hoch eingestuft wird. Die Modellrechnungen beziehen sich auf die Verhältnisse in den Jahren 2007 und 2008.

Mit den Modellrechnungen wird nicht ein konkreter Vorschlag unterbreitet, es werden nur Optionen für die Politik aufgezeigt; dabei wird vereinfachend unterstellt, dass sich Verhaltensweisen nicht ändern. Die Rechnungen verdeutlichen im Übrigen sehr anschaulich, welches Ausmaß die Subventionen haben.

8.5.2 Einkommensteueraufkommen im weiten Sinn

Das Einkommensteueraufkommen kann bei gegebenem Budgetsaldo in dem Maße reduziert werden, in dem Subventionen entfallen. Soll konkret ermittelt werden, in welchem Umfang die Einkommenssteuersätze bei einer bestimmten Verringerung des Steueraufkommens vermindert werden können, so ist zu beachten, dass das Einkommensteueraufkommen in der üblichen Abgrenzung nicht in vollem Ausmaß von den Steuersätzen für die einzelnen Einkommensstufen abhängt.

Das Einkommensteueraufkommen belief sich im Jahr 2007 auf 204,7 Mrd. Euro (Tabelle 17). Dabei ist das Lohnsteueraufkommen um das Kindergeld, die Arbeitnehmersparzulage, die Bergmannsprämie und die Altersvorsorgezulage reduziert; das Aufkommen der Körperschaftsteuer und das der veranlagten Einkommensteuer sind um die Investitionszulagen, das der veranlagten Einkommensteuer zusätzlich um die Eigenheimzulage gekürzt. Das Kindergeld und die genannten Zulagen werden nämlich aus dem Aufkommen der betreffenden Steuerarten gezahlt. Umgekehrt ist das Lohnsteueraufkommen im Ausmaß der Pauschsteuer auf Löhne in Mini-Jobs (2 Prozent) insofern überhöht, als diese Beträge (2007: 319 Mill. Euro) bei einer Satzsenkung nicht betroffen wären. Das Einkommensteueraufkommen vor Abzug des Kindergeldes, der Zulagen (einschließlich Bergmannsprämien) und anderer steuersatzunabhängiger Beträge für Einkommensteuer- und Körperschaftsteuervergünstigungen (siehe Anhang, Abschnitt 1, Tabelle A1) sowie nach Abzug der Pauschsteuer belief sich im Jahr 2007 auf 257,8 Mrd. Euro. Es ist das Aufkommen, das sich trotz des Bestehens steuersatzabhängiger Einkommensteuervergünstigungen ergeben hätte. Es ist die Basisgröße für die folgende Modellrechnung. Das entsprechende Aufkommen für das Jahr 2008 wird auf 268,9 Mrd. Euro geschätzt.

Tabelle 17:

Das Einkommensteueraufkommen und seine Komponenten 2006, 2007 und 2008 (Mill. Euro)

	2006	2007	2008 ^a
Lohnsteuer	122 612	131 773	142 520
Kindergeld	34 896	34 182	33 510
Arbeitnehmersparzulage	274	187	200
Bergmannsprämie	21	11	0
Altersvorsorgezulage	547	1 050	1 470
Pauschsteuer für Löhne in Mini-Jobs (2 Prozent)	329	319	340
Lohnsteuer vor Abzug des Kindergeldes, der Arbeitnehmersparzulage, der Altersvorsorgezulage und der Bergmannsprämie und nach Abzug der Pauschsteuer für Löhne in Mini-Jobs	158 021	166 884	177 360
Veranlagte Einkommensteuer	17 566	25 027	30 000
Investitionszulage	446	498	500
Eigenheimzulage	9 314	7 722	6 330
Veranlagte Einkommensteuer vor Abzug der Zulagen	27 326	33 247	36 830
Körperschaftsteuer	22 898	22 929	18 200
Investitionszulage	778	796	840
Körperschaftsteuer vor Abzug der Zulage	23 677	23 725	19 040
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	11 904	13 791	15 040
Zinsabschlag	7 633	11 178	12 900
Einkommensteuer nach Abzug des Kindergeldes und aller Zulagen und vor Abzug der Pauschsteuer	182 613	204 697	218 660
Einkommensteuer vor Abzug des Kindergeldes und aller Zulagen und nach Abzug der Pauschsteuer	228 560	248 825	261 360
Steuersatzunabhängige Einkommen- und Körperschaftsteuervergünstigungen	10 839	8 982	7 494
Einkommensteuer vor Abzug des Kindergeldes und aller einkommen- und körperschaftsteuersatzunabhängigen Vergünstigungen und nach Abzug der Pauschsteuer	239 399	257 807	268 854

^aPrognose.

Quelle: BMF (2008c, 2008d); eigene Berechnungen.

8.5.3 Die für eine Verringerung der Steuersätze verfügbare Finanzmasse – erster Schritt

Wenn die Einkommensteuersätze gesenkt werden, dann nimmt automatisch das Ausmaß der einzelnen einkommensteuersatzabhängigen Vergünstigungen ab. Dies wird dadurch berücksichtigt, dass den Modellrechnungen in einem ersten Schritt das Subventionsvolumen nur insoweit zugrunde gelegt wird, als es nicht auf solchen steuersatzabhängigen Begünstigungen beruht. Die einkommen- oder körperschaftsteuersatzabhängigen Steuervergünstigungen werden also zunächst nicht zu der für eine Einkommensteuersatzsenkung verfügbaren Finanzmasse gezählt. Dieses Finanzvolumen umfasst demnach die kürzbaren Finanzhilfen, die kürzbaren Steuervergünstigungen, die andere Steuern als die Einkommensteuer betreffen, sowie die kürzbaren steuersatzunabhängigen Einkommensteuervergünstigungen. Für das Jahr 2007 beträgt es 105,4 Mrd. Euro (Tabelle 18); für das Jahr 2008 wird es auf 101,7 Mrd. Euro geschätzt.

Tabelle 18:

Die für eine Verringerung der Einkommensteuersätze verfügbare Finanzmasse 2006, 2007 und 2008 (Mill. Euro)

	2006	2007	2008
I Kürzbare Finanzhilfen	77 141	73 020	71 000 ^a
II Kürzbare Steuervergünstigungen ohne Einkommensteuer- und Körperschaftsteuervergünstigungen	22 454	23 411	23 233
III Steuersatzunabhängige Einkommensteuer- und Körperschaftsteuervergünstigungen	10 839	8 982	7 494
IV <i>Potential für eine Einkommensteuersenkung (I+II+III)</i>	110 434	105 413	101 727
V Steuersatzabhängige Einkommensteuer- und Körperschaftsteuervergünstigungen	17 005	19 005	17 575
V <i>Potential für Reduktionen der Einkommensteuersätze (IV+V)</i>	127 439	124 418	119 302

^aGeschätzt.

Quelle: Anhang (Abschnitt 1); Tabelle 16; eigene Berechnungen.

8.5.4 Der Grundgedanke des ersten Schritts der Modellrechnung – schematisch dargestellt

Die Beträge, um die es in der Modellrechnung im ersten Schritt geht, lassen sich anhand des Budgets des Staates veranschaulichen. Ausgangspunkt sind die Einnahmen und die Ausgaben des Staates in einer zweckmäßig gewählten Gliederung (vgl. Schema). Die Einnahmen und die Ausgaben des Staates werden dann um das Kindergeld, um steuersatzunabhängige Einkommensteuervergünstigungen (wie z.B. die Zulagen) sowie um Vergünstigungen, die nicht die Einkommensteuer betreffen, erhöht; der Budgetsaldo ändert sich dadurch nicht. Zu den Subventionen, die gemäß der Modellrechnung gekürzt werden, zählen die mit „Sub“ gekennzeichneten Positionen. Zum steuersatzabhängigen Einkommensteueraufkommen, um dessen Reduktion es in den Modellrechnungen geht, zählen die mit „ESt“ gekennzeichneten Beträge. Untersucht wird, wie stark die Einkommensteuersätze und der Körperschaftsteuersatz bei Kürzungen der Finanzhilfen und bei Reduktion der Steuervergünstigungen (ohne steuersatzabhängige Einkommensteuervergünstigungen) gesenkt werden können.³²

Schema:

Budget des Staates

Einnahmen	Ausgaben
Einkommensteueraufkommen nach Abzug des Kindergeldes sowie bestimmter Zulagen und der Pauschsteuer (ESt)	Finanzhilfen (Sub)
Pauschsteuer	
Sonstige Steuereinnahmen	Sonstige Ausgaben
Nichtsteuerliche Einnahmen	
Zusammen (Tatsächliche Einnahmen)	Zusammen (Tatsächliche Ausgaben)
Kindergeld (ESt)	Kindergeld (ESt)
Zulagen (ESt)	Zulagen (Sub)
Sonstige steuersatzunabhängige Einkommensteuer- und Körperschaftsteuervergünstigungen (ESt)	Sonstige steuersatzunabhängige Einkommensteuer- und Körperschaftsteuervergünstigungen (Sub)
Vergünstigungen, die nicht die Einkommensteuer betreffen	Vergünstigungen, die nicht die Einkommensteuer betreffen (Sub)
Insgesamt (Korrigierte Einnahmen)	Insgesamt (Korrigierte Ausgaben)

³² Rückwirkungen auf das Aufkommen der Gewerbesteuer werden nicht berücksichtigt. Infolge der Reform der Unternehmensbesteuerung (Sachverständigenrat 2006), mit der die Verquickung der Bemessungsgrundlagen der Gewerbesteuer und der Körperschaftsteuer bzw. der Einkommensteuer beseitigt wurde, ist dies allerdings nur bei der Rechnung für das Jahr 2008 wenig problematisch.

8.5.5 Die für eine Verringerung der Steuersätze verfügbare Finanzmasse – zweiter Schritt

Werden auch die steuersatzabhängigen Vergünstigungen gekürzt oder abgeschafft, so sind zusätzliche Reduktionen der Einkommensteuersätze möglich. Dies wird in einem zweiten Schritt berücksichtigt.

8.5.6 Mögliche Einkommensteuersätze

Eine Rechnung für das Jahr 2007 – erster Schritt

Hätte es im Jahr 2007 Subventionen in der beschriebenen Abgrenzung nicht gegeben, so wäre bei gegebenem Budgetsaldo (und bei Vernachlässigung jeglicher Reaktionen der Betroffenen) ein Einkommensteueraufkommen (brutto) von nur 152,4 (257,8 minus 105,4) Mrd. Euro nötig gewesen (Tabelle 19). Dies entspricht 59,11 Prozent des tatsächlichen Wertes.

Die durchschnittlichen Einkommen- und Körperschaftsteuersätze hätten daher bei jeder Höhe des zu versteuernden Einkommens um 40,89 Prozent niedriger sein können.³³ Das Gleiche gilt für die marginalen Steuersätze. Der Eingangssteuersatz hätte daher 8,87 statt 15,0 Prozent, der Spitzensteuersatz 26,60 statt 45,0 Prozent betragen können (Tabelle 20). Steuersätze zwischen den genannten Sätzen wären bei teilweise (beispielsweise um 20, 40, 60 bzw. 80 Prozent) gekürzten Subventionen möglich gewesen. So hätte bei um 20 Prozent geringeren Subventionen in der erläuterten Abgrenzung ein Steueraufkommen in Höhe von 236,7 Mrd. Euro ausgereicht. Die betreffenden Steuersätze hätten 13,77 bzw. 41,32 Prozent betragen können. Auch der Körperschaftsteuersatz hätte bei gegebenem Budgetsaldo geringer sein können, wenn die Subventionen niedriger gewesen wären.

Tabelle 19:

Einkommensteueraufkommen und Subventionen bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden 2007 (Mrd. Euro)

	Einkommensteueraufkommen	Subventionen
Status quo	257,81 ^a	105,41 ^{b,c}
Kürzung der Subventionen um		
20 Prozent	236,72	84,33
40 Prozent	215,64	63,25
60 Prozent	194,56	42,17
80 Prozent	173,48	21,08
100 Prozent	152,39	0,0

^aVgl. Tabelle 17. — ^bVgl. Tabelle 18. — ^cOhne einkommensteuersatz- und körperschaftsteuersatzabhängige Vergünstigungen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 20:

Bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden mögliche Einkommensteuersätze 2007 (Prozent)

	Eingangssteuersatz	Spitzensteuersatz
Status quo	15,0	45,0
Kürzung der Subventionen um		
20 Prozent	13,77	41,32
40 Prozent	12,55	37,64
60 Prozent	11,32	33,96
80 Prozent	10,09	30,28
100 Prozent	8,87	26,60

Quelle: Tabelle 19; eigene Berechnungen.

³³ Es wird bei dieser Rechnung nicht berücksichtigt, dass das Steueraufkommen in einem Jahr wegen der Verzögerungen bei der Veranlagung zur Einkommen- und zur Körperschaftsteuer nicht durchgängig infolge der Anwendung der Steuersätze für das betreffende Jahr entsteht. Beispielsweise wurden im Jahr 2007 sogenannte Abschlusszahlungen vor allem für das Jahr 2005 entsprechend dem Steuerrecht und damit den Steuersätzen dieses Jahres geleistet.

Die Berücksichtigung des zusätzlichen Potentials in Form steuersatzabhängiger Einkommensteuervergünstigungen – zweiter Schritt

Bei reduzierten Einkommensteuersätzen wäre das Volumen der steuersatzabhängigen Einkommensteuervergünstigungen im Jahr 2007 niedriger als tatsächlich (19,005 Mrd. Euro; vgl. Anhang, Abschnitt 1, Tabelle A1) gewesen. Bei um 100 Prozent gekürzten Subventionen und den im ersten Schritt errechneten Steuersätzen hätte es sich auf 11,234 Mrd. Euro (59,11 Prozent von 19,005 Mrd. Euro) belaufen. Hätte es steuersatzabhängige Vergünstigungen nicht gegeben, so hätten die Einkommensteuersätze noch niedriger sein können (Tabelle 21) als bislang errechnet. In einem zweiten Schritt der Modellrechnung resultieren für den Fall des Nichtbestehens dieser Vergünstigungen ein Eingangsteuersatz von 8,26 Prozent und ein Spitzensteuersatz von 24,77 Prozent statt der Sätze in Höhe von 8,87 bzw. 26,60 Prozent gemäß dem ersten Schritt der Modellrechnung.

Tabelle 21:

Bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden mögliche Einkommensteuersätze 2007 (Prozent)

	Eingangsteuersatz	Spitzensteuersatz
Status quo	15,0	45,0
Kürzung der Subventionen um		
20 Prozent	12,82	38,48
40 Prozent	11,69	35,06
60 Prozent	10,54	31,63
80 Prozent	9,40	28,20
100 Prozent	8,26	24,77

Quelle: Tabelle 19; eigene Berechnungen.

Rückwirkungen infolge der Existenz des Solidaritätszuschlags

Zu beachten ist, dass der Solidaritätszuschlag vom Aufkommen der Einkommensteuer abhängt. Das Aufkommen an Solidaritätszuschlag sinkt, wenn die Einkommensteuersätze und der Körperschaftsteuersatz reduziert werden. Dem lässt sich dadurch Rechnung tragen, dass das Aufkommen an Solidaritätszuschlag in die zu reduzierende Masse an Einkommensteuer einbezogen wird. Diese beträgt dann für das Jahr 2007: 270,2 Mrd. Euro, für das Jahr 2008 281,9 Mrd. Euro (Tabelle 22). Unter den bei Subventionskürzungen möglichen Einkommensteuersatzsenkungen sind dann Reduktionen der Sätze inklusive des Solidaritätszuschlagssatzes zu verstehen, der 5,5 Prozent auf die Einkommensteuersätze beträgt.³⁴

Tabelle 22:

Einkommensteueraufkommen aus- und einschließlich Solidaritätszuschlag in den Jahren 2006, 2007 und 2008 (Mill. Euro)

	2006	2007	2008 ^a
Solidaritätszuschlag zur Lohnsteuer	7 676	8 161	.
Solidaritätszuschlag zur veranlagten Einkommensteuer	1 281	1 565	.
Solidaritätszuschlag zur Körperschaftsteuer	1 292	1 310	.
Solidaritätszuschlag zu den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag	606	694	.
Solidaritätszuschlag zum Zinsabschlag	421	619	.
Solidaritätszuschlag insgesamt	11 277	12 349	13 070
Einkommensteuer nach Abzug des Kindergeldes und aller Zulagen und vor Abzug der Pauschsteuer	182 613	204 697	218 660
Einkommensteuer nach Abzug des Kindergeldes und aller Zulagen und vor Abzug der Pauschsteuer, einschließlich Solidaritätszuschlag	193 890	217 046	231 730
Einkommensteuer vor Abzug des Kindergeldes, aller Zulagen und aller steuersatzunabhängigen Vergünstigungen und nach Abzug der Pauschsteuer	239 399	257 807	268 854
Einkommensteuer vor Abzug des Kindergeldes, aller Zulagen und aller steuersatzunabhängigen Vergünstigungen und nach Abzug der Pauschsteuer, einschließlich Solidaritätszuschlag	250 676	270 156	281 924

. = auf Schätzung verzichtet. – ^aGeschätzt.

Quelle: BMF (2008a); Tabelle 17; eigene Berechnungen.

³⁴ Von dem abweichenden Satz des Solidaritätszuschlags bei geringen Einkommen wird abstrahiert.

Die so definierten Steuersätze beliefen sich, was den Eingangssatz und den Spitzensatz betrifft, im Jahr 2007 auf 15,83 bzw. 47,48 Prozent (Tabelle 23). Sie hätten im Jahr 2007 geringer sein können, wenn die Subventionen niedriger gewesen wären. Beispielsweise hätte ohne den Satz des Solidaritätszuschlags der Eingangssteuersatz 8,51 Prozent, der Spitzensteuersatz 25,55 Prozent betragen können.³⁵ Dabei ist die Reduktion im zweiten Schritt der Modellrechnung, die die Abschaffung der steuersatzabhängigen Einkommen- und Körperschaftsteuervergünstigungen betrifft, berücksichtigt.

Tabelle 23:

Bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden mögliche Einkommensteuersätze einschließlich Satz des Solidaritätszuschlags 2007 (Prozent)

	Eingangsteuersatz	Spitzensteuersatz
Status quo	15,83	47,48
Kürzung der Subventionen um		
20 Prozent	13,58	40,75
40 Prozent	12,44	37,30
60 Prozent	11,28	33,85
80 Prozent	10,14	30,40
100 Prozent	8,98	26,95

Quelle: Tabellen 19 und 21; eigene Berechnungen.

Eine Rechnung für das Jahr 2008

Zu beachten ist, dass das Einkommensteueraufkommen im Jahr 2007 konjunkturbedingt relativ hoch war. Zudem ist seine Struktur nicht von der im Januar 2008 in Kraft getretenen Reform der Unternehmensbesteuerung beeinflusst. Das Aufkommen im Jahr 2007 ist daher als Basis für eine Modellrechnung nicht optimal geeignet. Deshalb wird eine Rechnung auch für das Jahr 2008 durchgeführt. Die Steuersätze, die bei unterschiedlichen Subventionsgraden im Jahr 2008 möglich wären, unterscheiden sich wenig von denen für das Jahr 2007 (Tabelle 24).

Tabelle 24:

Bei unterstellten unterschiedlichen Subventionsgraden mögliche Einkommensteuersätze einschließlich Satz des Solidaritätszuschlags 2008 (Prozent)

	Eingangsteuersatz	Spitzensteuersatz
Status quo	15,83	47,48
Kürzung der Subventionen um		
20 Prozent	14,85	41,33
40 Prozent	12,71	38,12
60 Prozent	11,63	34,90
80 Prozent	10,57	31,69
100 Prozent	9,50	28,48

Quelle: Tabelle 23; eigene Berechnungen.

Fazit

Die Rechnungen für die Jahre 2007 und 2008 zeigen (Tabelle 25), dass die Einkommensteuersätze drastisch gesenkt werden könnten, wenn die Subventionen reduziert würden. Würden sie ganz abgeschafft, soweit dem nicht rechtliche Hemmnisse entgegenstehen, so waren Steuersätze zwischen rund 8 ½ und rund 25 ½ Prozent möglich.

³⁵ Rechentechnisch ergeben sich Steuersätze einschließlich des Satzes des Solidaritätszuschlags. Aus ihnen wird der Zuschlag durch Division durch 1,055 herausgerechnet.

Die sich bei Berücksichtigung des Effekts auf das Aufkommen am Solidaritätszuschlag ergebenden Sätze sind etwas höher. Dies rührt daher, dass ein gegebenes Aufkommen an Solidaritätszuschlag bei reduzierten Einkommensteuersätzen generiert werden müsste.

Tabelle 25:

Bei Abschaffung aller kürzbaren Subventionen mögliche Einkommensteuersätze 2007 und 2008 (Prozent)

	2007	2008
<i>ohne Berücksichtigung der Rückwirkungen auf das Aufkommen des Solidaritätszuschlags</i>		
Eingangssteuersatz	8,26	8,75
Spitzensteuersatz	24,77	26,25
<i>mit Berücksichtigung der Rückwirkungen auf das Aufkommen des Solidaritätszuschlags</i>		
Eingangssteuersatz	8,51	9,00
Spitzensteuersatz	25,55	27,00

Quelle: Eigene Berechnungen.

8.5.7 Weitere Aspekte einer Strategie der Subventionskürzung und der Steuersatzsenkung

Zunächst ist zu bedenken, dass die Modellrechnungen statischer Natur sind. Eine Subventionskürzung, verbunden mit Einkommensteuersatzreduktionen, hätte aber allokativ positive Effekte. Das Steueraufkommen stiege, bei gegebenen Ausgaben wären geringere Steuersätze nötig, als die Rechenergebnisse vermuten lassen.

Werden Subventionen prozentual gekürzt und die Einkommensteuersätze und der Körperschaftsteuersatz gleichmäßig reduziert, so sind der Bund, die Länder und die Gemeinden angesichts der unterschiedlichen Bedeutung der Finanzhilfen auf den einzelnen Ebenen und angesichts der gegebenen Aufteilung des Einkommensteueraufkommens unterschiedlich betroffen. Diesen Unterschieden ließe sich aber durch eine kompensatorische Änderung der Steueraufkommensverteilung Rechnung tragen; die Unterschiede verhindern nicht eine Strategie der Steuersenkung, verbunden mit Subventionskürzung.

Zu den Subventionen, um deren Reduktion es geht, zählen auch die Finanzhilfen der Bundesagentur für Arbeit. Bei deren prozentualer Verringerung entstünden bei gegebenem Beitragssatz geringere Defizite oder höhere Überschüsse der Bundesagentur. Die dargestellten Ergebnisse der Modellrechnungen für die Einkommensteuersätze implizieren, dass die Bundesagentur die eingesparten Beträge an den Bund transferiert. Alternativ ließe sich errechnen, wie sehr der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung bei Reduktionen der Finanzhilfen der Bundesagentur gesenkt werden könnte. Die möglichen Steuersatzsenkungen resultierten bei dieser Alternativrechnung aus der bei Subventionskürzung verfügbaren Finanzmasse abzüglich der Finanzhilfen der Bundesagentur für Arbeit.

8.6 Reform der Finanzverfassung als Voraussetzung für umfassende Subventionskürzungen?

Die skizzierte Strategie lässt sich in Teilbereichen angesichts bestimmter Regelungen in der Finanzverfassung nicht ohne weiteres durchsetzen. Der Bund kann bestimmte Subventionen nur mit Zustimmung der Länder kürzen; dies gilt beispielsweise für die Steuervergünstigungen.

Hilfreich bei dem Ansinnen, Subventionen zu kürzen, wäre mehr Steuerautonomie des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Steuerwettbewerb der Regionen erschwerte eine Besteuerung, mit der Einkommensumverteilung über Subventionen bezweckt ist. Vorteilhaft wäre eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen vom Bund auf die Länder oder Gemeinden. Einzelne Schritte in diese Richtung wurden im Rahmen der Föderalismusreform beschlossen. Ein so verstärkter Politikwettbe-

werb mit mehr Bürgernähe bei politischen Entscheidungen würde helfen, Subventionen wirksam zu begrenzen; Entscheidungen einer Ebene für Subventionen würden mit Entscheidungen für Steuererhöhungen einhergehen müssen. Dezentrale Lösungen sind auch deshalb erwägenswert, weil wirtschaftspolitische Kreativität gefördert würde und weil Erfahrungen mit neuen Lösungsansätzen genutzt werden könnten. Es bleibt zu hoffen, dass es im Rahmen einer weiteren „Föderalismusreform“ zu bedeutenden Änderungen in diese Richtung kommen wird.³⁶

Hilfreich bei dem Bestreben, Subventionen zu kürzen, ist der internationale Steuerwettbewerb. Käme es hingegen zu einer Steuerharmonisierung beispielsweise bei den Steuern auf Kapitaleinkommen und dabei zu Steuersätzen auf erhöhtem Niveau, so nähme der Zwang ab, öffentliche Ausgaben wie z.B. die Finanzhilfen zu überprüfen.

³⁶ Vgl. zur gesamten Problematik Blankart (2007).

Anhang

1 Einkommen- und Körperschaftsteuervergünstigungen

Die Einkommen- und Körperschaftsteuervergünstigungen belaufen sich im Jahr 2008 auf 25,1 Mrd. Euro. Davon sind 7,5 Mrd. Euro steuersatzunabhängig (Tabelle A1).

Tabelle A1:

Einkommen- und Körperschaftsteuervergünstigungen 2006, 2007 und 2008 (Mill. Euro)

Nr. ^a	Anlage ^a	2006	2007	2008
I Steuersatzabhängige Vergünstigungen				
1	2			
1	2	25	25	25
2	2	80	80	80
3	2			
7	2	5	5	5
28	2	15	15	10
29	2	80	45	10
31	2	90	40	0
32	2	8	352	215
33	2	15	.	.
34	2	120	120	120
35	2	15	15	15
37	2	.	390	325
39	2	.	495	495
42	2	10	.	.
43	2	19	21	13
44	2	1	1	1
51	2	315	2 185	2 185
67	2	7	7	7
68	2	600	500	500
84	2	18	18	18
85	2	40	40	40
87	2	40	40	40
94	2	61	60	60
97	2	16	16	16
98	2	16	16	16
		80	80	80
		1 740	1 930	2 000
3	3	40	40	40
5	3	60	60	60
6	3	3 100	2 960	3 050
7	3	30	40	40
		810	1 030	1 030

Tabelle A1 Fortsetzung

Nr. ^a	Anlage ^a	2006	2007	2008	
8	3	Steuerermäßigungen für Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien und unabhängige Wählervereinigungen nach § 34g EStG	80	90	90
9	3	Einkommensteuerermäßigung bei Beschäftigung von „Mini-Jobbern“ in Privathaushalten	90	90	90
10	3	Einkommensteuerermäßigung bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Privathaushalten	20	20	20
11	3	Einkommensteuerermäßigung bei Inanspruchnahme einer haushaltsnahen Dienstleistung	890	965	965
13	3	Lohnsteuerpauschalierung bei bestimmten Zukunftssicherungsleistungen	930	870	820
.	.	Einkommensteuerermäßigung für Pflege- und Betreuungsleistungen	40	40	40
26	3	Körperschaftsteuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke	155	160	110
		Entfernungspauschale	4 000	2 800	1 600
		Freibetrag für nebenberufliche Tätigkeiten als Übungsleiter etc.	2 000	2 000	2 000
		Halbierung des Steuersatzes für betriebliche Veräußerungsgewinne	735	735	735
		Freibetrag für Abfindungen	355	355	355
		Begrenzte Abzugsfähigkeit der Aufwendungen für Geschenke	115	115	115
		Freibetrag für Übergangsgelder	50	50	50
		Freigrenze bei verbilligt überlassener Wohnung	45	45	45
		Freibetrag für Heirats- und Geburtsbeihilfen	35	35	35
		Freibetrag für Sachprämien aus Kundenbindungsprogrammen	5	5	5
		Sonstige Vergünstigungen	60	60	60
		<i>Zusammen</i>	<i>17 005</i>	<i>19 005</i>	<i>17 575</i>
		II Steuersatzunabhängige Vergünstigungen			
19	2	Bergmannsprämien (Lohnsteuerermäßigung)	21	14	1
20	2	Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen	380	.	.
21	2	Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen	438	535	180
22	2	Investitionszulage für Ausrüstungsinvestitionen	.	.	285
23	2	Investitionszulage für gewerbliche Bauten	67	.	.
24, 25	2	Investitionszulage für betriebliche Gebäudeneubauten	77	94	103
26	2	Investitionszulage für Modernisierungsarbeiten	214	40	.
27	2	Erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen	48	9	.
90	2	Eigenheimzulage § 9 Abs. 2 EigZulG	6 197	5 340	4 441
91	2	Ökologische Zusatzförderung § 9 Abs. 3 u. 4 EigZulG	70	55	40
92	2	Kinderzulage § 9 Abs. 5 EigZulG	3 047	2 625	2 184
96	2	Arbeitnehmersparzulage	280	270	260
		<i>Zusammen</i>	<i>10 839</i>	<i>8 982</i>	<i>7 494</i>

. = Ausmaß nicht beziffert (laut Anmerkung im Subventionsbericht der Bundesregierung). — ^aDie Nummer bezieht sich auf den Einundzwanzigsten, teilweise auf den Zwanzigsten Subventionsbericht.

Quelle: Boss (2008); Tabelle 1; eigene Berechnungen.

2 Finanzhilfen des Bundes: Grenzfälle

Es gibt Ausgaben des Bundes, die nur partiell als Finanzhilfen zu zählen sind. Diese Hilfen (Grenzfälle) beliefen sich im Jahr 2007 auf 2,3 Mrd. Euro (Tabelle A2). Ohne diese Hilfen betragen die direkten Finanzhilfen des Bundes im Jahr 2007: 24,3 Mrd. Euro, nach 25,6 Mrd. Euro im Jahr 2000. Einschließlich der Grenzfälle waren es 26,5 bzw. 27,7 Mrd. Euro.

Tabelle A2:

Ausgaben des Bundes mit partiellem Subventionsgehalt (Grenzfälle) 2000–2007 (1 000 Euro)

Kapitel, Titel	Erläuterung	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
3005–68315	Forschung und Entwicklung in der Biotechnologie	103 478	110 352	104 731	103 499	108 223	106 421	139 233	129 000
3006–68319	Forschung und Entwicklung Optische Technologien	0	0	0	63 844	64 551	70 809	74 523	79 000
3006–68318	Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Produktionssysteme und -technologien	57 079	61 866	60 458	55 829	54 331	55 581	56 282	64 000
–68304	Forschung und Entwicklung Innovative Arbeitsgestaltung und Dienstleistungen	29 160	31 680	34 202	29 795	0	0	0	0
–68320	Forschung und Entwicklung Nanomaterialien, Neue Werkstoffe	0	0	0	81 198	79 722	84 054	97 966	95 808
68510	Angewandte Forschung an Fachhochschulen im Verbund mit der Wirtschaft	0	0	0	0	0	0	14 918	28 000
–68310	Neue Basistechnologien für die Informations- und Kommunikationstechnik	45 273	54 299	50 693	45 237	43 982	84 408	89 031	62 700
–68311	Softwaretechnik	47 430	48 440	46 188	46 701	48 220	52 884	52 327	85 300
–68312	Mikrosystemtechnik	51 036	52 628	51 192	46 307	48 091	45 754	50 879	57 000
–68317	Nanoelektronik	72 489	74 256	71 926	71 087	72 815	76 689	79 859	82 000
–89217	Elektronik-Investitionszuschüsse	3 182	2 436	0	0	0	0	0	0
–68330	Physikalische und chemische Technologien	67 604	67 515	67 815	0	0	0	0	0
–68331	Lasertechnik und optische Technologien	34 004	34 454	33 623	0	0	0	0	0
–68332	Neue Materialien	62 939	65 229	60 867	0	0	0	0	0
0405 –Tgr. 09	Auslandsrundfunk	.	314 051	303 623	286 876	297 221	280 657	276 617	284 088
0504–68716	Förderung der deutschen Sprache im Ausland	27 499	27 220	26 449	24 145	23 263	23 132	23 415	24 993
1226–71402	Unterbringung der Deutschen Welle in Berlin	52 936	81 806	53 714	18 609	12 992	6 059	2 626	0
0807–Tgr. 1	Bundesforsten	12 425	10 087	8 876	6 409	–1 647	7 519	0	0
1203	Defizit, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes	1 342 397	1 284 406	1 322 250	1 336 394	1 014 049	994 991	1 079 182	1 169 741
	<i>Zusammen</i>	2 008 931	2 320 725	2 296 607	2 215 930	1 865 813	1 888 958	2 036 858	2 267 530

Quelle: BMF (Ifd. Jgg.; 2007c); eigene Berechnungen.

3 Direkte Finanzhilfen des Bundes nach verschiedenen Abgrenzungen

In anderen Abgrenzungen als der hier gewählten Abgrenzung sind die direkten Finanzhilfen des Bundes geringer (Tabelle A3). Die der Koch-Steinbrück-Studie zugrunde liegende Definition ähnelt aber der in der vorliegenden Arbeit. Daher ist die Differenz zwischen den Volumina relativ klein; sie wäre wohl noch geringer, wenn die Koch-Steinbrück-Studie aus dem Jahr 2003 aktualisiert worden wäre.

Tabelle A3:

Direkte Finanzhilfen des Bundes nach verschiedenen Abgrenzungen (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Vorliegende Untersuchung								
mit Grenzfällen	27 658	23 727	24 914	24 145	23 377	25 459	27 057	26 530
ohne Grenzfälle	25 649	21 406	22 617	21 929	21 511	23 570	25 019	24 262
Subventionsbericht der Bundesregierung	7 513	7 261	6 181	5 739	5 083	4 429	4 153	4 498
Koch-Steinbrück-Studie	21 181	18 930	20 830	20 824	18 277	17 069	16 415	16 933

Quelle: BMF (2007b, 2007c, lfd. Jgg.); Deutscher Bundestag (2001, 2003, 2006); Koch und Steinbrück (2003); eigene Berechnungen.

4 Indirekte Finanzhilfen des Bundes

Die indirekten Finanzhilfen des Bundes, die in der vorliegenden Arbeit auf der Länderebene erfasst werden, sind von 12,0 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 10,9 Mrd. Euro im Jahr 2007 zurückgegangen (Tabelle A4).

Die Zuweisungen des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“³⁷ sind im Zeitraum 2000–2007 von 0,6 auf 0,5 Mrd. Euro reduziert worden; der Bundesanteil bei der Finanzierung dieser Gemeinschaftsaufgabe beträgt 60 Prozent.

Sehr stark ist der Rückgang der Mittel für die Regional- und Strukturpolitik, die vor allem in die ostdeutschen Länder fließen. Die Zahlungen sind von 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 0,5 Mrd. Euro im Jahr 2007 reduziert worden.

Zum einen hat der Bund die Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ stark eingeschränkt; der Bundesanteil liegt bei 50 Prozent. Die Gemeinschaftsaufgabe als solche blieb aber im Rahmen der Föderalismusreform – ebenso wie die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“ – unangetastet, „obwohl gerade diese sich ganz überwiegend nicht durch die Existenz externer Effekte rechtfertigen lassen“ (Sachverständigenrat 2006: 341). Zum anderen waren für das Jahr 2007 keine Zuweisungen an die neuen Länder (für betriebliche Investitionen sowie wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen) aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung geplant.

³⁷ Die Ausgaben für den Küstenschutz (mit einem Bundesanteil von 70 Prozent) werden nicht zu den Finanzhilfen gezählt.

Tabelle A4:

Indirekte Finanzhilfen des Bundes (ohne Grenzfälle) 2000–2007 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
<i>I</i>	<i>Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen</i>								
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	681	658	702	635	568	548	504	501
	Verkehr	8 301	8 324	8 309	8 519	8 480	8 690	8 735	8 439
	Wohnungsvermietung	1 197	1 017	903	905	932	926	862	1 292
	Sonstige Sektoren	0	0	167	0	0	0	1	0
	<i>Zusammen</i>	<i>10 179</i>	<i>9 999</i>	<i>10 081</i>	<i>10 059</i>	<i>9 979</i>	<i>10 165</i>	<i>10 101</i>	<i>10 232</i>
<i>II</i>	<i>Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen</i>								
	Regional- und Strukturpolitik	1 230	1 025	937	937	862	890	790	451
	Beschäftigungspolitik	0	99	93	89	83	78	77	90
	<i>Zusammen</i>	<i>1 230</i>	<i>1 123</i>	<i>1 030</i>	<i>1 026</i>	<i>944</i>	<i>967</i>	<i>867</i>	<i>541</i>
<i>III</i>	<i>Finanzhilfen an Unternehmen (I + II)</i>								
<i>IV</i>	<i>Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>								
	Krankenhäuser, Rehabilitationseinrichtungen, Gesetzliche Krankenversicherung	473	444	444	0	221	0	0	0
	Theater, Museen, Medien, sonstige Kulturanbieter	99	55	51	41	35	29	30	32
	Sporteinrichtungen	60	101	116	108	26	29	24	25
	Sonstige Empfänger	0	0	0	0	0	38	39	38
	<i>Zusammen</i>	<i>632</i>	<i>600</i>	<i>612</i>	<i>148</i>	<i>282</i>	<i>96</i>	<i>93</i>	<i>95</i>
<i>V</i>	<i>Finanzhilfen an Unternehmen und (halb-)staatliche Dienstleister (III + IV)</i>								
		<i>12 041</i>	<i>11 723</i>	<i>11 723</i>	<i>11 233</i>	<i>11 206</i>	<i>11 229</i>	<i>11 062</i>	<i>10 867</i>

Quelle: BMF (lfd. Jgg.; 2007c); eigene Berechnungen.

Zum Rückgang der indirekten Finanzhilfen des Bundes hat auch beigetragen, dass Zuschüsse an die neuen Länder zur Förderung von Investitionen in Pflegeeinrichtungen nicht mehr geleistet werden. Diese Zahlungen waren gewährt worden, um in den Ostländern den im Westen herrschenden Standard bei der Versorgung zu gewährleisten.

Die Hilfen für den Verkehrssektor waren im Jahr 2007 größer als im Jahr 2000. Die so genannten Regionalisierungsmittel, die die Länder vom Bund erhalten, um daraus den Schienenpersonennahverkehr (Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr) weitgehend zu finanzieren (§ 5 des Regionalisierungsgesetzes), sind aufgestockt worden.

Für Finanzhilfen im Wohnungswesen hat der Bund im Jahr 2000: 1,2 Mrd. Euro ausgegeben, im Jahr 2007: 1,3 Mrd. Euro. Der Bund hat zwar seine Beteiligung am Sozialen Wohnungsbau – ebenso wie die Hilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden – mit Wirkung ab 2007 eingestellt; die Länder erhalten aber die Mittel, die sonst bereitgestellt worden wären, für den Zeitraum 2007–2019 in pauschaler und zunächst zweckgebundener Form (Sachverständigenrat 2006: 342).³⁸ Die Ausgaben für städtebauliche Maßnahmen in den neuen Ländern sind zwar gesunken, für den Stadtumbau Ost und für den städtebaulichen Denkmalschutz wurden aber neue Programme aufgelegt. Die Städtebauförderung ist im Rahmen der Föderalismusreform nicht angetastet worden, obwohl es keine ökonomische Begründung für sie gibt (Sachverständigenrat 2006: 432).

³⁸ Im Zuge der Föderalismusreform ist die verfassungsrechtliche Begründung für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes nicht angetastet worden. Nach Artikel 104b Abs. 1 Grundgesetz darf der Bund Finanzhilfen an Länder und Gemeinden leisten, wenn diese „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ als erforderlich betrachtet werden. Damit lassen sich „Fördertatbestände praktisch beliebiger Art rechtfertigen“ (Sachverständigenrat 2006: 342).

5 Direkte und indirekte Finanzhilfen des Bundes

Die gesamten Finanzhilfen des Bundes, seien es direkte Finanzhilfen, seien es indirekte Finanzhilfen, beliefen sich im Jahr 2000 auf 37,7 Mrd. Euro. Im Jahr 2007 dürften sie 35,1 Mrd. Euro betragen haben (Tabelle A5), rechnet man die Ausgangspositionen mit nur partiellem Subventionsgehalt nicht ein.

Tabelle A5:

Direkte und indirekte Finanzhilfen des Bundes (ohne Grenzfälle) 2000–2007 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
<i>I</i>	<i>Sektorspezifische Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen</i>								
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	3 060	2 970	2 738	2 584	2 413	2 180	2 085	2 119
	Bergbau	4 565	4 497	3 606	3 236	2 720	2 211	2 084	2 313
	Schiffbau	125	132	97	76	58	52	44	33
	Verkehr	19 163	17 061	19 614	19 357	18 045	18 100	18 062	18 051
	Wohnungsvermietung	2 513	2 506	2 285	2 280	2 262	2 181	1 958	2 466
	Luft- und Raumfahrzeugbau	61	84	68	29	37	39	55	134
	Sonstige Sektoren	2 969	1 859	1 694	1 543	1 392	1 643	1 073	1 437
	<i>Zusammen</i>	<i>32 456</i>	<i>29 110</i>	<i>30 102</i>	<i>29 106</i>	<i>26 927</i>	<i>26 406</i>	<i>25 362</i>	<i>26 553</i>
<i>II</i>	<i>Branchenübergreifende Finanzhilfen zugunsten der Unternehmen</i>								
	Regional- und Strukturpolitik	1 239	1 069	982	995	927	964	867	541
	Umweltpolitik und rationelle Energieverwendung	410	549	466	397	425	455	491	595
	Beschäftigungspolitik	777	127	148	622	1 225	2 269	3 084	2 769
	Förderung von Qualifikation	180	76	140	157	221	257	244	260
	Förderung von Innovationen etc.	43	40	37	33	35	0	0	0
	Mittelstandsförderung	780	777	861	808	764	907	816	880
	Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	43	45	42	38	47	51	47	56
	<i>Zusammen</i>	<i>3 472</i>	<i>2 685</i>	<i>2 676</i>	<i>3 050</i>	<i>3 643</i>	<i>4 903</i>	<i>5 549</i>	<i>5 100</i>
<i>III</i>	<i>Finanzhilfen an Unternehmen (I + II)</i>	<i>35 929</i>	<i>31 794</i>	<i>32 778</i>	<i>32 156</i>	<i>30 571</i>	<i>31 309</i>	<i>30 911</i>	<i>31 653</i>
<i>IV</i>	<i>Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>								
	Krankenhäuser, Rehabilitationseinrichtungen, Gesetzliche Krankenversicherung	491	469	474	14	1 227	2 504	4 201	2 503
	Kindertagesstätten, Kinderkrippen	1	1	1	1	1	1	1	1
	Theater, Museen, Medien, sonstige Kulturanbieter	886	432	620	537	541	549	550	548
	Staatsforsten	0	0	0	0	0	0	0	0
	Kirchen, Religionsgemeinschaften	3	3	3	6	6	13	6	6
	Sport- und Freizeiteinrichtungen	139	179	199	191	113	124	126	109
	Sonstige Empfänger	242	251	265	257	257	299	286	310
	<i>Zusammen</i>	<i>1 761</i>	<i>1 334</i>	<i>1 562</i>	<i>1 006</i>	<i>2 146</i>	<i>3 490</i>	<i>5 171</i>	<i>3 477</i>
<i>V</i>	<i>Finanzhilfen an Unternehmen und (halb) staatliche Dienstleister (III + IV)</i>	<i>37 690</i>	<i>33 129</i>	<i>34 340</i>	<i>33 162</i>	<i>32 717</i>	<i>34 799</i>	<i>36 082</i>	<i>35 130</i>

Quelle: BMF (lfd. Jgg.; 2007c); Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit, *Einnahmen und Ausgaben* (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Nach anderen Abgrenzungen sind die gesamten Finanzhilfen des Bundes geringer als nach der hier gewählten Abgrenzung (Tabelle A6). Legt man die Definitionen aus der Koch-Steinbrück-Studie zugrunde, so gab es Finanzhilfen in Höhe von 25,7 Mrd. Euro im Jahr 2007 (2000: 31,8 Mrd. Euro). Der Subventionsbericht der Bundesregierung weist für das Jahr 2007: 5,8 Mrd. Euro Finanzhilfen aus (2000: 10,1 Mrd. Euro).

Tabelle A6:

Direkte und indirekte Finanzhilfen des Bundes nach verschiedenen Abgrenzungen 2000–2007 (Mill. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Vorliegende Untersuchung								
mit Grenzfällen	39 699	35 450	36 637	35 378	34 583	36 688	38 118	37 397
ohne Grenzfälle	37 690	33 129	34 340	33 162	32 717	34 799	36 082	35 130
Subventionsbericht der Bundesregierung	10 096	9 531	8 147	7 620	6 882	6 089	5 721	5 796
Koch-Steinbrück-Studie	31 753	29 108	30 729	30 661	27 933	26 877	26 060	25 680

Quelle: Deutscher Bundestag (2001, 2003, 2006); BMF (2007b); Koch und Steinbrück (2003); eigene Berechnungen.

6 Struktur der Subventionen im Jahr 2006

Der weitaus größte Teil der im Jahr 2006 gewährten Subventionen besteht aus Finanzhilfen (Tabelle A7). Diese wiederum fließen zu einem großen Teil an bestimmte Sektoren. Auch die Steuervergünstigungen werden stark selektiv gewährt.

Tabelle A7:

Subventionen (ohne Grenzfälle) nach Wirtschaftssectoren oder Subventionszielen und nach gewährenden öffentlichen Haushalten 2006 (Mill. Euro)

	Finanzhilfen					Steuervergünstigungen	Subventionen insgesamt
	Bund	Länder und Gemeinden	EU	Bundesagentur für Arbeit	Insgesamt		
<i>I Sektorspezifische Subventionen an Unternehmen</i>							
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1 581	2 858	7 707	.	12 146	1 048	13 194
Bergbau	2 084	773	.	.	2 857	21	2 878
Verkehr	9 327	10 705	.	.	20 032	2 108	22 140
Wohnungsvermietung	1 097	3 299	.	.	4 396	9 431	13 827
Luft- und Raumfahrzeugbau	55	4	.	.	59	.	59
Wasserversorgung und -entsorgung, Abfallwirtschaft	0	1 395	.	.	1 395	.	1 395
Fremdenverkehr, Bäder	0	1 304	.	.	1 304	.	1 304
Sonstige Sektoren	1 116	2 234	.	.	3 350	19 902 ^a	23 252
<i>Zusammen</i>	<i>15 260</i>	<i>22 572</i>	<i>7 707</i>	<i>.</i>	<i>45 539</i>	<i>32 510</i>	<i>78 049</i>
<i>II Branchenübergreifende Subventionen an Unternehmen</i>							
Regionalpolitik, Strukturpolitik	77	2 204	.	.	2 281	1 304	3 585
Umwelt, rationelle Energieverwendung	491	268	.	.	759	.	759
Beschäftigungspolitik	3 007	1 554	.	4 883	9 444	.	9 444
Förderung der Qualifikation	244	568	.	.	812	.	812
Förderung von Innovationen	0	279	.	.	279	.	279
Mittelstandsförderung	816	86	.	.	902	.	902
Investitionsförderung	0	23	.	.	23	.	23
Förderung sonstiger Unternehmensfunktionen	47	223	.	.	270	.	270
Sonstige Zwecke	0	.	.	.	.	12 532 ^{a,b}	12 532
<i>Zusammen</i>	<i>4 682</i>	<i>5 205</i>	<i>.</i>	<i>4 883</i>	<i>14 770</i>	<i>13 836</i>	<i>28 606</i>
<i>III Subventionen in enger Abgrenzung (I + II)</i>	<i>19 942</i>	<i>27 777</i>	<i>7 707</i>	<i>4 883</i>	<i>60 309</i>	<i>46 346</i>	<i>106 655</i>
<i>IV Subventionen an (halb-)staatliche Dienstleister</i>							
Krankenhäuser, gesetzliche Krankenversicherung	4 201	4 525	.	.	8 726	.	8 726
Kindertagesstätten, Kinderkrippen	1	11 316	.	.	11 317	.	11 317
Theater, Museen, Medien, sonstige Kulturanbieter	520	5 150	.	.	5 670	.	5 670
Staatsforsten	0	41	.	.	41	.	41
Kirchen, Religionsgemeinschaften	6	463	.	.	469	.	469
Pflegeeinrichtungen	0	192	.	.	192	.	192
Sport- und Freizeiteinrichtungen	102	5 135	.	.	5 237	.	5 237
Sonstige Empfänger	247	2 994	.	.	3 241	4 486 ^a	7 727
<i>Zusammen</i>	<i>5 077</i>	<i>29 816</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>34 893</i>	<i>4 486^a</i>	<i>39 379</i>
<i>V Subventionen in weiter Abgrenzung (III + IV)</i>	<i>25 019</i>	<i>57 593</i>	<i>7 707</i>	<i>4 883</i>	<i>95 202</i>	<i>50 832</i>	<i>146 034</i>

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

Quelle: Tabellen 1, 2, 3, 6 und 7; Rosenschon (2008); eigene Berechnungen.

Literatur

- Baumol, W.J., und W.G. Bowen (1966). *Performing Arts – The Economic Dilemma*. New York.
- Berthold, N., und S. von Berchem (2005). *Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: seit Jahrzehnten in der Sackgasse*. Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Blankart, C.B. (2006). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. München.
- Blankart, C.B. (2007). *Föderalismus in Deutschland und in Europa*. Baden-Baden.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (2006a). *Finanzbericht 2006*. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (2006b). *Finanzbericht 2007*. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2007a). *Finanzbericht 2008*. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2007b). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2005–2008. Einundzwanzigster Subventionsbericht*. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2007c). *Bundeshaushaltsplan 2007*. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2008a). *Solidaritätszuschlag*. Interne Arbeitsunterlage. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2008b). Die Förderung von Biokraftstoffen seit 2004. *Monatsbericht des BMF* (Februar): 83–85.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2008c). *Steuereinnahmen (ohne reine Gemeindesteuern) nach Steuerarten*. Interne Arbeitsunterlage. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2008d). *Aufteilung der Einnahmen aus gemeinschaftlichen Steuern im Kalenderjahr 2007 auf Gebietskörperschaften nach Ländern*. Interne Arbeitsunterlage. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (lfd. Jgg.). *Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr....* Berlin.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004). *Zur Förderung erneuerbarer Energien*. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Bonn.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) (2007). *Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz) heute in Kraft getreten*. *BMWi-Pressemitteilungen*, 28. Dezember.
- Boss, A. (2006). *Steuervergünstigungen in Deutschland: Ist die Finanzpolitik auf dem richtigen Weg?* Kieler Arbeitspapiere/Kiel Working Papers 1301. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2008). *Steuervergünstigungen in Deutschland: eine Aktualisierung*. Kieler Arbeitspapiere/Kiel Working Papers 1398. 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 (2006a). *Subventionen in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme*. Kieler Arbeitspapiere/Kiel Working Papers 1267. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2006b). *Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen*. Kieler Diskussionsbeiträge 423. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Breyer, F., und B. Zweifel (1999). *Gesundheitsökonomie*. Berlin.
- Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.). *Ämliche Nachrichten*. Nürnberg.
- Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.). *Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit*. Via Internet (31. Januar 2007) <<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/i.html>>.
- Bundesrechnungshof (2008). *Bericht nach §99 BHO über die Transparenz von Steuersubventionen vom 15. April*. O.O.

- Bundeswaldgesetz. Via Internet (27. November 2007) <http://bundesrecht.juris.de/bwaldg/_1.html>.
- Busche, A., und C. Eppendorfer (2001). Subventionen: Öffentliche Mittel für private Projekte – das Beispiel Transrapid. *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* (4): 32–36.
- Deutsche Bundesbank (2000). Die Entwicklung der Subventionen in Deutschland seit Beginn der neunziger Jahre. *Monatsbericht* 52 (12): 15–29.
- Deutscher Bundestag (2001). Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1999 bis 2002. 18. Subventionsbericht. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2003). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2001 bis 2004*. 19. Subventionsbericht. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2003 bis 2006*. 20. Subventionsbericht. Berlin.
- Dicke, H., H.H. Glismann und A. Gröhn (1995). *Der deutsche Markt für berufliche Weiterbildung*. Kieler Studien 269. Tübingen.
- Donges, J.B., und A. Freytag (2004). *Allgemeine Wirtschaftspolitik*. Stuttgart.
- F.A.Z. (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2007). OECD gegen Biosprit-Subventionen. 1. Februar.
- Frondel, M., R. Kambeck und C.M. Schmidt (2006). Kohlesubventionen um jeden Preis? Eine Streitschrift zu den Argumentationslinien des Gesamtverbandes des deutschen Steinkohlenbergbaus. RWI-Materialien 25. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Giersch, H. (1963). Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 14: 386–400.
- Grapp, W.D. (1989). Rent-Seeking in Arts Policy. *Public Choice* 60: 113–121.
- Habermann, G. (2007). Drei Typen von Familienpolitik. *ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 58. Stuttgart.
- Henke, J.M., und G. Klepper (2006). Biokraftstoffe: Königsweg für Klimaschutz, profitable Landwirtschaft und sichere Energieversorgung? Kieler Diskussionsbeiträge 427. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Homburg, S. (2007). Es wird mehr Adoptionen geben. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. Dezember: 12.
- Hopf, R., H. Link und L. Stewart-Ladewig (2003). Subventionen im Luftverkehr. *DIW-Wochenbericht* 70(42): 630–637.
- Klodt, H. (1992). *Volkswirtschaftslehre für Juristen: Eine Einführung*. Berlin.
- Klodt, H. (1995). *Grundlagen der Technologiepolitik*. München.
- Klodt, H. (2006). Sinn und Unsinn staatlicher Industriepolitik. In M. Nolte (Hrsg.), *Staatliche Wirtschaftsförderung*. Tagungsband zum neunten Schleswiger Forum. Kiel.
- Klodt, H., und K.-H. Paqué (1993). Am Tiefpunkt der Transformationskrise: Industrie- und lohnpolitische Weichenstellungen in den jungen Bundesländern. Kieler Diskussionsbeiträge 213. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Koch, R., und P. Steinbrück (2003). *Subventionsabbau im Konsens*. Wiesbaden.
- Krieger-Boden, C., und K. Lammers (1996). Subventionsabbau in räumlicher Perspektive: Wirkungszusammenhänge und Schlußfolgerungen. Kieler Diskussionsbeiträge 280. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Lammers, K. (1989). *Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik*. Kieler Studien 224. Tübingen.
- Möschel, W. (1996). Den Staat an die Kette legen – Für ein Subventionsbegrenzungsgesetz. In Verband Deutscher Maschinen- und Anlagebau e.V. (VDMA) (Hrsg.), *Für ein Subventionsbegrenzungsgesetz*. Frankfurt am Main.
- Myers, N., und J. Kent (2001). *Perverse Subsidies. How Tax Dollars Can Undercut the Environment and the Economy*. Washington, D.C.

- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (1996). *Tax Expenditures: Recent Experiences*. Paris.
- Peacock, A. (1979). Public Policy and Copyright in Music. In A. Peacock (Hrsg.), *The Economic Analysis of Government and Related Themes*. New York.
- Pommerehne, W., und B.S. Frey (1993). *Musen und Märkte, Ansätze zu einer Ökonomik der Kunst*. München.
- Richter, W.F. (1992). Staatsverschuldung. *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3 (2): 171–185.
- Röhl, K.-H. (2005). Entwicklung und Schwerpunkte der Regionalförderung in Deutschland. *IW-Trends* 32 (1): 1–17.
- Rosen, H.S. (2002). *Public Finance*. Boston.
- 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/Kiel Working Papers 1313. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Rosenschon, A. (2008). Finanzhilfen der Länder in den Jahren 2000 bis 2007 – eine Aktualisierung. Kieler Arbeitspapiere/Kiel Working Papers 1394. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1995). *Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/1996*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1999). *Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. Jahresgutachten 1999/2000*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2003). *Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/2004*. Stuttgart.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2004). *Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/05*. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2005). *Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/2006*. Stuttgart.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2006). *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07*. Wiesbaden.
- Schiffer, H.-W., und C. Kopal (2005). Beitrag des Steinkohlenwelthandels zur Sicherung der Energieversorgung. *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 29 (3): 171–180.
- Schrader, J.-V. (1989). Abgrenzung, Bewertung, Internalisierung externer Effekte der Landbewirtschaftung. In R. von Alvensleben (Hrsg.), *Neuere Forschungskonzepte und -methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues*. Münster-Hiltrup.
- Schrader, J.-V. (1993). EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen: Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente. Kieler Diskussionsbeiträge 217. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schrader, J.-V. (1994). Nachwachsende Rohstoffe: Umweltfreundlicher Weg aus der Agrarkrise oder neues Subventionsloch? Kieler Diskussionsbeiträge 238. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schrader, J.-V. (1998). Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten? Von Butterbergen zu Ökotalern. Kieler Diskussionsbeiträge 325. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Schrader, J.-V. (2000). CAP Reform, the Berlin Summit, and EU Enlargement. *Intereconomics* 35(5): 231–242.
- Soltwedel, R. (1987). Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik. *Die Weltwirtschaft* (1): 129–145.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Via Internet (23. November 2007) <<http://www.statistik-bw.de/Arbeitskreis%5FVGR/>>.
- Statistisches Bundesamt (2007a). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.4: Inlandsproduktsberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse*. Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (2007b). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.5: Inlandsproduktsberechnung*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.5: Inlandsproduktsberechnung*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern. Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte*. Stuttgart.
- Stern, V. (2001). *Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand*. KBI-Veröffentlichungen 93. Wiesbaden.
- Stiftung Marktwirtschaft/Kronberger Kreis (2006). *Den Subventionsabbau umfassend voranbringen*. Kronberger Kreis-Studie 44. Berlin.
- VDMA (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V.) (Hrsg.) (1996). *Für ein Subventionsbegrenzungsgesetz*. Dokumentation des VDMA-Symposiums „Den Staat an die Kette legen“ am 8. Februar 1996. Frankfurt am Main.
- Wagner, F.W. (1997). Kann es eine Beseitigung aller steuerlichen Ausnahmen geben, wenn es gar keine Regel gibt? In M. Rose (Hrsg.), *Standpunkte zur aktuellen Steuerreform*. Heidelberg.
- Wigger, B.U. (2004). *Grundzüge der Finanzwissenschaft*. Berlin.

438. Zur Reform des Internationalen Währungsfonds
Horst Siebert
Kiel, Januar 2007. 21 S. 9 Euro.
- 439./440. Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Frühjahr 2007
Kiel, März 2007. 76 S. 18 Euro.
- 441./442. Stärkeres Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland
*Alfred Boss, Jonas Dovern, Carsten-Patrick Meier, Frank Oskamp
und Joachim Scheide*
Kiel, April 2007. 40 S. 18 Euro.
- 443./444. Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Sommer 2007
Kiel, Juni 2007. 35 S. 18 Euro.
- 445./446. Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Herbst 2007
Kiel, Oktober 2007. 67 S. 18 Euro.
- 447./448. Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Winter 2007
Kiel, Dezember 2007. 55 S. 18 Euro.
- 449./450. Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Frühjahr 2008
Kiel, April 2008. 69 S. 18 Euro.
451. Immobilienkrise in den Vereinigten Staaten. Historischer Vergleich
und Implikationen für den Konjunkturverlauf
Jonas Dovern und Nils Jannsen
Kiel, April 2008. 17 S. 9 Euro.
- 452./453. Der Kieler Subventionsbericht: eine Aktualisierung
Alfred Boss und Astrid Rosenschon
Kiel, Mai 2008. 18 Euro.